

【习近平新时代中国特色社会主义思想研究】

# 坚持抓住“关键少数”的法理底蕴与实践导向

王新清 高林

**摘要:**习近平法治思想明确了领导干部这个“关键少数”在全面推进依法治国中肩负的重要责任和时代使命,深刻阐述新时代加强公权力监督的重要意义,形成了依法治国坚持抓住“关键少数”的重要论断。深入学习、研究并在实践中贯彻落实这个论断,需要厘清“关键少数”的范围,了解“抓住”“坚持”的基本内涵,明确其理论基础、法律文化底蕴和实践导向。革命法律权威论和社会公仆思想、人民监督政府打破历史周期律等思想是坚持抓住“关键少数”的理论基础。抓住“关键少数”论断既是马克思主义法治理论中国化的最新成果,也是对世界法治理论的创新性发展,更是对中国优秀传统治国文化的创造性转化,具有深厚的法律文化底蕴。“关键少数”在我国法治建设中已经发挥了关键作用、当前领导干部推进依法治国的本领有待提高、滥用职权等违法犯罪现象仍然为数不少,是抓住“关键少数”论断的实践依据。发挥好领导干部在依法治国中的关键作用、防止“关键少数”滥用权力破坏法治,是抓住“关键少数”论断两个基本的实践导向。

**关键词:**习近平法治思想;关键少数;法治建设;权力监督

**中图分类号:**D60

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2022)07-0001-12

## 绪论:重要的论断,深奥的哲理

2020年11月,在北京召开的具有重要里程碑意义的中央全面依法治国会议,正式确立了习近平法治思想。习近平法治思想是马克思主义法治理论中国化的最新成果,是实现全面依法治国的行动指南。习近平总书记在这次会议上指出,在当前和今后一个时期,要重点抓好十一项工作。讲话就这十一项工作所做的深刻论述,构成习近平法治思想的核心要义。习近平总书记要求领导干部坚决贯彻落实党中央关于全面推进依法治国的重大决策部署,率先尊崇法治、敬畏法律,运用法治思维深化改革,运用法治方式化解矛盾,提高维护稳定、防范风险的能力,做尊法、学法、守法、用法的模范。

抓住领导干部这个“关键少数”,是党的十八大以来以习近平同志为核心的党中央治国理政的重要思想。党接连开展的群众路线教育、“三严三实”教

育、“两学一做”教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育和党史学习教育,都是以县处级以上党员领导干部为重点的。党的十八大以来采取的一系列从严治党、反腐倡廉措施,也是坚持抓住领导干部这个“关键少数”。坚持抓住“关键少数”,是习近平总书记在论述“全面推进依法治国”时多次强调的一个重要命题。2012年12月,在首都各界纪念现行宪法公布实施三十周年大会上,习近平总书记强调:“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和水平,不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。”<sup>[1]15</sup>2014年12月,在党的十八届四中全会第二次全体会议上,习近平总书记指出:“各级领导干部在推进依法治国进程中肩负重要责任”,“必须抓住领导干部这个‘关键少数’,首先解决好思想观念问题。”<sup>[1]108</sup>2015年2月,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,习近平总书记

收稿日期:2022-07-01

作者简介:王新清,男,中国社会科学院大学、中国人民大学教授、博士生导师(北京 102488)。

高林,女,中国人民大学法学院博士生(北京 100872),国家检察官学院河南分院副教授(郑州 451100)。

再次指出,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”。2015年6月,习近平总书记在主持十八届中央政治局第二十四次集体学习时指出:在强化法规意识方面,“要发挥好领导干部‘关键少数’的模范带头作用”<sup>[1]155</sup>。2016年1月5日,习近平总书记在视察十三集团军时强调:推进依法治军,要抓好领导干部这个“关键少数”<sup>[1]159</sup>。2018年8月24日,在中央全面依法治国委员会第一次会议上,习近平总书记指出,全面依法治国新理念新思想新战略,“坚持抓住领导干部这个‘关键少数’是其中一个重要内容”<sup>[1]231</sup>。习近平总书记的这些论述,形成了“依法治国坚持抓住领导干部这个‘关键少数’的科学论断”(以下简称“坚持抓住‘关键少数’论断”)。“坚持抓住‘关键少数’论断”是习近平法治思想的核心要义之一。为把习近平法治思想贯彻到全面推进依法治国的进程中去,我们需要进行深入的学习和研究,学深悟透“坚持抓住‘关键少数’论断”蕴含的正理、法理和学理。

### 一、坚持抓住“关键少数”的基本内涵

#### 1. “关键少数”的范围

“坚持抓住‘关键少数’论断”中的“关键少数”,指的是领导干部。领导干部由“领导”和“干部”两个词构成。所谓“领导”,是指“带领引导”<sup>[2]1409</sup>;“干部”的含义一指国家机关等的公职人员,含义二指“担任一定的领导工作或管理工作的人员”<sup>[2]675</sup>。领导干部一般是指担任一定领导职务或者管理工作的公职人员。根据中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》的规定,领导干部包括在党政机关、群众团体、事业单位担任县处级以上领导职务的干部。依法治国人人有责,但领导干部应该承担更多的责任。毛泽东同志说过,政治路线确定之后,干部就是决定的因素。党的十八大以后,全面推进依法治国战略已经确定,领导干部在全面推进依法治国方面就是“决定的因素”。在“坚持抓住‘关键少数’论断”中,习近平总书记特别关注的“关键少数”包括以下几个重要的干部群体。

第一,党和国家的高级干部。在党的十八届六中全会第二次会议上,习近平总书记强调:“突出抓好领导干部特别是高级干部”,“在高级干部中,中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会组成人员

首当其责。”高级干部属于“中管干部”,级别多在省部级以上,他们位高权重,如果尊法学法守法用法,将会在全国或者在一个省市、一个部门产生很大的示范效应;如果违法乱纪,将会给法治建设带来极大的破坏作用。所以,在全面推行依法治国的进程中,要突出抓好他们。

第二,领导干部中的“一把手”。在党的十八届六中全会第二次会议上,习近平总书记指出:“要加强对‘一把手’教育的针对性、管理的经常性、监督的有效性,促使各级‘一把手’带头遵守党章党规和宪法法律。”领导干部中的“一把手”都是一个地区、一个部门、一个单位的主要负责人,在领导班子中俗称为“班长”,是核心人物。“一把手”对一个地区、一个部门、一个单位的工作推动、作风建设起重要作用。在推动全面依法治国的进程中,“一把手”的作用不容小觑。如果做得好,整个领导班子都会跟着干,形成法治建设的合力;如果做得不好,不仅法治建设无法推进,还会造成破坏法治的恶劣影响。因此,要加强对“一把手”的法治教育、依法管理,实行严格的法律监督。

