

学习参考

中共上海应用技术学院委员会宣传部
主编：张自慧 编辑：吕客
联系信箱：xcb@sit.edu.cn

编发日期：2014 年 11 月 28 日
电话：6087368 6087362
办公地点：行政楼 412 室 416 室

目录

1. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定全文
2. 习近平：关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明
3. 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》诞生记
4. 新华社：开创法治中国新天地
5. 瞭望：运用法治思维和法治方式推进改革
6. 中国纪检监察报：制度笼子越扎越紧
7. 四中全会公报解读之一：坚持党的领导与依法治国的统一
8. 四中全会公报解读之二：依宪治国是全面推进依法治国的基石
9. 四中全会公报解读之三：党治国理政新的起点
10. 四中全会公报解读之四：依法治国，国家治理现代化根本保障
11. 四中全会公报解读之五：依法执政是法治工作的核心
12. 四中全会公报解读之六：《决定》清晰勾画出法治政府框架
13. 四中全会公报解读之七：党的领导是理解中国法治的钥匙
14. 四中全会公报解读之八：以良法善治推进全面深化改革
15. 四中全会公报解读之九：从“法制体系”向“法治体系”迈进

中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定全文

(2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过)

为贯彻落实党的十八大作出的战略部署，加快建设社会主义法治国家，十八届中央委员会第四次全体会议研究了全面推进依法治国若干重大问题，作出如下决定。

一、坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系

依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

我国正处于社会主义初级阶段，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，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，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。面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我

国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，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，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。

同时，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，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。这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全面推进依法治国，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。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、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，促进国家治理体系和治理能力现代化。

实现这个总目标，必须坚持以下原则。

——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。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。我国

宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，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。依法执政，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。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、检察机关依法依章程履行职能、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。

——坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须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，管理经济文化事业，管理社会事务。必须使人民认识到法律既是保障自身权

利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

——坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性。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。必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，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。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

——坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

——坚持从中国实际出发。中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循。必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法

治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。汲取中华法律文化精华，借鉴国外法治有益经验，但决不照搬外国法治理念和模式。

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，需要付出长期艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，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。

二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施

法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

（一）健全宪法实施和监督制度。宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法。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。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。

将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

（二）完善立法体制。加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

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。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

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。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策

机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。加强法律解释工作，及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

（三）深入推进科学立法、民主立法。加强人大对立法工作的组织协调，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。

健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。

（四）加强重点领域立法。依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。

社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，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，完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。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。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，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序。加强军民融合深度发展法治保障。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

完善国家机构组织法，完善选举制度和工作机制。加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化，健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐等一大批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产

者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

三、深入推进依法行政，加快建设法治政府

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

（一）依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县 governments 执行职责。

（二）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。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。

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。

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。

（三）深化行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。理顺行政强制执行体制。理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

（四）坚持严格规范公正文明执法。依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。

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。

（五）强化对行政权力的制约和监督。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、舆论监督制度建设，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。

加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计职业化建设。

（六）全面推进政务公开。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。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。

涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府

信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。

四、保证公正司法，提高司法公信力

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。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，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。

（一）完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。

建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

（二）优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、

司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。

改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。完善主审法官、合

议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。

加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

（三）推进严格司法。坚持以事实为根据、以法律为准绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。

推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史的检验。

（四）保障人民群众参与司法。坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审员制度公信度。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。

构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、

检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

（五）加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。

切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。依法保障胜诉当事人及时实现权益。

落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

（六）加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。严禁司法人员私下接触当事人及律师、泄露或者为其打探案情、接受吃请或者收受其财物、为律师介绍代理和辩护业务等

违法违纪行为，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。

对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决反对和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法、野蛮执法行为。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

五、增强全民法治观念，推进法治社会建设

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，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。

（一）推动全社会树立法治意识。坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。

健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领

导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务观念。加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，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共同追求和自觉行动。

加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

（二）推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导

引、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

（三）建设完备的法律服务体系。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。

发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

（四）健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。

构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障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。

健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，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。

深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。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。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。

六、加强法治工作队伍建设

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

（一）建设高素质法治专门队伍。把政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，加强立法队伍、行政执法队伍、司法队伍建设。抓住立法、执法、司法机关各级领导班子建设这个关键，突出政治标准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。

推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，建立法律职业人员统一职前培训制度。建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军

队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制。加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设。加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。

建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。

（二）加强法律服务队伍建设。加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。提高律师队伍业务素质，完善执业保障机制。加强律师事务所管理，发挥律师协会自律作用，规范律师执业行为，监督律师严格遵守职业道德和职业操守，强化准入、退出管理，严格执行违法违规执业惩戒制度。加强律师行业党的建设，扩大党的工作覆盖面，切实发挥律师事务所党组织的政治核心作用。

各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师，企业可设立公司律师，参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险。明确公职律师、公司律师法律地位及权利义务，理顺公职律师、公司律师管理体制机制。

发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律

服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制，逐步解决基层和欠发达地区法律服务资源不足和高端人才匮乏问题。

（三）创新法治人才培养机制。坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究阵地，加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围。坚持立德树人、德育为先导向，推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。

健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。

七、加强和改进党对全面推进依法治国的领导

党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。

（一）坚持依法执政。依法执政是依法治国的关键。各级党组织和领导干部要深刻认识到，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尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责。各级党委要领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织在依法治国中积极作用。

人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织和党员干部要坚决贯彻党的理论和路线方针政策，贯彻党委决策部署。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度。加强政法机关党的建设，在法

治建设中充分发挥党组织政治保障作用和党员先锋模范作用。

（二）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。党章是最根本的党内法规，全党必须一体严格遵行。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。

党的纪律是党内规矩。党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。对违反党规党纪的行为必须严肃处理，对苗头性倾向性问题必须抓早抓小，防止小错酿成大错、违纪走向违法。

依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，形成严密的长效机制。完善和严格执行领导干部政治、工作、生活待遇方面各项制度规定，着力整治各种特权行为。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，对任何腐败行为和腐败分子，必须依纪依法予以坚决惩处，决不手软。

（三）提高党员干部法治思维和依法办事能力。党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，高

级干部尤其要以身作则、以上率下。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。

（四）推进基层治理法治化。全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民的意识，提高依法办事能力。加强基层法治机构建设，强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。

（五）深入推进依法治军从严治军。党对军队绝对领导是依法治军的核心和根本要求。紧紧围绕党在新形势下的强军目标，着眼全面加强军队革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平。

坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革，深化军队领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面改革，加快完善和发展中国特色社会主义军事制度。

健全适应现代军队建设和作战要求的军事法规制度体系，严格规范军事法规制度的制定权限和程序，将所有军事规范性文件纳入审查范围，完善审查制度，增强军事法规制度科学性、针对性、适用性。

坚持从严治军铁律，加大军事法规执行力度，明确执法责任，完善执法制度，健全执法监督机制，严格责任追究，推动依法治军落到实处。

健全军事法制工作体制，建立完善领导机关法制工作机构。改革军事司法体制机制，完善统一领导的军事审判、检察制度，维护国防利益，保障军人合法权益，防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度，在各级领导机关设立军事法律顾问，完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度。改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养，把法律知识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系，列为军队院校学员必修课和部队官兵必学必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

（六）依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一。坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力，全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，依法行使中央权力，依法保障高度自治，支持特别行政区行政长官和政府依法施政，保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作，防范和反对外部势力干预港澳事务，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展，完善涉台法律法规，依法规范和保障两岸人民关系、推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”，增进维护一个中国框架的共同

认知，推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作，共同打击跨境违法犯罪活动。

（七）加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系，促进构建开放型经济新体制。积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面。加强反腐败国际合作，加大海外追赃追逃、遣返引渡力度。积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国有组织犯罪。

各级党委要全面准确贯彻本决定精神，健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，制定实施方案，确保各项部署落到实处。

全党同志和全国各族人民要紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，积极投身全面推进依法治国伟大实践，开拓进取，扎实工作，为建设法治中国而奋斗！

习近平：关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明

受中央政治局委托，我就《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》起草情况向全会作说明。

一、关于全会决定起草背景和过程

党的十八届三中全会后，中央即着手研究和考虑党的十八届四中全会的议题。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，需要从法治上提供可靠保障。

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；到2020年，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。党的十八届三中全会进一步提出，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面贯彻落实这些部署和要求，关系加快建设社会主义法治国家，关系落实全面深化改革顶层设计，关系中国特色社会主义事业长远发展。

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。全面推进依法治国，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、

确保党和国家长治久安的根本要求。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，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。

改革开放以来，我们党一贯高度重视法治。1978年12月，邓小平同志就指出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出，发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出，依法治国是社会主义民主政治的基本要求，强调要全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。党的十八大强调，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。

党的十八大以来，党中央高度重视依法治国，强调落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程，强调坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式；依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政；新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，

必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政；党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

现在，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区。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，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。全面推进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，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列战略部署，全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

基于这样的考虑，今年1月，中央政治局决定，党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题并作出决定。为此，成立由我任组长，张德江同志、王岐山同志任副组长，相关部门负责同志、两位省里的领导同志参加的文件起草组，在中央政治局常委会领导下进行文件起草工作。

1月27日，党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题征求意见的通知》。2月12日，文件起草组召开第一次全体会议，文件起草工作正式启动。2月18日至25日，文件起草组组成8个调研组分赴14个省区市进行调研。

