

## 汪永清：推进多层次多领域依法治理

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出推进法治社会建设的重大任务，强调推进多层次多领域依法治理，提高社会治理法治化水平。我们要深入学习领会全会精神，扎实推进多层次多领域依法治理，为推进法治社会建设、加快建设社会主义法治国家奠定坚实基础。

### 推进多层次多领域依法治理的重要意义

依法治理，就是运用法治方式进行社会治理。《决定》提出推进多层次多领域依法治理，是对多年来我国依法治理经验的总结，反映了我们党对社会治理和依法治国规律性认识的深化。

推进多层次多领域依法治理是创新社会治理、推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的十八届三中全会从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高度，作出创新社会治理体制的战略部署。法治是国家治理最基本的形式，社会治理是国家治理的重要内容。习近平同志指出，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现；法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。运用法律调节社会关系、维护社会秩序、规范人的行为，是依法治理的基本内容，也是古今中外历史反复证明了的有效方法。深入推进多层次多领域依法治理，在法治轨道上维护社会正常秩序、解决各种社会问题、协调各种社会利益关系、推动各项社会事业发展，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。

推进多层次多领域依法治理是全面推进依法治国、加快法治社会建设的必然要求。《决定》提出推进法治社会建设的明确要求。法治社会的重要特征是法律成为社会的基本准则，整个社会按照法律规范运行。随着我国经济社会快速发展，我国社会呈现社会层次立体化、社会主体多样化、社会利益差别化、社会矛盾复杂化的新格局，法治愈加成为加强社会治理、实现社会善治的必然选择。深入推进多层次多领域依法治理，用法律上的事实判断是非、用权利义务关系衡量对错，不同层次不同领域社会关系得到规范协调，社会主体能够依法理性表达诉求，社

会矛盾纠纷能够依法按程序公正解决，对于推动建设全社会忠于、遵守、维护和运用宪法法律的法治社会，具有重要意义。

推进多层次多领域依法治理是维护社会和谐稳定、实现国家长治久安的必然要求。稳定是改革发展的基础和前提。当前，我国社会大局是稳定的，但维护社会和谐稳定任务仍然艰巨繁重。法治具有稳定性、连续性和权威性，对于维护社会和谐稳定具有基础性、长久性作用。习近平同志深刻指出，和谐社会本质上是法治社会。深入推进多层次多领域依法治理，把社会治理纳入法治化轨道，强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，推动形成行止有法、办事依法、遇事找法、解决问题靠法的良好社会氛围，对于维护社会和谐稳定、实现国家长治久安具有重要意义。

### **推进多层次多领域依法治理的主要任务**

实现良好的社会治理，最重要的是要根据我国宪法法律确立的基本原则和基本制度，政府、基层群众自治组织、人民团体、社会组织和企业之间职责明确、合作共事，共同处理社会公共事务，实现公平与效率的统一、自由与秩序的统一。《决定》在全面总结地方、部门和行业依法治理实践的基础上，对推进多层次多领域依法治理作出全面部署。

深化基层组织和部门、行业依法治理。基层组织和部门、行业是社会的重要组成部分，在社会治理中具有重要地位。要按照《决定》要求，深入推进基层组织和部门、行业等多领域依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。要深化基层组织依法治理。习近平同志指出，社会治理的重心必须落实到城乡社区，社区服务和管理的能力强了，社会治理的基础也就实了。要深入贯彻村民委员会组织法、城市居民委员会组织法等基层群众自治法律法规，健全完善村（居）群众组织，推进村民委员会、居民委员会依照法律和章程自主管理村（居）事务，使广大基层群众在自我管理、自我服务中增强法治意识和权利义务观念，提高依法管理社会事务的意识和能力。要深入推进部门行业依法治理。各级政府部门担负着社会管理职能，许多部门还具有行政执法权；各行业同经济社会发展和人民生活密切相关。要大力推动各级政府部门和各行业普遍开展依法治理，实现依法治理对部门行业的全面覆盖，促进各级政府部门依法行政、严格执法，社会各行业依法办事、诚信尽责。要积极推动多层次的地方和区域依法治理，在省、

