

法治文化

德法并举 治道之要

□ 龙大轩

近日，习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议重庆代表团审议政府工作报告时发表重要讲话，特别强调“要既讲法治又讲德治，重视发挥道德教化作用，把法律和道德的力量、法治和德治的功能结合起来”。法治与德治相结合，既是一种思想理论，又是治国的必然之道，在我国有着深远的历史传统和文化根基。习近平总书记的深刻论述，是中国几千年治国理政智慧的结晶与升华，也是法律思想史上新的里程碑，更是新时代推进国家治理能力和治理体系现代化的有力指导。

早在先秦时期，法家提倡“以法而治”“垂法而治”“缘法而治”，特别重视“法治”的重要性。儒家则推崇“德治”，孔子说：“为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之。”实践证明，单纯的法治或单纯的德治，都无法获得长久的成功。董仲舒在继承儒家德治思想的基础上，吸收了法家的法治理论，提出了“礼法并用、德主刑辅”主张，中国从此走上了道德、法律综合为治的道路，形成一以贯之的礼法传统，并造就出汉武鼎盛、贞观之治、开元之治、康乾之治等盛世局面。法律与道德，如车之双轮、鸟之两翼。法律没有道德的滋养，就会失去源头活水，难以全面体现民众的常情常理；道德没有法律的支撑，就会失去应有的力量，难以有效引导人们从善向善。正如习近平总书记强调的那样，法治和德治是一个事物的两个方面，二者缺一不可。这种治理模式，在漫长反复的历史实践中，积累了大量的经验，为当今社会的国家治理提供了丰富的文化养分，并在新时代得以发扬光大。

#### 执政为民，增强宗旨意识

中国历代推崇“以民为本”思想，强调为官执政，旨在亲民爱民，为万民谋福利。有一次，孔子和冉有来到卫国，发现这里人口众多、熙熙攘攘。冉有就问孔子：“一个国家的人口多起来后，该怎么办呢？”孔子回答：“富之。”冉有又问：“富起来后又该如何？”孔子回答：“教之。”可见，儒家提倡的德政，就是要求统治者能推行惠民利民的政策，让老百姓过上物质富足、精神充实的生活。孟子在孔子的基础上进一步提出“仁政”思想，主张“制民之产”，对施行仁政的方法进行诸多具体设计。汉朝初年，国家凋敝，民众穷困，一石米要卖到一个铜钱。于是国家制定“轻徭薄赋”的政令，长期执行十五税一到三十税一的轻税政策，贯彻德政仁政中“富民”的理念，使得民众乐于农耕，经济逐渐恢复发展，到汉武帝初期，米价降到了二三十钱一石，老百姓过上了富裕的生活，“故人人自爱而重犯法，先行义而后耻耻辱焉”。唐朝前期，国家推行“安人宁国”的方针，以“仁义诚信为治”，尽量减轻人民的徭役和赋税负

担，相继打造出贞观和开元两次盛世。杜甫亲身经历当时的太平景象，在《忆昔》诗中说道：“忆昔开元全盛日，小邑犹藏万家室。稻米流脂粟米白，公私仓廩俱丰实。”这些历史充分说明，执政为民，是以德治国的核心。

宋代文豪范仲淹说：“居庙堂之高，则忧其民。”亲民作为一种道德，对于推动政治清明有着重要作用。然而道德作为一种内在良知，不像法律那样既有实体性的规范，又有程序性的规范，可以拿来照章办事。因此“以德治国”和“依法治国”提法略有差异，内在含义却非常深刻。“依”就是依照法律的规定行为；“以”则是秉承道德所蕴含的精神理念，制定出相应的政策、政令、法律、法规，进而发挥治国理政的功能，这也是德治必须与法治结合的内在逻辑。

#### 为政在人，加强政德修养

传统的德政思想提倡“为政在人”，认为在治理活动中，法律固然重要，但“徒法不足以自行”，需要人来推行，所以人的作用更为重要。法作为静态的行为规则，善人司之则扬其善，恶人执之则播其恶，因此施政执法者的道德品质至关重要。“举贤才”“唯仁者宜在高位”就是要选拔道德品质高尚的人出来担任要职，才能更好地推行法律，推动政治昌明、法治进步。

