

正确认识和处理新形势下改革与法治的关系

袁曙宏 | 国务院法制办公室副主任



- 改革与法治是一个硬币的两面，二者相伴而生、相辅相成，既具有深刻的内在统一性，又具有明显的形式差异性。
- 在人类发展史上，改革总是一马当先，冲破束缚生产力发展的旧体制和旧制度；法治则紧随其后，构建适应生产力发展的新体制和新制度。从一定意义上说，改革是破、法治是立，改革是变、法治是定，改革更多强调冲破现有不合理的体制机制制度的束缚，法治则更加重视维护法律权威和经济社会秩序的稳定。
- 有的领导干部在如何认识和处理改革与法治的关系上仍然存在着一些观念误区。主要有以下几个方面：一是“改革上路，法治让路”；二是“改革有功，法治无利”；三是“改革为主，法治为辅”；四是“改革在前，法治在后”。
- 要“在法治下推进改革，在改革中完善法治”，必须完善和创新推进改革与法治紧密结合的有效立法方式，充分发挥法治对改革的引导、推动、规范和保障作用。一是立法引领改革；二是立法授权改革；三是立法确认改革成果；四是立法预留改革空间；五是立法消除改革障碍。



党的十八大以来，全面深化改革和全面依法治国成为两大时代主题，党的十八届三中、四中全会决定是对全面深化改革、全面依法治国进行顶层设计的姊妹篇。如何正确认识和处理好全面深化改革与全面依法治国的关系，不仅是一个重大的理论问题，更是一个重大的实践问题。

一、改革与法治是辩证统一的有机结合体

改革与法治是一个硬币的两面，二者相伴而生、相辅相成，既具有深刻的内在统一性，又具有明显的形式差异性。

（一）改革与法治具有深刻的内在统一性

改革与法治无论是从本质上看，从体现人类进步的精神上看，还是从推动历史发展的作用上看，都是完全统一的，二者相互交织、交融、交汇，你中有我、我中有你，谁也离不开谁。

1. 从古今中外历史看，实施“变法”“新政”的过程实质上就是改革与法治统一实施的过程

在人类发展史上，改革总是一马当先，冲破束缚生产力发展的旧体制和旧制度；法治则紧随其后，建立适应生产力发展的新体制和新制度。中国历史上的历次变法，都是改革与法治紧密结合，变旧法、立新法。商鞅变法明刑正典、诸葛亮治蜀整肃纲纪、孝文帝改革摒弃鲜卑旧俗、王安石变法富国强兵、张居正变法实现“万历中兴”等，莫不如此。尤其是中国古代汉武盛世、开元盛世、康雍乾盛世的形成，更是彰显了改革与法治并施的关键性作用。

汉初高祖刘邦“拨乱世反之正”，文帝景帝“务在养民”，经过60多年的休养生息，

汉朝逐渐从秦末的破败凋敝走向恢复和发展。但长期“清静无为”的统治也造成诸侯逾制、思想混乱、吏治腐败、豪强横行等诸多弊端，整个国家越来越需要集中统一、坚强有力的治理。汉武帝继位后锐意变革：罢黜百家、独尊儒术，排斥“无为而治”的“黄老学说”，实现思想上的大一统；实行“推恩令”，分割诸侯领地，巩固中央集权；集中监察权，设十三州刺史以整顿吏治；开创察举制，颁布《求贤诏》，不拘一格选拔人才；改革币制，实行盐铁官营，增加中央财政收入；对地方豪强势力以强制强，严厉打击；富国强兵，开疆拓土，等等。这一系列举措有力促进了政治稳固、经济繁荣、社会安定，开创了我国封建王朝第一个发展高峰，使汉朝成为当时世界上最强大的国家。

唐初太宗李世民鉴于隋速亡的历史教训，实行“安人宁国”、崇尚节俭、居安思危的施政方针：施行均田制与租庸调制，去奢省费、轻徭薄赋；减轻刑罚，按照宽简原则修订法律，制定出具有里程碑意义的封建法典《贞观律》；恪守“治国莫大于治贪”的治国戒律，对王公贵族和势要之家严加控制，对贪赃枉法官吏施以重罚；进一步完善三省六部制，加强中央集权；实行恩威并施的民族政策，使唐朝声威远播、四方宾服，等等。唐玄宗继位后顺应时势，以过人的魄力和才智重典治乱：穷治武韦余党，防止后宫外戚干政，有效遏制了内乱萌发；坚决裁汰冗官、严格官员铨选，较好整顿了吏治；完善法制，删辑律令格式，编纂了《唐六典》。《唐六典》和唐高宗时期编纂修订的《唐律疏议》标志着独树一帜的中华法系正式形成，对后世中国及周边国家和地区均产生了极大的影响，中国封建社会达到了前所未有的辉煌时代。

