依法治国

改革范式的演进与立法模式

□刘怡达

改革开放至今的三十余年中，我国改革主要以“摸着石头过河”为方法论，其范式为一种探索型改革。在此改革范式之下，为立法所注重的乃是法律对改革的回应，即以法律的形式对改革中取得的成果进行事后确认，于立法模式而言可称之为回应式立法。譬如在改革开放前夜，民间自发地进行“包产到户”的尝试性变革，在该项民间探索成功之后，中共中央便在1982年批转的《全国农村工作会议纪要》当中明确指出“包产到户、包干到户都是社会主义集体经济的生产责任制”，此后，全国人大于1993年进行修宪，正式以国家根本法的形式对家庭联产承包责任制予以确认。

随着改革进入深水区和攻坚期，改革的方法论也随之调整为“加强顶层设计和摸着石头过河相结合”。因此作为上层建筑范畴的立法模式亦需进行相应的变迁，即实现回应式立法与建构式立法相结合的立法模式，换言之，在继续发挥回应式立法对改革成果事后确认的同时，注重建构式立法对改革的事先引领。

不同于整体变迁式的突进改革，以邓小平为核心的中国改革者选择以探索型改革作为当时中国改革的范式。此改革范式是邓小平“摸着石头过河”理论在改革实践中的具体运用。改革开放初期经济特区的设立即为探索型改革的范例。缘何选择此改革模式亦有其背后的原因：当代中国的改革作为一项“全新的事业，马克思没有讲过，我们的前人没有做过”，因此没有多少经验教训可资借鉴，所以探索型改革无疑是当时环境之下的“无路之路”。

探索型改革及其取得的“零星”成果，决定了我国立法模式的回应式。回应式立法是对社会刺激所做的一种即时反应。在改革进程中，改革所取得的“零星”成果作为刺激因素促使立法做出回应。申言之，在探索型改革中，改革者在经过多次试错后开始总结成败得失，然后将经验推及全国，若此经验能在全国范围内取得预期的效果，则由立法者以法律的形式予以确认。

毫无疑问，探索型改革以及与之相适应的回应式立法，使单次法律制定成本和实施成本微量化，尤其是在缺失明确方向的改革之时，“分步走”的立法能够有效降低法律制定成本和实施成本，进而减少改革的风险。与此同时，改革阵痛也在“小修小补”的渐进主义改革过程中得以减轻。或许这也是当时的改革者摒弃整体主义的乌托邦式变革思路和综合主义的空想式立法模式的原因。即便如此，其缺陷亦不容忽视：第一，先“变革”后“变法”的逻辑，使得法律滞后于社会变革，这就意味着改革极易发生在法律的范围之外。第二，改革的理念是“变”，而法律所注重的乃是相对的“稳定”，于是，法律在回应改革成果之时，势必进行频繁的变动。这样一来，恐怕难以树立法律的至上权威和信念。第三，尽管回应式立法是对改革成果的事后确认，但是确认与否的最终决定权仍然掌握在立法者手中，而立法者基于诸多因素的考虑，其通常的做法便是“有限回应”而非“有求必应”。此外，在回应式立法模式之下，诸多既已存在的社会关系不能缺失法律的调整，因此通常先由行政立法或是地方立法的形式进行调整。在此观念的支配下，立法权分散、地方保护主义、部门保护主义的盛行便在所难免。

随着改革的深入，我国改革的模式亦由单纯的探索型改革向探索型改革与目标型改革相结合转变，尤其是中共十八届三中全会进一步为全面深化改革勾绘了蓝图，这意味着中国的改革已进入关键期、攻坚期，改革方法论不再是单纯的“摸着石头过河”，而需要加强顶层设计和摸着石头过河相结合。

与探索型改革相对应，目标型改革的内容主要为顶层设计，它更侧重于自上而下的革新。其作用实现路径为：由改革领导者对改革方案予以统筹规划，以一种战略思维和宏观设计来指引此后一定时期内的改革。改革告别以往“走一步看一步”的单一式样，而是在迈出改革之步前，预先对改革形势有了全面的知悉，进而通过统筹式的改革创想推动各领域、各方面的改革。

