



# 破解司法改革难题 全面推进依法治国

□汤维建

十八届四中全会首次以依法治国为主题,将全面推进依法治国、建设法治中国作为重大问题专题研究和部署,其意义十分重大而深远。司法制度是我国政治制度的重要组成部分,司法公正更是社会公平正义的重要保障。四中全会在三中全会的基础上继续推进司法改革,做出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)强调保证公正司法,提高司法公信力,提出了许多改革措施,意味着我国司法改革步入快车道,当前司法改革实践中出现的难题将有望被破解,受到公众的普遍关注。

## 要把司法改革作为突破口

《决定》提出,全面推进依法治国,总目标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,标志着中国特色社会主义法律体系形成后,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法这一具有内在联系、互相影响、彼此制约的社会主义法治体系正在形成。在法治体系中,除立法体系外,最为重要的环节有两个:一是执法体系,二是司法体系。其中司法体系发挥着关键作用。因为立法体系若不够完善之处,可以凭借司法体系,根据宪法原则和精神进行补救;执法体系如果不够健全,依法行政出现问题,司法体系则可以对其起矫正作用。因此,司法体系在整个法治体系中地位殊胜,司法是依法治国的关键。

众所周知,建立一个静态的法律体系是相对容易的,但要将其这个静态的法律体系运动起来,付诸实践,变为确保人民合法权益、化解各种社会矛盾和纠纷、维护社会和谐稳定的动态体系,则难乎其难。孟子说:“徒法不足以自行。”纸上的法无论多么完美无缺,如果不付诸实行,而束之高阁,则最终也只能是一张空头支票。事实也是如此,人民对法律的最终感受不是来自立法,而是来自司法。因此,司法改革在依法治国中占据着极为重要的地位,我们将司法改革作为全面推进依法治国的突破口来看待,来部署,紧紧抓住司法改革这个法治建设的“牛鼻子”不放松,一抓到底。

## 试点城市的探索已取得成效

公正司法的内在生命力,追求公正是司法改革的主要目标。毋庸讳言,目前我国在公正司法上存在着很多不能令人满意的地方,比如,司法腐败还在不同程度上存在,冤假错案还时不时会出现,人民打官司还面临着起诉难、胜诉难、执行难、申诉难等问题,司法的效率还有待提升,司法人员的素质还参差不齐,司法公信力偏低,司法缺乏应有权威,人民群众信访不信法的心理根深蒂固。诸如此类的问题,均反映出我国目前的司法体制和机制存在着缺陷,需要改革和完善。

《决定》对司法改革做出了顶层设计,提出完善司法管理体制和司法权力运行机制,规范司法行为,加强对司法活动的监督,从确保依法独立公正行使审判权和检察权、优化司法职权配置、推进以审判为中心的诉讼制度改革、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障和加强对司法活动的监督等方面为司法改革指引了方向。

这次司法改革的程度之深、范围之广、力度之大、决心之坚、信心之强,是前所未有的。事实上,本轮司法改革从去年十八届三中全会就正式鸣笛起航了。十八届三中全会后,全国上下,法律界与非法律界,均高度聚焦会神、凝心聚力、协调一致,开展了司法改革这场世纪性大运动,做到了顶层设计、基层探索、中间推动、多方协力的相融相合,一年时间里,已取得初步成效。比如,在试点城市上海、广东等地,已经在以下方面取得了一定的进步:一是在司法人员分类管理上,已经开始将目前所存在的司法机关内部的全部人员,按照他们的工作性质和种类,分为了司法人员、司法辅助人员和司法行政人员。二是司法人员的员额制已经开始探索。法院和检察院的法官和检察官,并不是越多越好,也不是越少越好,而是要恰到好处,既不能人浮于事,也不能案多人少。这就需要考虑面积、案件量、人口量、案件复杂度等因素,对所需要的法官和检察官确定其编制和员额。这个员额一经确定,就相对稳定,各种有形无形的配套措施,就按照这种员额来确定。三是司法独立正在由机构独立向个体独立转变。司法机关作为一个整体,应当具有相

对的独立性,任何机关团体个人均不得干涉其行使职权,但仅仅机构独立是不够的,在此基础上还需要个体独立,法官和检察官应当能够独立办案,而不是只有案件的承办权而没有案件的决定权。机构独立与个体独立应当同时并进。目前深圳等地已经实行主审法官责任制、主任检察官责任制,他们办理案件,无需向院长等汇报,可以直接签发司法文书。这一系列改革调动了他们的司法积极性和能动性,提高了办案效率,也提升了司法公正性。

