深入学习贯彻四中全会精神

重庆市甘肃省贵州省开展专题学习活动

据新华社北京11月26日电 重庆市、甘肃省、贵州省等地方领导机关近日邀请专家学者，对党的十八届四中全会精神和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》内容进行宣讲和解读。

24日，全国人大法律委员会主任委员乔晓阳应邀到重庆市委礼堂作辅导报告。重庆有关部门负责同志上千人现场聆听了报告。

作为十八届四中全会文件起草组成员，乔晓阳在此次辅导报告中，紧密围绕四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，从准确领会全面推进依法治国的总目标和基本原则、深入把握全面推进依法治国的主要任务和举措、加强和改进党对全面推进依法治国的领导三个方面进行了解读和阐述。

“两小时的报告，资料翔实、旁征博引、语言生动，使人受益匪浅。”现场聆听报告的干部冯薇说，通过此次学习，自己对全会精神有了更深刻的认识。

25日，甘肃召开省委理论中心组学习会议，学习贯彻党的十八届四中全会精神。会议邀请全国人大常委会副秘书长王万宾作《坚持中国特色社会主义制度 全面推进依法治国》的专题辅导报告，从坚持和完善中国特色社会主义制度的高度，充分阐释党的十八届四中全会作出全面推进依法治国决定的重大历史和现实意义。

甘肃省人大常委会法制工作委员会综合处处长张浩说，通过学习并结合自身的工作实际，更加自觉意识到，今后在地方性立法工作的时候，必须在各个环节让人民群众充分参与，广泛听取他们的意见和建议，真正使法律体现人民意志，保障人民利益。（王晓磊 朱基钗 潘德鑫）

本报贵阳11月26日电 记者吴秉泽 王新伟报道：在贵州省委中心组26日举行的学习党的十八届四中全会精神报告会上，国家保密局局长孟祥锋围绕《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的重大意义、重大论断、重大关系和重大举措四个方面作辅导报告。

中共贵州省委书记赵克志说，两个多小时的辅导报告内容丰富，有高度亦有深度。他号召全省党员干部深入学习贯彻四中全会精神，全面推进依法治国、依法治省工作。

深入学习贯彻十八届四中全会精神 专论

□ 袁曙宏

健全依法决策机制

党的十八届四中全会作出的《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》）明确提出：“健全依法决策机制”“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。”同时，要求“完善党委依法决策机制”。我们一定要按照十八届四中全会的要求，把健全完善依法决策机制作为全面推进依法治国的一项重要任务，认真学习领会好《决定》精神，切实贯彻执行好《决定》部署。

一、充分认识健全依法决策机制的重要意义

（一）健全依法决策机制是深入推进依法行政、加快建设法治政府的迫切需要

决策是行政行为的起点，规范决策行为是规范行政权力的重点，也是法治政府建设的前端。行政机关能否做到依法决策，直接体现着其依法行政水平高低，直接决定着政府职能全面正确履行，直接关系到2020年法治政府基本建成目标的实现。

多年来，各级行政机关在推进依法行政的过程中，积累了不少依法决策的好经验好做法，决策的法治化水平不断提高，但决策尊重客观规律不够，听取群众意见不充分，乱决策、违法决策、专断决策、拍脑袋决策、应决策而不决策等问题也比较严重，损害了国家利益，侵害了群众权益，影响了党和政府形象。深入推进依法行政、加快建设法治政府，迫切需要健全依法决策机制，出台统一的重大行政决策程序制度，明确重大行政决策事项、主体、权限、程序和责任，着力推动重大改革、重要规划、重大民生、政府重大投资和建设项目等重点领域决策的法治化，以科学、刚性的决策制度约束规范决策行为，切实提高决策质量，努力控制决策风险，及时纠正违法不当决策，不断增强政府公信力和执行力。

