# 党的十八大以来法治建设新成就 陈冀平**[[1]](#footnote-1)\***

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央更加重视依法治国，更加注重法治在现代化建设和治国理政中的重要作用，明确提出了全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家战略任务，并把全面依法治国提到了“四个全面”战略布局的新高度，开启了加快建设法治中国的新征程。党的十八届三中全会把全面深化改革与法治建设紧密结合起来，开创性地提出建设法治中国，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，推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八届四中全会在我们党的历史上第一次专题研究全面依法治国问题，并通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，这在我国法治建设史上具有重大的里程碑意义。它明确了全面推进依法治国的指导思想、基本原则、总目标、总抓手和基本任务，制定了法治中国建设的路线图和时间表，按下了全面依法治国的“快进键”，标志着我们党治国理政和全面依法治国从理论到实践站在了历史新起点上。党的十八届五中全会明确提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，强调法治是发展的可靠保障，必须加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道，明确了未来五年法治中国建设的阶段性目标，为实现全面依法治国的总目标奠定了坚实基础。党的十八届六中全会专题研究全面从严治党问题，体现了依规治党与依法治国的结合，完善了“四个全面”战略布局，进一步强化了全面依法治国的战略地位和重要作用。党的十八大以来的五年，法治中国建设实现了跨越式的大发展，创造了举世瞩目的辉煌成就。

### 一、创立了习近平法治思想，极大推进了中国特色社会主义法治理论体系的形成、丰富和发展

党的十八大以来，习近平总书记在厉行法治、依法执政、依法治国、推进法治改革、创新国家治理体系新的伟大实践中，围绕全面依法治国提出了一系列新概念、新范畴、新命题、新论断、新观点、新理念、新思想，内容涵盖了法治和依法治国的全部理论要素和法治建设的各个方面，历史性地提出了“中国特色社会主义法治理论体系”，创造性地发展了中国特色社会主义法治理论，形成了具有鲜明时代特征、理论风格和实践特色的习近平法治思想。习近平法治思想的创立，极大推进了中国特色社会主义法治理论体系的形成、丰富和发展，是中国特色社会主义法治理论体系的精髓和核心，为全面依法治国、建设法治中国提供了科学的理论指导和坚实的学理支撑、根本遵循和行动指南。这是党的十八大以来我国法治建设的首要成就。

习近平法治思想以马克思主义为指导，坚持辩证唯物主义、历史唯物主义的根本立场、观点、方法和实事求是的思想路线，根据马克思主义国家与法的基本原理，在借鉴古今中外人类法治文明成果的基础上，从当代中国国情、现代化建设和依法治国的实践出发，深刻总结我国社会主义法治建设的正反两方面经验，运用马克思主义价值观、群众史观、实践观、发展观，创新发展马克思主义国家观、政党观、民主观、法律观、法治观、人权观、平等观、正义观和权力观，具有鲜明的继承性、重大的原创性、宏观的战略性、厚重的人民性、科学的辩证性和强烈的实践性，是推进马克思主义法治思想中国化的最新成果，是对马克思主义法治思想的全面发展，是21世纪马克思主义的重要组成部分，也是中国共产党人对当代马克思主义的杰出贡献。习近平总书记高度评价在世界几大法系中独树一帜的中华法系，注重挖掘和汲取中华传统法律文化精华。习近平法治思想中如法治与德治相结合，法律是治国之重器、良法是善治之前提，宪法法律的生命在于实施、宪法法律的权威也在于实施等一系列重要论断和阐述，都与我国传统法律文化一脉相承，充分体现了我们党对法治建设的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。马克思主义及其法治思想、中华法治传统文化、我国当代法治实践、人类法治文明成果共同构成了习近平法治思想的来源和基础。

习近平法治思想深刻回答了什么是法治、什么是社会主义法治，如何依法治国、建设社会主义法治国家和社会主义法治体系，如何推进法治中国建设，如何在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，如何形成全面依法治国与全面小康社会、全面深化改革、全面从严治党相辅相成、相互促进、相得益彰的局面等一系列战略性、基础性、普遍性、前沿性的重大问题。其精髓和要义包括：

#### （一）关于厉行法治、依法治国战略意义的重要思想

习近平总书记以战略家的高瞻远瞩思考和推进法治建设和法治改革，从以下三个方面对依法治国进行了精辟的理论阐述和科学的战略定位。

第一，从人类政治文明和社会现代化的纵深深刻分析了法治与人治的关系，深化了依法治国的理论基础，夯实了厉行法治的政治信念。习近平总书记指出：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然也一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”基于对我国民主法治建设成功经验和惨痛教训的深入分析、对治国理政规律的深刻认识，十八届四中全会作出了全面推进依法治国的伟大抉择。习近平总书记指出：“历史是最好的老师。经验和教训使我们党深刻认识到，法治是治国理政不可或缺的重要手段。法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。”“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。”

第二，在建设中国特色社会主义的总体战略布局中定位法治建设问题。习近平总书记提出了“四个全面”战略布局，并把依法治国放在这一总体战略布局之中统筹安排，强调指出：“没有全面依法治国，我们就治不好国、理不好政，我们的战略布局就会落空。”所以，“要把全面依法治国放在‘四个全面’的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其他三个‘全面’的关系，努力做到‘四个全面’相辅相成、相互促进、相得益彰。”“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作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作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。”“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作出了顶层设计，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。”“全面推进依法治国，是我们党从坚持和发展中国特色社会主义出发、为更好治国理政提出的重大战略任务，也是事关我们党执政兴国的一个全局性问题。落实好这项重大战略任务，对推动经济持续健康发展、维护社会和谐稳定、实现社会公平正义，对全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴，都具有十分重大的意义。”

第三，把推进法治中国建设、建设法治强国作为实现中华民族伟大复兴中国梦的核心战略要素。复兴梦就是强国梦，而法治是国家强盛的重要标志，认定国家强盛的诸多标准中，法治是重要一项，习近平多次引用“国无常强，无常弱。奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱”的古典法家经典。法治梦与强国梦是相通的。建设法治强国，就是要达到这样一种状态：法治成为国家与社会的核心价值，成为国家治理和社会治理的根本方式，成为支撑国家兴旺发达的强大力量；全社会尊重法治、信仰法治、坚守法治；宪法具有极大权威，法律具有普遍的实效，任何个人和组织都自觉地在宪法和法律的范围内活动；公民权利得到切实尊重和保障，国家公权受到有效的约束和监督；法治国家、法治政府、法治社会全面形成。同时，法治成为国家强大的软实力，在全球治理中，拥有与其悠久文明、经济实力、军事力量、安理会常任理事国的地位相当的话语权。

#### （二）关于坚持和拓展中国特色社会主义法治道路的重要思想

习近平总书记指出，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。全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上，我们要树立自信、保持定力。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，是中国特色社会主义法治道路的三大核心要义，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。坚持中国特色社会主义道路，最根本的是坚持中国共产党的领导，把党的领导贯彻到依法治国全过程，体现到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的具体实践中。坚持走中国特色社会主义法治道路，离不开中国特色社会主义法治理论的科学指引。中国特色社会主义法治体系是坚持中国特色社会主义道路的重要保证。

#### （三）关于社会主义法治本质特征的重要思想

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是我国社会主义民主法治建设经验的科学总结，是中国特色社会主义民主法治发展的基本规律和本质特征。党的十八大以来，习近平总书记在一系列重要讲话中，阐述了在推进国家治理体系和治理能力现代化的新时期“三统一”的新内涵和新意义，首次把“三统一”凝练为我国社会主义民主法治建设的基本经验，强调“三统一”的根本与核心是坚持党的领导，提出人民代表大会制度是党的领导、人民当家作主、依法治国三者的根本制度安排，对马克思主义国家与法的理论和中国特色社会主义法治理论作出了重大发展。

#### （四）关于法治中国建设“三位一体”推进的重要思想

习近平总书记强调指出，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。党的十八届四中全会将“三个共同推进，三个一体建设”作为全面推进依法治国的工作布局。依法治国是我国宪法确立的治理国家的基本方略，能否做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能坚持依法行政。法治国家是总目标，法治政府是重点，法治社会是基础，三者必须相辅相成、整体推进。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。

#### （五）关于党法关系的重要思想

习近平总书记深刻指出，党和法的关系是一个根本问题，处理得好，则法治兴、党兴、国家兴；处理得不好，则法治衰、党衰、国家衰。党的十八届四中全会明确强调，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。这一论断抓住了党和法关系的要害。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。“党大还是法大”是一个政治陷阱，是一个伪命题。习近平总书记强调正确认识党内法规与国家法律的关系，正确处理党的政策与国家法律的关系，提出党内法规和国家法律都是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，党规党纪严于国家法律，注重党内法规同国家法律的衔接和协调。党的政策是国家法律的先导和指引，是立法的依据和执法司法的重要指导。要善于通过法定程序使党的主张成为国家意志、形成法律，通过法律保障党的政策有效实施，确保党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

#### （六）关于社会主义法治核心价值的重要思想

法律是治国之重器，良法是善治之前提，习近平总书记的这一重要论断揭示了形式法治与实质法治的统一，进而从立党为公、执政为民的战略高度，重点强调了“人民主体”和“公平正义”两个社会主义法治核心价值。坚持人民主体地位，必须坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。要把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉落实到依法治国全过程，使法律及其实施充分体现人民意志。公平正义是中国特色社会主义的内在要求，是社会主义法治的核心价值。习近平总书记指出：“公正是法治的生命线。”“公平正义是我们党追求的一个非常崇高的价值，全心全意为人民服务的宗旨决定了我们必须追求公平正义，保护人民利益，伸张正义。”“全面依法治国，必须紧紧围绕保障和促进社会公平正义来进行。”公平正义的法律价值在立法层面上主要体现为权利平等、机会平等、规则平等，在法律层面上集中体现为法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性，是社会主义法治的基本要求。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。

#### （七）关于中国特色社会主义法治体系的重要思想

党的十八届四中全会提出了全面推进依法治国的总目标——建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。法治体系不仅包括立法及其形成的法律规范体系，而且包括执法、司法、守法等法律实施环节，包括保证法律运行的保障机制、监督机制和法治队伍建设，体现了全面推进依法治国的整体要求，特别是突出了法律的实施和实效。习近平总书记深刻阐述了中国特色社会主义法治体系的科学内涵，指出：建设中国特色社会主义法治体系就是“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”。明确提出“法治体系”概念和建设中国特色社会主义法治体系总目标，具有重大理论创新、制度创新和实践创新意义。习近平总书记指出：“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。”

#### （八）关于法治与改革、发展关系的重要思想

党的十八大以来，中国的社会主义现代化呈现出改革与法治“两轮驱动”的局面。改革是发展的强大动力，法治是发展的可靠保障。习近平总书记指出：“我们要让全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之两轮，推动全面建成小康社会的目标如期实现。”习近平总书记高度重视改革的合法性，反复强调：凡属重大改革要于法有据，需要修改法律的可以先修改法律，先立后破，有序进行。有的重要改革举措，需要得到法律授权的，要按法律程序进行。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。要实现立法和改革决策相衔接，立法主动适应改革发展需要。积极发挥法治对改革的引领和保障作用，以法治凝聚改革共识，以法治引领改革方向，以法治规范改革进程，以法治预防和化解改革风险，以法治确认、巩固和扩大改革成果。习近平总书记强调运用法治思维和法治方式推动发展，把“坚持依法治国”作为推动经济社会发展必须坚持的基本原则，并写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，明确提出法治是发展的可靠保障。

#### （九）关于法治与国家治理现代化关系的重要思想

党的十八届三中全会把“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”作为全面深化改革的总目标。十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标是“坚持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”。针对这两个总目标、两个体系的关系，习近平总书记作出了深刻论述：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，有利于在法治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，有利于在法治轨道上不断深化改革。法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。要在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。

