

习近平法治思想关于“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”的若干原创性贡献

陈训秋*

内容提要 领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的重要组织者、推动者、实践者,是全面依法治国的关键。习近平法治思想围绕“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”,提出了一系列具有原创性、时代性的概念、判断、范畴、理论,为发展马克思主义法治理论作出了重大原创性贡献,为更好发挥领导干部在法治建设中的“关键少数”作用明确了政治要求、确立了行为准则。本文在深入学习和认真梳理习近平总书记重要讲话基础上,从领导干部是全面依法治国的关键、领导干部要做尊法学法守法用法的模范、用制度保证领导干部发挥“关键少数”作用三个方面,对习近平法治思想关于“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”的原创性贡献进行了阐释。

关键词 习近平法治思想 原创性贡献 领导干部 关键少数

目次

- 一、关于“领导干部是全面依法治国的关键”的若干原创性贡献
- 二、关于“领导干部要做尊法学法守法用法的模范”的若干原创性贡献
- 三、关于“用制度保证领导干部发挥‘关键少数’作用”的若干原创性贡献

* 中国法学会党组书记、常务副会长,习近平法治思想研究中心主任。

党的十八大以来,习近平总书记以马克思主义政治家、思想家、战略家的非凡理论勇气、卓越政治智慧、强烈使命担当,在领导全面依法治国、建设法治中国的伟大实践中,创造性提出了关于全面依法治国的一系列具有原创性、标志性的新理念新思想新战略,形成了习近平法治思想,为发展马克思主义法治理论作出了重大原创性贡献。当前,我国正处在实现中华民族伟大复兴的关键时期,世界百年未有之大变局加速演进,改革发展稳定任务艰巨繁重。我们要应变局、育新机、开新局、谋复兴,关键是要把党的各级领导班子和干部队伍建设好、建设强。习近平法治思想围绕“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’”,提出了一系列具有原创性、时代性的概念、判断、范畴、理论,为更好发挥领导干部在法治建设中的“关键少数”作用明确了政治要求、确立了行为准则。

一、关于“领导干部是全面依法治国的关键”的若干原创性贡献

习近平法治思想科学指明了领导干部在全面依法治国中肩负的重要责任,强调领导干部是全面依法治国的重要组织者、推动者、实践者,是全面依法治国的关键,真正抓住了全面依法治国的“牛鼻子”。

一是创造性提出各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任,全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键,在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现

政治路线确定之后,干部就是决定因素。我们党一直强调,办好中国的事情,关键在党,关键在人。建设一支德才兼备的高素质执政骨干队伍,是我们事业成功的根本保证。领导机关是国家治理体系中的重要机关,领导干部是党和国家事业发展的“关键少数”,对全党全社会都具有风向标作用。^①党的十八大以来,习近平总书记在部署全面建成小康社会(全面建设社会主义现代化国家)、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党等各方面工作中,都一以贯之、始终强调必须抓住“关键少数”。中国共产党是执政党,能不能坚持依法执政,能不能正确领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,对全面依法治国至关重要。

各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权的人,在推进全面依法治国方面肩负着重要责任。只有各级领导干部的思想认识上去了,自觉为全社会作出表率,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目标才能顺利实现。各级党组织和党员领导干部要带头厉行法治,不断提高依法执政能力

^① 参见习近平:《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》(2020年1月8日),载《人民日报》2020年1月9日,第2版。

和水平,不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。^②

二是创造性提出领导干部对法治建设既可以起到关键推动作用,也可能起到致命破坏作用。领导干部心中无法、以言代法、以权压法是法治建设的大敌。受到查处的那些腐败分子,都是从践踏党纪国法开始犯罪的。所有领导干部都必须警醒起来、行动起来,坚决纠正和解决法治不彰问题

“法之不行,自于贵戚。”党的十八大以来,我国社会主义法治建设取得了重大成就,各级领导干部在推进依法治国进程中发挥了重要作用。同时,在现实生活中,有的领导干部法治意识比较淡薄,有的存在有法不依、执法不严甚至徇私枉法等问题,特别是少数领导干部不尊崇宪法、不敬畏法律、不信仰法治,大搞权钱勾结、权钱交易、权色交易,影响了党和国家的形象与威信,损害了政治、经济、文化、社会、生态文明领域的正常秩序。现在,有的党员、干部仍然存在人治思想和长官意识,认为依法办事条条框框多、束缚手脚,凡事都要自己说了算。这种现象不改变,依法治国就难以真正落实。^③如果我们的领导干部不能尊法学法守法用法,不要说全面推进依法治国,不要说实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,就连我们党的领导、我国社会主义制度都可能受到严重冲击和损害。

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。我们社会生活中发生的许多问题,有的是因为立法不够、规范无据,但更多是因为有法不依、失于规制乃至以权谋私、徇私枉法、破坏法治。我们必须认真真讲法治、老老实实抓法治。如果在抓法治建设上喊口号、练虚功、摆花架,只是叶公好龙,并不真抓实干,短时间内可能看不出什么大的危害,一旦问题到了积重难返的地步,后果就是灾难性的。每个党政组织、每个领导干部必须服从和遵守宪法法律,不能把党的领导作为个人以言代法、以权压法、徇私枉法的挡箭牌。对各种危害法治、破坏法治、践踏法治的行为,领导干部必须挺身而出、坚决斗争。

