

法治中国

中国法治进程

葛洪义等 著

当法治中国成为社会共识，

本书用“中国法治变迁史”中的“五大巨变”讲解共识形成的必然；

当法治中国成为当代热点名词，

本书以通俗语言阐述“热点”背后的深刻。

南方出版传媒
广东人民出版社

获2014年度国家哲学社会科学基金重点项目“中国地方治理与法治发展
问题研究”（批准号14AZD015）课题经费资助

法治中国

中国法治进程

葛洪义等 著

南方出版传媒
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

法治中国：中国法治进程 / 葛洪义等著. —广州：广东人民出版社，2015. 8

ISBN 978-7-218-10033-3

I. ①法… II. ①葛… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国
IV. ①D920. 0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 048285 号

FAZHI ZHONGGUO: ZHONGGUO FAZHI JINCHENG

法治中国：中国法治进程

葛洪义等 著

版权所有 翻印必究

出版人：曾莹

出版策划：葛洪义 顾润清 卢家明

责任编辑：卢雪华 黎捷 曾玉寒

责任技编：黎碧霞

封面设计：刘凇 [广大迅风艺术]

出版发行：广东人民出版社

地址：广州市大沙头四马路 10 号（邮政编码：510102）

电话：(020) 83798714（总编室）

传真：(020) 83780199

网址：<http://www.gdpph.com>

印刷：珠海市鹏腾宇印务有限公司

书号：ISBN 978-7-218-10033-3

开本：787mm × 1092mm 1/16

印张：19.25 字数：280 千

版次：2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

定价：58.00 元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与出版社（020-83795749）联系调换。

售书热线：(020) 83721479 83785240

序 法治中国：依法治国决策的形成

李步云^①

葛洪义教授牵头组织编写了一部面向公众的《法治中国》普及读物，这是一件很有意义的事情。他是我的博士研究生，了解我曾亲历了我国依法治国决策形成过程中的一些重要事件，希望我写出来，作为这本书的序言。

党的十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，勾勒了法治中国的顶层设计和未来愿景，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。那么，依法治国这一决策在中国新时期法律史上是如何提出的，它经历了怎样的进程，其中又有哪些重要的节点性事件？

^① 李步云，中国社会科学院荣誉学部委员。本文由李步云教授口述，宋尧玺博士整理，经李步云教授审订。

在经历了“文化大革命”之后，我国法制遭到了极大破坏，党心、民心对“法”有着强烈需求。党的十一届三中全会拨乱反正，开启了重新树立法制权威的新时期，并提出“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的法制十六字方针。在这个背景下，当时理论界主要是法学界展开了“法治”与“人治”的大讨论，其中发生了“法治论”“结合论”和“取消论”这三大派别的激烈论争，为中国学术史上所罕见。这三大派别的争论可以看作我国法治实践的早期理论准备过程。“结合论”的观点是，“人治”和“法治”都有必要，两者应结合起来；“取消论”认为，“人治”与“法治”是西方的一种提法，不科学，有片面性，有副作用，“我们用‘建设社会主义法制’就行了”；作为一种治国理论，“法治论”认为，一个国家能否长治久安和兴旺发达，关键的、决定性的因素和条件，是要依靠建立一个良好的、有权威的法律和制度，而不在于一两个领导人是否贤明。作为一种治国原则和制度，法治论主张国家要有良好的特别是要有极大权威的法律和制度。

“法治”与“人治”大讨论中的“讲法治，反对人治，倡导依法治国”的观点很快得到了党中央的认同。于是，1979年9月9日，党中央的64号文件《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》强调，刑法等七部法律通过后，“它们能否严格执行，是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”。这是新中国成立后包括党的十一届三中全会以来，在党和国家的重要文件中第一次使用“法治”这一概念。同月，我和王德祥、陈春龙在中国社会科学院召开的“庆祝中华人民共和国成立30周年学术讨论会”上提交《论以法治国》的论文。这篇文章从观念更新和制度变革两方面详细论述了要在我国实行以法治国的方针。法学界普遍认为，这是第一次明确提出要在我国实行依法治国，并从理论和实践上做了系统论述的文章。《光

明日报》在征求中央法制工作机构一些同志的意见后决定发表全文，但认为“依法治国”口号中央尚无此提法，就以“要实行社会主义法治”为题，在1979年12月2日摘要发表，社会反响很大。