与目标型改革模式相适应的立法即为建构式立法，它强调法律的前瞻性，即从当下既有的关于改革和社会发展的前见出发，以法律的形式对日后进行的改革进行指引，以期为接下来的变革构建基本的框架。与回应式立法相对应，建构式立法将预先确定的全局性的改革政策和方案法律化、制度化。它能以“行为模式——法律后果”式的行为规则对改革进行预先的引导，使社会和基层朝着改革者预期的改革目标努力。

很显然，建构式立法有利于减少改革的总体实施成本。因为回应式立法立足于“分步走”式样的探索型改革，因此每走一步改革举措皆处在“次优”的状态之中。而建构式立法恰与之相对应。同时，不可否认的是，在改革的深水区，摸着石头过河的条件已在相当大程度上减少了。因此，深水区的改革要求顶层设计，同样也需要建构式的立法对社会进行整合。当然，其消极效应亦同样值得我们注意：第一，立法者难以预见改革过程中出现的一切问题，若单纯地以既有的法律制度来衡度或匡约改革的现实，势必会束缚改革的开展。第二，因为立法者难以预见改革过程中出现的所有问题，所以改革执行者有时无法按照已制定的法律推进改革。此时改革执行者的选择有二：或突破既有规则，或墨守成规。此二项选择的结果为：突破既有规则意味着对现行法律的违反，而墨守成规所带来的只能是一潭死水的改革。

既然过去三十余年的回应式立法模式存在其固有的缺陷，加之深水区和攻坚期的改革已不再是单纯的摸着石头过河，因此，时代背景的变化和改革范式的转型要求作为上层建筑的法律制度与之相适应。鉴于此，由纯粹的回应式立法向回应式立法和建构式立法并重的立法模式变迁，是改革阶段的变化在法律制度层面的必然要求，亦是改革范式转型和改革方法论转变在立法模式变迁上的需要。法律作为上层建筑，受制于经济基础亦反作用于经济基础，立法作为法律的创制活动，既需与改革进程相适应，亦需发挥其对改革进程的引领效应。当前，我国发展进入新阶段，如何发挥法律制度之于经济建设和社会改革的积极效应和助推动力，这是我们需要认真对待的问题，其中立法模式的适时、适势变迁无疑值得我们认真考虑。

参考与借鉴

乡镇人大运行机制建设的三个选项

□蒋元文

乡镇人大作为我国最基层的地方国家权力机关，与乡镇的人民群众有最密切的联系，是中国民主政治建设的前沿阵地。乡镇人大运行机制建设如何，事关乡镇人大职能作用的更好发挥，事关基层民主政治建设。在此，从理论和实践的角度，提出三个选项，供探讨和参考。

推广提倡乡镇人大“季会制”

张德江委员长近期在浙江调研指出，要认真开好乡镇人民代表大会会议，根据法律规定和实际需要，合理安排会期和会议次数，有针对性地确定会议议程，完善审议程序，充实会议内容，切实提高会议的质量和效率，全面有效行使乡镇人大的法定职权，更好地展现人民代表大会制度的优越性。

乡镇人大一年开几次会议，并形成制度的，全国公开报道的，据笔者所知，就有重庆市南川区水江镇。笔者曾经去做过调研。重庆市南川区水江镇人大从2007年4月起，将过去一年一次人代会变为每个季度召开一次人代会（简称“季会制”），会期除第一季度一般是2天外，其余三个季度一般为1天，至今已坚持了多年。季会的主要内容有，审议国民经济和社会发展执行情况、听取人大代表建议批评和意见办理情况汇报、审议城镇建设、水利建设情况，以及交流人大代表履职经验等。