第三,县委书记。2015年,习近平总书记在中央党校县委书记研修班学员座谈会上指出:“县委书记在干部序列中说起来级别不高,但地位特殊”,“一个县基本就是一个完整的社会”,“县委书记要做尊法学法守法用法的模范,善于运用法治思维谋划县域治理”,“自觉当依法治国的推动者、守护者。”县域治理是国家治理的基础。自秦汉以来,我国就有“郡县治,天下安”的说法。中央关于法治建设的所有部署,只有在县域得以落实,我国的法治建设才能真正落到实处。县域法治建设的状况,不仅关系到县域的法治建设水平,而且关系到国家法治建设的整体水平。县域(含县级市)设置的政府部门和政法机关,是基层的执法和司法机关,其处理的法律事务数量最多,直接关乎人民群众的切身利益。一个尊法学法守法用法的县委书记,不仅能使自己具有法治思维、法治工作能力,还能带动县域所有干部提高法治思维和依法办事的能力,促进县域法治建设,人民群众的利益就能得到切实维护;相反,如果一个县委书记没有法治意识,眼中无法,行为无度,违法乱纪现象就会在其所在县域层出不穷,人民群众的合法权益就会受到极大损害,国家法治建设的根基就会动摇。

综上所述,我们认为,根据习近平总书记的重要论述,“关键少数”是指县处级以上领导干部。其中,中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会组成人员,是“关键少数”中的“关键少数”;其他省部级以上高级干部是要突出抓好的“关键少数”;县委书记和领导干部中的“一把手”是必须给予重点关注的“关键少数”。

## 2.“抓住”的基本内涵

“抓住关键少数”中的“抓住”,包括两层基本内涵,一是“怎么抓”,二是“抓什么”。“抓住”的字面意思是把握住、固定住,紧盯不放。在“怎么抓”问题上,主要是指在全面依法治国中紧盯领导干部这个“关键少数”不放松;在“抓什么”方面,要落实好习近平总书记的有关重要论述。

根据习近平总书记2020年11月16日在中央全面依法治国会议上的讲话精神,在全面依法治国的伟大进程中,“关键少数”应当做到以下几个方面:第一,坚决贯彻落实党中央关于全面依法治国的重大决策部署,确保全面依法治国各项任务真正落到实处;第二,做尊法学法守法用法的模范,带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律;第三,在深化改革等各项工作中不断提高运用法治思维和法治方式的能力。这是“抓什么”的主要内涵。其实,以上三个方面也可以概括为一点,即发挥好“关键少数”在全面依法治国中的关键作用。这是习近平总书记的一贯思想。2016年12月9日,习近平总书记在主持十八届中央政治局集体学习时指出:“要发挥领导干部在依法治国和以德治国中的关键作用。”<sup>[1]167</sup>领导干部之所以能在依法治国中发挥关键作用,是因为领导干部手中握有党和人民赋予的重要权力,这些权力是全面推进依法治国的重要推动力。习近平总书记指出:“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、司法权的人,在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。”<sup>[1]135</sup>

我们认为,除了“发挥好关键少数在全面依法治国中的关键作用”外,“抓什么”还应该包括另一层重要内容,即“防止关键少数滥用公权力而破坏法治”。要做到这一点,就必须加强对公权力的监督和制约。“善禁者,先禁其身而后人”。进入新时代以来,习近平总书记围绕公权力监督发表过一系列重要讲话,这些讲话立意深远,振聋发聩。他说:

“国家之权乃是‘神器’,是个神圣的东西。公权力姓公,也必须为公。只要公权力存在,就必须有制约和监督。不关进笼子,公权力就会被滥用。”<sup>[3]</sup>“没有监督的权力必然导致腐败,这是一条铁律。”<sup>[4]</sup>“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。”<sup>[5]</sup>“要强化对公权力的监督制约,督促掌握公权力的部门、组织合理分解权力、科学配置权力、严格职责权限,完善权责清单制度,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。”<sup>[6]</sup>“让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。强化自上而下的组织监督,改进自下而上的民主监督,发挥同级相互监督作用,加强对党员领导干部的日常管理监督。”<sup>[7]</sup>习近平总书记关于公权力监督的思想,就其深刻性、全面性和哲理性而言,在古今之中国都是罕见的。滥用公权力是法治的大敌,这是法治的一般原理。习近平总书记的上述重要论述深得法治之精髓,对于推进依法治国具有重要的现实意义和深远的历史意义。

综上所述,根据习近平总书记的重要论述,“抓住”的基本内涵就是在全面推进依法治国进程中,紧盯“关键少数”不放松,既要充分发挥好“关键少数”的关键作用,又要加强对“关键少数”行使公权力的监督,这是马克思主义的辩证法。

## 3.抓住“关键少数”为什么需要坚持

天下之事,如果属于伟大且艰巨的事情,就需要坚持。习近平总书记在党的十八届四中全会上,对于全面推进依法治国的重大意义做了精辟的解读,说明全面推进依法治国是一项伟大的事业,因为它是“关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题,是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重要方面”。在这次会议上,习近平总书记同时指出,全面推进依法治国也是艰巨的,因为它是“一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”。

在现代社会,“革命”的含义泛指重大革新或根本性变革。全面推进依法治国是我们国家治理体系和治理能力领域的一场重大革新,在某种程度上也可以说是一次带有根本性的变革。它符合国家治理发展的规律,也符合广大人民群众对民主、法治、公平、正义的期望。在这场根本性变革中,国家治理的

方式方法需要改变,领导干部的思维方法、工作方式也需要改变。我国是一个有着两千多年封建历史的国家,人治思想有深厚的文化土壤。对握有公共权力的人来说,“人治”是最便捷的治理方法,因为这种治理是“有权者说了算”,人民群众是不能监督的。依法治国要求“弃人治而行法治”,对一些领导干部来说是一次痛苦的转变,不仅原来熟悉的工作方法、方式不能用了,还要时常处在党和人民的监督之下。因此,思想上认识不到位、行动迟缓,甚至用手中的权力与法律博弈等不利于推进法治的情况,都有可能出现。“关键少数”手中握有的权力是把“双刃剑”,用好了能推动法治建设,用不好会对法治建设带来一般人难以实施的破坏。要想让领导干部这个“关键少数”依法办事、依法用权,需要一个长期的过程,这个过程中一定会有反复、有斗争。可见,在新时代的中国,全面推进依法治国就是一件伟大且艰巨的事业,在法治建设过程中要紧紧抓住领导干部这个“关键少数”,让他们用好手中的权力,加快法治建设,而且要防止滥用权力的情况发生,不做长期的坚持和努力是不行的。

“坚持”的意思就是有耐心、有毅力,干一件事要始终如一,不改变不动摇,直至取得最后的成功。在全面推进依法治国伟大事业的过程中,我们要始终如一地发挥领导干部的关键作用,始终如一地对领导干部进行严肃的监督,始终如一地反对特权思想和人治观念,始终如一地坚持人民民主和法治建设的融合发展。不论遇到多大困难,不论道路多么曲折,都不改变不动摇,直至如期建成中国特色社会主义法治体系,建成中国特色社会主义法治国家。

