深入学习贯彻十八届四中全会精神 专论

□ 管 砚

健全依法维权和化解纠纷机制

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)指出,要健全依法维权和化解纠纷机制。这是从发展和维护人民权益、推进法治社会建设的战略高度提出的一项重大任务。我们要按照四中全会的决策部署,积极推动依法维权和化解纠纷机制建设,切实把维护群众权益和化解社会矛盾纠纷工作纳入法治化轨道。

一、充分认识健全依法维权和化解纠纷机制的重要性和必要性

当前,我国已经进入全面建成小康社会的决定性阶段。有效维护群众权益、妥善化解矛盾纠纷,是我们党治国理政面临的重要课题,是新的形势任务对党和政府提出的重大要求。在推进社会主义法治建设的进程中,必须建立健全依法维权和化解纠纷机制,推动形成运用法律手段、通过法律渠道、依照法律程序维护权益、化解纠纷的社会氛围。

健全依法维权和化解纠纷机制是法治社会建设的重要内容。四中全会提出推进法治社会建设的重大任务。社会依法规范运行是法治社会的基本特征,也是重要保障。在法治社会中,所有权力的运行都纳入法治轨道,公民依法理性表达利益诉求,社会矛盾纠纷依法有序得到解决,人民群众权利受到侵害时依法受到有效保护和救济。这就要求必须健全依法维权和化解纠纷机制,构建和畅通群众利益协调、权益保障的法律渠道,健全和完善矛盾纠纷化解的法律制度和工作机制,确保每个公民都依法律按程序行使权利、履行义务、承担责任、解决纠纷。

健全依法维权和化解纠纷机制是有效维护人民群众合法权益的必然要求。随着我国经济社会发展和民主法治进步,人民群众的权利意识日益增强,利益诉求也日益多元化。一方面,人们在权利受到侵害时越来越多地选择主张和维护权利,而不是忍气吞声、逆来顺受;另一方面,因利益诉求而引发的矛盾纠纷日益增多,解决这些矛盾纠纷关系到当事人维护和实现自身权利和利益。这就要求必须健全依法维权和化解纠纷机制,使人民群众能够方便顺畅地通过法律渠道、运用法律手段维护自身权益,能够选择最便捷、最适当的方式及时有效化解纠纷,减少纠纷解决成本,最大限度地保护自己的利益。

健全依法维权和化解纠纷机制是维护社会和谐稳定的迫切需要。当前,我国正处在社会转型期,各种人民内部矛盾和社会矛盾已经成为影响社会稳定很突出、处理起来很棘手的问题。同时,还要看到,大量社会矛盾和问题是由利益问题引发的。从人民内部和社会一般意义上说,维权是维稳的基础,维稳的实质是维权。对涉及维权的维稳问题,首先要把群众合理合法的利益诉求解决好。这就要求必须健全依法维权和化解纠纷机制,及时妥善处置化解各类社会矛盾纠纷,依法维护好、解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,促进社会和谐稳定。

二、强化法律在维护群众权益、化解矛盾纠纷中的权威地位

法律是党领导人民制定的,是人民意志的集中体现,具有普遍性、稳定性和确定性,因而也具有极大权威性。必须强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位,坚持运用法治思维和法治方式化解社会矛盾,维护群众权益。

要深入开展法治宣传教育。广泛开展全民普法活动,以案说法、以例释法,普及法律知识,传播法治理念,弘扬社会主义法治精神,增强群众法治观念和法治意识,引导群众自觉把法律作为指导和规范自身行为的基本准则,养成遇事找法、解决问题靠法的思维方式和行为方式,逐步改变社会上那种遇事不是找法而是找人的现象。各级领导干部和执法、司法人员要对宪法法律心怀敬畏,带头遵守法律,带头依法办事,用自己的实际行动引导群众尊重法律、信仰法治。

