责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年9月8日

议政论法

# 法治中国建设的发展趋势

□杨小军

依法治国，建设社会主义法治国家，是党的十五大提出的治国理政的基本方略。宪法也庄严载明，中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。法治，是党的方针，国家大政。

作为一项历史过程的法治建设，已经取得了巨大的成绩。但也应该清醒地认识到，这是一项长期的历史任务，不会也不可能一蹴而就。就目前而言，中国特色的社会主义市场经济的法律体系已经形成，我们已经基本具备了有法可依的基础。虽然法律体系还有进一步完善的空间，但法治建设的“主战场”应当适时转向法治体系建设。换言之，我国法治建设的发展趋势，应当从法律体系建设转向法治体系建设。具体来说，法治体系建设可以概括为这样几个关键词：系统、权威、实践。

所谓系统，是指法治建设的系统性。习近平同志讲话指出，推进法治中国建设，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。这是对法治建设规律的揭示，说明法治建设不是一个方面、一个部门、一个地方、一个行业的孤立事项，而是全党、全国、全社会的共同事业。这个事业，只有在系统中才能协调，才能发展，才能取得实效。这不仅是人类文明的共同经验，更是我国法治建设的经验和总结。另外，系统性也说明了，法治建设不能只是一个环节或者某些环节的工作，而应当是立法、执法、司法、守法等全环节、全过程的发展。所以，法治的体系，远远高于和丰富于法律的体系，是更加艰巨和伟大的目标和事业。它不仅包含有立法的体系，也当然包含有执法的体系，司法的体系，守法的体系，以及保障的体系等。

所谓权威，是指法治作为治国理政的基本方略，作为社会行为的原则和秩序，应当具有统一遵循的极大权威。无论什么人，无论什么组织，都只能遵守法律、执行法律，而不能在法律之外，更不能在法律之上。习近平同志说，维护宪法的权威，就是维护党和人民共同意志和权威。捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严。因此，还有谁的利益和意志可以高于全体人民的意志和利益呢？法治之所以须具有权威地位和作用，核心就在于法治中蕴含了党和人民的共同意志和权威。

维护法治权威，不是一句空话，而是一句大大的实话。这个大实话，须要建立和实行两个基本规则：至上规则和底线规则。所谓至上规则，就是要解决好依法执政的问题，解决好治国理政的基本方略问题。党必须和善于通过法律来治国理政，以确保国家政权运行的制度化、规范化、有序化。薄熙来、周永康这些个“老虎”，就是破坏了这个至上原则。把个人意志凌驾于组织意志、集体意志、党的意志、人民意志之上。在治国理政行使权力过程中，没有遵循，没有原则，想怎么干就怎么干，为所欲为。这不仅背离了党的路线方针政策，也违背了宪法和法律的原则，破坏了法治的权威。所谓底线规则，就是指社会秩序的底线、个人行为的底线，任何人都不得违背这个底线规则。如果击穿这个底线，党、国家和社会就会出大问题。这个底线是什么呢？就是不能杀人放火，不能贪赃枉法，不能以权谋私，等等。这是做官的底线，当然也是做人的底线。如果一个公民，击穿了这个底线，当然应当受到法律的严惩。如果一个官员击穿了这个底线，同样他也是罪人。有罪于国家，有罪于人民，有罪于党，需受到法律的严厉制裁。这就是法律平等原则。从近期打出的形形色色“老虎”和“苍蝇”来看，很多都是击穿了这个底线，胆大妄为到了无所顾忌、丧心病狂的地步。这样的“老虎”和“苍蝇”不仅要打，而且应当“大打出手”，有多少打多少，打完为止。

所谓实践，是指法律和制度须切实实施，有效实施，不能停留在文本意义上。实事求是地讲，我们制定了不少的法律。也有不少的法律实施、执行得很好。但毋庸讳言，也有一些法律实施效果不佳，甚至有些法律和法律制度难以真正和有效实施，形同虚设。如何把墙上的法律文本变成地上的法治实践，是我们未来法治建设的重要任务。过去我们说，无法可依，是法治不健全的表现，今天来看，有法不依同样是法治不健全的表现，甚至是更不健全的表现。习近平同志说，宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。这是当前我国法治建设的一个重要的节点。我们已经建立了中国特色的社会主义法律体系，但法律实施效果有待于提升。只做不说，不是法治，只说不做，同样不是法治。只有既说又做才是真法治。我们需要建设推进的，就是这个真法治。

