着力提高领导干部法治思维能力

□徐 遥

领导干部法治水平直接关系权力能否得到正确行使，直接决定依法治国成效和国家的治理水平。笔者认为，真正形成想问题、作决策、办事情找法依法的法治思维，不是一朝一夕的事情，既具有一定的艰巨性，也有一定的规律性，既要着眼于主观，也要着眼于客观，通过不断扎实的努力和实践，才能逐步形成法治思维，提高依法行事的能力。

着眼于法治信仰。对于一个社会来说，可以以较快的速度建立比较完备的法律体系，但真正的依法治国却是艰难而漫长的。从民国建立到1949年旧政权终结，短短的几十年里，我国制宪活动频率之高，在世界宪政史上亦为罕见。尤其是北洋政府统治时期，宪法和宪法草案有10余部之多，事实证明，宪法的制定与真正的推行并不是一回事。法治真正有效地推行，须深深根植于法治精神的普及，根植于民众对于法律的信仰。法治精神和法治信仰是法治的灵魂，人们缺乏法治精神、没有法治信仰，社会也就不会有法治风尚，法治只能是无本之木、无源之水。领导干部作为“关键的少数”，是法律制度的组织者、推动者、实践者，崇尚法治、尊重法律，树立法治信仰，是履职的起码要求，更是肩负的责任与使命。法治信仰是法治思维和法治方式的基础，只有对法治有着发自内心的信仰，才有可能形成法治思维，才能主动、自觉和善于运用法治方式，依法行政，纾解矛盾靠法、解决问题用法的良好法治氛围才能水到渠成。

着眼于规则和程序意识。提起法治，有不少人直觉认为法治是人治的对立，强调法治就是对人治完全彻底的否定。任何时候，徒法不足以自行，任何社会都是人的统治社会，法律是由人来制定的，更是要人来执行的。人治有可能是贤人之治，也可能是庸人之治，甚至还可能是坏人之治。人治的不确定性和不稳定性，需要通过法律这一工具的确定性和稳定性予以修正平衡。法律的确定性和稳定性，是基于规则的确定性和稳定性。所以，规则是法治的载体，法治思维形式上是规则思维，即要将实践证明正确的规则及时上升为法律，并严格遵循现行规则，权力不能突破法律，法律是不能逾越的底线。随着依法治国的不断推进，人民群众的民主法治意识日益增强，对公平正义的呼声更为强烈，有时甚至把一分公平看得比几分利益还重，不仅要求实体公正，而且更加看重程序公正。因此，领导干部树立法治思维，还须切实增强程序意识，真正做到懂程序、讲程序，按程序办事。缺乏程序意识，实质上是缺乏科学执政、民主执政、依法执政意识。领导干部在实践中守规矩，不折不扣地按程序办事，不仅有利于工作开展，而且可以减少错误、减少麻烦；不仅有利于保障社会公平正义，而且可以让人服气。增强程序意识，要求克服个人的主观随意性和无原则的弹性，不拍脑袋决策、拍胸脯办事，使权力运行更加规范有序，使工作开展更加阳光透明，从而更好地实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益。

着眼于道德基础。法只是生活的一个局部，在法之外还有伦理、道德、文化和习俗以及政策等等，尤其是在生活领域中，法律的功能和作用往往是有限的，这种有限性表现为非唯一性、非最佳性和非最终性，因此，须坚持依法治国和以德治国相结合，这是治国理政的重要原则。在人类历史上，有很长一段时期是只有道德没有法律的，一切社会问题都通过内在自觉和外在习俗就基本上解决了。但随着历史的发展，人们自我意识增强，利益竞争出现，仅靠道德自觉已无法满足社会规范的要求，不能保证社会生活的有序，尤其是对于道德自律意识淡薄的人来说，内在的自我约束已很难奏效，这样就不得不借助外在强制力来迫使其遵循人类的道德要求。可见，法律是以道德补偿和保障的功能出现的。在一个治理良好的社会里，法治总是以人类的道德正义精神为其存在前提和依据的，而道德也总是以法律规范作为其保障。所谓“礼法结合”“出礼则入于刑”正是说明了这两者的互补共治性质。道德强调内心合理合情，要求人的自律；法律强调行为合法合规，要求国家他律。道德是法律的基础，没有道德认同的法律是难以持久的。法治国家中，法是以国家强制力保证实施的道德，法律是一部分道德内容的强制版，违反法律就是严重失德，有道德的人一定是守法的人。因此，法治思维本质上是道德思维，大力弘扬和践行社会主义核心价值观，常修为政之德，常怀律己之心，是树立法治思维题中必有之义。

