学習時報

第762期
2014年11月10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

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。坚持党的领导，不是一句空的口号，必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。一方面，要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，统筹依法治国各领域工作，确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面。另一方面，要改善党对依法治国的领导，不断提高党领导依法治国的能力和水平。党既要坚持依法治国、依法执政，自觉在宪法法律范围内活动，又要发挥好各级党组织和广大党员干部在依法治国中的政治核心作用和先锋模范作用。

法治是中国繁荣稳定的必由之路

——国务院法制办副主任袁曙宏答本报记者问

高层访谈

□本报记者 戴 菁 李 红

编者按：党的十八届四中全会作出了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，吹响了全面推进依法治国的新号角。《决定》有哪些亮点，哪些重大创新？带着这些问题，本报记者采访了参与《决定》起草的国务院法制办党组成员、副主任袁曙宏。

记者：袁主任您好。党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，确定了全面推进依法治国的总目标，揭开了法治中国建设的新篇章。您参与了《决定》的起草工作，从您参与《决定》起草的感受而言，新一届中央领导集体如何认识法治？

袁曙宏：这次全会是我们党的历史上第一次专题研究法治的中央全会，是第一次对全面推进依法治国作出重大部署的中央全会，是第一次确定全面推进依法治国总目标的中央全会。这三个“第一次”，充分说明十八大之后以习近平同志为总书记的党中央对全面推进依法治国问题的高度重视，充分说明新一届中央领导集体是从全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦、保证党和国家长治久安这样一个关系我们国家长远发展全局的战略高度，来谋划法治、部署法治、推进法治，充分体现了新一届中央领导集体对法治的认识已经达到了新的战略高度。

习近平总书记在十八届四中全会上有两段关于法治的讲话给我留下极其深刻的印象。总书记说：“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。”总书记又说：“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。纵观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”这就把法治上升到了保证国家繁荣、昌盛、稳定不二法门的高度，意义重大而深远。

记者：《决定》提出，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。您对这个总目标怎么看？

袁曙宏：全面推进依法治国的总目标就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。提出这个总目标，意义非常重大。它就像十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标那样，是《决定》的最大亮点、最大创新。所不同的是，全面深化改革总目标就是发展和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化这两句话，很概括，很简洁，采取了留白的方式，其主要内容需要以后逐步去丰富，逐步去发展。而十八届四中全会则进一步把总目标具体化，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。

这段话实际上有四个层次的含义。

第一个层次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。这实际上是阐明了中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

第二个层次是形成五大体系。一是形成完备的法律规范体系，这就是我们通常讲的中国特色社会主义法律体系。二是形成高效的法治实施体系，“徒法不足以自行”，必须通过严格执法、公正司法、全民守法把法律落实到社会生活的各个层面，把纸上的法律变成有法必依、执法必严、违法必究的活的法律。三是严密的法治监督体系，主要是把党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督形成一个监督整体，形成一个完整合力。四是有力的法治保障体系，最根本的保障就是党的领导，还有队伍保障、人才保障、财政保障等。五是形成完善的党内法规体系，这是《决定》的一个重大创新。为什么要把党内法规体系纳入总目标？我们党是执政党，党内法规是管党治党的重要依据，是依法治国的有力保障。1978年邓小平就深刻指出：“国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”

第三个层次是坚持依法治国、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。这是全面推进依法治国的工作布局。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党在新的历史条件下执政的基本方式，依法行政是各级政府的基本准则。法治国家主要是指整个国家机器和国家权力要在法治的轨道上运行；法治政府是法治国家的主体；法治社会是基础，如果法治社会建不成，就不可能建成法治国家，也不可能建成法治政府。同时，要实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，这是法治工作的基本格局。

