



中国 大杰出中青年法学家文丛

知易行难

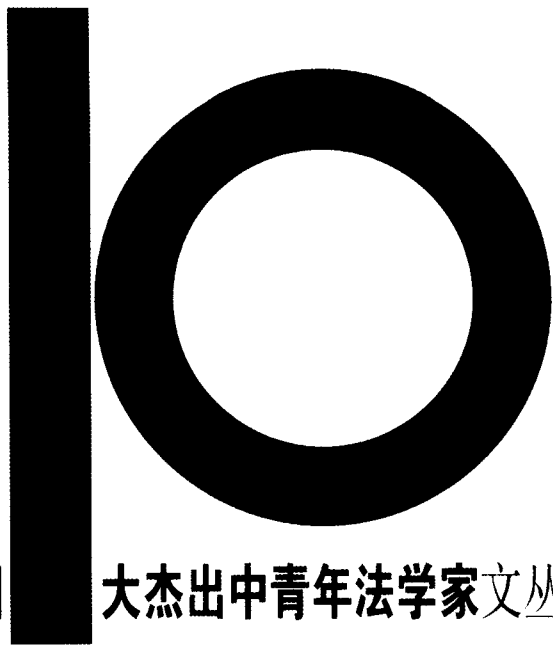
——法治演讲录

吴大华



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



中国大杰出中青年法学家文丛

知易行难——法治演讲录

吴大华



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

知易行难:法治演讲录/吴大华. —武汉:武汉大学出版社,2006.1

中国十大杰出中青年法学家文丛

ISBN 7-307-04861-2

I. 知… II. 吴… III. ①民族区域自治法—中国—文集 ②刑法—中国—文集 ③刑事诉讼法—中国—文集 N. D920.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 149930 号

责任编辑:朱凌云 彭公璞

责任校对:刘 欣

版式设计:支 笛

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:wdp4@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:武汉中远印务有限公司

开本:787×980 1/16 印张:28.125 字数:430千字 插页:2

版次:2006年1月第1版 2006年1月第1次印刷

ISBN 7-307-04861-2/D·661 定价:45.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

知易行难说法治(代序)

什么是知易行难?知易行难是一种境界。知是认识,行是实践。王阳明讲:“知是行之始,行是知之成。”(王阳明:《传习录·徐爱引言》)世间万事同理。理论与实践存在距离,把理论上抽象的东西贯彻落实到实践中,需要巨大的勇气和坚韧的心力。认识“知易行难”,方能设身处地思考实践问题,实事求是地解决实际问题。

我们正在进行法制变革、实施依法治国方略,建设有中国特色的社会主义法治;我们正在进行西部大开发和东北振兴,致力于全面建设小康社会与构建和谐社会。这项前无古人的开创性事业知之易,行之难!身处黔境18年,深深体会民族地区法治发展之慢、民族地区经济发展之难。如果说法治社会、小康社会、和谐社会的构建是宏大叙事,那么民族因素的考量、传统文化的继承、经济发展的滞后都是民族地区建设法治、发展经济必须兼顾的实践背景。

经济与社会发展是包括经济指数增长在内的社会的全面进步。这绝非“纸上谈兵”,更不是“数字游戏”,而是人人能够感受的具体而实在的社会进步。经济与社会的发展需要法治。什么是法治?她是理念、原则、制度、规诫,但又不限于理念、原则、制度、规诫。她生活在我们的身边,表现为具体的法律生活、生动的法律实践。单纯的理念、原则、制度、规诫不能解决身边的法律问题,必须结合生活的情境。这,也许是对知易行难的另一个诠释。

知易行难,要超越这一境界,还必须发现和挖掘深层含义:知行一体,或者说知行合一。王阳明先生倡导知行合一——“致良知”。张岱年先生提出,知与行的统一是做学问的基本方法。^①多年来,我一直

