◆依法治国

新目标 新路径 新方针 新方法

——学习习近平总书记关于“法治中国”的系列讲话

□胡建淼

自党的十八大以来，习近平总书记就“法治中国”建设作出了一系列重要批示和重要讲话。其中最为核心的是：提出了法治中国建设的新目标，指明了法治中国建设的新路径，确立了法治中国建设的新方针，规定了法治中国建设的新方法。

法治中国，是新时期集法治国家、法治政府和法治社会为一体的法治建设新目标；坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，是法治中国建设的新路径；科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，是法治中国建设的新方针；法治思维和法治方式，是法治中国建设的新方法。

法治中国建设的新目标

2013 年年初，习近平同志在就如何做好新形势下政法工作问题上的一个重要批示中首次提出了建设“法治中国”的新要求，2013 年 11 月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，将“推进法治中国建设”确立为我国新时期法治建设的新目标和全面深化改革的重大内容。

“法治中国”是自党的十五大以来，有关依法治国、建设社会主义法治国家的“中国版”“综合版”和“升级版”。说它是“中国版”，是因为“法治中国”是世界的法治共性与中国具体国情相结合的产物，它只适用中华人民共和国，不适用世界上的其他国家；说它是“综合版”，是因为它并不限指“法治国家”，它是“法治国家”“法治政府”和“法治社会”的综合体；正因为它既是“中国版”，又是“综合版”，特别是中国新时期法治建设的新目标，因而是“升级版”。

建设法治中国，是自党的十五大确立依法治国基本方略以来，总结 35 年来的法治实践的基础上，在中国特色社会主义发展的新时期，习近平总书记代表党中央提出的一个新的法治建设目标。它是集依法治国、依法执政、依法行政和法治国家、法治政府和法治社会于一体的新要求。

推进法治中国建设，是全党全国全社会的重大任务，是全面建成小康社会的重要内容，是我党实行全面深化各方面改革的基本方向、基本内容和法治保障。

法治中国建设的新路径

自 1997 年党的十五大以来，党中央提出和确立了“依法治国”“依法执政”和“依法行政”的治国理政原则，同时也提出和确立了“法治国家”“法治政府”和“法治社会”的法治建设目标。习近平同志 2012 年的“12 · 4”讲话（在纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话）和 2013 年的“2 · 23”的讲话（在主持中共中央政治局第四次集体学习时的讲话）中，首次提出和强调了“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。这不仅将“共同推进一体建设”理论写入党的正式文件，而且将它列为推进法治中国建设的基本要求。

1997 年党的十五大提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”，从而将“依法治国”确立为党领导人民治国理政的基本方略。为了落实“依法治国”的基本方略，2002 年党的十六大报告提出和确立了“推进依法行政”的战略任务，2004 年国务院制定发布了《全面推进依法行政实施纲要》，对依法行政工作作了全面的布置。依法行政是对依法治国的深化。2004 年 9 月 19 日，党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，提出“科学执政、民主执政、依法执政”。2007 年 10 月 21 日，中国共产党第十七次全国代表大会将这三大执政原则写入《中国共产党章程》。依法执政是指共产党作为执政党，其执政行为也要依法，必须在宪法和法律的范围内活动，不具有超越宪法和法律以外的特权。依法执政是依法治国和依法行政的政治保障。与这些法治建设行为相适应的是，法治国家、法治政府和法治社会也被依次确立起来：“法治国家”是依法治国的建设目标；“法治政府”是依法行政的建设目标；“法治社会”是小康社会的建设目标，小康社会同时也是法治社会。

“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”这一理论，将中国自党的十五大以来的法治建设的行为与法治建设的目标有机地统一起来，表明我们党关于社会主义法治理论的成熟。“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，是新时期法治中国建设的正确路径。

法治中国建设的新方针

1978 年，党的十一届三中全会首次确立了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”社会主义法制的建设方针。在这十六字方针的指导下，中国的法治建设取得了长足的进步。时隔 35 年后，2012 年党的十八大报告和习近平总书记的一系列重要讲话，首次提出和强调了“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”。“新十六字方针”是对原“十六字方针”的丰富和发展，体现与时俱进。它是中国新时期全面加快推进法治中国建设的工作方针，也是法治中国建设的衡量标准。

