



金融研究简报

第四十八期

中国人民大学重阳金融研究院

2014年11月28日

人大建设是依法治国的主要方向

——“对话：依法治国与人大建设”研讨会纪要

2014年10月，十八届四中全会提出全面推动依法治国的决议，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。然而，目前对依法治国的理论还有许多误解。为学习贯彻十八届四中全会精神，研讨全面推进依法治国进程中完善人民代表大会制度的理论意义和实践经验，强化智库功能，2014年11月27日，中国社会科学院政治学研究所、中国人民大学重阳金融研究院联合主办了主题为“依法治国与人大建设”

的思想沙龙，与会专家、学者就什么是依法治国、如何实现依法治国以及人大建设在依法治国中的意义等问题进行了深入探讨。

依法治国：问题仍然存在

王文（中国人民大学重阳金融研究院执行副院长）：目前对依法治国的看法还存在很多误解，比如有人认为，怎么现在才提依法治国，难道以前都不是依法治国吗？那过去怎么治国，一人治国？

我的困惑是，依法治国跟宪政到底是什么关系？宪法又有什么作用？依法治国和法律主义到底有什么区别？对未来依法治国应该有一些什么具体的建议？

赵乐强（浙江省乐清市人大常委会主任）：第一，面对新的形势，四中全会要求在过去的基础上全面地、更好地、更深入地依法治国。依法治国推出以后能不能有普遍约束力，怎么依法治国都是非常重要的问题。

第二，执法环境如何。依法的程度如何提高？哪些是我们依法的重点，重点是老百姓还是政府？但现在主动权还在政府手里。政府和百姓之间存在“不对等”。

房宁（中国社会科学院政治学研究所所长）：改革开放以来，我们颁布了大量的法律，但这么多法律出来后，哪些是重点？简单理解，依法治国就是政府依法执政，老百姓遵守法律，在法律的框架内从事各种活动，但是在这个当中似乎存在一些“不对等”。再看有关法律的解释权。我们经常看到政府颁布的条例里最后会附上“以上条文解释权归xx”，这好像

也存在问题，如果有争议怎么办呢？这好像也存在“不对等”。

韩旭（中国社会科学院政治学研究所政治制度研究室主任）：改革开放 30 多年，我国经济社会发展取得了很大进步。在我们全面推进依法治国的情况下，人大的作用其实非常重要。从改革开放到 2010 年形成法律体系，我们一共制定了 3 万多条法律或法令，但是能有效实施的不是很多。现在法治的核心问题，不是我们制定了多少法律，而是要如何守法，如何让法律得到普遍一体化的执行和遵守。这里面有群众的守法问题，有政府的执法问题，其中最重要的问题就是政府如何执法，政府有没有遵守法律，执法过程是不是能够得到有效监督，所以我们需要建立一套更完善的法律体系。

人大制度很重要的功能就是监督功能。在执行法律、行使权力的过程，人大能不能有效地监督政府和公共权力的执掌者，这很重要。

新中国成立 60 多年、改革开放 30 多年来，依法治国这个问题并没有得到很好地解决。在此情况下，人民代表大会制度能不能更加完善，人大的监督功能、作用能不能更好地发挥，这都是我们当前面临的很重要的问题。

依法治国是改革开放以来的顶层设计

房宁：四中全会提出全面推动依法治国的决议，实际上也是对建国以来，特别是改革开放以来的政治建设、社会主义法律体系建设的一个总结，同时也是未来进一步在法制轨道上推动中国工业化、城市化、现代化建设的很重要的一步。

四中全会进一步提出了推动依法治国。法治的概念是在改革开放之初，

邓小平作为改革开放总设计师提出来的。更远一点讲，法治是人类的治理手段，也是一种治理的体系，这个古已有之。中国历史上第一个实现大统一的秦朝，非常重要的影响就是它的法律。秦朝的建立实际上是法治的胜利，所以秦律在历史上是最严格、最完整的。说封建社会是人治的社会，不讲法治，实际上是不对的。

所以法治和人治始终是人类治理的两种基本手段，法治是一种规范性的管理，要确定一个行事规则，根据这个规则进行社会的治理。所谓人治是经验性的管理，根据人们的一些需要，或道德、意识、原则来进行裁量。

中华人民共和国建立也非常注重法律，我们在 1954 年制定了中华人民共和国第一部宪法，1955 年第一届全国人大召开了，建立了我们国家真正的政治制度，就是人民代表大会制度，宪法和人民代表大会制度是我们国家政治的基石。

十一届三中全会纠正了文化大革命的错误。在理论上、治国的方略上，反思文化大革命。在这个基础上形成了一个很鲜明的认识就是社会主义法制一定要进行。于是邓小平在改革开放之初的总体设计中提出了依法治国，并随着实践不断发展。现在我们用的是依法治国建设社会主义法制国家，把法制变成法治。

