



中國人民大學
RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

公共政策研究院培訓中心

十月简报

【经典推荐】

道
非常道

【内容介绍】1787年夏，美国费城。一场原本只为修补旧条例而召开的联邦大会，结果演变成要制定一部闻所未闻的宪法。五十五位代表，平均年龄不到四十三岁，来自十二个立场各异的州，代表不同的利益群体，激辩四个多月，有人出言威胁，有人离场抗议，连主席华盛顿都写道：“我真懊悔跟这档子事沾上关系。”而正是在几近绝望的气氛里，会议缔造出不朽的政治文献——美国宪法。这部宪法，孕育了当今世上最富强的国家。这奇迹如何诞生？本书带你重返会场，一探究竟。

【作者介绍】凯瑟琳·德林克·鲍恩，美国著名传记女作家，代表作有：《狮子与王冠》（获1958年美国国家图书奖）、富兰克林传记《美国最危险的人》、《约翰·亚当斯与美国革命》、《弗兰西斯·培根》等。

【读书笔记】

作者：武汉大学历史学院-刘仲敬

著作的价值取决于作者和假定读者群的协调，不同的读者群自有不同的需要。许多无谓的争论之所以产生，就在于双方心目中的读者群不同。泛泛地说：有健全常识的普通读者需要综述，有专业知识的特殊读者想要创见。《民主的奇迹》属于前者。鲍恩在后记中承认：为了控制篇幅，她对最关键的宪法问题仅仅是一带而过。更重要的是：她的写作方法更多地属于文学，而非历史研究。她将四分之三的篇幅用于历史背景、人物心理和过程介绍。对专业人员而言，这些都是多余的。你只要查看页面下的注释，就会发现她引用的第一手材料非常之少。因此，本书的目标读者大概就是《弑君者》（罗伯逊著）的读者群——这个群体恰好相当于林达系列作品和刘瑜《民主的细节》的读者群。据此，我们可以合理地推断：这些读者抱有“以史为鉴”的期望，对寻章摘句并无多少兴趣；作者对此相当清楚，知道自己该做什么。

一“民主”似是而非

“以史为鉴”的著作就是价值观和问题意识的凝聚，二者都体现于书名。一部描写费城制宪会议的著作没有取名为“盎格鲁自由的传统”或“法统保守主义战胜国会主权的奇迹”，多少有点名不副实。美国独立战争的旗号不是“美国人的民主”或“人类的民主”，而是“英国人的传统自由”。美洲殖民地的某些精英可能暗中另有想法，但他们犯上作乱的官方理由始终如一。威斯敏斯特国会自称掌握全帝国的主权，侵犯了殖民地古老的特许权。都铎和斯图亚特诸王授予美洲臣民特许权的时候，威斯敏斯特国会根本没有参与其事。殖民地立法议会和国王代表（总督）的关系，跟威斯敏斯特国会跟国王代表（内阁大臣）的关系一模一样。二者一向平行而互不隶属，经历内战、复辟和光荣革命而谨守成例。威斯敏斯特凭什么自封为殖民地议会的上级，甚至武断撤销殖民地自古以来的特许权？殖民地维护英国臣民的“自由与特权”，其宪法意义相当于长期国会反抗查理一世、非常国会推翻军事独裁。



二 “地主资产阶级的奇迹”

《民主的奇迹》略去了所有这些背景，代之以非常类似《光荣与梦想》的基调。在这种基调下，读者发现麦迪逊、格里等人在发言中很不尊重“民主”（当时语境中的民主）、非常强调财产权，不免感到突兀。作者用丹尼尔·布尔斯廷或威廉·曼彻斯特式的语气解释说，这是北美的特殊环境造成的。在地广人稀、人力不足的美洲，任何诚实劳动的人不可能弄不到土地。美洲的贫富差距从来不像欧洲那么悬殊。这些事实完全正确；但能否解释作者所说的现象，非常值得怀疑。财产权就是当时的“政治正确”，即使利尔本和罗伯斯庇尔都毫无异议。英法两国的贫富差异并没有造成“新政”式社会正义观。后者崭露头角应该归功于 1848 年革命，直到第一次世界大战结束才多少享有体面的地位。依据作者视为理所当然的新型民主观，制宪会议不是“民主的奇迹”、而是“地主资产阶级的奇迹”。