科学立法是法治中国建设的前提。立法，是中国有权机关制定法律、法规和规章的全过程。法的存在是法治的前提。立法是法治建设工作的万事之始。自新中国成立以来，中国的立法基础比较薄弱，当时总体立法数量不多，甚至不少领域存在“立法空白”。1978 年党的十一届三中全会提出法制建设的“十六字方针”，开宗第一句便是要求做到“有法可依”，这完全正确，符合当时的中国实际。35 年后的今天，我们党提出了“科学立法”，这是一个重大的提升。“有法可依”重在解决法律的“有无”问题，“科学立法”重在解决法律的“好坏”问题；“有法可依”重在解决立法的“数量”问题，“科学立法”重在解决立法的“质量”问题。从“有法可依”到“科学立法”，是我们党鉴于中国特色的社会主义法律体系已经形成的现状，所作出的立法工作重点上的一个重大调整，标志着中国的立法工作已从“数量型”转向“质量型”。

严格执法是法治中国建设的关键。党的十八大报告对严格执法非常重视，明确要求“推进依法行政，切实做到严格规范公正文明执法”。根据十八大的要求，针对中国的现状，我们要克服地方保护主义，加强执法队伍建设，为执法者提供有效的安全保障，正确对待公民的权利。对于公民的权利，一要尊重，二要保护，三要规范。要树立政府的权威，加强对执法活动的监督。

公正司法是法治中国建设的保障。要实现司法公正，需要进一步深化司法体制改革，确保司法机关依法独立公正行使审判权、检察权。要实现司法公正，应当让司法成为真正的司法，让司法回归司法。既不能让司法机关变成立法机关以司法解释代替国家法律，更不能让司法机关成为行政机关去“招商引资”“建设社会主义新农村”……让司法机关真正地从事司法工作，实现和保障社会的公平正义。要实现司法公正，需要建立起社会监督机制，建议实行判决书上网公开，法官对个人意见承担责任。要实现司法公正，还要建立司法权威，不让一份判决成为无法兑现的空头支票。

全民守法是法治中国建设的基础。全民守法，是宪法对一切组织和个人所提出的基本要求，其核心内容就是遵守宪法和法律。我国《宪法》第 5 条明文规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”全民遵守宪法和法律，就是要坚持宪法和法律的至上性和法律适用上的平等性。任何组织和个人，都不具有超越宪法和法律以上的特权，要绝对杜绝以权压法、以言代法、徇私枉法。如果我们不能将宪法和法律置于至上的地位，一个国家的法治就无从谈起。

法治中国建设的新方法

2010 年 10 月 10 日，国务院《关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33 号）指出：“切实提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出矛盾和问题的能力。”这里首次提出“法治思维”。2012 年 11 月 8 日，党的十八大报告明确要求，“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。这里不仅强调“法治思维”，而且第一次增加了“法治方式”，从而使“思维”与“行为”达到了统一，法治思维的理论更加完整和成熟。

2012 年 12 月 4 日，习近平总书记《在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》中指出：“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。”习近平总书记的这一讲话，将“法治思维”和“法治方式”推广到更加广阔的管理领域。2013 年 2 月 23 日，习近平同志在主持中共中央政治局第四次集体学习（依法治国主题）时再次强调：“各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力，努力以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。”这次十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次强调法治思维：“坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。”

法治思维和法治方式是法治中国建设的新方法。我们处于中国特色社会主义发展的特殊时期，这一时期我们更需要法治思维。我们个别领导干部法治思维淡薄，甚至还习惯于战争年代的思维方法，停留在传统思维之中，动辄搞运动，人人发动、全民参与，凡事作为“战役”对待，事事搞专项斗争，不讲因果关系只追究结果责任……面对处理和解决现代社会的各种矛盾显得力不从心。树立法治思维和运用法治方式，就是要从传统思维和传统方法中解放出来，实现从管理向治理的转型。不能真正地树立起法治思维，学会以法治方式处理社会矛盾、保障改革和发展，法治中国的建设就无法有效地推进。

