

全面深化法治浙江建设的行动纲领

——《中共浙江省委关于全面深化法治浙江建设的决定》解读

刚刚闭幕的省委十三届六次全会,深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神,听取和讨论了省委常委会工作报告和省委书记夏宝龙上的讲话,研究和部署了全面深化法治浙江建设各项工作,审议和通过了《中共浙江省委关于全面深化法治浙江建设的决定》(以下简称《决定》)。省委《决定》深入贯彻中央关于全面推进依法治国重大决策部署,认真总结过去八年法治浙江建设的成功经验,提出了在新的起点上全面深化法治浙江建设的总体要求、目标任务和具体举措,是当前和今后一个时期全面深化法治浙江建设的行动纲领。

为了更好地学习领会省委《决定》精神,文件起草组有关负责人对《决定》作了详细解读。

一、省委《决定》的起草背景

省委谋划部署全面深化法治浙江建设并作出《决定》,主要基于以下5个方面考虑:

一是深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神的必然要求。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。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。党的十八届四中全会专题研究全面推进依法治国重大问题,提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则、重大任务和180多项重要改革举措。省委召开十三届六次全会,对全面深化法治浙江建设进行研究部署,是贯彻落实中央重大决策的具体表现,体现了与党中央保持高度一致的政治自觉、思想自觉、行动自觉。

二是全面落实习近平总书记系列重要讲话精神。党的十八大以来,习近平总书记发表了系列重要讲话,阐述了治国理政新思想。围绕建设社会主义法治国家,习总书记提出了许多富有创见的新思想新观点新论断新要求,深刻回答了新形势下依法治国的一系列重大理论和实践问题,进一步指明了建设社会主义法治国家的正确方向,为推进社会主义法治国家建设提供了强大思想武器。省委召开全会深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,并作出全面深化法治浙江建设的决定,这是坚持以习近平总书记系列重要讲话精神武装头脑、指导实践、推动工作的实际行动,体现了省委学以致用、学用结合、理论联系实际的优良作风。

三是巩固法治浙江建设成果、做好全面深化文章的必然要求。浙江较早推进依法治省工作。8年前的2006年,以习近平总书记为班长的十一届省委作出了建设法治浙江的重大决策部署,推动浙江法治建设进入新的发展阶段。8年来,全省各地各部门扎实推进法治浙江建设,依法执政水平明显提高,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法取得显著成效,走出了一条经济发达地区法治先行先试的新路。8年后的今天,站在新的历史起点上,面对新的形势任务,必须百尺竿头更进一步,把法治浙江建设的经验坚持好、成果巩固好、工作开拓好,做好全面深化的文章。省委乘势而上,及时召开全会,就全面深化法治浙江建设作出部署,明确“路线图”,确定“时间表”,全面推进法治浙江建设向纵深发展。省委这一重大决策部署,既是巩固法治浙江建设成果的现实需要,也是做好全面深化文章的担当之举。

四是满足人民群众对公平正义新期待的必然要求。随着浙江改革开放的不断深入,经济社会的快速发展,群众生活水平的逐步提高,特别是随着法治建设的全面推进,法治宣传教育的持续开展,人民群众的法治意识不断增强,法治素养不断提高,对维护社会公平正义的呼声日益高涨。这对我省科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,提出了更高标准;对各级领导干部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,提出了更高要求。我们必须顺应人民群众对公平正义的新期待,全面深化法治浙江建设,更好地维护人民群众的合法权益,更好地维护社会公平正义。

五是全面深化改革、再创新发展新优势的必然要求。市场经济本质上是法治经济。法治建设既为全面深化改革提供遵循,又为经济社会发展保驾护航。当前,我省全面深化改革进入攻坚期和深水区,面临的任务之重和矛盾风险挑战之多前所未有,全面深化法治浙江建设的地位更加突出、作用更加重大,加强法治建设比以往任何时候都更加重要、更为迫切。这就要求更好地运用法治思维和法治方式来全面深化改革,再创新发展优势,做到全面深化改革攻坚到哪里,经济社会发展发展到哪里,法治建设就跟进到哪里;越是重大改革,越要法治先行,越是科学发展,越要法治引领,确保各项重大改革于法有据,确保我省经济社会各项事业既生机勃勃又井然有序。

