责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2014年10月20日

编者按：今天召开的十八届四中全会必将开启法治中国建设的新征程。为了便于广大领导干部更好地学习四中全会精神，有必要厘清关于法治的几个重要问题。如：法治和现代国家治理体系的关系；法治建设中存在的问题；如何以法治思维和法治方式提升领导干部依法履职的能力，等等。为此，本报约请了几位专家就以上问题进行了阐述。

国家底线：公平正义与依法治国

□俞可平

做人要有底线，治国同样要有底线。公平正义与依法治国，就是现代国家的底线。中共十八届三中全会将公平正义当作全面深化改革的出发点和落脚点，中共十八届四中全会又将对建设法治国家和依法治国做出全面部署。这清楚地表明，公平正义和依法治国，也同样是我们中华人民共和国的底线。

公平正义就是社会的政治利益、经济利益和其他利益在全体社会成员之间合理而平等的分配，它意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等和司法的公正。公平正义是人类追求的政治价值，也是社会主义的核心价值；是衡量社会全面进步的重要尺度，也是中国共产党长期追求的根本目标。社会主义之所以最终要消灭经济上的剥削和政治上的压迫，归根结底是为了消除社会的不平等和不公正，使全体人民在政治、经济、文化诸方面享有同等的权利，从而实现人的全面发展和个性的充分解放。因此，维护和实现公平正义，不仅关系到社会的稳定与和谐，关系到党和国家的长治久安，而且关系到公民的基本权利，关系到人的全面发展和社会的全面进步。

中共十八届三中全会关于全面深化改革的重要决定“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，把公平正义作为全面深化改革的出发点和落脚点，就是把公平正义置于最优先的地位，就是倡导“公正优先”。

把公平正义作为全面深化改革的出发点，就是要按照公平正义的标准来寻找社会发展中的突出问题，分析产生社会不公的深刻原因，从而确定全面深化改革的突破口，破除损害公平正义的体制机制障碍。按照公平正义的基本价值来衡量我国现存的社会发展进程，那么我们就会发现，在经济、司法、教育、健康、环境、性别和社会保障等方面，公平正义的问题已经相当突出。这就要求我们把能否解决这些问题提高到是否真正坚持社会主义的高度来看待。

公平正义的物质基础在于经济利益的分配。实现和维护公平正义，首先要求通过合理的分配制度，把社会成员的收入差距控制在合适的范围内，避免因收入差距的过分扩大而导致两极分化。然而，社会公平的内容绝远不只是物质财富的分配，还包括政治、社会、文化、教育、司法等其他内容。要全面维护和实现社会的公平正义，除了缩小收入差距，扩大社会保障，维持基本的经济公平外，还必须从法律、制度、政策上努力营造公平正义的社会环境，保证全体社会成员能够比较平等地享有教育、医疗、福利、就业、参与社会政治生活和接受法律保护等权利。

公平正义不仅要具备相应的物质基础，而且还必须具备相应的制度基础。要实现公平正义这一社会主义核心价值，就必须建立切实可行的政治、经济和社会制度，并且根据公平正义的制度安排，制定一系列的公共政策。没有具体的制度、机制和政策保障，公平正义便是一句空话。因此，把公平正义作为全面深化改革的落脚点，关键在于制度和政策的创新。对于实现公平正义而言，最重要的制度保障，便是民主法治。民主法治，是公平正义唯一的制度基础。

法治的基本意义是，宪法和法律是国家治理的最高准则和最高权威，任何组织和个人必须在宪法和法律的框架内活动，官员和公民都必须依法行事，在法律面前人人平等。法治（rule of law）与法制（rule by law）有共通之处，但两者有实质的区别。法制强调依法办事，法治除了强调依法办事外，更强调宪法和法律是国家的最高权威，任何组织和个人不得拥有超越法律的权威。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序；但其最终目标在于保护公民的自由、平等、公正等基本政治权利。从这个意义上说，法治与人治相对立，它既规范公民的行为，但更制约政府的行为。法治是善治的基本要求，没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，就不可能有社会的公平正义，也不可能有国家的长治久安。法治也是国家治理现代化的基本要素，公共权力如果不遵守既定的法律规范，公民权利与公共权力之间如果没有明确的法律界线，就不可能建立现代的国家治理体系。

