

习近平全面依法治国思想论纲

吴怀友

摘 要: 全面依法治国思想,是习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,为确保党和国家长治久安提出的重大战略思想。其主要内容可概括为“战略意义”论、“总目标”论、“党的领导”论、“科学立法”论、“严格执法”论、“公正司法”论、“全民守法”论、“队伍建设”论、“关键少数”论、“实际出发”论等“十论”。这些论述深刻回答了什么是全面依法治国、为什么要全面依法治国以及怎样全面依法治国等重大理论、现实和实践问题,形成了内涵丰富、逻辑严密的思想体系。完整准确把握习近平全面依法治国思想,对于增强中国特色社会主义法治道路自信、建设社会主义法治国家具有重要的理论和现实意义。

关 键 词: 习近平; 全面依法治国; 重要论述

DOI:10.14130/j.cnki.mzr.2016.02.011

党的十八大以来,习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,为更好治国理政、确保党和国家长治久安,围绕全面依法治国作了一系列重要论述,形成了以“战略意义”论、“总目标”论、“党的领导”论、“科学立法”论、“严格执法”论、“公正司法”论、“全民守法”论、“队伍建设”论、“关键少数”论、“实际出发”论等“十论”为主要内容的思想体系。“十论”深刻回答了什么是全面依法治国、为什么要全面依法治国以及怎样全面依法治国等重大理论、现实和实

践问题,对于我们完整准确理解全面依法治国战略思想、坚定走中国特色社会主义法治道路、建设社会主义法治国家具有十分重要的意义。

一 “战略意义”论

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”^①,“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

作者简介: 吴怀友,男,湖南科技大学马克思主义学院副院长、教授、博士生导师。

基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目“科学发展观与马克思主义时代化研究”(项目编号: 11YJA710056); 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国特色社会主义思想史研究”(项目编号: 11JZD002)。

①《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第71页。

必然要求”^①。习近平总书记从历史、现实与未来三个维度深刻阐述了全面依法治国的重要性、必要性。

首先,全面依法治国是深刻总结我国社会主义法治建设经验教训、借鉴人类政治文明史上的成败得失作出的“重大抉择”。从新中国法治建设的进程看,我们党对依法治国问题的认识并不是一帆风顺的,而是经历了一个曲折的过程。其间既有重视法治、法治昌明及其相应的国泰民安的时候,又有忽视法治、法治松弛及其相应的国乱民怨的时候。历史的经验和教训深刻表明:法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴,法治衰则国家乱。“全面推进依法治国,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”^②。从人类政治文明史看,法治和人治问题是世界各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。“综观世界近现代史,凡是顺利实现现代化的国家,没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反,一些国家虽然也一度实现快速发展,但没有顺利迈进现代化的门槛”,而是“出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面”,在很大程度上“与法治不彰有关”^③。全面推进依法治国,也是借鉴世界各国现代化成败得失作出的重要抉择。

其次,全面依法治国是立足于解决我国改革发展稳定中矛盾和问题的“根本要求”与“现实考量”。当前,全面建成小康社会已进入决胜阶段,改革处于攻坚期和深水区。发展不平衡、不协调、不可持续的问题仍然突出,长期积聚的人民内部矛盾和其他

社会矛盾凸显,党风政风还存在一些不容忽视的问题。这“其中大量矛盾和问题与有法不依、执法不严、违法不究相关”^④。我们要解决制约持续健康发展的种种问题,解决促进社会公平正义、维护社会和谐稳定方面的难题,惩治各种消极腐败现象等,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好的目标任务,都要求我们“必须把依法治国摆在更加突出的位置,把党和国家工作纳入法治化轨道”,“密织法律之网、强化法治之力”^⑤。因此,全面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、维护社会和谐稳定的“根本要求”,是立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的“现实考量”。

再次,全面依法治国是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的“战略谋划”和“长远考虑”。法律是治国安邦的利器,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面依法治国,是习近平总书记从坚持和发展中国特色社会主义出发,为更好治国理政提出的重大战略任务,也是着眼于实现党和国家长治久安的战略谋划。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦,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、推进国家治理体系和治理能力现代化,都必须坚持全面法治,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。“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

