

依法治国

—— 怎样坚持党的领导



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。

——习近平

许耀桐 等著

YIFA
ZHIGUO

依法治国

怎样坚持党的领导

YIFA
ZHIGUO

许耀桐 等著

本作品中文简体版权由湖南人民出版社所有。
未经许可，不得翻印。

图书在版编目（CIP）数据

依法治国怎样坚持党的领导 / 许耀桐等著. —长沙：湖南人民出版社，
2015.11
ISBN 978-7-5561-1221-0

I. ①依… II. ①许… III. ①中国共产党—党的建设—研究 ②社会主义
法制—建设—研究—中国 IV. ①D26 ②D920.0

中国版本图书馆CIP数据核字（2015）第292487号

依法治国怎样坚持党的领导

著 者 许耀桐等
责任编辑 黎晓慧
装帧设计 谌 茜

出版发行 湖南人民出版社 [<http://www.hnppp.com>]
地 址 长沙市营盘东路3号
邮 编 410005

印 刷 长沙市雅高彩印有限公司
版 次 2015年11月第1版
2015年11月第1次印刷
开 本 710 mm × 1000 mm 1/16
印 张 16.75
字 数 180千字
书 号 ISBN 978-7-5561-1221-0
定 价 32.00元

营销电话：0731-82683348 （如发现印装质量问题请与出版社调换）



目录

绪 言 / 001

第一章 | 中国共产党的执政地位和领导功能 / 009

- 一、党从革命转向执政 / 009
- 二、党要实现科学执政、民主执政、依法执政 / 016
- 三、坚持党的领导是社会主义的根本原则 / 022
- 四、坚持党的领导要加强党的建设 / 027

第二章 | 党领导依法治国具有坚实可靠的依据 / 035

- 一、历史依据：法的制定有着不同的主体 / 035
- 二、理论依据：马克思主义法学阐明的基本观点 / 043
- 三、实践依据：新民主主义法制全靠党领导制定 / 048

第三章 | 正确认识党的领导和依法治国的关系 / 060

- 一、认识党和法关系的理论基础 / 060
- 二、纠正党和法关系的错误观念 / 066



三、正确认识党和法的内在实质关系 / 072

四、党的领导和人民当家作主、依法治国的统一关系 / 077

第四章 | 加强党对依法治国依法执政的制度化领导 / 088

一、加强党对人大工作的制度化领导 / 089

二、加强党对政府工作的制度化领导 / 096

三、加强党对政协工作的制度化领导 / 103

四、加强党对政法工作的制度化领导 / 109

第五章 | 建设完备的中国特色社会主义法治体系 / 114

一、建设完备的中国特色社会主义法治体系的前提条件 / 114

二、完备的中国特色社会主义法治体系包含五大体系 / 120

三、建设完备的中国特色社会主义法治体系的基本要求 / 129

第六章 | 把党的领导贯彻到依法治国的全过程 / 140

一、把党的领导贯彻到科学立法的过程 / 141

二、把党的领导贯彻到严格执法的过程 / 149

三、把党的领导贯彻到公正司法的全过程 / 155

四、把党的领导深入到党带头守法全社会共同守法的过程 / 160

第七章 | 党内法规重要性及党规同国法的衔接和协调 / 165

一、党内法规是管党治党的重要依据 / 166

- 二、党内法规是建设社会主义法治国家的有力保障 / 174
- 三、注重党内法规同国家法律的衔接和协调 / 179

第八章 | 推进党的纪检体制和国家司法体制改革 / 188

- 一、依法治国必须推进我国纪检体制改革 / 188
- 二、依法治国必须推进我国司法体制改革 / 195
- 三、纪检和司法体制改革加强了党的领导 / 206

第九章 | 发挥党的政策和国家法律的各自优势 / 214

- 一、正确认识党的政策和国家法律的关系 / 215
- 二、党的政策和国家法律的功能作用 / 221
- 三、更好发挥党的政策和国家法律的各自优势 / 226

第十章 | 加强基层党组织建设，推进基层治理法治化 / 234

- 一、基层治理法治化是实现全面依法治国的基础 / 234
- 二、充分发挥基层党组织在推进基层治理法治化中的作用 / 243
- 三、基层治理法治化首先要推进基层党建法治化 / 248
- 四、以基层党建法治化推动基层治理法治化 / 253

后 记 / 261

绪言



自古以来，“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。2014年，中华大地奏响了依法治国的最强音。

是年10月20日至23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议在北京举行，全会研究了全面推进依法治国的重大问题，审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称党的十八届四中全会《决定》），确立了依法治国的总部署、总思路，提出了全面推进依法治国的诸多新理念、新举措。这次会议，无论是在政党的历史上，还是在国家的历史上，都是第一次召开的以依法治国为主题的会议，也是第一次通过了依法治国专门决定的纲领性文件。

党史和国史，由此掀开了崭新的一页。标志着中国真正迈入了法治新时代，进入了全面依法治国的新阶段。

处于全面依法治国新阶段的坐标上，必须全面认识依法治国的发展进程

中国进入改革开放新时期后，邓小平就提出了依法治国的思想。1978年12月，邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话中，通过对“文革”教训的总结就明确指出：“必须加强法制。必须使民主制度化、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。”^① 这里讲的制度化、法律化，实际上包含了否定人治、实行法治的深意。邓小平同时说道：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来”，“应该集中力量制定”，“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。^② 应该说，依法治国在我国已有了30多年的发展历程，经历了四个发展阶段。

第一阶段：酝酿，即从法制到法治的认识转变。在20世纪80年代到90年代中期，我国思想界和学术界讨论了“法制”与“法治”的区别。第一，法制是法律制度的简称，相对于政治制度、经济制度、文化制度等；法治则是与人治相对立的，只有法治才能彻底否定人治，而法制不足以否定人治。回顾中国两千多年来，从古代封建社会、近代半殖民地半封建社会，到新中国成立后直至“文革”期间，其中虽也不乏法律条文的制定、法制机构的设置和法律制度的执行，但究其实质都是依人治国、实行人治。第二，法制是指法律的制定和法律具

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146~147页。

体制度；法治是治国理论和治国方略以及治国原则，正是在这个意义上，法治高于法制。第三，法制（rule by law），仅指法律条文，和“有法可依，依法办事”联系；法治（rule of law），既包含法制，但更与民主政治密切相关，主张人的民主权利，实行权力的相互制约，实行司法独立，法律面前人人平等，体现法律的正当程序原则。法治还是一种文化、精神、理念、信仰。由此，我国确定了用“法治”，而不是用“法制”，与“人治”相对立。“法制”是“法治”的一部分，用来指具体的法律制度和法律条文。

第二阶段：立题，即确立依法治国的命题。1997年，中国共产党召开十五大，迎来了依法治国确立的伟大时刻。在党的十五大报告中，首次提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，使我国步上了法治化的轨道。

第三阶段：发展，即依法治国得到强化。在十六大报告中，依法治国被确认为“是党领导人民治理国家的基本方略”。十七大报告更强调指出，要“全面落实依法治国基本方略”。十八大报告进一步指出，“全面推进依法治国。法治是治国理政的基本方式”。依法治国成为国家政治生活的“基本方略”和“基本方式”。

第四阶段：提升，即依法治国得到了新的升华。党的十八届四中全会对依法治国做出了全面论述，提出了“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”“法律是治国之重器，良法是善治之前提”“人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护”“人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护”等全新的论断。

向着全面依法治国新时代阔步前行，必须深刻认识依法治国的全新部署

全面依法治国的全新部署，可以用党的十八届四中全会《决定》提出的中国共产党的六个战略要点加以概括：

“一条道路”。全面推进依法治国就是要坚定不移地走中国特色社会主义法治道路。在中国，道路是最重要的，是摆在第一位的政治原则。把依法治国列为“道路”，就把法治提升到首位的高度。改革开放以来，我们党已经开辟了中国特色社会主义道路。现在又提出中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义道路是总道路，总道路是一条宽广的大路，可以分为好几条道路，犹如高速路上并行着多条车道。中国特色社会主义法治道路就是中国特色社会主义总道路中的一条道路，同时还有民主政治道路、经济建设道路等，它们共同组成中国特色社会主义总道路。中国特色社会主义法治道路，是中国特色社会主义总道路的又一个具体化。

“两个建设”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国要实现的总目标是“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”。因此，这个总目标就是“两个建设”。实现这个总目标，必须坚持中国共产党领导、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的基本原则。

“三个依法和法治”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国要实施“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”。只有“三个依法”和

“三个法治”共同推进和一体建设，才能形成全面推进依法治国的新格局。

“四个环节”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国必须“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”。立法、执法、司法、守法，构成推行法治全过程的四个环节，四个环节紧密相扣，每一个环节都不可缺少。

“五大体系”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国还要构建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”的五大体系。

“六项任务”。十八届四中全会《决定》指出，全面推进依法治国要“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”，“深入推进依法行政，加快建设法治政府”，“保证公正司法，提高司法的公信力”，“增强全民的法治观念，推进法治社会的建设”，“加强法治工作队伍建设”，“加强和改进党对全面推进依法治国的领导”。

以上六个战略要点，就是党的十八届四中全会为我们做出的依法治国的全新战略部署。这是一张宏伟的顶层设计的蓝图。

全面依法治国是中国前所未有的大变局，必须洞察把握其中的关键要义

全面依法治国，是以法律为中心、为准绳，对当代中国社会的所有关系做出一个根本性的变革、调整，这是几千年来中国发生的前所

未有的大变局。

全面依法治国、走中国特色社会主义法治道路的实质要义在于，必须确立宪法和法律的至高无上的权威地位，国家的各个领域、各项事业、各项活动，都要按照宪法和法律的规定进行治理，任何政党、组织和个人都必须遵从法律行事。照此而来，全面依法治国绝非一蹴而就，会在现实中碰到很多的难题和挑战。怎样才能解决难题、应对挑战，全面推进依法治国呢？首要的就是，必须始终牢牢地坚持党的领导。正如习近平指出的：“全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的就是方向是不是正确、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。”^①

在全面依法治国中坚持党的领导，重要的是必须正确认识和处理党的领导和依法治国的关系。十八届四中全会《决定》指出，“党和法治的关系是法治建设的核心问题”。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，

^① 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》，《人民日报》2014年10月29日第2版。



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、维护全党全国的团结统一。

法治属于国家的政治上层建筑，是国家治理的经略之维，是不断发展、强盛的重要保障，要在新阶段实现全面依法治国，在我们这样的中国特色社会主义国家里，就要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来。只有坚持了党的领导，才能保证人民当家作主，实施依法治国。因此，坚持党的领导，这一点是毫无疑义和坚定不移的。习近平指出：“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。”^①

这说明了，依法治国不是简单的一个法治问题，而首先是一个政

^① 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》，《人民日报》2014年10月29日第2版。

治问题，其核心在于，全面依法治国必须坚持党的领导，要把党的领导贯彻于依法治国全过程。

“潮平两岸阔，风正一帆悬。”2015年作为全面依法治国的“开局之年”，正激励着我们乘风破浪，励精图治，开创依法治国的新局面。编写这本书，就是为了更好地学习和领会十八届四中全会《决定》的精神，从理论和实践上说明，在全面依法治国中为什么要坚持党的领导和怎样才能坚持党的领导，使全面依法治国的战略举措能够得以更好地贯彻落实。

第一章

中国共产党的执政地位和领导功能

全面依法治国，是中国共产党领导的全面依法治国。这在西方看来，似乎不成体统，依法治国就是国家法律之施行，怎么能由一个政党来领导呢？当然，这是一种以西方的政党标准来看待政党作用的偏见。作为西方国家的政党，它们只有一个功能，就是捞取选票的功能，竭尽全力也不过是为取得选举成功，以便能上台执政而已，政党本身根本没有组织与领导法治的职责和功力。在我们中国则完全不同，中国共产党不是西方多党制下所产生和存在的政党。中国共产党从革命党成为执政党，有着牢固的执政地位和丰富的领导经验。这决定了它不但可以领导依法治国，而且能使依法治国卓有成效。

一、党从革命转向执政

中国共产党经历了从革命到执政的长期发展。党的领导能力和经验，是在革命和执政的实践中，不断得以探索、总结和积累的。



（一）党的领导始于革命时期

法国研究政党的政治学家迪韦尔热，曾以议会为界线，把政党分为“内生党”和“外生党”两种类型。这包含着政党在民主的条件下和专制条件下产生的不同途径。与西方国家在民主的条件下通过议会产生的政党不同，中国共产党是在极端残酷的白色恐怖下成立的革命党。党的领导工作，就开始于对革命的领导。这样的领导，可以说囊括了革命中的一切战线和所有领域，主要包括了对军队、军事斗争和政治、思想、组织建设的领导。

在中国共产党的所有领导事项中，对军队和军事斗争的领导是摆在第一位的，是最为紧迫的问题。因为在中国，如果没有军队和军事斗争的胜利，就没有共产党的生存。党在初创时期，由于没有独立掌握武装力量，曾使革命遭受巨大损失。党从血的教训中认识到，枪杆子里面出政权，必须以武装的革命反对武装的反革命。南昌起义，标志着我们党走上了独立领导革命战争、创建人民军队、武装夺取政权的道路。三湾改编，从组织上解决了党直接掌握和领导士兵群众的重大问题。古田会议，确立了党领导军队的一系列根本原则和制度。此后，在中国革命战争中，党对军队的绝对领导不断得到坚持、巩固和发展。中国共产党也成为最懂得军事、最能够领导打胜仗的革命党。

中国共产党对政治的领导显得尤为重要。政治领导，主要是政治路线、方针、政策的领导。中国共产党必须针对革命的整个时期以及发展的不同时期，根据革命的性质、对象、动力、任务和目标等等，制定和贯彻党的路线、方针和政策，才能保证革命始终沿着正确的方向前进。例如，中国共产党对于中国整个的新民主主义革命时期，形



成了“无产阶级领导的，人民大众的，反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的革命”总路线、总政策。而在第一次国内革命战争时期，明确提出了反帝反封建和实行国共合作的纲领；在第二次国内革命战争时期，制定了开展土地革命和武装反抗国民党反动派的总方针；在抗日战争时期，制定了发动、团结和组织全中国全民族一切革命力量去反对日本帝国主义和汉奸卖国贼的总策略；在第三次国内革命战争时期，提出了放手发动群众，壮大人民力量，解放全国人民，建立一个独立、自由、民主、统一、富强的新中国的总方略。正是在党的正确的政治路线、方针、政策的领导下，中国的革命从胜利走向了胜利。

中国共产党的思想领导，即通过强有力的思想政治工作，向党员和群众进行马列主义和党的路线方针政策的宣传教育，提高全党和全国人民的思想觉悟和认识水平。中国共产党的组织领导，即主要是坚持党对干部工作的领导，党通过制定任人唯贤、德才兼备的干部路线和方针，建设一支忠于党、忠于人民、忠于革命、有才华、有能力的干部队伍。中国共产党的领导，还涉及了对政权、经济建设以及统一战线的领导。如果没有这些方面的领导，中国革命是不可能成功的。

（二）执政后更须继续实行领导

在中国，无产阶级和人民群众要打倒反动统治阶级、推翻黑暗的旧世界，必须实行由自己的政党——中国共产党的领导，这是马克思列宁主义的一条根本原理。但是，在革命胜利之后，还需要不需要党和党的领导呢？对于这样一个重大问题，毛泽东做出了科学的回答，他说：“消灭阶级，消灭国家权力，消灭党，全人类都要走这一条路

的，问题只是时间和条件。”^① 现在，这样的时候并没有到来，毛泽东指出，“在中国，在现阶段”，“工人阶级，农民阶级，城市小资产阶级和民族资产阶级。这些阶级在工人阶级和共产党的领导之下，团结起来，组成自己的国家，选举自己的政府”。^② 中国还需要共产党的存在，还需要中国共产党的领导。所不同的是，中国共产党由革命党变成执政党。中国共产党取得了无可争议的执政地位，必须继续发挥领导的功能作用。因此，在 1956 年新中国成立后第一次召开的党代会——党的八大上，邓小平郑重地宣布：“中国共产党已经是执政的党，已经在全部国家工作中居于领导地位。”^③

中国共产党成为执政党，继续发挥着领导的作用，还要解决一个根本的问题。从政党制度和执政的实际情况看，世界上有像英、美、法国家那样，采取两党制或多党制实行轮流执政的方式；也有像当时日本那样，虽有多党竞争存在但事实上长期由一党执政的方式。社会主义国家究竟要选择何种政党制度呢？这个问题，首先由第一个社会主义国家苏联所解决。1917 年 11 月，俄国十月革命取得胜利。列宁认为，社会主义国家应由无产阶级政党作为执政党。列宁说：“只有工人阶级的先进部分，只有工人阶级的先锋队，才能领导自己的国家。”^④ 社会主义国家，无论是实行一党制的国家，还是实行多党合作制的国家，都要实行由共产党一党领导的体制，而不能像资本主义国家那样由不同政党轮流执政。当时，列宁主张由苏联共产党领导其他政党执

① 《毛泽东选集》第 4 卷，人民出版社 1991 年版，第 1468 页。

② 《毛泽东选集》第 4 卷，人民出版社 1991 年版，第 1475 页。

③ 《邓小平文选》第 1 卷，人民出版社 1994 年版，第 214 页。

④ 《列宁全集》第 30 卷，人民出版社 1957 年版，第 160 页。



政，但遭到其他政党的拒绝和反抗，只能实行一党制，由苏联共产党独掌政权。

在中国，建立的是中国共产党领导的多党合作政党制度，即中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。它是指在中国共产党领导下，以多党合作为基础，有各民主党派、各人民团体、各爱国人士、无党派人士和少数民族代表参加的，以中国人民政治协商会议为组织形式，就国家的大政方针，各族人民经济、政治、文化与社会生活中的重大问题进行民主、平等的讨论和协商的一种制度。这个政党制度，根本不同于西方资本主义国家的两党制或多党制，也有别于苏联社会主义国家实行的一党制。它是中国革命和建设长期实践的一个创造，是符合中国国情的新型的政党制度。

中国共产党领导的多党合作政党制度，保证了中国共产党作为执政党的牢固地位和强有力的领导功能。在这样的前提下，各民主党派以一定数量的成员选入全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，并依法定程序以一定数量成员出任全国和地方各级人民政府及司法机关的领导职务，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针政策法律法规的制定和执行。中国共产党是执政党，在国家政权中占多数要职、实职，是实至名归的。各民主党派是参政党，在国家政权中也应占一定的比例。这个比例应该按照中央的要求和地方的具体情况来确定。中国各民主党派的参政，不同于西方国家一些政党的参政。西方国家政党参政的主要形式是进入议会和在内阁占有席位；而中国民主党派的参政，既可以是以人民代表的身份参加国家权力机关和以公务员的身份参加各级政府与政法机关工作的方式来实现，也可以是通过人民政协——多党合作的重要组织

形式，通过参加基层单位民主管理等多种方式来实现，有着丰富多种的内容和形式。中国民主党派“参加国家政权”也有别于西方国家的多党“联合执政”，中国民主党派在政权中的地位，相对于执政党，是参政党；相对于在野党、反对党，又是与中国共产党通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党。中国共产党与其他民主政党的关系，不是一种对抗关系，也不是对等关系，而是一种领导与合作的关系。

（三）解读执政、领导、执政党

从革命转向执政后，要坚持中国共产党的执政地位和党的领导，就必须弄清楚什么是执政、什么是领导，以及中国共产党究竟是怎样的一个执政党。

新中国成立后，毫无疑义，中国共产党已经居于执政地位，同时又居于领导地位。但是，执政和领导，二者之间既有联系，又有区别，不可混淆起来。执政和领导各自具有不同的内涵。正因为这样，邓小平在八大上才说了，党既是“执政的”党，又是“领导的”党。

什么是执政呢？执政，顾名思义就是执掌政权。执政是表明，作为执政者的政党执掌了全部的国家政权。正因为中国共产党掌握了全部国家政权，它才被称为执政党。

什么是领导呢？领导的定义是，领导者为实现组织的目标而运用权力向其下属施加影响力的一种行为或行为过程。领导工作包括五个必不可少的要素：领导者、被领导者、作用对象、职权和领导行为。

由执政和领导的含义可知，执政和领导的区别在于，执政是党与国家的政权领域相联系，执政是共产党决定和影响国家政权的体现。而领导的概念要比执政的概念宽泛得多，领导既可以是和国家政权发

生联系的行为过程，也可以是和社会的各个方面、各个领域相联系的行为过程。领导和执政的区别还在于，当实施领导时，党未必掌握着全部国家政权，却存在着党对社会的和基层的不同方面、不同领域相联系的行为过程。如在民主革命时期，中国共产党并没有掌握全部国家政权，但它已经是一个领导着革命的政党，本身就具有领导的功能。

执政和领导的联系在于，执政本身就是一种领导。由于中国共产党掌握了全部国家政权，党也就获得了对国家政权的领导，而且，中国共产党的领导正是通过国家政权的作用，继续深入到社会的各个方面、各个领域。可以说，在社会主义时期，中国共产党的领导就集中体现为执政式的领导。很显然，中国共产党如果没有执政地位，就谈不上有党的领导；而党的领导，也就集中体现在党的执政。在执政条件下，执政和领导得到了统一。

因此，作为中国共产党的领导，即中国共产党作为领导的党，主要是指党必须处在国家的总体的领导地位上。党的领导，首先是总体领导，总体领导指的是政治原则、政治方向和重大方针政策的领导，而全国的其他党派、组织、单位、团体和公民，必须在政治上接受和服从这样的领导。当然，党的领导，并不妨碍同其他的党派、组织、单位、团体和公民在法律地位上的平等关系，即都以宪法和法律为根本活动准则，共同维护宪法和法律的尊严，保护宪法和法律的实施，而且也不妨碍它们按照法律的规定，处理自己内部的事务。这说明，其他的党派、组织、单位、团体和公民接受党的领导，是一种自觉自愿的选择，不是被动的接受。党发挥领导作用，也主要靠引导、说服，而不是强迫。

其次，作为中国共产党的执政，即中国共产党作为执政的党，主

要是党必须居于执政的地位，对国家政权机关实施领导，这样的领导就称为执政领导或执政。当然，中国共产党作为执政党，必须科学执政、民主执政、依法执政，有效地发挥各民主党派、社会公民的民主协商、参政议政、参与管理的作用。

与领导和执政相关的，我们还会遇到这样一些概念，如领导能力与执政能力、领导水平与执政水平，它们之间的联系及区别，大体上与领导和执政的联系及区别相同。

那么，什么是执政党呢？2004年中国共产党十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，阐明了中国共产党是怎样的一个执政党，党要“成为立党为公、执政为民的执政党，成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党，成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党”和“成为始终做到‘三个代表’、永远保持先进性、经得住各种风浪考验的马克思主义执政党”。这“四个成为”，一是指涉执政党的性质规定，二是指涉执政党的根本要求，三是指涉执政党的价值标准，四是指涉执政党的根本目的，从而完整地揭示了中国共产党作为社会主义国家执政党的科学含义。它清楚地表明，中国共产党的领导功能主要集中在执政方面。

二、党要实现科学执政、民主执政、依法执政

中国共产党执政地位的巩固和发展，取决于党的执政能力，也就是党的领导能力。对于党的执政能力和领导能力，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》做出了创新论述。



（一）“三个执政”的丰富含义

党的十六届四中全会《决定》指出：“党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领。”这里所说的党的执政能力，实际上就是“科学执政、民主执政、依法执政”的能力。“科学的领导制度和领导方式”，与科学执政相连；“动员和组织人民”，与民主执政相连；“依法管理国家和社会事务、经济和文化事业”，与依法执政相连。

这是对中国共产党执政能力和领导能力做出的深刻诠释，集中到一点，就是如何确保中国共产党在执政实践中切实做到科学、民主、法治。科学执政、民主执政、依法执政，这“三个执政”是对坚持中国共产党领导的重要规定，也是实施党的正确领导的重要举措。

所谓科学执政，就是要用科学的理论和思想指导执政，就是要遵循党在社会主义初级阶段执政的客观规律执政，就是要在吸收和借鉴世界各国政治文明中一切合理的科学成分的基础上执政。在此基础上，要在科学的理论和方法的指导下，逐步建立科学的制度，把科学的执政理念、执政方式、执政方法制度化，规范化。

所谓民主执政，就是坚持为人民执政、靠人民执政，支持和保证人民当家作主，坚持和完善人民民主专政，坚持和完善民主集中制，以发展党内民主带动人民民主。密切联系人民群众，相信和依靠人民群众，全心全意为人民群众谋利益，是中国共产党区别于其他阶级政党的一个根本标志。党的性质和宗旨，决定了它在成为执政党以后，

必须坚持为人民执政、靠人民执政。党通过自己的执政活动，集中和体现人民的利益和意愿，并努力实现人民的利益和意愿。党带领人民建设社会主义民主政治，并且在自己的执政活动中严格遵循社会主义民主政治的根本要求，为人民执好政、掌好权。

所谓依法执政，就是实现依法治国理政。中国共产党作为中华人民共和国的唯一执政党，以依法治国、建设社会主义法治国家作为基本的治国方略，就必然要坚持依法执政，带领人民立法，通过立法把人民的意志和愿望变为国家意志，把代表人民根本利益的党的方针政策变为法律法规，同时带头守法，在宪法和法律的范围内活动，带领人民遵守宪法和法律，维护宪法和法律的权威，保证宪法和法律的实施，不断推进国家经济、政治、文化、社会生活的法治化和规范化。

（二）“三个执政”的科学理念

要实现党的“三个执政”，关键在于树立科学的党的执政理念，把握三者之间的内在统一关系。作为“三个执政”的科学的党的执政理念，具体表现为“四个科学”，即科学思想、科学理念、科学制度、科学方式。

科学思想，即党要坚持以科学的思想指导的执政实践。中国共产党是以马克思主义为理论基础和指导，在执政的社会主义实践中，也必须坚持党在指导思想上的与时俱进，用发展着的马克思主义指导新的实践。苏东国家的执政党之所以垮台、崩溃，一个重要的理论原因是僵化、教条，甚至错误地对待马克思主义理论，不是用发展的马克思主义指导新的实践，结果是无法做到马克思主义与本国的实际相结合，进而使执政党在执政实践中偏离社会主义的正确方向，最终使执



政党失去了最广大人民群众的支持和最深厚的基础，导致失去执政地位，这样血的教训告诫执政的中国共产党，必须坚持科学的理论指导。

科学理念，即党要坚持科学的执政理念，始终代表最广大人民利益。执政党必须要有科学的执政理念，这就是立党为公、执政为民的理念。人民是中国共产党长久执政的雄厚执政基础。中国共产党之所以成功执政几十年，最根本的是代表了最广大人民的根本利益，把人民的要求转化为执政党的执政理念、执政实践，做到了为人民掌好权、用好权。

科学制度，即党的执政必须依靠科学的制度，要大力加强制度建设。制度建设是科学执政、民主执政、依法执政的根本保证。加强科学执政制度建设，必须改革与完善党的领导体制和工作机制，提高党组织总揽全局、协调各方的能力；加强对权力运行的制约和监督，通过建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力监督制约机制和主动有效的惩治腐败机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。

科学方式，即党的执政要采取科学的执政方式。执政方式是执政党对国家政权和各项事业的领导方式。实质是党的执政权力通过什么途径和方式来实现和如何转化的问题。确立科学的执政方式，就是按照社会主义民主政治的要求，把坚持党的领导，实现人民当家作主和依法治国有机地结合起来，使党的领导更好地体现人民当家作主和依法治国的精神，以实现党执政方式的科学化、民主化、规范化。

科学执政、民主执政、依法执政，是党的执政领导的三个基本要素，三者的关系是辩证统一的。科学执政是基本前提，民主执政是本质所在，依法执政是基本途径，三者相互联系，有机结合。科学执政、

民主执政和依法执政的有机结合，统一于加强党的执政能力建设的伟大实践之中。党在改革开放和社会主义现代化建设的历史条件下执政，必须遵循共产党执政的客观规律，以科学的思想、科学的制度、科学的方法执政；必须坚持民主执政，为人民执政、靠人民执政；必须坚持依法治国，领导立法、带头守法、保证执法。科学执政、民主执政、依法执政相互依存，相互促进，互为条件。坚持为人民执政，依靠人民执政，以及依法执政，通过带领人民制定法律并在法律的范围内执政，这些都是中国共产党执政规律的客观要求，是科学的共产党执政理论的重要内容，因此也是科学执政的基本要求。而要真正实现科学执政，也必然要求实现民主执政与依法执政。因为这是现代法治国家中政党政治的普遍规律和基本要求，更是中国共产党执政实践中客观规律的科学反映。离开民主执政和依法执政，是不可能实现科学执政的。

（三）“三个执政”的具体要求

“科学执政、民主执政、依法执政”的“三个执政”，涉及极为广阔的执政范围，它们涵盖了改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各个方面，构成了党的总体性的执政能力，并对党的总体性执政能力提出了明确的具体要求。对此，党的十六届四中全会《决定》提出，当前和今后一个时期，加强党的执政能力建设的主要任务是：按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求，不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。这五种能力，归根结底都是科学执



政、民主执政、依法执政能力的具体要求，科学、民主、法治，是提高这五种执政能力的根本保证。只有在坚持科学执政、民主执政、依法执政的基础上，才能够有效地做到不断提高我们党的上述五种主要的执政能力，并通过党的执政能力的提高，进一步巩固党的执政地位，实现党的执政使命。

“科学执政、民主执政、依法执政”的“三个执政”，也对党的执政方式和领导方式提出了明确的具体要求。

首先，党的执政方式和领导方式是提出治国的政治路线和方针政策。这些包含，从政治路线、方针政策上领导国家政权及其建设，指引和掌握国家政治生活的发展方向，确保全体人民管理国家和社会事务的权利及有效地实际参加管理，等等。党提出宏观的路线、方针、政策，以指导国家的政治生活和全社会的行动，而不是陷于具体琐细的行政事务和经济管理的事务中。

其次，党的执政方式和领导方式是提出立法建议并指导立法。依法领导或依法治国，即党的领导法治化，是政治领导的一种基本形式。党要在宪法和法律的范围内活动，党对国家事务实行政治领导的主要方式是使党的主张经过法定程序变成国家意志，即通过法律和法令来实现党的领导。这意味着党把自己的领导活动纳入国家法治的轨道。

再者，党的执政方式和领导方式是选拔和推荐重要干部到国家政权机关中任职。党的执政最主要的就是通过党的干部在政权中工作来实现的，要以国家政权作为执政中心。党必须把自己的领袖人物和主要干部推荐到国家权力机关中去，值得指出的是，党“推荐重要干部”，不是推荐所有的干部；是“推荐”而不是由党组织直接委任或决定，必须走法律的程序。党就是通过执政的这些党的领袖和干部来贯

彻党治国的施政方针、主张。党的一大批领导者进入国家权力机关也更加符合国际上通行的政党政治原则，党领导国家不再是靠发号施令，而是通过在国家政权机关的党员所占据的优势比例和政治影响，用民主的方法，依靠集中大多数人的意志，把党的路线、方针、政策通过国家的形式传达给全社会，使整个决策过程更加民主化，更能反映民情，代表民意，集中民智，更具有法律的效力。

最后，党的执政方式和领导方式是监督国家政权中的党的领导干部和党员发挥先锋模范作用，以保证党的决议得到执行。

三、坚持党的领导是社会主义的根本原则

在中国，坚持党的领导是四项基本原则之一，是社会主义国家不可动摇的基本原则。坚持党的领导，从根本上说，是坚持和发展社会主义的要求和需要。

（一）保证社会主义拥有核心力量

在我们这样一个多民族的发展中大国，要把 13 亿多人的思想统一起来，力量凝聚起来，向着社会主义现代化建设的目标前进，必须有中国共产党的坚强领导。否则，就会成为一盘散沙，四分五裂，不仅现代化实现不了，而且必然陷入混乱的深渊。这是总结近代以来中国发展的历程得出的结论，也是分析许多国家发展的经验教训得出的结论。

坚持中国共产党的领导，就是要坚持党在建设中国特色社会主义事业中的领导核心地位。中国共产党要坚持对国家大政方针和全局工



作的政治领导，坚持党对军队和其他人民民主专政的国家机器的绝对领导，坚持党管干部的原则，坚持党对意识形态领域的领导，坚持中国共产党领导的多党合作。这些都是坚持党的领导的根本原则。

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。我们党从成立之日起，就把自己定为中国工人阶级的政党，始终坚持工人阶级先锋队的性质，同时我们党也深深扎根在中华民族之中，肩负着实现中华民族伟大复兴的庄严使命。党既要为工人阶级利益而奋斗，又要为中国人民和中华民族的利益而奋斗。正是坚持了这一点，我们党才团结和凝聚了全民族的力量，组成了浩浩荡荡的大军，赢得了民族独立和人民解放，取得了建设和改革的胜利。现在，在新的历史条件下进行社会主义现代化建设，要战胜前进道路上的各种困难和风险，全面建成小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面，实现中华民族伟大复兴，只有坚持党的领导，才能把全国各族人民紧紧团结和凝聚在党的周围。

（二）坚定社会主义前进的正确方向

现今世界上，存在着社会主义和资本主义两种不同的发展趋势。对于正在进行社会主义现代化建设的国家而言，都有一个坚持而不是离开社会主义的问题。改革开放的成功实践告诉我们，改革开放始终有一个根本的政治导向问题，改革不是改变方向，开放也不等于放任“西化”。改革开放最重要的经验在于，党的领导是中国特色社会主义的最大特色、最本质特征，必须坚持党的领导，贯彻党的基本路线，

不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路，坚定走中国特色社会主义道路，始终确保改革开放的正确方向。我们深信，企图转向资本主义的设想是没有出路的。众所周知，世界上一百多个实行资本主义制度的国家中，算得上发达国家的充其量只有二十几个，其余绝大多数属于发展中国家，有的甚至是最贫穷的国家。这说明，资本主义并没有改变这些国家贫困落后的状况。走什么路实现民族复兴和国家昌盛，要靠这些国家的人民根据本国的实际来选择。当前，中国特色社会主义建设，是要经过一个较长的初级阶段，去实现发达国家在资本主义条件下实现的工业化、市场化、社会化和现代化。但这并不意味着我们将走到资本主义道路去。资本主义现代化经历了几个世纪的漫长过程，它使本国人民和殖民地附属国人民付出了难以估量的惨重代价，给人留下了痛苦的回忆。资本主义现代化不可能改变大多数人受剥削、受压迫的命运，不可能消除贫富鸿沟日益扩大等社会不公正现象。

中国人民经受了一百多年近代剥削奴役制度的苦难，只是在中国共产党领导下才走上民族解放、国家振兴、人民幸福的中国特色社会主义道路，我们决不会再去走资本主义的老路。我们所从事的社会主义现代化建设，是在社会主义公有制为主体的充满活力的经济体制基础上，依靠全体人民团结奋斗来实现，其目的是为了增强综合国力、满足人民日益增长的物质和文化需要，达到全面建成小康社会和实现中华民族的伟大复兴，这才是中国人民梦寐以求要追寻的中国梦。要实现这样的任务和目标，只有坚持中国共产党的领导，才能在错综复杂的政治风云中，牢牢掌握社会主义前进的正确方向，才能动员起亿万工人、农民、知识分子和其他劳动群众为之努力奋斗。

（三）完成社会主义各项艰巨任务

建设中国特色社会主义，是一项异常艰巨的事业，堪称人类历史上一个伟大的创造性工程。它既不能从马克思主义书本中找到现成的答案，也不能照抄照搬别国的经验和模式，而只能把马克思主义普遍原理同本国的实际结合起来，通过实践检验，探索适合自己本国国情的道路。为此，只有作为工人阶级和中华民族先锋队中国共产党来领导，才能全面认识中国特色社会主义的建设规律，制定正确的路线和步骤。

党的十一届三中全会以来，中国共产党以实事求是的思想路线，解放思想、勇于探索，制定了党在社会主义初级阶段建设中国特色社会主义的基本路线，形成了中国特色社会主义理论体系，开启了社会主义现代化建设的伟大事业。建设中国特色社会主义，是包含经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设在内的“五位一体”建设，我们不仅要推进市场经济、民主政治、文化繁荣、社会和谐、生态文明，还要形成生机勃勃的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明体制。我们正面临着改革和建设的双重任务，会遇到各种阻力，其艰巨性、复杂性和长期性是以往任何时候所发生的情况不可比拟的。如果没有中国共产党的领导，没有党的运筹帷幄，要想完成中国特色社会主义建设的伟大事业是根本不可能的。

（四）巩固社会主义安定团结局面

保持社会的安定团结，是中国特色社会主义建设得以顺利进行的基本条件。要保持安定团结的局面，必须妥善处理好改革、发展和稳

定的关系。首先，改革是经济和社会发展的强大动力，是人和社会获得全面发展的前提和基础。旧的经济、政治、文化体制的突破必须依靠改革。而且，随着改革的不断深入，各种深层次矛盾越来越突出，会影响社会的发展和稳定。在这种情况下，只有通过深化改革，才能扫除发展和稳定的障碍。改革，在跨世纪中国社会转型中起着决定性的作用，没有改革就没有发展和稳定。其次，发展是硬道理，发展是目的，是解决中国所有问题的关键。发展是一个综合概念，是经济、社会和人的全面发展，是经济秩序、政治秩序、社会秩序、生态环境有序、健康的发展。改革的目的是为了发展，稳定的目的也是为了发展。经济体制改革的目的是为了经济发展，政治体制改革的目的是为了发展、完善社会主义民主和法制，各项改革是为了促进社会的全面发展。发展的需要决定着改革的内容，发展的程度决定着改革的进程。改革要随着发展形势而稳步推进。再次，稳定是改革和发展的前提，必须在改革和发展中实现政治和社会的稳定。没有一个稳定的局面，改革就不可能顺利进行，社会发展进程就会受到干扰。另一方面，稳定并不是单纯地稳定，紧紧抓住改革和发展历史性机遇加快改革和发展，才能真正保持社会的稳定，稳定不是回避矛盾和掩盖矛盾，而是积极发现矛盾，通过改革和发展去解决矛盾，最终实现社会的稳定。

保持社会的安定团结，正确处理改革、发展和稳定的关系，只有依靠中国共产党的领导才可能做到。正如邓小平说的，“人民的团结，社会的安定，民主的发展，国家的统一，都要靠党的领导”^①。

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第342页。

四、坚持党的领导要加强党的建设

中国共产党是领导中国前进发展的强大力量。要坚持党的领导，发挥党的领导作用，使党始终成为中国特色社会主义建设事业的核心领导力量，就必须大力加强党的建设，实行全面从严治党。

（一）全面从严治党迫在眉睫

中国共产党成立 95 年、执政 67 年、领导改革开放 38 年来，几代中国共产党人始终坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，团结带领全国各族人民不懈奋斗，战胜各种艰难险阻，不断取得革命、建设、改革的伟大胜利。实践证明，没有中国共产党就没有新中国，就没有中国特色社会主义。坚持中国特色社会主义道路，推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，无论是我们曾处在“山重水复疑无路”的紧要关头，曾经历“风景这边独好”的发展时期，还是现在进入“雄关漫道真如铁”的峥嵘岁月，都必须毫不动摇地坚持中国共产党的领导。但是，党的领导地位和党的执政地位不是天然自成、恒定不变的。习近平明确指出：“党的执政地位和领导地位并不是自然而然就能长期保持下去的，不管党、不抓党就有可能出问题甚至出大问题，结果不只是党的事业不能成功，还有亡党亡国的危险。”^① 世情、国情、党情的深刻变化，对推进党的建设新的伟大工程

^① 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 10 月 9 日第 2 版。

提出了新的要求，党面临着长期的、复杂的、严峻的执政考验、改革开放考验、市场经济考验和外部环境考验。为此，习近平提出了“全面从严治党”的要求，并且认为，全面从严治党比起过去任何时候来说都显得更为繁重和必要。

中国共产党作为世界上最大的执政党和一个十几亿人口的大国的执政党，正面临着严峻的执政考验。从国际看，世界多极化、经济全球化深入发展，科技进步日新月异，世界经济格局发生新变化，国际力量对比出现新态势，发达国家在经济、科技等方面仍占优势，综合国力竞争和各种力量较量更趋激烈，不稳定不确定因素日益增多。从国内看，我国的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设全面推进，中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路向纵深发展。适应着这样的新形势，要统筹国际国内两个大局，就要求我们党拥有胜任的执政能力，不断提高治理能力。现在，对于一些党员和干部来说，本领不大、能力不足仍是一个大问题。1939年，毛泽东就提出我们队伍里有“本领恐慌”的问题。2013年，习近平重提这个问题，指出：“全党同志特别是各级领导干部，都要有本领不够的危机感。”^①这就需要通过全面从严治党，加强党的建设，提高党的领导水平和执政水平，增强党的执政能力，推进治理能力现代化。

从党面临的外部环境考验分析，西方资本主义国家对我国实行“西化”和分化的图谋始终没有改变。在未来相当长的时期里，我们党都将承受着西方资本主义政治制度颠覆、渗透的压力。西方发达国家

^① 习近平：《在中央党校建校80周年庆祝大会暨2013年春季学期开学典礼上的讲话》，《人民日报》2013年3月3日第2版。

所宣扬的“三权分立”、宪政主义、多党竞争、一人一票的民主普选，以及政党内部运行的一些特点，对一般党员群众容易产生欺骗性和诱惑力，对我们党的宣传教育工作也提出了严重挑战。如何在政治领域和意识形态领域掌握领导权和话语权，弘扬主旋律，传播正能量，需要通过全面从严治党，加强党的建设，才能够有效地抵御西方价值观，挫败西方敌对势力的攻击，为坚持党的领导坚守住阵地。

（二）全面从严治党肩负重任

一是落实从严治党责任。全面从严治党，必须增强管党治党意识、落实管党治党责任。历史和现实都告诉了我们，不明确责任，不落实责任，不追究责任，从严治党是做不到的。经过这些年努力，各级党组织建立了党建工作责任制，党委抓、书记抓、各有关部门抓、一级抓一级、层层抓落实的党建工作格局基本形成。然而，是不是各级党委、各部门党委（党组）都做到了聚精会神抓党建？是不是各级党委书记、各部门党委（党组）书记都成了从严治党的书记？是不是各级各部门党委（党组）成员都履行了分管领域从严治党责任？一些地方和部门还难以给出令人满意的答案。各级各部门党委（党组）必须树立正确政绩观，坚持从巩固党的执政地位的大局看问题，把抓好党建作为最大的政绩。如果我们党弱了、散了、垮了，其他政绩又有什么意义呢？各级党委要把从严治党责任承担好、落实好，坚持党建工作和中心工作一起谋划、一起部署、一起考核，把每条战线、每个领域、每个环节的党建工作抓具体，抓深入，坚决防止“一手硬、一手软”。对各级各部门党组织负责人特别是党委（党组）书记的考核，首先要看抓党建的实效，考核其他党员领导干部工作也要加大这方面的权重。

全面从严治党，没有责任制就是一句空话，落实全面从严治党，最重要的也莫过于抓紧落实党建责任制。

二是坚持思想建党和制度治党紧密结合。从严治党靠教育，也靠制度，二者一柔一刚，要同向发力、同时发力。现在，一个比较明显的问题就是轻视思想政治工作，以为定了制度、有了规章就万事大吉了，有的甚至已经不会或不大习惯于做认真细致的思想政治工作了，有的甚至认为组织找自己谈话是多此一举。正是这样的简单化和片面性，使一些本来可以落实的制度得不到落实、一些本来可以避免的问题不断发生。要使加强制度治党的过程成为加强思想建党的过程，也要使加强思想建党的过程成为加强制度治党的过程。全面从严治党，就要实施思想建党和制度治党并重的方针。

三是严肃党内政治生活。党内政治生活是党组织教育管理党员和党员进行党性锻炼的主要平台，从严治党必须从党内政治生活抓起。有什么样的党内政治生活，就有什么样的党员、干部作风。一个班子强不强、有没有战斗力，同有没有严肃认真的党内政治生活密切相关；一个领导干部强不强、威信高不高，也同是否经过严肃认真的党内政治生活锻炼密切相关。从严治党，最根本的就是要使全党各级组织和全体党员、干部都按照党内政治生活准则和党的各项规定办事。这些年，一些地方和部门自由主义、分散主义、好人主义、个人主义盛行，有的是搞家长制、独断专行，以至于一些人不知党内政治生活为何物，是非判断十分模糊。全面从严治党，就要使党内政治生活今后在全党严肃认真地开展起来。

