

论构建社会主义和谐社会的法制建设

顾华详

(中共新疆维吾尔自治区委员会 政策研究室党建处,新疆 乌鲁木齐 830003)

摘要:法治精神与法制建设是构建社会主义和谐社会的灵魂。法制建设必须与构建社会主义和谐社会相适应。和谐社会的法制建设要充分体现“以人为本”的精神,重视保证社会主义民主法治得到进一步充分发展,立足于使社会公平与正义得到切实维护和实现,重视规范诚信友爱行为,充分体现对创新与创造行为的保护,维护好安定有序的社会环境,积极规范人与自然和谐相处的行为,维护经济社会发展的安全。

关键词:和谐社会;法制建设;法治;依法执政;依法治国

中图分类号:D90-052 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5831(2005)05-0113-11

On Constructing the Legal System Developments of Socialism Harmonious Society

GU Hua-xiang

(Research Office of Policy, Party Committee of Xinjiang Autonomous Region, Wulumuqi 830003, China)

Abstract: Rule of law spirit and legal system developments in the soul to construct the socialism harmonious society. Legal system developments must compatible with the socialism harmonious society constructions. Harmonious social legal system developments must have the spirit of “making people the center”, assure the socialism democracy rule of law get to further develop well, realize the social fair and justice, pay more attention to the kind behavior in trustworthiness, protect the innovation and creative behavior, maintain the stablization social environment, harmonize the people's behavior with nature, support the safety of economic society development.

Key words: harmonious society; legal system development; rule of law; administration by law; administrating country by law

法治所要追求的理想目标就是社会和谐。法制建设是构建社会主义和谐社会的前提,社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。构建社会主义和谐社会是一项艰巨复杂的系统工程,也是一个需要随着经济、政治、文化的发展而不断推进的历史过程。但法治精神与法制建设则是社会主义和谐社会的灵魂和根本。执政党提高依法执政水平,推进依法治国进程,加快经济社会发展,构建社会主义和谐社会,法制建设则必须与之相适应。约230年前,亚当·斯密在分析中国社会长期停滞的三大原因时指出:“中国的法律制度已经到了极限。一国的停滞和静止,可以是由于自然资源、领土、资本的局限或饱和等情况。中国似乎长期处于静止状态,其财富也许在许久以前已完全达到该法律制度所允许的限度……他假设:在中国‘若易以其他法制,那末该国土壤、气候和位置所可允许的限度,可能比上述限度大得多。’”^[1]当前,我国经济社会发展正处于近十几

年来最好的时期,但构建和谐社会仍面临着新的严重挑战,

一些问题还十分严峻,这些问题如果在法制建设中得不到反映,具体的法律不能对之进行有效地规范,就势必影响社会主义和谐社会的建设,制约全面建设小康社会的进程。

一、法制建设是构建社会主义和谐社会的关键

(一)健全法制是社会和谐的关键因素之一

社会主义和谐社会是建立在生产力得到快速发展的基础之上,是在民主与法治基础上有效管理的社会。胡锦涛同志指出:“构建社会主义和谐社会,必须健全社会主义法制,建立社会主义法治国家,充分发挥法治在促进、实现、保障社会和谐方面的重要作用”。在经济社会转型的特定历史时期,社会诸多不和谐的深层原因之一就是法制不健全,社会矛盾与体制不完善有关,包括农村土地制度、国有企业产权制度、收入分配制度、税收制度、社会保障制度以及政府管理制度等等,但体制的不完善归根结底还

收稿日期:2005-05-12

作者简介:顾华详(1966-),男,江苏海安人,中共新疆维吾尔自治区委员会政策研究室党建处副处长,兼对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院特约研究员,主要从事法学、经济学和教育学研究。

是法制的健全。因此,构建社会主义和谐社会的过程,将是一个深刻的以市场化改革为取向的制度变迁和体制创新的过程,更是进一步建立健全国家法制,增强全社会法治意识和提高政府依法行政水平的过程。

(二) 社会主义和谐社会的本质是法治社会

法治是社会有序运转的重要保证,是构建和谐社会的基石。“和谐社会的运行铺垫着一种浓郁的充满民主和科学精神的法治文化”,^[2]是一个民主与法治得到充分发扬的社会。我国现实社会存在着复杂的社会分工,人际关系非常丰富复杂,仅仅依靠道德伦理来维系人际关系是不现实的,必须运用法律来调整社会关系,规范政府、组织和个人的行为。人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。继续大力推进民主法治建设是构建社会主义和谐社会的核心问题。只有坚持在《宪法》的框架内和法律的规范下稳步推进社会主义和谐社会的建设,保证社会主义民主与法治携手并进,社会主义和谐社会的建设才能够真正取得实质性的进展和成功。

(三) 构建社会主义和谐社会的基本途径是民主与法治

构建社会主义和谐社会,最终是为了实现最广大人民群众的利益。人民是社会发展的动力,是社会和谐与否的最终决定性因素。只有以人民利益为最高利益的社会,才具有最深刻的群众基础。民主与法治是社会主义和谐社会得以建立的手段和途径。民主与法治的意义不仅在于可以减少矛盾,而且还在于可以有效地解决矛盾,使已经产生的纷争得到及时解决,使不和谐的状态归于和谐。因此,只有实行法治,才能使社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动,社会发展才能充满活力,生产力才能得到快速发展,建立和谐社会才能够有雄厚的基础。

二、法制建设要重视保证社会主义民主法治得到进一步充分发展

(一) 民主与法治是社会主义和谐社会的努力方向与理想目标

民主与法治相结合,使整个社会的运转服从于法治的权威,真正做到法治高于人治,从而使依法治国基本方略得到切实落实。在法治原则下,一切权力来源于宪法和法律,离开宪法和法律的权力是没有根据和效力的。我国的法制建设在保证人民当家作主方面,特别是在尊重人民群众的独立人格和民主权利,尊重并维护公众的知情权、参与权、意志表达权及民主监督权等方面,相关的立法还很不完善。民主得到充分发扬,主要通过政治民主机制来实现,主要法律形式是宪法及法律。在构建社会主义和谐社会的过程中,社会各阶层的地位和利益关系都在发生深刻变动,各种主体的诉求需要充分表达,使各级政府面临着大量新问题、新矛盾、新情况。为此,要依法开辟和疏通各种渠道,引导各种利益主体以

理性、合法的方式表达利益诉求,解决利益矛盾和冲突。“政治就是民意的表达。”因此,要进一步健全和完善宪法和法律,进一步规范人民代表大会制度、政治协商会议制度等政治制度,充分反映和谐社会中极其重要的主权在民原则,体现一切公共权力“为民所授”、“为民所有”的法治品质和精神。和谐社会以法治精神为基本理念,政府在行使公共权力,履行社会管理职能的过程中,应该强调个体在社会生活中的核心地位,并以个体的生活幸福为终极目的。行政法规要按照“以人为本”,构建社会主义和谐社会和加强民主法制建设的要求,根据具体情况的变化,不断规范行政行为,畅通诉求渠道,更好地密切党和政府与人民群众的联系;要创新机制,提高处理诉求事项的效率;强化工作责任,促进问题的解决;切实维护正常的诉求秩序和社会稳定。法治的政府应把优化服务作为行使管理职责的指导思想,努力使政府的行政管理行为和一切社会活动服从于法治,真正做到依法行政,从而使依法治国基本方略得到切实落实。

