强化领导干部守法要突破惯性思维

□范中杰

当前，在全面推进依法治国的大背景下，领导干部要把学法、尊法、守法、用法作为工作上的自觉追求。只有领导干部带头守法，做真正的守法者，才能带动形成全民守法的良好环境。但长期以来，囿于传统行事习惯、管理方式和文化沉淀等因素，领导干部要成为真正的守法者，必须突破认知和行为上的误区。

误区一：混淆了普通公民与法律专家之间的界限。有的人将守法者等同于法律专家，认为领导干部作为守法者，就是要把法律条款学得越多越好，就必须成为法律专家。一些地方的领导干部任职资格考试，甚至把具体的法律条款作为考试内容。这种观念既不现实也无必要，因为对于不同的守法群体，法治思维要求和标准是不一样的。如对于普通公民而言，要求具备一定的法治意识，能够自觉守法、遇事找法、解决问题靠法；对于法律职业人员来说，要求具备深厚的专业素养、系统的法律知识和逻辑推理能力；对于领导干部而言，则要求带头学法、模范守法、善于用法，能够掌握法治原则和法学原理，想问题能够主动运用法治思维，作决策能够做到于法有据。可见，全面推进依法治国，不同层面和职业类型的人所要具备的法律素养差别很大，并不需要每个守法者都成为法律专家。

误区二：混淆了守法者与执法者之间的界限。一些领导干部对全面推进依法治国中自身定位不准确，对于应该发挥什么样的作用认识不清晰。有的认为，全面推进依法治国是上级部门的事，自己只要学好文件，作好部署就可以了；有的认为，法治问题专业性强，是法学专家、律师们的事，抓好立法机关立法、行政执法机关执法、司法机关办案就是抓好了依法治国工作；还有的认为，宣传引导好全民守法，不出事、少出事，也就等于建成了法治社会；更有个别领导干部把自己置身于法律之外，或凌驾于法律之上，抱持“这法那法不如领导的说法”等固有思维。近年来，各地涌现了许多“民告官”的行政诉讼案件，体现了公民法治观念的提高和法律制度的进步。然而，在这些诉讼案件中，有的被告行政机关负责人不出庭，玩“躲猫猫”，出现了“告官不见官”的尴尬现象；有的虽然被迫出庭露面，却一言不发，形同摆设，流露出“敢在太岁头上动土”的不屑和轻蔑，让人感受到“秋菊打官司”之路的漫长和艰辛。出现这些思维误区的关键原因在于，领导干部没有摆正自己在依法治国中应处的位置。“奉法者强则国强”。全面推进依法治国，领导干部是关键。只有领导干部带头尊法、守法，真正从内心树立起对法治的真诚信仰，确立对宪法至高权威的内心遵从，依法治国才能全面推行下去。

误区三：混淆了合法程序与公正结果之间的界限。过去，很多领导干部存在一种思维误区，认为只要能达到行政目的，就可以不注重行政程序的合法性问题，“搞定就是稳定、摆平就是水平”的功利主义思维大行其道。随着全面推进依法治国进程的加快，按法定程序行使行政权力已成为全社会的共识。很多人认为，合法的程序必然带来公正的结果。但在现实中人们却发现，很多时候程序上合法公开，结果却与预期目标大相径庭，产生“程序空转”现象。如一些地方政府采购公开招标，既有参与竞标单位的积极竞标，也有评标专家的严格评审，但结果却是政府采购的价格远远高于市场的基本价格。如果要行政问责，反而追究不了任何人的责任。再比如，一些地方事业单位公开招聘，屡屡出现“萝卜招聘、量身定制”的现象，被网友讽刺为“绕道进人”。出现这些现象的原因在哪里？很显然，政府采购虽然履行了合法的程序，但招投标对市场价格的基准却没有摸清楚，也没有实现竞标单位真正的充分竞争；公开招聘虽然也步步按相关程序进行，实际上则是通过资格门槛等前置条件的设置，将一些既定的人选框进去。这样的程序“合法”并不是真正的合法，而是从根本上歪曲了法治的本意。法律是治国的公器，公正是法治的生命，如果不是出于公正的目的，即便是合法的程序，也只能成为少数人以权谋私的工具。

