

# 科学发展观与社会管理创新的法律制度研究

## ——在第五届东北法治论坛上的主题报告

李步云

(湖南大学法学院,长沙 410082)

**摘要:**社会管理创新的法律制度研究与科学发展观是紧密联系、内在统一的。社会管理创新的法律制度研究既是实现科学发展的必然要求,同时,做好这项研究又必须坚持以科学发展观为指导。这是因为,关于社会管理创新的法律制度与社会的和谐、稳定密切相关,我们的目的就是要通过完善和健全这些制度来实现社会的和谐、稳定。而这一目的的实现又与科学发展观的“发展是第一要务”和“以人为本”的核心内涵分不开。进行社会管理创新的法律制度研究就是要创造一种使“发展是第一要务”这一目标得以实现的最基本的社会条件。就是说,没有社会的和谐、稳定,就没有社会的发展。因此,在具体的社会管理创新的法律制度中,我们绝不能离开以人为本的精神和理念,即这些法律制度必须是以人为本得到具体落实的重要体现。“发展是第一要务”的“发展”是以经济建设为中心的全面发展,经济又好又快发展是中心,人的全面发展是目的和归宿。正是在这个意义上,我们强调科学发展观的本质和核心是以人为本。以人为本的内涵非常丰富,具体应包括十个方面:人的价值高于一切;人是目的,不是手段;人是发展的中心主体;要促进人的全面发展;崇尚和彰显人性;坚持人的独立自主;尊重人的首创精神;权利优于义务;权利优于权力;尊重和保障人权。

**关键词:**第五届东北法治论坛;社会管理创新的法律制度研究;科学发展观;以人为本  
**中图分类号:** D90 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2010)06-0079-04

第五届东北法治论坛的主题是“社会管理创新的法律制度研究”,七个分论题分别是社区矫正地方立法与工作体系建设研究、流动人口服务管理创新研究、特殊人群帮教管理创新研究、虚拟社会建设管理创新研究、市场中介组织服务管理研究、社区管理的法律制度研究、社会治安重点地区管理创新研究。

围绕论坛主题,我就科学发展观与社会管理创新的法律制度研究的关系谈一点个人的粗浅看法。社会管理中的“社会”应该有两层含义,即有广义和狭义之分。广义是指大的“社会”,包括我们的国家、我们整个中国的公民社会和政治国家。狭义上,主要是指公民社会,因为论坛七个分论题研究的范围基本属于所谓的“公民社会”,是和公民社会具有密切联系的相关领域。而管理这个词是相对于服务来说的。中共十七大明确提出了建设“服务型政府”的目标。这里的“服务”和“管

理”并不矛盾。社会管理创新要求突出我们的服务意识。政府的管理尚且强调要树立服务意识,而基本上属于公民社会领域且有“自治”属性的社会管理则更应强调服务意识。关于“创新”也有两层意思。我们现在研究的七个分课题,本身是新事物。新事物也是相对而言的,这些问题大致出现在20世纪90年代以后,也包括最近几年出现的新情况。当然,还有一个大背景,那就是工业化、城镇化、信息化、市场化和全球化这个背景。在这个大背景里,我们面临一些新情况。当然,这些问题的出现和我们党在改革开放新时期所采取的五项具有全局性、根本性和长远战略意义的决策是分不开的。这五项战略决策是:第一,从以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心;第二,从过去僵化的缺少活力的计划经济转变为实行市场经济;第三,从过去的闭关锁国和半闭关锁国转变为实行对外开放;第四,摒弃人治,倡导法治,主张依法治国;第五,提出以人为本的科学发展观和构建和谐社会的奋斗目标。而这次论坛的“社会管理创新的法律制度研究”这个主题和30年来我们党所采取的这五项战略决策也是分不开的。

