

# 运用法治思维和法治方式推动发展

——第二届“法治中国论坛”发言摘要之一

编者按

法治是全面建成小康社会决胜阶段必须要实现的目标，并将在“十三五”规划的实施期间发挥引领、调节、规制、保障作用。由光明日报和中国政法大学联合主办、“明政智库”承办的第二届“法治中国论坛”于11月1日在中国政法大学举办，与会专家学者围绕“十三五”期间如何运用法治思维和法治方式深化改革、化解矛盾、推动发展，如何建设中国特色社会主义市场经济法治体系，以及如何通过法治方式、途径和程序进一步实现社会公平正义等议题，各抒己见，建言献策。本报今天摘登与会专家的发言精要，为各界从多个角度学习、理解中央关于“十三五”规划的建议提供参考。



## 行政体制改革和政府管理创新至关重要

中国政法大学党委书记 石亚军

实现“十三五”规划的目标，推进行政体制改革和政府管理创新至关重要。能否顺利推进创新发展、协同发展、绿色发展、开放发展、共享发展，关键取决于政府与市场、政府与社会的关系是否适应发展的需要，最终取决于政府职能如何科学配置、政府监管如何规范实施、政府服务如何精准利便。

定位，由此向承载权力的职能、机构、制度、政策、运行权力的程序、方法、手段、技术、派生权力的特权、异利、潜规、恶序等领域和方面延伸。实践中面临的各种困惑源于制约改革方向的若干理论问题没有在起步前得到前提性解决。一些政府在推动改革时热情高涨，却在各种困惑中显得力不从心。在理论上对各种涉及放与留、放与接、放与管之间实现科学分界、上下呼应、前后衔接、深度融合、同频共振的问题，给出让人心中有数的说法，成为各级政府切实提高改革的含金量，避免在职能转变和权力转移中玩数字游戏、做表面文章、搞虚拟业绩的共同诉求。

阅读改革，要阅读经济和社会。这是经济社会发展的客观趋势与政府过度干预的行政壁垒的矛盾产生出改革的第一需要，只有在对经济和社会的研究中才能把握矛盾的冲突点和第一需要的针对性，从而为推进改革和研究改革确立起具有鲜明色彩的时代背景。读懂了经济和社会，就找到了政府改革的靶场。

实中央和国务院部署的改革举措。来自行政权力最后一公里思考和行动，往往最具改革的需求意识、问题意识、项目意识，他们采取的措施生动地演绎着改革的剧目，为推进改革和研究改革确立起具体操作的目标感。读懂基层的举措，就找到了政府改革的靶点。

## 让法治护佑新发展理念落地生根

中央党校经济学部主任 韩保江

我国经济始终保持一个健康的、持续的发展势头，我们始终遵循人类社会发展规律、社会主义建设规律、共产党执政规律、经济规律、自然规律、社会规律，坚持与时俱进的发展理念创新有着密切关系。十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享的发展新理念，就更是深刻认识和遵循这六大规律的结果。那么，我们该怎样用法治的力量来贯彻落实这些新的理念呢？

第一，用法治护佑创新发展。今天我们更加重视通过创新驱动新的社会资源，调动各方面的积极性来推动发展。从经济学的角度来讲，要调动积极性，以下三个方面是必须通过法制加强的：一是公有财产权保护。政府只有用强有力的法律保障一个产权清晰的公有财产权制度，国有经济和集体经济才能成为促进经济发展的重要力量。二是私有财产保护。把非公经济作为我们的发展力量，与国有资产平等竞争，就必须建立最严格的私有财产权保护制度。三是知识产权的保护问题。建立一套知识产权保护制度，让创新者能够用他的收益弥补付出，这种创新才能持续不断地进行。

第二，用法治护佑协调发展。这次中央提及协调发展的内容很广泛，不仅提到了城乡区域协调发展、经济社会协调发展、新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化协调发展，国家硬实力与国家软实力协调发展，物质文明与精神文明协调发展，以及国防建设与经济建设协调发展，等等。要实现如此之多的协调发展，必须利用法治的力量去冲破阻碍协调发展的部门利益、地方利益以及既得利益集团的利益藩篱。唯有真正建立起发展政府，让权力在阳光下运行，才能避免权力寻租，避免国家利益部门化、部门利益集团化。

第三，用法治护佑绿色发展。习近平总书记曾多次讲过，要用最严的制度，最严的法律来实现环境保护，保护环境就是保护生产力。要实现环境优化和绿色发展，不仅要依法建设层面界定和规范用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度，而且要以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，用法律手段保证大气、水、土壤污染防治行动计划实施，实行省以下环保机构监测、监察、执法垂直管理制度。

第四，用法治护佑开放发展。我认为十八届五中全会公报最响亮的就是提出了“双向开放”。过去我们不仅需要境外的资本，而且需要引进技术、管理经验，所以在很多领域对跨国公司开放的程度比民间资本开放的程度还大。我们在向外国企业提供大量机会的同时，对民营企业投资领域却再三限制。因此加大对内开放的力度，充分释放被地方保护主义、部门保护主义所阻碍的社会活力，这也需要法治的力量。