#### （十）关于坚持依法治国和以德治国相结合的重要思想

习近平总书记反复强调，法治和德治不可分离、不可偏废，国家治理需要法律和道德协同发力。法律是准绳，任何时候都必须遵循；道德是基石，任何时候都不可忽视。在新的历史条件下，要把依法治国基本方略、依法执政基本方式落实好，把法治中国建设好，必须坚持依法治国和以德治国相结合，使法治和德治在国家治理中相互补充、相互促进、相得益彰，推进国家治理体系和治理能力现代化。他指出，法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用，在国家治理中都有其地位和功能。法安天下，德润人心。法律有效实施有赖于道德支持，道德践行也离不开法律约束。改革开放以来，我们坚持走中国特色社会主义法治道路。这条道路的一个鲜明特点，就是坚持依法治国和以德治国相结合，强调法治和德治两手抓、两手都要硬，强化道德对法治的支撑作用。坚持依法治国和以德治国相结合，就要重视发挥道德的教化作用，提高全社会文明程度，为全面依法治国创造良好人文环境。要在道德体系中体现法治要求，发挥道德对法治的滋养作用，努力使道德体系同社会主义法律规范相衔接、相协调、相促进。要在道德教育中突出法治内涵，注重培育人们的法律信仰、法治观念、规则意识。要把道德要求贯彻到法治建设中。以法治承载道德理念，道德才有可靠制度支撑。法律法规要树立鲜明道德导向，弘扬美德义行，立法、执法、司法都要体现社会主义道德要求，都要把社会主义核心价值观贯穿其中。要把实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求及时上升为法律规范。要坚持公正司法，发挥司法断案惩恶扬善功能。法律是底线的道德，也是道德的保障，要运用法治手段解决道德领域突出问题。

#### （十一）关于全面依法治国的其他重要思想和观点

习近平总书记不仅阐述了法治的基本原理和中国特色社会主义法治的一般理论，而且对全面依法治国各个方面、各个领域、各个环节都提出了许多富有创见的新思想新观点新论断新要求。比如：提出依宪治国、依宪执政的重要思想，强调维护宪法权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法实施就是保证人民根本利益的实现，党要履行执政兴国的重大职责，必须依据宪法治国理政；提出公正司法的重要思想，强调公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线，要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作，等等。习近平总书记关于全面依法治国的其他重要观点主要还包括：关于完善中国特色社会主义法律体系的观点，关于宪法法律实施的观点，关于法治政府建设的观点，关于司法和司法改革的观点，关于法治文化和法治社会建设的观点，关于法治经济建设的观点，关于权力制约和监督的观点，关于从严治党、依法反腐的观点，关于统筹推进依法治国与依规治党的观点，关于依法治军和建设法治军队的观点，关于法治队伍建设的观点，关于领导干部运用法治思维和法治方式治国理政的观点，关于全球治理体制和治理规则变革的观点，等等。

### 二、坚持依法执政，统筹推进依法治国、依规治党相结合

治国必先治党。依法执政是依法治国的关键。党领导依法治国，党必须首先依法执政，依规治党，坚持以法治的理念、法治的体制、法治的程序实行党的领导，推进依法执政制度化、规范化、程序化。

#### （一）党规与国法相衔接相协调，依法治国与依规治党统筹推进

注重党内法规与国家法律的衔接和协调，共同发挥在治国理政中的互补性作用，统筹推进依法治国与依规治党，是党的十八大之后我国政治生活和法治建设的重大理论和实践创新。中国共产党作为领导党和执政党的双重属性、双重使命决定了治国必先治党，治好党、建好党，就是为了治好国、建好国。新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党内法规管党治党，必须依据宪法法律治国理政，做到依法治国与依规治党统筹推进、一体建设。党内法规和国家法律都是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分。全面推进依法治国，既要充分发挥法律法规的作用，又要充分发挥党规党纪的作用，努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。建设中国特色社会主义法治体系，既要形成完备的法律规范体系，又要形成完善的党内法规制度体系。

党的十八大以来，党内法规对加强党领导立法、保证执法、支持司法、法治社会建设、法治队伍建设等方面提出新的要求，国家立法予以跟进，回应党内法规的要求。中共中央和国务院、中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布了数量众多的文件，涉及机构建设与管理、党政人员管理、司法改革、反腐、环境保护等诸多方面，是党规与国法相衔接相协调，依法治国与依规治党统筹推进的具体体现。

#### （二）党依法执政，在宪法法律范围内活动

各级党组织和领导干部依法执政，维护宪法法律权威，捍卫宪法法律尊严，保证宪法法律实施。党的十八大以来，党的领导方式和执政方式不断改进，依法执政的体制机制不断完善。各级党委及领导干部运用法治思维和法治方式治国理政的意识不断增强，能力和水平明显提高。各级政府在党的领导下，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，努力做到严格规范公正文明执法。各级领导干部带头尊法学法守法用法，把尊法放在第一位，以内心的尊崇法治，落实行为的遵守法律。牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，牢固树立规矩意识，把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题作决策办事情，更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益问题。

#### （三）健全党领导依法治国的制度和工作机制

制定并实施《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》，要求县级以上地方党政主要负责人作为推进法治建设第一责任人，切实履行依法治国重要组织者、推动者和实践者的职责，贯彻落实党中央关于法治建设的重大决策部署，统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，对法治建设重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办，把本地区各项工作纳入法治化轨道。对党委和政府主要负责人在推进法治建设中应当履行的主要职责分别逐条作出规定。将履行推进法治建设第一责任人职责情况纳入政绩考核指标体系。不履行或者不正确履行推进法治建设第一责任人职责的，依照《中国共产党问责条例》等有关党内法规和国家法律法规予以问责。建立政法机关党组织向党委请示报告重大事项制度，党委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。

#### （四）加强党内法规制度建设

坚持用制度治党、管权、反腐、治吏，将党内法规制度体系建设纳入中国特色社会主义法治体系建设之中，推动党的制度优势更好转化为治国理政的实际效能。五年来，按照习近平总书记“形成完善的党内法规体系”的要求，制定、修订了近80部中央党内法规，超过现有中央党内法规的40%，出台了一批标志性、关键性、基础性的法规制度，党内法规体系日趋完善，约束“关键少数”标准更严，使广大党员、干部将法治内化于心、外践于行。一部部党内法规，既体现出党中央管党治党的新理念新思想新实践，也为全面从严治党、依规治党提供了制度保障。

制定印发《十八届中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》，规定领导干部的基本行为规范，体现了“以上率下”的风范。两次修改《中国共产党巡视工作条例》，及时把政治巡视、一届任期内巡视全覆盖、中央和国家机关巡视工作、市县巡察工作等实践创新固化为制度成果。修订《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》，坚持依规治党与以德治党相结合，把纪律和规矩挺在前面，实现了坚持高标准与守住底线的统一。出台《中国共产党问责条例》，问责工作迈出制度化、规范化、常态化的关键一步。制定《关于新形势下党内政治生活的若干准则》，明确了加强和规范党内政治生活的目标要求，是近年来全面从严治党实践形成的一系列规定和举措的系统化。修订《中国共产党党内监督条例》，从根本上解决主体责任缺失、监督责任缺位、管党治党宽松软的问题，把强化党内监督作为党的建设重要基础性工程，使监督的制度优势充分释放出来。

#### （五）从严治党、依法反腐

党的十八大以来，习近平总书记提出全面从严治党，并将全面从严治党与全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国连接起来，形成“四个全面”协调推进的战略布局。坚持思想建党和制度治党紧密结合，纪严于法、纪在法前，把党的纪律和规矩挺在前面，坚持高标准与守底线相结合。强调加强纪律建设是全面从严治党的治本之策，严格执行法规制度和党的纪律，提高制度执行力，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚持制度面前人人平等，执行制度没有例外，党纪国法的红线不能逾越。

深化国家监察体制改革是事关全局的重大政治体制改革。2016年12月，中央办公厅印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》。随后全国人大常委会根据“凡属重大改革都要于法有据”的精神，作出关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定，部署在3省市设立各级监察委员会，从体制机制、制度建设上先行先试、探索实践，为在全国推开积累经验。

面对腐败多发易发爆发的严峻形势，我们党特别强调运用法治思维和法治方式惩治和预防腐败。十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，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。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。五年来，中央加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，加强国法与党纪有效衔接，努力形成内容科学、程序严密、系统完备、有效管用的反腐倡廉法规制度体系。同时，积极开展反腐败国际合作，推动在二十国集团、亚太经合组织、《联合国反腐败公约》等多边框架下开展追逃追赃国际合作。加强与美、欧、加、澳等反腐败执法合作，推动引渡、司法协助条约谈判工作。成立境外缉捕工作局，“天网”行动多管齐下，取得突破性进展。

### 三、加快完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

党的十八届四中全会明确提出，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。

#### （一）加强重点领域立法

全国人大常委会、国务院坚持立法先行，紧紧抓住事关改革发展稳定的重大立法项目，紧紧抓住提高立法质量这个关键，一批重要法律法规相继出台。五年来共制定修改法律48部、行政法规42部、地方性法规2926部、规章3162部，同时还通过“一揽子”方式先后修订法律57部、行政法规130部，中国特色社会主义法律体系日趋完善。

构建国家安全法律制度体系取得重要进展。国家安全是安邦定国的基石。全国人大常委会贯彻落实总体国家安全观，制定了《国家安全法》《反间谍法》《反恐怖主义法》《网络安全法》《国防交通法》《国家情报法》《境外非政府组织境内活动管理法》等法律，根据实践需要及时修订《刑法》，审议了《核安全法（草案）》，为维护国家核心利益和其他重大利益提供坚实法制保障。《国家安全法》以总体国家安全观为指导思想，确立了中央国家安全领导体制，明确了政治安全、国土安全、军事安全、文化安全、科技安全等领域的国家安全任务，为构建和完善国家安全法律制度体系提供了完整框架。《网络安全法》是网络安全领域的基础性法律，正确处理网络空间自由和秩序、安全和发展、自主和开放的关系，遵循积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针，确立了网络安全的各方面基本管理制度。

全面启动《民法典》编纂，制定《民法总则》。编纂《民法典》是党的十八届四中全会提出的重大立法任务。《民法总则》是《民法典》的开篇之作，在《民法典》中起统领性作用。《民法总则》确立并完善了民事基本制度，贯彻全面依法治国要求，坚持人民主体地位，坚持从我国国情和实际出发，坚持社会主义核心价值观，总结继承我国民事法制经验，适应新形势新要求，全面系统确定了我国民事活动的基本规定和一般性规则。第十二届全国人民代表大会第五次会议高票通过《民法总则》，并于2017年10月1日开始实施，标志着我国《民法典》的编纂工作迈出坚实的第一步。目前正在抓紧进行《民法典》各分编的编纂工作，确保到2020年形成一部具有中国特色、体现时代精神、反映人民意志的《民法典》。

生态环境保护领域立法不断推进。修改《环境保护法》《大气污染防治法》《野生动物保护法》《海洋环境保护法》等法律。新修订的《环境保护法》建立环境污染公共监测预警机制，划定生态保护红线，加重行政监管部门的责任，扩大环境公益诉讼主体，针对违法成本低的问题，设计罚款的按日连续计罚规则，扬“齿”立威、铁腕治污，环保执法“过松”“过软”局面有了明显改观。对《大气污染防治法》的全面修订，强化了政府、企业、社会防治责任，完善了大气污染防治标准、污染排放总量控制和排污许可制度，加大了燃煤、工业、机动车船、扬尘、农业等领域污染防治力度，健全了重点区域联防联控、重污染天气应对机制，法律的针对性、可操作性和可执行性明显增强。