误区四：混淆了行政经验与专业素养之间的界限。很多领导干部习惯于以个人的行政经验判断作决策，但由于受到专业背景、从政经历、能力水平等因素的限制，靠习惯、凭经验和个人喜好作决策、抓工作，以个人经历经验代替专业意见和民意，不能充分听取专家和民众的意见，往往造成重大决策失误。如在城市规划中，一些地方领导把自己当成了城市“总规划师”，真懂规划的专业人员反倒成了画图工具，出现了诸如山顶挖湖、山地修建百米大道等不懂常识的规划乱象。有的领导干部召开专家座谈会听取意见，符合自己想法的意见就为我所用，意见相左的就“屏蔽掉”，“按需听取”，有的只邀请“御用专家”，只听取为自己“背书”的意见，等等。这种将决策咨询、专家论证、民意座谈等环节变成走过场，实际上还是拍脑袋决策、小圈子决策的做法。究其原因：一方面，是一味追求行政效率和集中决策，没有看到充分的民主和规范的程序对于依法决策、科学决策的重大意义；另一方面，是部分领导干部还存在一定的人治思维，“一朝权在手，便把令来行”，还没有真正形成法治的思维。

误区五：混淆了法律与权力之间的界限。主要表现在一些领导干部没有层级和边界思维，不尊重地区和部门的主体责任，没有从法治和规范的视角对自身权力进行界定，习惯于打破地区和部门的权力边界。有的领导干部习惯于“全能政府”、大包大揽的观念和做法，认为领导就应该什么都管，结果管了许多不该管、管不了也管不好的事；有的喜欢事无巨细都亲力亲为、事必躬亲，管了很多不熟悉、不精通的业务，结果导致决策失误；还有的不能够充分信任下级，凡事疑虑重重，不敢放心、放权、放手，更不敢让下级大胆去闯、去试，结果不仅没有把事办好，还束缚了下级的手脚。“黑头（法律）不如红头（文件），红头不如白头（会议纪要），白头不如笔头（批示），笔头不如口头（命令）”的顺口溜讽刺的正是这种权大于法、以权压法的现象。出现上述现象的关键原因在于，一些领导干部对权力的界定不清晰，无限放大了自身的权力，没有自觉把法律和制度规定视作约束自身权力的“紧箍咒”，相反，却视作束缚手脚的“绊脚石”。

综合来看，出现上述思维误区的根本原因在于，不少领导干部还没有从思想上确立对法治的真正信仰，还没有找准自己在依法治国中的角色定位，还没有彻底根除几千年来根深蒂固的人治思维，还没有打破重形式轻内容、重程序轻结果的惯性思维，还没有认识到权力的有限性和权责对等性，等等。领导干部要从这些法治思维认识误区中走出来，身体力行成为真正守法者，当好法治建设的引领者、带头人。

将法治红线贯穿工作始终作为一种基本的行政习惯。领导干部要坚持用法治思维和法治方式解决问题，自觉把法治红线作为工作的基本要求和习惯。一要强化法治信仰，把宪法精神牢牢植根于头脑之中。要从增强执政合法性的高度认识法治，维护宪法和法律权威，捍卫宪法和法律尊严，真正从内心敬畏宪法和法律。二要自觉加强法治素养，提高依法行政水平。加强法律知识的学习，提高认识和使用法律的能力。三要始终坚持依法办事原则，用法治方式解决问题。坚决破除传统行政方式的惯性思维和路径依赖，使办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法成为基本的行政习惯。