要切实做到严格执法、公正司法。执法、司法机关要严格依法办理每一起案件,切实维护好当事人合法权益,让人民群众切身感受到公平正义,树立起执法、司法公信力,以实际行动让老百姓相信法不容情、法不阿贵,只要是合理合法诉求,依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果,从而相信政法机关,相信法律,相信法治。要重点解决好损害群众权益的突出问题,决不允许对群众的报警求助置之不理,决不允许让普通群众打不起官司,决不允许滥用权力侵犯群众合法权益,决不允许执法犯法造成冤假错案。

要切实树立法律权威。坚决破除各种潜规则,绝不允许法外开恩,改变那种找门路托关系就能通吃、不找门路托关系寸步难行的现象,让托人情找关系的人不但讨不到便宜,相反要付出代价;改变那种大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决的现象,让合理诉求通过法律程序不闹也能得到解决,让无理要求不仅不能通过闹得到满足,触犯了法律还要承担责任;改变那种"法不责众"的现象,无论是谁,只要违反了法律,都要严格执法,依法予以追究,切实树立和维护法律的权威性和严肃性。

三、构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系

维护好、发展好人民群众权益是我们党一切工作的根本出发点和落脚点。要按照《决定》要求,加强制度机制建设,构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系,为有效维护群众利益提供健全完善的制度保障。

建立健全社会公平保障体系。要大力推进以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系建设,推动解决保障和改善民生的突出问题,让人民群众共享改革发展成果。大力促进教育公平,统筹城乡义务教育资源均衡配置,推进考试招生制度改革,健全家庭经济困难学生资助体系,确保幼有所学。健全促进就业创业体制机制,大力促进机会均等与就业公平,完善扶持创业的优惠政策,健全完善失业保险制度,促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业,确保壮有所为。健全网络化城乡基层医疗卫生服务运行机制,健全全民医保体系,加快健全重特大疾病医疗保障和救助制度,确保病有所医。建立更加公平可持续的社会保障制度,坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度,推进城乡最低生活保障制度统筹发展,确保老有所养。健全符合国情的住房保障和供应体系,加大保障房建设供应力度,确保住有所居。

建立健全群众利益表达维护机制。一是建立健全社会矛盾预警机制。坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,大力加强基层建设,健全完善基层党组织、政法综治机构、人民调解组织,发挥其扎根基层、联系群众的优势,第一时间了解群众疾苦,倾听群众呼声,反映群众利益诉求,及时发现和掌握社会矛盾线索,为党委、政府和有关部门决策、管理提供依据。二是建立健全群众利益表达机制和协商沟通机制。建立政府决策听证制度,凡涉及群众切身利益的重大决策,都要通过听证等方式广泛听取群众意见。完善人大代表联系群众机制,通过建立健全代表联络机构、网络平台等形式密切代表同人民群众联系,听取和反映群众诉求。构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道,充分发挥协商民主在群众利益表达和协商沟通中的独特作用;发展基层民主,推进基层协商制度化,建立健全居民、村民监督机制,维护基层群众利益;健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,维护和保障职工民主权利和利益。要改革完善信访工作制度,深入推进涉法涉诉信访改革,建立涉法涉诉信访依法终结制度,把信访纳入法治化轨道,引导群众依法理性表达诉求,通过法律渠道维护合法权益。三是建立完善社会救济救助机制。完善最低工资、最低生活保障制度,建立正常增长机制,努力防止和消除绝对贫困。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系,健全残疾人权益保障等制度,帮助解决就业、就医、就学等实际困难,切实改善特殊困难群体生存条件和生活环境。大力发展慈善事业,完善慈善捐减免税制度,支持慈善事业发挥扶贫济困作用。完善法律援助制度,扩大援助范围,健全司法救助体系,努力让经济确有困难的群众打得起官司,让生活陷入困境的当事人能够获得必要的救济帮助。