四是坚持从严管理干部。全面从严治党，重在从严管理干部。正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证。干部掌握着方方面面的权



力，是党的理论和路线方针政策的具体执行者，如果干部队伍素质不高、作风不正，那党的建设是不可能搞好的。我们的党员、干部队伍庞大，管理起来难度很大，但又必须管好，管不好就会出乱子。我们国家要出问题主要出在共产党内，我们党要出问题主要出在干部身上。党培养一个干部特别是高级干部是很不容易的。这些年，一些干部包括一些相当高层次的领导干部因违反党纪国法落马，全党都很痛心，说起这些事都有一种恨铁不成钢的感觉。从严管理干部，总的是要坚定理想信念，加强道德养成，规范权力行使，培育优良作风，使各级干部自觉履行党章赋予的各项职责，严格按照党的原则和规矩办事。全面从严治党，当务之急是要把干部队伍建设好。

五是持续深入改进作风。中国共产党历来强调，党风问题关系党的生死存亡。古今中外，因为统治集团作风败坏导致人亡政息的例子多得很！我们一定要引为借鉴，以最严格的标准、最严厉的举措治理作风问题。不可否认的是，在发展社会主义市场经济条件下，商品交换原则必然会渗透到党内生活中来，这是不以人的意志为转移的。社会上各种各样的诱惑缠绕着党员、干部，“温水煮青蛙”现象就会产生，一些人不知不觉就被人家请君入瓮了。全面从严治党，必须闯过作风这一难关，努力改进思想作风、工作作风、领导作风、干部生活作风，努力改进学风、文风、会风，加强治本工作，使党员、干部不仅不敢沾染歪风邪气，而且不能、不想沾染歪风邪气，使党的作风全面纯洁起来。

六是严明党的纪律。纪律不严，全面从严治党就无从谈起。党的十八大以来，各级党组织结合教育实践活动完善了纪律规定，加强了执纪问责，效果是好的。同时，从已经查处的大量顶风违纪案件中可



以看出，一些党员、干部对纪律规定还置若罔闻，搞“四风”毫无顾忌，搞腐败心存侥幸。因此，在纪律上还要进一步严起来。全面从严治党，要使我们的党员、干部真正懂得，党的纪律是全党必须遵守的行为准则，严格遵守和坚决维护纪律是做一个合格党员、干部的基本条件。

七是发挥人民监督作用。“得民心者得天下，失民心者失天下，人民拥护和支持是党执政最牢固的根基。人民群众中蕴藏着治国理政、管党治党的智慧和力量，从严治党必须依靠人民。”全面从严治党，如果离开了人民群众，就是无源之水、无本之木，必须使各级干部多沉下身子、走近群众，就从严治党问题多向群众请教，群众提出的意见只要对从严治党有好处，就要认真听取、积极采纳。

八是深入把握从严治党规律。从严治党有其自身规律，对中国共产党这样一个老党大党来说，从严治党更有其自身规律。党在长期实践中，不断总结自己正反两方面经验，也积极借鉴国外执政党建设的经验教训，深刻认识到了一些从严治党规律，这些都要继续运用好。

（三）党的建设重在法治建设

十八大以来，党的建设已形成全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设的“五位一体”格局。要认真贯彻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》的基本精神，还要在党的建设中加强法治建设，就是在“五位一体”的党建格局中，都要突出加强法治建设，体现法治精神和法治理念。

一是在思想建设方面，要着力于提高党员干部的法治思维和依法



办事能力，树立运用法治思维和法治方式开展工作的自觉意识。四中全会《决定》指出，“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。”为此，必须把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，让全体党员干部系统地接受法治教育的洗礼，真正从思想上高度认识法治的重要性。

二是在组织建设方面，要在组织行动上促进党员和各级领导干部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。还要采取一定的组织措施，落实依法治国、依法执政。通过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，促进党员干部遵纪守法。而对那些特权思想严重、法治观念淡薄的干部则要批评教育，不改正的则要调离领导岗位。

三是在作风建设方面，要更加明确党的作风纪律是党内规矩，而党规党纪严于国家法律。通过法治建设，在党的作风上要体现勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为、懒政怠政的恶劣风气。

四是在反腐倡廉建设方面，要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。对任何腐败行为和腐败分子零容忍，无论是“老虎”还是“苍蝇”都要一起打，把反腐败斗争纳入法治的轨道，对一切腐败案件和腐败分子，都必须依纪依法予以查清和坚决惩处。

五是在制度建设方面，要加大党规党纪的建设力度，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。要注重党内法规同国家法律的衔接和协调，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做斗争。必须确保在建党 100 周年时，建成内容科学、程序严密、配套完备、运转有效的党内法规制度体系。

在党的建设中加强法治建设，是落实依法治国、依法执政的有效途径。也唯有如此，才能彻底解决党员干部中存在的违背法治的问题。在“五位一体”的党建格局中，通过思想建设的学习教育，就可以克服党员干部把党的领导和法治看成互相排斥的错误认识；通过组织建设的措施规范，就可以改变党员干部不依法办事以致习惯性违法的陋俗旧态；通过制度建设的立规立法，就可以运用立法和法律解决的方法推进改革，避免因急于求成而“欲速则不达”、违法改革而产生严重后遗症；通过作风建设和反腐倡廉建设，就能保证党员干部秉持法治操守，弘扬法治正气，恪尽法治职责。从这样的意义说，党的建设承载着法治建设的重任，着力在党的建设中加强法治建设，实乃实现“法治中国”的关键之举。

第二章

党领导依法治国具有坚实可靠的依据

依法治国必须坚持党的领导，表明了中国共产党是法治活动的重要主体，党要承担起领导立法、保证执法、带头守法的职责。对此有人说，在当今世界，比较成熟的法系有两个，一是大陆法系，一是海洋法系。大陆法系源于法德等大陆国家，正式的法的渊源来自法律制定；海洋法系也称为普通法系或英美法系，源于英国而盛于美国，制定法和判例法皆为正式的法的渊源。两大法系都没有政党参与、主导或领导法律规定的情况。这个观点的提出，当然意在质询，党领导依法治国有什么依据吗？如果有，应该怎样进行阐释呢？让我们从历史、理论和所发生的事实中寻求依据吧！

一、历史依据：法的制定有着不同的主体

人类有法的历史，已逾几千年。在这样漫长的历史上，法律的形成和制定，不总是固定于某一主体的，而是存在着多个主体。

（一）古代形成习惯法的主体是氏族成员

人类最早的法是习惯法，它由古老氏族的习惯传统和当时社会通行的各种惯例所构成。我们从公元前18世纪古巴比伦王国第六代国王汉谟拉比统治时期形成的《汉谟拉比法典》中可知，《汉谟拉比法典》保存了原始公社制时代古巴比伦人对若干原始社会习惯的认可、尊崇，并加以适当改造，使其保留在法典中。如在土地所有权方面，长期实行土地国有制，法律规定国王代表国家对全部土地享有最高所有权。此外，还保留了双方当事人自行调解某些争端的原始社会的遗风；在诉讼程序方面，实行神明裁判，发誓被视为重要的证据等。

再从罗马法来看，罗马法存在于罗马奴隶制国家的整个历史时期，既包括自罗马国家产生至西罗马帝国灭亡这个时期的法律，也包括公元7世纪以前东罗马帝国的法律。罗马法的构成可分为四种，即公法和私法、成文法和不成文法。而其中的不成文法，就源自古代氏族时期大量的习俗传统、通行惯例。

作为古代氏族社会的习惯法，形成它的主体就是氏族成员。摩尔根（1818—1881，美国民族学家、原始社会史学家、古典进化学派的代表人物之一）在《古代社会》（1877）一书中，曾详尽描述了氏族社会的习俗习惯，得到了马克思和恩格斯的高度重视。马克思在阅读该书时写了详细的摘要，恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》一书中也引用了摩尔根的研究成果。现在我们就来看看，氏族成员形成了哪些习惯法和怎样按照习惯法办事的。

在摩尔根《古代社会》中易洛魁人的氏族那里，每个氏族内部都盛行和共同遵循以下的习俗：氏族选举一个酋长（平时的首脑）和一



个酋帅（军事领袖）；氏族可以任意罢免酋长和酋帅，这仍是由男女共同决定的，被罢免的人，此后便像其他人一样成为普通战士，成为私人，此外，部落议事会也可以甚至违反氏族的意志而罢免酋长；氏族的任何成员都不得在氏族内部通婚，这是氏族的根本规则；氏族死者的财产转归其余的同氏族所有人，它必须留在氏族中；同氏族人必须互相接助、保护，特别是在受到外族人伤害时，要帮助报仇；氏族可以接纳外人入族，并用这个办法吸收他们为整个部落的成员；氏族有着共同的墓地；氏族有议事会，它是氏族的一切成年男女享有平等表决权的民主集会，它是氏族的最高权力机关。^① 氏族成员如果违背了这些习俗，不按这些习惯法行事，就要遭到惩罚。

（二）古希腊城邦由公民大会制定法律

公元前8世纪至6世纪，希腊地区的氏族制度开始解体，阶级关系开始出现，部落开始向民族过渡，大大小小的城邦开始形成。城邦最显著的特征是小国寡民。一般城邦往往以一个城市或城堡为中心，由附近数公里之内的若干村落组成，与其他城邦之间往往有山、河、海洋为自然边界。有的城邦，不过是一些很小的居民点。少数的城邦规模大些，如雅典城邦，有30多万人口。古希腊社会的一个核心问题，是公民与城邦的关系以及如何协调这种关系。公民离不开城邦，城邦也不可能没有公民。亚里士多德认为，只有在城邦里，才能让人们过上良善的生活，因为城邦有法律制度。国家治理依靠法律制度，法律不仅约束公民，使其合乎规范，对统治者也同样进行抑制和监督，

^① 参见《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第84~87页。



使其不能为所欲为。

雅典城邦制定法律的是公民大会。公民大会是雅典城邦的最高权力机关。一切成年的雅典公民、包括最穷的贫民都有参加公民大会的权利。公民大会负责立法、决定战与和等最高政务，并选举国家的最高官吏。无论是梭伦设立的“四百人议事会”，还是克利斯提尼设立的“五百人议事会”，都要负责为公民大会审核并提供议题、法案，处理日常政务。

但在古希腊，并不是所有的人都是公民，奴隶和外邦人被排斥在公民之外。甚至奴隶和外邦人都不被称作“人”，因为当时对公民的界定，在古希腊人看来就是对“人”的界定。奴隶和外邦人无任何政治权利，他们从事体力劳动。只有公民才有闲暇时间，从事政治活动，才配搞政治。雅典的公民有 15 万人（包括家庭成员）左右，而在公民中真正享有公民权利的，实际上只是那些成年男子，估计为 3 万~4 万人，约占雅典人口总数的 1/10，他们才有资格成为制定法律的主体。

（三）古罗马的立法与批准是人民大会和元老院

古罗马实行了 400 多年的共和制，是一套系统的、独创性的国家制度。共和国的执政官有两个，享有最高行政权。两位执政官的权力地位相等，每个人对另一个人的行动具有否决权。执政官由人民大会（原意为一百个部落的委员会，故又称百人团或部落大会）选举产生，任期一年。执政官还有统率军队的职权，但执政官的军事统率权只限于罗马城外，战争结束后，军队即解散，执政官以公民身份入城。共和国设有元老院，也是一个权力中心，掌握军事、外交和财政大权。它的成员有 300 人，先由执政官任命，除氏族元老外，退职的执政官、

监察官、大法官等都是元老院的当然人员。共和国的人民大会是又一个权力中心，是拥有立法权的立法机构。

由上可见，所谓共和制，是指公共事务的权力由不同的国家权力机关掌握的政体形式。采用这种政体形式的国家就称为共和国。罗马共和制度主要由最高行政权力（执政官）、元老院和人民大会三个部分组成。执政官具有王制的色彩，元老院具有贵族制色彩，人民大会则具有平民政制色彩，三种制度共处于一个统一的国家体制中，不同的政治团体通过合法体制协商对话，形成对公共事务的“共和”。执政官掌有军政大权，他可以召集人民大会、向元老院提名驻外使节、提出法案并执行法案、指挥军队、赏罚官员等；人民大会具有立法权、决定战争与和平的权力等；元老院具有决定内外政策、审查和批准法案、管理国家财政、控制国家预算、支配国家财产、管理外交和占领区事务、领导公职人员选举、监督执政官行动、确定执政官职责以及影响执政官对继承人的挑选等权力。

这三种权力机构虽然有所分工，但又相互制约，如执政官提出法案，由人民大会通过，人民大会是立法主体，但又需经元老院审查批准；执政官权力虽大，但他本身却由人民大会选举；元老院权力本身也受到人民大会的立法限制；人民大会的活动不仅受执政官控制，也受元老院审查、批准法律的限制，而且元老院还可通过决定税收、诉讼裁判等途径对人民大会及其成员进行制裁；等等。

（四）奴隶社会和封建社会的统治者为立法者

中国自从阶级产生、国家出现、进入奴隶社会后，改变了主要使用习惯法调整社会关系的情况，产生了奴隶制时期的法律制度。《左传

·昭公六年》关于“夏有乱政，而作禹刑，商有乱政，而作汤刑，周有乱政，而作九刑”的记载，可以说是夏商周三代适应奴隶制统治需要而制定法律的反映。禹刑、汤刑，是夏、商两个奴隶制王朝法律的泛称。九刑，一说是周代的刑书九篇，《逸周书》记载：“太史策刑书九篇”；另一说是周代的九种刑名。但不管怎样，这些法律都是由帝王和他们的御用官吏制定的，如西周的“周公制礼”和“吕侯作刑”。《左传·文公十三年》曾曰“先君周公制礼”，即周初著名的政治家和思想家、周文王之子、周武王之弟姬旦，为周代制定了礼乐法制。《尚书·序》说：“吕命，穆王训夏赎刑，作《吕刑》。”这一记载说明，西周初期，周穆王命令当时吕国的诸侯兼周王朝司寇的吕侯制作刑书，书成，名为《吕刑》。

在中国奴隶社会，帝王君臣还常常通过直接发布“誓”“诰”“命”“训”等方式进行立法和解释法律。“誓”的含义是约束。《周礼·秋官·士师》说“一曰誓，用之于军旅”，指的是军事行动之前把将、士集中起来，发布军事命令或宣布军事纪律，可见“誓”是一种军法。《尚书》中的《甘誓》《汤誓》《泰誓》《牧誓》等篇即是。“诰”，其含义是告诫。《周礼·春官·大祝》说“三曰诰”，郑玄作注说：“诰谓康诰、盘庚之诰之属是也。”“诰”是国王或权臣向臣下或下属官吏发出的命令或指示。西周初期《康诰》的内容，大部分是指示如何适用法律和解释法律的。“命”，指君王的命令。如《荀子·臣道》篇说：“从命而利君谓之顺，从命而不利君谓之谄。”“命”多是用作任命时的文书，由国王向臣下交代任务，指示如何把事情办好。“训”，有告诫和典法两种含义。春秋时期，在统治者中还流行一种说法：“赋事行刑，必问于遗训。”这说明作“训”，也是中国奴隶主贵

族沿袭已久的经常使用的法律形式。

到了秦朝，开始产生封建制的法律制度。不论是统一六国之前还是之后的秦统治者，无不奉行“以法为本”的指导思想，不遗余力地进行封建法制建设。秦的立法，经历了两个时期：统一以前，是奠基时期；统一以后，是完备时期。以奠基时期为例，主要是秦孝公任用当时著名的政治家、法家商鞅实行变法。秦这一时期的立法内容，就是商鞅的两次变法内容。第一次变法，一是下令将《法经》加以修订补充，改“法”为“律”，并完善和发展“连坐法”，作为《秦律》公布实行；二是制定、公布以奖励军功，禁止私斗，取消世卿世禄制度，宗室贵族无军功不得登入宗室簿籍，不能享受贵族特权为内容的单行法律、法令；三是制定、公布奖励耕织、重农抑商方面的法令。第二次变法，一是颁行废除井田制、确立封建土地所有制方面的法律、法令；二是全面推行郡县制的行政区划制度。

（五）资本主义时代开创了议会立法制度

近代以来，西方国家通过发动资产阶级革命，推翻了封建统治和封建制度，形成了立法、行政、司法“三权分立”的国家制度。其立法权属于议会，行政权属于政府，司法权属于法院。虽然在西方不同的国家中，议会的地位不尽相同，如有些国家的议会为最高权力机关，其法律地位居于行政和司法之上，如英国、德国、日本、澳大利亚等国；有些国家的议会是最高的、唯一的立法机关，但不是最高权力机关，议会与总统、法院在法律地位上分立制衡，如美国国会等；也有国家的议会仅是立法机关，没有明确其“最高”“唯一”的特性，这样的议会的职权比较有限，如在法国第五共和国政体中，总统掌有直



接领导政府的重要权力，不向议会负责，议会有权提出对政府的不信任案，而总统又有权解散议会。但不管区别有多大，总的看来，西方各国的议会一般都拥有立法权、财政权、监督权和其他一些重要职权。特别是立法权，必然与议会联系在一起，即授予议会这样的立法机关，拥有进行法律的制定、修改、通过和废止的权力，这是统治集团将其意志升华为国家法律的权力，也是议会作为立法机关的首要的和最根本的权力。议会承担着立法的主体职责。

议会在行使立法权时，为保证立法严肃慎重和议会中少数派的权利，须遵循法定的程序，即立法程序。一般说来，立法程序主要包括提出法案、审议法案、通过法案和公布法律等四个阶段。一是提出法案。能提出法案的主要有议员、议会中的委员会、国家元首、政府部门以及一定数量的公民。二是讨论法案。法律草案在列入议会议事日程之前，必须先经过有关机构的审查，如交给相应的委员会审议，经审议通过后的议案方可列入议院的议事日程。三是通过法案。西方多数国家规定，一般法律以普通多数票通过即可，宪法性法律和宪法修正案则要求以 2/3 以上的多数票通过。四是公布法律。西方大多数国家一般都在宪法或专门的有关法律中规定了公布法律的程序，大多数国家的法律都公布在政府公报或法律公报上。

从氏族成员、公民代表，到国家的统治者、资产阶级议会，在充当着法的制定主体的历史中我们可以看到，随着国家、社会和制度的变迁，法的制定主体从来不是固定的。只要是顺应着时代发展的需要，具备了立法要求的任何一个社会主体，例如今天的中国共产党，都可以成为法的制定主体。



二、理论依据：马克思主义法学阐明的基本观点

马克思、恩格斯在参加社会实践、进行科学研究中，通过大量事实，发现了阶级利益与法律制度之间存在着非常密切的关系，形成了法的阶级性和阶级利益的法律价值观。

（一）任何法律都包含着阶级倾向性

马克思主义法学的阶级性观点，首先是指任何法律都包含着阶级倾向性，即利益上偏袒统治阶级。马克思作为研究法律的法学博士，接触并研究过普鲁士的书报检查令、离婚法草案、林木盗窃法、普鲁士宪法、法国和英国的宪法等具体的法律，还有刑法、民法、婚姻法、诉讼法。他在第六届莱茵省有关法律问题的辩论会上，通过对各个不同等级的代表人的发言内容的了解，对一个个法律条文的具体分析研究，发现每一个具体的法律几乎无一例外地反映了一定等级和阶级的意志和利益。比如，在立法的辩论会上，各个不同等级的代表人都千方百计地力图把自己这一等级的利益和意志贯穿到法律条文之中去。

马克思之所以得出法的阶级性观点，是因为马克思主义法学以辩证唯物主义和历史唯物主义为出发点，揭示了法与经济的关系。马克思不仅研究法律规范本身的内容和结构，同时也研究法律同政治、道德等其他现象的关系，特别是法与经济的关系。马克思在《政治经济学批判》序言中说：“法的关系正像国家的形式一样，既不能从它们本身来理解，也不能从所谓人类精神的一般发展来理解，相反，它们根源于物质的生活关系，这种物质的生活关系的总和，黑格尔按照 18 世



纪的英国人和法国人的先例，概括为‘市民社会’，而对市民社会的解剖应该到政治经济学中去寻求。”^①在另外一个地方，马克思在《哲学的贫困》中指出，其实，只有毫无历史知识的人才不知道：君主们在任何时候都不得不服从经济条件，并且从来不能向经济条件发号施令。无论是政治的立法或市民的立法，都只是表明和记载经济关系的要求而已。

法的阶级倾向性，归根到底是法作为整个上层建筑中的重要部分，必须维护统治阶级的经济基础。恩格斯曾指出：“经济状况是基础，但是对历史斗争的进程发生影响并且在许多情况下主要是决定着这一斗争的形式的，还有上层建筑的各种因素：阶级斗争的各种政治形式和这一斗争的成果——由胜利了的阶级在获胜以后建立的宪法等等，各种法权形式以及所有这些实际斗争在参加者头脑中的反映，政治的、法律的和哲学的理论，宗教的观点以及它们向教义体系的进一步发展。”^②从马克思主义创始人的这些论述可知，法无论如何要为阶级利益主要是经济利益所驱使，成为一定阶级即占统治地位的那个阶级的鹰犬。

（二）法律是统治阶级共同利益和共同意志的表现

马克思通过研究法与国家的关系，回答了法的本质这样一个法学中带根本性的问题。马克思指出，“法不过是被奉为法律的你们这个阶级的意志”^③，即是统治阶级的意志。

① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第32页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第696页。

③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第289页。



法律，其实就是统治阶级共同利益决定的具有国家形式的共同意志的表现。马克思、恩格斯在《德意志意识形态》中科学地揭示了法律的实质内涵：“个人除了必须以国家的形式组织自己的力量外，他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志以国家意志即法律的一般表现形式。这种表现形式的内容总是决定于这个阶级的关系，这是由例如私法和刑法非常清楚地证明了的。这些个人通过法律形式来实现自己的意志，同时使其不受他们之中任何一个单个人的任性所左右，这一点之不取决于他们的意志，如同他们的体重不取决于他们的唯心主义的意志或任性一样。他们的个人统治必须同时是一个一般的统治。他们个人的权力的基础就是他们的生活条件，这些条件是作为对许多个人共同的条件而发展起来的，为了维护这些条件，他们作为统治者，与其他的个人相对立，而同时却主张这些条件对所有的人都有效。由他们的共同利益所决定的这种意志的表现，就是法律。”

过去的法学理论，曾将法看作是神的意志，或是所谓“正义”“理性”等的体现，甚至视为“民族精神”，这些理论都否认了法的阶级性和统治阶级的意志。只有马克思主义法学揭示了在国家统治者那里，法律绝不是人们的一时灵感，而是渗透着统治阶级的意识形态和打上深刻的阶级烙印的。

（三）政党是阶级和阶级斗争最得力的工具

马克思主义认为，阶级存在必然导致阶级斗争，而阶级斗争必然导致政党的产生，因为只有政党，才能有效地组织起阶级使之形成一个整体的行动；也只有通过政党，才能更好地代表和实现本阶级的利益。马克思主义关于政党的理论，最重要的就是，阐明了共产党是领



导无产阶级和人民群众进行阶级斗争、夺取革命胜利和社会主义建设的最有力的工具。

首先，政党是阶级的组织，是阶级斗争发展到一定历史阶段的产物，是一个阶级成熟的表现，即从“自在阶级”进入“自为阶级”。政党的首要任务，就是组织本阶级的成员进行阶级斗争。列宁说：“在以阶级划分为基础的社会中，敌对阶级之间的斗争（发展到一定的阶段）势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。”^① 这样的斗争，其中也必然包含着进行一定的法律的斗争。政党也能够善于运用法律的斗争手段。

其次，共产党是无产阶级和人民群众的最高组织，和一般的工人组织、工人政党比较起来，“在实践方面，共产党人是各国工人政党中最坚决的、始终起推动作用的部分；在理论方面，他们胜过其余无产阶级群众的地方在于他们了解无产阶级运动的条件、进程和一般结果”^②。在无产阶级和资产阶级的斗争所经历的各个发展阶段上，共产党能够始终代表整个运动的利益。共产党把实现全人类的解放和完成这一解放的事业，作为自己的历史使命。在这样的解放进程中，共产党带领无产阶级和人民群众夺取政权，掌握了国家全部的经济命脉和整个的上层建筑，进行社会主义现代化建设，包括建设社会主义的法律体系，逐步进行社会改造，最终实现共产主义。毫不讳言，共产党作为代表无产阶级和人民群众利益的政党，它所制定的法律，也是代表先进的工人阶级和全体人民的共同利益和共同意志的表现。

^① 《列宁全集》第10卷，人民出版社1963年版，第58页。

^② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第285页。



最后，共产党能够成为阶级和阶级斗争最得力的工具，是因为它自身具有一系列独特鲜明的政治特征。第一，党具有始终如一的政治纲领。党把自己的政治目标和根本目的规定在党章、党纲等纲领性文件中。政治纲领集中反映了共产党所代表的阶级的根本利益和统一意志，体现了政党的性质。马克思认为，一个政党制定了明确的政治纲领，这在全世界面前树起一面可以供人们用以判定党的运动水平的界碑。第二，党是由先进分子组成的。无产阶级是共产党的阶级基础，但党和阶级不同，党是阶级中最积极的一部分，是由无产阶级的先进分子所组成，并不是每个无产者都可以成为无产阶级政党的党员。共产党是无产阶级和劳动人民利益的忠实代表者，除了无产阶级和劳动人民的利益外，它自己再没有任何特殊的利益。党只有由先进分子所组成，才能做到这一点。第三，党具有坚强的组织和严密的纪律。共产党具有严密的组织形式和严格的组织纪律，这是由无产阶级的阶级性质所决定的。无产阶级是大工业的产物，而大工业又是许多人的协调劳动，它本身就要求它的劳动者具有高度的组织性和纪律性。共产党要实现自己的奋斗目标，也需要严密的组织形式和严格的组织纪律。马克思、恩格斯在组织共产主义者同盟时，就赋予其严整的组织形式，明确规定了严密的组织机构和组织制度。

综上所述，由于马克思主义法学理论的基本观点主张，法是具有阶级性的，法是统治阶级共同利益和共同意志的表现，无产阶级和人民群众只有推翻统治阶级并取而代之，才能建立体现自己阶级利益和共同意志的法律体系。因而，无产阶级和人民群众要达到这样的目的，就需要作为阶级和阶级斗争强有力工具的无产阶级政党——共产党以及党的领导。这就把法学问题和党的领导紧密地联系在一起了。今天，

虽然我国已经处在中国特色社会主义阶段上，阶级和阶级斗争问题不再是社会的主要矛盾，但是，中国共产党的性质、宗旨和先进性没有变，中国共产党领导工人阶级和人民群众实现共产主义的使命没有变，中国共产党领导的职责包括领导法治的职责也不能变。

三、实践依据：新民主主义法制全靠党领导制定

中国共产党是以马克思主义为理论指南的政党。自 1921 年成立后，党领导了长达 28 年的新民主主义革命。在中国新民主主义革命时期，党致力于新民主主义法制的立法实践。一部中国新民主主义的法制史，就是中国共产党领导人民创建的人民民主法制从产生到发展的历史。它充分证明了，新民主主义法制的建立有赖于党的领导。

（一）党领导制定了国家宪法法律

1922 年 7 月《中国共产党第二次全国代表大会宣言》提出了党的最高纲领和最低纲领，开始形成党在民主革命时期的政纲。党明确提出反帝反封建的革命纲领和建立“真正民主共和国”的口号。1923 年 8 月《中国共产党第二次对于时局的主张》进一步提出由工会、农会、商会、学生会及其他职业团体选派代表，组成国民会议。“只有国民会议才真正代表国民，才能够制定宪法，才能够建设新政府统一中国”，还提出要实现人民的各项自由权利。无论男女一律实行无限制的普遍选举权；保障人民享有集会、结社、言论、出版和罢工的自由权；制定保障工人的法律，改良工人待遇；制定保护农民和其他社会阶层的法律；废除一切束缚女子的法律，女子在政治上、经济上、社会上、



教育上，一律享受平等权利；改良教育制度，以强迫义务教育，实现教育普及；改良司法制度，废止死刑，实行废止肉刑；等等。以上各项纲领原则，尽管有些规定还不够全面和完善，但是，在 20 世纪 20 年代初期，能够提出这样革命政纲的，只有中国共产党。这使党在全国人民面前，高举起彻底反帝反封建的旗帜，全国人民的革命精神为之振奋，灾难深重的中国人民获得了一条争取解放的正确道路，从而宣告了旧民主主义宪政运动的破产，开辟了新民主主义宪制历史的新纪元。

党的革命纲领的提出，也为人民民主法制的创建确定了基本的指导方针。20 世纪 20 年代末期，正是在这一革命纲领的指引下，先后由各地革命政权制定了几个施政纲领，其中具有代表性的是，1927 年上海第三次武装起义中由上海市民代表政府制定的《上海特别市临时市政府政纲草案》，广州起义中颁发的《广州苏维埃宣言》，红色政权建立初期由湘赣边区革命委员会制定的《革命政纲》。

随着各个革命根据地的发展与扩大，建立工农民主共和国，制定宪法，便成了党中央和各根据地政权的共同要求，制定宪法是肯定工农兵已经争得的权利的需要。有鉴于此，中国共产党积极筹备苏维埃共和国的成立和宪法的制定工作。1930 年 5 月 20 日，党中央在上海召开了全国苏维埃区域会议。这次会议，分析了全国的政治形势，提出了召开第一次全国苏维埃代表大会的任务。7 月，党中央决定由在上海的少共中央、全国总工会、互济会、上海总工会、自由大同盟、反帝大同盟、社会科学家联盟、左翼作家联盟组成“中国工农兵苏维埃第一次全国代表大会中央准备委员会”。为了指导中准会起草宪法的工作，中国共产党中央提出了制定宪法的七大原则：第一，实现代表广

大民众真正的民权主义；第二，实现劳动群众自己的政权；第三，实现妇女解放；第四，实行民族自决；第五，争取并且确立中国经济上政治上真正的解放；第六，实行工农民权的革命专政；第七，拥护工人利益，实行土地革命，消灭一切封建残余。在代表大会召开之前，中央根据地召开了党代表大会，讨论并通过了拟交全国工农兵代表大会的各项决议草案，还起草了《中华苏维埃共和国宪法草案》。该草案分四篇，共七十八条，作为中华苏维埃共和国的临时根本法。

1931年11月7日，第一次全国工农兵代表大会在江西瑞金隆重开幕。出席大会的代表610人。会上毛泽东代表中共苏区中央局向大会做了《政治问题报告》，项英做了《宪法问题报告》。代表们经过充分讨论，通过了《第一次全国工农兵代表大会宣言》，宣告了中华苏维埃共和国的成立。这次大会通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》，全文共十七条。《中华苏维埃共和国宪法大纲》用根本法的形式把人民革命的胜利成果固定下来，体现了中国人民反帝反封建的革命意志，反映了工农兵和一切劳苦大众争取民主自由的愿望，是中国共产党领导中国人民创建革命政权早期经验的总结。这个宪法大纲的任务和目的，在于保证苏维埃区域工农民主专政的政权和达到它在全中国的胜利。

（二）党领导制定了政府机构组织法

在新民主主义革命时期，中国共产党及其领导工农群众建立的地方革命政府，都曾运用法律的手段，为确立新的政治制度提供依据和保证，制定体现新民主主义精神的各种革命法规，其中也包括以工农革命组织为基础的基层政府的组织法。

第一次国内革命战争时期，1926年12月党制定的湖南省第一次农



民代表大会的《乡村自治问题决议案》和1927年3月制定的《上海特别市市民代表政府组织条例》等，成为人民民主政权组织法规的萌芽。《乡村自治问题决议案》明确指出：“为保障民主运动的胜利，必须发展革命的民权，建设民主的自治。此种民主自治，属于乡村一般民众”。“其使命在集合乡村各种民众势力，树立民主革命的真实基础，实现乡民之要求，发展农村之经济”。在农民运动发展深入的地区，为实现乡村自治，发扬民主自治，应由农民协会邀集其他革命的民众团体，共同组织乡村自治筹备机关，然后举行乡民会议，建立乡村自治机关。《上海特别市市民代表政府组织条例》将政权组织及其职权规定如下：“上海特别市以市民代表会议为全市最高权力机关，定名市民代表会议政府”，简称“上海市民代表政府”或“临时市政府”。市民代表会议分为两级：（一）全市代表会议；（二）区代表会议。市、区两级代表，均须由各工会、农民协会、商会、学生会、自由职业团体之全体群众，直接选出。代表任期一年，得连选连任。市、区代表会议均每月召集一次，有紧急事故时，应由执行委员会随时召集临时会。市代表会议，行使全市最高权力机关的职权，主要包括：选举市执行委员；议决市立法、工资、粮食、房租、失业救济、教育、市政工程、市有产业等事件；议决市税收、公债及预算决算；议决各区管辖区域变更事件；议决市执行委员会之报告及提议事件以及全市一切应兴应革事件。市执行委员会，由三十一名委员组成。由执行委员会选出常务委员五人，组成常务委员会。“市代表会议之议决，市执行委员会须绝对执行之”。市政府委员会，由市民代表会议选出十九名委员组成，为全市最高市政执行机关。下设教育、财政、建设、土地、司法、公安、劳动、卫生八局。局长分别由政府委员兼任。各区设区代表会议，



为区的权力机关。选出区执行委员会及其常务委员会，处理全区日常政务。

在第二次国内革命战争时期，为了建设和发展红色政权的组织，制定和颁布了大量的政权机构组织法规，如1933年11月中央执行委员会第一次全体会议通过的《苏维埃地方政府暂行组织条例》、1933年12月公布的《中华苏维埃共和国地方苏维埃暂行组织法（草案）》、1934年1月《中华苏维埃共和国第二次全国苏维埃代表大会关于苏维埃建设的决议案》、1934年2月《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》等，成为红色政权建设的法律根据。如《中华苏维埃共和国中央苏维埃组织法》，该法共十章五十一条，规定了中央苏维埃政权的组织体系与职权。全国苏维埃代表大会。全国苏维埃代表大会是中华苏维埃共和国的最高政权机关，由各省苏维埃代表大会，中央直属市、直属县苏维埃代表大会及红军所选举出来的代表组成。全国苏维埃代表大会由中央执行委员会负责召集，会期每两年一次。大会的主要职权是：制定和修改宪法；制定和修改其他法律；决定全国的大政方针，选举和改选中央执行委员会委员；听取并讨论中央执行委员会的工作报告。中央执行委员会。中央执行委员会是全国苏维埃代表大会闭会期间的最高政权机关，由大会选举产生，向其负责并报告工作。人民委员会。人民委员会是中央执行委员会的行政机关，负责指挥全国政务。人民委员会由主席、各人民委员及工农检察委员会主席、国家政治保卫局局长等组成，中央执行委员会可根据工作需要情况，增加或减少人民委员。人民委员会对中央执行委员会负责并报告工作。人民委员会的职权是：在中央执行委员会所指定的范围内颁布各种法令和条例。在人民委员会之下，设立外交、劳动、土地、军事、财政、国



民经济、粮食、教育、内务、司法等各人民委员部。在人民委员会之下还设有革命军事委员会、工农检察委员会和国家政治保卫局。此外，法律还规定在中央执行委员会下，设立审核国家财政收支、监督国家预算执行的审计委员会和中央审判机关最高法院。

在抗日战争时期和第三次国内革命战争时期，中国共产党还分别建立了各级抗日民主政权和解放区人民政府。抗日民主政权的组织特点是实行“三三制”。《陕甘宁边区施政纲领》规定：“本党愿与各党各派及一切群众团体进行选举联盟，并在候选名单中确定共产党员只占三分之一，以便各党各派及无党无派人士均能参加边区民意机关之活动与边区行政之管理。”这是抗日民主政权建设的一条重要指导原则，即在政权中的人员分配上，共产党员占三分之一，代表无产阶级和贫农，这是在政权机关中实现共产党领导权的必要保证；非党进步分子占三分之一，代表广大的小资产阶级，从而团结大多数；中间分子占三分之一，代表开明士绅和中等资产阶级，争取这些阶级是孤立顽固派的重要步骤。在第三次国内革命战争时期建立的解放区人民政府中，内蒙古自治政府最具特色。依据《内蒙古自治政府施政纲领》规定：“内蒙古自治政府是内蒙古蒙古民族各阶层联合内蒙古区域内各民族实行高度自治的区域性的民主政府”，是共产党领导的，以工人、农民、牧民、革命知识分子以及其他劳动人民为主体，团结一切拥护自治区民主政府的多民族、各阶层的极其广泛的民族民主统一战线。内蒙古自治区是未来新中国的最高地方自治单位之一，是统一的多民族的伟大祖国不可分割的一部分。内蒙古自治政府开创了我国少数民族第一个区域自治的民主政府的形式，对于国家的统一、民族的团结、本地区的繁荣和发展做出了重要的贡献，也鼓舞了其他少数民族，为

实行区域自治树立了成功的榜样。

（三）党领导制定了选举法和建立选举制度

中国共产党领导的选举制度，发轫于第一次国内革命战争时期。1925年6月，在党领导发动的省港工人大罢工中，罢工工人用民主选举的方式选出八百名代表组成省港罢工工人代表大会，作为领导罢工斗争的最高权力机关，并由罢工工人代表大会选举产生十三名委员，组成指挥罢工斗争的最高执行机关——省港罢工委员会。这是中国工人阶级通过民主选举组建具有政权性质的代表机关和执行机关的最初尝试。在北伐战争胜利进军中蓬勃兴起的农民运动，以疾风暴雨之势摧垮地主豪绅把持的乡村政权之后，也采取民主选举的办法组织新的基层政权机关。当时，省、县、区、乡各级农民协会的权力机关——农民代表大会（乡为会员大会）及其执行委员会，均由会员大会或会员代表大会选举产生。

第二次国内革命战争时期，中国共产党相继制定发布了《中华苏维埃共和国的选举细则》（1931年11月）、《中华苏维埃共和国选举委员会的工作细则》（1931年12月）、《苏维埃暂行选举法》（1933年8月），以及有关选举的若干训令和指示。这些选举法令具体规定了选举的原则、组织、程序和方法，以较为充实的内容和相对完善的形式把红色区域的选举立法提高到一个新的阶段。它们的颁布施行，是人民革命斗争的胜利成果，是革命根据地开辟以来各苏区制定和贯彻选举法规的经验总结，对于建立与健全苏维埃民主制和工农兵代表会议政权，有着重要的意义。

抗日战争时期，中国共产党从抗日民主政权的性质及其选举政策

的科学规定出发，在关于选举的基本原则和程序的法规方面，制定了《陕甘宁边区选举条例》（1939年2月）、《陕甘宁边区各级参议会选举条例》（1941年11月）、《晋察冀边区暂行选举条例》（1940年6月）、《晋察冀边区选举条例》（1943年1月）、《晋冀鲁豫边区参议员选举条例》（1944年11月）、《晋冀鲁豫边区县议员选举条例》（1944年11月）、《晋冀鲁豫边区村政权选举暂行条例草案》（1944年7月）、《晋绥边区参议会选举条例》（1946年4月）、《晋绥边区县议会选举条例》（1945年4月）、《晋西北临时参议会参议员产生办法》（1942年1月）、《晋西北村选暂行条例》（1940年10月）、《山东省行政区参议会参议员选举办法》、《山东省县参议会参议员选举办法》（1945年6月）、《胶东区村选举暂行条例》、《苏中区人民代表会议代表选举条例（草案）》（1945年7月）等。在关于实施选举条例的细则、通则、具体办法和法律解释方面，制定了《陕甘宁边区各级参议会选举条例的解释及其实施》（1942年5月）、《晋冀鲁豫边区参议员选举条例施行细则》（1944年10月）、《晋冀鲁豫边区政府关于选举工作中几个问题的补充说明》（1944年10月）、《晋绥边区参议员、县议员选举办法》（1945年4月）、《晋西北临时参议会参议员选举通则》、《晋西北临时参议会参议员妇女团体选举办法》等。在关于调控选举机关组织与活动的法规方面，制定了《陕甘宁边区各级选举委员会组织规程》（1941年1月）、《晋西北临时参议会参议员行政区级选举委员会组织条例》、《晋西北临时参议会参议员县级选举委员会组织条例》以及《盐阜行政公署区选举委员会组织法》等。除上述三类法规以外，各根据地政府颁布的各级参议会组织条例以及为进行民主选举而发布的大量指示和决定，也都包含有选举法的内容。

第三次国内革命战争时期，从立法情况看，所制定的选举法规在内容上与抗日战争时期大体相同。例如 1946 年 4 月 24 日修正公布的《张家口市参议会选举暂行条例》，在选举原则和选举程序方面直接沿用了抗日战争时期《晋察冀边区选举条例》的规定。

（四）党领导制定了其他法律

新民主主义革命时期，中国共产党还领导进行了土地法、劳动法、婚姻法、刑法等多方面的立法实践活动，使革命根据地和红色政权形成了较为完备的革命法制体系。

在土地法制定方面，党和革命根据地工农民主政权领导农民进行了轰轰烈烈的土地革命。为了领导、推动和保障农民进行土地革命，党和工农民主政权先后颁布了一系列关于土地问题的决议案、政纲以及土地法规。1927 年 9 月，毛泽东领导湘赣边界秋收起义后，开创了井冈山革命根据地，建立了工农民主政权，领导根据地人民开展打土豪分田地的斗争。为了指导和保障农民的土地斗争，湘赣边界工农民主政权根据《中央通告第三十七号——关于没收土地和建立苏维埃》的精神和根据地人民进行土地斗争的经验，于 1928 年 12 月制定了《井冈山土地法》。这个土地法规定：“没收一切土地归苏维埃政府所有”；“一切土地，经苏维埃政府没收分配后，禁止买卖”；分配土地的数量标准主要是“以人口为标准，男女老幼平均分配”，区域标准主要是“以乡为单位分配”；规定了征收和免纳土地税的办法等。以后，1930 年 8 月，又颁布了《苏维埃土地法》。抗日战争时期后，中国共产党为了实现抗日民族统一战线的基本方针，把第二次国内革命战争时期实行的没收地主土地分配给农民的土地政策，改变为减租减息的

政策，并领导各抗日根据地的农民开展减租减息运动。1942年1月制定了《中共中央关于抗日根据地土地政策》。第三次国内革命战争时期，1947年10月，制定了《中国土地法大纲》，成为各解放区实行土地改革的基本法律，成为保障土地改革运动的有力武器。

在劳动法制定方面，1922年8月，中国劳动组合书记部依据党的二大关于保护工人权益的政策主张，拟定了《劳动立法原则》和《劳动法案大纲》，并发布《通告》在全国发起劳动立法运动，从而在中国工人运动第一次高潮中，揭开了新民主主义劳动立法崭新的一页。进入第一次国内革命战争时期后，1930年5月全国苏维埃区域代表大会制定了《劳动保护法》，该法包括关于取消包工制、包工头和一切类似的制度，禁止罚工制和储金制，对女工和未成年工人给予特殊保护，以及建立社会保险和劳动监察制度等项规定。抗日战争和第三次国内革命战争时期，又多次制定了关于劳动保护规定和工资政策的规定，体现了工人阶级的意志和愿望。

在婚姻法制定方面，中国共产党成立后，以党的民主革命纲领为指导，先后在党的第二、第三、第四次全国代表大会上，制定了《关于妇女运动的决议》《妇女运动决议案》或《对于妇女运动之决议案》。这些重要文献，集中地体现了中国共产党提出的解放妇女、改革封建婚姻家庭制度的主张。在第二次国内革命战争时期，随着红色区域的开辟，特别是工农民主政权的建立和土地革命的发展，封建主义的婚姻家庭制度，受到了沉重的打击。由于劳动群众在政治上的翻身和经济上的解放，崭新的婚姻家庭关系孕育成熟。工农民主政府顺应了这种要求，进行了婚姻家庭立法工作。1931年12月，颁布了《中华苏维埃共和国婚姻条例》。经过几年的贯彻执行，在1934年4月加以

修订，正式形成《中华苏维埃共和国婚姻法》。这个婚姻法规定，男女婚姻“以自由为原则”，实行“一夫一妻”制，男女婚姻关系必须具备实质要件和形式要件始能成立，需要双方自愿、达到一定年龄、没有血亲关系、无禁止婚姻的疾病等，实行离婚自由，“凡男女双方同意离婚的，即行离婚；男女一方坚决要求离婚的，亦即行离婚”。