市、县、乡各个层面上推进社会治理法治化，不断提高国家和社会治理法治化水平。

发挥社会规范在社会治理中的积极作用。法治是法律之治、规则之治。依法治理是依据完备的法律法规和制度规范体系所进行的社会治理。在社会治理规则体系中，法律法规居于基础性地位，我们日常所说的依法治理，主要就是依据法律法规进行社会治理。同时，现代社会纷繁复杂，社会治理规则体系是由不同类别、不同层级、不同效力的社会规范构成的集合体，除国家法律法规外，市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等多种形式的社会规范，对其效力所及的组织和成员个人具有重要的规范、指引和约束作用，也是治理社会公共事务的重要依据和遵循。要制定完善市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程，推动形成多层次、多样化的社会治理规则体系，把那些可以通过社会成员契约合意自我规范或解决的问题交由社会规范或契约解决。要引导和支持城乡社区基层组织、行业和社会团体通过规约章程自我约束、自我管理，规范成员行为，依法维护成员合法权益。同时，要加强对市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范制订和实施情况的审查监督，确保这些社会规范不违反法律规定，符合社会主义法治原则和精神。

深入开展多层次多形式法治创建活动。我国社会主体数量众多，乡镇4万多个，建制村（居）80多万个，登记企事业法人1000余万家。这些基本社会单元的法治化程度，直接决定整个社会的法治化水平。要把法律规定和法治原则、法治精神体现在、落实到各类社会主体的活动之中，最大限度地实现依法治理的社会参与。要立足实际、突出特色开展法治创建。根据不同类型社会主体的性质、功能和特点，制定符合实际、特色鲜明的法治创建目标和实施方案，分类指导、务求实效。通过开展法治创建活动，使参与社会治理的所有主体都能明白自身的法定权力和责任、权利和义务，成为自觉遵守法律、善于运用法律的有作为的治理力量。对于行政区域，要着眼于法律全面实施，推进区域社会治理的制度化、法治化，规范公共权力行使，保障公民权利；对于市场主体，要着眼于建立现代企业制度，完善法人治理结构，促进依法经营、重信守诺；对于村（居）基层组织，要着眼于推进基层民主法治建设，完善村（居）民自治制度和机制，促进民主管理、依法自治；对于社会组织，要着眼于规范行为、激发活力，完善内部治理机制、强化自律功能。要探索建立科学完备的法治创建指标体系。根据社会主

体的类型和特点，科学确定衡量社会主体法治创建效果的代表性要素，分类研究制定法治创建指标体系和法治创建效果评估体系，对社会主体法治化程度进行量化评估，指导和推动法治创建活动深入发展。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。人民团体是党领导下的群众组织，是党联系人民群众的桥梁和纽带，在法治社会建设中肩负重要责任。要在党的领导下，教育和组织团体成员和所联系群众依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式参与管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。要发挥各自组织特点和优势，建立制度化管道、完善工作机制，积极开展法治宣传教育，依法维护团体成员和人民群众合法权益。市场经济条件下，社会组织是政府与市场之间、政府与社会之间、政府与公民之间的桥梁和纽带，是社会治理的重要主体。改革开放以来，我国社会组织发展迅速，但总的看，还存在数量不足、覆盖不广、监管不完善、作用发挥不充分等问题。要按照《决定》要求，引导和支持社会组织参与依法治理，发挥社会组织在法治社会建设中的积极作用。要建立健全社会组织发挥作用的机制和制度化渠道。创新社会组织培养扶持机制，建立健全政府购买服务机制，把适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项交由社会组织承担。引导社会组织发挥专业优势、开展志愿服务，构建制度化服务平台。鼓励支持社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪。要大力培育发展行业协会商会类社会组织。进一步推进政社分开，加快行业协会商会与行政机关脱钩步伐，使之真正成为组织健全、制度完善、权责明确、运行规范的社会主体，发挥行业自律和专业服务功能，为会员和社会公众提供方便快捷的专业化服务，规范和促进行业健康有序发展。要切实加强对社会组织的监督管理。完善社会组织管理相关法律法规，构建法律规制、政府监管、社会监督有机结合的监管体系，完善社会组织内部治理结构，提高自我管理、自我约束能力，确保社会组织有序发展、规范运行。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