## 二、坚持抓住“关键少数”的理论基础

毛泽东同志说过,领导我们事业的核心力量是中国共产党,指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义。习近平法治思想的理论基础当然是马克思列宁主义和毛泽东思想。“坚持抓住‘关键少数’论断”,在马克思、恩格斯、列宁、毛泽东和邓小平等共产党领袖的论著中,都能够找到理论依据。

### 1. 马克思、恩格斯:革命法律权威论和社会公仆思想

马克思、恩格斯在总结世界上第一个无产阶级政权——巴黎公社的经验教训时,提出“革命法律权威论”的思想。1884年11月,恩格斯在致奥·蓓

蓓尔的信中说:“所有通过革命取得政权的政党或阶级,就其本性来说,都要求由革命创造的新的法制基础得到绝对的承认,并被奉为神圣的东西。”<sup>[8]</sup>革命创造的法制既然是神圣的东西,作为革命党人的共产党干部,当然必须无条件遵守。马克思、恩格斯在对巴黎公社的公职人员大加赞赏的同时,形成了“无产阶级政权公职人员必须成为社会公仆”的思想。马克思在《法兰西内战》一书中指出:“从公社委员起,自上至下一切公职人员,都只应领取相当于工人工资的薪金。国家高级官吏所享有的一切特权以及支付给他们的办公费,都随着这些官吏的消失而消失了。”<sup>[9]</sup><sup>53-54</sup>恩格斯在1891年为马克思《法兰西内战》撰写的导言中指出:“为了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人——这种现象在至今所有的国家中都是不可避免的,——公社采取了两个正确的办法。第一,它把行政、司法和国民教育方面的一切职位交给由普选选出的人担任,而且规定选举者可以随时撤换被选举者。第二,它对所有公职人员,不论职位高低都只付给跟其他工人同样的工资。公社所曾付给的最高薪金是六千法郎。这样,即使公社没有另外给各代议机构的代表规定限权委托书,也能可靠地防止人们去追求升官发财了。”<sup>[9]</sup><sup>14</sup>“一切社会公职,甚至原应属于中央政府的为数不多的几项职能,都要由公社的官吏执行,从而也就处在公社的监督之下。”<sup>[10]</sup>由此,他们总结出一条原则,那就是无产阶级政权的一切权力属于人民,一切公职人员必须“成为社会的公仆”,必须“在公众监督之下进行工作”。

社会主义国家公职人员(干部)是社会公仆(人民公仆)的思想,是“抓住‘关键少数’论断”的重要思想基础。既然是社会公仆(人民公仆),其职责就是为人民服务,就不能有特权思想,就必须服从人民的监督,就应当严格遵守代表人民意志的国家法律。

### 2. 列宁:对公职人员实行严格监督的思想

列宁在十月革命前发表的很多论著中,阐明了马克思、恩格斯关于巴黎公社实行的“社会公仆”原则,论证了社会主义国家应该实行人民管理、人民民主,铲除公职人员的特权,防止公职人员由社会公仆变为社会的主人。列宁指出,革命成功后成立的苏维埃政权,官员“至少受到人民的特别监督,是由人民选举、一经人民要求即可罢免的”<sup>[11]</sup><sup>405</sup>。十月革命胜利以后,列宁“防止社会公仆变为社会主人”的

思想更加丰富。在他撰写的《布尔什维克能保持国家政权吗》《怎样改组工农检察院》等许多论著中,深刻分析了反对特权、健全权力制约和监督机制、加强法制、从严执法等思想。根据他的指示,苏联的人民检察院成为世界上第一个专门的法律监督机关。人民检察院的一项重要职权,就是立案、侦查、起诉公职人员贪污、受贿、渎职等犯罪行为。在苏联的早期,还成立了“工农检察院”,这是一个对党的各级组织和政府机关工作人员实行广泛的群众性监督的国家机关。列宁对公职人员实行严格监督的思想,是“坚持抓住‘关键少数’论断”的重要思想来源。2018年12月,习近平总书记在主持党的十九届中央政治局第十一次集体学习时的讲话,就引用了列宁的这个思想论证加强公权力监督的必要性。

### 3. 毛泽东:人民监督政府打破历史周期律

中国共产党人的初心是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。毛泽东同志特别强调党的干部要“为人民服务,受人民监督”。1945年7月初,黄炎培等6位民主党派的代表人物到延安考察,他们看到陕甘宁边区虽然地瘠民贫,共产党的领导人和老百姓一样吃黑豆、土豆,穿补丁衣服,但官民平等,每个人的脸上都洋溢着发自内心的喜悦,身上散发着蓬勃朝气。黄炎培先生断定,中国的未来一定属于中国共产党。但同时他也有担心,就向毛泽东主席问了一个尖锐的问题:中国共产党会不会重蹈“其兴也勃焉,其亡也忽焉”的历史周期律。对此,毛泽东同志坚定地回答说:“我们已经找到新路,我们能跳出这周期率。这条新路就是民主。只有让人民来监督政府,政府才不敢松懈;只有人人起来负责,才不会人亡政息。”<sup>[12]</sup>“让人民监督政府”,实际上是让人民监督政府的干部,监督党和国家的领导人,监督公权力的行使,也即监督领导干部这个“关键少数”。中华人民共和国成立以后,毛泽东同志一直把防止“领导干部腐败而使我们党重蹈历史周期律”放在心上,不断加强对干部的教育,不断发动群众(运动)监督领导干部。毛泽东同志提出的“让人民来监督政府”思想,也是抓住“坚持‘关键少数’论断”的重要理论基础。

### 4. 邓小平:用法律制度防止领导人犯错误

改革开放初期,中国共产党人针对“文化大革命”发生的原因进行了深刻的讨论和反思。邓小平同志曾经说过:“我们过去发生的各种错误,固然与

某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要……我们今天再不健全社会主义制度,人们就会说,为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢……斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。”<sup>[13]</sup>邓小平同志讲的这段话的含义,就是通过制度建设、法制建设,监督和制约领导干部,防止他们犯“斯大林那样的严重破坏社会主义法制”的错误。从以上的论述可以看出,马克思、恩格斯的革命法律权威论和社会公仆思想,列宁的对公职人员实行严格监督的思想,毛泽东的人民监督政府打破历史周期律的论述,以及邓小平关于加强法律制度建设、防止领导人犯错误的论述,是“坚持抓住‘关键少数’论断”的重要理论基础。