从各方面反馈的意见和实地调研情况看，大家一致认为，党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题并作出决定，意义重大而深远，符合党和国家事业发展需要和全党全国各族人民期盼。大家普遍希望通过这个决定明确全面推进依法治国的指导思想和总体要求，深刻阐明党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题，针对法治工作中群众反映强烈的突出问题提出强有力的措施，对社会主义法治国家建设作出顶层设计。

文件起草组在成立以来的8个多月时间里，深入调查研究，广泛征求意见，开展专题论证，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议全会决定。8月初，决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内老同志意见，还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看，各方面一致认为，全会决定直面我国法治建设领域的突出问题，立足我国社会主义法治建设实际，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则，提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措，回答了党的领导和依法治国的关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切。各方面一致认为，全会决定鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大论断，明确建设社会主义法治国家的

性质、方向、道路、抓手，必将有力推进社会主义法治国家建设。

在征求意见的过程中，各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对全会决定作出重要修改。

二、关于全会决定的总体框架和主要内容

中央政治局认为，全面推进依法治国涉及改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域，必须立足全局和长远来统筹谋划。全会决定应该旗帜鲜明就法治建设的重大理论和实践问题作出回答，既充分肯定我国社会主义法治建设的成就和经验，又针对现实问题提出富有改革创新精神的新观点新举措；既抓住法治建设的关键，又体现党和国家事业发展全局要求；既高屋建瓴、搞好顶层设计，又脚踏实地、做到切实管用；既讲近功，又求长效。

全会决定起草突出了5个方面的考虑。一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻党的十八大以来党中央工作部署，体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。二是围绕中国特色社会主义事业总体布局，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求，而不是就法治论法治。三是反映目前法治工作基本格局，从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情，

从实际出发，坚持走中国特色社会主义法治道路，既与时俱进、体现时代精神，又不照抄照搬别国模式。

全会决定共分三大板块。导语和第一部分构成第一板块，属于总论。第一部分旗帜鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二部分至第五部分构成第二板块，从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。第二部分讲完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法 4 个方面展开，对宪法实施和监督提出基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开 6 个方面展开。第四部分讲保证公正司法、提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督 6 个方面展开。第五部分讲增强全民法治观念、推进法治社会建设，从推动全社

会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制 4 个方面展开。

第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。第六部分讲加强法治工作队伍建设，从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制 3 个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导，从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作 7 个方面展开。最后，号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

三、关于需要说明的几个问题

第一，党的领导和依法治国的关系。党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进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，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。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。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这 3 个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制

度属性和前进方向。

全会决定明确提出，坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义；党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。全会决定围绕加强和改进党对全面推进依法治国的领导提出“三统一”、“四善于”，并作出了系统部署。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。

第二，全面推进依法治国的总目标。全会决定提出，全面推进依法治国，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，并对这个总目标作出了阐释：在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，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，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、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，促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标，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。一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。二是明确全面推进依法治国的总抓手。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。三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是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

第三，健全宪法实施和监督制度。宪法是国家的根本法。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。这次全会决定进一步提出，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加

强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年12月4日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序，各国做法不尽相同，一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

第四，完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。同时，我们也要看到，实践发展永无止境，立法工作也永无止境，完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。

我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强；立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、

竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出，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。一是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；建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度；增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制；重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草；对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围，禁止地方制发带有立法性质的文件。

需要明确的是，在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五，加快建设法治政府。法律的生命力在于实施，法律的权威

也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。

政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。全会决定提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度，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；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审

计监督权。五是全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相承，对法治政府建设十分紧要。

第六，提高司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。我曾经引用过英国哲学家培根的一段话，他说：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力，社会公正就会受到普遍质疑，社会和谐稳定就难以保障。因此，全会决定指出，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。

当前，司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。

党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措，司法体制和运行机制改革正在有序推进。这次全会决定在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法公正作出了更深入的部署。比如，为确保依法独立公正行使审判权和检察权，全会决定

规定，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度；建立健全司法人员履行法定职责保护机制，等等。为优化司法职权配置，全会决定提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点；统一刑罚执行体制；探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离；变立案审查制为立案登记制，等等。为保障人民群众参与司法，全会决定提出，完善人民陪审员制度，扩大参审范围；推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开；建立生效法律文书统一上网和公开查询制度，等等。全会决定还就加强人权司法保障和加强对司法活动的监督提出了重要改革措施。

第七，最高人民法院设立巡回法庭。近年来，随着社会矛盾增多，全国法院受理案件数量不断增加，尤其是大量案件涌入最高人民法院，导致审判接访压力增大，息诉罢访难度增加，不利于最高人民法院发挥监督指导全国法院工作职能，不利于维护社会稳定，不利于方便当事人诉讼。

全会决定提出，最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。

第八，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越

来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

第九，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。现在，检察机关对行政违法行为的监督，主要是依法查办行政机关工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件，范围相对比较窄。而实际情况是，行政违法行为构成犯罪的毕竟是少数，更多的是乱作为、不作为。如果对这类违法行为置之不理、任其发展，一方面不可能根本扭转一些地方和部门的行政乱象，另一方面可能使一些苗头性问题演变为刑事犯罪。全会决定提出，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。作出这项规定，目的就是要使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促其纠正。这项改革可以从建立督促起诉制度、完善检察建议工作机制等入手。

在现实生活中，对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件，如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等，由于与公民、法人和

其他社会组织没有直接利害关系，使其没有也无法提起公益诉讼，导致违法行政行为缺乏有效司法监督，不利于促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼，有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，也有利于推进法治政府建设。

第十，推进以审判为中心的诉讼制度改革。充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。我国刑事诉讼法规定公检法三机关在刑事诉讼活动中各司其职、互相配合、互相制约，这是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度，必须坚持。同时，在司法实践中，存在办案人员对法庭审判重视不够，常常出现一些关键证据没有收集或者没有依法收集，进入庭审的案件没有达到“案件事实清楚、证据确实充分”的法定要求，使审判无法顺利进行。

全会决定提出推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。这项改革有利于促使办案人员增强责任意识，通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正，有效防范冤假错案产生。

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。制定好这次全会决定具有十分重要的意义。大家要深刻领会中央精神，从党和国家事业发展全局出发，全面理解和正确对待全会决定提出的重大改革举措，深刻领会有关改革的重大现实意义和深远历史意义，自觉支持改革、拥护改革。在讨论中，希望大家相互

启发、相互切磋，既提出建设性的修改意见和建议，进一步完善全会决定提出的思路 and 方案，又加深理解，以利于会后传达贯彻。让我们共同努力，把这次全会开好。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》诞生记

这是中国共产党依法治国的宣言。

这是建设社会主义法治国家的号角。

2014年10月23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议胜利闭幕。经过出席全会的中央委员表决，一致通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

一系列新思想新观点，180多项重大改革举措——全会决定鲜明提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的命题，在中国共产党领导13亿中国人民实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的征程上，写下了浓墨重彩的时代华章。

为子孙万代计 为长远发展谋

——确定党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题，彰显了以习近平同志为总书记的党中央推进依法治国、坚持和拓展中国特色社会主义法治道路的坚定决心

走过近代百年的屈辱，经过新中国65年发愤图强的奋斗，迎来民族复兴的曙光。今日中国，已经行进至实现现代化关键一跃的历史节点。

执政的中国共产党，如何回应时代提出的课题？

第一次专门研究法治建设的中央全会，第一个关于加强法治建设的专门决定，党的十八届四中全会召开，在建设社会主义法治国家的征程上树起一座新的里程碑。

党的十八大以来，中国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，人民群众对法治的期待和要求之高前所未有。

站在历史和未来的交汇处，肩负全面建成小康社会的历史重任，以习近平同志为总书记的党中央，对全面推进依法治国进行着深邃思考——

距离 2020 年实现全面建成小康社会仅有短短 6 年时间。全面建成小康社会之后，路该怎么走？如何跳出“历史周期率”，实现党和国家长治久安？

近代以后，中国一些仁人志士对厉行法治进行过多次探索。然而，从康有为、梁启超领导的戊戌变法失败，到孙中山领导下制定的《中华民国临时约法》被废除——法治未曾在中国得到践行。

直到中华人民共和国成立，才为社会主义法治奠定了根本的政治制度和社会基础，中国共产党带领人民走上了探索实行社会主义法治的道路。

法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。

历史一再证明：什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。

未来提出要求：法治是治国理政不可或缺的重要手段，全面推进

依法治国是关系党执政兴国的根本性问题。

习近平总书记一语中的：全面建成小康社会，全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，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。

以习近平同志为总书记的党中央，以实现党的十八大提出的全面推进依法治国、建设社会主义法治国家为己任，统筹谋划、积极推进。

这是科学系统的布局——

党的十八大闭幕后不久，2012年12月4日，习近平总书记出席首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会并发表重要讲话，明确提出“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”的重大论断。

这是蹄疾步稳的推进——

随着新一届党中央治国理政全面展开，特别是党的十八届三中全会作出全面深化改革重大部署后，如何把依法治国放在党和国家工作大局中来考虑、来谋划、来推进，成为党中央议事日程中的重要内容。

党的十八届三中全会召开仅两个月，全面深化改革各项任务正陆续展开，2014年1月，中央政治局就作出决定：党的十八届四中全会要重点研究全面推进依法治国问题。

党中央决定成立文件起草组，由习近平总书记担任组长，张德江、王岐山同志担任副组长。这是继担任党的十八届三中全会文件起草组组长之后，习近平总书记又一次担任党的中央全会文件起草组组长。来自有关部门和地方的几十位同志参加文件起草组工作。

