◆观 点

提升法律语言权威性

法律语言是法律内容的载体，也是法治精神的具体体现。在全面推进依法治国的背景下，认真反思我国立法中法律语言存在的问题，寻求提升法律语言权威性的手段，无疑具有重要的现实意义。

我国立法中法律语言存在的问题，概括表现在以下三个方面：其一，滞后性。现实生活中，人民维权、部门执法等常陷入无法可依或有法难依的尴尬处境，诸如垃圾邮件围攻、行业霸王条款监管无序、网络交易第三方平台失责等，皆因法律无明文规定，导致法院判决畸轻畸重现象并不鲜见。其二，模糊性。刑法的适用坚持罪刑法定原则，然而，在我国的刑事立法中，“情节轻重”“有关单位（或组织）”“多次”等模棱两可的语言屡见不鲜。法律语言的模糊或不确定性虽然在一定程度上可以弥补人类语言表达不足的缺陷，但也呈现出较大的弊端。法律语言的模糊性容易助长司法恣意，违背公平正义，损害国家司法统一，给社会造成不良影响，并将最终损害公民合法权益，不利于社会稳定和国家长治久安。其三，离散性。法律语言的离散性，体现在立法的各个层面。在我国现行的立法体制和法律解释体制下，存在大量的立法主体和解释主体，每个主体制定法规都有着不同的行文习惯和侧重点。这可能导致针对同一行为或事实，不同部门的法规之间界定不一，同一部门的不同法律之间出现差别，甚至同一部法律前后发生矛盾。法规的不统一容易使执法者有法难依，执行困难；司法者无所适从，“同案不同判”频繁发生。当审判失去公平正义时，法律将失去权威。

要克服法律语言所存在的滞后性、模糊性和离散性，维护法律语言权威，可从以下方面着手。

立法要高标准。“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”“善”就是标准要高，释法要及时。高标准，首先要集思广益，广泛代表民意，以保证法律符合大多数人的意见；其次要定性准确、前瞻周到，不仅要针对现实问题立法，还要在立法时坚持发展的眼光。具体而言，立法时，界限要清楚，权责要明晰，监管要到位，申诉要畅通，问责要有序，从表达的源头上减少法律语言漏洞，在必要时可以吸纳社会学和语言学专家参与立法讨论。

法律解释要及时。社会急速发展造成的立法滞后、立法空白在所难免，合理规范的立法解释和及时有效的司法解释可以在一定程度上弥补成文法的不足。与法律的精炼表达不同，法律解释要细致周到，清晰明确地表达立法意图，并确保法律条文具有可操作性。此外，还应通过设置科学机制，避免不同部门在进行法律解释时可能出现的矛盾，维护法律语言的统一性和权威性。

司法要公正。“司法是维护社会公平正义的最后一道防线。”法律语言的滞后性极易造成无法可依或有法难依，有违司法公正；法律语言的离散性无法为裁判案件提供确定的法律标尺；法律语言的模糊性有可能导致司法人员自由裁量的随意性。维护法律语言权威，司法人员在行使自由裁量权时应遵循法律优先原则和合法合理原则。当法律有明文规定时，应优先适用法律规定，不得以任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法；当法律无明文规定时，司法人员应加强对现行法律语言的理解和法律精神的把握，谨慎行使自由裁量权，最大限度克服语言的模糊性带来的弊端。

执法要透明。法律语言所具有的局限性为执法不规范、不严格留下了空间，而执法透明化则可以填补这一空间。透明要求执法机关主动接受监督和质询，通过过程公开、依据公开、结果公开等使整个执法环节受到全方位监督和约束。

普法工作要加强。准确理解法律，是提升公民守法意识、维护法律语言权威的前提。应通过广泛开展普法活动，使人们在理解立法目的、掌握法律概念、明确违法后果的过程中提升维权意识和监督意识，从而维护法律语言权威。（2015年5月2日《光明日报》王进安 郑超群）

海外安全需要战略设计

“一带一路”是中国未来的大战略，方向明确，得到企业界广泛响应。国家战略的落地需要企业的支持方能久远；而企业布局要有国家战略支持才能走得更坚决。

海外投资有两大诉求：其一是盈利，其二是安全。这两点在今天中国海外投资中都面临着严峻的考验。竞争越来越激烈，企业盈利比之前更加困难。而从安全角度，又面临准备不足和反应过度的困境。

所谓准备不足是没有做好细致的策略研究，没有准备足够的应急预案，没有细致分析对象国的利益格局，培育的关系不够多元化，一旦危机降临只好一撤了之。撤固然容易，但是之前的投入、设备、合同很可能前功尽弃。

所谓反应过度是一些恶性事件发生之后，海外工程管理方以不出事为最高原则，“高筑墙、广储粮”，把工人们圈起来了事，与当地社群没有任何交集，一出问题根本没有缓冲余地。

第一，从战略上，应该在进入之初就做好安全评估，划分不同危险级别以便企业参考。一旦出现意外情况要按老幼妇孺到职员的顺序有序撤离。资产方面可以委托当地第三方，将损失降到最低。我们与当地的关系越紧密，抗风险的能力就越强，再生的能力就越强。