要践行法治，关键有三点：

党和领导干部带头遵守法律。徒法不足以自行，法律与制度的执行，说到底还是要靠人来执行和推动。在人的推动中，领导干部的作用是无可替代。我们的法治建设，是建立在党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一基础之上的。各级党组织和领导干部在推动法治建设方面发挥着极大的积极作用。有了各级党组织和领导干部对法治的尊重和信仰，才能带动全社会的法治尊重和信仰。

必须强化对法律实施的制度、体制、机制建设，确保法治实践的有效推进。法律实施，不是一个孤立的事情，须有相应或者相配套的制度、体制、机制保障。例如，经费支持，是很多法律实施的必备条件。如果一个国家机关的经费是要靠罚款和收费来满足的，很难想象这个机关在执法中会依法而行政，而不是依钱而行政。如此一来，其公正性、正当性和公信力就不复存在了，法治就变成了钱治、利治。可以说，法治建设是需要客观条件的，打造法治建设的客观环境和条件，是我国法治建设的需求和趋势。

司法的保障。法律的实施过程中，是一个解决具体问题的过程。在这个过程中，有这样或那样的问题和纠纷。这需要一个中立、公正的裁判者依法来做出判断和决断。在现有体制中，这个中立者就是司法。因此，司法的核心和生命是公正。公正的司法和制度，是确保法律实施的重要因素。改革和完善我国司法制度，使之发挥其公正最后一道防线上的底线作用，是当前法治建设的紧迫和重要的任务。十八届三中全会确定的司法制度改革，关于司法去地方化、去行政化和尊重司法规律等改革，都是为了增强司法公正性的改革，也当然是为了使改革后的司法更能承担起保障法律实施的监督者和守护神的职责。

依法治国

# 依法治国 根本目标：建立法治秩序

□莫纪宏

党的十一届三中全会以来，我国的法制建设从理论到实践都有了飞速的发展，取得了令人可喜的成绩和成就。在法制建设的指导思想上先后经过了几次历史性的跨越。

党的十一届三中全会首次提出社会主义法制建设十六字方针“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，开创了我国法制建设的一个新时代。经过十几年法律实践的不断丰富和发展，1997年党的十五大报告将“依法治国，建设社会主义法治国家”写入报告，成为指导我国法制建设的行动纲领，并在1999年写入了宪法，成为指导国家法制建设的总原则。党的十八大又一次实现了法制建设理论和政策的飞跃，提出了新的十六字方针“科学立法、严格执法、公正司法和全民守法”，党的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》又明确提出“建设法治中国”的要求，可以说，我国的法制建设在宏观的理论布局和具体的制度实践层面都进入了系统化、规范化、有序化的历史发展新阶段。

当下的问题是，“法治中国”怎么建设？有没有一些具体的实践指标来准确地反映法治中国建设的成就？这个问题尽管理论界和法律实务界从立法、执法、司法、法律监督等角度都提出过各种各样具体的指标，但是，从“法治中国”赖以存在的“法治”精神的具体要求来看，所谓的依法治国以及法治中国建设，最后在法治实践中都要体现为“法治”秩序。也就是说，各种关于法治建设的指导思想、政策原则、原则规范，说千遍、道万句，最后要落实到一些带有“客观性”的社会事实上，其中，根据法治的价值要求建立起来的符合法治的社会秩序，是最重要的法治成就。如果贯彻落实依法治国基本方略、推进法治中国建设，最后没有落实到实际生活中每一个人都看得到、摸得着的“法治秩序”，那么，就很难说法治中国的建设就是成功的。

所谓法治秩序，就是符合法治价值要求的社会秩序。这种秩序既有客观性，又有主观性。客观性表现在国家机关相互关系、国家机关与公民相互关系与公民相互之间的关系有条不紊、次序井然，凡事都有章法、规矩，办事有程序，任何人都可以基于制度设计对自己的行为后果作出准确的预判，没有明显的冲突和矛盾等等。主观性是指任何秩序都有一定的张力，是有序与无序之间的一种相对平衡，需要一定的主观评价才能有效维护。具体到“法治秩序”，什么样的秩序才符合法治价值的要求呢？这个问题其实很简单，也容易识别，具有很强的客观性。