法治是社会主义的核心价值之一，建设法治国家，是中国特色社会主义政治发展的基本目标，是国家治理现代化的正确轨道。在现实政治条件下，对于实现公平正义和国家治理现代化而言，建设法治国家最重要的是要做到以下四点。第一，建立完备的国家法律体系，做到有法可依。一方面，对于重要的政治事务、经济事务和社会事务，都有强制性的法律规范。另一方面，通过民主和科学的程序制定国家的法律规范，使国家的法律充分体现民意，并且具有合理性和可行性。第二，在国家治理中，树立宪法和法律的至上权威，这是法治最根本的含义。任何组织和个人都必须在宪法和法律规定的框架内运行，这也是宪法与党章的基本要求。第三，要坚持依法治国，建设法治中国。民主执政、依法执政、科学执政不仅是我们党治国理政的基本方略，也是推进国家治理现代化的基本方略。第四，通过依法治党来带动依法治国。党在推进我国的民主法治事业中始终起着引领的作用，以党内民主带动社会民主，是发展中国特色民主政治的现实道路；相应地，由依法治党来带动依法治国，也应当成为建设中国特色法治国家的现实道路。各级党组织必须在宪法和法律的框架内活动，党的各项方针政策必须符合国家的法律，并严格依照法律的规定和党章的要求处理党组织与立法、行政和司法部门的关系。

民主与法治是一个硬币的两面，不可分割。法治最基本的意义，就是法律是国家治理的最高权威，任何个人和组织都没有超越法律的权威。这样一种法治，只有在民主政治条件下才能实现。民主不仅是人类的共同价值，也是社会主义的核心价值。然而，民主首先是一种国家制度，是一系列保障主权在民或人民当家作主的制度。民主其实不复杂，简单地说可以概括为四个字：授权、限权。所谓授权，就是我们必须要有一套制度，最终由人民来选择自己的领导人，由人民对政府进行授权，确保“权为民所有”和“权为民所赋”。所谓限权，就是要有一整套制度对政府官员的权力进行限制，把权力关进制度的笼子，确保“权为民所谋”和“权为民所用”。

习近平总书记最近指出，人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民民主是社会主义的生命。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化，就没有中华民族伟大复兴。发展社会主义民主政治，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。显而易见，没有高度发达的民主，不可能有真正意义的法治，不可能有国家治理的现代化，也不可能有中华民族的伟大复兴。离开民主去谈论自由、平等、公正和法治，就像离开市场经济去谈论自由贸易一样不得要领。从这个意义上说，民主法治是公平正义的根本制度保障，它们都是现代国家的底线。

实现法治中国任重道远

□冯　军

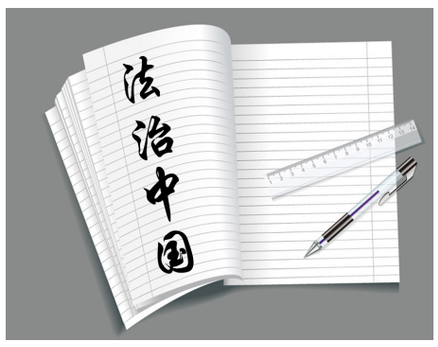
法治是现代国家治国理政的基本方式，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必由之路，我国也不例外。

早在改革开放初期，邓小平就指出：“没有广泛的民主是不行的，没有健全的法制也是不行的。我们吃够了动乱的苦头。”“必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”，这段话非常生动和准确地揭示了法治的本质和精髓。改革开放30多年来，党和国家下了很大气力推动依法行政、依法治国和依法执政，使得追求法治成为中国特色社会主义一个十分鲜明的时代特征。然而，法治的推进在实践中却遇到很大的困难和阻力：家长制现象在现实生活中依然严重，以权代法、以权压法的问题远未得到根本解决；有法不依、执法不严、违法不究的情况时有发生，“一些领域腐败现象仍然易发多发，执法不公、行政不作为、乱作为等问题比较突出”。

在法治建设的过渡期和转型期，许多原有的、人治的权力控制机制受到削弱，而新的法治的控制机制尚未建立起来，或者虽然在形式上建立起来但发挥的实际作用有限，出现了“两头都靠不上”的困境。其结果是产生了法治建设“两张皮”现象，法律规定与实际做法之间出现了较大的反差与脱节——法律上的许多规定比较先进，而在法律实施时却大打折扣，甚至完全不依法办事。正如马凯所言：“有些行政机关执法不讲规矩和程序，乱执法、滥执法；有些行政执法人员不给好处不办事，给了好处乱办事，‘吃拿卡要’现象在一些地方还比较突出；一些执法人员执法方式简单、态度粗暴；以权谋私、贪赃枉法等消极腐败现象还比较严重，个别人甚至充当违法犯罪分子的‘保护伞’，社会影响极坏。”各种严重的公权力违法行为，特别是强制拆迁、城管执法过程中的行政违法行为频频曝光，如广州孙志刚案件、湖南嘉禾非法拆迁案、江西宜黄非法拆迁案、上海“钓鱼执法”案等等。

