



■專家呼籲激活人大法治潛能。圖為全國人大表決通過法案。 資料圖片



■法治中國要求執政黨和各级官員首先帶頭守法。圖為大學生創作反腐倡廉塗鴉作品。 資料圖片

四中全會今開幕

法治中國頂層設計 八點建言凸顯民意



□十八屆四中全會以依法治國為主題。圖為法官向小學生講解法槌的使用。 資料圖片

1 成立中央領導機構 規劃時間表路線圖

國家行政學院法學部主任胡建森教授指出，中國法治建設是一項漸進的系統工程，不要以為在一天、一月、一年或者十年就能全面實現法治，不要以為在中國只抓法治就能抓好法治，法治建設與經濟生活水平，政治制度環境，社會生態和觀念等各種因素密切相關。因此，專家認為，全面推進依法治國，必須加強頂層設計，沿着正確的方向和道路推進。

中國社科院法學所所長李林建議，在中央層面成立建設法治中國的領導小組，全面負責法治中國建設的統籌規劃和協調實施。在中央統一領導下，盡快制定黨和國家《加快建設法治中國的規劃綱要》，勾勒出建設法治中國的時間表、路線圖和任務書。他認為，建設「法治中國」應該確立「兩步走」戰略目標：第一步，到2020年全面建成小康社會時，初步建成法治中國。第二步，到2049年中華人民共和國成立一百周年時，整體建成法治中國。



■北京天安門廣場加強安保。 美聯社

2 建立違憲審查制度 強化官員憲法意識

中國憲法學研究會會長韓大元說，當前，憲法在中國社會生活中的權威地位尚未確立起來，憲法對公權力缺乏約束力，公民基本權利遭受侵犯後得不到有效救濟。憲法審查機制不完善是憲法實施狀況不理想的主要原因。著名法學家江平認為，憲法的生命與權威，關鍵在於實施，而能否實施的標誌在於對違憲行為能否嚴加追究，這一點雖然在現行憲法上有原則規定，但屬於一紙空文，沒有建立可行的違憲審查制度。

最高法院原院長蕭揚建議，在條件成熟時修訂現行憲法，把違憲審查問題寫進憲法，明確違憲審查由誰來審查，如何追究。有專家建議，探索在全國人大常委會下設立憲法委員會，清楚界定違憲和依憲，受理有關憲法的糾紛，受理憲法侵權案件，充分發揮憲法約束公權力、保障公民基本權利的調整功能，建立違反憲法的責任追究審查制度，讓憲法「長出牙齒」，把保障憲法權威落到實處。有學者提出，應探索建立公務員就職宣誓忠於憲法制度，強化黨政官員的憲法意識，維護憲法和法律的權威。

3 依法治黨依憲執政 突破黨大於法誤區

依法執政首先是依憲執政，依憲執政關鍵是改進執政黨的領導方式和執政方式。韓大元指出，從以往的實踐來看，作為執政黨的中國共產黨在執政時，往往代替國家機關行使職權。中央黨校政法教研部主任張恆山認為，長期以來在理論上曲解「黨的領導」原則，錯誤地認為黨委可以不通過人大直接指令政府，忽視憲法所規定的一府兩院由人大產生、對人大負責、受人大監督的原則。因此，當前推進依法治國，關鍵是中國共產黨的依法執政。這意味着黨要在中國政治中堅持領導地位，而其具體的執政方式要依法進行，憲法明確賦予的權力要切實行使，憲法沒有賦予的權力各級黨委不能行使。不能擁有任何超越憲法和法律的特權。

中央編譯局副局長俞可平認為，依法治國必先依法治黨，轉變治理模式，這對中共的執政方式和政治管理提出了更高的要求。各級黨組織必須在國家憲法和法律的框架內活動。要牢固確立在國家事務中「憲法至上」和在黨內事務中「黨章至上」的觀念，堅決破除「黨大還是法大」的迷思。在處理政務和黨務的過程中，黨的各種政策和文件、黨員領導幹部的指示和講話等，不得有悖於國法和黨內法規，應處於次要地位。

4 激活人大潛能職能 民主黨派參政議法

人大制度是實現法治中國建設的重要平台。專家建議，宜充分發揮現有人大制度設計的潛能，使之成為推動法治中國建設的重要引擎。中央社會主義學院副院長邵鴻認為，現在人大的立法、監督、人事任免、重大事項決定等四大職能不同程度存在虛化，應該將人大職能做實，探索建立更具實效的運行體系。有學者建議，進一步創新人大監督形式，強化監督能力，在充分運用審議、詢問等監督形式的基礎上，探索使用質詢這一剛性監督形式，回應社會重大關切；把國家審計署設置在全國人大常委會，使之成為權力關進制度籠子裡的有效抓手。

來自民主黨派的專家提出，在推動法治中國建設的過程中，宜充分發揮多黨合作的制度優勢，用好協商民主制度平台，探索從「參政議政」到「參政議法」的轉變，推動協商民主規範化制度化法治化，更好發揮凝聚社會共識、暢通利益訴求表達渠道的作用。例如，發揮民主黨派地位中立優勢和第三方社會力量的作用，探索吸納民主黨派參與中共巡視活動、重大項目審計、重大事故事件的調查等。

