

实施依法治国战略论纲

李步云

内容提要 依法治国、建设社会主义法治国家作为一项战略方针和战略目标,具有全局性、整体性、目的性和长期性。它的重要标志(或称法治原则)主要有十项:法制完备、主权在民、人权保障、权力制衡、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序正当和党要守法。前五项是指有完备而良好的法律,后五项是指法律具有极大的权威。中国要实现法治国家的目标,就应该在一个相当长的时期里、特别是在近期内采取若干可以影响全局的关键性措施和步骤,如制定立法法、监督法,批准人权“两公约”,制定行政程序法以促进依法行政,推进司法改革,健全和完善人民代表大会制度,加强和改善党的领导,推进依法治理,等等,从而推进依法治国战略的实施,加速中国法治国家建设的历史性进程。

作者李步云,1933年生,中国社会科学院法学研究所研究员、研究生院博士生导师、人权研究中心副主任。

一、依法治国“战略”的含义

将“依法治国,建设社会主义法治国家”提到“战略”的高度来认识,具有重要意义。依法治国,建设社会主义法治国家,是一个不可分割的整体。从广义上讲,“依法治国”包括“建设法治国家”。但从狭义上讲,两者又有一定区别。依法治国是一项治国的战略方针,其主要含义有两个:一是依法治国是一种治国的理论和指导思想,即国家的兴旺发达和长治久安,关键的决定性的条件,是要建立一个良好的有权威的法律和制度,而不应主要寄希望于国家出现一两个圣主贤君。二是依法治国是一种治国的行动准则,即国家不能依照少数领导者个人的智慧、看法和注意力来治理,而应依照符合事物规律、时代精神、社会主义理想、人民利益的法律来治理,不能权大于法。建设社会主义法治国家则是一项治国的战略目标,其主要含义在于:它是一个国家在政治法律制度上的一种模式选择;它是现代社会一种最文明、最先进的政治法律制度类型;它应具有一系列基本的标志和要求。

依法治国、建设社会主义法治国家,作为一项战略方针和战略目标,具有以下特点:

(一)全局性。全国的经济、政治、文化和社会生活的各个方面都要实现法制化,都要依法治理:这一方针应成为执政党、国家机关、社会团体和广大公民的共同行为准则。那种认为法治主要是“治民”而不是“治官”的观点是不正确的。法治有古代法治与现代法治之分。古代法治虽然在当时的历史条件下,总是代表着先进的阶级、阶层以及开明的思想家政治家的利益和愿望,符合社会发展的要求,但当时的统治者往往把法律当做治民的工具。现代法治与此则有很大不同。老百姓的行为虽然也要受法律的约束,但法律的作用主要是治官,这是由民主政治代替了专制政治所决定的。宪法出现在近代就是一个突出的例证。宪法的内容很多,但主要是解决两个问题,一是确认和保障公民的权利,使其不受侵犯;二是设定和约束国家的权力,使

其不被滥用。同时,那种认为法治只是一项具体工作而不是一项影响和决定全局的方针的看法也是不正确的。党的十一届三中全会以来,党和国家制定和实行了一系列完全不同于以往的方针和政策,其中有四项最具有根本性、全局性和深远战略意义,即:从以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心;从实行计划经济转变为实行市场经济;从实行闭关锁国转变为实行对外开放;从人治向法治过渡,实行依法治国,建设社会主义法治国家。

(二)整体性。依法治国是一项从中央到地方,从地区到行业,从立法到执法、司法、护法、守法、学法的系统工程。应上下呼应,左右协调,前后衔接。那种认为依法治国只是中央的事情,“依法治省”、“依法治村”、“依法治水”等等提法不科学、措施无意义的看法是不正确的。实行依法治国,首先是中央的事情,首先要从中央机关及其领导成员做起;制度改革首先要从中央一级的层次上实施,这是毫无疑问的,而且实行这一治国方略成败的关键也在中央一级。不强调这一点也是不正确的。但是,我们不应低估从1985年前后开始的、现在在全国范围内广泛和深入开展的“依法治理”工作的重要意义。依法治理包括区域治理(省、市、县)、行业治理和基层治理,内容涉及立法(还有行业与基层的建章立制)、执法、司法、护法(法律监督)、普法和社会治安综合治理等方面,是一个多层次、全方位的系统工程。现在它已经超越“学法必须用法”的视角和把依法治理仅仅当做普法的一个环节的眼界,发展成为一个把依法治国方针和措施从中央推向各级地方、各行各业和所有基层单位的宏伟局面。