在当下的中国，树立法治思维必须落实到解决一些具体问题。我们要努力改变一定范围内一定程度上存在的“全面立法、普遍违法、选择执法”的现状；真正消除“权大于法、言大于法、领导大于法”的现象；保护公民的信赖利益，提高政府的公信力；走出“信访不信法”“大闹大解决，小闹小解决，不闹不解决”的怪圈；跳出“两手软”，即对公民的权利“一收就死，一放就乱”困境。

◆公共行政

权力清单 有哪些作用

□杨永加

把权力关进制度的笼子里，是民心所向，也是以习近平同志为总书记的新一届党中央领导集体的施政重点。十八届三中全会提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”，是加强权力运行体系建设的又一重大举措。清单式管理以其具体、明确和实操性强等特点，已经成为国际上普遍流行的管理模式。我国继上海自贸区采用负面清单管理之后，中央提出要在各级地方政府推行清单管理，这意味着政府管理升级将全面展开，必将对中国社会产生极其深远的影响。具体说，权力清单制度在以下四个方面的作用尤为显著。

划定权力边界，推进法治建设。法治国家、法治政府、法治社会是全体国人的共同愿望，依法治国、依法执政、依法行政也一直是党的努力方向，但是实践中由于权力的边界模糊不清，权力行使过程中的随意性很强，各种潜规则、以言代法、以权压法、徇私枉法现象屡见不鲜，而且屡禁不止。其中一些极端案例不仅严重破坏社会公平正义和削弱党的执政基础，甚至还引发过规模不小的群体性事件，直接威胁社会安全稳定。尤其是随着改革开放的深入和市场经济的不断发展，权力边界不清晰将会导致越来越多的社会问题。因为所有市场主体都有追求自身利益最大化的本能冲动，权力边界不清，很容易引发政府与市场主体间、市场主体彼此间剧烈的利益冲突。而且市场经济是一种自主经济，每个市场主体都渴望有足够的自主经营空间，权力边界不清意味着行政权力的无限权威，必然会遏制市场的创造活力和滋生各种违规违法经营行为。以清单形式对各项权力的边界进行明确规定，不仅对权力越界行为有了抵制、制约、监督、查办、惩处的明确标准，能有效减少各种权力越界行为，维护法律法规的权威性，而且也给包括市场行为在内的各种社会行为在边界之内和底线之上留下了足够活动空间，有利于公民遵纪守法和市场主体依法经营。

规范权力运行，提升行政管理水平。一个社会的行政管理水平，很大程度上取决于行政权力配置的科学性和行政权力运行流程的规范性。行政权力配置的基本原则是权责统一和互补而不重叠，而行政权力运行流程的规范性主要体现在政务处理的程序化和法制化。当前我国政府各职能部门在权力配置上权责失衡、交叉重叠与分兵把守、间隙空虚并存，在权力运行上程序性、法制化程序不高，这些问题导致行政管理乱象丛生。乱象主要表现在两个方面：一是政府内部工作协调的难度非常大，对那些需要提供无偿服务、不能罚款收费、吃力不讨好的事务，各职能部门彼此推诿扯皮踢皮球，“八部委管不好一头猪”“十部委管不好一个球”是司空见惯的现象；二是多头执法、重复执法问题特别突出，对那些能罚款收费、有利可图的事务，各职能部门一哄而上，谁都想多吃一块唐僧肉。权力清单的重要作用之一，就是可以对各职能部门和不同岗位的职权与责任进行明确的界定，对政务流程进行合理的标准化，有助于构建权责统一、清晰具体、密切协同且无交叉的权责体系和程序化、法制化的权力运行流程，从而提高行政管理水平，管住各种不作为和乱作为。