(二) 特别重视国家司法救助社会弱势群体的问题

利益救济机制主要通过司法保障机制来实现。当市场主体之间的和谐关系受到威胁或遭到破坏,公民的合法权益被组织或者他人侵害之时,利益救济机制就应该启动和运行,司法机关和法律作为正义的保护神应充分发挥其职能作用。当前,我国社会弱势群体要求国家司法救助的问题十分突出。“2004年,全国各级人民法院对26万多例案件实施司法救助,共减、缓、免交诉讼费超过10亿元,分别比上年上升15%和3%以上。”^[3]构建社会主义和谐社会,国家司法救助社会弱势群体不仅要有力度,而且还要在法律框架范围内,真正实现便民、利民、为民着想。要让各类弱势群体能够打得起官司,要保证追索抚育费、扶养费、赡养费的案件得到及时简便地审结和执行。这些具体的问题都亟待在诉讼法律中得到更充分地体现。程序法要特别体现出便民、救助社会弱势群体的原则。我国现行的实体法和程序法都要充分发挥其调整和规范各类社会关系的职能,要以人民群众的根本利益为出发点,真正发挥其定纷止争的功能,在人与人之间建立起安定有序的关系。法律要健全和完善利益救济的长效机制,切实保障社会弱势群体能够得到法律的及时救助。

(三) 特别重视使法律制度充分体现公正、公平和效率原则

司法的公正、公平和效率是构建和谐社会的基石。法治是实现公平与正义的基本途径,也是维系和谐发展的基本保障,和谐的社会必须实现司法的公正、公平与效率。“余祥林杀妻案”进一步说明了我国的司法从理论到实践都还不成熟,有许多问题亟待重新认识,司法实践中的许多制度漏洞亟待修补。更有甚者,类似“余祥林杀妻案”的冤案还在发生着……这是对我国社会主义民主与法治的严重践

踏。法国著名的思想家培根说过：“一次不公正的判决比多次不法行为为祸尤烈，因为，一次不法的行为不过是弄脏了水流，而不公正的判决则把水源给破坏了。”目前，一些法官以权谋私也是引起社会不和谐的关键因素之一。少数法官违法违纪时有发生，有的法官甚至贪赃枉法，导致“法院形象不甚理想。司法腐败会纵容和放大社会的腐败，司法软弱会助长黑恶势力的嚣张。现在，‘两高’报告在表决时，都有相当数量的全国人大代表投反对票”。^[4]陕西省九届人大五次会议“近三分之一的代表对‘两院’报告未投赞成票”。^[5]沈阳市中级人民法院2000年工作报告未获人大代表通过，该院“2000年以前的执结率连40%都没有”。^[6]司法者违法违纪、裁判不公、审判效率不高的情况在全国绝不是个别。而法院“久审不决，久拖不审、久讼不结”，^[7]往往使诉讼双方两败俱伤，使诉讼成了一项没有真正赢家的活动，诉讼当事人对此十分不满。司法不公，则必然导致反复诉讼，导致司法效率低下，“迟到的正义即为非正义”。^[8]司法缺乏公平、公正和效率，就必然导致社会的不和谐。因此，构建和谐社会，必须对此类问题作更深刻反思。我国刑法和刑事诉讼法在惩罚和打击犯罪、维护公共秩序和安全的同时，还有一个同等重要的功能就是保护无辜和维护人权。司法活动中，必须恪守“独立行使审判权”、“疑罪从无”等法定原则。必须把住审判机关作为维护公平与正义的最后防线，严把事实关，确保程序和实体的公正。要进一步完善法律，使失衡的社会关系得到迅速修复，使失和的人际关系重新达到和谐状态。要在相关法律中明确体现出公平、正义、保护人权的司法理念。相关法律要真正尊重司法规律，推进司法体制改革，不断强化基层司法机关建设。法律要通过进一步充实相关内容，解决不完善、不健全、不便民、不讲效率等问题。要有具体的法律条文来切实维护司法的权威，禁止行政权力对司法权力的干涉，让诉讼双方当事人不仅体会到司法的实体公正，享受到程序公平，而且感受到司法的效率。

（四）重视推动法律实现自身的和谐

法律自身的和谐是社会和谐的重要内容之一。法律自身的和谐即法律体系的统一，上位法与下位法的内容和谐一致。由于我国既有的立法体制、立法程序的先天不足，对立法权力没有明确的划分，在多层次、多部门享有立法权的体制下，导致许多法律法规之间存在着矛盾和冲突，其中包括部门立法与中央立法的冲突、部门与部门立法的冲突、部门立法与地方立法的冲突等。我国现行的一些法律、法规中还明显地体现着部门立法的痕迹，其中的规范偏重于对部门权力、部门利益的维护，相对忽视了对被规范、调整者权利的维护。另一方面，随着改革开放的深化，随着社会物质条件的改善和人们法治观念的提高，尤其是我国加入WTO之后，原先制定施行的许多法律、法规已经与现实产生了很大的差距，亟待修改和完善。法律自身的和谐是构建和谐社会的

基础。法律实现自身的和谐，首先，要理顺立法体制。理顺中央立法与部门、地方立法的关系，理顺部门立法与地方立法的关系，认真解决好“法律打架百姓遭殃”的问题。其次，法律自身的和谐需要有“良法”作基础，获得“良法”的途径就是要实现立法的民主化，立法必须经由民主程序。应特别重视界定行政立法主体的立法权限和约束条件，防止个别部门以“法”扩权或越权谋取集团利益；建立立法者与立法利益者之间的联系，使立法者真正代表各种利益进行博弈，减少或稀释部门利益。第三，法律要正确面对快速发展的社会现实，正确处理好法律的相对稳定和与经济社会发展保持和谐的问题。法律的稳定固然可贵，但根据经济社会的发展不断完善自身则更加迫切。法律的稳定不是故步自封，一成不变。从马克思主义观点看，社会和谐既包含稳定、协调，又高于稳定、协调，它是社会稳定和协调的理想状态。从古希腊到黑格尔都阐述过“对立的東西产生和谐，而不是相同的東西产生和谐”。^[9]因此，法律只有不断完善自身，才能保持与经济社会发展相适应，才能保持法律与被调整、规范对象的和谐，这才是法律的庄严所在。法律自身实现和谐的过程也是推进社会和谐的过程。

（五）重视形成合理有效的利益调节机制

法制建设要形成合理有效的利益调节机制，避免、抑制和化解社会利益关系的过渡失衡。应特别强调公民基本权利平等的社会价值观，建立规范的利益表达、对话和协商机制，妥善处理各种利益关系。进一步调整政府与公民、政府与社会、政府与市场的关系，扩大公民参与社会治理的空间，建立和完善规范社区自治、民间救助和慈善机构行为的法律，使公民在广泛参与社会治理的过程中，依法形成新的和谐关系。政府应改变“包揽一切”的做法，适当地向社会“分权”或“还权”于社会，通过发挥社会中介组织的作用，形成社会“自治组织”机制，以防止因政府某些短期决策失误导致严重的社会失衡。政府要确立依法行政、权力有限的理念，明确政府公共职能，减少直接干预微观经济主体的行为，致力于创造一个有利于各类市场主体平等竞争的法治环境；协调经济发展与社会发展的关系，加强和改善公共产品的服务供给。进一步规范政府行政行为，确立政务信息公开的基本内容和程序，形成政务公开的制度性框架。要按照政府的责任与权力对称原则，进一步完善政府问责机制。尽快制定《行政监督法》，改变目前监督缺乏法律依据，监督缺乏系统性、有效性，监督工作十分有限的局面，不仅要加强政府行政系统内部上级对下级的督察，发挥审计与监察部门的作用，更重要的是来自政府“外部”的制衡，特别是人民代表大会制衡。