5 推行權力清單制度 訂統一行政程序法

依法行政是依法治國的主要環節，把一切行政活動置於法律規範制約之下，防止行政權力擴張和濫用，是落實法治的重要內容。

江平表示，公權沒有授權即非法，私權沒有禁止即合法，現在公權力實在太大，私權受侵犯比較普遍。推行政府權力清單，很有必要，需要制定一系列的配套措施，釐清政府責任清單，懲罰權力濫用。

中國行政法學研究會名譽會長應松年指出，目前，全國已有十個以上的地方出台行政程序規定，取得了豐富的經驗，制定全國統一的行政程序法，時機已經成熟，行政程序法將保證行政機關的行為能達到公正、公開、參與、效率的要求。有學者建議，應在縣級以上各級人民政府設立法律顧問，政府的規範性文件和重大決策必須進行事先的合法性審查。

針對行政執法中存在的亂執法、粗暴執法、執法尋租、貪贓枉法等問題，國務院法制辦副主任袁曙宏指出，必須深化行政執法體制改革，強化程序約束，嚴格責任追究。專家提議，在國務院設立城市執法局，改革城市執法體制，在一些重要而敏感的執法領域，推行異地執法。

6 加快司法改革試點 確保審判檢察獨立

李林提出，新一輪司法體制改革，應努力解決司法的政治化、行政化、地方化和官僚化問題。根據憲法和法律的規定，理順司法與黨委、司法與政法委、司法與人大、司法與政府、司法與新聞媒體、司法與社會組織等外部關係。全面改革司法的內部體制，包括法官檢察官的招錄、任用、交流、遴選、考核和獎懲等，司法活動的規範、評價、監督和問責等，確保法官檢察官依法獨立行使法定職權，獨立履行法律職責，獨立承擔法律責任。

當前司法改革正在推動省以下地方法院、檢察院人財物統一管理試點，在過渡期也出現了一些新問題，例如一些法官和檢察官擔心，改革之後公訴的證據基礎削弱、刑事偵查的質量要求得不到公安部門和法律監督方面的支持，法官地位被邊緣化，判決執行率下滑。對此，上海交通大學法學院院長季衛東認為，應該研究改革的制度瓶頸，解決系統性的問題，選擇改革突破口，加快不同地區不同類別改革試點步伐，確保司法機關依法獨立公正行使審判權、檢察權。

7 重構法治信仰價值 健全公民守法體系

全民守法、人人信仰法治是實現法治中國的基礎和必要條件，注入新的法治價值觀，提高全民的法治素養是建設法治中國的關鍵。華東政法大學公民社會與法治發展比較研究中心主任馬長山指出，應重構和倡導新時期的法治價值觀，充分弘揚權力制約、法律至上、公平正義、獨立司法、正當程序、人權保障等法治價值，使之成為「法治中國」建設的精神動力。同時，塑造全社會的公民意識，積極傳播法治價值觀念，並內化為共同的法治信仰。

李林坦言，中國當前守法現狀，仍處在源於功利主義和恐懼懲戒的階段，還未達到更高層級的法治信仰。為打造全民自覺守法的法治文化，他提出，執政黨和各級官員首先要帶頭守法；不斷完善公民行為準則，建立個人誠信記錄監控機制，健全公民守法體系；加強基層群眾自治組織自治章程建設，形成具有中國特色的「基層法治」；強化行業自律意識，加強社會組織內部行為規則約束，樹立全民守法牢靠的社會根基。有學者建議，應統籌協調社會治理方式，促進法治、德治、自治、共治「四治」耦合推進。

8 借鑒香港反腐經驗 融入全球法治建設

法治中國建設在立足中國國情，從實際出發的同時，應借鑒、吸收世界法治發達國家的有效經驗，分享人類法治文明的共同成果。馬長山認為，儘管各國法治背景千差萬別，但世界法治進程孕育了共同的法治精神和核心原則——公權力與民眾接受法律同等約束、公民的權利和自由得到法律保障。這些共同的法治價值觀反映的是全球法治建設的基本規律、核心追求。中國如果不遵守和貫徹這些價值觀，就不僅難以融入全球性的法治建設進程，甚至很難稱得上法治。

學者建議，在全面建設法治中國的過程中，應特別重視研究與中國傳統文化一脈相承的香港、新加坡等地的法治經驗。以法治反腐為例，北京航空航天大學公共管理學院教授任建明指出，香港和新加坡在令官員「不敢貪、不能貪、不想貪」方面都卓有成效。無論是香港的廉政公署還是新加坡的貪污調查局，均具有獨立、權威、廉潔、專業的共同特徵，兩地分權制衡、權力監督、信息公開等方面擁有約束公權力的成熟制度，兩地的法治教育都有建樹，廉潔守法文化，已成為社會核心價值觀之一。這些都值得學習借鑒。