學習時報
STUDY TIMES

2015年9月24日 周一/四出版 | 第817期 | 中共中央党校主管主办 网址:WWW.STUDYTIMES.CN 报名题字: 江泽民 国内统一刊号 :CN11-0137 代号 :1-267

重要言论

中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利70周年纪念活动办得很成功，有气势、有特色、有亮点，充分体现了铭记历史、缅怀先烈、珍爱和平、开创未来的主题，实现了伟大民族精神的巨大升华，凝聚了戮力同心的奋斗力量，坚定了中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，展示了我国维护和平正义的国际形象。纪念活动集中宣示了中国人民抗日战争作为世界反法西斯战争东方主战场的历史地位和对世界反法西斯战争胜利的重大贡献，增强了国际社会对我国在第二次世界大战中作出重大历史贡献的认同，必将在全国各族人民心中留下深刻的集体记忆，必将对中国发展、对世界和平与发展产生重大影响。要把纪念活动中收获的精神财富转化为推动事业发展的强大动力，转化为做好改革发展稳定各项工作的强大力量，转化为协调推进“四个全面”战略布局的强大正能量，转化为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的实际行动。

法制兴　国势兴

——中国政法大学终身教授、著名法制史学家张晋藩答本报记者问

编者按：在中国悠久的历史长河中，曾经出现过多个“盛世”。这些盛世的出现有多方面的原因。其中，毫无例外的是，每一个盛世都与法制勃兴密切相关。虽然古代的法制与现代的法治并不完全一致，但是了解和探寻中国古代盛世中的法制要义，对当下的中国而言仍然具有十分重要的意义。在此背景下，我们专门采访了中国政法大学终身教授、著名法制史学家张晋藩。

高层访谈

□ 本报记者　石 伟　李 红

记者：张教授，您好。回望历史，中国古代曾经有许多“盛世”，从西周时期的“成康之治”、西汉的“文景之治”、唐代的“贞观之治”“开元之治”，到清代的“康乾盛世”，等等。能否请您谈一谈这些盛世都有哪些共同的基本特征？

张晋藩：尽管从成康时期到康乾时期，已经历时数千年，不同时期“盛世”的内涵会因历史条件的变迁而有所区别，但是有一些特征，确是所有的盛世所共同具备的。

首要的就是国家统一，民族团结。盛世多出现在“大一统”的时期，此时国内安定，外患平息，各民族和平共处，团结在统一的王朝之下。如唐王朝建立后，经过努力，降服突厥，使得海晏河清，天下太平，各民族“一道同风”，即便是“夷狄之邦”，也尊太宗为“天可汗”。康乾盛世也是在康、雍、乾三朝君主平三藩、复台湾、败准噶尔、定回部等基础上开创出来的疆域辽阔、各民族和谐相处的时代。所以盛世的第一大表现，就在于国家的统一和民族的团结。

其次是经济发展，百姓富庶。盛世通常都是在吸取前朝虐民而亡的教训后，通过实施与民休息、发展经济、改善民生政策等逐步创造出来的，往往需要经过一代甚至几代人的努力才得以实现。如汉初高帝时，经过连年战争，经济衰败，皇帝出行甚至找不到四匹颜色相同的马匹。经过发展经济、与民休息的政策实施，至武帝时，仓库的粮食多到“红腐而不可食”，库存铜钱之多使得穿钱之索都朽烂了。又如唐朝经过贞观朝推行一系列的经济政策和立法，出现了著名史学家吴兢在《贞观政要》中所描写的百姓富庶、国泰民安的景象：“行旅自京师至于岭表，自山东至于沧海，皆不赍粮，取给于路。”虽然这段论述不乏有史家溢美之嫌，但若非百姓富裕，又安能致之？再如，唐代大诗人杜甫在离乱中回忆“开元盛世”时的诗句：“忆昔开元全盛日，小邑犹藏万家室。稻米流脂粟米白，公私仓廪俱丰实。”也表达了盛世经济富庶这一特征。

