责任编辑：戴菁　E-mail:daijing314@163.com　电话：010-62805132　　2014年11月10日

依法治国的核心是有效规范和制约权力

——访河南省委党校副校长郭学德教授

□本报记者　戴　菁



记者：党的十八届四中全会描绘了全面推进依法治国的路线图，提出了一系列新思想、新观点、新论断、新部署。您认为全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》所体现的最核心的思想和精神是什么？

郭学德：我认为，十八届四中全会《决定》所体现的最核心的思想和精神，就是在推进依法治国、建设法治中国的历史进程中，要有效地规范和制约权力，把国家权力和权力的行使，把国家治理和社会管理的方方面面，都纳入法治化的轨道，真正做到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，最终实现建设中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家的依法治国总目标。

记者：您认为全面推进依法治国、建设法治中国，最核心问题是有效地规范和制约权力，请您谈谈对这个问题的理解。

郭学德：关于依法治国的核心问题，学术界和理论界曾有不同的表述，如依法治国的核心是依法治权，依法治国的核心是保障公民权利，依法治国的核心是依法行政，等等。我认为，依法治国或法治的核心问题是有效规范和制约权力，也即大家平时所讲的“依法治权”。因为只有国家公权力得到有效的规范和制约，才能保证国家公权力依法有效行使，才能形成良好的法律秩序和社会秩序，从而也才能够有效地保障公民的权利和福祉，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好的国家战略发展目标。

记者：为什么说“依法治权”是依法治国的核心问题？

郭学德：首先，有效规范和制约权力是“法治”的内在规定性要求。“法治”的基本涵义是指“法的统治”，即法律在一国治理中占据统治地位。亚里士多德对“法治”的解释是“已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”这一句话包含两层涵义：一是法治必须是“良法之治”，这主要体现的是“法治”的科学性和民主性；二是法治必须是对法律的“普遍服从之治”，这主要体现的是“法治”的权威性和至上性。所谓“良法”，是指能够体现大多数人的意志和利益，符合社会发展内在规律要求、促进社会发展进步、保障公民权利而同时又在形式上完善的法律制度。“良法”的一个重要要素就是它本身内在地蕴涵着对公权力的规范和制约，以及对公民权利的保护和保障。不能对权力进行有效规制的法律肯定不是“良法”。同时，“法治”所内在要求的法律的权威性和至上性也必然要求对权力进行有效的规范和制约。平时我们讲依法治国首先是依宪治国、依法执政首先是依宪执政，都反映了宪法对国家公权力的规范和制约作用。总之，依法治国或法治内在地要求必须对国家公权力进行有效的规范和制约。

其次，有效规范和制约权力是中国共产党确立的依法治国方略的基本要求。中国共产党提出和确立的依法治国模式不同于西方国家的依法治国模式。中国依法治国的主体是广大人民群众，其客体是国家事务、经济文化事业和社会事务，其主要对象是从事管理国家事务、经济文化事业和社会事务的各级国家机关及其工作人员，其目的是实现社会主义民主的制度化、法律化。在中国，就其本质而言，依法治国是“民治”而非“治民”；依法治国首先是“治权”“治官”，而不是“治民”。这正如十八届四中全会《决定》所指出的：“人民是依法治国的主体和力量源泉，……必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点”；“必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。”所以，从这个意义上讲，中国依法治国和法治建设的基本要求是对公权力进行有效的规范制约，对人民根本权利进行有效的保障和保护。

最后，有效规范和制约权力是推进中国法治建设进程的客观要求。改革开放30多年以来，我们在大力推进经济体制改革的同时，大力发展社会主义民主，积极推进依法治国进程，取得了举世瞩目的成就。但同时，我们也应清醒地认识到，在法治建设方面还存在不少问题，其中一个最突出的问题如《决定》所指出的，还存在一些领导干部依法办事观念不强、能力不足、知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法等现象，甚至在一些地方和领域出现了大量权权交易、权钱交易等严重违法腐败现象。究其原因，就是国家的公权力还没有真正得到有效的规范和约束，其运行还没有真正纳入法治化的轨道。不受制约权力产生腐败，绝对的权力产生绝对的腐败。大量事实证明，腐败的根源在于公权力没有得到有效的规范和制约。在全面推进依法治国，建设法治国家、法治政府和法治社会的进程中，必须对公权力进行有效的规范和制约，必须做到如习近平总书记所提出的“把权力关进制度的笼子里”。只有这样，才能有效地保障公民的合法权益，实现公平正义和良好的社会秩序，也才能够真正实现法治。

