◆依法治国

用法治思维引领改革前行

□封丽霞

改革与法治在相当长一段历史时期都将是中国社会的常态主题。在全面深化改革的新的历史时期，改革的全面深化需要法治建设的全面推进。经济体制和政治体制改革必然伴随着法治中国建设的深入进行。改革为法治发展注入了动力、指引了路径，法治又为改革提供了依据和制度保障。实践当中，改革的任务常常就是法治的任务，改革的难点通常也是法治的难点。

> 改革为法治发展注入了动力、指引了路径，法治又为改革提供了依据和制度保障。实践当中，改革的任务常常就是法治的任务，改革的难点通常也是法治的难点。

改革与法治的辩证关系

改革，本意是“改变”“打破”和“革除”，指的是改革和突破旧制度和旧事物，最大限度解放人们的思想和生产力。按照党的十一届三中全会公报和十三大报告的提法，改革就是要“改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式”。改革的特点是“变”，是对既有制度和现实状态的一种“改变”。就此，有人说，改革就是“一场不流血的革命”，“一场没有硝烟的战争”。相形之下，法治是要对一种稳定、成熟的社会关系进行规范化、确定性、权威性和可预期的调整。换言之，法治的特点是“定”，是要把某种社会关系用法的形式“确定”下来。显然，法治与改革之间必然存在“定”与“变”的矛盾。

正因为此，一些领导干部认为改革与法治二者是对立的、互相排斥的，要改革创新、跨越发展就不能讲法治。还有人鼓吹“改革要上，法律就要让”，要“超常规”发展就要突破法治。这种认识误区常常使得一些人打着改革创新的旗号，理直气壮地绕开法治、背离法治。其实，这是对改革与法治关系的一种片面理解。法治之于改革，不仅是规范和控制，而且也有积极的引领和保障。从法理上说，改革与法治是相辅相成、互为条件的。改革是法治的先导，法治是改革的重要条件。没有健全的法治，改革将缺乏制度保障和良好的外部秩序，改革的经验和成果也难以得到巩固和确认。改革的实践还有可能陷入胡作非为、“无法无天”的混乱状态。反之，如果没有改革，法治的发展也会缺乏所必需的经验、现实基础以及可预见的方向，因而也就失去了进步的必要性和动力。

从“政策推动”到“法律引领”

从改革开放这个当代中国最大的国情出发，通过大规模的国家立法引领和推动各项改革，通过不断促进严格执法和公正司法保障改革事业的顺利进行，以法治建设来引领和保障各项改革事业，是当代中国处理改革与法治关系的一项主导原则和重要策略，也是我国 30 多年来改革开放实践和法治工作的经验总结。可以说，改革开放，不仅是我国经济与社会事业发展的重大转折，也相应是法治建设的转折点：改革开放基本国策的提出与起步，意味着以大规模立法为先导的法制的恢复与重建的开始；改革开放的有序推进，带动形成了“总体设计，分步实施”的法治工作格局；市场经济体制改革，带来了我国前所未有的经济立法高潮；政治体制改革，推动了依法治国基本治国方略的确立。一言以蔽之，改革持之以恒地推动着我国法治的进步。我们的法治发展渗透着一种强烈的改革精神。

当然，我们也应清醒地看到，长期以来，我国常常是以政策而非法律来推动改革的进程。很多重大的改革往往是在没有宪法法律依据甚至是在“良性违宪”或“良性违法”的情况下进行的。这种政策推动型改革在法治基础贫乏、法律体系尚不完备的特定历史条件下有其合理性。它能够以政策的灵活性、见效快、针对性强等特点及时回应改革事业的各项要求。但是，毋庸置疑，政策推动型改革容易蜕变为主要依据领导人的个人意志来推动改革。改革的进程也主要仰仗于领导人的个人智慧及其对特定改革事项的关注程度，改革的目标实现必然也充满了各种随机性和不确定性。这也是造成一些地方的改革“新官不理旧账”“人走政息”，改革缺乏连续性和稳定性的重要原因。