## 三、坚持抓住“关键少数”的理论价值

马克思主义是实践和开放的体系,坚持马克思主义的基本立场并不排斥积极吸纳其他理论的合理内核。依法治国“坚持抓住‘关键少数’论断”,既是马克思主义法治理论中国化的最新成果,是对世界法治理论的创新性发展,更是对中国优秀传统文化的创造性转化,具有深厚的法律文化底蕴。起源于古希腊的“法治理论”的逻辑起点,就是通过对人性的分析推导出国家治理需要法治(众人之治),需要对公权力进行法律控制。世界历史上有很多著名的思想家、政治学家、法学家都主张对执政者及其手中的权力实行法律控制。中国优秀传统文化治国文化,一方面主张“以法为教”“以吏为师”,发挥官吏在“依法治国”中的作用,另一方面也强调“官吏”要“从法”(即守法、依法办事),要“依法治吏”。

### 1. “约束公权理论”的创新性发展

“约束公权理论”是现代法治理论的初衷。法律是人类最伟大的发明,法治理论是人类文明发展的重要成果。古希腊的伟大思想家亚里士多德是较早系统论述法治理论的大家,他在其名著《政治学》中,对“为什么要实行法治”“法治的主要功能是什么”进行了深入分析。他说:实行法治的原因就在于,即使统治者是最优秀的人也不能消除私人情欲,在执政时也难免引起偏见和腐败,而法律可以被定义为“摒绝了欲望的理智”。法治在本质上是众人之治,因为众人比任何一个人更可能做出较好的判

断,多数人与少数人比较不易腐败<sup>[14]139-143</sup>。“把统治权寄托于任何个人[或者是任何一类的人],而个人都难免会受到其情感的影响,这就难以使它成为良好的政制,因此,最好把统治权寄托于法律”<sup>[14]119</sup>，“依法为治比个人为治更为可取”<sup>[14]143</sup>。可见,实行法治的初衷之一,就是“把国家的统治和管理权交给法律而不能交给个人,任何行使公共权力的人都必须依照法律规定行使国家公共权力”,这是“约束公权理论”的滥觞。“约束公权理论”是现代法治理论的基本观点。除了亚里士多德之外,柏拉图、西塞罗、托马斯·阿奎那、洛克等人也都主张对执政者及其手中的权力实行法律控制。这种观点成为现代法治理论的通说。

习近平总书记提出的“坚持抓住‘关键少数’论断”与传统的“约束公权力理论”相比,思想更丰富,论述更深刻、系统和全面,是对该理论的创新性发展。第一,传统的“约束公权力理论”只是要求行使公权力的人服从法律,依法行使职权,而“坚持抓住‘关键少数’论断”不仅强调行使公权力的人服从法律,依法行使职权,还要求他们尊法学法守法用法,积极主动地信仰法治,培育法治思维,提高法治工作能力,把行使公权力的人从被动地服从法律变为主动地接受法律、适应法治。第二,传统的“约束公权力理论”的“约束”方法比较单一,即按照收银机原理<sup>[15]</sup>,通过“分权制衡”来实现,而“坚持抓住‘关键少数’论断”不仅强调划清权力边界、厘清权力清单,更重要的是通过“设置领导干部法治素养门槛”,加强“教育、制度和监督”、“发现问题就严肃处理”、“强化权力流程控制,压缩自由裁量空间,杜绝各种暗箱操作,把权力运行置于党组织和人民群众监督之下”<sup>[1]152</sup>等多管齐下的措施来约束公权力。总之,习近平总书记提出的“坚持抓住‘关键少数’论断”不仅深得法治理论精髓,而且大大丰富和发展了“约束公权力理论”,是对传统法治理论的创新性发展,对于新时代发挥法治约束公共权力的基本功能具有重大的理论价值。

## 2.“以法治国”“依法治吏”思想的创造性转化

早在先秦时期,我国就有丰富的“以法治国”思想,《韩非子·有度》曰“以法治国,举措而已”<sup>[16]</sup>。“以法治国”虽然还不属于“法治”的范畴,更没有达到“依法治国”的高度,但也强调法律在国家治理中的作用,强调官吏守法的重要性,强调官吏对推行法

治的作用。

中国古代有不少思想家、政治家主张当权者必须遵守法律,以实现对国家的“大治”。齐国名相管仲说:“圣君任法而不任智,任数而不任说,任公而不任私,任大道而不任小物,然后身佚而天下治……君臣上下贵贱皆从法,此谓为大治。”<sup>[17]</sup>管仲主张君主和各级官吏都要守法,这样才能实现对国家的良好治理。战国时期法家思想集大成者韩非说过:“故明主之国,无书简之文,以法为教;无先王之语,以吏为师。”<sup>[18]714</sup>这段话强调了法律以及官吏在“以法治国”方面的作用和重要意义。韩非主张“法不阿贵,绳不挠曲……刑过不避大臣,赏善不遗匹夫”<sup>[18]50</sup>，“明主治吏不治民”<sup>[19]</sup>,强调了法律不仅要管制普通百姓,也应当管制包括大臣在内的各级官吏,而明智的君主应致力于用法律管理好官吏而不是管理民众。明末清初的著名思想家王夫之犀利地指出,明朝的吏治腐败是导致其覆亡的罪魁祸首。他提出“严以治吏,宽以养民”的思想,认为国家治理的核心不在于“治民”而在于“治吏”。在路径选择上,他指出“严于上官”是“严以治吏”的关键所在,但是要注意“明慎知止”<sup>[20]</sup>。

治国即是治官(吏),治官(吏)亦是治权。中国古代的法律,依法治官(吏)是其重要内容。此观点在云梦秦简中有明显的体现:“法律集中在对官吏的控制方面,普通人则居于次要地位。在这些文书中……几乎都是关于官吏行为的法律,记录档案的准则,考核官员的方法。”<sup>[21]</sup>唐律中有一半以上的条款属于官吏职务犯罪,它们暗合了现代法治重在约束公权、依法治官的精神<sup>[22]</sup>。

习近平总书记提出的“坚持抓住‘关键少数’论断”,是对中国古代“以法治国”“依法治吏”思想的创造性转化。传统的“以法治国”理论是指最高统治者(国君、皇帝)使用法律管理各级官吏,“赏罚以法”,但他们是可以不用时时处处守法的,这体现了“法律工具论”的典型特征,这是其消极方面。积极的方面是,发挥法律在治国中的作用,发挥官吏在运用法律治理国家中的作用。这一点与西方仅仅强调用法律约束、控制官员(行使公共权力的人)相比,有积极的意义。“坚持抓住‘关键少数’论断”把发挥领导干部在推进全面依法治国中的作用,放在“法治”的语境下,强调宪法法律至上,特别强调“依法执政”,要求作为执政党的中国共产党必须在“宪

法法律范围内活动”,党和国家的各级领导干部,包括中央政治局常委会组成人员,都要尊法学法守法用法。这就改变了中国传统法律文化中“最高领导者不受法律约束”的非“法治”思想,坚持了“最高权力受宪法法律控制”“最高领导干部受宪法法律约束”的法治底线,实现了创造性转化。“坚持抓住‘关键少数’论断”吸收了“依法治吏”思想的积极意义,将其转化成“建立在法治理论上”的丰富思想,包括要求领导干部树立法治信仰,尊法学法守法用法;划清权力边界,厘清权力清单;加强对公权力的制约和监督;严厉惩治违法乱纪、滥用职权违法犯罪行为,等等,极大地丰富和发展了中华优秀传统文化。