(三)目的性。战略目标是相对于策略手段而言的。法治国家作为现代一种最进步的政治法律制度的目标模式,其基本标志和要求是丰富的、具体的、确定的、可预测的。它不应是一个模糊不清的概念。八届人大四次会议和党的十五大报告中提出的“法治国家”概念,在以往党和政府的文件和领导人的讲话中从未出现过,是一个全新的概念(当然,学者早已提出过)。我们强调狭义上“依法治国”是方针,“法治国家”是目标,主要意义是说明“法治国家”有其具体的丰富的内涵,是一种国家在政治和法律上的类型与模式,它应具有一系列现代法治原则,不应简单地将它理解为只是“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。它应有中国的一定特色,又必然具备现代法治国家的各种共同特征;它应有自身的性质和客观规律可循,又可以在总结实践经验基础上发挥主观能动性予以创新。研究、发展、设计和明确其基本标志及具体内容,以作为前进的目标、努力的方向和行动的向导,是完全可能的和十分必要的。

(四)长期性。法治国家的建成同整个国家的现代化是同步的。法的内容与形式,法律制度的模式选择及其实现,不可能孤立地存在与发展,而必然受当时当地的政治、经济与文化的具体条件的影响与制约。同时,人们认识的提高和经验的积累也须要有一个过程。特别是我国人口众多,幅员辽阔,情况复杂,历史包袱沉重。因此,建成社会主义法治国家,使其达到理想的境界,在我国大约还需要三十年以至五十年左右的时间。这一长期性决定了建设法治国家的历史性进程具有渐进性、持续性和阶段性的特点。在这个问题上,我们既不能不顾主客观条件而操之过急,也不能不去做那些可以做到的事情而停步不前。如何实现在观念更新尤其是制度变革上的持续性,以始终保持这一历史性进程的发展势头;如何在国家的不同发展阶段上选择某些重大改革措施,以影响和推动全局的进展,是需要解决的重要问题。

二、法治国家的主要标志

“法治国家”这一概念,大大丰富了“健全社会主义法制”的口号和“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针的内涵,它应由古代即已存在的“形式法治”发展成为现代才有的“实质法治”。一个国家有法律,甚至能得到某种程度的遵守,并不一定是实行现代法治。根

据国际的共同经验和中国的具体国情,社会主义法治国家的主要标志(或称法治原则)主要有如下十项:

(一)法制完备。要求建立一个门类齐全(一张“疏而不漏的法网”)、结构严谨(如部门法划分合理,法的效力等级明晰,实体法与程序法配套)、内部和谐(不能彼此矛盾与相互重复)、体例科学(如概念、逻辑清晰,法的名称规范,生效日期、公布方式合理)、协调发展(如法与政策、法与改革协调一致等)的法律体系,实现社会生活各个领域都有内容与形式完备、科学的法律可依。有法可依是实行依法治国的前提。在西方的法治概念中,通常没有“法制完备”这一条。原因是,现代西方的法治国家的形成是一个长期的自然的发展过程,有法可依是一个不成问题的问题。我国的情况有所不同。我们曾在一个相当长的时期里存在法律虚无主义倾向,以政策代法律、领导说的话就是法这样的观念和做法曾盛行一时。因此,尽管“法律完备”这一条是实行依法治国的最起码的要求,但却具有现实性和针对性。况且,所谓“法律体系”有它自身的要求。它表明,一国的法律规则千千万万,但并非是杂乱无章地拼凑在一起,而应是一个有机联系的统一整体。前面提出的“二十字”就是对法律体系基本特征的概括。只有具备这五条,才能做到“法制完备”。

(二)主权在民。要求法律应体现人民的意志和利益;法制应以民主的政治体制为基础;并实现民主的法制化(民主权利的切实保障、国家政治权力的民主配置、民主程序的公正严明、民主方法的科学合理等)和法制的民主化(立法、司法、执法、护法等法制环节要民主)。主权在民是主权在君的对立物,是现代民主的核心和基础,因而也应是现代法治的灵魂。在一个政治不民主的社会里,不可能建立起现代法治国家。法律的人民性是主权在民原则在现代法律制度中的集中体现,而民主的法制化与法制的民主化则是主权在民原则在现代法律制度中的具体实现与展开。

