

# 四川省“十三五”推进“法治四川”建设

## 总体思路研究

四川大学课题组

“法治四川”建设是“法治中国”建设在四川的具体实践，是全面推进依法治国大背景下四川法治建设的具体探索，是以全面推进依法治省工作为主要内容的法治建设系统工程。“法治中国”建设与全面推进依法治国方略指引“法治四川”建设，“法治四川”建设要依据国家层面的顶层设计和具体部署，其既与“法治中国”建设同步，坚持法制统一性原则，适应国家全面推进依法治国的发展进程。另一方面，作为“法治中国”建设的重要组成部分，“法治四川”建设要结合四川省情，因地制宜。与此同时，“法治四川”建设还应贡献全面推进依法治国的四川经验与四川力量，完成全面推进依法治国的四川任务。党的十八大以来，四川省在落实依法治国基本方略、全面推进依法治省方面取得较大成就。四川省“十三五”时期应进一步全面推进“法治四川”建设，为四川省经济社会发展提供法治保障。四川省“十三五”全面推进“法治四川”建设需要明确总体思路，在此基础上明确建设目标和重点、突破点。

### 一、四川省“十三五”推进“法治四川”建设的基础

四川省“十三五”推进“法治四川”建设的基础是指在“十三五”时期，四川推进“法治四川”建设的条件与环境等因素。分析“十三五”四川推进“法治四川”建设的基础，有利于明确“法治四川”建设在何种时空下展开、其出发点在哪里、其基本保障条件是什么、存在何种问题与薄弱环节等等。更为重要的是，对基础条件的准确分析和深刻把握是设计“法治四川”建设总体思路、明确主要任务与重点领域的前提。四川省“十三五”推进“法治四川”建设的基础包括国家全面推进依法治国方略的实施、四川省经济社会发展状况、四川省法治建设现状等。

#### （一）国家全面推进依法治国方略的实施

中国共产党第十八次全国代表大会报告提出，全面推进依法治国，法治是治

国理政的基本方式。十八届三中全会决议提出，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，明确“法治中国”建设包括维护宪法权威、深化行政执法体制改革、确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制和完善人权司法保障制度等五个方面内容。十八届四中全会以“全面推进依法治国”为主题，出台了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（简称《决定》）。十八届四中全会是中国共产党成立以来第一次以“法治”为主题召开的一次大会，这次大会对我国全面推进依法治国进行了总体部署，将会极大促进法治中国建设。

十八届四中全会《决定》提出，全面推进依法治国的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，即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，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。四川省“十三五”推进“法治四川”建设也应围绕我国全面推进依法治国的总目标，在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等方面作出四川的贡献。与此同时，国家为实现依法治国总目标而推进的各项措施，将会为“法治四川”建设提供制度、体制和机制等环境，促进“法治四川”建设。

十八届四中全会提出，实现全面推进依法治国总目标，需要坚持五大基本原则，即坚持中国共产党的领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国实际出发。全面推进依法治国基本原则是宏观指导全面推进依法治国系统工程之魂，保证中国法治建设的正确方向。四川省“十三五”推进“法治四川”建设也应坚持十八届四中全会确定的全面推进依法治国的基本原则，坚持中国共产党的领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从四川省实际出发。

## （二）四川省经济社会发展状况

经济社会发展为法治建设提供物质保障，法治建设反过来又为经济社会发展

提供法治保障。“法治四川”建设的目的就是依靠法治推进四川省的各项建设，为四川省的改革发展以及“十三五”规划的顺利实现提供和谐稳定的社会环境与法治保障。因此，“法治四川”建设要将四川省经济社会发展现状作为建设依据和现实出发点，根据现实需要制定法治发展计划。同时，法治建设也需要一定社会经济条件的支持，不同的经济发展情况能给予的法治建设资源与建设需求也有差异性。因此，“法治四川”建设需要立足于四川的经济社会发展状况。

一方面，四川省经济社会发展为“法治四川”建设提供了坚实的物质保障与条件支持，特别是“十二五”期间取得的发展成绩奠定了法治建设的基础。经济发展方面，2013 年全省实现地区生产总值 2.6 万亿元，增长 10%；地方公共财政收入 2781.1 亿元，增长 14.5%；实现进出口总额 645.9 亿美元，增长 9.2%；粮食产量达 3387.1 万吨，实现“七连增”；城镇居民人均可支配收入 22368 元，增长 10.1%；农民人均纯收入 7895 元，增长 12.8%，增速连续 4 年高于城镇居民人均可支配收入；居民消费价格上涨 2.8%；人口自然增长率 3‰。城镇化建设和统筹城乡方面，重点推进以人为核心的新型城镇化建设，实施了农村产权、用地、社保、户籍制度和金融“五项改革”，城镇化率提高 1.6 个百分点左右；在城乡统筹上，进一步推进城乡规划、基础设施、产业发展、公共服务、社会管理“五个统筹”；启动改造了城市棚户区 and 危旧房 25.6 万户，开工建设保障性住房 22.4 万套。经济与社会发展的这些成就为“法治四川”建设的资源需求和工作开展提供人力、物力、财力等保障。“法治四川”建设应就这些经济社会发展成就进行制度固化，如为各项改革提供立法保障等，这是“法治四川”建设的经济社会基础起点。

另一方面，四川作为西部内陆省份，“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”的客观情况是“法治四川”建设的现实背景，也是法治建设工作开展要面临的严峻挑战。四川省各地经济社会发展不均衡的现状决定了法治建设开展的复杂性与多样性。四川省现辖 1 副省级城市，17 地级市，3 自治州，183 个县（市、区）。而囿于地形、资源、民族分布等条件制约，各地发展水平差异较大，现将 21 个地市（州）2013 年度 GDP 总值与人均值总结如下：

	GDP 总值 (亿元)	人均 GDP (元)	人均 GDP 排名
成都市	9108.9	63977	2
巴中市	415.94	12556	21
德阳市	1395.9	39573	3
广安市	835.1	25933	14
眉山市	860.04	28991.37	9
雅安市	417.97	27317	11
阿坝州	233.99	25807.87	15
达州市	1245.41	22673.91	16
甘孜州	201.22	17932.26	20
乐山市	1134.8	34863	5
广元市	518.75	20505.93	19
泸州市	1140.48	26848	12
绵阳市	1455.1	31358.99	6
南充市	1328.55	21059	18
内江市	1069.34	28760.39	10
攀枝花市	800.88	65001	1
遂宁市	736.61	22541.85	17
宜宾市	1342.89	24396	8
资阳市	1092.4	30440.57	7
自贡市	1001.6	36746	4
凉山州	1122.7	24669	13
全省	26260.77	32516.25	

由表格所列数据可知，2013年，四川省经济总量（GDP）达到26260.77亿；全省人均GDP为32516.25元，低于全国平均水平。从各地级市来看，成都、绵阳和德阳GDP继续领先，甘孜州GDP位列最末。从人均GDP来看，四川仍只有攀枝花和成都人均GDP超过全国平均水平，其它市、州人均GDP均低于全国平均水平；巴中人均GDP最低。其中，GDP总值最高的成都市是最低值甘孜州的45倍，成都市的人均GDP值是巴中市的5倍。各市、州GDP总值与人均GDP值的差异反

映了四川省经济、社会发展水平的巨大差异，这也决定了法治建设作为上层建筑要面临不同的建设重点：如经济较为发达的成都市面临如天府新区成立与建制、产业升级、解决贫富差距下的民生保障等问题，而甘孜州、巴中等相对落后地区面临的是群众脱贫、自然资源开发、现代化转型以及处理民族关系等问题，这就决定了法治建设的复杂性与多样性。

而制约四川省发展的自然以及社会因素同时也构成了法治建设的不利因素。一方面，四川省面临多发性地质灾害，如汶川、芦山和康定三次较大地震造成巨大伤亡与经济损失，无论是抗震救灾的力量投入还是灾后重建的机制探索，均需要法治建设的跟进与制度完善，而灾区面临的问题与常态情形相比存在较大差异，其法律与政策适用、应急机制启动、重建资源调配、涉灾纠纷处理、灾后重建制度的建设等等均要平衡好法律规定与现实情况的兼容，取得法律效果与社会效果的统一。另一方面，民族地区社会治理呈现出复杂敏感的特征，如甘孜藏族自治州和阿坝藏族自治州是四川省内两大藏族聚居区域，当地有深厚的宗教信仰历史与民族传统习惯，在社会治理与纠纷解决过程中如何在尊重并落实民族区域自治制度的基础上，妥善处理好国家法律适用与宗教教义规定以及民族习惯的关系是推进法治建设面临的挑战，而这又事关民族团结、民族区域社会秩序稳定以及国家法律权威贯彻等重大问题，需要法治思维的转型、法治方式的应对以及法律制度的推进落实。