加强社会、民生领域立法。制定了《慈善法》《反家庭暴力法》《中医药法》等一批重要法律，修改了《食品安全法》《劳动合同法》《职业病防治法》《人口与计划生育法》《民办教育促进法》等法律。修改后的《食品安全法》建立了最严格的、覆盖全过程的食品安全监管制度，突出预防为主、风险防范，进一步完善食品安全风险监测、评估和安全标准等基础性制度，实施食品生产、流通、餐饮服务全过程监管，强化对违法生产经营、监管失职渎职等行为的法律责任追究，建立包括有奖举报、信息发布、责任保险等在内的食品安全社会共治体系。《反家庭暴力法》强调反家庭暴力是国家、社会和每个家庭的共同责任，明确了家庭暴力的预防和处置机制措施，为推动解决妇女、未成年人等群体遭受家庭暴力问题，维护平等和睦文明的家庭关系，提供了更加完善的法律保障。

#### （二）创新、完善立法体制

加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。根据党的中心任务，按照党中央确定的不同阶段的经济社会发展目标任务和大政方针，研究确定立法规划计划，并根据党中央的决策部署及时对本届全国人大常委会立法规划作出调整。2015年6月，经党中央批准，全国人大常委会调整立法规划，在原有68件立法项目基础上增加34件，将党的十八届三中、四中全会决定明确提出、需要在本届完成的立法项目列入规划。同时，健全了立法工作向党中央请示报告制度，重要法律的起草修改和立法工作中的其他重大事项，都由全国人大常委会党组及时向党中央请示报告，切实保障中央重大决策部署的贯彻落实。

充分发挥人大及其常委会在立法中的主导作用。按照党的十八届四中全会的要求，全国人大及其常委会加强对立法工作的组织协调，牢牢把握立项、起草、审议等关键环节的主导作用，加强综合性、全局性、基础性重要法律案的组织起草工作，及时出台《关于建立健全全国人大专门委员会、常委会工作机构组织起草重要法律草案制度的实施意见》。注重发挥全国人民代表大会行使国家立法权的职权，保障人大代表直接参与行使立法权力。2017年3月，在全国人大代表审议《民法总则》的过程中，共有700多位代表发言，提出了近2000条意见建议，有关部门根据代表们的审议意见，对《民法总则》草案先后作了150多处修改。高度重视人大代表依法联名提出的立法议案，健全法律草案征求代表意见制度，邀请代表参与立法调研、论证、审议、评估等工作，认真听取和采纳代表的意见建议，更好发挥代表在立法工作中的作用。

明确立法权力边界。2015年《立法法》修改，对部门规章和地方政府规章权限进行规范，明确规定：“没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。”“没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”“重要行政管理的法律、行政法规草案由国务院法制机构组织起草”，不能由部门起草。

依法赋予所有设区的市地方立法权。党的十八届四中全会决定提出：“明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权”。2015年修改《立法法》，依法赋予所有设区的市地方立法权，明确设区的市可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项”制定地方性法规，这是对地方立法体制作出的重大调整，是在党中央统一领导下，充分发挥中央和地方两个积极性的必然要求。有了立法权，地方就可以对当地经济社会发展中的重点难点问题作出立法决策，制定规则，更加全面深入地推动地方的改革和发展。截至2017年4月底，全国新赋予地方立法权的273个市、自治州中，已有269个经批准开始制定地方性法规，占到98.5%。已经审议通过并经批准的地方性法规有369件，84%的市、州已经有了自己的法规。

积极运用授权立法。党的十八大以来，立法授权改革日益成为实现改革决策与立法决策相统一、相衔接的重要立法方式。全国人大常委会对与现行法律规定不一致、修改法律条件尚不成熟、需要先行先试的改革举措，按照法定程序作出授权决定，为局部地区或者特定领域先行先试提供法律依据和支持。截至目前，全国人大常委会依照法定程序作出17项授权和有关决定，涉及自由贸易试验区建设、行政审批制度改革、农村集体土地使用制度改革、金融体制改革、司法体制改革、国家监察体制改革、公务员制度改革、社会保险制度改革、军官制度改革等方面，暂时停止或调整某些法律条款的实施，允许试点地区先行先试，形成可复制可推广的成功经验和有效制度后再修改法律，实践证明这种方式是有效的。2013年8月30日，十二届全国人大常委会第四次会议通过了《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》。2016年9月，自贸区授权三年期满，十二届全国人大常委会第二十二次会议表决通过了修改“外资三法”和《台湾同胞投资法》的决议，将自贸区试点的改革措施上升为法律。

#### （三）深入推进科学立法、民主立法、依法立法

进一步健全公布法律草案征求意见机制。将法律草案二次、三次审议稿也向社会全文公布，继续广泛征求意见和建议。十二届全国人大常委会至今，已有60次法律草案公开征求意见，其中《刑法》修正案九草案二次审议稿收到意见110737条。《民法总则》草案先后三次通过网络公开征求社会意见，并且两次将草案印送全国人大代表。草案一审稿为186条，最后通过时为206条，先后修改的条文有127处，各类审议稿、汇报稿、讨论稿有66稿之多。

坚持立改废释并举。统筹考虑立新废旧、修法释法并举和法律间协调衔接，对部分法律中涉及同类事项或者同一事由需要修改的个别条款，采取一并提出法律案的方式进行统筹修改。党的十八大以来，全国人大常委会采取统筹修法方式，审议通过了13个修法决定，涉及修改法律和有关法律问题的决定74件次。通过“一揽子”修改，确保法律规范之间能够相互协调、有效衔接。适时废止不适应改革要求的法律。落实党的十八届三中全会提出的关于“废止劳动教养制度”的要求，通过了废止有关劳动教养法律规定的决定。

强调立法必须坚持以《宪法》为统领，符合《宪法》《立法法》确立的法律基本原则、立法权限、立法程序，禁止部门利益法制化，防止地方保护主义；强调对法律、行政法规、地方性法规进行合宪性、合法性审查。党的十八届四中全会明确指出，把所有规范性文件纳入备案审查的范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件。全国人大常委会法工委积极开展主动审查和被动审查研究工作。从2013年到2016年，对新公布的42件行政法规、98件司法解释进行了审查研究，发现有违反宪法法律的，依法依规予以撤销和纠正，实行有件必备、有备必审、有错必纠。

#### （四）加强宪法法律的实施监督

将12月4日设立为国家宪法日。在每年的国家宪法日前后，深入开展了大量形式多样、内容丰富的宪法宣传教育活动，提高了全社会宪法意识，以宪法精神凝心聚力，推动宪法全面贯彻实施。2015年通过关于实行宪法宣誓制度的决定，建立宪法宣誓制度，明确要求各级人民代表大会及县级以上各级人民代表大会常务委员会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应当公开进行宪法宣誓，以此推动国家工作人员树立宪法意识，恪守宪法原则，弘扬宪法精神，履行宪法使命。

实施宪法规定的特赦制度。为纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年，全国人大常委会根据宪法规定作出特赦决定，国家主席习近平发布特赦令，特赦部分服刑罪犯，具有重大政治意义和法治意义。

全国人民代表大会常务委员会作出关于香港特别行政区行政长官普选问题和2016年立法会产生办法的决定。针对香港特别行政区立法会个别候任议员在宣誓时蓄意宣扬“港独”主张、侮辱国家和民族的言行，全国人大常委会行使《宪法》和《香港基本法》赋予的权力，作出关于《香港基本法》第一百零四条的解释，充分表明了中央贯彻“一国两制”方针的坚定决心和反对“港独”的坚定立场，充分展现了包括香港同胞在内的13亿多中国人民维护国家主权、安全和发展利益的坚定意志。

把加强执法检查摆在突出位置。全国人大常委会把保证法律严格实施作为全面推进依法治国的重要抓手，持续加强和改进执法检查工作。五年来共开展26次执法检查。2016年检查了《食品安全法》《安全生产法》《道路交通安全法》《环境保护法》《水法》《促进科技成果转化法》6部法律的实施情况。2017年检查《药品管理法》《产品质量法》《著作权法》《固体废物污染环境防治法》《网络安全法》《种子法》6部法律的实施情况。

### 四、深入推进依法行政，加快建设法治政府

党的十八大郑重承诺，到2020年全面建成小康社会时，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成。2015年12月，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》，确立了“到2020年基本建成职能科学、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”的总体目标，我国法治政府建设事业进入了新的历史阶段。

#### （一）依法全面履行政府职能

深入推进行政审批制度改革。2013年以来，简政放权、放管结合、优化服务改革持续推进，国务院部门取消和下放审批事项比例超过40%，不少地方超过70%，国务院各部门设置的职业资格许可和认定事项削减70%以上，中央层面核准的投资项目数量累计减少90%，非行政许可审批彻底终结，2013—2016年累计为企业减轻负担2万多亿元，极大地激发了市场活力和社会创造力。为了巩固行政审批制度改革成果，遏制行政审批边减边增、明减暗增的现象，国务院发布关于严格控制新设行政许可的通知，明确今后起草法律草案、行政法规草案一般不新设行政许可。全面推行“双随机、一公开”监管，将政府管理由事前审批更多地转为事中事后监管。简政放权，审批变松了，监管严格了，通过审管互动平台，整个审批流程被晒了出来，做到公开透明，全程留痕，公开监督，办件人终身负责。

全面实行清单管理制度。通过建立权力清单、负面清单、责任清单，让政府法无授权不可为、法定职责必须为，推进政府机构、职能、权限、程序和责任法定化，厘清权力的边界。中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》，国务院发布了《关于实行市场准入负面清单制度的意见》。截至目前，全国所有省市县三级政府部门权责清单均已公布。各地普遍按照“清权、减权、制权、晒权”四个主要环节，对政府部门权力“大起底”。公布政府部门清单的，大都建立了较为详细的行政职权目录，有的地方还建立“行政权力数据库”，确保权力行使有章可循、有规可依。在摸清底数基础上，各地按照“职权法定”原则，对部门行政职权全面削减。在建立权责清单、完善政府运行机制的同时，各地还强化对权力运行的监督制约。对“行政许可”和“行政处罚”这两类社会集中关注的职权事项，制定权力运行图，简化行政流程，缩短办事时限。2017年全面实行清单管理制度，制定国务院部门权力和责任清单，加快扩大市场准入负面清单试点，减少政府的自由裁量权，增加市场的自主选择权。

#### （二）依法决策科学决策民主决策

完善政府立法体制机制。国务院严格落实《立法法》规定，坚持立改废释并举，完善行政法规、规章制定程序，健全政府立法立项、起草、论证、协调、审议机制，推进政府立法精细化，增强政府立法的及时性、系统性、针对性、有效性。全面实施立法项目向社会公开征集制度和立法草案网上征求意见工作，扩大公众参与，除依法需要保密的外，所有行政法规、部门规章和多数地方性法规、地方政府规章的草案实现了面向社会公开征求意见，并做好公众意见的反馈，使立法能够真正地反映民情、体现民意、汇集民智。就法律草案中内容重要、公众普遍关注、存在较大争议的问题，召开立法听证会。

健全依法决策机制。按照十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的要求，把公共参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大行政决策必经程序。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。《重大行政决策程序暂行条例（征求意见稿）》已经结束向社会征求意见，将在进一步修改完善后提请国务院常务会议审议。完善行政决策风险评估和跟踪反馈机制、建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制等改革部署也在顺利推进中。目前，我国已有17个省级政府和23个较大的市政府出台了规范重大行政决策程序的规章。

普遍建立政府法律顾问制度。党的十八届四中全会明确提出，积极推行政府法律顾问制度，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。2016年6月，中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》，提出到2017年年底前，中央和国家机关各部委，县级以上地方各级党政机关普遍设立法律顾问、公职律师，乡镇党委和政府根据需要设立法律顾问、公职律师，国有企业深入推进法律顾问、公司律师制度，事业单位探索建立法律顾问制度，到2020年全面形成与经济社会发展和法律服务需求相适应的中国特色法律顾问、公职律师、公司律师制度体系。目前，不少地方已经实现了省、市、县三级政府全部建立法律顾问制度。行政执法量较大的部门，还配备了专职法律顾问。