(三)人权保障。人权是人作为人依其自然的和社会的本性所应当享有的权利。其内容包括人身人格权、政治权利与自由以及经济社会文化权利。人权是人的尊严和价值的集中体现,是人的需求和幸福的综合反映。否认人在社会中应当享有本属于他自己的权利,就是否认他的做人的资格,使人不成其为人。人不是为国家与法律而存在,而是国家与法律为人而存在。法律主要是通过规范所设定的权利与义务来保障和调整各法律主体的利益。权利与义务问题实际上是一个人权问题,法律权利是人权的法律化。全面地、充分地实现和保障人权,是现代法律的根本目的。这同古代法律的作用与目的有原则区别。“专制制度的唯一原则就是轻视人类,使人不成其为人”。

(四)权力制衡。在公法领域,权利和义务主要表现为职权和职责。“衡”指权力平衡,执政党与国家机构之间,政府与社会组织、企事业组织之间,领导个人与领导集体之间,中央与地方之间,应按分权与权力不可过分集中的原则,对权力做合理配置。“制”指权力制约。其主要内容是以国家法律制约国家权力,以公民权利(如公民的参政权,议政权,检举、批评、罢免权,新闻、出版自由权等等)制约国家权力,以国家权力制约国家权力(如立法、行政、司法权之间,公检法之间的权力制约以及检察、监察、审计等方面的监督),以及以社会权力(如政党、社会团体、行业组织的权力)监督国家权力,来达到防止和消除越权与不按程序办事等权力滥用和权钱交易、假公济私、徇情枉法等权力腐败现象。这同封建专制主义政治体制下的古代法治是根本不同的。在古代,立法、行政、司法的权力都集中在君主和地方行政长官之手。在权力监督

《马克思恩格斯全集》,第1卷,411页,北京,人民出版社,1956。

上中国虽然有御史一类官职的设置,但在当时的政治体制下不可能充分发挥作用。至于以公民的权利制约国家的权力,则是根本不可能存在的。

(五)法律平等。包括分配平等和程序平等。实体法应体现与保障社会共同创造的物质与精神的财富在全体社会成员中进行公平分配。程序法应体现与保障法律面前人人平等,在民事、刑事、行政等诉讼活动中,原告与被告双方诉讼地位和适用法律一律平等。适用法律平等包括对任何人无论其受保护或受惩处都适用同一法律规则,不因其性别、民族、财产状况、社会地位和宗教信仰等等的差异而有区别。这和古代法治也有重大不同。在实体法的权利与义务的配置上,古代法治在经济上政治上以维护奴隶制、农奴制和等级特权为依归。程序法虽强调“法不阿贵”,但难以实现适用法律人人平等,“王子犯法,与庶民同罪”只能停留在法律的字面上。

(六)法律至上。指法律应具有至高无上的权威。法律至上不是说法律不能修改。这是两个完全不同的问题。它是指宪法和法律被制定出来后,在尚未修改之前,任何组织特别是任何个人都必须切实遵守。法律至上同人民意志和利益至上不仅不矛盾,而且是它的体现和保障。国家没有体现人民意志和利益的法律,这种法律没有至高无上的权威,人民意志和利益至上是无从体现和保障的。法律至上原则适用于所有组织和个人,但其核心思想与基本精神是反对少数领导者个人权威至上、权大于法。在任何社会里,影响法律权威的主要障碍是掌握国家权力的人往往不愿意和不习惯按法律办事,他们总是不喜欢用法律来束缚自己的手脚,这有人性与权力具有脆弱性和容易异化的深刻根源。我国长期以来影响和妨碍法律权威的主要因素是权大于法,也充分证明了这一点。古代法治的一个基本原则和标志也是法律应具有极大的权威。管仲说:“君臣上下贵贱皆从法,此之谓大治。”(《管子 经法》)然而,由于那时政治体制的历史局限性,只能是君权至上,法律至上不可能成为现实。

