学习时报

第766期
2014年12月8日
STUDY TIMES

中共中央党校主管主办
报名题字：江泽民
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

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是党和人民意志的集中体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。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。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威。要以设立国家宪法日为契机，深入开展宪法宣传教育，大力弘扬宪法精神，切实增强宪法意识，推动全面贯彻实施宪法，更好发挥宪法在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国中的重大作用。

良法善治助力跨越“中等收入陷阱”

国家开发银行行长 郑之杰

国际经验表明，人均GDP在3000~10000美元的阶段，既是中等收入国家向中等发达国家迈进的机遇期，又是社会矛盾凸显、爬坡过坎的敏感期。2013年我国人均GDP达到6299美元，已进入中等偏上收入国家行列。如何推进经济社会持续健康发展，顺利跨越“中等收入陷阱”，事关全面建成小康社会和实现中国梦，是我国当前面临的重要挑战之一。

社会转型失败是造成“中等收入陷阱”的重要原因

“中等收入陷阱”是指，当一个国家的人均GDP达到3000美元后，由于不能顺利实现经济发展方式的转变，导致新的增长动力不足，最终出现经济停滞徘徊的一种状态。当经济发展到一定程度，原有增长模式难以为继，如果经济结构、体制制度、政府调控措施得不到及时调整，就会导致经济增长乏力，贫富差距加大，社会矛盾加剧，社会秩序动荡，市场信心缺失，资金大量外流。这一连串的问题可以概括为：经济失速、应对失当、结构失调、市场失信、资金失血。

出现“中等收入陷阱”表面看是经济问题，但更深层次上是社会问题。马克思主义基本原理告诉我们，经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础，必须不断调整以适应经济基础的发展。随着经济的增长、居民收入水平的提高和利益的日益多元化，社会结构和形态也会随之发生变化。如果对社会转型问题处理不当，社会不公平得不到有效遏制，就容易造成社会矛盾易发多发，从而对经济发展形成制约。因此，从某种意义上说，“中等收入陷阱”也是社会转型和社会治理现代化的问题。

依法治国为跨越“中等收入陷阱”提供了法治保障

法治是上层建筑的重要组成部分，公平公正地解决社会矛盾、科学规范各类社会主体行为，需要以法律为支撑，以法治为保障。历史一再证明，“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱”，顺利跨越“中等收入陷阱”的国家，法治都比较健全，而落入“中等收入陷阱”的国家，法治落后都是重要原因。当前，我国正处在发展的重要战略机遇期和社会矛盾的凸显期，经济发展“三期叠加”，改革进入攻坚期和深水区，利益主体和诉求多元化，不公正不公平现象在部分领域还比较突出，全面推进依法治国是我国社会转型步入新常态的必然选择。

党的十八届四中全会吹响了建设社会主义法治国家的进军号，将为全面建成小康社会、全面深化改革、实现中华民族的伟大复兴提供坚实的制度框架和法治保障。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》提出，要努力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和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，促进国家治理体系和治理能力现代化。这些理念很好地体现了良法与善治的有机融合，将进一步促进我国社会主义市场经济体制的完善和经济社会的持续健康发展，为依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定奠定坚实的法治基础，也为跨越“中等收入陷阱”提供有力的法治保障。

我国跨越“中等收入陷阱”面临的法治短板

国家治理现代化的法治内涵尚需完善。法治是国家治理体系和治理能力现代化的核心内涵，也是全面深化改革的本质要求和重要保障。经过30多年的改革开放，我国经济社会发展已经进入新常态，要跨越“中等收入陷阱”，必须从粗放发展转向科学发展，克服短期化、功利化倾向；必须推动改革跨越深水区，探索形成统筹兼顾、透明公正、规范有序的改革方式；必须促进社会平稳转型，化解各种复杂的深层次的社会矛盾。与党和国家事业发展的要求相比，我国的国家治理仍缺乏有力的法治保障；政府公共治理、市场治理、社会治理尚缺乏完善的制度安排和规范的法律支撑；国家治理体系在维护社会稳定和社会秩序的效率上仍有待提高。

市场经济体制的法治基础亟待加强。市场经济本质上是法治经济，成熟的市场经济体制与健全的法治相生相伴。实现市场在资源配置中的决定性作用，最重要的前提就是市场主体的行为和权利受法律约束和保护。改革开放以来，我国市场经济体系和法规体系日益完善，但仍存在不少有待弥补的法治空白和有待完善的薄弱环节。比如：市场规则、监管体系、价格机制尚不健全；产权保护制度、国有资产管理体制需要不断完善；加快转变政府职能的法治保障亟待加强；深化财税和金融体制改革的立法任重道远。

创新驱动战略的法治环境有待优化。通过技术和制度创新，实施创新驱动发展战略是实现经济转型升级、跨越“中等收入陷阱”的关键。从日本和韩国的经验看，跨越“中等收入陷阱”，必须实现竞争力的阶段性提升和跨越，培育内生增长动力，实现从“模仿”到自主创新的增长方式转换。与实施创新驱动战略的迫切要求相比，我国在法治环境、法治保障水平等方面还存在较大差距。在促进技术创新方面，缺少有关国家创新体系和企业自主创新的法律环境，特别是缺少针对中小企业技术创新和技术进步的专门法规。在促进制度创新方面，法律法规不健全、不衔接，监督体系不完善、执行不到位的现象突出。