三 杰斐逊随风俯仰

文武之道一张一弛，几乎是所有国家和所有革命的规律。制宪会议的成功、激进思想家托马斯·潘恩由民众的宠儿变成公敌，都反映出当时风气的转变。潘恩只怪华盛顿忘恩负义，“经验才是我们唯一的导师，理性反而可能误导我们。”特拉华代表迪金森如是说。这是一份经验保守主义战胜理性激进主义的宣言书。正是在这种氛围中，制宪会议才得以奠定当时世界上最强的司法权力（甚至超过了母国英格兰）。众所周知，司法权是三权中最“贵族”的一支。因此，毫不足怪：在这次会议上，支持国会管辖司法权的一方与民主派-反联邦派高度重合；支持司法独立和强化司法审查权的一方与保守派-联邦派高度重合。然而，宾州的失败和纽约州的成功使民主派抬不起头来。理论对他们有利，经验却判决他们败诉。司法审查-政治保守的隐形联盟一直持续至南北战争前夜。在许多中国读者眼中，马歇尔大法官维护司法审查权的丰功伟绩是民主宪政的胜利；但在当时党派政治家眼中，这简直是联邦党反民主势力利用司法权的非民主性为遁逃藪。

四 保守派的胜利

在制宪会议前后和建国最初十年，保守派几乎赢得了每一次胜利。从他们的角度看：他们奠定了联邦的宪法，维护了有产阶级的社会霸权，强化了精英司法对民主政治的监护力度，确立了审慎的外交传统。这四项伟大成就足以保障合众国千秋万代安如磐石。即使万恶的煽动家一拍人民马屁者杰斐逊和民主派最终当权，也改变不了这座大厦的基本规模。宪法与合众国的存在和延续本身就是保守派的证明。如果说保守派是大厦的建筑师，激进派就只是装修室内设施的家庭主妇。

五 对中国读者的意义

迄今为止，中国学界和读书界引进美国历史著作，大都采取“一边倒”的立场，倾向于全盘采信激进派-民主派的著作。在他们的认知地图上，马克思主义和左派的史学之外，当然只有民主派的史学。他们没有注意到：其实这两者的势力都很少越出小小的知识分子圈。在整个社会中，新教传统和撒克逊传统始终构成主流和基干。相对于这个“沉默的大多数”，整个知识圈（无论左中右）都不过是水面上的泡沫。

就文学质量而言，中国所有专业、科普和文学从业者都应该对作者肃然起敬。她已经证明，一部优秀的历史作品完全可以同时成为优秀的文学作品。普及作品并不比专业著作好写，“通俗而不谬误”只是最低标准，“历史正确而文学优秀”才值得敬佩。然而，中国同行通常连最低标准都做不到。至于最高标准，张荫麟的《中国史纲》就是最后一次成功范例。许多职业历史学家旁及科普，并没有给他们的专业增光。如果律师的作品《弑君者》和传记家的作品《民主的奇迹》能给他们带来有益的竞争压力，至少会造福读者。

【讲师推荐】



胡锦涛：法学博士，教授，博导，中国人民大学法学院副院长，公共政策研究院副院长，国家重点学科——中国人民大学宪政与行政法治研究中心主任，中国人民大学宪政与行政法治研究中心中国宪法研究所所长。