南川区水江镇在现行法律框架内，为解决乡镇人大没有常设机构的问题，每季召开一次人代会，并长期坚持至今，意义深远。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径。每季召开一次人代会，听取和审议全镇的重大事项，依法监督政府工作，有利于促进依法行政，发展基层民主的常态化、制度化。实践也证明，每季开一次人代会，适时听取人民群众的意见和建议，对于保证人民的民主权利，促进地方发展具有重要作用。

明确乡镇人大主席团性质

2005年以来，一些地方按照全国人大常委会法工委《关于乡镇人大机构名称问题的意见》要求，规范和统一了乡镇人大名称和印章，将吊牌和印章统一更换为“×××乡镇人民代表大会”，并将使用已久的乡镇人大主席团印章收到有关部门。

笔者认为，规范乡镇人大吊牌的做法是对的，因为各地的吊牌不统一，既有乡镇人大的，也有乡镇人大主席团的，对此，统一和规范，有利于维护乡镇人大的权威性和严肃性，但收乡镇人大主席团印章的做法却有商榷之处。

无论从法理，还是从实际工作需要看，乡镇人大主席团与县级以上各级人民代表大会主席团是有区别的。县级以上各级人民代表大会是由人大常委会召集的，每次会议的主席团成员由人民代表大会预备会议决定，主席团是大会期间的临时机构，这是毫无疑议的，而乡镇人民代表大会没有人大常委会，会议的召集者是主席团，主席团成员也相对固定，不因乡镇人民代表大会结束而消亡，如根据需要，适时召开下一次的乡镇人民代表大会，补选乡镇长、一事一议决定乡镇重大事项等，都需要乡镇人大主席团来召集，乡镇人大主席团成了一个事实上的连续性组织，其性质也应当是常设的，不应撤销。从乡镇人大正常运转的实际工作来看，也需要乡镇人大主席团存在。人大是集体行使职权。闭会后，乡镇人大只有主席、副主席，将主席团印章收后，事实上也就停止了乡镇人大的活动或者不便开展活动。

乡镇人大运行机制中存在的实际困难和问题，希望引起有关领导和部门的重视，并结合工作实际，理性研究和探讨解决措施和办法，从法律理论和思想认识上确保乡镇人大的正常运转。

乡镇人大设立常委会

随着基层民主政治建设不断发展和乡镇人大工作不断深入，对于乡镇人大是否设立常设机构的问题日益成为乡镇人大制度建设中要求回答和迫切需要解决的问题。笔者认为，从长远看，在乡镇人大设立常设机构是一种必然趋势。主要有以下几个理由。

依法执政的需要。随着对外开放逐步深入，中国融入国际经济社会步伐加快，对依法执政提出了新的更高的要求。乡镇人大如果没有常设机构来开展闭会期间的经常性工作，仅靠每年一、二次的人民代表大会会议，是很难适应形势需要的，其最终结果必然损害和影响我国对外开放的良好形象。

乡镇经济发展的需要。随着乡镇经济的发展，社会矛盾与问题日益凸显，经济利益的冲突与平衡调整的需要日益突出，民主政治的要求也更加强烈，这就要求健全与完善乡镇人大制度，通过乡镇人大，组织和发挥人大代表的“桥梁”“纽带”作用，调节社会关系，适应经济发展需要。

基层民主政治建设的需要。乡镇离群众最近，接触群众最广泛，了解群众的心声最直接，反映群众的意见和要求最实在。乡镇人大作为国家形态的民主，如果在闭会期间没有常设机构来履行职责和处理日常事务，反映人民群众的呼声和要求，化解矛盾，就容易影响农村经济社会的稳定。

乡镇人大工作的需要。中国幅员辽阔，全国各地乡镇的地理位置、经济发展水平差距很大，乡镇人大没有常设机构，一些重大问题难以及时处理，如个别副乡镇长的变动、重大事项的讨论决定等。