三、法制建设要立足于使社会公平与正义得到切实维护和实现

（一）立足于使社会各方面的利益关系得到妥善协调

公平即权利与义务的对称,正义的基础是公平。追求公平正义是人类社会发展进步的价值取向,是构建社会主义和谐社会的重要前提,没有公平正义就没有和谐。但我国的贫富差距已越过国际预警的“红线”,其直接结果是危及社会安全,特别是公共安全。1988年,我国的基尼系数为0.341,1990年为0.343,1995年为0.389,1999年为0.394,2000年为0.417,2002年为0.435,超过了国际公认的0.4的警戒性。韩国经济起飞的1965年为0.34,1970年为0.33。日本1999年为0.332,发达国家1990年的平均数为0.338。我国不仅高于平均数,而且已经为瑞典的2倍。从欧希玛指数测量法看贫富差距,我国最穷的1/5家庭收入占全国收入的4.27%,次穷的1/5家庭收入占全国收入的9.12%,中等的1/5家庭收入占全国收入的14.35%,次富的1/5家庭收入占全国收入的21.13%,最富的1/5家庭收入占全国收入的50.13%。1990年,美国最穷的1/5家庭收入占全国收入的4.6%,最富的1/5家庭收入占全国收入的44.3%。^[11]我国分配不公的问题比美国还严重。“分配不公,会导致两极分化”。^[12]两极分化必然导致社会不和谐。公平与正义是直接关系全体人民经济权益和政治权益的重大问题。法制建设就是要把维护社会公平与正义放到更加突出的位置。保证公平与正义的法律,最鲜明的特征就是它必须体现“以人为本”的原则,体现“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的人文情怀和价值,体现公共权力与公民权利之间的最佳互动与合作关系。因此,我国要进一步健全和完善涉及老百姓切身利益的法律。依法缩小贫富差距,禁止城乡差距、区域差距的进一步拉大,规范经济社会发展不协调的问题。法制建设要引导广大干部群众树立科学的公平观,切实促进社会公平正义。法律要在制度安排和制度创新的过程中发挥规范作用。只有遵循公平正义的原则,才能取得社会各个阶层的共识和认同,使出台的措施获得最广泛的社会支持。保证公平与正义,主要是通过政府行政管理机制来实现。这除了宪法作为根本依据之外,最主要的法律形式是行政法,行政法除了监督和制约行政权的作用之外,其最直接的作用就是合法、合理地调节公民、法人和各种社会组织之间的利益分配和利益矛盾。首先,《税法》要充分发挥调节收入分配不公平的杠杆作用,积极平抑不同社会阶层之间的贫富差距。多数西欧国家实行累进税率制。德国个人所得税的起始税率为16%,最高税率为45%,一些西欧国家甚至超过54%。二次分配制度对于缩小贫富差距,缓和社会矛盾,确保多数民众的基本生活水平起到了积极作用。应借鉴国外成功做法,进一步完善我国的《税法》,特别是要尽快完善个人所得税制度,真正达到“抽肥补瘦”的目的;建立个人财产登记和收入申报的法律制度,把开征“遗产税”和“赠与税”写入《税法》;对富人逃避交纳个人所得税的行为要给予严惩。另外,还要制定《收入分配法》,依法推进阳光收入工程,坚决把体

制外的灰色收入、法制外的黑色收入、政策漏洞下的非规范收入都纳入法治规范的范围内,堵塞非法致富之门,畅通共同致富的大道。其次,要进一步完善《劳动法》。西欧国家在保持社会稳定方面,坚持不断完善劳资关系协调机制,建立了一整套的劳动法律,如《劳动法》、《工会法》、《就业法》、《劳动关系调整法》、《劳动基准法》等,这些法律为建立健康的劳资关系,规范劳资关系,保护劳资双方的合法利益等,提供了法律依据,使劳资关系趋向缓和。而我国《劳动法》与市场经济不相适应的问题非常突出。随着经济社会的发展,许多新的劳动、劳资关系在《劳动法》中得不到确认,许多新的劳资关系和劳务纠纷的调整缺乏法律规范,因此,必须尽快建立完善的劳动法律体系。第三,要进一步完善《工会法》。资本与劳动的关系问题是市场经济中普遍存在的问题。市场机制并不能“自然地”实现资本和劳动的平衡,没有市场之外的力量,资本的统治就不可避免。因此,必须改变工会只是企业“职能部门”的现状,使工会真正成为工人群众自己的组织。非国有企业也必须建立健全工会组织,依法真正代表职工利益。第四,亟需制定颁布《社会保障法》。目前,我国农村老年人80%没有养老保险,享受合作医疗的也不到20%,扩大农村社会保障范围势在必行。2004年,十届全国人大二次会议通过的《宪法·修正案》已明确:“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”,但至今还没有制订具体的措施和制度,致使基层民众的社会保障权利难以落实。市场经济条件下的社会保障不仅是一种重要的利益平衡机制,而且也是市场运行和经济发展的基础性支撑。但国家在把劳动者们推向市场竞争、市场选择的同时,还缺乏系统可行的社会保障后盾,许多行为缺乏法律规范,这已在一定程度上制约了城乡统筹发展,制约了城市化的发展进程,影响了社会的和谐。西欧99%的人口被纳入社会保障体系中,西欧各国的社会保障开支约占国内生产总值的30%。社会保障制度确保了每个公民生老病死、伤残孤寡和教育就业等方面的需求,消除了人们的后顾之忧,促进了社会平等,缓和社会矛盾,增强了社会凝聚力。我国应重视完善政府社会保障体制,建立健全规范的对贫困地区和贫困人口的转移支付制度。政府基本保障要坚持将调节收入分配的公平原则“全覆盖”到生活水平低于一定限度的所有公民。第五,政府要制定和完善调控区域经济发展的法律,以法律的形式制定全国各区域发展规划,促进区域经济协调发展,平衡东中西部地区人民的生活水平。德国的《基本法》规定,联邦各地区的发展和人民生活水平应该趋于一致。德国统一后,政府财政援助的重点是加强原东德地区的基础设施建设。因此,我国构建社会主义和谐社会,保持社会和谐发展,必须坚持以科学发展观为基础,依法促进中西部地区、东北老工业基地进一步加快发展,让每一个社会成员平等地享受均等的发展机会,平等地享受社会发展的文明成果。

(二) 紧紧围绕保证人民生活富裕根本目标

我国幅员辽阔、资源丰富、文化智慧累积深厚,成为世界经济强国应在情理之中。但自从晚清政府腐败,加之帝国主义列强和日本军国主义的蹂躏,国家长期积贫积弱,灾难深重,新中国成立后,又曾一度被政治运动干扰,直到改革开放以来,经济才有了快速发展。但广大人民群众的生活还不富裕,全面建设小康社会,构建和谐社会还只是全国人民的共同奋斗目标。任何财富对全社会都是非常宝贵的。社会的一切财富都应当为国家繁荣、民族进步和复兴服务。一切奢侈和浪费行为都是与保证全体人民生活富裕,与构建和谐社会是背道而驰的。但目前,“中国边境已被赌场包围,人民搬着大量钞票去‘进贡’周边小国,单是中国西南部就有82家赌场建于边境。据统计,中国每年有大约6000亿元人民币的资金流向境外赌场……原郴州住房公积金管理中心主任李述标到澳门赌博,挪移公款1.2亿人民币……”^[13]而“在百年大计之本的教育方面,日本早已达到了100%的小学教育和100%的初中教育,受过大学教育的人口高达48%,中国的初级教育大约相当于日本1900年的水平,中等教育大约相当于日本1910年的水平,高等教育大约相当于日本1920年的水平”。^[14]“倘若把外流赌资的一半作为基础教育的经费,那全国2700万辍学的青少年有多少人能够受惠呢?十年后,他们参加国家建设的贡献有多大呢?”^[13]这个帐是不算自明的。关键是,一个充满浪费与奢侈的社会,必然是一个贫富不均的社会,必然是一个没有发展潜力的社会,也必然是一个充满了矛盾的社会。“实现共同富裕”的目标早已写入《宪法》,但保证目标得到实现,就需要在相关的法律中具体而充分地体现出来。但我国目前的法律中,规定具体、操作性强、有明显效果的法律条文还非常缺乏,相关的法律机制还没有建立起来。因此,法制建设要禁止一切与保证全体人民生活富裕背道而驰的行为,积极规范人们消费行为,调整不同社会群体生活水平,保证全体人民生活水平的差距逐步缩小;对社会弱势群体的学习、就业、生活等方面都要有明确的规定;要确立国家、团体和个人分别进行扶贫帮困的法律机制,引导先富者帮助贫困者。