清圣祖康熙继位时正值满族统治初定，社会矛盾极其复杂严峻，康熙帝重拳治乱治

弊,保证社会安定,巩固王朝统治:废除圈地令、坚决制止满族王公圈地;铲除鳌拜集团、裁撤三藩;整顿科场舞弊、整肃吏治;平定边疆、统一台湾;实行“盛世滋生人口,永不加赋”,等等。这些举措有力推动了康雍乾盛世的开启。雍正继位后推行严字当头、革新政治:大力清查钱粮亏空;整治朋党,设置军机处加强皇权;推行摊丁入亩、官绅纳粮一体当差、火耗归公、改土司制为流官制等一系列有利于国计民生的举措,对推动康雍乾盛世进一步走向辉煌发挥了承前启后、继往开来的关键性作用。乾隆继位后对贪污受贿、结党营私等不法行为继续严厉打击,把康雍乾盛世最终推向高潮。

从国外看,改革法治并行施新政的成功例证同样不胜枚举。富兰克林·罗斯福1933年就任美国总统后,针对当时经济危机中金融市场崩溃、大批企业银行破产倒闭、失业人数激增、生产严重过剩、社会矛盾激化等问题,出台了《紧急银行法》《国家工业复兴法》《农业调节法》《社会安全法》等70多部法案,大刀阔斧实施了一系列治理美国经济危机的法律措施,大大缓解了大萧条所带来的严重经济问题和社会矛盾,使美国化危为机,走上世界第一强国之路。1979年,撒切尔夫人任英国首相后,以强硬作风推行1979年预算案,施行了以推进私有化、控制货币、削减福利开支、打击工会力量等为主要举措的“撒切尔主义”,有力推动了英国的经济发展。俄罗斯总统普京受命于苏联解体、俄罗斯处于四分五裂边缘的危难之际,以强国富民、振兴俄罗斯为纲领,加强中央集权、打击分裂主义和恐怖主义、维护联邦统一、整肃寡头政治、大幅进行经济改革等一系列举措,使俄罗斯由乱而治。新加坡前总理李光耀在立国之初就坚持创新立国、重典治国,创造了“新加坡奇迹”,其实施改革和法治成就之大,在当代世界历史上都堪称范例。

2.从我国改革开放的发展历程看,改革和法治如鸟之双翼、车之两轮,共同推动经济社会的快速发展

我国波澜壮阔的改革开放进程,可以说是古今中外历史上覆盖人口最多、持续时间最长、取得成就最大的一次“变法”和“新政”。在改革开放37年的历史轨迹中,镌刻着若干具有里程碑意义的重大历史事件,它们既标志着我国改革进入新的历史阶段,也标志着我国法治进入新的发展时期:1978年安徽省凤阳县小岗村的“大包干”及其后召开的党的十一届三中全会,揭开了新时期改革开放的大幕,也开启了社会主义法治建设的新时代;1992年邓小平同志的“南方谈话”及其后召开的党的十四大和十四届三中全会,明确了社会主义市场经济体制的改革方向,同时推动了社会主义市场经济法律体系的建立、依法治国基本方略和建设社会主义法治国家目标的确立;2001年我国加入世界贸易组织及其后召开的党的十六大和十六届三中全会,推动我国社会主义市场经济体制改革不断扩展和深化,同时推动了中国特色社会主义法律体系的形成;2012年党的十八大及其后召开的十八届三中、四中全会,作出了全面深化改革和全面依法治国的决定,标志着我国的改革和法治都进入了历史新时期。

总结我国改革开放历程和具有标志性意义的重大历史事件,我们可以清晰地看到,贯穿其中的主线就是彻底打破权力高度集中的计划经济体制和制度的严重束缚,逐步建立充满生机与活力的社会主义市场经济体制和制度,形成中国特色社会主义法律体系,最大限度激发和释放全体中国人民勤劳致富、创业创造的积极性和主动性,从而极大地解放了人们的思想、解放和发展了社会生产力、解放和增强了社会活力,开辟了一条中国特色社会主义道路,这是中国30多年