厘清权力边界，严格落实主体责任制。权力是一把双刃剑，有权就有责，权责需对等，每一个层级都有各自的权力和责任。一要明确界定权责边界。要按照法律法规要求对各级领导干部的权责边界进行清晰界定，实行分层分级管理，把各个层级的主体责任落到实处。特别要以机构改革为契机，自上而下理顺各级各部门的职能，防止“上面千条线、下面一根针”现象，做到各级各部门的事权、财权和责任相匹配。二要落实清单管理制度。按照市场在资源配置中起决定性作用原则，梳理公布政府的权力清单、责任清单、服务清单、监管清单以及投资负面清单等，形成完善的制度体系，以量化的形式确定权责范围。三要建立完善权力运行奖惩机制。完善重大决策终身责任追究制和责任倒查机制，促使领导干部秉公用权、慎重履责。

建立汇民智、合法规的决策机制。民主是法治的基础，法治是民主的保障，没有民主的法治不是实质性的法治。一要明晰领导干部在决策过程中的角色定位。领导干部在决策中是“拍板者”还是意见“倾听者”？很显然，不加研究的武断“拍板”和不加判断的“倾听”都不能达到依法决策、科学决策的要求。领导干部既要善于倾听，也要学会甄别，更要敢于拍板，要在充分综合各方面专家、民众意见建议的基础上妥善选择决策方案，确保出台的决策部署经得起推敲和实践检验。二要建立科学决策的制度。重大行政决策一定要过“五关”，即公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定，把这五个步骤作为法定前置性程序，确保民意和专家意见听得进去、吸收得好。三要强力推进决策的部署。决策部署一旦出台，就要按照依法行政的各项要求不折不扣抓好落实，做到言必信、行必果，信守对人民的承诺，答应的事就一定要兑现，不断增强党和政府的公信力，形成科学决策到依法执行的良性循环。

培养立规矩、讲规矩、守规矩的能力。法治，是治国理政的基本方式；规矩，是做人做事的基本规则。没有规矩，不成方圆。对领导干部而言，既要学法尊法守法用法，更要强化立规矩、讲规矩、守规矩的意识和能力。一要严守“硬规矩”“总规矩”。国家宪法法律和党的规章制度是领导干部必须遵守的“硬规矩”“总规矩”，是不能逾越的底线，不能触碰的“带电高压线”，必须“自觉按原则、按规矩办事”。二要能够结合实际立规矩。规矩不能形同虚设，要具有可操作性。领导干部要能够将国家法律规定和党的规章制度与地方实际结合起来，制定有针对性、可供操作的规矩，并以身作则严格执行，确保国家法令和党的制度规定能够落地生根、开花结果。三要在讲规矩的前提下勇于创新。既要把规矩作为行为准则，又不能墨守成规，更不能以讲规矩为借口安于现状、为官不为，要在讲规矩的前提下解放思想、大胆创新，推动各项工作向前发展。

营造领导干部成为真正守法者的社会氛围。全面推进依法治国是一项长期性工程，领导干部要成为真正的守法者也需要适应的过程，要积极为领导干部的转变适应创造条件。一要组建各领域的专家库。充分发挥各方面专家在决策咨政、防范风险方面的优势，逐步增强领导干部依法决策、民主决策、科学决策的意识。二要通过程序设置规范领导干部的行政行为。要把合法性审查等环节植入决策程序，为领导干部依法行政编织制度的笼子。三要建立依法行政的监督考核体系。通过严格的奖惩制度树立鲜明的依法行政导向，引导领导干部守法、用法。四要着力形成社会监督的氛围。加强普法宣传和法治教育，营造全民学法尊法守法用法的良好氛围，以此促进领导干部不断提高法治素养，自觉当好学法尊法守法用法的表率。

（作者系中共惠州市委常委、秘书长）

以机制创新促民族工作

□陈建龙

近年来，宁夏回族自治区牢牢把握“两个共同”主题，开展了形式多样的民族团结创建活动，形成了良好的氛围，夯实了群众基础，为建设开放富裕和谐美丽新宁夏凝聚了人心，汇集了力量。

