责任编辑：戴菁　E-mail:daijing314@163.com　电话：010-62805132　　2014年11月17日

法治建设重在法治信仰和法治文化的培育

——访重庆市委党校副校长唐青阳教授

唐青阳，重庆市委党校副校长，法学博士，教授。西南政法大学兼职教授，英国剑桥大学访问学者，日本立命馆大学特别研修生。中国国际经济法学会理事，中国经济法研究会理事，重庆市人民政府法律顾问，重庆市人民政府行政复议委员会委员。公开发表论文40余篇，单独和合作出版专著、教材、译著等近20部。



□本报记者　戴　菁

记者：党的十八届四中全会对法治中国建设作了全面的安排和部署，《决定》明确指出，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。“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”。请您谈一谈应该如何认识法治信仰在我国法治建设中的重要作用？

唐青阳：法治信仰的核心就是法律信仰，它是人们对于法律的一种内心确信、尊重和崇尚，并外化为自觉地遵守和服从。我国的法治建设已经走过几十年的历程，中国特色社会主义法律体系已经形成，社会生活的方方面面总体上已经做到了“有法可依”。但是，毋庸讳言，在现实生活中，有法不依、执法不严、违法不究的现象还比较突出，在某些地方、某些领域、某些时段甚至还相当严重。造成这些现象的原因是多种多样的，其中很重要的一条就是，法治信仰在我们这个社会还没有真正普遍地、牢固地树立起来。

目前，有两种倾向需要我们特别地反思和警惕。一是，在一些人的头脑中，权大于法、情重于法、利先于法的观念根深蒂固，对法律缺乏敬畏之心。比方说，许多贪污受贿的领导干部，明知自己的行为是法律所不容许的，但是，这些人往往是利欲熏心，罔顾法律，肆意妄为，贪污受贿金额动辄数百万、数千万甚至上亿，最后走上一条自我毁灭的不归路。二是，一些人以一种实用主义的态度来看待法律，法律有益于自己则用之，无益于自己则弃之，这种“法律工具论”倾向较之于前一种倾向则更具迷惑性和欺骗性。在一个法治国家、法治社会里，法律应当成为人们的一种信仰，应当升华为人们的一种精神、一种理念、一种价值取向、一种日常的思维和行为模式，正如卢梭说过的那样，“一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。”

记者：《决定》指出，要“坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键”，如何培育广大公民特别是领导干部的法治信仰呢？

唐青阳：中国特色社会主义法律体系形成以后，我国的法治建设已经开始朝向以宪法和法律的实施为中心转变。伯尔曼有一句至理名言“法律必须被信仰，否则它将形同虚设”，要真正把宪法和法律的规定落到实处，让法律真正成为实现社会公平正义的“治国之重器”，我们必须培育广大公民特别是领导干部的法治信仰，在全社会形成尊法、崇法、守法、用法的浓厚氛围。具体地讲，至少应当从以下三个方面努力：

一是改进和创新法治宣传教育。改革开放以后，我们在法治宣传教育上花了很大的工夫，已经在全社会实施了五个五年普法规划，取得了明显的成效，现在正在实施第六个五年普法规划。但是，过往的法治宣传教育普遍存在的问题是，过于偏重各种具体法律规定的宣传和解释，而对公民法治精神和法治理念的教育重视不够；过于偏重法治宣传教育的覆盖面，而对宣教对象法治知识需求的差异性重视不够；过于偏重灌输式的法治宣传教育，而对宣教方式的易接受性和实效性重视不够。今后需要进一步通过形式多样、生动活泼、贴近生活的法治宣传教育，增强法治宣传教育的感染力、针对性和实效性。

二是以树立执政党、政府和领导干部良好的法治形象来带动广大公民树立法治信仰。执政党要严格依法执政，党在法治建设中要发挥统揽全局、协调各方的作用，要保证法治建设的正确方向，党的各级组织和全体成员都必须在宪法和法律范围内活动；政府要严格依法行政，要建设法治政府，自觉把权力关进法律和制度的笼子；领导干部要严格依法办事，绝不能享有超越宪法和法律的任何特权，绝不能以权压法、以言代法、徇私枉法。执政党、政府和领导干部必须以自己的言行让法律取信于民，广大人民群众对法律的信任，其实就是对执政党、政府和领导干部最大的信任。

