

学习贯彻习近平法治思想·法学家解读

——河北省委政法委政治部合办

# 在共同推进上着力 在一体建设上用劲

□ 伊士国

2020年11月16日至17日,党的历史上首次召开中央全面依法治国工作会议,将习近平法治思想明确为全面依法治国的指导思想。习近平法治思想内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备,明确了新时代全面依法治国的战略部署,指明了新时代全面依法治国的战略举措。其中,关键之一就是在共同推进上着力,在一体建设上用劲。正如习近平总书记任上十八届四中全会第二次全体会议上指出:“准确把握全面推进依法治国工作布局,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。全面推进依法治国是一项庞大的系统工程,必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划,在共同推进上着力,在一体建设上用劲。”

## 一、在共同推进上着力:坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进

新时代全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治国家,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。

依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体。在这三者关系中,依法治国是前提,依法执政、依法行政是依法治国的子目标和重要内容,只有在国家层面上坚持依法治国基本方略,全面推进依法治国,依法执政、依法行政才有可能,中国特色社会主义法治国家建设才有必要和可能;依法行政是关键,只有深入推进依法行政,加快建设法治政府,依法治国的主体任务才能完成,中国特色社会主义法治国家建设的主要指标指数才能实现;依法执政是保证,在实现法治目标过程中,只有执政党坚持依法执政,在宪法和法律范围内活动,依法行政、依法治国才能得以保证。正

如习近平总书记指出:“依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略,而能不能做到依法治国,关键在于党能不能坚持依法执政,各级政府能不能依法行政。我们要增强依法执政意识,坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序开展工作,改进党的领导方式和执政方式,推进依法执政制度化、规范化、程序化。”

因而,新时代全面推进依法治国无疑是“依法治国、依法执政、依法行政”的有机统一。这也正是中国特色社会主义法治不同于西方资本主义法治的重要之处。我们党先后提出依法行政、依法治国、依法执政,都是对当时所处的历史阶段,为解决当时的问题所提出的。从法治建设发展规律上看,依法治国、依法执政、依法行政都是紧密联系、相互支撑的,不同历史阶段可以有所侧重,但最终还是要共同推进上着力。这就要求我们必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,并将之统一于中国特色社会主义法治国家建设的实践中。

## 二、在一体建设上用劲:坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设

如前所述,新时代全面推进依法治国是“依法治国、依法执政、依法行政”的有机统一。但这是就法治方式而言的,因为依法治国是治国理政的方式,依法执政是党执政的方式,依法行政是政府行政的方式。但就法治建设的目标而言,新时代全面推进依法治国的目标是“法治国家、法治政府、法治社会”的有机统一。因为新时代全面推进依法治国的目标图景正是建成中国特色社会主义法治国家,即法治中国;深入推进依法行政的目标图景正是建成中国特色社会主义法治政府;而中国共产党坚持依法执政的目标图景正在于领导、支持和保证中国

特色社会主义法治国家和法治政府的建成,并在建成中国特色社会主义法治国家和法治政府的同时,最终形成中国特色社会主义法治社会。正如习近平总书记指出:“法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的主体,法治社会是构筑法治国家的基础。”

可以说,“法治国家、法治政府、法治社会”这三者三位一体,相互补充、相得益彰、互为条件,从不同层面体现和反映了新时代全面推进依法治国的目标图景。其中,法治国家是新时代全面推进依法治国在国家层面上的目标追求,意指指国家的政治、经济、社会、文化、生态等各方面都纳入法治的轨道,特别是把国家公权力纳入法治的轨道,依法治理,促进国家治理体系和治理能力现代化。法治国家在这三者关系中是主体,法治政府和法治社会是两翼,没有法治国家发挥总的统帅作用,法治政府和法治社会就无法实现。法治政府是新时代全面推进依法治国在政府层面上的目标追求,意指政府的一切行政行为应依法而为,权责统一,特别是政府的行政权力应受到宪法和法律的严格约束,以实现政府行政权力的法治化。法治政府在这三者关系中是核心和关键,因为法治政府建设是新时代全面推进依法治国的重点任务和主体工程,要率先突破,用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上指出:“推进全面依法治国,要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,法治政府建设是重点任务,对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。”因而,建立有限的法治政府是法治建设的基本精神和核心要求,没有对政府行政权力的约束和控制,法治国家和法治社会建设便缺乏保障,无法顺利进行。