从国家法治建设总体思路和指导思想来看，目标明确、手段具体、任务清晰、要求简约，各种指导思想和原则之间相互关联，从上到下具有非常强的逻辑关联性，在对人们的行为要求上基本规范之间价值一致，没有明显的矛盾和冲突，理论上自圆其说，观点上适中可行。从国家立法角度来看，宪法作为国家的根本法要具有最高效力，其他法律法规要依据宪法制定，其内容不得与宪法相抵触；法律法规相互之间要协调一致，不能彼此矛盾打架；违宪的法律法规应当无效，不得继续实施；违宪行为要有专门的纠正机制。立法上的“法治秩序”体现在哪儿呢？客观上看，不在于立了多少部法，关键是已经制定的法律法规之间是否一致、协调，立的法有没有用、能不能用，如果各种法律法规之间相互矛盾和冲突，这种状况不能称之为“法治秩序”。从执法角度来看，如果法出多门，政出多门，执法处于混乱状态，即便是法律制定得再好，执法机关再有依法行政、依法办事的决心和能力，也不可能形成一个稳定和可持续的“法治秩序”。从司法角度来看，法院审判案件随意适用法律法规判案，相互矛盾的法律依据之间缺少国家立法机关的统一解释，公、检、法三家单位最高机关对法律实施作出各自的解释和确定本系统的执行标准，这样的司法活动结果是可以预见的，同案不同判，老百姓不服，司法机关相互之间扯皮打架，无法形成一个自上到下的权威可靠的司法审判秩序，老百姓“信访不信法”。这种司法审判状况，无论采取何种改革措施，不解决一个如何建立司法中的“法治秩序”问题，结果只能是缘木求鱼。至于说法学教育、宣传领域同样也存在类似的“法治秩序”。如果一些教育机构脱离实际，那么，受教育者得到的必然是混乱的法律知识和法治理念，合格的法律人才队伍也很难有效建立起来等等。

总之，中国当下法治建设的核心问题还是要关注“法治秩序”，强化理念、采取措施，上手段、改制度等等，必须要有一个清晰的理念，就是贯彻落实依法治国基本方略、推进法治中国建设，最终要落实到“法治秩序”上。加大对法治的成本投入，建立多少机构、配备多少人员、增加多少财力、减少多少阻力等等，这些都不是法治价值本身所要追求的。法治要追求的是法治价值所蕴含的法律要有权威、法律制度要有统一性这样最为简单的法治秩序要求。如果我们不去关注“法治秩序”，只重视手段建设，即便我们投入再多的人财物，也很难改变法治失序的局面。所以，对法治建设的正本清源，关键是应当将建立符合法治价值要求的“法治秩序”作为当下和今后一段时间贯彻落实依法治国基本方略、推进法治中国建设各项工作的重点和中心任务。

参考与建议

# 法治中国需共同推进一体建设

□吴传毅

党的十八大以来，习近平总书记提出了“法治中国”的时代命题。法治中国是对“依法治国、建设社会主义法治国家”基本方略和目标的丰富与深化。习近平总书记在多次讲话中指出，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。十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也强调法治中国建设的共同推进和一体建设。强调法治中国建设的共同推进和一体建设既是对法治属性的深刻把握，也是对社会关系相关性的深度领悟。

法治不只是涉及某方面的问题，它是对一定社会关系的调整和保障。法治建设关系到国家经济、政治、文化、社会、生态等各个方面。当前经济领域存在的社会主义市场体系不完善、社会主义市场体制不健全的问题，需要通过法治方式来健全、来完善，以解决政府干预过多和政府监管不到位的问题。政治领域存在的民众利益表达渠道不通畅，利益表达机制不健全，权力缺乏有效监督与制约，需要通过法治方式来构建民众利益表达机制，需要把权力关进制度的笼子里，以保障人民民主权利。文化领域存在的问题，需要通过法治方式来引导和保障主流文化的弘扬。社会领域存在的贫富分化严重、群体性事件多发，需要通过法治方式来构建公平公正的社会分配机制，以化解当前的社会矛盾。生态领域存在的公共资源产权保护不到位，形成的“公地悲剧”乱象，需要通过法治方式来抑制，通过建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，以保护美丽家园。