探索促进创建活动制度化、规范化、常态化的工作机制。成立创建工作领导小组，自治区人大常委会出台《关于加强民族团结进步创建活动的决定》，形成党委统一领导、政府协调落实、人大监督检查、全社会共同参与的工作格局。并且制定了具体考核办法，将创建活动纳入地市和区直部门效能目标管理考核，详细制定创建工作规划和年度计划，明确目标，量化任务，全面推进。发挥民委委员单位作用，同时加大经费投入，将民族团结进步创建工作经费纳入本级财政预算，促进创建活动扎实开展。

以教育引导启动创建。依托各级党校和行政学院，对各级干部开展党的民族理论政策和民族法律法规教育。专门为宁夏地方高校编写了《中国民族宗教理论与政策教程》，为干部群众宗教人士编写《民族宗教理论政策干部读本》《民族宗教知识读本》《宗教界人士知识读本》，实现民族团结教育全覆盖。发挥文化引领作用，深入挖掘黄河文化、红色文化、回族文化，加大对优秀民族文化的传承与保护，增进民族文化认同，使尊重中包容、守望相助、和睦相处成为各族群众的自觉习惯。注重将创建活动与尊重风俗习惯有机结合起来，坚持开斋节、古尔邦节放假制度，严格规范清真餐厅的建设和使用。引导回汉民众同居住、同学习、同娱乐，增进了解，相互尊重，文化包容。

融创建于生活。把创建活动融入日常生活、贴近群众实际，以基层为重点，以群众为主体，坚持每年评选表彰50个民族团结进步模范乡、村、社区、学校和单位，充分发挥先进典型的示范引领作用。在乡村开展“民族团结好、经济发展好、生活富裕好、乡风文明好、村容村貌好、民主管理好”主题创建活动；在城市社区广泛开展“社区邻居节”活动；在学校开展“民族之花香溢校园”主题教育和“民族团结一家亲、青春和谐促发展”等活动。并且将创建活动同“生态移民工程”、对口扶贫帮扶结合起来，将各类帮扶资金捆绑使用，发展特色产业，打造民族团结村，从服务入手，从群众的现实需要切入，赋予创建活动源头活水。

把宗教和顺作为创建活动的着力点。宁夏的民族工作与宗教工作紧密联系，既要区别对待，又要把握好尺度。重点发挥宗教人士的积极作用，组织他们到发达省市学习考察，开放其胸襟、开阔其视野。建立领导干部走访联系宗教活动场所、宗教界代表人士及信教群众的制度，自治区领导带头不定期与宗教界人士谈心，沟通思想、结交朋友，引导宗教界人士和信教群众既念好“教义经”，也念好“致富经”。宗教人士积极参与政策宣传、计划生育、禁赌禁毒、调解纠纷和扶危济困等工作，发挥其生力军作用。

寓管理于服务。有组织地安排信教群众朝觐，实现朝觐网上报名制度，开通宁夏至麦加直飞包机，制定宗教教职人员参加社会保障和生活补助办法，在城镇建设和生态移民搬迁中，合理规划宗教活动场所，方便信教群众宗教生活。依法管理宗教事务，坚决制止乱建寺庙、盲目翻修扩建寺庙等行为，实现管人员、管场所、管活动全覆盖。妥善处理影响宗教和顺的矛盾纠纷，坚决抵制非法传教活动和境外宗教渗透活动，切实维护宗教领域和谐稳定。

（作者系宁夏回族自治区民委副主任、宗教局副局长）

全面改革的浙江实践

（上接第1版）一是在海宁市开展要素配置市场化改革试点。这项改革的目的，就是要积极探索“市场在资源配置中起决定性作用”的具体实现形式，通过全面实行各类要素差别化定价，推动形成“亩产论英雄”的土地配置机制、“环境论英雄”的环境容量配置机制、“节能论英雄”的能源配置机制、“效率论英雄”的资金配置机制。半年多来，成效十分显著。截至11月末，企业共腾退低效用地72宗、3731亩，削减主要污染物排放近550吨，累计征收差别化电价加价831万元，36家企业在股权交易中心挂牌上市。9月份，省政府已批复同意在24个县（市、区）推广开展资源要素市场化配置综合配套改革。