法治社会是新时代全面推进依法治国在社会层面上的目标追求,意指社会治理和管理的法治化,核心是社会成员对法治精神的普遍认同和身体力行。法治社会在这三者关系中是基础,离开了法治社会建设,法治国家和法治政府建设就是无源之水、无本之木。因为法治建设需要全社会共同参与,只有全体人民信仰法治、厉行法治,国家和社会生活才能真正实现在法治轨道上运行。

因而,新时代全面推进依法治国是“法治国家、法治政府、法治社会”的有机统一,这三者三位一体,相互补充、相得益彰、互为条件,从不同层面体现和反映了新时代全面推进依法治国的目标图景。这就要求,新时代全面推进依法治国,必须要在一体建设上用劲,把法治国家、法治政府、法治社会当作一个整体来认识,不能割裂三者之间的关系,使法治国家、法治政府与法治社会建设确定的目标、安排的任务和采取的措施不冲突、能衔接、可支撑。

综上,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,主要是就法治方式而言的;坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,主要是就法治目标而言的。因而,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进与坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,必须要紧密结合起来,即要坚持共同推进与一体建设的有机统一,以共同推进实现一体建设。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确,到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标,其中重要方面就是“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”。这就要求新时代全面推进依法治国必须坚持共同推进与一体建设同步规划、同步实施,实现共同推进与一体建设相互促进、相得益彰。

(作者系河北大学法学院副院长)

□ 支华

一个国家和社会的法治,最终是要通过法治工作者来实现。可以说,法治工作队伍德才素质建设水平的高低决定了社会公平正义能否实现,关乎社会主义法治国家建设的成败。习近平总书记强调:“我国专门的法治队伍主要包括在人大和政府从事立法工作的人员,在行政机关从事执法工作的人员,在司法机关从事司法工作的人员。全面推进依法治国,首先要把这些队伍建好。”建设德才兼备的高素质法治工作队伍,是全面推进依法治国的组织保障。

## 一、建设德才兼备法治工作队伍的重要性

法律法规的生命力在于执行。当前,我国国家法律体系已经形成,中国特色社会主义法律体系已经形成,法律的系统性、科学性都得到大大提高,基本解决了有法可依的问题。但我们应该清醒地认识到,不断加强法律法规执行力建设,解决好有法必依的问题,是新时代推进依法治国必须回答好的重大命题。因此,让法治工作者成为法律的坚定执行者,能自觉地、充分地执行好,做到有法必依,是加强法治工作队伍德才能力建设的要害所在。

## 二、当前法治工作队伍建设存在的不足

长期以来,虽然通过加强政治思想工作,广泛开展理想信念教育,大力加强法律宣传与培训,广大法治工作者的法律意识、规则意识和程序意识已经有了较大的进步。但必须正视的是,在现实中仍然存在着一些影响法律执行能力的突出问题,具体有四个方面的表现。一是政治上的:有的法治工作者政治素质不高,忘了人民至上的奋斗初心;有的信仰缺失,不信马列信鬼神;有的规矩意识淡薄,信非法不责变通;有的阳奉阴违,在执行上打折扣、搞变通。二是思想上的:有的价值观扭曲,嘴上都是主义,心里全是生意;有的心存侥幸,妄图钻法规的空子;有的存在双重标准,法律讲给别人,自己则是例外;有的以私废公,知法犯法,违法不究。三是学习上的:有的以偏概全,只注重理论,不注重应用;有的得过且过,学法意愿不强,头脑空空;有的形式主义,学时走过场,学完不回顾。四是能力上的:有的是缺乏底气、避重就轻,面对突出问题,不敢亮剑;有的回避矛盾、推诿扯皮;有的缺乏解决难题的能力和办法。

## 三、部分法治工作人员能力不足的原因分析

当今时代飞速发展,科技创新、互联网兴起,使得世情、国情、党情、民情都发生了深刻的变化,各种考验和危险日益增多,执法环境日趋复杂,都对法治工作者的能力提出了更高的要求。而一些法治工作者忽视对法律法规的学习,自然就跟不上节奏,达不到要求。有的对学习法律法规的重要性认识不足,学习的主动性、积极性不够。有的是被动式学习,有的是机械式学习,有的是应付式学习。这些学习方式,往往浅尝辄止、断章取义,既把握不准精神实质,更无法深入领会精髓要义,从而影响了法律执行力。另外,当今在长期和平环境中,法治工作者面对的是没有硝烟的战场,抵抗的是“糖衣炮弹”的攻击。在纷繁复杂的思潮和多元化价值观、快节奏的生活方式以及一些消极社会现象的影响下,一些法治工作者存在政治意识不强、理想信念弱化的问题。有的群众意识淡薄,喜欢耍特权、搞例外;有的缺乏守规意识,在执行中变形变味,不能严格按照法律规定执行,而是把自己的价值观凌驾于法律法规的价值观之上;有的缺乏执行法律的勇气和底气,面对违法现象绕着走,不敢斗争。这些违背人民至上的思想和行动,无疑都是削弱法治工作者执行法律能力的重要原因。

