◆依法治国

规则意识是法治建设基石

□郑 重

网上流传一则笑话：中国式过马路，不必看红绿灯，只要凑齐一群人就能过去。笑话虽是调侃，却在一定程度上真实地反映了我国的社会现实：在城市拥堵的道路上，车辆急速前进，行人、电动车见缝插针穿梭于车流之中的“人车大战”每刻都在上演。车祸惨剧往往造成生命瞬间消逝，令人触目惊心。交通事故发生后，司机大多指责行人“不守规矩”，行人则痛斥司机“横行霸道”。究其本质，折射出一些民众行为方式只考虑个人便利，而罔顾法律规定，规则意识缺失。当前，中国特色社会主义法律体系已经形成，各行业各领域规则也相对完善，但由于规则意识缺失，“有法不依、执法不严、违法不究”问题仍然突出。

为何缺乏规则意识

传统法律观念是缺乏规则意识的文化原因。理想的“规则”应该是“情、理、法”三者的融合统一，如果现实中的法律实现不了三者的统一，民众则首先按照“情”行事。“情”可能是特定的人际关系，也可能是自身需要或者生活便利——为抄近路随意乱穿马路、为图省事乱扔垃圾、为满足烟瘾在禁烟区吸烟均是如此。

制度执行不力是缺乏规则意识的现实原因。徒善不足以为政，徒法不足以自行。没有切实有效的执行，再完善的法律制度都形同虚设。当前，我国在法律适用方面选择性执法、运动式执法等问题仍然较为突出。选择性执法是执法者对不同的管辖对象，刻意区别对待，有违执法公正的适用法律，如交警只对某号段车辆进行查处，而对其他号段车辆的违法行为视而不见。这种不能“一断于法”的执法方式，不但使受罚者不可能产生对法律的信仰反而会认为“运气不佳”，而且使未被处罚的进一步滋生侥幸心理。违法行为和惩罚之间的必然性心理逻辑被瓦解。运动式执法是阶段性整治的重要形式，但由于缺乏长效机制，往往导致一松一紧、一乱一治的循环。运动式执法虽能在短期内收立见之功，但就长远而言，破坏的是规则的稳定性和必然性。

敬畏观念不足是缺乏规则意识的心理原因。在我国，民众保持敬畏的源动力更多来自于理性或人文精神。要实现这两点，离不开道德教育和人文启蒙，包括社会主义核心价值观教育、对人格平等的关注、对生命意义的终极思考等。在两方面都需进一步加强。

为何需要规则意识

规则之治的合理性。不少西方法律思想家都把法律和公共幸福联系在一起，认为法律规则的起源就是为了全体人民的安全和幸福。在西方法律传统中，规则本身就包含了公平、正义、秩序的内在价值追求，遵守规则就是维护公平、正义和秩序。规则之治代表着理性的统治，因为即使最好的贤人之治也不能完全消除私人欲望和情感。严格按照规则行事可能在一定程度上会影响到个人便利，甚至使个人利益局部、暂时受损，但规则本身却是为了社会安定有序，最终促进每个公民的福利。

规则之治的适应性。随着经济社会的发展，以家族血缘为基础的传统熟人社会逐步向以城市地缘为基础的市场经济社会转变。熟人社会中重要的社会关系调整器，如舆论、宗法逐渐式微。社会关系越来越多地发生在陌生人之间，规则之治适应的正是陌生人社会的发展需要。在熟人社会中，某人出言不逊、欠钱不还、损物不赔，往往不需要法律介入，只需熟人之间口耳相传形成谴责的舆论压力，足以让其在圈子中难以“做人”，而不得不自己履行义务，实现矫正的正义。此外，现代社会专业化分工越来越细密，是非曲直的标准不再如传统农业社会中的“对”或“不对”般简单明确。如社会管理、贸易、金融、证券服务等专业领域，必须严格按照“游戏规则”办事。

规则之治的有效性。从人类社会发展规律来看，从最初的同态复仇，到家族争斗，到第三方居中裁判，再到专门司法机构出现，规则之治成为了人类社会文明进步的标志。民众将自身的一部分权利以社会契约的形式让渡给管理者，管理者采取民主的原则制定适用于全社会的规则。这种规则从解决矛盾、社会管理、定分止争角度来看都具有其他管理方式无法替代的有效性。如果没有规则，发生纠纷则只能各行其是、以暴制暴，社会将陷入混乱，社会管理成本极高，每个人都将没有安全感。