党的十八届四中全会筹备和全会文件起草工作由此拉开序幕。

1月27日，党中央向各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组发出《关于对党的十八届四中全会研究依法治国问题征求意见的通知》。

2月12日，习近平总书记主持召开了党的十八届四中全会文件起草组第一次全体会议。他明确指出，依法治国是事关党和国家长治久安、人民安康幸福的重大战略问题，也是从坚持和发展中国特色社会主义出发，在国家治理上提出的重大战略任务。

习近平总书记强调，党中央决定党的十八届四中全会以全面推进依法治国为主要议题，是基于以下基本考虑：

——全面推进依法治国，是落实党的十八大和十八届三中全会确立的目标任务的现实要求；

——全面推进依法治国，是推动经济社会持续健康发展、促进社会公平正义的根本要求；

——坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，需要从全局的高度作出总体部署；

——面对人民对加强社会主义法治的期待，必须高举依法治国大旗，确保法治建设正确方向。

以党的十八届四中全会为起点，社会主义法治国家建设步入了全面推进的新阶段。

智慧的凝聚 民主的彰显

——全会决定起草工作始终在习近平总书记和中央政治局常委会领导下进行，始终坚持充分发扬民主、深入调查研究，充分体现了党和人民共同意志

出台一份立足我国法治实际、把准时代脉搏、适应事业发展要求、符合广大人民意愿、引领法治前行的好文件，是全会能够顺利召开、全面推进依法治国能够迈出实质步伐的关键。

从文件起草组召开第一次全体会议到党的十八届四中全会开幕，251个日日夜夜，习近平总书记为文件起草工作倾注了大量心血，对文件起草组上报的每一稿都认真审阅。其间，总书记先后3次主持召开中央政治局常委会会议、2次主持召开中央政治局会议，对全会决定起草提出一系列重要指导性意见。

全面推进依法治国是系统工程，必须整体考虑、统筹谋划。

在文件起草组第一次全体会议上，习近平总书记深刻论述了全面推进依法治国的重大现实意义和深远历史意义，深入剖析了当前立法、执法、司法、守法等方面存在的突出问题，提出文件起草工作必须遵循的基本要求——

“就全面推进依法治国提出指导思想、基本方针、奋斗目标，明确战略重点、主要任务、重大举措，为实现社会公平正义、建设法治中国提供根本指引”。

总书记的重要讲话，为全会决定起草工作指明了方向。

全面推进依法治国涉及许多重大理论和实践问题。

“我们要紧紧围绕科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和队伍建设、党的领导进行部署，体现法治工作的基本格局，涵盖全面推进依法治国的重要方面。我们要坚持问题导向，着眼于法治领域广大干部群众反映强烈的问题，着眼于国家治理法治化，提出一些新思想、新观点、新举措。要体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这‘三个全面’的逻辑联系，既解放思想、与时俱进，又能够坚持从实际出发、不照搬照抄别国模式，做到理论和实践相统一。”这是习近平总书记对文件起草组反复提出的要求。

习近平总书记在文件起草组会议上多次强调，全面推进依法治国涉及许多重大理论和实践问题，这些问题对我们来讲不少也是新课题。能不能从理论上、实践上对这些重大问题作出科学回答，是影响全会决定起草工作成效的关键。我们要运用马克思主义基本原理，运用中国特色社会主义理论体系的立场观点方法，运用党的十八大以来党中央提出的重大方针政策精神，总结社会主义法治建设经验，汲取中华法律文化精华，学习借鉴国外法治有益成果，努力把全会决定涉及的重大问题研究透彻、阐述清楚，使全会决定经得起推敲、经得起检验。

为了把问题找准、把解决问题的办法研究透彻，文件起草组组成8个调研组赴东中西部14个省区市开展调研。

听取领导同志意见，向专家学者问计，向基层干部群众请教，深入最基层的社区警务室、乡镇基层法庭，深入企业、学校、科研院

所……各种座谈会就召开 45 次。

大量第一手材料为起草好全会决定提供了重要参考。

一条条意见和建议从四面八方汇集而来。各地区各部门提出了 45 万多字的书面建议。全国人大常委会、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、国务院法制办等单位还提交了专题研究报告。

从初春到盛夏，北京，万木葱茏，生机盎然。

在前期充分调研基础上，文件起草组遵照习近平总书记要求，认真听取各方面意见，深入研究问题，反复评估论证。

讨论、起草、修改，再讨论、再修改……从最初的文件提纲，到框架方案，再到文件送审稿，全会决定主题更加鲜明，重点更加突出，逻辑更加严密，措施更加到位，语言更加洗练。

在起草过程中，习近平总书记始终强调，必须充分发扬民主，广泛听取意见。

8 月初，中央办公厅向各省区市，中央和国家机关，人民解放军和各人民团体印发了全会决定征求意见稿。

8 月 19 日，习近平总书记主持召开座谈会，听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士对全会决定稿的意见和建议。

涓涓细流，汇成江海。

根据统计，全会决定稿征求意见 3326 人。经汇总，文件起草组收到的意见和建议 2058 条，其中党外人士提出 66 条，扣除重复的总计 1815 条。根据这些意见和建议，文件起草组对全会决定作出 260

多处修改。

9月30日，经过修改的全会决定稿提交中央政治局会议审议。会议认为文件基本成熟，决定提交党的十八届四中全会审议。

全会召开期间，在习近平总书记主持下，文件起草组根据与会同志审议讨论意见，对全会决定又两上两下进行多处修改。

10月23日下午3时，散发墨香的全会决定草案摆放在出席会议的每一位中央委员、候补中央委员座席前。这份凝聚全党全军全国各族人民智慧的决定获得一致通过。

清晰的蓝图 有力的引领

——坚定不移走中国特色社会主义法治道路，旗帜鲜明回答依法治国的重大理论和实践问题，廓清了前进道路上的思想迷雾

道路决定命运，道路开创未来。

习近平总书记深刻指出，全面推进依法治国，必须走对路。路错了，提什么要求和举措都没有意义。道路问题不能含糊，必须向全党全社会释放正确而又明确的信号。

中国应该走一条什么样的法治道路，党的十八届四中全会作出明确回答：

新中国成立65年，改革开放36年，法治建设取得的成就归结起来就是一条——开辟了中国特色社会主义法治道路，这条道路是中国特色社会主义道路的重要组成部分。

坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。

——鲜明的中国特色、实践特色、时代特色，这是一条既立足中国基本国情，又借鉴国外法治文明有益成果的正确之路，一条建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的必由之路。

中国特色社会主义法治道路，犹如一条红线，贯穿全面推进依法治国的总目标、总任务、总布局，使全会决定三大板块、七个部分形成有机整体。

围绕红线，全会决定深刻阐述了全面推进依法治国的一系列重大理论和实践问题，指明了全面推进依法治国的根本路径，澄清了社会上一些长期存在的模糊认识。

全面推进依法治国、全面深化改革、全面建成小康社会“三个全面”的逻辑联系愈发清晰——

从党的十八届三中全会开启全面深化改革的闸门，到党的十八届四中全会高举全面推进依法治国的旗帜，两次全会、两大主题、两份决定，以习近平同志为总书记的党中央治国理政总体战略在时间轴上顺序展开，在逻辑层面环环相扣，形成了推动实现全面建成小康社会蓝图的姊妹篇。

改革是法治的推进器。

翻开全会决定，从“依法赋予设区的市地方立法权”到“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制”；从“最高人民法院设立巡回法庭”到“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实

绩重要内容、纳入政绩考核指标体系”……

一系列重大改革举措力透纸背，全面推进依法治国与全面深化改革，如大鹏之两翼，如战车之两轮，共同推动全面建成小康社会奋斗目标顺利实现。

坚持党的领导与依法治国的关系正本清源——

“党的领导是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的幸福所系、利益所系”。

“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”。

全会决定对中国共产党的领导和依法治国的关系理直气壮作出了回答。

党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，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。

建设中国特色社会主义法治体系的全新命题首次提出——

“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”，社会主义法治体系内涵清晰、要求明确。

从法律体系到法治体系，一字之变，折射出中国共产党和中国人民在推进国家治理体系和治理能力现代化的道路上迈出了实质性步伐。

“建设社会主义法治体系”意味着，不仅要制定出法律，更要实

施法律、遵守法律、落实法律，为全面推进依法治国明确政治保证、体制机制、工作布局和努力方向。

尤为引人注目的是，将党内法规体系纳入全面推进依法治国范畴，表明我们党对法治建设规律、共产党执政规律有了更加成熟而深刻的把握，树立起更加坚定的道路自信、理论自信、制度自信。

运筹帷幄见智慧 言出必践显担当

——以习近平同志为总书记的党中央，以言出必践的定力、善作善成的毅力、抓铁有痕的魄力推出并践行一系列重大举措，全社会对建设社会主义法治国家充满信心

“全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革、全面推进依法治国重大决策部署上来……”