（二）健全依法决策机制是坚持科学民主依法决策的必然要求

党的十八大报告提出，“坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序”。科学民主依法决策是决策机制和程序的内核。科学决策，就是要坚持从实际出发，运用科学方法，尊重客观规律，保证决策符合经济社会发展的客观实际和需要。民主决策，就是要坚持民主集中制，贯彻群众路线，保障人民群众通过多种途径参与决策，保证决策符合最大多数人的利益。依法决策，就是要坚持各项决策严格遵守宪法和法律规定，保证决策权限合法、程序合法、实体合法。科学决策是目标，民主决策是基础，依法决策是保障。落实科学民主依法决策，更可靠的还是健全依法决策机制，在总结实践经验的基础上建立一整套完善的决策制度，让广大公务员特别是各级党政领导干部在实际工作中学习掌握、正确运用、严格遵循，让科学民主依法决策的理念和要求内固于心、外化于行。

（三）健全依法决策机制是维护人民权益、实现公平正义的重要保障

随着我国经济社会的快速发展，社会利益日趋多元，社会矛盾高发频发，社会情绪更加复杂，决策中妥善处理各方利益诉求的挑战和困难明显加大，这就要求党委、政府决策不管是“做蛋糕”，还是“分蛋糕”，都要把维护人民权益和实现公平正义摆在更加突出的位置，保证决策能够得到广大人民群众的普遍认同和支持，保证改革发展成果能够公平惠及人民群众。要做到这一点，必须健全依法决策机制。科学合理的决策制度，能够把政府决策与做好群众工作紧密结合起来，开门让人民群众参与决策，公开决策事项、决策依据、决策过程、决策信息、决策结果，真心实意倾听民意、汇聚民智，实事求是权衡利弊、兼顾各方，保证合理的意见和诉求充分体现到决策之中，真正使人民权益最大化、公平正义法治化。

二、严格遵循依法决策机制的法定程序

党的十八届四中全会提出“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”，这是对健全依法决策机制主要内容提出的明确要求。要通过制定重大行政决策程序法律法规，明确规范五项程序的重点内容和步骤，把重大行政决策纳入法治化轨道。

（一）公众参与

公众参与是民主决策的重要体现，也是与群众关系最直接最密切的决策程序。决策中的公众参与工作做得越实越细越透，越能夯实决策的社会基础，越有利于决策后的执行和实施。要把握好社会公众“我要参与”的诉求和行政机关“我能做到”的限度，坚持“有限事项、多种方式、有据采纳、积极推进”。“有限事项”，就是对重大民生决策或者决策中涉及社会公众切身利益的事项，采取多种方式广泛听取社会公众特别是利害关系人的意见。“多种方式”，就是可以采取座谈会、公开征求意见、听证会、问卷调查、实地走访等多种方式方法，深入基层、走近群众，全面了解切身利益受到影响的各方面群体特别是弱势群体对决策的意见建议。“有据采纳”，就是要把公众意见作为决策的重要参考，认真研究公众意见并做好后续处理，合理意见要充分采纳，合法诉求要切实解决，对有重大分歧的问题要加强研究论证、反复协商协调，对公众意见的采纳情况、理由以及政府的取舍意见和考虑要及时公开反馈，这样即使最终决策不能让所有人满意，大部分人也能释然接受。“积极推进”，就是首先要把法律法规要求的“规定动作”做实做到位，决不“走过场”，同时积极创造条件，大胆尝试运用微博、微信等各种创新方式推动公众参与。

（二）专家论证

专家论证是科学决策的重要体现。科学决策不是要求行政机关工作人员成为事事通、样样行的科学家和专门家，而是要具备基本的科学思维，懂得把专业性、技术性问题交给专家，善于组织好专家进行科学论证评估，尊重专家意见，杜绝拍脑袋、凭感觉决策，或者局限于一时一地一事的个人经验决策。搞好专家论证，必须“选好专家、用好专家、待好专家”。“选好专家”，就是要健全专家遴选机制，打破只选“说行”“说好”的听话专家的“潜规则”，真正把专业能力、资质、经验和诚信作为主要遴选标准。“用好专家”，就是要为论证提供必要支持，使专家在充分了解政策背景、决策目标等信息的基础上开展论证工作；建立专家论证公开制度，通过公开机制促使其客观、独立、科学、负责地提出论证意见。“待好专家”，就是要提供适当礼遇和合理报酬，给予适度激励；认真对待论证意见并反馈采纳情况，以示充分尊重。