三是创造性提出坚持抓“关键少数”和管“绝大多数”相统一,既对广大党员提出普遍性要求,又对“关键少数”提出更高更严的标准。我们要在短短几十年时间内在十四亿多人口的大国实现社会主义现代化,就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化。各级领导干部的信念、决心、行动,对全面推进依法治国具有十分重要的意义

中国是一个法治国家,中国法治有中国特色。我们有我们的历史文化,有我们的体制机制,有我们的国情,我们的国家治理有其他国家不可比拟的特殊性和复杂性,也有我们自己长期积累的经验和优势。^④全面推进依法治国,必须从我国实际出发,同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应,既不能罔顾国情、超越阶段,也不能因循守旧、墨守成规。我们建设的现代化必须是具有中国特色、符合中国实际的。从已经实现现代化国

^② 参见习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第15页。

^③ 参见习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23日),载前注^②,习近平书,第108页。

^④ 参见习近平:《全面做好法治人才培养工作》(2017年5月3日),载前注^②,习近平书,第176页。

家的发展历程看,像英国、美国、法国等西方国家,呈现出来的主要是自下而上社会演进模式,即适应市场经济和现代化发展需要,经过一二百年乃至二三百年内生演化,逐步实现法治化,政府对法治的推动作用相对较小。像新加坡、韩国、日本等,呈现出来的主要是政府自上而下在几十年时间快速推动法治化,政府对法治的推动作用很大。就我国而言,我们要在短短几十年时间内在十四亿多人口的大国实现社会主义现代化,就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化。^⑤

只有扎根本国土壤、汲取充沛养分的制度,才最可靠、也最管用。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国作出一系列重大决策部署,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,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,坚持顶层设计和法治实践相结合,正是按照“双向互动”的模式推进法治化,引领法治中国建设取得重大成就。

四是创造性提出各级领导班子一把手是“关键少数”中的“关键少数”。一把手是党的事业发展的领头雁。一把手位高权重,一旦出问题,最容易带坏班子、搞乱风纪。一把手违纪违法最易产生催化、连锁反应,甚至造成区域性、系统性、塌方式腐败。要抓住“关键少数”,破解一把手监督难题,领导干部责任越重大、岗位越重要,就越要加强监督

从大量案件看,领导干部违纪违法问题大多发生在担任一把手期间。^⑥许多违纪违法的一把手之所以从“好干部”沦为“阶下囚”,有理想信念动摇、外部“围猎”的原因,更有日常管理监督不力的原因。由于监督缺位、监督乏力,少数一把手习惯了凌驾于组织之上、凌驾于班子集体之上。习近平总书记指出:“一把手权力集中,受到的监督很少,遵章守纪基本上靠自觉,这样能不犯错误、不出问题吗?”^⑦我们必须用刚性制度把一把手管住,保证一把手正确用权、廉洁用权。这不是对干部要求苛刻,而是爱护和保护干部。

对各级一把手来说,党组织自上而下的监督最有效。各级党委(党组)必须加强对所管理的领导干部特别是主要领导干部的监督,上级一把手必须抓好下级一把手。习近平总书记强调:“领导干部要自觉接受组织和群众监督,这对自己有好处,可以警醒自己始终秉公用权,避免跌入腐败的陷阱。”^⑧各级党组织必须多设置一些监督“探头”,使一把手置身于党组织、党员、群众监督之下。上级对下级尤其是上级一把手对下级一把手的监督最管用、最有效。上级党组织必须多了解下级一把手日常的思想、工作、生活状况,多注意干部群众对下级一把手问题的反映,多听取下级领导班子成员对一把手的意见。党员、干部可在党的会议上和干部提拔、领导干部述职述廉等环节对一把手实施监督。一把手必须自觉置身党组织和群众监督之下,强化责任担当,加强对领导班子其他成员和下级领导干部的监督。

⑤ 参见习近平:《各级领导干部要做尊法学法守法用法的模范》(2015年2月2日),载前注②,习近平书,第135-136页。

⑥ 参见习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上的讲话》(2015年1月13日),载中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于全面从严治党论述摘编》,中央文献出版社2021年版,第396页。

⑦ 前注⑥,习近平文,第396页。

⑧ 前注⑥,习近平文,第396页。

二、关于“领导干部要做尊法学法守法用法的模范”的若干原创性贡献

习近平法治思想科学指明了实现全面依法治国目标和任务的关键所在,强调各级领导干部要带头尊法学法守法用法,引导广大群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法,通过各级领导干部以身作则、以上率下,带动全党全国一起努力,在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家上不断见到新成效。

一是创造性提出领导干部要做尊法学法守法用法的模范,带动全党全国共同全面推进依法治国。领导干部增强法治意识、提高法治素养,首先要解决好尊法问题。每个领导干部都要牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念。要牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰,带头营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境