强化制度性授权，提高政府工作效率。授权是组织管理的核心内容，也是现代管理学的重要研究领域。授权不稳定、不明确，是现代社会组织管理的大忌。现代组织由于其规模大、涉及的业务范围广，而且处于各种新问题新挑战层出不穷的信息化、全球化时代，亟需对各个岗位进行十分明确而且稳定的制度性授权，以便充分调动组织成员的责任意识和创造精神，从而提高组织工作效率和应对环境变化的灵敏度。一些大型的跨国组织和发达国家政府，都在制度性授权方面进行了积极探索，并且取得很好效果，我国一些优秀企业也在这方面颇有收获。然而我国政府部门的内部管理，制度性授权严重缺乏，总体上是以粗放式的财政控制加权威影响为主，是基于编制的身份管控和基于权谋的人际关系的混合体。虽然有些地方对岗位职责也有明文规定，但是非常笼统，停留在原则性要求上，对实际工作的规范和指导意义不强。行政部门一直存在“门难进、脸难看、话难听、事难办”的衙门作风，表面看是工作人员作风和态度问题，实际上是由于缺乏制度性授权、内部管理不科学所致。权力清单作为一种制度性授权机制，它要求对事务的办理流程、相关的法律依据、需要提交的证据材料、岗位的权责范围以及奖惩措施做出非常具体的规定，这无疑是我国政府内部管理的一场革命，将使公职人员的工作作风和政府的工作效率产生质的飞跃。

加强社会监督，遏制滥用职权。当前中国基层政府公信力下降、干群关系紧张、群体性事件频发，很大程度上是由部分公职人员滥用职权、以权谋私引起的。提高社会对基层公职人员的监督效力，遏制贪污腐败、假公济私、不当职务消费、徇私枉法、非法行政、粗暴执法等滥用职权行为，既是法治中国建设的一项重要任务，也是当前和今后一段时间内党风廉政建设和行政体制改革应该解决的重点问题。事实上，中国并不缺乏监督的法律依据、机构、机制和力量主体，但是法律法规和规章制度抽象化、不具体，从而使所有的制度机制形同虚设，使所有的监督主体无处着力。“八项规定”之所以能收到这么好的效果，除了是因为中央领导率先垂范、狠抓落实和网络舆论压力空前外，还因为“八项规定”非常具体，不存在模棱两可的解释空间，广大民众可以直接对照监督。短短几百字的“八项规定”就能对“四风”顽疾产生如此大杀伤力，可以想象按照十八届三中全会的决定，地方各级政府和职能部门推出明确具体的权力清单和权力运行流程之后，将会产生多么强大的浩然正气，届时各种渎职滥权行为将被送到历史的垃圾堆里。

当然提出建立权力清单制度还只是开始，真正把这一重要部署落到实处，还有很长的路要走，因为这是一项庞大的政府职能转变和工作流程再塑工程，而且还需要完善配套的法律制度和平台机制，不可能一蹴而就。

◆思索与建议

协商民主视野下的社区治理实践

——以南京市秦淮区社区“民生工作站”为例

□郑跃奇

如何有效发挥协商民主在和谐社区建设中的作用，充分调动社区居民参与社区治理的积极性，许多地方进行了有益的实践和探索。本文主要以南京市秦淮区积极探索社会管理和社会建设新途径、在社区治理中全面推行的社区“民生工作站”为样本，运用协商民主理论，分析协商民主对和谐社区建设的重要意义，对社区“民生工作站”的完善和发展提出了建设性的意见。

社区“民生工作站”的产生：和谐社区的现实选择

2012 年 4 月，秦淮区积极推进社会管理创新和社区治理探索，在全区所有社区（村）建立了“民生工作站”。“民生工作站”建立以来，不仅解决了大量民生问题，提高了党员干部新时期群众工作的能力和水平，更有力推进了协商民主在基层的实践和发展，成为促进社会和谐的重要途径。

“民生工作站”将近两年的实践和完善，逐步形成了自身的具体做法和特点。

机构网格设置。在全区 47 个社区和 6 个行政村建立 53 个民生工作站，作为开展群众工作、民主协商解决问题的重要平台。每个工作站人员分别联系一定数量的基层党组织和党员群众，不定期走访群众，了解群众需求。

人员多元构成。每个工作站由区领导干部或综合部门的区管正职牵头，吸收社区居民、党代表、人大代表、政协委员、公安民警、法官、检察官、律师、志愿者和相关部门人员广泛参与，实现了较为广泛的代表性。

协商机制常态。每月第一个星期六下午 2 点开始，“民生工作站”在社区接待群众，召开民主协调会。接待前 5 天，工作站在社区公告栏公示接待相关事项，便于群众有针对性地反映问题。

