

# 法治中国建设的里程碑——十八届四中全会关键词

## 【依法治国的总目标】

全会指出，全面推进依法治国的总目标，就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，是贯穿全会精神的一条主线，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了工作重点和总抓手，对全面推进依法治国具有纲举目张的意义。

实践已经证明，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。现在，我们建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，都是对中国特色社会主义法治道路的坚持和拓展。在这一根本性问题上，我们必须树立自信、保持定力，坚持走中国特色社会主义法治道路，实现全面推进依法治国的总目标。

## 【国家宪法日】

《决定》提出，将每年12月4日定为国家宪法日。12月4日是现行1982宪法公布施行的日期。自2001年开始，每年的12月4日都是“全国法制宣传日”。为宪法设立一个专门的节日，其蕴涵的丰富信息不言而喻。这显然不仅是从“全国法制宣传日”到“国家宪法日”的名称递变，蕴涵的还有着认识的深刻转身。包括我国在内，在世界所有国家，宪法都是一国的根本大法。它规定了国家的根本任务和根本制度，即社会制度、国家制度的原则和国家政权的组织，以及公民的基本权利义务等内容。宪法在一个国家的全部法律中具有至高无上的的权威和最大的效力。国家宪法日的设立，既昭示着依法治国理念的前行，也是一次对于法治出发点的回归。

## 【宪法宣誓制度】

《决定》指出，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。应该说，公职人员就职时向宪法宣誓，可谓国际惯例。据介绍，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。目的是通过仪式上的庄严感，让官员对宪法有敬畏之心，通过任职承诺增强其宪法意识、维护宪法权威。建立宪法宣誓制度，正是践行依宪执政的承诺。

## 【反腐败国家立法】

《决定》强调，加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。《决定》还指出，完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由“财物”扩大为“财物和其他财产性利益”。反腐败立法工作目标是构建制度铁笼子。十八大后，铁腕反腐正从“治标”向“治本”迈进，反腐的顶层设计也进入了一个新的历史节点。专家表示，许多国家制定了《反腐败法》或《惩治腐败法》等法律，而我国只有刑法对贪污、受贿、渎职等作了惩治性规定。健全权力运行制约和监督体系，加强反腐败国家立法，加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里。加强反腐败国家立法，是依法治国、依法执政、制度反腐的题中之义，也是十八大依法治党、保障廉洁政治的新要求。

## 【政府法律顾问制度】

《决定》明确指出，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。长期以来，政府决策在合法性审查方面是有所欠缺的，因为很多公务员并不懂法律，因此在决策时，就有可能作出一些违反法律规定的错误决定。建立这一制度，使政府在决策时更加科学、合法，从制度上保证决策的合法性。四中全会强调政府重大决策的法律程序，在决策环节引入政府法律顾问，也是为了保证依法决策、依法行政。

## 【变立案审查制为立案登记制】

立案审查制度是指法院在受理案件的过程中，依据法律规定对当事人的起诉是否符合

编者按 举世瞩目的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》（以下简称“决定”）。四中全会为中国全面推进依法治国设计出宏伟蓝图，成为中国法制史上的标志性事件，对法治中国建设具有里程碑式的意义。党委宣传部现辑录部分媒体、专家观点，以飨读者。



合受理条件进行审查,以决定是否受理的制度。长期以来,现行立案审查制度存在法律规定的起诉条件过高、弹性太大、易被滥用等缺陷,立案难、起诉难现象备受社会诟病。《决定》明确,“变立案审查制为立案登记制,有案必立、有诉必理,保障当事人诉权。”应该看到,这一规定是依法治国最切实的步骤,老百姓的权利由此能够得到及时的保护。

## 【对重要条款单独表决】

对重要条款单独表决，国外非常普遍。专家指出，我国国家立法极少对某个条款进行单独表决，一般都是整体表决。但整体表决可能会导致两种可能，一是因为一些人可能对个别条款的不认同，使整个立法通不过；二是可能本来大家对某个条款很不满意，但是因为概括性的通过，而导致某一条款被“打包过关”。此次全会《决定》在“深入推进科学立法、民主立法”章节，明确提出，“完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决”，体现出立法尽大可能体现公共利益和公众意志。

## 【重大决策终身责任追究制度】

《决定》提出，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作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。在重大决策追责方面，“久拖不决”意味着决策过程中的不作为，引发小事拖大，甚至引发群体性事件，或者严重的国家经济利益的损失，必须引起高度重视。