党的十八届四中全会上，习近平总书记坚定的话语，是向全党发出的动员令。

全会闭幕当天，英国《金融时报》网站刊发文章称，将依法治国这个概念完整呈现，上升为执政党的全党意志和目标，本身就是一种历史性进步。

海内外媒体对全会的关注进一步升温，对全会决定的内容予以高度评价。全社会对建设社会主义法治国家的实现充满期待，更满怀信心。

这信心，来源于以习近平同志为总书记的党中央一以贯之的治国理政风格——

抓铁有痕、踏石留印。以习近平同志为总书记的党中央时时处处以“严”的精神、“实”的作风推动各项工作扎实开展，推动各领域新风扑面，举国上下为之一振。

在全会决定起草过程中，180多项重大举措向世人展示了中国共产党认认真真讲法治、扎扎实实抓法治的决心和魄力。

这信心，来源于以问题为导向、猛药去疴的改革蓝图——

立良法以行善治。针对长期以来立法过程中存在的部门化问题、地方保护主义问题，全会决定强调，综合性、全局性、基础性等重要法律起草由人大主导，完善立法专家顾问制度，推进科学立法、民主立法。

徒法不足以自行。针对有法不依、执法不严、违法不纠等群众反映强烈的突出问题，全会决定提出依法全面履行政府职能、深化行政执法体制改革等6项举措，为到2020年基本建成法治政府夯实基础。

公正是法治的生命线。针对司法公信力差的问题，全会决定从完善司法管理体制和司法权力运行机制、规范司法行为、加强对司法活动的监督等方面提出一系列举措，为加快建设公正高效权威的社会主义司法制度提供了保障。

让法律成为全民的信仰。针对守法意识淡薄的问题，全会决定要求从小学开始，把法治课纳入到各阶段国民教育中，把法治建设成效纳入领导干部政绩考核体系，引导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。

这信心，来源于实现建设社会主义法治国家所具有的坚实保障——

—

从建设高素质法治专门队伍到加强法律服务队伍建设再到创新法治人才培养机制，全会决定为建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍描绘的路径清晰可见。

从要求各级领导干部带头遵守法律，到健全党领导依法治国的制度和工作机制；从坚决查处执法犯法、违法用权等行为，到发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，全会决定为从严治党扎紧法律和党规党纪之笼，为建设社会主义法治国家铸就坚强领导核心。

.....

奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱。

一个个科学论断，一项项创新举措，中国共产党领导的中国特色社会主义法治实践全面展开，治国理政迈向法治化新境界。

伴随着党的十八届四中全会决定贯彻实施，国家治理领域必然迎来一场广泛而深刻的变革，一个充满生机的法治中国正在向我们走来。

新华社：开创法治中国新天地

——以习近平同志为总书记的党中央全面推进依法治国述评

中国特色社会主义法治道路

坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，这是法治中国的根本遵循；

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，这是法治中国的制度基石；

坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、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，这是法治中国的实现路径。

金秋十月，世界的目光聚焦北京。中国共产党十八届四中全会大幕将启。“依法治国”，以其鲜明的时代特征，第一次镌刻在党的中央全会的历史坐标上。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央从实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度，紧紧围绕“全面推进依法治国”这一全党作出的战略抉择，高扬法治精神、发展法治理论、运用法治思维、创新法治方式，在完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的道路上迈出了坚实步伐。

即将召开的十八届四中全会，既是对我们党法治思想、法治实践

的总结，更将掀开“全面推进依法治国”的崭新一页。

依法治国，中国共产党人的时代命题

“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。”

法治，中华民族发展进步的艰辛探索。

法治，实现国家长治久安的必由之路。

历史的演进为中国全面推进依法治国开启了时间窗口——党的十八大作出全面推进依法治国战略部署，强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式。

站在新的历史起点上，以习近平同志为总书记的党中央担当起时代赋予的使命，从“坚持国家一切权力属于人民的宪法理念”到“提高立法科学化、民主化水平”，从“法律要随着实践发展而发展”到“凡属重大改革都要于法有据”，从“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”到“把权力关进制度的笼子里”……一系列重大思想重要论断，一系列关键部署核心举措，为全面推进依法治国指明了方向，为党治国理政提供了根本遵循。

此时的中国，全面建成小康社会的“时间表”已进入倒计时，而经济社会发展则面临许多新形势新课题——

经过30多年改革开放，中国经济进入“新常态”，从粗放发展阶段转向科学发展阶段，必须通过法治克服短期化、功利化倾向；改革

进入“深水区”，必须通过法治形成更加规范有序推进改革的方式；社会进入“转型期”，必须通过法治化解当下社会问题复杂性与应对方式简单化之间的矛盾……

“时代已经给出命题，用法治思维和法治方式迈过前进道路上的沟沟坎坎，考验着新一届党中央的智慧和魄力。”中国社会科学院学部委员、法学所所长李林说。

党的十八大之后不久，2012年12月，习近平总书记出席首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会并发表重要讲话。讲话从坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路、不断推进社会主义政治制度自我完善和发展的高度，鲜明提出坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要思想。

“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党在新的历史条件下执政的基本方式，依法行政是各级政府的基本准则；法治国家是主体，法治政府是重点，法治社会是基础。”国务院法制办副主任袁曙宏指出，总书记提出的“两个坚持”是建设法治中国的总布局。

在这一总布局的架构下，党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央作出一系列理论阐述，不断丰富和完善全面推进依法治国的重要思想——

“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”

“宪法是国家的根本法，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。”

“坚持和完善人民代表大会制度，必须全面推进依法治国。发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”

“坚持依法治国和以德治国相结合，把法治建设和道德建设紧密结合起来，把他律和自律紧密结合起来，做到法治和德治相辅相成、相互促进。”

.....

这些重要论述，既有对多年来党的治国理政思想的一脉相承，又有应对新形势、新挑战、新任务的创新发展，为新时期全面推进依法治国指明了前进方向。

“我国经济社会已经发展到了一个新的阶段，人民群众的民主意识、法治意识和权利意识日益增强，再像过去那样运用权力思维、行政思维甚至人治思维来管理国家和社会已经不行了。”袁曙宏说。

时代呼唤依法治国，群众期盼依法治国。

以习近平同志为总书记的党中央直面经济社会发展的热点、焦点、难点问题，积极回应群众呼声，对全面推进依法治国作出全面部署——

在十八届中央政治局第四次集体学习时，习近平总书记强调：“要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举，提高立法科学化、

民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。”

在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上，习近平总书记强调：“坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象，坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题，严禁侵犯群众合法权益。”

在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上，习近平总书记指出：“要依法公正对待人民群众的诉求，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。”

在中央政法工作会议上，习近平总书记强调：“我们党的政策和国家法律都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。党的政策是国家法律的先导和指引，是立法的依据和执法司法的重要指导。”

在中央政治局第五次集体学习时，习近平总书记指出：“要更加科学有效地防治腐败，全面推进惩治和预防腐败体系建设，提高反腐败法律制度执行力，让法律制度刚性运行。”

.....

专家指出，以习近平同志为总书记的党中央，在全面推进依法治国进程中，既有理论层面的深邃思考，又有立法、执法、司法、守法等方面的具体部署，展现出系统推进、重点突破的态势。

依法治国，中华大地上的生动实践

“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、

法治社会一体建设，不断开创依法治国新局面。”

党的十八大以来，在全面推进依法治国的战略指引下，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等各个领域，在前所未有的广度和深度上，向着制度化、法律化不断推进，法治国家、法治政府、法治社会建设向纵深发展。我们党运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾的能力不断提高，良好的法治环境正在形成。

党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角。如何处理深化改革所必需的“破”与法律规定上“立”之间的关系，成为检验执政者依法执政、依法治国的一个风向标。

2014年2月28日，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。

海外媒体评价说，法治是一个国家走向现代文明的标志，也是改革成功与否的界限，正如习近平所言，凡重大改革都要于法有据，确保在法治轨道上推进。

中国特色社会主义法律体系形成以后，国家和社会生活的各个方面总体上已经有法可依。“全面深化改革，首先要求坚持依法办事，运用法治思维和法治方式推进各项改革举措。”全国人大常委会法工委副主任阚珂说。

根据党中央的统一部署，立法机关集中开展对法律的“立改废”

工作，既释放了依法治国的强烈信号，也为全面深化改革能够按照“施工图”蹄疾步稳地向前推进提供了法律保障。

“在全面深化改革的今天，我们党要实现改革意图，尤其需要运用法治思维和法治方法来指导立法工作，将党内通过的改革举措，通过国家制度的形式科学地固定下来，在程序化的环节中予以落实。”中国人民大学法学院教授陈卫东说。

法治是安邦固本的基石。让权力在法治的框架内运行，严格依法行政，营造透明有序、公平正义的市场环境，是执政党必须完成的一项重要任务。

党的十八大以来，党中央坚持积极稳妥、循序渐进、成熟先行，抓住主要矛盾和突出问题，把政府职能转变放在更加突出的位置，深入推进行政体制改革。

“政府职能转变到哪一步，法治建设就要跟进到哪一步。”在党的十八届二中全会上，习近平总书记发表的重要论断，表明了中国共产党依法执政的决心和意志。

从一批批行政审批事项取消和下放，到工商登记制度改革的全面铺开；从一份份“权力清单”的公布，到行政事业性收费的减少，在党中央的统一部署下，简政放权不断向纵深推进。

“这背后是市场主体‘法无禁止即可为’，政府‘法无授权不可为’理念的强大支撑。”中国行政体制改革研究会副秘书长张占斌说。

当前，我国正面临复杂多变的外部环境，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出，影响社会稳定的因素大量存在。广大人民