深入推进社会治安综合治理。加强社会治安综合治理，是解决我国社会治安问题的根本途径。要始终坚持打防结合、预防为主、专群结合、依靠群众的工作方针，深入推进社会治安综合治理，努力建设平安中国，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。要依法严厉打击严重刑事犯罪，保障人民生命财产安全。要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。要完善立体化社会治安防控体系。着力构建党政主导、综治协调、部门负责、社会协同、全民参与的立体化社会治安防控体系建设格局，健全以源头防控、动态防控、重点防控、科技防控、网格防控、区域防控和网络防控为主要内容的立体化社会治安防控网，有效防范化解管控影响社会安定的问题。深入开展基层平安创建活动，深化社会治安重点地区排查整治。坚持最严格的安全生产制度，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。完善对严重精神障碍患者等特殊人群的救治管理机制，切实解决影响平安的突出问题，增强人民群众安全感。要加强互联网管理。依法治理网络空间，健全信息网络管理体系，全面推行网络实名登记制度，推动落实网络运营、服务主体法定义务，推进网络空间诚信体系建设，营造健康向上的网络环境。加强信息网络安全管理基础性制度建设，依法打击整治网络违法犯罪，全力维护网络社会安全。

### **推进多层次多领域依法治理的基本要求**

多层次多领域依法治理是法治社会建设的重要内容，是创新社会治理、实现社会善治的必由之路。在推进过程中，要切实把握以下几个方面。

坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。习近平同志深刻指出，社会治理是一门科学，治理与管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。坚持系统治理，就是要自觉把社会治理置于经济社会发展全局中来思考，放到推进国家治理体系和治理能力现代化的大局中来谋划，放到法治中国建设的战略布局中来推进。坚持依法治理，就是要善于用法治精神引领社会治理，用法治思维谋划社会治理，用法治方式破解社会治理难题，把社会治理纳入法治轨道。坚持综合治理，就是要健全落实综合治理领导责任制，坚持发挥党委领导核心作用、政府主导作用，发挥相关部门职能作用、社会各方面协同作用、广大群众主体作用，形成社会治理整体合力。坚持源头治理，就是要坚持标本兼治、重在治本，推动社会治理向前端、向基层延伸，从源头和基础上解决影响社会和谐稳定的深层次问题。

坚持人民主体地位。人民是国家的主人，是社会的主体，也是推进依法治理、建设法治社会的主体。要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，紧紧依靠人民推进社会治理，充分调动人民群众参与依法治理的积极性，克服只

讲“官”治、不讲“民”治的偏失，形成依法治理依靠人民、依法治理为了人民、依法治理成效造福于人民的良好局面。

坚持运用法治思维和法治方式。习近平同志多次强调，各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式能力，在法治轨道上推进各项工作。要把法治要求落实到社会治理各层次、各领域，发挥好法治对社会治理的引领、规范和保障作用。要坚持用法治思维和法治方式预防化解矛盾，引导和支持人们依法理性表达诉求、依法律按程序维护权益。各级领导干部要自觉带头守法，善于运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题，有效实施社会治理。

坚持党委领导、政府主导与调动社会积极性相结合。提升社会治理能力，关键在于创新社会治理体制，构建党委领导、政府主导、社会各方面有效参与的共治格局，确保社会既充满活力又和谐有序。要始终坚持党的领导，加强各级党委对各类社会主体依法治理的组织领导，确保依法治理沿着中国特色社会主义法治道路健康发展。各级政府要带头依法行政、严格执法，发挥示范带动作用，加强对各类社会主体依法治理活动的指导和监督，推动多层次多领域依法治理广泛深入开展。要尊重各类社会主体的依法治理主体地位，尊重基层和群众的首创精神，努力形成党政善治、社会共治、基层自治的良好局面。

《人民日报》（2014年12月11日 07版）