^① 张岱年:《做学问的三个基本方法》,载《人民日报》2000年11月3日第11版。

身体力行知行合一，坚持从实践中发现问题、实事求是地解决问题。这是我躬耕民族法学、刑事法学两块“责任田”的信仰。从弱冠到不惑，我一直在思考如何推进民族法治、如何振兴民族经济，促进民族地区的发展和繁荣。在阅读——思考——写作的过程中，我在贵州省乃至全国各地，广泛地进行调查研究，深入地思考法治与民族问题——如何将少数民族习惯法与国家统一的法律结合起来，维护民族地区的稳定与秩序？如何贯彻党的民族政策，实施民族区域自治制度，使其更好地与民族地区的经济与社会发展紧密结合起来，进一步推进民族地区的繁荣与发展？知与行在冲突中不断前进，思想不断深化，沉淀为一次又一次的演讲。历次演讲，可以视为“知”的延伸、“行”的实践，我把自己定位为一个法治的播种者、民族文化的传播者；也可以视为是“知”与“行”的中介物，她代表我正在形成中的关于法治和民族问题的思考，准备在今后坚持并践行。

关于法治的系列演讲是在调研的途中断断续续完成。此次整理出版既是一次思想的展览，也是一次实践的检阅。演讲文稿中，大多已经发表，有的是第一次刊出。文集分为四个部分，即：善治·法治、刑事法治·刑法改革、西部开发·民族法治、发展之道·法治之道。

善治·法治收录演讲10篇。主要内容为：全面小康社会、政治文明与法治文明、宪法修改与宪政展望、执政能力建设与依法治国方略、依法行政与法治政府、科学发展观与依法治国方略、规范行政许可构建法治政府、人大监督制度的完善、依法治国与以德治国以及廉洁从政、规范行政。善治是21世纪治理方式的转型目标，代表现代政治文明的发展方向；善治必然是法治，通过法治才能走向善治。

刑事法治·刑法改革收录演讲7篇。主要内容为：西部开发之刑事法治问题研究、中国“两少一宽”刑事政策与刑法对少数民族的特殊保护、城市少数民族流动人口犯罪及其对策、中国少数民族犯罪之控制、死刑调研报告、金融犯罪与金融刑法、金融犯罪新态势与制度防范。刑事法治是刑事法制改革的目标，民族地区的刑事法治必须以犯罪动态为背景，结合西部开发、民族因素综合加以研究。

西部开发·民族法治收录演讲8篇。主要内容为：中国西部大开发战略及其法治思考、依法治国与西部开发、营造西部大开发良好的法治环境、西部开发与少数民族人权保障——理念、政策与制度、中

国刑法与少数民族人权保障、民族法律体系完善与民族区域自治、实现贵州跨越式发展的三个战略、制度与人才战略。西部开发是全面建设小康社会、促进民族共同繁荣发展的重要举措；西部开发离不开法治，是法治规范下的有序开发。西部开发与民族法治必须兼顾，共同推进。

发展之道·法治之道收录演讲8篇。主要内容为：循环经济与生态城市、警察权力监督、信访法治与全面建设小康社会、现代医疗与知情权保护、统计法法律责任的完善、阵地意识与依法治校、三农问题的法律与政策、诚信、规矩与方圆。现代发展之道是法治之道，依靠法治的力量，发展才能实现稳定、有序和可持续。

法治是发展之道、是善治之理。知之易，行之难！愿以此为诫，不断推进中国法治的进程，促进中国经济的发展和社会的全面进步。

是为序。

吴大华

于贵阳花溪

2005年9月18日

目 录

知易行难说法治（代序） / 1

第一部分 善治·法治

全面建设小康社会中的政治文明与
法治文明 / 3

2004 年宪法修改与中国宪政展望 / 34

加强党的执政能力建设，全面推进
依法治国方略 / 51

严格依法行政，规范行政行为 / 57

落实科学发展观，构建法治社会 / 72

贯彻科学发展观，实施依法
治国方略 / 76

规范行政许可，构建法治政府 / 81

加强人大监督，完善人大制度 / 99

依法治国与以德治国 / 104

廉洁从政，执政为民 / 133

第二部分 刑事法治·刑法改革

西部开发之刑事法治问题研究 / 141

中国“两少一宽”刑事政策与刑法对 少数民族的特殊保护 / 151
论城市少数民族流动人口犯罪及 其对策 / 163
中国少数民族犯罪之控制 / 174
关于“加强死刑案件辩护项目”的 调研报告 / 193
金融犯罪与金融刑法 / 199
金融犯罪态势分析与制度防范 / 222