公权力违法案件频发只是我国法治建设存在问题的一个方面，如果这些违法行为都能通过法律设定的纠纷解决机制化解以及通过法律监督机制纠正，法律机制和法律手段在大多数情况下都能正常有效地发挥作用，那么，还可以认为我国法治建设存在的问题不算太大，而当老百姓放弃既有的法律机制和法律手段不用，纷纷上访，各级政治领导人的接访和批示成为纠正违法和不公的主渠道时，我国的法治建设可以说遇到了真正严峻的挑战，甚至是一场危机。

比群众“信访不信诉”更严重的是，近年来怀疑法治、试图把实践中种种不依法办事的行为和现象正当化的言论逐渐多了起来。有人认为，我国尽管没有建成法治国家和法治政府，但在短短的30年间创造了世界发展的奇迹，经济总量跃升至世界第二，这是否说明“人治多一点、法治少一点”的状况更符合中国国情？有人对“依法治国，建设中国特色社会主义法治国家”的治国方略加以曲解和利用，以法治的名义对人治进行“包装”，认为现实生活中存在的许多人治的、不符合法治要求的现象属于“中国特色的法治”或者认为是所谓的“实质法治”。更有一些身负执法司法重任的公务人员直指立法机关制定的法律法规不科学、脱离实际，为不依法行政、不依法办事的行为找借口，甚至提出“良性违宪”“良性违法”的说法，以论证不依法行政、不依法办事行为的“合法性”和“正当性”。执法者可以随意谈论和批评法律法规的缺陷并根据个人的判断有选择地执行自己认为正确的法律规则，而不去执行“有缺陷的法律法规”，这种情况在法治健全的社会是不可想象的。此外，一些地方和部门在推进法治的过程中热衷于做表面文章，追求形式无视实效的“形式化”“空心化”和“政绩工程化”倾向比较严重。



法治在实践中普遍存在的“讲起来重要，做起来次要，急起来不要”的现象，深刻反映了我国法治建设的艰巨性和复杂性。

衡量推进法治、建设法治的成效，根本的标准是看法律的神圣感和权威性在现实生活中是越来越强，还是越来越弱，在遇到矛盾纠纷时，法律机制和法律手段受公众信赖的程度是越来越高，还是越来越低。用上述标准来衡量，我国推进法治的进程在形式、数量、规模上增长明显，但品质和质量不容乐观，要实现建成法治国家的目标，任重道远。

尽管存在很多困难，但在改革开放和社会主义市场经济水平大幅提升的时代背景下，走法治之路的有利条件将会越来越多。十八届四中全会将为我国法治的全面、深入推进提供宝贵机遇和强大动力。在新形势下，全面推进法治必须做到两个毫不动摇：以对中国特色社会主义道路、理论和制度的高度自信，知难而上，排除各种干扰，毫不动摇地坚持全面推进法治；毫不动摇地坚持推进法治建设与党的领导、人民民主的有机融合，推动法治一般原理与中国实际的紧密结合，大胆探索和形成实现法治、建成法治国家的中国路径。

培育领导干部法治思维

□李群星

以法治思维和法治方式推动国家治理体系和治理能力现代化，全面实施依法治国基本方略，是党的十八大对新时期领导干部执政能力和社会管理能力提出的一项新要求。由于领导干部既是依法治国方略的组织者，又是依法治国方略的实施者，因此，培育领导干部的法治思维对于全面落实依法治国基本方略具有重要意义。

领导干部法治思维的内涵

法治思维是以法治作为判断是非和处理事务标准的思维。它以合法性为起点，以公平正义为核心，以法律规范、法律原则、法律精神和法律逻辑为尺度。领导干部在看问题、做决策、办事情时运用法治思维，就是要推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。领导干部法治思维包含以下几个方面的内涵。

规则思维。规则思维是法治思维的立足点和基本要求，包括两个方面的内容，即靠规则处理问题的思维和按规则处理问题的思维。前者是指用一般的类案统一处理方式替代个别的特事特办的方式，克服人治的随意性和不确定性。后者则是指坚持规则面前人人平等，执行规则不搞特殊和例外，严格依规则办事。规则思维以规则为核心，依靠既定的规则昭示公众哪些可为、哪些不可为，以及如何行为，强调规则的确定性和行为后果的可预期性。法治思维是一种典型的规则思维。领导干部要崇尚法律的权威，明确法律是至尊的、至圣的、至信的和至上的，明白一切政党和全国人民都必须在宪法和法律范围内活动。