收稿日期:2010-09-10

作者简介:李步云(1933—),男,湖南娄底人,教授,博士生导师,从事法理学、人权理论研究。

我从总体上着重谈一下所要研究的这些问题。我认为,它们既是实现科学发展的必然要求,同时,这些工作也必须坚持以科学发展观为指导。为什么说它们和科学发展观的提出密切相关呢?这主要是因为我们正在研究的这七个方面问题同实现我们社会的稳定、和谐密切相关。我们的主要目的是要通过做好这些工作来实现社会的稳定、和谐,而这个目的与科学发展观的第一个内涵是分不开的。科学发展观的第一个内涵是“发展是第一要务”,因此,我们做好社会管理的创新,就是要创造一种使“发展是第一要务”这一目标得以实现的最基本的社会条件。因为没有稳定、没有和谐,就什么事情也干不成。为什么要把“发展、改革、稳定”作为一个总的战略构想,为什么要将稳定提高到这一战略思想高度,就是因为稳定是保发展、保改革的一个根本条件。这就和我们的科学发展观联系起来。同时,科学发展观的本质和核心是以人为本,而以人为本这个理念、这个指导方针的提出又直接影响我们今天所要探讨的这些问题。比如,服刑人员的社区矫正、对特殊人群的帮教,甚至对流动人口的管理,都和以人为本这个理念的提出直接相关,是实现以人为本的各种措施中非常重要的措施。所以,从这个角度来看,它也是实现科学发展的一种要求。另外,所谓稳定、和谐,其相对于科学发展来讲是一种手段、一种条件,但我们不能仅把它看做是一种条件、一种手段,其本身也是一种目标。因为人们要求生活在稳定而和谐的社会里,生活在自己的人身、人格等各种权利能够得到很好保障、人和人的关系能够和谐相处这样一种理想的社会里。由此,它也是我们追求的一种目标,不能单纯地将它看做是实现发展的条件。从这个角度来看,科学发展观是实现社会管理创新的一个最根本的指导思想。科学发展观的本质和核心是以人为本,而我们要做好论坛七个论题方面的工作,以人为本的这个精神、这个理念是非常重要的。

为此,我必须对“发展是第一要务”和“以人为本”究竟包括什么内涵谈一点个人的看法。第一,发展是第一要务这里的“发展”是“以经济建设为中心的全面发展”。经济又好又快发展是中心,人的全面发展是目的和归宿。正是在这个意义上,我们强调科学发展观的本质和核心是以人为本。发展要全面,但在所有的发展里,经济是中心。这是必须深刻理解和始终贯彻的。从以阶级斗争为纲转变为以经济建设为中心是中国进入改革开放新时代以来我们采取的五项战略决策的第一项。没有这一项,其他四项无从谈起。今后几年、几十年乃至几百年,它都是一个重点。我经常

举这样一个例子,就是所谓的馅饼哲学,先得把馅饼烙大,然后再考虑公平分配问题,这个道理是人类历史发展的一般规律。经济建设必须是重点,但发展又是一个全面发展的概念。第二,经济建设是中心,那么,它只是指生产力,还是也包括生产关系,即所有制关系、所有权关系、分配关系、市场交换关系呢?我认为,核心还是生产力的发展,但所谓经济发展也包括生产关系的发展,因为两者是分不开的。没有经济体制改革,生产力的发展是不可能的,它是直接的前提条件。社会主义有一个特征,即以公有制为主体,这是区别于资本主义的基本特征之一。但是,公有制本身只是一种手段,并不是目的。坚持公有制为主体在两个意义上很重要:其一,这种经济模式可以比西方资本主义更快地发展生产力;其二,社会主义国家有强大的经济实力来实现我们的另外一个理想,即公平分配。除了这两个目的,公有制本身没有别的其他意义。所以,这个“发展”是经济的发展,经济的发展首先还是生产力的发展,而生产力的发展对于整个人类历史和文明的发展意义非常重大。恩格斯在《在马克思墓前的讲话》这篇文章<sup>[1]</sup>中提到,马克思一生有两大贡献:第一就是发现剩余价值,创立剩余价值学说作为他的政治经济学的逻辑起点;第二个贡献就是历史唯物论。人活着首先要吃饭穿衣,然后才能从事政治、文化、艺术等活动,因此,生产力的发展、人们生活水平的提高是人类的第一需要。但同时,经济的发展又是整个政治、文化和社会全面发展的基础性条件。任何一个国家生产力的发展都是这个国家国富民强的基础性条件。我们在研究社会管理创新的法律制度时,必须坚持这样一个指导思想,即从“发展是第一要务”这个角度去理解它的重要意义。