如何培养规则意识

政府带头守法使规则成为法治社会的“风向标”。居人上者，其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。法治不仅意味着民众应该遵守规则，更为关键的是政府按照宪法和法律的规定行使权力，真正将权力关进制度的笼子，逐步改变权大于法、以权压法的现象。政府不守法会使民众产生强烈的不公平感和被剥夺感，进而可能对规则产生无理由的抵触和反抗。政府部门要按照法治思维和法治方法解决改革发展中出现的问题，让民众感受到“法律比批示管用、法律比文件管用”，法律规则的权威公信自然会得以确立。

科学民主立法使规则成为是非曲直的“试金石”。要树立规则意识，规则本身要科学合理。如自然景区是国家财富，属于全体人民共有，一些地方和部门却将其圈起来作为创收的工具。巴黎卢浮宫票价约人民币 80 元、英国国家博物馆免费或捐购、美国黄石国家公园 7 日约人民币 73 元、台北故宫约 33 元人民币。相比之下，我们某些景区的票价贵得离谱，民众怨声载道也就在所难免，个别游客违反规则钻洞攀墙逃票也就不足为奇了。要不断加强立法的科学性、民主性，特别是在涉及民生的问题上，应广泛征求民意、集中民智，这样的规则一般都具有更强的“可接受性”。



严格全面监督使规则成为社会管理的“高压线”。通过严格监督，实现信赏必罚，树立规则的权威。无论是道路交通还是其他社会领域，只要存在规则，就必须不折不扣地执行，对违规行为“零容忍”。在自媒体时代，每个公民都是新闻事件的见证者，违规行为的曝光者。应鼓励公民对违法违规行为，特别是对公职人员的违法违规进行监督，让违规行为无处遁形。

著名历史学家瞿同祖先生对中国社会法律规定与具体实施脱离的情况曾有过精辟的论断：“条文的规定是一回事，法律的实施又是一回事。某一法律不一定能执行，成为具文。社会现实与法律条文之间，往往存在一定的差距。”在当代中国的法治建设中，只有全社会都树立起规则意识，法律条文才能落实到社会生活中，法治愿景才可能成为现实。

◆思索与建议

让巡视工作开出法治之花

□石 伟

法治是党领导人民治理国家的基本方略。党的十八大明确提出，要“实现国家各项工作法治化”。近日，中共中央政治局常委、中央纪委书记、中央巡视工作领导小组组长王岐山在中央巡视工作动员部署会上强调，要贯彻落实党的十八大和习近平总书记关于加强巡视工作的重要指示精神，紧紧围绕党风廉政建设和反腐败工作，聚焦重点，严肃认真开展好今年第二轮巡视。

巡视是党章规定的一项重要制度，也是我国反腐体制的重要环节，一定要纳入法治化的轨道。我们可以发现，现有巡视工作既彰显出了关键的法治要义，又蕴含着强烈的法治期待。

一方面，作为行之有效的党建制度，巡视工作在巡视依据、机构设置、巡视内容以及工作方法等方面已经体现出了法治的题中应有之义。

从巡视依据上看，巡视工作具有明确的法理依据。《中国共产党章程》《中国共产党党内监督条例（试行）》《中国共产党巡视工作条例（试行）》等党内法规对巡视工作有着较为详细的规定。这就使巡视工作本身，具有了法理意义上的“正当性”。按照通行的理论，法治的核心要求是“规则至上”，任何人和行为都不可僭越规则。如此说来，巡视工作符合法治的核心要求，其实施和创新都是在现有党内规则框架内展开。

从机构设置上看，巡视工作具有有效的权力架构。按照《中国共产党党内监督条例（试行）》的规定，中央和省、自治区、直辖市党委建立巡视制度，按照有关规定对下级党组织领导班子及其成员进行监督。目前，中央建立巡视组组长库，由巡视工作领导小组根据每次巡视任务提出组长人选，一次一授权。这样的机构设置，使得巡视工作的权力运行更加顺畅，符合法治的效率价值。

从巡视内容上看，巡视工作具有突出的限权表现。法治的关键在于权力的获取和行使符合规则，权力不能无所监督而应有所约束。巡视工作正是体现了这一法治要义。王岐山强调，巡视工作围绕党风廉政建设和反腐败工作这个中心开展，把发现问题、形成震慑作为主要任务。巡视工作的对象是领导干部，尤其是一把手。之所以如此，是因为公权力的赋予使得领导干部不同于普通群众和普通党员。英国阿克顿勋爵曾说：“绝对权力导致绝对腐败。”可以看到，权力必须受到约束，而巡视工作正是这一法治理念的积极实践。