“虽有贞观之法，苟无贞观之吏，欲其刑善，无乃难乎？”唐朝的贞观之治，得益于对官吏集团的选拔与治理，出现了一大批以魏征为代表的贤臣。唐太宗说：“为政之要，惟在得人，用非其才，必难致治。今所任用，必以德行、学识为本。”他的这一论述，和当前我们党选拔干部的“德才兼备，以德为先”标准在精神实质上是相通的。

习近平总书记在重庆代表团讲话时强调要立政德，就是要求领导干部要加强道德修养，包括“明大德、守公德、严私德”三个方面。这一论述有着深厚的历史底蕴和文化内涵，是传统“为政在人”思想在新时代的新发展。儒家经典《大学》第一章说：“大学之道，在明明德，在亲民，在止于至善。”“明德”就是“大德”，领导干部必须铸牢理想信念、树立担当精神，忠于职守、忠于法律、忠于国家，在大是大非面前坚定立场，做到“富贵不能淫，贫贱不能移，威武不能屈”。“亲民”思想的现代升华，就是“守公德”，领导干部要恪守立党为公理念，全心全意为人民服务。“止于至善”正是“严私德”的文化真谛，领导干部要严格约束自己的操守和行为，做到“慎独慎初慎微慎欲”，不停向更高的道德目标渐行渐近，提升自我修养。加强政德建设，既讲法治，又讲德治，打造一支德法兼修的干部队伍，是夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的重要保障。

#### 法通情理，追求公平正义

“律设大法，例顺人情”。法律是人定规则，本应与人的情理道德相通。但随着时事变迁，作为外在规则的法律，难免会与内在的情理发生冲突，这就需要用道德来指导法律进行改良，充分发挥道德对法律的引领功能。

比如汉朝出台的法令《亲亲得相首匿》，规定父子、夫妇、祖孙之间，相互隐匿犯罪，一般情况下皆不追究法律责任。此后历朝加以沿袭，形成亲亲相隐的法律原则，用以防止法律对亲情的破坏，调节道德与法律之间的冲突。我国现行《刑事诉讼法》第188条第一款规定，父母、配偶、子女有拒绝出庭作证的权利，这正是对亲亲相隐的传统法律精神的继承。古往今来法律的完善与进步，得益于道德滋养的事例数不胜数。

近代以来，我国逐渐形成了较为完整的法律体系，为经济社会发展作出了一定贡献，但实践中也出现了一些不尽如人意之处。要有效应对这些问题，必须坚持依法治国与以德治国相结合，将中华传统美德融入社会主义核心价值观，用以指导法治建设，才能真正落实“科学立法”原则。只有所立之法是科学的，才能更好地体现人民大众的常情常理，有效地推进严格执法、公正司法、全民守法，实现公平正义。

德法并举，治道之要。既要守住法律的底线，又要攀登道德的高峰，中国特色社会主义法治道路一定会越走越宽广。

## 人民政协是国家治理体系的重要组成部分



#### □ 赵连稳

习近平总书记在庆祝全国政协成立65周年大会上的讲话中提出了“人民政协是国家治理体系的重要组成部分”的重要论断。人民政协作为协商民主的专门协商机构，在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥着独特作用。

人民政协作为中国共产党领导的多党合作和政治协商的机构，发挥着政治协商、民主监督、参政议政的重要职能，是多党合作和政治协商制度的平台，为社会主要利益群体提供了理性表达诉求的制度渠道，体现了国家治理中利益表达和整合的理念。人民政协在国家治理体系中具有界别优势、党派优势和群众优势，具备上达党政、下连各界、位置超脱的特点，是各党派、界别、群众表达意愿的平台。人民政协的协商、监督、参与、合作活动是以宪法、政协章程和相关

政策为依据，有多党合作和政治协商制度为保障的，能够团结各民主党派、各人民团体、各民族、各界代表人士、香港澳门台湾同胞、归国侨眷和海外侨胞对国家事务开展党际协商、人民团体协商、界别协商、民主监督，对国家方针政策发表看法，提出批评建议，有效开展政治协商、民主监督、参政议政，达到协调关系、汇集力量、建言献策、服务大局、共治共享的目的。