①《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第4页。

②《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第8页。

③《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第12页。

④《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第10页。

⑤《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第11页。

万代计、为长远发展谋。”^①

二 “总目标”论

“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”^②。这是以习近平为总书记的党中央在回顾改革开放以来我国政治体制改革和民主法制建设历史进程、结合十八大以来党和国家事业发展新布局新要求的基础上对全面依法治国目标任务作出的战略谋划和顶层设计。

改革开放伊始,我们党就提出为了保障人民民主,必须加强法制,必须使民主制度化、法律化。党的十五大,把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略,明确提出健全社会主义法制、建设社会主义法治国家的目标任务。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。党的十八大提出全面推进依法治国的目标任务是:到2020年,依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成,司法公信力不断增强,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推进法治中国建设的目标任务。在此基础上,党的十八届四中全会《决定》明确提出全面推进依法治国的总目标,并对这个总目标作出了全面系统的阐释。习近平总书记指出,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,对全面推进依法治国具有纲举目张的意义”^③。

一是总目标明确了全面依法治国的方向与道路。全面推进依法治国,必须走对路,必须向全社会释放正确而明确的信号,

指明正确方向,以便统一全党全国各族人民的认识和行动。总目标指出,建设社会主义法治国家必须坚持党的领导,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,这就向国内外明确宣示了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,是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。

二是总目标明确了全面推进依法治国的总抓手和工作重点。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,即形成完备的法律规范体系、高效的法律实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系和完善的党内法规体系。中国特色社会主义法治体系,本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来部署、来推进。

三是总目标对于全面推进依法治国具有重大而深远的意义。建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,是改革开放新时期全党和全国各族人民的共同意愿和不懈追求,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,对于在法治轨道上不断深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的现实意义,对全面推进依法治国起着纲举目张的作用。

三 “党的领导”论

“党的领导是中国特色社会主义最本质

^①《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第12-13页。

^②《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第21页。

^③习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

的特征,是社会主义法治最根本的保证”^①。全面推进依法治国,走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。围绕党的领导与依法治国的关系,习近平总书记作了全面、深刻的论述。

全面推进依法治国,必须坚持党的领导。“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”^②。其中,党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我国法治同资本主义国家法治的最大区别。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,也是全面推进依法治国的题中应有之义。离开了中国共产党的领导,全面依法治国就会失去正确方向和坚强保证,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。

党的领导和依法治国是统一的。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、实施宪法法律,党自身必须在宪法法律范围内活动,坚持依法治国、依法执政。这不仅体现了党对法治的领导,而且体现了党和法、党的领导与依法治国的高度统一。一方面,只有坚持党的领导,才能实施好依法治国基本方略,确保党的主张贯彻落实到依法治国的全过程和各方面。另一方面,全面推进依法治国,绝不是要虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导,而是为了进一步巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力、完成党的执政使命,保证党和国家的长治久安。

加强和改进党对依法治国的领导。坚持党对依法治国的领导,就是要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,统筹依法

治国各领域工作,做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。为此,必须改善党对依法治国的领导,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机构的领导人员,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党和国家权威、维护全党全国团结统一。

四 “科学立法”论

“立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。”落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,必须坚持立法先行,抓住提高立法质量这个关键,全面推进科学立法进程,加快完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,确保经济社会发展和重大改革于法有据。习近平总书记从科学立法的重要意义、目标任务、原则方法等进行了深刻论述。

习近平总书记从不同层面揭示了科学立法的重要性。其一,科学立法“是提高立法质量的根本途径”^③。虽然我们国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依,但面对人民群众对立法的期待,我们在立法领域还面临着一些突出问题。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;立法工作中部门化倾向、争权推诿现象较为突

①《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第78页。

②《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第78页。

③《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第84页。

出,有的立法实际上成为一种利益博弈,还有一些地方利用法规实行地方保护主义,损害国家法治统一,立法质量和立法效率亟需进一步提高。其二,科学立法是全面建成小康社会实践发展的必然要求。实践是法律的基础,法律要随着实践的发展而发展。在我国全面建成小康社会进入决胜阶段,转变经济发展方式,扩大社会主义民主,推进行政体制改革,保障和改善民生,加强和创新社会管理,保护生态环境,都对立法提出了新的更高要求。其三,科学立法“是处理改革和法治关系的重要环节”^①。全面深化改革,不能总是“摸着石头过河”,必须加强顶层设计,依法推进,做到重大改革于法有据。同时,立法要主动适应改革需要,发挥引导、规范、保障的作用,在改革中完善法治。