从上面的论述可以看出,古希腊以及后来西方历史上的思想家、政治学家、法学家都注重法律对“公权力”的控制;中国古代法家主张发挥官员在“以法治国”中的作用(如以吏为师),而对“公权力”进行法律控制的思想,虽然见之于论著的不多,但却得到历朝历代法律的认可而被实际执行。习近平总书记提出的“坚持抓住‘关键少数’论断”,既要求发挥领导干部这个“关键少数”在依法治国中的关键作用,又强调对“公权力”的制约和监督,具有深厚的法律文化底蕴,是对传统法治理论的创新性发展,是对中国优秀传统治国文化的创造性转化,丰富发展了法治理论和国家治理理论,对于提高国家治理体系和治理能力现代化具有巨大的推动作用。

#### 四、“坚持抓住‘关键少数’论断”的实践依据

“坚持抓住‘关键少数’论断”不是凭空产生的,它是在对我国法治建设经验教训进行认真总结、对我国法治建设实际情况进行深入分析、对我国领导干部法治素养进行细致观察的基础上产生出来的,具有扎实的实践根基和鲜明的实践品格<sup>[23]</sup>。依法治国抓住“关键少数”在新时代具有十分重要的现实意义。

1.“关键少数”在我国法制(治)建设中发挥了关键作用

我国法治建设的盛衰成败与“关键少数”是否发挥作用有着密切的关系。

中华人民共和国成立后,以毛泽东同志为核心的党中央重视法制建设,我国的法制建设曾经出现了辉煌发展的局面。一是注重法律人才培养。向苏

联派出了为数不少的留学生学习法律,在中国人民大学、北京大学、武汉大学、吉林大学设置法律系,在北京市以及华东、中南、西南和西北四区成立了五个政法学院,还邀请苏联法学家在中国人民大学法律系培训全国的法学教师,为新中国早期的法制建设培养了优秀的人才。二是全面开始宪法、法律的起草工作。毛泽东、刘少奇等同志亲自研究苏联宪法,亲自起草新中国第一部宪法,毛泽东同志为此专门在杭州住了半年时间。在他们的推动下,仅在20世纪50年代,我国就制定了“五四宪法”等114部法律和有关法律问题的决定。这些法制建设成就,与“关键少数”对法制建设的重视、在法制建设方面付出的辛劳是分不开的。

改革开放以后,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,带领我们党深刻总结新中国成立以来我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训,反复强调“还是要搞法制,搞法制可靠些”。搞法制可以防止领导干部犯错误,防止坏人办坏事;提出了保障人民民主、加强法治,使民主制度化、法律化;提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的法制建设16字方针,开辟了中国特色社会主义法制建设之路。在党的十五大上,党中央正式提出了“依法治国的基本方略”“党依法治国理政的基本方式”,开启了建设中国特色社会主义法治的伟大征程。改革开放后我国在法治建设方面取得的历史性成就,“无不凝聚着各级领导干部的智慧、心血和汗水,他们的共识和集体行动对此起到了不可磨灭的作用和贡献”<sup>[24]</sup>。这段历史事实充分说明,“关键少数”对法治建设可以起到关键的推动作用。

2.“关键少数”推进全面依法治国的本领有待提高

习近平总书记指出:“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、司法权的人,在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。”<sup>[1]135</sup>“关键少数”发挥着关键作用,也具有关键影响,既对法治建设起到关键的推动作用,也可能起到致命的破坏作用<sup>[25]</sup>。为此,习近平总书记要求,“党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人的职责”<sup>[1]142</sup>。但现实生活中有些“关键少数”推进依法治国的本领不强,不足以支撑领导干部在推进全面依法治国进程中发挥关键作用。习近平总书记在讲话中多次指出,在现实生活中,一些

领导干部法治意识比较淡薄,存在很多问题,这些问题不解决,“关键少数”就不能在法治建设中发挥关键的推动作用。

根据习近平总书记的论述,“关键少数”推进依法治国的本领不强,主要表现在以下几个方面。第一,法律知识缺乏。有的领导干部不学法,不懂法,或者学法不过脑,不过心,缺乏推动法治建设所需要的基本的法律知识。第二,法律意识不强。习近平总书记曾经严肃指出:“领导干部长官意志、人治观念严重的不在少数,党委和机关不依法办事的现象大量存在。”<sup>[26]</sup>“有的甚至根本没有把法规制度放在眼里,为所欲为、独断专行,将个人凌驾于法规制度之上,使法规制度形同虚设。”<sup>[27]</sup>这些领导干部以言代法、以权压法,特权思想严重,作风霸道,对法律制度缺乏敬畏,将自己凌驾于法律之上,是法治建设的大敌。第三,依法办事能力不足。一些领导干部不善于运用法治思维、法治方式推动工作。特别是政法队伍能力水平与法治建设面临的形势和任务很不适应,“追不上、打不赢、说不过、判不明”等问题还没有解决。第四,工作不务实。“一些单位和领导仍然存在执行法规制度不坚决、不全面、不到位”<sup>[1]161</sup>情况。这些领导干部在法治建设上喊口号,练虚功,说起来法治重要,做起来不依法办事,没有切实履行推进法治建设的领导职责。这些问题的存在说明“坚持抓住‘关键少数’论断”具有重要的现实意义,如果不尽快提高领导干部推进依法治国的本领,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将不能如期实现。

3.“关键少数”违法犯罪、破坏法治现象为数不少

领导干部依法用权、依法履职是本分,也是法治的应有之义。如果领导干部滥用职权、失职渎职,将会给法治建设带来极大的破坏。习近平总书记之所以把“坚持抓住‘关键少数’论断”作为当前和今后一个时期法治建设需要重点抓好的十一项工作之一,其中一个重要原因是在领导干部这个“关键少数”中间,滥用职权、失职渎职甚至违法犯罪现象仍然较为严重地存在。

根据习近平总书记的论述,“关键少数”破坏法治的行为主要表现在以下几个方面。第一,“胆大妄为、无法无天”的领导方式。有的领导干部蔑视法律,工作随心所欲,法律对自己有利就执行,对自

己不利就踢开。有的领导干部认为法律是对用权、履职的约束,工作中想方设法钻法律的空子,绕开法律办事。第二,滥用职权、执法犯法。有的领导干部选择性执法,对普通老百姓简单粗暴执法,甚至法外加重处罚,对熟人,有权、有钱的人,或对自己有用的人,就大事化小、小事化了。第三,徇私枉法,贪赃枉法,执法、司法腐败。习近平总书记曾经严肃指出:“一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威”,“一些领导干部对法纪的漠视和破坏,达到了令人发指、触目惊心的程度,教训极为深刻”<sup>[1]10</sup>。有的领导干部利用手中的权力为自己牟取私利,“吃了原告吃被告”,为涉嫌违法犯罪的人员说情,干扰执法、司法机关依法办案,甚至为黑恶势力做保护伞。这些问题的存在,严重影响了党和国家的形象和威信,损害了政治、经济、文化、社会、生态文明领域的正常秩序。