着眼于评价导向。领导干部是不是能够主动学法、深入知法、自觉用法，总之是不是能够主动自觉提高法治思维能力，还取决于干部考核评价和选拔任用体系。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面依法治国若干重大问题的决定》首次提出，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系，这就要求各级职能部门在考核选拔使用干部时，须严格贯彻法治导向，把干部是否具有法治思维能力、能不能遵守纪律依法办事作为重要依据，对懂规矩、守纪律，法治思维能力强，依法决策、依法行政、依法解决问题，不擅权不谋私，群众公认度高的好干部，给予充分肯定，跟踪培养，提拔重用，对那些特权思想严重、法治观念淡薄，甚至无视法律制度胡作为乱作为的干部，不但不能提拔，还应进行谈话教育，限期改正，问题突出造成严重后果的还要依法依纪进行查处，通过这样的政策导向，促使各级领导干部不断深化提高法治思维能力重要性的认识，自觉学法规、用法规、守法规，将法治建设融入日常工作和生活之中，时时处处用法规制度规范言行，使法治思维内化为道德修养、外化为行为准则，自觉将法治思维运用到议事决策、工作部署、检查指导、跟踪问效各个环节，切实提高自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

着眼于立法质量。讲法治，首先要有法，还要有良法。王安石说过：“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”法律是治国之重器，良法是善治之前提。各级领导干部能否提高法治思维能力，还取决于实践中作决策、办事情能否找到适用的法律依据，能否依据这样的法律真正解决问题，只有有法可依、依法能够妥善解决问题，才能促使干部进一步增强学法用法的主动性自觉性。十八届四中全会《决定》中在谈到法治建设的问题时指出，“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出”。的确，我国现行法律体系的立法质量不高现象并非个案，而是一种较为普遍的现象。比如：立法空白犹多，无法可依的现象依然存在；现行法律可操作性弱、内容过时的现象并不罕见，往往是有法难依；一些法律自颁行以来一直未有修订，有的法律规范甚至成为阻碍改革发展的桎梏；行政法规、地方法规与部门规章多，争权诿责的现象较为突出；法律、法规、规章等重复建设、相互打架的问题也不少，执行中让人无所适从，等等。如果这些问题不解决，直接会影响各级领导干部对法律的信任，某种程度上还会造成法治思维能力越强，越无助于正确决策、解决问题、办好事情。

（作者系《党建》杂志社副总编辑）

解决事中事后监管缺失

□陈 靖

全面依法治国，转变政府职能，正带来一系列深刻变化。如：采取先照后证，或免许可证，放宽准入条件，或通过招投标等放给市场；自贸区还采取负面清单，推行法无禁止皆可为。而政府法无授权不可为，政府不能任性。于是，一方面，企业主体活力迸发，同时也出现一些问题，问题主要是事中事后监管缺位，长期擅长审批的政府部门不习惯也不擅长监管。如何有效加强事中事后监管，笔者认为，应该是政府监管、行业自律、企业自控、社会参与的有机结合，更为体现责任政府、服务政府要求。

政府监管。政府监管应从以事前审批为主的监管方式向以事中、事后为主的监管方式转变，提前评估风险谋划防范措施。一是流程再造。如政府采购招投标，可能会存在串标、陪标等行为，要有相应的配套监管制度和监管机制，如公示、询价、淘汰制等。二是方法创新。通过大数据应用等手段，整合各类监管资源，实现监管数据及信息共享，推动各部门联合监管和协同服务。如：散装汽油实名制、信息化管理，对重点人群、汽油等高危品加强源头控制，形成购买散装汽油“资格核查、购买登记、信息采集、传输对比、及时预警、落地查人”的机制。