### （三）四川省法治建设水平

四川省“十三五”推进“法治四川”建设应立足于四川省法治现状，即法律体系完善程度、法律实施状况、领导干部及人民群众法治意识等方面的状况。近年，中共四川省委、四川省人民政府等均十分重视“法治四川”建设，在依法治省领域有很多举措，并取得重大进步。在取得成绩的同时，我们也应看到，四川的法治水平并不高，有法不依、违法不究等现象还比较多。可以说，过去四川法治建设取得较大成绩，但问题同样突出。

“法治四川”建设取得的成绩主要有：

第一，出台《四川省依法治省纲要》以及《四川省依法治省指标体系（试行）》等规范。《四川省依法治省纲要》（下文简称《依法治省纲要》）是推进四川省依法治省的行动指南，对于全面落实依法治国基本方略，把治蜀兴川各项事业全面

纳入法治化轨道,为全面建成小康社会提供坚强法治保障,具有十分重要的意义。

《依法治省纲要》分为指导思想和原则目标、依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、社会法治、学法用法、监督问责、组织保障等九个方面共三十三条,全面系统阐述了依法治省的任务目标与工作重点。《依法治省纲要》以其全面性、深刻性与准确性的特点为“法治四川”建设提供了重要规范依据。四川省并由此成立了依法治省领导小组办公室,促进了四川省依法治省工作的制度建设与法治水平提升。《四川省依法治省指标体系(试行)》(下文简称《指标体系》)则是对依法治省各项内容的细化与量化,其围绕《依法治省纲要》基本内容对各个领域的法治建设提出具体清晰的目标任务与考核标准,作为具体领域法治建设的评估标准而发挥指引作用。目前全省21个市州、95个省级部门、183个县(市、区)制定出台了贯彻落实《依法治省纲要》的实施意见和2014年工作要点,实现了结合各地特色的法治建设规划与实践。

第二,出台《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面深入推进依法治省的决定》和《中共四川省委关于坚持思想建党与制度治党紧密结合全面推进从严治党的决定》。四川省委十届五次次会议审议通过的《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面深入推进依法治省的决定》(简称《全面深入推进依法治省的决定》)和《中共四川省委关于坚持思想建党与制度治党紧密结合全面推进从严治党的决定》,是对中共中央第十八届四中全会关于全面推进依法治国的贯彻落实,体现了四川省对中央依法治国精神的深刻体会与实践配合,是党的十八届四中全会精神在四川省的具体化,是全面推进依法治省的行动指南,也是“法治四川”建设更为具体细致以及更具有针对性与实效性的规范指引,按照《全面深入推进依法治省的决定》要求,要把治蜀兴川各项事业全面纳入法治化轨道,将谱写“法治四川”建设宏伟新篇章。

第三,立法科学性与立法工作质量有较大提升。始终坚持科学立法、民主立法、为民立法,在加快立法步伐的同时,法规质量进一步提高,有地方特色和满足了实际需要,也为建立和完善中国特色社会主义法律体系作出了地方立法的贡献。目前,四川省现行有效的地方性法规200余件,其中过去5年,省人大常委会共制定地方性法规25件,修改56件,批准成都市地方性法规和民族自治地方单行条例64件,法规立、改、废进一步制度化。省人大常委会通过《关于深入

推进依法治省的决议》和《四川省法治宣传教育条例》将依法治省和“法律七进”法制化，使“法治四川”建设的创新方式制度化规范化。2014年省人大启动地方性法规的全面评估与清理工作，成立首批地方立法评估协作基地，委托四川大学法学院、西南财经大学法学院、四川社科院等高校和科研机构参与清理已颁布的地方性法规，提出清理建议。

第四，依法行政水平不断提升。近年来全省相继开展了许多法治建设活动并取得了显著成效：2013年6月、8月和12月，省政府分三批取消调整了279项省本级行政审批项目，重点是投资审批事项、生产经营活动审批事项和资质资格许可事项，四川省成为审批事项全国最少的省份之一；规范行政执法自由裁量权，加大行政执法监督力度，2013年全年查处违法执法案件18168件，追究行政执法过错4388人次；2013年，各地各部门就307项涉及公共利益的事项进行了“开放式决策”，举行听证会、论证会125次，邀请人大代表、政协委员列席政府常务会和部门办公会118次，邀请专家学者、公众代表列席会议参与决策讨论1173人次，发放调查问卷10万余份，收集意见建议62967条，根据专家和公众建议决定停止或暂缓实施的决策事项23件。2014年省政府出台“十个重点领域深化建章立制的制度规定”，重点聚焦于四川省土地出让、工程项目招投标、政府采购、矿产资源开发、各类资金使用管理等领域，该制度的最大特点是针对性极强，均是来源于老百姓反映最多、查处案件最集中的问题，力求不给暗箱操作和腐败行为发生留下空间和弹性。

第五，司法公信力有一定程度增强。通过司法改革优化了司法职权配置，加强司法权行使的监督制约机制，如法院实行立、审、执分立，理顺上下级法院审判业务关系，规范发回重审和指定再审，完善统一的民事、行政案件执行工作体制和司法鉴定管理体制等；检察机关实行和完善人民监督员制度，构建民事诉讼结果、过程及执行程序“三位一体”的监督体系；建立案例指导制度，促进司法自由裁量权的规范行使；依靠科技手段推进审执工作全程深度公开，建立案件流程网上查询系统，接受当事人监督，打造阳光司法；创新了党委领导下的涉诉信访终结移送机制，在全国首创26个省直部门参与的执行联席会议制度，破解了影响司法公正的难题。

第六，社会法治创建取得阶段性成效。近年来，四川省部分市、县（市区）

以乡镇、村、社区、学校、机关等基层单位法治创建活动为切入点，全方位、多层次地开展法治城市、法治县（市、区）创建活动和“民主法治示范村”、“民主法治示范社区”等基层法治创建活动，大力弘扬了法治精神，提升了社会治理法治化水平；制定了法律进机关、进学校、进乡村、进社区、进寺庙、进企业、进单位的“法律七进”三年行动纲要（2014—2016年），组织专家学者分门别类编写普法大纲和普法教材，实现依法治省工作全域覆盖；在四川藏区，培养“法律明白人”成为一种常态，依法行事、依法担责逐渐成为藏区群众的普遍共识；四川的高校针对大学生特点精选特色经典案例，以案说法、以案学法、以案普法，引导大学生依法理性表达诉求。四川各学校采取必修和选修相结合的办法，通过案例讲座、课堂讲授、主题体验、法庭模拟、送法下乡等形式，提升了学生的法治意识和能力；同时突出合格公民培养主题，把培养合格公民作为素质教育的重要内容，分门别类有针对性地开展中小学校法治教育。

尽管四川省在依法执政、科学立法、依法行政、公正司法等方面取得了较大成绩，但是“法治四川”建设仍存在不少问题和薄弱环节，十八届四中全会《决定》中指出的我国当前法治建设存在的问题，这些问题在四川也存在。目前，“法治四川”建设存在的问题和薄弱环节主要有：

第一，地方党委及其他党组织依法执政存在不足。依法执政存在不足的主要表现是：（1）依法执政需要处理好地方党委与人大、政府、司法机关以及社会组织之间的关系、各级党委之间的关系以及党委负责人与党组织、党员之间的关系，实现法治框架下的领导体制，如何以规范化和制度化的法治手段而非政治性、政策性手段进行关系调整和划分职能则是依法执政需要进一步解决的问题；（2）地方党委领导“法治四川”建设的角色扮演存在模糊认识，对具体工作开展的领导方式未能明确，按照四中全会精神，必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，即党在法治建设各方面的领导有方式上的区别，需要在实际工作开展中予以明确。（3）党内法规制度建设的规范化程度不足，导致执政权力以及具体执政行为未能充分受到制度约束和规范指引。一方面，当前在地方上并未形成与法律法规配套完备的党内法规制度体系，如党内法规制定体制、备案审查和解释制度等，造成执政权力越界，党委及领导干部越权干预和违规行使权力的现象时有发生，而另一方面，党的纪律也未能充分发挥对党员干部的约束作用，如中央