现实当中，通过政策来推动改革也造成了政策与法律、改革与法治关系的扭曲与错位。在政策推动型改革模式之下，人们逐渐形成了重政策、轻法治的观念，而且强化了参与改革实践的政治精英的人治意识，造就了许多改革者“撑死胆大的，饿死胆小的”轻视法治的机会主义。由此，也就造成了全社会的规则意识欠缺、法治意识淡薄。可以说，不论是改革的受益者还是被边缘化者，不管是改革者还是被改革者，多由于自身经历和社会经验缺少对法律的敬畏，缺乏对法治权威的足够尊重。

理性认识法治之于改革的贡献与不足

时下，改革与法治都处于共同推进的过程之中。我们需要正视法治所处的当下的客观历史环境，理性认识法治对于改革与发展的贡献与不足。当务之急，我们要坚决摒弃关于法治的可有可无的“虚无主义”态度，务必认识到只有在一个法治昌明的社会，才有可能做到各项改革事业的全面、有序和可持续发展。法治底线一旦被突破，就有可能导致国家解决社会纠纷正式机制的失灵或失效。社会生活将不可避免地出现无法可依、有法不依、执法不严、违法不究的紊乱局面，社会公平正义无法实现。改革与发展也将成为痴人说梦、可望不可及。故此，在实践中要充分重视法治之于改革与发展的重要意义，进一步提升法治权威，充分认识法治的主导型功能，强化法治发展的动力。

与此同时，我们也要破除关于法治的不切实际、过于理想的“万能主义”幻想。在我国社会转型还没有完成之时，在还没有进入经济社会发展的常态化之前，改革与法治之间的目标冲突与矛盾将在很长一段历史时期存在。这主要表现为：法治的保守性、确定性、规范性与改革的创新性、突破性、越轨性之间的矛盾；法治的统一性、原则性与发展的地方性、灵活性之间的矛盾；法治对个人权利的保护与稳定的社会控制性之间的矛盾，以及法治所内涵的社会公平正义与改革发展所要求的经济效率优先的价值准则之间的矛盾，等等。这就决定了，当代中国的法治与已进入现代化成熟与稳定发展时期的西方国家的法治不可同日而语。法治与改革的内在冲突、法治之于改革的从属性与工具性，以及法治所调整之社会关系的不断变动等因素，都会使得当代中国法治将不可避免地带上各种各样的缺陷与不足。在很多情况下，法治手段有可能会显得无力甚至是失灵。

在现代法治视角之下，法是一种符合正义标准和客观规律的行为规则。依法办事，表面上看会束缚手脚，但从长远看是成本最低、矛盾最少、最为理性平和的处理方式。脱离法治、急功近利地谋求改革与发展，尽管可能得到暂时、立竿见影的好处，但只能适应一时一地，无法长远、难以持续。没有法治保障的改革如同脱轨的火车，可能“欲速则不达”，最终可能不是有助于当地的经济发展，却可能以改革之名破坏改革事业。故此，必须牢记，要把改革的“速度”和“力度”与民众的可理解程度、社会秩序的可承受度结合起来，把改革的路径和手段与法治的限度和底线结合起来。

善于运用法治思维来引领改革

全面深化改革，更加要求各项改革举措的全局性、系统性、长期性和协调性。在全面推进法治中国建设的宏大背景之下，在中国特色社会主义法律体系基本形成、实现有法可依的历史目标之后，在执法、司法体制改革逐步推进并取得巨大成效以及民众的法治意识普遍提升之后，我们以科学立法和民主立法引领和推动改革的基础更加坚固，以严格执法、公正司法和全民守法来保障改革顺利进行的条件也更加成熟。在这种历史条件下，偏离法治轨道大搞“短、平、快”的改革，甚至是公然进行违宪改革或违法改革，必然会遭到社会各界的诟病指责，也必然会使改革的合法性与正当性遭受到严峻挑战和普遍怀疑，自然也会加大改革的风险与阻力。这就要求我们必须明确，改革与创新必须在法治框架内进行，同时，法治也必须服从和服务于改革的需要。

善于运用法治思维引领改革，是构建改革与法治的良性互动关系的必然要求，也是当前推进国家治理体系与治理能力现代化的要义所在。这就要求我们做到：首先，要把握好改革进程与法治进程的同步性和互动性，将改革决策与法律的立、改、废结合起来。对于滞后于社会发展、阻扰改革进程的陈旧之法要做到及时废止，为改革扫清道路。对于已经被实践验证的成功的改革经验与成果也要及时通过创制新法确定下来。其次，改革要尽量避免与现行法律法规的直接冲突。如果确实要突破或变通宪法和法律规定，应事先获得权力机关的特别授权或专门授权，以便为改革争取一个合法的身份和依据。再次，对于严重违反宪法和法律的改革行为，对于打着改革的大旗破坏法治的行为，应予以及时纠正和阻止。对于造成严重社会后果的违法改革，要通过司法途径判决其行为无效并追究其法律责任。

