学習時報

第760期
2014年10月27日

中共中央党校主管主办
报名题字：江泽民

STUDY TIMES

网址：www.studytimes.cn 周一出版
国内统一刊号：CN11-0137 代号：1-267

重要言论

全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

四中全会揭开法治中国建设新篇章

——著名法学家、中国社会科学院荣誉学部委员李步云答本报记者问

权威访谈

□本报记者　戴　菁　兰文飞

编者按：党的十八大提出“全面推进依法治国”的宏伟目标，强调“法治是治国理政的基本方式”。刚刚落幕的党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，标志着法治中国建设揭开了新的篇章。依法治国作为治国理政的基本方略为什么那么重要，法治对推进全面深化改革有怎样的作用，我们党又是怎样从“文革”灾难中一步步走出来，最终走向全面依法治国的现代文明道路？带着这些问题，我们专门采访了亲身参与依法治国很多重大事件的著名法学家李步云教授，请他为我们介绍这一过程的来龙去脉。



记者：李老师，您亲身参与了法治建设进程中的很多重要事件，对这一艰难而意义重大的过程很熟悉。党的十八届三中全会作出了关于全面深化改革若干重大问题的决定，而紧接着的四中全会以全面推进依法治国为主题，您认为两个全会之间有怎样的内在逻辑联系？

李步云：十八届三中全会提出了全面深化改革，全面深化改革总的要求是完善中国特色社会主义制度和实现国家治理现代化。什么叫国家治理现代化？我们都知道工业、农业、科学技术、国防四个现代化，从十八大的精神理解国家治理现代化的一个根本点就是法治，也就是十八大报告所强调的“法治是治国理政的基本方式”。那么把十八届三中全会和十八届四中全会联系在一起就有个重要的问题，就是全面深化改革跟法治是什么关系？深化改革在今天是要变法的，要根据法律推动改革，就要把全面深化改革纳入法治轨道，要合法，要运用法律手段来巩固、发展改革成果。十八届三中全会重点讲全面深化改革，列出60项具体的改革任务，这个决议是党的主张，然后要把党的主张上升为国家意志，用法律手段来巩固、发展改革的成果。因此十八届四中全会以法治为主题，是十八届三中全会进一步发展的延伸，这个意义非常重大。

记者：依法治国的重要性怎么讲都不为过，但我们仍然需要弄清楚，它为什么是一种必然的选择，这种必然性是建立在一种怎样的历史规律上的？

李步云：为什么说依法治国是历史的必然规律，我认为有四个方面的原因。

首先，依法治国是市场经济的客观要求。社会主义市场经济体制是市场在国家的宏观调控下对资源配置起基础性作用。它是建立在各经济主体之间具有自主性和平等性并且承认其各自物质利益的基础之上的。具有自主、平等、诚信、竞争等属性的这种经济形态，除了依赖经济规律来运作，同时又主要依赖法律手段来维系，它必然从客观上要求法律的规范、引导、制约、保障和服务。对于中国来讲，我们要进一步发展市场经济，还要依靠法治，依靠更好的法治。

其次，依法治国是民主政治的重要条件。人民民主是社会主义的生命。民主是个很抽象的概念，但有丰富的具体内容。我认为，我国社会主义民主基本上包括一个核心，四个内容。一个核心是指人民当家作主，人民是国家的主人，我国宪法规定“国家的一切权力属于人民”。四个方面的具体内容是指：一是公民的民主权利和自由应得到充分保障；二是国家政治权力的结构民主，如国家机构内部立法、行政、司法机关，要在党的领导下实行科学分工，并形成健全的监督机制；三是国家权力的行使和公民权利的保障要有民主程序；四是民主方法，如要实行群众路线的工作方法、要有批评与自我批评的作风等。正反两方面的经验证明了民主必须要有法治来保护，十年“文革”悲剧就充分说明了这一点。我的总结就是，民主是法治的基础，没有民主不可能有法治，但是法治是民主的保障。