巡视组反馈出四川省党风廉政建设方面存在的严重问题。(4) 部分领导干部欠缺法治思维和法治意识, 利用法律手段解决问题的能力不足, 习惯运动式的治理方式和政策性的调整, 忽视法律制度建设; 现行干部选拔与考核机制未能体现法治素养、法治经验以及法治能力的标准优势, 而现有机制也欠缺对“一把手”领导决策的有效制约和规范监督。

第二, 地方立法存在不足。地方立法要体现依法立法、科学立法和民主立法的要求, 四川地方立法在这些方面存在不足:(1) 未充分发挥地方人大作为权力机关的立法主导作用。表现为有立法权的人大立法数量较少, 政府制定的规章数量较多, 特别是政府制定的其他规范性文件数量特别多。没有针对宪法实施形成地方特色的宪法实施制度, 地方人大未充分发挥对违反宪法的规章、其他规范性文件的监督作用, 导致部分违反宪法的规章、其他规范性文件存在并发挥作用。

(2) 重点领域立法未能充分体现四川实际发展情况, 如未针对藏区地方因民族习惯、宗教信仰等形成的法律纠纷进行有效的机制应对和制度化解。地方立法没有考虑当前四川经济社会发展不均衡的现实情况, 如人均 GDP 差异形成的不均衡格局、地方行政体制改革忽视客观条件限制与现实需求。地方立法的战略性和前瞻性不足, 如四川省委十一届三次会议三大发展战略的重大部署尚未有完备的地方立法予以支持。(3) 有立法权的地方人大主导立法的基本地位不清晰。地方立法主要由部门起草, 这种做法的弊端是容易带来部门利益, 部门将巩固本部门权力或者利益的内容大量写入地方立法草案, 并最终成为地方立法。与部门起草地方立法草案数量相比较, 由政府或者人大组织起草的地方立法草案很少, 导致在立法中政府和人大受政府部门不当影响, 人大立法主导作用未发挥。(4) 规范性文件合法性问题突显。许多根据一时之需用以解决当前问题的规范性文件缺乏法律依据与合法性论证, 但却成为开展现实工作依据, 这些规范性文件应当清理而未被清理。(5) 地方立法重复引用多, 体现地方特色较少。分析四川省内拥有立法权的机关制定的地方性法规、规章、自治条例和单行条例可以发现, 这些立法引用法律、行政法规、部门规章的内容较少, 针对四川省情的规定很少。党内法规和行政规范性文件更是如此, 如全省各地开展的“依法治市”、“依法治县”、“依法治区”等工作均以《四川省依法治省纲要》等省委、省政府出台的规范性文件为标准, 制定本地区的工作规范, 但内容大同小异, 有些是对《四川省依法治省

纲要》的简单重复，盲目追求制定的数量而忽视质量。(6) 公众参与立法欠缺有效途径，立法机关和社会公众沟通机制不畅，重大事项立法和事关民生需求的重点领域立法并未将公民参与、意见表达和社会组织评估作为前置程序或必须步骤，公众对立法的影响没有形成固定指标约束。

第三，依法行政存在问题。虽然近年四川省强调依法行政，并采取多种措施推进依法行政工作，但四川省依法行政工作仍然存在诸多问题：(1) 政府职能转变不充分，权力清单制度未获得有效落实，行政审批制度改革不彻底，政府与市场职能划分不明确。一方面导致了政府过分侵占本应由市场调节和社会自治的领域，实践中出现了政府为自身利益，以行政审批或者特许等方式对某些可以由市场调节的领域进行资源垄断，另一方面政府承担了本不应其承担的社会职能而苦不堪言，其大量人力物力投入到不必要领域，削弱了行政效率提升。究其原因就在于缺乏法治手段划分政府职能，行政权力主导和垄断资源配置的情形未能有效改观，如什么领域是政府该管的，什么领域政府不能涉及，什么领域需要政府购买公共服务等等并未清晰划分。(2) “行政组织法”的不完善依然影响着行政体制的畅通，导致省、市、县、乡各级政府以及职能部门责权划分不清楚，距离四中全会《决议》要求的推进各级政府事权规范化、法律化的改革内容尚有差距。

(3) 行政决策机制建设不足，尚未将四中全会要求的公众参与、科学评估、合法性审查、集体讨论决定等纳入重大行政决策法定程序之中予以制度落实；对行政权力的监督机制未充分发挥作用，行政救济渠道不畅通，未能形成自下而上的制度监督以及未有效落实人大与司法机关的权力监督，均影响行政效率与相对人合法权益保障。(4) 在行政执法方面，行政执法体制改革深化不足，未能根据不同层级政府的事权和职能合理配置执法力量，现行执法体制运行与四中全会要求尚有很大差距；选择性执法与裁量权滥用情形未得到有效改观，造成执法不严、法律权威受损、权力寻租空间扩大等与法治背道而驰的现象出现；尽管选择性执法以执法灵活性与适应性为理由，但其破坏法制统一、损害法律权威的负面作用也日益显现，尤其是在“法治四川”建设开展下应杜绝选择性执法的弊端；裁量权滥用体现在各个领域，滥用的原因在于立法预留的空间宽泛和部门利益维护等，而各地开展的细化自由裁量权基准的制度创新也存在着合法性论证的问题。

第四，公正司法存在问题，司法公信力不高。主要体现有：(1) 司法机关及

司法活动受干预的现象还比较普遍。地方各类机关干预、领导干部插手司法活动的行为未受到有效限制，地方各类机关和领导干部频繁干预司法活动，导致司法不公正。(2) 司法从业人员职业保障制度未很好建立，导致司法从业人员抗干扰的能力不强，不能有效抵抗各类干扰，最终导致司法不公。(3) 法官、检察官独立办案的体制、机制未形成，法院、检察院行政化特征明显，办案人员对办案质量不承担责任，未能形成有效的责、权、利机制。(4) 司法缺乏公信力。司法机关在裁判时平衡政治效果、法律效果与社会效果的能力不足，司法公正、公开的透明度不够，工作开展与制度建设未能反映社会公众的司法期待与需求。(5) 司法救济渠道与信访、上访等渠道之间的关系仍未能厘清，诉讼成本过高、门槛设置以及不利于当事人的制度设计等等使得公民的利益诉求和矛盾化解不愿意走诉讼渠道，信访、上访、调解等仍承载着大量司法救济的功能，甚至由于诉讼渠道的不畅通而引发群体性事件。

第五，社会法治建设方面存在不足。主要表现有：(1) 社会治理的法治体系未完全建立，如何发挥社会活力推进法治建设的经验不足，当前法治建设工作推进社会治理主要依靠政策调整、规范性文件要求、会议决定、领导重视等非法治规范途径，运动式执法、压力型考核机制等以行政命令为主的方式占主导地位；另一方面忽视了社会自身的法治建设，未能充分调动社会主体的积极性与创造性，缺乏激发社会活力的制度平台，社会发展诉求得不到有效表达。(2) 社会公众法治意识不强、公共事务参与度不高，社会组织发展受到制约且规则意识淡薄。依法治省工作在国家机关等开展较为广泛和深入，但针对公民意识教育、法治意识培养以及法律信仰塑造的工作开展未取得良好效果，公众法治意识不强、参与社会公共事务的积极性不高的现状依然具有相当普遍性，这源于当前执法不公、法律救济途径不畅通、诉讼成本过高等原因造成了群众无法获得公平待遇以及权利救济，少部分人遇到医疗纠纷、重大事故赔偿、拆迁补偿等问题时首先考虑通过上访、闹事、采取极端手段等方式获得高额利益补偿，利用政府现有维稳压力而绑架政府并讨价还价，突显出其对法律权威和规则意识的淡漠；而本应承担部分社会公共服务职能的社会组织则存在发展不健全、自身建设缺乏制度建构以及规则意识淡薄的现状，无法充分发挥社会主体进行社会治理的作用。

## 二、四川省“十三五”推进“法治四川”建设的总体思路

四川省“十三五”推进“法治四川”建设的总体思路是指导并贯穿于整个“法治四川”建设过程中的基本架构与规划部署，其意义在于明晰“法治四川”建设的基本目标、主要标准、内容规划和实现路径等等，为之提供纲领性指引。“法治四川”建设的总体思路应立足于国家法治建设的一般性与普遍性，与国家顶层设计和各地实践发展保持高度同步性，并兼顾四川实际以及本地法治建设的特殊内容与问题，考虑此一系统工程的复杂性与多元性，体现法治运行各个环节的统一协调。结合上述分析，我们提出四川省“十三五”推进“法治四川”建设的总体思路应当是：在“法治中国”建设的战略部署基础上，贯彻落实十八届四中全会关于全面推进依法治国若干重大问题决定的基本精神和具体要求，以《四川省依法治省纲要》为统领、以《全面深入推进依法治省的决定》为具体依据，结合四川经济社会发展实际情况，在推进依法执政、科学立法、依法行政和公正司法与全民守法有机结合的过程中，探索并实践四中全会要求的法律制度完善和创新，为建设中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家的目标而贡献四川经验和提供四川力量，并保障四川省“十三五”规划的顺利实现。以下从基本目标、主要标准、内容规划和实现路径四个方面详述之。