研究课题：宪法基本理论，违宪审查，行政法基本理论，行政诉讼。

学术作品：《2007 中国典型宪法事例评析》（主编），中国人民大学出版社 2008 年版。民众权利意识的觉醒、通过法制化途径来实现权利是“走向权利的时代”的最显著特征。2007 年，中国涌现了众多宪法事例，以宪法事例的社会影响力、理论意义、实践意义作为标准，本书是关于中国宪法事例的多角度展示。是对于中国最具社会影响力的宪法事例的评析并关注于对于基本权利的制度性保护和关注基本权利的相互冲突和协调。本书的语言通俗易懂，力求

与公众进行互动式交流。

莫于川：中国人民大学教授、博导，宪政与行政法治研究中心执行主任，国家行政学院法学部兼职教授。中国法学会行政法学研究会常务理事，北京市行政法学会常务理事，北京大学宪法行政法研究中心研究员、国家工商行政管理总局培训中心讲师。

研究方向：法学前沿专题研究、宪法学、行政法学、行政诉讼法学、行政法专题研究、行政法案例分析等。

科研情况：曾主持和参与完成国家社会科学基金、国家自然科学基金、部委、省市、教学科研机构各类社科研究课题数十项，参与承担国家、地方立法的起草和论证工作数十项，出版（含独著、合著、主编、参编）专著、教材二十余种，发表学术论文、研究报告一百余篇，获各类科研成果奖三十余项。

学术作品：《中华人民共和国突发事件应对法释义》28万字篇幅的这本释义书，通过对中华人民共和国突发事件应对法的阐释，介绍了应急法制的基本理念、基本范畴与立法模式以及国外经验，分析了本法的立法背景、立法目的、调整对象与适用效力，简述了应急体制、应急领导机关、应急工作机构及其他应急主体，阐述了信息公开与信息真实、社会动员与公众参与、预防与应急相结合、征用补偿、符合比例等原则，分析了应急预案和各种预防措施，分析了人员与物质准备、思想与技能准备以及其他应急准备，介绍了突发事件信息系统与监测预警制度，介绍了自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件、重大突发事件的应急处置，分析了应急救援的物质资源和人力资源，分析了应急状态的结束以及事后恢复与重建、事后总结与报告，还讨论了行政机关的责任、有关单位的责任及其它法律责任。本书对于应急法制作了比较系统的梳理阐释，适合公务人员、教学科研人员、大学生、研究生和所有关注应急法制建设的人士学习使用参考，适合作为专题培训教材。



【时事热评】



十八届四中全会：中央政治局召开会议决定，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议（简称十八届四中全会）定于10月20日至23日在北京召开。本次四中全会首次专题讨论依法治国问题。全面推进依法治国，就要在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

以良法善治推进全面深化改革——中国政法大学教授李曙光说：“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，这是《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出的一个新颖且重要的论断，良法的概念也是首次在党的重要文件中被提出。从根本上来说，“良法善治”是法治的本质，也是法治精神的基本特征和内在属性。从二者关系来说，“良法”是法治的价值标准和理性追求，“善治”是法治的运作模式和实现方式，“良法”与“善治”的有机结合，构成了现代法治、尤其是社会主义法治的精神和精髓。依法治国必须是“良法”，亦即体现和反映人民利益和意志的法律；此外，良法还必须是适合我国国情的法律，只有符合中国现实情况的法律，才能被人们从内心信仰。良法善治，是推进公民创业创新与全面深化改革的动力来源。良法善治的一个重要作用，在于开放资源，使得市场主体处于一个竞争均等的环境之中，对于我国创新能力不足、创业环境相对恶劣的现状将会产生较为明显的激励作用；更重要的在于，良法善治的推行，将使得重大改革于法有据，增强改革的执行力、普及性和权威性。

党的领导是理解中国法治的钥匙——首都经济贸易大学法学院院长喻中说：中国的法治当然不同于西方的法治。中国法治异于西方法治的首要特质，就是中国共产党的领导。要理解中国的法治，就必须着眼于党的领导。在