#### （三）严格执法，加强执法规范化建设

深入推进行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。推进执法重心向市县两级政府下移，把机构改革、政府职能转变调整出来的人员编制重点用于充实基层执法力量。完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，解决权责交叉、多头执法问题。大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、资源环境、农林水利、城乡建设等领域内推行综合执法。城管、质检、工商、税务等部门展开联合执法和下沉执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。2015年12月，中共中央、国务院出台了《关于深入推进城市执法体制改革　改进城市管理工作的指导意见》，就理顺城市管理执法体制、推进城市管理综合执法体制改革、加强城市管理综合执法机构和队伍建设等作出了专项部署。健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立健全行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。

完善行政执法程序。建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。许多地方的政府部门制定发布了行政执法领域的裁量基准，特别是行政处罚裁量基准。试点推行行政执法公示制度，要求执法机关依法及时主动向社会公开有关行政执法信息，行政执法人员在执法过程中主动表明身份，接受社会监督。试点推行执法全过程记录制度，要求执法部门通过文字、音像等记录方式，对行政执法行为进行记录并归档，实现全过程留痕和可回溯管理。试点推行重大执法决定法制审核制度，要求执法部门在作出重大执法决定之前，必须进行合法性审核，未经合法性审核或者审核未通过的，不得作出决定。2017年2月起，全国32个地方和部门，在行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查六类行政执法行为推行上述三项试点。

全面落实行政执法责任制。严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任，建立健全常态化的责任追究机制。加强执法监督，不少地方建立统一的行政执法监督网络平台，建立健全投诉举报、情况通报等制度，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服部门利益和地方保护主义，防止和克服执法工作中的利益驱动，惩治执法腐败现象。

#### （四）全面推进政务公开

2016年，中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推进政务公开工作的意见》和意见实施细则，要求坚持以公开为常态、不公开为例外，推进行政决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开，着力推进财政预决算、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。各地方各部门出台实施意见，全面推进政务公开，政府主动公开信息和依申请公开信息的数量都实现了大幅增长。不少政府部门创新政务公开方式，运用新媒体拓展公开渠道，通过政务微博、微信主动发布政府信息，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设，提高政务公开信息化、集中化水平。完善政府新闻发言人、突发事件信息发布等制度，做好对热点敏感问题的舆论引导，及时回应人民群众关切。不少部委建立了例行新闻发布会制度。

#### （五）完善相关制度，依法预防和化解社会矛盾纠纷

加强行政复议工作。充分发挥行政复议作为加强政府层级监督、有效化解行政争议的重要法律渠道的功能。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》明确要求完善行政复议制度，改革行政复议体制，积极探索整合地方行政复议职责。健全行政复议案件审理机制，加大公开听证审理力度，纠正违法或不当行政行为。提高行政复议办案质量，增强行政复议的专业性、透明度和公信力。全国不少省份开展了行政复议体制改革试点工作。目前，立法部门正在加紧修改《行政复议法》。

完善行政调解、行政裁决。健全行政调解制度，不少地方制定了行政调解工作制度，进一步明确行政调解范围，完善行政调解机制，规范行政调解程序。健全行政裁决制度，充分发挥行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。有关行政机关依法开展行政调解、行政裁决工作，及时有效化解矛盾纠纷。

改革信访工作制度。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。规范信访工作程序，严格规范信访事项受理、办理、答复、送达、信息录入、督察督办等工作环节，畅通了群众诉求表达、利益协调和权益保障渠道，维护了信访秩序。深入推进诉访分离，严格甄别把关，通过法定途径分类处理信访投诉请求，引导群众在法治框架内解决矛盾纠纷，完善涉法涉诉信访依法终结制度。

#### （六）强化对行政权力的制约和监督

建立法治政府建设指标体系和考核评价制度。制定并不断完善法治政府建设指标体系，建立法治政府建设考评制度，从依法履职、制度建设、行政决策、行政执法、政府信息公开、矛盾纠纷化解、公众参与、公务员法律意识和素养、廉洁从政等方面，对地方政府的法治建设水平进行考核。对各地、各部门存在的问题“点名道姓”，下发整改意见书限期落实。

加强行政应诉工作，自觉接受司法监督。2016年6月，国务院办公厅出台《关于加强和改进行政应诉工作的意见》，要求各省区市人民政府、国务院各部委、各直属机构高度重视行政应诉工作，支持人民法院依法受理和审理行政案件，认真做好答辩举证工作，依法履行出庭应诉职责，配合人民法院做好开庭审理工作，积极履行人民法院生效裁判。各有关部门制定了实施意见，严格落实。

切实加强审计监督。检查重大项目落地、重点资金保障、简政放权推进、重大政策落实、风险防范情况，是政策落实跟踪审计的五大抓手。党的十八大以来，审计工作在推动党中央、国务院重大决策落地生效、监督约束行政权力等方面发挥了重大作用。审计署持续组织全国各级审计机关，对31个省区市、30多个中央单位开展审计，定期向社会公告审计结果，反映了一批改革任务落实不到位，民政保障政策不落实、“放管服”改革具体措施不衔接、项目或资金管理不善的典型案例，推动大部分问题在审计中得到解决。

开展国务院大督察。从2014年起，国务院连续四年部署开展高规格、大范围的全国大督察，推动各地区、各部门依法履职。针对重大项目建设拖期、财政资金沉淀、土地闲置、保障房空置、涉企乱收费以及挪用扶贫、医保资金等政策落实中存在的突出问题，共问责和处理2500余名责任人。为鼓励地方因地制宜、大胆探索，竞相推动科学发展，对有关重大政策措施真抓实干、取得明显成效的300余个地方予以通报表扬，并在资金、土地、改革先行先试等方面给予优惠政策。有力地促进了党中央、国务院重大决策部署和政策措施落地生效，政府公信力和执行力显著提升。

### 五、深入推进司法体制改革，保证公正司法

深化司法体制改革，建设公正高效权威的社会主义司法制度，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，是党的十八大和十八届三中、四中全会作出的重大部署。党的十八大以来，政法战线坚持正确改革方向，敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关，做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革，司法公信力不断提升，对维护社会公平正义发挥了重要作用。

#### （一）完善司法责任制

习近平总书记强调，深化司法体制改革，要牢牢牵住司法责任制这个“牛鼻子”。凡是进入法官、检察官员额的，要在司法一线办案，对案件质量终身负责。2017年8月29日，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》，为深入推进司法责任制改革提供规范明确的政策依据。

全面推开法官、检察官员额制改革。截至2017年3月，司法人员分类管理改革已经在31个省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团全面推开，省以下的法院检察院实现了全覆盖。全国共遴选产生12万余名员额法官，8.7万名员额检察官，法官检察官队伍结构更加合理，85%以上的司法人力资源集中到办案一线，办案力量增加20%以上。

健全办案组织形式。探索审判团队模式，基层、中级试点法院结合实际，优化人员配置，组建由法官与法官助理、书记员等辅助人员组成的审判团队，制定法官、法官助理、书记员职责清单，形成以法官为核心、团队紧密协作的新型审判工作机制，审判效率较改革前普遍提高20%以上。检察院系统根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度，实行独任检察官或检察官办案组的办案组织形式。办案组织结构扁平化，突出了一线检察官主体地位，落实了检察官责任制，提高了办案质量。

改革司法办案运行机制和司法文书签署机制。最高人民法院出台《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》，明确裁判文书由办案法官自行签发，院长、副院长、庭长对未直接参加审理案件的裁判文书不再审核、签发。最高人民检察院出台《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》，要求地方各级检察机关推动司法责任制改革，落实“谁办案谁决定，谁决定谁负责”。各业务庭负责人不再审批案件。除法律规定的情形外，审判委员会不再讨论个案。改革后，一些地方法院直接由独任法官、合议庭裁判的案件比例达99.9%，提交审判委员会讨论的案件仅占结案总数的0.1%。各级检察机关由检察长或检察委员会行使的职权从原来的50余项减为10余项，由检察官独立作出决定的案件由原来的68%上升到82%。

推进内设机构改革。以县级法院检察院为重点，坚持扁平化管理和专业化建设相结合，统筹内设机构与办案组织的关系，突出法官检察官办案主体地位，合理划分职责，减少机构层级，强化内部监督；坚持精简效能，内设机构设置严格根据工作需要确定，可设可不设的机构一律不设；坚持内设机构设置重点向业务部门倾斜，人力资源重点向业务部门和办案一线配置，实现机构数量减少，法定的工作程序不减少。全国1088个检察院同步推进内设机构改革，内设机构大幅精简，大批业务骨干回归办案一线，基层检察院85%以上的人力资源配置到办案一线，办案力量增加20%以上。

完善管理监督配套机制。试点法院检察院通过健全类案指引、案件质量评估、司法业绩考核、错案责任倒查等机制，并运用信息化手段加强监管，实现了从微观的个案审批、文书签发转向宏观的全院、全员、全过程的案件质效监管。按照“谁办案谁决定，谁决定谁负责”的要求，32个省级人民检察院制定了辖区内三级人民检察院检察官权力清单，明确检察委员会、检察长（副检察长）、检察官办案事项决定权，实现权责一致，使检察官既成为司法办案的主体，也成为司法责任的主体。各试点法院制定院庭长权责清单，规范院庭长行使审判管理权和审判监督权的方式，院庭长对个案的意见均通过专业法官会议、审判委员会公开提出，在工作平台上全程留痕。最高人民法院取消对各高级人民法院的考核排名，指导高级人民法院取消本地区法院不合理的考核指标，除依照法律规定保留审限内结案率等若干必要的约束性指标外，其他设定的评估指标一律作为统计分析的参考性指标。

改革审判委员会制度、健全检察委员会运行机制。强化审判委员会总结审判经验、统一法律适用、讨论决定审判工作重大事项的指导职能。试点法院普遍建立审判委员会讨论事项的先行过滤机制，规范审判委员会讨论案件的范围。除法律规定的情形和涉及国家外交、安全和社会稳定的重大复杂案件外，审判委员会主要讨论重大、疑难、复杂案件的法律适用问题。审判委员会评议全程录音、录像，建立健全审判委员会履职考评和内部公示制度，所有参加讨论和表决的委员在审判委员会会议记录上签名。检察委员会讨论决定的案件，主要是本院办理的重大、疑难、复杂案件，涉及国家安全、外交、社会稳定的案件，下一级人民检察院提请复议的案件。表决实行主持人末位表态制。检察委员会会议由专门人员如实记录，并按照规定存档备查。在减少审判委员会、检察委员会讨论案件数量的同时，建立专业法官会议制度、检察官联席会议制度，讨论重大疑难复杂案件，形成的意见供合议庭、承办检察官参考。

完善办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。明确法官、检察官应当对其履行审判、检察职责的行为承担责任，在职责范围内对办案质量终身负责，法官、检察官在司法活动中故意违法或者因重大过失造成严重后果的，应当承担司法责任。明确了司法责任豁免的情形及条件。明确法院院庭长、负有监督管理职责的检察人员因故意或者重大过失或不当行使监督管理权应当承担相应的责任。