（三）风险评估

世界上不存在有百害而无一利的事物，现实中也不存在只有好处而没有风险的决策。把风险评估作为决策的法定程序，是防范决策风险、减少决策失误的重要举措，能够保证决策者在全面清醒认识决策负面影响的基础上进行决策。我国的决策风险评估尚处于起步阶段，存在评估机构不够专业、中立，评估机制不够完善，评估过程不够透明等问题。开展决策风险评估，要做到“应评尽评、综合评估、风险可控”。“应评尽评”，就是对重大决策事项要组织排查主要风险源、风险点，经排查认为存在社会稳定、环境、经济等风险的，应当按照规定进行风险评估，评估决策实施可能造成的不利影响，以及决策方案的合理性、可行性和可控性。应当进行风险评估而未评估的，一律不得作出决策。“综合评估”，就是要多方权衡、综合评判，通过舆情跟踪、抽样调查、重点走访、会商分析等方式，全面查找风险源、风险点，对决策可能引发的风险进行科学预测、综合研判，实事求是地确定风险等级，有针对性地提出风险防范措施和化解处置预案。“风险可控”，就是要把风险评估结论作为决策的重要依据，把风险是否可控作为作出决策的重要标准，保证在统筹兼顾的基础上审慎决策，既不能无视风险乱决策，也不能患得患失不敢决策。在决策过程中，经评估认为大部分群众有意见、反应特别强烈、可能引发大规模群体性事件的，应当区别情况作出不实施的决策，或者调整决策方案、降低风险等级后再行决策。经评估认为风险可控、可以作出决策的，也要把握好时机，把风险防范和化解处置的责任与措施落实在决策之前。

（四）合法性审查

合法性审查是依法决策的重要保障。随着依法决策观念逐渐确立，把出台规范性文件等政策措施类决策和政府订立合同等涉法事项交由法制机构进行合法性审查，已成为各地区各部门决策实践的普遍做法。但也存在着一些问题，如：审查的事项范围有限，尚未覆盖政府决策各个领域；法制机构的审查力量和能力还比较薄弱，承担不了更多审查任务；审查把关还不严，很多情况下只能“开路条”，不让“设关卡”。将合法性审查作为决策法定程序，要求法制机构主要从以下方面全面审查决策涉及的法律问题，提出审查意见：一是决策事项是否于法有据，经审查认为不属于决策机关法定职权范围的，建议不决策或者按照规定提请有权机关进行审批、依法授权。二是决策程序是否依法履行，未履行法定程序或者履行程序不符合规定的，建议补正或者重新履行相关程序。三是决策内容是否依法合规，经审查认为决策方案、备选方案或者风险防范化解处置措施等不符合有关法律、法规、规章及国家政策规定的，建议进行修改。未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交会议讨论。

（五）集体讨论决定

集体讨论决定是民主决策的重要内容。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法规定，政府工作中的重大问题，须经政府常务会议或者全体会议讨论决定。由此可见，集体讨论决定是落实行政首长负责制的必要制度形式，对重大决策事项未经集体讨论不得作出决策。集体讨论的目的是帮助行政首长更好地了解情况、集思广益、作出决策。实践中，重大决策作出前进行集体讨论，已成为大多数行政机关的普遍做法。坚持集体讨论决定，要求行政机关做到：一是审议形式符合法律规定。重大行政决策应当由政府常务会议、全体会议或者部门领导班子会议讨论决定。二是审议过程充分发扬民主。审议过程不能成为会议组成人员的“点头会”和行政首长的“一言堂”。承办单位要介绍决策方案及其法律法规政策依据、履行决策法定程序的有关情况、各方面提出的不同意见及研究处理情况等，会议组成人员要充分发表意见。行政首长和其他会议组成人员的意见、会议讨论情况和决定应当如实记录。