在刑法制定方面，1925年省港大罢工中，为了“申明纪律、科惩罪恶”，省港罢工工人代表大会制定了一些带有刑法规范的条令，如《会审处办案条例》《纠察队纪律》以及关于肃清反革命、绝断港澳交通和处理仇货等决议案。在农村，面对土豪劣绅的种种罪恶行径，各地先后制定了惩治土豪劣绅的决议案，如1926年湖南省第一次农民代表大会《铲除贪官污吏土豪劣绅决议案》、湖南全省总工会第一次代表大会《惩办土豪劣绅贪官污吏决议案》、1927年江西省第一次农民代表大会《惩办土豪劣绅决议案》。对于一般刑事法规，《赣东北特区苏维埃暂行刑律》是当时革命根据地制定的条文最多的处理普通刑事案件的法律文献，分为总则、分则两编，共三十六章，一百四十九条。它是工农民主政权初创时期制定刑法典的初步尝试。1931年中华苏维埃共和国成立后，为了同贪污浪费行为做斗争，1932年12月发布了《关于惩治贪污浪费行为》的第二十六号训令。在抗日战争时期和第三次国内革命战争时期，刑法要惩罚的犯罪主要有：汉奸罪（又称叛国罪）、盗匪（土匪）罪、妨害军事罪、妨害公务罪、盗毁空室清野财物罪、破坏金融罪（禁绝伪钞）、贪污罪、盗窃罪、烟毒罪、赌博罪、买卖人口及妨害婚姻家庭罪、侵犯公民人身权利罪（包括故意杀人罪、非法拘禁罪、堕胎溺婴罪、诬告罪和伪证罪等），针对这些犯罪，刑法分别做出刑律规定。



中国新民主主义革命时期所制定的法制，充分证明了中国共产党十分重视法制建设，党也具有丰富的法制实践经验，能够胜任制定完备的法制体系的重任。同时，中国共产党还善于运用法制治理国家和社会，引导人民在法制的环境中生活并沿着法制的轨道前进。

第三章

正确认识党的领导和依法治国的关系

依法治国、实现国家治理法治化，这是中国面临的前所未有的大变局。回顾中国两千多年来，无论是古代的封建社会、近代的半殖民地半封建社会，还是新中国成立后直至“文革”期间，其中虽也不乏制定法律条文、设置法制机构和执行法律规定，但都不过是依人治国、实行人治，统治者、领导者高兴时可以用一用法律，不高兴时则甩在一边，更多的是以言立法、蔑视法律，以权代法、践踏法律。改革开放后，中国开始认识法律的重要性，提出了依法治国，致力于从人治到法治的转型。依法治国的核心在于，必须坚持党的领导，党的领导是社会主义法治的根本要求，是实施依法治国的根本保证；必须确立宪法和法律的权威地位，国家的各个领域、各项事业、各项活动和任何的组织、个人，都要按照宪法和法律行事。这就产生了一个大问题，党是领导，宪法和法律是权威，党和法的关系究竟怎么认识？

一、认识党和法关系的理论基础

党的十八届四中全会的《决定》，提出了全面推进依法治国的一系



列重大的、创新性的观点和命题，科学地回答了建设一个什么样的法治国家、如何建设社会主义法治国家的重大理论问题，成为全面依法治国的根本指导思想，奠定了认识党和法关系的理论基础。

（一）坚持依宪治国，坚持依宪执政

党的十八届四中全会《决定》指出：“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。”这是中国共产党对法学理论的突破性创新。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。宪法是治国的总章程，是治国的根本大法，我国的法律体系从根本上说，就是“以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”，宪法是一切法律的来源和依据。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。最大的违法就是违宪，一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。依法治国的前提是依宪治国、依宪执政。只有通过宪法治理国家，把宪法作为国家治理的基础与保障，才能实现依法治国的目标。依法治国的重点是，明确依宪治国在全局部署中的优先性。树立宪法权威是国家治理能力提升、治理体系完善、治理方式法治化的基本出发点。我们要从国家治理体系现代化高度，进一步提高对宪法重要性的认识。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。

（二）法律是治国之重器，良法是善治之前提

这是在中国共产党的文件中首次提出来的法治观念，它将法律和国家、良法与善治联系起来，科学阐明了其中的内在必然关系。“法律

是治国之重器”，国家要是没有法律、不实行法律的话，则国将不国、其亡可期。国家必须制定法律并运用法律的武器进行治理，“法令行则国治，法令弛则国乱”。当然，国家制定和运用的法律必须是良法，良法与恶法的根本区别在于：只有符合全体人民利益、以实现全体人民利益为宗旨的法律才是良法，反之，仅仅是为了维护少数人或社会强势集团利益而制定的法律则为恶法。这就是说，良法与恶法的根本分界线正在于它们不同的出发点和落脚点。马克思在《关于林木盗窃法的辩论（第三篇论文）》中曾经分析了什么是恶法。19世纪40年代在普鲁士，小农、短工及城市居民由于贫困和破产而不断去采集和砍伐林木，按传统这是他们的“习惯权利”。普鲁士政府便想制定新的法律，采取严厉措施，以惩治这种被有产阶级的林木所有者看作是“盗窃”的行为。莱茵省议会在1841年6月15日至17日曾就林木盗窃法草案展开了辩论。马克思指出，这样的法，是“把林木所有者的奴仆变为国家权威的逻辑，使国家权威变成林木所有者的奴仆。整个国家制度，各种行政机构的作用都应该脱离常规，以便使一切都沦为林木所有者的工具，使林木所有者的利益成为左右整个机构的灵魂。一切国家机关都应成为林木所有者的耳、目、手、足，为林木所有者的利益探听、窥视、估价、守护、逮捕和奔波”^①。当国家和法沦为私人利益的工具，不符合国家的本意，有悖于国家的本质，成了一个阶级对另一个阶级进行统治与压迫的工具，这样的法律就是恶法。“良法是善治之前提”，如果没有了良法，就没有了善治，那就只有恶治。良法是善治的基础，善治必须建立在良法之上。善治就是良好的治理，在现

^① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第267页。



代政治文明语境中，善治至少应包含这样一些基本含义：公民权利的保障，社会公平正义的实现，公权力的良好运行和公共利益的最大化。从治理方式来看，现代善治理念特指民主与法治。

（三）公正是法治的生命线，具有重要引领作用

这集中体现了以习近平为总书记的党中央全面推进依法治国的新理念、新要求。“理国要道，在于公平正直。”公正司法是维护社会公平正义的神圣使命。如果人民群众通过司法程序不能保证自己的合法权利，那司法就没有公信力，人民群众也不会相信司法。习近平一再强调，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”^①。公正作为司法的生命线，也是司法的底线和防线。十八届四中全会《决定》指出：“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。”英国哲学家培根说：“一次不公正的司法判决其恶果甚于十次犯罪，因为犯罪只是弄脏了水流，而不公正的判决却是弄脏了水源。”司法权是守护国家法律的一项重要权力，是社会公平正义的最后一道防线。司法公正，违法必究，才能惩恶扬善，救济权利，引导人民群众尊重和服从司法裁判，发挥教育人民群众信法守法的作用，并提升全民的道德水准。司法公正反映着公权力与权利关系的合理化程度，反映着社会公正的保障水平。

^① 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2014年版，第83页。

（四）人民权益靠法律保障，法律权威靠人民维护

党的十八届四中全会《决定》指出：“人民是依法治国的主体和力量源泉”，“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”。法律保障人民权益，是法治的本质要求和根本职责，也是中国特色社会主义法治建设的特点和优势所在，离开了保障人民权益，法治就会偏离正确的政治方向和价值。《决定》在阐述人民权益要靠法律保障时，系统地指出，要保障公民人身权、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，加快保障和改善民生、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等。在强调“人民权益要靠法律保障”的同时，还必须强调“法律权威要靠人民维护”，否则，法律就将形同虚设。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰，必须弘扬社会主义法治精神，通过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。

（五）党的纪律是党内规矩，党规党纪严于国家法律

党的十八届四中全会《决定》指出：“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

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做斗争。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。”中国共产党之所以坚持领导法治，因为它首先坚持依规治党，“运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”。党纪和国法是两个范畴，党纪不等于国法，党纪也不能替代国法，对党员的要求，除了要有国法的要求，还要有党纪的要求，全面从严治党就要从严格党纪抓起，只有这样，党才能更好地承担起领导法治的重任。而且，党规党纪还要严于国家法律。党规党纪严于国家法律，这是《中国共产党章程》的规定，党是中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队。既然是先锋队，理所当然应该接受比普通人更严格的约束。而法律则是底线要求，是社会中每个人都需要接受的行为准则。国家法律所规定的一些可由公民自由选择的任意性规范，在党内法规中，却被定为命令性、禁止性的义务规范。比如，中央纪委监察部网站通报各地违反“八项规定”精神的各种案例，不乏大操大办各种婚丧嫁娶、乔迁履新者。从法律角度来说，自由消费是公民的权利，但对党员来说，这项公民权利就受到了严格的限制。党规党纪严于国家法律，并不是说党纪可以凌驾于国法之上。相反，党纪只是对党员的限制，适用范围较小。应该说，党规党纪严于国家法律这样的观念，体现了党只有严格地管好自身，才能领导法治，更好地治理国家、治理社会。



二、纠正党和法关系的错误观念

过去，在我们的政治理念中，有一种重党而不重法的倾向，如认为党的会议所作的决议、领导人所作的讲话，要比法律更为重要，或者说这些决议、讲话、指示本身就被当成了法律，可以任意地替代法律。这无益于甚至有害于坚持和完善党的领导，因此，有必要纠正错误观念，走出认识误区，并树立起党对法治领导的正确观念。

（一）党的领导不是对法的居“高”临下的领导

坚持党对法的领导，当然不是居高临下的领导。党的领导和法何者为高？早在1941年，邓小平在抗日战争时期就怎样建设人民政府的重大问题，写了《党与抗日民主政权》，着重批判了“党权高于一切”^①的“以党治国”^②的体制。他说，党权高于一切导致政府法令行不通，甚至发展成为“党员高于一切”，党员可以为非作歹，党员犯法可以宽恕，非党干部则称党为“最高当局”。透过这些论述，邓小平认为，党的领导不能高于法律，它们之间的高低关系恰恰应该是相反。

1982年制定的《中华人民共和国宪法》，在其序言部分庄严阐明，本宪法“是国家的根本法，具有最高的法律效力。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

^① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第11页。

^② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第10页。

施的职责”。这句话中所说的“各政党”，显然是包含了中国共产党在内的所有的政党，中国共产党和其他民主党派都要以宪法为“最高的”法律，作为“活动准则”，维护高过于自己的“宪法尊严”，并要保证“宪法实施”。

2014年12月4日，习近平在首个国家宪法日来临时更为明确地指出：“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。”^①在这里，习近平也使用了“最高”的限定词，并且肯定了宪法在三个方面都是最高的。

（二）党的领导不是对法的凌驾之“上”的领导

坚持党对法的领导，也不是凌驾于法律之上的领导。1979年9月中共中央在下发的《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》中规定：“对各项法律制度，从党中央主席到每一个党员，都必须坚决遵守。绝不允许有不受法律约束的特殊公民，绝不允许有凌驾于法律之上的任何特权。”^②这个规定是针对着过去搞“党的一元化领导”，把党的领导凌驾于法律之上的情况，“党的一元化领导”实际上变成了个人的领导，领导者个人可以凌驾于法律之上。对此，邓小平指出：“必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因

① 习近平：《切实增强宪法意识 推动全面贯彻实施宪法》，《人民日报》2014年12月4日第1版。

② 转引自胡鞍钢等著：《中国国家治理现代化》第一章第四节，中国人民大学出版社2014年版。

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。”^①接着，邓小平更有针对性地说：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当作‘法’……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。”^②在这里，邓小平所阐述的观点一改前非，明确地把法律置于领导人的看法和意见之上，领导人的话不能当作法律，不能因听从领导的话而违反了法律。

随后，1982年《宪法》第五条更明确地规定：“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”宪法讲的“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”，也就是中共中央讲的“绝不允许有凌驾于法律之上的任何特权”，都是要视法律的位置在党之上的意思。

2012年，习近平《在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》中也明确指出，宪法和法律“具有根本性、全局性、稳定性、长期性。……任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究”。

（三）党的领导不是权“大”于法的领导

坚持党对法的领导，更不能搞权大于法、官大于法的领导。到底是党权、官权大，还是法权大？这是不容回避的问题。由于中国受到两千多年封建思想的侵蚀影响，一些干部法治意识薄弱，存在着“人比法大、权比法大、情比法大”的观念，遇到涉及处理与法律有关的

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

^② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

纠纷，不是寻求司法途径解决，而是热衷于运用各种潜规则，绕过法治解决问题，因为他们信奉的是“党权、官权比法权大”。

其实，马克思主义有一条根本的原理，人民是主人，党不过是仆人或勤务员。党的干部，如恩格斯指出的，“党内的官吏——自己的仆人”^①。毛泽东说：“我们一切工作干部，不论职位高低，都是人民的勤务员，我们所做的一切，都是为人民服务。”^②对于共产党人，张闻天透彻地表白道：“人民群众是主人，党是勤务员。”^③邓小平更深情地说：“我是中国人民的儿子。”^④

从人民是主人、党是仆人的理念出发看待法治问题，法治就是人民意志的反映，而不是党的权力的体现。十八届四中全会《决定》明确地指出：“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。”强调了立法是人民意志的凝结，沉甸甸的法的权力当然大于、重于党的权力。1978年，邓小平通过总结“文革”教训，曾经深刻地指出，不能“把领导人说的话当作‘法’，不赞成领导人说的话就叫作‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变”^⑤。在这里，邓小平明确地指出，党的领导人不是法的化身，不要把他们的话当作法律，党的领导人没有比法律更重要的地位，这就彻底地否定了权大于法、官大于法从而导致人治的总根源。

① 《马克思恩格斯全集》第36卷，人民出版社1974年版，第33页。

② 《毛泽东文集》第3卷，人民出版社1996年版，第243页。

③ 转引自许祖范：《人民群众是主人 党是勤务员——学习张闻天同志关于党群、干群关系的论述》，《党史研究》1990年第4期。

④ 《邓小平文集》序言，英国培格曼出版公司1981年版。

⑤ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第146页。

（四）党的领导不是处于法“外”的领导

坚持党对法的领导，显然也不是党处于法之外的领导。党是处在法治之内还是处在法治之外？当然应该处在法治之内。党的十三大报告指出：“党领导人民制定了宪法和法律，党应当在宪法和法律的范围内活动。”十五大报告又明确指出：“党领导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”十八大报告更进一步阐明：“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。”这些论述都说明，绝不能把党置于法治之外，而应该置于法治之内。坚持党对法的领导，绝不是处于法之外的领导。

2014年，习近平《在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话》中再次指出：“各级领导干部都要牢记，任何人都没有法律之外的绝对权力。”强调党不可能站在法治之外而拥有领导的权力，而只能站在法治之内才拥有领导的权力。

（五）党的领导不是“先”于法的领导

在全面深化改革中，如何推进改革发展，党的领导和法何者为先？2014年2月28日，习近平主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议并发表重要讲话，他指出：“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，加强对相关立



法工作的协调。”^①为此，十八届四中全会《决定》明确指出：“必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。”“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。”这就确立了在改革的发展进程中，法治要始终走在前列的理念。

在改革开放初期，当时法律不健全，缺漏很多，而且即便有法律，由于是在计划经济时代制定的，大部分也是旧法，对改革起着阻碍作用，实践中不能用。所以，我们党领导改革，是按照邓小平提倡的要冲破条条框框，先闯、先试，试成功了再制定法律，对改革成果进行肯定和巩固。这可以说，过去党领导改革是“先改后立，破字当头”。但现在，情况完全不同了，到2010年底时，我国已制定现行有效法律236件、行政法规690多件、地方性法规8600多件，已经形成了以宪法为统领，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系。这就说明，我们现在搞改革确实要于法有据、立法先行。这是“先立后改，立字当头”，通过立法在先，然后再行改革。因此，党对改革的领导，不是先于法律的领导，而是先行立法的领导，事先要寻求改革的法律根据，也就是说，党的领导必须纳入法治的轨道，遵循着法治的轨迹前进。

通过以上分析，概言之，党对法治的领导，不应该把它看成是处于法治的“高”“上”“大”“外”“先”的分离式、外在型的领导，而应该是自觉地把党融于法治之中、按照法治的要求，体现为维护法

^① 习近平：《凡属重大改革都要于法有据》，《新京报》2014年3月1日第1版。

治和促进法治的领导。

三、正确认识党和法的内在实质关系

2015年2月2日，习近平在《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》中指出：“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。”对党和法治的关系，不但要纠正错误的认识，更要立足于正确的理解和把握。认识党和法的关系，必须深入认识党和法之间存在的内在本质的关系。

（一）党和法之间的领导关系

党和法的关系，首先是一种领导的关系。党的十八届四中全会《决定》指出：“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，也是全面推进依法治国的题中应有之义。”既然党的领导是社会主义法治的题中应有之义，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，这就决定了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。

党是怎样领导依法治国和法治工作的呢？正如在党的十八大报告中所指出的，是“党领导人民制定宪法和法律”。这就是说，在我国，宪法和法律的制定产生、宪法和法律的修改完善，都离不开党的领导，必须肯定党对宪法和法律以及法治的领导作用。



肯定党对法律制定和法治的领导作用，就是强调党所承担的神圣职责。没有党的领导，不可能有国家的法律体系和法治，党始终肩负着领导法律制定和实行法治的重任。

（二）党和法之间的一致关系

党的领导和法治又是一致的关系。党的十八届四中全会《决定》指出：“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。”确立党对法治的领导关系，并不由此可以片面地认为，只有党的领导才是重要的，而法治不过是可有可无的工具、手段而已，用则用之、不用则弃之。相反，也必须突出法律和法治的重要性。党与法治是你中有我，我中有你，两者互相依存、密不可分。

党的领导和法治在本质上是一致的，其中的道理就在于，历史唯物主义认为，社会主义国家的宪法和法律乃至其法治精神、法治理念，都是人民意志的反映，共产党作为社会主义国家的执政党，必然要代表着人民的利益。党的领导和法治不但在理论上是一致的，而且在社会实践中也是一致的，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。

党的领导和法治相一致的关系，还在于党规党纪和国家法律的一致性。十八届四中全会《决定》阐明，全面推进依法治国的总目标之一，是建设中国特色社会主义法治体系。在中国特色社会主义法治体系中包含着五大体系，即：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、完善的党内法规体系。党内法规体系已被纳入社会主义法治体系之内，成为五大体系之

一。这说明，中国共产党的党内法规，不光是共产党自身管理的事，而且构成了社会主义法治的重要组成部分，它与其他国家法律形成了相互包容的一致关系。全面推进依法治国，加强法治建设，也包含着要把党规党纪建设好，要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。十八大以来，中国共产党在领导制定国家法律的同时，也抓紧制定党规党纪。四中全会《决定》提出，“加强党内法规制度建设，完善党内法规制定体制机制，形成配套完备的党内法规制度体系，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”。我们党已要求在建党 100 周年即 2021 年时，建成内容科学、程序严密、配套完备、运转有效的党内法规制度体系。

（三）党和法之间的遵守关系

中国共产党的各级组织、党员和干部，无论在党规党纪面前，还是在国家法律面前，都要认真地遵守。十八届四中全会《决定》指出：“各级领导干部要带头遵守法律，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。”一定要“促进党员、干部带头遵守国家法律法规”。这就形成了党和法之间的遵守关系。

十八大以来，习近平强调：“各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不要去行使依法不该由自己行使的权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。要建立健全违反法定程序干预司法的登记备案通报制度和



责任追究制度。”^①他还指出：“各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件。”^②为了贯彻落实习近平这些讲话的精神实质，四中全会《决定》提出：“提高党员干部法治思维和依法办事能力，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。”今后，凡是在年终考核中，不能遵守法律、依法办事的干部就是不合格的干部。

（四）党和法之间的执行关系

如果说遵守法律只是一个基本要求的话，执行法律和法治则是中国共产党作为执政党的更为重要的职责。1982年制定通过的我国宪法，要求包括中国共产党在内的各政党，都负有保证宪法实施的职责。对于中国共产党来说，执政党最大的任务便是带头执行宪法和法律，施行法治。

1997年召开的党的十五大，首次提出“依法治国，建设社会主义法治国家”。十五大报告强调“一切政府机关都必须依法行政”。这之后，我们党完整地形成“依法治国、依法执政、依法行政”的三个提法，用“治”“执”“行”确立了党与法律之间的执行关系，党的各级组织和干部要带头执法、依法办事，做执行法律的模范。

十八届四中全会《决定》指出，依法执政“要求党依据宪法法律

^① 《习近平出席中央政法工作会议：干部要带头遵守法律》，《人民日报》2014年1月9日第1版。

^② 《习近平主持中共中央政治局第四次集体学习》，《人民日报》2013年2月25日第1版。

治国理政”。执政党“要加强宪法实施”，“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”。依法决策，是党执行法律和法治的一个重要方面。贯彻依法决策，避免决策失误，关键在于形成一套科学有效的决策机制，有了这样的机制，才能把依法决策落到实处。《决定》把这样一套依法决策机制概括为七个程序：公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定、决策公开、建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。只有严格按照这样的程序，才是执行依法决策。

党对法律和法治的执行力强不强，还在于能否推进基层治理法治化。党要把执行法律和法治的任务落实到基层，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，建立重心下移、力量下沉的执行法律和法治的工作机制。

（五）党和法之间的受治关系

中国共产党的各级组织以及党员、干部，都不是生活在世外桃源、净土真空中，都处在法治的社会环境中，因此，党不可能也不允许逍遥于法律之外，而要接受法律的管治，形成受治关系。

党要接受法律的管治，首先就要接受党为自己制定的党内法规即党章和各种条例、规章制度的管治。十八届四中全会《决定》指出，党内法规“是管党治党的重要依据”“党运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”。其次，党还要接受国家法律的管治。党员和干部违法犯法了，也必须接受国家法律的惩治。

通过以上分析可知，党和法治之间的内涵实质关系在于，它既是领导制定和修改、完善法律的关系，更是带头遵守法律、带头执行法

律的关系。在党和法之间，不存在冲突、对立的关系，而是具有内在一致的关系。党要按照法治的要求，在处处维护法治和促进法治的同时，还要接受法治的管治。

四、党的领导和人民当家作主、依法治国的统一关系

正确认识党和法的关系，最重要的是要认识坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的关系，即“三统一”关系。在“三统一”关系中，最重要的是坚持党的领导。2014年1月7日，习近平《在中央政法工作会议上的讲话》中指出：“最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导，就是要支持人民当家作主，实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。党的领导和社会主义法治是一致的，只有坚持党的领导，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活制度化、法治化才能有序推进。不能把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来，更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。那样做在思想上是错误的，在政治上是十分危险的。”如果不是坚持党的领导，就不可能有“三统一”关系的存在。

（一）坚持党的领导是确保人民当家作主和依法治国的关键所在

在“三统一”关系中，之所以最重要的是坚持党的领导，这是因为，坚持党的领导成为中国特色社会主义的根本标志，它也成为“三统一”关系的关键要素。我们所讲的人民当家作主和依法治国，当然是在中国特色社会主义的前提条件下。而要坚持中国特色社会主义，最关键的就必须坚持党的领导。因此，党的领导无论对于中国特色社

会主义，还是人民当家作主和依法治国，都起着至为关键的作用。第一，党的领导是中国人民在长期的革命和建设过程中做出的历史选择。这一事实和过程本身，不仅证实了党的领导的正当性与合法性，而且表明党与人民群众的血肉关系和深厚的社会基础。第二，党的领导是国家和民族在构建社会主义和谐社会中的共同愿望。事实上，只有以马克思主义中国化武装起来的党才能有这种伟大的胸怀和执政能力，才能组织 13 亿多中国人民团结奋斗。第三，党的领导既是人民民主和依法治国的社会主义方向的指路人，又是组织和激发人民当家作主和依法治国的根本动力。第四，无论是人民民主，还是依法治国，在国际共产主义运动中和已有的社会主义理论中，都没有现成的经验可以借鉴的，只有作为执政党的共产党，才能代表全民族的利益，从不同社会阶层中，提炼出、总结出和概括出人民的根本利益，并通过执政的政治优势来确保人民当家作主和依法治国成为现实。

能否在人民当家作主、依法治国中坚持党的领导，并把这三者有机地结合起来，这在国际共产主义运动中有着深刻的教训。众所周知，苏联、东欧一些共产党执政的社会主义国家，由于未能妥当处理好党的领导、人民当家作主、依法治国三者之间的内在关系，它们或以党代政、以党代法、践踏民主和法制，或者贬低甚至取消党的领导地位，最终导致丧失了政权，葬送了社会主义事业。在 20 世纪 80 年代，当时苏共最高领导人戈尔巴乔夫抛出所谓的“新思维”，在理论和意识形态上贬低党的领导地位，后来又从宪法上取消党的领导地位，最终导致党的覆亡和国家的解体。在同一时期，东欧一些社会主义国家与苏联一样由于没有处理好党的领导、人民当家作主、依法治国三者之间的关系，特别是没有坚持好党的领导，使社会主义事业都遭到了夭折。

当前，在现实中可以说仍然存在着把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来，或者企图用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导的错误倾向。例如，有的崇尚放任民粹意识，推波助澜民粹主义；有的鼓吹“法律高于一切”“有共产党的领导就不是依法治国”。对此，必须认识到，只有在党的领导下，人民当家作主才不会是一句空话；依法治国也只有在党的领导下，才成为治理国家的基本方略。

对于依法治国来说，尤其需要强调的是，依法治国绝不是什么离开党的领导的依法治国。在改革开放新时期，只有坚持党的领导，依法治国才能够成为治国理政的基本方略和基本方式。这是因为，在党的领导下，能够保证执政党关于国家事务的重要主张，属于全国人民代表大会职权范围内的、需要全体人民一体遵行的，要作为建议向全国人民代表大会提出，使之经过法定程序成为国家意志。这样做，有利于把党的主张与人民的意志统一起来，有利于把党的决策和决策的贯彻执行统一起来，有利于国家政权机关及其领导人员把对党负责与对人民负责统一起来，保证中国共产党始终站在时代前列带领人民前进。

（二）坚持党的领导是支持人民当家作主和实施依法治国的根本保证

中国共产党是我国社会主义事业的领导核心，也是社会主义民主政治建设的领导核心。无论是发展社会主义民主，还是建设社会主义法治国家，都要坚持党的政治、思想和组织领导。按照马克思主义的基本原理，人是划分为阶级、阶层的；阶级通常是由政党来领导的；

政党又通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出来担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。因此，人民当家作主离不开党的领导，人民的民主事业要靠党来推动。没有党的领导，人民就无法建立自己的政权。而当人民有了自己的政权之后，仍然需要坚持党的领导，才能真正当家作主。邓小平指出：“中国由共产党领导，中国的社会主义现代化建设事业由共产党领导，这个原则是不能动摇的；动摇了中国就要倒退到分裂和混乱，就不可能实现现代化。”^①后来，他更明确地说：“我们在改革开放初期就提出‘四个坚持’。没有这‘四个坚持’，特别是党的领导，什么事情也搞不好，会出问题。出问题就不是小问题。社会主义市场经济优越性在哪里？就在四个坚持。四个坚持集中表现在党的领导。”^②

坚持党的领导，最本质的内容就是领导和组织人民当家作主。首先，人民群众是党的力量源泉，党的领导正确与有效实施，必须依靠人民群众的支持，贯彻群众路线，发扬人民民主。其次，党的唯一宗旨是全心全意为人民服务，党除了人民的利益之外，没有自己的特殊利益；党的路线、方针、政策，党领导人民制定法律，最终都是人民的根本利益和共同意志的体现。只有以为人民服务为宗旨的共产党，才能最大限度地反映人民的利益和要求，并能协调全社会的各种利益关系，保证人民民主切实而有效地实现。所以，党的领导和人民当家作主是相辅相成的，坚持党的领导必须发展社会主义民主，实现人民民主必须坚持党的领导。我国是一个有 13 亿多人口的大国，经济文化

① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 267~268 页。

② 《邓小平年谱（一九七五—一九九七）》下，人民出版社 2004 年版，第 1363~1364 页。



发展水平都还不高，历史上的民主传统不多，离开党的坚强领导，就不可能把全国人民的力量和意志凝聚起来，发展社会主义民主就无从谈起。只有坚持党的领导，才能坚持我国民主发展的社会主义方向。

坚持党的领导，就要实施对依法治国的领导，这是共产党的执政地位决定的。我国的宪法和法律是党领导人民制定的，也是党领导人民遵守和实施的，执法、司法、守法、普法以及监督法律实施等法制建设的方面和环节，只有在党的领导下才能做好。因此，在全面落实依法治国基本方略的过程中，始终坚持党的领导，在制度和法律上维护和保证中国共产党在国家中的执政地位，保证党在国家政权组织的领导核心作用，才能保证党的主张与人民意志相统一，并通过法定程序使党的主张上升为国家意志，成为一切国家机关、社会组织和公民必须遵守的具有普遍约束力的法律。从而保证党的基本路线、基本纲领和基本方针得到贯彻实施，实现发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家的目标。我国是社会主义国家，我们实行依法治国，可以借鉴西方国家法制建设的有益成果，但决不能照搬西方国家的多党竞选、三权分立和两院制。在坚持中国共产党领导的前提下实行依法治国，建设社会主义法治国家，这是社会主义法治与资本主义法治的本质区别。没有党的领导的法治，绝不是社会主义法治。在当代中国，能否真正实现依法治国，关键在党。只有坚持党的领导，加强和改善党的领导，充分发挥党的总揽全局、协调各方的领导核心作用，才能真正做到依法治国。党的领导是依法治国的根本保证。

同时，还应该注意，党制定政策和法律的过程就是贯彻群众路线的过程，即从群众中来到群众中去的过程。在这个过程中，党从不同利益集团、阶层的各种要求中，提炼出人民的根本利益要求，形成

政策，然后经过一定的立法程序，上升为国家意志——法律，并利用国家强制力来要求所有人服从法律。没有中国共产党对人民意志的提炼以及在此基础上形成的政策，法律就无从产生；没有中国共产党通过执政优势、组织优势和思想政治工作优势，确保法律的严格实施，依法治国只能是空谈。因此，党的领导为人民当家作主和实施依法治国提供了根本的动力和保证。

（三）坚持党的领导体现人民当家作主和依法治国的本质要求

坚持党的领导，还因为人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心，而中国共产党不仅是中国工人阶级的先锋队，而且是全民族、全中国人民的先锋队，“三个代表”的核心是代表最广大人民的根本利益，党的宗旨就是全心全意为人民服务。正如马克思在《共产党宣言》中明确指出：“过去的一切运动都是少数人的或者为少数人谋利益的运动。无产阶级的运动是绝大多数人的、为绝大多数人谋利益的独立的运动。”^① 这充分表明了无产阶级运动对民主的追求。民主是人类文明与进步的标志，而人民当家作主更是对这种民主的升华。离开了人民当家作主这一价值目标，放弃了人民当家作主这一根本要求，人民的政权就会失去意义，党就会变质，国家也会改变颜色，这是 13 亿多人民绝不会答应的，也是历史不容许的。因此，人民当家作主与中国共产党的领导是不能分开的。

事实上，中国共产党在 90 多年的革命、建设和改革实践中，始终围绕和维护人民当家作主这个中心而开展各项活动。从 1921 年中国共

^① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 283 页。



产党成立起，就致力于建立一个人民当家作主的国家政权。早在毛泽东和黄炎培在延安关于跳出“历史周期率”的窑洞对话中，我们就看得出人民当家作主对于中国和中国共产党的重要性。毛泽东说：“我们已经找到新路，我们能够跳出这周期率。这条新路就是民主。”黄炎培也认为：“这话是对的。只有大政方针决之于公众，个人功业欲才不会发生。只有把每一地方的事，公之于每一地方的人，才能使地地得人，人人得事。用民主来打破这周期率，怕是有效的。”^①现在，60多年过去了，在中国共产党的领导下，已经取得了辉煌的成绩，形成了中国特色社会主义的法治理念，提出了依法治国方略，“人民当家作主”“国家尊重和保障人权”载入了宪法。可以说，坚持党的领导，从本质上体现了人民当家作主。

基于同样的道理，依法治国作为治国方略，其主体始终是全国人民，其目标始终是人民当家作主；偏离这一价值目标，依法治国就会误入歧途。正如党的十五大报告在继承邓小平《解放思想，实事求是，团结一致向前看》中所阐发的观点的基础上明确指出的：“依法治国就是人民在党的领导下，依据宪法和法律，通过各种渠道，管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。要使这种法律和制度，不因领导人的改变而改变，不因领导人的注意力和看法的改变而改变。”依法治国只有坚持在党的领导下，才能彰显出人民当家作主的根本要求。

正因为要体现人民当家作主和依法治国的本质要求，才一定要坚持党的领导。这是因为，中国共产党的宗旨是全心全意为人民服务，共产党执政就是领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民

^① 黄炎培：《八十年来》，文史资料出版社1982年版，第148~149页。



群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益。从党的性质和宗旨出发，党一定要发扬人民民主，一定要支持人民当家作主，否则就背离了党的宗旨，违背了党执政的目的。有了党的领导，人民当家作主构成了依法治国的基础，法律成为人民意志的体现，可以在发扬人民民主的基础上制定；有了党的领导，依法治国的实施也能受到人民的监督，成为支持人民当家作主的重要手段，保证党领导人民依法治理国家，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，维护广大人民群众的根本利益。各级领导干部能够摆正自己同人民群众的关系，通过推进依法治国，切实保障人民的主人翁地位和各项权益，保证人民对政府工作进行有效的监督和支持。

（四）坚持党的领导必须提高推进人民民主和依法治国的领导水平

坚持党的领导和有效地实施党的领导，党必须在支持人民当家作主和依法治国实践中不断提高自己的领导水平，这对于推进社会主义民主政治建设和全面依法治国，具有全局性的作用。

其一，要以党内民主带动人民民主。榜样的力量是巨大的。中国共产党的先进行为在整个社会具有重要的示范和带动作用。邓小平说：“国要有国法，党要有党规党纪。党章是最根本的党规党纪。没有党规党纪，国法就很难保障。”^① 党的十六大报告指出：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。”按照党章规定，保障党

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第147页。



员权利，对按照宪法保障公民权利无疑具有示范作用，建立健全党内民主制度对建立健全人民民主制度也无疑具有带动作用。

其二，把党领导的直接民主与间接民主相结合。民主建设是一个渐进过程，它的发展程度同一定的经济、文化状况相关联，应与时俱进。多年来，中国共产党积极、慎重地领导人民有步骤、有秩序地推动间接民主向直接民主的演进。在发展直接民主方面，我们不断完善村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制，不断完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区，健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证公民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。在选举方面，县级和县级以下的基层实行直接选举，县级以上实行间接选举。在县级以上的人民政权中，我们实行由人民选举代表，组成人民代表大会，行使当家作主的权利，这是一种符合我国国情的间接民主制形式。实践证明，人民代表大会制度体现了社会主义制度的优越性与我国现阶段的社会主义经济文化状况相适应，是现阶段体现社会主义民主广泛性的最好的根本政治制度。当然，这个制度还需要继续完善。

其三，由主要依靠政策办事向主要依靠法律办事转变。毛泽东曾说过，政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意，这在革命战争年代没有统一国家政权的情况下是完全对的，但在今天，单靠政策就不行了。正如江泽民指出的那样：“建国后我们党作为执政党，领导方式与战争年代不同，不仅要靠党的政策，而且要依靠法制。凡是关系国家和人民的大事，党要做出决定，还要

形成国家的法律，党的领导与依法办事是一致的。”^① 党要尊重和支持人大依法行使职权，党中央关于国家事务的重大决策，凡是应该由全国人大决定的事项，都要提交全国人大经过法定程序变成国家意志，地方也应如此。党的政策和国家法律在制定的主体、程序和效力方面是有严格区别的，因此，该由法律调整的，决不能以政策代替法律。

其四，把党的领导与尊重国家机关依法独立行使职权相结合。在党与国家政权和人民团体的关系上，党提出了必须按照总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体关系的基本要求。总揽全局，主要是指党委要在同级各种组织中发挥领导核心作用，集中精力抓好大事，支持各方独立负责，步调一致地开展工作，而不包揽一切，不事无巨细一齐抓；协调各方，主要是指党在支持国家机关和人民团体依照有关法律和各自章程独立开展工作的同时，要通过国家机关和人民团体的党组与党员领导干部的工作，努力使党的主张通过法定程序变成法律和各界的共识，通过党组协调各方关系，不以党代政，协调而不代替。

其五，把实体公正与程序公正相结合。实体公正是指办事的结果要公正，程序公正是指办事的方法、步骤、过程要公正。依法办事包括结果符合法律和程序符合法律两个方面，缺一不可。绝不能为求结果公正，不顾程序公正。党强调了依照法定程序办事的重要性，如党的主张若要成为国家意志，一定要经过法定程序；各级决策机关都要完善重大决策的规则和程序；政府的管理要行为规范、公正透明；司

^① 《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年版，第307~308页。



法机关要完善诉讼程序，保障公民和法人的合法权益；权力运行要程序严密；等等。

其六，把依法治国与以德治国相结合。实践告诉我们，一方面法律不健全，制度上有严重漏洞，坏人就会乘机横行，好人也无法充分做好事；另一方面虽然有了比较健全和完善的法律和制度，但如果人们的法律意识淡薄，思想道德素质低，再好的法律和制度也会因为得不到遵守而不起作用，甚至会形同虚设。法律和道德都不是万能的，各有其长，各有其短，只有将两者结合，才能相得益彰。

第四章

加强党对依法治国依法执政的制度化领导

党的十八届四中全会《决定》明确指出：“依法执政是依法治国的关键”，要“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”。这就为我们进一步推进党的依法治国和依法执政实践，探索执政规律提出了新的更高的要求，必须着力探索如何通过制度建设把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，从而将“党总揽全局、协调各方”与“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”有机统一起来，以切实可行的制度和工作机制将党对各项工作的领导落到实处、起到实效，从而进一步夯实党的执政根基，提升党的执政水平，巩固党的执政地位。

一、加强党对人大工作的制度化领导

人民代表大会制度是中国人民民主专政的政权组织形式，是中国的根本政治制度。宪法和法律都赋予了人大在我国政治生活中极高的地位。中国共产党要积极推进依法治国，以制度化的方式实现治国理政，就必须处理好党与人大的关系。以制度创新和完善的方式理顺党与人大的关系，加强和改进党对人大工作的领导，通过具体的制度安排和工作机制，既保证党的意志通过人大上升为国家的意志、人民的意志，也要保障宪法法律规定的人大的各项权力得以实现。

（一）人大在我国政治生活中的地位

我国宪法第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”宪法对人大作为实现“一切权力属于人民”的组织特质予以规定，足以显示出人大在我国政治生活中的重要地位和作用。基于制度意义而言，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，是保障人民当家作主的根本制度，是“一切权力属于人民”这一现代政治理念的制度化实现方式。

我国宪法还规定，全国人民代表大会是最高国家权力机关；地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。基于“权为民所赋”的现代政治理念，我们从以上制度安

排中可以看到，全国人大和地方各级人大是人民权力的直接承载者，人民正是通过各级人大来行使管理国家的权力。人大作为唯一的人民权力的受托者，由它才产生出其他国家政权机关，其重要性是无可比拟的。宪法和法律赋予了人大以国家权力机关的重要法定地位，其作为国家权力机关与国家行政、审判、检察机关在职责上各有分工，各自承担着国家政权的特定职能。具体而言，全国人大有修宪权、监督宪法的实施、立法权、人事权（选举、决定、罢免国家机构组成人员）、重大问题的决定权、监督权；全国人大常委会有关立法权、解释宪法和法律监督权、人事权、重大事项决定权。县级以上地方各级人民代表大会的职权有：制定地方性法规、保证法律和决定的实施、决定本行政区域内的重大事情、组织国家机关选举领导人、监督权、维护公共利益保护公民权利。

（二）做好人大工作必须加强党的领导

全国人大和地方各级人大是人民以直接或间接方式选举自己代表组成的，是代表机关或民意机关，要对人民负责，受人民监督。人大通过各种方式密切联系人民群众，积极反映人民群众的意见，充分集中人民群众的智慧，以真正代表人民的意志和利益。可以说，人民与人民代表大会的关系是基础性政治关系，人民代表大会是人民当家作主的国家机关，是人民当家作主的有效组织形式。我们党要推进依法治国和依法执政的制度化，就必须高度重视对人大工作的领导。

人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义最



本质的特征。坚持中国共产党这一坚强领导核心，是中华民族的命运所系。中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。中国共产党以为人民服务为宗旨，与人民同呼吸共命运，代表最广大人民利益。人民代表大会制度作为实现人民利益的载体和途径，本身就是中国共产党为最大限度地维护人民利益而领导中国人民做出的历史选择。坚持和加强党的领导，是人大行使职权、开展工作的基本前提和根本保证。

我们必须认识到，人民代表大会制度是实现共产党依法治国和依法执政的根本性制度安排。党依法治国和依法执政与通过人民代表大会执政是一个问题的两个方面，两者互为表里、相辅相成。通过人民代表大会执政是我们党治国理政应当遵循的基本原则和路径。在中国政治体制中，执政党与人民代表大会的关系是最为关键的政治关系，是人民代表大会制度的重大内容。要完善和发展人民代表大会制度，就是要通过制度安排和工作机制保证人民代表大会成为我们党实现民主执政、科学执政、依法执政的组织途径，可以说，人民代表大会制度是实现共产党依法治国和依法执政的根本制度。

（三）健全党领导人大工作的制度安排和工作机制

我们党要提高治国理政的水平，就必须善于运用国家政权组织形式，领导和支持人民当家作主，最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务，管理经济和文化事业，维护和实现人民群众的根本利益。人民代表大会制度，是体现我国“一切权力属于人民”这一社会主义民主实质的根本制度，是实现人民当家作主的有效的政权组织形式，也是维护最广大人民根本利益的可靠保证。中国共产党是执

政党，是对经济、政治、文化和社会生活各方面实施全面领导的党。《党章》明确要求：“党必须按照总揽全局、协调各方的原则，在同级各种组织中发挥领导核心作用。”总揽全局、协调各方，这是新形势下实现党的正确领导的重要原则，是提高党的执政能力的基本要求，是形成工作合力的体制保证。要加强党对人大工作的领导，就必须在这一基本原则指导下健全党领导人大工作的制度安排和工作机制。

第一，加强各级党委对人大工作的领导。基于党总揽全局、协调各方的政治原则，各级党委要突出自身在社会政治生活中领导核心的地位，各种组织必须自觉接受和服从党委的统一领导，围绕党委中心工作来安排和部署各自的工作，人大自然也不例外。要加强党对人大工作的领导，首要的就是要强化各级党委的领导核心作用。

党委对人大工作的领导主要是政治、思想和组织领导，其核心作用具体表现为：支持人大及其常委会依法履行国家权力机关的职能，保证人民当家作主的权利；协调好人大与其他地方国家机关的工作关系；支持人大依法行使职权，通过法定程序，使党的主张成为国家意志和人民的自觉行动，通过人大及其常委会中的党组织和党员干部，贯彻党委的重大决策和工作部署。

各级党委必须高度重视对人大工作的领导，把人大工作纳入党委的总体布局，要积极探索体制机制创新，健全党委领导人大工作的制度和机制。各级党委要根据经济社会发展情况，按照人大的职权范围和工作方式，向本级人大常委会提出任务和要求，并加强督促检查，抓好工作落实。党委要积极组织召开人大工作会议，全面了解人大工作的进展情况，及时研究解决有关重大问题，对一个时期的人大工作做出部署，明确指导思想、工作重点和保障措施。



党委要建立健全听取人大常委会党组的工作汇报制度，向人大常委会党组和人大常委会提出任务和要求，加强监督检查，抓好贯彻落实。进一步完善人大常委会党组成员和工作机构负责人列席地方党委有关重要会议的制度；完善人大常委会及工作机构参加党委组织的重大调研活动的制度，及时使人大常委会及工作机构了解党委的决策部署和工作思路；完善人大机关干部的培养、选拔、交流制度，优化人大机关干部队伍的结构，不断提高他们履行职责的能力和水平。

