**坚持法治精神　依法行使权力**

**充分发挥人大在全面依法治国中的职能作用**

**——在2018年州人大常委会党组理论学习**

**中心组第八次集中学习的讲话**

**普绍忠**

**（2018年9月29日）**

同志们：

本次常委会党组理论学习中心组学习主题是，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神为指导，深入学习领会习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上的重要讲话精神，贯彻落实习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略。我们认真组织学习了习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话精神，栗战书委员长在第二十四次全国地方立法工作座谈会上的讲话精神。下面，我结合学习和思考，讲几点感受：

**一、增强思想自觉，充分认识人大在全面依法治国中的重要作用**

　　依法治国是依照宪法和法律来治理国家，是中国共产党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的显著标志，也是国家长治久安的必要保障。

　　依法治国第一次公开提出是在1996年2月，江泽民同志在第三次听了法治专家作的讲座后讲了一段话，在讲话中他说：“我们要依法治国，建设社会主义法治国家。”1997年9月，党的十五大把依法治国确立为党的治国基本方略。17年后，党的十八届四中全会进一步描绘了建设法治中国的新蓝图，我国法治建设步入了新的历史阶段，这是中国共产党执政历史上第一次以法治为主题的全会，大会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，并于2014年10月28日公布实施，确立了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的总目标。2017年10月，党的十九大作出了“中国特色社会主义进入新时代”的重大判断。2018年8月24日习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第一次全体会议。

　　人民代表大会是依法治国的主体。法由人大制定，法律监督实施由人大及其常委会承担，法治需要立法、需要监督，这些都离不开人民代表大会制度这一重要的制度载体。人民代表大会制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑中国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。依法治国就是通过人大及其常委会科学民主立法、监督执法、公正司法、推动全民守法的各方面工作。做好人大工作是依法治国的客观要求，依法治国也对人大工作提出了更重的任务。

　　（一）人大是依法治国中的主导力量。法律是治国之重器，良法是善治之前提。我国现行的立法体制是国家与地方相结合的一元两级的立法体制。要实现依法治国，建设新时代中国特色社会主义法治国家，必须要发挥全国和地方各级人大及其常委会在民主法制建设中的重要作用，依照法定程序，经过国家权力机关，把人民的意志集中起来，并通过法律的形式制定出来。各级人大作为各级国家权力机关，在实施依法治国方略、推进社会主义民主法制建设中发挥着基础性作用。民族自治地方人大及其常委会行使民族立法权和地方立法权、法律监督权的过程也是自觉维护社会主义法治的过程。

　　（二）人大是依法治国中的监督力量。监督职能是各级人大的一项重要法定职能，依法治国的核心问题是监督国家权力，特别是行政权力，以保证人民授予的权力不被滥用。在各种监督中，人大的监督是国家监督体系中最高层次、最具权威、具有法律效力的监督，宪法赋予人大对“一府一委两院”行使监督权，这就要求我们要敢于监督、善于监督、依法监督，防止国家机关及其工作人员违法行使职权。通过依法监督来维护宪法、法律的尊严和权威，切实发挥人大在全面依法治国中的监督作用。

　　（三）人大是依法治国中的民主力量。人民民主是依法治国的本质要求，社会主义民主是社会主义法治的前提和基础，只有社会主义民主得到发展和加强，社会主义法治才能得到发展。县级和乡镇人大代表由选民直接选举产生，并直接对选民负责，受选民监督。县级以上（不含县）人大代表由下一级人民代表大会间接选举产生。地方人大间接民主和直接民主功能的发挥，进一步促进和保障了人民当家作主权利的实现，促进了党和国家决策的科学化与民主化。充分发挥人民代表大会民主集中制原则，既有合理分工又有相互协调，是保证国家机关依照法定权限和程序统一有效组织各项事业的活动准则。