第五，用法治护佑共享发展。社会主义的本质是实现共同富裕，共同富裕必然需要共享这样一个路径。关于共享，十八届五中全会提及增加公共服务供给，实施脱贫攻坚工程，推动义务教育均衡发展，普及高中阶段教育，促进就业创业，缩小收入差距，建立更加公平更可持续的社会保障制度，促进人口均衡发展等方面。如果这些共享举措没有相应的法律保障是难以落实的。



石亚军



韩保江



李林



贾康



李德顺

## 实现法治化下的制度创新

全国政协委员、中国财政学会顾问 贾康

自十八届三中全会要求以“国家治理现代化”为治国理政核心理念之后，四中全会又明确要求“全面推进依法治国”。日前五中全会关于“十三五”发展的建议又在发展理念层面特别强调了创新、协调、绿色、开放和共享。我认为，其中制度创新作为创新发展的引领要素，十分重要。而全面法治化取向下的制度创新，是整个创新过程的关键所在。

那么，实践中如何在“事权划分”上处理好“问题导向”的配套改革？当前中央的态度就是通过试点方案，“冲破利益固化的藩篱”，以“先行先试”的举措启动司法管辖权改革，形成第一阶段的示范，再寻求稳妥推进，并尽快地扩大其覆盖面。

司法管辖权，是一种需要清晰、合理界定的政治权力，是国家政权体系内各级政府间事权合理划分必须正确处理的重要内容。2014年12月，中央全面深化改革领导小组审议通过了《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》和《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，表明即将以改革试点方式把这两项涉及司法管理体制和司法权力运行机制的深层次问题推向实际操作，并寻求“可复制、可推广”的机制和制度。这方面所做变革的实质，是把我国的很大一部分司法管辖权上提，转变为国家中央层级的高端事权。

我国当前在政府事权和司法管辖权划分方面存在哪些问题？例如近年来频发的经济案件，按照过去的事权划分，司法管辖按报案、立案的属地原则，审判权是在地方，但实际生活中大量的经济案件所涉及的利益关系，却是跨行政区划的。现实情况表明，与案件相关的“地方本位主义”“关系户”等因素会作用于主案当地法院、检察院、政法委等相关主体的内在要求，而“促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求”。中共中央《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》提出：“注重把社会主义核心价值观相关要求上升为具体法律规定，充分发挥法律的规范、引导、保障、促进作用。”特别强调了培育社会主义核心价值观对于培育和践行社会主义核心价值观的重要作用。我国改革开放以来所取得的成果，只有落实为法治的理念、规则和程序，才能具有普遍的、可持续的效力，实现核心价值的落地。

法治文化是与“人治文化”相对立的一种政治文化类型。尽管“人治文化”或“权治文化”曾是我国长期的政治文化传统，但现已远远落后于时代，亟待突破、更新，代之之以“法治文化”。虽然这种文化上近乎“脱胎换骨”的自我改造，难免遇到巨大的困难和风险，但我们仍可确信，经过坚持不懈的努力，一定能够实现中华民族又一次伟大的文化转型。

作为“法治文化”作为一种文化样式，“法治文化”必然有其核心的价值和价值观念。这一核心就是以人为本为主体的公平正义。习近平同志指出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”，而“促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求”。中共中央《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》提出：“注重把社会主义核心价值观相关要求上升为具体法律规定，充分发挥法律的规范、引导、保障、促进作用。”特别强调了培育社会主义核心价值观对于培育和践行社会主义核心价值观的重要作用。我国改革开放以来所取得的成果，只有落实为法治的理念、规则和程序，才能具有普遍的、可持续的效力，实现核心价值的落地。

法治文化建设的全面深化，需要打破部门分割、学科分割、理论与实践分割的壁垒，推动以联系实际为特征的理论研究和学科建设。我们的法治文化学科建设，要以推进法治中国建设为目标，面向当代中国与世界的实际，面向生活实践中的问题，认真总结中外法治建设的经验，深入理解把握我国的国情民情，为形成中国特色社会主义法治文化提供建设性的理论观点、思想方法和实施方略。

（本版文字由本报记者周华、李笑萌、李克、李晔整理，照片由本报记者郭冠东拍摄）

## 对“十三五”时期法治建设的十个期待

中国社会科学院学部委员、法学所所长 李林

在全面贯彻实施习近平总书记关于全面依法治国重要战略思想和三中、四中、五中全会关于全面推进依法治国、加快建设法治中国战略部署的基础上，我国未来五年的法治建设在以下十个方面值得期待。

一是加强全面依法治国的顶层设计。应当强化中央对国家法治建设的领导，协调、促进、评价和监督，建立国家级法治建设的高端核心智库，切实加强地方、区域和领域法治建设的领导。