乡镇人大制度建设的需要。随着乡镇经济的进一步发展，乡镇职能的进一步完善，在乡镇人大设立人大常委会只是时间的早迟问题。就目前而言，一些经济发达的乡镇，聚集的人口相当多，有的达到10万余人，在村一级就建立了党委，完全具备设立人大常委会的条件。从发展趋势看，乡镇的规模还将进一步扩大。建议有关部门在适当时候修改现行法律，在乡镇人大设立人大常委会。这样，乡镇人大制度的建设就更加完善了。基层民主政治建设将因此而发生新的飞跃。

议政论法

影响农民政治参与的四大因素



□杨　炼

农民政治参与是农民实现政治权利的重要途径，但在基层乡镇治理中，主要有四个方面的因素制约了农民政治参与水平的提高，在一定程度上影响了农民政治权利的实现。

经济因素。马克思指出，“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化的发展”。利益驱动是我国农民政治参与的主要动机，作为利益最主要表现形式的经济利益也成为影响和制约农民政治参与的最根本因素。调查表明，农村中先富起来的农民更愿意参与到村庄的治理中，而经济条件不好的农民则表示没有机会考虑政治参与问题。从我国农村发展的实际来看，整体经济水平不高，农村还有大量的贫困人口，农民缺乏政治参与的物质基础，正如格尔哈德·伦斯基所指出，“日常生活的压力……严重地限制了人口中绝大多数人的政治活动。虽然在革命时期，大多数人可能在短期内某一重要的领域中变得在政治上活跃。但由于必须要保证其生计，大多数人很快就离开了政治领域”。政治参与需要耗费农民大量的时间和精力，而其所获得的收益却是不明确的，当多数农民还在为生计而奔波的时候，他们没有更多闲暇和条件去进行政治参与。

制度因素。制度是农民政治参与的重要依托，邓小平指出，“制度是决定性因素”。制度的科学化水平、制度的完备程度是影响和制约农民政治参与的最基本要素之一。现阶段我国农民利益表达的渠道主要有基层选举制度、村民自治制度、信访制度和司法制度。农民政治参与的主要制度化形式有听证、质询、投票、选举、参加村民会议、听取及表决村委会工作报告等，但是这些制度在具体实施时，还存在不够细化，操作性不强等缺陷，与农村社会的深刻变迁之间不完全适应，表现为乡镇权力配置影响人大功能发挥、村民自治容易受到乡镇政府的干预、村民委员会的选举存在违规操作和信访工作被动。整体上农民政治参与的渠道比较狭窄，利益表达的制度化渠道不畅通，尚未形成健全的政治参与运行机制和程序，农民制度化参与效率低，在很多情况下流于形式，这是影响和制约农民政治参与问题的制度根源。

文化因素。文化是人类实践活动的结晶，文化的产生和发展与一个国家、民族的生存环境、生活方式以及民族习俗、信仰和观念具有密不可分的联系，文化一旦形成，又影响和制约着特定国家和民族的发展。列宁指出，“文盲是处在政治之外的，必须先教他们识字，不识字就不可能有政治，不识字只能有流言蜚语、传闻偏见，而没有政治”。整体来看，我国农村教育水平普遍不高，农民整体文化素质偏低，调查显示，70%以上的农民为高中及高中以下学历，其中约半数的农民为初中学历。在政治参与中，参与者的文化素质是制约政治参与的重要因素，在农村劳动力的流动和迁徙中，留守农村的主要是受教育程度不高，文化水平普遍偏低的老人、妇女和儿童，这大大制约了农民政治参与的程度。此外，中国不存在西方以个人主义为基础的价值观念，传统文化中也很难孕育出人权、自由、独立、民主等价值，权利意识的匮乏，臣民文化，中庸观念及明哲保身等传统政治文化影响下，农民长期以来对政治持消极态度，在乡土社会中长期形成的“差序格局”，是“一根根私人联系所构成的网络”，构成了当代农民政治参与的文化基础，间接地影响着农民的政治参与行为。