三是从法律制度的设计安排到法律制度的贯彻落实，全过程都始终要注重体现“守法光荣、违法可耻”，“守法者获益、违法者代价高昂”这样的价值导向，让人民群众在守法和违法之间更加自觉、更加坚定地选择对法律遵守和服从，并在这种自觉和坚定之中，逐渐让守法成为自身的一种思维和行为习惯。

记者：如何看待法治文化与法治建设这二者的关系，法治文化在法治建设中如何发挥作用？

唐青阳：法治文化是从一定的政治、经济、文化的历史和现实环境中生长出来，并经过长期社会化过程的积淀而形成的，与法治紧密联系的，包括法治精神和理念、原则和制度、运作实践和生活方式在内的一种文化形态。其中，观念意识、价值取向是法治文化的内核，生活方式是法治文化的外层，而体现法治精神的法律制度以及法治实践，则是法治文化的载体和外化。

法治文化是法治社会的精神要素和文化土壤，对法治建设起着重要的支撑和推动作用。首先，法治文化是法治建设的基本前提，法治文化的生成意味着人们形成了共同的法治价值观念，从而为法治建设的推进提供了可靠的精神基础。其次，法治文化是法治建设的内在保障，一方面，法治文化确定了法治发展的方向，指引着人们按照法治的价值取向和观念意识行事，使得法治建设能够沿着预定的目标推进；另一方面，法治文化提供了法治的行为基础，要求人们的行为符合法治的要求，而人们的法治行为是受自己内心的法治价值观念所支配的。再次，法治文化是法治建设的动力源泉，一方面，人们在创造法治文化的同时又会将其渗入到自己的血液之中，内化和积淀于自己的法律素质中，决定和支配着自己的行为；另一方面，法治文化一旦形成，又会反过来不断强化和固化人们心中已有的法治价值、法治理念，自觉守法、用法和护法将会成为人们的自觉意识和行为习惯，推进和实现法治将会成为人们的内心信念和追求目标。

记者：全会提出，全面推进依法治国，要坚持从中国实际出发，“汲取中华法律文化精华”，那么在培育社会主义法治文化的过程中，如何正确认识和合理借鉴我国传统的法治文化？

唐青阳：法治文化的培育是法治建设很重要的组成部分，也是一个与法治建设相伴相随的长期过程。新中国成立后到改革开放前，我国的法治建设深受苏联法律文化的影响，改革开放后，西方发达国家的法治文化则更多更广泛地影响了我国的法学理论和法律实践。借鉴当今世界一切先进法治文明的成果来培育我国的社会主义法治文化当然是必要的，但是，我们绝不能因此而忽视对中华民族传统文化中的优秀法治基因的继承和发展。一段时间以来，一些人一谈到法治，就言必英美法德，一谈到法治，就总是说中国经历了两千多年的封建专制，缺乏法治基因和传统法治文化，并由此得出法治之于中国“先天不足”“水土不服”的结论。这种认识是片面的。在中国在古代社会，除了少数王朝外，多数王朝动辄一、两百年，甚至三百多年的统治时间，不可谓不长。尽管一个朝代的兴衰存亡取决于多种因素，但是，我们不妨追问一下，如果从治理的角度来考察，统治者到底依靠的是什么治理手段来维系了如此长时间的统治呢？过去，由于种种原因，我们的目光往往更多地聚焦在朝代更替的那段短暂历史上，更多地看到朝代衰落的深刻教训，而对其常态甚或兴盛之下的治理经验关注不多、研究不够。仅从中国古代社会三大盛世，即文景之治、贞观之治和康乾盛世来看，我们不难发现，这三个时代的统治者在治理国家和社会的手段上都有一个共同之处，那就是：文治武功，礼法交融。汉文帝时期，廷尉张释之提出了“法者，天子所与天下公共也”的主张，为文帝所赞赏和接受；唐太宗时期，长孙无忌等人受命修成《贞观律》，奠定了被称为古代中华法系代表作的《唐律》的基础；清朝从顺治元年开始，历经康熙、雍正，到乾隆时代，编纂修成集中国历朝法律之大成的《大清律例》。可以说，法律对于这三个时代国家和民族的中兴都起到了非常积极的作用。所以，把中国古代社会的主要治理手段简单地归结为单纯的礼治或者人治，是不符合历史事实的。“礼”作为中国古代社会规范政治关系、社会秩序、个体行为乃至人与自然关系的重要依据，在不同的朝代都不同程度地被统治者吸收到当时的法律之中，比如《礼记》中存有关于最低限度保护妇女婚姻权利的规范，就是在三种情况下，丈夫不能以“休书”的形式单方面解除婚姻关系，即所谓的“三不去”：有所取无所归不去、与更三年丧不去、前贫贱后富贵不去。“三不去”在唐朝以前，尚以得到官方认可和维护的习俗而存在，到了唐朝，则被纳入《唐律》之中，成为正式的成文法规范，到今天对于保护妇女正当权益都具有积极的借鉴意义。