1980年11月22日，《人民日报》发表了一篇总结江青反革命集团审判经验的文章，题目叫《社会主义民主与法制的里程碑》。这篇文章总结了五个经验或者说五个法治原则：司法工作的独立、司法工作的民主、实事求是、革命人道主义以及法律面前人人平等原则。并明确提出，这次审判标志着我们国家已经走上依法治国道路。该文最后指出，“对林彪、江青反革命集团的审判，是我国民主和法制发展道路上的一个引人注目的里程碑。它充分体现了依法治国的精神，坚决维护了法律的权威，认真贯彻了社会主义民主和法制的各项原则，在国内外引起了强烈反响，具有除旧布新的重大意义。”这也是最早提“依法治国”的重要中央文献。紧接着，1982年我在《光明日报》上发表的一篇文章《党组织要在宪法和法律范围内活动》，被党中央采纳写进了党的十二大报告和新的党章，强调所有社会组织、所有公民都要维护宪法权威，依照宪法办事，强调党要依法办事。这表明，依法治国为我们全党所共同认可，成为全党和全国人民的共识。我国1982年宪法在序言的最后一段这样强调要维护宪法与法律的尊严和权威：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。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。”

二

“法治”与“人治”的论争直到90年代中期后才基本告一段落。“依法治国”最早写入党的文献是在1996年2月8日，中共中央政治局听取了中国社会科学院法学研究所课题组关于“依法治国”的讲

座，江泽民同志作了《实行和坚持依法治国，保障国家的长治久安》的重要讲话之后开始的。1996年3月八届人大四次会议的一系列文件包括《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》，已经郑重地将“依法治国”作为一项根本方针和奋斗目标确立下来。十五大召开前夕，我和王家福、刘海年商量，应借这次机会将“法制国家”改为“法治国家”，于是决定给中央领导提供几份参考材料，其中一份就是江泽民同志于1989年7月26日接见中外记者时关于“法治”与“人治”问题的讲话，“我们绝不能以党代政，也绝不能以党代法。这也是新闻界常讲的究竟是人治还是法治的问题，我想我们一定要遵循法治的方针”。

1997年党的十五大报告，对依法治国方针的科学含义、重大意义和战略地位，作了全面而深刻的阐述。1999年3月又将这一治国方略和奋斗目标庄严地记载在宪法中。也就是说，党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，以及1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，把“依法治国”正式写入宪法，这二者是“依法治国”进程的第一个里程碑。这个里程碑的意义在于，党的十五大通过党内民主程序正式将“依法治国”写入党内的文件，正式将“依法治国”提升到“治国方略”的战略高度，而1999年“依法治国”入宪则表明“依法治国”方略已由党的主张上升为国家意志。“依法治国”，根据人类的共同经验和中国的具体国情，它的具体内涵包括以下十项：法制完备、主权在民、人权保障、权力制衡、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序正当、党要守法。

党的十六大提出了政治文明的概念。这是一个重大的发展，因为以前党的文件都是物质文明、精神文明两大文明一起抓。政治文明概念的提出，把民主、法治、人权放到政治文明的范畴，把民主法治提高到一个战略的高度，与物质文明、精神文明并列。2004年宪法修改时将“国家尊重和保障人权”写进了宪法。这是对法治概念的一个重要发展，法治是保障人权的重要手段。

党的十七大重要的贡献是科学发展观的提出。科学发展观提出“必须坚持把发展作为党执政兴国的第一要务”，本质和核心是以人为本，这两点对法治国家建设非常重要，因为如果没有经济基础，其他都谈不上。如果没有富强，政治文明、精神文明、生态文明都受影响。以人为本说明法治建设还是要依靠人民，为了人民，这是一个非常重要的法治理念和法治精神。因为法律归根结底是为老百姓服务的。从这两点上来说，科学发展观为依法治国建设提供了一个指导思想。

三

究竟什么样的中国才是“法治中国”？应从哪些方面推进？全面落实应该从哪些方面落实？我将这些问题的答案总结为八条：一是人大民主科学立法。尽管目前我国的法律体系已经基本建立，但是仍然需要不断地“立、改、废、释”，这在任何一个国家都是一个常态，社会在不断地变化，更需要经常“立、改、废、释”，体现法律不断完善的过程。二是执政党要依法依宪执政。“依法治国”首先是依宪治国，依法执政的根本是依宪执政。三是政府要依法行政。四是社会要依法自治。五是法院要独立公正司法。六是法律监督体系要不断完善。七是法律服务保障体系要健全。八是法治文化繁荣昌盛。这就要求广大干部群众要信法、守法，对法律有敬畏的心理，既崇敬它，又害怕它，把法律看作神圣不可侵犯的。

