本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

依法治国

准确把握新形势下改革与法治的关系

□ 袁曙宏

党的十八大以来，全面深化改革和全面依法治国成为两大时代主题，十八届三中全会决定和四中全会决定成为对全面深化改革、全面依法治国进行顶层设计的姊妹篇。如何正确认识和处理好二者的关系，不仅是重大的理论问题，更是重大的实践问题。

改革与法治是辩证统一的有机结合体

改革与法治是一个硬币的两面，二者相伴而生、相辅相成，既具有深刻的内在统一性，又具有明显的形式差异性。

改革与法治具有深刻的内在统一性。改革与法治无论是从本质上看，从体现人类进步的精神上看，还是从推动历史发展的作用上看，都是完全统一的。二者相互交织、交融、交汇，你中有我、我中有你，谁也离不开谁。

从古今中外历史看，实施“变法”“新政”的过程实质上就是改革与法治统一实施的过程。改革总是一马当先，冲破束缚生产力发展的旧的体制和制度；法治则紧随其后，建立适应生产力发展的新的体制和制度。中国历史上的历次变法，都是改革与法治紧密结合，变旧法、立新法。商鞅变法明刑正典、诸葛亮治蜀整肃纲纪、孝文帝改革摒弃鲜卑旧俗、王安石变法富国强兵、张居正变法实现“万历中兴”等，莫不如此。从国外看，改革法治并行施新政的成功例证同样不胜枚举。美国前总统富兰克林·罗斯福1933年就任总统后，针对当时严重的经济危机出台了70多部法案，大刀阔斧地实施了一系列法律措施，使美国化危为机走上世界第一强国之路。新加坡前总理李光耀在立国之初就坚持创新立国、重典治国，其实施改革和法治成就之大，在当代世界历史上堪称范例。

我国1978年以来波澜壮阔的改革开放进程，也可以说是古今中外历史上覆盖人口最多、持续时间最长、取得成就最大的一次“变法”和“新政”。总结这段伟大历程，可以看到贯穿其中的主线就是彻底打破权力高度集中的计划经济体制和制度的严重束缚，逐步建立充满生机与活力的社会主义市场经济体制和制度，形成中国特色社会主义法律体系，最大限度激发和释放中国人民勤劳致富、创业创造的积极性和主动性，开辟一条中国特色社会主义道路，这是我国30多年改革开放创造举世瞩目的世界奇迹的关键所在。所以说，改革的红利就是制度的红利、就是法治的红利，改革和法治如鸟之双翼、车之两轮，共同推动我国经济社会快速发展，这既是1978年以来我国改革开放和法治建设的鲜明特征，更是党的十八大以来以习近平同志为总书记的党中央执政兴国和治国理政的基本方式。

改革与法治具有明显的形式差异性。改革与法治虽然在本质上是完全一致的，但就外在形式而言，二者的差异又是十分明显的。从一定意义上说，改革是破、法治是立，改革是变、法治是定，改革更多强调冲破现有不合理的体制机制制度的束缚，法治则更加重视维护现行法律权威和经济社会秩序的稳定。具体而言，二者的形式差异可从以下四个方面分析和探讨：一是从思维特征看，改革表现得更为主动和活跃，不大受条条框框的约束，而法治则表现得更为审慎和稳定，要求在规则之下思考问题和解决问题。二是从行为特征看，改革更强调创新性和突破性，要求敢闯敢干，法治则更强调确定性和规范性，强调依法决策和依法办事。三是从功能特征看，改革主要表现为推动经济社会发展的动力功能，而法治则主要表现为维护经济发展和社会稳定的保障功能。四是从评价特征看，对改革更加重视从促进经济社会发展和提高人民生活水平的角度评价其成效，对法治则更加重视从维护国家社会稳定和保障公平正义、人民权益的角度去评价其成效。

需要说明的是，我们之所以探讨和分析改革与法治的形式差异性，当然不是为了强调和强化二者的对立性，而是为了强调如何更好地克服在推进改革和法治过程中可能出现的片面与偏差，如何更加重视在我国经济转轨、社会转型时期法治与改革可能会产生的某些张力和矛盾，如何最大限度地实现改革与法治的高度内在统一，从而切实按照党的十八大的要求，真正提高各级领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