党的十八大以来,党中央加大了反腐力度,从查处的领导干部违法犯罪案件情况来看,“关键少数”特别是“一把手”违法犯罪现象触目惊心。自 2012 年 12 月至 2021 年 5 月,立案查处了省部级干部 392 人,厅局级干部 2.2 万人,县处级干部 17 万人<sup>[28]</sup>。一些地方领导干部违法犯罪现象更是严重,“海南省 19 个县市中有 16 个在党的十八大以来发生过党政‘一把手’违法犯罪问题,占比达 84.2%;广东省自党的十九大至 2020 年 8 月底共立案审查调查厅局级干部 418 人,其中‘一把手’或曾任‘一把手’的 242 人,占比 58%”;“在各地纪检监察机关的审查调查数据中,落马‘一把手’也占有相当比例。2020 年,总计 923 件‘一把手’案由湖北省纪检监察机关办结,其中有 18 件厅局级‘一把手’案件,264 件县处级‘一把手’案件;广西壮族自治区各级纪检监察机关共计上报的‘一把手’问题线索有 1011 人,处分了各级‘一把手’726 人”<sup>[29]</sup>。

领导干部实施的滥用职权、违法犯罪行为,对法治的破坏力远大于普通民众。因此,要在全面推进依法治国中抓住“关键少数”,必须加大对公权力的监督制约,以严厉措施开展反腐败斗争,防止领导干部滥用职权实施违法犯罪行为,保证“关键少数”依法用权,依法履职。

## 五、“坚持抓住‘关键少数’论断”的实践导向

习近平法治思想是全面依法治国的根本遵循和



行动指南,“坚持抓住‘关键少数’论断”是习近平法治思想的重要组成部分。为了把“坚持抓住‘关键少数’论断”落到实处,我们必须准确把握该论断的两个实践导向,一是发挥好“关键少数”在全面推进依法治国进程中的“关键”作用;二是防止“关键少数”滥用权力破坏法治。

#### 1. 发挥好领导干部在依法治国中的关键作用

“为政之要,惟在得人。”法治建设必须有一批认真而积极的推进者,才能取得良好的成效。这批推进者,非领导干部这个“关键少数”莫属。为了发挥好领导干部在全面依法治国中的关键作用,需要抓好以下几个关键点。

第一,设置“法治素养”门槛,把好领导干部的入口关,选好配强领导干部。习近平总书记在《各级领导干部要做尊法学法守法用法的模范》一文中指出:“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,这个关首先要守住。”<sup>[1]137</sup>习近平总书记强调:“加强管理、强化监督,设置领导干部法治素养‘门槛’,发现问题就严肃处理,不合格的就要从领导干部队伍中剔除出去。”<sup>[1]137</sup>设置“法治素养”门槛,可以把不懂法律、没有法治意识的人挡在领导干部队伍的大门之外,保证选拔的领导干部具备依法办事的基本素质,这对于发挥好领导干部在依法治国中的“关键作用”是极其重要的。

第二,通过法治教育解决好思想观念问题,克服人治思想和长官意识。思想观念是行动的先导。要想让领导干部依法办事,首先得让他们明确法律、法治的重要意义,产生依法办事的主观动机,培育对法治的信仰。对于法律、法治的重要意义,习近平总书记作过深刻的阐述,他说:“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。全面推进依法治国,是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题,解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展,不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景,就必须全面推进社会主义法治国家建设,从法治上为解决这些问题提供制度化方案。”<sup>[1]85</sup>党的十八届四中全会提出,“法律是治国之重器,良法是善治之前提”,广大领导干部要认真学习习近平法治思想,通过法治教育认识到法治的重要意义,产生依法

办事的思想观念,形成良法善治的坚定信念。人治思想和长官意识是法治的大敌,有人治思想的领导干部,就会蔑视法律的存在,把自己凌驾于法律之上,产生长官意识和特权思想,其思维定式和行事风格,与“法律面前人人平等”的法治原则、与公平正义的法治目标是绝对背离的。有人治思想和长官意识的人,一定会对法治建设带来严重的危害,所以,清除领导干部头脑中存在的人治思想和长官意识,是法治教育的头等大事。

第三,通过学习和实践强化四种法治思维。任何实践活动都是受思维支配的活动。要想依法办事,必须培育并强化法治思维。法治思维是对依法治国的本质和规律性的认识,主要包括公平思维、人权保障思维、规则思维和程序思维。公平是法治的基础价值,人权保障是法治的基本功能,规则和程序是实现法治的关键路径。因此,对于领导干部而言,强化公平思维、人权保障思维,培育规则思维、程序思维,是极其重要的。公平思维的重要性对领导干部来说不言而喻。领导干部在工作中需要平衡利益分配和公道处事。没有公平思维,就容易产生特权思想;不能公平地待人处事,就不会严格执法,公正司法。人权是人人自由、平等地生存和发展的权利。我国宪法把保障人权作为一项基本原则,习近平总书记多次讲话强调要尊重和保障人权。领导干部如要履行全面推进依法治国职责,必须具有“人权保障”的思维。具有了这个思维,才能充分认识法治的基本功能,树立“以人民为中心”的发展理念。规则和程序是法律的基本构成要素,实现法治必须具备规则和程序意识。缺乏规则和程序思维,就无法真正理解法律和法治,更无法在实际工作中贯彻法治的原则和精神。

第四,通过投身法治建设实践,提高五种依法办事的能力。能力都是在实践中干出来的。要想提高依法办事的能力,就需要投身于法治建设实践。在新时代,领导干部依法治国的能力包括哪些内容?习近平总书记给出了明确的答案。2014年10月23日,在党的十八届四中全会第二次全体会议上,习近平总书记指出,培养领导干部依法办事的能力,就是要运用法治思维和法治方式来深化各领域的改革、推动经济社会发展、化解矛盾、维护稳定<sup>[1]108-109</sup>。2020年11月16日,习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的讲话,增加了运用法治思维和和