## 去地方化和去行政化应同时推进

司法改革是一个循序渐进的过程,不可能短时间内立竿见影。那种寄希望于司法改革在一个晚上就能达到尽善尽美的程度的想法,是不现实的。事实上司法改革与我国法治建设的全过程是相伴相随的。我认为,目前,司法改革有五个难点需要破解:

司法的地方化与司法的国家事权属性相矛盾。我国是单一制国家,司法权是国家层面的事权,应当由全国的司法机关统一行使。但目前我国司法机关的地方化色彩非常突出,因此要进行体制性改革,使司法机关保持相对独立。但要实现司法机关人财物省级统管,最终实现全国统管,从而克服司法地方保护主义,其难度可想而知。这不仅表现在制度切割上,尤其表现在利益切割和情感切割上。触及利益比触及灵魂还难。这需要一个大局观、长远观和整体观。司法改革不是一个系统工程,牵一发而动全身,反之,一发而动,全身也动了。司法去地方化是司法改革逻辑链条中的第一个环节,必须先行一步。这一改革需要快刀斩乱麻,全国统一行动;须知,在中国共产党的坚强领导下,司法改革没有过不去的“火焰山”。

司法去行政化困难重重。因为目前司法机关内部在管理体制和人员结构上完全是行政化的,让法院院长、副院长、庭长、副庭长以及检察院的相应领导干部,就只管行政事务,而不管司法权的业务工作,不管办案工作,这首先面临着如何能保持到这一点的问题,其次还面临着司法机关“人财物”省级统管后,究竟由哪一个部门来统管的问题。这个问题的解

决需要法院和检察院跳出本位主义的框框,从大处着眼,将足以影响司法人员独立行使职权的行政管理型职能,果断地从法院和检察院现有的职能体系中分割出去,交给其他机关和组织去行使。在这里需要注意的一点是,司法去地方化不是为了强化司法的垂直管理,不是为了强化司法的行政化,而是司法去地方化和司法去行政化同时推进,二者不可偏废。

司法待遇和司法保障制度如何改善和落实也是一个难题。司法保障制度的配套确立,比较容易实行,比如司法职务终身制、未经正当程序的弹劾,不得对司法人员进行免职;不得司法人员本人的同意,不得任意地调动他们的工作岗位;司法人员的职务实行自然晋升制;司法人员的退休年龄应当延长,足额的退休金应予保障等等,这些制度实行起来不存在难以克服的障碍。但如何使社会公众,包括普通公务员,都能接受为什么偏偏要给司法人员涨工资、提待遇的道理,则是困难的。这需要广加宣传,逐步推动。

司法责任制的真正落实,尚需配套制度跟上。司法机关及其人员逐渐独立行使职权后,一个必然的配套措施就是司法责任的强化与落实。在司法改革中,不能只强调和注重司法职权的独立与强化,不能仅追求利益和保障的配套跟进,同时还需要将司法责任的“发条”上紧,使司法机关及其人员真正做到有权有责有利。

司法监督制度体系应当尽快完善。目前司法监督体系尚未在客观上真正形成,无论是外部监督还是内部监督,无论是权力型监督还是权利型监督,都处在不甚健全、疲弱状态,对司法公正没有起到应有的保障作用。比如,人大监督亟待强化,检察监督还缺乏应有的法律保障,民主监督的渠道还不够畅通,社会公众和媒体监督还存在非制度化现象。尤其是,对于司法内部监督而言,司法公开还有待深化,审级监督尚需克服形式化弊端,人民群众对司法活动的参与还停留在表象,人民陪审员制度尚需深入试点,诸如此类的问题,均需着力解决。监督在我国法治体系中占据着极其重要的位置,急需通过法律法规的建立健全,将司法监督制度化、规范化、实效化、便民化,从而确保人民群众在每一个案件中都感受到公平正义。◎6 (作者系全国政协委员、中国人民大学法学院教授)

# 以高成长服务业为引擎 应对经济新常态

□完世伟

习近平总书记在河南考察时指出:“我国发展仍处于重要战略机遇期,我们要增强信心,从当前我国经济发展的阶段性特征出发,适应新常态,保持战略上的平常心态。”同时,习近平总书记还强调:“要加快发展服务业,把服务业培育成现代产业体系的重要支柱。”新常态是对当前所处发展阶段的科学判断和规律认识,也代表着宏观经济调控的新趋势;加快服务业发展是主动适应新常态的重大战略举措。当前,我省正处于攻坚转型、爬坡过坎的关键时期,要以习近平总书记重要讲话精神为指导,以加快高成长服务业发展为契机,积极应对经济新常态,让中原在实现中国梦的进程中更出彩。