第四个层次是促进国家治理体系和治理能力现代化。全面推进依法治国是为了推进国家治理体系和治理能力现代化，法治是国家治理体系和治理能力的集中体现和重要依托。

总目标既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手，是贯穿《决定》的主线，对全面推进依法治国具有纲举目张的作用。只有深刻认识和准确把握这一总目标，才能把全会精神学习好、领会好、贯彻好、落实好。

记者：古今中外，法治道路各有特色。我们为什么必须要坚持走中国特色社会主义法治道路？

袁曙宏：实现全面推进依法治国总目标必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，这是贯穿《决定》通篇的一条红线，是实现《决定》的总目标、总蓝图和新部署的路径保证，也是立足我国国情，总结近代以来我国法治发展的曲折历程和世界各国法治道路所作出的唯一正确选择。

近代以来特别是新中国成立以来我国法治发展的历程，决定了我们必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路。鸦片战争以后，不少仁人志士为了防止中华民族陷入亡国灭种的危机，纷纷主张变法图强，开始了对中国法治道路的探索，各派政治势力也先后粉墨登场，试图搞所谓“君主立宪法治”“议会民主法治”“五权宪法法治”，但都遭到失败。只有1949年中华人民共和国的成立和嗣后社会主义制度的建立，才为在新中国实行社会主义法治奠定了根本的政治制度和经济基础。新中国成立以来特别是改革开放以来我国法治发展实践充分证明，正是在中国共产党领导下，经过长期的理论和实践探索，总结正反两方面的历史经验，才在中国这样一个幅员辽阔、人口众多、历史悠久、国情复杂的多民族大国，取得了西方国家数百年才能取得的法治建设辉煌成就，形成了中国特色社会主义法律体系，形成了坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的高度政治共识、行动自觉和总体布局，开辟和发展了一条中国特色社会主义法治道路。

同时，我们还应当看到，世界各国法治发展模式和道路的复杂性、多样性，也决定了我们必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路。习近平总书记强调指出：“世界上没有放之四海而皆准的具体发展模式，也没有一成不变的发展道路。历史条件的多样性，决定了各国选择发展道路的多样性。”在法治道路的选择上，同样也是如此。以近代最早实现法治的老牌资本主义国家英、法、美为例，它们三国所走的法治道路就差异很大。英国是近代西方法治的发源地，1215年就颁布了《大宪章》，具有较久远的法治传统，王权一直受到一定制约，从1640年发生资产阶级革命到1688年“光荣革命”形成君主立宪制度，总体上是渐进、妥协、不流血地走向资本主义法治的。法国则与英国不同，中世纪缺乏法治传统，封建王权发展到登峰造极的地步，当近代新兴资产阶级崛起时国王不愿与之妥协，直至发生了1789年法国大革命，建立了民主共和制度，是在暴风骤雨的急剧、反复变革中逐步实现的法治。美国脱胎于英国的殖民地，作为主要由英国移民组成的社区发展而成的联邦制国家，首先在社区就带来了英国法治的传统，继而在州推行法治，直至1787年制宪会议通过《美利坚合众国宪法》，才逐步实现联邦法治。其他许多已经实现法治或正在成功推进法治的国家，也无一不是选择了一条最适合本国国情的法治道路。而像埃及、乌克兰、菲律宾等国家，政治混乱、经济停滞、民生凋敝、社会动荡，究其原因主要就在于脱离具体国情、盲目照抄照搬西方国家的民主法治模式。

所以说，一国的法治道路总是由一国的政治经济制度和历史文化传统等因素决定的。我们不能设想，世界上一百多个国情千差万别的主权国家，只能走一条完全一样的法治道路。马克思曾深刻指出：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”世界上没有最好的法治道路，只有最适合本国国情的法治道路。

（下转第12版）

经济发展看的是耐力和后劲

□杨英杰

近日，国务院总理李克强在中欧论坛汉堡峰会第六届会议发表的主旨演讲中强调，经济发展不是短跑，而是没有终点的长跑，要有一定的速度，但更重要的是看耐力和后劲。此番言论，向全世界发出了清晰而强烈的信号，那就是，中国的经济政策决不会以牺牲未来发展潜力和空间为代价去攀附所谓的“增长”。