领导机关和领导干部带头冲在前、干在先,是我们党走向成功的关键。在上面要求人、在后面推动人,都不如在前面带动人管用。古人说,民“以吏为师”。领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法,人民群众看在眼里、记在心上,并且会在自己的行动中效法。领导干部尊法学法守法用法,老百姓就会去尊法学法守法用法。领导干部装腔作势、装模作样,当面是人、背后是鬼,老百姓就不可能信你那一套,正所谓“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从”。^⑨领导干部必须带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治,厉行法治、依法办事,做尊法学法守法用法的模范,以实际行动带动全社会尊法学法守法用法。

只有内心尊崇法治,才能行为遵守法律。只有铭刻在人们心中的法治,才是真正牢不可破的法治。每个领导干部都必须深刻认识到,维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威,捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严,保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。法律是行使权力的依据,只有把这个依据掌握住了,才能正确开展工作。如果一味跟着感觉走,难免偏离法治轨道。^⑩各级领导干部必须弄明白法律规定我们怎么用权,什么事能干、什么事不能干,而不能当“法盲”,心中高悬法律的明镜,手中紧握法律的戒尺,知晓为官做事的尺度。谋划工作要运用法治思维,处理问题要运用法治方式,说话做事要先考虑一下是不是合法,把握不准的就要去查一查党纪国法是怎样规定的,还可以请法律专家、法律顾问帮助把把关。

党内法规既是管党治党的重要依据,也是建设社会主义法治国家的有力保障。古人说:“欲知平直,则必准绳;欲知方圆,则必规矩。”没有规矩不成其为政党,更不成其为马克思主义政党。我们党的党内规矩是党的各级组织和全体党员必须遵守的行为规范

^⑨ 参见前注⑤,习近平文,第141-142页。

^⑩ 参见前注⑤,习近平文,第139页。

和规则。领导干部不要当法盲,也不要当党规盲。习近平总书记指出:“好的法规制度如果不落实,只是写在纸上、贴在墙上、编在手册里,就会成为‘稻草人’、‘纸老虎’,不仅不能产生应有作用,反而会损害法规制度的公信力。”^①要组织领导干部学习党章、学习党规,不要老是犯了法、违了纪都说不知道。领导干部不论职务多高、资历多深、贡献多大,都必须严格按法规制度办事,坚持法规制度面前人人平等、遵守法规制度没有特权、执行法规制度没有例外。越是领导干部,越是主要领导干部,越要自觉增强法规制度意识,以身作则,以上率下,尤其要善于依法规制度谋事、依法规制度管人、依法规制度用权,带头维护制度权威,做制度执行的表率。

二是创造性提出领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力,把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情。领导干部提高法治思维和依法办事能力,关键是要守法律、重程序,这是法治的第一位要求;要牢记职权法定,做到法定职责必须为、法无授权不可为;要保护人民权益,这是法治的根本目的;要受监督,这既是对领导干部行使权力的监督,也是对领导干部正确行使权力的制度保护

领导干部是否具有运用法治思维和法治方式的能力,直接决定着推进全面依法治国的成效,也直接决定着法治能否成为治国理政的基本方式。现在,广大人民群众的民主意识、法治意识、权利意识普遍增强,全社会对公平正义的渴望比以往任何时候都更加强烈,如果领导干部仍然习惯于人治思维、迷恋于以权代法,那十个有十个要栽大跟头。^②各级党组织和党员干部必须强化依法治国、依法执政观念,提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。各级领导干部必须把依法办事作为重要准绳,把依法办事理念根植于头脑中,思想上时刻绷紧这根弦,行动上时刻对准这个表,严格依照法定权限、规则、程序行使权力、履行职责,任何时候都不滥用权力、以权谋私。

必须守法律、重程序,严格在宪法法律范围内活动,严格依照法定权限和程序行使权力,做决策、开展工作多想一想是否合法、是否可行,多想一想法律依据、法定的程序、违法的后果,自觉当依法治国的推动者、守护者。必须牢记职权法定,明白权力来自哪里、界限划在哪里,自觉用法律厘清权力边界,用法律约束权力行使,确保严格按照法定权限和程序行使权力,不断提高依法履职的能力和水平。各级领导干部手中的权力是上下左右有界受控的,不是可以为所欲为、随心所欲的。必须把厉行法治作为治本之策,把权力运行的规矩立起来、讲起来、守起来,真正做到谁把法律当儿戏,谁就必然要受到法律的惩罚。要保护人民权益,始终把人民放在心中最高的位置,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,自觉把保护人民权益作为各项工作的根本出发点和落脚点,善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,从实体、程序、时效上充分体现依

① 习近平:《抓好反腐倡廉法规制度贯彻执行》(2015年6月26日),载前注②,习近平书,第155页。

② 参见前注⑤,习近平文,第141页。

法保护人民权益的要求,使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。必须受监督,不想接受监督的人,不能自觉接受监督的人,觉得接受党和人民监督很不舒服的人,就不具备当领导干部的起码素质。各级领导干部都必须牢记,任何人都没有法律之外的绝对权力,任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。领导干部必须习惯在受监督和约束的环境中工作生活,练就过硬作风,当好人民公仆。

三是创造性提出领导干部要牢固树立正确的权力观。党员、干部特别是领导干部要清醒认识到,手中的权力、所处的岗位,是党和人民赋予的,是为党和人民做事用的,只能用来为民谋利。牢记和践行为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命,是贯穿我们党百年奋斗史的一条红线

