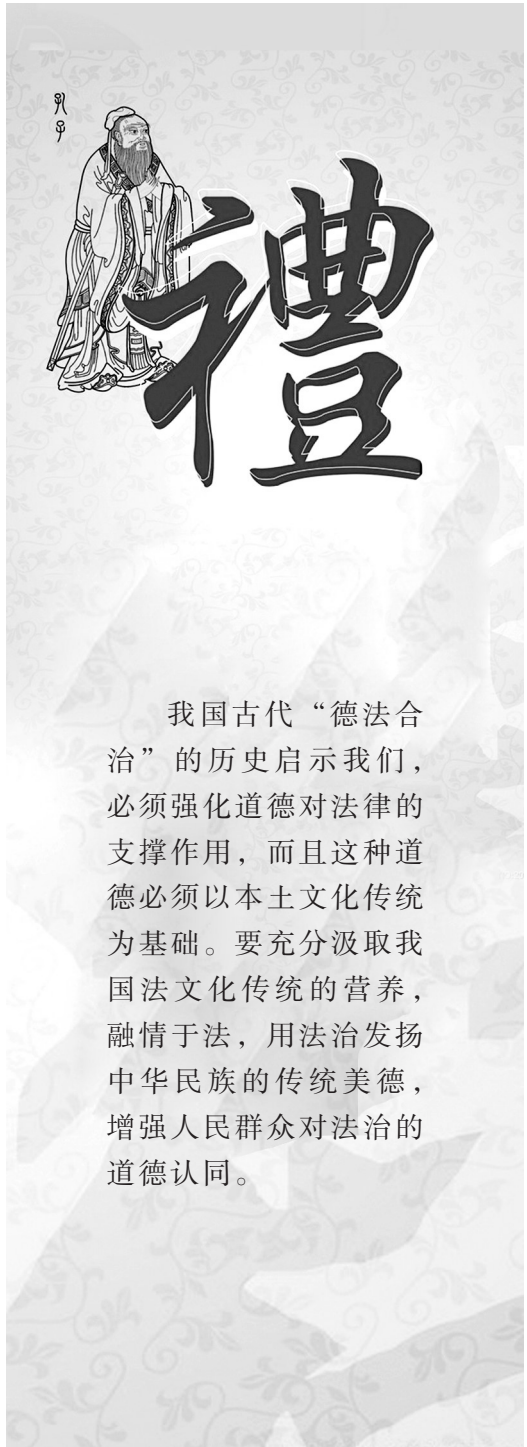




德礼为基 法律为盾：德法合治的历史经验

□ 李维睿

党的十八届四中全会作出了全面推进依法治国的重大决定，明确提出依法治国和以德治国相结合；习近平总书记在中共中央政治局第三十七次集体学习时指出，法治和德治不可分离、不可偏废。“德法合治”为推进国家治理体系和治理能力现代化指明了方向、规划了路径。综观我国历史，两千多年前孔子主张“为政以德”，为推行“德政”发出政治呼声；从汉朝至清朝，在儒家思想和文化的引导下，执政者始终强调“德治”，坚持“德化天下”，并通过推动礼法合一，实施“德法合治”，构筑起了我国独特的“礼法文化”体系。我国古代的“德法合治”由“行德以礼”“由礼生法”“以法护德”三个环节组成。

“行德以礼”：礼是道德的外在行为规范

古代德治中的“德”，与今天一样，指的也是道德、品德、德行等，是符合社会主流的正确价值取向。由于“德”被赋予了广泛的含义，如何定义、实践“德”至为重要。古人为“德”找到的现实载体便是“礼”。《论语·为政》说，“道之以德，齐之以礼，有耻且格”，意思是治国以道德为导向，施政的举措便是推行“礼治”，把礼作为以德治国的实践手段，人民才能知廉明