## 服务业主导的新常态是大势所趋

新常态是对当前我国所处的经济增长进入换挡期、结构调整面临阵痛期、前期刺激政策处于消化期的三期叠加的经济发展新阶段的重大战略判断。经济新常态不仅是增长速度意义上的新常态,更是经济结构意义上的新常态。习近平总书记任在亚太经合组织工商领导人峰会上指出,中国经济呈现出新常态,第三产业、消费需求逐步成为主体,这意味着以服务业主导的经济新常态是规律使然,大势所趋。

从经济发展规律看,当经济发展到一定阶段时,服务业成为主导产业是普遍规律,三次产业在整个经济结构中的比重最终将演进为“三二一”。国家工业化经验表明,经济结构在迈过了二、三产业的交叉点后,将迎来服务业的蓬勃发展期。2012年中国服务业占GDP的比重首次超过第二产业,今年上半年第三产业占国内生产总值(GDP)的比重是46.6%,增速持续快于工业,占GDP比重继续提高,这意味着中国经济正在由原来的工业主导型经济向服务业主导型经济转变,服务业主导将成为中国产业新常态。可以预期,到2020年全国全面建成小康社会之时,我国尤其是东部沿海地区将会实现服务业主导型经济。当前,服务业加快发展是推动我省工业主导型经济向服务型社会转变的巨大而又持续的动力,我们要遵循规律,顺应经济发展的大势,因势利导,以高成长服务业为引擎,推动整个服务业的发展,带动全省经济的转型升级。

## 新常态为服务业发展带来新机遇

新常态揭示了当前我国经济发展新阶段的新变化、新特点、新趋势,转入新常态,不仅意味着经济从高速增长转为中高速增长,增长速度“下台阶”,更意味着结构优化、动力转换、发展质量“上台阶”,我省服务业发展将面临更多不同以往的新机遇。

一是国家实施区间调控和定向调控带来新机遇。新常态下,第三产业逐步成为产业主体。应对新常态,国家创新宏观调控思路和方式,坚持区间调控、定向调控、“统筹调控”,支持服务业和新兴业态发展,这是我省加快高成长服务业发展的利好因素。

二是新型城镇化深入推进带来新机遇。城镇化是最大的内需潜力所在。2013年,我省城镇化率为43.8%,低于全国平均水平9.93个百分点,潜力大、空间大。今后一个时期是我省城镇化加速推进的时期,国家已经陆续出台户籍制度改革等配套政策,这将促进居民消费需求快速增长,为服务业发展带来巨大拉动力。

三是信息化带来的技术进步加快的新机遇。当前,云计算、大数据、移动互联网、物联网等技术的突破,给信息技术应用模式带来了一场深刻变革,以互联网技术为代表的新技术是商业模式创新的主要动力。郑州国家级互联网骨干直联点开通运行将促进现代信息服务业加快发展,首家“E博物馆”上线试运营将促进国际化网络购物加快发展。

四是市场化带来经济活力增强的新机遇。我国已进入全面深化改革新阶段,税收、商事、投融资、行政审批等改革大力推进,为地方政府赋予了更大作为空间。我省出台的《关于建设高成长服务业大省的若干意见》指出,要打破地域界限和行业垄断,除法律、法规明令禁止的服务业领域外,全部向外资和社会资本开放,鼓励民间资本进入电信、铁路、航空、公路、水运、金融、市政公用设施、教育卫生、文化旅游等服务领域,这将激发服务业发展的巨大潜力。

## 以高成长服务业开创新常态的新局面

新常态拥有新变化、新空间、新机遇和新挑战。面对新常态,要保持战略上的平常心态,立足于新形势、新环境,发挥自身优势,以高成长服务业开创新常态的新局面。

一是要强化龙头企业带动,着力推动现代物流、信息服务、金融、旅游、文化、养老及家庭服务等服务业扩容提质发展,逐步成为带动服务业发展的主导力量和战略支撑。

二是应用现代管理理念、信息技术和新型业态模式,加快商贸流通、房地产等传统支柱服务业改造提升,培育服务业竞争新优势。

三是重点加快商务中心区和特色商业区发展,推动产业集聚区配套服务区和服务业特色园区建设,形成服务业发展新高地。

四是建立完善政府引导、企业主导、市场推动的体制机制,全面推进服务业全方位、宽领域、多层次对内对外开放,进一步增强服务业发展的内生动力和活力。

五是按照主业突出、特色鲜明、成长性好、竞争力强的标准,培育一批创新型服务业领军企业,支持技术和管理创新,推动重点项目建设,打造服务品牌,在全省尽快培育形成一批引领服务业发展的生力军。