### （一）“法治四川”建设的基本目标

“法治四川”建设的基本目标是指“法治四川”建设需要达成的建设效果和需要取得的成绩概述。根据建设性质、周期和发展部署，将“法治四川”建设目标分为长期目标和阶段性目标。长期目标是与国家全面推进依法治国以及“法治中国”建设相一致的目标设定，体现了“法治四川”与国家顶层设计的同步性推进；阶段性目标立足于四川发展实际情况和法治建设实践，是根据“十三五”五年发展需求所设定的建设目标。

1、“法治四川”建设的长期目标是为四中全会提出的全面推进依法治国总目标贡献四川经验和力量，实现中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家的四川环节。四中全会决议提出全面推进依法治国的总目标是“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”，并具体阐述为“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，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化”。这既是“法治中国”建设总体目标的科学表述，其根本内涵同时也应为地方法治建设所共享，即“法治四川”建设作为“法治中国”的重要组成部分，必然要以全面推进依法治国的总目标作为终极目标追求，并为之提供和分享法治建设的四川经验和四川力量，因此，应将之长期目标贯穿于“法治四川”总体思路予以具体落实。

2、“法治四川”建设的具体目标是按照《依法治省纲要》总目标的要求，实现治蜀兴川各项事业全面纳入法治化轨道并形成尚法守制、公平正义、诚信文明、安定有序的依法治省新格局。按照《依法治省纲要》要求，到2020年，依法治国基本方略全面落实，法治精神深入人心，公共权力依法规范公开运行，公民依法享有权利和履行义务，治蜀兴川各项事业全面纳入法治化轨道，基本形成尚法守制、公平正义、诚信文明、安定有序的依法治省新格局。其基本进程为：2014年至2020年，每年制定贯彻实施本纲要的具体办法和措施，明确当年的工作重点和责任单位，纳入各地、各部门绩效目标管理。2014年至2017年，全面深入贯彻落实本纲要的各项任务，全社会法治意识显著增强，各地、各部门和社会各行业各领域法制建设和依法治理水平显著提升，依法治省取得阶段性成果。2018年至2020年，深化法治建设，形成与全面建成小康社会相适应的法治建设长效机制，依法治省目标基本实现。

3、“法治四川”建设的阶段性目标是保障四川省“十三五”规划顺利，完成“十三五”时期经济社会发展的法治保障建设。“十三五”时期四川经济社会发展对“法治四川”建设提出了新的要求，即“法治四川”建设要以“十三五”规划时期的新形势和新要求为目标与着力点，充分发挥保障“十三五”规划编制与落实的强大作用，这表现在：法治建设需要根据实际情况不断调整和完善，不断反映实践需求，“法治四川”建设也要根据“十三五”时期新的发展需求调整法治建设的目标和具体路径设置；“三大发展战略”、“六个基本判断”等是四川省委、省政府对四川省情和下一步发展方向的深刻把握与科学判断，“法治四川”建设与依法治省工作开展理应在充分考虑这些战略与判断的基础上进行，并且要为之提供制度化和规范化的助推保障。

## （二）“法治四川”建设的主要标准

“法治四川”建设主要标准是指“法治四川”的评价要素，即对“法治四川”建设程度、效果以及意义的规范评价标准。从国家顶层设计、四川省依法治省工作安排以及具体行动纲领来分述之。

第一、实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好的法治保障是国家顶层设计标准。这是十八届四中全会决议对法治建设的效果描述，也是对法治建设基本标准的确立，其也应作为“法治四川”建设的国家标准而予以努力达成。其一，经济发展是“法治四川”建设重要标准，无论是立法上对经济改革的倾斜和资源辅助，还是行政执法领域对经济发展条件的保障，均是发挥法治对经济发展保驾护航作用的体现；而经济发展也应当作为“法治四川”建设的重要指标，如GDP持续稳定增长、产业结构升级、招商投资力度增强等等经济繁荣发达表明了“法治建设”发挥了维护经济发展的作用。其二，政治清明是衡量“法治四川”建设的可见标准，即国家机关工作依法运行、领导干部廉洁奉公、政治文化高尚自律等等，均是法治建设程度的可见标准；以约束公权力为主的法治在塑造政治文明、实现政治运行的法治化方面均有责任和义务，所以，政治清明作为“法治四川”建设的标准，既要从法治与德治关系中考察，又要以法治的制度化与规范化塑造程度与量化实施方面予以评价。其三，文化昌盛在法治建设语境中是指社会主义精神文明和社会主义法治文化的普及发展，“法治四川”建设应保障文化发展，而文化昌盛的基本表现如社会主义精神文明的文化主导地位、法治理念普及和法治文化渗入等等，构成衡量“法治四川”建设的文化标准。其四，社会公正是人民群众之所盼、国家发展之所向，亦是法治建设必然内容，因此，社会公正程度如利益分配、纠纷化解等也必然作为衡量“法治四川”建设的重要标准。其五，生态良好意味着环境保护与资源利用的合理状态，法治引领和规范作用明显，如环境保护与资源开采法律法规的制定、实施，环境公益诉讼的机制建设等等，因此，生态良好的具体标准与生态法制保障程度应作为“法治四川”建设的标准衡量。国家顶层设计的法治建设标准应当成为“法治四川”建设的长期努力方向并构成全面建成评价体系要素。

第二、实现尚法守制、公平正义、诚信文明、安定有序的依法治省新格局是四川省法治建设的重要标准。四川省委十届五次全会提出的依法治省新格局描

述，是将各项工作与社会治理纳入法治轨道的标准概括。尚法守制是指充分发挥法治对各项工作开展的规范指引作用和制度建设作用，是从立法、司法、行政到守法的整体法治运行环节的标准要求，如由社会治理政策性推进到法治化建设、由领导人意志干预到民主化和制度化决策等等；公平正义是人民群众对法治期盼的愿景达成，是整个社会法治化程度的重要检验，包括法律面前人人平等的落实、民生资源的合理分配、司法公正的落实、纠纷解决渠道与利益表达机制的畅通等等；诚信文明是社会法治文明与全民守法意识建设的要求，如社会诚信体系建设、法治理念和文化的普及深入等；安定有序是对社会治理理想状态的描述，如社会秩序的稳定和谐、法治环境的优化等。“法治四川”建设依托于全面推进依法治省工作的开展，而依法治省新格局的描述也应作为“法治四川”建设重要标准而予以长期坚持。

第三、《依法治省纲要》与《指标体系》的落实情况是“法治四川”建设的具体标准。《依法治省纲要》与《指标体系》是针对当前四川省法治建设和依法治省工作开展的具有部署与安排，是具体指导“法治四川”建设的纲领性依据。尤其是《指标体系》已将依法治省各方面工作开展进行了制度规定与量化规定，是科学评价依法治省目标任务实施成效的具体基准，其从依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、社会法治、学法用法、监督问责和组织保障共八个方面60项内容均形成了对依法治省以及“法治四川”建设具体标准。

### （三）“法治四川”的建设内容

执政、立法、行政、司法和守法是法治运行的基本环节和整体过程，因此，推进依法执政、科学立法、依法行政和公正司法与全民守法的有机结合，并在这些领域的建设中探索和实践四中全会提出的法律制度完善和创新，同时对接《依法治省纲要》与《指标体系》具体规定，共同构成了“法治四川”的建设内容。

第一、党的领导是“法治四川”建设的领导基础。四中全会决定把“党的领导”作为实现全面推进依法治国总目标所坚持的首要基本原则，并阐明党的领导与依法治国根本一致的关系：“坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。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。只有在党的领导下依

法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。”因此，“法治四川”建设首先要全面坚持党的领导，巩固党的领导地位以及强化党对具体法治工作开展的领导方式与内容，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，并进行制度落实；其次，“法治四川”建设坚持党的领导，应不断提升党依法执政的水平以及制度建构的法治化程度，实现党执政方式与领导方式的法治化转型；第三，强化和完善党对法治工作领导的制度化设计，如完善政法委工作方式、理顺党委与国家机关的关系等等。党对法治建设的领导与依法执政均影响着整个社会法治建设的进程，而加强和改进党对全面推进依法治国的领导，能为整个国家实现法治起到模范带头作用，因此依法执政是“法治四川”建设的领导基础。