合法性思维。合法性思维是法治思维的起点。法律思维不同于基于利弊权衡的政治思维，也不同于投入与产出比较的经济思维以及善恶对比和是非评价的道德思维，是一种合法性思维，突出表现为行为主体想问题、办事情应将合法性放在第一位，所有思考和决策都必须围绕合法性展开。领导干部要在行使权力的过程中全面审视其行为是否符合法律的规定和要求，即行为的目的、行为的权限、行为的内容、行为的手段、行为的程序是否合法等。

公平正义思维。公平正义是中国特色社会主义的内在要求，法治是公平正义的载体，也是保障公平正义的机制，公平正义思维是法治思维的核心。公平包括权利公平、机会公平、规则公平。正义包括程序正义和实体正义、形式正义和实质正义、主观正义和客观正义、个案正义和社会正义。领导干部要按照十八大报告提出的“加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利”。一方面要让公众有序参与决策，使决策反映和体现公众利益和各方意见；另一方面要在制定规则时，不能只考虑多数人的利益诉求，而忽视少数人的声音，要兼顾各类群体尤其是弱势群体的利益诉求，寻找各方的最大公约数。

程序思维。程序是克服人治恣意性的重要保证，也是吸收对立情绪、保证实体结果合法性和公正性的重要途径。法治思维是程序思维，其很大程度上靠程序思维来保障。程序思维要求任何人不能做自己利益的裁判者，同等情况同等对待、同等关注，权力必须在阳光下运行和在监督中行使。领导干部必须摒弃那种认为只要目的合法正当，至于采用什么手段都可以不予计较的人治思维模式，要明白程序的独立价值，清楚程序的本质是一种形式合理性，要借助程序这个“形式性操作杠杆”，把利益的博弈和价值衡量转化为在法治规程上表达的诉求，使人情、关系、偏见、恣意得到消除，使相应纠纷和问题在法治轨道上得以解决。

权力制约思维。法治以制约和监督公权为核心，法治思维当然要包括权力制约思维。十八大报告对此提出了明确要求，这些要求，无不体现对公权力的制约和监督。因此，领导干部必须有严格、规范行使权力和接受制约监督的思想意识。正确处理权与法的关系，不以权压法、以言代法；明确权力界限与履行职责的关系，不违法用权、违法行政；摆正自身与人民群众之间的关系，不妄自尊大、欺压百姓；遵守法律底线，服膺法律精神，不钻法律空子、打“擦边球”。

培育领导干部法治思维的基本要求

培育领导干部的法治思维是一项系统工程，既需要领导干部自身的追求与修炼，也需要组织的教育和培养，还需要社会的监督与约束。不过，无论是自我生成，还是组织培养、社会监督，领导干部要提高自身的法治思维，必须注意以下几点。

树立法律至上的理念，提高信仰法律的自觉性。只有内心坚定了某种信仰，行动上才会有奋发向上的作为。我们要建设的法治国家，是一个具备完备法律体系的国家，是一个法律被信仰并得到普遍遵守的国家，是一个公众对法律高度认同并无比敬畏的国家。但是，大量的现实告诉我们，现行的法律并没有真正被公众所信仰。在权力和法律面前，人们对权力充满信心，对法律缺乏信心。在民众心目中还没有完全把遵守法律看成是一件光荣和崇高的事情，更有少数领导干部法治意识淡漠，无视法律法规，常常把会打擦边球、钻法律的空子看成是有改革精神和有魄力的表现。现实中有的领导干部以发展地方经济为名违反土地管理法规，以改善民生为名侵犯群众利益，以工作需要为名彰显特权思想等就是最好的例证。领导干部信仰法律，就是要牢固树立法律至上的理念。要把法律的禁止视为雷池和深渊，不越一步，真正在工作生活中敬畏法律，自觉用法律规范自己的思想和行动，这并不是独善其身的谨小慎微，也不是唯唯诺诺的循规蹈矩，而是一种政治上的成熟，是做人有底线、做事讲原则、做官懂规矩的自觉体现。领导干部信仰法律，必须摒弃法律工具主义思维。长期以来，由于受人治思想的影响，一些领导干部往往把法律只是当作实现一定管理目标的工具，而工具是可以替代的，由此也就经常出现以权压法和权大于法的现象。事实上，法律不仅是解决问题的工具，更是体现人们追求社会公平正义和美好生活的理想和意志，这才是其本质。当然，领导干部信仰法律，也要避免信仰的误区。无论什么样的法律都是人制定的，用语言文字表述出来的法律无论制定得多么健全和完善，也都会存在疏漏和不足。因此，法治思维强调人信仰的是法律规定中蕴藏的公平正义的价值理念，并将其内化于心，外化于行。