六是要优化发展环境,加大政策扶持力度,强化要素保障,综合运用土地、税收、财政等经济手段,推动高成长服务业加快发展。◎6 (作者系省社科院经济研究所所长、研究员)

# 党员干部增强政治定力的有效路径

□丁毅

焦裕禄精神三大精神“钙片”,实属必要。“暮色苍茫看劲松,乱云飞渡仍从容。”常补精神钙片,增强理想信念的坚定力,是党员干部一生的必修课。党员干部只有忠诚于马克思主义,对社会主义和共产主义抱有至诚信念,把握好人生“总开关”,才能身心俱健、神清气爽。

## 增强宗旨意识的践行力

宗旨意识是党的根本宗旨在全体党员思想、观念、行动中的自觉反映,它表现为党员定向的心理、自觉的反映、能动的认识、主动的思维以及反思性的观念活动。宗旨意识是党保持“四大本色”的关键,增强宗旨意识的践行力是党应对社会转型期和改革攻坚期出现的新形势、新任务的重要保证,也是一项破解“四风”难题、践行党的群众路线和社会主义核心价值观、助推实现中华民族伟大复兴中国梦的紧迫任务。

马克思有句名言:“实际运动中的每一个步骤,都胜过一打纲领。”宗旨意识不是华丽表态,更不能成为束之高阁的“祭器”。党员干部增强宗旨意识,不仅要入脑入心,还要“多干群众急需的事,多干群众受益的事,多干打基础的事,多干长远起作用的事”。“衙斋卧听萧萧竹,疑是民间疾苦声。”作为党员干部,一定要

深入群众,加强与人民群众的血肉联系,串串百家门、尝尝百家饭,坐坐长条凳、聊聊天家常,时刻将老百姓“柴米油盐酱醋茶、衣食住行医教保”作为实事、要事、大事,放下架子、俯下身子,从内心深处真正把群众当成衣食父母,把自己当成人民的公仆。

## 增强权为民用的执行力

马克思主义权力观认为,一切权力属于人民。从政治学基本原理来看,权力是谁的,就要为谁服务,就要对谁负责,这是权力运行的一条基本法则。权为民所赋,必然要求权为民所用,这无疑是马克思主义对权力授受关系最为科学的揭示。因此,党员干部要有正确的权力观,坚持做到有权不辱崇高使命,位高不失公仆之心,用实际行动回报人民赋予的权力。

权力是把双刃剑,正确使用权力可以为人民群众谋利益,不正确使用权力定会损害人民群众的利益。习近平总书记指出:“公权为民,一丝一毫都不能私用。”领导干部必须时刻清楚这一点,做到公私分明、克己奉公、严格自律。因此,党员干部要牢记权力就是责任的理念,敬畏权力、善用权力,坚决防止权力异化。为此,一方面要做党和人民需要的事,做顺民意、解民忧、惠民生的事,做利长远、打基础的

政治定力是党性修养和政治素养的集中体现,是党加强执政能力建设和提升领导水平的前提和基础。党的十八大以来,习近平总书记多次强调指出,党员干部一定要讲政治定力。这一论断具有很强的现实针对性,也充分证明党员干部增强政治定力具有重要的现实意义。然而,政治定力不是“镜中花、水中月”,不会与生俱来、凭空而至,党员干部增强政治定力需要遵循一些有效路径。

## 增强理想信念的坚定力

理想信念是人立身处世的基石,也是党员干部的政治灵魂和精神旗帜,更是党领导人民群众实现中华民族伟大复兴中国梦的精神支柱。理想信念坚定是党员干部最可贵的政治品格,理想信念动摇是党员干部最可怕的蜕变堕落。正如习近平总书记所言,“理想信念就是共产党人精神上的‘钙’,没有理想信念,理想信念不坚定,精神上就会‘缺钙’,就会得‘软骨病’”,话虽平白朴实但却针砭时弊、一语中的。

党员干部一旦理想信念动摇,必定导致精神“缺钙”,容易患上“软骨病”,其危害不容忽视。为“强筋壮骨”,练就“站如松、坐如钟、行如风”之本领,党员干部应常补一补马克思主义理论、共产主义理想和中国特色社会主义信念和