始终坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治

“在法治下推进改革，在改革中完善法治”，这是习近平总书记对如何辩证认识和处理当前我国改革与法治的关系作出的深刻论断，也是新形势下互动推进改革和法治的正确路径。

一方面，我们要看到，我国当前的改革只能是在法治之下的改革，而不可能是抛开法治另搞一套的改革。经过新中国成立60多年来特别是改革开放30多年来的不懈努力，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成，严格执法、公正司法、全民守法取得显著进步，依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设的工作布局全面确立，社会主义法治精神逐步深入人心。这些都要求新形势下的全面深化改革不能像改革开放初期，可以在一些领域冲破法律禁区搞改革，那样不仅法治权威和精神会受到极大损害，而且经济社会秩序和发展稳定环境也会受到极大损害，甚至会造成剧烈社会动荡。因此，新形势下的全面深化改革应当在法治之下有序、渐进、稳步推进，以最大限度用法治凝聚改革共识、完善改革决策、规范改革行为、推动改革进程、固定改革成果，保证改革始终在法治的轨道上全面推进和不断深化。

另一方面，我们也要看到，我国当前的法治仍然是需要在改革进程中不断完善的法治，而不是已经尽善尽美、无需改革和发展的法治。中国特色社会主义法律体系虽然已经形成，但还是一个“毛坯房”，需要进行“精装修”，需要根据新实践、新要求不断进行修改完善。党的十八大报告第一次并列提出了全面建成小康社会的发展目标和全面深化改革开放的制度目标，并强调全面建成小康社会必须构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，使各方面制度更加成熟更加定型，这就明确把通过改革不断完善制度的任务提了出来；党的十八届三中全会决定把“完善和发展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”确立为全面深化改革的总目标，部署了336项改革任务，必将引发和带动法律体系、法律制度、法律实施等各方面的深刻调整与变化；党的十八届四中全会决定部署了190项法治改革任务和举措，明确了全面推进依法治国的总目标、总蓝图、路线图和施工图。这些都充分表明，新形势下的法治应当是以改革为动力快速推进、日渐完善的法治，要使法治如一江春水伴随着改革和发展的脚步浩荡前行。

准确把握改革与法治的关系亟须纠正一些观念误区

实践中，有的领导干部在如何认识和处理改革与法治的关系上仍然存在着一些观念误区，应当及时予以纠正。

改革上路，法治让路。有的领导干部认为，改革就是要冲破法律禁区，我国改革开放一路走来就是靠打擦边球、踩法律红线创造奇迹的，今天仍必须靠这种“良性违法”来推动改革发展。有的领导干部把“依法办事”与“敢闯敢试”对立起来，认为制度细了、规矩多了，事情不好办、工作不好干，把“改革创新”“跨越发展”“目的正确”“动机合理”等作为可以突破法治的“借口”“特例”。还有的领导干部持的是草莽式的改革思路和作风，完全无视法律的存在，“什么法不法的，先干起来再说”，甚至公然借改革之名行违法乱纪之实。

改革有功，法治无利。由于长期“以GDP论英雄”的惯性作用，一些领导干部重改革重发展轻法治轻规矩，认为抓改革能出政绩、树形象，而抓法治则是“老牛拉车”，不仅见效慢还特别费力。有的对改革是大讲特讲，对法治则是少讲不讲，对改革部署有任务有指标有期限，对法治建设则是有口号没举措没落实。一些地方对领导干部考察也是侧重抓改革发展的能力和水平，很少重视考察领导干部依法办事的能力和水平。

改革为主，法治为辅。一些领导干部把法治当成有利则用、没利不用的工具，认为改革是第一位的、法治是第二位的，当法治有利于推动改革时就重视法治，当法治要规范改革时就规避甚至抛开法治。有的领导干部名义上要依法改革，但对重大改革事项的合法性审查，却要求只能“开路条”，不能“设关卡”。还有一些领导干部片面强调所谓的“地方特色”“部门实际”，遇到改革与法律规定不符时，违背法治原则讲局部利益，搞所谓的“变通执行”“便宜行事”，把“实事求是”当成不依法办事的“盾牌”。

