

专题报告

Features

四中全会《决定》亮点解读

文 / Frank Sun

中共十八届四中全会闭幕 5 日后，于 10 月 28 日晚间，被称为依法治国“升级版”的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》得以公布。这份 1.6 万余字的《决定》，可谓亮点频频，从其中一些关键的字眼中，可以窥见全面深化改革时代，中国的“依法治国”将如何升级。

亮点一：建立宪法宣誓制度

相较于 23 日披露的会议公报，在 28 日晚间公布的这份《决定》中，“建立宪法宣誓制度”可谓新提法。《决定》称，凡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。

公职人员就职时向宪法宣誓，旨在通过仪式上的庄严感，让官员对宪法有敬畏之心，通过任职承诺增强其宪法意识、维护宪法权威。这实际上可谓国际惯例，中共在党的《决定》中部署宪法宣誓制，是践行依宪执政的承诺。习近平在就《决定》所作的说明中，也强调了宪法宣誓制度是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在

142 个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有 97 个。

亮点二：探索委托第三方起草法律法规草案

在这份《决定》中，立法改革方面的亮点亦值得关注。《决定》提出，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。

目前，我国的立法过程中，尤其是行政执法方面的立法，往往由相关行政部门起草草案，虽然也有些征求意见的程序，但是很显然起草草案中，立法受部门利益直接影响，有碍立法公正。《决定》中的这一规定有强烈的现实意义，有些政府部门的行政规章，在对市场进行规制的时候，甚至受到一些利益集团的游说，暗中夹杂利益勾兑，出现了立法腐败。而委托第三方起草法律法规草案，可以避免利益集团和部门利益对立法挟持干扰，但是，对“第三方”的规范和监管也需要更细致的规制保障。

亮点三：对重要条款单独表决

在“深入推进科学立法、民主立法”章节，此次全会《决定》明确提出，“完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。”

虽然在国外非常普遍，但我国立法极少对某个条款进行单独表决，一般都是整体表决。整体表决可能会导致两种可能，一方面，可能会因为一些人对个别条款的不认同，使整个立法通不过；另一方面，也可能本来大家对某个条款很不满意，但是因为概括性的通过，而导致某一条款被打包过关。鉴于此，对重要条款可以单独表决这一规定是非常好的做法，旨在让立法尽可能体现公共利益和公众意志。

亮点四：编纂民法典

在“加强重点领域立法”章节，《决定》明确，加强市场法律制度建设，编纂民法典，引发舆论关注。

这是法学界多年的期盼，也是实现依法治国大方针的一个最扎实最基本的步骤。对于此次编纂民法典，可能不会太快成行，因为中国在民法领域颁发的单行法都有，所以现在解决无法可依问题的压力不大。此外，一些编纂技术问题也需考虑，一个民法典有数千个条文，这些条文不能是一麻袋土豆，

表面是一个整体，但是内在没有逻辑。立法必须是科学化的体系化的产物。为此，这次民法典能够完成，至少需要五到八年的时间。

亮点五：法治经济

《决定》提出，社会主义市场经济本质上是法治经济。在加强重点领域立法方面，《决定》提出了几个重要方向，指出要使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。从经济角度看，依法治国的最大意义在于有效地克服包括政府、企业和个人在内的各类主体的机会主义行为，使得各类主体都变得更加“靠谱”起来。“靠谱”，意味着投资时，和别人签合同谈合作时，只需要考虑经济风险，而不需要考虑非经济的人为风险因素。

《决定》还进一步提出创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求；加强企业社会责任立法；完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制

机制。

此外,《决定》还提出加强市场法律制度建设,制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规,促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管,反对垄断,促进合理竞争,维护公平竞争的市场秩序。

亮点六: 积极推行政府法律顾问制度

在依法行政方面,“积极推行政府法律顾问制度”的表述引人关注。《决定》明确,建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

实际上,政府法律顾问制度在一些地方已经开始推进,这也是建设法治政府的一项具体措施。四中全会特别强调了政府重大决策的法律程序,在决策环节引入政府法律顾问,也是为了保证依法决策、依法行政。长期以来,政府决策在合法性审查方面是有所欠缺的,因为很多公务员并不懂法律,因此在决策时,就有可能作出一些违反法律规定的错误决定。建立这一制度,使政府在决策时更加科学、合法,从制度上保证决策的合法性。