遵循良法善治之道跨越“中等收入陷阱”

良法与善治是实现中华民族伟大复兴中国梦的基础和保障。用良法奠基善治，以善治实现发展，是跨越“中等收入陷阱”的必由之路。

弘扬现代化进程中的法治精神。法治精神是现代文明的制度基石，对法治的信仰和遵循是实现经济现代化的内在要求。要大力宣传依法治国理念，营造全民自觉学法尊法信法守法用法护法的良好氛围，使法治精神入脑入心，成为国民生活方式和行为准则，以法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾，为跨越“中等收入陷阱”创造经济和社会两个层面的良好条件。

丰富国家治理现代化的法治内涵。习近平总书记之所以提出中国还要研究达到高等收入阶段后怎么保持的问题，是因为跨越“中等收入陷阱”的本质不是收入水平的数量问题，而是治理水平的质量问题。只要国家治理结构和社会治理能力达不到现代化，在低收入阶段照样存在着发展“陷阱”；有的国家虽然进入了高收入阶段，反而拉大了贫富差距，更加剧社会矛盾，难以保证持续发展。要更加树立宪法权威，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，全面构建提高国家治理能力的法治化机制和实现路径，在法治的轨道上推进国家治理。坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象，坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题，坚决依法公正对待人民群众诉求，使群众感受到公平正义，消除引发落入“中等收入陷阱”的社会不安定因素。

弥补现代市场体系的法治“短板”。夯实市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的法治基础，健全现代产权制度，形成企业依法经营、依法竞争的现代市场体系。建设法治型政府，实现科学的宏观调控和有效的政府治理，提高依法决策、依法管理、依法办事的能力。依法推进金融市场体系建设，推进金融立法工作，在鼓励金融创新的同时完善监管，以更加完善的法律法规保障资本市场的健康发展。

健全创新驱动战略的法治支撑。加快科技创新立法，鼓励原创性、核心性、先进性和带动性科技创新。加强知识产权运用和保护，健全技术创新激励机制，形成相互支撑、相互协同的科技创新法律体系。发展技术市场，健全技术转移机制，完善风险投资机制，促进科技成果资本化、产业化。推动科技进步、战略性新兴产业布局和企业自主创新等配套政策的法治化。

营造“以德治国”促“以法治国”的法治环境。道德失范、诚信缺失、贪污腐化等问题是跌入“中等收入陷阱”国家的共性表现。相反，凡是世界上重视“德化”的国家，往往会为跨越“中等收入陷阱”提供推力。儒家主张以德去刑，韩国、日本、新加坡、台湾、香港等重视儒家等优秀文化的国家或地区，都较快较好地跨过了“中等收入陷阱”；德国、瑞典、芬兰等重视社会文明规范的国家，在跨过“中等收入陷阱”后，仍能保持持续稳定的发展。据对美国623所大学开设的2757门课程的调查，50%涉及伦理道德或职业道德。“法治”是他律之治，通过约束人们的行为而实现治人；而“德治”则是自律之治，通过约束人们的思想意识来达到约束人们行为的目的。两者相互促进，都是实现跨越“中等收入陷阱”的需要和保障。

强化社会发展转型的法治保证。加快建立确保公民有序参与政治、参与法治、参与司法的良性机制，畅通利益诉求表达渠道，准确把握社会心态，依法保障群众权益、规范社会行为、化解社会矛盾、维护社会秩序，依法善待个人、善待社会、善待自然，实现人与人、人与社会、人与自然的和谐，确保社会转型平稳有序推进，确保我国成功跨越“中等收入陷阱”。

时势专论

以法治引领和规范政府行为

□本报特约评论员 杨小军

十八届四中全会对全面推进依法治国作出了总部署总安排，是我国法治建设的新起点。在这个新起点上，依法行政加快建设法治政府是全面推进依法治国的重要内容，必须高度重视，切实抓紧抓好。

四中全会对深入推进依法行政加快建设法治政府有很多重要要求和重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得做出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，积极推行政府法律顾问制度；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，完善执法程序，全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，防止权力滥用；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。习近平同志强调指出，这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相承，对法治政府建设十分紧要。

四中全会对依法行政建设法治政府已经提出了方向、要求和措施，下一步的任务就是要切实贯彻落实，使之落地生根开花结果，成为实实在在的法治实践。所以，各级政府及其行政机关要在法治的轨道上开展工作，以法治引领和规范其行为，实现十八大提出的2020年法治政府基本建成的目标。

首先，以法治为权威严格实施法律。习近平同志深刻地指出，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多的法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。法治的权威不是一句空话，而是实实在在的贯彻落实行为。政府机关就是执法机关，神圣使命就是执行国家法律。如果执法机关不能做到严格执行法律，那么法治的权威就形同虚设。

