

高等院校十二五规划教材

形势与政策

蒋小平 主编



郑州大学出版社

高等院校十二五规划教材

形势与政策

蒋小平 主编

郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

形势与政策/蒋小平主编. —郑州: 郑州大学出版社,
2015.8

ISBN 978 - 7 - 5645 - 1758 - 8

I. ①形… II. ①蒋… III. ①时事政策教育 - 高等
学校 - 教材 IV. ①D643

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 192745 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人: 张功员

全国新华书店经销

郑州市诚丰印刷有限公司印制

开本: 787 mm × 1 092 mm 1/16

印张: 12.75

字数: 302 千字

版次: 2015 年 8 月第 1 版

邮政编码: 450052

发行部电话: 0371 - 66966070

印次: 2015 年 8 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5645 - 1758 - 8

定价: 25.00 元

本书如有印装质量问题, 由本社负责调换

作者名单

主 编 蒋小平

副主编 李立群 祁洋波 胡忠玲

雷 荣 李春霞 王永红

前 言

形势与政策教育是高等学校学生思想政治教育的重要内容。形势与政策课是高等学校思想政治理论学习的重要组成部分,是对大学生进行形势与政策教育的主渠道、主阵地,在大学生思想政治教育中肩负着重要使命,具有不可替代的作用。加强形势与政策的教育,可以帮助大学生开阔视野,审时度势,把握时代的脉搏,全面正确地认识党和国家面临的形势与任务,提高认识、分析、判断形势的能力,理解、执行和拥护的党的路线、方针、政策,增强实现改革开放和社会主义现代化建设宏伟目标的自信心与责任感。

为了贯彻落实《中共中央宣传部、教育部关于进一步加强高等学校学生形势与政策教育的通知》精神,适应国内国际形势的深刻变化,应对社会经济生活的瞬息万变、信息化的不断深入,适应伴随着青年学生获取信息的渠道不断扩大对大学生开展形势与政策教育的难度加大等客观环境条件,我们根据教育部2015年“形势与政策”教育教学要点并结合高等院校学生实际,着眼于全面提高大学生形势与政策的实效性,组织了工作在教育教学一线的同志们编写了这本《形势与政策》。本书根据党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验,结合我国改革开放和社会主义现代化建设的形势、任务和发展成就,介绍了当前国际形势与国际关系的状况、世界重大事件及我国政府的原则立场、我国的对外政策等,供广大师生教学和学习使用。

本书编写人员具体分工:蒋小平编写了第一讲一、二;李立群编写了第二讲、第六讲;祁洋波编写了第四讲、第五讲;胡忠玲编写了第三讲、第八讲;雷荣编写了第十讲;李春霞编写了第七讲、第九讲;王永红编写了第一讲三、四。全书由主编负责编写提纲、审阅书稿和统稿。

在编写过程中,编者引用和参考了大量时事文献资料,在此,向本书所吸收和借鉴文献资料的作者表示衷心的感谢!由于编写时间仓促,编者水平有限,书中疏漏与不当之处在所难免,敬请广大读者批评指正。

编者

2015年7月25日

目 录

第一讲 解读十八届四中全会	1
一、十八届四中全会的基本情况	1
二、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》内容解读	4
三、十八届四中全会实现了法治的战略部署	10
四、走中国特色社会主义法治道路	12
第二讲 中国经济新常态	17
一、中国经济新常态的国内国际背景	17
二、深度解读经济新常态	21
三、关于中央经济工作会议	27
四、中国经济新常态的政策应对	32
第三讲 加快推进农村改革 促进农业发展	37
一、中国农村改革回眸	37
二、深刻理解农业现代化是国家现代化的基础和支撑	42
三、重点坚持把保障国家粮食安全作为首要任务	49
四、准确把握新型城镇化对农业现代化的辐射带动作用	52
第四讲 努力实现祖国统一	60
一、习总书记针对两岸关系发展的新形势新特点做出的重要论述	60
二、习总书记会见中国国民党主席朱立伦时讲话的意义和主张	62
三、准确把握两岸关系发展四点意见	64
四、深刻理解“两岸一家亲”理念	65
五、深刻理解国家统一是中华民族走向伟大复兴的历史必然	66
六、香港“占中”事件与政改走向	68
第五讲 正确认识当前党风廉政建设和反腐败斗争形势	79
一、学习贯彻习近平总书记关于反腐败斗争重要论述	79
二、以科学治理提升反腐绩效	85
三、推进党风廉政建设和反腐败斗争“内外并举”	89
第六讲 关注地缘政治演变动向 把握国际体系变革大势	101
一、乌克兰问题带来地缘政治大碰撞	101
二、极端恐怖势力冲击中东地区格局	106
三、美国“亚太再平衡”战略升级盟友体系	111
第七讲 国际政治经济格局的新特点	118
一、纪念世界反法西斯战争胜利 70 周年	118

