

# 运用法治思维和法治方式推动发展

## ——第二届“法治中国论坛”发言摘要之二

### 落实发展理念的经济法保障

北京大学法学院院长 张守文



张守文

随着“十三五”规划蓝图的明晰,全面建成小康社会的目标更为迫切。要使蓝图变为现实,就需要真正落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,继续全面深化改革和全面推进法治建设。在法治建设方面,由于经济法是“促进发展之法”,对于落实上述发展理念和全面实现小康目标具有特殊的重要意义,因而应特别强调经济法的保障。

一、推进协调发展的经济法保障  
全面建成小康社会,需要贯彻协调发展的理念,尤其应强调在“五位一体”的格局下,持续转变经济发展方式,并在推进工业化、信息化、城镇化、农业现代化的过程中,实现区域的均衡发展。只有政治、经济、社会、文化等各大系统协调运行,“新四化”协调并进,各区域、各行业协调互动,才可能真正全面建成小康社会。

上述各个方面的协调发展,尤其需要完善和创新宏观调控,充分发挥经济法的“促进法”功能,运用具体的财税、金融、产业、价格等调控制度,推动经济的稳定增长,实现经济和社会的良性运行和协调发展。

如果对协调发展作扩展理解,则绿色、创新、开放的发展理念,也要体现协调发展的精神。例如,绿色发展,实质是强调经济增长与环境保护、经济建设与生态文明建设协调发展;创新发展,实质是强调传统产业与新兴产业的协调发展;开放发展,实质是强调国内与国际两个市场的协调发展。上述各个方面的协调发展,都可以通过经济法上的财政补贴、税收优惠、金融优惠等制度安排来加以促进和保障。

### 从八个经验看法治中国

北京市中国特色社会主义理论体系研究中心研究员、中国人民大学教授 冯玉军

从十一届三中全会到十八届五中全会,党领导人民坚定不移地走中国特色社会主义法治道路,实现了从人治到法治、从强调专政统治到“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的重大转变。回顾37年法治建设历程,以下八个方面的“中国经验”值得深入研究:

第一,从领导体制角度看,中国法治是中国共产党领导下各机关部门分工负责,各地方区域统筹兼顾、协作互动的协商性法治。通过人民代表大会制度、人民政协制度、基层民主制度以及共产党领导下各部门、各地区、各社会团体、各方面人士广泛的内部协商协作,最终凝聚共识、统一步调,实现发展目标。

第二,从实现方式角度看,中国法治是自上而下推行的权力主导型法治。这使改革措施较少地受到传统价值观念、社会多元力量、现实复杂利益的钳制,能够快速实现目标、及时获取成果。

第三,从价值目标角度看,中国法治是

二、实现共享发展的经济法保障  
全面建成小康社会,除了应落实上述发展理念,还应体现共享发展的理念,以使各类主体共同发展、共同富裕、共享发展成果。“十三五”规划提出了国内生产总值(GDP)和城乡居民人均收入的“倍增”目标,但要落实共享发展的理念,仅有“倍增”还不够,尚需解决好分配问题,以有效防范和化解分配风险和分配危机。

随着我国城乡居民人均收入的不断提高,不仅应关注恩格尔系数,更应关注基尼系数。近年来,我国的基尼系数多在0.47以上,分配差距过大、分配不公等问题已引起广泛关注。唯有不断落实共享发展的理念,有效解决分配问题,才能实现全面小康。为此,既应通过精准的有效扶贫,解决贫困人口和贫困地区的脱贫问题,又要切实解决收入分配的两极分化问题。

经济法作为典型的“分配法”,涉及财政、税收、金融、产业、价格、规划、竞争等多方面的制度,其调整有助于分配问题的有效解决。经济法的调整不应仅在再分配领域更好地发挥作用,还应直接介入初次分配和第三次分配,这对于提升人民的获得感和幸福感,对于经济和社会的长期稳定发展更为重要。

未来五年,不仅应关注经济总量,还要关注人均收入和人均可支配收入;不仅应关注人均值,更要关注低收入人群收入的真正提高,只有实现“共同”富裕,才能有“全面”小康。对此,经济法领域的转移支付、税收优惠等“促进型”规范,都应发挥更大的保障作用。

追求公平正义与社会和谐的社会主义法治。中国法治带有明确而浓厚的意识形态属性,与中国近代积贫积弱的历史、经济社会发展极不平衡的特殊国情有关,只有社会主义才能救中国,只有社会主义才能发展中国,这凝结构成了中国法治的底色。

第四,从制度形成角度看,中国法治是强调理性主义目标规划的建构型法治。法治建设方面,国家有关于立法、司法、执法以及普法宣传工作的详细规划,我国的法治改革是有领导、有规划和建设性的。

第五,从制度运行角度看,中国法治是先易后难、稳步推进的渐进型法治。法治实践中,从中央到地方,从科学立法到司法改革,都审慎拟定改革方案,防范改革风险,渐次实现改革目标。

第六,从绩效评估角度看,中国法治是注重实验与推广,以点带面的学习型法治。法治改革的实际过程是:反复试验,不断学习,抢抓机遇,持续调整,从而极大地消解了法律保守性与创新性之间的矛盾。



冯玉军



马怀德



马怀德

第七,从文化背景角度看,中国法治是本土传统法律文化、苏联法律文化和西方法律文化交互影响下的混合型法治。我们采取了一分为二、兼容并包的态度,在此基础上形成了以马克思主义为指导,立足中国、面向世界,既充分体现时代精神,又继承优秀历史传统,适应现代化要求的、不断发展的有中国特色的社会主义法律文化。