亮点七: 首次关注重大决策久拖不决

《决定》提出,建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

在重大决策追责方面,“久拖不决”还是第一次提出,主要是针对决策过程中的不作为情况。决策机关应及时做决策却拖延不做,引发小事拖大,大事拖大,甚至引发群体性事件,或者严重的国家经济利益的损失。如果发生的是事故、财产损失、人员伤亡,都可以按照现有标准执行,但如果是政治损失、社会稳定方面的损失,要根据具体情况,有待进一步完善相关的标准。

亮点八: 变立案审查制为立案登记制

改革法院案件受理制度,《决定》明确,变立案审查制为立案登记制,有案必立、有诉必理,保障当事人诉权。

立案审查制度是指法院在受理案件的过程中,依据法律规定对当事人的起诉是否符合受理条件进行审查,以决定是否受理的制度。但是一直以来,现行立案审查制度存在法律规定的起诉条件过高、弹性太大、易被滥用等缺陷,立案难、起诉难现象备受社会

诟病。

四中全会将“有案必立”提升到如此高度，意义重大，《决定》中的这一规定是依法治国最切实的步骤。目前中国的三大诉讼法都规定了“审限”制度，有案必立后，法院审案时间有明确规定，法官不会久拖不审，老百姓的权利就能够得到及时的保护。不过，对于“有案必立”之后是否会增加法院的工作成本，改革不能因噎废食，要通过改革法院体制机器的改革解决现实问题。

亮点九：建立法官、检察官逐级遴选制度

《决定》提出，建立法官、检察官逐级遴选制度，并明确，“初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。”

这说明高层意识到，我国法律职业人群在素质上是有所欠缺的，只有保证这一群体的专业性，才能使其在执法和司法过程中的水平有所保证。不过，这不能操之过急，不能走得太快，而要从根本上解决这一问题，还是要改变法学教育。目前，我国的法学教育太空，理论性太强，实务太少。

亮点十：各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师

值得注意的是，《决定》在加强法治队伍建设方面特别提及了“公职律师”的设立，提出各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师。

其实，公职律师并不是四中全会公报提出的新概念。早在2012年出版的《中国的司法改革》白皮书中，就介绍了包括公职律师、公司律师队伍建设的情况。此次《决定》在这方面有个细节的变化，将党政机关设立公职律师，把公职律师的设立扩展到党委，这是一个较为新颖的表述。目前一些重大决策多首先由党委作出，党委设立公职律师，无疑在确保党委依法执政、保障决策合法性方面起到积极作用。

政府层面有法律顾问，党委设立公职律师，则是在依法执政的层面对公权力的运行进行法治监督，而一些人民团体很多时候也具有一些公共管理职能，它们的一些作为可能会妨碍到公民权利，所以，这些团体设置公职律师，也是在扩大规范权力运行的扇面。

亮点十一：政法委员会必须长期坚持

在中共以“依法治国”为主题的这次中央全会上，特别论及了“依法治国”与“党的领导”之间的关系。全会《决定》指出，

加强和改进党对全面推进依法治国的领导，
并强调“政法委员会是党委领导政法工作的
组织形式，必须长期坚持”。

《决定》提出，各级党委政法委员会要
把工作着力点放在把握政治方向、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，带头依法
办事，保障宪法法律正确统一实施。这实际
上是将政法委的工作职能重新明确。在社会

转型期，特别是在司法改革的大背景下，坚
持政法委协调统筹作用有现实必要。

一直以来，政法委的工作范畴没有清晰
界定，一些基层政法委在协调办案的名头下
插手案件办理，影响司法独立，规范厘清政
法委职能，并强调其要带头依法办事，具有
现实针对性。

以上供参考，谢谢！

如果您对本文有任何评论和见解

请发电邮至：shmarketing@cfets-icap.com.cn

更多信息，请登录网站：www.cfets-icap.com.cn

免责声明

文中信息均来源于公开资料，上海国际货币经纪有限责任公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，内容和意见仅供参考。本文仅反映作者个人观点，并不代表公司的看法。