(七)依法行政。有的西方学者认为法治就是指政府依法行政。这种归纳未免有失偏颇,但也足见其重要。为了适应现代经济、科技、政治与社会生活的日益发展与复杂多变,国家的行政职能有扩大趋势。它必须迅速决策与行动,必须实行首长负责制,故而同立法机关相比较,行政部门较易违法。司法机关具有中立性,它在诉讼两造之间做出公正的裁决,不涉及自身的利益。行政机关同行政行为相对人之间是一种管理者与被管理者的关系,这也容易使行政机关遵守法律更为困难。而且国家法律的绝大多数都必须通过行政机关执行。在我国,大约有80%左右的法律法规,需要通过行政机关去具体贯彻实施。每个公民几乎天天要同行政机关打交道,其利益同行政措施息息相关。因此依法行政是法治国家的一个重要标志。依法行政要求一切抽象与具体的行政行为都要遵循法律。古代也有广义上的行政法,如官制。但以权力约束与权利保障为其特征的现代行政法,则是近代以来的产物。它的出现反映了依法行政对于现代法治的重要地位与作用。

(八)司法独立。它是现代法治概念的基本要素之一,是一个具有普遍性的法治原则。它建立在近代分权理论的基础上,是权力分立与互相制衡的制度安排与设计,其成效已为100多年来的实践所充分证明。它本身并非目的,其作用在于保证司法机关审理案件做到客观、公正、廉洁、高效,同时防止国家权力过分集中于某一机构或某一部分人之手而滥用权力,并对立法权特别是行政权起制衡作用,后者如司法机关对行政机关的司法审查。实现这一体制,除需建立内部与外部的有效监督机制、提高审判人员素质、完善科学的司法组织与程序外,杜绝来自外界的任何组织与个人的非法干扰是决定性条件。在社会主义制度下,由于政党制度的特殊性质和状况,防止某些党组织非法干涉法院的独立审判成了特殊的难题。在由计划经济向

市场经济的转变过程中,在各方面利益配置发生剧变的情况下,诸如权钱交易、地方保护主义等腐败现象对司法独立的冲击,也是一个需要在很长时期里花大力气才能解决的问题。

(九)程序正当。法律程序是法生命存在的形式。在一种法律制度下,只有实体法而无程序法是不可想像的。如果法的制定和法的实施(适用与执行等)没有一定过程、规矩、规则,这样的法律制度将是僵死的,这样的社会将充满立法者和执法者的恣意为。公正的法律程序体现法律的正义。它既体现立法、执法、司法、护法等国家权力的科学配置和程序约束,也体现公民权利在程序中应有的保障。同时,程序正当也是科学地制定与实施法律的重要条件。就好比工厂需要有科学的生产规程才能生产出好的物质产品,司法机关也需要有科学的办案程序才能做出正确的判决与裁定。十分重视法律程序的正当性,是西方法治社会一大特点。在中国重实体法、轻程序法的特殊历史与现实条件下,将其列为法治国家的基本标志之一是十分必要的。程序正当包括:民主、公开、公正、严明。明显违反立法程序和司法程序的法律、法规或判决、裁定不应具有法律效力。

(十)党要守法。近代以来的世界各国,通常是实行政党政治。将政党制度规定在宪法中或者制定专门的法律来规范政党的活动,这种情况虽然相对较少,但是政党(特别是执政党)的活动要受法律的严格约束则已成为习惯,否则选民就不会投票支持这样的党。在中国,作为执政党的中国共产党应当领导人民制定和实施法律,在法治建设过程中执政党要总揽全局,协调各方。但是,党组织必须在宪法和法律的范围内活动,不能以党代政、以党代法。这是在中国建设社会主义法治国家的关键一环。认为党的优势是建立在权力上,认为党掌握的权力越大越集中甚至把国家权力机构只当做摆设,执政党地位就越巩固,这种看法是不正确的。执政党的政治优势应当建立在群众拥护上。那种认为执政党的权力高于一切、执政党可以凌驾于国家权力之上的看法也是不正确的。执政党是国家的一部分。执政党是在国家机构之内掌握领导权,而不是在国家机构之上或之外或完全撇开国家机构实施领导。那种认为执政党的政策高于国家政策或代替国家法律的看法同样是不正确的。党的政策是党的主张,国家法律是党的主张与人民意志的统一。执政党政策只有通过国家权力机关的严格的民主程序被采纳,才能上升为国家意志并变为法律。

归纳起来,社会主义法治国家的以上十条标志和要求中,前五条讲的是需要有完备(前一项)而良好(后四项)的法律;后五条讲的是法律要有极大的权威,任何组织和个人都要严格遵循。它们涉及到一系列理论、观念的更新和体制、制度的变革。要使其全面地切实地得到实现,是很不容易的,尤其是法律的实施。

