

法治政府

社会保障积分制与
国家治理体系

FAZHI ZHENG-FU

SHEHUI BAOZHANG JIFENZHI YU
GUOJIA ZHILI TIXI

董志龙◎著



中共中央党校出版社



治政府

社会保障积分制与
国家治理体系

FAZHI ZHENG FU
SHE HUI BAO ZHANG JI FEN ZHI YU
GUO JIA ZHI LI TI XI

董志龙◎著



中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治政府：社会保障积分制与国家治理体系/董志龙著.
—北京：中共中央党校出版社，2016.3
ISBN 978-7-5035-5690-6

I. ①法… II. ①董… III. ①社会保障制度—关系—
国家机构—行政管理—研究—中国 IV. ①D632.1 ②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 021436 号

法治政府——社会保障积分制与国家治理体系

责任编辑 蔡锐华 王守国

版式设计 尉红民

责任印制 王洪霞

责任校对 马 晶

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华润印刷有限公司

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 115 千字

印 张 11.5

版 次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

定 价 36.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题，请与本社发行部联系调换

前 言

2016 年是“十三五”的开局之年，也是全面建成小康社会的攻坚之年。新年伊始，一系列新政的颁布诸如供给侧改革、《法治政府建设实施纲要》的颁布、资本市场改革以及“亚投行”的正式启动标志着经济社会已经进入了一个全新的发展阶段，中华复兴已露出希望的曙光。从现在算起，距离 2020 年全面建成小康社会的总体目标只剩下 4 年时间，也就是说，曾经遥不可及的小康社会距离我们已经近在咫尺，经济社会迈进新的阶段即将成为现实。

客观地看，一系列改革的核心目标只有一个，那就是全面建成小康社会实现中华民族的伟大复兴，习近平主席在 2015 年 9 月访美前夕接受《华尔街日报》记者的专访时强调：中国梦的落脚点就是实现中国人民的美好生活。

笔者认为，一系列改革新政中，法治政府建设是首要的、关键环节。根据刚刚颁布的《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》，全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是一项发于当下，立足长远的战

略布局。而坚持依法治国、依法执政、依法行政，就是坚持法治国家、法治政府、法治社会一体化建设，深入推进依法行政，就是建设法治政府的核心举措。从另一个角度来说，法治政府是经济社会迈进新阶段的唯一保障，也是维护经济社会迈进新阶段的基石，同时，法治政府也是维系经济社会健康高效运行的重要手段。

笔者认为，建设法治政府与创新经济社会的运行模式是分不开的，从系统的角度来看，经济社会运行体系是一个复杂的巨系统，社会各系统之间具有复杂的结构关系，同时，这个系统的理想目标就是为每一个社会成员提供公平均等的发展机会与发展空间，并为每一个社会成员提供基本生活保障。这样，才能真正体现一切发展为了人民。所以，法治政府的建设，必然包含着改革与创新，包含着促进经济社会系统性提升与完善等重要内涵。

由此，我们就会清楚地看到法治政府建设在创新经济社会运行机制方面的重要作用，以及机制创新的核心。笔者认为，以法治政府建设为前提与保障，深化改革的核心问题可简洁地划分为两大部分：一是创新发展模式，二是创新保障模式。而深化改革的成功与否，也取决于是否真正依法实施了创新发展模式，依法创新了社会保障体系。

事实上，如何构建创新发展模式，如何构建创新社会保障系统，也可以看作完善国家治理体系的两大主要方面。而要实现这两点，首先要实现的是如何建构科学完善的法治体系。

基于此，笔者试图从中华民族的伟大复兴角度出发，以法治建设与主要社会体系的创新发展为切入点，重点探讨社会保障创新思维——社会保障积分制^①，着重分析行政、金融、文教、科技、社会保障、公共财政、社会公益各方面法治建设的创新发展方向，并试图提出融合社会保障积分制的法治建设系统思维。并命名《法治政府——社会保障积分制与国家治理体系》结集出版，以飨读者。

董志龙

2016年元月

^① 主要内容为：创建全国统一的社会保障基金，取消个人交保模式；按行业不同确定浮动积分标准；简化参保选项以积分确定保障水平等，详见《人民日报》海外版2015年3月6日专访。