改革开放创造举世瞩目的世界奇迹的关键所在。所以说，改革的红利就是制度的红利、就是法治的红利，改革和法治如鸟之双翼、车之两轮，共同推动我国经济社会快速发展，这既是1978年以来我国改革开放和法治建设的鲜明特征，更是党的十八大以来以习近平同志为总书记的党中央执政兴国和治国理政的基本方式。

（二）改革与法治具有明显的形式差异性

改革与法治虽然在本质上是完全一致的，但外在形式上，两者的差异又是十分明显的。从一定意义上说，改革是破、法治是立，改革是变、法治是定，改革更多强调冲破现有不合理的体制机制制度的束缚，法治则更加重视维护法律权威和经济社会秩序的稳定。具体而言，两者的形式差异可以从以下几个方面来分析和探讨：一是从思维特征看，改革表现得更为主动和活跃，受条条框框的约束不大，而法治则表现得更为审慎和稳定，要求在规则之下思考问题和解决问题；二是从行为特征看，改革更强调创新性和突破性，要求敢闯敢干，法治则更强调确定性和规范性，强调依法决策和依法办事；三是从功能特征看，改革主要表现为推动经济社会发展的动力功能，而法治则主要表现为维护经济发展和社会稳定的保障功能；四是评价特征看，对改革更加重视从促进经济社会发展和提高人民生活水平的角度评价其成效，对法治则更加重视从维护国家社会稳定和保障公平正义、人民权益的角度去评价其成效。

这里需要说明的是，我们之所以探讨和分析改革与法治的形式差异性，是为了强调如何更好克服在推进改革和法治过程中可能出现的片面与偏差，为了强调如何更加重视在我国经济转轨社会转型时期法治与改革可

能产生的某些张力和矛盾，为了强调如何在立足客观实际、遵循客观规律的基础上最大限度地实现改革与法治的高度内在统一。

二、在法治下推进改革，在改革中完善法治

“在法治下推进改革，在改革中完善法治”是习近平总书记对如何辩证认识和处理当前我国改革与法治的关系作出的深刻论断，也是新形势下互动推进改革和法治的正确路径。当下的中国，正处于改革与法治的共生期、共进期、黄金期，正处在最好的全面深化改革时代，也正处在最好的全面推进依法治国时代，做好改革与法治有机结合这篇大文章，是历史赋予当代中国人的重大使命。

（一）当前的改革是法治之下的改革，而不是抛开法治另搞一套的改革

经过建国60多年、特别是改革开放30多年的不懈努力，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系已经形成，截至2015年6月底，我国现行法律243部、行政法规744部、地方性法规9580部，国家经济、政治、文化、社会、生态文明建设等各个方面总体实现了有法可依。同时，随着立法的不断精细化，立法内容越来越全面、越来越具体，操作性越来越强。如1979年《刑法》只有192条，1997年修订增加到452条，并先后通过了八个修正案，进行了十次解释，目前正在审议第九个修正案。1979年《刑事诉讼法》是164条，1996年修改增加到225条，2012年修改增加到290条。其他方面的法律修改一般也都不同程度增加了新的内容，如2009年《食品安全法》是104条，2015年修订后增加到154条。与中国特色社会主义法律体系形成相适应，严格执法、公正司法、全民守法取得显著进步，依法治国、依法执政、依法

行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设的工作布局全面确立,社会主义法治精神逐步深入人心。因此,新形势下的全面深化改革应当是在法治之下有序、渐进、稳步推进的改革,以最大限度用法治凝聚改革共识、完善改革决策、规范改革行为、推动改革进程、固定改革成果,保证改革始终在法治的轨道上全面推进和不断深化。

(二)当前的法治是在改革进程中不断完善的法治,而不是已经尽善尽美、无需改革和发展的法治

法治作为特定社会的上层建筑,其内容只能由生产力的发展水平和经济基础的完善程度所决定,而不能相反。中国特色社会主义法律体系虽然已经形成,但还是一个“毛坯房”,需要进行“精装修”,需要根据改革发展稳定的新实践和新要求不断进行修改完善,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等各方面都面临着十分艰巨和繁重的改革任务。党的十八大报告第一次并列提出了全面建成小康社会的发展目标和全面深化改革的制度目标,并强调全面建成小康社会必须构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟定型,这就明确把通过改革不断完善制度的任务提了出来。党的十八届三中全会决定把“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”确立为全面深化改革的总目标,部署了336项改革任务,最终大都要固化为法律制度,法律法规立改废释的任务极其繁重复杂,特别是从市场的“基础性作用”到“决定性作用”,从“国家管理体系”到“国家治理体系”,从“社会管理体制”到“社会治理体制”,都是深层次、全方位的革命性变革,必将引发和带动法律体系、法律制度、法律实施等方面的深刻调整与变化;党的十八届四中全会决定