再次，依法治国是现代文明的基本标志。法律是人类自始至终存在的三大矛盾（社会秩序和个人自由的矛盾、个人与社会的矛盾、权威与服从的矛盾）的必然要求。法的一般性、平等性、公开性和不溯及既往性，是法自身的特性。法自身的特性决定了法的正义性。邓小平一贯坚持和强调，在社会主义现代化建设进程中，必须一手抓建设，一手抓法制。法制文明属于制度文明的范畴，是现代文明的重要组成部分，一个现代化的社会，必然是一个法制完备的社会，依法治国反映了现代化建设的内在要求。

最后，依法治国是国家长治久安的根本保证。法律集中了多数人的智慧，反映了事物的发展规律。法律具有稳定性和连续性的特点，不会因政府的更迭或领导人看法和注意力的改变而随意变化。由于这种种原因，只有实行依法治国，才能保证国家长治久安。

随着形势的发展，尤其是对依法治国认识的深化，依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国、事关人民幸福安康、事关党和国家长治久安。全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。

记者：您的这番论述让我们从宏观理论上对依法治国的历史必然性有了清晰的认识。但是“事非经过不知难”，作为参与者，实际上您很清楚这一过程远非一路坦途，而是有过很多艰辛探索，在反复的实践检验基础上才形成了来之不易的基本经验。您认为在此过程中，有哪些标志性的事件或时间点？

李步云：改革开放以来的法治进程，从一步步确立依法治国为治国理政基本方略的线索看，我们有两个里程碑。

记者：两个里程碑的说法，据我们所知，此前尚未有人提及。具体是哪两个？

李步云：在我看来，党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，以及1999年第九届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，把“依法治国”正式写入宪法，规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”。因此，党的十五大提出“依法治国”以及1999年“依法治国”入宪，这二者是第一个里程碑。这个里程碑的意义在于，党的十五大通过党内民主程序正式将“依法治国”写入党的文件，正式将依法治国提升到“治国方略”的战略高度，而1999年“依法治国”入宪则表明依法治国方略已由党的主张上升为国家意志。

记者：那么十五大之前，我们为确立这样一个基本方略做了哪些努力？

李步云：我们党开始重视依法治国当然并不始于党的十五大，而应该是更早一点，我把它定位在十一届三中全会公报。也就是说，在第一个里程碑之前，全党形成这么一个共识，还有一个很长的理论准备和实践过程。

记者：请您具体谈一谈这个前期的历史准备过程。

李步云：这表现有五个节点。

第一个节点是十一届三中全会公报。全会公报指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。检察机关和司法机关要保持应有的独立性；要忠实于法律和制度，忠实于人民利益，忠实于事实真相；要保证人民在自己的法律面前人人平等，不允许任何人有超于法律之上的特权。”这里面最关键的就是提出“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的十六字方针。

第二个节点是1979年中央64号文件《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》。这一文件强调，刑法等七部法律通过后，“它们能否严格执行，是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”。这是新中国成立后包括党的十一届三中全会以来，在党和国家的重要文件中第一次使用“法治”这一概念。

第三个节点是审判“四人帮”。后来中央决定要写一篇文章来总结这个经验，就是以“特约评论员”名义撰写的《社会主义民主和法制的里程碑》一文，发表在1980年11月22日《人民日报》。总结的这次历史性审判的五条现代法律原则是：司法独立、司法民主、实事求是、人道主义和法律平等。该文最后说，“对林彪、江青反革命集团的审判，是我国民主和法制发展道路上的一个引人注目的里程碑。它充分体现了以法治国的精神，坚决维护了法律的权威，认真贯彻了社会主义民主和法制的各项原则，在国内外引起了强烈反响，具有除旧布新的重大意义”。这也是最早提“以法治国”的重要中央文献。

第四个节点是党的十二大及新的党章提出“党必须在宪法和法律的范围内活动”。

第五个节点是1982年宪法。在此之前，很多的法治原则被1975年宪法取消了。1982年宪法在序言里专门有一段强调要维护宪法与法律的尊严与权威：“本宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务，是国家的根本法，具有最高的法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量，各政党和各社会团体、各企业事业组织，都必须以宪法为根本的活动准则，并且负有维护宪法尊严，保证宪法实施的职责。”