目 录

CONTENTS

前 言

第1章 法治政府与中华复兴

- 一、法与社会 /1
- 二、法治政府的内涵 /7
- 三、中华复兴的内涵与保障 /12

第2章 法治行政

- 一、社会管理机制 /19
- 二、行政权力与行政系统 /25
- 三、法治行政与司法独立 /30

第3章 法治金融

- 一、金融自由化的危害 /38

二、金融建构与经济平衡 /44

三、法治金融 /50

第4章 法治教科文

一、教科文的社会建构 /57

二、走向未来的教科文 /63

三、教科文的法治保障 /68

第5章 法治保障

一、社会保障的根本意义 /75

二、社会保障的必要性 /81

三、法治保障 /89

第6章 法治财税

一、财政的主要功能 /95

二、分税制的深化改革 /101

三、法治财税 /106

第7章 法治公益

一、公益事业的作用与价值 /112

二、社会公益的系统性建构 /118

三、法治公益 /124

第8章 法治监督

- 一、法治监督概述 /130
- 二、法治监督体系建设 /135
- 三、创新法治监督的几点设想 /141

附 录

- 附1 关注制度变革带来的财富成长 /146
- 附2 法治政府需要建立社会保障积分制 /156
- 附3 主要参考文献 /169

后 记 /170

第1章 法治政府与中华复兴

中华民族的伟大复兴是中华儿女孜孜以求的伟大目标，实现这一目标不但需要全体人民的共同努力，更需要有一个良好的法治建设。进一步来说，法治是民族复兴的基础保障，也是中国社会走向完美的必由之路。

一、法与社会

法是伴随社会共同发展共同演化的基础要素，是与社会不可分离的共生体，所以，法也是社会的最基本表征。从人类社会的演变历史看，最原始的法表现为一个社会或一个区域或者一个共同生活的群体所共同遵守的规则。严格地说，原始的法有别于现代意义上的法律，更多地表现为行为操守或规则，法学者也称其为习惯法，违背了这些操守或规则，更多地表现为被群体所不齿，所以，原始的法与社会道德相近。

准确地说，在早期的古代文献中，称法为刑，法与刑通用。如夏朝之禹刑、商朝之汤刑、周朝之吕刑等。据记载，

战国时期魏国宰相李悝集诸国刑典，造《法经》六篇，改刑为法。由此，法诞生了。此后，据史籍记载，商鞅变法，又改法为律。从此“律”字广泛使用，其频率高于法，中国古代法典大都称为律，如秦律、汉律、魏律、晋律、隋律、唐律、明律、清律，只有宋代称刑统，元朝称典章。

律原意为音乐之音律，音乐只有遵守音律，才能和谐，否则杂乱无章。与法相接后引申为规则、有序，范天下之不一而一，成为规范所有人及其行为的准则，即规范天下千差万别的所有人所有事而趋于整齐划一的规则。最早把“法”与“律”二字联在一起使用的是春秋时期的管仲，他说：“法律政令者，吏民规矩绳墨也。”不过，管仲以后，“法律”一词并没有广泛使用，直到清末民初时“法律”一词才被广泛使用。

归结起来，古代汉语中“法”的主要含义是：（1）法象征着公正、正直、普遍、统一，是一种规范、规则、常规、模范、秩序。（2）法具有公平的意义，是公平断讼的标准和基础。（3）法是刑，是惩罚性的，是以刑罚为后盾的规则。

所以，我们可以说，传统意义上的法是一种以正义为基础的公平规则，也是一种社会规则，是社会中人之间关系的规范。法之所以产生，是人类社会产生的原因，有了社会，就会有法。

那么，我们如何理解现代社会的法呢？一言以蔽之，现代社会的法就是当今社会正在实行的法律制度，是一个复杂的体系，具有丰富的内涵，是由国家性质所决定的建立在经

济基础之上的上层建筑，是由立法机关制定的（我国的立法机构是全国人大），国家政权保证实施的社会准则与社会规范。客观地看，法律是随人类社会的发展而发展的产物，从人类社会早期的行为和社会关系的习惯法的产生，到国家的诞生，以及诉讼与审判的出现，再到权利和义务的划分，在不同的国家和不同的时代，法律被赋予了不同的含义，但其不变的内涵是：法律是被国家赋予的强制性社会规范。