完善立体化社会治安防控体系。习近平总书记指出:"平安是人民幸福安康的基本要求,是改革发展的基本前提。"安居乐业是人民群众根本利益和切身利益所在。要着力构建党政主导、综治协调、部门负责、社会协同、全民参与的立体化社会治安防控体系建设格局,健全以源头防控、动态防控、重点防控、科技防控、网格防控、区域防控和网络防控为主要内容的立体化社会治安防控网,有效防范化解管控影响社会安定的问题,维护社会治安秩序。要深入开展基层平安创建活动,依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理,增强人民群众安全感。要毫不动摇地坚持依法严打方针,依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动,绝不允许其形成气候。同时,要贯彻落实宽严相济刑事政策,依法运用好"宽"的一手,最大限度减少社会对抗,努力化消极因素为积极因素。

四、健全社会矛盾纠纷预防化解机制

法治社会不是没有矛盾纠纷的社会,而是矛盾纠纷出现后能够得到及时有效解决的社会。在长期实践中,我国已经建立了调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等纠纷解决制度。要按照四中全会《决定》要求,适应新形势下化解矛盾纠纷的实际需要,进一步完善各项纠纷解决制度,建立健全不同纠纷解决制度运行顺畅、有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。

建立健全社会矛盾纠纷预防机制。开展重大决策社会稳定风险评估,是有效降低执政风险的"防火墙",是促进科学、民主、依法决策的"推进器"。凡是出台涉及人民群众切身利益的重大决策,都要把社会稳定风险评估作为前置程序、刚性门槛,努力使重大决策的过程成为党委政府倾听民意、改善民生、化解民忧的过程,最大限度地预防和减少社会矛盾的发生。要坚持和发展"枫桥经验",深入开展大下访、大排查、大调处活动,坚持抓早抓小抓苗头、及时就地化解,最大限度地把矛盾解决在基层、解决在萌芽状态,防止矛盾激化升级。

充分发挥不同纠纷解决制度的优势。因自身属性和制度设计不同,每一种纠纷解决制度各有其特点和优势。要引导当事人根据矛盾纠纷的性质和类型选择最适当的纠纷解决途径,充分发挥不同纠纷解决制度在化解特定类型矛盾纠纷中的作用。要坚持人民调解的民间性、自愿性,发挥互谅互让、成本低廉、方便快捷的特色,适应现代社会矛盾纠纷发展的新形势,大力加强行业性、专业性人民调解组织建设,在平等自愿的基础上,努力化解更多的民间基层矛盾纠纷。要完善仲裁制度,提高仲裁公信力,坚持仲裁中立性、保密性、专业性的特点,着力化解市场经济和涉外经贸领域的民商事纠纷。要完善行政复议制度,健全行政复议案件审理机制,妥善化解行政机关与相对人之间的争议,纠正违法或者不当行政行为。要健全行政裁决制度,依法明确行政裁决的适用范围、裁决程序和救济途径,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。要发挥诉讼作为解决社会矛盾纠纷最后一道防线的功能,健全完善刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼制度,促进司法公正,提高司法效率,树立司法权威,确保实现定分止争、案结事了。

建立完善各种纠纷解决制度有机衔接、相互协调机制。调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等纠纷解决制度,各具特色、各有优势,在化解矛盾纠纷中各自发挥独特作用。要建立完善多元化纠纷解决机制,实现各种纠纷解决制度有机衔接、相互协调,形成社会矛盾纠纷化解网络和工作合力。要切实贯彻执行有关法律规定,进一步完善调诉对接、裁审协调、复议诉讼衔接的机制,确保不同纠纷解决制度既能在各自领域和环节中有效发挥作用,又能够顺畅衔接、相互配合、相互支撑,强化纠纷解决效果。比如,《人民调解法》规定了人民法院对调解协议效力的确认和执行制度,这一制度的有效实施,对于提高人民调解公信力,防止经过调解的纠纷又涌入法院,从而减轻法院案件压力,具有重要作用。要健全完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立矛盾纠纷调解衔接配合机制,充分发挥调解这一具有鲜明中国特色的纠纷解决制度的独特作用。同时,要坚持调处结合、调判结合,能调则调,当处则处,该判则判,依法妥善化解矛盾纠纷,促进社会和谐稳定。