第二，充分发挥人大党组的领导功能。在党领导人大的工作中，地方党委主要是一种全局性、方向性、原则性的领导；地方人大常委会党组则是一种基础性的、落实性的、操作性的领导。人大常委会党组是同级党委的派出机构，受同级党委领导，对同级党委负责。人大常委会党组是加强党委对人大工作领导的组织保证，是党和人大之间的重要联系纽带和中间桥梁。党组是实现党委“核心”作用和执政意图的组织形式，其领导核心作用表现为：贯彻中央、上级党委和同级党委的重要精神；根据党委的部署，研究、安排、计划人大的长远性工作和阶段性任务；落实党委的人事安排，包括国家政权机关领导人员的任命和人大代表的提名；抓好人大常委会自身建设和人大机关干部队伍建设；团结党外人大常委会组成人员和人大代表；宣传党的政治思想及上级党委和同级党委的有关精神；选拔、使用、管理人大常委会工作部门的领导干部；在人大及其常委会行使职权中就重大事项及时向党委进行请示报告。

要加强党对人大工作的领导，就要建立健全人大常委会党组议事决策制度，明确各自分工，严格决策程序，搞好集体领导，实现党组决策的科学化、民主化、法治化；进一步健全重大事项向同级党委请

示汇报和报告制度，定期或不定期地向地方党委汇报人大的重要工作，及时报告人大工作中遇到的，需要地方党委讨论、研究并帮助解决的重大问题；人大常委会党组要及时传达同级党委重要会议及文件精神，注意听取党员代表和党员委员的意见，及时把握人大工作和民主法制建设的发展动态，在人大各项工作中切实保证党委意图的贯彻落实；教育和督促党员委员、党员人大代表、在人大机关工作的党员在人大工作中严格遵守党的纪律，认真履行党员义务，积极发挥先锋模范作用。

第三，高度重视人大中普通党员的作用。党员是党的细胞，党对人大工作的领导离不开人大中每个党员作用的发挥。党对人大工作的领导要充分发挥人大代表、人大常委会组成人员和人大机关干部中的党员作为贯彻落实党的路线、方针、政策和国家的法律、法规的执行者、实施者的重要作用。在人大及其常委会依法履行职责的工作中，也要通过发挥人大及其常委会中党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，模范地贯彻党的路线、方针、政策和工作部署，落实党对人大工作统一领导的各项具体工作。

（四）党要重视和支持人大依法行使职权

党对国家政治生活的领导，最本质的内容就是组织和支持人民当家作主。我国人民代表大会制度，是党领导的人民民主制度。只有在党的领导下，才能充分发挥人民代表大会制度的作用；而人民代表大会制度的加强和完善，可以更好地实现党的领导。各级党委都要尊重宪法和法律规定的人大及其常委会的地位，支持和保证人大及其常委会依法履行职能。人大是国家权力机关，也是党联系人民群众的重要



渠道。各级党组织都要尊重宪法和法律规定的人大及其常委会的地位，重视发挥人大及其常委会的作用。

在实际工作中，要重视和支持人大依法行使职权。一是积极支持人大及其常委会行使好决定权。党委做出的重大决策，凡是应该由人大及其常委会讨论决定的重大事项，都及时由“一府两院”提交人大及其常委会经过法定程序变成国家意志。二是积极支持人大及其常委会依法行使好监督权。在我们国家政治生活的各种监督中，权力机关监督是最高层次的监督，因此要注重引导和督促有关部门自觉接受人大的监督。三是积极支持人大及其常委会依法行使好选举权和任免权。党委推荐国家机关的领导干部，是党实现对国家事务的领导，维护和巩固执政地位的组织保证，所以要将坚持党管干部的原则与支持人大及其常委会依法履行人事任免权结合起来。我们各级党组织推荐需经人大选举、任免的干部时，要重视人大的意见。推荐的人选确定之后，人大党组应努力做好工作，使党的决定得到实现，并严格按照法律程序办事。

人民代表大会制度作为我国的根本政治制度，是人民当家作主的重要途径和最高实现形式，是我们党对人类政治文明的重要贡献，具有强大的生命力和巨大的优越性，是我们党领导人民治国理政的政权组织形式，也是提高党的执政能力、巩固党的执政地位的重要保证。在新的历史形势下，中国共产党要着力通过加强制度创新和工作机制完善，切实加强党委对人大工作的领导和支持，充分发挥人大在推进依法治国进程中不可替代的作用，为贯彻依法治国方略，建设社会主义法治国家而不懈努力。

二、加强党对政府工作的制度化领导

党的十八届四中全会通过的《决定》明确指出，要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。这为我们正确认识党与政府的关系厘定了基本政治框架，确定了基本政治规则。我们要加强党对政府工作的领导，就是改革和完善党治国理政的各项制度和机制，使党的主张通过法定程序成为国家意志，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，通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导。

（一）政府在我国政治生活中的地位

在政治生活中，基于不同的政治原则，各政权组织分别承担着各不相同的政治职能。在我国，政府是行政职能的承担者，在社会政治生活中主要负责对整个国家和社会公共事务的管理。由于我国的政权组织方式实行议行合一的人民代表大会制，从组织性质而言，国家行政机关是国家权力机关的执行机关，各级国家行政机关都由本级人民代表大会产生，对本级人民代表大会及其常委会负责并报告工作，受其监督。在我国行政系统中，国务院居于最高领导地位，它统一领导所属各部委的工作，统一领导全国各级地方行政机关的工作，有权根据宪法、法律管理全国范围内的一切重大行政事务。根据我国宪法规定，国务院的主要职权包括：根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；向全国人民代表大会及其常务委员会提

出议案；规定各部各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会的工作，领导全国性的行政事务；统一领导全国各级地方行政机关的工作，规定中央和地方行政机关职权的划分；负责执行国民经济计划与国家预算，管理经济、教育、科学、文化、卫生等工作；任免行政人员权；此外，国务院承担最高权力机关及其常设机关授予的其他职权。而地方国家行政机关分为省（自治区、直辖市）、市（自治州、直辖市的区）、县（市、区）和乡镇四级人民政府。各级人民政府管理地方各级所辖范围内的行政事务。下级国家行政机关受上级国家行政机关的领导，地方各级国家行政机关服从国务院的统一领导。

概括而言，我国各级政府所承担的基本职能有以下四个方面。其一，保障人民民主和维护国家长治久安。保卫国家的独立与主权，保护公民生命安全及各种合法权益，保护国家、企业和个人的合法财产不受侵犯，保障人民民主、协调人民内部矛盾，打击犯罪分子，维护社会治安和社会秩序等。其二，组织社会主义经济建设。主要是进行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务，以促进经济发展，提高生产力水平和人民生活水平。其三，组织社会主义文化建设。主要是宣传中国特色社会主义理论，提高全民族的思想道德素质和科学文化素质，组织和发展教、科、文、卫、体等各项事业。其四，提供社会公共服务。加强公共基础设施、公共文化设施、公共卫生设施等建设，完善市场就业机制，建立基本医疗卫生制度，建立健全社会保障体系，控制人口增长、促进优生优育，优化生态环境、防治污染等。

从组织性质及其职能承担来看，我国各级政府在政治生活中具有极为重要的地位，对人民生产生活有着重要的影响作用。正是由于政府在我国当前政治结构所处的重要地位，我们要推进党治国理政的制

度化就必须高度重视制度创新和机制完善，在“总揽全局、协调各方”的基本原则下进一步完善党的领导的基本格局，加强和改善党对政府的领导，进一步巩固党的执政地位和提高党的执政水平。

（二）从党政不分到党政关系规范化

对党的历史进行考察，我们可以发现如何正确处理党政关系一直以来都是党在探索如何治国理政实践过程的重要内容。在不断地实践探索中，经历过各种各样的曲折，也积累了宝贵的经验，所形成的基本轨迹是逐渐认识到党与政府两种组织的不同属性和功能，二者之间在执掌国家政权中的复杂互动，以及在现代政治理念框架下走向制度化的可能，从而形成了从党政不分逐步向党政关系规范化发展的基本格局。

新中国建立后，由于特定历史背景下的国内外形势，逐渐形成了高度集中的政治经济体制。在治国理政结构方面，党一元化领导政治决策迅速被以党代政、党政不分的党政格局所代替。1957年以后党对政府的绝对领导地位完全确立，党政关系处于一种职能不分的交叉状态，党不仅对重大事项行使政治决策权，而且事无巨细地行使着执行权。这种党政不分的情况到“文化大革命”后，进一步演变为中央文革小组代替了中央书记处，并代行了中央政治局的大部分职权，最终形成了党、政、军、企合一的领导体制，整个政府系统基本瘫痪，党政关系严重变形。

十一届三中全会以后，党的中心任务转移到经济发展上来，这决定了党治国理政的组织结构也必须随之发生调整。1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的讲话中明确提出解决党政不分、以党代

政和权力过分集中的问题。此后，经过了不断的探索，在总结经验教训的基础上逐步确立了党政关系法制化、民主化的执政理念，并着力通过制度创新和机制完善来实现党政关系的规范化。随着市场经济体制的确立，党的十五大提出了依法治国建设社会主义法治国家的基本方略。所谓依法治国，就是依照宪法和法律规定管理国家和社会事务，管理经济文化事业，实现社会主义民主的制度化、法律化。这是党政关系规范化、法治化的重大突破。党的十六大以来，我们将实现党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一作为治国理政的基本框架，为改革和完善党的领导方式和执政方式指明了方向，为规范党政关系提供了新的理论依据和实践空间。

（三）完善党领导政府工作的制度安排和工作机制

中国共产党要坚持依法执政，就必须准确把握当代中国社会前进的脉搏，紧密结合我国社会发展的实际，通过合理的途径改革与完善党的领导方式和执政方式。具体到党政关系而言，就是要在党政关系规范化的基本框架下，发展和完善党的领导工作的制度安排和工作机制，将党的领导落实到政府工作的方方面面，这是我们当前探索党治国理政制度化的重要课题。

第一，规范党委与政府的关系。我们说党的领导主要是政治、思想和组织领导，具体实现方式体现为通过制定大政方针政策，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，实施党对国家和社会的领导。规范党委与政府的关系，就是要按照党总揽全局、协调各方的原则，明确划分党和政府的职能，细化党委与政府的分工，明确各自的职责权限。党委主要是确定经济社会发展的基本思路和工作

重点，加强和改进对经济社会重大事务的综合协调，确保中央的方政策和各项部署的贯彻落实。涉及国民经济和社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署以及关系国计民生的重要问题，由党委集体讨论决定，经常性工作则由政府及其部门按照职责权限决策和管理。党政关系规范化的关键在于，要做好加强党的领导与支持政府依法充分履行职责的有机统一。凡是政府中关系全局的重要决策，应由政府主要负责人提交党委讨论决定，会议通过后由政府组织实施，党委不能直接干预政府施政过程；党对政府经济工作的领导，主要是通过制定正确的决策，由政府党组和党员领导干部去贯彻实施，不能由党委直接组织政府去执行；要按照党政职能分开的原则调整党的组织形式和工作机构，不再设立不在政府任职又直接分管政府工作的专职书记、常委，撤销与政府机构重叠对口的党的部门。

第二，加强政府党组的制度和机制建设。政府中的党组既不是一级党委，不是党的派出机构——党的工委，也不属机关党的基层组织，更不是一般的组织机构，而是中国共产党在政府机关中设立的一种领导机构。党组的成员不是由选举产生的，而是由批准成立党组的党组织指定适宜的党员领导干部组成的。党组书记一般是由该部门的党员行政主要负责人担任，党组成员一般是由该部门担任重要行政领导职务的党员所组成。党组受批准它成立的党组织的领导并对其负责。上级机关与下级机关的党组之间不是领导与被领导的关系。党的十六大对党章中关于政府党组一章做了部分修改，明确规定党组在本单位中发挥领导核心作用，同时，规定党组的任务主要是负责实现党的路线、方针、政策，讨论和决定本部门的重大问题，团结非党干部和群众，完成党和国家交给的任务，指导机关和直属单位党组织的工作。这就

明确指出了政府党组的性质和任务。党对政府的领导，必须重视政府党组的建设。加强政府中的党组建设，就是要求党组在政府中形成领导核心、发挥领导作用。党在支持政府依法独立负责、协调一致地开展工作的同时，通过在政府中建立的党组和依法进入政府任职的党员干部贯彻党的路线、方针、政策，贯彻党委的重大决策和工作部署。

第三，党通过人大依法领导政府工作。按照宪法法律规定，全国人大和地方各级人大是我国的权力机关，而政府是同级人大的执行机关。在政治生活中，政府由人大产生，对人大负责并报告工作，经过多年的实践探索我们已经形成了人大对政府进行领导的制度安排和工作机制。在依法治国和依法执政的基本框架下加强党对政府工作的领导，应当高度重视人大作为党发挥领导和执政基本途径的作用，党要善于利用各级人大作为自己重要的政治活动的场所，要通过制度创新和机制完善，实现党对政府工作的领导主要通过人大并严格依照法定的程序来进行。在制度建设实践中，由党委书记兼任人大常委会主任的实践探索，将原来党直接领导“一府两院”的方式，转变为通过国家权力机关间接领导和全面监督“一府两院”的方式，从而在权力运行上，形成党领导人大，人大产生政府，政府对人大负责的机制流程。这样就在制度规则上形成了党通过人大依法领导政府的格局，既保证了党对国家重大事务的领导，又充分发挥了各级人大作为权力机关的作用，值得做进一步发展和完善。同时，党要善于利用在人大的提案权等方式对政府工作进行领导。从法理上讲，党的政策只是在党内具有约束力，要让党的政策对政府乃至全体公民都具有约束力，就要通过法定程序转化为法律法规。因此，党要善于利用提案的形式使自己的意志和建议在人大通过，进而由权力机关的执行机关，即各级政府

去落实完成。

第四，加强党对政府干部工作的领导。党管干部的原则，是中国共产党长期坚持的一项重要原则，其主要是指各级党委坚持贯彻执行党的干部路线、方针和政策，凡属关系全局、关系长远的干部人事工作的路线、方针、政策，必须由中央统一制定；干部人事制度改革的总体方案和重大改革措施的出台，必须由中央决定或批准；严格按照党的原则选拔任用干部，并对各级、各类干部进行有效管理和监督；干部的管理、决定任免或推荐、提名，必须由各级党委（党组）按照干部管理权限负责；选拔任用干部必须经党委（党组）集体讨论，按照民主集中制的原则做出决定。党管干部原则是党和国家干部管理制度的根本原则，对于加强党的领导和巩固党的执政地位有重要意义。加强党对政府工作的领导，要在坚持党管干部原则的前提下，正确处理党委推荐干部与国家权力机关依法选举和决定任免干部的关系。中央和地方党委向国家机关推荐领导干部，是实现党对国家事务领导的重要保证。选举和决定任免国家机关领导干部，是宪法和法律赋予国家各级权力机关的重要职权。党委在讨论干部前，要充分尊重政府对领导班子和部门人选的意见。政府党组有权向党委推荐政府班子和政府部门的人选。政府年度目标管理考核情况应作为干部任免的重要依据。要通过立法，为党对政府重要人选的提名推荐权提供法律依据，以此来规范和调整党委、政府和人大之间的关系。

（四）推进法治建设确保党政关系规范化

制度化是党政关系规范化的基本途径，我们党要推进依法执政，就要通过制度建设加强对政府工作的领导。只有实现党政关系的法制



化，才能有效规范党和政权机关的关系，促进党和政权机关在法律和制度的框架下规范行使各自的职权。我们需要在实际政治生活中明确“党”与“政”各自的职能范围，确定二者之间的权力关系，并使之制度化，避免随意性。要实现党政关系制度化就要维护宪法的尊严和权威，强化对党执政运作的监督。党必须在宪法和法律的范围内活动，必须以制度化的方式确保党政关系的规范化是中国共产党领导社会主义法治建设历史经验教训的科学总结。党必须在宪法和法律的范围内活动，自觉接受宪法和法律的监督是党的性质和宗旨在法律上的体现。党领导人民经过法定的途径和程序，把党的主张和人民的意志上升为国家的主张和意志，制定出社会主义的宪法和法律，党自身就必须以身作则，坚决地维护宪法和法律的尊严，严格地在宪法和法律的范围内活动。

三、加强党对政协工作的制度化领导

中国人民政治协商会议是中国人民爱国统一战线的组织，是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，是中国政治生活中发扬社会主义民主的重要形式。作为具有中国特色的政治制度的重要构成要素之一，人民政协制度在我们国家的基本制度结构中有独特的组织优势和不可替代的政治地位。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中华人民共和国的一项基本的政治制度。我们要在现时代新形势下推进治国理政的制度化，就必须正确认识人民政协的重要性，加强党对政协工作的领导，创新与发展制度安排和工作机制，积极发挥政协在政治协商、民主监督、参政议政等方面的重要作用，为建设

中国特色社会主义服务。

（一）政协在我国政治生活中的地位

在我国的政治实践中，中国共产党委员会、人民代表大会、人民政府、人民政协共同构成了政治体制的基本结构，是我国政治权力实际运行中的关键组织机构，各自发挥着至为重要的作用。我国内地各级行政区划普遍设置了这“四套班子”。在这一权力结构中，中国共产党是执政党，是中国特色社会主义事业的领导核心，是政治体制的领导力量；人民代表大会是人民选举产生的国家权力机关，是人民代表大会制度的组织形式；人民政府是国家权力机关的执行机关，是管理国家事务的行政机关；人民政协是各党派团体和各族各界代表人士进行政治协商、民主监督、参政议政的机构，是实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的重要组织形式。在具体的政治实践运作中，人民政协与人大、政府三者总的关系是：一个在决策前协商，一个在协商后表决做决策，一个在决策后执行，三者在中国共产党的统一领导下，分工协作，各司其职，互为补充，相辅相成，从而构成了适合中国国情、具有中国特色的政治体制。

中国人民政治协商会议，是中国各族人民经过长期的革命斗争，在新中国成立前夕，由中国共产党和各民主党派、无党派民主人士、各人民团体、各界爱国人士共同创立的。在中国人民政治协商会议第一届全体会议上通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》《中国人民政治协商会议组织法》《中华人民共和国中央人民政府组织法》这三个为新中国奠基的历史性文件，选举了中国人民政治协商会议第一届全国委员会的委员。中国人民政治协商会议在当时还不具备召开普

选的全国人民代表大会的条件下，肩负起执行全国人民代表大会职权的重任直至1954年第一届全国人民代表大会召开。可以说，人民政协在新中国建政史上有着至为关键的作用。《中华人民共和国宪法》规定：中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。中国人民政治协商会议是中国共产党领导下，由中国共产党、八个民主党派、无党派民主人士、人民团体、各少数民族和各界的代表，台湾同胞、港澳同胞和归国侨胞的代表，以及特别邀请的人士组成，具有广泛的社会基础。中国人民政治协商会议根据中国共产党同各民主党派和无党派人士“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”的方针，对国家的大政方针和群众生活的重要问题进行政治协商，并通过建议和批评发挥民主监督作用。人民政协的主要职能是政治协商和民主监督，组织参加本会的各党派、团体和各族各界人士参政议政。

充分认识人民政协组织特征和功能承担的独特性，准确把握人民政协在我国政治体制中的地位，是我们党在治国理政框架下对政协工作进行制度化领导，做好人民政协工作的基点。人民政协是中国共产党领导的多党合作和政治协商的重要机构，只有坚持和依靠党的领导，才能正确地履行职能，更好地服从和服务于党的中心工作，在国家政治生活中发挥重要的作用。

（二）完善党领导政协工作的制度安排和工作机制

在建设法治国家的背景下，我们党要依法治国和依法执政，推进治国理政制度化，就必须充分认识到政协工作是党治国理政全局工作的重要组成部分，要从政治高度上重视党对政协工作的领导作用，改革和完善党的领导方式和执政方式，按照党总揽全局、协调各方的原

则，规范党委和政协的关系，进一步完善各项制度安排和工作机制，将党的领导贯彻到政协工作的各个方面，充分发挥政协在政治生活中的重要作用，切实保障政治协商、民主监督、参政议政各项活动的有力开展。

第一，坚持党委对政协工作的领导制度。党委要加强对政协工作的领导，确保正确方向，为政协有效履行职能提供组织保证。党委根据年度工作重点或政协党组提出的建议，研究并确定在政协协商的议题；党委和政府及有关部门负责人就相关问题通报情况、听取意见，邀请民主党派、党外人士参与重大活动；党委、政府的重大调研考察活动，可视其情况邀请民主党派负责人和有相关专业知识的党外人士参加，以更好地体现党内外合作共事、参政议政的实质内容；党委要建立健全政协工作调研机制，定期听取政协党组、政协委员、社会各界人士意见，不断加强和改进对政协工作的领导，促进政协工作不断取得新成效；对民主党派独立开展的重要调研、视察及党派内部的活动，应视作经常性工作，在各方面给予保障；强化党政领导班子与民主党派的对口联系，党政领导班子成员应定期走访，参加活动，加强与民主党派的联系，了解情况，听取意见，广交朋友，并就部署重要工作和解决重要问题征求民主党派的意见建议；政协要严格执行向党委汇报工作的制度，凡遇重大问题和重大事项、组织重大活动和重要会议，要及时向党委请示汇报，听取党委对政协工作的意见，并及时把握党政工作的脉搏，整理并报送参加会议的各党派团体和各族各界人士提出的意见和建议；党委和政府及有关部门对政协报送的意见和建议进行认真研究，并及时反馈处理情况，对民主党派的意见建议，党委、政府领导应特别予以关注，对特别重要的要给予批示，促进相

关问题的解决和工作的落实，并及时将处理结果通过统战部、政协领导或直接向有关民主党派做出反馈。各级党委、政府部门为人民政协履行职能和加强自身建设提供必要的保障和支持，要切实保证政协的经常性经费和其他必要的活动经费，不断改善政协机关和各民主党派、工商联机关的工作条件。

第二，发挥政协党组对政协工作的领导作用。政协党组是同级党委的派出机构，在同级党委领导下开展工作，并在政协工作中起领导核心作用。充分发挥政协党组的领导核心作用，是加强党对政协工作领导的重要内容。党委要积极支持政协党组开展工作，对事关政协的重大问题，应事先征求政协党组的意见，要发挥政协党组在协商推荐和调整政协委员人选方面的作用。政协党组要身体力行地坚持党的领导，努力把党的主张转化为政治协商、民主监督、参政议政的共识，转化为共产党领导的多党合作的具体成果，转化为全体政协委员的共同意志，紧紧围绕中心、服从大局、服务大局。政协党组要自觉接受党委领导，积极履行各项职责，做好宣传、引导和协调工作，努力使党的主张成为各党派团体和各族各界人士的共识，保证党的路线、方针、政策和党委的决定在政协工作中得到贯彻落实。

第三，党要领导政协加强自身组织建设。党要高度重视政协自身建设，要根据形势发展的需要，从有利于工作和有利于上下对口联系的角度出发，适时调整充实专委会机构设置，以不断适应政协工作的需要。积极研究探索政协工作向基层延伸的有效方式与途径，特别要发挥片区委员小组的作用，使政协在民主团结、服务大局等方面有更大的作为。要注重加强政协领导班子建设，统筹政协领导班子和党政领导班子配备，注意优化年龄结构，以保证政协工作的连续性和稳定

性。在政协常委的安排中要讲求素质和代表性，对政协常委人选的确定，应在广泛听取不同层次、不同界别人士的意见和建议基础上，将各界别、各团体的骨干选拔担任政协常委。要注重加强政协委员队伍建设，党委要积极支持政协对全体政协委员开展述职考评工作，对不认真履职的委员，由政协党组提出意见，根据政协章程和有关规定做出调整。进一步建立健全委员考核和管理机制，充分调动政协委员的履职积极性。要努力提高委员的思想政治素质和参政议政水平，积极为委员履行职能创造良好的条件。

第四，发挥政协委员中共党员的先锋模范作用。加强党对政协工作的领导，除了要注重对组织的领导之外，还要重视发挥政协委员中共党员的先锋模范作用，要采取各种形式，教育和引导政协中的中共党员在落实党在政协的各项任务中发挥骨干作用，在团结党外同志和各界人士中发挥沟通作用，在履行政协各项职能中发挥带头作用，确保党的路线方针政策的贯彻落实。党委应建立健全激励机制，支持鼓励政协委员和政协机关中的中共党员身体力行贯彻党的路线方针政策，努力提高自身修养和能力，广交、深交党外朋友，切实在政协各项工作中起到表率作用。

（三）充分发挥政协在协商民主建设中的重要作用

党的十八大报告指出：“社会主义协商民主是我国人民民主的重要形式。要完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。”人大通过选举、投票行使权力与人民政协在选举、投票之前进行充分协商，这是中国社会主义民主的两种最重要的形式。我们要根据党的十八大关于推进社会主义民主政治建设、健全协商民主

制度的决策部署，充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道的作用。通过人民政协广泛、多层、制度化的政治协商，促进民主决策、科学决策、依法决策。按照把政治协商纳入决策程序的要求，坚持重大问题在决策前和决策实施过程中协商，通过人民政协多形式的民主监督，促进工作改进和落实，通过人民政协多领域的参政议政，扩大公民和社会各界的有序政治参与，通过人民政协多途径的汇集和表达社情民意，促进社会和谐。

四、加强党对政法工作的制度化领导

政法工作是党和国家工作的重要组成部分，坚持党的领导是做好政法工作的根本政治保证。中国共产党的执政党地位决定了党对各项工作包括政法工作的领导权。政法工作坚持党的领导是社会主义国家不可动摇的基本原则，也是社会主义政法工作的一大特色。进一步加强和改进党对政法工作的领导，这是加强党的执政能力建设的一个重要方面，是政法部门忠实履行职责、顺利完成各项工作任务的根本保证。

（一）做好政法工作必须加强党的领导

改革开放以来，我国的社会主义民主法制建设取得了重大进展。但我们也面临许多亟待解决的问题，政法部门在思想观念、体制机制、工作方式等方面还存在一些与新形势新任务不相适应的地方。加强和改进党对政法工作的领导，对于更好地坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，进一步改革和完善党的领导方式与执政方式，



提高政法部门坚持执法为民、公正司法、严格执法的能力，加快社会主义法治国家建设，具有十分重要的作用。政法部门是开展对敌斗争、维护国家安全的专门力量，只有加强和改进党对政法工作的领导，才能促进政法部门提高工作水平、发挥职能作用，不断提高对敌斗争的能力，有效挫败敌对势力的渗透颠覆破坏活动，才能更好地贯彻落实党的路线方针政策和国家法律法规，更好地发挥政法部门在巩固社会主义国家政权中的重要作用，为夯实党的执政基础、巩固党的执政地位、实现党的执政使命提供有力保障。

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。各级党委政法委是党领导和管理政法工作的职能部门，是党委的参谋和助手，肩负着领导、监督、协调、管理、指导、服务政法工作的职能。在当前政法工作任务越来越繁重，党对政法工作的领导面临许多新情况、新问题的形势下，必然要求进一步提高认识，采取切实有效的措施，大力加强党委政法委建设，充分发挥党委政法委的职能作用，明确职责范围，完善工作机制，落实保障手段，提高领导和管理能力。

（二）健全党领导政法工作的制度安排和工作机制

中国共产党历来高度重视和不断加强对政法工作的领导，充分发挥政法部门在维护国家安全、化解社会矛盾纠纷、打击预防犯罪、管理社会秩序、实现社会公平正义等方面的重要作用。同时，我们也要清醒地看到，党对政法工作的领导面临着严峻挑战。我们要着力探索创新和完善各项制度安排和工作机制，从而更好地把党的领导与实施依法治国基本方略、党的领导与支持司法机关依法独立公正行使职权、执法办案的法律效果和社会效果统一起来。党对政法工作的领导主要



是思想领导、政治领导和组织领导。各级党委政法委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。

第一，领导和推动政法部门贯彻落实中央大政方针。党对政法工作的领导不能简单地理解为对政法部门或对其工作的领导，其根本要求是保证党中央关于政法工作的重大方针政策和国家宪法法律在全社会得到全面贯彻落实。加强党对政法工作的领导就是要通过具体制度安排和工作机制使党能够通过完善国家司法机构及其机制，发挥政法机关的最佳效能，保证法的全面实施来实现自己对政法工作的领导。加强党的领导与政法机关独立公正工作是不矛盾的。我国的宪法和法律是执政党领导人民制定的，我国的政法机关是依据宪法和法律设置并在执政党的政治领导和人大民主监督下进行活动的，二者在维护人民根本利益这一点上高度一致。各级党委要定期分析研究政法工作面临的形势和任务，制定贯彻中央关于政法工作大政方针的具体措施，对政法工作做出全面部署。建立健全考核监督制度，加强督促检查，及时发现和解决政法部门在执行党的路线方针政策中存在的突出问题。指导政法部门加强调查研究，组织制定政策措施，适时提出立法建议，确保党的路线方针政策在政法工作中得到充分体现。

第二，加强对维护国家安全和社会稳定工作的统筹协调。各级党委从全局和战略的高度，统筹协调国家安全和社会稳定工作，是政法部门充分发挥职能作用的有力保障。各级党委要正确处理改革发展稳定的关系，进一步落实维护稳定领导责任制，建立健全维护稳定的工作机制，建立健全社会利益协调机制和社会稳定风险评估机制，加强

社会管理，加强对不稳定因素的源头治理；指导政法部门严密防范和坚决打击敌对势力的渗透颠覆破坏活动，依法打击刑事犯罪活动，积极预防和妥善处置突发事件；广泛开展平安建设，确保国家和社会稳定。

第三，指导和推动政法部门为经济社会发展提供有力的法制保障。政法部门肩负着服务改革开放和经济建设的重大使命，必须在各级党委的领导下，依法打击经济犯罪，查处危害国家经济安全、破坏市场经济秩序、危害人民群众生命财产安全的案件，查处损害人民群众利益的案件，依法调节经济关系。加强民事、行政审判工作，改进执法办案的制度和方式，拓展和规范法律服务，提高法律服务质量，维护社会主义市场经济的法律秩序，确保改革发展顺利进行。

第四，加强党委政法委执法监督工作。监督政法部门的执法活动，确保严格、公正、文明执法，是各级党委、纪委和党委政法委的重要职责，是政法部门正确实施国家法律的政治保证。维护司法权威，是党对政法工作领导的重要方面。各级党委、政府和党委政法委要从维护党的权威、国家权威的高度出发，坚决防止和纠正影响司法权威的各种问题。

（三）切实加强党委政法委自身组织建设

加强和改进党对政法工作的领导，必须加强政法部门党组织的自身建设。各级党委政法委是党领导管理政法工作的职能部门和重要组织形式。要在党委的统一领导下，逐步规范和完善领导机制，充分发挥职能作用。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度。各级政法部门党委和党组要按照加强党的执政能力建设和先进性建设



的要求，充分发挥领导核心作用，始终把政治建设放在首位，带头贯彻党的路线方针政策，落实党委部署，遵守党的纪律，与党中央保持高度一致，坚决抵制否定党对政法工作领导的错误言行。切实加强政法部门党的基层组织建设，严格党内生活，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用。切实加强对党员的教育、管理和监督，帮助党员增强党的观念，强化党员意识，在执法办案中充分发挥党员的先锋模范作用。

第五章

建设完备的中国特色社会主义法治体系

依法治国，有赖于法治体系的健全完善。对此，党的十八届四中全会《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。“建设中国特色社会主义法治体系”这一崭新表述，为全面深化改革时期的法治中国建设规定了性质、指明了方向、明确了任务，具有纲举目张的作用。这一崭新表述，是中国共产党对执政规律认识的深化，是马克思主义法律观中国化的最新成果，是中国共产党人对法治国家理论和马克思主义国家与法的学说的重大贡献。建设完备的中国特色社会主义法治体系，是建设中国特色社会主义法治国家的核心要求，是全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国的重要举措，是当前和今后一个时期中国法治建设的总抓手。

一、建设完备的中国特色社会主义法治体系的前提条件

建设完备的中国特色社会主义法治体系，是全面推进依法治国战

略的前提，而中国特色社会主义法治体系本身也蕴含着与我国国情、国体、政体等基本属性相关的逻辑前提。其中，坚持中国共产党领导、坚持中国特色社会主义制度、坚持贯彻中国特色社会主义法治理论，即“一个领导，一个制度，一个理论”，就是我国建设完备的中国特色社会主义法治体系应坚持的基本前提。离开这三个前提条件，就谈不上中国特色，更谈不上建设完备的中国特色社会主义法治体系。

（一）必须坚持中国共产党的领导

坚持中国共产党的领导，是实施依法治国方略，推进社会主义法治建设，建设完备的社会主义法治体系的首要前提，也是其最根本的思想，最重要的政治和组织保障要素。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，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。

坚持党对依法治国的领导，是由党的先进性决定的，是中国人民的历史选择，是宪法之基本原则。党对依法治国领导的内涵，主要是指党对法治的思想、政治及组织上的领导。其中，思想领导为基础；政治领导为关键；组织领导为保障。

党对社会主义法治的思想领导，主要指坚持马克思主义在法治领域的指导地位。无论是中国共产党立党的指导思想，还是中华人民共和国立国的指导思想，都是马克思主义。因此，法治建设绝不可搞指导思想多元化，必须坚持马克思主义指导。坚持马克思主义的指导

地位，运用马克思主义的立场、观点和方法分析具体情况，解决实际问题，坚持中国特色社会主义理论体系，坚持解放思想、实事求是和与时俱进。

党对社会主义法治的政治领导，主要是政治原则、方向和重大决策的领导，核心是路线、方针、政策的领导。坚持中国特色社会主义法治道路，坚持中国特色社会主义司法制度，必须坚持党的路线、方针和政策。

党对社会主义法治的组织领导，主要是通过推荐重要干部，加强立法、执法和司法机关党的组织建设，发挥其作用，并在法治领域全面落实党的路线、方针和政策，其根本要求就是科学、民主和法治。要坚持党管干部原则，加强党的组织建设，构建反映时代精神、承担中国特色社会主义建设重任的组织领导格局。

（二）必须坚持中国特色社会主义制度

中国特色社会主义制度的形成，是一个长期的历史过程，凝聚着几代中国共产党人的共同奋斗与探索。社会主义建设时期，尤其是改革开放以来，我们党深刻总结国内外社会主义建设的经验教训，不断推进社会主义制度自我完善和发展，在经济、政治、文化、社会等各个领域形成了一整套相互衔接、相互联系的制度体系，这就是包括人民代表大会制度的根本政治制度，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等基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度在内的中国特色社会主义



制度。

在中国特色社会主义制度体系中，人民代表大会制度是根本层面的制度，是我们国家的根本政治制度，体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，与国家和人民的前途命运息息相关。它体现着中国社会主义国家性质和中国特色社会主义制度的本质，是人民当家作主的根本途径和最高实现形式。如果动摇了这一根本政治制度，我国的社会性质将发生根本性变化，中国特色社会主义制度也必将改变颜色。

作为中国特色社会主义制度体系基本层面的制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，是具有鲜明中国特色的社会主义新型政党制度，它通过对一党制与多党制的扬弃，确立中国共产党在国家政治生活中的核心领导地位，同时又充分发挥各民主党派和无党派民主人士在政治协商、民主监督和参政议政中的重要作用；民族区域自治制度和基层群众自治制度，是根据我国国情解决民族问题、实现少数民族当家作主和依法保障基层群众直接行使民主权利的基本政治制度，是最广泛实现社会主义民主的重要制度设计；以宪法为统帅、法律为主干的中国特色社会主义法律体系，凝聚着全国各族人民的根本意志和长远利益，集中体现着党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，既是中国特色社会主义制度的重要组成部分，又为全面实施中国特色社会主义制度和充分发挥社会主义制度优越性保驾护航；公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，贯穿着科学社会主义基本原则，又与我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的生产力状况相适应。因此，在建设完备的中国特色社会主义法治体系过程中，这些关系中国社会主义制度性质和前途命运的基本制度，

也必须始终坚持不能动摇。

历史和实践证明，中国特色社会主义制度集中体现着社会主义的本质和特点，是科学社会主义理论逻辑与中国社会发展历史逻辑的辩证统一，是历史的选择、人民的选择。中国特色社会主义制度符合我国国情，顺应时代潮流，有利于保持党和国家活力、调动广大人民群众和社会各方面的积极性、主动性、创造性，有利于解放和发展社会生产力、推动经济社会全面发展，有利于维护和促进社会公平正义、实现全体人民共同富裕，有利于集中力量办大事、有效应对前进道路上的各种风险挑战，有利于维护民族团结、社会稳定、国家统一，为当代中国发展进步提供了根本制度保障。这也是我们在全面深化改革中必须始终坚持中国特色社会主义制度的最重要的现实依据。

中国特色社会主义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。

（三）必须坚持中国特色社会主义法治理论

依法治国是任何一个现代国家前进的必由之路。在中国，作为社会主义国家，则必须坚持社会主义道路、坚持社会主义方向。因而，全面推进中国的依法治国，必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导思想，深入贯

彻学习习近平总书记一系列重要讲话精神。这就从源头上规定和确保了中国特色社会主义法治道路的制度属性和前进方向。

改革开放以来，我们党把马克思主义的基本原理同当代中国法治实际相结合，提出了依法治国的一系列重要思想，形成了当代中国特色社会主义法治理论。这一法治理论，蕴含在邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观中，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分。党的十八大以来，围绕建设社会主义法治国家，习近平总书记又提出了许多新思想、新观点、新论断、新要求，深刻阐述了新形势下依法治国的重要理论和实践问题。全面依法治国，坚持走中国特色社会主义法治道路，不能离开中国特色社会主义法治理论的科学指引。

党的十八届四中全会《决定》明确要求，“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和学理支撑”。而《决定》本身，就具有这样的积极作用，它为发展中国特色社会主义法治理论奠定了基础，指明了方向。

中国特色社会主义法治理论，是全面依法治国的基础理论，是基于中国的具体实际、结合中国的实践所形成的马克思主义理论成果，它体现了党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。党的领导、人民主体、中国道路、全面法治、宪法权威、公平正义、法治体系、法治与德治、法治与改革等，均是中国特色社会主义法治理论的重要元素。中国特色社会主义法治理论，包括中国特色社会主义法治的基础理论、规范理论、技术操作理论，包括中国特色社会主义法治的实体法理论和程序法理论，包括以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商

法、行政法、刑法等法律部门理论，包括以法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次法律规范构成的中国特色社会主义法律体系理论，主要回答什么是中国特色社会主义法治、为什么要实现中国特色社会主义法治以及如何推进中国特色社会主义法治的基本问题。

二、完备的中国特色社会主义法治体系包含五大体系

完备的中国特色社会主义法治体系有着丰富的内涵和外延，这主要体现在中国特色社会主义法治体系的构成上。概括而言，构建完备的中国特色社会主义法治体系是一个系统工程。完备的中国特色社会主义法治体系，内在地包含着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和完善的党内法规体系等五大体系。

（一）完备的法律规范体系

完备的法律规范体系是依法治国的基础。党和国家的一切工作必须于法有据，必须始终在法治的轨道上。但是，法治不是一成不变的，是一个不断完善、不断完备的过程。完备的法律规范体系的形成，需要从中央到地方始终解放思想、实事求是，一切从实际出发，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，科学立法，有所建树。而故步自封、因循守旧，终难形成完备的法律规范体系。

建设完备的法律规范体系，必须树立宪法权威，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。党的十八届四中全会提出，要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。

建设完备的法律规范体系，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。

建设完备的法律规范体系，必须深入推进科学立法、民主立法。我们既要做到有法可依，更要做到所依据的法是“良法”。凡能符合宪法精神、反映人民意志、体现公平正义者就是“良法”。为保证这一立法标准就要坚持科学立法和民主立法，恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法项目征集和论证制度。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。

建设完备的法律规范体系，必须坚持人大主导立法，防止部门利益法制化。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。人大在国家立法和地方立法中处于主体地位，但在现实中，一些地方在一定程度上还存在地方利益保护问题和“部门立法”“部门利益法制化”的问题。强调有立法权的人大主导立法，无疑有助于克服上述问题，有助于提高立法的科学性和公正性。

（二）高效的法治实施体系

高效的法治实施体系，是建设中国特色社会主义法治体系的重点和难点。中国特色社会主义法治体系的形成和健全，是一个从立法到执法、司法再到守法，从理论到制度机制再到实践的发展进程，需要付出长期艰苦努力。改革开放以来，我们党领导人民建设社会主义法治国家，形成了中国特色社会主义法律体系。但把这个法律体系以及新制定的法律实施到位，永远没有完成时，法治建设永远在路上。我



们要在党中央的坚强领导下，紧紧抓住法治实施这个重点和难点，加强法治实施能力建设，不断完善法治实施制度机制，着力构建以法律规范实施为核心，以党内法规实施、人民团体和社会组织规范实施、道德伦理规范实施以及乡规民约等社会生活规范实施构成的法治实施体系。

建设高效的法治实施体系，需要全体公民和组织共同努力形成合力。十八届四中全会通过的《决定》强调，要坚持人民主体地位。人民群众是法治实施的主体和力量源泉，必须坚持法治实施为了人民、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。法治实施体系包括执法、司法和守法等诸多环节。必须在党中央的坚强领导下，广泛动员全体人民和全部社会组织的力量，共同建设法治实施体系，并使之高效运行。要充分发挥各级党组织在建设法治实施体系中的领导核心作用。行政机关要承担起法律实施的重要职责任务。要在党员带头守法、领导干部带头守法的基础上，着力培育公民和社会组织自觉守法的意识和责任感，充分调动全社会自觉守法的积极性主动性，严惩各类违法犯罪行为，营造全社会共同守法的良好氛围，夯实建设法治实施体系的社会根基。

建设高效的法治实施体系，必须深化执法司法体制改革。法治实施体系建设涉及制度、体制、机制建设，法治实施活动要依法进行，法治实施体系要依法构建。就司法而言，要优化司法职权配置，完善司法管理体制和司法权力运行机制，建设公正高效权威的司法制度和确保法律有效实施的司法体系。要以完善诉讼程序和执行程序为落脚点，以解决立案难、诉讼难和执行难为着力点，推动党的十八届三中全会和四中全会提出的各项司法改革举措贯彻落实。要改革完善确保



人民法院、人民检察院依法独立行使职权的制度机制，坚决排除领导干部、行政机关、公民个人或社会组织对司法活动的干扰和干预，切实树立司法权威；要推进以审判为中心的诉讼制度改革，加强人民法院、人民检察院和公安机关在刑事诉讼中的相互配合和相互制约，切实解决一些案件配合有余、制约不足影响司法公正甚至造成冤假错案的问题；要充分发挥审判程序特别是庭审的最后把关作用，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验，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；最高法院要尽快设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件，就地化解矛盾纠纷，方便当事人诉讼，提高诉讼效率，减轻最高法院本部的压力，维护首都地区社会治安和谐稳定；要及时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，防止地方保护主义对相关案件的干扰。

建设高效的法治实施体系，必须坚持以公开透明为特色，以信息化为支撑。高效的法治实施体系，必须以快速发展的网络信息技术为支撑、为平台，以不断满足人民群众和社会各界对法治实施的需求、参与和监督为依归。要构建开放、动态、透明、便民的阳光法治实施机制，大力推进行政执法公开、审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开和其他法治实施活动的公开，依法及时公开法治实施的依据、程序、流程、结果和理由。要以信息化为依托，向信息化要效率，打造法治实施公开平台，实现法治实施信息系统内畅通、系统间共享。要着力打造法治实施流程平台，让法治实施活动全过程公开透明，保障人民群众对法治实施的知情权、有效行使监督权，保障法治实施活动公开公正运行，以法治实施体系内的各种机制共同发力，形成强大



的社会合力，实现良好的法治实施效果。

（三）严密的法治监督体系

严密的法治监督体系，事关法治建设全局。法治监督就是对法律实施进行的监督。作为法治建设的一个重要环节，法治监督在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家中具有十分重要的地位和作用。严密的法治监督体系，对于其他几大体系建设具有重要的推动和保障作用，它既是中国特色社会主义法治体系的重要内容和内在目标，又是建成中国特色社会主义法治体系的根本保障和必然要求。

严密的法治监督体系建设，是一项涉及面很广的系统工程，需要在法治中国建设的伟大实践中不断探索。党的十八届四中全会《决定》在立法、执法、司法三个部分，分别提出了强化法治监督的要求，抓住了法治监督体系建设的关键环节和重点内容。

一是要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。维护宪法尊严、保证宪法实施，追究和纠正一切违反宪法的行为，是法治监督最根本的任务。