中国，撇开党的领导谈法治是不得要领的，党的领导是理解中国法治的钥匙。党的领导是全面的。一方面，法律的创制过程是在党的领导下展开的。譬如宪法，既反映了全国人民的共同意志，同时也反映了党的意志，是党的意志与人民意志高度融合的结晶。在宪法之下，其他的重要法律无一例外，都是党的意志与人民意志高度融合的产物。当代中国的任何一部法律，甚至任何一个法律条款，都必须得到党和人民的一致同意，才可能成为法律。另一方面，法律的运行过程，无论是行政机关的执法还是法院、检察院的司法，都是在党的领导下展开的。换言之，党是中国法治的塑造者，在法治过程的任何环节，都必须坚持党的领导。这就是中国法治的本质特征。中国的法治确实不同于西方的法治，中国法治异于西方法治的特质就在于党的领导。较之于中国法治的这一特质，西方法治的特质并不在于法律高于政治，而是在于西方所特有的政党形态、国家形态、意识形态及其衍生物。

解读十八届四中全会的“四个第一次”——国家行政学院杨小军教授说：十八届四中全会把依法治国作为会议主题，在历史上是第一次。对于这个“第一次”，有四句话可以概括，第一次在建党历史上把法治作为中央全会的主题，第一在建国历史上把法治作为中央全会的主题，第一次在十一届三中全会以来的改革开放现代化建设历史上把法治作为中央全会的主题，第一次中央全会以法治中央全会主题来讲，可以说对法治的重视程度是前所未有的。为什么要如此重视法治任务决定了对依法治国的重视的十一届三中全会是我党和历史转折。这个转折确立了党题，即把党的工作重点转移到建设上，就是后来概括的一个还决定了另一个重大事项，即为了保障人民民主，必须强化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极

为题为重要决定。仅就中治的重视程度是前所未有的呢？我认为主要是新形势新重视具有必然性和紧迫性。党国家发展历程中的一个伟大的基本路线这个最根本以经济建设为中心的现代化中心两个基本点。除此外，民主法制建设。并明确指出：社会主义法制，使民主制度法律具有稳定性、连续性和极法必依，执法必严，违法必究。十一届三中以来三十多年发展至今，坚持党的基本路线，民主法制建设任务，都需要强化法治的权威地位，这就是新形势新任务决定了新的起点。在这个大前提下，各级领导干部都需要适应法治作为治国理政基本方式的转变，要有善于运用法治思维和法治方式为官、做事的能力，这也是关系到提高党的执政能力和水平的大事。



大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。十一届三中以来三十多年发展至今，坚持党的基本路线，民主法制建设任务，都需要强化法治的权威地位，这就是新形势新任务决定了新的起点。在这个大前提下，各级领导干部都需要适应法治作为治国理政基本方式的转变，要有善于运用法治思维和法治方式为官、做事的能力，这也是关系到提高党的执政能力和水平的大事。

科学把握依法治国的实践定位——中央党校教授辛鸣说：法治是现代社会的核心价值，也是现代国家治国理政的最基本方式、最鲜明特征。党的十八届四中全会对依法治国的高度重视更是激发了全社会对依法治国的热情与期待。但是，正如列宁曾经讲的，只要向前再多走一小步，看来仿佛依然是向同一方向前进的一小步，真理便会变成错误。如果我们不能对依法治国有科学准确的定位，不切实际地想当然，反而可能让依法治国流于空谈。

对于今日中国社会来说，我们一定要明确“依法治国”是与党的十八届三中全会提出的“实现国家治理体系和治理能力现代化”改革总目标紧密联系的重大方略之一。要通过依法治国让我们的国体与政体更完善、更有效，而不是放弃我们的国体、改变我们的政体。我们以政体为例。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，放弃人民代表大会制度，也就没有了三者“有机统一”的实践可能。在依宪治国、依宪执政的过程中不要回避“宪法是政治法”的属性，这与“宪法是权利法”并不矛盾。人民群众只有通过政治发展才能为保障权利确立前提，在一定意义上，在国家中的政治地位是人民群众最大的权利。如何走好中国特色社会主义法治道路，十八届四中全会明确提出了“五个必须坚持”：必须坚持中国共产党的领导，必须坚持人民主体地位，必须坚持法律面前人人平等，必须坚持依法治国和以德治国相结合，必须坚持从中国实际出发。这是中国特色社会主义法治道路的底线原则，不能在这个问题上犯“颠覆性错误”。