再次是政治开明，法律宽平。这既是盛世的表现，也是盛世得以开创的重要原因。历来开创盛世之君，一般能够倾听臣下的谏诤，注意改正缺失。最著名者如唐太宗之对魏征，不以其忠直逆鳞为忤，由此推动了言谏之风，造成了开明的政治氛围。不仅如此，唐太宗还主张立法宽平，不以私害法，他说，“法者，非朕一人之法，乃天下之法”，并且一再提醒臣下要注意约法省刑，宋代大文豪苏东坡也曾赞誉“太宗克己求治，几致刑措”。

最后是文化繁荣，文明远播。古代盛世，也是文化上高度繁荣的时期，出现了大量的文化巨子，如盛唐时期的李白、杜甫、王维、孟浩然等诸大诗人，还有韩愈、柳宗元等散文大家，贡献出大量的文化成果。康乾盛世时《四库全书》的编纂，也极一时之盛。在法文化方面也是如此，盛唐时期，日本、高丽等国都派出遣唐学者到中国学习法律，日本的《近江令》《养老律令》《大宝律令》、高丽的《高丽律》、越南的《国朝刑律》都取法于《唐律疏议》，成为中华法系所覆盖的国家。

记者：您刚才提到盛世之时政治开明、法律宽平。能否请您谈谈法制对中国历史上这些盛世时代的开创和维持有何具体作用？

张晋藩：这些盛世局面的出现，固然有其多方面的原因。但是毫无例外的是，每一个盛世都与法制的状态密切相关。盛世的开启，离不开法制的推动；盛世的维持，离不开法制的保障；盛世的衰落，也与法制败坏密切相关。只有制定了治国之法并且加以认真实施，盛世才能得以开创和维持。

其一，立善法于天下，则天下治。盛世的开创，需要用立法来加以引导，而已取得的成果，也需要用立法来加以确认和保障。如大唐盛世的开创，就是和法律的完善密不可分。从经济上而言，唐朝建立之后，国家掌握大量无主荒地，从而可以全面推行均田法，使得农民获得口分田和永业田。均田法的实施，使民安于时、农安于田，既抑制了贫富差距的扩大，又实行租庸调的税法，减轻农民的赋役负担。这是贞观之治的物质基础。从行政上而言，国家实行三省六部制度，法律确认“中书取旨，门下覆奏，尚书施行”的运行机制，从而使秦汉时期宰相专权之弊不复存在，收到中央机关各有分工、相互制约之效，使得国家机器运转有序，提高了治国理政的效能。从法制上而言，自武德起至开元时，朝廷始终注意完善国家的立法，建立了以唐律为主体的令、格、式、典、敕、例等各种法律形式相配合的法律体系。在司法上强调依律断罪、刑讯有度、死刑复审、大案要案会审等一系列司法制度，一扫以往枉法裁断、擅自刑讯之弊端，特别是提出了“德礼为本，政教为用”的法制原则，形成了中国古代法文化的最基本的特点。唐代陆贽在《唐陆宣公奏议序》卷四中提到：“官吏多自清谨，制驭王公妃主之家，大姓豪滑之伍，皆畏威屏迹，无敢侵欺细人。”说的是，贞观年间，官吏多数清廉严谨，王族大户都不敢欺压百姓，这充分说明了厉行法治所起到的震慑作用。这正应了北宋王安石的那句名言：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”