第三部分 西部开发·民族法治

中国西部大开发战略及其法治思考 / 241
坚持依法治国，推进西部大开发 / 249
营造西部大开发的良好法治环境 / 253
西部大开发的法制环境建设 / 272
西部开发与少数民族人权保障 ——理念、政策与制度 / 280
中国民族法制建设 50 年回顾与展望 / 291
中国刑法与少数民族人权保障 / 303
完善民族法律体系，推进民族区域自治 ——纪念《民族区域自治法》 实施 20 周年 / 310
中国特色的民族法治 / 316
关于保护民族民间文化的法律思考 / 323
坚持三个导向，实现贵州发展的 历史性跨越 / 332
和谐贵州，法治为要 / 337
靠制度育人，靠制度用人 ——关于贵州人才队伍建设的思考 / 340

第四部分 发展之道·法治之道

发展循环经济，建设生态城市 / 347

监督警察权力，规范行政执法	/ 357
推进信访法治，全面建设小康社会	/ 370
现代医疗与知情权保护	/ 390
统计法法律责任的完善	/ 408
坚持阵地意识，推进依法治校	/ 411
“三农”问题的法律与政治思考	/ 418
诚信、规矩与方圆	/ 424
跋	/ 441

第一部分●...易...行...难...●

善治 · 法治

全面建设小康社会中的 政治文明与法治文明

发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。这表明我们党和国家近期定位目标是全面建设小康社会——社会的全面进步，包括物质文明、政治文明和精神文明三项目标。现代社会是法治社会，法治精神贯穿在物质文明、政治文明和精神文明三项建设中。物质文明是基础，精神文明是境界，政治文明是主导。如何理解政治文明、法治精神及其二者关系，是进行三个文明建设的前提。

1987年7月我硕士毕业进入省委研究室工作（以后，省委研究室相继改为省委政治体制改革研究室、省委城市政策研究室、省委政策研究室），具体参与了一些贵州省政治体制改革的调研、文件起草工作及其他实践工作。又先后进入基层（全省廉政制度建设试点单位之一——贵阳市云岩区黔灵东路街道办事处）锻炼，1994年调入法学教育战线。作为一个长期从事政治体制改革调研与法学教育的工作者，我一直非常关注政治文明与法治建设的关系。我倡导在全面建设小康社会的目标指导下，突出政治文明的领跑作用，加强我国法治建设，将我国法制建设与民主政治建设共同推向前进。如何在邓小平理论和“三个代表”重要思想指导下，在贵州这样一个底子较为薄弱（经济政治文化都相对落后）的多民族地区建设政治文明，推进法治建设，这是一个重要课题，感谢省委组织部给我这样一次很好的交流机会。

一、全面建设小康社会中的政治文明

何谓全面建设小康社会？全面建设小康社会是一个政治、经济、

文化协调发展的系统工程，同时也是建设社会主义物质文明、精神文明和政治文明的历史进程。根据党的十六大报告和 2003 年的政府工作报告，全面建设小康社会包括四个方面的目标：一是在优化结构和提高效益的基础上，国内生产总值到 2020 年力争比 2000 年翻两番，综合国力和国际竞争力明显增强，这是物质文明建设的内容。二是社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，这是政治文明建设的内容。三是全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，这是精神文明建设的内容。四是可持续发展能力不断增强，生态环境得到改善，资源利用效率显著提高，走上文明发展的道路。^① 这是关于发展道路的内容。从全面建设小康社会的内容来看，它是一个有中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标。其中，政治文明作为与法治建设并提的内容，反映了党和政府对现代社会中政治文明建设的重视。以下，我从政治文明的核心、目标和途径三个方面加以研讨。

（一）政治文明的核心是“三个代表”

政治文明是“由一定社会的政治法律形态，政治思想意识形态和政治行为实践所规定和体现的社会文明。”^② “三个代表”重要思想是政治文明建设的核心与指导思想。“三个代表”重要思想，是马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的继承、丰富和发展，是当代的中国化的马克思主义。十六大报告明确指出：贯彻“三个代表”重要思想，关键在坚持与时俱进，核心在坚持党的先进性，本质在坚持执政为民。^③ 作为一种深刻的政治思想，“三个代表”是与马列主义、毛泽东思想、邓小平理论具有同等地位的指导中国共产党执政的思想，是与时俱进地对马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的创新式的发展。“三个代表”重要思想是全国人民进行中国特色社会主义建