中国法治建设的几个特征——中国人民大学法学院教授冯玉军说:十八届四中全会指出,全面推进依法治国,要坚持从中国实际出发。我很认同。中国的法治建设有中国的实际,中国过去 30 多年来,在法治建设、法治改革中,在中国实际的基础上,形成了一些特征。我把它概括如下:

一、它是共产党领导下各机关、各部门分工负责的协商型法治。这里面首先是党的领导,党带领人民制定宪法,党又在宪法的框架下执政、指导立法、司法、行政。概括起来,是包括人大立法、政府行政、两高司法这样一个各部门、各机关分工负责的协商型法治。这是中国法治很重要的特征。

二、中国的法治是自上而下推进的法治。自上而下的权力主导型的法治模式,大大地减小了改革的成本,能够比较快地发挥社会主义集中力量办大事的优势,这是一个突出的特点。

三、中国的法治是一国、两制、三法系、四法域的开放型法治。当代的中国实行一国两制,在香港、台湾、澳门,实行的不是我们这套法,观念和价值跟我们不一样。这也免不了会有冲突和不适应。但是,也会给中国带来一个很重要的契机,在法律全球化的今天,如果中国有效地解决了不同法系、不同法治观念,从冲突、摩擦到相互融合借鉴,最后形成了大融通的话,我们就成为世界法治的实验室和模范。这是中国人在法治意义上给世界人民做出贡献的战略契机。



四、中国的法治是强调理性主义目标的有规划的建构型法治。中国的法治建设,党和政府牢牢控制着主动权,自觉理性地推动,是按步骤、有计划地推动,比如搞立法的五年规划,司法改革甚至也有五年规划,这在全世界很罕见。

五、中国的法治改革是先易后难,小步快跑的渐进型法治。石头大了绕着走,摸着石头过河,不要一下子做当时还做不到、改变不了的东西。小平同志的告诫让我们少走了很多的弯路。这也可以称作是注重试验、总结经验的学习型法治。

六、追求公平正义与社会和谐的社会主义意识形态的法治。从法系上来说,今天说中国的法治是什么,它是大陆法系的吗?是英美法系的吗?不是。是旗帜鲜明的社会主义意识形态法治。

英国哲学家罗素说过一句话,中国是一切规则的例外。这句话不管它是正话还是反话,我们正着听,中国的事情中国人办,中国的法治一定是充分吸纳全人类法治营养、法治要素,又充分体现中国的国情,中国的传统历史文化,在这个基础上,我们凝结浓缩成为法治中国。

以法治精神推动全面深化改革——国家行政学院研究员胡敏说:正在召开的党的十八届四中全会研究部署全面推进依法治国一系列重大问题,这也是进一步落实了党的十八大提出的“必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设”这“两个坚持”总体部署,我们需要深入领会,会后切实贯彻落实全会精神。

从 1978 年改革开放伊始,中国进入了一个以“法治”逐步代替“人治”的正常国家管理和建设的轨道,党中央适时提出了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的基本治国方针。在 30 多年来我国向成熟的社会主义市场经济迈进的历史进程中,一方面,社会经济向前快速发展,一方面法治化建设也得到不断推进,迄今为止,中国特色的社会主义法律体系基本完备,国家、政党、社会、军队等各个层面都形成了有章可循、有法可据的良好局面。但也必须看到,过去 30 多年的改革开放,以“为发展为第一要务”的社会理念更多地体现在人们对社会财