耻、从善如流。

首先，从礼的来源上看，礼仪的制定和实施，表现出来的是人类居家生活、社会交往的基本情感，即所谓“人之常情”。基于情感而发的礼，自然能得到普遍遵循，这与道德从日常中抽象、获得大众认同的路径是一致的，如祭礼表达对祖先的思念敬重、丧礼寄托亲属的哀思，还有婚礼、待客礼等等，这些传统保留到了今天，成为不成文的规则，不履行则难以获得社会大众的认同，它代表的是人伦道德的底线。其次，从礼的实施上看，一切礼仪制度都始于个人实践，这种实践可视为自我修养，包括对欲望的约束，这与道德重修身、重教化、重感召的特性是相一致的。事实上，礼治发挥的正是“化成天下”的道德功能。再次，从礼的渗透性来看，古礼纷繁复杂，有吉、凶、军、宾、嘉五礼一说，有冠、婚、丧、祭四礼一谈，前者重国之礼，后者重家之礼，可谓纵贯国、族、家与自身，其主线便是以孝、忠、仁、义、信等为核心的人伦道德。这些道德准则不会随时间而消亡，在今天仍然被提倡。

“由礼生法”：法与礼的统一、互补

礼作为道德的规则，其表现形式往往是行为规范，解决的是“该做什么”“按什么流程做”的问

题。即便如此，礼也要依靠国家强制力保障实施，尤其是对违礼行为的追究惩罚，必然要诉诸具有普遍威慑力的法律，用法治来维护礼治。一般认为，从汉武帝时期开始，我国便加速“礼法合一”的进程并开始形成独特的“礼法文化”。“礼法合一”的主要路径是“由礼生法”。两汉魏晋南北朝时期，礼是作为原则性的规范逐步纳入法律体系之中的。比如，汉宣帝时期把“亲亲得相首匿”纳入法律之中，“恤刑”“八议”“准五服以治罪”“十恶”等礼的原则，则是在汉唐之间纳入法律之中，并上升为法的指导原则。上述纳入法律的礼，不少在现行刑法中仍有所体现：比如近亲属无作证义务，对未成年人、老年人、聋哑人、孕妇等特殊群体可从轻或减轻刑事处罚，犯罪嫌疑人、被害人之间的亲属关系作为量刑情节等。

礼典的制作颁行也是“由礼生法”的重要形式。从《贞观礼》到《显庆礼》再到《开元礼》，礼典的颁行即是立法，礼典的损益即是变法，目的就是要让全社会遵循定礼。而律典则与礼典对接，明确对违礼行为的惩戒处罚，以保障礼的落地，最终实现礼即是法、法即是礼。后来历朝也遵循这一思路，兼顾律典和礼典的制作颁行，实施律礼互补、互动。从这一层面看来，法与礼以及礼背后的德是高度统一的。

“以法护德”：实施法律的落脚点

在我国古代，“行德以礼”“由礼生法”，将德礼与法律紧密联系起来，施行法律的目的便是维护礼制、捍卫道德。一方面，国家直接通过刑罚来惩治道德问题。以唐律中的“十恶”为例，其中“恶逆”是指殴打、谋杀直系尊亲之行为，“不孝”“不睦”“内乱”的情节虽轻于“恶逆”，但也严重悖反家族伦常，“不义”是侵犯非血缘尊长的行为，“不道”则是情节恶劣的杀人不法行为。律典把严重的失德行为直接上升为犯罪，并与常规犯罪予以区分，实施严格处罚。另一方面，遇到道德与法律或者礼与法之间的冲突时，国家会进行权衡与调整，以期法的实施始终维系道德观念。比如，北魏时期创立的“存留养亲”制度，规定犯死罪之人，若家中父母、祖父母无子孙赡养，则可免于死刑留养尊长。当然，不同层次的道德观念之间也会发生冲突，这就需要充分发挥德礼的柔性，在法律与道德、情理之间找到一个契合点，平衡两者关系，兼顾秩序与和谐，这种理念对今天法律的制定实施仍有重要借鉴意义。

综上，古代的德治与法治，以德礼为基础，从道德出发，通过礼仪来实践道德，同时生成、改造法律，以取得强制执行力；以法律为后盾，维护道德的行为、惩罚失德

的行为，保障德与礼的实施。以此构筑起“德法合治”的完备体系：德、礼、法既统一在道德观念之下，同时又在各自领域发挥着不同功用，德礼重内修、重教化，法律重纠违、重处罚，共同推动实现国家、社会以及个人自身的和谐治理。