理想信念是立党兴党之基,也是党员干部安身立命之本。党章等一系列党内法规都要求领导干部必须具有共产主义远大理想和中国特色社会主义坚定信念,在社会主义建设中艰苦创业,树立正确政绩观,做出经得起实践、人民、历史检验的实绩。对党员干部来讲,是有坚定理想信念,还是满脑子功利私欲,决定着一个人的思想境界和行为举止。党员干部有了坚定理想信念,才能经得住各种考验,走得稳、走得远;没有理想信念,或者理想信念不坚定,就经不起风吹浪打,关键时刻就会私心杂念丛生,甚至临阵脱逃。习近平总书记强调:“理想信念是共产党人精神上的‘钙’,共产党人如果没有理想信念,精神上就会‘缺钙’,就会得‘软骨病’,必然导致政治上变质、经济上贪婪、道德上堕落、生活上腐化”^⑬;“现实生活中,一些党员、干部精神空虚、意志消沉、心为物役,信奉金钱至上、名利至上、享乐至上,少数人更是把党和人民赋予的权力作为谋取私利的手段,堕入腐败深渊,说到底都是理想信念动摇所致”^⑭。

在权力观上,有的领导干部头脑中存在着十分错误的观念。有的认为权力是靠个人奋斗得来的,是辛辛苦苦几十年熬出来的;有的认为权力是千方百计拉关系、找靠山弄来的;有的则更直白,认为权力是花钱买来的,过期作废,不用白不用。在这样的权力观支配下,怎么可能不出问题?全心全意为人民服务是我们党的根本宗旨。各级领导干部必须坚定理想信念,筑牢初心使命,牢固树立正确权力观,保持高尚精神追求,敬畏人民、敬畏组织、敬畏法纪,做到公正用权、依法用权、为民用权、廉洁用权,永葆共产党人拒腐蚀、永不沾的政治本色。必须慎独慎初慎微慎欲,培养和强化自我约束、自我控制的意识和能力,不断净化社交圈、生活圈、朋友圈,培养健康情趣,崇尚简朴生活,始终不放纵、不越轨、不逾矩,增强拒腐防变的免疫力。必须带头依法办事,带头遵守法律,不要去行使依法不该由自己行使的权力,也不要干预依法自己不能干预的事情,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法,做到法律面前不为私心所扰、不为人情所困、不为关系所累、不为利益所惑。

^⑬ 习近平:《努力成为可堪大用能担重任的栋梁之才》,载《求是》2022年第3期,第4页。

^⑭ 前注^⑬,习近平文,第5页。

四是创造性提出要发挥领导干部在依法治国和以德治国中的关键作用。领导干部既应该做全面依法治国的重要组织者、推动者,也应该做道德建设的积极倡导者、示范者。领导干部要努力成为全社会的道德楷模,带头践行社会主义核心价值观,讲党性、重品行、作表率,带头注重家庭、家教、家风,保持共产党人的高尚品格和廉洁操守,以实际行动带动全社会崇德向善、尊法守法

法安天下,德润人心。中国特色社会主义法治道路的一个鲜明特点,就是坚持依法治国和以德治国相结合,强调法治和德治两手抓、两手都要硬。^⑮在推进依法治国过程中,必须大力弘扬社会主义核心价值观,弘扬中华传统美德,培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德,提高全民族思想道德水平,为依法治国创造良好人文环境。党的十八大之后,以习近平同志为核心的党中央着眼于以优良党风带动民风社风,发挥优秀党员、干部、道德模范的作用,把家风建设作为领导干部作风建设重要内容,弘扬真善美、抑制假恶丑,营造崇德向善、见贤思齐的社会氛围,推动社会风气明显好转。

以德修身、以德立威、以德服众,是干部成长成才的重要因素。领导干部要既讲法治又讲德治,重视发挥道德教化作用,把法律和道德的力量、法治和德治的功能紧密结合起来,把自律和他律紧密结合起来,引导全社会积极培育和践行社会主义核心价值观,树立良好道德风尚。领导干部必须明大德、守公德、严私德,做廉洁自律、廉洁用权、廉洁齐家的模范。领导干部的家风,不仅关系自己的家庭,而且关系党风政风。从近年来查处的腐败案件看,家风败坏往往是领导干部走向严重违纪违法的重要原因。不少领导干部不仅在前台大搞权钱交易,还纵容家属在幕后收钱敛财,子女等也利用父母影响经商谋利、大发不义之财。有的将自己从政多年积累的“人脉”和“面子”,用在为子女非法牟利上,其危害不可低估。^⑯古人说:“将教天下,必定其家,必正其身。”“莫用三爷,废职亡家。”“心术不可得罪于天地,言行要留好样与儿孙。”党员、干部特别是领导干部必须清白做人、勤俭齐家、干净做事、廉洁从政,管好自己和家人,涵养新时代共产党人的良好家风。

五是创造性提出高级干部做尊法学法守法用法的模范,是实现全面推进依法治国目标和任务的关键所在。全面从严治党、推进反腐败斗争,必须从领导干部特别是高级干部严起。职位越高、权力越大,就越要有敬畏之心、越要严于律己,越要以坚强党性和高尚品格,为全党带好头、作表率。法治之下,任何人都不能心存侥幸,都不能指望法外施恩,没有免罪的“丹书铁券”,也没有“铁帽子王”