其二，法既定之后，择贤吏执法，才能维护法律的权威与治世的功能。法既定之后，如何有效地实施法律，执法之吏就成为关键。诚如荀子所论：“法不能独立，类不能自行。”再好的法律，如果没有良好的执法官员来执行，也很难收到预期的效果。古代盛世的出现，与大批奉公守法的贤吏是分不开的。如汉文帝时有人“犯跸”（侵犯皇帝通行御道），文帝欲处重刑，但司法官廷尉张释之只判罚金四两。文帝不悦，责问张释之，释之对曰：“法者天子所与天下公共也，今法如此而更重之，是法不信于民也。且方其时，上使立诛之则已，今既下廷尉，廷尉，天下之平也，一倾而天下用法皆为轻重，民安所措其手足？”意思是说，国家的大法，并不是天子一人之法，而是与天下共同遵行之法。朝廷司法官如果不依法断罪，所造成的恶劣影响就是全国的司法官都不依法断罪。这对国家是非常危险的。张释之的答对使汉文帝警醒，听从张释之的判决，维护了法律的尊严。再如，贞观年间唐太宗曾发话，对伪造资历的官吏处死刑。不久，温州司户参军柳雄伪造资历案发，朝廷司法官大理寺少卿戴胄“据法断流”。“太宗曰：‘朕初下敕，不首者死，今断从流，是示天下以不信矣。’胄曰：‘陛下当即杀之，非臣所及，既付所司，臣不敢亏法。’太宗曰：‘卿自守法，而令朕失信耶？’胄曰：‘法者，国家所以布大信于天下，言者，当时喜怒之所发耳。陛下发一朝之忿，而许杀之，既知不可，而置之以法，此乃忍小忿而存大信，臣窃为陛下惜之。’”由于戴胄强调“法者，国家所以布大信于天下”，如果违法行事，法律就失去了信任，不能使法取信于天下。这深深打动了唐太宗，表示：“朕法有所失，卿能正之，朕复何忧也。”这些为吏者都是执法如山的典范，而这些为君者同样也是遵法奉法的明君。所以古代盛世的出现，明君贤吏均不可或缺。安史之乱以后，均田制遭到破坏，藩镇拥兵自重，皇帝庸懦无为，官吏枉法行私，大唐由盛转衰。此时，法虽为旧时良法，但执法之吏却难称良吏，所以白居易感慨说：“虽有贞观之法，苟无贞观之吏，欲其行善，不亦难乎！”明末清初，王夫之在《读通鉴论》中总结历史的经验，提出选择贤吏，任用他执行“画一之法”，避免单纯任法与任吏的弊病。他的法与吏的统一论很值得研究与借鉴。

其三，要使吏民都知法、习法、守法。管子说：“法者，天下之仪表也”，意思是法是天下人行为的规范。法家主张“法莫如显”，意思是法律要公开，以便天下吏民知法守法。唐朝《永徽律》制定以后，为了使执法之官和百姓都能懂得法意，正确理解律文的规定，特别集国家博学硕儒共同制成了《永徽律疏》，疏解律文，便于吏民知晓。在科举中还特别设明法科，培养执法的官吏。明清时期，朝廷为了弥补士人以制艺（八股文）作为跻身官场的敲门砖，却对法律茫然不知的缺陷，在明清律中特设“讲读律令”条，每年定期考核官吏的律例知识，不合格者，或罚俸或议处。这条法律规定，明清时期曾经认真执行过。明清律学的发展，特别是清朝《大清律例》简易读本的普及，是和官吏准备的法律考试有一定的联系。但在清嘉庆朝以后，国势日非，考核官吏的法律规定也就难以执行了。这种官吏的普法教育，是每年定期举行，是常态化的，不是只搞一次一时，也颇有借鉴意义。除要求官吏习法执法外，也要求百姓知法守法。商鞅曾讲过一段名言：“吏明知民知法令也，故吏不敢以非法遇民。”就是说，当官吏知道百姓懂得法律，所以不敢以非法对待。中国古代还在闹市公布刑象之图，向百姓宣传法律。明太祖朱元璋为了使老百姓懂得法律，还特别制定了《大明律直解》，他说：有了这本书，老百姓可以“寡过矣”。历史的经验证明，老百姓知法是施行法治的广阔的群众基础和保证。

记者：古代的法制虽然与现代的法治并不完全一致，但是对于当下不断奋进的中国而言，盛世中法制要义仍然具有不可忽视的借鉴意义。能否请您谈谈具体有何借鉴意义？

张晋藩：中国法制的历史经历了四千多年发展，而且从未中断过，其完整性、系统性是世界其他文明古国少有的。它是一个极其宏大的宝库，其中蕴藏着治国理政、立法建制的丰富经验，值得我们认真研究和总结。

其一，立法要从中国的国情出发。中国古代的国情，有两点值得注意：一是疆域广阔，政治经济文化发展不平衡；二是自秦以来，便形成了统一的多民族国家。针对这样的国情，古代的立法也有相应的规定。（下转4版）