二是要强化对行政权力的制约和监督。行政权力具有管理事务领域宽、自由裁量权大等特点，法治监督的重点之一就是规范和约束行政权力，是对行政权力制约和监督的制度框架，有利于增强监督合力和实效，形成配置科学、职责明确、协调有力、运行顺畅的行政权力制约和监督体系。

三是加强对司法活动的监督。司法公正对社会公正具有重要引领作用。要进一步健全司法机关内部监督制约机制，明确司法机关内部

各层级权限，明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，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。

（四）有力的法治保障体系

有力的法治保障体系，是推进法治中国建设的必然要求，是促进社会公平正义、增进人民福祉的重要举措，是宪法法律得以贯彻实施的重要手段。只有法治保障体系科学、机制健全、资源充分，才能确保严格执法、公正司法，为宪法法律统一正确实施提供基础。

法治保障体系的作用在于，它是支撑法治大厦的地基，关乎法治各环节的有序运行，为法治总目标的实现提供不竭的力量源泉。法治保障体系是中国特色社会主义法治沿着正确道路前进的重要保障，是确保法治高效运行的重要支撑。能否形成有力的法治保障体系，关系到全面推进依法治国总目标的实现，关系到“四个全面”战略布局的协调推进。法治保障体系是全面推进依法治国的重要依托，是指全面推进依法治国所必需的主体和客体、软件和硬件等有关方面的综合条件。

建设有力的法治保障体系，有利于保障更好地发挥法治的引领和规范功能。有力的法治保障体系，坚持以符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论为支撑，坚持为完备的法律规范体系重塑社会秩序、规范社会行为提供内生机制，坚持以道路自信、制度自信、理论自信，引导中国特色社会主义法律体系向中国特色社会主义法治体系发展。法治保障体系的价值取向，在于实现从



“静态法”到“行动法”、从“良法”到“善治”的统一和转化，使法治建设和法制改革的各领域、各环节始终不偏离中国特色社会主义法治道路。

有力的法治保障体系，有利于保障法治工作基本格局的协调推进。形成有力的法治保障体系，能够使科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等法治工作各个环节有机配合；使依法治国、依法执政、依法行政共同推进和法治国家、法治政府、法治社会一体建设的法治工作基本格局有序展开；法治保障体系既为法律实施提供体制机制，确保法律规范体系“有功能”“不闲置”，又为社会主体划定行为规则，确保社会生活“有秩序”“不逾矩”。

有力的法治保障体系，有利于保障公民对改革有更多认同感和获得感。人民是依法治国的主体和力量源泉。人民权益要靠法治保障，法律权威要靠人民维护。党的十八届四中全会《决定》要求促进公民权利保障法治化，使“坚持人民主体地位”得到最直接、最充分、最现实的体现。这就要加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度。尊重和保障人权是世界法治文明的共同成就和永恒追求。通过公民权利保障从“法制化”到“法治化”的实践过程，切实落实尊重和保障人权及法律面前人人平等原则，使重大改革决策于法有据，改革过程规范科学，实现改革与法治双轮驱动，改革成果依法共享，让公民对改革有更多认同感和获得感。

（五）完善的党内法规体系

全面实施依法治国、大力建设法治中国，是中国共产党人必须担当的时代使命，依法治国必然要求从严治党。党章明确规定，党是中

国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队。确保先锋队的性质永不褪色，需要时刻紧绷从严治党这根弦，在全社会普遍遵守的法律之外，还需要通过建设完善的党内法规体系来予以保障。

党的十八届四中全会强调，加强党内法规制度建设，完善党内法规制定体制机制，形成配套完备的党内法规制度体系，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。这无疑阐释了依法治国必须完善党内法规，落实从严治党的重要意义。

党内法规体系就是规范党组织的工作、活动和党员行为的，由一系列党内法规、党的制度、规范性文件构成的规则体系。它的目的和功能就是规范党内的行为，调整党内的关系，保障党员的权利，实现党的团结统一，从而使党内生活更加规范化、程序化，使党内民主制度体系更加完善，使权力运行受到更加有效的制约和监督，使党执政的制度基础更加巩固。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。

中国特色社会主义法治体系，就是由国家法律体系和党内法规体系构成的。把党内法规体系作为中国特色社会主义法治体系的组成部分，是对现有法学理论的突破和发展、延伸和补充。在推进中国特色社会主义法治建设中，需要国家法律和党内法规这“两手”都要抓，并且“两手”都要硬。国家法律和党内法规，都是国家治理所需要的，国家法律和党内法规的实施、监督、保障，是国家治理现代化的必然要求，是法治执行力在国家和党内的生活中的题中应有之义。如同国家法律必须通过法律的实施才能体现它的生命和价值一样，党内法规的生命力也在于它的实施，在于党内法规执行力的提高。这必然要求

各级领导干部切实领会法治精神，带头遵守法律和党内法规，带头依法办事。不仅要自觉学法、尊法、守法，提高法治思维水平和能力，运用法治方式深化改革、推动发展，也要切实改变“权力迷恋”和“大包大揽”的情况，将执政履职思路彻底扭转到法治轨道上来。从严治党没有尽期，永远在路上。党员干部要自觉运用党内法规体系把党要管党、从严治党落到实处。

建设完善的党内法规体系，就是要建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。这必须在党内法规建设中，以党章为核心，尊重和维护党章的权威，制定和出台一系列规范党组织工作、活动和党员行为的，基础性主干性的准则、条例、规则、规定、办法、细则等法规规范。既注重党的中央组织、地方组织、基层组织的实体法，又注重党内选举、党内协商、党内决策、党内监督的程序法；既注重中央党内法规、部门党内法规和地方党内法规之间的协调与衔接，又注重党内法规和国家法律的协调与衔接。从党内法规涉及的领域来看，党内法规体系既包括党的领导和党的工作方面，也包括党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设等诸多方面，还包括民主集中制在党内政治生活中实现的法规规定。

三、建设完备的中国特色社会主义法治体系的基本要求

全面依法治国的提出，对我国全面建设小康社会、全面深化改革和全面从严治党来说，具有非常重要的意义。而建设完备的中国特色社会主义法治体系，则是推进全面依法治国这个战略的核心环节。当然，建设完备的中国特色社会主义法治体系，也不可能脱离于全面依

依法治国战略的实施，恰恰是在实施全面依法治国战略中，通过明确全面依法治国的总目标、加强宪法实施、加快建设法治政府、提高司法公信力、推进法治社会建设等系列举措才得以实现。因此，建设完备的中国特色社会主义法治体系，要求融入全面依法治国战略中，统筹兼顾，系统推进。建设完备的中国特色社会主义法治体系，必须依据和遵循实施全面依法治国战略的基本要求。

（一）明确全面依法治国的总目标

全面推进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。这必须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，才能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。要实现这个总目标，必须坚持以下原则：

第一，要坚持人民主体地位。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。

第二，要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。

第三，要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。

第四，要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。

（二）完善以宪法为核心的法律体系，加强宪法实施

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，在中国特色社会主

义法律体系中居于核心地位。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。宪法是法律法规的总依据，同时宪法又通过法律法规予以贯彻和体现。在推动宪法实施方面，立法担任着重要角色、发挥着重要作用。宪法所确立的国家根本制度和根本任务、基本原则、方针政策、活动准则等，需要通过一系列行之有效、相互衔接和配套的法律法规来贯彻来落实。

要在立法工作中，切实增强宪法意识，自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。加强和改进立法工作，一方面，要遵循宪法确立的制度和原则，从党和国家事业全局出发，从人民根本利益出发，严格依照法定权限和程序开展立法活动，维护国家法制的统一、尊严和权威；另一方面，要通过不断完善法律法规和配套的规范性文件，贯彻落实宪法确立的制度和原则，推动宪法实施，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。

要在法治实施、法治监督、法治保障等各方面工作中坚决维护宪法法律权威，牢固树立“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”的观念，全面贯彻实施宪法。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。任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。

要加强宪法实施和监督制度。一是要切实强化宪法意识。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，都要自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命、维护宪法尊严、保证宪法实施，一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。二是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。要尽快建立完善科学有效的宪法监督机制，进一步明确全国人大及其常委会进行宪法监督的对象、范围、方式等，将原则性要求具体化、程序化，使宪法监督更规范、更有效。三是通过设立国家宪法日、建立宪法宣誓制度等，在全社会普遍开展宪法教育，让宪法深入人心，走入群众，培育尊重和信仰宪法的法治文化。

（三）深入推进依法行政，加快建设法治政府

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。

第一，要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。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得做出减损公民、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，强化市县执行职责。

第二，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，建立以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做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。

第三，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，减少市县两级政府执法队伍种类，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。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。

第四，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。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。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。

第五，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。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。

第六，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。因此，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。

第一，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。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，或者做出免职、降级等处分。

第二，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。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。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。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。

第三，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。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检验。



第四，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。

第五，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。切实解决执行难的问题，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。

第六，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、中介组织的接触和交往行为。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。

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、有权利就有义务的观念。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的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。

第六章

把党的领导贯彻到依法治国的全过程

党的十八届四中全会在总结历史、展望未来的基础上提出了这样的论断：“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。”从新中国成立至今，中国共产党在法治建设的进程中始终敢于担大任、行大道，全面领导立法、司法和执法工作，营造全社会信法、守法的良好氛围，坚持不懈地推动社会主义法治建设。特别是改革开放三十多年来，我们走过了西方数百年的道路，中国特色的社会主义法律体系已经形成，司法程序日趋完善，职业化的法官队伍粗具规模，依法行政、建立法治政府已经成为行政机关基本的工作规范和目标。全面推进依法治国，我们还面临着艰巨的任务。“雄关漫道真如铁”，为了实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，必须始终如一地坚持中国共产党的领导，促进国家治理体系和治理能力现代化。

一、把党的领导贯彻到科学立法的过程

党的十八届四中全会《决定》指出：“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。”在立法工作中，要坚持党的领导，也只有在党的领导下，立法工作才能够对社会主义现代化事业产生引领和推动作用。

（一）进一步发挥立法的引领和推动作用

“立法施令，莫不顺比。”制定法律、法令，才能维护社会秩序，推动社会发展，建立有效的社会管理机制。立法之所以能对社会发展产生引领和推动作用，源于法律具有的稳定性特征，法律的这一特性使得其成为“国家治理之重器”，而“立法是国家政权的最重要的活动之一，因而为政党所特别关注。各国政党要对政权活动发生作用，必须也必然涉足立法活动，这是由党的性质和任务所决定的”^①。中国共产党不仅重视立法、参与立法，而且要领导立法，这是由中国共产党的性质和任务所决定的。“我们党担负着团结带领人民全面建成小康社会

^① 周旺生：《立法学》，北京大学出版社1988年版，第386页。

会、推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴的重任。”^① 中国共产党要加强党的执政能力建设，维护党的领导地位，就要重视法律能够满足规则稳定的特点，通过制定法律，推进国家治理体系的现代化。中国共产党必须重视立法、领导立法，才能充分发挥立法的引领和推动作用。

立法来自实践、作用于实践。当前中国最大的实践莫过于社会主义改革，改革成为时代的主题。一方面，立法工作要关注改革，根据改革中出现的现象和问题确定立法的主题，反思法律的实践；另一方面，改革需要法治作支撑，只有在法治的轨道上，改革才能顺利地推进。习近平指出：“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。”^② 立法对改革的引领和推动作用主要表现在三个方面：立法先行，不允许再有法治之外的改革；通过立法规范改革，此种规范既可表现为法律规则，也可表现为法律原则；通过立法保障改革的成果，推动改革的深化。

从根本上讲，立法的引领和推动作用在于，立法反映了中国共产党治国理政的基本理念和规划。首先，坚持中国共产党的领导，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。党领导立法既体现了社会主义法治的要求，又可以通过领导立法，将党、国家、人民紧密联系在一起。其次，党的宗旨在于全心全意为

^① 习近平：《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神》，《人民日报》2012年11月19日第1版。

^② 习近平：《凡属重大改革都要于法有据》，《新京报》2014年3月1日。

人民服务，党领导立法就必须坚持人民的主体地位，即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。再次，党领导立法要遵循法律面前人人平等的原则和精神。平等是社会主义法律的基本属性，平等的精神和理念承载着中国共产党制度设计的基本原则。习近平在谈及法治建设时，一再强调社会公平正义的价值追求。最后，党领导立法要将依法治国与以德治国有机结合起来。在立法的过程中体现社会主义道德价值观，在弘扬社会主义核心价值观的过程中滋养法治精神。

（二）发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用

人民代表大会统一行使国家权力，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。全国人大及设区的市级地方人大享有立法权。党的十八届四中全会明确提出“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”。人大及其常委会在立法工作中的主导作用，根源于人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。只有在党的领导下，人大及其常委会的立法功能才能得到切实的发挥，“人大及其常委会要自觉接受党的领导，在依法履行职责的过程中，全面贯彻党的路线、方针、政策，使党的主张经过法定程序成为国家意志”^①。人民代表大会制度体现了现代立法的本质要求，即立法主体的民主性和人民性。人民通过选举产

^① 李鹏：《立法与监督》，新华出版社、中国民主法制出版社2006年版，第1~2页。

生代表，由代表组成代议机关主导立法过程，从而使立法获得了正当性与公正性，这是各国立法体制的精神内涵所在。中国共产党同样遵循现代立法的原则，并将这一原则具体落实到人民代表大会制度中。

党对人大及其常委会立法工作的领导主要表现在三个方面：党对人大及其常委会立法工作的政治领导，即政治方向、政治原则和方针政策的领导。习近平在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话中指出：“中国共产党的领导，就是支持和保证人民实现当家作主。我们必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，通过人民代表大会制度，保证党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。”^① 党在充分发扬民主的基础上，提出大政方针，并以建议的形式向国家权力机关提出立法建议。党对人大及其常委会立法工作的思想领导，主要表现为以与时俱进、中国化的马克思主义指导中国立法工作。《中华人民共和国立法法》第一章第三条规定：“立法应当遵循宪法的基本原则，以经济建设为中心，坚持社会主义道路、坚持人民民主专政、坚持中国共产党的领导、坚持马克思列宁主义毛泽东思想邓小平理论，坚持改革开放。”党对人大及其常委会立法工作的组织领导，党向国家政权机关推荐重要干部特别是本党的优秀党员，并对进入国家立法机关的本党党员以及国家立法机关内部的本党党组织实施领导，保证党的大政方针、政策在立法工作中的贯彻和执行。

人大及其常委会在立法工作中要坚持党的领导，充分发挥立法的主导作用。以全国人大为例，近年来全国人大常委会为了贯彻法治原

^① 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》，《人民日报》2014 年 9 月 6 日第 1 版。

则、适应改革需要、依法行使职权，以立法形式就相关问题做出决定，积极发挥立法引导、推动、规范、保障改革的作用。立法工作中遇到重大问题，出现重大情况，全国人大常委会党组及时向党中央请示报告，按照中央决策依法认真做好相关立法工作。而且，“凡需要在本届全国人大常委会任期内完成或启动的立法项目，一般应列入常委会立法规划，由常委会党组报请党中央批准后组织实施。每年的常委会立法工作计划要根据立法规划做出具体安排，加强重点领域立法，坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，使常委会立法工作更好适应改革和经济社会发展需要”^①。地方享有立法权的人大及其常委会同样要自觉接受本级党委的领导，针对本地区面临的问题、情况，根据党的方针政策，制定相应的法规。

（三）深入推进科学立法，努力提高立法的质量

科学立法是指从实际出发，适应经济社会发展和全面深化改革的要求，科学合理界定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。在党领导立法的工作中，要实事求是地深入分析立法需求，区分不同情况推进各领域立法，注重各方面法律制度协调发展。根据内外环境、条件和情况的发展变化，及时进行立、改、废、释，才能保证法律生命之树常青。

坚持党的领导，推进科学立法，要维护立法的专业性、专门性。立法工作是一门科学，在科学的意义上，立法属于一项专业性、技术

^① 张德江：《深入推进科学立法、民主立法》，《人民日报》2015年4月24日第1版。

性的工作。诸如立法技术，就是指立法活动过程中所应体现和遵循的有关法律的制定、修改、废止和补充的技能、技巧规则的总称。立法专业性、技术性的特征要求培养、发展专业的立法方面的人才。自新中国成立以来，中国共产党非常重视立法队伍的建设，特别是改革开放以来，我国培养了一大批具有法律专业素养的人才，为我国立法事业注入了新鲜的血液。立法也需要专门的机构负责，享有立法权的人大及其常委会属于专门的立法机构。在党的领导下，人大及其常委会要制定好每届任期的立法规划、年度立法计划；要加强和改进法律起草机制；要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。值得注意的是，部门利益和地方保护主义造成立法权力边界混乱和模糊，十八届四中全会《决定》指出，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”。

坚持党的领导，推进科学立法，要保证立法的前瞻性、稳定性。“立法既要注重时效，不能脱离现实，总结现实的经验，同时，立法也要有一定的超前性。”^① 我们党在立法工作中始终坚持一切从实际出发，实事求是，根据国家的经济社会发展提出立法动议，督促立法机关制定、修改、废止、解释法律。例如现行宪法颁布至今，在党中央的领导下进行了四次具有历史意义的修改。其中的1999年1月22日，中国共产党中央委员会向全国人大常委会提出了关于修改《中华人民共和国宪法》部分内容的建议，提出“以上建议，请全国人民代表大会常

^① 王利明：《科学立法是确保立法质量的关键》，《北京日报》2014年9月15日。



务委员会依照法定程序提出宪法修正案议案，提请第九届全国人民代表大会第二次会议审议”^①。党在领导立法的过程中同样立意高远，注重立法的前瞻性，只有如此方能始终走在时代发展的前列。

坚持党的领导，推进科学立法，要辩证地看待立法的本土性与国际性。立法用通俗的语言说就是确立规则。人类社会从古至今积累了大量丰富的立法知识，党在领导立法的过程中，要尊重古今中外在立法方面的智慧，要充分汲取国外有益的立法经验。而且，在全球化、信息化时代里，立法规范的国际接轨也成为党领导立法工作面临的一个重大课题。立法具有的国际通约性不能替代立法在特定共同体中具有本土特性。中国拥有悠久的历史文化传统，中国现在正行走在社会主义的康庄大道上，历史和现实的辉映要求党在领导立法工作的过程中重视立法的本土性，立法要为国家、民族、人民服务。十八届四中全会《决定》指出：“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。”

（四）深入推进民主立法，保障人民参与立法

立法不能由精英独掌垄断。现代社会是民主的社会，普通公民的立法意愿要在立法实践中得以实现，这恰是立法民主性的基本要求。党在领导立法的过程中，既要重视法律专业人才的立法能力，又要尊重普通公民参与立法的热情，在精英和大众间实现平衡。党的十八届四中全会特别注重这一理念，指出要“健全立法机关和社会公众沟通

^① 《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》，《人民日报》1999年1月31日。

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”。

立法协商主要是指具有立法权的人大及其常委会应当听取各方面的意见,采取形式多样的协商形式。各方面包括政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织。协商的形式主要包括座谈会、论证会、听证会等。立法协商在本质上属于民主协商,即通过公开讨论——每个参与者能够自由表达,同样愿意倾听并考虑相反的观点,从而实现民主决策。在中国立法政治框架下,政协在立法协商中扮演了重要的角色,而党的领导始终贯穿于立法协商的过程中。以《北京市大气污染防治条例》的立法协商为例。北京市委、市政协发出协商函,由北京市人大常委会提供立法草案和说明。出席正式协商会议的不仅有北京市人大常委会、北京市政协、北京市法制办及北京市其他相关委办局的领导和专家,还有各民主党派市委、市工商联和无党派的代表。各民主党派都非常重视这一立法协商,做了大量而又认真的准备工作。^①

民之所欲,法之所系。法律体现了人民群众的根本利益,立法的程序和结果也要体现人民群众的根本利益,回应人民群众的根本要求。^② 普通公民参与立法符合民主立法的要义。公民参与立法主要是当

^① 常纪文:《关于立法协商的几个问题》,《中国科学报》2014年5月9日。

^② 王利明:《人民的福祉是最高的法律》,北京大学出版社2013年版,第190页。



草案比较成熟时，通过向全民公布，征求意见。以一组案例说明。2005年6月26日，十届全国人大常委会第16次会议对物权法草案进行了第三次审议后，委员长会议决定将该法律草案全文向社会公布，全国人大法工委收到群众意见11500余件。2007年9月5日，十届全国人大常委会第30次会议对水污染防治法修订草案进行了第一次审议后，向社会公布征求意见，短短一个月，共收到全国各地群众意见2400多条，群众来信67件。2007年12月29日，十届全国人大常委会第31次会议对食品安全法草案进行了初审，2008年4月，十一届全国人大常委会委员长会议决定将该草案全文公布征求意见，一个月收到意见11327件。在党的领导下，民主立法在不断推进，普通公民参与立法的热情也不断高涨。

二、把党的领导贯彻到严格执法的过程

执法是国家行政机关、司法机关和法律授权、委托的组织及其公职人员依照法定职权和程序，贯彻实施法律的活动，它包括一切执行法律、适用法律的活动。执法可以简单地地区分为行政机关执法和司法机关执法。行政机关执法重在建设高效的法治体系，司法机关执法重在建设司法公正体系。十八届四中全会《决定》指出，我国法治建设中还存在诸多不符合法治原则的问题和现象，在执法方面主要表现为：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。因此，“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”。坚持党对行政执法工作的领导，才能保证执法必

严、违法必究，建设高效的法治实施体系。

（一）严格规范行政执法部门

美国政治学家古德诺认为，政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行。^① 行政机关为国家意志的执行机关，在国家机构配置中规模最为庞大，执行的任务最为繁杂，国家制定的绝大多数法律都需要行政机关执行，“行政机关是实施法律法规的重要主体，要带头严格执法，维护公共利益、人民权益和社会秩序”。我国大约 80% 的法律、90% 的地方性法规和几乎所有的行政法规都是由行政机关执行的。可见，行政机关在社会主义法治体系中具有重要的地位。行政机关行政执法更关乎公民权利、社会秩序、经济发展和文化繁荣，范围极为广泛，行政执法的权威性不可置疑，而行政机关代表国家在行政法律关系中居支配地位，行政执法大多不需要行政相对人的同意，对社会生活及行政相对人的生活影响深刻。

由于行政执法在社会发展和法的实施中处于主导地位，就必须坚持党对行政执法的领导。党对行政执法工作的领导，主要是政治领导，行政机关担负具体的执法工作，党不能具体代办。党要保证执法，就是要督促、支持和保证国家机关依法行使职权，在法治轨道上推动各项工作的开展，保障公民和法人的合法权益。对于群众反映强烈的“执法不公”现象，党组织有责任在法治轨道上予以制止和纠正，维护法律的尊严，维护人民群众的合法权益。

坚持党的领导，严格规范行政执法部门，目标在于建立法治政府。

^① 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社 1987 年版。

党的十八届四中全会《决定》指出，要深入推进依法行政，加快建设法治政府；强调“各级政府必须始终坚持在党的领导下、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”。早在2004年，国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》就提出了建设法治政府概念。2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》指出：贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化。十多年来，党的领导对推动法治政府建设具有极其重要的意义，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；党委要善于运用法治思维和法治方式，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用。

坚持党的领导，严格规范行政执法部门，重在推行权力清单制度。十八届四中全会《决定》指出：“依法全面履行政府职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推行政府权力清单制度。”所谓权力清单制度，就是政府及其部门在对其所行使的公共权力进行全面梳理的基础上，依法界定每个部门、每个岗位的职责与权限，然后将职权目录、实施主体、相关法律法规依据、具体办理流程等以清单方式进行列举和图解并公之于众。权力清单制度有利于加快政府职能转变，规范政府权力，打造有限、有为、有效的法治政府。权力清单制度是在党的倡导下进行的，这一制度的核心在于界定“权”与“法”的关系，对于政府而言，法无授权不可为，政府权力来自法律的授权，而且，党通过法律调整权力关系，使得权力变革有法可依。

（二）深化行政执法体制改革

行政机关的行政执法活动与人民群众打交道最直接也最多，诸如

环境保护、食品安全、土地征用、房屋拆迁、市场监管、安全生产、劳动保障等，都需要行政执法部门和工作人员与人民群众打交道。行政机关行政执法的质量不仅关系到行政部门的声誉，同样关系到我党的执政基础。行政执法虽为政府部门的执法行为，却处处展现着党的治理理念、思路和方式。党的十八届三中全会、四中全会都强调深化行政执法体制改革，在深化行政执法体制改革的过程中，要始终不渝地坚持党的领导。

坚持党的领导，完善行政执法体制。深化行政执法体制改革，要以着力解决权责交叉、多头执法问题为重点，以建立权责统一、执法高效的行政执法体制为目标。^① 行政执法体制具有综合性，涉及内容多样、范围广泛，权责之间、事权之间容易相互交叉，使得行政执法体制的效力减弱，以致执法违法、错位、不作为等现象频频出现。如何在党的领导下完善行政执法体制呢？一方面，从制度内部结构的角度看，应理顺横向执法部门之间的关系，亦应理顺纵向执法部门之间的关系。横向制度建设就是要建立执法整合机制，集中执法权，深入推进综合执法，甚至有条件的领域可以推行跨部门综合执法；纵向制度建设就是要厘清各级政府在行政执法方面的事权关系，减少行政执法层级，完善市、县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。另一方面，从制度功能的角度看，执法功能应明确执法范围、对象、权限，应在法律明文规定的基础上进行。

坚持党的领导，完善行政执法程序。行政执法程序无非就是在行政执法过程中设定的顺序和内在关系的呈现方式。首先，行政执法程

① 袁曙宏：《深化行政执法体制改革》，《行政管理改革》2014年第7期。

序应向社会公众公开明示,让人民群众了解行政执法程序。在行政执法过程中出现的一些问题,与人民群众不了解相关程序和行政执法人员不解释相关程序有着莫大的关联,只有让人民群众了解行政执法程序,才能够建立政府与民众在行政执法方面的良性互动。其次,在实践过程中,行政执法环环相扣,任何一个环节出现问题,都可能招致不必要的纠葛。在这种情况下,就需要建立行政执法程序全程记录制度,特别是重点领域的执法。再次,行政执法的操作程序要明确、具体,针对行政检查、行政处罚、行政强制、行政征收等执法行为,制定具体的执法细则、裁量标准和操作流程,切实做到步骤清楚、要求具体、期限明确、程序公正。最后,根据十八届四中全会《决定》,严格执行重大执法决定法制审核制度。

坚持党的领导,创新行政执法方式。行政执法以公权力为后盾,但长期以来,行政执法部门在执法过程中过于突出权力特征,动辄采取强制手段,赋予权力人格化色彩,使得行政执法给人一种“生硬”“简单”的印象。在党领导的社会主义法治建设中,行政执法方式应努力创新,实现柔性管理、激励管理和契约管理。柔性管理如运用说服教育、调解疏导、劝导示范等方式进行执法。激励管理如在执法过程中应注意采取激励方式让行政管理相对人积极配合。契约管理如通过行政合同进行行政执法,无论是行政执法管理部门或人员还是行政执法相对人都以合同为标杆调整各自的行为。

(三) 建设合格的行政执法队伍

行政执法主要依赖于执法人员具体执行,执法人员素质或执法队伍建设直接关系到行政执法的质量。中国共产党向来重视人才队伍建设

设，在党管干部的规定下，积极培养合格的党政人才。行政执法队伍建设同样要坚持党的领导，“打铁还需自身硬”，只有建设合格的行政执法队伍，培养高素质的行政执法人员，才能为法治政府建设提供坚实的人才基础。

坚持党的领导，强化行政执法人员的价值理念。行政执法人员要面向人民群众，与人民群众建立直接“面对面”的关系。在执法的双向甚至多向互动关系中，行政执法人员的价值观念非常重要。首先，坚持党管干部的原则，坚持党全心全意为人民服务的宗旨理念。行政执法人员要与人民群众对话、互动，只有坚持全心全意为人民服务的公仆身份，才能取得人民群众的信任和支持，才能顺利地进行执法工作。其次，行政执法人员在执法过程中应树立责任意识。行政执法人员握有执法权限，有权力就有责任，执法权力是为了更好地服务于人民群众，更好地满足人民的权益，更好地维护社会发展秩序。再次，行政执法人员应依法行使执法权力，只有在法律明确规定的权限下行使执法权，而不能因人因事超越法律界限行使执法权。最后，行政执法人员作为政府工作人员应抱持政治职业道德操守，不能违反公共价值理念。

坚持党的领导，强化行政执法队伍的管理工作。行政执法队伍建设需要合理的管理，才能充分保证行政执法人员的工作绩效。首先要确定行政执法队伍的成员标准。执行政法人员必须符合一定的条件方可进入到行政队伍中来，应严格行政执法人员持证上岗和资格管理制度。对未取得执法资格的人员不得从事执法工作，对被聘用履行行政执法职责的合同工、临时工，应坚决调离行政执法岗位。其次，建立合理的行政执法人员准入和退出机制。行政执法工作人员应具备一定

的条件，并通过公开录用考试的方式进行招录。对于在行政执法工作中出现执法问题的人员应进行教育，对于造成重大执法事件的执法人员应调离执法岗位。再次，应强化行政执法队伍的法治观念、技术方面的教育，包括法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训，提高他们运用法治思维和法治方式解决执法过程中遇到的突出问题。最后，建立行政执法队伍的绩效管理制度，科学合理地设计行政执法考核指标，考核结果作为执法人员奖励惩处、晋职晋级的重要依据。^①

三、把党的领导贯彻到公正司法的全过程

党的十八届四中全会《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。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。”党对法治建设的领导，就要承担起保证司法的艰巨任务，即坚持党对司法工作的领导，保证司法公正，保障司法机关独立公正行使职权。党对司法工作的领导重点在于处理党政与司法之间的关系，党领导司法体制改革以及在党的领导下保障人民群众参与司法活动。

（一）正确处理司法的制度关系

司法通常是指国家司法机关及其工作人员依照法定职权和法定程

^① 袁曙宏：《深化行政执法体制改革》，《行政管理改革》2014年第7期。

序，具体运用法律处理案件的专门活动。司法就是一个社会共同体的裁判工作，缺乏司法裁判的社会一定混乱至极，或者最终走向四分五裂。司法不仅维持社会共同体的存在和发展，而且也是社会公正的指向标。显然，司法在社会共同体中具有极为特殊的地位。司法往往与国家内的其他制度主体发生关联，从而形成复杂的制度网络。在中国特色的社会主义制度体系中，“司法结构不仅存在着宪政上的规范地位，存在着与其他政府机关的关系，而且还存在着与中国共产党的正式的结构关系”^①。

党肩负着领导司法工作的重任，这是由党的性质和任务决定的。党对司法工作的领导同样体现在政治领导、组织领导和思想领导三个方面。首先，中国共产党把自己的政治主张通过法定程序转变为具有国家意志的法律，使司法机关在司法活动中贯彻党的意志和思想，这是党对司法工作领导的主要途径。其次，中国共产党在不同时期制定司法工作的方针政策，保证司法工作的政治方向，推进司法公正的实现。再次，中国共产党向国家权力机关推荐优秀的司法人才，由国家权力机关任命为司法官员。最后，监督司法机关的党员遵守国家法律和党的纪律，督促他们在司法工作中严格依法办事，发挥先锋模范作用。^②

除了要从政治、思想和组织方面领导司法工作外，党在司法相关的制度链条中扮演着中枢角色。《中国共产党章程》规定：“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主

^① 程竹汝：《司法改革与政治发展》，中国社会科学出版社2001年版，第101页。

^② 王建林：《论坚持并改善党对司法的领导》，《广西社会科学》2011年第6期。



动地、独立负责地、协调一致地工作。”司法机关要向国家权力机关——人民代表大会负责，这本身说明了党对司法机关的领导。至于行政机关与司法的关系，党的十八届四中全会明确指出：“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。”行政机关及其领导干部不能干预司法活动，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行政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对于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。

政法工作在党对司法工作的领导中具有特殊的意义。习近平在中央政法工作会议上强调，政法工作要把维护社会大局稳定作为基本任务，把促进社会公平正义作为核心价值追求，把保障人民安居乐业作为根本目标，坚持严格执法公正司法，积极深化改革，加强和改进政法工作，维护人民群众切身利益。政法工作要正确处理党的领导和确保司法机关依法独立公正行使职权的关系。各级党组织和领导干部要支持政法系统各单位依照宪法法律独立负责、协调一致开展工作。党委政法委要明确职能定位，善于运用法治思维和法治方式领导政法工作，在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥重要作用。司法工作的生命线在于公平正义，司法机关是维护公平正义的最后一道防线。因此，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的合法权益；决不允许执法犯法造成冤假错案。

（二）推进司法体制改革和发展

我国的改革已经进入攻坚期和深水区，各种各样的矛盾更加突出，

各种各样的问题层出不穷，各种各样的利益关系纠葛在一起，这些都需要国家在制度层面大胆改革、勇于尝试。司法体制改革作为国家政治体制改革的重要一环，其目标旨在实现司法机关依法独立行使职权，保障司法公正，维护公共利益，实现人民权益，推动社会秩序稳定发展。司法体制改革必须坚持党的领导，加强和改进党对司法工作的领导，才能保证司法体制改革的顺利推进，保证司法机关独立行使职权，促进社会公平正义，全面推进依法治国。^①

以党的执政理念引领司法体制改革。党的执政理念凝聚着人民、民族和国家的意志，是中国共产党根据中国具体国情与马克思主义理论相结合的产物。党的执政理念引领着中国社会经济政治文化的发展，同样，党在新时期的执政理念引领着中国的司法体制改革。党对法治的认识经历了一个曲折的过程，而今党在法治方面的认识达到了一个前所未有的高度，正如十八届四中全会《决定》开篇讲道：“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。”司法体制改革就是依法治国的基本要求，也是党的执政理念在制度层面的改革和创新。党的执政理念立足于国家和人民的整体高度，通过顶层设计、统筹规划，为司法体制改革奠定了坚实的理论基础。

以党对法治的领导推动司法体制改革。首先，十八届四中全会《决定》提出，把党的领导贯彻到依法治国的全过程，其中就包括党对

^① 陈建华：《坚持党的领导，推进和完善司法体制改革》，《红旗文稿》2014年第21期。



司法工作的领导。在党的领导下，实现司法机关依法独立行使职权，即司法机关以法律为准绳，排除案外因素的制约，在司法活动中不受其他机关和个人的影响。法院、检察院依法独立行使职权并非要脱离党的领导，将党的领导排斥在司法机关和司法工作之外，毋宁说，党对司法体制改革的领导就是为了实现法院、检察院能够依法独立行使职权。其次，党对法治建设的领导，源于党的领导、依法治国与人民当家作主的统一性。党对法治建设的领导要体现人民的意愿，要反映人民的声音，要符合人民的期望。脱离了人民的司法体制改革，就违背了党的宗旨，违背了党对法治建设的领导。再次，党对法治建设的领导是以党必须在宪法和法律范围内活动为前提，党同样不能随意干涉个案的审理，对于司法领域的具体事务，应当由司法机关处理，党只是提供原则性的领导。

以党的统筹协调优化司法职权配置。一方面，司法工作涉及公安机关、检察机关、审判机关和司法行政机关，通过党的领导统筹协调各个司法部门的相互关系，建立健全侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。诸如推动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；最高人民法院设立巡回法庭；探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院；改革法院案件受理制度；完善审级制度；等等。另一方面，党的领导不仅能够保证司法体制改革的整体性、协调性和统一性，而且，党在国家制度结构中的领导地位，在国家和社会中的沟通功能，能够在司法体制改革中，注意司法制度与其他社会制度相配套，确保司法体制改革积极稳妥推进。

（三）保障人民群众参与司法活动

党的领导、依法治国与人民当家作主“三位一体”不可分割。党

在法治与人民之间扮演着关键的角色。只有在党的领导下，依法治国才能充分体现法治的民主性和人民性；只有在党的领导下，人民能够在法治建设中真正实现当家作主。十八届四中全会《决定》提出：“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。”人民群众在党的领导下参与到司法活动中，推动了司法公正。一方面，建立健全司法体制中人民群众参与司法活动的方式，诸如司法调解、司法听证、涉诉信访等。人民陪审员制度应进一步完善，提高人民陪审员制度的公信度。另一方面，司法机构应借助于特定方式实现司法公开，包括审判公开、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。

四、把党的领导深入到党带头守法 全社会共同守法的过程

党的十八届四中全会《决定》指出，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。在守法的过程中，党既是倡导者，更是实践者，党通过坚持带头守法，在全社会营造良好的守法氛围，建设社会主义法治文化。

（一）形成带头守法的榜样力量

《中国共产党章程》开篇界定了中国共产党的性质：中国共产党是



中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，是中国特色社会主义事业的领导核心，代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益。党的性质是鲜明的，党的定位是明确的，党对于国家和人民而言就是榜样的力量。这种榜样力量一直贯穿于社会主义革命、建设和改革时期。这种榜样力量同样也体现在党领导依法治国方面，党坚持带头守法，党为全社会树立了守法的榜样。

党的守法榜样来自党与法的关系的正确界定。我们党始终高度重视法治建设，在法治建设方面取得了举世瞩目的成就。习近平指出：“党既领导人民制定宪法法律，也领导人民执行宪法法律，做到党领导立法、保证执法、带头守法。”^① 党带头守法是指，各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不要去行使依法不该由自己行使的权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。党要遵守宪法法律，党还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，特别是高级干部要以身作则、以上率下。同时，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系。

对于普通党员，同样要加强法治教育。中国共产党拥有党员 8700 多万，党员法治教育对党员遵法守法意识的养成意义重大。而且，由于党员人数在总人口中占有很大的比例，普通党员的守法意识能够产生示范效应，有利于营造推进全社会的守法氛围。

^① 习近平：《在政法工作会议上的讲话》，《人民日报》2014 年 1 月 7 日第 1 版。

（二）塑造宪法信仰，领导人民遵守宪法法律

宪法是一个国家的根本大法，我国宪法以国家根本法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法制上的最高体现。宪法与国家前途、人民命运息息相关。因此，习近平指出，“我们要自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命”。

宪法信仰来自社会的规定性。我国宪法与我国的国情、制度相契合，维护宪法权威不仅是一种爱法的行为，而且也是一种爱国的行为。首先，宪法信仰来自宪法的权威，宪法反映了中国人民在中国共产党领导下所取得的历史成就，宪法信仰是对历史功绩的尊重。其次，宪法信仰来自党的宗旨和目标，党的宗旨是全心全意为人民服务，党的目标是实现共产主义。宪法信仰就是对人民力量的尊重，就是对社会主义制度的坚信。再次，宪法信仰来自全国人民对幸福生活的追求，人民才是宪法的主体力量，宪法信仰就在于以人民为根本。最后，宪法信仰来自法治信念能够转化为现实的力量。

宪法信仰来自社会的实践性。如果法律不能够得以实践，它就只是一页白纸。宪法的信仰来自其社会的实践性，即宪法能够对社会实践予以指导、规范，能够推动社会的发展。中国共产党在法治建设的历程中提出了依宪治国，将宪法作为治国理政的根本。一方面，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，就必须坚决维护宪法权威，坚持依宪治国。另一方面，宪法是公民权利的保障书，宪法



规定了国家机关的组织体系、职责权限和行为标准，通过宪法可以平衡公民权利与政府权力的关系。

（三）在全社会树立法治意识，开展法治实践活动

在全社会树立法治意识，让法治意识成为人们自觉遵守法律、自觉运用法律的理念基础。首先，党要深入开展法治宣传教育。十八届四中全会《决定》明确提出，要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。一是，在全社会开展普法教育，新中国自成立至今一直面向社会进行普法教育，取得了显著的成效，今后，普法教育应与人民的实际生活更紧密地结合在一起。二是，党要强调法治思维的培养，无论是党的领导干部，还是普通群众，都应该强化培养法治思维，提高人民运用法治解决实际问题的能力。三是，将法治教育纳入国民教育体系中，要坚持法治教育从青少年抓起，把法治教育纳入国民教育序列、列入中小学教学大纲，在中小学设立法治知识课程，保证在校学生都能得到基本法律知识教育。四是，健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要重视普法宣传教育，建立健全普法责任制，加强普法队伍建设。其次，完善诚信机制，包括诚信奖励机制和惩罚机制。诚信是社会法治意识的制度动力和有力保障。诚信的基础在于权利与义务的统一，我国宪法第三十三条规定：“任何公民享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。”守法诚信建设是一个系统工程，既要加强守法诚信教育，又要强化制度约束，形成守法诚信长效机制。完善违法失信行为惩戒机制，强化对违法失信行为的约束和惩戒，是维护宪法和法律权威、树立法治意识的重要途径。再次，党要加强公民道德建设。推动全社会

树立法治意识，必须加强公民道德建设，全面提高公民道德素质，使法治成为人们的道德追求。

法治不只是国家制度层面的行为和活动，在社会领域中同样存在，特别是社会自治领域中同样存在法规建设，合理的社会法规建设与国家制度层面的法律建设，共同构成了社会主义法治建设的基本内容。社会领域的法治建设具有形式多样、内容广泛和多领域特征。从形式角度看，既有乡规民约，又有行业规章。从内容角度看，涉及经济、社会、文化、宗教等各个方面。从领域角度看，既有村民自治、社区自治的领域，又有社会团体、行业组织等领域。不管何种形式、内容和领域，社会领域的法规建设都要遵守宪法的精神理念，不能与其他法律相冲突，而且要坚持党的领导，才能构成多维度的守法体系。

第七章

党内法规重要性及党规同国法的衔接和协调

党的十八届四中全会《决定》提出，“加强党内法规制度建设”，“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”。这在全面依法治国中是很重要的一项工作。这是因为，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。长期以来，党内法规的研究相对冷清，党内法规的重要性以及它同国家法律的关系不甚了了。2011年，党中央办公厅成立了内设机构——法规局，是第一个专门负责全党有关党内法规工作的机构，这表明党内法规工作受到了高度重视。在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的新形势下，党内法规制度扮演着更加重要的角色。加强党内法规制度建设，实现党内法规同国家法律的衔接和协调，是坚持党对依法治国领导的一个重要方面。

一、党内法规是管党治党的重要依据

任何一个组织都离不开规章制度。政党是近现代政治发展的产物，是社会生活中极其重要的政治组织，其运行也是建立在制定了一定制度规定的基础之上的。这些党内的制度规定和纪律约束，被称为党内法规。

（一）党内法规的由来

中国共产党在成立初期，就十分注重从思想上和组织上建党，1938年，鉴于张国焘分裂党中央的企图以及对党内纪律的破坏，毛泽东在党的六届六中全会上提出，“还需制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”，其理念是把少数服从多数、个人服从组织、下级服从上级、全党服从中央等党内纪律加以细化。党内法规就是由毛泽东提出来的。

1945年，刘少奇在党的七大上做修改党章的报告时阐述道，“党章、党的法规，不仅是要规定党的基本原则，而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法”，确立了“党的法规”的概念。

“文革”结束后的1978年，邓小平深刻总结教训，鲜明地指出：“国要有国法，党要有党规党纪。没有党规党纪，国法就很难保障。”随后，1990年7月，中共中央印发了《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》，在该条例中明确界定了“党内法规”是党的中央组织、中央各部门、中央军委总政治部和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党组织的工作、活动和党员行为的党内各类规章制度的总称。

这是中国共产党以党内立法的形式来规范党内法规的正式条例。

1992年,党的十四大修改党章时,把党内法规作为一个正式规范的提法写入,指出党的各级纪律检查委员会的主要任务就是维护党章和其他党内法规等。2013年5月公布的《中国共产党党内法规制定条例》,废止了《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》,其中对党内法规界定为“党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称。党章是最根本的党内法规,是制定其他党内法规的基础和依据”。从中可以看出,两者对党内法规的界定基本一致。

(二) 党内法规的内涵

从现行党内法规制定条例中,可以解读出党内法规有狭义和广义两种范围。从狭义来看,其第四条规定,党内法规的名称为党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则;结合其第五条规定,党内法规应当以条款形式表述,以不同于一般不用条款形式表述的决议、决定、意见、通知等规范性文件;再加上相关的制定主体,也就是党的中央组织、中央纪律检查委员会、中央各部门和地方省级党委制定的以条款形式表述的七种名称的规范党组织工作活动和党员行为的规章制度,这是狭义的党内法规的范围。具体说来,党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务和权利以及党的纪律等做出根本规定,准则对全党政治生活、组织生活和全体党员行为做出基本规定,条例对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作做出全面规定,规则、规定、办法、细则对党的某一