透过古代“德法合治”的历史经验，我们能清晰地看到，法治决非只是移植和创造法律。相比之下，更为要紧的是，必须强化道德对法律的支撑作用，而且这种道德必须以本土文化传统为基础。这里并不是主张原封不动地复原古代德法体系，也不是主张照搬古代礼治进行道德宣教，而应该着眼于这一治理模式的古为今用，增强人民群众对法治的道德认同。同时，要推动道德入法，并通过提升立法、司法、执法技术，融情于法，用法治发扬中华民族的传统美德，以完备的治理体系和完善治理规则，提升治理能力现代化。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实施中华优秀传统文化传承发展工程的意见》明确指出，实施中华优秀传统文化传承发展工程，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。充分汲取我国法治文化传统的营养，推动依法治国和以德治国相结合，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，这是历史的必然抉择。

法治文化

推进纳税信用制度建设

纳税信用对于我国社会意义重大，它是政府通过采用一套科学的指标评价而生成的信用，配合相关更新机制的确立，有助于了解纳税人在各阶段的纳税履约程度，是衡量经济要素的重要手段。

□ 王文婷

所谓纳税信用，是指纳税人履行纳税环节中按照宪法及税收相关法律法规应尽到的对其自身信息公开的义务，以及经过一定程序对这些公开信息进行评定的法律制度。它形成于纳税信息公开且被认可的过程之中，其核心要素为：纳税信息的范围、纳税信用的等级评定、与纳税信用挂钩的差异化管理、纳税信用的部门间共享。

我国纳税信用制度化始于2003年。国家税务总局在全系统推行《纳税信用等级评定管理试行办法》，按照A、B、C、D四个等级，两年一次对企业纳税人进行信用等级评定，并根据评定结果采取差异化的管理和服务措施。该办法实施了十几年，对促进纳税人诚信纳税和税务机关依法行政都起到了良好的导向作用。

褒扬守信、惩戒失信，是党的十八届三中全会提出的社会信用体系建设总要求。税务系统坚持内外部结合、激励惩戒并重的思路，加强和拓展纳税信用评级结果的增值应用，引导和树立诚实守信的价值导向。这些变化促使税务总局开始谋划新的纳税信用管理思路，重新构建纳税信用管理体系。基于此，税务总局于2014年7月重新设计出台了《纳税信用管理办法（试行）》和《纳税信用评价指标和评价方式

（试行）》，建立了以评价指标为核心，涵盖信息采集、级别评价、结果确定、发布和应用等全环节的纳税信用管理体系，实现了纳税信用评价指标、评价方式和工作流程的全国统一。守信激励和失信惩戒的协同作用，实现了税收诚信建设的“双剑合璧”，构筑了纳税信用新格局。

关于纳税信用的主体，从理论上说，是指税收契约中与国家相对的一方，其主要承担依据税收实体及程序法律向国家缴纳税款的义务，同时享有知情权、诉讼权、信赖利益保护权等权利。但实践中，其内涵是依据制度而被丈量的。我国现行制度对纳税信用主体的界定依据是国家税务总局出台的《纳税信用管理办法（试行）》（以下简称《办法》）和《纳税信用评级指标和评价方式（试行）》，其中明确了纳税信用主体为办理税务登记、从事生产、经营并适用查账征收的纳税人和代扣代缴、代收代缴义务人。对实行双定征收的小微企业、个体工商户的纳税信用管理办法由省级税务机关制定，自然人的纳税信用管理办法另行规定。纳税信用制度追求诚信纳税社会的形成，这一目标的实现通过对诚信纳税人的奖励或违反纳税义务纳税人的惩戒而达到。但其更高层面的追求为对纳税人权利的保护。具体而言，在对纳税人的信赖利益保护下，对纳税人给予与其履行纳税义务情况相对应的奖惩，同时在纳税信用运行过程中赋予纳税人知情权、救济权等重要权利。可见，纳税信用应是赋予纳税信用主体足够权利的一种制度。