协商程序规范。区委、区政府在设立民生工作站之初，就对民生工作站的工作理念、目标要求、具体流程作出了明确规定，对公示、接待、移交、办理、反馈、通报等整个流程作了详细的规定，对工作站成员、街道社区、责任单位各自的职责和任务也都作了明确规定。

社区“民生工作站”的定位：民主治理的实践平台

秦淮区将“民生工作站”定位于协商民主视野下城市社区治理的实践平台，精神实质是协商民主，目标指引是实现民主治理建设和谐社区。这一平台的建立，开辟了一条新的基层社区协商民主的渠道。

构建协商对话平台——实现民主治理建设和谐社区的内生保证。“民生工作站”是一个开放的、吸纳广泛社会主体和力量参与协商对话的平台，是实现民主治理建设和谐社区的内生保证。

构建利益诉求平台——实现民主治理建设和谐社区的外在要求。“民生工作站”就是一个群众通过合法正当的途径和方式，表达自身需求和意见，以实现和维护自身利益的平台。

构建矛盾化解平台——实现民主治理建设和谐社区的重中之重。“民生工作站”利用协商民主平台，以丰富的形式有效地化解社会矛盾，最终实现多元化社会的和谐与稳定。

构建公共服务平台——实现民主治理建设和谐社区的目标所向。“民生工作站”坚持在群众身边解决群众的事，充分发挥协同优势，不断把社区服务做大做强。

社区“民生工作站”的发展：协商平台的全新构建

“民生工作站”作为协商民主在社区治理中的实践与探索，其价值与成效已得到证明和认可。但要成为推进社区民主治理的有效载体和平台，在制度设计、实践操作等方面还需要进一步构建和完善。

协商主题的开放性——从“问需于民”到“问政于民”。问需于民、问计于民、问政于民，是“民生工作站”设定和坚持的主题要求。但在实际运作过程中，协商主题更多的是侧重于“问需于民”，侧重于解决社区居民提出的各种问题和遇到的各种困难。下一步，要进一步增强“民生工作站”协商主题的开放性，不仅要注重关系群众切身利益的“问需于民”，更要向关系社区民主治理大计的“问计于民、问政于民”转变。

协商方式的多样性——从“单打独斗”到“整体联动”。在协商方式的多样性方面，“民生工作站”除了内涵的继续深化，在外延的拓展方面还有很大空间。具体来说：一是加强协同办理。可以把几个社区“民生工作站”集中在一起，就某些相同或相似的问题开展联合接待和办理，同时邀请涉及的相关职能部门现场参与接待和办理，以节约成本和提高效率。二是开展分层联动。在“民生工作站”接待中，有的问题现场可以解决，有的问题需要移送其他相关部门解决，有的问题需要几个部门会办解决，而有的问题因涉及面广、政策性强等原因，需要区里牵头解决，甚至还可能需要协调市里部门参与。三是实现资源共享。除“民生工作站”外，还有不少其他民主协商平台，如各级政协、信访纪检部门、“12345”政府服务热线等，可以加强相互之间的资源共享和协同配合。此外，还可以利用现代信息化、网络化技术不断丰富协商方式的多样性。

协商效果的实效性——从“注重过程”到“结果评定”。强化对“民生工作站”协商效果的价值评定，具体需要从两个方面展开：一方面，对“民生工作站”进行考核。另一方面，对具体办理部门进行考核。在结果评定中，坚持把民众考评与组织考评相结合，做到“官评”与“民评”相统一。

协商目标的价值性——从“社区治理”到“社区自治”。从政府主导的社区治理走向以居民为主导的社区民主自治，是城市社区建设的发展方向，也是“民生工作站”的终极价值。“民生工作站”应更加侧重于引导、开展、推动社区自治，整合社区各类组织，建立以社区党组织领导、居委会为主体、社区工作站为支撑，同时吸收业主委员会等各类民间组织等共同参与的社区自治协调委员会，自我管理、自我服务。在“民生工作站”的引导和推动下，充分发挥社区党组织、社委会、群团组织等各类组织的资源优势，架构社区自治组织机构，共同维护社区公共秩序，畅通民意表达渠道，处理邻里关系、调解矛盾等，逐步形成由政府主导、社会各类组织共同参与的社区自治新模式。