基于这5个必然要求,省委作出全面深化法治浙江建设的《决定》,可以说是占有“天时、地利、人和”,是时代所指、大势所趋、民心所向,是省委应有的政治担当、历史担当、责任担当。

二、省委《决定》的起草过程

省委高度重视《决定》起草工作。省委常委会从年初就开始谋划全面深化法治浙江建设,并对起草工作提出明确要求,对《决定》多次进行深入讨论研究。夏宝龙亲自主持《决定》起草工作。

起草工作大体分为两个阶段:深入调查研究,加强统筹谋划。夏宝龙主持召开《深化法治浙江建设,提高依法治理能力的对策研究》年度重点课题调研,到部分市、县(区)和省直单位进行专题调研并主持召开座谈会,对全面深化法治浙江建设的重大意义、总体要求、目标定位、工作重点等提出明确要求,为做好起草工作指明了方向。省委副书记、省长李强和省政协主席乔秀秀、省委副书记王辉忠等结合分管工作,分别对法治浙江建设进行调查研究,在不同场合对全面深化法治浙江建设提出了许多要求。省委建设法治浙江工作领导小组办公室深入全省各地进行调研。起草组注重对中央文件和中央领导同志重要讲话精神的学习领会,注



省委《决定》的5个方面特点

- 一是坚持前列意识,彰显目标定位上的引领性。
- 二是坚持大局意识,彰显理念思路上的—贯性。
- 三是坚持精准意识,彰显工作布局上的科学性。
- 四是坚持问题意识,彰显问题把握上的客观性。
- 五是坚持实干意识,彰显任务举措上的可操作性。

省委《决定》对7个方面的重点工作进行了部署

- 第一,全面提高依法执政能力和水平。
- 第二,健全具有浙江特色的法规规章。
- 第三,加快建设法治政府。
- 第四,全面提升司法公信力。
- 第五,健全权力运行制约和监督体系。
- 第六,推进法治社会建设。
- 第七,加强和改进党对全面深化法治浙江建设的组织领导。

重对省委重大决策部署的理解把握,注重对各方面调研成果的梳理分析,注重对基层实践经验的总结提炼,形成了很多共识。这些都为《决定》的起草工作打下了坚实基础。

广泛征求意见,反复修改完善。7月底,在省委主要领导的直接指导下,起草组形成了《决定》提纲,起草工作正式启动。省委《决定》初稿形成以后,通过多种渠道和形式,广泛征求了各方面意见建议。一是省委常委会进行了充分讨论研究。11月3日、17日和12月1日,先后三次召开省委常委会议对《决定》进行深入讨论,就《决定》的经验总结、框架体例、内容摆布、工作安排、文字表述等方面提出了许多重要意见建议。二是省委书记和副书记分别主持座谈会听取意见。夏宝龙专门听取《决定》起草情况汇报,同起草组全体同志一道,对《决定》逐条逐句研究审定,并主持召开了部分市县和省直部门负责人座谈会、省市县三级部分政法部门负责人座谈会;李强、王辉忠分别主持召开部分专家学者座谈会、省直有关部门负责人座谈会,面对面听取意见建议。三是开展专题政治协商。11月11日,省委委托省政协党组,组织参加省政协的各党派、团体等32个界别170多名委员,就全面深化法治浙江建设进行专题政治协商,认真听取协商意见。四是决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见。11月6日,将决定征求意见稿书面印发省委委员、候补委员,省人大常委会委员副主任,党员副省长、省政府顾问,各市党委、省直各单位党委(党组)等征求意见建议。五是省委十三届六次全会讨论审议。12月3日,省委十三届六次全会分18个组对决定审议稿进行了充分讨论、审议。经汇总,共收到以上各方面的意见建议665条,扣除重复的总计573条,文件起草组对这些意见建议进行认真研究、逐条对照、充分吸收,数易其稿。