治方式应对风险的能力<sup>[30]</sup>。因此,领导干部依法办事的能力包括五个方面,即依法深化改革的能力,依法推动发展的能力,依法化解矛盾的能力,依法维护稳定的能力和依法应对风险的能力。这五个能力提高了,领导干部依法办事的能力就会大大提高,就会在全面推进依法治国的进程中发挥“关键作用”。领导干部要想提高自己依法办事的能力,应当做到以下几点。一是熟悉与自己的工作岗位、身份、职权有关的法律规定。要把有关法律法规放在自己的案头,遇到不懂的要及时翻看。二是形成法治思维。在做出决定、采取工作措施时,首先要想到法律是否允许,是否会侵害管理对象、工作对象的合法权益,所作的决定、所采取的措施是否有法律依据。自己不懂的事情及时请教法律顾问,或者首先进行法律论证。三是清楚自己行使权力的边界,坚持“法无授权不可为”原则。如果在推动改革时需要突破法律法规的限制,必须获得制定该法律法规的权力机关的授权,不得不经授权随意突破法律法规的规定。四是按照法律法规规定的程序开展工作,做出决策。违背法定程序的做法不仅无法实现预定的工作效果,还会给法治建设带来危害。五是及时评估各项工作对法治建设产生的效果。对于有益于法治建设的工作积极推进,对于有碍法治建设的工作坚决停止。

第五,要求“关键少数”承担全面推进依法治国职责。习近平总书记在十八届中央政治局第三十七次集体学习时的讲话要求:“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、年中有督查、年末有考核、全年有台账。”<sup>[1]142</sup>“领导干部应该做全面依法治国的重要组织者、推动者。”<sup>[1]167</sup>领导干部分布在“党、政、军、企、学”等不同的工作岗位上,处于“东西南北中”不同地域,有的从事法律事务工作,有的不从事法务工作,虽然在推进依法治国进程中担负的具体工作职责不同,但都不能置身事外,袖手旁观,而应做“全面依法治国的重要组织者、推动者”。根据习近平总书记的要求,我们认为,作为“关键少数”,领导干部在全面推进依法治国方面的共同职责主要有以下几点:一是依照宪法、法律和党内法规行使职权,不得将自己凌驾于宪法、法律和党内法规之上;

二是捍卫宪法、法律尊严,保证宪法、法律在本人工作领域的贯彻落实;三是在自己的工作中坚持依法办事,坚决同违法违规违纪行为做斗争;四是依照中央的要求制定好法治建设和法治宣传教育规划,并积极推动落实;五是在本人及亲友遇到法律纠纷时,坚守法律底线,不能非法干预国家执法机关和司法机关依法独立处理案件的工作,并自觉遵守司法机关、执法机关做出的判决、裁定和决定。

## 2. 防止“关键少数”滥用权力破坏法治

权力是一把“双刃剑”,正确行使会对党和国家的各项事业发展带来积极的推动,不当行使则会对党和国家的事业带来破坏。判断权力行使是否得当,唯一的标准就是法律法规。所以,防止领导干部滥用权力是法治的基本功能,对此,古今中外的法律都有很多规定,法学理论也有很多观点。针对当前我国法治建设的需要和领导干部法治素养状况,我们认为,应当重点在以下三个方面下功夫。

第一,权力配置法治化。习近平总书记在十八届中央政治局第二十四次集体学习时的讲话指出:“要围绕授权、用权、制权等环节,合理确定权力归属,划清权力边界,厘清权力清单,明确什么权能用、什么权不能用,强化权力流程控制,压缩自由裁量空间,杜绝各种暗箱操作。”<sup>[1]152</sup>“用法治给行政权力定规矩、划界限,规范行政决策程序,加快转变政府职能。”<sup>[1]14</sup>权力配置的法治化,是以廉洁高效、公开透明为目标,不同职能部门的权力边界应该是清晰的。在此基础上,厘清领导干部权力运行的边界,能够进一步压缩权力寻租的空间。当前,我国存在党政主要负责领导干部的权力边界不清晰问题,易引发权力膨胀,也无法对权力实行有效的制约和监督。我国宪法、法律、党章和其他党内规范性文件规定的职权,基本是以机关作为主体规定的,对于党政主要负责领导干部的职权缺乏系统、明确的规定,这就使得权力制约和监督欠缺必要的前提。我们建议,通过修改或制定法律,明确、系统地规定中央和地方各级人大负责人、政府及其组成部门负责人、法院和检察院负责人的职权;通过修改党章或制定党内规范性文件,明确、系统地规定各级党委书记的职权,尽快实现权力配置的法治化。在权力配置法治化实现以后,有关部门在宣布对领导干部的任命时,应当对其进行权力边界告知,让领导干部明确自己职权的法律渊源;知道自己可以行使什么权力,不得行使什么权

力;熟悉与自己职权相关的法律法规。组织部门在领导干部试用期结束时,应对其履职行为的合法性进行专门的考察。

第二,权力运行监督常态化。习近平总书记指出:“权力必须有制约和监督,绝对权力导致绝对腐败,这是古今中外都证明了的一个道理。”<sup>[1]158</sup>要“抓住治权这个关键,把权力运行制约监督体系搞严实”<sup>[1]1</sup>,“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‘空档’”<sup>[1]109</sup>。健全权力运行制约和监督体系不能只是一种理念,应该体现在法律和党内法规中,更应该体现在行动上,实现权力运行监督常态化。党的十八大以来,党和国家在加强权力运行制约和监督方面做了大量的探索和努力,处置了一大批违法犯罪的干部。但是,与习近平总书记提出的“把公权力关进制度的笼子”这个目标相比,还有不小差距。一是对“一把手”行使权力的监督还没有实现法治化。主要体现在下级监督不了,同级监督不力,仍然依靠上级或上级派来的巡视组监督,日常性的法律监督还很薄弱。二是权力行使的法定程序仍不清晰,对领导干部违反法定程序行使权力缺乏必要的制裁。实践中,一些领导干部违背民主集中制原则搞“一言堂”,以言代法,以权压法,只要不构成违法犯罪,一般没有人去管。三是对领导干部超越职权下达的命令、做出的决定、采取的行动,没有救济手段,缺乏纠正的法定程序和措施。

针对上述存在的问题,按照习近平总书记的要求,在健全权力运行制约和监督体系方面,需要抓好以下几项工作:一是推进权力运行制约和监督的法定化、程序化,重点在权力运行程序法治化上做文章,把权力行使程序作为硬约束,明确规定“违背程序做出的决定无效”的法律原则。二是贯彻党中央《关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》,按照民主集中制的要求把“一把手”管住管好。这里需要把领导班子议事规则法治化,防止“一把手”个人说了算,通过议事规则法治化来实现同级干部对“一把手”行使权力的制约和监督,破解同级监督不力的难题,缓解上级对领导干部监督成本高、不及时的压力。三是通过制定法律法规,设置对超越职权做出的决定的撤销程序,及时纠正滥用职权行为。