改革在前，法治在后。有的领导干部虽然也认识到法治的重要性，但是只重视法治对改革成果的确认、保障作用，不重视法治对改革的引领、推动作用，认为不破不立、先破后立，破字当头、立在其中，法治工作只能当“后勤”、不能干“先锋”，只能在“幕后”、不能上“台前”，不善于运用法治思维和法治方式引领、规范改革，盲目、强行甚至违法推进改革，及至发生重大问题、造成重大损失才后悔莫及。

准确把握改革与法治的关系需要完善与之相适应的立法方式

搞好改革与法治的紧密结合，首先要从立法上促进二者的有机结合，“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。这既是党的十八届四中全会决定的明确要求，也是当前推动改革与法治更好结合的着力点。

立法引领改革。即执政党运用法治思维和法治方式，以法律为载体，依照法定程序提出自己的改革目标和举措，充分发扬民主、凝聚社会共识、形成国家意志，从而实现其执政主张。我国立法先行引领改革的例子不少，如1979年中外合资经营企业法、1980年个人所得税法、1984年专利法等。实践告诉我们，立法引领改革极其重要，但也十分不易。如何立足实际、把握规律、提高立法质量，切实保证立法的科学性、及时性、针对性、有效性，是更好发挥立法引领改革作用必须解决的首要问题。

立法授权改革。改革既不是“法外之地”，更不是“法律禁地”。对实践条件还不成熟、需要先行先试的改革，要按照立法程序作出授权，既不允许随意突破法律红线，搞所谓“良性违法”改革，也不允许简单以现行法律法规没有依据为由，否定改革或迟滞改革。党的十八大之后，立法授权改革的方式正在成为一项改革决策与立法决策相统一、相衔接的日益重要的立法方式。无论是建立自贸区、农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作，还是公益诉讼试点、人民法院陪审员制度改革试点等，都是经党中央批准后，由全国人大常委会授权，暂时停止或调整某些法律条款的实施，允许试点地区先行先试，以形成能复制、可推广的成功经验和有效制度后再修改法律，实践证明这种方式是有效的。

立法确认改革成果。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，及时上升为法律法规，这是我国改革开放多年来使用最多的一种立法方式，也是以改革推动立法的一条成功经验。需要指出的是，立法确认改革成果并不是说立法只是对改革成果作简单、被动的记录，而是通过民主和立法程序升华认识、凝聚共识、完善制度，最终形成具有普遍规范性和约束力的国家意志。

立法预留改革空间。对有些正在探索推进改革的领域，虽然改革的方向和重大举措确定了，但某些具体改革措施和制度设计还不成熟，认识也不尽一致，这时立法就应当具有一定的前瞻性，为将来进一步改革预留空间。这也是一个需要不断积累经验进行创新探索的立法方式。应当说，我国不少现行法律法规中都有类似的制度安排，特别是法律授权国务院就调整某一方面的事项制定行政法规，在很多情况下就比较典型地体现了立法预留改革空间的制度安排。

立法消除改革障碍。对不适应改革要求的现行法律法规，应当及时修改和废止，不能让一些陈旧过时、保守僵化的法律条款成为改革的“拦路虎”和“绊马索”。党的十八大以来，我国法律法规修改、废止的进程大大加快，不少是“打包”修改、“一揽子”修改、成龙配套修改，有力配合了全面深化改革和全面依法治国的进程。

总之，只要我们正确把握好改革与法治的辩证统一关系，始终坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，就一定能实现全面深化改革与全面依法治国的深度融合和最佳结合，就一定能更好发挥改革和法治在“四个全面”战略布局中的双轮驱动作用，改革和法治就一定能为全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大的贡献。

议政论法

大数据时代更要讲契约精神

□ 熊丙万

“契约严守”不仅是人类文明发展史上的一项美德，也是检验现代社会市场发育水平和法治发达程度的试金石。从全球范围来看，在那些市场经济更为成熟、法治化水平更高的地区，契约精神相对更为浓厚；而在那些规则意识不强、社会诚信度不高的地方，市场的成熟程度和经济的发展水平通常都比较低。党的十八届四中全会明确提出，要弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神。

