

《习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)》连载⑦

# 六、全力推进法治中国建设

## ——关于全面依法治国

全面依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是“四个全面”战略布局的重要组成部分。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,从实现国家治理体系和治理能力现代化的高度提出了全面依法治国这一重大战略部署。党的十八届四中全会专题研究依法治国问题,并作出我们历史上第一个关于加强法治建设的专门决定,开启了中国法治新时代。

### 1.党领导人民治理国家的基本方略

法律是治国之重器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。要推动我国经济社会持续健康发展,不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景,必须全面推进社会主义法治国家建设。

全面依法治国,是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择。新中国成立初期,我们党在废除旧法统的同时,积极运用新民主主义革命时期根据地法制建设的成功经验,抓紧建设社会主义法治,初步奠定了社会主义法治的基础。后来,社会主义法治建设走过一段弯路,付出了沉重代价。党的十一届三中全会以来,我们党把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略,把依法执政确定为党治国理政的基本方式,始终把法治放在党和国家工作大局中来考虑、来谋划、来推进,依法治国取得重大成就。经验和教训使我们深刻认识到,法治是治国理政不可或缺的重要手段。在我们这样一个大国,要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,必须秉持法律这个准绳,用好法治这个方式。

全面依法治国,是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化的重要保证。当前,我国改革发展稳定形势总体是好的,但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出,人民内部矛盾和其他社会矛盾凸显,党风政风也存在一些不容忽视的问题,其中大量矛盾和问题与有法不依、执法不严、违法不究相关。人民群众对法治的要求越来越高,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。要妥善解决经济社会发展中一系列突出矛盾和问题,必须密织法律之网,强化法治之力。要把依法治国摆在突出位置,把党和国家工作纳入法治化轨道,坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,依靠法治解决各种社会矛盾和问题,确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。

全面依法治国,是着眼于实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑。从现在的情况看,只要国际国内不发生大的波折,经过努力,全面建成小康社会的目标可以如期实现。但“不谋万世者,不足谋一时”,如何确保实现全面建成小康社会目标?全面建成小康社会之后路该怎么走?如何跳出“历史周期率”、实现长期执政?如何实现党和国家长治久安?这些都是需要深入思考的重大问题。世界上一些国家虽然一度实现快速发展,但并没有顺利迈进现代化门槛,而是落入这样或那样的“陷阱”,很大程度上与法治不密切相关。小智治事,中智治人,大智立法。必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持依法治国、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。习近平总书记指出:“我们提出全面推进依法治国,坚定不移厉行法治,一个重要意图就是为子孙万代计、为长远发展谋。”

### 2.坚定不移走中国特色社会主义法治道路

全面依法治国,必须走对路。如果路走错了,南辕北辙了,那再提什么要求和举措也都没有意义了。在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上,我们要树立自信、保持定力。

必须坚持中国共产党的领导。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。全面依法治国,要有利于加强和改善党的领导,有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命,决不是削弱党的领导。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法履行职责职能、开展工作统一起来,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,善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

必须坚持人民主体地位。我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位,也保证了人民在全面依法治国中的主体地位。坚持人民主体地位,必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。要保证人民在党的领导下,依照法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程,使法律及其实施充分体现人民意志。要充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

必须坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性,是社会主义法治的基本要求。坚持法律面前人人平等,必须体现在立法、执法、司法、守法各个方面。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威,都必须在宪法法律范围内活动,都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务,都不得有超越宪法法律的特权。任何违反宪法法律都要受到追究,绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。

必须坚持依法治国和以德治国相结合。法律是成文的道德,道德是内心的法律,法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。治理国家、治理社会必须一手抓法治、一手抓德治,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。要发挥好法律的规范作用,以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用。要发挥好道德的教化作用,以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用。

必须坚持从中国实际出发。走什么样的法治道路,建设什么样的法治体系,是由一个国家的国情决定的。全面依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,突出中国特色、实践特色、时代特色,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。坚持从中国实际出发,不等于关起门来搞法治。要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果,但必须坚持以我为主、为我所用,认真鉴别、合理吸收,不能搞“全盘西化”,不能搞“全面移植”,不能照搬照抄。

### 3.建设中国特色社会主义法治体系

全面依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。习近平总书记强调,这个总目标“既明确了全面推进依法治国的性质和方向,又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手,对全面推进依法治国具有纲举目张的意义”。法治体系作为法治建设的“纲”,是国家治理体系的骨干工程。全面依法治国,就要加快形成完备的法律规范体系,高效的法治实施体系,严密的法治监督体系,有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系。