树立依法行政的理念，养成运用法治思维的习惯。依法行政是依法治国的核心。它要求领导干部在工作中做任何事情都要从法律的角度去分析、去思考，要把思维方式建立在法律的基础之上，把法律意识贯穿到思维方式之中，把各项行为置于法律的约束之下。作出每一项决策，不仅要考虑经济效果、社会效果，还要考虑法律效果。具体而言，一是在对行政权力边界的认识上，要牢记职权法定原则，即“法律不授权，政府无职权”。在现代法治社会，行政权力与公民权利的运行规则有着明显的不同。对行政机关来讲，法无授权即禁止，只有法律有明文规定或授权的才得为之，否则，不得为之。而对公民而言，则是法无禁止即授权，只有当法律有明文禁止时，公民才不得为之，凡法律没有明文禁止的，即意味着公民有权为之。很多领导干部对此并不了解或者把握得并不准确，以致实践中出现了一些任意扩大行政机关权力边界和随意缩小公民权利边界的违法行为。其实，正是因为法律规定行政机关的各项行为，不论是具体行政行为还是抽象行政行为都要有法律依据，所以，我们才提出了依法行政的命题。也正是因为依法行政的要求，我们才提出行政权力不能无法律授权而随意扩张，没有法律依据的“行政行为”是伪行政行为，是乱作为。二是在行使职权过程中，要牢记程序正当原则，即行政权力的运行必须符合最低限度的程序公正标准。程序意识既包括在程序上公正对待所有当事人，也包括坚持行政依据、行政信息、行政过程、行政决定公开等，以保障公民的知情权、参与权，使公民能够对行政行为充分表达自己的意见，提出自己的主张和有利于自己的证据。要通过合适的程序安排来避免和根除那些可能导致结果不公正的因素。三是在衡量行使职权的效果上，要牢记行政均衡原则，即要协调均衡各方的利益关系。在实施行政裁量时，必须考虑各种因素和各方面的诉求，权衡各种利益关系，以作出最佳的选择判断。既要均衡不同个人之间的利益，也要均衡公共与个人之间的利益。在注意行政行为合法性的同时，也要注意行政行为的目的、动机、方式、手段等的合理性。

树立学以致用的理念，提高依法解决问题的能力。领导干部学法不是为学而学，提高依法解决问题的能力才是学法的目的。为此，必须养成“研究问题先学法、制定政策遵循法、解决问题依靠法”的习惯，注意培养和提高以下几种能力。一是正确处理实体公正与程序公正的能力。既要最大限度地追求实体公正，又要毫不动摇地强化程序公正的保障作用；既要有效遏制任何以程序公正为由掩盖实体不公的现象，又要坚决纠正任何以实体公正为由排除程序公正的做法。二是正确处理实质公正与形式公正的能力。既要坚持以实质公正为根本价值，又要坚持以形式公正为基本保障；既要严格依法，遵循法定程序，维护法制统一，又要充分考虑社情民意，正确行使自由裁量权，尽可能使决策结果契合社会公认的价值取向。三是正确处理客观公正与主观公正的能力。既要坚持以客观公正为基础，又要坚持以主观公正为必要的判断标准；既要保证决策和执行的实体和程序都符合法律的本意，是公正的，又要使这种公正让社会公众看得见、摸得着、可感知。四是正确处理社会公正与个案公正的能力。既要坚持以社会公正为导向，又要坚持以个案的公正处理为基础；既要把个案放到社会整体利益中来衡量，又要做到局部服从整体，小局服从大局。五是正确处理公正与效率的能力。既要坚持公正优先，又要兼顾效率；既要明白“迟到的正义即非正义”的道理，又要深谙效率服从公正、速度服从质量的精髓。

因此，领导干部必须带头做到依法办事、严格执法、依法追究各种违法行为。对于什么事该办，什么事不该办，依据的应该是法律和政策，而不是个人的意志和好恶。对于事该怎么办，不该怎么办，依据的应该是程序和规则，而不是关系和门路。对于什么事可为，什么事不可为，依据的应该是党纪和国法，而不是贪念和私欲。唯有如此，才能将全心全意为人民服务的宗旨与依法治国的目标统一起来，才能真正在依法治国方略实施的过程中起到组织者和领导者的作用。