群众政治参与意识不断增强，对促进社会公平正义、保障自身合法权益的要求日益提高。

近年来，余祥林、赵作海等冤错案的曝光，使公正司法问题再次进入人们的视野，加快推进司法体制改革，提上了党和政府的议事日程。

“一个国家实行什么样的司法制度，归根到底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度，关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。”陈卫东说，党的十八届三中全会对司法体制改革作出重大部署，表明了中央对司法体制改革的高度重视。

延续半个世纪的劳教制度退出历史舞台，密集出台防范冤假错案制度规定，建立涉法涉诉信访依法终结制度，全面推进审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开三大平台建设，严格规范减刑、假释、保外就医程序，健全错案防止、纠正、责任追究机制，司法人员分类管理、司法责任制、省以下地方法院检察院人财物统一管理……党的十八大以来，特别是十八届三中全会以来，一系列司法体制机制改革举措相继推出，着眼全局谋划、注重顶层设计、解决现实问题。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，这是全面推进依法治国的重要指针。

习近平总书记明确指出，要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。

治国必先治党，治党务必从严，这是执政党的自觉担当，更是依

法治国的必然要求。

善于运用法治思维和法治方式反对腐败，这是以习近平同志为总书记的党中央加强党的建设、推进依法治国的一个重要思想。加强党内法规制度建设，扎紧制度的笼子，是党要管党、从严治党的重要体现。

党的十八大后，党中央集中清理党内法规，1978年以来制定的党内法规和规范性文件，近四成被废止或宣布失效。去年5月，两部党内的“立法法”《中国共产党党内法规制定条例》及《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》公布。

党必须和善于通过法律来治国理政，以确保国家政权运行的制度化、规范化、有序化。

中央党校党建部教授任铁缨说，集中清理之后，适应世情国情党情的发展变化，在党内法规和规范性文件中吸纳这些年党建创新的成果，党的法规制度将更加具有生命力，将为管党治党、执政治国提供更好的制度保障。

依法治国，实现中国梦的康庄大道

“我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式，不断把法治中国建设推向前进。”

一年前，党的十八届三中全会作出全面深化改革的战略决策，提出完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化

的改革总目标。

今天，党的中央全会将研究全面推进依法治国的重大问题，以法治促进国家治理体系和治理能力现代化的方向已然清晰，中国特色社会主义法治道路的前景呈现眼前。

——坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，这是法治中国的根本遵循；

——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，这是法治中国的制度基石；

——坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、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，这是法治中国的实现路径。

全面推进依法治国，必须高扬宪法精神、维护宪法权威，加快建设社会主义法治国家——

宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程。中国特色社会主义政治发展道路的核心思想、主体内容、基本要求，都在宪法中得到确认和体现。

依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政。

党的十八大报告提出：党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。

习近平总书记明确要求，全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机制和程序，坚决纠正违宪违法行为。

“宪法权威就是宪法得到全社会普遍的认同、自觉遵守、有效维护的一种理念、文化与力量，表现为宪法至上，所有的公权力、国家活动都要受宪法的约束。”中国人民大学法学院院长韩大元说。

全面推进依法治国，必须运用法治思维、创新法治方式，积极探索实践、拿出真招实招——

科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，是复杂庞大的系统工程。依法治国需要在每一个具体目标的落实中得到检验。

党的十八届三中全会决定提出：“建立科学的法治建设指标体系和考核标准。”

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任徐汉明认为，建立这样的体系和标准，可以使国家法治化进程得到“方向标”的引领和“观察仪”“监测器”的评价，可以适时防止、预警、纠正破坏法治现象的发生，使法治成为国家治理体系和治理能力现代化必不可少的“助推器”。

全面推进依法治国，必须学习借鉴、发展继承法治理论，走出一条中国特色社会主义法治道路——

中国的今天是从中国的昨天和前天发展而来的。

习近平总书记不久前在中央政治局第十八次集体学习时强调了“礼法合治，德主刑辅”这一中国古代治国理政的精髓要旨。

“这是执政党治国理政认识的重大提升，为科学汲取古人治国理政智慧提供了镜鉴。”专家指出，“数千年来，‘礼’与‘德’伴随中华民族走过一条不同于其他国家和民族的文明发展道路，也必将在依法治国的进程中发挥巨大的推动作用。”

法国思想家卢梭曾说：“一切法律中最重要法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里”。

对一个国家而言，治理体系和治理能力与这个国家的历史传承和文化传统密切相关。解决中国的问题只能在中国大地上探寻适合自己的道路和办法。

对国家的公民而言，对于法、礼、德等规则的遵守，就是要把富强民主、文明和谐，自由平等、公正法治，爱国敬业、诚信友善的社会主义核心价值观，内化于心、外化于行。

“法律和道德都是社会行为规范，而最高境界的守法是恪守社会公德、职业道德和家庭美德，最低限度的守法是做到法律的底线不能逾越、道德的红线不能触碰，法律的义务不能弃、道德的责任不能丢。”李林指出。

依法治国，贵在树立法治理念，追求法律至上、公平正义、尊重程序、保障人权的法治精神；培育法治精神，重在让人们们对法治形成信仰，使法治变成人们的生活方式。

一切难题，只有在改革中才能破解；一切愿景，只有在实干中才能实现。

建设法治中国，是中国特色社会主义的内在要求，是实现中华民

族伟大复兴中国梦的康庄大道。以党的十八届四中全会召开为新起点，以习近平同志为总书记的党中央，必将带领全党全军全国各族人民，开创法治中国更加光明的前景。

瞭望：运用法治思维和法治方式推进改革

第44期《瞭望》新闻周刊特稿《运用法治思维和法治方式推进改革》。全文如下：

习近平总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第六次会议并发表重要讲话时强调，党的十八届四中全会通过了全面推进依法治国的决定，与党的十八届三中全会通过的全面深化改革的决定形成了姊妹篇。全面深化改革需要法治保障，全面推进依法治国也需要深化改革。学习贯彻党的十八届四中全会精神是当前和今后一个时期全党全国的重大政治任务，各地区各部门务必抓紧抓好，切实提高运用法治思维和法治方式推进改革的能力和水平。四中全会前，在主持党外人士座谈会时，习总书记希望大家善于运用法治思维和法治方式想问题、作判断、出措施，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。

法治既是国家走向现代文明的标志，也是改革取得成功的关键。依法治国和全面深化改革，是相互协同促进的关系，是托举中国梦的两翼。“要有序推进改革，该得到法律授权的不要超前推进”“凡属重大改革都要于法有据”“切实提高运用法治思维和法治方式推进改革的能力和水平”“善于运用法治思维和法治方式想问题、作判断、出措施”，习总书记关于运用法治思维和法治方式推进改革的重要思想，对于我们用法治引领、推动、规范、保障改革，在全面深化改革的同时全面夯实依法治国的基础，具有十分重大的指导意义。

党的十八届四中全会决定指出，“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。”此前，习总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时强调：“要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举，提高立法科学化、民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。”党的十八届三中全会以来，从全国人大常委会授权国务院在上海自贸试验区暂时调整有关法律规定，到废止劳动教养制度和调整完善生育政策、加强重点领域立法等，保证了重大改革依法有序进行。这些，都是运用法治思维和法治方式推进改革的有力体现。

“法律是最保险的头盔”。立法先行，是因为全面深化改革要破除陈规陋习、打碎桎梏和藩篱，必然要求“历法以时而定，制令各顺其宜”。审时度势、行藏自如，不拘泥于常法而有所变通，是推进改革的前提。“守株待兔”解决不了新问题，化解不了新矛盾。任何法律法规都要根据当时的具体情况制定。一些法律规章出台之时，虽然也曾行之有效，但随着经济社会的发展已明显滞后。面对变化了的社会现实，如果作茧自缚地照搬过去的条条框框，一味按照老黄历行事，不思变革和创新，就很可能无所适从，甚至阻碍生产力的发展。正如《韩非子》所言：“世异则事异，事异则备变”，对实践证明已经不适应改革要求的法律法规，依法通过相关程序及时予以修改和废止，才能为全面深化改革提供法治保障。

另一方面，改革要打破的不仅仅是形式上的藩篱，更重要的是要打破固化了的利益格局，而利益关系再调整更要靠法治。处理好各方面的利益关系，是改革减少风险和阻力、确保顺利推进的重要前提。如何突破利益固化的藩篱，形成公平合理、人民群众普遍受惠的利益格局，在很大程度上决定着全面深化改革的成败。要解决好这个问题，涉及收入分配改革的实质性破题、打破垄断建立公平的市场秩序、简政放权挤压权力寻租的空间等多项改革。这些改革，都要谋定后动、循序渐进，无不需法治护航。

今天的改革广度和深度大为拓展，难度和复杂程度前所未有，整体上都已进入攻坚期和深水区，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。歌德曾说：“有两种和平的暴力，那就是法律和礼节。”如果说，改革是奔流不息的滔滔江河，法治就是约束河水流向的堤岸。这种约束，是保护而不是阻碍。因为，法治为改革的有序展开提供了基础性的规则和程序性的规范，避免改革可能出现的进退失据；法治为改革提供了合法性保证，争取到最大公约数；法治固化改革成果，让成熟的改革经验经由法律程序上升为法律法规，真正成为可复制可推广的制度。也正基于此，中央明确提出，到2020年，在重要领域和关键环节上取得决定性成果，完成本决定提出的改革任务，形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使得各方面制度更加成熟更加定型。