建设中国特色社会主义法治体系,首要的是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。要维护宪法尊严、权威,健全宪法实施和监督制度。坚持立法先行,坚持立改废释并举,加快完善法律、行政法规、地方性法规体系,完善包括市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在内的社会规范体系,为全面依法治国提供基本遵循。要完善立法体制,深入推进科学立法、民主立法,抓住提高立法质量这个关键。要优化立法职权配置,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,健全立法起草、论证、协调、审议机制,完善法律草案表决程序,增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性,提高法律法规的可执行性、可操作性。要明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。要加强重点领域立法,及时反映党和国家事业发展要求、人民群众关切期待,对涉及全面深化改革、推动经济发展、完善社会治理、保障人民生活、维护国家安全法律抓紧制定、及时修改。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。法律的有效实施,是全面依法治国的重点和难点。宪法是国家的根本大法。坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。坚持依宪治国、依宪执政,就是要坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇,坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。必须明确,我们坚持的依宪治国、依宪执政,与西方所谓的“宪政”本质上是不同的,不能用所谓“宪政”架空中国共产党的领导。要依据宪法治国理政,坚决纠正一切违反宪法的行为。要按照有法必依、执法必严、违法必究的要求,加快建设执法、司法、守法等方面的体制机制,坚持依法行政和公正司法,增强全民法治观念,确保法律的全有效实施。

全面依法治国,要建立严密的法治监

督体系。权力不论大小,只要不受制约和监督,都可能被滥用。习近平总书记指出:“没有监督的权力必然导致腐败,这是一条铁律。”要以规范和约束公权力为重点,加大监督力度,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,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督合力和实效,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

建设中国特色社会主义法治体系,必须进一步健全法治保障体系。要切实加强对改进党对全面依法治国的领导,提高依法执政能力和水平,为全面依法治国提供有力的政治和组织保障。加强法治专门队伍和法律服务保障队伍建设,加强机构和经费保障,为全面依法治国提供坚实人才保障和物质条件。改革和完善不符合法治规律、不利于依法治国的体制机制,为全面依法治国提供完备的制度保障。弘扬社会主义核心价值观,增强全民法治观念,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制,使尊法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。

建设中国特色社会主义法治体系,必须加强党内法规制度建设。党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。要完善党内法规制定体制机制,注重党内法规同国家法律的衔接和协调,构建以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内法规制度体系,提高党内法规执行力。

### 4.维护社会公平正义、司法公正

全面依法治国,必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行。公平正义是中国特色社会主义的内在要求,是我们党追求的一个十分崇高的价值目标。全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必追求公平正义,保护人民权益、伸张正义。

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。这就要求我们在实践中维护社会公正。所谓公正司法,就是受到侵害的权利一定会得到保护和救济,违法犯罪活动一定要受到制裁和惩罚。如果人民群众通过司法程序不能保证自己的合法权益,那司法就没有公信力,人民群众也不会相信司法。人民群众每一次经历诉求无门、每一次经历冤假错案,损害的都不仅仅是他们的合法权益,更是法律的尊严和权威,是他们对社会公平正义的信心。法律本来应该具有定分止争的功能,司法审判本来应该具有终局性的作用,如果司法不公、人心不服,这些功能就难以实现。习近平总书记强调,要“努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义,决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益”。

推进公正司法,要重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题。我国司法工作中存在的突出问题,很多与司法体制和司法工作机制不合理安排,必须进一步深化司法体制改革。要从确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度三个方面,着力破解体制性、机制性、保障性障碍,不断提高司法公信力,发挥公正司法对维护社会公平正义最后一道防线的作用。

推进公正司法,要坚持司法为民,改进司法工作作风。法律不应该是冷冰冰的,司法工作也是做群众工作。一纸判决,或许能够给当事人正义,却不一定能解开当事人的“心结”。“心结”没有解开,案件也就没有真正了结。要通过热情服务,切实解决好老百姓打官司难问题。特别是要加大对困难群众维护合法权益的法律援助,加快解决有些地方没有律师和欠发达地区律师资源不足问题。司法工作者要密切联系群众,如果不懂群众语言、不了解群众疾苦、不熟知群众诉求,就难以掌握正确的工作方法,难以发挥应有的作用。

推进公正司法,要坚持以公开促公正、树公信。阳光是最好的防腐剂。权力运行不见阳光,或有选择地见阳光,公信力就无法树立。执法司法越公开,就越有权威和公信力。涉及老百姓利益的案件,除法律规定的情形外,一般都要公开。要增强主动公开、主动接受监督的意识,完善机制、创新方式、畅通渠道,依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和裁判文书。对公众关注的案件,要提高透明度,让暗箱操作没有空间,让司法腐败无法藏身。