行业自律。搭建社会力量参与的市场监督平台，推动行业协会加强行业自律，制定完善相应的技术、服务标准，建立会员企业信用档案，开展信用评价和信用信息共享应用。近年来，一些行业的“优惠卡”“会员卡”，悄悄演变为代金“预付卡”“代金卡”，一旦出现问题社会风险巨大。如康骏健康会馆，早前王川其资金链出现问题，2014年10月份起门店几乎都已关门或不再提供官方营业，其在上海就有80余家门店、会员上万人，其中不少会员的卡内余额在几万元以上。第三方支付领域近来也风险陡增，行业自律普遍缺乏。



企业自控。核心是企业主体责任，应该得到落实。今后政府对企业的监管重点或将形成备案制、年报公示、经营异常、黑名单等“四个监管”。如某高压线下园艺场区域内，存在几十万平方米的违章建筑，滋生了一系列安全隐患，场所存在了十几年，依然挂着当初注册的园艺场牌子，从来没种过树，没种过花，监管部门却熟视无睹，企业都肆意胡来，落实企业的主体责任不落实后患无穷。

社会参与。加强社会多方监督，可借助专业机构，引入社会力量开展第三方也应有监管措施。针对高架牵引车辆信访高发，通过建立第三方监管平台开展对牵引车收费理赔的现场勘验监管，并创造条件争取商业保险公司直接受理牵引公司索赔。

（作者系上海市政府副秘书长）

把政治协商真正纳入决策程序

□吴丽萍

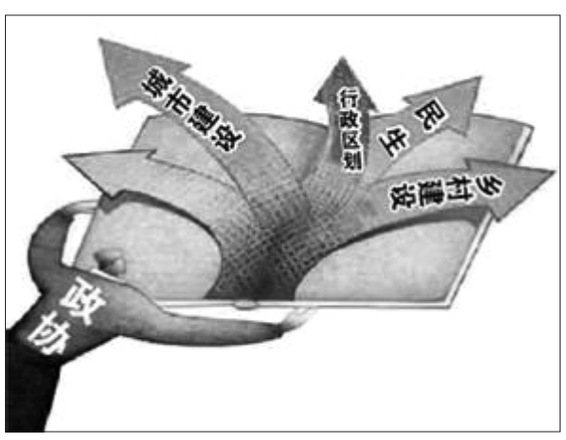
政治协商纳入决策程序是政治协商的重要原则，也是现代治理的重要举措。笔者认为，应从以下几方面着力。

提高政治协商纳入决策程序的思想认识。有的党政领导认为政治协商没有太大的作用，政治协商纳入决策程序是本末倒置，有“越位”之嫌，多一个“婆婆”会延缓时机，影响决策效率；有的认为政治协商纳入决策程序是给政协添压力，使政协工作不好做等。这些认识导致一些地方党委、政府协商意识不强，协商变成一种形式，直接影响协商纳入决策。为此，一是各级党委、政府要转变观念，增强协商意识、民主意识，认识到协商是人类创造共识与合作的理性行为，也是民主生活的最基本形态。二是认识到政治协商纳入决策程序有利于实现决策的科学化、民主化，拓展了民主的深度和广度，有利于集中各种智慧和力量，参与拟定决策方案、监督决策执行等程序和过程，对于推进政治协商的制度化、规范化、程序化也具有十分重要的意义。

建立和完善政治协商纳入决策程序的有效机制。一是完善“三在前、三在先”的工作机制，即重要问题协商在党委决策之前、人大通过之前、政府实施之前，制订经济和社会发展中长期规划要先协商后决策，对重大人事安排和关系群众切身利益的重大问题要先协商后决定，制定地方性法规政策要先协商后通过。二是建立评价考核机制。将是否把政治协商纳入决策程序作为考核评价各级领导干部重要内容。三是建立健全协商成果督办与反馈机制。要完善党政主要领导督办协商建议案、重点提案等制度，科学设定党政对协商办理情况的处理时限、反馈时限和要求。四是建立健全责任追究制。对应当进行政治协商的决策事项，党政机关没有协商而造成决策失误的，应按照“谁办理、谁负责”的原则，明确责任人，加大追究力度。