组织因素。组织就是由两个或两个以上的人组成的有特定目标和一定资源并保持某种权责结构的群体。在政治参与中，依托一定的组织，可以使政治参与更加规范化，起到凝聚利益、统一意识、增强信心的作用。我国农民自治组织的组织化程度历来比较低，就像马克思所指出的，“小农人数众多，他们的生活条件相同，但是彼此间并没有发生多种多样的关系……就像一袋马铃薯是由袋中的一个个马铃薯汇集而成的那样”。农民没有自己的特有组织，也少有正式的组织和团体为农民代言，尽管我国农村有了地区性、行业性或者专门性的农民协会或经济合作组织，但这些组织缺乏政治参与的表达功能，使农民缺乏真正的利益代言人，严重影响了农民政治参与方式的选择，降低了农民政治参与的质量。历史学者黄宗智指出，“某种程度上，农民家庭离群孤立，一个个单独地站在国家权力机构面前”。农民利益代言正式组织的缺位导致农民的意见表达过于分散，政治参与目标诉求不清晰，难以形成有效的政治压力，缺乏影响力，导致农民政治参与的低效甚至无效，从而使农民转而诉诸于非制度化政治参与。

强化法治社会建设势在必然

□王立峰

党的十八届三中全会强调，建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。在坚持法治国家、法治政府建设的同时，努力推进法治社会建设，势在必然。

大力推进法治社会建设是市场经济发展的必然要求。改革开放以来，商品经济的繁荣和市场经济的发展，逐渐改变了传统中国社会的交往准则。市场经济是法治经济。市场经济不仅催生了法治国家和法治政府，强调限制公共权力，约束政府权力，同时，也对法治社会建设提出了要求。一方面，商品经济的繁荣需要法律的保障。商品经济促进了人的平等意识和自由意识，但是这种平等和自由需要约束和规范。另一方面，按照市场经济的发展，必然会出现市场与社会的关系问题。市场经济强化了公民的主体意识，促进了人的权利意识、政治参与意识，也促进了社会组织、社会力量的发育。如果不切实加强法治社会建设，市场在资源配置中起基础性作用就是一句空话。

大力推进法治社会建设是社会结构转型的必然要求。伴随中国的改革开放进程，伴随中国的现代化建设，中国的社会结构正在发生着改变，正在从一个熟人社会慢慢进入陌生人社会。随着城镇化和城市化的推进，越来越多的人口涌入城市。熟人社会的游戏规则逐渐被陌生人社会的游戏规则所取代。法治社会的建设势在必然。

大力推进法治社会建设是创新社会治理体制的必然要求。加强社会建设，与人民幸福安康息息相关，与社会和谐稳定息息相关。在这个过程中，应该更加注重发挥法治在国家治理和社会治理中的重要作用。无论是社会治理体制，还是现代社会组织体制都需要纳入法治化轨道；要依法防范和惩治违法犯罪活动，保障人民生命财产安全。

大力推进法治社会建设是政治体制改革的必然要求。依法治国是中国政治体制改革的题中应有之义。一方面，按照依法治国的要求，改革和完善党的领导方式和执政方式，这是当代中国政治体制改革的一项重要任务。党的十六大明确提出要依法执政，党的十八大把法治作为治国理政的基本方式。党的领导方式、执政方式的完善，就是把依法治国与党的领导有机统一起来。党的各级组织遍布社会，在社区，在农村，在企业，在学校，在医院，等等。党的基层组织按照依法治国的要求，完善领导方式，就必然会对社会企事业单位，对社区乡村治理提出新的要求——依法治理。另一方面，三十多年来，我们按照依法治国的要求，大力推进法治国家和法治政府建设，已经取得了巨大成就。但是，如果没有法治社会建设作基础，法治国家和法治政府建设是没有根基的，是不牢靠的。如果没有坚实的社会基础、有序的法治社会建设，法治政府和法治国家根本无从谈起。只有加强法治社会建设，只有不断打造整个社会尊法、守法的法治社会环境，才可能深入推进法治国家和法治政府的建设。