

实现中国梦的强大动力

——访国研中心资源与环境政策研究所副所长李佐军

本报记者 胡文鹏

党的十八届四中全会提出,“市场经济应该是法治经济,和谐社会应该是法治社会。要解决经济、社会、民生领域存在的突出问题,从根本上讲还要靠法治,靠全面推进依法治国。”这些重要表述是在何种背景下提出的,又有哪些深刻内涵? 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长李佐军认为,全面推进依法治国,将为中国梦的实现提供保障,为中华民族的伟大复兴注入强大动力

分稳定。如果各方对未来的预期积极、稳定,纠纷和冲突自然就会大大减少。古语云“民有恒产,始有恒心”,讲的就是这个道理。另一方面,在纠纷或冲突已然产生的情况下,各方若能在同一法律准绳下解决矛盾,最终的结果是守法者利益得到保护,违法者受到应有的惩戒。因此,法治社会既可在事前减少矛盾和冲突,又可在事后解决矛盾和冲突,实现社会和谐。更重要的是,法治社会本质上是公平、公正、公开和透明的社会,遵循法律面前人人平等的基本准则。这一点,也与和谐社会的内在需求高度契合。

记者:当前,我国经济增速出现了一定程度的放缓,这是我国经济发展进入“新常态”的必然现象,也反映出我国经济更好发展需要解决一些深层次问题。法治在破解这些问题中能起到何种作用,又该如何发挥作用?

李佐军:中国经济正处于增速换挡、向新常态过渡的过程中。经济增速出现一定程度的放缓原因是多方面的,其中一个重要原因是由过去主要依靠大规模人力、资金、资源投入拉动经济增长的粗放发展模式已走到了尽头,必须转到主要依靠制度变革、结构优化和要素升级以提高效率来拉动经济增长的新阶段,而这些新的增长动力形成需要一个过程。粗放发展可以不用靠法治,但提高效率必须靠法治。

亚当·斯密早就告诉我们,“发展取决于效率的提高,效率的提高取决于分工的深化,分工的深化取决于好的制度安排。”而好的制度安排包括法律制度、文化制度、市场制度和政府政策等。可见,要破解目前中国经济的深层问题,最终还得靠法治。

好的法治环境一旦确定,就会形成巨大的凝聚力和引导力。比如,在产业结构调整优化方面,如果法治环境倾向于鼓励创新、宽容失败、维护公平秩序,则相关的资金、技术、智力资源就会不断聚集,创新活力就会竞相迸发,技术革新就会层出不穷,产业结构调整就会加快推进。

记者:在社会领域,群众对加强法治建设的期盼十分强烈。如何用法治厘清权利边界,维护社会公平正义?

李佐军:当下,有法不依、执法不严、违法不究的情况时有发生,权大于法、以权压法、徇私枉法的现象屡禁不止,建设法治政府和法治社会任重道远。而现代法治的主要功能,就是限制公权,保障民权,消除特权。在同一法律准绳下,如果权力能得到公平配置,民众权利能得到充分保障,种种特权能得到最大限度的限制,则社会就会更加公平正义。例如,本届政府高度重视通过法治建设维护社会公平正义,如强调通过建立权力清单制度划定政府权力边界,明确“法无授权即禁止”;通过建立负面清单制度,明确企业活

动空间,做到“法无禁止皆可为”;建立责任清单制度,力促政府做到“法定责任必须为”。

记者:民生改善最能凝聚起改革动力,也最能增强改革信心。要依靠法治力量,解决当下民生领域的热点、焦点、难点问题,有哪些工作要做?