我们党历来重视抓好党的高级干部的思想建设和作风建设,发挥高级干部的示范带头作用。加强和规范党内政治生活,加强党内监督,必须从领导干部特别是高级干部做起。这是由领导干部特别是高级干部执掌重要权力的特殊地位所决定的,也是由领导干

^⑮ 参见习近平:《坚持依法治国和以德治国相结合》(2016年12月9日),载前注②,习近平书,第166页。

^⑯ 参见习近平:《在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话》(2016年1月12日),载《人民日报》2016年5月3日,第2版。

部特别是高级干部发挥示范作用的特殊职责所要求的。高级干部一旦犯错误,造成的危害大,对党的形象和威信损害大。必须提高党员干部法治思维和依法办事能力,高级干部尤其要以身作则、以上率下。^{①⑦}各级领导干部特别是高级干部必须从自身做起,给下级带好头,做遵纪守法的模范。

高级干部必须以身作则、率先垂范,凡是要求党员、干部做到的自己必须首先做到,凡是要求党员、干部不做的自己必须首先不做。必须以上率下,从各地区各部门党委(党组)做起,从高级干部做起,对党绝对忠诚,模范遵守党章,严格按党的制度和规矩办事,夙兴夜寐为党和人民工作,任何时候都不搞特权,都不破坏党的制度和规矩。各级领导干部特别是高级干部必须从自身做起,廉洁用权,做遵纪守法的模范,同时要坚持原则、敢抓敢管,立“明规矩”、破“潜规则”,通过体制机制改革和制度创新促进政治生态不断改善。必须管好自身,还要管好家人亲戚、管好身边人身边事、管好主管分管领域风气,在营造风清气正的政治生态、形成清清爽爽的同志关系和规规矩矩的上下级关系、坚持亲清政商关系、营造向上向善的社会环境等方面带好头、尽好责。

六是创造性提出政法干警要把法治精神当作主心骨,做知法、懂法、守法、护法的执法者,站稳脚跟,挺直脊梁,只服从事实,只服从法律,一是一、二是二,不偏不倚,不枉不纵,铁面无私,秉公执法。要按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求,努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的政法队伍,确保绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠

我们有三百多万政法干警,政法战线领导干部人数很多。政法机关是老百姓平常打交道比较多的部门,是群众看党风政风的一面镜子。促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。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。如果不努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,人民群众就不会相信政法机关,从而也不会相信党和政府。法律本来应该具有定分止争的功能,司法审判本来应该具有终局性的作用,如果司法不公、人心不服,这些功能就难以实现。习近平总书记曾引用英国哲学家培根的一段话:“一次不公正的审判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流,而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”这其中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力,社会公正就会受到普遍质疑,社会和谐稳定就难以保障。

做到严格执法、公正司法,就要信仰法治、坚守法治。“法不阿贵,绳不挠曲。”这就是法治精神的真谛。如果不信仰法治,没有坚守法治的定力,面对权势、金钱、人情、关系,是抵不住诱惑、抗不住干扰的。^{①⑧}任何国家任何制度都不可能把执法司法人员与社会完

^{①⑦} 参见习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第118页。

^{①⑧} 参见习近平:《严格执法,公正司法》(2014年1月7日),载前注②,习近平书,第47页。

全隔离开来,对执法司法的干扰在一定程度上讲是客观存在的,关键是遇到这种情况时要坚守法治不动摇,要能排除各种干扰。执法人员必须忠于法律、捍卫法律,严格执法、敢于担当。司法人员必须信仰法律、坚守法治,端稳天平、握牢法槌,铁面无私、秉公司法。

做到严格执法、公正司法,还要着力解决领导机关和领导干部违法违规干预问题。这是导致执法不公、司法腐败的一个顽瘴痼疾。要健全违反法定程序干预司法的登记备案通报制度和责任追究制度,对违反法定程序干预政法机关执法办案的,一律给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,一律依法追究刑事责任。

七是创造性提出对领导干部的法治素养,从其踏入干部队伍的那一天起就要开始抓,教育引导他们把法治的第一粒扣子扣好。要加强年轻干部教育管理监督,教育引导年轻干部成为党和人民忠诚可靠的干部

实现中华民族伟大复兴,坚持和发展中国特色社会主义,关键在党,关键在人,归根到底在培养造就一代又一代可靠接班人。这是党和国家事业发展的百年大计。要建设一支忠实贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、符合新时期好干部标准、忠诚干净担当、数量充足、充满活力的高素质专业化年轻干部队伍。习近平总书记指出:“我看了一个材料,反映一些年轻干部‘前脚刚踏上仕途,后脚就走入歧途’,刚成为单位骨干或走上领导岗位就陷入贪腐,不是晚节不保,而是早节就没保住。大家要引以为戒,时刻绷紧纪律规矩这根弦。”^{①⑨}我们党培养一名干部不容易,如果干部把不住自己,走上违纪违法的邪路,那就辜负了党的培养和信任了。