第二、科学立法是“法治四川”建设的前提依据。这是由立法在整个法治体系中的地位所决定，即立法是行政、司法以及守法等法治运行的前提，而立法的科学与否更是决定了依法行政、公正司法与全民守法等的法治程度。“法治四川”建设在科学立法方面，应根据四中全会关于“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施”的总体立法要求，落实“健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法和民主立法、加强重点领域立法”的具体要求，完善符合四川社会发展实践需求的地方立法，提升立法质量，为法治建设的其他环节提供规范依据。同时，“法治四川”建设中的科学立法还包括对四川发展实践的重点立法回应，如提升四川社会经济发​​展的法治环境方面的立法、民生保障方面的立法、自然生态和环境保护方面的立法、藏区民族自治地方的民族宗教问题立法、地震应急机制以及灾后重建方面的立法、天府新区配套建设立法等等。

第三、依法行政是“法治四川”建设的主体环节。“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”。四中全会《决定》对“深入推进依法行政，加快建设法治政府”进行了较为细致的安排规定，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开等六个方面提出了依法行政的制度完善和创新。而《全面深入推进依法治省的决定》则根据四川法治建设情况提出了依法行政的具体制度完善，如落实《四川省规范行政执法裁量权规定》，细化、量化行



政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，推行行政执法裁量权案例指导制度等等。《依法治省纲要》与《指标体系》也规定落实了依法行政的具体内容。

第四、公正司法是“法治四川”建设的基本保障。四中全会提出“公正是法治的生命线。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”的基本判断，表明了公正司法在法治建设中的保障地位：司法公正是一个社会公平正义的保障底线，其既是规范公权力运行的“紧箍咒”，也是公民合法权益最有力的“保护伞”，无论是当下全面深化改革的战略部署，还是各地社会经济发展与法治建设实践，均需要以司法公正为保障的法律制度运行以解决可能出现的利益纠纷、违法违规等现象，形成权力约束和权利保障。四中全会《决定》从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障以及加强对司法活动的监督等六个方面对“保证公正司法，提高政府公信力”做出了制度创新要求，是“法治四川”建设在公正司法方面的具体指向。

第五、全民守法是“法治四川”建设的效果目的。在全社会范围的法律信仰的树立、法治观念的普及、守法用法的普遍化以及社会诚信体系的建立将是“法治四川”建设一直致力于的目的，目前法治建设最大的问题在于全社会对法律的漠视以及法治观念的淡薄，如面对法律问题时找熟人、拉关系等的潜规则已成为一般价值观念，涉及医疗事故、拆迁补偿等利益纠纷时利用政府维稳压力和信访考核指标而与政府以及相关部门讨价还价获取不正当利益已成为不少公民的首要选择。四中全会《决定》提出“增强全民法治观念，推进法治社会建设”的全民守法要求，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制四个方面阐述具体措施规定，对于“法治四川”建设来说，全民守法的实现不仅是法治建设重要一环，更是作为建设目的而能有效推动依法行政、公正司法等领域建设的进步。

#### （四）“法治四川”建设的实现路径

“法治四川”建设的实现路径是指建设开展的方向指引、规范依据以及现实出发点，是“法治四川”建设何以实现以及具体操作的路径指导。

第一，“法治四川”建设要根据“法治中国”建设的战略部署以及符合十八届三中全会全面深化改革的基本要求。“法治四川”建设作为“法治中国”的重

要组成部分，当然要符合关于“法治中国”建设的战略布局、价值取向与基本路径，而十八大以来尤其是三中全会全面深化改革的决定是“法治中国”建设的时代背景，其中关于“法治中国”建设的重大判断与具体要求则是“法治四川”建设必然要依循的基本精神与实践指向。因此，“法治四川”建设要与“法治中国”建设形成彼此依存、相互促进的紧密联系：一方面，“法治四川”建设要分享中央关于“法治中国”建设以及兄弟省市法治实践的宝贵经验与创新做法，以应用到四川省内法治建设之中，如三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的判断是“法治四川”建设开展的改革背景基础；国务院进行的行政审批改革、省直管县等地方行政体制改革创新做法、各省制定的《依法治省纲要》等均可对四川省依法治省工作的开展形成经验借鉴；另一方面，“法治四川”建设过程中的基于四川省社会经济发展客观情况的经验与教训可以适时提炼总结，形成全面推进依法治国的实践内容。

第二，“法治四川”建设要以四中全会全面推进依法治国若干重大问题决定作为基本指南，以《依法治省纲要》作为具体建设纲领。深刻理解与把握四中全会《决定》关于全面推进依法治国的重大判断并贯彻落实《决定》提出的法律制度完善和创新要求，是“法治四川”建设在今后相当长时期内的基本指南，如《决定》提出的全面推进依法治国总目标、坚持的基本原则等当然是“法治四川”建设的最高目标和原则底线，而《决定》在科学立法、严格执法、公正司法、全面守法等领域的制度完善和创新要求，以及加强法治工作队伍建设和加强和改进党对全面推进依法治国的领导等要求，均是“法治四川”建设的具体工作开展的方向指引和标准依据，因此，四中全会《决定》的基本精神和具体规定必然作为“法治四川”建设的纲领指导而贯彻于总体思路之中。而《依法治省纲要》则是对四川省依法治省工作的针对性要求，与四中全会决议相比更反映了四川现实性与具体性要求，落实《依法治省纲要》要求是当下更为现实与紧迫的要求。

第三，“法治四川”建设将四川省经济社会发展现状以及“十三五”时期的法治建设实践需求作为现实出发点，遵循四川省委十届五次会议的基本判断与工作要求。“法治四川”建设的出发点在于四川省社会经济发展水平与法治建设情况，尤其是“法治四川”建设存在的突出问题是需要进一步突破的薄弱环节。四川“人口多、底子薄、不平衡、欠发达”的基本省情是区别于其他地方发展最大

实际情况，而前文分析的经济社会发展不平衡的影响、制约四川发展的自然与社会因素以及法治建设存在的问题，均是“法治四川”建设需要面对的严峻挑战。

“法治四川”建设是“法治中国”在四川的具体实践，必然要考虑四川省当前的基本情况和实践需求，要进一步化解四川面临的法治难题与体制障碍，因此，四川实际发展情况的考量必然贯穿于“法治四川”建设的全过程，其纳入总体思路也是“法治四川”的题中之义。“十三五”时期对法治建设形成新的要求，如“三大发展战略”、提升全省工业化水平与城镇化质量、创新天府新区改革试验等均是“法治四川”建设的出发点。而省委十届五次次会议提出全面推进依法治省需要把握的“六大问题”则应成为“法治四川”建设需要认真对待的建设实际。

### 三、“法治四川”建设的主要任务与重点领域

以“法治四川”建设整体背景为基本出发点，明确并贯彻落实总体思路，是确定“法治四川”建设主要任务与重点领域的前提。主要任务与重点领域体现了“十三五”时期推进“法治四川”建设长期与近期规划的结合，既是“法治四川”建设与“法治中国”战略部署以及全面推进依法治国保持基本同步和高度一致的长期建设任务与领域，又是结合四川发展实际在“十三五”时期五年规划发展中得以马上投入工作开展和落实的建设规划。

#### （一）“法治四川”建设的主要任务

“法治四川”建设的主要任务是指具体工作开展的的目的性指向以及需要达成的建设效果描述，即“法治四川”建设需要在长期发展与近期规划方面完成哪些工作任务、需要达到何种建设效果以及这些建设效果有何种实践价值等等。根据四中全会《决议》关于全面推进依法治国的基本精神和具体要求，在《依法治省纲要》和《指标体系》规定的基础上结合当前四川省法治建设的基本情况，将“法治四川”建设的主要任务概括为：结合四川经济社会发展现状与“十三五”发展趋势，贯彻落实四中全会关于全面推进依法治国的基本精神，完善和创新具体制度，克服法治建设的薄弱环节，完成建设中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家的四川任务。根据“法治四川”建设进程，将主要任务分为中期任务与“十三五”时期建设任务。

1、“法治四川”建设的中长期任务是完成建设中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家的四川任务。中长期任务是“法治四川”建设需要长期致