对于中国古代社会这种礼法合治的独特治理方式，早在18世纪中叶，孟德斯鸠在《论法的精神》中就感慨：中国并不因为被征服而丧失它的法律。在那里，习惯、风俗、法律和宗教就是一个东西。人民不能够一下子把这些东西都给改变了。……在中国，改变的一向是征服者。因为征服者的风俗并不是他们的习惯，他们的习惯并不是他们的法律，他们的法律并不是他们的宗教；所以他们逐渐地被被征服的人民所同化，要比被征服的人民被他们所同化容易一些。

中华优秀传统文化是我们最深厚的文化软实力，也是中国特色社会主义植根的文化沃土。习近平同志在中央政治局第18次集体学习会上指出，对古代的成功经验，我们要本着择其善者而从之、其不善者而去之的科学态度，牢记历史经验、牢记历史教训、牢记历史警示，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有益借鉴。我国古代“礼法合治”“德主刑辅”等治国主张，可以带给今天的人们以重要的启示。我们应当像习近平同志所要求的那样，对历史多一份尊重，多一份思考，自信而认真地从传统文化中去汲取营养，努力培育出光辉灿烂的社会主义法治文化。

学者访谈

让党校成为决策咨询的重要思想库

□刘遗伦

决策咨询是党校的重要职能之一。2013年以来，贵州省委党校决策咨询工作突破瓶颈制约，迈上了发展新台阶。《内陆山地发达国家工业化的经验与启示》《关于浦东、两江、滨海新区开发建设经验对贵安新区的启示》《乡镇干部谈贵州实施扶贫生态移民》《现代城市综合体建设的案例与启示》《经验、问题及出路：贵州省工业园区建设研究》《黎阳公司实施“五大党建工程”的主要做法与启示》《东部发达地区人才工作的做法与启示》等多份决策咨询报告得到了省委书记赵克志、省长陈敏尔等省领导的批示与肯定，省委党校在省委省政府决策咨询中的思想库作用得到凸显。

贵州省委党校决策咨询工作取得进展，主要得益于以下经验：

机构制度保障是基础。党校应成为党委政府决策咨询的旗帜。但决策咨询工作一直是我校短板，长时间以来鲜有建树。近年来，校委对决策咨询工作高度重视，强化了机构制度保障。一是成立了发展研究院，其中心任务就是集中精力做好决策咨询工作，努力为党委政府提供咨询参考服务。2013年以来被省领导批示的调研报告，基本出自发展研究院的策划。二是开办《贵州决策咨询》内刊，每年12期，成为党校直达省委省政府的直通车。三是制定了调研经费保障制度，为决策咨询调研提供经费保障。四是成立了校（院）决策咨询工作委员会，制定完善了《决策咨询工作管理办法》。

调研人员保障是前提。一是发展研究院成立后，校委抽调了全校科研能力强的一批博士、教授充实到发展研究院。从实践来看，抽调来的博士、教授们发挥了重要作用。在所有获得省领导批示的调研报告中，由发展研究院人员主要执笔和参与执笔的占60%以上，成为为省委省政府提供决策咨询服务的主力军。《东部发达地区人才工作的做法与启示》《黎阳公司实施“五大党建工程”的主要做法与启示》《乡镇干部谈贵州实施扶贫生态移民》《现代城市综合体建设的案例与启示》等均出自发展研究院。二是开展院系联动，充分调动教研部系骨干研究人员的调研积极性。以发展研究院为中心，积极吸纳其他教研部系研究人员参与，是我校调研人员保障的又一举措。如《经验、问题及出路：贵州省工业园区建设研究》由发展研究院策划，哲学部研究人员执笔；《关于浦东、两江、滨海新区开发建设经验对贵安新区的启示》由发展研究院策划，经管教研部、经济学部研究人员执笔等。