富的创造和追逐，而制度的完善、法律的健全、执法的到位却常常落败于金钱和权力的结合，在现实生活中，更是经常暴露出法治不彰、司法不作为，有法不依，选择性执法、公民对法治不信任等沉痾顽障：许多权力的行使成了法外之地，许多的政商结盟成就了顽固的利益堡垒，执政党内出现的一些权力腐败和特权现象也直接影响了人民群众对法律权威的信服与仰望。事实上，全面深化改革的过程就是不断强化依法治国的过程，两者相融相合，互相促进。四中全会提出，面对新形势新任务，我们党要更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，实现我国和平发展的战略目标，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

（摘自：人民日报、中国新闻网、新华网、光明网、凤凰网）

► 促增长减不平等的政策与逻辑

作者：毛寿龙（中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师，公共政策研究院执行院长）

说
法
生
公

1978年开始，中国开始采取促进市场的经济政策，具体有：改革农村的土地制度，实行家庭联产承包责任制，解决了整个国家不饿肚子的问题，自那开始饿肚子问题，基本上只是记忆以及政策制定者想象的问题，现在中国人需要考虑的问题是如何饿肚子减肥的问题，过去饿肚子是如何节约粮食的问题。改革国企和集体企业，实行承包制、私有化、股份化，抓大放小，市场化。在

市场领域实行价格自由化，让市场决定价格，而不是让政府部门决定价格。在房地产领域，推动房地产的私有化，这促进了进一步的城镇化，让很多中国人通过拥有房子而拥有更多的资产性财产。在进出口领域，实施招商引资，鼓励外来投资，降低关税，为世界生产产品。在金融领域，逐步放松对金融的管制，实施市场化的政策。这一切都促进了快速的经济增长。三十多年里，经济持续增长，年均10%左右。现在即使有所放缓的，但依然保持世界领先的位置。

有人认为，这一快速增长的成果是因为如下几个原因：一是中国的后发优势。二是低人权、低福利优势。三是比较优势。四是计划经济时期提供的良好基础，比如普遍的教育。五是计划经济时期形成的集权优势。六是中国的威权体制。人治给予了更多的灵活性，缺乏责任和民主，给政府发展经济以更大的主动性。发展的成本低。这些分析很有蛊惑人心的一面。但从政策上来说，显然是错误的。第一，中国的发展，并不是什么后发优势。后发优势就意味着先发劣势。在中国，与后发优势的说法相反的还有一种说法，叫做先发制人。其实先发，还是后发都无所谓，只是时间上的差别，先发者有优势，后发者有优势。如果后发者一定有优势，那么非洲很多国家更有优势，印度也很有优势。其实只要实行市场导向的经济政策，发展市场经济，就能够实现快速经济增长。这与后发和先发没有什么关系，关键是是否开始市场化的改革。一般来说，实行市场化改革后，第一个十年就可以解决短缺问题，第二个十年就会有很好很好的企业发展，就会有房地产的迅速发展，第四个很多新的细分市场，比如融资租赁市场发展，必然促进高速的经济增长。

第二，低人权、低福利优势。为如果是优势，中国过去早就该发策，让市场起决定作用，它使用的是改善人权、改善福利的优势。正权，改善了企业家的创造权利，正改善了每一个人的财产权利和基本



这也是错误的。这其实是劣势，因展。实际上，中国实行改革开放政是增进人权、增进福利的政策，这是经济改革，改善了消费者的选择是改善了劳动者的劳动权利，正是人权，正是改善了每个人的经济福

利，才让中国的发展实现了持续的增长。从区域来看，而在权利和福利改善较差的地方，比如东北、中西部地区，就要比东部地区发展得差一些。而资本市场和金融领域管制过多，教育和科研管制过多，这些领域的发展相对来说也比较落后。在房地产市场，管制相对较少，或者政府避免过度管制的积极性较高，该市场相对于其他市场发展就很快，而且到了发展泡沫的地步。