方面重要工作或者事项做出具体规定，其中中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规，称为规则、规定、办法、细则。这中间，党章只有一部，准则共计两个，即《关于党内政治生活的若干准则》《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》，其他的条例规则等就相对较多，比较重要的如《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党党员权利保障条例》《中国共产党纪律处分条例》等。

值得注意的是，一些规范性文件也有规范党组织工作活动和党员行为的功能，这就涉及党内法规的广义层面。概括地说，广义的党内法规就是一切涉及规范党组织工作活动和党员行为的成文的制度性规定，不仅包括了狭义的党内法规，也包括了上述七种名称之外的意见、通知、答复、解释等党的规范性文件，甚至包括了经程序形成的其他重要文本，例如党的全会的决议或报告等也具有党内法规的性质。

（三）党内法规建设的特点

新中国成立以前，中国共产党已经制定了包括党章在内的一些党内法规，受革命战争条件限制，这些党内法规的保密性、时效性和政治性很强，在规范性、稳定性等方面有所欠缺。系统性的党内法规建设是在取得全国性政权特别是在“文革”结束后开展的。当前的党内法规建设有以下这些特点。

一是我们党初步形成了一个比较齐全配套的党内法规制度体系。这一制度体系主要是在“文化大革命”结束以后发展和形成的，包括了党的组织、思想、作风等各个方面，数量相对可观。这些从三卷本《中国共产党党内法规选编（1978—2007）》可见一斑，其中收录了约

400 件党内法规以及相关的规范性文件。

二是制定重心从实体性法规向程序性法规转变。如同国家法律一样，党内法规也有实体性法规与程序性法规之分，实体性法规主要是对党组织及党员权利义务职责等方面的规范，程序性法规则是为保障实现这些实体性规定的程序方面的规定。过去，像国家立法注重实体性规定一样，我们党内法规也侧重于实体性方面，随着对程序性规定的重视，党内法规制定中也特别注意对党员权利义务的保障、决策程序等内容。

三是注重发挥制度的基础性地位。从新中国建立到“文革”结束时的近 30 年时间里，我国对制度建设总体上不够重视。进入改革开放新时期后，出现众多新的事物，需要对党组织活动和党员行为加以规范但往往缺乏制度依据，只能应急式制定规范。新世纪以来，随着党对社会主义市场经济规律认识的加深，以及对新环境下党的有关工作的总结，我们党也开始着手制定一些事关根本长远的制度规范，比如纪律处分条例、干部选拔任用条例等，一些相互配套的法规也在推出。这表明，党内法规制定的科学性、系统性有了较大提升。

四是注重制度的执行。党内法规只有得到执行才能体现出生命力和权威性。近些年来，我们党特别强调维护和增强以党章为核心的党内法规的权威性，对违反党内法规的党组织和党员给予相应处理。薄熙来、周永康、令计划等一批“大老虎”的落网，表明我们党内法规具有强大的约束力。

（四）加强和完善党内法规体系

中国共产党要在中国长期执政、稳固执政，就必须应对国内外、

党内外各种风险和挑战。过去党的权威和执政地位是由党的功绩、党的意识形态和党的领袖的个人魅力等共同奠定的，但是，在社会主义市场经济体制下，新生代的人群更加希望开辟对党的认同的新途径。党内法规作为一种制度规范，有助于帮助人们增强对党的认同。更为重要的是，依法治国不仅要求党组织和个人遵守国法，也要求党组织和个人遵守党的法规。这是因为我们党作为执政党，有些党组织和党员的活动与行为直接关系并影响国家行为，有些活动关系党在人民群众中的形象。在当代中国，依法治国首先要依规治党，依规治党首先就要健全和完善党内法规。只有健全和完善党内法规，才能为全面从严治党提供有力遵循。中国共产党有着 8700 多万名党员、436 多万个基层党组织，必须用制度规定才能管得住、管得好，只有加强和完善党内法规，才能进一步促进依法治国。

近年来，中国共产党着力于加强和完善党内法规的建设。2012 年，中共中央部署开展了党的历史上第一次党内法规和规范性文件集中清理工作。由中央办公厅牵头组织实施，中央纪委机关、中央组织部、中央宣传部、中央统战部等 50 多个中央和国家机关共同参与。清理工作分两个阶段进行：第一阶段（2012 年 7 月至 2013 年 9 月），清理 1978 年至 2012 年 6 月出台的中央党内法规和规范性文件；第二阶段（2013 年 10 月至 2014 年 12 月），清理新中国成立至 1978 年前制定的党内法规和规范性文件。2013 年 8 月，中央发布了第一阶段清理决定。第一阶段的清理工作，对 1978 年至 2012 年 6 月期间发布的 767 件中央党内法规和规范性文件进行了清理，逐件予以研究、论证、审核，并充分征求了有关方面的意见。在此基础上，经中央研究决定，对 162 件部分内容同党章和党的理论路线方针政策相抵触、同宪法和法律不

一致、明显不适应现实需要、已被新规定涵盖或替代的党内法规和规范性文件，予以废止；对 138 件调整对象已消失、适用期已过的党内法规和规范性文件，宣布失效；其余 467 件党内法规和规范性文件继续有效，其中 42 件需做修改。^① 2014 年 11 月，中央发布了第二阶段清理决定。第二阶段的清理工作，在纳入清理范围的新中国成立至 1977 年期间中共中央制定的 411 件党内法规和规范性文件中，160 件被废止，231 件宣布失效，20 件继续有效。前后两个阶段的清理工作，是通过对新中国成立至 2012 年 6 月期间出台的 23000 多件中央文件进行全面筛查，共梳理出规范党组织工作、活动和党员行为的党内法规和规范性文件 1178 件。经过清理，总计废止 322 件，宣布失效 369 件，二者共占 58.7%；继续有效的 487 件，其中 42 件需适时进行修改。^② 随着第二阶段清理的结束，也标志着中央部署的第一次党内法规和规范性文件清理工作顺利结束。

通过清理，摸清了中央党内法规制度的家底，一揽子解决了党内法规制度中存在的不适应、不协调、不衔接、不一致问题，有力维护了党内法规制度的协调统一，有利于党内法规制度的遵守和执行。中央强调，这次集中清理工作结束后，各地区各有关部门要将即时清理作为制定或者修改党内法规和规范性文件的一个必经环节，目前各地区各有关部门正在按照中央要求开展本地区本部门制定的党内法规和规范性文件清理工作，预计 2015 年年底 2016 年年初全部完成。各地区

① 《中共中央对党内法规制度进行集中清理 决定废止和宣布失效一批党内法规和规范性文件》，《人民日报》2013 年 8 月 29 日第 1 版。

② 《中央党内法规和规范性文件集中清理工作全部完成》，《人民日报》2014 年 11 月 18 日第 4 版。

各有关部门要健全工作制度和工作程序，在党内法规建设过程中同步维护党内法规制度的协调统一。继续有效的党内法规和规范性文件要及时汇编成册，以便各级党组织和广大党员遵守执行。

党内法规建设，不仅是清理已有的党内法规，而且重要的是根据实际制定新的党内法规。现在，我们党依据《中国共产党章程》《中国共产党党内法规制定条例》有关规定，制定了《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》。同时，要求统筹推进党内法规建设，确保到建党100周年即2021年时，建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。

（五）党内法规的贯彻落实

党内法规重在实践，重在贯彻落实，制度出台一个就要执行好一个。近年来，我们党对党内法规建设，坚持一手抓制定，一手抓落实，对机制不健全的着力改进完善，对群众反映强烈的坚决整治规范，确保改革取得看得见、摸得着的实效。

一是全面实施《党政领导干部选拔任用工作条例》，努力破解“唯票、唯分、唯GDP、唯年龄”选人问题。中央组织部着力推动条例的贯彻执行，及时组织学习宣传培训，制定相关配套制度，加大督促检查力度，使条例真正成为选人用人的金规铁律。2014年年初出台的《关于加强干部选拔任用工作监督的意见》也得到认真贯彻。中央组织部结合巡视开展选人用人工作专项检查，严肃查处违规用人问题，2014年以来已经开展两轮，共查处各省区市和中央单位违规用人问题278起，近期即将启动第三轮专项检查工作。

二是深入落实《关于加强和改进地方党政领导班子和领导干部政

绩考核工作的通知》，促进领导干部树立正确的政绩观。通知印发后，中央组织部先后深入五个省区市调研指导，会同有关部门加快完善发展成果考核评价体系，研究改进贫困县考核机制。同时，推动各地各部门抓紧确定和建立各有侧重、各具特色的考核内容和指标。

三是制定实施《关于加强和改进优秀年轻干部培养选拔工作的意见》，大力培养选拔优秀年轻干部。中央组织部召开全国优秀年轻干部培养选拔工作座谈会，改进后备干部人选产生方式，在新一轮领导班子建设规划中体现培养选拔优秀年轻干部的要求，推动实现各级党政领导班子选拔配备年轻干部工作常态化。

四是落实《配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法》，集中治理“裸官”。全国共有 3200 余名副处级以上干部报告了配偶（或者没有配偶）子女均已移居国（境）外的情况，对近千名在限入性岗位任职且配偶或子女不愿意放弃移居的领导干部，全部进行了岗位调整。

五是开展领导干部个人有关事项报告抽查核实工作，惩戒瞒报漏报。截至目前，中央组织部已抽查核实中管干部、省部级后备干部等 1550 名，各地各单位已抽查核实厅局级、县处级领导干部 60170 名。5 名拟提拔中管干部，数十名厅局级、县处级考察对象因抽查核实发现问题被取消提拔资格。

六是落实《关于进一步规范党政领导干部在企业兼职（任职）问题的意见》，集中清理党政领导干部在企业兼职。2014 年以来，采取具体到人、规定时限的办法，全国共清理党政领导干部在企业兼职 40763 人次。

七是落实党的群众路线教育实践活动有关规定，全国共清理清退

“吃空饷”16.3万人，查处6484名“走读干部”。按照《关于严格规范领导干部参加社会化培训有关事项的通知》，清理整顿领导干部参加社会化培训，3094名参加EMBA等“天价”培训的领导干部按要求退学，23个高收费项目被整顿停办。

八是落实加强基层基础有关制度规定，大力整顿软弱涣散基层党组织。全国共排查软弱涣散基层党组织18.6万个。经过整顿，基本配齐7195个村和556个社区长期缺职的党组织书记，99.5%的村和94.9%的社区得到不同程度的转化提升。

九是加快推进人才体制机制改革，激发创新创造活力。中央组织部积极协调有关部门，开展外国人永久居留管理条例立法工作，完善国家重大人才工程相关制度，增加人才政策开放度。各地各部门以更大力度培养国内创新人才，引进海外高层次人才。据统计，2014年“千人计划”申报人数比上年增长24%，“万人计划”进展顺利。

落实要求不变通，严格执行不走样。党内法规关于各项改革举措的落实，不仅取得实实在在的效果，更推动党员干部增强制度意识，形成遵规守纪的思想自觉。

二、党内法规是建设社会主义法治国家的有力保障

在当代中国，建设社会主义法治国家不但要加强和完善国家法律体系，也要加强和完善党内法规体系，必须正确理解党内法规的性质，准确把握党内法规和国家法律的关系。

（一）党内法规也是一种法

“法规”一词是法学中的常用术语，通常指国家在宪法和法律授权情形下，由权力机关依据权限和程序制定出来。我国《立法法》规定，“国务院根据宪法和法律，制定行政法规”，“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规”，“较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行”。《立法法》授权立法的法规并不包括“党内法规”。理解“党内法规”是法，不能拘泥于《立法法》的规范，而更要从法律的概念本质入手。

法律作为调节人们行为的规范，不仅由国家制定，更有国家权力保证实施。在这个角度，党内法规只是部分地具有了法规性质，其制定主体不是国家机关，也不是由国家权力保证实施。但是法本身是一种组织化的行为规则，在现代国家体系中，整个国家有关规则是法的一种类型，但国家法绝不是法的全部。作为一个公司或社团，其章程构成这一个组织的有约束力规则，组织成员也要遵循，体现的是组织的共同意志。因此，在国家法之外，我们社会还存在类型多样的法的表现形式，比如行业标准、自治规范等。法本质上起作用，是要靠组织成员的内心认同，其中国家法可以依靠国家权力实施获得“硬法”的特性，但这种实施也是迫不得已，而且效果不可能和人们内心认同遵守相比。同时，社会中大量“软法”并不依赖特定国家强制力保障

实施。党内法规就是这样一种“软法”，具有公共性、规范性、普遍适用性等法的共同特性，并获得了国家的认可。特别是中国共产党党内法规的公共性，不仅是指它关系众多党组织和党员，更是指它对整个国家和社会的公共利益也有维护和促进作用。党内法规反映了党组织的意志，而中国共产党又处于执政地位，党内法规内在要求其效果是要有利于巩固党的执政地位，所以尽管党内法规的制定程序有自身特色，内涵或明晰具体或抽象概括，但都是与国家根本利益一致的，自然都会得到国家的认可。

（二）党内法规与国家法律的关系

国家法律体系是硬法，相对而言，党内法规是一种软法，两者都是为了促进我们国家和社会的公共利益，有不同的适用对象，应当发挥互补功能：相互促进、相互保障。这一理解的前提是认识“一高一严”，即国家法律高于党内法规，党内法规严于国家法律。

国家法律高于党内法规，这个“高”，指国家法律是所有人的行动底线。作为国家根本大法的宪法是一切法律制度的根基，党内法规和其他的国家法律一样，都必须从属于宪法，坚持和贯彻宪法确立的原则，同时党内法规不能与国家法律相冲突。这是因为在现代法治国家，法律对于整个国家而言具有更为重要的基础性作用。依法治国、依规治党，党组织和党员就不能依党内法规而违背国家法律，从而破坏国家法制的统一。

党内法规严于国家法律，这个“严”，则是由我们党的先锋队性质决定的。之所以“严”，是因为共产党员是普通人民群众中的先进分子，党规党纪对党员的要求自然要比国家法律对普通公民的要求来得



更严，这既体现在各种具体规章制度的内容上，也体现在要求党员更加模范地遵守国家法律。如果不能遵守这些规章制度，那么，一个人就不可能成为党员，党也就降格为一般社会团体，党的先进性和纯洁性就无从谈起。

党内法规严于国家法律的例子很多。比如，《中国共产党章程》对党员的要求比法律对公民的要求要严格得多，党员必须吃苦在前，享受在后，克己奉公，多做贡献；党员必须在一切困难和危险的时刻挺身而出，英勇斗争，不怕牺牲；等等。《中国共产党章程》对党的各级领导干部的要求也比《中华人民共和国公务员法》对一般公务员的要求要严格得多，党的各级领导干部必须立志改革开放，献身现代化事业，在社会主义建设中艰苦创业；党的各级领导干部必须勤政为民，以身作则，讲党性、重品行、做表率，做到自重、自省、自警、自励；等等。又如，《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》及其实施办法和《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》对党员和党员领导干部廉洁从政的要求比法律对一般公职人员的要求严格，如利用职务上的便利为请托人谋取利益，收受请托人房屋、汽车等物品，即使未变更权属登记，亦不影响违纪认定；其收受他人财物后，因自身或者与违纪有关联的人、事被查处，其为掩饰违纪而退还或者上交财物的，也不影响对其的违纪认定；等等。

（三）党内法规有力地保障国家法律

党内法规可以有力地保障国家法律，这是党内法规与国家法律的一致性所决定的。党内法规有力地保障国家法律，可以从现实和价值期待两个角度区分。从现实角度看，两者是不同事物，在制定主体和

程序、调整对象、适用范围和实施方式上都有区别，有着各自分管领域，但又紧密相连。从价值角度看，两者又应当是相互衔接协调的。回到现实角度看，两者总体也呈现相互衔接协调的一面，但还需要进一步围绕这一目标加以完善，使两者更好地发挥功能互补作用。党内法规和国家法律的互补功能由两者角色和定位所决定。国家法律直接对全社会组织和公民赋予权力（或权利）和义务，党内法规对党组织和党员提出规范，党对国家和社会的领导是通过法律认可的思想、政治和组织方面的领导实现，党内法规齐全配套完善，就会使党更加自觉地在法律框架内行事。

全面推进依法治国必须充分发挥党内法规对国家法律的保障作用。有人认为，党规党纪强调得多，法律法规就会被弱化。事实上，加强党内法规制度建设，不仅不会削弱国家法律的权威，而且有利于国家的法律实施，二者相辅相成、相互促进。党制定党内法规，调整党内关系、规范党内生活，为党组织和党员提供行为遵循；党又领导人民制定宪法和法律，调整社会关系、规范社会秩序，为公民、法人和其他组织提供活动依据。党内法规和国家法律都是党和人民意志的反映，二者在本质上是一致的。历史经验告诉我们，如果党内法规执行得好，法律法规能得到较好遵守，法治建设就能顺利推进；如果党内法规执行不好，法律法规的权威也树立不起来，依法治国也就无法实现。

现实中还有一些事例已经说明，党内法规和国家法律的制定工作尽管主体、程序等方面有很大差别，但由于规范对象在事实上具有一定的载体的同一性，使得党和国家可以共同制定一些法规制度。现实中，党政联合发布一些文件的例子并不少见。例如，2013年中共中央和国务院联合发布了《党政机关厉行节约反对浪费条例》。这里，联合



发布等同于联合制定。党政联合发文不仅是可行的，也是必要的。这种联合立法的做法，在当代中国有利于高效地促进社会发展。这一做法启示我们，只要党政双方都认为有必要，就应当联合起来推进制度规范。当前中国大量公共治理问题，比如环境污染、公共安全等问题，不仅政府责无旁贷，执政党也负有重要领导责任。

三、注重党内法规同国家法律的衔接和协调

党的十八届四中全会《决定》提出，要“注重党内法规同国家法律的衔接和协调”。党内法规与国家法律的衔接和协调，是依法治国、依法执政的内在要求。两者的衔接与协调，不仅指党内法规和国家法律不相冲突，更是要求发挥两者的优势，真正形成互补互利的效应。

（一）党内法规同国家法律衔接和协调的内在要求

注重党内法规同国家法律的衔接和协调，从根本上说有三个基本要求。其一，党规不能与国法抵触。根据宪法和党章，党必须在宪法和法律范围内活动，党规必须同宪法和法律保持一致，不能与国法相抵触。其二，党规与国法调整范围有所分工。党规主要规范执政党本身的组织和活动，国法则调整国家公权力的运作和整个社会关系。其三，党规与国法调整范围有一定交叉。中国共产党由于是国家的领导力量，直接行使一定的国家公权力，如党管干部、党管意识形态等，因此党规与国法都要调整这方面的社会关系。在国法就这些方面的立法滞后时，或国法就这些方面的立法条件尚不成熟时，就可以也应该先制定党规。党规实行一段时间后，当国法立法条件成熟时，则应及

时将这方面的党规转化为国法。为保障党规与国法二者的衔接和协调，党内法规工作机构与国家立法机构应保持经常的联系和沟通，建立定期情况通报和协商沟通机制。

党内法规同国家法律的衔接和协调，主要包含以下六个方面的内容：一是党内法规制度建设是依法治国的重要组成部分，既要在党内法规“立法”项目的规划上与国家法制建设的总体目标和具体安排相配套，又要在内容上与国家相关法律法规相协调；二是在我国推进全面依法治国过程中，党内法规制度与国家法律法规两者缺一不可，又不可相互替代，两者在各自不同领域发挥作用；三是要发挥党内法规制度较之国家法律法规更加及时、更加灵活、针对性更强的优势，把国家法律法规不便于做出规定的问题及时以党内法规制度的形式做出严格的纪律规定；四是有些内容可能直接由国家法律法规来规定而执行的效果更好，就不要什么事情都由党内法规来规定；五是对已经有法律法规规定的内容和事项，党内法规制度的规定就不得与之相抵触；六是要对党内法规制度的执行情况进行经验总结，并适时将经过实践检验、适应形势发展的党内法规制度转化为国家法律法规，增强约束力和强制力。

（二）当前党规未能与国法衔接和协调的一些问题

目前，党内法规建设存在一些问题。一是党内法规不够健全。我们党虽然已形成比较齐全配套的党内法规体系，但这是指大体覆盖了党的建设的主要方面，这些领域的法规有交叉分散的特性。比如关于作风建设，我们党就出台了不少这一方面的带有法规性质的文件，但一些重要的实体性条例还没有制定出来，一些重要的程序性法规也比



较缺失。现在，党内法规通常将程序性规定和实体性规定融为一体，这会导致不同的党内法规里的程序性规定可能有重复之处，降低了整个党内法规体系的严肃性。二是有些党内法规相互矛盾。比如，《中国共产党党章》规定：“党的地方各级代表大会代表的名额和选举办法，由同级党的委员会决定，并报上一级党的委员会批准。”而在党的《地方委员会工作条例（试行）》中，则只讲了“决定召开党代表大会或党代表会议”“选举常委会和书记、副书记”“通过同级党的纪律检查委员会全体会议选举产生常委会和书记、副书记”，而无“将代表大会代表的名额和选举办法报上一级党的委员会批准”的规定。又如，《党政领导干部职务任期暂行规定》要求任期五年的规定，与《党政领导干部交流工作规定》中要求新提拔的县以上党委和政府领导成员要有计划异地交流任职，两者间也存在不协调。

由于上述党内法规建设存在的问题，也造成党内法规同国家法律不能很好地衔接与协调，主要表现为，一是在制定层面。党内法规工作部门与国家立法上缺乏沟通协调的工作机制，从而导致双方衔接不够，使得制度规范上出现空白。比如，“双规”最早在1990年的国家行政监察条例中出现，是一种行政强制措施，1993年纪委和监察部门联合办公后，“双规”也成为党内强制措施，1997年的监察法则赋予监察机关对违反行政纪律人员责令在指定时间和地点对调查事项问题进行解释和说明的权力，使“双指”成为合法的强制措施，但具体实施中缺乏如何保障公民基本权利和进行调查，有关证据如何得到法律效力缺乏详细规定，这就造成案件移交司法机关后往往要重新进行调查取证。二是内容上存在的不协调或冲突。比如地方各级人大和政府组织法中明确了地方各级人大是国家权力机关，它决定本行政区域内

政治经济文化各方面重大事务，但是《中国共产党地方委员会工作条例》规定地方各级党委对本地区重大问题进行决策。这就至少在表面上造成两种决策主体的规定，而对党委决策与人大决策应当如何协调、人大如何发挥法定决策监督等权限没有具体规定。这就需要对有关法律加以修订。三是以党内法规替代国家法律。尽管并不排斥党内法规先行先试的探路作用，但有些领域的事物本身以国家法律来体现可能会更好，以党内法规形式反而可能会降低人们对党的认同。比如，党内对领导干部财产申报制度的规定，虽然对不实申报有处分的威慑，但自身缺乏监督检查的程序标准，而且这种核查必然牵涉到对金融、房产等部门的合作，作为一项国家行动更具合理性。四是执行上的错位。党内法规的处理是一种党内处分，而违反国家法律则要受到法律制裁，既不能用国家制裁替代党内处分，也不能以党内处分替代或减轻法律制裁。后一种现象，在改革开放后的现阶段多少存在。

（三）在立法源头上绷紧衔接和协调这根弦

立法是法的活动的基础，要促进党内法规和国家法律的衔接和协调，就要从立法源头上绷紧这根弦，立足基本前提要求：一是党内法规不得与国家法律相抵触，二是不能以党内立法代替国家立法，三是要建立党内立法与国家立法的互动。从国家立法来讲，它制定的法律总体上位阶高于党内法规，必须体现国家法优先原则，但国家立法不仅要反映人民意志，也要反映出党的意志。人民意志和党的意志整体上是同一的，但在一定情况下会有一定偏差。比如，当前党要从严治党，国家有关行贿受贿罪中规定是在收取好处并为人谋利才得以成立，而党的本质决定党员公职人员不得收取他人好处。因此，国家立法也

要考虑支持党的建设。但是，综合说来，保持党内法规与国家法律衔接的重心还在于党内法规这一块工作如何更好地谋划以实现党内法规和国家法律的相互强化：国家法律要强调党的地位和作用，以此引申出对党内法规的重视，党内法规则要强调对宪法和法律的尊重。党内法规工作部门和国家立法部门的沟通协调就非常重要。当前，我们党已经进行了党内法规和规范性文件的清理工作，废止和宣布失效了一批党内法规和规范性文件，为进一步做好两者间衔接与协调奠定了良好的基础。同时，我们党确立了党内法规和规范性文件备案规定，以后中央各部门和省省级党委制定的党内法规和特定的规范性文件都要报中央备案，作为一种事后审查，其中目标之一就是确保党内法规与国家法律的衔接协调。

坚持依法治国和依法执政，在治国理政方面的依据是宪法和国家法律，在管党治党方面的依据是党章和党内法规。改革开放以来，在中国共产党领导下，中国特色社会主义法律体系已经形成并不断发展完善，党内法规制度建设也取得了长足进展。但受诸多主客观条件的限制，两者之间还存在一些衔接不够、协调不够的地方。有的党内法规在制定过程中缺乏论证，部分党纪规定与国法重复，有些党纪规定还有待进一步转化为国法，等等。建设中国特色社会主义法治体系，必须注重党内法规同国家法律的衔接和协调，处理好党内法规与国家法律之间的关系，不断提高党内立规和国家立法的科学化水平。当前，党内法规和国家法律衔接协调的重点和难点在于厘清在现实发展阶段上，哪些制度规范适宜于由党内法规制定或是由国家法律确定。党内法规和国家法律的衔接协调的最终目标是要共同体现法治精神。实现制度对接，消除制度规范上的抵触，最终都是要确立完善的规则，完

善规则是要服务于依法治国方略。所有社会行为必须遵循一定规则，规则面前人人平等，规则要体现公平公正，这些是法治精神的基本内核。

（四）实现党内法规同国家法律的衔接和协调

首先，实现党内法规同国家法律的衔接和协调必须坚持以党章和宪法为基本遵循。党章规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。《中国共产党党内法规制定条例》也规定，制定党内法规应当“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定”的原则。宪法明确规定必须坚持党的领导。我们要将这些原则贯彻到党内立规实践中去，保证党内法规体现党章和宪法的精神和要求，保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一，为管党治党提供坚实的依据和保障。要切实做好党内法规特别是党纪的立、改、废、释工作，对于党纪中虽有规定但可以由法律法规进行规范的，尽量通过法律法规来体现；对于法律既没有规定也不适合规定的事项，应由党纪逐步实现全面覆盖；对于同实践要求不相适应的党纪，应及时修订或废止；对于立法法明确规定应由国家法律规定的事项，党内法规不应做出规定；对于那些经过实践检验、应转化为法律的党纪，应及时通过法定程序将其转化为国家法律，逐步形成党的纪律与国家法律的衔接机制。

其次，实现党内法规同国家法律的衔接和协调必须坚持党纪严于国法。《决定》强调，“党规党纪严于国家法律”。党纪严于国法，主要表现为党纪对党员的要求比国法对公民的要求标准更高。这是由我们党的先锋队性质决定的。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做斗争。要坚持与时俱进，及时修改完善党风廉政法规制度。凡是法律已有明确规定的违反法律的行为，也一定是违反党纪的行为。凡是党员和党员领导干部违法犯罪的，必是违纪在前。当前，要抓紧修订廉政准则、党的纪律处分条例、党内监督条例等党内法规。要建立协调顺畅的案件查处机制，发现党员违纪问题，纪检监察机关查清其违纪事实，及时做出党纪处分。如涉嫌违法犯罪，必须移送司法机关依法处理。党员和党员领导干部要正确对待党组织纪律审查的决定，必须如实反映相关情况，配合组织查清事实。干扰、妨碍组织审查和进行非组织活动，必须从严从重处理，体现党纪严于国法的要求。

再次，实现党内法规同国家法律的衔接和协调必须最终达到双方作用的充分有效发挥。如果党内法规不能得到切实执行，衔接与协调就成为一句空话。国家法律可以凭借国家强制力而得到实施，党内法规则不具备这个特性，如何让党内法规运转起来，既是党内法规自身的问题，也是它与国家法律衔接和协调的关键问题所在。当前，党内法规制度执行不力是一个较为普遍的现象，一方面是前面所指出的法规制度体系本身存在一些内在缺陷，另一方面则是深层次的，党组织中某些内在机制还不健全。这主要表现在，一是党内监督机制薄弱。一项制度即使在理论上非常完善，如果没有监督以督促严格执行，这项制度就形同虚设。长期以来，我们党的党内监督机关各级纪委在双重领导体制下独立性受到较大限制，特别是纪委在同级党委领导下开展工作，工作被动性比较明显，难以发挥有效的监督作用。也正是由于这一体制限制，使得大量干部带病提拔，纪委却未能进行有效干预，最后往往只能留待上级纪委来进行查处。二是党内事实上存在的个人

专断决策机制。我们党一贯强调民主集中制，强调在民主基础上的集中，但往往集中有余，民主不足。三是党员的主体性没能得到有效激发。大量党内法规制度在制定上主要由领导机关起草修改和通过，将广大党组织和党员设定为执行对象而不是制定中的参与主体。缺乏基层党组织和党员广泛参与，且不说在法规内容上是否一定会有瑕疵，但多少会导致他们执行上的消极心态。此外，由于受中国传统文化影响，法律法规作为一种政治工具的思维在一些党员头脑中根深蒂固，法律法规被认为是用来对他人而不是对自己的，这也影响到党内法规制度的有效实施。

着力扭转党内法规重制定、轻落实问题，提高党内法规制度执行力，有必要采取以下几个方面的举措。一是改革健全纪检体制，加强监督力度。在纪委接受同级党委领导的情况下，可以进一步加强上级纪委对下级纪委的领导，以此推动下级纪委强化对党内法规制度的监督落实。二是强化宣传教育，提升党员制度意识。可以考虑把党内法规纳入党员干部培训的重要内容，使广大党员在学习掌握党内法规的基础上，逐步形成更强烈的制度意识。三是发动党员监督。在现代网络技术和传媒技术下，鼓励党员对违背党内法规的情形加以举报，符合现代政治文明发展方向，也有助于促使人们自觉地遵守党内法规制度。四是完善党内法规审查纠错机制。现在我们已经建立了党内法规备案审查制度，但这一制度还是不完善的。将来，有必要在党务公开条例制定的基础上，进一步充实壮大党内法规工作部门的力量，尽可能提高事后主动审查质量。此外，还需要建立一种事前沟通协调机制，就党内法规与国家法律中存在的可能不衔接问题加以研究并解决。

最后，实现党内法规同国家法律的衔接和协调必须促进党内法规

向国家法律的转化。党内法规向国家法律的转化在我们国家已经事实上存在，这主要是指党章中的有些规定被写入国家法律。这一转化是体现我们党领导地位的重要表现。在其他方面，还有大量的转化工作可做。例如，从现在趋势来看，有关领导干部财产申报制度方面的规定有必要进一步上升为国家法律。我国全国人大也在考虑制定财产申报法。一些具有党内法规性质的规范性文件也可以上升为国家法律，比如我们党关于统一战线工作的有关规定以文件形式出现较多，2015年4月份，我们党制定了党的历史上的第一部关于统一战线工作的以条例形式出现的党内法规，也可以进一步转化为国家法律。

第八章

推进党的纪检体制和国家司法体制改革

依法治国，涉及党的纪检体制、国家司法体制的改革。“治国必先治党，治党务必从严”，纪检体制，是党的政治监督的最重要部分，当下党的纪检制度面临着挑战和困境，不仅要立足于反腐败，更需要从党的建设和国家法治建设的高度予以健全完善。“国无法则人无矩，法不公则国不稳”，司法体制，是国家法律的执行保证，在社会生活中，人们的生命、财产、健康和安安全全等各项权益保障，都与司法制度密切相关，司法被称为维护社会公平正义的最后一道防线。党的十八大和十八届三中、四中全会，对深化纪检体制和司法体制改革做出了重大部署，明确了改革的思路。通过深化纪检体制和司法体制改革，才能有力地促进和加强党对依法治国的领导。

一、依法治国必须推进我国纪检体制改革

党的纪律检查体制改革，是全面深化改革的重要组成部分。2013

年10月，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》，对改革党的纪律检查体制做出重大部署，初步构建了中国特色社会主义纪检体制，提出“三管”“两让”“关入笼”新体制，“两个责任”“两个为主”“两个全覆盖”等一系列重大改革举措。2014年6月，中共中央政治局审议通过了《党的纪律检查体制改革实施方案》（以下简称《实施方案》），成为纪检工作的指南。2015年1月，中央全面深化改革领导小组第九次会议审议通过了《省（自治区、直辖市）纪委书记、副书记提名考察办法（试行）》《中央纪委派驻纪检组组长、副组长提名考察办法（试行）》《中管企业纪委书记、副书记提名考察办法（试行）》，推动了纪律检查体制改革的重点内容落实。

（一）纪检工作领导体制改革

纪检工作领导体制是纪检体制改革的最核心内容之一，其关键是明确、细化党委和纪委之间的责任。根据党章规定，党的地方各级纪委和基层纪委在同级党委和上级纪委双重领导下进行工作，由此产生的体制性障碍主要表现在：纪委依附监督对象、无独立权力体系、地位低下、威慑力不强、运转不畅、实效不佳。党的十八届三中全会《决定》第三十六条强调，“改革党的纪律检查体制，健全反腐败领导体制和工作机制”，“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，强化上级纪委对下级纪委的领导”。变“主要接受同级党委领导”为“主要接受上级纪委领导”，这一变革的实质是加大了纪检系统垂直化领导的力度，纪检机构的独立性、权威性显著提升。

《实施方案》指出“建立健全下级纪委向上级纪委报告工作制

度”，并明确提出了“五项制度”，即定期报告制度、专题报告制度、即时报告制度、约谈制度和处置反馈制度，以要言不烦的方式基本覆盖了纪委工作面和主要业务链，进一步明确了上级纪委对下级纪委工作的知情权、话语权和指导权。同时，明确了上级纪委领导的“四项基本要求”，即支持和指导下级纪委“聚焦主业、履行职责、排除干扰、开展工作”，使得各级纪委视线“上移”、责任“上挂”，有助于走出以往“不敢监督、不能监督、不易监督”的怪圈。

（二）纪检监察组织机构改革

党的十八大以来，中央纪委按照党章、党内法规和中央要求，持续推进纪律检查体制改革，取得了积极进展。明确职责定位，聚焦党风廉政建设和反腐败斗争中心任务，转职能、转方式、转作风，强化监督执纪问责。果断调整纪检监察机关内设机构，持续壮大办案力量。

一是增强了机构聚焦于主业主责。中纪委和监察部整合了原有6个内设机构，新设3个机构（两个纪检监察室和一个纪检监察干部监督室），同时重新组建了两个内设机构，即组织部和宣传部。经过机构改革后，现在中央纪委的纪检监察室已由8个增加到12个。每个纪检监察室均设立4个处，配备人员30名。由此，直接从事纪检监察业务工作的人员增加了100多名，执纪监督相关部门数量和人员力量进一步加强，分别占到内设机构总数和人员编制总数的近70%。中央纪委的纪检监察职能得到强化，更加聚焦于纪检监察这一主业主责。设立组织部对党内监督极为重要，目前纪委实行的是双重领导体制，即由同级党委和上级纪委领导。中纪委没设组织部之前，省纪委这一级干部由省委提名，然后由中组部进行考核，最终报中纪委认可。中纪委

自身设组织部，其中最重要的人事权由上级纪委行使。省和省以下地方各级纪委也按照党中央和中央纪委的要求，陆续对纪检机构内部进行改革和调整，从90%的议事协调机构中退了出来，不再参与治理公路“三乱”、纠正医疗行业不正之风、整治违法排污企业等非主业，而是并拢五指、攥紧拳头，把更多力量投入到党风廉政建设“主战场”。

二是增强了对纪检干部自身的监督力度。纪检监察机关由谁来监督，一直是党内外关注的问题。目前，纪检监察机关和纪检监察干部既受到党组织的监督，又受到人民群众的监督，还受到新闻舆论的监督。但其内部监督力量则有待进一步加强。这次中纪委机构改革，新设立了纪检监察干部监督室，体现了正人先正己，要用铁的纪律来打造过硬的纪检队伍的目的，改变了过去“只有纪委去查别人，没有别人来查纪委”的状况。

三是增强了与国际反腐败的合作事务。这次中纪委由原外事局和预防腐败室合并而成的国际合作局，赋予它的职责就是“承担国际交流与合作事宜”。

（三）纪检巡视工作制度改革

十八届三中全会《决定》指出，“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”。《实施方案》对“改进中央和省区市巡视制度”做出重点部署和具体安排。

实现巡视全覆盖。一是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；二是加强对省区市巡视工作的领导，制定规范和改进的具体措施；三是要修订巡视工作条例（试行），完善配套制度，逐步健全覆盖巡视工作全过程和各方面的法规制度体系。实质

上，这是给出了巡视工作全覆盖的两大目标维度：一是工作落实要“全面”，不留死角；二是制度建设要“健全”，不留盲点。其要旨是转变方式、创新方法，提高党内监督核心资源投放的指向性和精准度，在治理举措上、制度导向上均给党员干部以“强信号”警示，使顶风违纪者收敛，使继续伸手的人收手，为坚决阻遏腐败滋生蔓延提供双向保障。^①

推出巡视新手段。十八大后，党的巡视工作注入新内容，如树立“应该发现问题没发现是失职，发现问题没报告是渎职”的“新巡视观”，建构中央巡视组组长、巡视地点及对象等不固定的“新巡视组”，采取抽查干部个人事项、工作重心“下沉一级”等“新巡视法”，巡视工作日趋深入有效。《实施方案》遵循巡视工作既定方针和既成路径，强调要继续“创新巡视制度和方式方法”。在指导思想上，聚焦党风廉政建设和反腐败斗争，围绕“四个着力”，实行“三个不固定”，紧紧盯住腐败、“四风”、纪律和选人用人等方面的风险点，突出发现问题、强化震慑作用，决不能让有问题的人心存侥幸，决不能让腐败分子有立足之地。在实际操作上，主要是对常规巡视、专项巡视进行“深耕细作”，如完善中央巡视组组长库，实行巡视组组长一次一授权；完善巡视成果运用机制，细化分类处置措施，改进巡视报告、移交、反馈、整改情况公开等工作；常规巡视由2013年的两轮增至2014年的3轮，实现了对31个省区市和新疆生产建设兵团的全覆盖，对全国人大、全国政协所属机构以及部委管理的部门和单位，按照隶属关系和

^① 高波：《把巡视制度打造成反腐利剑》，《中国纪检监察报》2014年8月27日第1版。

性质进行合并巡视；探索开展专项巡视，专项巡视以其机动灵活、出其不意、更具针对性和准确性的特点，为实现对中央一级部门单位的巡视全覆盖提供了制度保障，增强巡视的机动性和震慑力。“专项巡视”这个反腐特遣奇兵从前两轮的试水到第三轮全面铺开，以其打法“灵、准、狠”，运转“短、平、快”，人员“专、兼、广”而成为今后巡视中更为常态化的一种巡视形式。2015年，中央巡视组全面开展专项巡视，加大对国有企业的巡视力度，探索分行业、分领域开展专项巡视，实现对中管国有重要骨干企业和金融企业巡视全覆盖，还要对已巡视过的地方或部门杀个回马枪，检查整改落实情况。目前，中央巡视组已经具备每年对60多家单位进行专项巡视的能力。

（四）纪检派驻机构体制改革

《实施方案》深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，对加快落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构制定了“路线图”和“时间表”。

“实行统一名称”。党的十八届三中全会《决定》提出，“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，实行统一名称”。内容决定形式，名称反映职责。《实施方案》依据党章和行政监察法，对现有派驻机构统一设置形式、名称。在“统一名称”的同时，要求相应做好有关机构调整和职务设置工作。这些充分体现了纪检监察机关合署办公的精神，体现了对派驻机构的规范化管理，有利于派驻机构聚焦监督职责，进一步转职能、转方式、转作风。

“实行统一管理”。《实施方案》在过去工作的基础上，对推进派驻机构统一管理工作做了具体部署。比如，制定完善中央和地方纪委

派驻机构统一管理的文件。《关于加强中央纪委派驻机构建设的意见》对加强派驻机构建设提出了具体的路线图，明确地方各级纪委加强派驻统一管理工作的进度安排，等等。这些重要举措进一步完善了对派驻机构的统一管理，解决了派驻机构“受谁领导、向谁负责”问题，对于强化派驻机构的“身份意识”和权威性具有重要意义。

派驻监督“全覆盖”。党章规定：“党的中央纪律检查委员会根据工作需要，可以向中央一级党和国家机关派驻党的纪律检查组或纪律检查员。”党的十八届三中全会《决定》提出，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。2014年年底，中央决定，由中央纪委在中办、中组部、中宣部、中央统战部、全国人大机关、国办、全国政协机关新设7家派驻机构。下一步，中央纪委将继续对尚未设置派驻机构的80多家中央和国家机关新设派驻机构，把监督执纪的触角延伸到各个部门和单位，确保党内监督没有例外。

强化监督职责。派驻机构对派出机关负责，履行监督职责。《实施方案》鲜明地提出，派驻机构要把监督驻在部门领导班子及其成员作为主要任务，加大查办案件力度，切实发挥好“派”的权威和“驻”的优势。为保证派驻机构履行监督职责，《实施方案》提出，一是“派驻纪检组组长不分管驻在部门其他业务工作”，专司监督之责，这样纪检组的身份才能更加明确、主业更加突出、精力更加集中。二是“派驻机构工作经费在驻在部门预算中单列”，解决好派驻机构的工作保障和经费保障问题，最大限度地减少监督“顾虑”，充分保障派驻机构监督权的相对独立。三是提出“建立健全派驻机构负责人与驻在部门和归口监督单位领导班子成员及其干部进行廉政谈话和约谈制度”，以层

层传导压力,“抓早抓小、治病救人”。^①

二、依法治国必须推进我国司法体制改革

司法管理体制是对如何管理司法活动及相关事务的体制设计,司法权力运行机制是对司法权配置、运行及其相互关系的制度性安排。党的十八大报告提出,要“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”。党的十八届三中全会《决定》进一步明确了深化司法体制改革的具体要求。“深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益。”党的十八届四中全会《决定》从全面推进依法治国的战略高度,提出“完善司法管理体制和司法权力运行机制”的改革要求,“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”。中央全面深化改革领导小组第二次会议审议通过的《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》,明确了深化司法体制改革的目标、原则,制定了各项改革任务的路线图和时间表。中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》(以下简称《框架意见》)和《上海市司法改革试点工作方案》,对司法改革做出了总体规划和统一安排,特别是对人员分类管理、司法责任制、司法职业保障、人财物省级统一管理等重点问题明

^① 孙志勇:《强化派驻监督的新阶段》,《中国纪检监察报》2014年8月15日第1版。

确了政策导向，为司法改革提供了基本遵循。

（一）确保司法机关依法独立公正行使职权

“法不阿贵，绳不绕曲”，这是战国时期法家代表人物韩非子的一句名言。我国宪法明确规定，人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这是保障国家法律统一正确实施、建设公正高效权威的社会主义司法制度的关键环节。近年来，社会上反映比较多的是司法地方化的问题，有的地方以权压法、干预司法的现象突出。为此，司法体制改革出台一系列举措，确保依法独立公正行使审判权、检察权。

一是建立各级党政机关和领导干部支持法院、检察院依法独立公正行使职权的制度。司法独立是国家法律有效实施的基本保障，十八届四中全会《决定》提出，“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”。强调“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”。这些硬性规定为党政机关和领导干部违法干预司法画出了“红线”，为司法机关依法独立公正行使职权提供了有力保障。

二是健全维护司法权威的法律制度。司法权威是司法机关发挥化解纠纷、定分止争功能的重要基础。司法实践中时常发生法院裁判不受尊重、难于执行的问题，严重损害司法权威、影响社会秩序，也不利于从根本上维护群众合法权益。十八届四中全会《决定》提出，“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”。这有利于在全社会形成维护司法权威的良好氛围。

三是建立健全司法人员履行法定职责保护机制。司法活动事关当事人权利义务分配和利益归属，事关罪与非罪。司法人员处在矛盾和利害的焦点，时时面对各种干扰和压力。要从法律制度上为司法人员秉公司法撑起“保护伞”，防止各方面的不当干扰，解除他们的后顾之忧。十八届四中全会《决定》要求：“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。”这有利于防止利用职权干预司法，保障和支持法官、检察官依法履行职责。^①