完善国家治理体系要求健全社会主义监督体系。人民政协的民主监督是人民监督权力运行的重要途径，是独具中国特色的监督形式。政协民主监督能够利用自身的优势，对涉及宪法法律和法规的实施，涉及人民群众切身利益的实际问题，广开言路、畅所欲言，缓和社会矛盾、释放社会压力，引导人民群众理性参与国家政治生活，协助党和政府解决问题、改进工作，为国家治理建言资政，努力

改革发展出实招、谋良策。《关于加强和改进人民政协民主监督工作的意见》指出：“人民政协民主监督是在坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义基础上，参加人民政协的各党派团体和各族各界人士在政协组织的各种活动中，依据政协章程，以提出意见、批评、建议的方式进行的协商式监督。”“协商式监督”这一表述充分体现了政协民主监督的特点。

人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门机构，能够充分发挥各党派团体和各族各界人士在国家事务管理和决策中的作用，扩大公民有序参与政治民主进程，是推进国家治理体系现代化的有效载体。人民政协作为社会主义协商民主的重要渠道和专门机构，是人民民主的重要实现形式，是公民有序政治参与的重要载体。我国的国家治理以保证人民当家作主为根本，中国共产党领导人民推进协商民主，实质就是保证人民当家作主。社会主义协商民主的这种独特优势，决定了人民政协必然成为国家治理体系的重要组成部分。这种广泛协商的过程更能够发扬民主、集思广益、统一思想、凝聚共识，实现科学决策、民主决策。

社会主义协商民主是以广泛多元主体为基本特征的，不同界别的政协委员对国家事务进行平等讨论、协商，实际上就是一种国家治理行为。《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》指出：“充分发挥人民政协作为协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，坚持团结和民主两大主题，推进政治协商、民主监督、参政议政制度建设，不断提高人民政协

商民主制度化、规范化、程序化水平。”协商民主只有实现了制度化、规范化和程序化，才能真正发挥优势、提升水平。当前，政协组织应不断加强协商民主运行层面的制度设计，对协商民主的原则、内容、形式、程序、保障等方面作出具体规定，拓展协商内容、丰富协商形式、增加协商密度，建立健全协商议题提出、活动组织、成果采纳落实和反馈机制，推动协商民主纳入决策程序，实现决策的科学化。

人民政协是与社会各界有着广泛联系的统一战线组织，具有代表性强、联系面广、包容性大的优势，体现了国家治理体系构建中要求参与主体多元化和包容性的基本特征。首先，政协委员是各个领域和界别具有影响力的代表人物，能够发挥自身优势，最大限度调动一切积极因素、团结一切可以团结的力量，为凝心聚力、增进团结服务。其次，政协组织位置超脱、视野开阔，政协委员具有广泛的社会基础，知道群众最关心的是什么，了解改革中的重大问题是什么。再次，作为统一战线组织，人民政协能够听取各党派、各界群众的意见和建议，政协委员人才荟萃、智力密集，善于运用网络工具，主动听取网络民意，集聚网络民智，寻求最大公约数，有利于党和政府深入体察民情、充分了解民意、广泛集中民智，推动决策的科学化、民主化，更好地实现、维护和发展最广大人民的根本利益。

#### 政治文明

## 全民守法筑牢法治社会根基

#### 核心阅读

人民是法治建设的主体，是法治国家的主人。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。只有人人参与的法治，全民守法才具有坚实的社会基础。只有将法治观念植根于民心，人人尊法学法守法用法，法治中国才能形神兼具，行稳致远。

#### □ 李若兰

亚里士多德说：“虽有良法，要是人民不能全都遵守，仍不能实现法治。”人民是法治建设的主体，是法治国家的主人。只有人人参与的法治，才具有坚实的社会基础。党的十八届四中全会提出“增强全民法治观念，推进法治社会建设”，将守法提升到与立法、执法、司法同等重要的高度；党的十九大报告强调，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。新时代，人民群众在民主、法治、公平、正义、安全等方面的要求日益增长，更需要尽快形成人人尊崇法律的氛围。