“变风俗，立法度”，以法治巩固改革成果，本身就是助推依法治国、依法执政和依法行政。将改革成果固化的过程，也是法治不断

完善的过程。“纲纪不正，国风必颓”。全面深化改革之所以要啃硬骨头涉险滩，一个重要原因在于法治不规范造成的随意性，乃至为种种不正之风和权力寻租提供了滋长的土壤。这在经济运行方面表现得尤为突出。比如，我们经常说要遵循“法无授权不可为，法无禁止即可为”这一基本的法治规则。但是，严峻的现实表明，政府这只“无形的手”往往会乱摸乱动，管了不该管的地方，导致企业叫苦不迭，市场活力被抑制。根本原因在于，政府职能的“授权”并不清晰，政府的权力尚未关进制度的笼子。不少地方政府与职能部门，在法律明令禁止的情况下，通过变通绕道的办法，以“红头文件”“内部规定”等途径确立“授权”的合法性。结果，一纸规定变异为“刚性法律”，“红头文件”居然比法律法规更管用。这种司空见惯的“怪象”后面，就在于依法治国没有落到实处，不仅违背社会主义法治原则，损害人民群众利益和生产力发展，也阻碍了全面深化改革的推进。对此，要善于运用法治思维和法治方式推进改革，依据法定的程序，改善法律规则，优化法治环境，治理各种有违依法治国的“怪象”，使社会既有活力又有秩序。

我们还要认识到，经过 30 多年的实践，改革的路径正在发生深刻的变化。改革开放初期，很多问题上无法可依，不少领域的改革靠政策文件推行，有其历史必要性和合理性。但是，今天全面深化改革是在社会主义市场经济体制已经建立、中国特色社会主义法律体系初步形成的基础上进行的改革，是在顶层设计已经确定、改革总目标清晰明了的前提下进行的革命，尤其需要以法治思维和法治方式破难

题、涉险滩，始终坚持重大改革于法有据、先行先试的依法授权，切不可瞎折腾、扰全局。改革必须走出“突破现有法律”、“绕道而行”等认识误区，坚持立法先行，有序推进，切实维护宪法和法律的权威。

“全面深化改革需要法治保障，全面推进依法治国也需要深化改革。”习总书记关于全面深化改革与依法治国协同共进辩证关系的阐述，有着鲜明的针对性、指导性。以法治思维和发展方式推进改革，本身就是治理能力和体系的提升，为依法治国提供更坚实的支撑。深化改革，关键在党员干部；依法治国，关键也在党员干部。领导干部要努力提高法治思维和依法办事能力，自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。改革是“破”的过程，不可避免要打破传统的瓶瓶罐罐；改革也是“立”的过程，需要激浊扬清、吐故纳新，建立新的秩序。这个“破”与“立”的过程，决不能靠个别领导干部“拍脑袋”说了算，决不能以言代法、以权压法、徇私枉法，而是要在决策机制上充分体现法治精神，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。正如《管子》所言：“目贵明，耳贵聪，心贵智，以天下之目视，则无不见也；以天下之耳听，则无不闻也；以天下之心虑，则无不知也。”全面深化改革与依法治国，都需要通过制度建设，保障和完善人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权，从群众中汲取智慧和力量。

“少成若天性，习惯如自然。”形成思维惯性和行为习惯，必须

持之以恒。只要我们在改革发展的每一项工作中，都按照习总书记所希望的善于运用法治思维和法治方式想问题、作判断、出措施，将依法治国、依法执政、依法行政化为自觉，稳扎稳打、久久为功，就一定能汇磅礴之力、收长远之功。在法治中国的沃土上，全面深化改革必将收获甜美的果实。

中国纪检监察报：制度笼子越扎越紧

北京严查“小官巨贪”问题、天津宣布80名干部任用决定无效、海南处理25名县处级以上一把手……近日，今年中央首轮巡视地区陆续晒出“整改清单”。

“巡视已成为悬在各级官员头上的一把达摩克利斯之剑！这是中央创新巡视制度带来的可喜成果。”有媒体这样评论。

党的十八大以来，党中央不断加强党内法规制度建设，一道道禁令密集出台，一个个“老虎”“苍蝇”现身落马，人们深切地感受到，制度笼子越扎越紧，正风反腐进入新常态。

把权力关进制度的笼子里，彰显了以习近平同志为总书记的党中央加强党的建设、推进依法治国的执政理念

治国必先治党，治党务必从严。

善于运用法治思维和法治方式反对腐败，这是以习近平同志为总书记的党中央加强党的建设、推进依法治国的一个重要思想。加强党内法规制度建设，扎紧制度的笼子，是党要管党、从严治党的重要体现。

一年多来果敢而迅猛的“打虎拍蝇”，见证了中央反腐的魄力与决心，也预示着反腐败斗争进入了一个关键期。不管是猛药去疴、重典治乱，还是刮骨疗毒、壮士断腕，反腐必然触动利益格局和一些人的奶酪，各种阻力也会越来越大。

邓小平同志曾指出，制度是决定因素。面对不断变化的反腐形势，

制度创新显得尤为重要。

“把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上的讲话让人们记忆犹新。

“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。关键是要健全权力运行制约和监督体系。”在中央政治局第五次集体学习时，习近平总书记再一次强调。

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，是把权力关进制度笼子的根本之策。

“党的十八大以来，习近平总书记着眼管党治党、执政治国的战略，对新形势下构建党的制度体系、全面提高党的建设科学化水平作出了一系列重要论述。”中央办公厅法规局处长林飞说，据不完全统计，习近平总书记在中央全会、中央政治局会议、中央政治局集体学习会、中央纪委全会以及地方的考察调研中，先后有 10 多次对党风廉政制度建设作出特别强调，反映出了对党风廉政建设和反腐败斗争规律的深刻认识，为新形势下开展党风廉政制度建设指明了前进方向、提供了重要遵循。

“坚持以法治思维和法治方式反对腐败，提高依纪依法惩治腐败的能力。”“深入研究并实施体制机制制度创新。”“加强反腐败体制机制创新和制度保障。”中共中央政治局常委、中央纪委书记王岐山多次强调。

“审视十八大以来的反腐历程，法治化是最鲜明突出的特点，其本身即是依规治党、依法治国的重大实践。”中央党校教授辛鸣认为，目前反腐败先以治标开始，在过程中逐步形成制度性，通过一系列规范性的做法，达到治本的效果。

国家行政学院教授汪玉凯表示，目前，大力反腐与深化党的制度建设改革相结合，正是“标本兼治”的好药方。

构建制度之笼重在务实管用，突出针对性和指导性

“制度不在多，而在于精，在于务实管用，突出针对性和指导性。”习近平总书记指出，如果空洞乏力，起不到应有的作用，再多的制度也会流于形式，“牛栏关猫是不行的！”

从治理“舌尖上的浪费”到叫停“楼堂馆所的奢华”，从清理节庆活动到禁止公款送月饼节礼，从清退会员卡到禁止公款买送贺卡烟花……一年多来，中央禁令频发，精准“打击”，民心为之一振，风气为之一新。这是新一届党中央加强党内法规制度建设的一个缩影。

党的十八大以来，党内法规制度建设正加快推进——

2012年12月，习近平总书记主持召开中共中央政治局会议，审议通过了中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，为我们党开展作风建设、改进作风提供了有力的制度保障；

2013年5月，《中国共产党党内法规制定条例》和《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》发布，中国共产党首次拥有正式的党内“立法法”；

11月，党历史上第一次编制的党内法规制定工作五年规划正式发布，对今后5年中央党内法规制定工作进行了统筹安排；

同月，《党政机关厉行节约反对浪费条例》发布实施，将厉行节约、反对浪费的要求上升为党内法规；

12月，中央印发《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年工作规划》，对今后5年惩治和预防腐败工作进行“顶层设计”；

2014年1月，《党政领导干部选拔任用工作条例》印发，要求坚决防止“带病提拔”，严厉查处违规用人行为，坚决整治用人上的不正之风；

7月，《中央和国家机关公务用车制度改革方案》出台，对公车改革提出了时间表、路线图……

党的十八届三中全会提出，必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系，健全惩治和预防腐败体系，对强化权力运行制约和监督体系进行了更加明确的部署，制度的“笼子”正编织得更加紧密、牢固——

落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任；推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化；全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构；改进中央和省区市巡视制度，做到对地方、部门、企事业单位全覆盖……

“党的十八大以来，反腐败体制机制创新和制度保障的基本思路和工作方法越来越清晰，日益体系化、规范化、科学化。”北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水说，期待四中全会能够从法治角度为

反腐败提供一个新的顶层设计思路，为下一阶段反腐败从治标转向治本并实现标本兼治提供一个新思路。

制度不是纸老虎稻草人，坚决维护制度严肃性和权威性

制度的生命力在于执行，否则，再好的制度也形同虚设。习近平总书记多次强调提高制度的执行力。

“要落实党委的主体责任和纪委的监督责任，强化责任追究，不能让制度成为纸老虎、稻草人。”在十八届中央纪委三次全会上，习近平总书记的讲话铿锵有力。

“要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，不留‘暗门’、不开‘天窗’，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚决纠正有令不行、有禁不止的行为，使制度成为硬约束而不是橡皮筋。”在党的群众路线教育实践活动总结大会上，习近平总书记谆谆教导。