干部成长是有规律的,年轻干部从参加工作到走向成熟,成长为党和国家的中高级领导干部,需要经过必要的台阶、递进式的历练和培养。习近平总书记强调:“当共产党的干部,对个人的名誉、地位、利益要看得淡、放得下,不能搞‘千里来当官,只为吃和穿’那一套,那是不会有什么出息的!”^{②⑩}必须教育引导干部一开始就想明白当干部为什么、在岗位干什么,走好从政第一步。必须从严从实加强教育管理监督,引导年轻干部对党忠诚老实,坚定理想信念,牢记初心使命,正确对待权力,扣好廉洁从政的“第一粒扣子”。年轻干部必须牢记清廉是福、贪欲是祸的道理,经常对照党的理论和路线方针政策、对照党章党规党纪、对照初心使命,看清一些事情该不该做、能不能干,时刻自重自省,严守纪法规矩。

三、关于“用制度保证领导干部发挥‘关键少数’作用”的若干原创性贡献

习近平法治思想科学指明了领导干部做尊法学法守法用法的模范,要靠自觉,也要靠制度保证,强调健全党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人的职责,把法治素

^{①⑨} 前注^{①③},习近平文,第13页。

^{②⑩} 前注^{①③},习近平文,第14-15页。

养和依法履职情况纳入考核评价干部的重要内容,推动各级领导干部自觉担当领导责任和示范责任,确保领导干部发挥“关键少数”作用、形成“头雁效应”。

一是创造性提出党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责,这是推进法治建设的重要组织保证。党政主要负责人要亲力亲为,不能当甩手掌柜,要加强和改进对法治建设的领导,统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,每年都确定重点任务,明确完成时间,做到年初有分工、年中有督察、年末有考核,全年有台账

党政主要负责人应当切实履行依法治国重要组织者、推动者和实践者的职责,加强和改进对法治建设的领导,坚持权责一致,坚持以身作则、以上率下,自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险,对法治建设重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办,把本地区各项工作纳入法治化轨道。党委主要负责人在推进法治建设中应当充分发挥党委在推进本地区法治建设中的领导核心作用,定期听取有关工作汇报,及时研究解决有关重大问题,将法治建设纳入地区发展总体规划和年度工作计划,与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩。政府主要负责人在推进法治建设中应当加强对本地区法治政府建设的组织领导,制定工作规划和年度工作计划,及时研究解决法治政府建设有关重大问题,为推进法治建设提供保障、创造条件。

各级领导干部必须把责任担起来,不搞花架子、做表面文章,不能一年开一两次会、讲一两次话了事。党政主要负责人应当将履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容,上级党委应当对下级党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况开展定期检查、专项督查,并纳入政绩考核指标体系,作为考察使用干部、推进干部能上能下的重要依据。对不认真履行第一责任人职责的党政主要负责人,上级党委要及时告诫和约谈,严肃批评。对一个地方、一个部门接二连三发生重大违法案件、造成严重社会后果的,必须严肃问责、依法追究。^{②①}

二是创造性提出对各级领导干部,不管什么人,不管涉及谁,只要违反法律就要依法追究,绝不允许出现执法和司法的“空挡”。党纪国法不能成为“橡皮泥”、“稻草人”,无论是因为“法盲”导致违纪违法,还是故意违规违法,都要受到追究

在法治国家,任何人都没有法律之外的绝对权力,决不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。《诗经》中说“战战兢兢,如临深渊,如履薄冰”,就是说官当得越大,就越要谨慎,古往今来都是如此。明代冯梦龙在《警世通言》中说:“人心似铁,官法如炉。”意思是任人心中冷酷如铁,终扛不住法律的熔炉。党内决不允许有不受党纪国法约束、甚至凌驾于党章和党组织之上的特殊党员。

纲纪不彰,党将不党,国将不国。必须坚持依法治国、依法执政、依法行政,任何人都不得违背党中央的大政方针、搞“独立王国”、自行其是,任何人都不得把党的政治纪律

^{②①} 参见前注^⑤,习近平文,第142页。

和政治规矩当儿戏、胡作非为,任何人都不得凌驾于国家法律之上、徇私枉法,任何人都不得把司法权力作为私器牟取私利、满足私欲。^②领导干部必须时刻把法律的戒尺、纪律的戒尺、制度的戒尺、规矩的戒尺、道德的戒尺牢记于心,把宪法精神、公权属性、公私界限牢记于心,做到心有所戒、行有所止,守住底线、不踩红线、不碰高压线。党纪国法的红线不能逾越。对违规违纪、破坏法规制度踩“红线”、越“底线”、闯“雷区”的,坚决严肃查处,不以权势大而破规,不以问题小而姑息,不以违者众而放任,不留“暗门”,不开“天窗”,坚决防止“破窗效应”。

三是创造性提出把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容,在相同条件下,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。如果我们不是把严守党纪、严守国法的干部用起来,而是把目无法纪、胆大妄为、飞扬跋扈的干部用起来,那就必然会造成“劣币驱逐良币”现象

治国之要,首在用人。用人导向最重要、最根本、也最管用。我们党历来高度重视选贤任能,始终把选人用人作为关系党和人民事业的关键性、根本性问题来抓。我们党选拔任用干部的标准就是德才兼备,而法治观念、法治素养是干部德才的重要内容。必须把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要依据。必须使广大干部不断警醒起来,彻底改变少数人过去那种胆大妄为、无法无天的领导方式、用权方式和行为方式。^③