# 永葆共产党人绝对忠诚的政治品格

□翟道武

绝对忠诚于党是我们党对党员的根本政治要求,是党的伟大事业兴旺发达的坚强政治保证。习近平总书记指出:“全党同志要强化党的意识,牢记自己的第一身份是共产党员,第一职责是为党工作,做到忠诚于组织,任何时候都与党同心同德。”每个共产党员都要按照习近平总书记的这一要求,始终做到在党言党、在党忧党、在党为党,永葆对党绝对忠诚的政治品格。

做到政治清醒不偏向。每个共产党员必须牢记自己姓“党”,这是首要的政治原则,政治本色和政治品质。共产党员必须在思想上政治上行动上全方位向党中央看齐,做到坚决响应、坚决维护、坚决落实。坚决响应,就是党中央提倡的要坚决响应,在任何时候、任何情况下都要头脑清醒、立场坚定,决不走岔路、走弯路。坚决维护,就是要增强大局观念,不论身在何处、做什么工作,都要在全局高度观察和思考问题,要盯住对党和人民的事业有益的事情,一步一个脚印,稳扎稳打,实现最佳效果。坚决落实,就是带头深入学习领会党的十八大以来党中央的重大方针政策、重大工作

部署,既坚定不移、不折不扣地贯彻党的路线方针政策,又紧扣实际,创造性地落实好各项工作。

做到信念坚定不动摇。信仰是一个人的命脉和灵魂,坚定的理想信念是共产党员不懈奋斗的精神支柱和动力源泉。习近平总书记指出,只有对马克思主义信仰坚定了,对中国特色社会主义信念坚定了,对党忠诚才能有牢靠的基础。新形势下,面对多元、多变的复杂社会环境,少数党员干部产生疑惑,甚至发生了动摇和蜕变。剖析一些党员干部走上腐化变质道路的原因,关键一条是他们的理想信念发生了动摇,世界观、人生观、价值观出现了偏差。这告诉我们,党员干部必须首先在精神上强大起来,坚守共产党员的信仰高地和精神家园。要切实加强理论学习,增进对马克思主义、对中国特色社会主义的认同,不断增强道路自信、理论自信、制度自信;要深入了解党史,不断坚定理想信念,始终保持对党绝对忠诚。

做到忧党为民不懈怠。践行全心全意为人民服务的宗旨,始终保持与人民群众的血肉

联系,是党员对党忠诚的重要表现。共产党员必须坚定不移地贯彻党的群众路线,增强为民用权的意识和为民谋利的能力,真心实意为人民办实事、做好事、解难事。习近平总书记强调:“是否具有担当精神,是否能够忠诚履责、尽心尽责、勇于担责,是检验每一个领导干部身上是否真正体现了共产党人先进性和纯洁性的重要方面。”要敢于担当,不断强化责任意识,使使命意识和忧患意识,把全面深化改革的各项部署抓紧抓实抓到位。习近平总书记指出:“我们共产党人讲奉献,就要有一颗为党为人民矢志奋斗的赤心。”要甘于奉献,把对组织、对人民的绝对忠诚体现在爱岗敬业、无私奉献上,体现在埋头苦干、服务群众的实际行动上,练好本领、立足本职、干好本行。

做到纪律严明不含糊。纪律严明、令行禁止,历来是我们党的政治优势。战争年代,共产党人为了一个共同的目标走到一起,经历了枪林弹雨的生死考验,却还能艰难存在,并不不断发展壮大,正是因为有铁的纪律作保证。习近平总书记指出:“要切实执行组织纪律,不能搞特殊、有例外。”共产党员要严守党的纪律,

就必须严守政治纪律,坚决维护党中央的权威。要严格执行组织纪律,坚持民主集中制,做到“个人服从组织,下级服从上级,少数服从多数,全党服从中央”,还要严守工作纪律和生活纪律,始终用纪律和原则规范自己的言行,不碰纪律红线。

做到廉洁从政不失控。廉洁是为政者的“价值原点”,是共产党员的政治本色。我们党历来把一切腐败现象视为破坏纯洁性、影响公信力、涣散凝聚力的恶性“病毒”。只有坚决惩治腐败,才能取信于民。“一个人能否廉洁自律,最大的诱惑是自己,最难战胜的敌人是自己”。要战胜自己、抵制诱惑,必须加强党性修养和道德修养,筑牢思想防线,夯实道德底线,把握交往界线,远离法纪高压线。要自觉践行“三严三实”要求,自我修炼、自我约束、自我塑造,要牢记“公款姓公,一分一厘都不能乱花;公权为民,一丝一毫都不能私用”的谆谆告诫,严格执行廉洁自律各项规定,杜绝特权思想和以权谋私,唯有如此,才能守得住清白、担当起重任、履行好使命。◎6 (作者单位:省委省直机关工委)