“举直错诸枉,则民服;举枉错诸直,则民不服。”推进公正司法,各级党组织和领导干部都要旗帜鲜明支持司法机关依法独立公正行使职权,绝不容许利用职权干预司法。司法人员要刚正不阿、勇于担当,敢于依法排除来自司法机关内部和外部的干扰,坚守公正司法的底线。

### 5.在党的领导下依法治国、厉行法治

全面依法治国这件大事能不能办好,

最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力。这其中最重要的,就是要正确认识把握党和法的关系。习近平总书记指出:“党和法的关系是一个根本问题,处理得好,则法治兴、党兴、国家兴;处理得不好,则法治衰、党衰、国家衰。”

社会主义法治必须坚持党的领导。离开了党的领导,中国特色社会主义法治体系、社会主义法治国家就建不起来。同时也要看到,党的领导必须依靠社会主义法治。在我国,法是党的主张和人民意愿的统一体现,党领导人民制定宪法法律,党领导人民实施宪法法律,党自身必须在宪法法律范围内活动,这就是党的领导力量的体现。党和法、党的领导和依法治国是高度统一的。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。现在,有一些人提出诸如“党大还是法大”这样似是而非甚至极端错误的观点,这是一个伪命题。少数人之所以热衷于炒作这个命题,是醉翁之意不在酒,是想把党的领导和法治割裂开来、对立起来,最终达到否定、取消党的领导的目的。

对各级党组织、各级领导干部来说,真正要解决的,是“权大还是法大”的问题,这是一个真命题。各级党组织、各级领导干部手中的权力是党和人民赋予的,是上下左右有界受控的,不是可以为所欲为、随心所欲的。要把厉行法治作为治本之策,把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来,真正做到谁把法律当儿戏,谁就必然要受到法律的惩罚。

全面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。要始终坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,加强对全面依法治国的统一领导,统一部署、统筹协调,不断提高党领导依法治国的能力和水平,努力实现国家各项工作法治化,向着建设法治中国不断前进。

### 6.领导干部要做尊法守法学法用法的模范

我们党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现的,他们的信念、决心、行动,对全面依法治国具有十分重要的意义。因此,领导干部要做尊法守法学法用法的模范,是实现全面依法治国目标和任务的关键所在。

带头尊崇法治、敬畏法律。每个领导干部都要深刻认识到,维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威,捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的权威,保证宪法法律实施就是保证党的尊严,保证宪法法律实施就是保证党的尊严和人民共同意志的实现。每个领导干部都要牢固树立法治至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念,对各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为要挺身而出、坚决斗争。对领导干部的法治素养,从其踏入干部队伍的那一天起就要开始抓,加强教育、培养自觉,加强管理、强化监督。

带头了解法律、掌握法律。学法懂法是守法用法的前提。领导干部要系统学习中国特色社会主义法治理论,准确把握我们党处理法治问题的基本立场。首要的是学习宪法,还要学习同自己所担负的领导工作密切相关的法律法规。各级领导干部尤其要弄明白法律规定怎么用权,什么事能干、什么事不能干,心中高悬法律的明镜,手中紧握法律的戒尺,知晓为官做事的尺度。

带头遵纪守法、捍卫法治。领导干部要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,带头遵守法律、执行法律,带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。谋划工作要运用法治思维,处理问题要运用法治方式,说话做事要先考虑一下是不是合法。党纪国法不能成为“橡皮泥”、“稻草人”,违纪违法都要受到追究。

带头厉行法治、依法办事。领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。要把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容,相同条件下优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。

领导干部不但要做尊法守法学法用法的模范,更要自觉将推动全社会树立法治意识、增强全民法治观念扛在肩上、记在心上、落在行动上。要通过带头推进全民普法、带头尊法守法,模范守法用法的行动和努力,不断增强人民群众对法治的内心拥护和真诚信仰,切实增强全社会厉行法治的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使尊法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求。

法律,国家的基石,只有形成全民信仰法律的氛围,社会才能得以良性地运转。“5年来,特别是党的十八大以来,各地区、各部门、各单位和广大普法工作者扎实工作、开拓创新,‘六五’普法规划顺利实施,法治宣传教育工作取得了明显成效。”司法部副部长吴爱英说。

“六五”普法以来,以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系得到深入宣传,多层次多领域依法治理不断深化,全社会法治观念明显增强,法治宣传教育在建设社会主义法治国家中发挥了重要作用。

宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程。深入学习宣传宪法,是普法工作的重中之重。“六五”普法期间,各地认真学习、宣传宪法尤其是宪法确立的我国根本政治制度和公民权利义务等内容,增强宪法意识,弘扬宪法精神。

在现行宪法实施30周年之际,习近平总书记发表重要讲话,全国人大常委会设定国家宪法日,建立宪法宣誓制度。各地以纪念宪法实施30周年和国家宪法日等为契机,开展宪法宣誓、宪法宣传周、宪法知识竞赛等活动,全国宪法宣传教育掀起新高潮。