(三) 积极妥善地协调社会各方面利益关系

我国经济发展已进入快车道,处于关键的发展时期。在社会剧烈变化的过程中,原有的经济社会格局正在发生变革和分化,加上“黄金发展期”与“矛盾凸显期”高度重合,使我国的利益关系和社会矛盾呈现出多元交织、错综复杂的局面。实现社会公平与正义,法制建设要正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾。社会主义初级阶段,公平只能是相对的,不能离开生产力水平对公平提出过分的要求。立法要防止两种倾向:一种是把公平等同于绝对平均主义,一种是脱离具体历史条件去追求公平。因此,要坚持从社会主义初级阶段生产力还不发达的实际出发,既尽力而为,大力促进社会公平;又量力而行,根

据实际可能切实维护社会公平。促进社会公平和正义是构建社会主义和谐社会立法的主要内容之一。防止社会利益群体的过度分化,消除各利益群体之间的过度对立,修正影响公平制度实现中的设计缺陷,利用各种途径化解社会矛盾,既包括立法的过程,也是弘扬法律精神的过程。法律走向社会、贴近民众,整个社会的法治意识也会因此而逐步提高。法律要规范政府摆脱和超越既得利益的束缚,从维护和实现社会公平和正义的高度来处理各类社会问题。坚持以利益配置和调和机制来实现市场经济的和谐发展。法制建设要服从“发展这个第一要务”,坚持以经济建设为中心,调整构建和谐社会进程中出现的各类矛盾;要在维护社会公正、关注困难群体、化解社会矛盾、维护社会稳定方面充分发挥积极作用;保障市场主体的财产权和人身权,要求人们按照民法的基本原则从事经济活动,使社会全体成员在平等、自愿、有序、规范的竞争中发挥聪明才智和创造力,公平占有社会资源并参与社会财富分配;构建和完善多种调解矛盾与冲突的机制,有效引导各种利益主体以理性、合法的方式表达利益诉求,使经济社会发展中的矛盾得以及时有效解决,保证市场主体利益的协调发展,实现社会和谐。

四、法制建设要重视规范诚信友爱行为

(一) 坚持把诚信友爱原则纳入法律范畴

诚信友爱是构建社会主义和谐社会的重要基础。诚信友爱原则是社会主义市场经济体制大厦的重要支柱。“诚信原则源于私法,奠基于民法,融于经济法、行政法,乃至升华为宪法、国际法的理念和指导思想。遵循诚信原则是依法治国的内在要求,也是法治国家的重要标志。”^[15]当前,诚信制度缺失是个比较突出的问题,“已直接增加了国家经济发展的成本,遏制了国民经济的健康、快速发展。我国经济发展总需求不足,竞争力不强的祸根就在于信用短缺”。^[16]我国的信用现状与发达国家的差距主要表现在:企业信用低下,公民个人信用基本属于空白,商业银行信用风险隐患严重。信用制度的缺位对国民经济的深层影响主要表现在:抑制消费,制约投资,加大了金融风险,造成市场经济秩序混乱,直接造成国民经济生产总值的巨大损失。有关研究表明,“我国一些企业因为信用不高乃至失信,导致了直接和间接的经济损失约6000亿元人民币”。^[17]构建社会诚信友爱制度,将是我国发展长期面临的最为艰难的挑战。无论从人类社会经济发展史来看,还是从当代世界各国经济发展的经验来看,没有任何一个国家会在法律制度不健全的格局中能够保持经济长期增长、社会长期和谐的,尽管在一定的市场初成期,几乎所有国家和社会都经历过一段因法制不健全所导致的市场混乱和一些人趁机发财暴富,而经济却实现了高速增长“转型过程”。但无论从人类近现代史的经验来看,还是从法治与社会发展的关系进行理论梳理,都可以得出一个结论:市场运行所需要的诚信友爱法律体系的建设如果滞

后,将迟早会成为构建和谐社会的羁绊。因此,我国必须尽快建立个人信用制度、企业信用制度和政府信用制度,把公民的良知、诚信、友爱等确立为法律的基本原则之一,增强法律规范诚信友爱行为的能力。这也是实行德法并举治国方略的现实追求。

(二) 为规范“诚信友爱”行为构筑完善的法律体系

法律体系越完善的国家,社会信任度也越高,商业信用体系也越加发达。“没有合适的法律和制度,市场就不会产生任何体现价值最大化意义上的效率。”^[18]没有一个完备的法律体系,尤其是民法制度,就不会有明晰的和刚性的“诚信友爱”制度。市场经济是法制经济,在社会经济活动中,各个主体的权利、义务的行为规则、政府行为等方面都必须以法律的形式全面规范,使一切经济活动法制化。规范诚信行为,政府诚信是关键,企业诚信是核心,个人诚信是基础。健全社会信用,培养公民诚信友爱的法治意识,是事关社会主义和谐社会能否构建,市场经济能否健康发展的重大问题。现代社会是竞争的社会,但竞争离不开合作。竞争是提高效率的手段,而不是目的。如果把竞争推向极端,惟利是图,不择手段,就会造成道德的沦丧,法律的危机。社会和谐要求社会成员以诚相待、平等友爱、融洽相处、相互包容、尊重个性,这必须以道德作支撑,以法律作保障,以和谐的产权关系作制度基础。因此,相关立法应重视引导人们正确处理个人与社会、竞争与协作、先富与共富、经济效益与社会效益等关系;把尊重人、理解人、关心人、信任人作为人们的自觉行动。我国《宪法》在公民的基本权利和义务中规定:“中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律……尊重社会公德”。“社会公德”是一个比“诚信”更大的概念。规范和调整诚信友爱行为的主要法律形式是民法,它保障民事主体的财产权利和人身权利,要求人们按照诚实信用、平等互利、等价有偿等原则从事经济社会活动,使得社会全体成员能在平等、有序的竞争环境中充分发挥其聪明才智和创造力,并按照贡献大小心安理得地公平地参与社会财富的分配。现行《民法通则》第4条规定,民事活动应当遵守自愿、公平、等价有偿、诚实信用的原则;公民和法人应当本着团结互助、公平合理的精神正确处理相互关系。但《民法通则》的规定只是个原则,还需要对具体内容进行细化,对具体行为作进一步明确的规定,对各种非诚信的行为,要规定明确具体的处罚条款。又如《婚姻法》第4条规定:“夫妻应当互相忠实。”这里的“忠实”仍然包括了“诚实信用”的内容。《合同法》第6条规定:“当事人行使权利、履行义务应当遵循诚实信用原则。”第7条规定:“当事人订立、履行合同,应当遵守法律、行政法规,尊重社会公德,不得扰乱社会经济秩序,损害社会公共利益。”《产品质量法》对企业不履行“诚信”原则作出了禁止和处罚性的规定。但从实践来看,这些法律条文的可操作性都较差,具体行为也难以认定,漏洞较多,基本