（下转第3版）

时势专论

让法治成为一种文化

□本报特约评论员　马怀德

法治是制定良好的法律得到全社会的一体遵行。如何制定治国理政的良法？又如何使这种良法得以有效实施？唯有让法治成为民众的习惯，内化为一种自觉的意识，形成一种文化，才能实现真正的良法善治。可以说，法治文化是现代国家的必需品，正是这种文化奠定了一个国家的法治水准，也正是这种文化滋养和培育了一个健全的法治社会。法治成为文化，关键是要消除人治。因为法治的对立面是人治以及人治背后的封建文化，正是人治封建传统阻碍了法治。破除封建人治意味着，不仅要破除封建特权的思想，还要触动某些特权者的利益，不仅要建立平等民主的文化制度，还要清除封建等级制的思想基础。应该看到，社会不会自动接受法治文化，特别是当法治与人们的传统观念和自身利益发生冲突时，人们自然会选择已经习惯了的人治，故而法治之路依然漫长，成为文化更需假以时日。

虽然法治文化的形成十分艰难，但只要主政者身体力行，大力倡导，调动全社会的力量，创新法治宣传教育模式，努力营造法治氛围，法治在中华大地总会生根发芽枝繁叶茂，终将成为主流文化和核心价值。

领导干部要率先垂范。自古以来，我们有着“以吏为师”的传统。只要党和政府带头守法，公务人员尤其是领导干部克服人治思想，增强法治观念，习惯以法治思维和法治方式思考和解决问题，就能够带动全社会崇尚法治，形成法治文化。如果执政者意识不到法治的重要性，不能够率先垂范、严格守法、依法办事的话，整个社会的法治氛围就很难形成。因为政府是老百姓的楷模，政府官员的一举一动影响着整个社会。所以政府依法行政、司法机关公正司法、立法机关科学立法，这些都是影响法治文化的重要因素。比如上访从某种角度说和人治文化有关，消除此类现象，就必须使领导者意识到这种人治方式的弊端，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，维护社会稳定。在破除人治奉行法治问题上，领导应当率先垂范，带头守法，运用法治方式推进工作，整个社会的法治氛围就会有很大的改观，法治文化也才可能逐步形成。

媒体要理性传播。媒体是信息的传播者，是培育法治文化树立法治信仰的关键一环。媒体的理性和规则意识、自律和责任担当，对整个社会形成法治文化具有重要作用。特别是在新兴媒体快速发展的今天，其影响力不可小觑。媒体的导向很重要，现在有些媒体对明星八卦过度热衷，但对关系民众基本权益、关系社会正义与良知的社会问题无动于衷。只有当媒体展示真相、客观表达、严守规则、维护公义，社会才能恢复理性、尊崇法治，我们期待的法治文化才会形成。

学校要承担起教育责任。文化的养成不可能速成，必须从小灌输、教育、训练。法治信仰涉及三观，只有家庭的耳濡目染，教育机构的长期努力，全社会的共同推进，才可能逐渐形成。尤其是学校教育是至关重要的一个环节。现在所有学校都开政治课公共课，但是最需要的法治课却迟迟开不起来。学校应该把法治课作为必修课，让每个学生从小接受法治教育，增强规则意识、程序意识、责任意识和诚信意识，在法治文化的熏陶下健康成长。

民众要理性表达和行动。形成法治信仰的基础在广大民众。当“中国式过马路”“信访不信法”“走关系”强于“走程序”大行其道时，我们就必须反思，是什么力量让规则失效，是什么力量让理性缺位。为什么人们不愿理性地表达自己的意见，按照法律渠道解决问题呢？为什么人们遇到热点问题就无视规则竞相从众？如何才能保持理性按规则行事？这值得我们认真思考，也是法治文化形成过程中每个公民的责任。

法治文化还需制度保障。有些国家的信用体系是全国统一的，社会保障号是公民唯一的证明记录，考试作弊可能就是一个污点，商场盗窃也成为污点，人一生中不断累积的这些污点不仅影响着缴纳保险金额的高低，还影响未来的职业选择，影响人生前途。社会信用制度对人的行为和习惯有明显的规范作用，其后又有强大的威慑力保障。由于信用体系不健全，执法者和相对人都缺乏有效约束，甚至可以说生产销售假冒伪劣产品是执法随意和腐败造成的。社会信用缺失本质上还是制度缺失的结果。从这个意义上说，形成法治文化还有赖健全并落实各项制度。