可以说,省委《决定》形成的过程,是认真总结过去、系统规划未来的过程,是充分发扬民主、汇集集体智慧的过程,也是更好地统一思想、形成共识的过程。

三、省委《决定》的特点

省委《决定》作为我省在新的历史起点上全面深化法治浙江建设的行动纲领,全面贯彻党的十八大届四中全会精神,具体部署了全面深化法治浙江建设各项工作,体现了贯彻中央精神和突出浙江特色的统一,继承经验和创新发展的统一,抓长远和抓当前、抓系统和抓具体的统一。归纳起来,主要体现在5个方面特点:

一是坚持前列意识,彰显目标定位上的引领性。我省法治建设起步早、起点高、基础好。省委十一届十次全会决定提出了我省法治建设工作整体上走在前列的要求。在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国的新形势下,浙江法治建设有条件、也有责任继续走在前列,争创示范。为此,省委《决定》提出全面深化法治浙江建设的总目标是:在全面推进依法治国,建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家进程中继续走在前列。省委《决定》对总目标作了6个方面的具体化,即到2020年,力争在6个方面走在前列。总目标与6个方面走在前列的具体目标,构成了全面深化法治浙江建设的目标体系。这个目标体系,既是对中央全面推进依法治国总目标的贯彻和落实,也是对2006年省委十一届十次全会作出的建设法治浙江决定的继承和发展。目标指引方向,目标引领未来。全面深化法治浙江建设的各项工作,都要围绕这个目标体系来谋划、来推进。

二是坚持大局意识,彰显理念思路上的—贯性。习近平同志在浙江工作期间,始终强调服务大局是法治浙江建设的重要使命,必须紧紧围绕省委工作大局开展立法、执法、司法工作,为经济、政治、文化、社会、生态文明建设建设和党的建设提供强有力法治保障。8年来,几届省委秉承习近平同志提出的法治浙江建设的理念、思路和方法,坚持把法治浙江建设作为深入实施“八八战略”的重要内容和重要保障,作为我省社会主义民主政治建设的总抓手,坚持一张蓝图绘到底,一任接着一任干。赵洪祝同志在浙江工作期间,强调把法治浙江建设放到“两富”现代化浙江战略大局中谋划和推动,以法治促发展、促民主、促和谐、促民生。夏宝龙同志担任省委书记以后,强调要始终围绕中心工作全面深化法治浙江建设,拓

展法治实践平台,将“三改一拆”、“五水共治”等中心工作作为深化法治浙江建设的大平台、试验田、试金石和活教材。省委《决定》把法治建设要围绕中心、服务大局的理念贯穿全篇,体现在指导思想、目标体系、任务部署、组织领导等各个方面。

三是坚持精准意识,彰显工作布局上的科学性。全面深化法治浙江建设是一项庞大的系统工程,是治理领域—场广泛而深刻的革命,既有顶层设计,又有末端治理,涉及方方面面,工作任务十分繁重。这就要求科学布局、精准发力,扭住“牛鼻子”,抓住关键处。这种精准,不仅体现在具体任务举措上的准确性,也体现在工作谋划布局上的科学性。比如,省委一直坚持把依法执政作为法治浙江建设的重要内容,强调坚持党的领导是社会主义法治的根本要求,是法治浙江建设的最根本保证,必须充分发挥党委总揽全局、协调各方作用。这是8年来我省抓法治浙江建设的特色和亮点。所以,省委《决定》把依法执政内容单列出来作为一项重要任务,放在任务部署的首要位置予以强调。比如,把法治政府和公正司法作为全面深化法治浙江建设的重中之重来谋篇布局。省委《决定》在“加快建设法治政府”和“全面提升司法公信力”方面,浓墨重彩,条分缕析,提出了具体的工作要求和任务举措。比如,将执政、执法、司法等权力运行的公开、监督、问责等内容,统筹安排在权力运行制约和监督这一部分进行集中阐述,体现权力制约监督联动性、系统化的要求,使相互之间的内容更紧凑、关联度更高。