习近平总书记明确提出科学立法的目标及任务。“我们要以宪法为最高法律规范,继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系,把国家各项事业和各项工作纳入法制轨道,实行有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,维护社会公平正义,实现国家和社会生活制度化、法制化”^②。为实现这一目标,必须明确立法权力边界,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。具体任务包括: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;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;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。

习近平总书记指明了科学立法的原则方法。“推进科学立法,关键是完善立法体

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”^③。一要恪守以民为本、立法为民的理念,以保障人民根本权益为出发点和落脚点,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。二要突出问题导向,把公平、公正、公开原则贯彻立法全过程,坚持立改废释并举,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性。三要完善立法规划,加强重点领域立法,把立法决策与发展改革决策结合起来,确保国家发展、重大改革于法有据。四要尊重和体现客观规律,完善科学立法、民主立法工作机制和程序,创新公众参与方式,广泛听取各方面意见和建议,确保制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。

五 “严格执法”论

“依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略,而能不能做到依法治国,关键在于党能不能坚持依法执政,各级政府能不能依法行政”^④。十八大以来,以习近平为总书记的党中央顺应党、国家和人民事业发展对依法行政、法治政府建设提出的新的更高要求,进一步提出严格执法、严格依法行政、加快建设法治政府的目标任务,深化了对依法执政、依法行政重要性和紧迫性的认识,深化了对严格执法、严格依法行政目标任务的认识,有针对性提出了加快建设法治政府的路径举措。

习近平总书记从理论和现实两方面阐述了严格执法的重要性和紧迫性。从理论面看,“天下之事,不难于立法,而难于法之必行”。法律的生命力在于实施,法律的权

①《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第51页。

②《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第89-90页。

③《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第50页。

④习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路》,《求是》2015年第1期。

威也在于实施。“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”^①。从现实面看,我国社会生活中出现的很多问题,往往与执法失之于宽、失之于松有很大关系。目前,执法领域存在的主要问题是执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等。有的政法机关和干警执法随意性大,有的粗放执法、变通执法、越权执法,有的选择性执法、粗暴执法,有的徇私舞弊、贪赃枉法。政府是执法的主体,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,“不仅严重败坏政法机关形象,而且严重损害党和政府形象”^②。

习近平总书记明确提出推进严格执法“要以建设法治政府为目标”^③。具体而言,就是各级政府必须坚持在党的领导下、在法制轨道上开展工作,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。

习近平总书记从五个“强化”设计了加快建设法治政府的路线图。一是强化依法行政、依法行政意识,坚持以法治的理念、法治的思维、法治的体制、法治的程序开展工作。二是强化机构、职能、权限、程序、责任法定化,坚持法定职责必须为、法无授权不可为。三是强化政府内部权力的制约,通过合理分解权力、科学配置权力,形成科学的权力结构和运行机制,推行政府权力清单制度。四是强化行政权力的监督,建立常态化

监督制度,构建全方位监督体系,着力改进对领导干部特别是一把手行使权力的监督。五是强化政务公开,坚持以公开为常态、不公开为例外原则,推进决策、执行、管理、服务、结果公开,政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式向全社会公开,让权力在阳光下运行。

六 “公正司法”论

公正是法治的生命线,司法是维护社会公平正义的最后一道防线。“全面推进依法治国,必须坚持公正司法”,“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”^④。习近平总书记从公正司法的重要性、价值目标、任务要求等方面进行了深刻阐述。

首先,习近平总书记深刻揭示了公正司法的重要性和紧迫性。针对目前我国司法领域存在的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”以及有的党政干部插手干预司法个案等司法不公、司法腐败现象,习近平总书记指出,这既有执法司法工作本身的问题,更有司法体制不完善、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等深层次原因。他引用我国春秋时期法家人物管仲的话“凡法事者,操持不可以不正”、英国哲学家培根的话“一次不公正的裁判,其恶果甚至超过十次犯罪”以及“破窗效应”理论,深刻道出了公正司法的极端重要性、现实紧迫性和司法不公的严重危害。“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