总而言之，改革、发展与法治都是中国社会前进的主题词。其中，改革是动力，发展是目的，法治是手段。在现代法治原则之下，依法办事是实现改革与发展的基本手段和方式。当前，全面推进法治中国建设的关键就在于，各级党政机关和领导干部要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、维护稳定的能力，牢固树立法律权限不能突破、法律底线不能逾越的法治观念，始终对宪法法律存敬畏之心，在工作实践中努力以法治思维凝聚改革共识，以法治方式推动改革进程，在法治轨道上推进我们的改革事业。

◆建设社会主义政治文明

基层协商民主代表如何产生

□朱圣明

协商民主离不开决策层与社会的沟通与对话，而要沟通与对话，必然碰到以下三个棘手的问题：首先，与谁对话？大众、精英、人大代表，制度内、制度外，还是兼而有之，其次，怎样找到对话对象，如何体现代表性，目的为了什么？最后，以哪种形式对话，是个别的还是集体的，如何使对话更加富有成效？而这一切都离不开代表，代表及其理论是现代民主的一块基石。代表是民主的可操作性使然，代表意味着要从多数中产生少数，这既是“多中取少”的概念，同时又有“多中择优”的意思。在浙江温岭民主恳谈的实践中有以下几种代表产生的方法，对基层协商民主代表的产生或有启示。

主动邀请、自愿报名、简单抽样与科学抽样

主动邀请。即由主办方根据议题确定恳谈协商的对象并发出邀请，被邀请的对象一般都为利益相关者和当地的精英（如党代表、人大代表、政协委员和村干部）。这就产生了非利益相关者的权益如何保护的问题。精英参与的好处是能在政府与社会之间一定程度上起到缓冲的作用；其弊端是“往往形成‘代表专业户’，每次开会都是那几个人参加，真正民意的信息很难得到，”容易被认为是帮政府说话的人。

自愿报名。这一方法会带来与会人员的不确定性，来得太少了会面临着开不了会的窘境，来得太多了又要受会议空间“容量”的限制。好处是能增加参与的有效性，因为自愿报名往往与己有关，所以有备而来，同时这也给一些参与热情高的“积极公民”提供了参政议政的机会。

简单抽样。简单随机抽样具有统计学意义上的代表性，能最大限度地体现代表的真实性、广泛性与公正性。但这隐含着一个重要的假设前提——每个人的能力是一样的，当某一角色人人都能担当时，它是充分有效的。而实际上人的禀赋是有差异的，有的人既不会“发球”，也不会“接球”，更不会“传球”。与此同时还会产生另一个问题：简单随机抽到的一部分代表可能对议题不感兴趣或了解得不够充分，从而影响了协商的实效性。

科学抽样。为了弥补上述简单随机抽样的缺陷，在扩大参与范围的同时兼顾参与的有效性。从 2011 年开始，在预算民主恳谈中，温岭市尝试科学的抽样方法——先设立参与库和专业库，然后再在“两库”中随机抽选公民代表和专家。2013 年，在市、镇（街道）两级重新调整和扩大了预算审查监督参与库和专业库。其中市级参与库共有 40159 人，主要由全市各级人大代表、所有村（居）民代表、大专以上外来人员等 13 方面人员组成；专业库共计 569 人，主要由比较熟悉预算或相关专业知识的人员组成。各镇（街道）也各自建立了“两库”，其中参与库总计 38763 人、专业库总计 2608 人。“两库”的建立，为更多的公民参与预算协商和监督提供了有效的渠道。这是一种科学的抽样方法，是对代表产生的创新之举，由于这一创新之举，解决了预算与公共之间对接时，由谁来参与和具有可操作性这两个关键问题。