#### （二）确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权

推动省级以下地方法院、检察院人财物统一管理。各地依托省级平台，以公开、透明、民主方式推进统管工作，彰显司法权的中央事权属性。省级以下地方法院机构编制实行由省级机构编制部门管理为主、高级人民法院协同管理的体制，市县两级机构编制部门不再承担法院机构编制管理工作。目前全国已有18个省区市完成省以下法院编制统一管理改革。各地建立省级以下地方法院法官统一由省级提名、管理并按法定程序任免的机制。法官助理由省级公务员主管部门会同高级人民法院统一招录。初任法官人选由省一级法官遴选委员会在专业上进行把关，统一由省级提名并按法定程序任免。各地因地制宜探索省级以下地方法院、检察院经费统一管理体制改革，部分省、自治区、直辖市省级以下地方法院、检察院所需经费，由中央和省级列入预算予以全额保障，省级财政部门管理省级以下地方法院、检察院经费，省、市、县三级法院、检察院均为省级政府财政部门的一级预算单位，向省级政府财政部门编报预算，预算资金通过国库集中支付系统拨付。吉林、湖北、广东等23个省份已进行省级财物统管改革。对暂缓实行财物省级统管的地区，按照现行经费保障体制完善保障政策。

最高人民法院设立巡回法庭。最高人民法院分别在深圳市、沈阳市、南京市、郑州市、重庆市、西安市设立了6个巡回法庭，审理重大行政案件和跨行政区划民商事案件。作为最高人民法院派驻地方的常设审判机构，巡回法庭作出的判决、裁定、决定，就是最高人民法院的判决、裁定、最高人民法院第决定。截至2016年12月31日，一、第二巡回法庭共受理案件4721件，审结案件4573件，接待来访7.3万人次，实现了审判重心下移、方便群众诉讼、就地解决纠纷、维护法制统一的设立初衷。

设立跨行政区划人民法院、人民检察院。按照《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，上海、北京在全国率先设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，管辖跨地区的重大民商事案件、重大行政案件、重大环境资源保护案件、重大食品药品安全案件、重大职务犯罪案件及关联案件，确保涉及地方利益的案件得到公正处理。截至2016年12月31日，北京市第四中级人民法院收案5686件，结案5380件；上海市第三中级人民法院收案3325件，结案3119件。

推进行政案件跨行政区划集中管辖。各地法院按照中央统一部署，探索建立与行政区划适当分离的行政案件管辖制度，通过提级管辖、异地交叉管辖、相对集中管辖等多种形式，探索各具特色的管辖制度改革，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。部分高级人民法院以统一指定方式，将部分一审行政案件交给原管辖法院之外的基层人民法院或者中级人民法院管辖，通过依法公正审理各类行政诉讼案件，消除了群众对“官官相护”的顾虑。

设立知识产权法院。为进一步强化知识产权司法保护，统一知识产权案件裁判标准，2014年在北京、上海、广州设立知识产权法院。最高人民法院发布司法解释，确定知识产权法院案件管辖范围，并就知识产权法院法官选任工作、知识产权法院技术调查官参与诉讼活动等提出规范意见。2016年，三家知识产权法院共受理知识产权民事和行政案件17268件，审结14896件，结案率86.26%。

完善维护司法权威的制度。《刑法修正案（九）》完善了拒不执行判决、裁定罪，增加一档法定刑，并增加单位犯罪的规定；修改了扰乱法庭秩序罪，将殴打诉讼参与人以及侮辱、诽谤、威胁司法工作人员或者诉讼参与人，不听法庭制止等严重扰乱法庭秩序的行为增列为犯罪；增设了虚假诉讼罪，将以捏造的事实提起民事诉讼，妨害司法秩序或者严重侵害他人合法权益的行为增列为犯罪。最高人民法院发布《关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见》，指导各地识别虚假诉讼要素，加大审查力度，坚决予以制裁，维护诉讼诚信和秩序。

建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报制度。明确对任何领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况，司法人员都应当全面、如实记录，做到全程留痕，并定期汇总报告同级党委政法委和上级司法机关。司法人员依法如实记录领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的情况，受法律和组织保护。2015年11月和2016年2月，中央政法委两次公开通报12起领导干部干预司法活动、插手具体案件处理和司法机关内部人员过问案件的典型案件。制度实施两年多来，不仅为领导干部干预司法活动划定了红线，也让司法人员增强了抵御“权力干扰”的勇气。

健全司法人员依法履行法定职责保护机制。2016年7月，中央办公厅、国务院办公厅印发了《保护司法人员依法履行法定职责规定》，明确法官、检察官依法办理案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉；任何单位或者个人不得要求法官、检察官从事超出法定职责范围的事务；非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、免职、辞退或者作出降级、撤职等处分；法官、检察官因依法履职遭受不实举报、诬告陷害、利用信息网络等方式侮辱诽谤，致使名誉受到损害的，人民法院、人民检察院、公安机关应当会同有关部门及时澄清事实，消除不良影响，维护法官、检察官良好声誉，并依法追究相关单位或者个人的责任，为司法人员依法履职创造了良好的制度环境。

#### （三）推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革

最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合印发《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》。意见贯彻罪刑法定、疑罪从无、证据裁判、庭审中心等原则，明确审判程序在刑事诉讼中的中心地位，大力推进庭审实质化，完善对侦查、起诉活动的监督制约机制，从源头上防范刑讯逼供、非法取证等违法行为，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，确保侦查、起诉、审判的案件事实经得起法律检验。改革以来，侦查人员、鉴定人、证人出庭作证率、刑事辩护率、当庭宣判率明显提升，非法证据排除规则进一步落实，冤假错案的有效防范和及时纠正机制得到强化，背离刑事诉讼规律的错误理念和做法显著减少，回归刑事诉讼活动必须遵循的司法规律。

最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合印发《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》，以“准确惩罚犯罪、切实保障人权、促进司法公正”为宗旨，重视对刑讯逼供和非法取证的源头预防，强化侦查机关、检察机关、人民法院对非法证据的审查和排除职责，从侦查、起诉、辩护、审判等方面明确非法证据的认定标准和排除程序，切实防范冤假错案产生。

最高人民法院发布《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》和《人民法院办理刑事案件庭前会议规程（试行）》等“三项规程”，积极部署试点工作，全面深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。推进司法证明实质化，完善证人、鉴定人、侦查人员出庭作证制度，合理确定并逐步扩大应当出庭作证的证人、鉴定人、侦查人员范围，认真落实出庭作证保障机制，严格实行传闻证据排除规则。积极推进控辩对抗实质化，依法履行指定辩护和通知辩护职责，确保被告人依法获得法律援助，切实提高律师辩护率。积极推进依法裁判实质化，逐步提高当庭宣判率，使当庭宣判逐步成为司法常态。

最高人民检察院制定印发《关于加强出庭公诉工作的意见》，发布审查起诉和出庭公诉、刑事抗诉等工作指引，完善介入侦查、引导取证机制。改革完善公诉制度，强化公诉在刑事指控中的主导作用，重塑公诉核心职能。着力构建以证据为核心的刑事指控体系，积极构建新型诉侦、诉审、诉辩关系。

#### （四）强化人权司法保障机制

预防和纠正冤假错案。中央政法委员会出台《关于切实防止冤假错案的规定》，要求建立健全合议庭、独任法官、检察官、人民警察权责一致的办案责任制，明确冤假错案标准、纠错启动主体和程序。对于刑讯逼供、暴力取证、隐匿伪造证据等行为，依法严肃查处。检察机关修订复查刑事申诉案件规定，完善刑事申诉复查程序，加大权利救济保障力度。对存在较大争议或有较大社会影响的刑事申诉案件，实行公开审查。最高人民法院就健全防范刑事冤假错案工作机制提出指导意见，要求对于定罪证据不足的案件，应当依法宣告被告人无罪，不得降格或者变通作出“留有余地”的判决。党的十八大以来，法院通过审判监督程序纠正聂树斌案、呼格吉勒图案等重大刑事冤假错案34起，提振了全社会对司法公正的信心。

深化刑事速裁改革试点。2014年8月开始，北京等18个城市217个基层法院、212个基层检察院开展为期两年的刑事案件速裁程序改革试点。两年来，适用速裁程序审结刑事案件52540件54572人，占试点法院同期判处一年以下有期徒刑以下刑罚案件的35.88%，占同期全部刑事案件的18.48%。10日内审结的占适用速裁程序审理案件的92.35%，比简易程序高65.04个百分点，当庭宣判率达96.05%，比简易程序高41.22个百分点。

开展认罪认罚从宽制度改革试点。2016年11月，最高人民法院、最高人民检察院在北京等18个地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作。对于犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意量刑建议并签署具结书的案件，坚持根据犯罪的事实、性质、情节和对社会的危害程度，综合考虑认罪认罚的具体情况，依法认定是否从宽及其幅度。

深化量刑规范化改革。2013年年底，最高人民法院出台《人民法院量刑指导意见》，规范法官量刑裁量权，设置独立的量刑辩论程序，在全国范围内推进量刑规范化工作。2016年，最高人民法院进一步扩大量刑规范化罪名和刑种试点，将危险驾驶等8种罪名纳入规范范围，刑种从有期徒刑、拘役扩大到罚金、缓刑，指定部分法院开展试点工作，确保规范量刑、罪刑相适、罚当其罪，试点法院刑罚裁量更加均衡。

修改完善法庭规则。最高人民法院修订《人民法院法庭规则》，进一步强化了人权司法保障，促进法庭更加开放、便民、文明、安全，让法庭成为人民群众感知公平正义的场所。自2015年2月起，人民法院开庭时，刑事被告人或上诉人不再穿着看守所的识别服出庭审，正在服刑的罪犯不再穿着监狱的囚服出庭受审，彰显了现代司法文明。

完善保障律师依法履职机制。2015年9月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合出台了《关于依法保障律师执业权利的规定》。强调人民法院、人民检察院、公安机关、国家安全机关、司法行政机关应当尊重律师，健全律师执业权利保障制度，依照有关法律规定，在各自职责范围内依法保障律师知情权、申请权、申诉权，以及会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩论等方面的执业权利，不得阻碍律师依法履行辩护、代理职责，不得侵害律师合法权利。进一步明确了各项律师执业权利保障措施，提出了便利律师参与诉讼的措施，完善了律师执业权利保障的救济机制和责任追究机制。最高人民法院、最高人民检察院也分别出台了依法保障律师执业权利的规定。

深化公安执法规范化建设。贯彻中央办公厅、国务院办公厅《关于深化公安执法规范化建设的意见》，全面修订《公安机关办理刑事案件程序规定》《公安机关办理行政案件程序规定》《公安机关办理国家赔偿案件程序规定》，出台规范公安机关现场执法视音频记录等一系列制度，修订公安机关执法细则，进一步细化明确执法标准、规范执法行为。推进执法办案场所规范化改造工作，探索建立多警种合成化作战、一站式办案机制，全国公安机关执法办案区规范化改造基本完成，并建成3500多个办案中心。各级公安机关严格落实违法犯罪嫌疑人被带至公安机关后的“四个一律”（即一律直接带入办案区、一律先进行人身安全检查、一律有人负责看管、一律有视频监控并记录）要求，确保执法安全，提高执法质量和效率。针对人民群众反映强烈的执法突出问题，会同有关部门开展依法保障律师执业权利、适用逮捕措施等专项调研检查和网上执法巡查。

社区矫正工作全面推进。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发《关于进一步加强社区矫正工作衔接配合管理的意见》，确保社区矫正依法适用、规范运行。2013年以来累计接收社区服刑人员189.6万人，累计解除174.5万人，现有社区服刑人员突破70万人，社区服刑人员矫正期间重新犯罪率一直处于0.2%左右的较低水平。深入贯彻落实《关于组织社会力量参与社区矫正工作的意见》，鼓励引导社会力量参与社区矫正工作。目前，全国从事社区矫正工作的社会工作者8万多人，社会志愿者67万多人。

#### （五）践行司法为民

全面落实立案登记制改革。2015年5月，最高人民法院改革法院案件受理制度，将立案审查制改革为立案登记制，对人民法院依法应当受理的案件，做到有案必立、有诉必理，有效解决了“立案难”问题，极大方便了群众诉讼，提高了立案效率，减轻了当事人诉讼负担。2016年全国法院共登记立案16302994件，同比增长12.48%，当场登记立案率达到95%。各级人民法院不断巩固立案登记制改革成果，依托信息化手段，提升立案工作效率和便民程度。各地法院普遍简化立案程序，采取立案告知书、一次性补正清单、限时答复等方式，努力保障当事人一次性成功立案。