（二）优化司法职权配置

要健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约的体制机制。十八届四中全会《决定》提出，“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”。司法权分别由不同机关行使，在刑事诉讼活动中，公安机关行使侦查权，人民检察院行使检察权，人民法院行使审判权，司法行政机关行使刑罚执行权，这四种权力既互相配合又互相制约。但宪法和刑事诉讼法只规定了公、检、法三机关分工负责、互

^① 孟建柱：《完善司法管理体制和司法权力运行机制》，《人民日报》2014年11月7日。

相配合、互相制约的原则。十八届四中全会《决定》首次明确提出“四机关”各司其职，互相配合、互相制约，反映了新中国成立以来特别是改革开放30多年来司法实践形成的重要制度成果，体现了我国社会主义司法制度的鲜明特色，是对我国司法管理体制的重大发展和完善。

推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。一般来说，审判权是司法权力，而裁判执行权是具有行政性质的权力。审判权和执行权分别由不同的机关或部门行使，符合这两种权力的不同属性，有利于维护司法公正，也是世界各国的通行做法。近年来，人民法院在内部实行审执分离改革，取得了一定成效。十八届四中全会《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”，这是一项涉及司法职权配置的重大改革措施。要积极探索审判权和执行权相分离的模式，取得实践经验，认真研究论证后再逐步推开。

改革裁判文书签发机制，主审法官独任审理案件的裁判文书，不再由院、庭长签发。多年来，许多案件的结果最终都是法院内部层层审批决定的。这种审者不判、判者不审的做法，一方面不利于查明事实真相，另一方面也导致了办案权责不明，影响法官办案积极性。十八届三中全会提出，“让审理者裁判、由裁判者负责”。《改革纲要》进一步细化：改革裁判文书签发机制，主审法官独任审理案件的裁判文书，不再由院、庭长签发。要合理定位审判委员会的职能范围，除法律规定的情形和涉及国家外交、安全和社会稳定的重大复杂案件外，审判委员会主要讨论案件的法律适用问题。

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。俗话说：“吃人家的嘴短，拿人家的手软。”减少地方对司法的

干扰，司法机关必须摆脱人财物对地方的依赖。法院、检察院的人财物管理属于司法行政事务。十八届三中全会提出，“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。我国是单一制国家，司法职权是中央事权。考虑到我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情，将司法机关的人财物完全由中央统一管理，尚有一定困难。应该本着循序渐进的原则，逐步改革司法管理体制，先将省以下地方人民法院、人民检察院人财物由省一级统一管理。地方各级人民法院、人民检察院和专门人民法院、人民检察院的经费由省级财政统筹，中央财政保障部分经费”。十八届四中全会《决定》明确指出，“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”。

（三）创新司法管辖体制机制

完善司法管辖制度。党的十八届三中全会提出，“探索与行政区划适当分离的司法管辖制度”。司法管辖包括司法机关的地域管辖和案件管辖。司法机关按行政区划设立，管辖所属行政区划内的案件，容易受到地方保护主义的干扰。同时，我国地区间发展不平衡，各地司法机关承担的业务量也有较大差距，一些地方司法资源闲置。应该从现行宪法框架内着手，探索与行政区划适当分离的司法管辖制度。通过提级管辖、集中管辖，审理行政案件或者跨地区民商事、环境保护案件。四中全会《决定》进一步提出了具体改革举措。

最高人民法院设立巡回法庭。十八届四中全会《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

于最高人民法院发挥监督指导全国法院工作职能，集中精力制定司法政策和司法解释、监督指导全国法院审判工作，审理对统一法律适用有重大指导意义的案件，提高审判工作水平。

探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。“我国现行法院绝大多数与行政区划相对应，这样固然有利于明确管辖、便利诉讼，特别是法院工作更容易得到当地党委政府的支持，但审判权的运行也容易受到各种地方因素的干扰，特别是一些行政案件和跨地区的民商事案件难以得到公正处理。”十八届四中全会《决定》提出，“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件”。这有利于排除地方保护主义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，提高司法公信力。

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。可以考虑适当提高行政诉讼案件的级别管辖、对行政诉讼案件采取异地集中管辖等方式，以有效排除一些地方政府工作人员对行政诉讼案件审理的不当干预。

（四）健全司法人员管理制度

司法人员的职业有其特殊性，必须具备丰富的实践经验、良好的法律专业素养和职业操守，对于他们的管理不能完全等同于公务员管理。十八届三中全会《决定》要求，建立符合职业特点的司法人员管理制度。中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司

法体制改革试点若干问题的框架意见》也提出改革政策导向。要建立符合职业特点的司法人员管理制度，实施分类管理，区分法官、检察官与司法辅助人员、司法行政人员，建立有别于普通公务员的法官、检察官专业职务序列及工资制度。提高法官、检察官入职门槛，在省一级设立遴选委员会，建立逐级遴选制度，实行有别于普通公务员的招录办法，健全职业保障制度，增强司法人员的整体素质。《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》在加强法治工作队伍建设方面，共有 18 项改革举措，重点包括完善法律职业准入制度，加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，建立法官、检察官逐级遴选制度，健全法治工作部门和法学教育研究机构人员的双向交流与互聘机制，深化律师管理制度改革等。

推进司法人员分类管理改革。突出法官、检察官的办案主体地位，健全有别于普通公务员的法官、检察官专业职务（或技术职称）序列，建立法官、检察官员额制，提高法官、检察官任职条件，综合考虑政治素养、廉洁自律、职业操守和专业素质、办案能力、从业经历等多种因素，公平、公正地选任法官、检察官，解决目前法官、检察官队伍大、门槛低的问题，提高队伍素质，提升公正司法能力。完善执法勤务机构警员职务序列和警务技术职务序列，健全书记员、专业技术人员等司法辅助人员的管理制度，制定司法辅助人员的职数比例等配套措施，进一步提升司法队伍职业化水平。

完善法官、检察官、人民警察选任招录制度。建立初任法官、检察官、人民警察统一招录、集中培训、基层任职、有序流动、逐级遴选的机制。建立预备法官、检察官训练制度，将完成预备法官、检察



官职业训练并考核合格作为法官、检察官的法定任职条件。建立选拔律师、法律学者等专业法律人才担任法官、检察官的制度机制。针对不同审级法院的法官、不同级别检察院的检察官，设置不同的任职条件，实行法官、检察官逐级遴选制度。进一步改革人民警察招录培养制度，加大警察院校毕业生入警的比例。建立法官、检察官员额制，把高素质人才充实到办案一线。

完善法官、检察官任免、惩戒制度。建立科学合理、客观公正的业绩评价体系和考核晋升机制。人民法院、人民检察院成立吸收社会有关人员参与的法官、检察官选任委员会、惩戒委员会，制定公开、公正的选任、惩戒程序，确保政治素质高、职业操守好、业务能力强的优秀法律人才进入法官、检察官队伍，确保法官、检察官的违法违纪行为及时得到应有惩戒。

施行司法责任制。要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子，凡是进入法官、检察官员额的，要在司法一线办案，对案件质量终身负责。法官、检察官要有审案判案的权力，也要加强对他们的监督制约，把对司法权的法律监督、社会监督、舆论监督等落实到位，保证法官、检察官做到“以至公无私之心，行正大光明之事”，把司法权关进制度的笼子，让公平正义的阳光照进人民心田，让老百姓看到实实在在的改革成效。

（五）规范司法权力运行机制

改革法院案件受理制度。当前，我国法院受理一审民商事和行政诉讼案件时实行立案审查制，经审查符合法定受理条件的才予以立案，存在有案不立的制度缺陷。十八届四中全会《决定》要求，“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，做到依法有案必立、有诉必理，有利于有效化解群众诉讼难的问题，充分保障当事人诉权。“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。当前，我国刑事犯罪高发，司法机关办案压力大增，必须实行刑事案件办理的繁简分流、难易分流。十八届四中全会《决定》提出：“完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。”这是我国刑事诉讼制度改革的重要举措。要加强研究论证，在坚守司法公正的前提下，探索在刑事诉讼中对被告人自愿认罪、自愿接受处罚、积极退赃退赔的，及时简化或终止诉讼的程序制度，落实认罪认罚从宽政策，以节约司法资源，提高司法效率。

完善审级制度。目前，我国法律对所实行两审终审制的一审、二审、再审定位不清、功能交叉，不利于发挥各个审级功能，也影响司法效率。在案件审理中，一些法院面对“拿不准”的案件，动辄向上级法院请示，根据指示定案，变相地将上下级法院审级监督变为审批关系，使两审并为一审，实质上剥夺了当事人的上诉权。为此，十八届四中全会《决定》提出完善审级制度，规范上下级法院审级监督关系。明晰了各审级功能定位，确保审级独立，“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”。《改革纲要》提出：明确四级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系，完善提级管辖制度，压缩个案请示空间。

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。十八届四中全会

《决定》提出，“推进以审判为中心的诉讼制度改革”，“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”。以审判为中心是由司法审判权的判断和裁决性质所决定的，强调司法机关和诉讼参与人的诉讼活动都要围绕庭审进行，确保侦查、审查起诉的案件事实和证据经得起法庭质证的检验，经得起法律的检验，确保诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭。

探索建立检察机关提起公益诉讼制度。实践中，一些个人、法人、组织的违法或者侵权行为侵害国家和社会公共利益，有的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，由于没有直接利害关系人或者利害关系人不确定，导致无法提起诉讼。由检察机关提起公益诉讼，有利于督促公民、法人、组织依法规范自身行为，履行法律义务，有利于督促行政机关依法履职，维护国家和社会公共利益。

（六）加强对司法活动的监督

司法权承担着判断是非曲直、解决矛盾纠纷、制裁违法犯罪、调节利益关系等重要职责，必须健全对司法活动监督制约的制度机制，让司法权在制度的笼子里运行。“阳光是最好的防腐剂”。深化司法公开，让司法权力在阳光下运行，促进司法公正，提高司法能力，树立司法公信，提高人民群众对司法工作的满意度。十八届四中全会《决定》要求，“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。”

健全司法机关内部监督制约机制。要“明确司法机关内部各层级权限”；“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”；“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检验”。

加强检察机关法律监督。“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。”这有利于保障人民检察院依法履行职责，维护和促进司法公正。检察机关要提高监督能力和水平，执法司法机关要自觉接受检察机关的法律监督。

加强人民群众监督和社会监督。“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。”司法机关在办案过程中要依照有关规定主动发布权威信息，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。十八届四中全会《决定》强调，“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。”

创新监督机制。为防止法官、检察官滥用权力，需要同步研究健全对司法权力的监督机制，运用信息化手段，加强和规范对司法活动的监督；加大司法公开力度，全面推进办案工作全程录音录像、生效裁判文书上网；充分发挥律师在诉讼中的作用，确保司法权依法公正运行，真正让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

三、纪检和司法体制改革加强了党的领导

治国犹如栽树，本根不摇则枝叶茂荣。习近平总书记强调，“我们治国理政的本根，就是中国共产党的领导和社会主义制度”，“中国特色社会主义最本质的特征是坚持中国共产党领导”。党的纪检体制改革，体现了依规管党治党建设党，形成完善的党内法规体系、完备的党内监督体系、有效的管党治党体系；国家司法体制改革，体现了依法治国、司法独立，形成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。纪检体制改革和司法体制改革，集中体现了党的领导，为全面推进依法治国提供了坚强保证。



（一）纪检体制改革体现了依规管党治党建设党

首先，确保纪检体制改革的有序推进实施离不开党的领导。习近平总书记指出，“深化改革，难免触动一些人的奶酪，碰到各种复杂关系的羁绊，不可能皆大欢喜”。反腐败问题涉及党和国家工作大局，既涉及纪委权力的优化配置，又涉及纪委管理体制的调整；既涉及纪委权力运行机制的完善，又涉及人财物等配套措施的跟进，是一个复杂的系统工程。随着反腐败的深入，将不可避免触及深层次社会关系和利益矛盾，牵动既有利益格局变化，纪检工作要有序推进，取得实效，面临着更大的困难。部分党员干部观念淡漠，组织涣散、纪律松弛，不正之风和腐败问题都是来自党内的严峻挑战，反腐败面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要坚持从严治党、严明党纪，保证全党统一意志、步调一致，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。坚持党的领导，是纪检体制改革攻坚克难的根本保障。党风廉政建设和反腐败斗争若要取得新成效，必须得益于党中央旗帜鲜明、立场坚定、意志品质顽强、领导坚强有力。习近平总书记指出，“要坚持以零容忍态度惩治腐败，全党同志要深刻认识反腐败斗争的长期性、复杂性、艰巨性，以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底”，“要加强对权力运行的制约和监督，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”。^① 构建惩治

^① 习近平：《强化反腐败体制机制创新和制度保障，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争》，《人民日报》2014年1月15日第1版。

与预防腐败体系，通过有深度、有准度、有力度、有效度的精确打击彰显对腐败分子的“零容忍”；依托道德教育机制、制度约束机制、权力制约机制、惩治问责机制、监督防控机制等形成对腐败行为的“硬约束”，以期形成一套针对腐败问题精确打击的长效机制和长期战略。深化纪检体制改革，我们要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位，充分发挥各级党组织的作用，推动各级纪检机关切实增强责任感和紧迫感，抓住机遇，乘势而上，以铁的纪律保持党的先锋队性质和先进性纯洁性，以攻坚克难的精神夺取反腐败战役的胜利。

其次，纪检体制改革有助于形成有效的管党治党体系。王岐山在中纪委十八届四中全会上的讲话中指出：“党规党纪是管党治党建设党的重要法宝。党的事业发展，既要求管好党、治好党，又要求建设好党。拥有一套完整的党内法规是我们党的一大政治优势。”“治国必先治党，治党务必从严。”依法治国的前提，是依规治党，严肃党纪。管党就是治吏、治权。新形势下党面临着“四大考验”“四种危险”，面对着各种挑战和风险，严重影响着党的凝聚力和战斗力，动摇着党的执政根基，也严重危害法治国家建设。而维护党规党纪这一重要法宝的严肃性，就要深化纪律检查体制改革，完善反腐败体制机制，进一步加强党风廉政建设和反腐败工作，把党要管党、从严治党的要求更好地落到实处，把不想腐、不能腐、不敢腐的制度铁笼越扎越紧，才能使广大党员干部真正做到为民务实清廉，奋力把各项改革事业推向前进。从严治党关键在严格执纪。习近平强调：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。”各级纪检机关要强化监督执纪纪律、工作纪律和生活纪律，坚决同违反党纪的行为做斗争，确保党规党纪的刚性约束。“要坚持用制度管权管事管人，抓紧形成不

想腐、不能腐、不敢腐的有效机制。”要逐步形成不能腐的制度体系，把篱笆扎得更紧，真正把权力关进制度的笼子。要求真务实、探索创新，继续落实好《党的纪律检查体制改革实施方案》，将改革成果固化为制度。要修订《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党巡视工作条例（试行）》等文件，使党规党纪更好适应新形势新任务的需要。通过纪检工作体制机制改革形成有效的管党治党体系，加强对领导干部的日常管理监督，完善激励和问责机制。

（二）司法体制改革体现了党支持司法独立公正

首先，确保司法体制改革的正确政治方向离不开党的领导。为确保司法体制改革不入歧途、不走弯路，确保中国特色社会主义司法制度始终顺应改革开放的潮流健康发展，始终随着法治建设的步伐不断推进，始终与人民群众对公平正义的呼唤同步深化，必须始终坚持党的领导不动摇。习近平总书记在主持中共中央政治局就深化司法体制改革、保证司法公正进行第二十一集体学习时强调，司法制度是上层建筑的重要组成部分，我们推进司法体制改革，是社会主义司法制度自我完善和发展，走的是中国特色社会主义法治道路。党的领导是社会主义法治的根本保证，坚持党的领导是我国社会主义司法制度的根本特征和政治优势。深化司法体制改革，完善司法管理体制和司法权力运行机制，必须在党的统一领导下进行，坚持和完善我国社会主义司法制度。要把党总揽全局、协调各方，同审判机关和检察机关依法履行职能、开展工作统一起来。我国宪法确定的人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权，是建立在党的领导和人民代表大

会统一行使国家权力基础上的，强调的是对案件依法独立审判，与西方国家的司法独立具有本质的不同。深化司法体制改革，完善司法管理体制和司法权力运行机制，必须在党的统一领导下进行。十八届四中全会《决定》强调，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。各级党委政法委作为党委领导政法工作的职能部门，要加强对深化司法体制改革的组织领导，强化指导协调和督促检查，确保各项改革顺利推进、取得实效。

其次，司法体制改革有助于加强党领导依法治国。习近平指出，深化司法体制改革，建设公正高效权威的社会主义司法制度，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。公正司法事关人民切身利益，事关社会公平正义，事关全面推进依法治国。“世不患无法，而患无必行之法”，“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。”建设中国特色社会主义法治体系，是一个从立法到执法司法再到守法、从理论到制度机制再到实践的伟大系统工程，需要付出长期艰苦努力。^①法治实施体系建设涉及制度、体制、机制建设，法治实施活动要依法进行，法治实施体系要依法构建。推动司法体制改革，优化司法职权配置，完善司法管理体制和司法权力运行机制，建设公正高效权威的司法制度和确保法律有效实施的司法体系，是推进法治中国建设的重要突破口。从十八届四中全会《决定》到《进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》，中央关于司法体制改革的一系列部署稳步实施，确保司法机关依法独立公正行使职权、

^① 周强：《形成高效的法治实施体系》，《求是》2014年第22期。

优化司法职权配置、创新司法管辖体制机制、健全司法人员管理制度、规范司法权力运行机制、加强对司法活动的监督等等，用改革的方法推进法治、以法治的方式深化改革，在全社会建立“有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿”的法治秩序，才能切实维护国家法制统一、尊严、权威。深化司法体制改革，建立公正高效权威的司法制度，形成高效的法治实施体系，有利于通过法律保障党的政策有效实施，从制度上保证党的基本路线、基本方针和基本政策的贯彻落实，确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用；有利于贯彻党的意志，改进党的领导方式和执政方式；有利于党的执政地位和执政作用体现得更为科学和民主，使党的领导作用发挥得更加有效，党与人民群众的关系更为密切，保证党领导人民有效治理国家。^①

（三）改革纪检和司法体制加强了党对依法治国的领导

改革纪检体制，增强了党的建设“公信力”，为党领导的依法治国提供保证。“公生明、廉生威”，为政清廉才能取信于民，秉公用权才能赢得人心。中国共产党成立以来，就把立党为公、执政为民作为基本宗旨和使命不懈追求，中国共产党的奋斗历史，就是一部不断获取公信力、不断取得执政合法性的历史。廉洁是公信力的基石，“治国必先治党，治党务必从严。”党的事业发展，既要求管好党、治好党，又要求建设好党。依法治国的前提是依规治党，严肃党纪。管党就是治吏、治权。千里长堤，溃于蚁穴；百尺密室，焚之突隙。如果不能有

^① 秦如培：《深化司法体制改革必须始终坚持党的领导》，《法制日报》2015年1月1日第2版。



效遏制和解决腐败问题，整肃党风党纪，党就会失去公信力，人民就不会相信我们能领导好依法治国的要务，党的工作和努力就有可能付诸东流，此时，党失去的便不仅仅是公信力，还有执政之基。因此，坚决反对和防止腐败是我党的一项重大政治任务。在新的历史时期，推进纪检体制改革，增强党的公信力，是进行党的建设的一个重要内容。一方面要“把权力关进制度的笼子”，用制度来管人、管权、管事，保障党的各项工作在法定框架内合理有序稳定地运行，也就从源头上杜绝了滥用权力、以权谋私、权力寻租的可能性。另一方面，“要坚持以零容忍态度惩治腐败，以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底。”由此赢得广大民心，稳定执政根基，从而增强党建“公信力”。依法治国从根本上讲是对党自身提出的要求，承诺高，期盼更高。中国共产党作为推进依法治国的领导核心，应当率先垂范，从依规治党、严肃党纪方面做好表率作用。

改革司法体制，增强国家“执行力”，为党领导的依法治国提供保证。党的领导是社会主义法治最根本的保证。全面推进依法治国，既需要顶层设计，也需要末端治理，党总揽全局、协调各方的作用至关重要。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。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。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。^① 深化司法体制改革是在党的领导下，全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的关键举措。十八大报告强调：“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究。”目前，中国特色社会主义法律体系已经基本形成，我国法治建设中存在的主要问题是完全没有做到有法必依、执法必严、违法必究，法律缺乏必要的权威，得不到应有的尊重和有效的执行。因此，保证宪法和法律得到统一、正确、严格实施，已经成为全面落实依法治国基本方略的关键。建设公正高效权威的社会主义司法制度，深化司法体制改革，从国家司法“执行力”的角度推进党领导的法治中国建设。司法机关作为执行法律的专门力量，不仅自身应该严格依照法定权限、程序行使权力，保证公正司法，而且应该监督行政机关依法用权、公民依法办事，推进依法行政、全民守法。建设公正高效权威的社会主义司法制度，既是全面推进依法治国的重要内容，也是建设社会主义法治国家的重要保障。只有深化司法体制改革，提升国家司法“执行力”，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权，才能在全社会建立“有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿”的法治秩序，才能切实维护国家法制的统一、尊严、权威。

^① 《把党的领导贯彻到依法治国全过程》，《人民日报》2014年10月27日。

第九章

发挥党的政策和国家法律的各自优势

党的十八届四中全会《决定》指出：“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。”这是党领导依法治国的重要议题和工作任务。党的政策和国家法律，都是建设有中国特色社会主义的根本保证，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。依法治国要做到把执行党的政策和遵守我国法律二者有机地结合起来，发挥各自优势，确保各项工作沿着社会主义法治道路稳步前进。要发挥党的政策和国家法律的各自优势，首先，必须正确认识党的政策同国家法律之间的关系，科学分析和处理它们之间的矛盾问题；其次，要充分认识党的政策和国家法律的特点与各自优势在哪里；最后，要为党的政策和国家法律各自优势的发挥开辟渠道和途径，确保党的政策与国家法律统一实施。



一、正确认识党的政策和国家法律的关系

政策,是指一定的阶级、政党、政权组织或社会团体,为达到某一既定的目的或实现一定的任务所制定和采取的措施。执政党的政策可以通过国家政权,按照法定程序,把它们变为国家法律予以实施。法律是指国家政权为了确认、保护和发展有利的社会关系和社会秩序,经国家制定或认可的并以国家强制力保证执行的行为规范的总和。

(一) 党的政策和国家法律本质上是一致的

在我国 20 世纪 50 年代,政策被理解为“统治阶级为进行阶级斗争和国家领导”而制定的“方针、路线、方式、方法”。^①政策与法律关系上的高低论、大小论、主从论、等同论这“四论”在我国司法实践中曾长期居于统治地位,政策高于法律、法律从属于政策的思维方式十分流行,法制受到严重干扰和冲击破坏。进入 80 年代以后,政策与法律的关系被重新定位,法制建设受到高度重视。党的十一届三中全会提出“发扬社会主义民主,加强社会主义法制”,十八届三中全会提出“建设法治中国”,十八届四中全会提出“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”。2015 年 2 月 3 日,习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上指出:“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,处在总揽全局、协调各方的地位。

^① 朱恩霖:《政策和法律的关系》,《法学》1957 年第 6 期。

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。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。我们就是在不折不扣贯彻着以宪法为核心的依宪治国、依宪执政，我们依据的是中华人民共和国宪法。”^①

要发挥党的政策和国家法律的各自优势，首先必须正确认识 and 处理好党的政策同国家法律之间的关系。总体而言，在我国，党的政策和国家法律既相互一致，又相互补充。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活动的重要指导。但另一方面，党的政策只有通过国家权力机关的立法活动，才能上升为法律；党的政策上升到法律层面之后，维护法律的权威就是维护党的政策的权威，实施法律就是贯彻党的主张和意志，遵守法律就是党的领导的具体体现与党员先锋模范作用发挥，依法办事就是执行党的政策，依法办案就是落实党的政策。党既领导人民制定宪法和法律，也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。坚持党的领导，就是要支持人民当家作主，实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

（二）法律是政策的转化，政策是法律的来源

党的政策和国家法律在功能上是互为补充的。毋庸置疑，法律是

^① 《习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上发表重要讲话》，《人民日报》2015年2月3日第1版。



政策的转化，政策是法律的来源。换言之，法律就是将通过实践证明而行之有效的党的政策以定型化、条文化和规范化的方式出现。任何执政党，都要通过国家政权机关，包括利用法律手段贯彻自己的政策；任何法律的创新都具有一定的政策背景，都要受到执政党政策的影响。可以说，执政党的政策是国家法律、法规最可靠的依据。德国著名比较法学者盖茨在论述政策对法律的影响时说：“这绝不是说西方法律体系中法律不受政策的影响，恰恰相反，在西方国家、每一项法律都有或明确或模糊的政策背景，否则便几乎不可能理解法律是如何产生的和在实践中是如何适用的，实际上许多法律都有意寻求推进重建社会生活的某些经济的或社会的政策。”^① 在西方议会内阁制国家、执政党和政府实际上处于议行合一的地位，在议会获得多数席位的政党既获得了行政权，又由于在议会中居于多数席位，通过议会中本党的党团和党员推动本党的政策、纲领上升为国家法律，获得了立法权。美国实行总统制，总统本人代表执政党执政、总统通过组阁、使用立法否决权（虽然为维护民主形象很少使用），来推动本党的政策。在参议院，执政党或在野党通过政策委员会来主导和影响立法，政党特别是执政党的政策推动和影响立法。

新中国成立尤其是改革开放以来，我国的法律是与党的政策分不开的。可以说，我国法律的制定与修订，正是体现了党的政策的改进与提升，体现了党的领导水平的加强与完善。从这个意义上讲，法律是实现和贯彻党的政策的一种最有效的手段。当然，我国法律的实施

^① [德] 茨格威特·盖茨著，潘汉典译：《比较法总论》，贵州人民出版社 1992 年版，第 519~520 页。

也不能脱离党的政策的指导，只有正确理解党的各项政策，才能正确、全面地理解和掌握法律的基本精神和内容，才能根据形势的需要，正确地执行和实施法律。可见，政策和法律各有所用、各有所值，两者既相辅相成，又相互补充。

首先，党的政策始终主导、决定着国家法律的制定。党的政策不能代替法律，但可以通过国家的立法机构将政策转变为国家的法律。马克思主义认为，公民和社会的一切要求——不管当时是由哪一个阶级统治着——必然要通过国家意志，以便以法律的形式取得一体遵行的效力。彭真指出：“法律是党中央的方针、政策定型化的表现，是经过实践证明比较成熟的党的方针、政策用法律形式固定下来。”^① 我国的立法实践完全体现和证实了这一点。例如，1949年全国人民政治协商会议所通过的起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，就是根据中国共产党第七次全国代表大会所通过的党的纲领、路线、方针、政策所制定的。1951年所颁布的《中华人民共和国惩治反革命条例》，其重要根据之一，就是党所提出的严肃与谨慎相结合的方针和惩办与宽大相结合的政策。我国刑法、刑事诉讼法等法律的制定，也都是如此。

其次，执行和贯彻国家法律，也必须以党的政策为依据、准则。随着实际情况的发展变化，随着党的政策的发展变化，经过法定的程序，法也必然发生相应的发展变化。例如，为了促进我国社会主义现代化建设事业，我国实行对外开放政策。为了保障这一政策的正确执

^① 彭真：《在法律面前人人平等，决没有可以不守法的任何特权》，《人民日报》1979年7月29日第1版。



行，要求采取法律措施，对那些严重破坏社会主义经济的犯罪给予严惩。正是根据这一情况，五届人大常委会第二十二次会议做出了《关于严惩严重破坏经济的犯罪的决定》，对进行走私、套汇、投机倒把牟取暴利，盗窃公共财物，盗卖珍贵文物和索贿受贿等经济犯罪活动的犯罪分子，对参与、包庇或者放纵这些犯罪活动的国家工作人员，从重从严惩处，可以判处无期徒刑或者死刑。这导致了《中华人民共和国刑法》对有关条款做出相应的补充和修改。

（三）正确解决党的政策和国家法律发生矛盾的问题

在我国，党的政策和国家法律都以人民利益为出发点，都要适应社会主义发展的需要，两者是一致的。但在特定历史条件下，两者也会产生矛盾。

党的政策和国家法律的矛盾，往往发生在历史转变时刻。即党的原来的政策定型化为国家法律之后，政策和规定的历史任务已经完成，这时，党必须提出新的任务、制定新的政策，领导国家向前发展。这样就产生了新政策和已有法律的矛盾，更进而产生政策和法律的适用方面的矛盾。如果处理不当，就有可能损害宪法和法律的权威，妨碍党在宪法和法律范围内活动的原则的贯彻。当政策和法律发生矛盾时，可供选择的处理方法有三种：一是抛开法律适用政策，这种方法的缺点是政策正确性未经实践证明可能出现失误，法律未经明令废除即失去效力容易失信于民；二是适用法律完全不顾政策，但这种方法不能适应形势发展的需要，易使法律僵化，阻碍国家的发展；三是适用法律，同时采取适当的方式检验政策，并且迅速根据政策的精神、通过国家的立法程序制定新的法律，以解决党的政策和国家法律的矛

盾，使两者达到新的一致，这种方法可避免前两种方法的缺点，能够保证党的领导和维护法律权威两者结合起来，切实贯彻执行党在宪法和法律范围内活动的原则。

（四）及时完成从主要依靠政策执政向主要依靠法律执政转变

依法治国、依法执政，要求党要从主要依靠政策向主要依靠法律转变。毛泽东曾说过，政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意，这在革命战争年代没有统一国家政权的情况下是完全对的。但在今天，单靠政策就不行了。正如江泽民指出的那样：“建国后我们党作为执政党，领导方式与战争年代不同，不仅要靠党的政策，而且要依靠法制。凡是关系国家和人民的大事，党要做出决定，还要形成国家的法律，党的领导与依法办事是一致的。”^①

党的政策是治国理政的有效手段。但是，政策与法律相比也有稳定性、规范性较差，适用范围有限（主要对象是党员而不是全体公民），时效长度较短（往往带有策略性），程序制约不足的问题。因此在依法治国成为治国方略后，党坚持依法执政，就要及时完成从主要依靠政策执政向主要依靠法律执政的转变，该由法律调整的，决不能以政策代替法律。

完成这种转变，就要求执政党善于把党的意志，将政策依照法律程序转变成国家意志、国家法律。党要尊重和支持人大依法行使职权，党中央关于国家事务的重大决策，凡是应该由全国人大决定的事项，

^① 《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，中央文献出版社2002年版，第307~308页。



都要提交全国人大经过法定程序变成国家意志、国家法律，地方也应如此。主要依靠法律而不是政策治理国家，不是说党的政策就可有可无了，政策和法律都是为国家的经济、政治、文化、社会、生态文明的发展服务的，两者在指导思想、价值取向上是一致的，这就决定了政策和法律都是执政党执政的主要依据，也决定了两者之间不可分割的关系。

中国共产党作为执政党，依法执政要求党既要遵守宪法和法律，又要主动创制和运用法律。一方面，党要严格遵守宪法和法律；另一方面，要适应时代的变化，及时修改宪法和法律，有效回应经济和社会发展的要求、及时把党的政策和意志上升为国家意志。在社会主义经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制的改革中，把改革决策和立法决策、政策的制定和法律的制定衔接与协调起来，主要依照宪法和法律来治理国家事务和社会事务、调整经济关系和社会关系，又要主动回应时代需要，主动创制、修改法律，掌握依法执政的主动权。

二、党的政策和国家法律的功能作用

党的政策和国家法律在本质上是一致的，都是党和人民共同意志的反映，都是党领导人民治理国家的重要方式，都是党用以统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为、推动科学发展、全面深化改革、促进社会和谐的重要手段。所不同的是，政策和法律以各自独有的表现形式、适用范围、功能特点而体现出不同的功能作用。

（一）党的政策的功能

党的政策具有灵活性、时代性、探索性、指导性的功能，在研判国际国内发展大势、确定国家未来走向的宏观战略，指导最新创造性实践，解决改革发展稳定中不断出现的新矛盾新问题、人民群众反映强烈的热点难点问题等方面发挥着重要作用。

第一，党的政策涉及的范围十分广泛。例如，国家的政治制度、经济制度、文化制度、社会和公民的生活等。又如，党的政策还涉及精神生活、伦理道德、文化教育等诸多方面。由此可见，党的政策比起法律所调整的社会关系显得更加宽广。

第二，政策在发挥引导、计划和控制等功能上也有着明显优势。现代社会政府公共管理的事务日益增多，政府要通过资源分配、物质和非物质的奖励、配额或许可证控制等政策工具来达成既定的目标，可以有效发挥政策的引导功能、计划功能以及控制等功能。政府如果没有法律所不及的政策调整，就缺失了能动空间。

第三，政策的灵活性可以对法律起到强化、补充作用。从相辅相成的角度看，政策对法律也有很大的强化作用。制定和实施法律也离不开一定的政策。我国幅员辽阔，各地情况千差万别，因此，个别时候处理个别问题就需要一定的灵活性，而法律的稳定性又使得其灵活性往往不足以适应现实的需要，这就需要通过具体的政策来加以规定和补充，依照符合法律的政策来处理。



（二）国家法律的功能

列宁曾指出：“法律是一种政治措施，是一种政策。”^① 我国的法律是根据党的政策并为了贯彻党的政策而制定的，是党的政策的体现。但法律同党的政策相比，具有自身的特点和优势。

第一，法律具有国家意志属性。法律是转化为国家意志的整个统治阶级意志的表现，而不是统治阶级中某个人、某些集团的意志的表现。制定法律的过程实际上是在统治阶级内部形成统一意志的过程。在我国，制定法律必须依据党的政策、贯彻党的政策。因为党的政策是以马克思列宁主义为指导，根据对客观规律的认识提出的，代表工人阶级和广大人民群众的根本利益。但制定法律的过程不是简单照搬已有政策的过程，而是在党的领导下，通过人民的国家机关，总结实践经验，广泛发扬民主，贯彻民主集中制的原则，形成工人阶级为领导的广大人民群众的统一意志，建立全国范围的集中统一的过程。可见，党的路线、方针、政策，决定着我国法律的精神实质和基本内容，但还不就等于法律。党的政策本身虽然是工人阶级和人民群众意志的体现，但还不就是国家意志。法律是工人阶级和广大人民群众在党的领导下，通过自己掌握的国家机关，制定为法律、法令、条例等规范性文件，转化为国家意志的党的政策。而党的政策本身却不具有这一特征，列宁说：“在党的代表大会上是不能制定法律的。”^② 又说：“意志如果是国家的，就应该表现为政权机关所制定的法律，否则‘意志’

① 《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第40~41页。

② 《列宁全集》第32卷，人民出版社1958年版，第216页。

这两个字只是毫无意义的空气震动而已。”^①可见，党的政策要取得国家意志的属性，应该通过国家机关被制定或认可为法律。

第二，法律具有国家强制力。法律本身就是国家意志和国家权力的体现。作为国家意志，法律是由国家权力强制保证实施的。而党的政策本身没有这个属性，党是各项事业的领导核心，主要靠思想政治的工作方式和发挥先锋模范作用的作用，而不是实行某种强制的国家机关。如果党的政策本身就具有国家强制力，那我们还夺取国家政权干什么呢？作为执政党，我们党的政策之所以具有国家强制力的效力，并不是党的政策本身就具有这个属性，而是因为我们党代表工人阶级和劳动人民掌握了国家政权，通过国家权力机关和立法程序，党的政策可以转化为并被制定为国家法律。

第三，法律更具稳定性。法律是在总结贯彻党的路线、方针、政策经验的基础上，更加集中了群众的意见、群众的智慧，经过法定程序而确定下来。恩格斯说：“把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律。”^②因此，定型化为法律的政策，与相应的定型为法律以前的该项政策相比，总是更为成熟、更为稳定。从总结实际经验、分析客观情况，提出党的政策，到总结贯彻党的政策的经验制定必要的法律、法令，再到总结执行和遵守法律的经验进一步修改完善立法，这是从政策到法律的运动发展的过程，是一个实践—认识—实践的过程。在这个过程中，作为经济政

^① 《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第75页。

^② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第538~539页。



治集中表现的政策，发展到可以定型化为法律的阶段，就具有了更为稳定的性质。这种稳定性，如马克思所说：“对任何要摆脱单纯的偶然性或任意性而取得社会的固定性和独立性的生产方式来说，是一个必不可少的要素。这种规则和秩序，正好是一种生产方式的社会固定的形式，因而是它相对地摆脱了单纯偶然性和单纯任意性的形式。”^①

第四，法律更具规范性。法律既是总结贯彻党的政策的实践经验而规定的一种特殊的行为规则——法律规范，就必然是关于在一定的关系当中，人们应做什么、能做什么、不能做什么的比较明确、比较具体的规定。所以，表现为法律形式的统治阶级的政策，就更便于国家机关工作人员和公民对它的严格遵守和确实执行，更便于党、人民、社会舆论和专门机关对守法实行严格监督。而党的政策则往往是比较原则的方针性的规定或号召。虽然有时由于客观形势的需要，通过党的机构也制定比较具体的规定，但除了那些专门调整党内关系的规定外，这类规定往往实际上起了法的作用，应该在条件成熟的时候制定为法律、法令等法规。

（三）党的政策和国家法律的作用

在我国，中国共产党的政策和社会主义国家的法律，都是无产阶级和它所领导的广大人民群众意志和利益的集中体现，都是被社会主义经济基础决定并为其服务的社会主义上层建筑的重要组成部分，都是实行人民民主专政的工具。然而，党的政策和法律并不是两个平行的社会现象，各自有着相适应的对象范畴，发挥着相互不同的作用。

^① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第894页。



党的政策是党的主张和意志的体现，对党的组织和党员及相关人员具有约束力。但是，因其相对来说都比较原则抽象，带有号召性和指导性，只能靠党的纪律制裁作为实施的保障而发挥作用。

国家法律是将通过实践证明而行之有效的党的政策以定型化、条文化和规范化的方式出现，因其具有普遍性、稳定性、反复适用性、国家强制性等特点，在规范公民权利与义务、国家机关权力与责任，维护社会稳定和社会公平正义，调整相对成熟、相对稳定的重大社会关系等方面发挥着重要作用。

国家法律对党的政策的贯彻实施，也有着重大作用。实际上，法律是以自己的独特性来为党的政策服务的。它使反映一定经济要求的统治阶级的政策，具有国家意志的形式，使我国工人阶级及其所领导的广大人民群众意志，在民主的基础上形成统一的意志，并具有人人必须遵守的法律效力。它是由国家制定或认可的，并由国家强制力保证其实施的，比较定型的、具有相对稳定性的行为规范。它是我国人民在党的领导下，运用国家权力，在全国范围内，全体规范上，宣传群众，组织群众，保证党的政策贯彻的有力武器。

三、更好发挥党的政策和国家法律的各自优势

习近平指出：“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。”^①在新的历史起点上全面深化改革，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，不仅催生着越来越频繁、越来越迫切的政策和法律需求，而且为政策和法律发挥各自优势开辟了越来越广阔的空间。在深化改革的顶层设计方面，在重要领域和关键环节改革试点先行、投石问路方面，在涉及群体广泛、利益关系复杂、牵一发而动全身的深层次改革方面，在前沿改革的探索性实践方面，凡此等等都要注重发挥政策的积极作用。当改革取得的重要成果需要及时巩固，改革积累的成功经验需要普遍推广，改革理顺的利益关系趋于合理稳定需要固化定型时，就要及时发挥法律的积极作用。当然，在全面深化改革过程中，政策和法律的作用范围并不是泾渭分明、截然分开的，往往是交互作用、同频共振，共同推动改革有序进行。因此，需要从以下几个方面做出努力，来协调发挥好党的政策同国家法律的各自优势。

（一）通过构建双向沟通协调机制保障各自发挥优势

党的政策与国家法律之间还存在一些不协调的地方，有的人往往混淆政策与法律的界限，重政策轻法律，甚至用“土政策”取代法律、冲击法律等现象依然存在。这不仅影响了党的政策的执行效果、损害党的形象，也损害了宪法和法律的权威性与统一性。《决定》指出，注重党内法规同国家法律的衔接和协调。为此，要将党的自身制度建设同国家法制建设有机结合起来，努力构建一种双向的沟通协调机制，

^① 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》，《人民日报》2014年10月29日第1版。

在协调一致的基础上，使党的政策和国家法律都能更好地发挥好各自优势。

在立法方面，需要建立党内立法机关与国家立法部门之间沟通协调的工作机制。党内立法机关要加强与人大法规部门、政府法制部门的联系，通过建立互相之间定期交流、沟通、协调的工作机制，研究解决党内立法与国家立法工作中需要双方协作和配合解决的重要问题，共同开展对党内法规和国家法律双重调整的重大问题的立法调研和论证，明确党内法规与国家法律在调整党政机关公共权力行使、规范党政领导干部从政行为、推进党风廉政建设等方面的责任和分工，统筹谋划和正确运用党内立法与国家立法两种方式 and 手段，保证党内法规制定工作与国家立法工作之间的衔接与协调，有效发挥党内法规和国家法律各自在推进党的建设与依法治国中的作用和优势。近年来，随着人们社会生活日益复杂，涉及权钱交易的违纪违法案件也出现一些新情况、新问题，即利用职务上的便利进行违纪违法。为了打击这一新形式的违纪违法行为，在 2006 年年初的中纪委全会上，有关中央领导提出要进行研究应对。于是，中央纪委、最高人民法院和最高人民检察院从当年七八月份就开始调研，共同研究。经过近一年认真、反复、细致的调研论证，于 2007 年 5 月 29 日，中纪委发布了《中共中央纪委关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》。一个多月后，最高人民法院、最高人民检察院联合发布了《关于办理受贿刑事案件适用法律若干问题的意见》。前一个文件主要是针对国家工作人员中共产党员的违纪行为，后一个文件主要是针对构成犯罪的行为，两者一个是解决违纪的问题，一个是解决构成犯罪以后怎么处理的问题，成功地实现了党内立法与国家立法的合理衔接。此外，一些



地方在实践中探索党组织和人大、政府的立法合作问题，如2003年7月，深圳市纪委与深圳市人大办公厅、深圳市人民政府办公厅三家联合下发了《关于加强深圳市反腐保廉立法协调工作的意见》，要求今后凡深圳市人大或市政府及其部门拟制定的重要法规、规章和规范性文件，市政府拟出台的重大改革措施或重大投资项目的决策，在调研、立项、起草、听证、审议、修改等过程中，都必须征询市纪委在反腐保廉方面的意见，从而建立了纪委参与预防腐败立法的机制。

（二）通过健全完善依法决策机制确保党政机关决策符合法律

要发挥党的政策和国家法律的各自优势，很重要的是，必须健全完善依法决策机制。十八届四中全会《决定》提出，“健全依法决策机制”，“完善党委依法决策机制”，强调了党政机关依法决策，要始终贯穿和体现法治思维，并采取和运用法治方式。每制定一项决策，都要弄清楚法律上谁有权决策，有多大权限决策，决策的法律依据是什么，应当遵循的法定程序是什么，应当承担什么样的法律责任，等等。

十八届四中全会《决定》把依法决策的法定程序规定为：公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定、决策公开、建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，即由七个重要的环节组成。

一是公众参与。人民是法治的主体，依法决策要充分反映民意，广泛集中民智，就要动员和吸纳公众参与。法律上已明确规定人民群众的民主权利，要拓宽民主渠道，保障人民群众对公共决策事务有更多的了解和参与。公众参与，是直接民主制的体现。在我们国家，公民不仅通过他们的代表行使决策权，而且要更多地亲身参与决策的实

际过程。因此，依法决策要求各级的党政、人大，采用各种有效的途径，引导广大人民群众积极参与党和国家的公共决策，提高决策的民主化程度，满足公民参政的要求，这是依法决策的题中应有之义。

二是专家论证。依法决策必须把专家论证作为一个基本的程序规定，这是因为，有很多重大决策，专业性、技术性非常强，涉及各行各业、方方面面。领导层和决策者不可能成为各个领域的行家里手，而专家具有专业知识和水准，通过专家对决策的方案进行可行性或不可行性研究，发现决策存在的问题，可以避免决策的失误。决策必须通过专家论证，这是科学决策必不可少的步骤。依法决策，必须建立专家咨询论证制度，把各学科、各行业的专家组织起来，对重大决策发挥有效的顾问、参谋作用。为此，十八届四中全会《决定》要求：“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。”“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。”