上还处在道德性质的范畴上,缺乏法律的实质性内容,亟待进一步细化和完善。构筑“诚信友爱”法律制度的完整体系。首先,要编撰并完善《民法典》。我国公民个体的经济和社会交往中,还没有一部规范和调整民事主体基本行为准则的民法典,许许多多的民事行为得不到法律的规范,制约了经济社会的发展。因此,《民法典》无论是在及时使人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,化解社会矛盾,维持社会稳定,还是在构建人与人和睦相处的温情社会等方面,都起着非常重要的基础性作用。其次,要尽快完善国家信用体系建设的相关法律、法规。主要包括:国家信用体系建设的指导思想、基本原则、思路、措施;尽快制订颁布《公平、诚信交易法》、《公民、组织信用资料管理法》、《公民、组织诚信条例》、《中介机构管理条例》、《公司信息发布条例》、《诚守行业职业道德条例》等。加快建立国家经济信用制度。积极建立公民、组织的信用数据库,为实现信用状况的科学管理奠定基础。第三,要把法制建设与道德建设结合起来,注意把依法治国与以德育人相结合,重视培养公民的契约精神。司法工作者要恪守职业道德,做诚信友爱的表率。^[19]当然,规范公民诚信友爱的法律也要充分反映和谐社会公民自治的特点,使社会发展的内在动力和资源无障碍地显现其作用,并使每个个体的积极性得到充分发挥。第四,要把依法规范地方政府信用行为提上议事日程。针对老百姓反映最强烈、最痛恨的“腐败行为,弄虚作假、欺上瞒下,公务员不作为,政策缺乏稳定性,热衷于搞表面文章和政绩工程,不依法行政、执法犯法”等具体问题,要尽快进一步完善相关立法,为全社会树立诚实守信的榜样。

五、法制建设必须充分体现对创新与创造行为的保护

(一) 为建立充满活力的社会提供法律支持

社会主义和谐社会是一个充满活力的社会。但我国现行法律并不能使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造行为得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到充分肯定。现行法律距崇尚知识、尊重人才,以创造伟大成就为时代风尚的社会还有很大的距离。人们的创造行为、创造愿望和创造成果还难以得到法律的很好保护,对压制创新、创造的种种行为还难以依照法律快捷地进行追究。现行法律中,对不“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的种种行为,还没有明确、可操作的处罚性规定。构建和谐社会需要充分释放社会活力,发挥各方面的积极性、主动性、创造性,不断增强全社会的创造活力,大力营造鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围,使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定,从而使全社会的创造活力竞相迸发。但要把这些美好愿望的实践上升为法的意志,落实为法律的具体条文,则必须尽快彻底扭转法律对创造行为保护无能为力的现状。

(二) 建立促进先进生产力发展的法律体系

只有具有创新意义的劳动才是真正能够促进人类文明、创造社会财富的唯一积极源泉。没有足够的创新活力,人类社会就缺乏构建和谐社会的一切基础。促进生产力的发展,为构建和谐社会提供充足的活力,是法制建设的神圣职责。目前,我国经济增长方式仍然存在着巨大的缺陷和隐忧,主要是拥有自主知识产权的技术非常少,社会的创新能力、创造能力还非常弱,人们的创新意识和创新能力还非常低。“中国在世界经济体系中赢得的声誉是拥有廉价而充足的劳动力。中国的高科技和工业产品的出口是由外国公司而不是中国企业在主导;中国企业严重依赖从美国和其他工业发达国家进口的设计、关键性元件以及生产设备等;中国企业几乎没有采取有效措施去吸收消化和推广它们进口的技术,从而使得它们不可能迅速成为全球工业中的有力竞争者。”^[14]随着经济的发展,现在,我国的一些被认为最具竞争力的行业,正遭受越来越多的贸易壁垒和发达国家的知识产权大棒。因此,在快速崛起的时候,还应当清楚地认识到,我国的生产力、创新力与邻国日本的差距还非常大。“日本使用每千克油所产生的国内生产总值是 10.5 美元,为全球之冠,相当于中国的 15 倍;日本还曾经是 500 强公司最多的国家……”^[14]面对这种差距,不难得出一个结论:我国的生产力、创造力发展仍然处在非常低级的阶段,社会发展仍然非常缺乏活力,而我国的法制建设在解放和发展生产力方面是缺位的。增强我国构建和谐社会的发展活力,最根本的就是要依法打破少数人对创新劳动的垄断,法律要鼓励各个阶层的劳动者都来充分发挥创新精神,用多样化的创新劳动来让社会财富的各种源泉充分涌流。当务之急,首先,要形成与社会主义初级阶段基本经济制度相适应的法治观念和机制。保护解放思想、开拓创新的精神和具体行为,鼓励创造、尊重创造、保护创造,对压制创新、创造行为,侵犯知识、技术成果的人要从快给予惩处。其次,要进一步完善《教育法》,对种种不利于培养师生创造意识和提高创新能力的机制、体制进行坚决清除,改革教育教学管理和评价体制,形成以鼓励创新、尊重创新、培养创新能力、保护创新成果为核心的新教育体制。第三,要进一步完善科学技术、文化卫生、劳动和行政管理等诸多部门的相关法律,对不“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的种种具体行为进行明确界定,坚决清理一切不利于生产力、创新力和创造力充分发展的体制、机制,禁止一切压制社会先进活力充分释放的行为;建立以有利于充分发挥人们的积极性,有利于充分挖掘人们的创造潜力,有利于实现人们的创造愿望为核心的法律规范。

(三) 广泛调动社会各方面的积极因素

社会主义和谐社会是全社会一切积极因素得到最广泛最充分调动的社会。现行的相关立法中要充分体现出:既要信任和依靠具有积极性、创造性和主

动性,能够带头致富的社会群体,又要救济和帮助社会弱势群体。对那些在改革开放中涌现出来的新的社会阶层,要在立法中具体明确他们是中国特色社会主义的建设者,法律要鼓励和保证他们为经济社会的协调发展多作贡献。对于那些由于种种原因仍然十分贫困的群众,要通过立法来帮助他们解决生产和生活中的具体困难,使他们能够尽快地脱贫致富,保证其最低生活水平。要通过立法,支持有能力快速发展者实现更快地发展;帮助没有发展能力者实现发展,并逐步实现快速发展,最广泛最充分地调动一切积极因素,最大限度地鼓励和支持人们进行创造、创新活动。构建社会主义和谐社会的主体是广大劳动群众,法律要把促进全社会充满创造活力作为一个重要内容。法律必须保证各方面利益关系均衡发展和协调相处,这是保证社会活力永不衰竭的前提,是保护人民群众的创造力持久发挥的必要条件。法律要以人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,正确反映和兼顾各方面群体的利益,让最广大的人民群众真正从心里感受到生活在这个社会里是幸福的,从而萌发更多的创造愿望,迸发出更大的创造活力。

六、法制建设要维护好安定有序的社会环境

(一) 加大保持社会安定团结的力度

和谐社会是一个安定有序的社会。邓小平同志曾经指出:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”^[20]构建和谐社会总会面临许许多多的矛盾和问题,也总是在不断解决矛盾和问题中前进。改革发展稳定面临着许许多多的困难。解决这些矛盾和问题,只能冷静理智、依法有序地进行。维护好安定、团结、有序的社会环境,主要是通过建设和谐的社会,使人民群众安居乐业。维护社会稳定,实现社会和谐,一个重要问题是必须依法有序地处理各种社会问题,通过不断健全社会主义法制,提高依法行政水平,坚持依法治国,依法行政,充分发挥法治在促进、实现和保障社会和谐方面的重要作用。