记者：请您结合十八届四中全会《决定》的内容，谈谈《决定》在哪些方面体现了“依法治权”的内容和精神？

郭学德：可以说整个《决定》都贯穿和蕴涵着“依法治权”的内容和精神。例如，《决定》明确提出，面对新形势新任务，中国要实现自己的战略发展目标，“必须更好发挥法治的引领和规范作用”；必须“以规范和约束公权力为重点，加大监督力度”。为此，在全面推进依法治国的总目标中，明确强调要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，要坚持依法治国、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。

又如，在《决定》提出的全面推进依法治国的六项任务中，几乎每一项任务中都包含着对权力进行规范和制约的内容和精神。如在立法和宪法实施监督方面，明确提出，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，一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正；要加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件；要明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化，等等。在行政执法方面，提出行政机关必须坚持法定职责必须为、法无授权不可为，行政机关不得法外设定权力；要推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间；要完善重大行政决策法定程序，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，强化对行政权力的制约和监督，完善纠错问责机制，等等。在司法方面，提出要完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，建立健全司法人员履行法定职责保护机制；实行审判权和执行权相分离的体制，最高人民法院设立巡回法庭，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院；加强对司法活动的监督，完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督，完善人民监督员制度，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案，等等。

再如，在对执政党和执政党党员领导干部的要求中，也明确包含着对执政党和执政党党员领导干部行使权力的监督和制约。《决定》明确提出，全面推进依法治国必须坚持依法执政，各级领导干部必须带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法；要完善党委依法决策机制，各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为；必须提高党员干部法治思维和依法办事能力，各级党组织必须把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，等等。

从上面的分析中可以得出一个明确的结论，即依法治国的核心是规范和制约权力，也即依法治权。这说明十八届四中全会《决定》真正体现了法治的真谛和精髓。

记者：《决定》强调，全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，必须坚持中国共产党的领导。请您谈谈党的领导和依法治国的关系。

郭学德：在中国，推进依法治国必须坚持中国共产党的领导，这是实现社会主义法治的根本要求，也是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。同时，党的领导也必须依靠社会主义法治。因此，我也特别期待，中国执政党的各级党组织和党员领导干部，能够认真学习十八届四中全会《决定》精神，真正把思想和行动统一到中央关于全面深化改革、全面推进依法治国重大决策部署上来，带头落实十八届四中全会《决定》提出的各项改革措施和要求，模范遵守宪法和法律，自觉运用法治思维和法治方式来推动发展、推进工作，主动把权力关在法律制度的笼子里，真正做到依法执政、依法用权。这是因为，依法治国的关键在于执政党首先做到严格依法执政，依法治国的核心在于能够有效地规范和制约权力，做到依法治权、依法治官。

学者访谈

让法治成为民族的精神信仰

□吴传毅

党的十八大以来，习近平总书记提出了“法治中国”的时代命题。“法治中国”是中国法治建设的升级版。十八届三中全会发布了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，用专章阐述了法治中国建设，这表明党中央对加快法治中国建设的清醒认识和坚定决心。十八届四中全会发布了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称决定），绘制了法治中国的“路线图”。法治中国建设不仅关系到全面建成小康社会，关系到中华民族的伟大复兴，更关系到“政治清明、社会公平、民心稳定、长治久安”愿景的实现。

2000多年前的亚里士多德就给法治下了一个经典的定义：“已经成立的法律获得了社会的普遍遵守，而已经遵守的法律又是制定得最好的法律”。亚里士多德关于法治的定义包括两层含义，一是法治之法是良法，而不是恶法；二是全社会守法。如何让全社会守法？重要的是让法治成为民族的精神信仰。法国启蒙思想家卢梭说过：一切法律之中最重要的一种既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里，它形成了国家的真正法律，它每天都在获得新的力量，当其他法律衰老或消亡的时候，它可以复活那些法律或代替那些法律，它可以保持一个民族的精神。

法治中国不是少数精英设计的“空中楼阁”，而是接地气，连国情、通民心的治国大厦，它有赖于每个国民的添砖加瓦，它必须深深扎根于亿万民众的心中。如果法律制度只需简单地移植他国的“成品”，那么它不可能“生根开花”，即便移植的法律制度很先进，但全社会的法治观念没有跟进，守法没有成为一种习惯和自觉，没有成为一种文化，那它也只能起到一个“花瓶”的作用。正如美国社会学家阿历克斯·英格尔斯讲过：“一个国家可以从国外引进作为现代化最显著标志的科学技术，移植先进国家卓有成效的工业管理方法、政府机构形式、教育制度以及全部课程内容。但是如果一个国家的人民缺乏一种赋予这些制度以真实生命力的广泛的现代心理基础，如果执行和运用这些现代化制度的人还没有从心理、思想、态度和行为方式上都经历一个向现代化的转变，那么失败和畸形发展的悲剧是不可避免的。再完美的现代制度和管理方法，再先进的工艺，也会在一群传统人手中变成废纸一堆。”