在法治中国的建设上，党的十八大报告强调“法治是治国理政的基本方式”，把法治作为治国理政的基本方式，提到这样一个战略高度，过去没有。除此之外，中央又提出了一系列新的概念及重大举措，比如，十八大提出“弘扬社会主义法治精神，树立社会主义法治理念，增强全社会学法尊法守法用法意识”，提出“领导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、维护稳定能力”，并且提出了法治中国的总目标：全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。

十八届三中全会为了贯彻全面落实依法治国方略，提出法治中国建设，从维护宪法法律权威、深化行政执法体制改革、确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度等五个方面提出了具体要求。十八届三中全会全面深化改革的决议涉及方方面面，把治理国家的现代化作为总目标。我们知道，十八届三中全会解决的是全面深化改革的问题，其中也包括法治方面的改革。这些改革用法治来保证它，将改革纳入法治的轨道，用法治保障改革措施。在这个背景之下，确定了十八届四中全会以“依法治国”作为全会的主题，全面落实十八大“依法治国”的总方略。十八届四中全会揭开了建设法治中国的新篇章，是中国实行依法治国方略的第二个里程碑的关键性标志，它描绘出了建设法治中国的宏伟蓝图，为我们指明了建设法治中国的明确方向。今后，全党和全国人民的任务就是要认真落实四中全会的要求，加快建设法治中国，为实现中华民族伟大复兴的中国梦提供坚强保障。

随着形势的发展，尤其是对依法治国认识的深化，依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，必须全面推进依法治国。

2014年11月20日

前 言

这是一本写给普通老百姓的关于法律、法治、法治中国的书。

从1978年的中共中央十一届三中全会算起，中国法治建设已经走过了37个年头。其间，国家政治、经济、文化、社会各领域都发生了许多重要变化。老百姓的生活也发生了诸多改变。我们希望告诉大家，在这些改变中，法律起了什么作用。

2014年10月20—23日召开的中共中央十八届四中全会，做出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），号召全党“向着建设法治中国不断前进”。我们还希望通过这本书告诉大家，这个《决定》与我们之间有什么关系，以及法治中国对我们今后生活可能产生的影响。



在我们的经验中，两个孩子打架，告状的，总是打不过别人的。可见，讲道理，是弱者的武器。弱者能够受到保护和尊重的社会，才可能是一个文明的社会。在平等的社会中，才可能形成讲道理的氛围，因此，文明、平等、法治是相关联的。法治中国，就是建设一个人人

讲理的文明、平等的中国。

与文明相对的是野蛮，与平等相对的是不平等，与法治相对的就是人治。

从字面看，法治中国就是要使中国法治化，或者，将中国建设成为一个法治的中国。具体说，则是努力使每个中国人都可以、都能够、都必须生活、工作在依法办事、照章办事的环境中，无论出生、信仰、民族、宗族、性别、贫富等，所有人在法律面前都一律平等。彼此平等、相互尊重、和谐共存、法律至上。法治中国就是要将一个人治的或者法治程度不高的中国，建设成为一个法治的中国。历史上的中国，缺乏法治的传统，人治思想根深蒂固，源远流长。法治中国意味着一种社会转型，从人治社会转向法治社会；也意味着一种政治转型，由人治政治、青天政治转为法治政治、法治国家。

法治是一项关乎所有人的世俗的事业。法治，即法律的统治，指每个人都要按照规则、规矩办事。既然如此，涉及衣食住行、柴米油盐的百姓生活，日常交往的大众社会关系，也自然离不开法律。古人说，没有规矩，不成方圆，大体也是这个意思。实际上，守规矩并不是一件容易的事，守规矩，首先就是要依照规则、法律讲道理。通常，按规则办事、讲道理的一般前提是：大家力量是均等的，或者实力不相上下。如果两个人之间实力相距太大，例如贫富差距、职务差距过大，处于优势状态的人，一般是不愿意与处于劣势的人讲道理的。地位低下的人也不谋求与地位高的人讲道理，而是努力使自己成为人上人。在中国古代，传统上的等级特权社会就是按照这个逻辑形成的。所以，守规矩、讲道理，是非常不容易的，是特定社会历史发展到文明阶段的产物。其次，守规矩，就要尊重他人的行为自由选择权，这也是对人的基本信任和尊重。照规矩办事，意味着把按不按规矩办事的权利交给了行为人，意味着每个人都有选择自己行为的自由，都要具有为自己行为负责的担当。守规矩的社会，就是一个人人各负其责而不是别人为自己负责的社会。

按规则办事，必然要求处于强势地位的一方，尊重弱者的行为选

择权，相信每个人都可以基于自身利益的考量做出合理的选择，并通过对错误的选择行为进行惩戒构建社会秩序。因此，推进法治中国建设，当其他历史条件已经具备时，关键就在于执政党，在于中国共产党能否顺应时事，继续坚定不移地依法办事，在于精英荟萃的执政党能否带头守法，开创中国社会转型的新历史。