李佐军:民生领域外延十分广泛,包括就业、收入分配、社会保障、食品安全、环境保护等多方面。这些具体工作的推进,均需要法治护航。

就拿就业来说,中小企业是创造就业岗位的生力军。而要鼓励民众创业和中小企业发展,就必须创造出一个公平公正的法治环境。同样,缩小收入差距,离不开收入分配制度的完善。而收入分配制度的改革也需要通过法治厘清政府与企业、政府与民众、企业与民众之间的责权利关系。还有,人民群众的各种安全需求,如生命安全、财产安全、食品安全等等,更需要通过法治来满足。

记者:随着依法治国的全面推进,它还将哪些方面给人们带来看得见、摸得着的影响和变化?

李佐军:依法治国对中国社会的影响,将是全面的、立体的、深远的。从经济角度而言,依法治国将释放中国经济的更大红利,点燃中国经济的新希望。从政治角度而言,依法治国将促进官员廉洁、保障政治清明、提高政府公信力、提升党的形象。从文化角度而言,依法治国将进一步增强社会主义核心价值观的凝聚力和向心力,减少诚信缺失、道德沦丧、信仰迷茫等。从社会角度而言,依法治国将有利于缩小贫富差距,稳定社会秩序。从生态角度而言,依法治国将实现用制度来保护环境,推进可持续发展。

总之,在全面深化改革的关键时期,全面推进依法治国将实质性地推动国家治理体系和治理能力的现代化,为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强大动力。

坚持依法治国 首先要坚持依宪治国

——访北京大学宪法与行政法研究中心主任姜明安

本报记者 李万祥

“宪法不是一般的法,而是国家的根本法,具有最高的法律效力。与一般法律相比,宪法规定的是国体、政体、国家根本制度、公民的基本权利和义务、国家机构、国家与公民的关系,国家机构的相互关系等与国家治理最密切相关的事项。它是国家一切法律、法规的准据,依法治国首先要坚持依宪治国”

党的十八届四中全会提出,坚持依法治国首先要坚持依宪治国。

什么是“依宪治国”?为什么说坚持依法治国首先要坚持依宪治国?怎样坚持依宪治国?

“依法治国是国家治理现代化最主要的内容。法治既是国家治理现代化的目标,也是国家治理现代化的手段。”近日,北京大学宪法与行政法研究中心主任姜明安教授在接受《经济日报》记者采访时表示。

姜明安分析说,从法治的理念和宗旨的角度而言,法治是国家治理现代化的目标。因为法治的基本理念是以人为本、保障人权、保障人的自由,保障人的可持续发展,把权力关进“笼子”里,使人们生活得更幸福更有尊严。这些正是国家治理现代化的目标。从法治的功能和作用的角度而言,法治同时也是国家治理现代化的手段,国家治理现代化必须通过以良法规范国家治理行为实现。

宪法是党和人民意志的集中体现,是通过科学民主程序形成的根本法。“依宪治国,从字面含义上讲,就是依照宪法治理国家。”姜明安认为,依宪治国作为一种治国理念和治国方略包含5层含义:其一,国家的国体、政体和根本制度由宪法确定,任何执掌国家公权力的机关、组织或个人不得做出有违或损害宪法确定的国体、政体和根本制度的行为;其二,国家机构依宪设置,任何执掌国家公权力的机关、组织或个人不得在宪法规定的国家机构外另设机构;其三,一切法律、行政法规、地方性法规和执政党内法规都不得同宪法相抵触,任何与宪法相抵触的法律法规都应通过法定途径和法定程序撤销或宣布无效;其四,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法,一切违反宪法的行为都应通过法定途径和法定程序予以追究;其五,任何组织或者个人,都不得有超越宪法的特权,任何超越宪法特权的制度,都应通过法定途径和法定程序予以废除,任何超越宪法特权的行为,都应通过法定途径和法定程序予以查处。

“宪法是法,但不是一般的法,是国家的根本法,具有最高的法律效力,依法治国的‘法’自然首先应是宪法。”姜明安认为,宪法与一般法律相比,规定的是国体、政体、国家根本制度、公民的基本权利和义务、国家机构、国家与公民的关系、国家机构的相互关系等与国家治理最密切相关的事项,调整的是与国家治理最密切相关的社会关系。同时,宪法相较于一般法律,具有最大的稳定性,其制定和修改都必须经过特别的程序,它是国家一切法律、法规的准据,依法治国首先要坚持依宪治国。