力于建设的内容。建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家是全面推进依法治国的总目标，也必然成为“法治四川”建设的目标。因为“法治四川”作为“法治中国”的重要组成部分，其法治建设水平的提升、建设任务的完成等必然对全面推进依法治国形成重要影响，同时，“法治四川”建设的地域性与实践性也深刻影响“法治中国”进程，其经验总结也是全面推进依法治国的重要考量因素。因此全面推进依法治国的总目标必然成为“法治四川”建设工作开展的主要长期任务。具体来说包括如下几个方面：首先是“法治四川”建设要形成内容完备的五大体系，即总目标所要求的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和完善的党内法规体系，并根据五大体系的内容特征，结合四川省社会经济发展要求，落实《依法治省纲要》以适应五大体系的基本要求和落实具体量化标准。其次，“法治四川”要坚持并实现五大基本原则的要求，即党的领导、人民主体地位、法律面前人人平等、依法治国与以德治国相结合以及从中国实际出发，根据四中全会《决定》对于基本原则的要求进行符合四川省发展实际的深刻阐释，如坚持党的领导原则所要求的“三统一”和“四善于”一方面应作为法治建设的目标而统摄全局，另一方面应在具体法治工作开展中予以落实。

2、“法治四川”建设在“十三五”时期的任务在于推进依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、全民守法以及法治队伍建设的全面进步。“十三五”时期的任务意味着“法治四川”建设在未来五年之内可以着力建设并全面完成的工作任务，体现了五年计划的规划特征。对比长期任务来说，“十三五”时期的建设任务更多体现为以四川发展实践为基础，遵照《依法治省纲要》要求，实现《全面深化依法治省的决定》与十八届四中全会决议的有效对接。具体来说包括如下六个方面的任务：

(1) 依法执政水平明显提升，实现党的领导体制和执政方式的法治化转型。首先，在巩固党对各项事业领导地位的基础上，实现依法执政水平的明显提升。各级党委党组织积极维护宪法与法律权威，自觉在宪法和法律范围内活动，带头依法办事和模范守法，制定具体领域依法执政的指标体系，实现党委权限内容的具体划分，防止党委越权。其次，完成党的领导体制与执政方式的法治化转型，以规范化制度化路径实现对“法治四川”建设的领导。健全党领导“法治四川”

建设的制度和工作机制，明确依法治省领导小组及其相关机构以及各地相关机构的协调功能与基本职能范围，实现党委决策与宪法和法律规定的协调互动，并建立起党委决策合法性审查机制以形成权力约束；各级党委和党组织与地方人大、政府、政协、司法机关的关系得到理顺，既保证党对法治建设的绝对领导地位，又实现各个机关的独立行使职能和开展工作；发挥政法委在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上的组织领导作用，落实政法机关党组织重大事项向党委报告制度；在中共中央统一部署下，完善地方党内法规制定机制，并与宪法、法律以及中共中央决策的基本精神相一致，落实党内法规的备案审查与解释制度。第三，党员干部广泛具备一定的法治思维与法治能力，形成具有可操作性的法治建设考核机制，如将通过司法考试、具备法治实务工作经验、法学教育背景等因素纳入考核内容，实现选拔法治人才与提升具备良好法治能力的领导干部的机制。

（2）地方立法符合四川省情并推动经济社会发展，立法质量大幅提升。首先，立法实现与四川省经济发展需求的紧密对接。围绕省委、省政府确定的发展战略与“十三五”时期面临的具体发展要求，从加强推动经济发展方式转变、保障民生和发展社会事业、生态文明建设和文化大发展大繁荣等重点领域立法，推进地方立法从侧重经济立法向经济和社会立法并重转变，从管理型立法向服务型立法转变，从侧重实体立法向实体、程序立法并重转变。其次，充分维护宪法的权威地位与作用，完善地方立法体制的系统改革。根据四中全会《决定》要求以及中央关于宪法地位的重大判断，维护宪法权威地位与作用，对国家机关、社会组织以及公民违反宪法、不尊重宪法的行为予以制止；依托宪法宣传日，设计并落实宪法宣誓制度，明确其适用范围与宣誓内容，设计宣誓程序，对违反宣誓制度的行为进行严格责任追究，使得宪法权威得以真正维护；完善地方人大的地方性法规和规章的监督作用，严格审查具有立法性质的文件并予以禁止；实现党对立法工作领导方式的制度化，如贯彻四中全会《决定》对于党中央领导立法的规定，实现地方立法涉及重大体制与事项调整的地方党委报告制度；实现人大主导立法工作机制，避免部门利益倾斜，重大争议事项引入第三方评估，明确“重大”的类型、程度和影响力等标准并进行制度固化，并协调好部门专业意见与立法全局公平之间的关系；落实四中全会决定依法赋予设区的市地方立法权，并进行合

法律制度设计明确授权程序、赋予方式、决定主体、授权内容等等；突破重大改革突破现行法律的认知与实践误区，实现重大改革立法先行和有法可依，明确该类改革的含义与范围以及授权先行先试的具体方式与内容。第三，把提高立法质量与落实重点领域立法作为加强和改进立法工作的主要任务。实现立法方式的科学性和效率性，突破就某一问题或领域的单一立法形式，在综合评估与考察的基础上，坚持立法方式的立改废释并举，充分发挥现有法律体制潜力；落实立法的公众参与途径，实现立法项目征集与论证的制度化规定；对委托第三方起草法律法规草案进行试点，以制度化常态化机制公开聘任和挑选省内优秀学术机构以及专业研究部门，以合同制和责任制形成约束。第四，实现四川特色的地方立法开展并适时总结经验，如涉藏区域的民族自治条例与宗教规范同国家制定法的融合，汶川、芦山、甘孜等灾后重建机制的立法探索与应急机制立法经验总结，天府新区建制与配套建设等。

（3）依法行政取得制度性成就，行政体制改革得到深化发展，行政权力运行得到规范约束，法治政府建设取得较大成效。首先，在政府职能转变方面，在完善行政组织法和行政程序法的基础上，实现省内各级行政机关的机构、职能、权限、程序、责任的法定化，对行政机关法外设定权力的行为予以严格制度约束；推行并落实权力清单制度，何种权力列入清单由部门提出并引入第三方评估论证以增加合理性，处理好权力清单与责任清单的关系，实现权力下放与职责承担的协调；按照职权法定、简政放权的原则，依法科学界定地方政府公共服务、市场监管、社会管理和环境保护等职能，正确处理政府与市场、政府与社会、政府层级间的关系，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变；逐步实现省内各级政府事权的规范化与法律化，根据四中全会要求强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县执行职责，并在各级政府之间以及职能部门之间进行职权的内容划分。其次，在行政决策机制建设方面，出台重大行政决策程序规定和重大行政决策责任追究办法，落实重大行政决策过程中的公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定为必经程序，并明确“重大”标准与确认原则；将法律顾问团制度的意见与决定纳入决策意见参考标准里面，说明理由并记录在案；落实重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，并进行制度设计以实现责任追究。第三，在行政执

法体制改革方面,按照四中全会《决定》要求,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,对市县两级政府执法队伍种类进行评估考察,做出科学合理的合并方式;整合执法主体,继续开展相对集中执法权工作,推进综合执法,下沉执法重心,提高基层执法效能,切实解决权责交叉、多头执法、多层执法和不执法、乱执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制;完善行政执法争议协调机制,建立行政执法自由裁量权基准制度,改进和创新执法方式,加强行政执法信息化建设,提高执法科技水平。第四,根据四中全会赋予设区的市地方立法权,配套落实并指导设区的市人民政府以行政立法权,规范其政府规章制定权限、内容、程序与责任,做好备案审查工作,处理好规章制定与规范性文件发布之间的关系。

(4) 司法公信力得到根本性提升,司法改革深入推进,实现结合四川实际情况的司法体制创新和改革试点,司法规范性建设与人民群众参与司法以及人权司法保障机制得到发展。首先,初步实现依法独立行使司法权的制度落实。根据四中全会要求并结合四川实际,初步建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度,并设计相关制度保障与职权赋予予以监督落实,并预防和追究“干预而不记录”的情况。其次,优化司法职权方面。结合四川省司法建设,试点审判权与执行权分离、司法机关行政事务管理权与司法权相分离的制度设计并适时总结经验,以反馈中央服务于国家层面的司法体制改革;在行政诉讼集中管辖改革的基础上,在四川省内探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件,并与下一步最高院设立的巡回法庭协调关系;逐步建立检察机关提起公益诉讼制度,并对受理何种公益诉讼进行内容规定,就具体公益诉讼案件形成案例试验。第三,严格司法与保障人权方面。确定各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准,并制定出具体的规则予以严格规定;建立办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制,进行论证并予以落实;落实司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中人民参与途径与保障机制,使得人民意见形成最终裁决结果的参考指标;对法律文书内容与形式进行标准化界定,生效文书统一上网和公开查询,并设定生效到上网公布的具体时效;强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障,以充分保障人权和约束司法权力形成对刑讯逼供、冤假错案等有碍司法公