第三，计划经济和集权的优势，更是无稽之谈。过去的计划经济使得中国的经济进入了死胡同，崩溃的经济一旦实行市场经济，就能够起死回生，但这是市场经济的功劳，而不是计划经济的功劳。集权体制，使得政府的权力不受制约，在发展过程中产生了普遍的腐败，这虽然在一些学者看来对计划体制的转型起到了加速的作用，但也使得市场经济的发展付出了巨大的成本。现在中国经济中依然存在很多计划经济的后遗症，也有集权体制很难转型对经济发展导致的很难可持续高质量发展的难题。这说明，计划经济和集权体制的优势，其实是市场经济和分权体制的优势。持续的权力下放，持续的市场化改革，让市场起决定作用，才使得经济有可能高速发展。集权开发，比如高铁沿线建的新城，很多都是鬼城，浪费了很多资源，这是市场不起决定作用的代价。

至于人治给予更多的灵活性，法治会给发展制造阻力，这显然也是不对的。中国改革开放的过程就是各个方面法治化的过程。改革开放刚开始，中国就确立了一系列的基本法律，此后立法、执法和司法改革的努力一直在进行。如果人治有优势，四中全会就不会推进法治国家，也不会去试图推进实施宪法，实施法律，重视政府重大决策的科学决策、民主决策和决策责任制。法治国家建设的努力，在过去给中国的增长提供了很多空间，显然也会给中国未来的经济增长提供持续的支持。

有人认为，中国的市场化政策的确推进了经济增长和收入的提高，但也同时扩大了地区不平等，收入不平等。市场化的确会导致一些不平等，比如产品市场面前，会给更有消费能力的人，具有更高的消费回报，也就是更多的消费者剩余，这些剩余就是宝贵的财富。在企业市场，更好的生产能力和组织能力，以及市场营销网络能力，都可以给企业家更多的资本市场能力。在资本市场，具有更高资本融资和投资能力的人，能够把握更好的机会。在房地产市场，如果有人更能够把握消费者的机会，把握生产和营销能力，把握资本市场和金融杠杆，他就能成为房地产大亨。在日益发展的金融市场也是一样的。市场总是给人不平等，但谁能够自强，谁能够从失败中站起来，谁就有更多的资源，也就是资本。消费的资本，生产的资本，把握风险的资本，这些都不是实物财富所能计算的，也不是金钱，也就是货币所能衡量的。让更多的人在市场面前人人平等，可以给穷人，年轻人，女人，提供更多的致富的机会。市场越发达，普通人致富的机会越多。在当前，中国最大的不平等是非市场型政策的不平等。比如城乡不平等，不同级别之间的城市之间的不平等，体制内和体制外的不平等，不同发展机会的平等。市场化，使得农村人有了更多的上升空间，也使得小城市的人，体制外的人有了更多的发展机会。改革开放之后，很多不平等的政策依然在延续，有些还在加强，这些都加剧了传统的不平等。而这一切都需要进一步的改革开放，从而使得人们有更多的平等和平等发展的机会。



► 确保在法治轨道上推进改革

作者：许耀桐（国家行政学院教授、博士生导师，原科研部主任）

提出法治化已有 30 多年了，但从党员干部到普通公民，养成法治的行为习惯，按照法律规定办事的问题并没有完全解决改革和法治的二者关系，孰重孰轻，一清二楚。依法治国是全面深化改革的根本方略，改革要于法有据，必须自觉把法治放在至高无上的位置中国有一些老话说得好，“磨刀不误砍柴工”。违法行事，表面上速度快，但是成本太高，后果更不堪设想十八届三中全会在全面深化改革的宏伟部署中，第一次提出“法治中国”；

即将于 2014 年 10 月召开的十八届四中全会，就以研究如何全面推进依法治国，实现国家治理法治化为主题。显而易见，四中全会将深入贯彻全会精神实质，在两次全会之间架起了一座桥梁，这就是运用依法治国理念和方式，进一步开创全面深化改革新格局。