二、不确定性安全因素日益增多	122
三、多极化趋势不断加强	124
四、后金融危机时代的世界经济	126
五、积极应对未来世界经济发展	129
第八讲 中国国际区域合作的新进展	136
一、共同、合作、综合、可持续的亚洲安全观	136
二、建设面向未来的亚太伙伴关系	140
三、积极推动构建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”	146
第九讲 中国与欧美等大国的关系	153
一、中美关系	153
二、中俄关系	157
三、中欧关系	162
四、中拉关系	166
第十讲 中国与主要亚洲国家关系	177
一、中日关系	177
二、中印关系	184
三、维护海洋权益,建设海洋强国	188
参考资料	194

解读十八届四中全会

一、十八届四中全会的基本情况

中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议，于2014年10月20日至23日在北京举行。出席这次全会的有中央委员199人，候补中央委员164人。中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方面负责同志列席了会议。

（一）十八届四中全会的主要内容

全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的报告，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《决定》）。习近平就《决定》向全会做了说明。全会充分肯定党的十八届三中全会以来中央政治局的工作，一致认为，党的十八届三中全会以来，国际形势错综复杂，国内改革发展任务极为繁重，中央政治局全面贯彻党的十八大和十八届一中、二中、三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，团结带领全党全军全国各族人民，统筹国内国际两个大局，牢牢把握稳中求进工作总基调，保持战略定力，以全面深化改革推动各项工作，注重从思想上、制度上谋划涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的战略性、全局性、长远性问题。

全会高度评价长期以来特别是党的十一届三中全会以来我国社会主义法治建设取得的历史性成就，研究了全面推进依法治国若干重大问题，认为要全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

全会提出，面对新形势新任务，我们党要更好统筹国内国际两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

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

“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全会提出,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。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。要实现这个总目标,必须坚持中国共产党的领导,坚持人民主体地位,坚持法律面前人人平等,坚持依法治国和以德治国相结合,坚持从中国实际出发。

全会强调,党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面推进依法治国的题中应有之义。党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家做主才能充分实现,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。

全会明确了全面推进依法治国的重大任务,这就是: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,提高司法公信力;增强全民法治观念,推进法治社会建设;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。

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

全会提出,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。推动全社会树立法治意识,深入开展法治宣传教育,把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。

全会提出,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。完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度,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,建立健全司法人员履行法定职责保护机制。优化司法职权配置,推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点,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,探索建立检察机关提起公益诉讼制度。推进严格司法,坚持以事实为根据、以法律为准绳,推进以审判为中心的诉讼制度改革,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。

(二) 十八届四中全会召开的背景及主题选择

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

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

党的十八大以来,党中央高度重视依法治国,强调落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程,强调坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式;依法治国,首先是依宪治国;依法执政,关键是依宪执政;新形势下,我们党要履行好执政兴国的重大职责,必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政;党领导人民制定宪法和法律,党领导人民执行宪法和法律,党自身必须在宪法和法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

现在,全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区。我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会做出的一系列战略部署,全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,就必须在全面推进依法治国上做出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