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（2002 年 11 月 8 日）。

^② 王一程：《努力建设社会主义政治文明》，载《光明日报》2002 年 8 月 3 日，第 3 版。

^③ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（2002 年 11 月 8 日）。

设的行动纲领，民主政治建设（政治文明建设）应当以“三个代表”重要思想为指导。

“三个代表”重要思想具有严密的内部逻辑、重大的实践意义与深刻的法治内涵。分析“三个代表”重要思想的一般逻辑：只有代表了生产力的发展要求，只有代表了先进文化的前进方向，才能够最全面地代表人民的根本利益。先进生产力、先进文化与人民利益息息相关。实践“三个代表”重要思想，从本质上要改变党的执政观念，即党由革命党向执政党的转变。这一转变需要通过“三个代表”重要思想实现执政党执政基础的更加广泛性，党应当更多地吸纳社会新生力量，与先进生产力和先进文化紧密联系的企业家和知识分子阶层是一个典型的代表。理解三个代表，必须结合现代法治精神。党领导国家政权必须依靠法治，必须进入法治的轨道，必须依法执政。就政治决策而言，执政党的政治主张最终要转化为国家意志和上升为法律，比如执政党代表大会的新思想、新策略将反映在宪法修改上；就廉政建设而言，反腐倡廉要靠教育更要靠法治。执政党领导人民实施依法治国方略，推进公共权力领域的法治化进程，是执政党领导方式和执政方式的转变，是保障国家政权真正代表最广大人民利益的正确选择。这是现代法治国家对我们党和政府的一大考验。

（二）政治文明的目标是建设中国特色民主政治

政治文明的目标是建设中国特色的民主政治。十六大报告将发展社会主义民主政治提到了新高度，没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义现代化。同时，赋予社会主义民主政治新的内容：政治文明是法治文明，而非人治文明。

民主是社会主义的内在规定和本质要求。社会主义民主是社会主义制度优越性的重要体现，早在1979年邓小平就提出“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化”。^①社会主义初级阶段，党的基本路线是建设一个“富强、民主、文明的社会主义国家”，这是一个三位一体的奋斗目标。党的十五大提出建设有中国特色社会主义的经济、政治、文化三大基本纲领。政治民主化是现代政治文明的

^① 《邓小平文选》，第2卷，人民出版社1994年版，第168页。

基本特征。民主的基本理念是国家的权力来自人民，人民才是国家的主人。社会主义民主表现为一种新型的国家制度，即以人民当家作主、管理国家为核心的国家制度。江泽民同志在党的十六大报告中也指出：发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。^① 必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。民主反映社会主义的内在规定性。

具有中国特色，特色在哪？邓小平同志说“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主。”^② 他常常提出所谓“党风廉政建设”、“民主法制建设”、“政治体制改革”等问题都属于政治文明建设的范畴。我们所要建设的中国特色的社会主义民主政治，就是在中国共产党的领导下，工人、农民、知识分子和全体人民作为主人管理自己的国家，享受广泛的民主权利。这是我国政治制度的优点和特点。社会主义政治文明建设的核心内容就是要建立和发展社会主义的民主政治，这是适应经济发展和社会全面进步的客观要求。十六大报告在要求切实加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化的前提下，为政治文明建设拟定了纲领：（1）坚持和完善社会主义民主制度；（2）加强社会主义法制建设；（3）改革和完善党的领导方式和执政方式；（4）改革和完善决策机制；（5）深化行政管理体制改革；（6）推进司法体制改革；（7）深化干部人事制度改革；（8）加强对权力的制约和监督；（9）维护社会稳定。^③ 九个方面规定了我国民主政治建设今后的大体框架，为我们现代政治文明确定了努力的方向。