## 四、提高法治工作队伍能力建设的对策

徒法不足以自行。法律法规的实施靠的是广大法治工作者。行为通过内心的思想起作用,遵守制度纪律也一定是通过遵守信仰纪律起作用。内化于心才能外化于行,知行合一才能做到完美执行。

一是要把思想政治教育放在首位,打造一支忠诚于党的法治工作队伍。对党忠诚是法治工作队伍的政治灵魂。思想是行动的先导,只有思想上坚定地忠诚于党,才能获得足够影响行为的认知,进而形成坚定的信念。

二是要把人民至上的理想信念作为底色,打造一支忠诚于人民的法治工作队伍。社会主义法律“人民至上”的价值取向体现了社会主义制度的先进性。所以要想使党员干部遵规守纪,就必须先使他们充分认识到党规、守规、执纪的重大政治意义,认识到社会主义法治体系的科学性和先进性正是体现在人民性上,遵守法律本身就是在为人民群众服务。在具体执行过程中,评判的标准就是能否始终坚持以人民为中心。在学习领会会上,不仅要知道法律法规规定的内容,更要深刻领悟法律背后所蕴含的价值观,并且深深认同这种价值观,把法律所蕴含的信仰和思想学深悟透。要带着对人民群众的朴素感情去学习,要带着对党和事业无限负责的热情去学习,这样才能真正学懂弄通,真正学以致用。

三是要把提升法律专业素养作为基础,打造一支忠诚于法律的法治工作队伍。当前改革进入深水区,各种矛盾多发,并且,随着科技革命和大数据时代的来临,出现了很多新情况和新问题,如何解决发展过程中的问题,需要法治发挥定分止争和引领作用。法治工作队伍处于社会矛盾解决的一线,其对矛盾解决的意见与群众利益息息相关,因此不仅需要法治工作者保持一颗公心,还需要其具备较高的专业能力,也就是要求法治工作者德才兼备。这不是一成不变的,是随着社会形势在不断修正的,这就要求法治工作者要养成终身学习的习惯,及时跟进形势,学习新的法律法规规定,还要从问题导向出发,在法治的框架下提高解决社会矛盾的方法。

(作者系河北中医学院马克思主义学院副教授)

# 坚持抓住领导干部这个“关键少数” 是全面推进依法治国的关键问题

□ 刁道远

“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”是习近平法治思想的重要内容,是全面推进依法治国的关键问题。深入学习领会习近平法治思想需要从理论上清晰回答全面推进依法治国为什么要坚持抓住领导干部这个“关键少数”,以及在全面推进依法治国过程中如何抓住领导干部这个“关键少数”。

## 全面推进依法治国要坚持抓住领导干部这个“关键少数”的原因

领导干部这个“关键少数”是全面推进依法治国战略实施的组织者、监督者以及表率引领者,在全面依法治国战略实施中起关键作用。因此,抓住了领导干部这个“关键少数”就相当于牵住了全面推进依法治国的“牛鼻子”,抓住了问题的关键,对高效落实全面推进依法治国各项任务至关重要。

一是领导干部这个“关键少数”是组织实施全面推进依法治国各项任务的关键主体。党和国家建设发展的各项政策落地生根都需要领导干部这个“关键少数”组织实施,如果没有过硬的领导干部队伍,再好的政策也无法有效实施。全面推进依法治国任务繁杂艰巨,尤其是一些重要领域推行法治化改革利益纠葛严重、矛盾冲突激烈,需要在党的坚强领导下,通过政治素质硬、业务本领强、思想品质好、法治素养高的领导干部队伍组织完成各项任务。因此,只有坚持抓住领导干部这个“关键少数”,全面推进依法治国的各项任务才能有效组织实施,才能落地生根,成为国家治理的有效手段。