就怎样坚持和实现依宪治国的问题,姜明安表示,坚持和实现依宪治国要不断培养全体国民,特别是各级领导干部依宪治国的理念。同时,还需要健全和完善宪法实施机制,促进各级政府机关及其公职人员,特别是领导干部依宪行使公权力,由全国人大常委会对之定期或不定期进行抽查。此外,还需要逐步推进人民法院在审判案件中适用宪法,健全和完善宪法解释程序机制,健全和完善全国人大常委会宪法监督及违宪审查制度,以保证宪法在治国理政中切实得到实施。

热词解读

全民守法

党的十八届四中全会描绘了构建“法治中国”新蓝图,提出要实现“全民守法”的目标。

从制定新中国第一部法律婚姻法到中国特色社会主义法律体系形成,我国总体上解决了有法可依的问题。然而,法律要充分发挥作用,离不开信法、守法的深厚土壤,如果一个国家和社会没有法治信仰、法治精神,法治就会成为无源之水、无本之木。

党的十八届四中全会公报明确提出,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。公报还指出,各级领导干部要带头遵守法律,带头依法办事,不得违法行使权力,更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

法治中国需要全社会成员的共同参与。一个健康有序的法治社会,必须拥有具有较强法律意识、守法意识的现代公民,公民应有法律意识、规则意识,对自己的行为负责。

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护。总之,“全民守法”是一项系统工程,只有每个公民都承担起法治的崇尚者、遵守者、捍卫者责任,“法治中国”才能成为现实。(本报记者 曹红艳整理)

本版编辑 韩叙 徐胥

全国人大常委会第十一次会议通过的一系列决定频现立法亮点——

善治需良法 做好加减法

本报记者 李万祥

行政诉讼法25年后完成首次大修,反间谍法诞生,公民姓名权得以进一步明确,以立法形式设立国家宪法日……11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议在北京闭幕,各项议程引人关注。

良法是善治的前提。此次全国人大常委会会议是在党的十八届四中全会闭幕两周后召开的,四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》在本次全国人大常委会会议立法议程中有哪些体现?立法中又有哪些新变化、新亮点?

设立宪法日意义重大

党的十八届四中全会通过的《决定》提出,将每年12月4日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。

11月1日上午,十二届全国人大常委会第十一次会议以150票赞成、2票反对、4票弃权,表决通过了全国人大常委会关于设立国家宪法日的决定,明确将12月4日设立为国家宪法日,国家通过多种形式开展宪法宣传教育活动。

1982年12月4日,第五届全国人大第五次会议通过了现行的《中华人民共和国宪法》。现行宪法是对1954年制定的新中国第一部宪法的继承和发展。

决定指出,宪法是国家的根本法,是治国安邦的总章程,具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。全面贯彻实施宪法,是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。决定指出,“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,一切违反宪法和法律的行为都必须予以追究。”

完善反腐制度加大惩处力度

党的十八届四中全会通过的《决定》指出,完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度,把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

“随着反腐败斗争的深入,需要进一步完善刑法的相关规定,为惩治贪贿提供法律支持。”全国人大常委会法制工作委员会主任李适时说。

此次提交全国人大常委会初次审议的刑法修正案(九)草案删去了对贪污

受贿犯罪规定的具体数额,原则规定了数额较大或者情节较重,数额巨大或者情节严重,数额特别巨大或者情节特别严重等3种情况,相应规定了3档刑罚,并对数额特别巨大并使国家和人民利益遭受特别重大损失的保留适用死刑。具体的定罪量刑标准可由司法机关根据案件的具体情况掌握或者由最高法院、最高检通过制定司法解释来予以确定。