“我们始终坚持把学习宣传宪法作为全民普法首要任务,在全社会普遍开展宪法学习宣传。”据吴爱英介绍,中央宣传部、司法部在全国开展“学习宪法、尊崇宪法”主题活动,各地各部门通过举办宪法学习报告会、讲座、知识竞赛和宪法进家庭等活动,推动宪法家喻户晓。司法部、全国普法办、中央电视台在每年“12·4”全国法制宣传日评选全国十大法治人物,制播宪法宣传特别节目。教育部、司法部在全国40万所中小学开展“晨读宪法”活动。

与此同时,各地结合发展改革实际,广泛宣传学习我国基本法律和促进经济发展、保障改善民生、加强社会管理、预防打击腐败等方面的法律。并在宣传法律法规知识的同时,注重弘扬法治精神,积极引导人民内心拥护和真诚信仰法律。据介绍,“六五”普法期间,司法部会同有关部门组织“六五”普法讲师团成员,举办中国特色社会主义法律体系巡回宣讲活动,并制发系列法治讲座光盘。结合贯彻落实中央“八项规定”精神、党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育等,加强反腐倡廉法律法规和党章党规学习宣传。

领导干部这一“关键少数”正是普法的重点所在,执法者首先应成为法律信仰者。国家机关履行社会管理职责,国家工作人员要做尊法、学法、守法、用法的榜样。

“强化国家机关工作人员学法用法制度,提高各级领导干部和国家工作人员学法用法水平是‘六五’普法的一项重点”,吴爱英说,过去五年来,各地各部门普遍建立党委(党组)中心组学法制度,把法治纳入干部录用和晋职培训内容。一些地方把学法用法情况纳入公务员考核和领导班子、领导干部述职内容。2016年1月,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》,对国家工作人员学法用法进一步作出部署。

全国人大内务司法委员会进一步提出建议,在接下来的普法实践中,各级国家机关党委、党组应带头学法,集体学法要成为中心组学习的经常性议题,凡重大决策须经合法性审查,审查不通过者不得擅作决定。要严格执行法律职业资格和执法人员持证上岗制度。要严格执法,牢固树立权由法定、权依法使的法治理念,执法依据、流程、结果应当公开、透明,接受监督。

青少年也是法治教育的重点对象。据介绍,“六五”普法期间,教育部会同司法部等部门研究制定青少年法治教育大纲,推动把法治教育纳入国民教育体系,完善学校、家庭、社会“三位一体”青少年法治教育格局。各地积极落实青少年法治教育教材、课时、师资、经费,加强青少年法治教育基地建设,全国共建立基地3万多个,96.5%以上的中小学配备了法治辅导员。司法部、共青团中央每年举办青少年网上法律知识竞赛,5年共吸引1000多万名青少年参加。

为了丰富普法形式,各地纷纷搭建了贴近群众的普法平台。据统计,全国共创办普法网站3730个,官方微博(微信)3746个,粉丝超过3000万。山东将法治元素嵌入著名景区、融入繁华街区、纳入乡镇村庄、注入建制小区。黑龙江等地利用植树节、妇女节、消费者权益日、禁毒日、消防日、重阳节等时间节点开展法治宣传活动。云南在少数民族地区推进用民族干部宣讲法治、用民族语言传播法治、用民族文字诠释法治、用民族节庆展示法治、用民族文化弘扬法治等“五用”普法工作。

“审理一个案件,宣传一部法律,教育一方群众”,以案释法是不可替代的普法方式,能够结合典型案例和热点问题开展生动直观的法治宣传教育。因此各地都十分注重利用法庭这个重要阵地,组织公民旁听法院庭审和法官审后释法。记者了解到,重庆专门出台《以案释法工作意见》,法院、检察院、行政执法部门落实以案释法主体责任,以案释法趋于规范化。

“六五”普法的成功离不开组织领导和工作保障的加强,吴爱英说,“各地各部门把法治宣传教育工作摆在重要位置,主要负责同志积极履行法治建设第一责任人职责”。据介绍,各地普遍成立由党政主要负责同志牵头的普法依法治理工作领导小组,定期召开会议协调普法工作的开展,明确牵头单位,分解普法任务,强化主体责任,推动落实“谁执法谁普法”责任制。在普法经费投入方面,各地列入财政预算,专款专用并逐年增加。5年中,山东、云南财政累计投入普法经费均超亿元。普法志愿者队伍给普法提供了人才保障,据统计,全国有普法志愿者队伍4.7万支,志愿者157.3万人。

本报记者

李

哲

法