党的十八大以来，法治精神融进民族精神血脉，法治文化注入国家文化内核，法治社会建设不断推进，法治力量深入人心，全民守法正在成为现实。具体而言，一是全民法治观念和规则意识明显增强，尤其是领导干部依法用权、依法办事的意识和能力得到总体提高。各级党政机关普遍建立学法制度，把法治纳入领导干部政绩考核的重要内容，提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力已经成为法治建设的重要抓手。二是政法机关引导公民遵循法律途径定纷止争，取得了较大成绩。截至2016年底，全国法院建立特邀调解组织近2万个，吸纳特邀调解员6万多人，接受法院委派调解和委托调解案件101万件，调解成功538万件，通过特邀调解分流的案件，约占一审民事案件总数10%以上，有效化解了社会矛盾，缓解了司法机关“案多人少”的压力。很多社会关注度高、争议较大的案件借助司法程序得以理性解决，缓和了公众情绪，及时回应社会制度需

求，“司法是社会公平正义的最后一道防线”已经成为共识。三是法律服务体系逐步完备，律师执业权利得到有效保障。通过修订《律师执业管理办法》《律师事务所管理办法》等进一步规范了律师执业行为。司法救助制度日益完善，法律援助成为服务和保障民生的重要方面。

虽然全民法治观念和规则意识明显增强，但离守法成为全民自觉意识和真诚信仰，尚存在一定差距，人民群众对法律的内在认同感和敬畏心还需要进一步提升。一是法治宣传存在对象和地区的不均衡现象，制约了普法成效，全民守法仍然任重道远。二是促进全民守法的长效机制尚未建立。从法治体系内部看，科学立法、民主立法、依法立法方面还有很多方面需要加强；从法律执行看，行政执法散软和执法过度等现象还在一定范围内存在；从司法裁判看，法治在回应道德困境、弥合社会裂痕中发挥的作用还应进一步增强；从外部环境看，我国社会诚信机制还不够完善，激发人民群众尊法学法守法用法长效机制亟待健全。

“谁执法谁普法”的普法责任制要得到全面贯彻。落实普法的牵头单位，应明确党政主要负责人的普法责任人地位，做到普法有的放矢。法治宣传应重点抓党政一把手，增强其法治意识，推动领导干部“研究问题先学法、制定决策遵循法、解决问题依照法”，正确处理权与法、情与法、利与法的关系。强化法治绩效考核，把能不能遵守法律、依法办事作为考察领导干部的重要依据。推动建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，增加法律法规的可接受性。

加强社会诚信体系建设，推动完善公民和社会组织信用建设。建立全国范围内公民统一社会信用代码制度和重点领域个人诚信记录，逐步建立个人公共信用信息的互联、互通、互查机制。建立社会组织信用信息平台，整合社会组织信用信息资源、信用信息档案、信用信息发布和评价平台。积极开展个人和社会组织公共信用信息服务，使守法者在市场中获得更多机会和收益。对重点领域严重失信个人和组织实施联合惩戒，使公民和组织的失信违法行为无处遁形，形成强大的社会震慑力，在全社会真正确立守法者受惠、违法者受罚的导向。

建立起法治各环节的有效互动。国家立法活动要进一步提高立法的民主性和科学性，增强法律的可实行性，开门立法，确保人民群众参与和提出意见的权利，通过专家论证、听证、公开征求意见等方式广泛听取民意，让人民意志贯穿国家立法中，凝聚起人民群众内心对法律的内在认同感。进一步加强执法公开，建立执法者和社会公众的良性互动，保障群众的知情权、参与权、监督权，实现公正廉洁执法。推进司法活动的过程和结果公开，提高司法活动的透明度，拉近人民群众与法律的距离，以公众看得见的方式实现司法正义，增强法

律的可预见性，促进人民群众对法治的信任感和归属感，降低诉讼活动成本，增强法律对人民群众的可接近性，让遇事找法、解决问题靠法蔚然成风。

培育和弘扬尊重社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。努力提高公民法治素养，在全社会倡导公民和组织学法守法用法，提高自觉用法能力。“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。”党和国家机关要发挥带头作用，必须在宪法和法律的框架内活动，反对特权。创新法治宣传方式，利用互联网普法，媒体公益普法等形式开展法治宣传。同时，将守法责任纳入青少年责任意识培养体系中，在国民教育体系中增加法治内容，增加体验式法治宣传活动。国家普法资源向中西部地区倾斜，促进普法均衡化，缩小地区差距。激发和鼓励社会组织发挥自治能力，激活社会组织自治规范、乡规民约、行业自治章程等非正式规范的普法功能，引导公民共同参与法治建设全过程，提升全社会守法意识。要充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

## 尊法学法守法用法