今年以来，面对错综复杂的国际国内环境，中国经济面临下行压力。国际货币基金组织也在日前公布的《世界经济展望报告》中下调2014年全球经济增长预期，并警告经济下行风险加剧。

此背景下，经济增长的重要性似乎更值得关注了。但就中国经济社会发展现状来看，重要的并不是经济增长，而是就业和民生。在社会保障安全网亟需完善的现实下，就业与民生息息相关，可以说就业是民生之基。令人振奋的是，当前我国出现了无增长就业或低增长就业的可喜现象。今年虽然经济增速有所放缓，但就业不降反增。

就业增长源来自哪里？来自改革的全面深化，特别是政府的自我革命持续推进。政府大幅度简政放权，推进市场化改革，让更多的人、更多的企业展现创造创新的活力，中国大地出现了“草根创业”、万众创新的蓬勃景象。今年3月，我国全面推行了工商登记制度改革，半年多来新设立的市场主体“井喷式”增长，同比增幅超过60%。这些新设立的企业大多属于小微企业和服务业，带动了上千万人就业，而且成长性强，是中国经济增长新的支撑力量。

但这还远远不够，当下改革举措之效应颇似改革开放之初家庭联产承包责任制推行后的农村活力的爆发，若无更具深度改革措施之及时跟进，改革边际收益递减效应必然发生，亦正如当下的农村局面。若想经济发展有足够的耐力和后劲，需从决定经济前行的两大引擎着手夯实基础：一是以人力资本和制度为主要内涵的国家基础能力的发展；二是在人力资本和制度发展基础上的经济结构转型，即新兴产业的诞生和扩张，劳动力从传统或低生产率产业转移至更高生产率产业。

我国经济能否实现可持续发展，是否有足够的耐力和后劲保障中华民族伟大复兴之中国梦的圆满实现，将取决于以上两点。而问题恰恰是：一方面我们已经陷入了低成本人力资源陷阱，国家治理体系和治理能力与时代要求和人民的期望有较大差距；另一方面是经济转型缺乏科技和人力资本的有效支撑。由此两大根本问题衍生而来的诸如因经济超速化增长致使未来经济成长潜力和空间恶化所带来的低增速问题，收入分配的畸形化导致的社会阶层离心化问题，吏治腐败公开化普遍化造成的思想共识的碎片化问题，都会在相当程度上影响甚至决定着中国经济未来之走向。

怎么办？我们以为，需按照十八大以来确定的中国发展总体战略布局，从国际国内两方面全方位加速推进。

国内方面：按照十八届三中全会总体方略全面深化各方面改革，特别是依托高压反腐态势强力恢复清明政治生态，切实加强制度建设特别是法治建设，以实现政府治理现代化为抓手推进党的建设现代化，最终通过党的建设现代化充分保障政府的清廉、务实与高效；认同经济增长新常态，稳气提神，保持战略定力，下大力气深化科技、教育体制改革，扎实推进人力资本建设，为中国经济可持续发展提供重大科技支撑、高素质劳动力支撑。

国际方面：个别国家独擅天下之利的局面将不复存在，而中国的和平崛起之路亦必然遭逢多重围堵，并会以各种突发性事件、更加复杂局面挑战我国家治理能力，对此我们需有清醒的认知。值此关键之际，“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”开放新格局初步确立，为突破各种围堵打开了战略缺口，为我国“西部大开发”注入了新鲜血液，为我国经济转型赢得了极为宝贵的时间，也为我国经济向更为纵深、更加广阔的领域和空间发展创造了条件。

我们的发展看的是耐力和后劲。耐力和后劲则源自持之以恒的不断全面深化的改革、积极正确的战略布局和持续推进，源自面临各种压力时舍我其谁的大无畏勇气和坚定自信，源自以中华民族伟大复兴为己任的执政党的责任和担当。