调研课题选择是核心。在发展研究院成立的时候，校委就为其工作和研究方向定了调：决策咨询调研课题紧紧围绕省委省政府的中心工作开展，省委省政府当前一个时期的中心任务是什么我们就研究什么，贵州经济社会发展的热点难点是什么我们就研究什么。如工业化是我省的重点，围绕这一方向，发展研究院策划了《内陆山地发达国家工业化的经验与启示》《经验、问题及出路：贵州省工业园区建设研究》等课题，得到了省委书记赵克志、省长陈敏尔、省委副书记李军等省领导的批示；围绕贵安新区建设，发展研究院策划了《关于浦东、两江、滨海新区开发建设经验对贵安新区的启示》课题，省长陈敏尔阅后转省委常委、省委政法委书记、副省长、贵安新区党工委书记秦如培，秦如培则要求“把撰写此文的省委党校的领导和教师吸收进课题组”；围绕坚守生态发展底线，发展研究院策划了《乡镇干部谈贵州实施扶贫生态移民》课题，得到省长陈敏尔的充分肯定；等等。因为研究的内容切合省委省政府关注的重大问题，这些调研报告得到了省领导的充分肯定。

（作者单位：贵州省委党校）

决策咨询动态

（上接第1版）

实现社会主义法治建设的总目标必须坚持党的领导

着眼于促进国家治理体系和治理能力现代化，《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，并对这个总目标作出了阐释。提出这个总目标，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。而这两个方面，离开了党的领导，都无从谈起。全面推进依法治国的总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系，这是一个五位一体的建设，即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、完善的党内法规体系。这五个子体系的形成，都离不开党的领导。四中全会《决定》强调，加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题的决策程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。可见，加强立法工作，完善立法体制，形成完备的法律规范体系，离不开加强党的领导。而作为总抓手的建设中国特色社会主义法治体系的其他方面，也同样离不开加强党的领导。

党的领导和社会主义法治是一致的

党的领导和法治的关系，长期以来既是一个理论的热点问题，又是一个实践的难点问题。《决定》强调指出：“党的领导和社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。”这就为我们澄清了思想的困惑、厘清了实践的障碍。依法治国是党治国理政基本方略，依法执政是党治国理政的基本方式，体现的是党的领导的制度化、法治化方向，是对党的领导的强化、细化和优化，从而更加有利于加强和改善党的领导，有利于巩固党的执政地位、完成党的执政使命。党的领导和法治建设之间是相辅相成、互相促进的关系。可以说，社会主义法治愈发展，党的领导地位愈稳固；党的领导地位愈稳固，愈有利于社会主义法治的发展。那种把坚持党的领导与全面推进依法治国割裂开来、甚至对立起来的观点和做法是极其错误的。

三、善于通过有效方式，在依法治国中贯彻实施党的领导

面对社会主义法治建设新形势新要求，要在依法治国中更好地贯彻实施党的领导，使党的领导更加得力有效，我们党还必须进一步提升依法执政的能力和水平。

善于使党的主张通过法定程序成为国家意志

执政党的主张成为国家意志，是现代政党政治的普遍现象和必然要求。具体到我们国家来说，就是我们党使自己的政策经过国家权力机关转化为法律。我们党在长期的执政实践中，对此已经积累了丰富的经验，取得了很好的成效，但就整体而言，在这方面我们党还需要不断积累新经验、增长新本领。要做到善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，就要善于发挥密切联系人民群众的政治优势，深刻洞察人民群众的利益要求、意愿心声，不断提高立法建议的针对性和实效性；就要善于发挥“一党执政、多党参政”的政党制度的优势，充分吸纳各人民团体、各界别的政治智慧，提高法律起草修改的质量；就要善于使立法制度和立法规则完善化，提高立法的制度化、规范化水平；就要善于发挥党员在各级人大中占主导的政治优势，并善于通过宣传、说服的方式取得其他代表的支持。