“提高反腐败法律制度执行力，让法律制度刚性运行。”“不能搞特殊、有例外。各级党组织要敢抓敢管，使纪律真正成为带电的高压线。”在不同的场合，习近平总书记多次强调。

“制度不是简单的文本，不能满足于挂在墙上，而是要得到切切实实的执行。”庄德水说，现在中央纪委相关部门正在修订制度，不再像以前那样只注重出台新制度，而是对现有制度体系做梳理，建立完善的廉政制度体系。

庄德水认为，执行制度不能停留在领导口头上，也不能照抄中央文件，以文件贯彻文件，必须结合本行业、本单位的实际出台具体措

施。

专家认为，提高制度的执行力，领导干部带头最为关键。中央八项规定执行得这么好，社会各个方面都“点赞”，为什么？其中很重要的一点，就是领导干部带头，中央领导尤其是总书记亲自带头，为我们树立了榜样，提供了强大的社会正面效应。

同时，还要强化监督检查，对违反制度踩“红线”行为零容忍，发现一起查处一起，坚决杜绝“破窗效应”，制度的刚性约束力才会产生倒逼机制。

四中全会公报解读之一：

坚持党的领导与依法治国的统一

北京交通大学人文社会科学学院院长、博士生导师 韩振峰

党的十八届四中全会对全面推进依法治国、建设社会主义法治国家作出了整体部署，强调“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”。四中全会对坚持党的领导与依法治国辩证关系的重要论述，对全面推进依法治国、建设社会主义法治国家具有十分重要的现实意义和长远战略意义。

全面推进依法治国，必须正确处理好党的领导与依法治国的辩证关系。在现实生活中，有个别人把党的领导与依法治国对立起来，认为二者之间彼此矛盾，强调依法治国会“架空”党的领导，强调党的领导就不可能使依法治国落到实处。这种把党的领导与依法治国对立起来的观点是极端错误的，有必要彻底澄清。

“悬衡而知平，设规而知圆”。坚持党的领导与坚持依法治国，二者之间并非是相互排斥、相互对立的关系，而是有机统一、相互促进的关系。

首先，坚持党的领导是全面推进依法治国的根本保证。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导，是建设社会主义法治国家的根本要求，是党和国家的根本所在、全国各族人民的利益所系，是全面推进依法治国的题

中应有之义。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，国家和社会生活法治化才能有序推进。在坚持党的领导的前提下实行依法治国，是社会主义法治与资本主义法治的本质区别。如果离开党的领导，依法治国就会迷失方向，就不可能保证依法治国的社会主义性质。

其次，推进依法治国是坚持党的领导的必然要求。“法令行则国治，法令弛则国乱。”中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党要领导人民实现全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略目标，要提高党的执政能力和执政水平，促进国家治理体系和治理能力现代化，就必须全面推进依法治国。发展社会主义市场经济，重在确保各项决策的民主化和科学化，而要做到这一点就必须走法治化的路子。坚持依法治国是新的历史条件下加强和改善党的领导的必然选择，也是实现和保障党的领导取得成功的最佳途径。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。”正确认识和处理依法治国与党的领导的辩证统一关系，是全面落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重大课题，只有正确破解这一重大课题，才能真正把全面推进依法治国的战略任务落到实处、取得实效。

四中全会公报解读之二：

依宪治国是全面推进依法治国的基石

中国社会科学院法学所研究员 周汉华

四中全会公报提出，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。全会公报的这一重要表述，具有深远的历史意义和极强的现实意义。

首先，进一步明确了依法治国与依宪治国的关系，强调了依宪治国在战略布局中的重要性。现行宪法规定，“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力”。但在实践中，存在“违法有后果、违宪无所谓”的现象，少数人甚至认为宪法只是一纸宣言，不具有直接法律效力。全会公报突出依宪治国的基础地位，进一步明确表明了依宪治国是全面推进依法治国战略布局的基石。

其次，明确了党的领导与全面推进依法治国的关系，强调了依宪治国在战略布局中的根本性。我国宪法确立了中国共产党的领导地位，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。坚持依宪治国、依宪执政，就是坚持党的领导，是党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一的最佳实现形式。

再次，强调了依宪治国在全局部署中的优先性。现行宪法规定，一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律，并负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。

宪法还规定全国人大常委会负责解释宪法，全国人大和全国人大常委会负责监督宪法实施。但是，因为各种原因，距离形成全民遵守宪法、保证宪法实施的目标还有一定距离。

俗话说，基础不牢，地动山摇。全面推进依法治国，只有首先确立宪法权威，才能确立法治权威。全会公报对于“首先要”的强调，突出了依宪治国在全局部署中的优先性；公报还对健全宪法实施和监督制度，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制进行了具体部署，这让我们对全面推进依法治国伟大实践更加充满信心。

四中全会公报评论解读之三：

党治国理政新的起点

国家行政学院法学部副主任、教授 杨小军

刚刚胜利结束的党的十八届四中全会，作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这是党中央在新形势新任务下作出的治国理政战略部署，提升了法治地位，标志着党治国理政新的起点，具有里程碑意义。

从四中全会的内容来看，这是一次关于依法治国的重大、重要事项安排。四中全会创造了多个“第一”，比如中国共产党自建党以来对法治的重视前所未有，中央全会对法治重大问题专门作出决定前所未有，等等。内容决定地位，如此重大的内容决定了法治的权威地位，彰显了中央对法治的高度重视，四中全会把依法治国上升到了治国理政战略的新高度。

四中全会确定我们的法治建设，必须坚定不移地走中国特色社会主义法治道路，在这个法治道路上又有了新的起点。具体包括通过依法执政来提高党的执政能力和执政水平的新起点，以法治方式推进现代化建设的新起点，在法治轨道内全面深化改革的新起点，从权力反腐走向法治反腐的新起点，从法律体系向法治体系建设推进的新起点。其中，从“法律体系”向“法治体系”迈进，一字之差的背后，彰显的是党治国理政理念的重大飞跃和治国理政方式的重大转型，是国家治理现代化的重大跨越。

四中全会对依法治国重大问题进行了顶层设计。四中全会确定的内容都具有全局性、战略性和长远性，不仅明确了依法治国的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，依法治国的基本原则是坚持中国共产党的领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发，而且还明确了全面推进依法治国的重大任务，要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，加强和改进党对全面推进依法治国的领导等，四中全会为全面推进依法治国勾画出了清晰的框架和路线图。

从过去对法制具有稳定性、连续性和权威性认识，到建设社会主义法治国家目标的认识，再到今天把法治作为治国理政基本方略和基本方式的认识，四中全会在我国法治建设历史上有里程碑的意义，在治国理政方略方式上有战略意义，也为全面建设小康社会，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供了法治保障，意义重大，影响深远。

四中全会公报评论解读之四：

依法治国，国家治理现代化根本保障

中国人民大学法学院教授 韩大元

近日，十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，根据国家治理现代化的要求，系统地提出了依法治国，建设社会主义法治国家的目标，为国家治理体系现代化提供了有力的法律基础，确立了法治与国家治理的辩证逻辑。

根据《决定》的精神，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。“治国”、“执政”和“行政”都属于国家治理的范畴，而坚持“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”就意味着要依法构建国家治理体系，“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”表明在“国家各项工作法治化”的过程中，要关注“国家”、“政府”及“社会”相互之间的作用 and 影响，实现国家治理的法治化。

法治作为治国理政的基本方式，体现在运用法治思维和法治方法深化改革、推动发展、化解矛盾、维护社会基本共识。没有国家治理体系的“法治化”，就没有国家治理体系的现代化。“法治化”与“现代化”是相互依存、相互促进的关系，必须齐抓共促、齐头并进，才能推进社会主义法治道路的向前发展。

法治在国家治理体系现代化中的作用是多方面的，最核心的功能是提供正当性、合法性、权威性的基础，并发挥引领、协调与保障功

能。国家治理体系现代化的主要标志是要全面贯彻落实依法治国基本方略，用法治精神来构建国家治理体系和提升国家治理能力。

因此，从法治与国家治理的逻辑上，宪法和法律是实现国家治理现代化的杠杆，推动国家生活的法治化是国家治理现代化的必然要求，也是根本保障。而法治的核心是宪法，“依法治国首先是依宪治国”，要从国家发展的价值目标高度，维护宪法和法律权威，充分发挥宪法在国家治理体系现代化中的作用。

四中全会公报解读之五：

依法执政是法治工作的核心

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

党的十八届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》，系统阐述了“依法执政”的丰富内涵，从理论上解决了全面推进依法治国的工作重心问题。

首先，《决定》明确全面推进依法治国是一项系统工程，它依赖各项工作的法治化以及全国人民在党的领导下坚持依法治国形成合力，不断向前推进依法治国历史进程。《决定》指出，“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，需要付出长期艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，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”。《决定》还对全面推进依法治国系统工程的特点做出了详细的描述，例如，“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”，“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、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，促进国家治理体系和治理能力现代化。”因此，坚持《决定》所提出的“全面推进依法治国是一项系统工程”的系统论思想，就必须在全全面推进依法治国的过程中，将各项法治工作齐抓共管、齐头并进。同时，还必须抓住中心工作，抓住矛盾的重点，树立矛盾论的“纲目”思想，以纲带目，纲举目张。

其次，《决定》在各项法治工作中选择了“依法执政”这个“纲”来统帅全面推进依法治国的所有事项，解决了贯彻落实依法治国基本方略的基础理论问题。《决定》对“依法执政”的内涵做了两个方面的概括，规定“依法执政，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”。根据上述规定，《决定》所确立的“依法执政”内涵，既包括了“依法治国”的内容，又涉及到了“以规治党”的内容，对“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”的系统推进思想中的工作重点做了非常清晰的描述。执政党抓好“依法执政”这个“纲”，“依法治国”、“依法行政”等各项法治工作必然会取得巨大成效。