三、切实提高各级领导干部依法决策意识和能力

一个地区党委、政府能否做到依法决策，关键在各级党政领导干部。只有切实提高领导干部依法决策的意识和能力，使其能自觉并善于运用法治思维和法治方式谋划改革发展稳定各项工作，才能更好地发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，保证依法治国基本方略全面落实。

（一）各级领导干部要把依法决策贯彻到决策全过程

决策特别是重大决策，事关改革发展稳定大局。违法决策给国家和人民造成的重大损失，对党和政府公信力造成的严重损害，往往用很久的时间也难以挽回。依法决策，不能说起来漂亮、重要，干起来敷衍、不要，也不能光在合法性审查程序上“贴标签”，而要在确定议题、研拟方案、协商协调、听取意见、论证评估、审议决定、贯彻执行、调整纠错等各个环节都坚持依法办事，以切实提高决策质量，保证决策公信力和执行力。毋庸讳言，实践中还有一些领导干部把依法决策与改革发展稳定对立起来，认为依法决策会束缚手脚、干不成事。我们要深刻认识到，随着依法治国全面推进，法治中国决不应存在“法治洼地”，推动发展更不能靠牺牲法治作为代价。一项政策、一个项目在这个地方、这个部门过不去依法决策的关口，换个地方、换个部门也决不应该过得去。事实证明，通过违反法律规定、突破法律禁区作决策取得一时的政绩是不可靠的，也是守不住的，终究要通过纠正失误、治理环境、维护稳定甚至严惩腐败等高昂代价来加倍偿还。只有坚持依法决策，才能最大程度凝聚社会共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。这就要求各级领导干部一定要认真学习、真正尊崇、带头遵守宪法和法律，自觉在宪法和法律的范围内活动，努力做到越是工作重要、越是事情紧急、越是矛盾突出，越要自觉坚持依法决策、依法办事。

（二）积极发挥政府法制机构和法律顾问在重大决策中的作用

党的十八届四中全会《决定》指出：“积极推行政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。”政府法制机构是政府依法行政的参谋、助手和顾问，熟悉政府工作、精通法律知识、地位相对超脱，理应成为保证依法决策的中坚力量。政府法制队伍力量强了、水平高了，依法决策的水平就能够上一个新台阶。决策涉及的法律问题广泛、复杂，有时还需要引入外脑，由政府法制机构组织专家学者、专业律师等法律顾问提供更加专业的法律咨询论证服务。要解决法制机构力量薄弱的问题，大力加强政府法制机构建设，健全机构设置，明确工作职责，提供履职保障，使法制机构的规格、编制与其承担的服务依法决策、推进依法行政的职责和任务相适应。要解决法律顾问“聘而不用”“顾而不问”的问题，建立法律顾问的选拔聘用、联络协调、工作管理、绩效考评、奖励追责制度。要解决“只压任务、不给条件”问题，保障政府法制机构和法律顾问参与决策过程相关工作，列席审议决策的相关会议，有充分的时间精力对决策涉及的法律问题进行深入研究论证。要解决审查“走过场”问题，法制机构审查要坚持“不唯上、只唯法”，严格依照法律规定进行审查并给出明确意见，承办部门要根据审查意见研究修改决策方案、补正或者重作决策程序。

（三）建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制

党的十八届四中全会《决定》指出：“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。”责任是法律的生命。责任追究制度不完善、落实不到位，科学民主依法决策制度就是一纸空文。实践表明，决策失误是最大的失误。要坚持有错必究、有责必问，不论事发时责任人是在岗在任，还是已经升迁、调转或者离退休，都要一查到底、严格追究。要完善责任追究配套制度，实行决策绩效评估机制，科学判断决策失误；建立决策案卷制度，准确识别责任归属；完善决策过错认定标准和责任追究启动机制，提高责任追究制度的可操作性。要做到重大决策严重失误原因不查清不放过，责任人不处理不放过，整改措施不落实不放过。