政治上的代表与统计学意义上的代表

人大代表经过政治程序而产生，是政治上的代表，公民代表和专家通过随机抽样而产生，是统计学意义上的代表。当民主最初被设计出来时，它被构想为横向的民主，古希腊的民主没有提出高度方面的问题，即纵向结构的问题。而现代民主，却提出了这样的问题。纵向民主是政体的民主，纵向民主使国家机器有效地运转起来。横向民主以协商为主要特征，横向民主对民主大厦起着支撑作用。民主面临着两大历史性课题：其一是权力的来源；其二是权力的行使。纵向民主最重要的特征是选举民主，但是选举只回答了权力的来源问题，并没有解决权力的行使问题。因此，如何在权力行使过程中注入更多平等的因子，建立和重构横向民主，就成了民主改革大潮中一大挑战性任务。

温岭的民主恳谈，在政治上的代表之外通过随机抽样产生了统计学意义上的代表，并在这两者之间架起一座桥梁，丰富和发展了横向民主与纵向民主的内涵。同时也提出了一个具有政治意义的重大问题：拥有政治上的代表，政策制定为什么还需要统计学意义上的代表？这是因为政治上的代表只是制度内的精英，由于“在位刚性”的存在，一般群众当不了，而政策制定则需要倾听更广泛群众的意见和诉求。

正式代表与非正式代表

正式代表是制度内的代表，通过委托代理产生，有着明确的权力授受关系，权力的授受关系产生了政治上的层级性和民主的纵向性。间接性与代表相生相伴，凡是有代表的地方总是具有一定的间接性。正式代表扮演的是一个“专业演员”的角色。而随机抽样产生的代表则是一个非正式代表，因为这次抽到了下次不一定再抽到。非正式代表其实也是一个“缩影”代表，代表社会成员中的一分子。这一代表的产生既尽量做到面面俱到，又具有一定的可操作性。“缩影”代表扮演的是一个“群众演员”的角色，主要是为了造成一种公平、全面的社会公共形象。“被代表者”对代表的代用、目的和行为方式并没有特别的要求或约束力。

非正式代表摆在那里，未必真正起作用，也未必周全，因为他们只有表达权而没有表决权。但摆在那里意味着参与范围的扩大，意味着政策制定者与社会大众的联系。同样道理，公众的意见不一定比政府来得更加高明，因为信息的优势毕竟掌握在政府的手中。但听取公众的意见不仅仅只是一种政治姿态，增加透明度与公开化，更在于其背后的逻辑——公民民主权利的行使。因此，其象征意义大于实质意义。

代表及其代表的产生回答的是与谁协商的问题，以上各种代表的产生方法各有利弊，在实际操作过程中更多的是综合运用。治理现代化社会，多元主体之间的互动，为协商民主开辟了广阔的空间。在经济社会转型的今天，新的矛盾和冲突不断出现，传统的管治手段正日渐式微。政策的落实不能依靠“强制”，而应该建立在“同意”的基础之上。在基层工作中，有些事情依靠强制的行政命令尽管能做下来，但成本很高、代价太大，甚至会留有“后遗症”。对基层出现的一些棘手的问题，如果不通过协商民主的方法，与老百姓一起商量，不但原有的矛盾难以解决，还会酿发新的矛盾。所以，建立在“同意”基础之上的政策执行会更加顺利，协商民主也就在情理之中。

◆议政论法

人大不应缺位重大项目决定



□钟丽娟

近日，广东茂名市政府拟建的化工项目，引发了部分市民的聚集抗议。事后，茂名市政府就该项目及事件总体处置情况召开发布会，表示在社会没有达成充分共识前决不会启动该项目。实际上，类似事件已在多地屡次上演。例如，2011 年，大连因台风侵袭而暴露其化工项目，上万市民聚集大连市政府门前要求项目搬出大连。当天，大连市委、市政府一同出面，承诺该项目一定搬迁。虽然何时搬迁以及搬迁何处没有再向民众交待，但在该类事件中，同样值得追问的还有，涉及地方民众利益的重大项目在一个城市落户，该由谁拍板同意，是否需要经过人大表决通过？