①《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第85页。

②《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第717页。

③习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路》,《求是》2015年第1期。

④《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第67页。

障”^①。

其次,习近平总书记明确提出了公正司法的价值目标。习近平总书记指出,司法本来应该具有惩罚犯罪、定纷止争、服务人民、教育公民的功能,司法审判本来应该具有终局性的作用。如果司法不公,受到侵害的权利得不到应有的保护和救济,违法犯罪活动得不到应有的制裁和惩罚,那司法就没有公信力可言,人民群众就不会相信司法,司法的功能和作用就难以实现。“要懂得‘100-1=0’的道理,一个错案的负面影响足以摧毁九十九个公正裁判积累起来的良好形象”^②。因此,所有司法机关都要紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”这个目标来改进工作,“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”^③。

再次,习近平总书记系统提出了实现公正司法的任务要求。一是必须坚持司法为民的根本宗旨和“司法工作也是做群众工作”的理念,切实改进司法工作作风,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,使司法工作成为密切联系群众、化解当事人“心结”、捍卫公平正义的窗口。二是要以优化司法职权配置为重点深化司法体制和工作机制改革,健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排,确保司法机关依法独立公开行使职权,决不允许党政机关和领导干部利用职权干预司法。三是要坚持以公开透明促公正、树公信、保廉洁,构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,

推行审判、检务、警务、狱务公开,杜绝暗箱操作,坚决遏制司法腐败。四是要坚持法治精神,坚守法治定力和职业良知,提高专业素质和办案质量,刚正不阿,敢于担当,只服从事实和法律,坚守公正司法的底线。

七 “全民守法”论

人民权益要靠法律来保障,法律权威要靠人民来维护。“全面推进依法治国,必须坚持全民守法”^④,增强全民法治观念,推进法治社会建设,“形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动”^⑤。围绕推进全民守法、建设法治社会的目标任务,习近平总书记提出了一系列新理念、新举措。

推进全民守法,必须坚持领导干部和政法机关带头示范。中国有句俗语“上梁不正下梁歪,中梁不正倒下来。”身教重于言教。要在全社会形成尊法、信法、守法、护法的社会风尚,必须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,使各级领导干部牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念。必须“从政法机关做起,坚决破除各种潜规则,杜绝法外开恩,改变找门路托关系就能通吃、不找门路托关系就寸步难行的现象”^⑥。坚持公开、公平、公正司法,以实际行动让老百姓相信法不容情、法不阿贵,从而增强对政法机关的信任、对法律的信心。

推进全民守法,必须着力增强全民法治

①《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第88页。

②《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第96页。

③《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第91页。

④《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第87页。

⑤习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

⑥《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第722页。

观念和信仰。“法律要发挥作用,需要全社会信仰法律”^①。为此,必须坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期性、基础性工作,大力弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,形成社会成员办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好环境。一是健全普法宣传教育机制,把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容,在中小学设立法治知识课程,积极开展群众性法治文化活动;二是加强社会诚信建设,健全公民和组织守法信用记录,完善诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制,坚决改变违法成本低、守法成本高的现象;三是加强公民道德建设,弘扬中华民族优秀传统文化,增强法治的道德底蕴,强化规则意识,倡导契约精神,发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用。

推进全民守法,必须建设完备的法律服务体系。一是推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系,加强民生领域的法律服务,完善法律援助制度,健全司法救助体系,发展律师、公证等法律服务业,发展涉外法律服务业,健全统一司法鉴定管理体制。二是健全依法维权和化解纠纷机制,构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系,把信访纳入法治化轨道,健全社会矛盾纠纷预防化解机制,强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位。

推进全民守法,必须提高社会治理法治化水平。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,深入开展多层次多形式法治创建活动,发挥市民公约、乡规民约等基层规范在社会治理中的作用;发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用,加

强在华境外非政府组织管理,依法妥善处理涉及民族、宗教等因素的社会问题;深入推进社会治安综合治理,健全落实领导责任制,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,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。