大力推进人民陪审员制度改革。按照中央深改组审议通过的《人民陪审员制度改革试点方案》，经全国人大常委会授权，在全国10个省（区、市）50个法院启动人民陪审员制度改革试点工作。严格落实人民陪审员“年龄上升、学历下降”“随机抽选产生”的要求，如期完成人民陪审员选任工作，人民陪审员来源更加广泛，结构更加合理。截至2017年6月，试点法院人民陪审员总数达到15383人，比改革前新增11734人。试点法院全部人民陪审员中，基层普通群众11681人，占比达75%以上；高中学历4666人，占比33.3%；高中以下学历785人，占比5.1%。合理确定参审范围，设置参审案件上限数，尝试适用大合议庭审理模式，探索事实审与法律审相分离，细化参审工作流程，逐渐从原来的注重陪审案件“数量”转变为关注陪审案件“质量”，人民陪审员“驻庭陪审”“陪而不审”“审而不议”的问题得到一定程度控制，参审质量和效果有所提升。2016年，50家试点法院由人民陪审员参与审结各类案件81772件，其中，民事案件64917件，刑事案件11642件，行政案件5213件。由人民陪审员参与组成大合议庭审结涉及群体利益、社会公共利益等社会影响较大的案件1624件，取得良好社会效果。

建立检察机关提起公益诉讼制度。针对公共利益受到侵害却得不到有效保护的问题，十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2015年7月以来，北京等13个试点省区市检察机关共办理生态环境和资源保护、食品药品安全、国有资产保护、国有土地使用权出让等领域公益诉讼案件9053件，其中诉前程序7903件、提起诉讼1150件。诉前程序案件中，行政机关主动纠正违法5162件；起诉案件中，法院已判决结案437件，全部支持检察机关诉讼请求。2017年6月27日，全国人大常委会通过修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定，检察机关提起公益诉讼法律制度正式建立。

加强诉讼服务建设。全国99%的法院建立了诉讼服务大厅，2200多个法院开通诉讼服务网，800多个法院开通诉讼服务手机APP，1900多个法院开通12368诉讼服务热线。通过各类服务平台，人民群众可以网上立案、网上缴费、在线调解、信息查询、递交材料、网上阅卷、电子送达、联系法官等。为群众提供“一站式”服务的检察服务大厅在全国全面推开，统一整合控告申诉举报接受、来访接待、远程视频接访、案件信息查询、行贿犯罪档案查询、接待律师、律师阅卷、法律咨询、检务宣传、12309举报电话等功能。

深化涉诉信访改革。各级法院完善诉访分离工作机制，切实解决群众合法合理诉求，维护信访秩序和社会稳定。最高人民法院加强信访信息化建设，集来访接待、来信办理、视频接访、网上申诉、案件评查五大功能在内的涉诉信访大数据平台初步建成，实现与各高级人民法院的互联互通。2016年，全国法院通过该平台录入处理来访155.7万件次，来信82.4万件次，视频接访1.4万件次，办理网上申诉1.2万件次，评查案件6330件。最高人民检察院制定《进一步加强新形势下涉法涉诉信访工作的意见》，发布受理控告申诉依法导入法律程序实施办法、控告申诉案件终结办法、司法瑕疵案件处理办法，建立涉法涉诉信访导入、纠错、退出机制，建立检察官以案释法制度，建成四级检察机关全联通的远程视频接访系统。基本实现老百姓不用赴省进京就能向更高级别的司法机关反映诉求。

推进执行工作体制机制改革。2016年3月，最高人民法院提出用两年到三年时间基本解决执行难问题的目标。在人民法院内部推进审执分离改革，在审判权和执行权相分离的基础上，进一步将执行权分为执行裁判权和执行实施权。各地探索设立执行裁判庭或专门合议庭，统一行使各项执行裁判权，执行实施工作由各级人民法院执行局或执行庭负责，建立上下一体、内外联动、规范高效、反应快捷的执行指挥系统。最高人民法院完善执行网络查控机制，与公安部联合建立快速查询信息共享和网络执行查控协作机制，全国超过3100个法院开通网络执行查控系统。加快推进失信被执行人惩戒机制改革。最高人民法院联合发展改革委、中国人民银行征信中心等60多个国家机关和单位搭建失信被执行人信用惩戒网络，将拒不执行判决、裁定的“老赖”信息公布在网络上，限制其出境、招投标和高消费等，形成“一处失信、处处受限”的信用惩戒格局。

健全国家司法救助制度。最高人民法院出台《关于加强和规范人民法院国家司法救助工作的意见》，统一案件受理，统一救助范围，统一救助程序，统一救助标准，统一经费保障，统一资金发放，实现“救助制度法治化、救助案件司法化”。最高人民法院设立司法救助委员会，全国各级人民法院也相继成立司法救助委员会。2014年、2015年，中央与地方安排的救助资金总额分别为24.7亿元、29.49亿元，共有8万余名当事人得到司法救助。

#### （六）强力推进司法公开

推进审判流程公开。全国所有省级法院全部建成辖区内三级法院统一的审判流程信息公开平台，并与中国审判流程信息公开网建立链接，实现了全国审判信息的全面覆盖和统一对接。案件当事人及其诉讼代理人自案件受理之日起，可以凭有效证件号码随时登录查询、下载相关案件的流程信息、材料等，程序性诉讼文书可以通过网络电子送达。

推进庭审活动公开。开通中国庭审公开网，已有1389家地方法院联通。社会公众可以通过该网实时选择观看全国法院正在直播的案件，真正实现了庭审信息的全面覆盖、实时互联和深度公开。截至2016年年底，各级人民法院通过互联网直播庭审43.9万件，观看量突破17亿人次。

推进裁判文书公开。中国裁判文书网公开裁判文书超过2680万份，访问量突破62亿人次，成为全球最大的裁判文书网。裁判文书网上公开，晒出了公平正义，也倒逼法官、检察官提升办案质量。

推进执行信息公开。将被执行人信息、全国法院失信被执行人名单、执行案件流程信息、执行裁判文书四项公开信息予以整合，统一纳入中国执行信息公开网。截至2016年年底，累计公布失信被执行人644万人次，被执行人信息4065万条，提供执行案件信息查询2916万人次。各地法院普遍开通执行信息公开网，实现与中国执行信息公开网的联通对接，数据实时更新。

推进检务公开。最高人民检察院制定实施全面推进检务公开工作的意见。2014年全面建成并应用四级检察机关统一的案件信息公开系统，已发布案件程序性信息549万余条、重要案件信息25万余条、法律文书201万余份。2015年全面部署电子卷宗系统，将纸质案卷材料转换为电子文档，方便律师查阅复制。2016年全面推进案件信息公开微信平台，主动向当事人及律师推送案件进展情况，实现从单向宣告向双向互动转变。

深化狱务公开。2015年4月，司法部出台《关于进一步深化狱务公开的意见》，要求进一步深化狱务公开，提升监狱执法透明度和公信力，提高监狱严格文明执法的程度。

#### （七）加强对司法活动的监督

严格规范减刑、假释、暂予监外执行。2014年1月，中央政法委发布《关于严格规范减刑、假释暂予监外执行切实防止司法腐败的意见》，对可能出现的司法腐败问题进行制度上的约束。最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合开展减刑假释信息化办案平台建设，在2017年年底以前，全国监狱与法院、检察院基本建成互联互通的减刑假释信息化办案平台。对执法办案和考核奖惩中的重要事项、重要环节实行网上录入，信息共享，全程留痕，最大限度地减少和防止人为的不规范因素。建立减刑、假释公开审理制度和典型案例定期公布制度。开通全国法院减刑、假释、暂予监外执行信息网。进一步明确减刑、假释的性质、适用要求，统一全国减刑、假释案件裁判标准，促进减刑、假释案件办理的公平公正。

规范涉案财物处置。中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步规范刑事诉讼涉案财物处置工作的意见》，公安部、最高人民检察院、最高人民法院分别作出规定，明确处理涉案财物的标准、范围和程序。探索建立跨部门的地方涉案财物集中管理信息平台，完善涉案财物先行处置程序、审前返还程序，明确利害关系人诉讼权利，完善涉案财物信息公开和权利救济机制，健全责任追究制度，杜绝处理涉案财物过程中的暗箱操作和司法腐败。

加强公安机关受案立案环节源头监控。为避免群众向公安机关报案时报案不接，接案后不受案、不立案，违法受案立案等问题，2015年11月，公安部出台《关于改革完善受案立案制度的意见》，受立案监督管理主管部门依托信息化手段，对接报案、受立案进行全要素、全流程网上记载，实现对各部门受立案工作的实时监控管理和及时纠错。目前，31个省级公安机关出台了受案立案改革实施意见，辽宁、上海、江西、湖北、湖南等18个省级公安机关增设了案管机构。通过改革，各地公安机关切实加强了对受案立案环节的源头管控，检察机关通知立案数明显下降，反映受案立案问题的信访数明显减少，群众满意度明显上升。

严格规范司法人员业外行为。制定《关于进一步规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织接触交往行为的若干规定》，禁止司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的6种接触交往行为，要求司法人员在案件办理过程中，应当在工作场所、工作时间接待当事人、律师、特殊关系人、中介组织。司法人员从司法机关离任后，不得担任原任职单位办理案件的诉讼代理人或者辩护人。对因违法违纪被开除公职的司法人员，终身禁止从事法律职业。

#### （八）推进司法信息化建设

完善信息化基础设施建设。推进全国法院“一网通”，2016年11月实现了全国3520家法院、9277个法庭和39个海事派出法庭全部接入法院专网，为实现人民法院网络全连通、数据全覆盖、业务全开通奠定了坚实基础。目前全国已建成2万余个科技法庭，2160余套远程讯问系统，全国98%的法院建成信息化诉讼服务大厅，大屏幕、导视台、查询机和联网电脑等信息化设施得到普遍应用。

推动各类信息化平台优化升级和深度应用。大力推进“互联网＋诉讼服务”建设，拓展网上立案、在线调解、远程庭审、电子送达、网上公开等便民服务。全国99%的人民法院建成案件信息管理系统，实现审判活动主要流程节点信息的网上流转和卷宗的数字化管理，实现审限预警、进程监控、风险评估、质量评查。检察院系统正在建设覆盖四级检察院的司法办案、检察办公、队伍管理、检务保障、检察决策支持、检务公开和服务“六大平台”，实现对检察工作全流程规范化、网络化、智能化管理，实现与有关部门信息资源共享和实时交换。

积极探索大数据手段提升办案质效、服务司法改革。通过大数据分析、人工智能、云计算、机器学习等多种技术手段，实现信息化、大数据对侦查起诉、审判执行、司法办案、司法管理、司法服务、司法改革等各方面的支撑和保障作用。发挥大数据、人工智能等现代科技手段全程留痕、实时监控的优势，对执法司法流程进行科学再造，在不同政法单位之间完善相互配合、相互制约机制，在各个政法单位内部建立全机关、全员、全过程的宏观监管机制，加强对执法司法权的制约监督，促进了执法司法公正廉洁。2017年8月18日，杭州互联网法院正式揭牌，成为我国首家互联网法院。互联网法院运用互联网平台和技术，优化司法流程，规范司法行为，统一司法标准，提高审理效率，在遵循司法规律的前提下极大解放和发展司法生产力。

### 六、增强全民法治观念，推进法治社会建设

法治社会是法治国家的根基。党的十八大以来，全民守法和法治社会建设迈出新步伐。党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制不断完善，社会治理法治化水平明显提升。领导干部带头尊法学法守法用法，全民法治素养有了新的提高，多元化纠纷解决体系日益健全，人民共享法治社会建设成果。