党的十八届四中全会做出了历史性的选择。

二

从社会转型的角度看，法治中国无疑是中国历史上的一件大事，也是中国共产党与时俱进，做出的一次历史性的重大选择。

《决定》明确提出：“依法执政是依法治国的关键。”中央认为，在新的历史时期，“我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有”，依法治国，关系到“我们党执政兴国”，关系到“党和国家长治久安”。因此，全党必须统一思想，通过全面推进依法治国，促进国家治理体系与治理能力的现代化。全面推进依法治国，要“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”，其中，关键是依法执政。党必须坚持依法执政，努力提高自身的执政能力和执政水平。

针对那种把党的领导与依法治国对立起来的观点，《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”。法治是约束权力的，从这个意义上讲，推进依法治国，必然要求“党必须在宪法法律范围内活动”，但在中央看来，这与坚持党的领导并不矛盾。党必须学会并善于运用法律管理国家各项事务，具体说，就是坚持党领导立法、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，依靠社会主义法治，实现党的领导。

十八届四中全会把党的建设与法治建设统一起来，这是对十一届三中全会以来党所推动的社会主义法治建设的一次重要发展。

1949年，中国共产党成为执政党后，在相当长的一段历史时期里，是不重视法治建设的。错误地把阶级斗争作为全党的主要工作任务，依然采用疾风骤雨式的群众运动作为阶级斗争的主要手段。当时党和国家的主要领导人毛泽东公开表示，自己是和尚打伞，无法无天。在这种思想指导下，我国爆发了灾难性的“文化大革命”，“砸烂公检法”“踢开党委闹革命”，国家体制被严重破坏，国家机关被瘫痪，国民经济陷入崩溃的边缘，社会秩序陷入混乱。一大批党和国家的重要领导干部，包括当时的国家主席刘少奇，后来的党的第二代领导集体核心邓小平，现任中共中央总书记习近平的父亲习仲勋，在没有任何法律手续的情况下被打倒、关押，被剥夺了人身自由。至于普通的机关干部、一般群众，包括当时的所谓“地富反坏右”、青年学生、无辜工人农民，许多人都惨遭凌辱。作为中华人民共和国的公民，没有私有财产，没有行为自由，甚至没有思想自由。有的人仅仅因为在私人日记中表达了一些对时局的看法，就被打为现行反革命而遭到关押；有的人因为失手打落了毛主席的石膏像而成为现行反革命；还有许多响应领袖号召的群众，在武斗中丧失生命。

“文革”结束之后，党中央痛定思痛，果断终止了这种“无法无天”的局面。党的十一届三中全会在做出党和国家工作重点转移到经济建设上的重大决策的同时，明确提出要“加强社会主义民主，健全社会主义法制”，采取措施，恢复秩序。1979年召开的五届全国人大二次会议上，《刑法》《刑事诉讼法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》以及《中外合资经营企业法》等7部法律面世，开启了中国共产党执政历史上的法治建设。

1984年10月20日，中共中央十二届三中全会一致通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，我国的改革从农村走向城市，对外开放，对内搞活，重视价值规律，建设社会主义商品经济体制。这是我国经济体制改革的一个纲领性文件。之后，启动了轰轰烈烈的全国

经济体制改革。针对改革中存在的问题，1986年1月17日，邓小平同志在中央政治局常委会上讲话说：“搞四个现代化一定要有两手，一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。党纪、国法都是法。”这时，法治建设在党的领导人看来，还是保证经济体制改革顺利进行的重要措施或者说重要手段。

1996年2月，时任中共中央总书记的江泽民同志在中南海主持第三次法制讲座（本次讲座的主题是“依法治国，建设社会主义法制国家”）时指出，依法治国是社会进步、社会文明的一个重要标志，是我们建设社会主义现代化国家的必然要求。坚持依法治国，就是使国家各项工作逐步走上法制化和规范化。同年3月，“依法治国，建设社会主义法制国家”，被载入了《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》。1997年9月，江泽民同志在党的十五大报告中进一步把依法治国提到治国方略的高度，明确提出了建设社会主义法治国家的目标。他指出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。”

三

之所以说党的十八届四中全会《决定》是对十一届三中全会以来所推动的社会主义法治建设的一次重要发展，就在于《决定》的重点放在了依法执政上，在于中央通过总结我国法治建设正反两方面的经验提出，依法治国的关键是依法执政。《决定》中，不仅阐述了依法执政的必要性、重要性，而且，重点阐述了如何将依法执政贯穿到全面推进依法治国的整个过程中。具体措施是：