从工作方法上看，巡视工作具有合理的程序设计。法治的另一关键要义在于程序正义的体现。西方有句著名法谚，“正义不仅应得到实现，而且要以人们看得见的方式加以实现”。程序正义正是这“看得见的正义”。当下巡视工作既规定了听取汇报、接待来访等九项工作方式，又规定了巡视准备、巡视了解、巡视汇报、巡视反馈和巡视督办五步主要程序，在纵向和横向两个维度上对巡视程序有了较为完备又不失操作性的设计，让巡视场域中的在场者和旁观者都真正“看得见”。

另一方面，作为不断摸索的创新举措，巡视工作在巡视模式、权责对应以及体制衔接等方面还蕴含着期待完善的法治要素。

从巡视模式上看，巡视工作有待保持常态思维。今年 5 月和 10 月分别开展的第一轮、第二轮中央巡视工作，是按照轮次展开的中央巡视。在法治的视野里，公共治理要体现“建设思维”而不是“革命思维”，注重连续性和积累性，并表现为稳定的常态。在巡视工作中，在每一个年份中稳定保持若干轮次的中央巡视和省市巡视，对于该项工作的开展和实效都大有裨益。

从权责对应上看，巡视工作有待细化巡视责任。王岐山要求，中央巡视组要切实肩负起发现问题的责任。对重大问题应该发现而没有发现就是失职，发现问题没有客观汇报就是渎职，必须根据情况追究责任。这是十分有益的原则性要求。历来，“谁来监督监督者”，都是法治不可缺少的一环。从王岐山的要求中，我们可以看到巡视者作为监督者，其巡视权力也要体现对应的巡视责任。鉴于当前巡视组的人员构成，在今后工作中要进一步细化巡视组人员的具体责任。

从体制衔接上看，巡视工作有待实现连锁效应。巡视工作目的是发现问题，而不干预被巡视地区、单位的正常工作，不查办案件。这种工作方式，严格来讲是党内工作方式，不是司法工作方式。在发现问题后，巡视组如何与相应的纪检、组织或党的其他职能部门有效联动，更如何与法院、检察院等司法部门有效衔接，需要在接下来的巡视工作中进一步明确，这同样是法治的要求。

巡视工作，是对掌握权力的领导干部进行监督的重要形式，是从严治党、维护党纪的重要手段。当下的巡视工作，已经彰显出关键的法治要义，也期待着更加完善的法治图景。我们相信，未来的巡视工作必将更加凸显法治理念，开出更加绚丽的法治之花。

◆议政论法

用法治保障生态文明建设

□杜文骄

2013 年 10 月 21 日，环境保护法修订案草案提交十二届全国人大常委会第五次会议进行三审。这是《中华人民共和国环境保护法》自 1989 年实施以来，第一次进行修正。值得注意的是，自 2012 年草案一审稿民意征求激起一场强烈的公众表意“风暴”后，此次在众多立法修法中又进行了“第二次民意征求”，同时，环保部向全国人大常委会法工委报送了对环保法修正案草案的意见和建议，并在官网全部公开。在这封被许多媒体认为在“中国修法史上前所未有”的函件中，民意表达被放在了显著地位。环保法修订如此吸引大众视野，表明了民众对于公民环境权的注重，也从侧面反映出当前我国环境现状的严峻形势。党的十八大提出全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局，将生态文明建设提高在一个新的层面，正是对于当前社会发展主要问题与民生促进焦点的考量。

长久以来，我国环境资源破坏制约经济长效发展，生态破坏日益阻碍人民生活质量提高，尤其近两年来频发的雾霾现象更是将公众的视线从经济增长转移到环境安全；同时，随着民众权利意识的深化，以及越来越多人认识到短视发展破坏社会长治久安，环境保护与经济发展的价值排序在悄然发生变化，民众、社会团体与政府从不同角色出发，均越来越注重环境问题，各方力量从不同价值取向的频繁交锋到达成生态文明建设共识乃是形势发展的必然。就在环境保护法修订草案迎来三审的第二天，哈尔滨市所有中小学就因为严重雾霾而全面停课，环境问题已然成为各方关注的重点。如何落实生态文明建设成为了民众、政府共同关心的议题。