创业要敢为人先

□杨英杰

国务院总理李克强在参观湖南大学学生创业成果展时说，创业要敢为人先，宽容失败，跌倒了重新再来。他勉励同学们在学校做求知的思想者，到社会上做创业的实践者。

“创业要敢为人先”，就是鼓励创新。创新是一个社会充满活力的表征，是经济增长的主要推动力量，也是就业的重要保障。统计上，社会创新的一个可以度量的指标是生产率的增速。

美国的数据显示：1972—1996年间（其间两次爆发石油危机）的劳动生产率平均增速为1.38%；因创新而出现的互联网繁荣大幅提升劳动生产率，1996—2004年间平均劳动生产率迅速升至2.46%；互联网泡沫破裂后，因创新缺乏，2004—2012年间平均劳动生产率降至1.33%。由此可见实体经济的创新之重要性远高于所谓的金融创新，没有实体经济的支撑，过度的金融创新很可能就是沙上之建筑、空中之楼阁，最终难逃破灭的命运。

据世界银行的报告，中国2012年的劳动生产率是1980年的8倍多。但横向比较看，中国的劳动生产率水平不仅比发达国家要落后数十年，甚至还比不上拉美以及印度、泰国等发展中国家。根据中国科学院的报告，2012年中国的劳动生产率只相当于美国的1/12，日本的1/11，其中在第一产业，与美国、日本等发达国家的差距则高达几十倍。

还需要分析的是，纵向来比，我国的劳动生产率之提升有多大程度上得益于自主创新。而自主创新是决定一国经济长期表现的决定性因素。美国商务部的统计显示，2002年以来，美国在高技术产品方面与中国一直存在贸易赤字，2010年达到创纪录的940亿美元。我国的统计数字也表明，2010年我国的高技术产品出口额达4920亿美元，占全部出口产品的1/3强。

事实又是如何呢？2010年我国加工出口品占全部高技术产品出口总额的比重为79.9%，而总出口额的82%由外资企业生产。2009年我国出口每台苹果手机的价格是179美元，留在国内的附加值是6.5美元；出口的手提电脑的价格是484美元，国内创造的附加值是14.5美元。虽然这些数据采集于几年前，但整体状况相信近几年不会有大的改观。

从深层次看，创新动力不足是我国经济目前所面临转方式调结构之艰难的根本原因。改革开放以来我们所取得的经济总量的巨大累积，可以说得益于我们的后发优势。一是人口红利，二是改革红利，三是国外先进技术的引进、消化和吸收。特别是发达国家先进技术的引入，使我们节约了大量的研发时间，能够得以短期内收获技术的外溢效应，成就了中国经济的飞速发展。而一旦新的技术革命迟迟未能到来，我们自主创新能力无法接续，新的经济增长点便无处寻觅也无力寻觅。这是我国自上世纪90年代之后住房、汽车两大消费领域引领中国经济一直支撑到现在而最终疲态渐显之根本原因所在。

从世界范围来看，2008年金融危机之前的30年里，欧洲大陆四大国（法国、德国、意大利和西班牙）的经济增长推动力明显来自于外部革新，主要是美国的技术进步。美国的技术创新停止了，欧洲的衰退也来到了。

我们怎么办？必须走出一条加快自主创新的新路。新路就在科技创新上，就在加快从要素驱动、投资规模驱动发展为主向以创新驱动发展为主的转变上。这就要求我们必须破除阻碍创新的一切制度藩篱，为创新提供良好的发展氛围。

制度建设方面，还是必须从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置，真正做到市场在资源配置方面起决定性作用。建立健全鼓励原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新的体制机制，健全技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用。同时，加大人才培养力度，优化人才队伍结构，实现多层次人才队伍并行发展，大力提升劳动生产率。

从根本上来说，制度也是文化的表现形式。有研究表明，一个国家的大多数经济制度（政治制度除外）无助于目前对各国经济发展排名的解释，但用文化类的指标就能得到很好解释。特别是文化的包容性、宽容性，对经济自由包括投资、创新、竞争和产业进入的自由具有十分重要的决定作用，这恐怕也是李克强总理在讲话中强调要宽容失败的要义所在。

观察员