强调法治中国建设的共同推进、一体建设更有其现实针对性和指向性。尽管依法治国、依法执政、依法行政具有交叉性，甚至某种程度的重合性，但是，各自又有其特定内涵，侧重点不一样。依法治国强调的是代表人民行使公共管理职权的国家公职人员要遵循法律规定。依法执政强调的是中国共产党要遵循共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律执政，要求中国共产党实现从革命党向执政党的转变。依法行政强调的是代表人民行使行政管理职权的政府公职人员要遵循市场规律，要求政府实现转变职能，政府公职人员要遵守职权法定原则。

缘于三者侧重点不同，所以，单方面强调依法治国，没有体现出依法执政或依法行政的重点和难点；单方面强调依法执政，也没有体现出依法行政的重点和难点；单方面强调依法行政，没有从根本上解决依法执政问题。从一定程度上讲，依法执政强调的是依法决策，依法行政强调的是依法执行。而强调依法治国、依法执政、依法行政的共同推进、一体建设，则把这些问题当作一个系统工程来解决。

鉴于依法治国、依法执政、依法行政与法治国家、法治政府、法治社会侧重点不同以及相互之间的关系，所以，需要特别强调推进法治中国建设的共同推进、一体建设。

一是需要把法治建设放在当代中国经济政治文化社会发展的大背景下来谋划。当代中国经济政治文化社会体制都处在改革发展过程中，这就要求法治要适时引导和保障。法治中国建设既关系到民众权益保障，关系到如何发挥人民群众的首创精神，更关系到中国发展前程，没有法治作动力作保障，就不能突破中国经济发展瓶颈，中国经济的发展就会步履维艰。

二是法治建设必须加强顶层设计。尽管法治建设也需要地方先行先试，但更需要统筹谋划、协同推进，需要注重系统性、整体性、协同性，即加强顶层设计。无论立法、执法、司法、法律监督都是中央的事权，需要中央的大智慧、大思路、大决策，需要中央在法治建设上更加注重体制机制的改革创新。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第三次会议上指出：“试点工作要在中央层面顶层设计和政策指导下进行”，“中央有关部门要加强对地方改革的具体指导，明确改革政策各个环节的衔接配合关系”。

三是法治建设要以规范权力运行作为切入点。法治中国建设的重点难点是强调权力的规范运行。而权力涉及各个方面，不仅涉及政府、政党，还涉及社会组织。事实上，某些社会组织、民间团体也享有一定权力。所以，都需要为其权力运行设置法律轨道，并监督其在法律轨道上运行。法治中国建设只有做到整体推进与重点突破相结合，不留法治死角，才能真正形成依法治国、依法办事的文明风尚，干部清正、政府清廉、政治清明的社会期待才会变成现实。

公共行政

# 协同推进行政审批改革

□沈荣华

行政审批改革是新一届政府推进改革的重中之重。从一年多来的改革实践看，取消下放审批事项取得了明显进展，但也存在着协同性不够、联动性不强等问题，导致放权难到位。要提高改革成效，关键在于协同推进。

## 部门协同打通“最先一公里”

调研显示，办公司上项目，并不是一个部门审批就行了，而是要多个部门和环节审批，特别是投资建设项目，要经过10多个部门，50多个环节，如果只是某个部门改，其他部门不改，事情还是难办。此次改革中，一些部门虽然取消下放了不少审批事项，但由于部门间协同联动不够，改革成效打了折扣，在“最先一公里”受阻。比如说，这次国家投资主管部门减少了一批企业投资的核准项目，而与这些项目相关的规划、土地、环境、质量、安全等方面的审批，有的并没有同步减少或相互衔接，企业投资从申请到开工仍要到众多部门跑审批。有的核准事项转为“备案管理”，但其内涵是什么并不明确，许多企业和地方反映，备案上报资料并不少，前置审批也不少，而且仍需部门认可，不“点头”就不能做，而其他部门对备案项目的前置审批做出相应调整。再如，工商登记改革从“先证后照”改为“先照后证”，并将36项前置审批改为后置审批，在部门联动迈出重要一步，新注册企业可以边筹备边办行业许可证，节约了创业成本，但相关部门改革还没有到位，前置审批、资质认定和后置审批仍然较多，一些行业领域民企仍进不去，即使办个小饭馆也要经食品、环保、公安、消防等多个部门许可。