**二、提高政治站位，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一**

　　人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上指出，当前我国正处于实现“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，坚持和发展中国特色社会主义更加需要依靠法治，更加需要加强党对全面依法治国的领导。习近平总书记用三个“需要”回答了为什么党中央决定成立中央全面依法治国委员会：一是贯彻落实党的十九大精神、加强党对全面依法治国集中统一领导的需要；二是研究解决依法治国重大事项重大问题、协调推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设的需要；三是推动实现“两个一百年”奋斗目标、为中华民族伟大复兴中国梦提供法治保障的需要。

　　人民当家作主表明人民是国家和社会的主人，是管理国家和社会事务的主体。我们不能片面地把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来，更不能错误地用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导。我们要坚持党对一切工作的领导，正确处理各方面利益关系，调动一切积极因素，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主，不断推进社会主义法治道路完善和发展。

　　（一）要正确处理人大与坚持党的领导的关系。人大坚持党的领导其实质就是在全面依法治国中处理好人大与党委的关系，保证党对依法治国的领导核心作用，保证党的主张通过人大的法定程序转化为国家意志和人民的自觉行动。全面依法治国涉及面广，关系层次多，触及程度深，方方面面的问题和矛盾都会遇到，只有把党的意志和路线方针政策规范化、程序化、法律化，落实到经济、政治、文化、社会和生态文明建设的各个方面和各个环节，从根本上保证各项工作在法治的轨道上正常运行。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人大职能作用的发挥，依法治国各项工作的正确开展，必须在党领导下进行。各级人大及其常委会要高度重视同级党委的领导和支持，坚持重大事项、重要工作请示汇报制度，主动将工作置于党的领导之下，对党负责，保证党的路线、方针和政策在人大工作中及时贯彻落实。只有在党的领导下，才能充分发挥国家权力机关在全面依法治国中的重要作用。

　　（二）要正确处理人大与“一府一委两院”的关系。其实质就是处理好人大与“一府一委两院”在全面依法治国中的关系。人大与“一府一委两院”之间是监督与被监督关系，只是工作性质不同，目标是一致的，人大开展工作不但是对“一府一委两院”工作的监督，更多的应是支持。在全面推进依法治国中，主要的、大量的工作是行政机关的依法行政、监察机关和司法机关的严格执法，三者都肩负着落实法律法规的重任，是法律执行的主体。行政机关能否严格依法行政，对于社会的有序运行和法律的有效实施，起着关键性的作用。监察和司法机关能否做到秉公执法、公正司法，能否维护社会的公平正义，直接关系到全面依法治国能否顺利推进。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“有法可依执法必严违法必究”。人大职能作用的发挥，要把保证法律严格实施作为重中之重，确保“一府一委两院”依法依规履行职责。一要坚持集体行权，充分发扬民主和严格依法办事的原则，不能包办和干预“一府一委两院”各自职能工作，做到既不失职，又不越权。二要坚持在党委的领导下，加强对“一府一委两院”的执法检查，重大法律法规出台和实施要与“一府一委两院”及有关部门共同研究，达成共识，协调一致。

　　（三）要正确处理人大与法治建设的关系。法治是人类政治文明的重要成果，是现代制度文明的精髓，要全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须坚定不移地走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，创造新时代中国特色社会主义法治文明。各级人大在全面依法治国中，一要坚守法治精神，适应时代变化，改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。二要进一步增强法治意识，树立大局观念，善于用法治精神引领国家治理、用法治思维谋划国家治理、用法治方式推进国家治理，在依法行使立法权、重大事项决定权、监督权和选举任免权等各项工作中都要更加自觉地围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，为改革发展营造稳定和谐的法治环境，保证党和国家各项事业在法治轨道上协调发展。

**三、依法行使权力，充分发挥人大在全面依法治国中的职能作用**

　　依法治国，这是现代社会的一个基本框架。党的十八大以来，党中央始终坚持依法治国这个根本，把法治作为改革发展的重中之重。根据依法治国的基本内容和人大的职能特点，人大在全面依法治国中职能作用可归纳为法制保障作用、依法决策作用、监督制约作用、宣传推动作用、指导协调作用。