(二) 推进社会组织机构管理的法治化

我国民间组织主要分为社会团体、基金会和民办非企业单位三大类。目前,各种民间组织发展迅速。截止 2004 年底,我国共有各种社会团体 14.9 万多家,基金会 900 多家,民办非企业单位 13.2 万多家。^[21]这些社会组织在我国经济、政治、文化、社会等方面发挥着越来越广泛的积极作用。构建和谐社会,还亟待依法积极培育各类社会组织,依法规范各类社会组织的行为,调控社会化服务网络,充分发挥社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的积极作用,健全社会救助、社会福利机制,形成构建和谐社会的合力。但我国法律在社会组织管理方面的空白还比较多。完善社会组织管理机制,当前,要尽快完善相关法律,为各类自治、自律组织的建设和发挥作用提供法律规范,依法健全社会组织机制。法律要为社会组织机制的职能创新提供依据。特别是在农

村已开始建立村民自治制度和城市社区不断发展的情况下,要依法明确城乡各类自治组织、新型社会组织的职能,充分发挥其自律作用。特别是在人们逐步由“单位人”向“社会人”和“社区人”转变的过程中,要依法充分发挥各类新型社会组织的自律作用,依法不断完善社会管理职能。法律要自觉主动地适应新的变化,对建立党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局作出明确规范。

(三) 积极维护社会发展安全

当前,我国在维护社会发展安全方面,特别是涉及老百姓最广泛的切身利益,诸如食品安全、公共卫生安全等方面存在的问题,现行法律还缺乏相关具体细致的规定。SARS 危机暴露出的公共卫生问题,将在很长时间内制约我国的发展。我国在处理这类危及公共安全的突发事件方面,相关法律基本上是空白。特别是预防艾滋病的问题。如果不尽快采取有效措施,感染艾滋病病毒的人口将远远超过目前预计的1 000万人,可能会高达3 000万人,我国将成为世界上感染艾滋病病毒人数最多的国家。另外,在处理台湾问题上,要进一步加快“依法治台”的步伐,坚持依法处理涉台事务,增强处理涉台问题的法治性。20世纪90年代中期以来,台湾问题一直在朝着我们不愿意看到的方向发展。台湾问题的复杂性纯系别国不断肆意干涉我国内政所致。“美国一方面希望维护台海地区的现状,一方面出于自身利益的需要继续支持台独势力。前不久美日在‘2+2’会议后发表的共同声明中还将台湾列为关注的重要目标。美国的做法实际上是在给台独势力发出错误的信号。”^[22]因此,正确引导台湾的民意,争取台湾的民心,控制未来台湾问题的走向,早日解决台湾问题,也是构建和谐社会的一个主要内容之一。《反分裂国家法》出台了,但推进台湾问题的实质性解决,相关的立法还亟待完善。对内,目前解决两岸经济发展、人员往来,特别是涉及居民切身利益的许多具体政策都有待上升为法律;对外,要加大禁止别国干涉我国内政的力度。上述一系列社会问题,都是影响我国社会发展安全的重大问题,法制建设应当在这些领域里有所作为。

(四) 建立完备的紧急状态法律,依法处置突发事件

我国已经制定颁布了《国防法》、《戒严法》、《防震减灾法》、《防洪法》和《传染病防治法》等专门的法律,应对紧急状态,处置突发事件,维护社会稳定是有法可依的。但由于突发事件、紧急状态往往涉及社会的多个方面,而单项法律则只适用于某种紧急状态,并且对政府权力和公民权利的规定还很不清晰,特别是对诸如预警体系、科学决策、应对处理各种利益关系和社会矛盾、信息采集和自动汇总、网络应急指挥、资源动员、财政保障、基金监管、物资储备、民间援助、社会救济、社会治安保障等机制建设的重要内容,还缺乏相关的具体法律条文的支持。构建和谐社会,保持社会的安定有序,必须尽快在总

结国内经验和借鉴国际经验的基础上,积极研究制定一部统一的、相对完善的《国家紧急状态法》,建立统一指挥、功能齐全、反应灵敏、运转高效、以人为本的应急机制,建立保障公共安全的预警和决策分析机制,明确规定紧急状态下各责任主体和行政相对人的权利与义务,依法调整紧急状态下的各种社会关系;坚持依法行政,迅速果断地控制事态发展的方向,把问题解决在可控制的范围内,确保国家和人民的利益。

(五) 妥善解决好国际问题,为发展营造良好的周边环境

当前,我国国家安全面临威胁的性质已发生根本变化。国际社会对我国在政治、经济、文化和社会等领域的全方位影响的可能性大大提高,在政治制度、传统文化、核心价值观、经济自主等方面的脆弱性及各种非传统安全的威胁进一步加大。随着我国对外开放和经济的快速发展,经济实力进一步增强,我国的国际交往不断增加,各种问题也日趋增多;我国与周边国家之间的经济互动进一步增多,经济交往进一步密切,需要依法调整和规范的事务不断增多。另一方面,国际上涉及我国的各种问题也日趋增多,各种争执和纠纷也随之而来。依法正确地处理这些问题,会为我国的发展营造良好的国际环境。首先是中日问题,随着日本国内民族主义情绪上升、我国的不断发展,出于利益和发展的需要,中日之间的冲突和争执会不断增多。正确处理好这些问题,才能够保证国内的安定和快速发展,为构建和谐社会创造一个良好的大环境。其次,周边一些国家对华政策的两面性有新的表现,对我的防范、戒备有所上升,而在处理中印关系,我国与其它周边国家之间的国际关系,我国与大国之间的国际关系等方面,相关的立法目前还是空白,应及早把“睦邻、安邻、富邻”的政策写入法律中,进一步消除一些国家对我国崛起可能冲击地区秩序的担心,进一步消除“中国威胁论”的影响。第三,随着我国向外层空间发展步伐的加快,对南北极科学考察活动的进一步深入,对海洋资源的开发利用日趋广泛,而相关的法律一些需要及时进行修订,一些方面的立法还是空白。第四,要通过立法来遏制美国对华政策的变动,化解来自美国的威胁,使两国的关系长期处于总体上可以控制的状态。第五,要通过立法遏制西方敌对势力西化、分化我国的图谋,依法重点打击西方敌对势力对我国在意识形态领域和地缘战略方面的战略围剿;依法打击“藏独”、“疆独”等分裂势力的分裂破坏活动;依法打击国际恐怖组织的暴力恐怖活动。上述几个方面的重要法律都亟待抓紧建设。

七、法制建设要积极规范人与自然和谐相处的行为

(一) 加大保持生态环境的力度

人与自然的内部关系和人类社会的内部关系,是人类与生俱来的两大基本关系,是实现人类社会和谐发展的关键与基础。这两大关系是以和谐为主还是

以对抗为主,决定着人类的祸福安危。在社会主义法治的价值追求中,必须把人作为生态环境中的一员,在生态环境与人类社会发展的矛盾之间找到一条和谐发展的道路,并在法律规范体系与价值理念中体现人类对生态环境的终极关怀,高度注重对生态关系的调整和保护。按照国际上发达国家一般的发展道路,人均GDP在1 000美元至4 000美元之间,是进行大规模基础设施建设,大量消耗自然资源,积累财富,提升国民生活水平的阶段。从总体上看,我国目前经济快速增长在很大程度上是依靠资源的高消耗和环境的严重污染来实现的,并没有从根本上改变“高投入、高消耗、高污染、低效率”的粗放式增长方式。导致我国的环境问题越来越严重,水污染、大气污染、土壤侵蚀以及水资源短缺等问题频发,已经严重影响到经济社会的发展和人民群众的健康,迫切需要法律来调整人与自然的关 系、防治环境污染、调整产业结构与自然资源合理利用的关系、调整经济发展与环境保护的关系、保护生态安全,但我国的相关立法仍然不到位。在推动经济发展时,法律必须同时规范经济社会发展和生态环境保护两个方面,实现经济发展和环境保护“双赢”。