善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员

坚持党管干部的原则，是坚持和巩固党的领导地位的核心要素之一，同时，全国各级人大及其常委会依法拥有重大人事任免权的权力，这是各级人大及其常委会地位和权威的重要表征。在全面提高党依法执政能力和水平的背景下，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，就成为坚持党的领导必须认真处理好的重要政治问题。为此，我们党就要善于培养和选拔党和人民需要的好干部，把那些信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的干部推举为候选人；就要善于通过完善领导干部选拔任用条例等，在选举前增加人大代表对候选人的了解熟悉程度；就要善于在选举前做好凝聚党员代表的共识、达成党员代表一致意见的工作，并通过他们带动和影响其他代表，最大化地取得认同认可；同时，也要善于对选拔任用的领导干部进行适时有效的党内监督和纪律约束，及时通过法定程序撤换、罢免不合格的干部，提高党在推举使用干部上的公信力和影响力。

善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导

在党和国家政权机关的关系上，我们党有过长期的探索和思考，也取得了成效。但是，与全面推进依法治国的新要求相比，在简政放权的新形势下，在如何更好地通过国家政权机关对国家和社会进行领导的问题上，还有大量的事情要做。各级党组织要善于谋全局、议大事、抓重点，科学界定党政机关的职能界限，实现党政关系的良性互动；要善于支持各级人大依法享有的对本级政府重大事项决定权、监督权等法定职能，提高威信和权威；要善于规范与本级政府的关系，支持本级政府依照宪法和法律履行法定职能，依法行政；设置于各级政府及其组成部门内的党组，也要善于支持本单位的行政领导依法行使各项职权。

善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国统一

民主集中制是中国共产党的组织原则，是党的根本组织制度和领导制度，也是宪法规定的国家机构实行的制度原则，对于维护中央的权威、维护全党全国统一，具有至关重要的意义。在全面推进法治建设的背景下，随着各级国家权力机关、行政机关、司法机关以及人民团体等依法运转的制度化、规范化水平不断提高，如何更好地坚持民主集中制的基本原则，更好地发挥民主集中制的制度效能，成为摆在党和国家面前的一道重大政治课题。为此，我们党就要更加善于发扬党内民主，最大程度地集中全党智慧和共识；就要更加注重强调党的集中统一领导，通过完善党内法规、严明党的政治纪律等方式，约束和规范广大党员干部的思想行为；同时，也要更加注重健全完善以各级党委（党组）为核心的运行机制，通过严格党内政治生活，规范党内决策机制等方式，增强民主化的集体议事能力。

四、依据党内法规管党治党，以党的自身建设推进社会主义法治国家建设

办好中国的事情，关键在党；建设社会主义法治国家，也不例外。社会主义法治建设有利于巩固、提升和优化党的领导，同时也对党搞好自身建设提出了新的更高的要求。

加强党内法规制度建设

治理一个国家、一个社会、一个党，关键是立规矩、讲规矩、守规矩。能否做到依据党内法规治党管党，是体现和检验党推进依法治国决心和魄力的重要标志。这次《决定》把形成完备的党内法规制度体系作为社会主义法治体系的重要内容列出来，并指出“党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。”这就非常明确地指出了加强党内法规制度建设的重要性和紧迫性。实际上，去年年底，中央就制定出台了《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017年）》，提出在对现有党内法规进行全面清理的基础上，抓紧制定和修订一批重要党内法规。为了使党内生活更加规范化、程序化，使党内民主制度体系更加完善，使权力运行受到更加有效的制约和监督，要健全以《党章》为核心的党内法规制度体系，让党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和民主集中制建设有章可循、有规可依，使党在各方面的建设都能够有制度作保障，以法治立精神。

坚持依法治国和依纪治党一体推进

依法治国如果没有依纪治党与之相呼应、相配合、相衔接，是难以向前推进的。早在1978年12月，邓小平同志在提出加强法制的同时，就明确指出：“没有党规党法，国法就很难保障。”依纪治党是法治理念在党内政治生活中的体现。如果不严明党的纪律，党的凝聚力和战斗力就会大大削弱，党的领导能力和执政能力就会大大削弱。党要管党，首要的是管党的纪律；从严治党，首要的是从纪律严起。要提高党员干部法治思维和依法办事能力。只有党自身模范践行社会主义法治理念，国家政治生活和社会生活才会在其引导下逐步实现法治化。广大党员干部要坚持自觉学法尊法、信法守法、用法护法，善于运用法治方式解决矛盾和问题，坚决维护宪法法律的权威和尊严。

总之，我们要深刻认识坚持党的领导对于社会主义法治的极端重要作用，不断加强和改进党对法治工作的领导，为建设法治中国而不懈奋斗。

（此稿发表时有删节）