接下来,我谈一下我对“以人为本”的理解。中国有非常优秀的文化传统,其中有两条是可以影响世界的:一条是民本主义、人本主义;另一条是社会和谐理念。这两个思想在世界文明史上是很早的、非常丰富和深刻的,也是值得人类文明已高度发展的当今社会借鉴、利用和发挥的。在新的历史条件下,新一代党中央领导集体提出了科学发展观,而且把以人为本作为科学发展观的本质和核心,我是非常赞赏的。这也是长期以来我的一种想法。1995年我去台湾地区做学术访问时带了一篇文章,题目是《现代法的精神论纲》,那篇文章主要是探讨现代法律特别是社会主义法律最根本的价值在哪里。我在文章中写道:“法的人本精神是法的最高层次的法的精神”。“因为一切从人出发,把人作为一切观念、行为与制度

的主体, 尊重人的价值和尊严, 实现人的解放和全面发展, 保障所有人的平等、自由与人权, 提高所有人的物质生活与精神生活水准, 已经或正在成为现代法律的终极关怀, 成为现代法制文明的主要标志, 成为现代法律创制与实施的重要特征, 成为推动法制改革的巨大动力。”<sup>[2]</sup>所以, 我利用一切机会宣传党的科学发展观, 特别是对以人为本的丰富内涵还作出了自己的解释。对这个问题的理解, 现在也有一些学者持不同的态度。一些人认为, 以人为本中的“人”是什么“人”, 阶级分析还要不要? 根本障碍就在这里。我认为, 这里的“人”是指所有的人, 既指全体人民, 又指每一个个体的人。马克思主义者的终极目的是要“解放全人类”, 实现“人的自由、全面发展”为基本特征的“自由人的联合体”<sup>[3]</sup>。这里都是从“人”出发的, 是指所有的“人”。在中共中央的文件里, 对以人为本的科学内涵有两个基本概括: 其一是科学发展观的以人为本是“发展为了人民, 发展依靠人民, 发展成果由人民共享”。这个概括是从科学发展观的角度来谈以人为本的。其二是中共十七大报告在解释科学发展的内涵时列举了以人为本的五个内涵。而我个人认为, 以人为本的内涵应当更丰富一些。它的内涵可概括为以下十条:

第一, 人的价值高于一切。以人为本与资本主义的以物为本相对应。资本主义尤其是其早期的原则是, 一切向钱看, 追求利润是第一目标。当然, 我们在改革开放前期让一部分人先富起来也是有道理的, 但在这个过程中, 我们一步步发现问题。这也不是一个单纯的认识过程, 而是一个客观的、不可避免的过程。到了一定时候, 贫富差距拉开了, 社会矛盾就会开始激化和凸现。因此, 要对中共十四大的“效率优先, 兼顾公平”作出调整。我认为, 效率与公平应该并重, 要协调好二者的关系, 在保证经济继续快速发展的前提下, 应把更多的财力投向公平分配, 使二者得到平衡和协调发展。同时, 我们应该尊重生命的价值。毛泽东同志就说过: “世间一切事物中, 人是第一个可宝贵的。”<sup>[4]</sup>在四川汶川等地的抢险救灾中, 把抢救人的生命放在高于其他一切的地位, 其情景就深深震撼了全中国和全世界无数人的心灵。近年来, 我们采取各种措施减少死刑, 对矿难责任人加大打击力度, 也是对人的生命价值的高度尊重。