第八,从法治格局角度看,中国法治是“一国两制三法系四法域”的开放型法治。不同政治法律制度 and 思想观念在实践中相互摩擦、冲突、博弈、协调,我国作为法律全球化的实验室,给世界带来了法系融合、趋同的生动样本。

上述八个模式特征,是中国法治建设经验与困难的综合体。在我国全面建成小康社会进入决胜阶段,我们必须以五中全会精神为指导,运用法治思维和法治方式推动发展,加强党对立法工作的领导,加强法治政府建设,深化司法体制改革,推动法治建设工作在创新中发展,不断迈向新的水平。

### 新型司法制度基本模式将在“十三五”期间成型

中国应用法学研究所所长 蒋惠岭

根据中央确定的司法改革实施步骤,“十三五”期间也是司法改革试点工作分批进行、综合推进、各个击破、摸索过渡、总结评估、酝酿修法的时期。2014年和2015年,司法改革措施密集、实施有力,触及到了司法制度的各个核心要素,也让观察者们基本看清了中央所描绘的司法制度蓝图,以及已经“动工”的各项重大工程。这些改革工程主要包括七个方面:

第一,推动省以下地方法院检察院人财物统一管理。改革的核心是按照司法权属于中央事权的属性,先将人财物管理权收到省级统管,解决司法权力“地方化”、诉讼活动中“主客场”的问题。面对改革过程中浮出水面的干部管理体制不适应、法官检察官人数较多、现有经费保障水平差别较大等现实问题,国家采取了逐步推进、稳妥运行的方式,先把一些职位重要、级别较高的法官检察官收到省级统管,然后再逐步扩大范围。

第二,对法官检察官实行有别于普通公务员的管理制度。具体内容

### 以“四个转变”助推法治政府建设

中国政法大学副校长 马怀德

党的十八大以来,许多非常好的理念被提出,但实践效果并不明显。如简政放权,十八大以来,国务院砍掉了近千项行政审批许可事项,百姓办事更方便了,但企业、市场主体感受却并不十分明显。

五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出,十三五期间,加强法治政府建设,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,依法调控和治理经济,推行综合执法,实现政府活动全面纳入法治轨道。

为完成上述任务,法治政府建设应重点实现“四个转变”:

第一,简政放权转变职能科学化。简政放权的关键在于转变政府职能,而要实现职能转变必须整合调整政府机构,凡是存在职能交叉重叠的机构应当尽可能整合,简政放权不是一放了之,还必须坚持放管结合、优化服务。

第二,行政权力和组织程序法定化。权责法定是法治政府的基本要求,健全行政组织和程序法律制度也是

严格的培养机制、特别的遴选机制(遴选委员会)、单独的工资序列、惩戒委员会等。

第三,法院组织体系完整化。已经试点建立的最高法院巡回法庭、跨行政区划法院、知识产权法院等将在成功的基础上继续扩大成果,而界定四级法院功能定位、审判权与司法管理权分离、审判权与执行权分离等改革也将展现其巨大潜力。

第四,司法权力运行机制改革。法院本应严格按照诉讼程序行使权力,但在以往的管理模式下,司法规律被弱化,行政化加强。所以,这一轮改革要把院长、庭长编入合议庭担任审判长办案,取消裁判文书审批制,建立专业法官会议、改革审判委员会,实行以审判为中心的诉讼制度和以庭审为中心的审判制度。

第五,司法民主制度改革。司法改革将持续推行司法公开透明原则,改革人民陪审员与人民监督员制度,采取便民惠民利民为民的措施以畅通司法救济渠道。

第六,多元化纠纷解决机制改

革。自2004年起,最高人民法院大力推进这一改革,奠定了坚实的组织和制度基础。今年10月,中央深改组通过的《关于完善矛盾纠纷多元化化解机制的意见》,要求合理配置解决纠纷资源,调动司法之外纠纷解决机制的积极性,完善诉讼与其他纠纷解决机制的衔接,形成完备的纠纷解决体系。

第七,司法问责与保障制度改革。由于司法职责有别于其他公共职责,法官有别于其他公务员,所以对司法的问责与其他问责制度有明确的差别。法官只应为自己的违法审判和违反职业道德行为负责,而其依照法律和良知独立审判的活动不当受到干预或追究。中央深改组最近通过的“司法责任制”的改革方案严格了责任,也提供了相应的保障措施。在今后一个时期,司法职业保障机制的健全和落实将成为一项重要任务。

我们相信,通过积极稳妥推进上述重要司法改革措施以及其他配套措施,在“十三五”结束之时,我们会欣喜地看到我国未来新型司法制度的基本模式。

四是四中全会的明确要求。“十三五”期间,为依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,应继续推动行政权力和组织程序的法定化,使政府的权力、责任以及程序都有章可循、有法可依,实现政府活动全面纳入法治轨道。

第三,监督问责常态化。现在很多领域出现的问题,实际上与监督问责机制不健全、法治化水平低、未形成常态化监督问责有关。如近期发生的天津危化品仓库爆炸事件、东方之星客轮倾覆事件,如有一套常态问责监督体系在日常监管、政策执行、法律实施过程中持续发挥作用,很多违法行为、灾难事故和腐败案件就能及时预防和规避。

第四,法律实施和执法激励制度化。三中全会、四中全会都提出了要把法治建设成效纳入到绩效考核评价体系中,但由于缺乏相应法律,尚未形成有效的执法激励制度。“十三五”期间,应尽快出台《政府绩效评价法》等法律,用制度化方式保证行政机关严格依法行政,履行好法律职责。

(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)