中国共产党执政史的新跨越

——访中国社科院中国廉政研究中心副秘书长高波

本报记者 许跃芝

形象地讲,十八届四中全会《决定》如同一个"法治罗盘",指出了依法执政的新路径,也给出了依规管党的新定位。可以预见,在崇尚法治信仰、彰显法治精神、普及法治文化的"法治新时态",中国共产党将打造依规管党"升级版",成为更具公信、更有权威的立法领导者、执法保证者、司法支持者和守法带头者

十八届四中全会的胜利召开,吹响了全面推进依法治国的"集结号"。这次全会亦创造了若干中共党史新纪录,如首度把法治作为中央全会主题、首次以法治主题作出全会决定等,这将给党的治理、国家治理带来哪些变化和影响?中国社会科学院中国廉政研究中心副秘书长高波向《经济日报》记者做了详细解读。

记者:改革开放以来,中国共产党治国理政走向成熟,党的全会往往将启动中国最重要的"议程设置"。如一中、二中全会主要聚焦党和国家的重要人事议题;三中全会侧重议决经济领域重大事项。为什么本次十八届四中全会锁定法治议题?

高波:"以律均清浊,以法定治乱。"十八届四中全会锁定法治议题,标志着我们党做出了一个顺应时代大势的重大战略抉择,开启了一个观察当下中国走向、预测未来发展前景的"巅峰时刻"。

依法治国和依规管党齐头并进,是中国法治体系建设的实践基础和重要特色。四中全会强调,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。事实上,中国法治体系建设既是执政党依法治国、厉行法治的实践进程,也伴随着中国共产党自身建设制度化、规范化的推进历程。

形象地讲,四中全会《决定》如同一个"法治罗盘",指出了依法执政的新路径,也给出了依规管党的新定位。从战略思维上看,对于在"法治新时态"中如何坚持中国共产党的领导,全会《决定》旗帜鲜明地做出了回答,如"既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党"的依法治国"二原则"等。从战术安排上看,全会《决定》要求完善党内法规制定体制机制,加大党内法规备案审查和解释力度,形成配套完备的党内法规制度体系;注重党内法规同国家法律的衔接和协调,提高党内法规执行力,运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处,促进党员、干部带头遵守国家法律法规。

可以预见,在崇尚法治信仰、彰显法治精神、普及法治文化的"法治新时态",中国共产党将打造依规管党"升级版",成为更具公信、更有权威的立法领导者、执法保证者、司法支持者和守法带头者。

记者:十八大以来,作风建设的强势和反贪惩腐的高压有目共睹。尽管党内监督"篱笆"越扎越密,然而,仍有不少人担心"作风问题反弹、贪腐旧病复发"。针对此,四中全会就如何从严治党进行部署和提振民众信心的?

高波:中国已将构建惩治和预防腐败体系上升为国家战略,党的纪律检查机关铁面执纪和国家司法机关从严执法,是建设惩防体系的动力"双核"与运行基础,也是中国特色法治体系的重要组成和基本保障。党中央横下一条心,一定要遏制住腐败蔓延势头。四中全会坚持问题导向,决意让强势变常势、高压变稳压——这个众望所归的"变压器"就是"法之重器"。

从查办案件的情况看,一些党员领导干部法纪意识淡薄,特权思想浓重,甚至出现逾越党纪国法底线的行为。正如全会决定所指出的,一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这既是政治生态恶化的重要表征,也是从严治党面临的严峻挑战。因此,习近平总书记反复强调,"加强党的建设,必须营造一个良好从政环境,也就是要有一个好的政治生态。"可以说,这个众望所归的"政治新生态",就是依纪依法依规从严治党的必然结果,是用法治高压倒逼"不敢腐"、用法律规范推动"不能腐"、用法治信仰促使"不想腐"的必然结果。