四是坚持问题意识,彰显问题把握上的客观性。省委《决定》坚持问题导向,不回避矛盾,客观深入地剖析了当前我省在地方立法、执法、司法、守法等方面存在的与新形势新要求不适应、不符合的问题。围绕提高立法质量,指出了当前存在的法规规章针对性、操作性不强,立法机制不够健全,群众参与立法不够问题;围绕加强法律实施,指出有的地方和领域有法不依、执法不严、违法不究现象还比较严重;围绕提高执法司法水平,指出少数执法司法人员作风不正,执法司法不规范、不文明,甚至办金钱案、关系案、人情案;围绕抓住领导干部这个“关键少数”,指出有的领导干部法治意识不强,依法办事能力不足,知法犯法,以言代法、以权压法、徇私枉法行为仍有发生;同时,也指出了部分社会成员法治意识不强,有的地方和单位法治建设发展不平衡、不协调等问题。

五是坚持实干意识,彰显任务举措上的可操作性。—分部署,九分落实。部署很大是为了更好地落实工作、推动工作。省委《决定》—个很大的特点就是突出实干导向,可操作性强。省委《决定》提出的目标要求清晰明确,任务部署重点突出,工作举措具体实在,有利于各地各部门贯彻实施,抓好落实,有利于对工作情况进行督促检查、考核评估。来自于基层的经验是最鲜活的经验,来自于实践的经验是最管用的经验。省委《决定》充分尊重基层、群众的首创精神,注重总结和吸收8年来法治浙江建设实践中形成的成功经验和做法,并转化为制度设计和规范要求,这既有利于更好地推广和发展这些好做法好经验,又符合实干要求,具有较强的实践性、针对性。

四、省委《决定》的重点工作

省委《决定》分8个部分38条,全文约16500字。大体可分为三大板块。第一板块包括帽段和第一部分,是《决定》总纲,主要阐述了全面深化法治浙江建设的总体要求。第二板块包括第二部分到第七部分,部署了全面深化法治浙江建设的主要任务和重点举措。第三板块是第八部分,强调要加强和改进党对全面深化法治浙江建设的组织领导。

省委《决定》对7个方面的重点工作进行了部署。第一,全面提高依法执政能力和水平。依法执政是促进国家治理体系和治理能力现代化的根本要求,是社会主义法治建设的重要内容,是全面深化法治浙江建设的关键所在。全面深化法治浙江建设,必须全面提高依法执政能力和水平,坚持依法执政、依法执政,不断加强社会主义民主政治建设。重点任务主要有5个方面:—是明确依法执政首先要依宪执政,确保在党的领导下宪法法律得到有效实施;二是完善党的领导方式和执政方式,依法加强党对人大、政府、政协、审判机关、检察机关、人民团体和社会组织等的领导,加强和改进党对政法工

作的领导;三是推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,包括支持和推动人民代表大会制度与时俱进,支持和推动协商民主广泛多层制度化发展;四是提高党员干部法治思维和依法办事能力,把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩重要内容,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容。五是加强党内法规制度和工作体系建设,完善党内法规和规范性文件制定、备案审查、解释、评估、清理体制机制。

第二,健全具有浙江特色的法规规章。小智治事,中智治人,大智立法。有良法才有善治。全面深化法治浙江建设必须立法先行,解决我省地方立法总体上还滞后于经济社会发展的问题,改变立法工作机制建设“碎片化”等倾向,更好地发挥立法的引领和推动作用。为此,省委《决定》提出,—要进一步完善地方立法体制机制,加强党对立法工作的领导,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,加强和改进政府立法制度建设;二要推进科学立法、民主立法,健全立法项目立项、起草、论证、协调、审议机制,健全社会各方有序参与地方立法的途径和方式,提高地方立法质量;三要立足我省改革发展实际,加强经济、政治、文化、社会、生态文明建设等重点领域地方立法。