时事专论

“为官不易”将成常态

□ 周　撝

世界上最容易的事是什么，晚清重臣李鸿章的答案出人意料。《艺林散叶》记载李鸿章曾说：“天下最容易的事，便是做官，倘使这人连官都不会做，那就太不中用了。”这“为官最易”的话出自被视为独力苦撑清末危局的李中堂之口，乍一听真让人跌破眼镜，但联系当时官场，仔细再咂摸，却又觉似有几分道理。可叹的是，虽然封建王朝已被人民政权取代，距离清末已过百年，当下官场却仍有少数干部对李中堂的判断深以为然，优哉游哉地做着他们认为“天下最容易”的工作。

党的十八大以来，新一届中央领导集体以极大的政治勇气和担当，加大整肃作风、惩治腐败力度，着力构建风清气正的官场新生态，党风政风为之一新，党心民心为之一振。而那些习惯了“为官甚易”的少数干部，真真切切感到这“饭碗”是越来越难端了。

对这些干部来说，为官首先难在一个“做”字上。想当年，“为民服务”“廉洁奉公”等口号张口即来，台上表态斩钉截铁，要求下属声色俱厉。但是嘴完口号、表完态、提完要求，工作就算完成了，内心深处仅仅把这当成表演，从没想过自己要做到。这种知行背离、行不由衷往往形成了路径依赖，以至于有人落马之前还发表文章，大谈“当官不易是当干部的应有之义”，真是绝大的讽刺。而今，全党上下开展“三严三实”专题教育，上上下下真正板起脸来讲认真，真正对照表态要求一条一条把自己摆进去，才发现每做到一条，都需要切实的付出和高度的自觉，这才体会到“说起来容易做起来难”。

为官不能光说不做，但做还得在法治的框架下做，不能乱作为。对少数干部来说，原本为官很自由，纪律规矩松散，用钱用权“任性”，来去自如，好不得意。但现如今，制度的笼子越织越紧，对官员的约束越来越严，不仅不能触碰法律的底线，还要守住纪律的红线；不仅要遵守纪律，还要遵守规矩。

忍下诱惑，不敢乱为，能否“不求有功，但求无过”呢？以前或许有过“不干事就不会犯错，不犯错考核就能过”“干与不干一个样，干多干少一个样”。但如今，随着干部考核评价制度的改革和完善，从严管理干部队伍制度体系的健全，考核的科学性不断提升，不仅官员廉政要接受考核，勤政也要接受考核，因此“懒官”们的空间也就越来越小。为官不仅“有权不能任性”，还得夙夜在公、焚膏继晷，如何不难？

既然不能乱为、不能不为，但能力有限，“心有余而力不足”总行吧？一段时期以来，面对纷繁复杂的改革任务，有的干部能力水平跟不上，仍然习惯于老思路老套路，结果往往事与愿违。以前对这样的干部，虽然无奈，但是除了一句“其他都好，就是能力差点”的评价，也就没有下文了。但随着打破壁垒的集聚人才体制机制的建立，论资排辈、年龄上搞“一刀切”等错误做法的纠正，“有为有位、无为无位”的提拔、问责制度逐渐完善，“良才善用，能者居之”氛围逐渐浓厚，现在那些啃不了硬骨头、涉不了险滩的干部也得面临调整，为“为官有为”者腾出位置。这就要求干部不仅要当清官廉吏，还要做能员干吏，确是真难。

那逼得没有退路，当下咬紧牙关，拼搏一阵，等熬过这阵，熬上级别，再歇歇脚呢？对不起，仍然不行。过去，虽然就早废除了领导干部职务的终身制，然而“干部能上不能下”的问题依然突出。“下必有错”的观念普遍存在，除非犯了严重错误，不然基本都能够“安全着陆”，因此一批状态不佳、能力不强、实绩不显、公认度不高的干部到了一定级别，感觉“船到桥头车到岸”，就可以“短长亭下征尘歇”了。然而，这样的日子也将一去不复返了。近期，中共中央政治局召开会议，审议通过《关于推进领导干部能上能下的若干规定（试行）》，强调要健全调整不适宜担任现职干部制度，对政治上不守规矩、廉洁上不干净、工作上不作为不担当或能力不够、作风上不实在的领导干部，要坚决进行组织调整。因此，为官想干事、能干事、干成事还不够，还得善始善终、持之以恒。