法律拒绝成为花瓶、摆设。从一定意义上讲，“花瓶”还有美观价值，至少可供人们观赏，法律要是成了“花瓶”，连美观的价值都没有。徒具空文的法律不是零价值，而是负价值。制定一部法律经过几年或十几年时间就可以了，培养人们对法律的信心却可能需要几代人的努力。判断一个国家法律的文明程度不在于它制定了多少法律，而在于这些法律在多大程度上付诸实施。新民主主义革命时期，人民军队制定了“三大纪律八项注意”，管来了红军的未来，管来了共产党的执政权，管来了新中国的成立。所以，不能让法律制度成为花瓶，成为花瓶的法律制度就会形成“破窗效应”，法律不是“面子”，而是“里子”，“有法可依”只是第一步，“有法必依”才是关键的一步。

要建成法治社会，重要的是让官员和民众对法治形成信仰。许多时候，官员不依法办事的背后，是一种精巧的考量。遇到问题，合乎其意的讲法律，不合其意的则将法律抛之脑后，“利己主义”“机会主义”等思想使得一些官员抱着宁愿不干事、唯求不出事的心态，搞明哲保身、“爱惜羽毛”那一套，对待法治没有原则，更谈不上信仰。长此以往人民也会失去耐心，导致人人不信法、不守法、不讲法，建设法治中国的宏伟目标也就无从谈起。“法律没有信仰就会成为僵死的教条”，提高法治观念、法治精神、法治理念以及法治思维方式正是建成法治社会的先决条件。诚如《决定》所言：“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”。这也充分揭示了法治观念的价值所在。

如何提高全社会的法治观念？让法治精神成为民族精神？让法治真正成为人们的信仰？《决定》规定了有效路径：推动全社会树立法治意识，深入开展法治宣传教育，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。创新法治人才培养机制，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。须注意的是，《决定》还进一步硬性要求：“提高党员干部法治思维和依法办事能力，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容”。无论是规定把法治教育列入培训内容也好，还是把法治教育纳入教育体系和精神文明内容也好，都是硬措施、硬指标，更为重要的是有了对官员法治GDP的考量，有了这个考量指标，“牟利性执法”“选择性执法”“关系执法”“人情执法”就会失去市场；有了这个考量指标，官员就不得不提高法治观念和法治思维，法治建设就可能会像经济建设一样取得“时空压缩”的成效。

（作者系湖南省委党校教育长）

热点关注

民生理论的研究现状及展望

□李海荣

中国正处于发展的重要战略机遇期与社会矛盾凸显期，改革进入全面攻坚期的同时也面临深水区考验。就社会层面而言，中国当前社会矛盾的主要根源仍然是民生问题，加快推进以改善民生为重点的社会建设，依然是当下最具共识的领域。

民生的界定

词源说。有学者考察，“民生”一词最早出现在《左传·宣公十二年》中，原句为“民生在勤，勤则不匮”；就此而言，传统社会中的民生一般是指百姓的基本生计。到近代，孙中山将“民生”与“民族”“民权”统称为“三民主义”，认为“民生就是人民的生活——社会的生存，国民的生计，群众的生命”。《现代汉语词典》则将“民生”界定为“人民的生计”，即人民大众的生活。

广义狭义说。有研究者从广义和狭义层面界定民生。广义上的民生，是指凡同民生有关的，包括直接相关和间接相关的事情都属于民生的范围。狭义上的民生，主要从社会层面上着眼，指民众的基本生存和生活状态，民众的基本发展机会、基本发展能力以及基本权益保护的状况等等。

三层次说。有学者强调，民生问题包括由低到高、呈现出一种递进状态的三个层面上的具体内容：第一层面指民众基本生计状态的底线；第二层面指民众基本的发展机会和发展能力以及基础性的权利；第三层面指民众基本生存线以上的社会福利状况。所以，改善民生是一个逐渐递进的过程。

本质说。也有研究者以民生的本质界定民生，认为民生问题不仅是经济问题、社会问题，还是政治问题，“民生政治”应该成为政治发展的新导向。此外，民生问题的标准是具体、历史的，需要动态地理解各时代的民生概念。民生问题不仅是总体上的，还是每个公民个人的。

民生的基本内容

尽管民生建设在中国已经如火如荼地展开，但其间应明确民生的基本内容，“莫把民生当作筐”，防止将民生内容无限制扩大。

“3+2”指标论。目前学界对民生基本内容框架的研究还很少，其中比较有代表性的当属“3+2”民生指标。其中，“3”是指社会保障、义务教育、公共卫生；“2”是指就业保障和住房保障。这样的规定既清晰鲜明，也与十八大报告指出的“在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展”相契合。