在加大腐败犯罪惩处力度方面,刑法修正案(九)草案还加大了对行贿犯罪的处罚力度。比如,完善行贿犯罪财产刑的规定,使犯罪分子在受到人身处罚的同时在经济上也得不到好处。同时,为利用国家工作人员的影响力谋取不正当利益,向其近亲属等关系密切人员行贿的犯罪也在本次修改之列。

进一步解决“民告官”立案难

党的十八届四中全会通过的《决定》提出,健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重和自觉履行生效裁判的制度。任何行政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情,任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。

现实中,有些行政机关负责人不到庭应诉,或者中途随意退庭,影响了案件的正常审理。针对这一问题,有些地方政府就行政机关负责人出庭应诉出台相关规定,以推进法治政府建设,增强各级领导干部法治意识。比如,自今年10月1日起施行的《广州市行政机关负责人出庭应诉暂行规定》,就将行政机关负责人出庭应诉工作纳入本单位年度依法行政工作考核范围。

新修改的行政诉讼法规定,行政机关及其工作人员不得干预、阻碍人民法院受理行政案件。被诉行政机关负责人应当出庭应诉。不能出庭的,应当委托行政机关相应的工作人员出庭。这项规定广受社会好评。

明确行政机关负责人出庭应诉义务,目的就是要解决“民告官、不见官”问题。“被告出庭应诉答辩是法定义务,拒不到庭或者无正当理由中途退庭,是逃避或抗法。”罗亮权委员在全国人大常委会会议分组审议行政诉讼法修正案草案时说。



在江苏淮安市盱眙县公安大楼前,10名优秀警察庄严向宪法宣誓。

周海军摄 (新华社发)

党的十八届四中全会通过的《决定》提出,改革法院案件受理制度,变立案审查制度为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权。完善行政诉讼体制机制,合理调整行政案件受理范围,切实解决行政诉讼立案难、受理难、执行难等突出问题。

受案范围有限是原来立案难的原因之一。此次新修改的行政诉讼法不但扩大了受案范围,还畅通了渠道。“如将立案审查制度改为登记立案制度,是我们按照党的十八届四中全会决定的精神连夜修改,也是与最高人民法院密切配合,在解决立案难这个问题上向前大大地推进了一步。”全国人大常委会法工委副主任信春鹰说。

根据新修改的行政诉讼法的规定,人民法院受理公民、法人或者其他组织提起的关于“认为行政机关滥用行政权力排除或者限制竞争的”,“认为行政机关不依法履行、未按照约定履行或者违法变更、解除政府特许经营协议、土地房屋征收补偿协议等协议的”等方面的诉讼。

“修改后的行政诉讼法实施是一个系统工程,仅仅司法机关和行政机关还不够,还有一个更重要的主角,那就是作为

原告的法人、公民和社会组织,在保障自身权利时一定要依法维权。”信春鹰说。

调整死刑罪名既严格又慎重

此次提交十二届全国人大常委会第十一次会议初审的刑法修正案(九)草案,因拟对9个罪的刑罚作出调整并取消死刑,社会各界广泛关注。我国现有适用死刑的罪名55个,取消这9个后,尚有46个。

取消死刑的9个罪分别是:走私武器、弹药罪,走私核材料罪,走私假币罪,伪造货币罪,集资诈骗罪,组织卖淫罪,强迫卖淫罪,阻碍执行军事职务罪,战时造谣惑众罪。

同时,刑法修正案(九)草案还进一步提高对死缓罪犯执行死刑的门槛。现行刑法规定,被判处死刑缓期执行的,在死刑缓期执行期间,如果故意犯罪,查证属实的,由最高人民法院核准,执行死刑。

刑法修正案(九)草案拟将上述规定修改为:对于死缓期间故意犯罪,情节恶劣的,报请最高人民法院核准后执行死刑;对于故意犯罪未执行死刑的,死刑缓期执行的期间重新计算,并报最高人民法院备案。