所以，现在看来为官真的不易，并且可能以后会更加不易，而那些以为“为官最易”的干部们，可能真的不宜为官了。但与此同时，正如习近平总书记指出的：“我们不舒服一点、不自在一点，老百姓的舒适度就好一点、满意度就高一点，对我们的感觉就好一点。”“为官不易”将成常态，不易才可贵可喜。

搞好国企改革“一箭多雕”

观察员

□ 周子勋

在中国经济面临下行压力的背景下，近日《关于深化国有企业改革的指导意见》（以下简称《意见》）正式出台。向“改革红利”要经济活力，市场广为关注的国企改革揭开新的一幕。国企改革事关国民经济发展大局，事关社会稳定，事关非公有制经济的发展热情与发展动力。从某种意义上说，搞好国企改革“一箭多雕”。

在当前经济新常态的背景下推进国企改革有着特别的意义。习近平总书记指出，要“搞好国有企业，把实体经济抓上去”。作为“世界工厂”的中国必须重视实业。如果没有实业、没有企业载体，经济转型升级和产业结构调整就是云中漫步，成了无本之木。对目前阶段的中国来说，实体经济的发展是重中之重，而抓好实体经济的关键是搞好国有企业。

产业升级和产业转型的核心问题是把市场化改革走到底。当前，中国经济增长的动力不足，从客观环境看是结构问题，结构调整暴露出大量的产能过剩、无效投资或低效投资；从主观意愿看是投资者信心不足，投资者由于不看好未来市场，即使有大量的社会资本，也不愿意投入，尤其是投入实业。要改变目前的局面，关键是放开市场，推动改革，让市场看到信心，让愿意投入的资本开始投入市场，并发芽生根，而国企改革正是提振市场信心的一大突破口。

另外，中国的国有经济体量庞大。2014年，全国国有企业资产总额超过100万亿元人民币。可以说，国企改革对实体经济，特别是制造业迈向中高端的表现至关重要。因此，在加快建设“制造强国”方面，这次国企改革也殊为重要。

种种迹象显示，国企改革进入了加速时期。7月30日召开的中共中央政治局会议提出，要把改革作为调整结构的根本依靠，继续推进简政放权、放管结合、优化服务，重点推进国企、财税、金融等体制机制改革。8月3日，国家发改委发布的《经济体制改革取得新进展》文章指出，今年是全面深化改革的关键之年，企业改革取得积极进展，国有企业改革系列配套文件基本形成。从十八届三中全会到今年5月，国资委全面深化改革领导小组共召开20次全体会议和6次专题会议，推出顶层方案时机成熟。

综观《意见》内容，有几个重要信号值得关注。一是在基本原则上，国企改革要“坚持公有制主体地位，坚持社会主义市场经济改革方向”。这一表述清楚地表明，在中国经济体系中，国有经济是主，非国有经济是辅。国有经济的主要代表是国有企业，因此国有企业今后仍将在中国经济中保持主导地位，发挥主导作用。二是在主要目标上，要求到2020年，在国企改革重要领域和关键环节取得重大成果，形成符合上述原则的国有资产管理体制、现代企业制度、市场化经营机制。这些改革目标更重要的是体现了市场化的方向和路径。国企改革是中国市场化改革的一个重要组成部分，它不应该也不会与市场化改革逆向而行。三是在改革方向上，核心是国有监管从管企业转向管资产。这是新一届政府在国企改革宏观思路上的最大突破。对于国企改革，如果不能真正从管企业向管资产转变，那么，对于千差万别的企业，单从每一个企业自身出发，设计混改方案，是很难拿出防范国有资产流失的万全之策的。四是在改革思路上，国有企业将实行分类改革，把国企分为商业类和公益类。公司治理中，随着所有权结构的变化，需要由过去行政化、形式化再加上内部人控制、分享的公司治理向商业化、实质化并有基本透明度和制衡性的公司治理转变。

在过去经济高速增长时期，国企改革更多是利益改革问题；但在新常态下经济下行时，国企改革则事关生存。面对复杂的形势，国企改革从哪里找到抓手，显然如果还沿着过去的思路将会困难重重。新一轮国企改革应该牢牢把握这次国企改革的总基调，在《意见》规定的基本原则、主要目标、改革方向以及改革思路上坚持走下去，切实破除体制机制障碍，坚定不移做强做优做大国有企业。