生态文明建设的方式和途径有很多，其中法治以其独有的性质给予生态文明建设以制度保障，在生态文明建设多元化的调控手段中有不可取代的作用。法具有规范性、程序性、稳定性、可诉性、公开性与强制性，是人与人、社会、自然的行为规范工具，为生态文明建设提供制度支持。相较于法制，作为动态之治的法治是立法、执法、司法、守法等各方面的依法而治，而立法即法律制度的完备是这一切的起点。科学的立法是以现实为依据，以公平正义为价值，以可实行性为关键，对社会关系进行调控的良法的建立。

以此次环境保护法的修订历程为例：从 2012 年的一审草案到目前的三审草案，本次修订从人大立法会到专家讨论、民众参与，充分吸收了各方积极的建设意见，从而形成了针对客观实际，立足现实，具备可执行性的修改预案。针对目前环保工作面临一些突出问题，诸如一些地方因经济发展的冲动而忽视环境保护，有些企业单纯追求利润而无视社会责任，环境保护执法不严、处罚过轻、违法成本低，环保宣传教育薄弱、公众环境意识有待提高等，草案作了一些有针对性的修改。针对环保资金投入力度问题，建议增加规定，各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公害的财政投入，提高财政资金的使用效益，国家采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施，支持环境保护技术装备、资源综合利用和环境服务等环境保护产业的发展。针对处罚过轻问题，建议增加规定，县级以上人民政府环境保护行政主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以依照有关法律的规定查封、扣押企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物的设施、设备，同时引入了“按日计罚”。根据我国现行法律对污染者的处罚上限就是 100 万，违法成本低、守法成本高是我国环境问题频发的关键所在，对此此次修订案草案明确，企业事业单位违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令限期改正，逾期不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以按照原处罚数额按日连续处罚。针对某些地方因关注经济发展而忽视环境保护，建议将修正案草案二审稿中的第十五条第一款修改为：国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。国务院和地方人民政府将环境保护目标完成情况作为对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容。考核结果应当作为对考核对象考核评价的重要依据，并向社会公开。在三审稿中尤其值得关注的是对环境公益诉讼主体范围的修订。考虑到环境公益诉讼是一项新制度，专家建议宜积极稳妥地推进确定环境公益诉讼主体范围，也需要考虑诉讼主体的专业能力、社会信誉等因素，防止滥诉。据此，建议将环境公益诉讼的主体，由二审稿的“中华环保联合会及在省（区、市）里的环保联合会可向人民法院提诉讼”修改为三审稿的：“对污染环境、破坏生态、损害社会公共利益的行为，依法在国务院民政部门登记，专门从事环境保护公益活动连续 5 年以上且信誉良好的全国性社会组织可以向人民法院提起诉讼。”

同时，正是因为全社会对于此次修正草案的关注，以及广开言路、积极响应的立法修法精神，使得民众的意见在此次修订中，得到了显著体现，如此形成的草案，乃至以后将正式颁行的环境保护法修订案，必然会得到社会公众的认可和遵守，也会激励社会各界，运用法律制度，积极监督自我与其他社会经济的参与者共同维护生态建设，使社会全体成员成为环境的守护者，这就是法治的价值认同。

◆公共行政

如何整治基层组织浮夸现象

□徐敏宁 陈安国 冯 治

浮夸是形式主义、主观主义在工作上的表现，与党的根本工作路线和思想路线背道而驰，其实质是为了保全或获取个人或小团体的利益而不惜损害国家和人民的利益。目前，一些地方组织尤其是乡镇与县一级组织，在 GDP、财政收入、国民收入等核心领域，出现无奈式、联合式、邀功式与攀比式等浮夸现象。其主要根源是过于偏重 GDP 等考核指标、统计机构的独立性不强、领导者的政绩观扭曲、考核指标与领导者任用挂钩，以及惩治力度不够等。对此，需要引起关注和重视。

目前地方基层组织出现的几种浮夸现象

无奈式浮夸。无奈式浮夸是指一些地方领导者无法完成 GDP 等指标时而进行的被动浮夸。这些领导者往往因为自身能力、环境、条件等多重因素不足导致无法完成指标，出于自身保护，而无可奈何地虚报、谎报政绩。这种浮夸主要体现在 GDP、财政收入等领域内。浮夸幅度往往就是指标要求与事实绩效之间的差距。指标越大，差距越大，浮夸越大。目前，这种浮夸具有典型性。主要根源是GDP等指标的刚性考核与问责，以及领导者自身党性不纯，缺少实事求是精神，为了追求政绩，追求晋升与荣誉等，不惜夸大，牺牲人民利益与国家利益。