一个干部能力有高低,但在遵纪守法上必须过硬,这个不能有差别。一个人纵有天大的本事,如果没有很强的法治意识、不守规矩,也不能当领导干部,这个关首先必须把住。^④必须发挥考核的指挥棒作用、选拔任用的导向作用,把法治素养和依法履职情况纳入考核评价干部的重要内容,让尊法学法守法用法成为领导干部自觉行为和必备素质。法治观念淡薄,不依法办事,不按法定程序决策,或者依法应当及时作出决策但久拖不决,造成不良影响和后果的,应当对有关领导干部实行问责。

四是创造性提出深化国家监察体制改革,组建各级监察委员会,目的是加强党对反腐败工作的统一领导,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。纪检监察机关不是天然的保险箱,监察权是把双刃剑,也要关进制度的笼子,自觉接受党和人民监督,行使权力必须十分谨慎,严格依纪依法

深化国家监察体制改革的初心,就是要把增强对公权力和公职人员的监督全覆盖、有效性作为着力点,推进公权力运行法治化,消除权力监督的真空地带,压缩权力行使的任性空间,建立完善的监督管理机制、有效的权力制约机制、严肃的责任追究机制。这项改革是事关全局的重大政治体制改革,具有鲜明的中国特色,展现了我们党自我革命的勇气和担当,意义重大而深远。各级监察委员会是行使国家监察职能的专责机关,依

^② 参见前注⑪,习近平文,第119页。

^③ 参见习近平:《切实尊崇宪法,严格实施宪法》(2018年1月19日),载前注②,习近平书,第208页。

^④ 参见前注⑤,习近平文,第137页。

法对所有行使公权力的公职人员进行监察,调查职务违法和职务犯罪,开展廉政建设和反腐败工作,维护宪法和法律的尊严。经过一段时间努力,国家监察体制改革已经显示出多方面成效。通过体制机制创新,我们把行政监察部门、预防腐败机构和检察机关反腐败相关职责进行整合,解决了过去监察范围过窄、反腐败力量分散、纪法衔接不畅等问题,优化了反腐败资源配置,实现了党内监督和国家监察、依规治党和依法治国有机统一。我们把所有行使公权力人员纳入统一监督的范围,解决了过去党内监督和国家监察不同步、部分行使公权力人员处于监督之外的问题,实现了对公权力监督和反腐败的全覆盖、无死角。

执纪者必先守纪,律人者必先律己。纪检监察机关要主动应对反腐败斗争新形势新挑战,深化对管党治党规律、反腐败斗争规律的认识,不断提高工作能力和水平,主动接受党内和社会各方面的监督,以自我革命精神坚决防止“灯下黑”。^⑤要在强化自我监督、自我约束上作表率,牢固树立法治意识、程序意识、证据意识,严格按照权限、规则、程序开展工作。广大纪检监察干部要做党和人民的忠诚卫士,坚定理想信念,提高政治能力,加强自我约束,不断增强专业能力,强化纪法思维特别是程序意识,主动接受组织监督,在遵纪守法、严于律己上作表率,确保党和人民赋予的权力不被滥用、惩恶扬善的利剑永不蒙尘。

五是创造性提出反腐败斗争关系民心这个最大的政治,是一场输不起也决不能输的重大政治斗争。坚定不移“打虎”、“拍蝇”、“猎狐”,坚持以零容忍态度惩治腐败,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。坚持党纪国法面前没有例外,不管涉及到谁,都要一查到底,决不姑息

勇于自我革命是党百年奋斗培育的鲜明品格。习近平总书记指出:“我们党历史这么长、规模这么大、执政这么久,如何跳出治乱兴衰的历史周期率?毛泽东同志在延安的窑洞里给出了第一个答案,这就是‘只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈’。经过百年奋斗特别是党的十八大以来新的实践,我们党又给出了第二个答案,这就是自我革命。”^⑥进入新时代,以习近平同志为核心的党中央把全面从严治党纳入“四个全面”战略布局,以前所未有的勇气和定力推进党风廉政建设和反腐败斗争,刹住了一些多年未刹住的歪风邪气,解决了许多长期没有解决的顽瘴痼疾,清除了党、国家、军队内部存在的严重隐患,管党治党宽松软状况得到根本扭转,探索出依靠党的自我革命跳出历史周期率的成功路径,反腐败斗争取得了压倒性胜利并全面巩固,全面从严治党取得了历史性、开创性成就,产生了全方位、深层次影响。党通过前所未有的反腐倡廉斗争,赢得了保持同人民群众的血肉联系、人民衷心拥护的历史主动,赢得了全党高度团结统一、走在

^⑤ 参见《习近平在中共中央政治局第四十次集体学习时强调 提高一体推进“三不腐”能力和水平 全面打赢反腐败斗争攻坚战持久战》,载《人民日报》2022年6月19日,第1版。