对于地方而言，事关群众利益的重大项目，应该通过怎样的程序，才能既合法律，又合民意？对此，我国法律有明确的制度安排，那就是赋予地方人大及其常委会重大事项决定权。在 1954 年宪法草案说明中，刘少奇专门指出，我们国家的大事不是由一个人或少数几个人来决定的。人民代表大会制既规定为国家的根本政治制度，一切重大问题就都应当经过人民代表大会讨论，并作出决定。全国性的重大问题，经过全国人民代表大会讨论和决定；地方性的重大问题，经过地方人民代表大会讨论和决定。我国的人民代表大会就是这样能够对重大问题作出决定并能够监督其实施的国家权力机关。这一理念贯穿我国宪法始终。我国现行宪法第 104 条规定，“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项”；《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第 8 条和第 44 条分别规定，县级以上的地方各级人大和人大常委会的职权之一是“讨论、决定本行政区域内的政治、经济、教育、科学、文化、卫生、环境和资源保护、民政、民族等工作的重大事项”。

虽然对于什么是重大事项，宪法和法律没有进一步的说明，但全国人大法工委在《选举法和地方组织法释义与解答》一书中，对重大事项进行了列举：本地区重大的工程项目，特别是涉及本地方政府较大资金投入的项目，涉及较多群众迁移的项目，涉及生态平衡和环境保护的项目等；本地区重大的改革事项，如机构和人事制度改革、医疗制度改革等；一段时间内群众普遍关心的事项，如物价问题、产品质量问题、社会治安问题，等等。目前我国已出台的 28 个省级人大常委会关于重大事项决定权的地方性法规，也对重大事项做出了一定的界定。对照法律与法规，各地拟建或已建的化工项目，关涉当地公众利益，民众普遍关心，当为重大事项无疑。但实践中，本应属于地方人大及其常委会的职权与职责，为何很少听到人大发声，反而出面的大都是党委或政府？是人大主观上不作为，还是客观上难作为？

就主观而言，应该说，人大对行使重大事项决定权还是缺少足够的重视。各级人大本应是搜集、整理、研究、提炼民意进而代表民意，并最后形成决议或作出决定的机关，也就是集权力机关与民意机关于一体。理论上如此，法律上也如此。决定本行政区域内的重大事项是一项非常重要和广泛的权力，它反映了人大作为国家权力机关自主地决定地方事务的权力。作为一项法定职权，各地方人大常委会也纷纷制定地方性法规并将其进一步明确，不仅将本地区内的重大事项进行了议而必决、议而可决、报告备案的分类，而且对重大事项决定的启动、审议以及执行保障程序等作了刚性规定。这是一条民意表达和权力行使的制度化渠道，人大用起来不仅名正言顺，而且能得到民众的认同和参与，代表也因而成为真正的民意代表。然而，一些地方人大对重大事项决定权的落实仅限于法规文本，实践中的落实长期没有得到应有的重视。人大作为权力机关处于国家权力的顶层，其他国家机关由它产生、对它负责，人大本身只向人民负责。而向人民负责，在实践中就显得较为模糊和抽象。人大如果不作为，缺少相应的督促与惩戒机制。这就需要人大自觉担负其责任与使命。

就客观而言，虽然我国宪法和法律明确规定，凡是本行政区域范围内的重大事项，都应该由人大及常委会来决定。但在实践中，党政不分现象依然存在，党委决定、政府执行，在不少地方仍是权力运行的常态。党委、政府做了许多本该由人大做的事，导致地方重大事项程序合法性欠缺，也导致人大有些职权长期难以落实。这一现象的改变绝非人大一家之事，它需要从宏观上对三者的关系进行调整和规范。对此，近些年党代会报告分别作出了积极回应。党的十八大强调，要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法、监督、决定、任免等职权。党的十八届三中全会强调，要健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告。可见，执政党、人大和政府之间，权力运行模式应该为：党委建议、人大决定、政府执行。其中，坚持党的领导是人大行使职权必须坚持的原则，但党的领导不是替代人大作决定，而是体现在路线方针政策的制定和国家生活中重大决策的建议上。同样，地方政府作为地方权力机关的执行机关，也应严格按照宪法和组织法的定位，依法行政，防止越权。

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，也是实践证明能够实现人民当家作主的有效途径。人民当家作主不是一句空话，它应在人大的各项法定职权中得以真正落实。法律的生命在于实施，法律的权威也在于实施。正如习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话中所强调的，地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。党的十八届三中全会指出，要推动人民代表大会制度与时俱进，推进法治中国建设。在此时代背景下，人大更应积极作为，真正发挥其国家权力机关的地位和作用。