第三,法治建设成效考核实在化。我国长期以来一直坚持干部考核制度,考核结果关系到干部职

务的升迁和薪酬的提高,因此,领导干部对考核是非常重视的。干部考核的观测点是“德、能、勤、绩、廉”。以前没有把领导干部及其所在单位的“法治建设成效”列入“绩”的考核内容,不少领导干部对法治建设不是很上心。习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上指出:“要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。”<sup>[1]109</sup>2015年2月,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,习近平总书记再次强调:“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。”<sup>[1]142</sup>为了把习近平总书记的上述要求落到实处,必须把对“关键少数”法治建设成效的考核实在化。要对地方党委、政府以及各有关单位法治建设成效设置可以量化的指标,明确领导干部在推进法治建设方面负有的具体职责,并根据这些目标和职责制定出具体的评估、考核方法;把法治建设成效考核作为领导干部升迁、降职的依据之一<sup>[31-33]</sup>。如果我们按照习近平总书记的指示,把法治建设成效真正作为干部考核的内容,“关键少数”就会积极投身于法治建设实践,并努力干出成效,这对于促进国家的法治建设意义非凡。

#### 参考文献

- [1] 习近平.论坚持全面依法治国[M].北京:中央文献出版社,2020.
- [2] 夏征农,陈至立主编.辞海:第六版 彩图本[M].上海:上海世纪出版股份有限公司,上海辞书出版社,2009.
- [3] 习近平在十九届中央政治局第十一次集体学习时的讲话[EB/OL].(2018-12-14)[2021-8-22].[http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/14/content\\_5348908.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/14/content_5348908.htm).
- [4] 习近平在全国组织工作会议上的讲话[EB/OL].(2013-06-29)[2021-08-22].<https://news.12371.cn/2013/06/29/ART11372512788465510.shtml>.
- [5] 习近平在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的讲话[EB/OL].(2013-01-22)[2021-08-22].<http://politics.people.com.cn/n/2013/0122/c1001-20289699.html>.
- [6] 习近平在十九届中央政治局第十一次集体学习时的讲话[EB/OL].(2018-12-14)[2021-08-22].[http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/14/content\\_5348908.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/14/content_5348908.htm).
- [7] 习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话[EB/OL].(2017-10-28)[2021-08-25].<http://cpc.people.com.cn/>

- n1/2017/1028/c64094-29613660.html.
- [8] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编.马克思恩格斯全集:第 36 卷[M].北京:人民出版社,1976:238.
- [9] 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编.马克思恩格斯列宁斯大林论巴黎公社[M].北京:人民出版社,1961.
- [10] 马克思.法兰西内战;二稿[M]//马克思恩格斯列宁斯大林论巴黎公社.北京:人民出版社,1961:185.
- [11] 列宁.论两个政权[M]//马克思恩格斯列宁斯大林论巴黎公社.北京:人民出版社,1961.
- [12] 刘超伟.延安“窑洞对”的内容与启示分析[J].江苏省社会主义学院学报,2018(3):28.
- [13] 邓小平.邓小平文选:第 2 卷[M].北京:人民出版社,1983:333.
- [14] 亚里士多德.政治学[M].高书文,译.江西教育出版社,2014.
- [15] 林达.总统是靠不住的[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2013:40-79.
- [16] 高华平,王齐洲,张三夕译注.韩非子[M].北京:中华书局,2010:50.
- [17] 管子·任法[M]//中华传世藏书:第四卷.北京:线装书局,2011:640-642.
- [18] 高华平,王齐洲,张三夕译注.韩非子·五蠹[M]//韩非子.北京:中华书局,2010.
- [19] 高华平,王齐洲,张三夕译注.韩非子·外储说右下[M]//韩非子.北京:中华书局,2010:516.
- [20] 谢芳.论王夫之治吏思想及其对当代中国廉政建设的启示[J].浙江社会科学,2019(2):118-128.
- [21] 卜正民主编,陆威仪著.哈佛中国史:第 1 卷(秦与汉)[M].王兴亮,译.北京:中信出版社,2020:232-233.
- [22] 郝铁川.中华法系的创造性转化[J].东方法学,2022(1):13-24.
- [23] 马怀德.习近平法治思想的理论逻辑、历史逻辑与实践逻辑[N].光明日报,2021-08-25(11).
- [24] 张伯里.牢牢抓住领导干部这个“关键少数”[N].光明日报,2015-02-15(01).
- [25] 吴建雄,夏彩亮.习近平法治思想中的反腐败科学要义[J].法学杂志,2021(6):35-46.
- [26] 习近平.在中央军委常务会议上的讲话[M]//论坚持全面依法治国.北京:中央文献出版社,2020:160.
- [27] 习近平.习近平在十八届中央政治局第二十四次集体学习时的讲话[M]//论坚持全面依法治国.北京:中央文献出版社,2020:154.
- [28] 数说十八大以来正风肃纪反腐成绩单[EB/OL].(2021-06-28)[2022-06-01].[https://www.ccdi.gov.cn/toutu/202106/t20210628\\_244982.html](https://www.ccdi.gov.cn/toutu/202106/t20210628_244982.html).
- [29] 海南党政“一把手”违法犯罪问题占比达 84.2%[EB/OL].(2021-06-28)[2021-08-04].<https://www.ftpol.com/news/8226.html>.
- [30] 习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的讲话[N].人民日报,2020-11-18(01).
- [31] 刘艺.论我国法治政府评估指标体系的建构[J].现代法学.2016(4):14-23.
- [32] 周尚君,彭浩.量化的正义:地方法治指数评估体系研究报告[J].法学评论.2014(2):117-128.
- [33] 郑智航.中国量化法治实践中的指数设计[J].法学家.2014(6):147-160.

## The Theoretical Foundation and Practical Guidance of Persistently Seizing the "Key Minorities"

Wang Xinqing Gao Lin

**Abstract:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law has clarified the important responsibility and era mission of the "key minorities" of leading cadres in comprehensively promoting the rule of law, profoundly expounded the significance of strengthening the supervision of public power in the new era, and formed an important conclusion that the rule of law adheres to seizing the "key minorities". To deeply study and implement this conclusion in practice, we need to clarify the scope of "key minorities", understand the basic connotation of "seizing" and "adhering to", and clarify its theoretical basis, legal culture and practical orientation. The theory of revolutionary legal authority, the thought of social public servants and the thought of people supervising the government to break the law of historical cycles are the theoretical basis for persistently seizing the "key minorities". Seizing the "key minorities" thesis is not only the latest achievement of the Sinicization of Marxist theory of the rule of law, and the innovative development of the world theory of the rule of law, but also the creative transformation of China's excellent traditional culture of governing the country, which has a deep legal culture. The "key minorities" has played a key role in the construction of China's legal system. At present, the ability of leading cadres to promote the rule of law needs to be improved, and there are still a large number of illegal and criminal phenomena such as abuse of power, which are the practical basis for seizing the "key minorities" thesis. Giving full play to the key role of leading cadres in governing the country according to law and preventing the abuse of power by "key minorities" from undermining the rule of law are the two basic practical guides to grasp the "key minorities" thesis.

**Key words:** Xi Jinping Thought on the Rule of Law; key minorities; legal construction; power supervision

责任编辑:思 齐