联合式浮夸。联合式浮夸是指那些地方部门之间、领导之间联手进行的浮夸。它与无奈式浮夸有相似之处，都是在指标无法完成时，无可奈何地虚浮夸大。最大特点是少数地方县级政府、统计局、乡镇政府联合造假。幕后的主要推动者往往是县级核心领导，或指示，或暗示地方统计局按照上级指标要求，闭门造车，制造两套数据，两套标准，一个交上级，一个真实数据供地方考核使用。一些地市级政府获知县级浮夸的政绩数据，有时虽然明知数据不实，但为了本市和领导者自身的形象与绩效，往往默认。这种浮夸将对宏观决策造成危害，影响党和政府的形象。其根源是统计机构的体制不顺，独立性不够，地方政府既是领导者与监督者，又是独立统计的干预者。

邀功式浮夸。邀功式浮夸是指一些地方领导者在追求政绩过程中形成的浮夸。这些领导者或者好大喜功，盲目追求政绩，或者过分夸大主观条件和其它有利条件，对事物的规律性，尤其是经济规律认识不够，提出不切实际的口号、目标与指标等。如不切实际的GDP发展目标、经济翻番目标。其根源是这些领导者急功近利，又受主观主义影响，脱离群众，不切实际。

攀比式浮夸。攀比式浮夸是少数地方领导与领导之间，地方与地方之间攀比形成的浮夸，是一种有意识的浮夸。这种浮夸与前几种浮夸有很大区别，它的直接原因既不是GDP指标的压力，也不完全是为了追求政绩，而是出于不平衡的心理攀比。

如何治理这一现象

创建不敢浮夸的制度体系。创建地方党政主要领导干部干预统计的预警机制，突出对常见的干预手段与方式的防范，突出对易被干预的统计人员的防范，加大对干预者的惩治力度，从制度上规避地方政府既是统计机构的领导者又是独立统计的干预者现象，从而有效抑制联合式浮夸现象；建立地方基层统计机构的责任追究机制，尤其是一把手领导的责任追究，对弄虚作假者，严格追究，严肃处理；创建地方阳光财政制度，财政来源，财政何去何从，应阳光运行，及时公开，加大重点财政的监督力度，从财政的运行上把浮夸的水分挤出来，让浮夸者无藏身之地；强化现行统计法的执法力度，对违规、违纪者，不管是统计专业人员，还是地方领导，一律从严处理，保证有法可依，有法必依，执法必严，保证统计法的威慑力，让想浮夸者不敢浮夸。

改进统计体系。强化国家统计机构的宏观协调、监督与技术指导职能，创建省级以下统计机构的垂直管理体系，强化统计机构的统一性、独立性和系统的垂直管理，制定基层统计系统内领导干部选拔任用不受外部干扰机制，让地方党政主要领导无法干预统计，保证统计部门独立统计；建立科学合理的统计程序，加大对政府部门与企事业单位等提供的各种数据的审查力度与社会调查验证力度，确保数据真实可靠；建立多元化、立体式的民主监督机制，完善纪委监督、人大监督、审计监督等体制内监督制度，强化体制外的社会第三方监督和民众监督，尤其是对一把手和掌握重要权力的领导者监督，保证基层领导无机会、无办法去弄虚作假，浮夸谎报；建立群众参与统计监督的有效激励机制，加大统计法规的普及力度，强化政务公开与权力阳光运行。

考核任用体系更加科学合理。制定科学合理的GDP等指标考核体系，地方分解目标时，更应强调科学性，要因地制宜，不得层层加码，不能搞一刀切，警惕目标过高的无奈式浮夸与基层领导者不切实际追求高指标的邀功式浮夸出现；加强基层领导者基本经济理论学习，尤其是地方基层一把手，不断增强他们的经济分析能力和制定经济发展目标的能力，警惕不切实际的决策与目标；完善地方领导干部选拔任用制度，制定科学合理的基层领导干部选拔任用中的量化标准，应加大社会建设、文化建设、生态文明建设与为民服务等指标的权重，减小GDP等经济考核指标的权重，防范GDP等经济指标考核与干部任用挂钩产生叠加影响，切断浮夸的动力来源。