因此可以说，单兵出击效果是有限的，协同推进才能事半功倍。下一步，各级政府、审改部门和主审部门应抓住企业投资、市场准入、生产经营等重点领域进行审批改革，加强跨部门统筹协调，整合前置性审批，同步下放项目审批、环境评价、土地预审、风险评估等审批权限，形成部门协同联动。对于项目备案管理，也应按简政放权的要求，减少上报材料和前置条件，推动相关部门审批权限同步下放，落实企业的投资自主权。工商登记改革应把部门间联动作为重点，能以合规性审查或事后监管解决的，可取消相关前置审批和资质认可，对需要保留的行业许可实行目录清单管理，促进投资创业便利化。

## 上下协同打通“最后一公里”

从改革实践看，国家简政放权力度很大，削减了大量审批事项，但各地落实程度参差不齐，不少企业、基层和群众感受不明显，觉得不解渴，不久前的国务院督查也听到不少类似反映。为什么会出现这样的反差？分析表明，是一些地方和部门有选择落实、承接不到位、措施不配套等，造成放权受阻的“最后一公里”问题。主要表现有以下几点。

一是取消下放审批事项“含金量”有限，有些与投资创业关系不大，有的没直接放权于企业和市场，有的利用审批事项缺乏分类标准，在落实中采取“分拆”或“打包”处理，搞数字游戏，“明放暗不放”。

二是对国家下放的审批权限，有的层层截留效果递减，有的层级没有及时采取相同配套改革，审批状况没有根本改观，甚至有的群众拿着报纸来说要办事，但办理层面仍按老办法办，群众意见很大。

三是国务院部门和许多省市已公开了审批权力清单，清单之外的不能再审批，但县级政府还基本没有公布权力清单，到底哪些事项需要审批，企业和群众并不知晓。

要打通“最后一公里”，使改革落地，就必须协同改革，上下联动。各级政府应继续减少审批事项，凡是市场能够有效调节的，基层可以自主解决的，尽可能下放，把权力直接放给市场、企业和基层。要研究制定审批项目的分类标准，统一审批项目的名称和类型，为推进改革和上下联动提供科学依据。要推动地方政府特别是县级政府清理行政审批事项，公开权力清单，清单之外的不再进行审批，防止上动下不动。

## 中介协同打通体制外梗阻

按照现行审批制度，行政审批事项，特别是工程建设项目，在前置审批中往往设有中介评审评估环节，如项目咨询、环境评价、安全评估、施工图审查等。许多企业和群众反映，目前中介评审中重复评估、独家指定、时间过长、收费不合理等问题普遍存在，人为拉长了整个行政审批时间，增添了企业负担，成为影响改革成效的体制外梗阻。例如，有的中介是审批部门的下属机构，有的中介与审批部门存在利益关联，有的独此一家别无分店，并凭借这种关系搞垄断经营，变为“二政府”；有的部门将行政审批事项转为中介服务事项，从事有偿服务，不交钱就拿不到许可；对中介评审时间、现行许可法等相关法律并没有硬性规定，且不计入审批机关的办理时限，中介评审耗时过长，大约占去整个审批时间的2/3，企业申办项目多半是与中介打交道。审批机关20—30天，中介评审却要一年半年，这个账怎么算也难以说得通。

为防止中介评估挤占改革红利，应当把中介评估改革纳入行政审批改革的日程，加以协同推进，打通体制外梗阻。各级政府应对审批过程涉及的各种中介评估进行清理，该取消的取消，该合并的合并，该脱钩的脱钩。对需要第三方中介机构提供鉴定、认证、检测、评估的，应制定中介目录清单和收费标准，向社会公布。应及时修订行政许可法等法律法规，对行政审批中介评估的项目和时限做出明确规定，依法规范中介机构服务。