法治中国进行时

创

> 我国一直高度重视对各种所有制经济和不同产权的合法保护，但目前，适应公有制多种实现形式的产权保护制度还不够完善。因而，要健全加强对国有、集体、社会、私人资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护制度，加强企业社会责任立法、完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制

王丛虎

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。产权是所有制的核心。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度才能有效地进行产权保护。

我国一直高度重视对各种所有制经济和不同产权的合法保护。早在1999年第九届全国人大二次会议通过的宪法修正案中就明确了“在法律范围内个体经济、私营经济等非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分”和“国家保护个体经济、私营经济的合法权利和利益”。而随后的2004年第十届全国人大第二次会议通过的宪法修正案，则进一步提出“国家保护个体经济、私营经济等非公有制经济的合法权利和利益，国家鼓励、支持和引导非公有制经济的发展，并对非公有制经济依法实行监督和管理”。我国以根本大法的形式给予了不同所有制经济及其权利以平等而无差别的保护。

不言而喻，社会主义市场经济本质上就是法治经济。而要想让市场在资源配置中起决定性作用，且更好发挥政府作用，就必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向。我国业已成熟的社会主义特色法律体系，在不同层次和领域都积极落实了宪法对于产权保护规定。

但也应该看到，适应公有制多种实现形式的产权保护制度还不够完善。这主要表现在对于产权保护的立法仍存在盲点，已有的法律法规还不够成熟，对市场主体的权利义务界定还不够清楚，对产权的平等保护力度还有待进一步加强，违法处罚性的规定还缺乏震慑力、且针对性和可操作性还不强，等等。为此，党的十八届四中全会提出要“创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度”。这就要求我们：要健全加强对国有、集体、社会、私人资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护制度；要加强保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，并强化企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求；要加强企业社会责任立法、完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制；要加强市场法律制度建设，编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规等。

目前，15.5万户国有企业，遍及各个行业领域，涉及各类社会关系。国有企业改革发展正处于攻坚阶段和关键时期，改革越是进入深水区，越要强调依法合规，坚守法律底线。尤其是在推动改革的过程中，必须注重履行法定程序，依法实施法律监督，有效防范违规操作、避免国有资产流失。

产权保护不仅要完善立法，还要强化执法。党的十八届四中全会提出“全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象”，这就要求我们把权力运行纳入法治轨道，让市场参与者拥有安全、稳定的预期，让公有制多种实现形式的产权得到真正的法律平等保护。

（作者单位：中国人民大学公共管理学院）

集专利商标版权管理和执法于一身

上海浦东率先设立独立的知识产权局

本报讯 记者李治国报道：集专利、商标、版权行政管理和综合执法职能于一身，全国首家单独设立的知识产权局日前在上海浦东新区正式成立，并将于2015年1月1日正式运行。这是上海市继工商、质监、食药监“三局合一”之后的又一次行政综合改革实践，也是上海浦东以综合配套改革试点为契机，探索建立与国际接轨的知识产权体系的重要举措。

新成立的浦东新区知识产权局将全面履行辖区内的专利、商标、版权的行政管理和执法职能，实现区内知识产权工作的统一规划、统一管理和统一执法，做到“一个部门管理，一个窗口服务，一支队伍办案”，形成体制合理、保护有力、激励明显、服务到位的知识产权工作体系。

“随着TPP、TTIP等国际服务贸易和投资新规则谈判的推进，关税和其他商业管制壁垒将逐步削弱，而知识产权保护标准将日益提升，这已成为发达国家进一步掌控世界贸易规则的核心手段。”国家知识产权局副局长何志敏介绍，推动知识产权体制改革，建立与国际接轨的知识产权体系，既是我国改革进入深水区后的必然选择，也是浦东建设国家综合配套改革试验区的必然要求。

本版编辑 韩 叙