法治国家需要建立在三个基础上:一是政治基础,即民主政治(包括人民代表大会制度,共产党领导下的多党合作制度、民族区域自治制度、基层自治制度、民主监督制度等);二是经济基础,即市场经济(包括多种形式的公有制为主体的混合经济、以按劳分配为主体的多种分配形式等);三是思想基础,即理性文化(包括先进的政治、法律理论,健全的民主、法律观念,良好的政治、职业、社会道德,高度的科学、教育、文化水准等)。从广义上说,建立法治国家是政治法律领域的一个总口号、总目标;从狭义上说,民主政治、市场经济、理性文化是建设法治国家的外部条件。

三、如何推进依法治国战略的实施

观念更新同制度改革是密切相关的。应通过观念更新来促进与指导制度改革,又应通过制度改革来体现与落实观念更新。法治国家是一种现代理想的制度模式,它必须通过制度变

革来实现。在一个相当长的时期里,如何在近期内采取若干可以影响全局的关键性措施和步骤来推进法治国家建设的历史性进程,是一个十分重要的问题。笔者的建议如下:

(一)制定好《立法法》。党的十五大报告提出,到2010年形成有中国特色社会主义法律体系,任务很艰巨。即使这一体系已建立起来,未来的立法也仍是法制建设的重要一环。为了加快立法速度,特别是提高立法质量,制定好立法法是一重大举措。这一基本法应着重解决:中央与地方、权力机关与行政机关之间立法权限的合理划分,在保证法制统一原则下,充分调动各立法主体的积极性。改革开放以来,实行立法权下放,实践证明效果是好的。在科学地确定中央专属立法权的同时,要充分注意不能影响地方立法的主动性、创造性和积极性。行政机关的委任立法的扩大是一国际性趋势,在加强权力机关对立法的控制和监督的同时,不应过多限制行政机关制定法规与规章的手脚。完善立法程序,以加强其民主性和科学性。应将立法规划与计划、法律起草单位的确定、法律起草小组的组成,以及充分调查研究、广泛听取各方面意见等法律制定准备阶段的内容列入广义立法程序的范畴加以规范。健全立法解释制度,以全面发挥法律、法规解释的功能。建立立法监督机构和程序,以填补和解决违宪审查、法律冲突裁决、法规的批准与备案等制度的空白或薄弱环节。

(二)制定好《监督法》。全国人大和人大常委会享有宪法赋予的十多项职权,其中除立法权以外,监督权应是最重要、最经常的一项职权。现在这项职权尚未充分行使,需要大力加强,而这也是克服与消除已相当严重的权力腐败现象的迫切需要。现在绝大多数省、自治区和直辖市已经制定了监督法,全国人大的监督法应当尽快出台。经过多年努力,全国人大监督法的起草工作已有很好的基础。目前的方案内容丰富,但应在建立“宪法委员会”上做出果断决策。近20年来,学者对此意见基本一致,没有理由再延迟了。现在世界上没有建立违宪审查制度的国家已经不多。我国宪法明确规定全国人大及其常委会有监督宪法实施的权力,但违宪审查权17年来一次也没有行使过。没有建立起这一具体机构,制度和程序是一根本性原因。监督法的出台,将提高宪法的权威,推动整个民主监督体制和制度的进一步发展与完善。

(三)尽快批准人权“两公约”。我国已于1997年10月和1998年10月先后签署《经济、社会、文化权利国际公约》与《公民权利和政治权利国际公约》。这是近两年我国在人权保障制度上的重大举措,在国际上已得到广泛的良好反映。现在的问题是应当在尽量少做保留的条件下尽快由全国人大批准“两公约”。这不仅可以提高我国在人权问题上的国际威望,还可以通过这一重大举措来推动我国人权保障制度的进一步完善,如促进社会保障体系的建立和以权利保障为立足点的宗教法、计划生育法、社团法、新闻法、出版法、散居少数民族权益保障法等法律的制定;促进死刑的减少或控制、劳动教养制度的取消或完善、律师制度的改革、工会作用的加强、罢工权的法定,等等。

(四)在促进依法行政方面,应加紧制定行政程序法。行政程序法是行政机关和部门依法行政最基本的规范和保证,被称为行政法的基本法。无论是现在就制定一个总的行政程序法,还是先分别制定各部门的行政程序法,都应当是最优先考虑和解决的事项。在全国逐步推开机构改革,以促进政府职能转变;提高工作效率,以促进执法状况的改善。有关行政机关的组织机构、职能、编制和工作程序的法定化,是一个重要的研究与实践课题。应进一步完善和强化行政执法的内部和外部监督机制。