八 “队伍建设”论

习近平指出“全面推进依法治国,建设一支德才兼备的高素质法治队伍至关重要。”^②要按照“政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬”的要求,推进法治工作队伍建设,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。

其一,建设政治过硬的法治工作队伍。“坚定的理想信念是政法队伍的政治灵魂”^③。政法队伍是和平年代面临“疾风”、“烈火”考验最多的一支队伍,这就决定了在理想信念问题上必须有更高标准、更严要求。只有把理想信念教育摆在政法队伍建设的首位,不断打牢高举旗帜、听党指挥、忠于使命的思想基础,才能坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上,永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色。同时,要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。

其二,建设业务过硬的法治工作队伍。“有才无德会败坏党和人民事业,但有德无才也同样会贻误党和人民事业”^④。面对存在的“本领恐慌”和“追不上、打不赢、说不过、判不明”等问题,各级政法机关必须把能

①《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第721页。

②习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

③《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第99页。

④《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第101页。

力建设作为一项重要任务,坚持从源头抓起,加强和改进法学教育,改革和完善司法考试制度,建立健全在职干警教育培训体系,通过改革建立符合职业特点的司法工作人员管理制度,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、逐级遴选制度,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。

其三,建设责任过硬的法治工作队伍。法治工作队伍肩扛公正天平、手持正义之剑,“尤其要敢于担当”^①。在重大政治考验面前,必须旗帜鲜明、挺身而出,绝不能当“骑墙派”;在歪风邪气面前,必须敢于亮剑、坚决斗争,绝不能听之任之;在急难险重任务面前,必须豁得出来、顶得上去,绝不能畏缩不前。要敢于在对敌斗争最前沿、维护稳定第一线去迎接挑战,到条件艰苦、情况复杂、矛盾集中的地方去破解难题,以实际行动捍卫公平正义、维护法律尊严,在奋斗和奉献中实现人生价值、赢得人民群众的信任和支持。

其四,建设纪律过硬的法治工作队伍。“政法工作的性质决定了政法队伍必须严明纪律”^②。法治工作队伍中年轻人多、学历高、专业知识丰富,但很多人经过的政治风浪不多,受到的严格锻炼不够,必须加强法治工作队伍政治纪律和工作纪律的教育,健全纪律执行机制,用纪律规范行为、约束队伍、保护干部,引导广大法治工作人员把遵守纪律铭刻在灵魂中、熔铸在血液里,以铁的纪律带出一支铁的政法队伍。

其五,建设作风过硬的法治工作队伍。

必须把强化公正廉洁的职业道德作为必修课,把“法不阿贵”的法治精神当作主心骨,教育引导广大法治工作者崇法尚德,秉公执法、秉公司法,努力提高法治工作的亲和力和公信力,做到对群众深恶痛绝的事零容忍、对群众急需急盼的事零懈怠,树立惩恶扬善、执法如山的浩然正气和忠诚敬业、清正廉洁的良好形象。

九 “关键少数”论

政治路线确定之后,干部就是决定因素。各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人,“在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度”^③,在推进依法治国方面肩负重要责任、起着关键作用。“全面依法治国,必须抓住领导干部这个‘关键少数’”^④,着力解决好思想观念、行为风范、法治能力、制度保障等问题。

“抓住领导干部这个‘关键少数’,首先解决好思想观念问题”^⑤。现在,不少领导干部有法不依、违法不究、知法犯法,根源是人治思想和长官意识在作祟。全面依法治国首先必须解决领导干部的思想观念问题,只有每个干部都深刻认识到,维护、捍卫宪法法律的权威、尊严就是维护、捍卫党和人民意志的权威和尊严,保证宪法法律的实施就是保证党和人民意志的实现,牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念,才能彻底摒弃人治思想和长官意识,做到法律面前不为私心所扰、不为人情所困、不为关系所累、不为利益所惑。

①《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第100页。

②《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第100页。

③《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第120页。

④《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第118页。

⑤《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第113页。

领导干部“做尊法学法守法用法的模范,是实现全面推进依法治国目标和任务的关键所在”^①。古人说,民“以吏为师”,“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从”。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、实现的。领导干部是否尊法、学法、用法、守法,将对人民群众产生最直接、最深刻、最典型的示范效应。领导干部只有在尊法学法守法用法方面身先士卒,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,老百姓才会去尊法学法守法用法,法治中国、法治社会的目标才有望实现。