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（2002年11月8日）。

② 《邓小平文选》，第2卷，人民出版社1994年版，第322页。

③ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（2002年11月8日）。

（三）建设社会主义政治文明的路径

建设社会主义政治文明是一项长期的、艰巨的系统工程，需要有步骤、有计划地采取战略布局实施。我认为，应当从观念上转变党或政府对自身的定位，从体系上既注意从三个文明建设的全局又把政治文明本身当作一个系统来进行建设，同时借鉴西方国家现代政治文明成果。

1. 党与政府观念的转变

党的观念的转变应当是革命党向执政党的定位的认识的转变。胡锦涛同志在 2002 年就强调过：党应当在宪法与法律范围内活动，带头遵守宪法与法律。^① 如何把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地结合起来，如何健全宪法保障机制，树立宪法的权威，如何经过法定程序使党的主张成为国家意志，都是现阶段党所面临的认识上的艰巨的问题。

中国共产党在建党 80 周年之后，逐渐地认识到作为一个执政党应当关注的问题，迫切需要从革命意识向执政意识的转变。这是在世界和平与发展趋势下党对国际形势与国内状况作出的正确判断。针对党的建设面临的各种问题，党亟需加强和巩固自身的执政基础。即：一是思想理论基础。党的先进性首先表现在理论上的先进，党的领导必须体现为思想领导，为巩固党的思想理论基础，须着重解决好两个问题：第一要坚持与时俱进，不断发展马克思主义理论，用发展的马克思主义理论来指导实践。第二要坚持不懈、深入浅出地向广大人民群众宣传马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想，坚持理论联系实际，回答人民群众中的实际问题。二是物质基础。以公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的基本经济制度，也是执政党的物质基础。必须大力发展各种所有制经济、增强国家整体经济实力，各种所有制经济同为社会主义市场经济的重要组成部分，应当一视同仁。三是群众基础。工人阶级是党的执政基础，广大工人、农民、知识分子、私营企业家是党执政最广泛的群众基础。应当调整和完善分配制度，健全和完善社会保障

^① 胡锦涛：《在纪念宪法施行 20 周年大会上的讲话》（2002 年 12 月 4 日）。

体系，扩大就业和再就业，切实解决两极分化的问题，既保证党在工农和知识分子中的影响力，争取在更广的范围内发展党的组织和影响力，吸纳更多的优秀分子进入党内。

执政党领导下的政府同样需要从观念上转型，发扬人民公仆的思想，树立执政为民的信念。这种转型体现在两个方面：一方面，从政策主导性控制转向法律主导性调控，增强法治观念，树立依法执政意识，自觉地在宪法和法律范围内活动。这是对执政理念和法治理念的重大突破，必将对依法治国产生巨大的推进作用。例如根据 WTO 规则可以状告一国政府但不可以状告一国法律的规定，政府应当及时转变人治观念，将经过实践检验的成熟的政策主张通过法定程序上升为国家意志。另一方面，政府对经济活动的调控由以直接调控转向以间接调控为主，应当实行党政分开、政企分开，在坚持党委统一领导的前提下，培育社会中介组织，深化经济体制改革，加快建立现代企业制度，依靠法人治理结构放权让利，政府充分发挥宏观调控的作用，充分调动各个方面的积极性、主动性和创造性。

2. 三大文明建设一体推进

胡锦涛总书记就三个文明建设的关系指出：“党的十六大把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明同建设社会主义物质文明、精神文明一起列为全面建设小康社会的重要目标。这是在建设中国特色社会主义的实践中取得的新的重大认识，也是我们继续建设中国特色社会主义事业必须完成的重大任务。建设中国特色社会主义，必须坚持以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力，大力发展社会主义物质文明，同时必须大力发展社会主义政治文明和社会主义精神文明，为现代化建设提供有力的政治和法律保障，提供强大的精神动力和智力支持。”^① 政治文明建设作为三个文明建设中的一项，应当在全面建设小康社会中结合物质文明、精神文明一体推进。

恩格斯曾经指出：“文明是实践的事情，是一种社会品质。”^② 政治文明是人类政治生活的一种进步状态。这种进步的状态表现为健康的、民主的、法治的、正义的、和平的、宽容的政治生活。从发生学

^① 胡锦涛：《在纪念宪法施行 20 周年大会上的讲话》（2002 年 12 月 4 日）。

^② 《马克思恩格斯全集》，第 1 卷，人民出版社 1956 年版，第 666 页。