正行为的源头治理。第四，总结四川行政案件异地审理、合并管辖等经验并作推广，完成行政诉讼异地审理的制度化建构。

(5) 法治观念在全民中初步树立，普法建设形成有效制度运行，实现守法用法和社会组织有效参与社会治理的法治格局。以领导干部带头学法、模范守法和积极护法带动全社会法治观念的形成，强化各级国家机关学法的制度落实与考核，如固定周期的学法次数、定期交流等，创新学法方式，如参与法律实践、组织讲座等；在总结“法律七进”普法方式基础上，实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，结合本管理领域的法律法规进行法律知识宣讲与法律信念普及，并以制度化、指标化规范任务完成情况；改进社会治理方式，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，充分发挥社会组织自我治理的优势推进本领域本行业的发展；发挥自治州立法权优势，配套完善藏区治理法规，依法保护群众宗教信仰自由和正常宗教活动，加快推进藏传佛教寺庙依法管理、民主管理、社会管理长效机制建设，建立和维护藏传佛教正常秩序，促进藏传佛教管理与国家治理体系和治理能力现代化相适应；加强法治理论研究和法治文化建设，坚持法制宣传教育与法治实践相结合，教育引导全社会增强法治观念、养成守法习惯、善于依法维权，以全民守法带动依法行政与公正司法，形成法治建设的良性互动格局。

(6) 实现法治队伍建设的制度化，落实具有可操作性的法治人才选拔机制和具有科学性的法治人才培养机制。在立法、执法、司法机关的领导班子搭配上，确立具有法治经验进入决策层，如通过司法考试、具有基层法治工作经验、有法律教育背景等等作为考量因素，并确定具有选拔机制；畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道，并设计具体交流的协调任用机制，解决编制、职称设定、人事档案转移等一系列问题的技术问题；构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍，各级党政机关和人民团体按照需要配置公职律师，并明确其职能范围、法律地位与权利义务，确保履行职责；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。

## (二)“法治四川”建设的重点领域与具体部署



“法治四川”建设的重点领域是针对四川省法治建设实践中的突出问题和体制障碍，并依据四中全会关于全面推进依法治国重大部署中的四川省当下可以开展的重点建设领域和法律制度创新点，需要予以重点关注和着力解决的建设内容与基础环节。如果说主要任务是法治建设所要达成的目标描述的话，那么重点领域则侧重于对工作任务中某些重要内容的具体落实。因此，“法治四川”建设重点领域需要在对四中全会《决定》细致梳理的基础上，找出适合四川发展实际的制度创新规定，予以认真落实；要抓住当前四川省法治建设工作开展的主要矛盾和亟待完善的部分，有必要作为重点关注对象而进行长期建设和重点投入，并与四中全会重大战略部署相一致和指引“十三五”规划顺利实现。因此，结合上述关于“法治建设”存在问题的分析，以及对总体思路和主要任务的把握，依然从依法执政、科学立法、公正司法以及社会法治这些法治建设的主体内容方面提出当前“法治四川”建设的重点领域。

1、依法执政方面的重点领域在于执政法治思维与法治方式的制度转型设计，实现党委与人大、政府、司法机关和社会组织关系的规范塑造。依法执政最为重要的内容首先在于实现执政法治思维与法治方式的制度设计转型，因为依法执政要将执政行为纳入法律框架内，就必须塑造法治思维与运用法治方式，而这一切除了需要中央顶层设计，更需要地方结合实际情况的制度设计与完善，因此成为“法治四川”在依法执政建设方面的重点领域，实现执政法治思维与法治方式的制度设计转型需要落实如下几个方面：（1）规范依据建设方面，以《中国共产党党内法规制定条例》和《四川省党内法规制定办法》规定为基础，建设和完善地方党委的党内法规体系，规范确定党委职权范围与职权履行方式，并形成对违反党内法规行为进行严格责任追究的制度落实，处理好党内法规与法律和地方性法规及规章的关系，展开定期清理活动和建设有效评估机制；（2）领导干部建设方面，将法治思维与法治能力作为考核及选拔任用干部的重要指标，结合《依法治省纲要》与《指标体系》规定并将指标内容具体化为通过司法考试以及成绩、法律教育背景与学历、基础法治工作检验等因素作为并将其量化，作为日常考核标准与选拔任用考量中的法治要素并加大比重；（3）在党委决策机制建设方面，处理好党领导依法治国和国家机关具体工作开展的关系，党委决策也实现具体负责人制度，并在重大事项的党委意见与决策要记录在案，实现对党委主要领导、决

策主体、主要负责人的违纪责任与法律责任追究的协调联动，充分发挥党内民主的作用，将法律顾问团制度引入党的建设与党委决策，并将其咨询和提议作为有规范效力的参考，保障领导与决策的民主性与科学性以提升法治化程度。

实现党委与人大、政府、司法机关和社会组织关系的规范塑造是依法执政的又一重点领域，这是因为全面推进依法治国和建设“法治四川”必然要妥善处理好党的领导与具体工作开展之间的关系，既要巩固和完善党对“法治四川”建设的领导，体现法治建设的社会主义性质以及重大布局的党委决策与监督，又要避免党委过多干预具体工作，因此需要在这个方面重点建设：（1）实现党委领导与立法、行政和司法工作开展的良性互动，具体明确党委决策的内容范围、领导方式、工作程序以及法律责任落实，既要保证党对法治工作的领导与监督，又要防止对立法、行政和司法具体工作开展的不正常干预，并设计因党委不正常干预而造成不良后果的救济渠道与责任追究机制；（2）明确政法委与政法机关的关系和权限划分，要严格约束政法委职能在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境方面，建立职能内容划分的规则和程序，保障其组织领导政法工作的基本作用。

2、科学立法方面的重点领域在于实现四中全会决议的立法体制完善和符合四川经济社会发展的重点领域立法的基本工作开展。四中全会决议的立法体制完善是“法治四川”在立法方面建设的重点，在相当长一个时期内需要逐步落实所提到的立法体制创新：第一，按照四中全会要求，结合四川实际情况，应由省人大协调组织省内法治建设工作的宪法实施与监督机制创新，强化并落实对省内规范性文件合宪性与合法性的审查与备案制度，设计具体审查标准与程序，从源头上预防地方制发带有立法性质的文件，并形成约束和责任追究。第二，搞好具有实际内容的国家宪法日活动，落实宪法宣誓制度，经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓并作为入职前置必经程序。第三，增强立法工作的科学性与民主性，落实立法的法律顾问团制度，涉及人民群众切身利益和社会发展重大问题的领域应以制度化方式广泛征集意见、组织专家与民意代表科学论证，将其固定化为前置程序；要根据社会发展与实践需求实现立法工作的“立、改、废、释”相结合，应当立法的领域要根据现行法律法规的规定进行必要性论证，修改地方法规与规章要根据实践需要进行科学评估，设立

定期清理法规规章的工作机制，论证并探索哪些领域以及哪些内容需要委托第三方起草法律法规草案，以及落实委托程序与监督责任的分配。第四，落实“设区的市”立法的制度。目前，四川省内除省人大、省政府、成都市人大、成都市政府享有地方立法权外，作为民族自治地方的三州享有民族自治地方的地方立法权，其它设区的市不享有立法权。十八届四中全会提出，赋予设区的市地方立法权。我国正在启动程序修改《中华人民共和国立法法》，通过修法赋予设区的市地方立法权。设区的市依法获得地方立法权后，需要明确其立法的范围、事项、程序等内容，保证地方立法权的正确行使和发挥作用。