三是风险评估。依法决策要提高决策的效率和决策的成功，就要进行风险评估。风险评估是由客观上存在着风险和人们主观上需要具备风险意识所决定的。人们的风险意识，是指对来自内部的、外部的某些有可能威胁自身生存的事物和状况产生的认识或反应。基于风险意识而做出的风险评估，就是对可能发生的危险和危机，采取未雨绸缪、防范规避的措施手段。决策也是这样，尤其是重大决策，无先例可寻，具有很多不可测的风险因素，必须进行风险评估。通过风险评估，把可能的风险降至最低的限度或可控的范围。

四是合法性审查。合法性审查也就是适法性审查，这是依法决策的最重要环节。只有通过对决策的法律审查，才能减少乃至杜绝公共政策与国家法律相违背、地方和部门的公共政策与国家宏观政策相违背、各部门政策之间相互冲突的现象发生。对决策的合法性审查，应包括决策立项、决策条文、决策程序和方法等。要把合法性审查，作为决策的前置性条件，只有通过了合法性审查，决策才能启动。

五是集体讨论决定。《宪法》规定，“国家机构实行民主集中制的原则”。依法决策必须贯彻实行民主集中制。民主集中制的决策原则，要求按照集体领导、民主讨论、会议决定的工作流程，完善议事和决策机制。集体领导，即重大决策不能由个人说了算，要由集体来确认。民主讨论，即参与决策的人员畅所欲言，大家充分发表意见、提出建议。会议决定，即根据少数服从多数的原则做出。

六是决策公开。决策公开，就是决策的信息公开，主要就是将拟出台的政策方案，进行社会公示，举行公众听证，听取公众和各方面的意见、建议，避免决策的暗箱操作，避免决策落入少数人的掌控之中，使决策在阳光下运行、得到批评和监督。

七是建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。这是依法决策做出的一个创新性规定，它体现了重大决策一旦出了问题，必须依法追责、依法倒查的思路。这种追责、倒查，最关键的还在于“终身”两个字。今后，只要是因滥用决策权或失职渎职等导致重大决策出错，不论时间怎么变化、空间怎么变化，也就是不管经过多少年、不管身处何方，是现职还是退居二线，决策者都要对决策错误承担责任。这促使领导干部改草率决策而变慎重决策。

健全完善党委和行政部门的依法决策机制，是提高决策质量和水

平的重要保证，也是促进政策和法律互联互通的重要条件。必须确保党政部门的决策符合法律规定，实现政策与法律的有效对接和统一。

（三）加强党内法规的实施评价、备案审查和法规清理工作

一部党内法规内容是否完备、措施是否可行、程序是否严密、能否实现立法目的、能否与国家立法互相补充，并在相互促进中发挥各自优势，最终要通过付诸实施来检验。

首先，要建立党内法规合法审核制度，对出台的每一项党内法规的合宪性、合法性、规范性、程序性进行严格审查和把关；完善党内法规起草过程中的征求意见工作，对涉及党的重大政策、党内重大决策、党员重大权益等事项的，要在一定范围征求意见，必要时向全党征求意见，以保证党内法规充分反映和体现广大党员和各级党组织的意志。

其次，要建立和完善党内法规备案审查制度。由于国家法律法规直接涉及公民、法人和其他组织的权益，行政管理相对人通过提出行政复议、司法机关通过司法审查，国家法律法规中的漏洞和缺陷一般容易被发现。相比之下，党内法规没有规范对象提出复议和进行司法审查的机制，因此，其备案审查工作对于保证党内立法的合宪性、合法性，显得尤为重要。

再次，做好党内法规的清理工作。长期以来，我们党对此缺乏足够认识。在反腐倡廉方面，2002年中央纪委、监察部已经要求对自改革开放以来涉及反腐倡廉工作的法规文件进行一次全面清理，各地、各部门也相应开展了法规清理工作。而对于全党的所有法规，直到2012年，在中央层面才部署开展了党的历史上第一次党内法规和规范



性文件集中清理工作，并于2014年7月完成。但各地区各有关部门的清理工作目前有的还尚未展开，有的尚未完成。因此，要保证党内法规与国家法律相协调，必须在完善党内法规备案审查制度的基础上，进一步加大对现有党内法规的清理和修订工作力度。

（四）适时将成熟的党内政策法规上升为国家法律法规

由于党内政策法规不具备国家法律的权威性、普遍适用性和国家强制力，致使有些重要党内政策法规在实践中功能发挥有限。为此，要认真分析党的政策措施中哪些可以继续由党内法规来规定，哪些可以转化为国家法律，并适时地将那些经过实践检验的、比较成熟的、可以转化为国家法律的党内法规，通过法定程序向人大或政府提出立法建议，及时上升为国家法律，上升为国家意志。

第十章

加强基层党组织建设，推进基层治理法治化

“基础不牢，地动山摇”，基层治理是国家治理体系的重要组成部分，直接决定国家治理的效果和成败，基层治理法治化是全面实现依法治国的重要基础，没有基层治理的法治化，建设社会主义法治国家就难以真正实现。党的十八届四中全会《决定》指出：“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。”我们党必须从全局性、基础性、战略性高度出发来推进基层治理法治化。实现依法治国的目标，必须以基层为基本内容、基本载体和基本导向。

一、基层治理法治化是实现全面依法治国的基础

国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规



安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。从层级上可以划分为中央治理、地方治理和基层治理。基层治理是国家治理体系中的重要组成部分，基层治理的好坏直接决定了国家治理的效果和成败。

（一）基层治理的作用

基层治理之于国家治理的重要性，是由基层治理的主体、对象和内容所决定的。从主体说，基层治理的主体涵盖了党的基层组织、基层群团组织、基层政府（包括基层人大、基层行政机构和基层司法机构）和基层自治组织等各种形式；从对象说，基层治理的对象涵盖了乡镇、村庄、街道、社区，包括一切企业、机关、事业单位、社会组织、人民解放军连队等单位 and 其中的个人；从内容说，基层治理的内容涵盖了改革、发展和稳定的方方面面。基层治理主体、对象和内容的复杂性决定了基层治理是国家治理不可忽视的基础。

基层治理的直接性决定了基层治理在国家治理中的地位。基于管理的必要和方便，任何一个国家都不可能只有单一级别的政府，政府一般会分成中央和地方两大层级，而幅员辽阔、人口众多的国家，其地方政府还需要继续细分，以保证整个国家机器的正常运转，所以必须在最接近老百姓的地方设立基层政府。基层政府是与一般老百姓接触面最多、最广的一级政府，是人民能够直接感受到的政府的具体形式，也是国家与社会沟通的关键桥梁。同样的情况也体现在政党、群团组织和社会组织的设置上，为了更好地服务成员，政党、工会、共青团、妇联乃至新型的社会组织都在基层单位中普遍设有基层组织。

基层服务对象的广泛性决定了基层治理在国家治理的地位和作用。“合抱之木，生于毫末；九层之台，起于累土”。任何集体都是由个人

组成的，任何组织都是由细胞构成的，国家之大，是由全体人民组成的，基层组织虽处于管理和服务的最底层，但其对象直接指向了国家范围内的所有机构和个人，也作用于全体人民。这种广泛性决定了一切政策主张只有基层干部掌握才是真的掌握，一切公共政策只有基层单位落实才是真的落实，一切理念只有基层群众接受才是真的接受，一切管理和服务只有基层满意才是真的满意。

中国共产党历来高度重视基层治理，正如习近平所指出的：“要尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好为群众提供精准有效的服务和管理。这一要求是更好满足群众需求，提升基层治理能力，进而推进国家治理体系与治理能力现代化的重要内容。”

（二）基层治理法治化的重大意义

党的十八届四中全会《决定》从系统的观点出发，提出了“推进基层治理法治化”的要求。“推进基层治理法治化”的提出，有利于维护改革发展稳定大局，有利于完善社会主义法治国家的建设，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于改善党群关系巩固党的执政地位。

推进基层治理法治化是为改革发展稳定大局保驾护航的必由之路。当前，我国经济社会发展进入新阶段，由于城乡之间、地区之间发展不平衡，收入分配不公平和贫富差距扩大，社会结构和利益格局深刻调整，而产生的社会矛盾和问题大量存在于基层，基层化解矛盾和维护社会稳定的任务在增加。特别是随着我国城市化、现代化进程加快，城市制度结构和社会结构加速转型，城市基层治理日益复杂和任务加



大。与此同时，城市基层治理组织体系不适应性日益突出，城市法治型、服务型政府建设相对滞后，社区居民参与基层治理的积极性不高，城市基层社会矛盾和不稳定因素层出不穷，维护社会稳定成为城市基层治理方面的重要任务。面对新的形势，要密切干群关系、理顺群众情绪、解决各种纠纷、有效解决各种影响社会稳定的矛盾和问题，必须运用法治的手段，把问题解决在基层，把矛盾化解在基层。基层治理法治化有利于切实解决基层矛盾，维护社会稳定。

推进基层治理法治化是落实依法治国的必然要求。基层治理法治化是全面推进依法治国的重要的基础性工程。全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。推进基层治理法治化是推进依法治国的重要进程之一，直接影响着国家整个法治化进程。从现在到2020年这一阶段，是全面推进依法治国的关键时期，这就要求全党和各级党员干部，从全局性、基础性、战略性高度出发来推进基层治理法治化。实现依法治国，必须落实于以基层为基本内容、基本载体和基本导向。

推进基层治理法治化有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。从理论上来说，基层治理的重要性已经不言而喻，但是在现实中，基层党组织、政府和群团等所承担的重担和责任往往没能引起足够的重视。无论是管理阶层，还是平民百姓，抑或是基层组织自身，都把目光更多地投向中央或地方组织，更加强调他们的立法进程、政策制定和宏观调控，而基层组织的法治化水平、执法的严肃性、政策实施的规范性以及行为的适当性等往往不被重视，各种有法不依、执法不严的现象比较突出，甚至存在知法犯法、带头违法的现象，这就直接导致人民群众的不满。根据现代管理理论，任何现代化的治理必然更加注重公民的有序参与，更加突出扁平化的管理结构，更加强调规则的

制定和政策的落实，更加强调程序得当和行为方式的合理化。而基层治理的法治化无疑是推进治理现代化的必然选择。

基层治理法治化有利于规范治理行为，巩固党的执政基础。基层干部是联系群众和政府的纽带。党、政府和群团要走群众路线，真正将群众路线落到实处，关键还在于基层干部。他们工作在基层，生活在基层，直接与群众打交道，最了解群众，也最能影响群众。他们的一言一行，一举一动，都代表了党、政府和群团的形象。可以毫不夸张地说，基层干部是政府在群众中的“形象代言人”，是我们党执政得以落实的基础。

（三）基层治理法治化的科学内涵

基层治理法治化，是在党的领导下，在县级以上（乡镇、街道、村庄、社区等）行政区域，以及机关、企业、事业单位、群团组织等基层单位推进依法执政、严格执法、公正司法、全民守法，使基层的政治、经济、文化、社会等一切活动都纳入规范化、法律化的轨道，公民的所有行为依照法律进行。基层治理法治化的科学内涵包含以下内在规定。

基层治理法治化的大局是法治中国建设。基层治理法治化是依法治国在基层的具体实践，是依法治国的重要组成部分。法治中国的目标不能靠简单地将法治建设的任务拆解或切割为各基层组织、各行业、各部门的任务来完成，而应统筹规划、协调发展和整体推进。基层治理应紧紧围绕“法治中国建设”这个整体和大局，当出现利益冲突时应主动让位大局，反对基层组织、行业、部门将局部工作和利益置于大局和整体利益之上，搞特殊化，搞地方保护、部门保护，借口服务

地方发展设置“禁区”和“特区”，破坏社会主义法治的统一，妨碍和影响党和国家的大局。

基层治理法治化的保证是党的领导。充分发挥基层党组织在推进基层治理法治化工作中的战斗堡垒作用，加强和改进党对基层治理工作的领导，其关键是打造一支善于运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的干部队伍。基层干部在治理工作中要注意从政治思维为主转变为法治思维为主，从依政策治理为主转变为依法治理为主，从政治动员为主转变为法治动员为主。加强基层法治机构建设，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。

基层治理法治化的重点是约束和规范公权力。基层政府必须严格依据“权力清单”行使权力，法定职责必须为，法无授权不可为。基层法院和检察院应该依法独立公正行使审判权和检察权，自觉运用法律机制抵制任何党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。加强对基层政府的规范性文件进行审查和监督，保证其合法性和合宪性。通过党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等各种机制强化对基层政府行使公权力的制约。同时，基层政府应该在增进基层人民福祉方面积极作为，要以保障和改善民生为重点，加快形成政府主导、均等化、可持续的公共服务体系。

基层治理法治化的关键是激发基层社会的活力。基层具有最为丰富的生活实践，对社会问题的反映最直接、最生动。推进基层治理法治化首先要廓清国家和社会的分界，政府有所为，有所不为。坚持政企分开、政事分开，理顺政府与市场、政府与社会的关系。基层政府应为社会主体预留充分的自治空间，支持其自我约束、自我管理，保

障其自治权利,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。同时,构建基层政府与社会之间的良性沟通机制,为民众提供参与公共决策的平台和机会,提高公众参与的水平,使民众成为良好社会秩序的创造者。

基层治理法治化的基础是培育法治文化。推进基层治理法治化,必须坚决摒弃人治观念,避免将法治形式化、手段化、部门化等错误倾向。加强基层法治文化建设,将过度的意识形态教育转变为法治宣传教育,在全社会树立“法治的信仰”,尊重法律权威,坚守公平正义,确立以法治为基础的生活方式,使人们认识到法律不仅是全体公民必须遵循的行为规范,而且是维护公民权利的有力武器,增强人们学法尊法守法用法的意识。健全普法宣传教育机制,实现法治宣传教育的普遍化、常规化和制度化。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,以道德滋养法治精神,强化道德对法治文化的支撑作用。

(四) 当前基层治理法治化存在的主要问题

基层法治建设是一项长期而艰巨的任务,经过这些年的努力,取得了很大成效。但客观来看,我国基层治理法治化的水平与我国依法治国的目标任务相比还有很大差距,存在不少问题。

一是基层立法需要不断完善。当前我国基层立法冲突现象突出,下位法与上位法相抵触,或者不同部门规范性文件相互矛盾冲突,在某些领域还存在立法漏洞,已经存在的社会关系没有法律法规来调整。一些立法过多地体现部门和地方利益,为部门和地方通过自行立法谋取自身利益创造了条件。比如,随意设置审批、特别许可和收费等。

另外，一些法律法规中的具体条款已经不适应全面深化改革的要求，没有及时进行“立、改、废”，在一些基本法和单行法之间、法律法规与实施细则之间、原则规定与具体措施之间，还没有完全配套，必须抓紧研究、抓紧改。

二是群众参与基层治理落实不够。我国宪法明确规定，我国公民享有参与公共事务管理的权利，我国现行的法律法规也对这一权利进行了规范，但是在基层实践中，很多都无法落实。与此同时，在一些行政法规、规章的起草、审查过程中，往往听取基层群众意见不够，有些民主自治权利成为走形式，有些制度规范成为空壳子，有的规章制度成为一些干部手中的特权，造成群众意见很大。

三是基层行政执法和公检法力量不足。政府法制机构力量薄弱，有的县级政府法制机构只有2~3人，有的还是兼职，难以适应履职需求，有的地方的县司法局，只有牌子，机构设置、人员编制未落实。法官、检察官配置也严重不足，基层警力不足。在日常工作中存在着“小马拉大车”和顾此失彼的问题，在法制宣传、培训、指导、督查等方面往往力不从心。基层乡镇、部门单位法制机构不健全、无专兼职法制工作人员，在日常工作中存在有事无人的问题，严重制约了基层依法行政水平的快速提升。

四是基层干部法治意识淡薄。中国是一个人情社会、熟人社会，社会各方面对执法司法活动的人情干预时有发生，这种情况在基层更加普遍。部分基层干部人治思维和官本位思想仍很严重，习惯于“做工作”“讲人情”的工作方式，凭经验和个人想法做决策、下命令，甚至不懂法、不用法，有法不依、执法不严。少数行政执法人员依法行政观念有待进一步加强，有法不依、执法不严、违法不究的现象依然

严重，以言代法、以权压法、知法犯法仍然存在。行政执法人员素质参差不齐，执法程序不规范，执法水平不高，运用法律手段管理社会事务的水平和能力还有待于进一步提高，行政干预司法现象还存在，执法司法公信力还不高。

五是基层群众法治观念不强。长期以来，由于我国基层法治宣传的薄弱，普法工作还不够深入，还没有进入常态化；以言代法、以权压法、徇私枉法等现象挫伤了广大人民群众学法守法的积极性，导致有的人人身权益受到了侵害，不是先找法律，而是先找关系、开后门，或者就是上访，甚至缠访闹访；有的人犯罪了、违法了，不是从法律的角度认识到严重性，而是千方百计来找关系，甚至不惜动用财力寻求庇护，这都整体上破坏了基层群众法制意识的塑造。学法、守法、用法氛围不浓，“信访不信法”“越法违法维权”较为普遍，基层法治意识整体亟须增强。

从改革开放 30 多年的实践来看，大多成功的制度创新，都是由基层群众在实践中创造摸索出来的；诸多发展举措的出台，也呼应了来自基层的发展意愿。因此，在全面深化改革和依法治国的今天，要更加高度重视基层治理法治化。正如习近平总书记在十八届三中全会上指出的，“改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中深化。面对目前我国社会发展的各种问题，顶层和基层处于不同的视角，既需要从宏观层面建立解决问题的机制，又需要从微观层面探索解决问题的方法。对于目前进入攻坚阶段的改革，不仅需要发挥好顶层设计和基层实践各自的作用，更需要在两者之间架起桥梁，实现良性互动，更好地推进改革的深化和前行，不断取得新的更大成效。”

二、充分发挥基层党组织在推进基层治理法治化中的作用

基层党组织是基层治理法治化的领导核心，要全面推进基层治理法治化，必须发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部的法治观念和法治为民的意识，提高依法办事能力。

（一）基层党组织的定位及职能

党的组织是一个系统，包含党的中央组织、地方组织和党的基层组织。党的基层组织是党全部工作和战斗力的基础。按照党章规定，企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位，凡是有正式党员三人以上的，都应当成立党的基层组织。党的基层组织，根据工作需要和党员人数，经上级党组织批准，分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。所以，党的基层组织包括党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。

对于基层党组织的基本任务，在党章中已经做出明确规定，提出了必须履行的八条任务，但是在实际中，不同基层党组织在基层单位职能有所不同。街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织，领导本地区的工作，支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权；国有企业和集体企业中党的基层组织，发挥政治核心作用，围绕企业生产经营开展工作；非公有制经济组织中的党的基层组织，贯彻党的方针政策，引导和监督企业遵守国家的法律法规，领导

工会、共青团等群众组织，团结凝聚职工群众，维护各方的合法权益，促进企业健康发展；实行行政领导人负责制事业单位中党的基层组织，发挥政治核心作用；各级党和国家机关中党的基层组织，协助行政负责人完成任务，改进工作，对包括行政负责人在内的每个党员进行监督，不领导本单位的业务工作。

（二）基层党组织是党的全部工作和战斗力的基础

党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，也是提高党的执政能力、巩固党的执政党地位的基础。党的基层组织状况如何，决定着党的执政能力强弱，决定着执政的成效，因此必须高度重视党的基层组织的建设。

第一，党的基层组织是党的组织基础。中国共产党是由中央、地方和基层组织共同构成、相互作用的严密而完整的组织体系。在这个体系中，基层组织是基本的细胞。党通过遍布全国各地、各条战线和各个单位的基层组织，把广大党员组织起来，成为一个有统一意志、统一行动的整体。如果没有党的基层组织，我们的党员就会成为散兵游勇，党就会成为一盘散沙，就不可能有强大的战斗力和凝聚力。

第二，党的基层组织是开展党的活动的基本单位。党的基层组织担负着教育管理党员、发展新党员、执行党的纪律的重要责任。按照党章规定，所有的党员都要参加党的一个基层组织，由党的基层组织负责教育、管理和监督；党的基层组织是党员履行义务、行使权利的基本场所，党员通过党的基层组织参与党内事务的管理；发展新党员、处分违纪党员、处置不合格党员，都要由党的基层组织严格把关。因此，党的基层组织是否坚强有力，能否切实履行党章规定的职责，对



于提高党员素质，发挥党员作用，保持党的先进性和纯洁性，增强党组织的战斗力和凝聚力，都具有十分重要的意义。

第三，党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒。我们党是执政党，是社会主义现代化事业的领导核心。实现党的领导，首先要靠制定正确的路线、方针、政策，而正确的路线、方针、政策的贯彻执行，则要靠各级党组织充分发挥作用来保证，最终要通过党的基层组织的大量工作，使之变为广大党员和群众的实际行动。党的基层组织分布在工厂、农村、商店、人民解放军连队和其他社会基层单位。尽管这些基层单位的工作性质、领导体制有所不同，党的基层组织的具体职能、工作方法也不完全一样，但都是党在社会基层组织中的战斗堡垒，都要担负起宣传和执行党的路线、方针、政策的重要职责，都要团结和组织党内的干部和群众，努力完成本单位的工作任务。党的基层组织的这种作用，是党的领导在社会基层组织中的具体体现，是其他任何社会组织都无法替代的。

第四，党的基层组织是党联系群众的桥梁和纽带。党的基层组织建立在社会基层，与人民群众有着直接的、经常的、密切的联系，能够直接倾听群众的呼声，掌握群众思想的脉搏，了解群众的情绪，熟知群众的生产、工作、生活状况。因此，党的基层组织担负着直接联系群众、宣传群众、组织群众、团结群众的重任。一方面，它要及时准确地向上级党组织反映群众的愿望、要求和呼声，为领导机关的决策提供可靠的依据；另一方面，它要向广大群众宣传解释党的主张和决定，团结带领群众实现党的任务。如果党的基层组织软弱涣散，不起作用，党的意图就难以贯彻到群众中去，人民群众的意见和要求也难以反映到党的领导机关中来，党就不可能团结和带领广大群众进行

建设有中国特色社会主义的伟大事业。

（三）基层党组织是基层一切事务的领导核心

基层党组织是基层各项事业发展的领头雁，必须围绕全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党的伟大历史任务，充分发挥领导核心和战斗堡垒作用，把基层各方面的力量组织起来，凝聚人心，形成合力，推动基层各项事业的发展。

基层党组织要做发展基层经济的引领者。基层党组织要不断提高领导发展经济的能力，既要大力发展集体经济，夯实为民服务的经济基础，也要想方设法带领群众奔康致富，努力建设小康社会。

基层党组织要做推动民主建设的主导者。基层党组织要积极推进基层民主政治建设，完善基层民主治理机制，保障基层民主自治权利，维护基层群众的政治、经济、文化和社会权益。

基层党组织要做维护社会稳定的主心骨。构建和谐社会的关键在于能否及时发现矛盾，正确、妥善地化解矛盾。基层党组织要坚持以人为本，采取切实有效措施，妥善解决好基层的各类矛盾纠纷，推动社会的和谐发展。

基层党组织要做基层精神文明建设的教育引导者。和谐文化是和谐社会的重要依托和特征。基层党组织只有积极主动地营造浓厚的和谐文化氛围，才能更好地统一思想、凝聚人心，理顺情绪、化解矛盾，使人民群众安定有序、和睦相处，促进农村的和谐发展。

（四）基层党组织在基层治理法治化中的战斗堡垒作用

办好中国的事，关键在党。推进基层治理法治化，这是党中央根

据全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面推进从严治党的新形势和新部署，对基层党组织和党员干部提出的新任务和新要求。目前，我国有436万个基层党组织，共有8700多万名党员。这些基层党组织和党员干部是落实我们党的路线方针政策和各项任务的基本依靠，也是当前推进依法治国最基本、最直接、最有效的力量。

一要进一步发挥党的理论优势、政治优势、组织优势、制度优势和密切联系群众的优势，努力把基层党组织的组织资源转化为基层治理法治化的资源，把握依法治国的总目标，创新基层治理法治化制度，把法治建设落实到基层和群众。

二要把抓基层、打基础摆在更加突出的位置，加强和改进基层党组织建设，引导基层党组织围绕基层法治建设，确立工作目标、工作内容、工作方式、工作机制，着力解决影响和制约法治建设的突出问题，充分发挥出基层党组织在基层治理法治化中的领导核心和政治核心作用。

三要进一步强化基层党组织对辖区内各类组织的党建工作的领导和统筹协调。健全完善党组织和党员联系服务群众的工作体系，推动党员服务中心等服务网络建设，形成开放式、综合性、互联互通的服务体系。

四要抓好基层党员干部理想信念教育、党的宗旨教育、廉政教育和法治教育，增强基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力，切实提升基层党员干部守法、懂法、用法和护法的能力。

五要创新基层治理法治化的工作体系。以维护群众合法权益和社会和谐稳定为重点，创新工作体系。以结对帮扶困难村和联系社区为重要载体，切实改善群众生产生活条件，依法化解信访积案和矛盾纠

纷，营造和谐稳定的法治环境。

六要完善基层治理法治化保障体系。健全网格化管理，完善市民公约和村规民约，加快构建政府主导、社会参与的基层依法治理格局。以完善基层法治设施为重点，创新保障体系，切实解决基层办公场所、装备设施和经费保障等问题。

三、基层治理法治化首先要推进基层党建法治化

基层党组织是基层治理法治化的重要主体，也是推进基层治理法治化的领导力量。积极推动基层党建法治化，不仅仅是基层治理法治化的题中之意，也是实现基层治理法治化的根本保障，对于推进基层人大和自治组织依法履职、基层行政机关依法行政、基层司法机关公正司法、基层群团依法开展活动和基层群众依法参与治理具有示范效应。

（一）党建法治化是全面推进国家治理法治化的必然要求

党的建设法治化，就是坚持依法治国、依法执政与依规治党有机统一，以中国特色社会主义法治理论、法治体系、法治方式加强和改进党的建设。推进党建法治化是全面推进国家治理法治化的必然要求。

首先，推进党的建设法治化是依法治国理政的内在要求。治国必先治党，治党务必从严，从严须用法治。只有把党建设好，不断加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，才能确保依法治国的正确政治方向。党作为社会主义法治建设的领导者、组织者、实践者，

必须在宪法和法律范围内活动，严格按照宪法和法律治国理政，党员必须模范遵守国家的法律法规。各级党组织必须转变领导方式、执政方式，提高科学执政、民主执政、依法执政水平，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。

其次，推进党建法治化是加强和改进党的建设的必然要求。新形势下，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，“运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处”比过去任何时候都更为繁重和迫切。特别是一些党员干部法治意识淡薄，存在有法不依、执法不严、违法不究的现象，甚至以言代法、以权压法、违法乱纪、徇私枉法，严重削弱了党的凝聚力、战斗力和执政能力，严重损害了党的先进性、纯洁性和执政根基，更加迫切需要加快党的建设法治化进程，努力提高党员干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

再次，推进党建法治化是历史经验教训的深刻总结。经过近百年的实践探索，我们党已形成了一整套较为系统完备、层次清晰、运行有效的党内法规制度，使管党治党建设党有章可循、有规可依。历史表明，法治是党治国理政、管党治党的重器。从世界政党政治发展看，推进党的建设法治化是政党现代化的必然趋势。法治兴则政治稳、国家兴，这是当今政治文明发展的一条基本规律。

（二）新形势下基层党建法治化存在的问题

中国共产党历来重视党的基层组织建设，但党的基层组织仍然存在着一些现实问题必须解决好，否则，基层组织的先进性、广大党员的模范带头作用就发挥不出来，就会严重影响党的执政能力和先进性



建设。

第一，基层党组织软弱涣散，缺乏“五力”。其主要表现为：地位下降，缺乏领导力；职能削减，缺乏监督力；组织涣散，缺乏凝聚力；素质不高，缺乏战斗力；威信下降，缺乏吸引力。造成这些现象的原因，很大程度上源于有些基层党组织的党务工作有被边缘化的趋势，造成党务工作者要么是有心无力，要么是无心搞好党建工作。

第二，有些基层党组织的领导班子整体作用发挥不够。基层党组织的领导班子处在党和国家政权结构的基础位置，处在党的基层组织中的核心位置，所以，加强基层领导班子自身建设，充分发挥领导班子整体合力作用，显得尤为迫切和重要。但由于认识上的偏差，过去往往偏重于强调某个干部的个体能力，而对班子整体功能建设重视不够。一旦遇到复杂问题，领导班子如何能够发挥整体作用便成为当前基层党组织领导班子建设的瓶颈，甚至有时因领导班子结构不合理，产生不必要的内耗，就更难以发挥领导班子的整体作用。

第三，有些基层党组织党员队伍的党员意识淡薄，先锋模范作用不明显。党员意识淡薄主要表现在：理想信念动摇、宗旨观念不牢、组织观念淡薄、能力素质不高、作风严重退化。在革命年代，老百姓总能一眼看出谁是共产党员，但现在却往往是党员就在身边，群众却看不出来，也体会不到党员的先锋模范作用。

第四，新社会组织的党建问题。新社会组织是随着社会转型而出现的。新社会组织的党建是基层党组织建设的一个新的领域，新领域必定有新情况、新问题、新挑战。这种挑战主要来自四个方面：一是党员流动性大，党员教育与管理面临新的难题；二是组织情况特殊，党组织活动面临着新的情况；三是党建机制不顺，基层党组织建设面

面临着新的挑战；四是党建目标和任务不明确，党建工作面临着新的问题。

（三）切实加强基层党组织的法治化建设

推进基层党建法治化建设，就是推动党的基层组织依法建立、依法履职、依法开展活动，推动基层党员干部增强法制意识、规范意识和纪律意识，推动基层党组织相关法律法规的出台和制定，切实加强基层党建的规范化、制度化和法治化。

一是按法治要求提升基层党建工作水平。要坚持书记抓、抓书记，落实各级党组织书记抓党建的责任，做到述职述党建、评议评党建、考核考党建、任用干部看党建，努力形成大抓基层的鲜明导向。要坚持把推进基层党组织治理法治化、民主化、公开化作为基层党组织建设的关键措施，建立动态管理机制、综合治理机制、责任倒逼机制，巩固深化软弱涣散村党组织整顿成果，使之常态化长效化，保证基层党组织治理法治化任务的落实。要积极利用“三会一课”、党员民主评议等制度优势提升基层党建工作水平，让法制建设贯穿于联系服务群众全过程，成为党员干部的新常态，真正把党的组织活力转化为依法治国的动力。

二是以法治理念推进服务型党组织建设。要以严肃的法规、严格的程序、严明的纪律，加强基层组织带头人队伍建设，扎实抓好乡镇（街道）、社区（村）“两委”换届工作。要积极适应基层治理法治化要求，进一步优化调整党组织设置模式，突出抓好非公有制经济组织、社会组织、村转社区等社情复杂领域党建工作。推动基层党组织和党员干部联系服务群众常态化、长效化。

三是用法治手段抓实基层党员发展与管理工作。要研究制定发展党员制度，并督促各地严格落实。要按照“控制总量、优化结构、提高质量、发挥作用”的总体要求，加强党员队伍建设。要建立党代表常态化联系群众等工作制度，积极推行党代表询问制度。

四是强化主题教育增强党员法治思维。深入开展中国特色社会主义宣传教育，引导广大党员干部增强道路自信、理论自信、制度自信。深入开展党的群众路线教育实践活动，进一步坚持党的群众路线和群众工作作风。大力宣传和弘扬社会主义核心价值观，激发广大党员干部干事创业的热情。开展普法宣传活动，强化党员自身法治意识。

五是从严治党强化依规管党治党。教育引导基层全体党员干部真正把党章作为加强党性修养的根本标准，自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章。深入开展基层党员队伍专项普查工作，摸清党员底数，理顺组织关系，全面提升党员队伍管理规范化、科学化水平。教育引导基层党组织树立正确的政绩观，把抓好党建作为最大的政绩。整顿软弱涣散的基层党组织，使基层党组织依法执政、依法办事能力进一步提高。

全面推进依法治国大量任务在基层，推进基层治理法治化责任主体在基层，落实党对依法治国领导的基础性工作也在基层。基层党组织要深入学习和领会全面推进依法治国的总要求，把握基层治理法治化的内在规律，找准工作立足点、着力点和切入点，扎实做好抓基层打基础各项工作，探索走好基层党建法治化道路。



四、以基层党建法治化推动基层治理法治化

基层党建法治化是推动基层治理法治化的领导力量，但是基层党建法治化并不必然带来基层治理的法治化，也不是基层治理法治化的全部。要切实提升基层党组织推进基层治理法治化的能力，以推动党建法治化带动基层治理各个主体的法治化进程。

（一）切实保障基层人大和基层行政机关依法履职

充分发挥基层人大和基层自治组织在民主法治建设和基层依法治理中的重要作用，大力开展法治宣传教育，督促依法行政，开展执法检查，为基层营造良好的法治环境。人大要有效开展执法检查，要以维护广大人民群众的根本利益为出发点和落脚点，有针对性地开展执法检查，保证国家法律法规在基层得到正确的实施。

规范权力运行，深入推进基层行政。基层行政机关处于执法的前沿，也是最主要的执法主体，基层行政机关法治的成功与否关系着整个法治政府目标实现的程度。基层行政机关在建设法治政府中的作用是无可替代的。按照《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等规定，基层行政机关不存在任何立法权限，它无权制定法律、法规、规章，而只能依照法定的权限，发布决定和命令，制定其他规范性文件；无权设定行政许可、行政处罚、行政强制等措施。从总体上来看，基层政府在立法上基本没有自主创制的空间。基层政府所应做的就是努力践行依法行政，按照法律、法规、规章的要求，遵守法定程序，在法

定权限的范围内实施行政活动，而不得违反法律、法规、规章的规定。

要建立重大行政决策合法性审查制度。各级各部门做出重大行政决策前要将方案交本级政府、本部门法制机构或者组织有关法律专家、法律顾问进行合法性审查，未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交会议讨论、做出决策。充分发挥政府法制机构的参谋、助手和法律顾问作用，坚持政府法制机构负责人列席政府常务会议制度。政府要建立法制专家咨询机构，建立重大执法决定法制审核制度。

要全面落实行政执法责任制。建立基层政府权力清单，及时清理公布各自的执法依据和执法权限。行政执法部门要根据法律、法规和规章的立、改、废情况，及时调整行政执法职责，明确执法机构、执法岗位、执法人员的执法责任，切实做到职责清晰、责任到位。要把所属执法部门的行政执法情况纳入依法行政考核范围，定期组织评议考核，并对考核结果进行通报。健全行政执法过错责任追究制度，对不履行、违法履行或者不当履行法定职责，致使公民、法人和其他组织合法权益受到损害、造成不良后果的，要严格依法追究有关责任人员的责任。

要全面推进政务公开。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。基层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。重点推进与群众切身利益相关的信息公开，全面推进行政权力依法规范公开运行。要规范行政执法自由裁量权，坚决杜绝个别执法部门钻法律的空子，以权谋私。



（二）加强基层法治机构和队伍建设

加强基层法治机构建设，着力解决法治机构设置不完善、法治机构队伍不稳定和人员配备不足、法治工作物质装备和经费保障机制不健全、行政执法监督工作不到位等问题，努力提高基层法治机构工作能力。加强基层人民法院、检察室、公安派出所、司法所等派出机构建设，建立农村基层大法治网络，整合县一级公检法司力量，组建县、乡、村三级联动的法治网络。在边远乡村设立便民诉讼站、诉讼联系点并选聘诉讼联络员，在人口相对集中的地方设置巡回审判点，大力推行巡回收案、办案，最大限度服务群众。

建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。积极创新社会治理方式，提升预防、化解社会矛盾的水平。要把源头治理、动态管理、应急处置结合起来，完善矛盾纠纷排查、预警、化解、处置机制，变事后处置为事前预防，变治标管理为治本管理，努力掌握预防化解社会矛盾主动权。要创新和完善社会管理的各种机制，建立健全重大决策社会风险评估机制，努力在改革发展中解决矛盾，促进经济社会发展。继续强化人民调解中心，按照“统一受理、集中梳理、归口管理、依法办理、限期处理”的原则，发挥和强化人民调解中心组织听证对话、社会舆情研判、稳定风险评估、指导重大纠纷排查调处等综合功能。要以法治为依据健全完善处理社会矛盾和冲突的机制，构建民意吸纳和利益制度化表达机制，探索建立听证、评议、监督、举报、行政效能考核等多种形式的表达诉求渠道，保障城市居民的知情权、咨询权和监督权。结合农村社会建设，拓宽农村社情民意表达渠道，建立健全矛盾纠纷排查调处机制，依法妥善解决农村社会的苗头性、倾向性

问题。

深入开展队伍素质教育和专项业务、岗位技能培训，完善干部考核评价机制，坚持从严治警，改革管理制度，努力提高整体素质。基层法制工作人员从事的工作内容，比一般的公务员要求更高，专业性更强。这一职业群体必须共同经过系统学习而获得法律理论知识、法律思维知识以及法制工作能力方面的一致性。对法制工作人员的准入条件做出明确规定，为他们提供良好的工作和生活条件，使他们成为全面推进依法行政工作的主力军和政府法制工作的业务骨干，力争成为优秀合格的政府领导的法律顾问和参谋、助手。

在基层，也必须防止干部干预司法活动、插手具体案件处理。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。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。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检验。

积极推进法治干部下基层活动。开展好法治干部下基层活动是推进基层治理法治化的有效途径。要积极引导、推荐优秀法治干部到基层挂职、任职或驻地服务，为他们在基层工作创造条件，帮助协调解决困难。扎实推进信访接待下基层，有效利用“信访接待日”等形式，做好干部带案下访、专题接访、重点约访等工作。深入开展“法律援助服务为民”主题活动，建立便民化法律援助服务体系，加强法律援助工作站和法律援助队伍建设，扩大法律援助范围，提高法律援助质量。

（三）支持群众依法参与公共事务，规范基层民主发展

要大力支持和保障基层群众参与公共事务的权利。在基层政府发展公众参与的过程中，首先要在决策中允许公众的参与，重大决策在决定之前应予以公布，接受公众的评价，通过举行座谈会、听证会、论证会等形式广泛听取公众和专家的意见。其次，在具体的行政执法过程中，要允许当事人进行申辩，听取当事人的意见，而不得因当事人的陈述申辩对其做出更为不利的处理。公众参与有利于基层政府收集到更多的信息，进而做出更为合理、科学的决定；公众参与也有利于私人对行政决策、行政决定的理解，提高行政的可接受性，从而有助于消除行政政策、行政决定在执行中的障碍，保证行政政策、行政决定的顺利贯彻执行。当然，无论是在决策还是执行过程中，要发动公众参与，就必须按照《政府信息公开条例》的规定公开政府信息，一方面确保公民知情权的实现，另一方面也为公众参与提供可能性。

除此之外，基层政府还可以开拓公众参与的形式，只要其不违反法律的规定即可，无须法律的授权。我国宪法第二条第三款规定：“人民依照法律规定，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。”现行的法律中对公民的“创制权”并没有明确的保障。基层政府可以广泛吸纳公众对各种制度、机制、项目的建议，可以为公众的创制提供资助和其他形式的帮助。另一方面，对公民的“复决权”也没有很好的保障。公民虽然通过人大代表以及公务员参与社会 and 行政管理，但仍然是不够的。在某些特定的重大决策上，可以由全县、全乡选民通过协商民主决定，拓宽公众参与的形式，逐步锻炼公众参与的能力。



(四) 增强基层干部法治观念和依法办事能力

贯彻依法治国，推进基层治理法治化，关键要解决干部“以言代法、以权压法、徇私枉法”的问题。在基层，出现干部违法的事还甚多。其原因在于，党员干部法律意识不强，法治思维能力差，依法办事能力不足，特别是农村基层干部，自身文化素质不高，法律意识薄弱，缺乏依法办事能力。基层干部对法治的了解和实际行为表现为：不懂法，一些基层干部对于法律基本处于无知状态，他们没有进行系统的学习，不知道我国现行法律有哪些，碰到问题不知道该依照哪些具体法律解决，甚至不知道应该怎样寻求法律支持，如何依法解决问题；不学法，自改革开放以来，一些党员干部把发展经济建设放在首要地位，各级领导也都要求把 GDP 作为首要的考核指标，忽略了其他方面的考核，党员干部对学法普遍不感兴趣，无心学法，也不挤时间学法；不守法，我国基层的矛盾纠纷很多情况起因于干部不尊法守法，例如，在拆迁征地方面无视法律的有关规定，忽略公民的个人权利，为了一己之利，损害他人利益，严重损害了党群关系；不依法办事，坚持党的领导和坚持依法办事是并行不悖的原则，党的领导也要以法治为保障，但一些基层干部觉得依法办事麻烦，他们也没有依法办事的能力。

基层干部每天直接与人民群众面对面地发生具体行政行为，基层干部能否依法执政、依法办事，直接影响着法律在群众中的威信，直接影响着群众对民主法治建设的信心。面对新形势、新要求，要切实把握增强广大基层干部的法治观念、提高依法办事能力作为一项重点任务。一是要增强基层干部法治观念、法治为民的意识。积极培育和树

立法律意识和法律信仰，认真学习中央关于全面推进依法治国，建设社会主义法治国家的决策部署，学习掌握中国特色社会主义法律体系，自觉运用法治思维和法治方式推进各项工作。二要加强制度建设，及时把工作过程中的成熟做法上升为法律制度和 Work 规范，切实把司法行政工作纳入法治化、制度化、规范化的轨道。三要坚持依法决策、科学决策，创新群众参与方式，充分利用公开征求意见、召开听证会等方式，广泛听取群众意见，集中民智、汇聚民意，增强决策科学性、可行性、有效性。在制定出台政策措施、组织实施项目、安排部署工作时，要对是否合法合规进行论证，确保重要决策和改革措施符合法律法规的规定。四要深入推进公正廉洁执法，切实规范执法行为，强化执法监督，严格落实执法责任，增强执法公信力。

（五）深入开展普法教育，不断增强群众法治观念

加大普法宣传力度，充分利用各类中心、展馆、公园、广场、街区、长廊等场所建立法治文化阵地；广泛开展法律进村庄、进社区、进企业、进工地、进学校等专项宣传活动，努力提高法制的社会影响力；大力宣传基层法治建设中的先进典型，通过各种形式交流好经验好做法，不断激发法治干部下基层的积极性、主动性和创造性。

一是实现法治宣传教育常态化。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，对普法工作实行量化考核，促使各级各部门对普法工作常抓不懈。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。

二是突出法治宣传重点对象。各级各部门要紧密结合党委、政府

中心工作和部门实际，大力宣传与人民群众生产生活、经济社会发展软环境建设、招商引资等密切相关的法律法规。以领导干部为重点切实抓好公职人员、青少年、企业经营管理人员和农民的法制宣传教育。

三是创新法治宣传教育方式方法。要充分发挥电视、网络以及微博、微信等新媒体的作用，加强和改进法制宣传。组织干部群众参加法院的公开审判、集中执行等法制实践活动，通过典型的、有影响力的案件讲法，向群众进行生动形象的法制宣传教育；要充分发挥律师、公证、仲裁、基层法律服务、法律援助等法律服务中介组织的法制宣传教育功能，通过举办法律咨询活动、设立法律咨询站等法律服务方式，解答群众的法律问题，传播法律知识。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。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。

后 记



党的十八届四中全会召开后，全面依法治国成为一个热门研究课题。2015 年年初，承蒙湖南人民出版社的盛情邀约，于是有了我们这本书的写作。

本书是集体合作的产物，由许耀桐设计章节、审编大纲，参加撰写的有：许耀桐（绪言、第一章、第二章）、刘燕（第三章）、曹胜（第四章）、胡仙芝（第五章）、傅景亮（第六章）、包雅钧（第七章）、刘祺（第八章）、余茜（第九章）、刘伟（第十章）。朱立恒参加了本书部分章节最初的写作。全书最后由许耀桐统修统纂。

在本书付梓之际，我们衷心感谢湖南人民出版社李声笑副社长和黎晓慧主任为此书而付出的辛劳。

作 者

2015 年 6 月

YIFA ZHIGUO

ZENYANG JIANCHI DANG DE LINGDAO

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。

——习近平

ISBN 978-7-5561-1221-0



9 787556 112210 >

定价：32.00元