二是在平湖市开展产业结构调整机制创新试点。这项改革试点的目的，是积极探索优化要素配置、促进产业升级的具体实现形式，形成腾笼换鸟、机器换人、空间换地、电商换市的推进机制和“名企、名品、名家”的培育机制。省政府于今年3月批复试点方案，平湖市政府出台了具体的实施方案和相关配套政策。实施8个月，已组织机器换人重点项目161个、电商换市100个、空间换地100个，共完成土地和排污权交易110笔，交易金额为26.86亿元，取得了积极成效。

三是在德清县开展城乡体制改革试点。这项改革的目的，就是通过优化要素在城乡之间的配置，加快城市化和城乡一体化。浙江推进新型城市化不是要在城市化率上花太大功夫，而是要在城市化的“化”字上做文章，为愿意进城的和愿意留在农村的人提供一个平等的制度。具体是三个方面：第一是深化农村产权制度改革，主要是推进“三权到人（户），权跟人（户）走”。截至11月底，承包地确权登记颁证达到100%，宅基地登记颁证率达到100%，村经济合作社股份制改造全面完成，为愿意进城的农民和愿意留在农村的农民创造了平等的制度条件。第二是积极推进以“化人”为核心的城市化，主要是鼓励有意愿、有条件的农民，通过宅基地空间置换到县城和中心镇建房落户。德清县今年安排了500亩土地来推进宅基地空间置换。第三是积极推进城乡基本公共服务均等化，统一城乡中小学教职工编制和工资福利，统一布局城乡医疗卫生资源，统一城乡最低生活保障标准。

四是在开化和淳安县开展重点生态功能区建设机制创新试点。这项改革的目的，就是通过要素在区域之间的优化配置来强化生态功能区建设，形成“该保护的保护、该发展的发展”的机制。改革的具体举措有三条。第一是建立与污染物排放总量挂钩的财政奖惩制度，对开化和淳安排放的每吨污染物，省财政向县财政收缴3000元，目的就是要促进开化、淳安以及全省所有市县减少污染物排放。第二是建立与出境水质和森林覆盖率挂钩的财政生态补偿制度，按出境水水质，Ⅰ类水每个百分点给予120万元财政奖励，Ⅱ类水每个百分点给予60万元奖励，Ⅲ类水不奖不罚，Ⅳ类水每个百分点倒扣20万元，Ⅴ类水每个百分点倒扣60万元，劣Ⅴ类每个百分点倒扣120万元；对森林覆盖率，高于全省平均水平的每个百分点奖励200万元。目的就是要鼓励开化、淳安等主体功能为重点生态功能区的县市，保护好绿水青山。第三是完善了财政转移支付机制，对两县的工业税收实行保基数、保增长的政策，即以2012年工业税收收入实绩为基数，从2014年起，每年按全省工业税收收入平均增长水平补足差额部分。这项改革实施以来，开化县关停搬迁了33家污染企业，实施了72个企业整治项目；淳安县关停了2家化工企业，关停整改284家畜养殖场，取得了积极成效。今后，我们将把这项改革逐步地向一些西南山区县推广，政策要有差别化。像衢州、丽水，就不再打“工业立市”的牌子了，主要功能是生态，保护好浙江的绿水青山名片。

资源要素在社会领域的优化配置主要是实现基本公共服务在城乡之间、区域之间的均等化。去年以来，我们紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义，积极推进教育、卫生、社会保障等改革，推动资源要素在这些领域的优化配置。一是重点抓了民间资本兴办教育、卫生事业的改革，制定出台了《关于促进民办教育健康发展的意见》和《关于促进民营医疗机构加快发展的意见》。二是积极推进社会保障体制改革，重点抓了城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度的整合，探索建立城乡居民大病保险制度。三是积极推进社会治理方式创新，重点抓了省市县乡村五级管理服务组织网络建设，完善外来流动人口的服务和管理，积极发展社会组织，促进社会和谐稳定。