毋庸置疑,全会《决定》给从严治党提供了源源不断的"法治助力"。比如,在法治之光的照耀下,要坚持以公开为常态、不公开为例外原则,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开,这就为加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督提供了基本前提。由此,我们的党员干部和公职人员将要适应高透明度的从政环境,适应"八小时内外、办公室内外"的零容忍问责压力,适应"既管本人,又管家人;既管才德,又管财产"的全天候组织监督。

记者:全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。怎样理解通过推进依法治国释放出的多元"法治红利",将成为改革强党、依法执政的强大动力?

高波:我们党是一个有着8600多万党员的大党,肩负着带领13亿人民走中国特色社会主义道路的艰巨任务。只有在党的领导下锐意兴革、依法治国,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。

通过全面深化改革,我们不但收获了举世瞩目的"发展红利",也必将持续收获更多的"治理红利"。正如经济转型升级、提质增效所带来的"新常态",把党的领导贯彻落实到依法治国之中,把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来,善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,将给实现两个百年奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦营造一个"治理新常态"。

历史已经证明,党的正确主张上升为国家意志、转化为治理行动,每每在重大历史转折关口带来巨大政策利好。比如,十一届三中全会确定的改革开放议程,已经深刻改变了中国的面貌。30余年之后,要全面深化改革、打造中国经济升级版,必须全面防止"政府失灵、市场失灵",由执政党负责任地作好顶层设计和整体规划,给中国版社会主义市场经济配上一份"法治保险"。

由此,可以用法治思维和法治方式调整利益格局,打破利益藩篱,面对多元利益诉求定分止争,维护公平正义,促进共同富裕;可以全面推进简政放权,大力推动政府自我革命,向人民群众公开权力清单、负面清单和责任清单,让回归"为民、务实、清廉"的公仆本色和公益本位获得法治保障;可以加快规范司法行为,加强对司法活动的监督,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义;如此等等,不一而足。可以肯定的是,当四中全会提出的180多项重要改革举措一一"落地",不断指引中国的长期执政党走上强党之路的新征程,"法治中国、幸福中国、清廉中国"等美好蓝图必将成为现实!

陕西

本报讯 记者张毅报道:陕西省日前举办学习贯彻党的十八届四中全会精神首场宣讲报告会。参与十八届四中全会《决定》起草工作的陕西省委书记赵正永做专题报告。赵正永在报告中指出,要认真学习贯彻十八届四中全会精神,坚定不移走中国特色社会主义法治道路,积极推进法治陕西建设,努力为全面建成小康社会提供法治支撑和保障。

赵正永结合参与起草十八届四中全会《决定》的体会,从《决定》出台的重要背景和深远影响、核心要义和主要亮点、学习贯彻中需要着重把握的问题等方面进行了深入解读和系统辅导。

赵正永表示,当前我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,要战胜困难、实现目标,就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、迈出坚实步伐。《决定》再次向世人宣示了我们党坚持走中国特色社会主义道路的坚定决心,作出了全面推进依法治国一系列重大部署,在党和国家的历史上具有里程碑意义,必将引领国家治理领域进行一场广泛而深刻的革命。因而,要牢牢把握贯穿《决定》始终的一条红线,增强走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。要正确认识党的领导和依法治国的关系,始终坚守党的领导这一根本原则。要秉持宪法法律至上理念,切实维护宪法法律权威。要坚持依法治国与以德治国相结合,实现法律与道德相辅相成、法治与德治相得益彰。要依法依规从严管党治党、坚定不移持续推进反腐败斗争。

参加报告会的领导干部表示,要坚持领导干部带头,深入学习、调查研究、抓好贯彻,推动全会精神落地生根、开花结果。陕西省政法委有关负责人表示,要加强法治队伍建设,着力提高法治工作者的思想政治素质、业务工作能力和职业道德水准,引导他们始终忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。