　　（一）法制保障作用。实现国家治理体系和治理能力现代化，首先要有完备的法律体系，使国家政治生活和事务管理做到有法可依。要做好新形势下的立法工作，为全面依法治国创造法制条件，人大必须从当前经济社会发展的内外环境和客观需要出发，正确把握立法工作的规律和发展趋势，站在新的更高的起点上，按照全面依法治国的总体要求，进一步加强和改进立法工作。一要自觉适应新形势新要求新任务，努力推动人大立法从主要关注经济增长的速度、总量和规模，向更加注重经济发展的效益、质量和方式，推动科学发展转变；从注重政府宏观经济发展，向更加注重有关社会管理和公共服务、同时着力于建立新时代中国特色社会主义法治社会和服务型政府转变。二要重点加强在经济体制改革、改善民生和发展社会事业、保护生态环境、防范和化解重大风险等方面的立法，注重地方性法规的修改完善，更加注重法规的有效实施，增强立法的针对性、系统性和前瞻性，发挥立法在经济社会发展中的引领和推动作用。三是要积极推进科学立法、民主立法，进一步扩大社会主义民主、健全社会主义法治体系，形成科学合理的机制，创新公众参与立法方式，扩大立法工作透明度和公众参与度，保障广大人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权，让人民群众真正在管理国家事务和社会事务中发挥作用，保证立法真正遵循客观规律、集中公众智慧、实现人民利益，努力把立法工作推进到新阶段和新水平，保障和促进我国经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和各项事业发展。

　　（二）依法决策作用。全面依法治国标志着我们党领导方法和执政方式的重大转变，昭示着我们党管理国家事务从主要依靠政策逐步转变为既依靠政策又更多地依靠法律，依法执政。这是提高我们党执政能力和执政水平的迫切要求，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必然要求，是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦的现实要求。这充分表明，法治是治国理政的基本方式，是国家治理体系的重要依托，解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定，必须全面依法治国，更加注重运用法律规范、引导政治、经济、文化、社会、生态建设，更加注重运用法治的方式统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为。适应全面依法治国的需要，充分行使好人大的重大事项决定权，依法讨论、决定本行政区域内的重大事项，是实现党的重大决策和主张国家化、科学化、民主化、法制化的重要保证。重大事项决定权是宪法赋予各级人大的重要职权，我们要准确把握，有效行使。做到务实创新，积极探索重大事项决定权的行使路径；多措并举，切实保障重大事项决定权的有效落实。一是科学界定范畴，增强行使重大事项决定权的针对性。根据宪法和法律的规定，按照“抓大事、议大事”的工作原则，围绕全面深化改革、全面依法治国，人大讨论、决定重大事项的具体内容可以从两方面加以界定，一方面是人大依法“决定”的内容，如“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设等方面改革举措”，另一方面是人大依法“讨论”的内容，如“国民经济和社会发展计划、财政预算执行及地方投资的大中型建设项目的实施和地方债务等情况”。二是对于全面依法治国工作的主要或重要方面，人大及其常委会可作出决议、决定，使之成为具有普遍约束力的国家意志，为本行政区域的全体国家机关、组织和公民所共同遵守、执行。三是对于全面依法治国中遇到的重点、热点、难点问题，可通过决定的形式提出解决措施或督促有关部门加以解决，确保本地方经济社会健康发展。