充分发挥人民政协作用。政治协商纳入决策程序的一个重要前置条件是人民政协自身要“强”，调研要“实”，建言要“精”，提出的建议、措施要充分反映民意，并有可行性、针对性，真正是睿智之言、务实之策。一是政协要选配好委员，建立“人才库”，组织“智囊团”，增强其代表性和包容性。二是科学调整政协界别、科学设置专门委员会等，充分发挥人民政协智力密集、位置超脱、联系广泛的优势。三是进一步优化政协领导班子的知识和年龄结构，增强其整体活力和社会影响力等。

启动将政治协商纳入决策程序的相关立法。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是我国的基本政治制度之一。政治协商纳入决策程序，目前仅有党的文件等“软法”加以规定，包括人民政协工作的指导性文件、中国人民政治协商会议制订的《政协章程》等，缺乏硬性约束。该现状与政协制度在我国的政治地位与政治实践是不相适应的。因此应启动相关立法工作，如制订人民政协法，对人民政协的法律地位、政治功能和运作方式等进行法律规范，使人民政协在法律的框架内运作，用法律的强制力和约束力将政治协商纳入决策程序，使之具有更高的权威性和执行的严肃性，使协商民主与选举民主一样都具有法律效力，保障政治协商纳入决策程序。



（作者单位：中共湖南省委党校）

从六方面加强中国智库研究

□于 今

随着形势发展，智库建设跟不上、不适应的问题越来越突出，要重点建设一批具有较大影响和国际影响力的高端智库，重视专业化智库建设。这既指出了中国智库在发展过程中存在的问题，也为各类智库进一步发展指明了方向，提供了广阔空间。

万丈高楼从地起，大厦不能建在沙滩上。中国特色新型智库建设不能割断历史，而是要借鉴中国几千年治国理政的智慧和历史悠久的智囊传统，总结新中国成立以来中国智库积累的经验和存在的教训，为中国特色新型智库建设和研究提供历史根基。

加强对中国古代智库模式的研究。对于智库起源，学界普遍认为智库起源于欧美。在2011年由笔者主编的《中国智库发展报告》明确提出，智库起源于中国，早在春秋战国时期萌芽发展，以后历朝历代均重视智库的作用。我国古代的决策咨询制度是现代智库的源头，“稷下学宫”“门客”“师爷”“幕僚”等起到了智库的作用。对内，他们凭借丰富的经验为官员出谋划策；对外，则以自己超常的智慧独当一面。这些早期智库的人员来源、社会使命与独立人格的关系、维持运转的方法、影响决策者的方式等问题需要我们进一步挖掘和研究智库之源。

加强对智库发展模式的研究。从世界智库发展模式来看，智库是多元的，并非没有政府支持或者独立于政府才叫智库。习近平总书记指出：“要统筹推进党政部门、社科院、党校行政学院、高校、军队、科技和企业、社会智库协调发展，形成定位明晰、特色鲜明、规模适度、布局合理的中国特色新型智库体系。”从中可以看出，建设中国特色新型智库不是要挤压传统官方智库的生存和发展空间，大力发展非官方智库，而是要使其多元化发展，百花齐放。当前，我们需要认真总结已有智库取得的经验，探讨已有智库运作的体制机制，影响决策的方式以及影响力大小，通过总结经验使不为人们所知的智库浮出水面，被人们所认可。例如并不广为人知但在国家决策中起着举足轻重作用的智库——国务院参事室。它成立于1949年，是具有统战性、咨询性的国务院直属机构，人员由国务院总理直接聘任。参事室作为高级智库最突出的特点就是直接向国务院提出意见和建议，特殊情况下可以“直通车”方式向总理建言献策，影响政策制定和领导人决策。其“旋转门”作用可圈可点之处很多。这种研究人员的高规格聘请，以及影响政府决策的效果是其他智库难以达到的。同时，参事室已同22个国家和地区的33家智库建立不同形式的合作关系，在国际智库交流以及提升国家软实力方面起到了重要作用。总之，党政、社科院、军队、参事室等智库的人员来源、结构组成、资金来源、运转机制、调研方式、政策影响力，以及国务院参事室与地方参事室参与政策制定的协同机制等，都需要我们认真总结研究。