第一，党必须管党，党要依法管党。党既要在宪法法律内活动，又要构建更为严格的党内法规体系约束党员行为。《决定》提出必须完善党内法规体系，“依法执政，即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”。同时，把党内法规列为中国特色

社会主义法治体系的组成部分。这一决定凸显出中央准备按照规则管理党内事务的决心，要求全党都要按照规矩办事。以往，由于中国共产党的执政者身份，坚持党的领导与依法办事之间始终存在一些理论上没有梳理清楚的地方。法律是不调整党内事务的，党的决策过程以及党委领导人大、政府、政协的具体方式，都不在法律规范的范围之内。《决定》则明确了依法执政的指导思想，填补了长期以来法律调整的这一空白领域。

第二，依法实现党的领导。《决定》要求各级党委必须学会并善于在法治体系的框架内行使领导权，要“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”。党的领导不是直接指挥各级党员干部开展工作，而是把自己的意志上升为法律，转化为国家意志，通过组织全党依法办事，维护中央权威，维护全党全国团结统一。

第三，党领导立法。立法工作必须坚持党的领导。《决定》要求，凡是涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定；国家根本大法宪法的修改建议，由党中央向全国人大提出；法律制定和修改的重大问题，全国人大常委会党组向党中央报告。立法与改革决策要衔接，重大改革必须于法有据，当法律不适应改革需要的时候，应该修改法律，法律没有修改之前，还要依法办事。对不成熟的改革措施，可以用授权的方式进行试验。未获得授权，则必须依法办理。

第四，党保证执法。《决定》要求：各级政府必须在党的领导下，在法治轨道上开展工作。党委要领导行政机关依法办事，《决定》明确提出，行政机关要坚持“法定职责必须为、法无授权不可为”，行政机关不得法外设定权力。故此，推行政府权力清单，把各级政府、政府各个部门的职权、权力向社会公示，职责范围内的事情必须做好，法律没有设定的权力不许行使。中央与地方以及各级地方政府之间的事权关系也要法律化，用法律手段解决中央与地方、地方各级政府之

间的权力配置问题。而且要求，政府的各项决策必须经过合法性审查，未经合法性审查，不得提交讨论；各级政府都要配备法律顾问，为此，要求建立公职律师制度，保证重大执法决定都要经过法律审核。对普遍存在的行政自由裁量，要求建立行政裁量权基准制度，以量化行政裁量标准。把加强对政府内部权力的制约，作为强化对行政权力制约的重点，包括财政资金分配使用、政府投资等，都要进行制约，制约的方式为分事行权、分岗设权、分级授权，建立完整的行政权的权力制约制度，保证行政机关依法行政。

第五，党支持司法。《决定》要求各级党政机关、领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。为了避免领导干预司法，要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。民告官的行政诉讼中，行政机关负责人要出庭应诉；对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要加强惩戒，完善惩戒制度。为使司法机关确实能够独立依法履行职责，《决定》要求：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。为使司法机关不受同级党委政府干预，计划建立巡回法庭，各地也要尝试建立跨区域的法庭；为使司法机关免受上级司法机关的干预，计划改革审级制度，一审二审再审之间要有分工，上级司法机关不能代替下级司法机关的工作；理顺公检法的关系，推进以审判为中心的诉讼制度改革；强调健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。

第六，党带头守法。《决定》强调，一方面，要进一步强化领导干部学法守法意识，要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。另一方面，在工作中，各级党委、党员干部要自觉强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现

实的利益问题。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

第七，抓好队伍建设。在法治工作队伍建设方面，《决定》明确提出，要把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。法治专门队伍必须正规化、专业化、职业化，要提高法律职业素养和专业水平。为此，一方面要建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度，使其区别于一般公务员，以强化其正规化、专业性、职业化。另一方面，要从法学教育入手，由中央直接确定相关教育内容，编写核心课程教材，纳入司法考试，加强法治工作后备队伍建设。特别提出要加强律师行业党的建设，扩大党的工作覆盖面，切实发挥律师事务所党组织的政治核心作用。

第八，在党自身建设方面，提出“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”。谆谆告诫全党，“各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法”。并且准备建立一系列工作制度，保证各级党委、党员干部能够依法办事，例如，（1）“党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责”。（2）在坚持政法委员会体制的同时，要求“各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度”。（3）对党内法规体系建设及相关的制度安排，也有所要求，要“加强党内法规制度建设。党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。党章是最根本的党内法规，全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系”。（4）党内工作也要依法依规，要“依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、