(五)推进司法改革。党的十五大报告提出要“推进司法改革”,这是以往党与国家的纲领性文件中未曾明确提出和强调的一项指导方针,是今后推进司法改革的动力。在体制上,可以考虑建立若干个跨省、直辖市和自治区的大区一级法院,院长和审判委员会委员以及法官可由

最高人民法院提名,由全国人大常委会任免,经费由国库开支,负责管辖(一审或二审的)某些重大的或跨省的经济案件、其他案件和死刑核准。省一级高级人民法院法官也可以由全国人大常委会任免,财政由中央调拨;或者法院的工资由地方支付,办案经费则由中央统一预决算。检察院系统也采取相应体制。这是摆脱地方保护主义困扰的根本出路。在法官检察官素质和管理上,可以考虑从中央到地方逐步推行考试招聘制度,多从律师和教学、科研界吸纳人才。实行法官与书记官分专业管理,类似于医生与护士专业化分离。减少法官人数,为其配置助理,提高工资待遇。精简行政机构,彻底改变以行政方式的一套原则与制度管理法院、检察院的模式。在内部机制上,重建陪审制度,进一步研究与规范陪审员的产生与职权职责。逐步扩大独任审判的比例,提高合议庭的地位与作用。在公开性上,应对检务公开和审判公开做出具体规定,使其进一步制度化法律化,使审判公开的宪法原则不被任意违背。审判与检察工作的“暗箱操作”是滋生司法权力腐败在制度方面的重要原因。在司法独立上,应修改现行宪法的有关规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”权力机关应对司法机关实行监督,执政党要对司法机关实行领导,但“领导”、“监督”同“干涉”是两个不同的概念。党委审批案件的制度早已通过1979年的党内第64号文件被取消。非常重大与疑难而又意见分歧的案件可以通过党内政法委员会进行协商,但意见仍然分歧,则要依法定程序办事,而不应由这一组织甚至某一个人拍板定案。

(六)进一步健全和完善人民代表大会制度。现阶段可以考虑改革的措施有:坚持差额选举并逐步扩大其领域;适当延长会期;增强公开性、透明度(如选举与议案表决的票数应公布、允许公民旁听会议、部分会议档案向专家学者开放等);完善代表联系选民制度;常委委员逐步朝专职化方向发展,等等。从民主政治是现代法治的政治基础看,从我国权力机关同西方相比权力更大的角度看,人大制度的进一步民主化对法治国家的建设具有重要的保证作用。

(七)加强和改善党的领导。邓小平和江泽民同志一再强调的“不能以党代政、以党代法”,仍然是需要着重解决的核心问题。党对国家的领导应是政治领导,是路线、方针、政策的领导,是管理、推荐干部。党组织的工作重心是制定与贯彻执行路线政策。一些应由也可以由政府部门、立法部门、司法部门去管的事情,应交由国家机构去管。管得过多过细反而会影响自己的主要任务和功能的实现。各级人民代表大会中的党员代表,应当具有双重身份和职能。一方面要认真宣传与贯彻党的路线与方针;另一方面又要反映与代表广大人民群众意志和愿望。因此在投票与表决各项议案(包括选举与任免议案)时,应从实现上述两方面的统一出发做出自己独立的判断与决定。对经由党的组织部门推荐的候选人只许投赞成票的想法和做法,既非法,也无必要。党的方针政策在上升为法律的过程中,应充分允许党与非党人民代表发表不同意见或提出新的意见与建议,而不应采取这样那样的方式予以压制。人民代表的言论免责权应予切实保障。

(八)推进依法治理。首先应重视领导机制的加强和进一步理顺关系。基本思路应是:在党总揽全局、协调各方的统一领导下,充分调动和发挥权力机关、行政机关、司法机关、社会团体、法制宣传部门、综合治理部门等各方面的主动性、积极性,同时各个方面应各有侧重、彼此配合;加强对依法治理的领导、规划、组织、指导、协调、检查、监督、总结、推广等工作,加大对依法治理办事机构的人力财力投入。其次,现在各地已积累了丰富的经验,要组织力量包括吸引更多的专家学者参与到依法治理经验的总结、提高、创新、推广和宣传的工作中来。

(责任编辑:冯向辉)