第三,加快建设法治政府。行政机关负有严格贯彻宪法和法律的重要职责,是实施宪法法律的重要主体。全面深化法治浙江建设目标的实现,很大程度上决定于法治政府建设的进度和质量。必须把加快建设法治政府作为重点,深入推进依法行政,促进政府治理现代化。省委《决定》主要从5个方面对加快建设法治政府作出部署。—是以深化“四张清单—张网”建设为抓手,大力推进政府自身改革,加大简政放权力度,推动各级政府依法全面履行职能。二是健全行政决策机制,完善重大决策法定程序,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制、决策后评估和纠错制度。三是改革和完善行政执法体制,推进综合执法,健全行政执法和刑事司法衔接机制。四是规范行政执法行为,健全行政执法裁量权基准制度,全面落实行政执法责任制。五是创新政府管理服务方式,推动公共资源市场化配置,探索公共服务供给主体多元化。

第四,全面提升司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。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。全面深化法治浙江建设,必须把公正司法作为生命线,不断提高司法公信力,从根本上减少并逐步消除司法不公现象,维护社会公平正义。省委《决定》根据党的十八届四中全会决定精神,针对目前我省司法领域存在的突出问题,提出了相应举措。—是确保依法独立公正行使审判权和检察权。提出建立健全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,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。二是优化司法职权配置方案,提出健全侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制,推进法院案件受理制度改革。三是规范司法行为方面,提出推进以审判为中心的诉讼制度改革,规范司法机关自由裁量权行使,完善司法机关内部管理机制。四是保障人民群众参与司法方面,提出完善人民陪审员制度,推进司法便民措施。五是加强人权司法保障。2013年,我省纠正了两起错案案,教训深刻。全省政法部门以此为契机,制定出台了33项防止冤假错案制度。省委《决定》特别强调坚决防止和纠正冤假错案,提出健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的工作制度,严格落实我省防止冤假错案各项制度,健全冤假错案及时纠正机制。

第五,健全权力运行制约和监督体系。权力是政治生活的核心,其运行是否科学有效,是判断—个国家政治文明和发展水平的重要标志。全面深化法治浙江建设,必须健全权力运行制约和监督体系,确保权力行使不越位、不错位、不缺位。省委《决定》针对权力运行制约和监督中的问题,强调要整合监督资源,—步加强党内监督、人大监督、行政监督、审计监督、司法监督、民主监督和社会舆论监督,努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系,切实做到有权必有责、用权受监督、违法必追究,把权力牢牢关进制度的笼子里。省委《决定》强调要推进权力运行公开化、规范化,提出进一步加大对问责力度,全面推行工作责任制和责任追究制。针对群众反映强烈的作风和腐败问题,省委《决定》提出,巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果,健全作风建设常态化制度,推进反腐败体制机制创新和制度保障。

第六,推进法治社会建设。法律的权威源自于人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保护,法律权威要靠人民维护。全面深化法治浙江建设,必须增强全民法治观念,推进法治社会建设。为此,省委《决定》主要从3个方面对法治社会建设作了部署。—是在法治实践平台方面,提出始终围绕中心工作全面深化法治浙江建设,做到中心工作推进到哪里,法治建设的实践平台就建在哪里。二是在促进全社会学法尊法守法用法方面,提出提高法治宣传教育的针对性和实效性,加强法律服务,加强社会诚信建设,推动法治和德治互促共进、相得益彰。三是推进依法治理方面,提出推进基层依法治理,完善基层民主制度,创新发展“枫桥经验”,深化平安创建活动,健全矛盾纠纷化解机制,切实维护人民群众合法权益。

第七,加强和改进党对全面深化法治浙江建设的组织领导。坚持党的领导,建立“—把手”负总责的法治浙江建设领导体制机制,是法治浙江建设的宝贵经验,也是全面深化法治浙江建设必须始终坚持的基本要求。省委《决定》强调,要完善法治浙江建设的组织领导体制和工作机制,加强党委对法治建设的—领导、—部署、—统筹协调,党政主要负责人要履行法治建设—责任人职责。要加强法治工作队伍建设,打造—支政治强、业务精、作风正、敢担当的社会主义法治工作队伍。要正确处理全面深化改革与全面深化法治浙江建设的—关系,坚持用法治方式推进改革,确保重大改革于法有据。省委《决定》还就抓好全面深化法治浙江建设各项任务的落实,提出了明确要求。