早在两千多年前，孔子就作出了关于契约精神的经典评论：“人而无信，不知其可也”。契约精神之所以能够成为千古传唱的美德，是因为这一朴素道德教化的背后蕴含着简明却深刻的道理，即现代经济学所言的“社会信用”。信用是人与人之间顺利开展社会交往活动的基础要素，是人际社会交往的润滑剂。社会信用不局限于独立的社会个体之间，还发生在个人与群体之间、群体与群体之间，个人与机构之间、机构与机构之间。可以说，哪里有社会交往，哪里就需要社会信用。

因为一个人信守诺言，能够在未来如约履行承诺，才使得与其交往的相对人对其产生信任和预期，并敢于与之大胆地交往合作，最终达到各自利益的协同实现。相反，如果一个人言而无信，那么，交往相对人要么是采取各种防范措施，以保证交往预期在未来得以实现，但却因此产生高昂的交往成本；要么是畏手畏脚，决定交往前须再三观察和等待，但却因此贻误了最佳交往时机；要么是干脆避而远之，因防不胜防而拒绝参与交往，但却因此浪费了潜在的交往机会。而无论是哪一种情形，都偏离了我们的理想选择。

以人类的契约实践和制度发展史为例，历史研究表明，在“政治国家”出现之前，人类社会已经存在契约交易。不过，这主要限于熟人之间的交易和陌生人之间的即时交易，而陌生人之间的信用交易发生的概率很低。因为，在这一时期，契约精神尚未在陌生人之间得到充分的培育。在“政治国家”出现之后，国家强制执行合同现象也随之发生。这不仅为陌生人之间的信用交易提供了安全保证，促进了更大规模的社会财富流通和更高水平的社会经济发展，而且还让人们在更频繁的契约实践中感受到了契约严守的魅力，培育了更加浓厚的契约精神。相应的，陌生人主动履约的动力逐渐从“国家强制”上升为一种社会生活习惯。

不过，在大数据时代来临之前，人类的契约实践在很大程度上表现为分散的社会个体之间的小规模交易。个人通常可以便捷而充分地获取交易信息，并能自主作出理性的交易决策，实现个人与个人之间的相互合作。市场的参与者主要限于个体交易当事人。相应地，社会信用主要发生在个人与个人之间。在小规模交易中，除了需要国家强制执行合同和特殊情况下保护弱者之外，社会信用的建立和维系并不过多地涉及个人之外的机构、政府和其他社会组织。只要个体交易人能够普遍践行契约精神，讲诚实守信用，社会信用体系就能得以有效建立和维系，社会交易就能得到比较好的开展。

然而，大数据时代引发了前所未有的知识革命，正深刻地改变着传统的商业模式、政府角色和生活理念：交易场所日益从实体柜台走向网络平台，交易形态逐渐从分散小众交易扩展到规模化集中交易，交易规模不断从小宗交易扩大到大宗买卖，凡此等等。在以大数据为基础搭建的市场中，参与者远不限于单个个体。网络交易平台提供者、大宗交易机构和政府监管部门都在日益复杂的交易结构中扮演着十分重要的角色，成为新型市场得以发生和运转的必备力量。

大数据需要大智慧。在这个时代，我们一方面有机会去创造更广阔的市场交易空间，通过大数据分析实现供给和需求的高效匹配；另一方面也需要调整和改变传统的市场观念，换一种眼光去看待众多市场参与者之间的角色关系。特别是在日益复杂的交易结构中，由于各方主体需要实行更精细化的分工与合作，社会信用的形成和维系机制就显得更为微妙。在由大数据支撑的市场有机体中，信用发生于个人、机构和政府等各类主体之间，是整个有机体得以健康运行的润滑剂。各方主体相互交织在一起，任何一方主体都成为社会信用的建设者和维系人。社会信用已经远远超越了“个人间”这一相对狭小的范畴，演变为一种集合性、规模性现象。每一次守约行动都在优化这个有机体的信用基础。只有当各方主体都严格秉持契约精神，适度考虑各相对人的利益诉求时，才能为新型市场的广大参与者和观望者提供明确而稳定的预期，从而激励更大规模、更高水平的市场交易与合作，让各方主体都能从相互合作中受益。