基于这样的考虑,2014年1月,中央政治局决定,党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题并做出决定。为此,成立由习近平总书记任组长,张德江同志、王岐山同志任副组长,相关部门负责同志、两位省里的领导同志参加的文件起草组,在中央政治局常委会领导下进行文件起草工作。

2014年1月27日,党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题征求意见的通知》。2月12日,文件起草组召开第一次全体会议,文件起草工作正式启动。2月18日至25日,文件起草组组成8个调研组分赴14个省区市进行调研。文件起草组在成立后的8个多月时间里,深入调查研究,广泛征求意见,开展专题论证,反复讨论修改。其间,中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议全会决定。2014年8月初,征求意见稿下发党内一定范围征求意见,包括征求党内老同志意见,还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

二、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》内容解读

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》是十八届四中全会的主题。《决定》明确了依法治国的目标和实施路径,是全面建设法治国家的纲领性文件。

(一)《决定》的主要内容

根据习近平总书记在全会中所作的说明,《决定》共分三大板块:导语和第一部分构成第一板块,属于总论;第二部分至第五部分构成第二板块;第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。

1.第一板块的主要内容

第一部分旗帜鲜明地提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则,阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵,阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

2.第二板块的主要内容

第二板块从目前法治工作基本格局出发,对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。

第二部分讲完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施,从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法四个方面展开,对宪法实施和监督提出基本要求和具体措施,通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。

第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府,从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开六个方面展开。

第四部分讲保证公正司法、提高司法公信力,从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督六个方面展开。

第五部分讲增强全民法治观念、推进法治社会建设,从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制四个方面展开。

3.第三板块的主要内容

第六部分讲加强法治工作队伍建设,从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制三个方面展开。

第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导,从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作七个方面展开。

最后,号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

（二）《决定》的重点问题

习近平总书记就《决定》向全会作说明时，特别就以下问题作了重点说明，这也是我们学习《决定》时需要重点把握的问题。

第一，党的领导和依法治国的关系。党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这三个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

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

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

第二，全面推进依法治国的总目标。全会决定提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并对这个总目标做出了阐释：在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。

一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。

二是明确全面推进依法治国的总抓手。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。

三是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,也是全面深化改革的必然要求,有利于在法制轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化,有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作,有利于在法制轨道上不断深化改革。

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

党的十八届三中全会提出,要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把实施宪法要求提高到一个新水平。这次全会决定进一步提出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制;加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件;将每年12月4日定为国家宪法日;在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。

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

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

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

推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制,创新公众参与立法方式,广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出,明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用;建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度;增加有法治实践经验的专职常委比例;依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制;重要行政管理

法律法规由政府法制机构组织起草;对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围,禁止地方制发带有立法性质的文件。

第五,加快建设法治政府。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施,做到“法立,有犯而必施;令出,唯行而不返”。

政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大气力解决。全会决定提出,各级政府必须坚持在党的领导下、在法制轨道上开展工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,规定行政机关不得法外设定权力,没有法律法规依据不得做出减损公民、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。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用;建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法,理顺城管执法体制,完善执法程序,建立执法全过程记录制度,严格执行重大执法决定法制审核制度,全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约,对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用;完善政府内部层级监督和专门监督;保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开,推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开,重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。这些措施都有很强的针对性,也同党的十八届三中全会精神一脉相承,对法治政府建设十分紧要。

第六,提高司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。习近平总书记曾经引用过英国哲学家培根的一段话,他说“一次不公正的审判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪是无视法律——好比污染了水流,而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力,社会公正就会受到普遍质疑,社会和谐稳定就难以保障。因此,全会决定指出,公正是法治的生命线;司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。

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

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

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

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

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

第八,探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现,跨行政区划乃至跨境案件越来越多,涉案金额越来越大,导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理,甚至利用职权和关系插手案件处理,造成相关诉讼出现“主客场”现象,不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

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

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

在现实生活中,对一些行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件,如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等,由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系,使其没有也无法提起公益诉讼,导致违法行为缺乏有效司法监督,不利于促进依法行政、严格执法,应加强对