生活在今天的我们可以直观地看到法是以社会为基础，并与社会息息相关的重要建设，充当着非常重要的工具角色。大体上说，我国的法主要由宪法、法律、行政法规、地方性法规几个层面构成，从法的性质上来分析，我们可以笼统地说社会性质决定法律性质，或者说社会运行模式或社会性质最终决定着法的本质。不同的社会会有不同的法，即使是同一社会形态的社会，在其不同的发展阶段上，法的内容、特点和表现形式也往往不尽相同。也就是说，法会因时而立，因时而变。在中国历史上，历代皆有有关变法的记载，围绕变法的斗争也不鲜见。而变法也往往意味着一个时代的结束与新的时代的开启。

中国目前正处于深化改革时期，而深化改革的一个重要层面就是对法治的需求。这种需求也直观地反映着法与社会的直接联系，从中国历代法的演变过程我们可以看到，法与社会之间的这种直接联系也是法与社会两者间的辩证关系。

第一，法与社会是相辅相成的关系，法的改变决定着社会运行模式的改变，反过来，社会运行模式或历史时期的不

同，也会促进法的改变。所以，法不是永恒不变的条文，具有与时俱进的内在要求。经济社会运行模式的改变首先改变的是法。改革开放以来，围绕保障改革的新的法令与条文对促进经济社会的转型发展起到了决定性作用，这一点说明管理层对新法规的探索并未停止，法治建设仍将是未来深化改革的重头戏。

第二，法是经济社会运行的重要保障，也就是说，法治是深化改革的重中之重。大家都知道，经济社会是一个复杂的系统，法治是规范或匡正经济社会系统运行的基础，因此，科学合理的法，也是保证经济社会健康高效运行的前提条件。所以，立法的科学性直接决定着经济社会的发展效率。从这一点出发，必须从系统的角度来促进科学的法治建设，也必须从系统的角度来权衡法与社会的协调关系。唯有如此，才能做到有法必依，执法必果，守法必严。

第三，法也是一个社会的上层建筑，与经济基础的关系也是一种辩证关系。马克思主义哲学告诉人们，经济基础与上层建筑之间是一种相互适应的关系。科学合理的上层建筑有助于经济基础的发展，否则会阻碍经济基础的发展；反过来，经济基础的发展也会促进上层建筑的发展。具体来说，科学合理的法，是经济社会发展的促进力，相反，落后的法，也是阻碍经济社会发展的阻力。在这一点上，我们必须注重以社会是法的基础来看待法治建设，而不是从法是社会的基础的角度来进行法治建设。正如马克思所说：“社会不是以法律为基础的，那是法学家的幻想。相反，法律应该以社会为

基础。法律应该是社会共同的，由一定的物质生产方式所产生的利益需要的表现，而不是单个人的恣意横行。”所以，我们也可以这样来理解法与社会的关系，那就是，社会是主体，法是建立在社会主体之上的上层建筑，脱离了社会这个主体，法是没有意义的，也就是说，法不是凭空产生并凭空存在的，必须以社会为法存在的前提。

第四，法治建设与社会建设是并行不悖，同等重要的建设，不能偏重法治建设而忽视社会建设，或偏重社会建设而忽视法治建设。此外，在认识上不能将法与社会对立起来，而是要统一起来。简洁地说，要用发展的目光来看待社会建设，也要用发展的目光来看待法治建设。要融法治建设于社会建设之中，而不是融社会建设于法治建设之中。所以，法与社会在某种程度上具有同一性，同为经济社会发展中的重要建设。或者我们可以简单地理解为，缺乏法治建设的社会不是一个完美的社会，而阻碍社会发展的法也不是一个优秀的法。

第五，法也是社会意识形态领域的重要建设。但法与社会意识形态的其他内容有质的区别。法不同于社会道德建设，却是社会道德建设的有力促进与维护者，在社会思想道德建设中，不可能不留下法治的影子。如果做一个简单的划分，在社会意识形态构成特点上，民俗、民风是最基础的部分，其次是民族文化中的共同文化以及道德准则，法是最上层的成分。从中国历史上看，一个社会的解体或崩溃，首先是法的崩溃，而社会共同文化以及道德准则与最基础的民风、民