## 【法官、检察官逐级遴选制度】

《决定》提出，建立法官、检察官逐级遴选制度，并明确，“初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。”从国际范围看，只有保证这一特殊群体的专业性，才能使其在执法和司法过程当中的水平有所保证。目前，我们的法学教育太空，理论性太强，实务太少。由此，专家认为，要从根本上解决这一问题，还是要从改变法学教育入手。

## 【公职律师】

在加强法治队伍建设方面，《决定》提出各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师。专家指出，早在2012年出版的《中国的司法改革》白皮书中，就介绍了包括公职律师、公司律师队伍建设的情况。此次《决定》将党政机关设立公职律师、把公职律师的设立扩展到党委，这是一个极为新颖的表述。从我国国情来看，目前一些重大决策多首先由党委作出，党委设立公职律师，无疑在确保党委依法执政、保障决策合法性方面起到积极的推动作用。政府层面有法律顾问，党委设立公职律师，则是在依法执政的层面对公权力的运行进行法治监督。另外，一些人民团体很多时候也具有公共管理职能，它们的一些作为可能会妨碍到公民权利，所以，这些团体设置公职律师，也是在扩大规范权力运行的扇面。

## 【法治政府】

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施，全面推进依法治国的重点是保证法律严格实施。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，必须下大力气解决。

“决定”提出，各级政府必须坚持在党的领导下、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。“决定”强调，“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”、“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，建立健全行政裁量权基准制度，全面落实行政执法责任制。”建立行政机关的重大决策的合法性审查，这是个全新的提法。建立决策的责任追究机制，彻底改变以前都负责又都不负责的做法。最后还要建立责任倒查机制，一旦出现了事故、发现了问题、造成了损失，一定要追根溯源，一查到底，体现了党中央用法治管好行政权力的决心。

## 【委托第三方起草法律法规草案】

《决定》中立法改革方面的亮点颇多。《决定》提出，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，探索委托第三方起草法律法规草案。这个规定有强烈的现实意义。众所周知，在立法过程中，特别是行政执法方面的立法，往往由相关行政部门起草草案，虽然也有些征求意见的程序，但是很显然起草草案中，立法受部门利益直接影响，有碍立法公正；而有些政府部门的行政规章，在对市场进行规制的时候，甚至受到一些利益集团的游说，暗中夹杂利益勾兑，出现了立法腐败。在专家看来，委托第三方起草法律法规草案，可以有效避免利益集团和部门利益对立法挟持干扰。

## 【司法公正】

司法是维护社会公平正义的最后一道防线。英国哲学家培根说：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁灭法律——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，“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性的破坏作用。

“规定”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，“决定”还提出，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，“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。

## 【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。“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。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。

## 【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。“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。

## 【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，但行政违法行为中更多的是乱作为、不作为。如果对这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。

“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。作出这项规定，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，进一步优化司法职权配置、完善行政诉讼制度，促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护，有利于推进法治政府建设。

## 【加强和改进党对全面推进依法治国的领导】

全面推进依法治国，首先要坚持正确的发展方向；建设社会主义法治国家，关键要有坚强的政治保障。四中全会特别论及了“依法治国”与“党的领导”之间的关系。全会强调，要实现全面推进依法治国的总目标，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。《决定》指出，加强和改进党对全面推进依法治国的领导，并强调“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。目前，我国正处于社会转型期，特别是在司法改革的大背景下，坚持政法委协调统筹作用有现实必要。

## 【依宪治国 依宪执政】

“依宪治国”、“依宪执政”是法治建设的重要推进，是依法治国更深入、更透彻的体现。四中全会公报中提出依宪治国和依宪执政，具有重大历史意义。这一重要论述明确告诉人们，一切权力行使都以宪法为依据，一切公民权利都依宪法来保护，一切治理活动都在宪法框架内进行，没有任何超越宪法的特权。专家指出，依宪治国是依法治国的核心，依法治国首先是依宪治国。这是由宪法的地位、原则和内容决定的。2012年12月4日，习近平同志在纪念现行宪法颁布三十年大会上首度提出“依宪治国”，但究竟如何克服宪法实施的障碍，一直争论不休。四中全会对此终于有了定论：在模式上，中国不采用美国式的一般法院审查制度，也不用法国式的宪法法院制度，而是采用最高立法机关监督实施制度，即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。在内容上，有两点突破：不仅在实体上要健全实施机制，而且还要完善宪法实施的程序机制，无疑是一种巨大的进步。

(汪银生编辑整理)