(二) 规范资源利用,提高资源利用率

经济社会的可持续发展离不开对自然资源的科学、合理利用。但对自然资源的破坏性利用,对宝贵资源的严重浪费,则是构建和谐社会的大敌。近年来,我国的煤、电、石油等资源频频告急,已对依靠高消耗换来高增长的发展模式敲响了警钟。一方面是资源承载的不堪负荷,另一方面是资源利用率极低和资源使用上比比皆是的浪费现象。我国能源利用率仅为美国的26.9%、为日本的11.5%。“中国需要世界平均值3倍、日本的7倍,来赚取1美元的收入。世界银行报告指出,低效率的资源运用使中国每年损失1 200亿美元……即使中国的增长是如此快速,这么庞大的浪费也不可能无限期延续下去。”^[13]因此,要确保我国经济实现可持续发展,构建和谐社会,就必须转变经济增长方式,进一步完善环境保护、合理开发利用自然资源方面的立法,要加大规范和调整人与自然和谐相处的行为,进一步发挥法律在合理开发与利用自然资源,在提高资源利用率、转变经济增长方式、限制高能耗产业发展等方面的积极作用。法律要在引导人们寻求可持续发展的最佳结合点上发挥积极作用。

(三) 加快推进循环经济的健康发展

循环经济的发展要靠法律支持,发达国家都是坚持立法先行,以法律促进和规范循环经济的发展。我国发展循环经济,必须制定一部能够统揽全局,促进循环经济发展的法律。立法必须坚持从实际出发,既要积极推进,又要循序渐进;既要突出重点,又要兼顾一般。我国现有保护环境与资源法律法规的基本原则和具体条文还明显带有计划经济的色彩,以污染防治为核心的环境法体系在环境管理机构设置、环境保护基本原则及法律责任等方面,还存

在重污染防治而轻生态环境与资源保护的缺陷。对工业、农业、生活、建筑和交通等各个领域的废弃物及其配件等大宗废弃物的专业性循环利用问题,现行相关法律和行政法规的规定零散,缺乏系统和综合性的解决机制,亟需建立比较健全的发展循环经济的法律法规体系。当前,要抓紧制定一部基础层面的基本法,即《循环经济促进法》,依此来进一步完善已有的与循环经济有关的鼓励清洁生产、资源综合利用及污染防治等综合性的法律,再根据各种产品的性质制定若干部具体的操作性强的法律法规。法律要明确各级政府及其管理部门发展循环经济的权利和义务,明确全社会发展循环经济的途径和方向,利用政府强制管理的“有形之手”与市场机制的“无形之手”的作用,从国家发展战略、规划和决策层次规范循环经济的发展;进一步完善对生产者微观行为的规范;重视从国家发展战略、规划和决策层次规范循环经济的发展,要改变目前污染防治法律在指导原则上侧重环境保护本身,而缺乏与经济发展相结合、忽视利用市场机制内在驱动力的问题。法律保障要实现着重从污染的末端治理向源头控制的根本性转变,加快产业结构和布局的调整,优化资源配置,转变增长方式,走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的新路子。要建立一系列推动循环经济发展的制度,如:发展循环经济的规划制度,绿色GDP核算及考核制度,循环经济的科技支撑和示范制度,鼓励绿色消费制度,产品回收利用制度,中介组织服务制度,公众参与制度等。要综合运用财政、税收、投资、信贷、价格等法律和政策手段,调节和影响市场主体的行为,建立自觉节约资源和保护环境的机制。要建立消费拉动、政府采购、政策激励的循环经济发展法律体系,建立和完善循环经济产品的标示制度,鼓励公众购买循环经济产品;要在政府采购中,确定购买循环经济产品的法定比例,推动政府绿色采购;要通过法律调整,使循环利用资源和保护环境者获得丰厚的利润。要明确“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的法定原则,大力推进生态环境的有偿使用制度。要尽快制定促进节约能源、资源的法律规定,继续完善资源综合利用的税收优惠政策。要建立生产者责任延伸的法律制度。

八、法制建设要积极维护经济社会发展的安全

(一) 必须把保证国内经济安全发展的立法提到战略高度

落实科学发展观,促进经济发展是构建社会主义和谐社会的基础。在未来相当长的一段时间内,我国经济发展的安全问题,仍然是一个十分突出而又至关重要的问题。首先,就业问题。就业是关系民生的重大问题之一。从就业人口增长规模来看,1990-2004年,我国从业人员规模从6.5亿人扩大到7.5亿人左右,净增1亿人;从劳动力供求关系来看,目前,每年城镇需要就业的劳动力达到2 400万

人,按经济增长保持8%~9%计算,年新增就业岗位最多也只有900万个左右,供求矛盾十分突出;从就业人口增长渠道来看,农村富裕劳动力需继续向非农产业转移的约1.5亿人,高校毕业生数量不断增长,2005年将增加到338万人。^[23]我国劳动力市场将长期处于供大于求的状态下,规范和调整复杂的、庞大的、长期的劳动力就业市场是法律必须尽快主动回答的问题。因此,应及早酝酿制订《促进就业法》的事宜。其次,三农问题。农业是保持我国社会稳定的基础,“三农”和谐则天下和谐。但由于农村人口众多,素质与技能提高缓慢,生产力发展缓慢,农业经济发展受到制约,农民收入增长过缓,导致与其他社会阶层的发展机会和利益获取的差距越来越大。“三农”问题是关系我国今后能否长期保持全社会和谐稳定的重大问题,解决“三农”问题将是构建社会主义和谐社会的一项长期的战略任务。当前,农村的群体性事件在数量、规模和对抗性程度方面都在增长,农民的政治诉求也日趋强烈,不和谐的因素不断增多。相关法律调整和规范新问题的适应性越来越低。因此,亟待完善《农业法》,亟待制订促进“三农”问题解决的相关法律。第三,金融问题。国家经济安全涉及的领域很多,当前尤其要注意维护金融安全,它事关一国的经济命脉,在经济安全中具有至关重要的地位。现代金融业在我国起步较晚,储蓄率高,资本形成顺利,但资本市场和金融体系却长期不够完善。金融体系缺乏引导资本流向生产领域的推动能力和监管功能。金融立法的计划经济色彩比较浓厚,市场经济的内容还比较缺乏,亟待进一步修订完善。市场机制在金融资源配置中的作用还比较差,金融市场发育水平还比较低,法律监管体系还不完善,投资效率较为低下,银行呆账占贷款比重较大,金融欺诈案件增多。由于部门和地方利益驱动,部分行业和地区投资过热,带动能源、原材料价格上涨,交通运输紧张,给宏观经济的调控和运行带来一系列问题。随着我国加入世贸组织过渡期的相继结束,市场保护措施进一步减少,对外资开放的领域进一步放宽,银行、保险、证券等金融行业面临的竞争压力不断增大。另外,虎视眈眈的“国际套利资本”正如火山爆发的岩浆一样沿着政策和法律的漏洞与空隙向我国的金融市场渗透,政府与国际套利资本的博弈不断加剧。而至今,我国还没有一部法律对“国际套利资本”的性质、范围作出过界定,而处罚引起金融市场动荡行为的具体法律条文也非常不完整。因此,亟待建立健全一整套与市场经济体制相适应的、与国际金融市场接轨的金融法律体系。

(二) 必须依法加大调控外资控制我国市场的能力

联合国贸易和发展会议日前发表《2003全球投资报告》指出,中国2002年吸收外资530亿美元,比上一年增加了13%,继续成为发展中国家中吸收外资的大户。“中国对外资的注入高度依赖。外资的投资比例上升、外资跟中国的合作项目急剧下降。