俗具有较强的稳定性。因此，作为意识形态领域的建设，法也是建立在民风、民俗以及社会共同文化即道德文化基础上的建设。形象一点来说，法也是社会的一种屏障，如同给一个社会穿上了一层防护服，具有对有害的思想与意识以及行为的过滤与屏蔽的作用。

总结来说，在理解法与社会的关系之时，我们必须持有客观的心态，要以发展的目光来看待法的建设，也要用发展的目光来看待社会建设。马克思主义告诉人们，世界上的任何事物都处在不断发展与不断变化之中，没有静止不变的事物，法作为社会意识形态当中的一种社会表现形式当然也是处在不断的变化当中的，不论其是前进的还是滞后的变化它都代表着一种发展。从这一点出发，我们应当做的就是弘扬法的正向功能，去除法的负向作用，以法的形式来规范社会的发展与进步，以社会的发展来促进法的建设。并在社会发展的各个领域科学地完成法的建设，填补法的空白。

此外，在法与社会的关系中，最重要的方面不仅表现为对社会行为的规范作用，也表现在对社会道德的肯定与促进作用。在意识形态领域，传统道德与传统文化是历经时日而流传下来的精神财富，蕴藏着深厚的民族精神力量，这是一个民族不同于其他民族的质的内涵，一个社会的法，必须承担维护这种精神财富的责任与义务，违背了这一点，法的价值与作用也将失去最庄严的成分。

所以，法也是意识形态领域的一道防护墙，不但是社会行为的规范也是思想意识所不可逾越的界河，触及或越过了

这道无形的界河，受到的将是法的制裁。因此，在法与社会的关系中，规范与制裁也是最直观的成分。所以，用一句话来总结，法既是社会的建设者，也是制裁者。

二、法治政府的内涵

简洁地说，法治政府是从社会管理模式角度出发，对社会管理模式的一种概括性表达。说白了，法治政府就是依法治国，在这里，法治与法制是有根本区别的。简单地理解，治是治理的意思，制是制度的意思，一字之差含义相去甚远。

简单地分辨一下，首先，“法制”与“法治”都是法律文化中的重要内容，都是人类文明发展到一定阶段的产物。法制是法律制度的简称，属于制度的范畴，是一种实际存在；而法治是法律统治的简称，是一种治国原则和方法，是相对于“人治”而言的，是对法制这种实际存在东西的完善和改造。

其次，法制是一种社会制度，属于法律文化中的器物层面；法治是一种社会意识，属于法律文化中的观念层面。与乡规民约、民俗风情、伦理道德等非正式的社会规范相比，法制是一种正式的、相对稳定的、制度化的社会规范。法制的产生和发展与所有国家直接相联系，在任何国家都存在法制；而法治的产生和发展却不与所有国家直接相联系，只在民主制国家才存在法治。

再次，法制的基本要求是各项工作都法律化、制度化，

并做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究；而法治的基本要求是严格依法办事，法律在各种社会调整措施中具有至上性、权威性和强制性，不是当权者的任性。所以，法制与法治在实施过程中存在于两个不同的层面，两者不能等同。

此外，法制实施的主要标志是一个国家从立法、执法、司法、守法到法律监督等方面，都有比较完备的法律和制度；而实行法治的主要标志，是一个国家的任何机关、团体和个人，包括国家最高领导人在内，都严格遵守法律和依法办事。所以，法制是法治的基础和前提条件，要实行法治，必须具有完备的法制；法治是法制的立足点和归宿，法制的发展前途必然是最终实现法治。

比较而言，法治较法制有更丰富的内涵，法治与人治是相对立的两种法律文化，前者的核心是强调社会治理规则（主要是法律形式的规则）的普适性、稳定性和权威性；后者的核心是强调社会治理主体的自觉性、能动性和权变性。虽然法律也是由人来制定的，而且法治也不排斥人的能动性，但从法律的制定、执行到修改都必须按照法律本身制定的规则，人的能动性只能在法律规定的范围内发挥作用，而不能超越法律，这正是法治内在的本质要求。

法治与人治两种观念由来已久，古希腊哲学家柏拉图曾大力吹捧“贤人政治”，其核心思想就是人治。当然，并不是所有的学者都赞同这个观点，甚至连他的学生亚里士多德也反对人治。而19世纪后半叶的英国法学家戴雪则是一个热