领导干部“不断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”^②,是全面推进依法治国、建设法治政府的客观要求。领导干部提高法治思维和依法办事能力,关键是要做到:守法律、重程序;法定职责必须为、法无授权不可为;保护人民利益;自觉接受监督。为此,要明确用人导向,设置领导干部法治素养“门槛”,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的重要内容,把能不能遵守法律、依法办事作为考察、考核干部的重要内容,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部,对法治意识不强、不守规矩的要从领导干部队伍中剔除出去。

“所有领导干部都要警醒起来、行动起来,坚决纠正和解决法治不彰问题”^③。一是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,提高党内法规的执行力,把党的政治纪律和政治规矩立起来、讲起来、守起来。二是各级党委要健全党领导依法治国的制度和工作机制,切实履行对本地区本部门法治工作的领导责任,制定贯彻落实十八届四中全会精神的具体意见和实施方案,把全面依法治国的各项工作和举措落实到基层,把各级领导干部履行推进法治建设的职责立起来、讲起来、守起来。三是要把权力关进制度的笼子里,依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力,把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来。

十 “实际出发”论

“走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系,是由一个国家的基本国情决定的。‘为国也,观俗立法则治,察国事本则宜。不观时俗,不察国本,则其法立而民乱,事剧而功寡。’全面推进依法治国,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,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规”^④。习近平总书记这段论述深刻揭示了全面推进依法治国必须坚持从国情实际出发的重要性和必然性。

全面推进依法治国,必须“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”^⑤。中国特色社会主义法治道路,是中国共产党人把马克思主义法治思想的基本原理与我国法制理论和实践相结合,在建设中国特色社会主义法治实践中走出的一条符合中国国情实际的法治发展道路,是中国特色社会主义道路的有机组成部分。

①《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第121页。

②习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

③《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第120页。

④习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

⑤《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第75页。

对此,我们要有自信,不能妄自菲薄。“全面推进依法治国,是我们党在治国理政上的自我完善、自我提高,不是在别人压力下做的。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”^①。

“坚持从实际出发,就是要突出中国特色、实践特色、时代特色”^②。中国特色社会主义法治道路不是僵死的教条,而是与时俱进、体现时代特色的持续发展之路。全面推进依法治国,必须以中国特色社会主义道路、理论体系、制度为根本遵循,既要从我国古代法制传统和成败得失中汲取智慧和资源,挖掘和传承中华法律文化精华,又要顺应我国全面深化改革的实践发展和时代要求,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,在实践中拓展中国特色社会主义法治道路。

“坚持从我国实际出发,不等于关起门来搞法治”^③。法治是人类文明、社会进步的重要成果之一,法治的精髓和要旨对各国国家治理和社会治理具有普遍意义。中国特色社会主义法治道路不是自我封闭的系

统,而是博采众长、开放发展之路。全面推进依法治国,必须学习借鉴国外法治的有益经验和优秀法治文明成果。但是,“每一种法治形态背后都有一套政治理论,每一种法治模式当中都有一种政治逻辑,每一条法治道路底下都有一种政治立场”^④。学习借鉴不等于简单的拿来主义,必须坚持以我为主、为我所用的原则,决不能照抄照搬外国的法治理念和模式,不能搞“全盘西化”、“全面移植”。

习近平总书记关于全面依法治国的“十论”,立意高远,内涵丰富,思想深刻。其中,“战略意义”揭示了全面依法治国的价值归旨,“总目标”指明了全面依法治国的历史使命,“党的领导”是全面依法治国的根本保证,“科学立法”是全面依法治国的基础前提,“严格执法”是全面依法治国的决定环节,“公正司法”是全面依法治国的底线操守,“全民守法”是全面依法治国的社会基础,“队伍建设”是全面依法治国的重要保障,领导干部是全面依法治国的“关键”所在,“实际出发”是全面依法治国的基本原则。“十论”内在联系、相互作用,构成了一个严整的思想体系。

(责任编辑:孙良顺)

①习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

②习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

③习近平:《加快建设社会主义法治国家》,《求是》2015年第1期。

④《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第34页。