公共利益的保护。由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设。

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

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

(三)《决定》的创新点

首次确立“全面推进依法治国”的主题。以往多届四中全会的主题,大多聚焦经济或党建。这一次确定依法治国,不仅体现我们党对法治的信仰和对法治建设的高度重视,更体现我们党对新时代条件下的时代问题的敏锐把握。当代中国进入社会转型期,发展步入新阶段,法治成为时代提出的重大问题和人民群众的深切呼唤。

首次阐明党的领导和依法治国的关系。党的领导是社会主义法治最根本的保证。“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”。

首次明确党在依法治国中的地位,即领导立法、保证执法、支持司法、带头守法四大职责。这种明确,就把“党的领导”在理念层面与依法治国的关系进行了清晰界定,从理念宣示层面具体到了责任担当层面。这种明确,本身就是对依法执政理念的恪守。

首次提出依法治国是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在新的时代条件下,我们强调全面推进依法治国,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,为的就是“促进国家治理体系和治理能力现代化”。这不仅表明了我们党对国家治理体系的深刻认知,更标志着我们党对治国理政规律的把握上升到新的高度。

首次提出建设中国特色社会主义法治体系。从原来的法律体系到现在的法治体系,一字之差体现的正是认识的飞跃、理念的飞跃、实践的飞跃。

首次将守法提高到与立法、执法、司法在依法治国中同等重要的地位。深刻表明在法治这个“木桶”中,只有补齐短板才能使法治涵养更多“水源”。

首次强调党内法规要同国家法律相衔接与协调。指出“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”,表明我们党对法治不能有“断头路”、不能有两条轨道的深刻认知,更表明我们党的法治理念是涵盖治国、治党、治军统一的神圣信仰。

三、十八届四中全会实现了法治的战略部署

十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，为法治中国的建设绘就了新的蓝图。这是中国法治发展历程中具有里程碑意义的事件，必将推动中国法治跨越到更高的水平和层次。从全会发布的公报来看，十八届四中全会对推进依法治国的战略部署着眼于“全面”二字。全面推进依法治国涵盖了党、国家、社会生活以及军队建设的各个领域，实现了法治的“全覆盖”。

十八届四中全会对推进依法治国的战略部署和全面安排，至少体现出了四个方面的新意。

（一）阐明了全面推进依法治国的必要性和根本意义

全面推进依法治国对于实现我们党确立的伟大奋斗目标——全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有根本意义。习近平总书记多次提到，“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。唯有依靠法治，才能凝聚中国力量，弘扬中国精神，共建法治之中国，复兴中华之文明。全面推进依法治国对于实现全面深化改革的总目标——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具有根本意义。改革开放以来的经验证明，唯有依靠法治，才能突破利益固化之藩篱，攻克深层复杂之难题，确保改革有序进行，通过良法善政实现社会公平正义和全国人民最大福祉。全面推进依法治国对于实现党自身建设的目标——提高党的执政能力、执政水平和长期执政具有根本意义。唯有依靠法治，以法治作为执政之根本，树立法治思维，掌握法治方式，才能夯实执政基础，巩固执政地位。

（二）提出了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

这一总目标包含了多重意思。一是道路、制度、理论的融合性。要坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，这三者的融合贯通对应着十八大报告中提出的“道路、理论、制度”三个自信。二是体系的完备性。中国特色社会主义法治体系包括了两个方面五个部分的体系：①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；②形成完善的党内法规体系，这意味着国家法律体系与党内法规体系共同构成了法治体系，党内法规体系要与国家法律体系协调发展。三是推进的一体性。坚持依法治国、依法行政、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，这就意味着法治建设必须要实现各个领域的协调、结构层次的均衡。四是努力方向的现代性。实现全面推进依法治国的目标还要落脚于促进国家治理体系和治理能力的现代化，这表明依法治国要朝着现代法治的方向努力，进而通过法治化来实现国家治理的现代化。

（三）强调指出了坚持党的领导与社会主义法治的一致性

党的领导和社会主义法治的一致关系体现在两个方面：一方面，社会主义法治必须坚持党的领导；另一方面，党的领导必须依靠社会主义法治。

其一，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