赵乐强：我认为这些年法治建设的速度很快，但速度很快不意味着社会就能适应。我们发自内心地感觉到四中全会提出的依法治国非常好，提出的时机也非常好。经济发展到了现在的水平，矛盾也陆续出现，这时再去研究法律，去解决中国自己的问题，是一条对的路。

依法治国的基层环境如何？我看老百姓对法治的呼唤比政府要强，“我有钱了，富起来了，创业机会也有了，现在最需要的就是保障财产安全，法制健全能保护我的财产安全”，所以老百姓的要求非常强烈。我们如果

有一个比较好的法律框架，百姓、政府都按法律行事，那就对了。

乐清人民听政议政制度是良改

房宁：以温州乐清市为例，乐清的人民代表大会常委会有一个“广场政治”，就是人大和政府、地方党委以及人民群众四方共同研究当时乐清的一些社会问题和社会矛盾。

赵乐强：乐清是东南沿海比较发达的地方，2000年开始其综合实力一直在百强县里排名比较靠前，但经济发展快就有各种矛盾。

基层人大没有立法权，它最大的功能是对政府实行监督。基层人大这一国家的根本制度当然很好，但基层人大如何运行目前还不是很明确。政府应该支持它把老百姓的声音反映出来，成为政府的监督力量。

比如2012年人民代表大会期间，乐清定出四个急待解决的问题——河流治理、食品安全、交通拥堵和垃圾围城。这些问题被提出来以后，我们就召开会议，政府去调研，人大也去调研，双方提出问题，政府做报告，人大也做报告，最后定出几条方案，政府去执行，一年干下来拿出了成绩单。这个目标我们做到了。

又比如乐清原来有31个乡镇，2011年，我们决定要撤除一些。但意见不统一，底下阻力太大，执行不下去了。后来我们就召集31个乡镇派出自己的代表，组成人大代表，充分表述应该撤除多余乡镇的依据和理由，而且可以畅所欲言。群众有了话语权，参与感，最后就支持了政府的决定。这种效果，无论从民主角度还是从法制角度来都是最好的，为依法治国打下了很好的基础。

房宁：这就体现了依法治国、人大治国所起的作用。一是我参与了，二是表达了，这就是政治协商了，最后协商的结果我可能就容易接受了，这给人民群众一个参与、协商、监督的权利。如果政策存在不合理，人民群众还可以监督、提出异议，最后还可以改变仲裁。所以人大制度是化解在发展当中社会矛盾的一个重要的机制。人民听政制度就是一个善制，就是良政，它可以引导人民群众参与、协商、监督政府，有利于化解社会矛盾，整合社会资源，凝聚社会共识，有利于经济社会的发展。

赵乐强：我再补充乐清的一个例证。老百姓的法治要求在提高，比如危房鉴定。老百姓要求鉴定，但住建局可能觉得会影响到城镇规划。这时人大就发挥作用了。人民听证会上把问题提出来，住建局来做报告，房管局也提出意见，危房户代表也发表意见，最后乐清的危房鉴定及审批就形成了一种新的规定。这就有法可依了，很多问题就解决了。

韩旭：这是对人民听政的价值或者经验的探索。政府的权力要行使，政府的作用要更好地发挥。我们一方面强调市场要发挥一个决定性的作用，但另一方面政府的作用也一定要有，但政府在行使权力过程当中一定要受监督。乐清给我们提供了非常好的样本和思路，就是要建立一套更完善的具体的机制、程序，能够更好地监督、规范政府行使权力的行为。

有中国特色的法治建设：惠而不费，民主协商

房宁：惠而不费是中国古来治国理政思想的最高境界，就是说要有效果，但成本要低。中国特色社会主义法律体系基本形成解决了有法可依的

问题。而真正让法律体系有效运行起来，我认为还有以下几个问题：

第一，要提高法律的质量，四中全会提出了良法。良法就是可以有效执行的法律。如果法律定了，但实际上做不到，那就不是好的法律，就要不断完善和修改。人民群众守不守法，和法治体系的质量也有很大的关系。四中全会文件里面提到法律的权威在于实施，不能实施就没有权威，就会造成对法律的不尊重，所以说法律的质量要不断提升。我认为乐清的人民听政制度在很大程度上是在推进法治的建设。

第二，关于中国特色问题，就是协商民主。实际上法治、社会治理是一个复杂的过程，应该是多元的，如果单一化，社会矛盾就会很多。这就是中国特色社会主义法律体系，强调多元。

第三，法律的质量是否符合发展阶段，是否符合国情和传统文化。法治不是一个冷冰冰的规则。比如我们国家非常强调协商能力，协商民主可以有利于法治的实施，有利于解决我们在经济社会发展中的各种矛盾和问题，有利于社会的发展。