同时，基于纳税信用应兼顾企业信用与个人信用的构建，《办法》在此方面也有明确体现。其基本规范立足于企业信用，规范的基本思路将企业信用与个人信用相关联，纳税人的纳税信用与相关人员的信用相互关联。纳税信用不但记录 and 积累企业的涉税行为，还采集企业相关人员的信息。在公开纳税人信用级别时附带其相关人员信息，形成个人信用与

企业信用紧密联系的约束，有利于更大范围内渗透纳税信用。

在纳税信用的边界方面，相关法律法规的设计中也有明确要求。纳税信用要求对纳税人的相关制度进行积累评价得出等级，并依法在一定程度上予以公开。这要求纳税人需承担对纳税信息公开的义务，这涉及信息保密的边界，即何种纳税信息可以被公开。依据《税收征收管理法》第八条规定，纳税人、扣缴义务人有权要求税务机关为纳税人、扣缴义务人的情况保密。同时《税收征收管理法实施细则》第五条也明确，税收征管法第八条所称纳税人、扣缴义务人保密的情况，是指纳税人、扣缴义务人的商业秘密及个人隐私。纳税人、扣缴义务人的税收违法行为不属于保密范围。《纳税人涉税保密信息管理暂行办法》第四条规定，税务机关可以披露纳税人的有关涉税信息，其中包括纳税信用等级以及定期定额户的定额等信息；第五条规定，各级税务机关应指定专门部门负责纳税人涉税非保密信息的对外披露、纳税人涉税保密信息查询的受理和纳税人在涉税保密信息的对外提供工作。以上规定表明，税务机关可以合理使用、有序发布纳税人的纳税信用评价相关信息。

2014年4月1日国务院办公厅印发的《2014年政府信息公开工作要点》强调，要依法公开行政机关在行政管理中掌握的信用信息，以政务诚信示范引领全社会诚信建设。2016年12月23日印发的《关于加强个人诚信体系建设的指导意见》提出要建立重点领域个人诚信记录，税收缴纳就属于重点领域之一，要加快建立和完善个人信用记录形成机制，及时归集有关人员在相关活动中形成的诚信信息，确保信息真实准确，实现及时动态更新。可见，纳税信用的制度建设不仅关乎我国的税收法治化水平，也是社会信用体系建设的重要部分。

参考与借鉴

习近平总书记指出：“信访工作是人民群众排忧解难的工作，也是构建社会主义和谐社会的基础性工作。”在全面推进依法治国的大背景下，如何进一步完善信访工作机制，确保将信访工作纳入法治化轨道，使之与法治并行不悖，是一个值得深入思考的重要问题。

信访工作作为党的群众工作的重要组成部分和中国特色社会主义民主政治的有益补充，具有政治参与、民主监督、权利救济等重要功能，但信访工作不是“法外之地”，全部工作都要在依法治国基本方略中运行。一方面，信访工作需要依法治国的全面推进，通过建设法治国家、法治政府、法治社会营造良好的环境；另一方面，信访工作要以自身的法治化建设助力全面推进依法治国。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视信访工作，把信访工作法治化建设摆上突出位置。党的十八届三中全会提出“改革信访工作制度，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度”；党的十八届四中全会要求“把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果”，为新形势下信访工作制度改革提供了重要遵循。中央和地方信访系统按照党中央的要求，以“阳光信访”“责任信访”“法治信访”为目标，采取一系列改革措施，全力推进信访工作法治化建设。一是实行“诉访分离”，把涉法涉诉信访从普通信访渠道中分离出去，纳入司法渠道解决。认真落实中央、国办印发的《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》，实行诉讼与信访分离。二是实行投诉请求分类处理，引导群众通过法定途径解决信访问题，厘清信访的受理范围，严格贯彻法定救济原则，引导群众通过法定途径解决信访问题。三是引导群众依法逐级走访，压实属地和基层的责任。引导群众到依法有权处理的本级或上一级机关设立的接待场所表达诉求，推动信访事项在应有的层级得到解决，强化责任主体和基层的责任，确保群众合理合法诉求得到及时就地解决。四是大力推行“网上信访”，进一步提高信访工作公信力。依托互联网搭建起全国信访信息综合平台，增强信访工作透明度。五是改进信访工作考核机制。出台《信访工作考核办法》，改进和完善考核方式，合理设置考核项目和指标，树立正确的价值导向。六是进一步完善信访工作法规制度体系。组织开展《信访条例》执法检查，推动下发《信访工作责任制实施办法》，开展信访立法前期调研和筹备工作，起草形成《信访法（草案稿）》。