#### （一）深入开展法治宣传教育，推动全社会树立法治意识

把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，制定并实施《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》，将宪法法律和党内法规列入各级党委（党组）中心组年度学习计划，组织开展集体学法。党委（党组）书记认真履行第一责任人职责，带头讲法治课，做学法表率。把宪法法律列为各级党校、行政学院、干部学院、社会主义学院和其他相关培训机构的培训必修课，纳入国家工作人员入职培训、晋职培训的必训内容。国家工作人员的法治素养和依法办事的能力切实得到提高。

实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制，建立健全法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，把普法融入执法的全过程。通过在执法的过程中精准普法，让人民群众更好地理解法律规定，自觉执行法律裁决，并在法治实践中感受法治精神。

法治教育被纳入国民教育体系。教育部、司法部、全国普法办联合印发《青少年法治教育大纲》，以宪法教育和公民基本权利义务教育为重点，将法治教育覆盖义务教育、高中教育、高等教育各阶段，设立法治知识课程，完善法治教材体系。有效增强了青少年学生的法治观念和法律意识，为遵纪守法打下了良好的思想基础。

#### （二）建设完备的法律服务体系，推动法律服务更好地惠及人民群众

推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。制定并实施《关于推进公共法律服务体系建设的意见》，整合律师、公证、基层法律服务、司法鉴定等法律服务资源，将公共法律服务纳入政府公共服务体系，为人民群众更专业、更优质的法律服务。

大力加强法律援助工作，落实法律援助政府责任。2015年6月，中央办公厅、国务院办公厅公布《关于完善法律援助制度的意见》，扩大民事、行政法律援助覆盖面，逐步将涉及劳动保障、婚姻家庭、食品药品、教育医疗等与民生紧密相关的事项纳入法律援助补充事项范围；建立值班律师制度，法律援助参与刑事和解、死刑复核；建立法律援助参与申诉案件代理制度，逐步将不服司法机关生效民事和行政裁判、决定，聘不起律师的申诉人纳入法律援助范围；拓展基层服务网络，推进法律援助工作点向城乡社区延伸。党的十八大以来，政府对法律援助的投入逐年增加，从2013年的16个亿增加到2016年的21.2个亿，通过向经济困难群众和特殊案件当事人提供法律帮助，使他们能平等地站在法律面前，享受平等的法律保护。

律师工作取得显著成就。2015年8月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合召开全国律师工作会议，这在我国法治发展史上是第一次。要求依法保障律师执业权利，进一步规范律师执业行为，深化律师制度改革，加强律师队伍建设，充分发挥律师在全面依法治国中的重要作用。加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。制定并实施《关于深化律师制度改革的意见》，对深化律师制度改革作出全面部署，提出完善律师执业保障机制、健全律师执业管理制度、加强律师队伍建设、发挥律师在全面依法治国中的重要作用的各项举措。全国执业律师人数已超过30万，律师事务所2.5万多家。律师事务所和广大律师严格遵循《律师法》以及新修订的《律师执业管理办法》《律师事务所管理办法》等法律法规，依法开展业务活动，加强内部管理和执业监督。

完善仲裁制度，充分发挥仲裁定纷止争作用。加强仲裁公信力建设，充分发挥仲裁解决经济纠纷、化解社会矛盾、促进社会和谐的作用。2016年全国251家仲裁机构共受理案件20.8万件，首次突破20万件大关。

大力发展公证服务业，健全完善公证执业规范体系，加强公证执业管理，努力开拓公证法律服务领域，公证质量和公信力得到较大提高。全国目前有公证处3000多家，公证员13000人，多年来年均办证量保持在1000多万件。制定《关于加快解决部分地区公证员不足问题的意见》，采取措施统筹城乡、区域公证服务资源，推动公证服务业均衡发展。

司法鉴定管理体制不断完善。司法鉴定统一管理体制基本形成，司法鉴定管理组织机构队伍建设不断加强，司法鉴定工作逐步纳入规范化、法治化、科学化的发展轨道。同时，严肃查处违法违规执业行为，通报违法违规典型案例，司法鉴定投诉量、投诉率持续下降。2016年，全国经司法行政机关审核登记的司法鉴定机构共4872家，司法鉴定人54198人，2016年完成鉴定案件213万余件。司法鉴定在诉讼活动中的重要作用正日益凸显。

基层法律服务工作者、人民调解员队伍得到较大发展。各地积极组建法律服务志愿者队伍，为群众提供公共法律服务指引和帮助。加强对弱势群体的法律服务，加大对老年人、妇女和儿童等法律援助和服务的支持力度。统筹城乡、区域法律服务资源，建立激励法律服务人才跨区域流动机制，基层和欠发达地区法律服务资源不足和高端人才匮乏问题正在逐渐得到解决。

涉外法律服务业得到较大发展。印发《关于发展涉外法律服务业的意见》，涉外法律服务工作制度和机制得到健全，培养了一批在业务领域、服务能力方面具有较强国际竞争力的涉外法律服务机构，发展壮大了涉外法律服务队伍，为“一带一路”等国家重大发展战略、为中国企业和公民“走出去”、为我国外交工作大局、为打击跨国犯罪和追逃追赃工作提供法律服务。

#### （三）健全社会矛盾纠纷预防化解机制

完善矛盾纠纷多元化解机制。制定并实施《关于完善矛盾纠纷多元化解机制的意见》，坚持党委领导、政府主导、综治协调，充分发挥各部门职能作用，引导社会各方面力量积极参与矛盾纠纷化解；坚持源头治理、预防为主，将预防矛盾纠纷贯穿重大决策、行政执法、司法诉讼等全过程；坚持人民调解、行政调解、司法调解联动，鼓励通过先行调解等方式解决问题；坚持依法治理，运用法治思维和法治方式化解各类矛盾纠纷。着力完善制度、健全机制、搭建平台、强化保障，推动各种矛盾纠纷化解方式的衔接配合，建立健全有机衔接、协调联动、高效便捷的矛盾纠纷多元化解机制。健全依法化解纠纷机制，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制。

充分发挥人民调解化解社会矛盾纠纷“第一道防线”的作用。目前，全国共有人民调解组织78.4万个，其中行业性、专业性人民调解组织4.5万个，派驻有关单位和部门的人民调解工作室1.5万个。2016年调解纠纷901.9万件，调解成功率达97.5%。全国村居（社区）和乡镇（街道）人民调解委员会实现了全覆盖，医疗纠纷、道路交通、劳动争议、物业纠纷等行业性、专业性人民调解组织普遍建立。健全完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，充分发挥人民调解在矛盾纠纷调解工作体系中的基础性作用。

#### （四）全社会法治观念明显增强，法治正在成为全民信仰

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。党的十八大以来，法治信仰浸润人心，全民守法的氛围日益浓厚，全社会厉行法治的积极性和主动性被充分调动起来。民主、法治、自由、人权、公平、正义等理念潜移默化地影响人们的价值观念，融入人们的生活方式，全社会的法治理念明显增强，社会主义法治权威逐步树立，办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的观念不断养成，守法光荣、违法可耻的社会氛围日益浓厚，尊法守法正逐渐成为全体人民的共同追求和自觉行动。

以法律守护道德底线，用法治手段解决道德领域突出问题。制定并实施《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》，推动社会主义核心价值观入法入规，通过法律和政策向社会传导正确价值取向，强化社会治理的价值导向，用司法公正引领社会公正，弘扬社会主义法治精神。完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，社会诚信建设显著加强。

### 七、加强法治工作队伍建设

全面推进依法治国，建设一支高素质的法治工作队伍至关重要。党的十八大以来，党和国家大力加强法治工作队伍建设，在思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准等方面实现显著提升，为加快建设社会主义法治国家提供了强有力的组织和人才保障。

#### （一）建设高素质法治专门队伍

以“五个过硬”标准建设高素质政法队伍。习近平总书记明确提出建设政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬政法队伍的总要求。坚持把思想政治建设摆在首位，加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上。加强正规化、专业化、职业化建设，努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的政法队伍。2017年1月，中共中央印发《关于新形势下加强政法队伍建设的意见》，要求加强思想政治建设，把坚定的理想信念作为政法队伍的政治灵魂，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，严守党的政治纪律和政治规矩。

完善国家统一法律职业资格制度。拓展法律职业的内涵，将部分涉及对公民、法人权利义务的保护和克减、具有准司法性质的法律从业人员纳入法律职业资格考试的范围，从思想政治、专业条件等方面，明确法律职业的准入条件。将现行司法考试制度调整为国家统一法律职业资格考试制度。按照打造过硬法治队伍的要求，提高法律职业人才选拔的科学性和公信力，加强对宪法法律知识、法治思维和法治能力的考查，加大中国特色社会主义法治理论、法律职业技能和职业伦理、法律适用和事实认定的考查力度。建立法律职业人员任职前培训制度。

建立从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官制度。具有立法权的人大常委会的法制工作机构、政府法制部门可以根据工作需要招录一定数量的律师、法学专家从事法律法规起草工作。规定人民法院、人民检察院应当把从律师、法学专家中选拔法官、检察官工作常态化、制度化。

改革法官、检察官选任制度。截至2017年3月，31个省份均已建立由法官检察官代表和社会有关人员参与的法官、检察官遴选委员会，制定公开、公平、公正的选任程序，确保品行端正、经验丰富、专业水平较高的优秀法律人才成为法官检察官人选。2017年6月，最高人民法院法官遴选委员会、最高人民检察院检察官遴选委员会成立。

建立法官检察官逐级遴选制度。明确了地市级以上人民法院法官、检察院检察官一般通过逐级遴选方式产生，上级法院检察院可以在下两级法院检察院范围内择优遴选法官检察官。2015年10月，最高人民法院率先从下级人民法院法官中公开遴选法官，经过严格遴选，从全国地方法院的62名报名者中遴选确定7名优秀法官。

推进司法人员分类管理。将法院人员分为法官、审判辅助人员和司法行政人员三类，检察人员分为检察官、检察辅助人员和司法行政人员三类，分别实行不同的管理制度，实现各归其位、各尽其责。通过健全法官助理、检察官助理、书记员、执行员、司法警察等司法辅助人员管理制度，科学确定法官检察官与司法辅助人员的数量比例，切实减轻法官检察官的事务性和程序性工作负担。

改革法官检察官职务序列和工资制度。在实行法官检察官员额制基础上，实现法官检察官等级与行政职级脱钩，在等级设置、晋升方式、晋升年限、选升比例、考核惩戒和工资制度等方面，充分体现司法职业特点，按期晋升、择优选升和特别选升相结合，实行有别于其他公务员的人事管理制度。法官检察官只要认真履行职责，即使不担任领导职务，也能按照任职年限逐级晋升到一定等级，不受职数限制。根据法官检察官的职业特点，建立了法官检察官单独的工资制度，较大幅度提高了法官检察官的工资水平。

#### （二）创新法治人才培养机制

坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构等法学教育和法学研究阵地。广大法学工作者始终坚持法学研究正确的政治方向，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，紧紧围绕党和国家的中心工作开展研究。法学教学研究工作者、法学专业学生的政治素质进一步强化，更加坚定对中国特色社会主义法治道路、法治理论的自信，法学意识形态领域情况整体向好。推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就了一大批熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。

坚持立德树人、德法兼修。习近平总书记强调，法学教育要坚持立德树人，不仅要提高学生的法学知识水平，而且要培养学生的思想道德素养。法学专业的学生要德法兼修、明法笃行，打牢法学知识功底，加强道德养成，培养并坚守法治精神。

深入开展中国特色社会主义法治理论研究。党的十八届四中全会明确提出，必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。广大法学法律工作者深入贯彻党中央的要求，立足我国的历史文化、体制机制和当前国情，加强法治及其相关领域基础性问题的研究，总结我国法治建设长期积累的经验，对复杂现实进行深入分析，提炼规律性认识，形成了一大批具有重要理论和实践价值的研究成果，推动中国特色社会主义法治理论体系不断丰富和发展。