“基本公共服务论”。公共服务也称公共产品、公共物品，提供公共服务是现代政府的主要职能之一。有学者认为，“现阶段我国民生问题比较突出，同公共服务的总量不足、结构不合理和分配不均等密切相关”。因此，为更好保障和改善民生，必须不断扩大公共服务，尤其是基本公共服务供给，促进基本公共服务的均等化。

民生问题的基本特征

“两层次说”。有研究者从宏观和微观两个层次界说民生问题的特点。整体上，民生问题是一个系统工程，各领域具有高度相关性，民生建设要避免“头痛医头，脚痛医脚”的做法，总体问题需要总体解决，民生建设的整体推进至关重要。具体而言，民生问题又具有一定的层次性、渐进性，需要夯实基础领域，充分发挥关键环节的牵引作用。

“四规律说”。有研究者指出，民生问题具有四个基本规律：一是直接生活消费性，即“同社会成员基本生存状态和切身利益直接相关者方属民生范围，如社会救济、义务教育、基础性的社会保障和公共卫生”。二是基础保障性，民生建设侧重民众的基本生活面向，解决的是民众迫切需要改善的问题。三是生存保底性，民生建设主要起到兜底作用，用以保障社会弱势群体的基本生存权。四是增益不可逆性，民生建设是一种刚性需求，只能做加法，不能做减法，既要尽力而为，也要量力而行。

改善民生的主要视角

“发展经济说”。发展是执政兴国的第一要务，坚持用发展的办法解决前进中的问题。民生的改善显然离不开社会生产力的提高，要坚持不断解放和发展生产力，继续打牢民生建设的物质基础。

“社会保障说”。建立一个初级的社会公平保障体系。初级社会公平保障体系的基本特征是“低水准、广覆盖、有实效”。这一体系主要用以保障社会成员的基本生活底线，要覆盖城乡居民，同时要以务实有效的精神扎扎实实推进。

“民生优先说”。确立一种以民生问题为优先的公共投入排列顺序。“民惟邦本，本固邦宁”，“就公共投入的优先顺序而言，应当以民生问题为优先，应当把民生问题作为最基本的着眼点”。防止公共投入优先顺序颠倒，同时要进一步优化公共投入结构。

“政府职能说”。这主要涉及政府职能定位问题，而公共服务型政府是改善民生的保障。在现代市场经济社会下，要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，处理好政府和市场的关系，同时推进基本公共服务均等化，让发展改革成果由人民共享。

“政绩考核说”。公共资源取之于民要用之于民，改善民生是政府职责所在，为防止与民争利和利民政策走样变形，要把解决和改善民生问题纳入对政府工作和干部政绩的经常性评价指标之中，破除“唯GDP论”的政绩观。

“社会组织说”。民生的改善是一个长期、复杂的过程，更是一个系统性、社会性的工程，而理顺政府、社会关系是当前改革社会体制、创新社会治理的重要内容。树立“强政府、大社会”的合作理念，有助于发挥社会组织在民生改善中的建设性作用。

“群众参与说”。在制定公共政策时，要重视弱势群体的声音，建立正常的群众利益表达机制，畅通人民群体的诉求之道。改变“上情下达易，下情上达难”的状况，既有利于化解干群矛盾，也有利于改善民生，真正将群众路线落到实处。

民生研究的拓展空间

审慎地说，尽管中国目前的民生建设取得一定进展，但民生问题研究仍处于起步探索阶段，现有的研究或以某一人物的民生理论、某一领域的民生问题为关注点，或以时政性的“民生观”为表现形式。总的来说，当前的民生研究就事论事者多，多层面的关联性的研究少、进行拓展研究的少、深层次的理论挖掘少，研究的视域尚显狭窄，研究的深度也有待加强。今后可以从如下几方面继续努力：第一，加强民生的制度建设研究，“应当将改善民生上升到基本制度安排的层面”，以更加公正合理的民生制度规范各领域的民生建设。第二，加强民生问题的顶层设计和整体谋划，“跳出条条框框限制，克服部门利益掣肘”，突破民生建设领域“管理部门化、政策碎片化”瓶颈，以“整合的民生政策”统领民生建设全局。第三，继续深化民生指标研究，建立民生监督机制，以更细化的民生指标体系评估民生建设绩效，以法制化、制度化的监督机制促进民生建设有效务实进行。第四，将“用户介入视角”纳入民生政策之中，建立民生问题的双向反馈机制，扩大公众对民生建设的有序参与。

（作者单位:中央党校研究生院）

学术评论