中国制造业出口的51.2%是外资企业控制着。台湾在20世纪80年代高增长的时候,外资控制出口量是26%,印尼在1995年的时候是29%。另外,外资企业是遍布大部分行业、大部分地区。其他国家外资引入都集中在少数行业、少数地区,而中国是大量的行业和地区都存在外资。与其他国家外资相比,中国的单个外资企业规模都比较小,都是进入竞争性很强的行业。”^[24]未来一个时期,我国还会保持较高的外资直接投资。而相关调控行为目前仍然是较多依靠政策进行,这对我国经济与国际接轨,落实科学发展观,继续保持和谐发展是非常不利的。而随着经济全球化的发展,跨国公司对东道国经济的影响越来越大,处理好本国企业与跨国公司的关系将是个十分重要的课题。跨国公司进驻我国市场,可以加速国内市场由垄断型向竞争型结构转变,跨国公司通过对外投资,在全球范围内配置资源,销售产品,逐步打破了其它国家所施加的各种政策限制,导致发展中国家控制生产要素跨界流动能力下降,以及保护本土市场能力的弱化。这两方面涉及到国家的经济安全问题。要求我国相应的法律和法规必须针对这些现象及时进行有力调控,将外资控制市场的能力限制在一个可以接受的限度内,要重视通过立法保证我国经济安全发展。宏观调控外资控制我国市场的立法亟待进一步完善。另外,我国在所得税、土地等生产要素上,对内资、外资有不同待遇。这对民营经济快速发展是不利的,制约了国家税收的增长。因此,必须扩大对内开放,加快包括企业所得税在内的内外资优惠政策体系的并轨,逐步把外资的激励机制由优惠政策转变到公平竞争的法治境上来。

(三) 必须加快建立有效的能源保障法律机制

国际原油价格已连续上涨了6年,国际油价将长期在高位上波动已成定局,国际石油市场高需求、高产量、高油价的“三高”现象将长期持续,其对我国经济社会发展安全的影响不可低估。因此,高度重视能源安全是我国法制建设不可回避的重要问题。石油是工业的血液,能源是经济的命脉,能源安全对国家经济安全具有十分重要的影响。随着我国经济的快速增长,对能源的需求不断增加,以及国际能源格局的变化,我国面临的能源安全形势日趋严峻:一是石油进口量增大。我国自1993年成为石油净进口国以来,石油进口量逐年增加。2003年,我国原油进口量达9000多万吨,包括成品油进口总量突破1亿吨。我国已成为仅次于美国的第二大石油消费国。二是能源进口渠道单一。目前,我国石油进口的一半以上来自中东地区,近80%的石油进口经过马六甲海峡,进口渠道单一,容易受到热点地区局势变化的影响。三是石油战略储备量有限。美欧日等国均建立了比较完备的石油战略储备制度,我国石油战略储备量有限,抗风险能力弱。美国石油战略储备量大约可维持需要118天,日本119天,欧盟主要国家90天,韩国100天。^[25]从经济发展和国家安

全的战略高度考虑,我国必须依法加紧建立有效的能源保障法律机制,建立完整的能源供应危机预案,建立应对突发事件的石油储备体系,建立政府储备为主,企业储备为辅的储备模式,不断提高我国石油安全的保障程度,有效应对国际原油价格上涨时,国际石化巨头迫使我国接受供应方所提供的一揽子价格,以强硬的法律手段来谋取话语权,确保我国的能源安全。

探索构建社会主义和谐社会法制建设的问题,是一个需要进行深入理论创新才能做好的重大课题。“法治”在中国已不再是一个沉重的话题,但真正做到依法治国,不断提高依法执政水平,建设法治的社会主义和谐社会,还需要从多方面作长期不懈的努力,要继续推进社会主义市场经济法律制度的建设,逐步完成从“人治”主导型向“法治”主导型执政方式的转变,坚定不移地推进政治体制改革,建立健全民主政治制度。将执政党的性质、地位、职能、领导方式及其与政府、立法、司法、社会民间及公民个人的关系、相关的法律责任以法律文件的形式加以明确化、制度化。严格界定党的政策与法律的界限,使其服从法律的规范,防止其超越法律,形成隐性立法。注重提高我国的政权建设水平,在依法规范政府职能的基础上,注意在各级、各类权力机关之间设置有效的制约与平衡机制。实现这些目标,不可能一蹴而就,需要付出长期艰苦卓绝的努力。与社会主义和谐社会相适应的法制建设不是一劳永逸的,法制建设需要在和谐中巩固、在和谐中发展。只要依法治国方略驾取得好,构建和谐社会的法制建设得好,国家就一定能够长久地和谐平安。

参考文献:

- [1] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(中文版)[M]. 北京:商务出版社,1983. 64-65.
- [2] 杨海坤. 法治是和谐社会的公平正义之术[EB/OL]. 人民网,2005-03-15.
- [3] 黄河. 为构建和谐社会提供司法保障[N]. 光明日报,2005-03-10.
- [4] 贺晓燕. “两院”报告解读:今行禁止“吃了原告吃被告”[EB/OL]. 新华网,2003-03-11.
- [5] 艾君. 陕西两院报告未能高票通过 不赞成票数是否应公布?[N]. 中国青年报,2002-02-06.
- [6] 吕萍. 沈阳中院报告85%的代表投下赞成票[EB/OL]. lnd.com.cn, 2003-09-08.
- [7] 顾华详. 论诉讼期间权的确立与保护[J]. 华北水利水电学院学报(社会科学版),2001,(1):6-10.
- [8] E BODENHEIMER, JURISPRUDENCE. The philosophy and method of the law(revised edition)[M]. Harvard University Press,1974. 196.
- [9] 朱光潜. 西方美学史[M]. 北京:人民文学出版社,1981.
- [10] 中国社会科学院课题组. 努力构建社会主义和谐社会[J]. 中国社会科学,2005,(3):8.
- [11] 王伟光. 科学发展观研究[M]. 北京:中共中央党校出版社,2004.
- [12] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱(1975—1997)[M]. 北京:中央文献出版社,2004. 1364.
- [13] 梁耀祖. 睡狮还有待真正的苏醒[N]. 新加坡联合早报,2005-04-20.
- [14] 商务周刊社论. 中国应正视自身的弱点,差距应比仇恨更让人刻骨[EB/OL]. business.sohu.com,2005-04-28.
- [15] 彭友锋. 论商法诚信原则的地位、意义和内容[J]. 青海民族学院学报(社会科学版),2005,(2):112.
- [16] 顾华详. 信用失落的危害性分析[J]. 新疆财经学院学报,2004,(3):40-43.
- [17] 新华社. 没信誉:企业损失6千亿[N]. 文汇报,2002-04-18.
- [18] 布坎南. 自由、市场与国家-80年代的政治经济学[M]. 上海:三联书店1989. 79.
- [19] 顾华详. 社会诚信体系建设必须德法兼施[J]. 安徽商贸职业技术学院学报(社会科学版),2003,(4):44-47.
- [20] 邓小平. 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京:人民出版社,1993. 284.
- [21] 李雪勤. 构建和谐社会迫切需要解决三大问题[EB/OL]. 人民网,2005-05-09.
- [22] 吕有生. 从赖斯东亚之行看美国东亚安全政策[EB/OL]. 人民网,2005-04-29.08:31.
- [23] 中国社会科学院课题组. 努力构建社会主义和谐社会[J]. 中国社会科学,2005,(3):10.
- [24] 张维迎. 印度经济为什么有可能超过中国?[EB/OL]. 网易(<http://biz.163.com>),2004-01-12.
- [25] 北京12月26日电. 如何认识维护国家经济安全?[EB/OL]. 新华网,2004-12-26.