为什么依法治国是全面深化改革的根本方略？

早在改革开放之初，1978 年 12 月邓小平在总结“文革”的沉痛教训时就明确指出，“必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”这里讲的制度化、法律化，实际就是法治化的问题。1997 年召开的十五大，党首次提出“依法治国，建设社会主义法治国家。”并且提出，“任何人、任何组织都没有超越法律的特权。一切政府机关都必须依法行政”，要求“到二零一零年形成有中国特色社会主义法律体系”。这以后，历次党代会报告都强调依法治国是治理国家的基本方略。十八大报告强调，“全面推进依法治国。法治是治国理政的基本方式。”十八届三中全会《决定》则把依法治国提升到了新的高度，鲜明地提出“建设法治中国”，并且把“法治中国”归结为“三个依法”、“三个法治”，即“依法治国、依法执政、依法行政”，“法治国家、法治政府、法治社会”，达到了前所未有的认识高度。

尽管中国提出法治化和依法治国方略已有 30 多年的时间了，但是，从党员干部到普通公民，养成法治的精神素质、思维理念和行为习惯，自觉遵守法律、按照法律规定办事的问题并没有完全解决。尤其是现在要全面深化改革，这个问题更突出了。在一些地方和基层，干部法律知识不多、法治观念淡薄，甚至轻视法律，出现违法的事还甚多。“什么法不法的，先干起来再说”，这样的草莽式人物还不少。应该说，这就是即将召开的十八届四中全会要专门讨论和出台依法治国相关决定的深刻背景和重大意义所在。进入全面深化改革新阶段，必须树立依法治国的至高无上的理念。习近平同志非常强调法治问题。他明确指出，“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”就改革和法治的二者关系而言，孰重孰轻、谁主谁从，现在已一清二楚。依法治国是全面深化改革的根本方略，改革要于法有据，任何个人或组织包括中国共产党在内，都要遵守宪法和法律，都必须自觉地把法治放在至高无上的位置，断不可随意逾越。

然而，改革是一场革命，改革要打破陈规旧俗，改革要开拓创新，改革要对社会各种利益关系进行重新调整与分配，要对原有体制机制实行重新构建。因此，有人认为，法律的条条框框阻挡和延缓了改革，是改革的“绊脚石”、“铁镣铐”；有的人甚至说，“改革要上路，法律先让路”，“不突破法律，就没有创新”，主张改革不能受制于法律和法治，而必须突破法律和法治。有人甚至举出现实生活中的诸多例子，说明我们的改革就是一个违法式的改革，像孙悟空大闹天宫，和尚打伞——无发（法）无天那样。比如，当年安徽凤阳小岗村的农民搞“大包干”，就是冒着生命危险才闯出了中国农村改革之路，带来农村联产承包责任制的建立。还有改革开放的前沿深圳，就是冲破旧的思想观念和法律制度的束缚，“杀出一条血路”，从而开创发展了改革新局面。据此说明，改革的起步与推行，不可能等到事先建立了有利于改革的法律制度，新的法律制度的建立恰恰需要改革予以推动。

总之，坚定不移地贯彻落实“依法治国、依法执政、依法行政”和“法治国家、法治政府、法治社会”，就一定能够推进全面深化改革健康、有序、高质的发展。

针对各机关单位，我们推出几大系列课程：

- 1、《公共安全与应急管理》
- 2、《习近平系列讲话解读与群众路线实践》
- 3、《国家战略与周边形势分析》

4、《中国传统文化的精髓》

5、《十八届四中全会解读》

如了解详情，请咨询我们：



人大公共政策研究院  <http://weibo.com/u/3547990404>

 中国管理干部培训网

www.public-policy.cn

地址：北京市海淀区中关村大街甲59号文化大厦1105室

电话：010-82509745、82509663

E-mail: ruc_iapp@126.com