反之，在由大数据组织起来的市场有机体中，任何一方实施的偏离契约精神的行为，都有可能引发系统性信用风险。这种风险的影响范围远不限于直接的利害关系人，其还包括有机体中的其他利害关系人，甚至还包括这个机体本身的有机存续和健康成长。诚然，“言不信、行不果”未必都是唯利是图的机会主义行为，其也有可能是“特殊情势”下的无奈之举。但无论如何，此种行为在给某一方甚至多方主体带来短暂好处的同时，却蕴含着规模化的信用赤字风险，引发各类高昂社会交往成本，不利于各方主体和整个有机体的可持续发展和长远利益。

在这个意义上，大数据时代在带给我们更多社会福利的同时，也在呼唤更高水平的契约精神。大数据时代的契约精神不仅排斥机会主义行为，而且要求我们主动考虑众多社会同伴的合理预期，并前瞻性地采取预防措施，避免那些迫使违约的“特殊情势”的出现，从而实现各交往当事人的广泛合作与共赢。

参考与借鉴

公信力源于依法裁判

□ 叶鹏煌

唐贞观七年（公元633年）戴胄去世，唐太宗“举哀”（发声哭泣）并宣布废朝三日。唐朝礼制，皇帝近亲及一品高官逝世，皇帝才不理朝政三日以表哀悼。戴胄只是正三品，为何能够让在文治武功方面都获得极大成功的唐太宗如此器重？让我们来看戴胄在唐朝最高法院“大理寺”任职时处理的案子。

皇帝的妻舅、吏部尚书长孙无忌被太宗召入宫中，不解佩刀进入东上阁，出阁后才被监门校尉发觉。按照唐朝法律，这一行为应以犯阑入上阁罪处罚，可处以斩刑。擅于左右逢源的尚书右仆射封德彝认为监门校尉不能察觉，其罪当死；长孙无忌误带佩刀而入，处二年徒刑，罚铜二十斤。这一判罚与律文出入甚大，但唐太宗同意按照封德彝的判决执行。戴胄提出反驳意见：“校尉没有察觉，和无忌带刀入内，同样是过失。陛下如果考虑到长孙无忌过去的功劳，而不加以治罪，那不是司法部门该管的事；但如果按照法律处理，罚铜并不恰当。”唐太宗承认法律是天下人的法律，不能够因为长孙无忌是皇亲国戚而偏袒。然而封德彝仍坚持原先的判决，戴胄不愿妥协，认为校尉是因为长孙无忌的过失才获罪的，他的罪过应当比长孙无忌轻。最终唐太宗免除校尉死刑。

戴胄通晓律令、刚正耿直，多次犯颜直谏，据法力争纠正皇帝断案的过失，不曾发生冤假错案或滥用刑罚。《旧唐书》中记载，唐太宗说，“戴胄始终以忠正公直砥砺自己的操行，体察国事，情深意切”。虽然官高显赫，但戴胄不贪污受贿，家境贫寒，死后家里连操办葬礼的钱都没有。失去这样的官员，唐太宗悲痛万分也是情理之中。

刑法与生命紧密相关，《论语》中孔子便指出“刑罚不中，则民无所错手足”。为了保证案件能得到正确、公正的处理，防止错杀滥杀错判以及出入人罪，历朝历代都要求司法官依法裁决，由此构成了中国传统法律文化的重要内容：“诸断罪，皆须具引律、令、格、式正文”。司法官在判决时，必须全面、正确地引用法律条文，否则将构成“出入人罪”。

法律是神圣的，平等地保护所有的公民，不因民族、肤色、语言、性别而有所差别，不为权力、金钱、地位而偏袒。公正审判是司法的必然要求，古今中外皆然。司法是维护社会公平正义的最后一道防线，应当守住法律底线，确保裁判合乎法律规定，不允许枉法裁判。为此，美国最高法院可以为了一个默默无闻的人物米兰达的合法权益，建立米兰达警告，也可以在证据不足的情况下，宣告辛普森无罪。因为是依法作出的裁判，民众即使有不同意见，也都接受了法院的判决，尊重司法的权威。

当前，我们提出了“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的法治目标，并还在为此而努力。公正是法治的生命线，法官的良心和自觉维护法律公正的责任感，则是法律最后的保障。戴胄之所以被尊敬，正是因为他能够刚正不阿、坚守法律，守护着司法的公信力。

习近平总书记曾引用英国哲学家培根的名言：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”建立司法公信力，实现国家法治的道路长且阻，但其方法是明确的：依法裁判。