记者：这三方面改革的具体成效如何？

李强：应该说，成效还是不错的。一是市场活力增强。今年3月1日，我们全面落实工商登记制度改革以后，当月就新设企业2.4万户，同比增长55.5%，环比增长183%。到今年11月末，全省各类市场主体414.6万户，平均13个人就有一家市场主体；其中在册企业124.7万户，平均44个人就有一家企业。不要小看市场主体的增加，市场要活，首先主体要多。只有主体多了，竞争才会更加充分，活力才会增强。这些市场主体现在看还没有成长为大企业、龙头企业，但是支撑浙江未来发展的大企业、龙头企业肯定从它们中来。二是产业结构优化。我们根据浙江的资源要素禀赋特点和比较优势，作出了大力发展信息经济的战略部署，目前发展势头良好，截至11月末，规上工业中电子信息制造业增加值增长8.6%。此外，装备制造业、高新技术产业和战略性新兴产业增加值分别增长9.1%、8.6%和8.6%，增速也均高于面上工业。九大战略性新兴产业中，生物、新一代信息技术和物联网、新能源汽车等产业发展较快，增加值分别增长14.7%、11.9%和10.8%。目前，全省已提前完成淘汰落后产能的年度目标任务，共涉及印染、纺织、化纤等20多个行业3000多家企业，高耗能行业增加值占规上工业的比重进一步下降。今年年初省政府提出要加快培育信息、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备等能够支撑浙江未来发展的七大产业，目前相关工作正在积极稳妥推进。三是有效投资增多。这些年，大批浙商“跳出浙江发展浙江”，到全国各地投资。现在，他们却坚持回归发展，这与我们深入推进改革后浙江发展环境的改善和市场活力的增强有很大的关系。今年1—10月份，全省浙商回归新项目904个，累计省外到位资金1796.47亿元，同比增长28.48%。

记者：您认为应当如何衡量浙江改革的成效？

李强：我认为可以从三个方面来衡量。第一个方面，看市场活力是否被真正激发。改革是为了破除阻碍生产力发展的体制机制障碍，其直接效果就是降低经济活动的交易费用，给市场松绑，为企业减负，从而真正激发市场活力。我们的行政审批制度改革、以“四张清单一张网”为主要内容的政府自身改革，降低了市场主体参与经济活动的交易费用，导致市场主体的爆发性增长，真正激发了市场活力，成效是明显的。

第二个方面，看生产力水平是否得到提高。交易费用的降低和市场活力的增强有利于增强科技创新活力，提高全要素生产率，提升整体的生产力水平。但是生产力水平的提高，不像激发市场活力那样立竿见影。有的改革措施短期见效，有的改革措施要经过一段时间才能充分显现效果。我说改革是深刺激、强刺激，就是这个道理。我省现在的一系列改革措施，不能因为一时之间没有转化为GDP增长的数字，就低估其意义，它一定会在潜移默化中推动生产力水平的提高。

第三个方面，看浙江的竞争新优势是否形成。历史经验表明，一些好的改革措施长期也可能受到各种现实因素的影响或既得利益的阻挠而走样，只有上升为固定的制度成果，形成竞争的新优势、新文化才能充分持久发挥作用。我经常讲“义利兼重、通商惠工”的商文化是浙江发展的优势，浙江人是浙江发展最可宝贵的财富。但是，毋庸讳言，随着浙江经济的发展，我们旧的体制机制中也存在着一些不适应现代市场经济要求、不利于浙江经济转型发展的因素，我们面临着再创体现机制新优势的现实课题。我省目前的一系列改革措施正是指向这个目标的，我坚信，只要沿着这样的道路锐意前行，不懈奋斗，就一定能够再创浙江体制机制新优势，将浙江发展推向更高的水平。