这些有益探索为信访工作法治化建设积累了宝贵经验。但以法治为衡量来

检验，仍面临着一些亟待解决的问题，如对信访工作存在模糊甚至错误的认识、信访工作职能定位不够清晰、信访总量仍在高位运行、信访事项终结难、侵害群众信访权利、信访工作法律保障不够有力等，必须以全面推进依法治国，建设法治国家、法治政府、法治社会为契机，全力推进信访工作制度改革。一是全力推进法治政府建设。各级党政干部要强化法治思维的养成，自觉以法律定纷止争，断事评案，把解决各种利益矛盾纳入法治轨道。要提升依法行政能力，按照法定的权限和程序行使权力，自觉用法律约束和规范行为，消除与法治要求不符合的办事方式，从源头上预防和减少信访问题发生。要带着责任和感情做好信访工作，尊重和保护公民信访权利，不得以任何理由和方式干扰阻碍群众正常信访活动。要推进司法公正，维护法律尊严和社会公平正义，有效减少由此引发的社会矛盾和冲突。

二是明确信访工作职能定位。旗帜鲜明地坚持信访制度，从当前形势任务出发，重新研究信访工作职能定位，厘清信访工作职责边界，确保其既不“缺位”，也不“越位”，使其更好地发挥了社情民意、汇集意见建议、分析稳定风险、评估政策得失、排查矛盾隐患、维护群众权益的作用。要严格落实信访分离制度，确保具有诉讼性质的事项从普通信访事项中分离出去。要严格贯彻法定救济原则，引导群众通过法定途径解决信访问题。

三是建立科学合理的信访工作考核机制。深刻认识当前社会矛盾多发的客观现实，正确看待信访数量。要以解决信访问题为核心，以减少问题产生为目标，建立科学合理有效的信访工作考核机制，把考核的重点放在对信访问题产生原因和信访事项处理全过程监督上，树立正确的工作导向，促进信访工作科学发展。

四是加快信访工作法律制度体系建设步伐。发挥立法的引领和推动作用，着眼于顶层设计，从信访立法入手，密织信访工作法律之网，强化信访工作法治之力，以国家法律的形式明确信访工作职能定位、信访活动和信访工作中各方的权利与义务、信访事项处理的程序与终结退出、信访工作责任追究等，确保做到法定职责必须为、法无授权不可为。

五是构建多元化矛盾纠纷解决机制。坚持党委政府主导，职能部门协调，构建多元化的矛盾纠纷解决机制，

引导各方面力量积极参与矛盾纠纷化解，实现各种救济功能的有效衔接。充分发挥工会、妇联、行业协会等部门在多元化纠纷解决机制中的作用，积极探索社会力量参与信访工作，充分发挥各级“两代表一委员”、老干部老同志直接联系群众的优势，以及律师、心理咨询师等相关人员的专业优势，化解矛盾纠纷、促进社会和谐。

六是对信访活动中的违法行为依法打击。加大普法教育力度，深入宣讲、解读信访法律法规和信访知识，引导群众增强法治意识，牢固树立遇事找法的观念，依法理性表达诉求。要强化法律在化解矛盾中的权威地位，将信访人的合理合法诉求和信访活动过程中的违法行为区别开来处理，切实做到诉求合理的解决问题到位，诉求无理的思想教育到位，生活困难的帮扶救助到位，行为违法的依法处理到位。

□ 赵绪雪

将信访工作纳入法治轨道

依法治国