构建中国特色社会主义法学学科体系、学术体系、话语体系、课程体系、教材体系。坚持从我国国情和实际出发，正确理解中国现实、回答中国问题，提炼标示性学术概念，打造具有中国特色和国际视野的学术话语体系。完善我国法学学科体系、课程体系，及时开始社会急需的新兴学科，加强法学学科同其他学科的交叉融合。加强法学学科建设，以我为主、兼收并蓄、突出特色。

强化法学教育的实践性。习近平总书记强调，法学学科是实践性很强的学科。法学教育要处理好法学知识教学和实践教学的关系。学生要养成良好法学素养，首先要打牢法学基础知识，同时要强化法学实践教学。要打破高校和社会之间的体制壁垒，将实际工作部门的优质实践教学资源引进高校，加强校企、校地、校所合作，发挥政府、法院、检察院、律师事务所、企业等在法治人才培养中的积极作用。

加强法学教师队伍建设。习近平总书记强调，法学专业老师要坚定理想信念，成为马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论的坚定信仰者、积极传播者、模范实践者，在做好理论研究和教学的同时，深入了解法律实际工作，促进理论和实践相结合。广大法学教师带头践行社会主义核心价值观，追求言为人师、行为世范，用自己的实际行动引导带动学生。

十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。高等学校与法律实务部门人员互聘“双千计划”自2013年实施以来，取得显著成效。专家学者到法院检察院挂职等，把最新的法学理论研究成果应用于司法实践，也拓展了法学研究的领域，加强了法学研究理论与实践相结合。

### 八、党的十八大以来法治建设的基本特征和重要经验

在党的十八大及十八届三中、四中、五中、六中全会精神和习近平法治思想指引下，在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中，我国法治建设站在新的历史起点上、进入了新的发展阶段，呈现出一系列新起点、新阶段的重要特征，取得了许多新鲜经验。基本特征可以概括为：

从依法治国到全面依法治国。依法治国，建设社会主义法治，是党的十五大正式提出来的，十五大将依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略。党的十八大后首次提出法治建设的全面推进，“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。”十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“全面推进依法治国”，对新时期、新阶段的中国法治建设作出了全面、全新部署，确定了全面推进依法治国的指导思想、总目标、总路线和重大任务，推出了190项法治改革举措，涉及依法治国的各个方面、各个环节。不仅提出了许多新任务，如建设中国特色社会主义法治体系、建设法治社会、依法依规管党治党、依法治军、建设法治队伍，而且对既有的法治建设任务提出了更高的标准。从依法治国到全面依法治国，开启了法治建设的新征程。

从法治国家到法治中国。党的十八大以后，习近平总书记明确提出“法治中国”的科学命题和建设法治中国的重大任务。法治中国的内涵比法治国家更加丰富、更加深刻，更具时代特征：建设法治中国，不仅要建设法治国家，还要建设法治社会、法治政府、法治军队；不仅要推进依法治国，还要推进依法执政、依法行政；不仅要搞好国家法治，还要搞好地方法治、社会法治，促进国家法治、地方法治、社会法治协调发展；不仅要推进法律制度硬实力建设，还要推进法治文化软实力建设，弘扬社会主义法治精神，培育社会主义法治文化；不仅致力于国内法治建设，还要面向世界，推动国际关系民主化法治化合理化。建设法治中国，是对今后一个时期中国法治建设的科学定位和总体部署。从法治国家到法治中国的转型，意味着我国法治建设的拓展与升级。

从法律体系到法治体系。2011年3月，第十一届全国人民代表大会第四次会议庄严宣告，中国特色社会主义法律体系如期形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面，都已实现有法可依。由此，我国的法治建设开始由法律大国向法治强国迈进。党的十八届四中全会将“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”作为全面推进依法治国的总目标。法治体系是总揽全局、牵引各方的总抓手，全面依法治国各项工作都围绕这个总抓手来谋划、来推进。法律体系是法律的规范体系，而法治体系则是法律的运行体系，不仅包括法律规范体系，而且包括执法、司法、守法等法律实施环节，包括保证法律运行的保障监督机制和法治队伍建设，体现了全面推进依法治国的整体要求，突出了法律的实施和实效。从“法律体系”到“法治体系”的飞跃，体现了我们党对法治建设规律认识的不断深化。党的十八大以来，紧紧围绕总目标，牢牢依托总抓手，中国特色社会主义法治体系建设稳步推进。法律规范体系渐趋完备，法治实施体系更加高效，法治监督体系日益严密，法治保障体系愈加有力，党内法规体系加快完善。五大体系彼此衔接、相互作用、运转协调的法治系统日渐成型，科学合理、有序运行、高效权威的法治秩序基本构建，依法治国的格局实现了重大转型升级。

从法律之治到良法善治。我们党在反思古今中外各种法治模式的基础上，提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，这是对中国特色社会主义法治作为形式法治与实质法治相统一的法治模式的精辟定性。中国法治作为现代社会主义法治，不仅应当是形式上的法律之治，更应当是实质上的良法之治。它意味着对国家权力的限制，对权力滥用的防范控制，对公民权利和自由的平等保护；意味着立法、行政、司法以及其他国家活动必须服从法治的基本原则；意味着法治要求国家维护和保障法律秩序，但国家必须首先服从法律的约束；法治要求人民服从法律，但同时要求人民服从的法律必须是“良法”。所谓良法，就是反映人民意志、尊重保障人权、维护公平正义、促进和谐稳定、保障改革发展、引领社会风尚的法律，就是体现民意民智、符合客观规律、便于遵守和执行的法律。良法善治的理论超越了工具主义法治和形式主义法治的局限，是现代法治理论的重大创新。

从党政推进到社会共同推进。改革开放以来，我国的法治建设总体上属于党政推进模式。十八届四中、五中全会都强调全面推进依法治国必须坚持人民主体地位。强调法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。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。必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识。人民主体地位原则的提出和实践，释放出厉行法治的巨大动力源泉，一个以人民为主体、以保障和发展人民利益为出发点和落脚点，并由人民所掌握、所遵守、所运用的法治必将得到全国人民的高度认同、广泛参与和全力支持，由此中国法治实现了从党政推进向社会共同推进的重大转变。

从平稳推进到加快建设。党的十八大提出全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家战略任务之后，“加快”成为法治建设的核心关键词。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“加快建设社会主义法治国家”，“加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度”，“加快推进反腐败国家立法”，“加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设”，“加快国家安全法治建设”，“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”，“加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度”，“加快完善和发展中国特色社会主义军事制度”。十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》进一步提出“加快建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”，“加快建设法治经济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道”。由此，我国的法治建设按下“快进键”。

从分别推进到协调发展。在“四个全面”战略布局中，全面依法治国与全面深化改革、全面从严治党相辅相成，共同为全面建成小康社会这一战略目标提供基本动力、基本保障、基本支撑。在法治建设领域内部，“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”，从国家治理的角度，回答了法治协调性的问题。统筹国家、地方、社会三个层面的法治建设，统筹建设好国内法治、国际法治、全球法治，统筹立法体制改革、执法体制改革、司法体制改革、监察体制改革，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，都体现了协调发展的特点。

从法治建设十六字方针到新十六字方针。党的十八大提出了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的法治建设新十六字方针。比较党的十一届三中全会提出的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针，新十六字方针有了三大发展：一是，立法从解决“有无”问题转变为“科学”问题。二是，将“司法”列入法治元素，凸显司法在法治建设和法治运行中的特殊作用，遵循和体现了法治规律。三是，强调了对“全民守法”的要求，没有全民守法的基础，就没有真正的法治，法治国家、法治政府就不可能建成。新十六字方针涵盖了法律制定和法律实施的全流程、各环节，是全面落实依法治国基本方略的新方针，是建设法治中国的基本要求，同时也是实现法治中国的基本标准。科学立法是建设法治中国的前提，严格执法是建设法治中国的关键，公正司法是建设法治中国的保障，全民守法是建设法治中国的基础，四者缺一不可。新十六字方针的提出，是我们党对三十多年来法治建设经验的总结，是开拓创新、与时俱进的体现，标志着我国的法治建设的基础到系统建构，从重点突破到全面展开，从重在立法到重在实施的转型升级。

党的十八大以来，我国法治建设也取得了一系列新鲜经验，这些经验是我们深入推进法治建设的宝贵财富：

坚持党对全面依法治国的统筹谋划和统一领导。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。纵观改革开放以来特别是党的十八大以来我国法治建设的发展历程，最根本的经验就是始终坚持党在全面依法治国中总揽全局、协调各方的领导核心地位，把党的领导贯彻落实到全面依法治国的全过程和各方面。正是由于以习近平同志为核心的党中央统一领导、统一部署、统筹推进，切实健全党领导依法治国的体制、机制和制度，有力强化对全面依法治国方针政策和决策部署的贯彻落实，我们才能在短短五年的时间里实现了法治中国建设的跨越式发展，取得了举世瞩目的辉煌成就。

坚持以中国特色社会主义法治理论为指导。全面推进依法治国，法治理论是重要引领。没有正确的法治理论引领，就不可能有正确的法治实践。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，不断推进法治理论创新，提出并发展了符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为全面依法治国提供了根本理论指导和学理支撑。

坚定不移走中国特色社会主义法治道路。把道路问题放在关系全面依法治国全局、决定社会主义法治建设成败的中心位置，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，是以习近平同志为核心的党中央全面依法治国的一条最鲜明红线。百里不同风，千里不同俗。一个国家走什么样的法治道路，是由这个国家的国情和实际决定的，是历史的选择、人民的选择。中国特色社会主义法治道路是我国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。我们要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果，以我为主、为我所用，认真鉴别、合理吸收，绝不照搬照抄。

坚持改革与法治双轮驱动，重大改革于法有据。在改革与法治的关系上，以法治思维和法治方式研究改革思路、制定改革方案、推进改革落实，发挥法治的引领和推动作用，确保在法治轨道上推进改革，实现立法与改革决策相衔接，立法主动适应改革发展需要。确保改革于法有据，同时，通过改革推动法律立改废释，推进法律制度创新，在改革中完善法治。对需要突破现行法律规定先行先试的改革任务，及时提请立法机关授权后进行试点；对不适应改革要求的现行法律法规，及时提请立法机关予以修改或废止；对实践证明比较成熟的改革经验，及时提请立法机关上升为法律。以改革思维和改革方式推进法治建设，坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍。

抓住领导干部这个“关键少数”。各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人，对法治建设既可以起到关键推动作用，也可能起到致命破坏作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面依法治国中狠抓领导干部特别是党政“一把手”这个“关键少数”。落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，要求各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，对宪法和法律保持敬畏之心，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念。提高领导干部运用法治思维和法治方式治国理政的能力，在法治轨道上深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定。事实证明，只有领导干部真正成为尊法学法守法用法的模范，全面依法治国才能持续稳步向前推进。

坚持问题导向。全面依法治国必须直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，着力解决有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出等立法问题；解决有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法等执法司法问题；解决部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法等守法问题，全面推进宪法和法律实施，实现良法善治。

坚持系统推进。全面依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，是一项庞大的系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，努力形成党领导立法与立法机关科学立法、党保证执法与行政机关严格执法、党支持司法与司法机关公正司法、党带头守法与全民守法紧密结合、相辅相成的法治建设新局面。

回首五年，法治正在成为13亿多人民的共同信仰，社会主义法治建设已经迈上新的征程。展望未来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在党的十九大精神指引下，法治建设必将进一步深化和提速，为建设社会主义现代化强国，实现中华民族伟大复兴的中国梦汇聚起更加磅礴的力量。

1. \* 中国法学会党组书记、常务副会长。 [↑](#footnote-ref-1)