部署了190项法治改革任务和举措,明确了全面推进依法治国的总目标、总蓝图、路线图和施工图,无疑将对全面推进依法治国、建设社会主义法治国家产生重大而深远的影响。这些都充分表明,新形势下的法治应当是以改革为动力快速推进、日渐完善的法治。要使法治如一江春水,伴随着改革和发展的脚步而浩荡前行。

三、正确认识和处理改革与法治的关系亟需纠正一些观念误区

当前,在全面深化改革和全面依法治国的实践中,有的领导干部在如何认识和处理改革与法治的关系上仍然存在着一些观念误区。择其要者,主要有以下几个方面:

一是“改革上路,法治让路”。有的领导干部认为,改革就是要冲破法律禁区,中国改革开放一路走来就是靠打擦边球、踩法律红线创造奇迹的,今天仍必须靠这种“良性违法”来推动改革发展,如果改革事事都要找法律依据,都要立法,岂不耗费时间,耽误了改革怎么办?压抑了改革者的积极性怎么办?有的把“依法办事”与“敢闯敢试”对立起来,将制度看作障碍,把规矩当成麻烦,认为制度细了、规矩多了,事情不好办、工作不好干,现在法律的条条框框妨碍和迟滞了改革,把“改革创新”“跨越发展”“动机合理”“目的正确”等作为可以突破法治的“借口”“特例”。还有的是草莽式的改革思路和作风,完全无视法律的存在,“什么法不法的,先干起来再说”,甚至公然借改革之名行违法乱纪之实。

二是“改革有功,法治无利”。由于长期“以GDP论英雄”的惯性作用,一些领导干部重改革重发展轻法治轻规矩,认为抓改革能出政绩、树形象,促进又好又快发展,而抓法治则是“老牛拉车”,不仅见效慢还



特别费力。有的对改革是大讲特讲，对法治则是少讲不讲，对改革部署有任务有指标有期限，对法治建设则是有口号没举措没落实。一些地方对领导干部考察也是侧重抓改革发展的能力和水平，很少重视考察领导干部运用法治思维和法治方式的能力和水平。

三是“改革为主，法治为辅”。一些领导干部把法治当成有利则用、没利不用的手段和工具，认为改革是第一位的，法治是第二位的，当法治有利于推动改革时就重视法治，当法治要规范改革时就规避法治甚至抛开法治。有的领导干部名义上要依法改革，但对重大改革事项的合法性审查，却要求只能“开路条”，不能“设关卡”。还有一些地方的领导干部片面强调所谓的“地方特色”“部门实际”，遇到改革与法律规定不符时，违背法治原则讲局部利益，搞所谓的“变通执行”“便宜行事”，把“实事求是”当成不依法办事的“盾牌”。

四是“改革在前，法治在后”。有的领导干部虽然也认识到法治的重要性，但是只重视法治对改革成果的确认、保障作用，不重视法治对改革的引领、推动作用，认为不破不立、先破后立，破字当头、立在其中，法治工作只能当“后勤”、不能干“先锋”，只能在“幕后”、不能上“台前”，法律天生就具有滞后性，不善于运用法治思维和法治方式引领、规范改革，盲目、强行甚至违法推进改革，及至发生重大问题、造成重大损失才后悔莫及。

这些看法和做法，都是片面地把改革与法治机械对立起来，不利于改革与法治的内在统一和有机结合，应当及时、坚决予以纠正。

四、正确认识和处理改革与法治的关系需要完善与之相适应的立法方式

搞好改革与法治的紧密结合，首先要从

立法上促进二者的有机结合，“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。这既是党的十八届四中全会决定的明确要求，也是当前推动改革与法治更好结合的着力点。因此，这就要求立法必须坚持从中国国情和客观实际出发，坚持鲜明的改革方向和问题导向，积极适应改革发展的新实践新需要，努力完善和创新推进改革与法治紧密结合的有效立法方式，充分发挥法治对改革的引导、推动、规范和保障作用。