第二, 人是目的, 不是手段。马克思说过, “不是国家制度创造人民, 而是人民创造国家制度。”“不是人为法律而存在, 而是法律为人而存在”<sup>[5]</sup>。我们不能将人当做手段去看待, 我们的

一切政策措施都应该将人的幸福作为我们的目标。我们不能一概地否认“政绩工程”这一提法。为官一方, 应该作出些成绩, 这是理所当然的。但我们决不能搞为个人树碑立传的“面子工程”和“政绩工程”, 不顾人民的财产、健康甚至生命。

第三, 人是发展的中心主体。中共党的十七大报告指出: “发展为了人民, 发展依靠人民, 发展成果由人民共享”。发展为了人民, 这是目的和宗旨; 发展依靠人民, 这是民主问题, 即把人民当做主体问题; 发展成果由人民共享是公平分配问题。这三句话概括的非常全面, 是“人是发展的中心主体”这一原则最精辟的概括和阐释。生产力本身不是目的, 我们不是为生产而生产的, 生产是为了改善人民的生活, 使人民幸福。这个指导思想已经在我们广大干部中牢固树立起来了。

第四, 要促进人的全面发展。这是我们党的最高理想。《资本论》和一些其他著作都简单明了地说过共产主义就是一个实现“人的自由全面发展”这么一个社会, 这是对什么是共产主义作出的最高度的概括。近年来, 中央正在加大对教育的投入, 以保障人的全面发展。这是非常正确的决策。

第五, 崇尚和彰显人性。自科学发展观提出以来, 影响最大, 而且在媒体上天天有报道的, 就是人性化管理。它已经为全党、全国各级政府所理解与掌握。对服刑人员的社会矫正, 就是对服刑人员进行人性化管理的一大举措。社会矫正有很多意义, 包括动员社会组织和广大公众参与对罪犯的改造, 降低经济成本, 但最根本的出发点还是出于人道。各地在城市管理中, 对小商、小贩所采取的一系列人性化措施, 也是很生动的例证。

第六, 坚持人的独立自主, 最大限度地实现人的自由。自由是人的一种本性, 是人认识世界、改造世界的力量源泉。但由于我们过去曾经一度重平等、轻自由, 平等太多, 自由太少, 所以, 我曾把改革开放以来所有的政策举措、所有的制度改革、所有的观念革新, 用两个字概括, 叫“松绑”。“松绑”就是扩大地方、扩大企事业单位、扩大劳动者个人包括知识分子和广大干部的自由度, 通过这些措施来调动方方面面的积极性、主动性和创造性, 以创造出更多的物质和精神财富。对于网络管理, 我们的重点是要防止其传播黄、赌、毒, 损害国家安全、侵犯他人名誉, 等等。这是我们关注的重点。但也要看到, 网络本身是现代文明非常重要的成果和标志, 它对社会生活正在发生非常大的影响。从人权的角度来讲, 它是全体公民获得和发表信息自由的基本权利。我们要辩证地处理好这两个方面的关系。

第七, 尊重人的首创精神。马克思主义有一条基本原理, 就是“人民群众是历史的创造者”。而当前社会出现了一种新的理念, 就是建设所谓的“精英社会”。我个人认为, 社会精英的作用不能否定, 但广大人民群众的智慧也不应该被忽视。从安徽小岗村到深圳特区建设, 改革开放以来的很多观念和制度创新都来自广大人民群众。领导者的根本职责在于了解民情、反映民意、集中民智。

第八, 权利优位于义务。法学界曾广泛而深入地开展过一场关于义务本位、权利本位、权利义务并重这三大不同观点的论争。对广大政府职能部门的干部来说, 现在还是应该着重强调人民的权利是第一位的, 是根本的。在立法、执法、司法中, 首先应该注意的是, 处理每一个问题其终极目的, 都是要保护好人民的权利。我们的立法当然也要考虑相关人应该尽这样、那样的义务, 但立法的立足点首先应放在保护权利上。对一般的公民来讲, 我们还是要提倡权利义务并重, 即既要为自己的权利而斗争, 又要意识到作为一个公民, 对他、社会、国家应该尽自己应尽的义务。