观察员

时势专论

依法治国 重在“依宪”

□封丽霞

宪法是一国法律的“母法”和根本大法，是法之统帅，是整个法律体系获得权威与效力的最终源泉。在一个国家的法律大家庭中，宪法具有最高的法律地位、法律效力和法律权威。如果宪法权威缺失或遭受严重冲击、宪法规定无法兑现，必然会直接影响到整个法律体系的权威与推行，整个法治大厦将失去根基，法治国家将会沦为美好的空想。这就是所谓“皮之不存毛将焉附”的道理。对此，习近平总书记在关于四中全会决定的起草说明中鲜明地指出：“宪法是国家的根本法，法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。”

法治重在“宪法之治”。如果说法律是治国之重器，那么宪法就是治国之基石。宪法是全国人民共同意志的体现，也是党治国理政的重要制度依托。有人形象地把宪法比喻为“国家组织大法”“国家资格证书”“政府开张营业的许可证”。究其深意，宪法的价值与意义首先在于“限权”，即把公权力关进国家最高法律权威铸就的制度之笼，借此来保证国家各项权力在法治的轨道上运行。宪法的另一重大意义在于“保民”，即以国家根本大法形式规定公民的基本权利和义务，是规定人民民主的最高法律形式。这正如列宁所言，“宪法就是一张写着人民权利的纸”。

十八大以来，习近平总书记在多个场合强调，宪法权威代表党的权威、国家的权威和人民的权威。任何人都无权损害和破坏宪法的权威。只有我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。这些从长期实践中得出的宝贵启示，必须倍加珍惜。

十八届四中全会《决定》又突出强调加强宪法实施在全面推进依法治国事业中的地位和权威，重申坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。为了维护宪法权威，将宪法从“纸面上的宪法”变成“行动中的宪法”，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”，四中全会强调完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制，进一步加强违宪备案审查制度建设，把所有规范性文件纳入违宪备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。这些都将使得宪法获得真正意义上的实践的力量，拥有源源不断的生命力。

有位法学家曾经说，“宪法拥有权威的关键不在于公民是否服从它，恰恰在于政府自身是否服从它”。其言所示，宪法获得权威的关键在于党的坚定决心与坚强捍卫，维护宪法权威的最直接责任者就是各级党政机关。四中全会对“依宪治国”与“依宪执政”的庄严承诺，已表明党对现代法治发展规律的深刻把握，对社会期待与愿望的积极回应，以及对自身所肩负的全面推进依法治国历史使命和社会责任的深刻醒悟。在依宪执政的目标之下，党要善于通过宪法实现对国家政治生活和社会生活的领导，要善于在宪法框架之内落实党的各项政策和主张。

卢梭曾经说过，“一切法律制度之中最重要的法律不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心，它形成了国家的真正宪法，它每天都在获得新的力量，当其他法律衰老或消亡的时候，它可以复活或代替那些法律，它可以保持一个民族的精神”。唯有人民尊重和热爱宪法，宪法铭刻在公民的内心，我们才有真正意义上的依宪治国。

四中全会将每年12月4日定为国家宪法日，要求在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神并建立宪法宣誓制度，要求凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员，正式就职时公开向宪法宣誓。这些生动的宪法精神实践仪式，将让广大民众认识到宪法不是身外之物，宪法就在自己身边，宪法与每一个人的切身利益息息相关。这也让国家公职人员深刻感受到宪法的神圣与庄严，时刻对公民权利保持一种敬畏与克制之情。一言以蔽之，宪法的权威与尊严关乎整个国家法治的权威与尊严。宪法的命运与党和国家的前途和命运紧紧相连。宪法兴，则法治兴；宪法昌，则国运昌。唯有宪法精神真正渗入民众与官员的内心，我们才有真正意义上的法治国家。