其次，用法治思维和法治方式行政。在全面建设小康社会和全面深化改革过程中，我们面临着复杂多变的形势和艰巨的任务。建设任务之重前所未有，改革任务之重前所未有，稳定任务之重前所未有，矛盾风险挑战之多前所未有。复杂挑战越多，越是要求政府机关善于运用法治思维和法治方式处理问题、稳定社会、造福民众。要用法治思维和法治方式凝聚共识，深化改革，推动经济社会发展，化解矛盾，维护和谐稳定。

再次，用法治规范权力和行为。法无授权不可为，法定职责必须为。这是对政府行使行政权力的基本要求。政府行政权力来源于立法的赋予，行政职权法定乃是法治的基本原则。政府机关必须在这一原则之下行政，才符合宪法精神，符合法治精神。政府的重大决策必须依公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的法定程序作出。严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。全面推进政务公开，涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。以上这些四中全会提出的要求，是政府机关行使行政权力的规范性约束性监督性规范要求，必须严格遵循和遵守这些基本要求，切实做到用法治规范权力运行和规范行政行为。

凡事有经有权。经，是指经常的道理；权，是指权宜之计。政府机关在复杂多变的行政事务管理过程中，必须坚守“大道”，坚持经常的道理行政。只有坚持法治的经常道理，国家才能长治久安，社会才能安定有序。

使信用好有前景企业“钱途”广阔

□杨英杰

近日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，决定进一步采取有力措施缓解企业融资成本高问题。会议强调，必须坚持改革创新，完善差异化信贷政策，健全多层次资本市场体系，进一步有针对性地缓解融资成本高问题，以促进创新创业、带动群众收入提高。会议提出的十项措施中，完善信用体系、提高小微企业信用透明度，使信用好、有前景的企业“钱途”广阔，作为单独一项列出。决策层对融资难融资贵问题产生缘由之清醒认知及重视程度，由此可见一斑。

实事求是地说，当下融资难融资贵问题，具有结构性特点，中小微企业吁求更为突出。世界经济发展史表明：创新驱动，激活力在中小微企业；经济转型，原动力在中小微企业。从当下中国经济发展阶段所面临的科技创新不足与部分行业产能过剩问题并存及世界经济增长不确定性的局势看，助推中国经济前行的力量会更多地来自民间“草根”的创业，这一点已初现端倪。当此之时，对中小微企业实施金融支持不仅仅是雪中送炭，更是为中国经济社会可持续发展接力前行夯实基础。

金融机构之“嫌贫爱富”“喜大厌小”是其利益驱动使然，无可厚非。资源是稀缺的，那些垄断性企业乃至“大而不倒”的企业，低效率占用大量实体资源，金融成本敏感度低，是社会融资成本居高不下的主要推手。故此，仅从资本供给方诸如加快推进利率市场化、完善多层次资本市场等方面入手，试图增加金融资源以缓解中小微企业所面临的融资难融资贵问题，仍显不足。我们不要忘了，融资成本的高低不仅仅是金融现象，更是实体经济的反映；利率的高低并不完全决定于央行货币政策，很大程度上取决于实体经济收益率。若不同时配套健全市场体制机制，加快国有企业（包括国有金融机构）改革，真正实现让市场配置金融资源，就无法扭转目前金融资源低效甚至畸形配置之局面。此其一。

其二，须从需求方入手。完善信用体系、提高中小微企业信用透明度，是至关重要之举措。制度经济学告诉我们，交易成本是决定国家富强贫弱的重要因素。经济社会活动中交易成本低则国家富强，反之则国家贫弱。降低交易成本，要靠制度和规则。制度和规则有正式和非正式之分，因为我们无法通过制定正式制度穷尽经济社会生活中面临的各项不确定性以稳定交易主体之预期，所以还需要以传统习俗、乡规民约等以文化形式出现的非正式规则对交易行为加以约束，从而降低交易成本。

其中，社会信任半径是制约交易成本的一项重要文化因素。有学者对拉丁美洲的研究表明，信任半径很短是阻碍该地区经济发展的重要原因。决定信任半径长短的一个关键因子是信息的对称性如何。如果不能从制度上减少信息不对称的普遍存在，那么经济社会活动只会更多地以血缘、家族、地域等为纽带来进行，围绕熟人朋友来展开。而这种交易方式和行为，无助于市场经济广度深度的拓展。

培育“信用文化”其路漫漫。工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化持续推进，中国传统以家族、血缘、地域为纽带的信任半径显然无法同步发展，加之信息不对称现象严重以及金融资源被高度垄断，中小微企业所面临的融资环境之艰苦可想而知。

加快征信制度建设，增加信息透明度，不断完善信用体系，是培育“信用文化”的基础性工作，也是一项迫在眉睫之大工程。当下的技术条件、市场条件已完全适应此项工程之所需，加之制度建设特别是法治建设正全面推进，制度保障不断完善，关键在于要以时不我待的意识真正做好“最后一公里”的落实工作。果如此，相信“使信用好、有前景的企业‘钱途’广阔”之美好愿景在不久的将来一定能够实现。

观察员

欢迎关注
《学习时报》
微信公众号