加强对智库发展的地域模式研究。当前，由于经济发展水平、科学教育文化、政府决策方式的差异，导致各省市智库发展水平是不平衡的。经济社会发达地区，例如北京、上海、广州，智库数量多，影响力较大。我们仍以参事室为例，除了国务院参事室外，还有许多地方参事室。它们影响地方政策制定的力度越来越大。尤其是在北京、上海广东等经济发达地区，智库已经不再满足于被动地完成本级党委政府交办的咨询任务，而是通过更积极主动的行动影响地方重大政策的制定。上海市参事室近年来牵头组织了长江流域13个省、市的政府参事就开发长江黄金水道问题展开联合调研，调研组提交的建议得到了国务院领导的重要批示，并引起交通部的高度重视。我们有必要从地域角度对智库的分布、实力、影响政策的方式以及智库同经济发展水平、政治民主化等方面的关系进行深入研究，从而总结概括我国地方智库发展的不同模式，呈现我国智库发展的地域特色。

加强对智库影响政策决策模式的研究。智库的核心作用是影响政府决策，中国智库影响政府决策的方式是多元化的，有些影响方式并不被外人所知。这些方式可以概括为：第一，内参模式。这是中国智库影响政府决策最为重要的方式。比如，新华社内参、中国侨联特聘专家委员会的《侨情专报》等。智库研究者需要研究的是政府通过什么方式和以什么标准来选拔具有内参资格的机构、目前哪些机构有资格提供内参、提供内参的方式和渠道是什么、内参的效力有多大等。第二，成果要报的形式。这种影响政策决策的机构主要是高校以及国家社会科学基金委员会、自然基金委员会和教育部人文社会科学项目管理部门。他们主编的《成果要报》和“国家社科基金”专刊、期刊杂志等，将国家社科基金资助的研究成果送给政策制定者，起到了决策参考作用，东中西部改革和发展研究院首创的智库研究系列读物《国家智库》《中国智库》《中国智库发展报告》成为国内外了解中国智库发展的平台，为促进全面深化改革、推动经济社会持续健康发展提供了强大智力支持和理论支撑。第三，成果发布会的形式。智库无法从内部影响政策决策时，为了得到读者和政策制定者的注意，就需要有媒体战略和宣传战略，让智库的观点传播出去，影响政府决策。

加强对中国政策决策体制和决策咨询制度的研究。中国特色的政策决策体系和过程孕育出了中国特色的智库。智库建设和研究不能局限于以智库来研究智库，因为智库发展受到政治体制、经济体制以及政府决策体制的影响，各个国家公共政策决策的方式差异也导致了各国智库的多样性。总结我国智库发展经验，不能忽略对我国政策决策体制和决策咨询智库进行研究。因此，智库要突出中国特色必须将智库建设和研究与我国的民主集中制、协商民主制度、跨部门协调机制以及地方政府政策实验等模式紧密结合起来，只有将我国智库置于转型期中国政策决策体系的宏观背景中，才能凸显中国智库特色。

加强对智库产业引领创新驱动的研究。“智库产业”概念是东中西部区域发展改革和发展研究院多年研究成果，是在国际上首次提出的概念并将其理论化，在实践方面，智库产业区也走在了世界前列。智库产业是创新型知识经济的集中体现，它通过形成政府政策开放带动、参政议政的高端人才聚集推动、高端产业集聚拉动、金融市场融合互动、科研咨询创新驱动为核心产生的全智能产业链条，从而推动智库不断壮大，并进一步促进经济新常态的持续健康发展。世界上，几乎所有的国家都在发展智库。在目前这一战略机遇期，以智库产业为代表的创新驱动产业越来越重要。智库产业需要解决“自我造血”的问题。不论从理论还是从实践层面，我们均需要加强智库产业问题研究。

（作者系《国家智库》总编辑、上海大学智库产业研究中心主任）