《决定》还提出“依法执政”是一项全民参与的事业，可以动员党内外的一切力量参与全面推进依法治国的各项工作，积极推进中国特色社会主义法治体系和法治国家的建设进程。《决定》要求：依法执政是依法治国的关键。各级党组织和领导干部要深刻认识到，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尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

四中全会公报解读之六：

《决定》清晰勾画出法治政府框架

中国人民大学公共管理学院副院长、教授 许光建

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对依法行政，建设法治政府作出了全面部署，并从“依法全面履行政府职能”等六个方面系统地论述了建设法治政府的主要内容和要求，清晰地勾画出了一个可以使广大人民群众满意的法治政府的框架。

作为执法的主体，各级政府必须依照宪法、法律和法规的要求全面履行各项职能，包括经济调节、市场监管、公共服务和社会管理等基本职能。政府履行什么职能，都应当有法律依据，就是既不可以不作为，也不可以超越法律规定的范围干预公民个人、法人和其他组织的活动，按平常的说法，就是既不可以“缺位”，也不可以“越位”。

建设法治政府必须做到依法决策。首先要健全重大行政决策法定程序，其次要建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，还要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。这几点对于确保政府决策科学合理有效，对于防止和避免政府重大决策失误具有十分重要的意义。

建设法治政府，必须做到强化对行政权力的制约和监督。《决定》不但明确提出了要建立一个强力有效的包括党内监督、人大监督、民主监督等在内的多元的内部和外部合力的监督体系，还明确提出了建立有效的纠错问责机制。这对于有效解决在行政权力运行过程中由于

监督不全面、问责不到位而产生的行政权力滥用、公共资源浪费甚至腐败问题具有十分重要的作用。

建设法治政府，必须做到全面推进政务公开，不断提高政务信息透明程度。国内外的实践早已证明，公开和透明，是政府科学决策、民主决策的基础要件，是预防和减少公权滥用和腐败的法宝之一。《决定》不但明确了政务信息公开的内容，而且有针对性地提出了当前和今后一个时期推进政务信息公开的重点领域，包括财政预算和公共资源配置等领域的信息公开。

蓝图已经绘就，关键在于落实。我们相信，在以习近平总书记为总书记的党中央的坚强领导和广大人民群众积极参与下，建设法治政府的目标一定可以顺利实现，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦奠定坚实基础。

四中全会公报解读之七：

党的领导是理解中国法治的钥匙

首都经济贸易大学法学院院长、教授 喻中

党的十八届四中全会关于推进依法治国的决定公布以后，引起国外媒体的高度关注和积极称赞，但也有少数西方媒体发出一些噪音，认为在中国法治这个词不是所谓“西方国家的分权和法律高于政治”，对决定内容进行胡评乱议。

中国的法治当然不同于西方的法治。中国法治异于西方法治的首要特质，就是中国共产党的领导。要理解中国的法治，就必须着眼于党的领导。在中国，撇开党的领导谈法治是不得要领的，党的领导是理解中国法治的钥匙。

东西方的法治既然都叫法治，必然有其共性。东西方法治的共性就是通过法律的治理。粗线条地看，西方的法治是通过法律的治理，中国的法治也是通过法律的治理。但是，如果要拉近焦距，切近地观察东西方法治的不同纹理，我们就会看到，中国法治的最本质的特征就是党的领导。

党的领导是全面的。一方面，法律的创制过程是在党的领导下展开的。譬如宪法，既反映了全国人民的共同意志，同时也反映了党的意志，是党的意志与人民意志高度融合的结晶。在宪法之下，其他的重要法律无一例外，都是党的意志与人民意志高度融合的产物。当代中国的任何一部法律，甚至任何一个法律条款，都必须得到党和人民

的一致同意，才可能成为法律。另一方面，法律的运行过程，无论是行政机关的执法还是法院、检察院的司法，都是在党的领导下展开的。换言之，党是中国法治的塑造者，在法治过程的任何环节，都必须坚持党的领导。这就是中国法治的本质特征。

在中国，法治这个词天然就包含了党的领导这个本质特征。西方媒体枉议中国法治，关键在于没有真正理解党的领导这个本质特征，因而是一种偏颇的评论。西方媒体的这种评论，表明它们并没有真正理解中国的法治，没有理解中国法治自身的逻辑。

西方媒体认为，西方的法治是法律高于政治，这也被一些人视为西方法治的一个特征。但是，“法律高于政治”其实是子虚乌有的，是一个虚构的政治神话与理论神话。法律与政治的关系永远是一个复杂的话题。法律与政治相比哪个更“高”，永远不可能得出一个可以精确检测的、数字化的科学结论。西方的法律是政治家、政治集团在运作，是政治家、政治集团实现政治目标的工具，说到底，不过是一件装扮政治的晚礼服。

中国的法治确实不同于西方的法治，中国法治异于西方法治的特质就在于党的领导。较之于中国法治的这一特质，西方法治的特质并不在于法律高于政治，而是在于西方所特有的政党形态、国家形态、意识形态及其衍生物。

四中全会公报解读之八：

以良法善治推进全面深化改革

中国政法大学教授 李曙光

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，这是《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出的一个新颖且重要的论断，良法的概念也是首次在党的重要文件中被提出。

从根本上来说，“良法善治”是法治的本质，也是法治精神的基本特征和内在属性。从二者关系来说，“良法”是法治的价值标准和理性追求，“善治”是法治的运作模式和实现方式，“良法”与“善治”的有机结合，构成了现代法治、尤其是社会主义法治的精神和精髓。依法治国必须是“良法”，亦即体现和反映人民利益和意志的法律；此外，良法还必须是适合我国国情的法律，只有符合中国现实情况的法律，才能被人们从内心信仰。

不谋全局者，不足谋一域。法治是全面深化改革的有力保障。法治和改革是当今发展的两大主题，是当前的时代潮流，改革必须在法治框架下进行，这样才能对改革形成保障。只有依靠良法善治，权利公平、机会公平、规则公平的目标才能得以完全实现。

在全面深化改革的浪潮中，推动国家治理体系和治理能力现代化，是良法善治的价值追求与核心理念。通过良法善治的“顶层设计”，形成制度化、常态化的政府决策机制，实现科学决策、民主治理，推动中国社会实现公平正义，最终完全实现国家治理能力的现代化。

良法善治，是市场在资源配置中发挥基础性作用的前提。市场经济，其本质上就是法治经济，而成功的市场经济，更是一种法治经济；只有立良法以行善治，才能进一步实现制度松绑，减少不必要的行政干预，释放市场力量。让良法在市场经济活动中充分发力，规范市场行为、维护市场秩序，让良法成为所有市场主体在经营活动中必须遵守的行为规范，通过法治规范市场竞争秩序，使各类市场主体平等参与竞争。

良法善治，是推进公民创新创业与全面深化改革的动力来源。良法善治的一个重要作用，在于开放资源，使得市场主体处于一个竞争均等的环境之中，对于我国创新能力不足、创业环境相对恶劣的现状将会产生较为明显的激励作用；更重要的在于，良法善治的推行，将使得重大改革于法有据，增强改革的执行力、普及性和权威性。

四中全会公报解读之九：

从“法制体系”向“法治体系”迈进

中国政法大学法学院副院长、教授 焦洪昌

党的十八届四中全会首次提出“建设中国特色社会主义法治体系”的论断，标志着中央的法治思想从“法制体系”到“法治体系”的深化和发展。

过去我们强调“法制”，重在法律及制度，要求有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。而本次全会指出，实现“法治”还要科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。相较于“法制体系”，“法治体系”内容更加明确，界分为法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系；范围更广，增加了实施、监督、保障环节，并将党内法规明确纳入；各内涵之间关系更加协调、统一，法律规范体系和党内法规体系是基础，实施体系是重点，监督和保障体系是关键。

形成完备的法律规范体系要求提高立法质量，确保法律规范。毕竟，良法是善治之前提。所谓良法，应符合宪法精神、反映人民意志，这也是全会提出的中国特色社会主义法律体系以宪法为核心的应有之义。

高效的法治实施体系要求以有效的实施维护法律的生命力与权威，而核心就在于建设法治政府，推动依法行政。为此，全会提出要依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、

坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开。

严密的法治监督体系事关依法治国能否真正落实。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，这就要求重视宪法实施的监督。全国人大及其常委会不同于其他保障宪法实施的义务主体，被宪法授予了监督宪法实施及解释宪法的权力。因此，完善其宪法监督制度，健全宪法解释程序机制，激活其“护宪”职权，意义重大。

有力的法治保障体系也是依法治国之关键。为确保维护公正这一法治生命线的司法之公正，全会提出的各项司法体制改革亟需试点、推行。同时，依法治国对法治工作队伍的正规化、专业化、职业化要求，促使我们建立健全其培养、准入、交流、职业保障制度。

形成完善的党内法规体系是我们国家治理体系、治理能力现代化的必然要求。中国共产党作为我国各项事务的领导，其内部法规对国家影响甚大。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

我们相信，在党的领导这一中国特色社会主义最本质的特征、社会主义法治最根本的保证下，中国特色社会主义法治体系必将建成，法治中国终将实现。