一是立法引领改革。法律是党的主张、人民意愿和国家意志的高度统一，立法是科学决策、民主决策、依法决策的有机结合。立法引领改革，就是执政党运用法治思维和法治方式，以法律为载体，依照法定程序提出自己的改革目标和举措，充分发扬民主、凝聚社会共识、形成国家意志，从而实现其执政主张。从我国改革开放以来的立法实践看，立法先行引领改革的例子不少，如改革开放初期的《中外合资经营企业法》《个人所得税法》《专利法》等。美国历史上的“罗斯福新政”，其成功经验之一就是高度重视立法推动改革，在100多天里国会先后审议通过了70多部法律并强力实施，从而有效化解了美国的经济危机。实践告诉我们，立法引领改革极其重要，但也十分不易。不是什么法都能治国，更不是什么法都能治好国。如何立足实际、把握规律、提高立法质量，切实保证立法的科学性、及时性、针对性、有效性，是更好发挥立法引领改革作用必须解决的首要问题。在立法引领改革方面，我们的经验还不成熟不系统，好办法巧办法还不多，机制制度尚不完善，需要加大探索和创新力度，以适应全面深化改革和全面依法治国的新要求。

二是立法授权改革。改革既不是“法外之地”，更不是“法律禁地”。对实践条件


还不成熟、需要先行先试的改革,要按照立法程序作出授权,既不允许随意突破法律红线,搞所谓“良性违法”改革,也不允许简单以现行法律法规没有依据为由,否定改革或迟滞改革。党的十八大之后,立法授权改革的方式正成为改革决策与立法决策相统一和相衔接的日益重要的立法方式。无论是上海、天津、广东、福建等地的自贸区改革,农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作,还是最高人民法院在部分地区开展人民法院陪审员制度改革试点工作、最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作等,都是由全国人大常委会授权,暂时停止或调整某些法律条款的实施,允许试点地区先行先试,以形成能复制、可推广的成功经验和有效制度后再修改法律,实践证明这种方式是有效的。

三是立法确认改革成果。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,要及时上升为法律法规,这是我国改革开放30多年来使用最多的一种立法方式,也是以改革推动立法的一条成功经验。如我国现行宪法自1982年颁布实施以来,共进行了四次修改,通过了31条宪法修正案,以制度形式反映、固定、确认了改革成果,使其宪法化、定型化,从而既促进了宪法本身的不断完善,又对我国经济、政治、文化、社会和生态文明等各个领域的改革发展起到了重大推动和保障作用。需要指出的是,立法确认改革成果并不是说立法只是对改革成果作简单、被动的记录,而是通过民主和立法程序升华认识、凝聚共识、完善制度,最终形成具有普遍规范性和约束力的国家意志。

四是立法预留改革空间。对有些正在探索推进改革的领域,虽然改革的方向和重大举措确定了,但某些具体改革措施和制度设计还不成熟,认识也不尽一致,这时立法就应当具有一定的前瞻性,为将来进一步的改

革预留空间。这也是一个需要不断积累经验进行创新探索的立法方法。如1986年出台的《民法通则》确立了基本的企业法人制度,为我国现代企业制度的孕育和发展奠定了法律基础;但《民法通则》对企业法人的具体类型、治理结构等并没有作出限定,而是留待企业改革逐步深入后,通过制定《公司法》等法律予以解决。更进一步看,1993年出台的《公司法》既对股份有限公司、有限责任公司的设立、运营作了一般性规定,适用于各类所有制的公司,又对国有独资公司作了特别规定,这既为现代企业制度的建立提供了基本的法律依据,也为深化国有企业改革、完善国有资产管理体制、发展混合所有制经济等预留了比较充分的法律空间。应当说,我国不少现行法律法规中都有类似的制度安排,特别是法律授权国务院就调整某一方面的事项制定行政法规,在很多情况下就比较典型地体现了立法预留改革空间的制度安排。

五是立法消除改革障碍。对不适应改革要求的现行法律法规,应当及时修改和废止,不能让一些陈旧过时、保守僵化的法律条款成为改革的“拦路虎”“绊马索”。党的十八大以来,我国法律法规修改、废止的进程大大加快,不少是“打包”修改、“一揽子”修改、配套修改,有力配合了全面深化改革和全面依法治国的进程。

总之,只要我们正确认识 and 处理好改革与法治的辩证统一关系,始终坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,就一定能实现全面深化改革与全面依法治国的深度融合和最佳结合,就一定能更好发挥改革和法治在四个全面战略布局中的双轮驱动作用,改革和法治就一定能全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦作出更大的贡献。

(责任编辑:王大鹏)