赵乐强：（法治）不能冷冰冰的，法律要变成一种秩序行为，比如行人只知道闯红灯要罚款 200 元、扣 6 分，但并没意识到这是国家的法律必须要自觉遵守，这就涉及到法治文化问题。

房宁：真正形成法治必须要有一个社会守法的意识和行为，这样就形成我们所说的法治文化。但是如果没有外在的规则，就凭人的觉悟，搞教育就完全虚伪化了。所以现在必须强调法治，信任不能够代替监督。一定要把主客观行为规范和主观的教育提升、人的思想境界、道德水平结合起来，法治和德治结合。

人大建设：依法治国的主要方向

赵乐强：四中全会以后，人大的制度建设会有一个更好的历史机遇。“协商民主”被着重强调，从法治思想角度来讲，对老百姓也不再是居高临下的态度，沿着这条路走下去，人大会有很大的发展空间。

现在的人大建设，基层是以监督为主，对老百姓的影响也在加大。人大影响力增加是民主政治建设和建设的重要资源，县一级的人大建设要具体，不能概念化，不能太抽象，也不能没有原则。

韩旭：无论是讲依法治国还是推进国家治理体系不断现代化、不断完善，的确要考虑“惠而不费”的问题。中国无论是人口还是幅员规模都很大，要考虑国家的稳定性，同时要不断推进改革，即我们今天讲的全面深化改革的任务。

这种情况下，一方面，特别是在政治建设方面，我们要保持审慎的态度，不能太着急。我们现有的制度资源很丰富，如果运转起来会很有效，人民听政在乐清的实践就给我们很大的启发。人民代表大会制度如果真正能够把宪法赋予它的职权发挥出来，对进一步促进我们国家的经济社会发展，推进改革开放实际上会非常有效。

人大制度，从建国之初就建立起来了。我们总说人大制度是根本制度，这个事情不能停留在口头，要真正从观念上、认识上解决，把它的制度优势发挥出来。依法治国也是首先要依宪治国，人民代表大会制度在宪法当中被确定下来，把它发挥好、建设好，并且不断的完善，对全面推进依法治国非常重要。

房宁：四中全会提出继续全面推进依法治国，其中一个核心的思想就是依法治国首先要依宪治国、依宪执政，把宪法作为依法治国的一个中心，把宪法的实施、落实作为依法治国的核心内容。

进一步讲，中华人民共和国宪法的核心就是规定了人民代表大会制度，我想依法治国、依宪执政要集中体现在人民代表大会制度的发展、完善、建设和作用的发挥上。

针对法制建设、依法治国，一方面四中全会是一个里程碑，对过去我们的实践做了一个总结，一方面继续推进中国的法治还有很长的路要走，它也要与时俱进，这个路最主要的就是要真正的把依法治国加以实施、落实，建设形成中国的法制文化。

我们提出一个标准叫“惠而不费”，这实际上是两个问题，一是要提升法律体系的质量，二是你要形成全民守法的文化。法制建设首先要表现在人民代表大会制度，人大要总结经验，要不断推进。再是要提高法的质量，要协商民主，因为无论从法律本身还是执法的实践，都是存在矛盾的。这些矛盾怎么解决呢？这就是我们说所谓的法治文化方面的问题了。

实施起来最顺畅、效率最高、成本最低的途径就是人民代表大会制度。人民代表大会在提升法律体系的质量、形成法治文化方面处于核心地位，我认为未来中国政府体制改革、民主政治建设的核心就是人民代表大会制度。党的领导、人民当家作主和依法治国被称作“三统一”，人大制度的发展是中国体制改革、民主政治建设、法制建设的主战场、主阵地和主要方向。

从人大来讲，首先应该关注地方人大，因为我们政治体制改革、社会建设、社会治理的前沿都在地方、在基层。各种矛盾也在基层。在基层把

问题解决了，它就不会发展成全局的问题。基层主要的问题就是社会矛盾，社会矛盾怎么统筹？要用协商的办法，照顾各方利益。我认为现在最好的办法，就是由人大来主持，背后是共产党领导，旁边是政府，对面是人民群众，然后我们把几方搁到人民听政的道场里面，这就是协商民主的基本形式。人民听政，由人大来主持、统筹经济社会矛盾的表达机制、协商机制、化解机制和监督机制，这是中国的实践当中客观进程产生的。

所以我认为，我们未来的中国政治体制改革，民主政治建设，法治建设，依法治国可以聚焦的就是地方人大的建设，地方人大作用的发挥，集中可以反映在“人民听政”这四个字上。

四中全会提出全面推进依法治国，我认为我们要把它不断地加以落实，落实在宪法、在人民代表大会制度，在地方人大，这就是在经济社会发展中来解决、参与、协商、监督的中国特色社会主义民主政治、法制的核心问题。