　　（三）监督制约作用。加强监督，确保权力正确行使，是推进依法治国的必然要求和重要抓手。依法治国，必须加强对权力的制约，这就要求建立完备的权力制约和监督机制。在我国的国家监督体制中，人大对“一府一委两院”的监督，其实质在于保证由它产生的国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关忠实于宪法、法律，忠实于人民的意志和利益，严格依法办事，并防止和纠正它们滥用权力的行为，保障公民的合法权利不受侵犯。各级人大及其常委会一要全面贯彻落实监督法，把日常的法律监督和工作监督与全面依法治国结合起来，改进监督方式，突出监督重点，提高监督实效，保证宪法和法律、法规在本行政区域内的贯彻实施。二要通过听取“一府一委两院”专项工作报告，采取视察、检查、调研等方式提出意见和建议，加强对政府全口径预算决算的审查监督和对国有资产的监督。增强监督针对性和实效性，改进完善专题询问工作，探索完善监督工作方式方法。三要提高监督工作实效，确保同级党委重大决策部署的贯彻落实。切实把宪法法律赋予的监督权用起来，以供给侧结构性改革、脱贫攻坚、民生改善、生态环保、防范和化解重大风险等作为监督工作重点，灵活运用多种监督方式，依法正确监督、有效监督，把工作监督和法律监督结合起来，通过执法检查，发现问题和不足，真正把全面依法治国的各项任务措施落到实处。

　　（四）宣传推动作用。习近平总书记指出，要全面贯彻落实宪法，在全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法宣传教育活动，弘扬宪法精神，加强宪法实施和监督。这是对我国社会主义法治认识不断深化的重要成果，是对中国特色社会主义法治理论的重大发展，是全面反映依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导的社会主义法治理念的精神，是集中代表党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上的精神，对推进我国社会主义法治建设具有重要的理论和实践指导意义。增强全民法治意识，是全面依法治国的重要前提。人大工作程序性、法律性很强，人大的每一项履职活动，无论是立法、监督、决定重大事项、选举任免，还是代表工作，都是全面依法治国的生动实践和具体表现，对全社会具有重要的法制宣传推动作用。一要大力宣传中国特色社会主义法律体系，特别是新修订的宪法，让人民群众熟悉法律体系，让部门规范各项法规运用，真正掌握法律的武器。二要通过对宪法、法律以及人大制度的深入宣传教育，不断提高人民群众的法律素质，增强人民群众的法治意识，让每个公民都树立正确的法治观念。三要通过强化各级领导干部特别是各级党政一把手的法治意识，使各级干部牢固树立宪法意识、公仆意识，树立人民权利至上的思想，明确自己的职务和权力是人民给的，必须接受权力机关的制约和接受人民的民主监督。四要强化各级人大代表和人大机关工作人员的法治意识，自觉遵守宪法和法律法规，使其善于通过人大行使自己的民主权利，监督各级国家机关工作人员依法行政、公正司法。

　　（五）指导协调作用。全面依法治国是一项全局性的工作，涉及到立法、执法、司法、普法、法律监督和法律服务等各个方面，人大除依照宪法、法律认真行使自己的职权外，还必须对全面依法治国工作予以指导、协调。各级人大及其常委会一要互通情况，协调一致，共同推进全面依法治国工作。二要采取多种形式和途径，加强对基层选举、人代会、代表工作以及民主制度建设等工作的指导、协调，督促和支持政府依法搞好基层治理工作，推进基层民主政治建设不断向更广的范围和更高的水平发展。三要切实维护和保障好公民的选举权和被选举权，坚决查处破坏选举、侵犯公民基本选举权利的行为，特别是乡镇人大作为最基层的权力机关，要督促落实村民委员会组织法、居民委员会组织法等法律法规，完善民主决策、民主管理和民主监督等组织形式，推进村民自治和居民自治，保证基层群众直接行使民主权利。四要重视加强对基层民主政治建设的指导，积极支持人民群众依法行使各项民主权利，加强与人大代表的联系，坚持人大常委会组成人员联系代表制度，完善代表列席常委会会议，参与执法检查、视察调查等制度，切实保障代表依法执行职务，并通过代表加强与人民群众的联系，深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智，调动人民群众参与管理国家和社会事务的积极性。