^⑥ 习近平:《以史为鉴、开创未来 埋头苦干、勇毅前行》,载《求是》2022年第1期,第13页。

时代前列、带领人民实现中华民族伟大复兴的历史主动。^{②⑦}

我们党作为百年大党,要永葆先进性和纯洁性、永葆生机活力,必须一刻不停推进党风廉政建设和反腐败斗争。习近平总书记指出:“人民把权力交给我们,我们就必须以身许党许国、报党报国,该做的事就要做,该得罪的人就得得罪。不得罪腐败分子,就必然会辜负党、得罪人民。是怕得罪成百上千的腐败分子,还是怕得罪十三亿人民?不得罪成百上千的腐败分子,就要得罪十三亿人民。这是一笔再明白不过的政治账、人心向背的账!”^{②⑧}腐败是党内各种不良因素长期积累、持续发酵的体现,反腐败就是同各种弱化党的先进性、损害党的纯洁性的病原体作斗争。这种斗争极其复杂、极其艰难,容不得丝毫退让妥协,必须始终保持正视问题的勇气和刀刃向内的坚定,坚决割除毒瘤、清除毒源、肃清流毒,以党永不变质确保红色江山永不变色。从严治党,关键是要抓住领导干部这个“关键少数”,从严管好各级领导干部。各级领导干部特别是主要负责同志必须切实担负起管党治党政治责任,始终保持“赶考”的清醒,保持对“腐蚀”、“围猎”的警觉,把严的主基调长期坚持下去,以系统施治、标本兼治的理念正风肃纪反腐,不断增强党自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,跳出治乱兴衰的历史周期率,引领和保障中国特色社会主义巍巍巨轮行稳致远。

正风反腐,涓流莫轻。坚定不移惩治腐败,是我们党有力量的表现,也是全党同志和广大群众的共同愿望。不管是“老虎”还是“苍蝇”,无论是“大腐败”还是“微腐败”,都在坚决纠治之列。对违法问题、害群之马,一定要依法处置、以儆效尤。党的十八大以来,法院依法审理周永康、郭伯雄、孙政才、令计划、苏荣等重大职务犯罪案件,在白恩培案中首次依法适用终身监禁,对赵正永判处死缓、终身监禁,对赖小民判处并执行死刑,彰显了党中央惩治腐败的坚强决心。2021年,各级法院审结贪污贿赂、渎职等案件2.3万件2.7万人;中央纪委国家监委立案审查调查中管干部63人,全国纪检监察机关共立案63.1万件,处分62.7万人,坚决查处重大腐败案件,严肃查处孙力军等人的政治团伙案。2022年3月,傅政华因严重违反党的政治纪律和政治规矩、组织纪律、廉洁纪律和生活纪律,参加孙力军政治团伙,拉帮结派,结党营私等,被开除党籍、开除公职。我们党严肃查处一些党员干部包括高级干部严重违纪问题的坚强决心和鲜明态度,向全党全社会表明,我们所说的不论什么人,不论其职务多高,只要触犯了党纪国法,都要受到严肃追究和严厉惩处,决不是一句空话。不论谁在党纪国法上出问题,党纪国法决不饶恕。

党的群团工作是党的一项重要的工作。群团干部是党的干部队伍的重要组成部分。中国法学会是中国共产党领导的人民团体,是法学界、法律界的全国性群众团体、学术团体和政法战线的重要组成部分。广大法学会干部要深刻领会“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,深入学习研究宣传阐

^{②⑦} 参见前注^{②⑤},《习近平在中共中央政治局第四十次集体学习时强调 提高一体推进“三不腐”能力和水平 全面打赢反腐败斗争攻坚战持久战》。

^{②⑧} 前注^{②⑥},习近平文,第368页。

释习近平法治思想原创性贡献,推动习近平法治思想学习研究宣传贯彻不断取得新进展新成果。要加强思想道德修养,坚定理想信念,严格要求自己,自觉践行社会主义核心价值观,带头尊法学法守法用法,慎始慎初、慎微慎独,把好权力关、金钱关、美色关,做到心有所畏、言有所戒、行有所止。要自觉做中国特色社会主义法治道路的践行者、社会主义法治国家的建设者、中国特色社会主义法治理论的发展者、德才兼备的社会主义法治人才的培养者,在全面依法治国新征程中展现新担当、实现新作为,以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

Abstract: Leading officials specifically exercise the Party's ruling power and the state's legislative, administrative, supervisory, and judicial powers. They are important organizers, promoters, and practitioners of overall law-based governance, and the key to overall law-based governance. Focusing on 'upholding the oversight over leading officials, the key few', Xi Jinping Thought on the Rule of Law puts forward a series of original and epochal concepts, judgments, categories and theories, making major original contributions to the development of Marxist theory of the rule of law, and clarifying political requirements and establishing codes of conduct for better playing the role of leading officials as the 'key few' in the construction of the rule of law. On the basis of thoroughly studying and carefully sorting out General Secretary *Xi Jinping's* important speeches, this article expounds the original contributions of Xi Jinping Thought on the Rule of Law on 'upholding the oversight over leading officials, the key few' from three aspects: leading officials are the key to overall law-based governance, leading officials should be models of respecting, studying, observing, and applying the law, and applying systems to ensure that leading officials play the role of key few.

(责任编辑: 强梅梅)