第九, 权利优位于权力。国家权力和公民权利的联系及区别是一个应该好好研究的问题。法学界曾深受霍菲尔德这位美国教授的影响, 把国家权力纳入公民权利这个体系中, 把国家权力看做是权利的一部分。在法理学教科书中, 也没有一章有关公法领域的国家机关和工作人员的职权与职责及其相互关系问题的论述, 而只谈了权利和义务。其实, 国家权力与公民权利是根本不同甚至是完全对立的。这种区别和对立具体表现在: (1) 国家职权与国家职责相对应, 两者在法律上往往是一个条文、一回事, 绝大多数都以“职权”一词来表述。中国宪法和法律在给予国家机关和工作人员权力(即职权)的同时, 也意味着他们应承担一种责任(即职责); 但宪法、法律有关公民权利与义务的规定, 权利是权利, 义务是义务。这是形式上的区别。(2) 国家权力不能转让和放弃, 否则就是违法或失职。而公民的权利和义务是可以转让、也可以放弃的。(3) 国家权力具有强制力, 国家所做的决定, 行为相对人必须服从; 公民的权利在法律关系中则是彼此处于平等地位的。(4) 国家权力属于“权威”这一范畴, 不能简单地理解为它是一种利益; 而公民的权利本质上就是一种利益。(5) 在职权和职责中, 职责是本位的, 法律赋予某一国家机关工作人员以权力, 首先应当意味着这是一种责任。公民的权利

与义务, 权利既是目的又是出发点。(6) 对国家, 法不授权不得为; 对公民, 法不禁止即自由。(7) 是公民的权利产生了国家的权力, 而不是国家的权力产生了公民的权利。(8) 国家权力是手段, 公民权利是目的。国家制度存在的意义和价值就是为人民服务, 为人民谋利益, 不能把它看做目的。因此, 要防范国家权力侵犯公民权利。

第十, 尊重和保障人权。前面的九个理念最终在制度上、法律上都要落实到国家尊重和保障人权上。所有的法律都有两个基本的范畴: 一个是私法领域的权利和义务; 另一个是公法领域的职权和职责。职权和职责归根结底是为人民服务的, 是为实现与保障公民的权利而服务的。因此, 有的西方学者说, 所谓法学就是权利之学。我们所有法律制度的根本的最终目的就是为了保障人权。人权是一个高度抽象的概念, 其具体表现为法律上的这样和那样的权利。人权是人的各种权利的高度概括, 没有什么神秘的, 人们所有法律上规定的各种权利都是人权。我们要将以人为本的理念落实到法律上、制度上、政策上, 就具体表现为保障人权, 保障人的各种权利。国家尊重和保障人权已被写进中国宪法, 这对于法治国家建设是一个非常重要的进步, 也是我们政治文明建设的一个重大进步。政治文明用两个字来概括就是宪政, 用六个字演绎就是民主、法治、人权。民主是文明的; 专制、独裁, 个人说了算, 是不文明的。依照法律治理国家是文明的; 依照长官意志、个人意志治理国家是不文明的。人民有权利是文明的; 人民无权利是不文明的。把依法治国和人权保障写进宪法在世界上产生了非常大的影响, 也是我们党在改革开放 30 年以来所取得的一系列成就里在国际上得到非常好的反响的一项重要成就。

#### 参考文献:

- [1] 恩格斯. 在马克思墓前的讲话 [C] / 马克思恩格斯选集. 北京: 人民出版社, 1972 574
- [2] 李步云. 论法治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008 218
- [3] 马克思. 资本论: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 2004 683
- [4] 毛泽东选集: 第 4 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1991: 1215
- [5] 马克思恩格斯全集: 第 1 卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1956 281

[责任编辑: 朱 磊]