《全面深入推进依法治省的决定》指出：“科学立法重在提高地方立法质量，紧紧围绕全省中心工作加强重点领域立法，增强法规规章制定的及时性、系统性、针对性、有效性，完善政府规章制定程序和公众参与政府立法机制，使每一项立法都符合宪法法律精神、反映人民意志、得到人民拥护。”因此，要结合四川省实际发展需求，确定重点领域的立法内容与立法工作开展：第一，针对四川多发性的地质灾害，需要出台关于地震应急机制以及灾后重建的地方性法规，可以授权地方在紧急情况下处理问题的非常规权限内容并作出严格限制，严厉打击灾害期间的违法犯罪，在灾后重建方面予以立法倾斜和资源优选。第二，对处理藏区民族习惯、宗教信仰与国家法之间关系的法律适用方面应有相关的规范设计，在尊重民族自治制度的基础上制定涉民族的纠纷解决规范和裁定机制。第三，“十三五”作为“法治四川”建设的新背景，更应当在立法中予以体现，如“三大发展战略”的条件保障等；当前立法应向民生建设和公民权益保障转型，对民生领域内亟需立法规范的部分应组织考察、科学评估与民意征集，畅通网络表达渠道，使立法工作具有广泛的群众基础。第四，对天府新区配套立法与相关制度建设可以比照上海自贸区立法与建设的基本经验，完善与其法律地位、级别设置、功能定位等问题的立法建设。

3、依法行政方面的重点领域在于继续深化政府职能转变与创新行政执法体制改革，实现对行政权力的有效约束。目前，四川省正式发布《关于进一步加强财政资金管理的规定》等十个重要文件，瞄准行政权力最易失控的十大重点领域，深化建章立制，对政府权力进行监督制约，如何监督落实成为进一步的工作重点，因此，这依赖于根据四中全会关于“深入推进依法行政，加快建设法治政府”的

基本要求，继续深化政府职能转变与创新行政执法体制改革，实现对行政权力的有效约束。《全面深入推进依法治省的决定》指出：“严格执法重在加快建设法治政府，依法全面履行政府职能，健全科学民主决策机制，坚持严格规范公正文明执法，全面推进政务公开，用法律规范行政权力运行、提高服务质效。”四川省推进依法行政的重点措施是：

第一，深化政府职能转变。设置政府与市场、社会之间权限划分的基本规则，确定哪些领域可以由市场和社会介入，哪些领域需要政府治理，针对政府与市场都可以介入的领域如何划分彼此权限内容等等；积极推进社会组织参与法治建设和承担公共服务职能，完善政府购买公共服务的决策、价格制定、服务监督以及运行程序等；推行政府权力清单制度与责任清单制度的结合，针对清单需要社会公众与专家参与论证和制定；完善公共资源交易服务平台，落实十大重点领域深化建章立制的制度规定的基本要求和配套制度建设；将行政机关调整与政府职能转变结合，转变政府职能的同时及时调整行政机构，合理划分省、市、县、乡几级政府职权内容与关系处理；推进各级政府事权规范化、法律化，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县执行职责。

第二，改革行政执法体制。推进相对集中执法权与综合执法工作，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、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设等领域内推行综合执法，并积极探索综合执法的方式方法，予以具体制度设计，实现合并执法的无障碍性；在简政放权的基础上赋予基层政府更多的执法权限与职能配置，提升基层政府执法效能与公共服务能力，建立高效科学的行政执法体制；建立并完善行政自由裁量权的基准制度，将各部门细化裁量标准与国家法律、法规规定相结合，指定执法基准手册并进行合法性论证与实践需求对接；创新行政执法方式，推广人性化执法，善于利用优势资源并结合当地实际，提升行政执法的可接受性与良好社会效果，将群众满意度作为执法考核标准。

第三，规范行政权力行使。完善行政权力监督体系，包括党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，明确各个监督的地位与作用，以及相互关系，避免出现监督矛盾，以及要处理好行政权力监督与行政效能提升之间的关系；完善从决策、执行到监督的行政权力

运行机制，包括权力来源、决策主体、决策内容以及程序运行等的法治化与制度化建设，完善行政决策合法性审查机制和风险评估机制，编制重大事项行政决策风险分析的评判标准、指标体系和分析方法；对涉及国家重大发展以及权力集中的领域和部门，如财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等，要以制度化方式实现分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制；探索省以下地方审计机关人财物统一管理，根据中央关于审计改革的部署与具体规定，实践省内地方审计改革；建立自下而上的行政权力监督机制，使社会公众监督作为影响行政考核的重要因素而制度化确定。

4、公正司法方面的重点领域在于实践四中全会关于司法改革的制度创新，加强司法机关自身建设。四中全会《决定》在关于“保证公正司法，提高司法公信力”绘制了今后司法改革的蓝图，当然也应成为“法治四川”在公正司法建设方面的重要路线指引，其中规定的一些司法制度改革创新当然也成为“法治四川”建设的重点领域。《全面深化依法治省的决定》指出：“公正司法重在优化司法职权配置，建立以审判为中心的诉讼制度，保证司法机关依法独立公正行使职权，推进司法公开，让审判权检察权在阳光下运行，强化司法为民，切实解决好老百姓打官司难问题。”结合四川实际条件以及现实需要可以开展的重点领域制度创新包括如下部分：（1）建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。实现此一制度关键在于司法过程的公开和按照规定程序履行职权，将每一个环节的过程建立记录档案并及时封存，每一具体结论应充分说明理由，应设计具体监督制度防止“干涉却不记录”的问题，使得这一制度真正发挥作用。（2）推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。论证执行权归入哪个机构或部门行使更有效率和更加公平公正，设计具体规则实现分离后的协调配合以及制度衔接。（3）以成都铁路运输法院和检察院为基础，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。省内可以按经济发展与案件情况，在跨地区多发案件地带可以设计跨市州、区县的司法机关，并与协调中央司法改革的顶层设计协调，确立跨区划司法机关的层级、职能等问题。（4）完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度。将于2014年5月1日生效的《中华人民共和国行政诉讼法》修正案规定，“经最高人民法院批准，高级

人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件”，四川省 2013 年成都市、广安市启动了相对集中行政案件管辖制度试点，从试点情况来看，效果不错，在一定程度上解决了行政案件审理受地方党委、政府等不当干预的问题。“十三五”时期，四川省可以依据行政诉讼法的规定，总结成都市、广安市等开展行政案件相对集中管辖试点经验，在全省推广。

加强司法机关自身建设的重点措施是：（1）依据中央根据司法体制改革的基本精神，结合四川省司法实践情况，制定与“法治四川”建设以及依法治省工作相配套的司法改革方案，逐步减少和杜绝其他组织干预司法的情况；加强司法机关自身的法治建设，重新定位审判委员会职能与地位，提升法官、检察官的法治思维水平与增强法治能力，创造保障其独立司法的制度条件；解决司法中突出问题，如人民法院以及其他司法机关超审限和超时限严重的问题，设计明确案件按照办结率的指标，针对司法机关案件累积问题进行定期清理和严格督办机制等；提升司法公信力，着力推进“阳光司法”，充分利用现代技术手段和网络媒体等公开司法过程，接受公众监督，如审判流程公开、裁判文书公开和执行信息公开三大平台建设等；处理好司法救济与其他救济渠道的关系，降低司法和诉讼门槛，消除公民诉讼的障碍和限制，激活法律援助制度的现实作用，实现司法为民的制度设计。

5、社会法治方面的重点领域在于转变普法观念与方式，以塑造全民守法与依法行政、公正司法的互动格局，加强重点领域的社会治理。《全面深化依法治省的决定》指出：“全民守法重在增强全民法治观念，把法治养成与法治实践相结合，以‘法律七进’为抓手持续加强法治宣传教育，加大法律援助服务力度，使尊法守法成为共同追求和自觉行动。把社会依法治理摆在更加突出的位置，把藏区依法治理作为重中之重，加快完善现代社会治理体制，注重运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。”转变当前以教育宣讲为主的普法方式，将公民守法与利益维护结合起来，树立通过法律途径才能维护合法权益、违法利益得不到法律保护的基本观念，调动公民守法积极性，促使公民主动守法、护法；同时采取违法重罚的警示方式，提升违法成本，树立法律权威，使社会公众不敢违法；重新定位信访、调解等利益诉求方式和纠纷解决机制的功能，消除其损害司法、危害法治权威的弊端，创新纠纷解决机制，有效引导公民采取法律途径维护合法权益，

对利用政府考核压力采取极端手段以获取不正当利益的行为应予以打击和处罚；创设公平、公正的社会发展环境，对严重危害社会秩序以及公正、公平价值观念的行为予以纠正和严肃处理；落实社会诚信体系建设和规范社会组织治理，将金融、纳税、合同履行、产品质量作为诚信建设重点，以信用记录、定期评估等方式建立信用自律机制和风险防范机制；以全民守法带动并促进依法行政、公正司法，形成并落实自下而上的权力监督机制，有效实现“以权利监督权力”的监督模式，最终形成全民守法与依法行政和公正司法的互动格局；完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全；依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候；依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理。