二是领导干部这个“关键少数”是监督全面推进依法治国各项任务落地生根的关键主体。全

面推进依法治国各项任务完成的质量高低好坏,能否满足人民日益增长的美好法治需要,能否让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义,需要领导干部这个“关键少数”充分发挥监督作用。如果离开领导干部这个“关键少数”的有效监督,全面推进依法治国的一些艰难任务就会面临实施不力、改革不到位,甚至出现落空的风险,导致全面推进依法治国战略措施形式化、改革过程化,各类主体对全面推进依法治国的艰难改革出现看、等、拖等各种消极现象。因此,坚持抓住领导干部这个“关键少数”,对全面推进依法治国各项任务落实情况有效监督,是保证全面推进依法治国各项任务顺利完成的

关键。三是领导干部这个“关键少数”是完成全面推进依法治国各项任务表率引领的关键主体。由于身份、岗位的特殊性,广大人民群众的目光容易聚焦于领导干部这个“关键少数”,领导干部的言行容易成为广大人民群众效仿的对象。在全面推进依法治国战略实施过程中,如果领导干部这个“关键少数”带头坚持尊法学法守法用法,社会主体的法治信仰就会被自觉引领。相反,如果其违法乱纪,就会让依法办事者受到严重打击,摧毁社会主体对法治的尊崇和信仰。因此,领导干部对法治建设既起到关键推动作用,同时亦可造成致命破坏。在全面推进依法治国各项任务实施过程中,需要领导干部这个“关键少数”言行自律,树立法治自觉,引领广大社会主体信仰法治、尊崇法治。

## 全面推进依法治国坚持抓住领导干部这个“关键少数”的重要举措

在回答了全面推进依法治国为什么要坚持抓住领导干部这个

“关键少数”的问题之后,需要探索如何抓住领导干部这个“关键少数”的问题。习近平总书记明确指出:“各级领导干部要坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署,带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,不断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、应对风险的能力,做尊法学法守法用法的模范。”按照习近平总书记的指引,抓住领导干部这个“关键少数”需要从培育意识、完善机制、提升能力和营造氛围等方面努力。

一要培育领导干部这个“关键少数”尊崇法治、敬畏法律的意识。在全面推进依法治国过程中培育领导干部这个“关键少数”的法治意识,一方面要倡导自律,要求领导干部这个“关键少数”在全面推进依法治国各项任务实施中自觉培养崇法敬法意识,不断提高自己的法治素养,养成法治习惯;另一方面要强化他律,加强法治监督,为领导干部选拔设置法治素养“门槛”,及时清除法治意识不达标不合格干部,让那些法治素养不高、缺乏法治意识的领导干部得不到重用提拔,甚至无立足之地。即以自律和他律相结合的方式培育领导干部这个“关键少数”尊崇法治和敬畏法律的意识,以良好的崇法敬法意识服务全面依法治国战略实施。

二要建立领导干部这个“关键少数”了解法律和掌握法律的常态化学习机制。领导干部这个“关键少数”只有不断学习法律知识,才能在全面依法治国战略实施中发挥关键作用。一方面,要完善领导干部法律知识培训机制,将领导干部法律知识培训列为干部培训必修课程,明确学时和学习轮训期限,确保每一名领导干部都能够定期接受法律知识培训,以稳定的干部培训机

制确保领导干部法律知识及时更新。另一方面,要完善领导干部法律知识日常学习及考核机制。规定领导干部法律知识日常学习的必修内容和选考内容,定期考核学习效果,将考核成绩合格作为干部日常考核和提拔的必要条件。即通过完善培训和自学考核机制,督促领导干部这个“关键少数”持续学习法律,掌握法律基础知识,为提高依法办事能力奠定牢固基础。

三要提升领导干部这个“关键少数”运用法治思维和法治方式解决疑难复杂问题的能力。习近平总书记指出:“各级领导干部要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,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。”这就要求各级领导干部在全面推进依法治国各项任务实施过程中,学会运用规则思维、权利义务思维、程序思维、责任思维和建设性思维思考问题,学会用法治的方式处理问题,化解矛盾,实现公平正义,促进社会健康发展。

四要营造领导干部这个“关键少数”尊法学法守法用法光荣的良好氛围。要让全社会信仰法律需要加强法治文化建设,营造尊法学法守法用法光荣的良好氛围,尤其是要抓住领导干部这个“关键少数”。通过树立领导干部尊法学法守法用法的典型,以典型事迹宣传及精神物质嘉奖为抓手,努力营造尊法学法守法用法光荣的氛围,让各级领导干部自觉信仰法治,自觉运用法律,通过领导干部的表率引领,带动全社会信仰法律,养成尊法学法守法用法习惯。

(作者系石家庄铁道大学文法学院副院长、教授)

# 建设德才兼备的高素质法治工作队伍