二是更加重视提升“国家法治实力”。和平时期，法治实力不仅是国家的软实力，也是硬实力，更是现代国家和社会的“巧实力”。应当更加重视国家法治实力建设，充分发挥我国现代法治文明的新功能。

三是加强宪法实施监督的制度设计。应当在全国人大设立宪法实施监督委员会，完善违宪违法审查和监督程序，健全宪法解释程序机制，维护宪法和法律的统一和尊严。充分发挥立法备案审查、立法合法性审查、立法撤销等制度的作用，保证法律体系

的动态和谐。

四是推进国家“良法体系”建设。良法是善治的前提，良法体系是法治体系的基础。应当更加重视和推进国家良法体系建设，为人民群众有效表达立法诉求提供便捷条件，使法律体系真正保护人民利益。

五是明确提出“基本建成法治政府”的规划目标。应当根据法治国家、法治政府、法治社会一体建设的战略部署，克服“司法体制改革过快，法治政府建设滞后”的状况，把十八大和十八届三中、四中全会提出的法治政府建设任务真正落到实处。

六是尽快健全社会主义市场经济法治体系。“建设中国特色社会主义法治体系”，在市场经济领域，就是要建设中国特色社会主义市场经济法治体系。要树立法治经济的理念，形成完备的市场经济法律体系，构建严密的市场经济执法体系，打造公正的市场经济法治体系。

七是深入推进地方和区域法治建设。应当在维护国家法治统一的前提下，更加重视和积极引导地方与区域法治建设，充分调动各个地方和区域推进法治建设的积极性，把全面依法治国战略部署变成地方、区域和基层的自觉行动。

八是尽快制定实施“国家法治指数”。国家法治指数是“法治GDP”的主要载体和实施形式。推出国家法治指数，用以评价考核领导干部和各级国家机关依法办事的实际状况，必将大大促进依法治国基本方略的全面贯彻落实。

九是通过法治引领和保障社会公平正义实现。应当将事关人民群众公平正义的利益需求，尽可能纳入法律调整范围，转化为法律意义上的公平正义；应当把社会上关于公平正义的不同认知及其诉求尽可能纳入法治轨道，通过法治实现公平正义。

十是切实把尊重和保障人权落到实处。应当进一步推进公民宪法基本权利的法律化，同时将环境权、和平权、隐私权等重要权利入宪；不断完善人权保障机制；不断完善社会保障的立法和执法体系。

## 法治文化建设要与“全面推进依法治国”相应

中国政法大学终身教授 李德顺

我国要实施全面建成小康社会的各项规划，就必须以全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党为保证。在这个重要历史进程的关键时刻，及时加强和深化全社会的“法治文化”建设具有不可忽视的重要意义。

“法治文化”是一个从确立“依法治国”战略一开始就提出的重要概念。自从中宣部、司法部提出开展群众性法治宣传教育以来，许多省市积极组织开展了群众性的法治文化创建活动，社会各界特别是法学和司法界陆续提出了“法律文化”“法制文化”等具体项目，探讨法治文化建设，并取得了可喜成果。但从总体看，法治文化建设并未达到一种新型文化建设所应有的高度，也难以与“全面推进依法治国”战略要求充分相应。因此，需要建立必要的共识。

广义的“文化”，是指“普遍的生活方式”。在这个意义上，法治文化意味着全社会和全体人民的积极参与，不仅仅使法治成为国家治理和社会治理的基本方略，而且使尊法、知法、守法、用法成

为人民的普遍生活方式和思维方式。推进“法治中国”建设，必然要求在落实法治国家、法治政府、法治社会建设的过程中，同步培育起相应的法治文化。如果说，“法治中国”所构筑的是中国特色社会主义的政治制度基础，那么，“法治文化”作为中国特色社会主义的文化面貌，则是在这一基础上必然绽放的文化花朵和最终结出的文明果实。

“法治文化”是与“人治文化”相对立的一种政治文化类型。尽管“人治文化”或“权治文化”曾是我国长期的政治文化传统，但现已远远落后于时代，亟待突破、更新，代之之以“法治文化”。虽然这种文化上近乎“脱胎换骨”的自我改造，难免遇到巨大的困难和风险，但我们仍可确信，经过坚持不懈的努力，一定能够实现中华民族又一次伟大的文化转型。

作为“法治文化”作为一种文化样式，“法治文化”必然有其核心的价值和价值观念。这一核心就是以人为本为主体的公平正义。习近平同志指出“公平正义是中国特色社会主义的内在要求”，而“促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求”。中共中央《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》提出：“注重把社会主义核心价值观相关要求上升为具体法律规定，充分发挥法律的规范、引导、保障、促进作用。”特别强调了培育社会主义核心价值观对于培育和践行社会主义核心价值观的重要作用。我国改革开放以来所取得的成果，只有落实为法治的理念、规则和程序，才能具有普遍的、可持续的效力，实现核心价值的落地。