第二，顶层设计做好四个方面：愿景、模式、机制与行动。其一是发展愿景，它是所有利益相关体讨论的基础，是参与者认同的共同目标。其二是价值创造，只有充分挖掘价值创造才能吸引合作伙伴参与。其三是运营机制，国家在海外有不同的机构，从外交部、商务部，再到各种社团、NGO等，可现在最大的问题在于条块分割，各有各的利益，如何保证各块之间的协同？从决策到策略之间的过程似有必要委托有实战经验的智库机构做专项研究。

第三，提升安全的三条路径：探索反向定制、实施外包服务与挖掘合作资源。

安全是目前走出去战略中亟待加强的方面。其一是反向定制，就是从企业的需求出发反向定制。以在某一个国家的投资需求为导向，横向整合对此有研究的部门和机构来一次沙盘推演。

其二是实施外包服务，真正通过市场化的方式去激活资源。现在一些传统的方式其实钱没少花，但是不以最终效果来检验。解决的出路在于外包服务，市场招标，让一些智库机构或当地的第三方来协助完成。

其三是对军队资源的挖掘。军队不只是硬实力，也有很多软实力和巧实力。比如我们的军队中每年有大量外国军人来交流和培训。从这个角度入手，多与当地军方交流的同时，也多交一些私人朋友，当紧急状况发生时，不只要求当地军方保护我国企业和人员的安全，也需要当地军人朋友的鼎力相助。而这些，是单个企业难以完成的，必须从国家层面，以组织的力量去缔结牢靠的关系。

近年来，由于一些国家政局动荡、绑架劫持、自然灾害、意外事故、劳务纠纷等引起的各类涉中国领保案件十余万起，执行撤侨任务不下十余次，“走出去”的中国公民和企业面临日益严峻的海外安全形势，如何维护数十万在海外的中国公民和企业的安全与合法权益，成为政府不可推脱的责任。

中国外交部领事司及中国驻外各使领馆一再提醒身处海外的中国公民和企业，在经商、旅行、留学、务工、生活中，一定要采取有效措施，提升自我保护能力，防范各类安全风险。但提醒是不够的，更需要在国家战略层面进行统筹谋划。

目前，中央、地方、企业和驻外使领馆“四位一体”机制正不断完善，对各类境外重特大突发事件应急处置能力在不断加强，风险预警、宣传教育、安全培训等预防性领事保护工作手段也不断丰富，但针对日益大批量“走出去”的中国公民和企业，这些还远远不够，还需要系统性谋划布局，高层上整合。

走活“一带一路”这盘大棋，安全问题应是第一考量。（2015年第14期《中国新闻周刊》吴鹏）

如何推进特大城市人口与户籍改革

如何制定出既能够与人口调控有效衔接，又能推进特大城市全面深化户籍制度改革取得实质性进展的政策？笔者认为，必须考虑两个着力点：一是探索符合“户籍新政”要求的“户籍增量”改革，这项工作要加紧制定相关政策，已经制定相关政策的要不断加以完善；二是清理、改革“户籍存量”，这项工作处于滞后状态，还没有被提上工作议程。总之，全面深化户籍制度改革，既要改革创新“户籍增量”，也要改革掉不适合经济社会发展需要的“户籍存量”，以实现在特大城市人口调控中人口与户籍改革有效衔接。

第一，“户籍增量”改革创新。户籍制度改革应以渐进性改革为基础，首先脱掉农与非农不同身份象征的户口登记制度的外衣，统一为居民户口登记，而后有计划、有步骤地逐渐解决与户籍有关的社会福利和社会权利，最终实现身份、福利均衡化目标。但是，户籍制度终极目标不是一蹴而就的，因而居住证积分政策应运而生。这项制度实际使社会福利、权利与户籍相剥离，打破户籍作为社会分配制度安排的口子，以居住证为载体，利用积分政策杠杆，有层次地逐步为外来流动人口提供阶梯化公共服务与管理，有序推进外来人口市民化的过程。这为“户籍增量”改革开辟了新的路径和制度安排，也符合户籍制度渐进性改革的总体思路。

第二，“户籍存量”改革创新。根据前期研究，以北京现存暂住证、北京市工作居住证、人才集体户、单位集体户、家庭户或个人户等五种户籍供给模式为例，实质都属“户籍存量”。通过对供给对象、户口实效、享受社会福利和权利状况分析，其中，家庭户或个人户属于坐地户，京籍户口不需改革。根据“户籍新政”要求，暂住证应予以取消，对接居住证制度。北京市工作居住证可与居住证积分落户政策相衔接。单位集体户属京籍户口，其福利和权利由单位提供，暂不需或暂缓改革。人才集体户（户口挂靠在人才服务中心等机构）属京籍户口，其社会福利由单位提供，因其与人才服务中心或机构签订人才《集体户口代管理协议》，其生育权、流动权（工作变动）和结婚权等权利受到人才服务中心或机构严格限制，不能享有充分社会权利，应是“户籍存量”改革的主要对象。

实践调查研究也证实，人才集体户是“户籍存量”改革当务之急。首先，人才集体户作为“户籍存量”的一种户籍制度供给模式在特大城市中普遍存在，而且涉及社会群体相当广泛，暴露的限制社会权利问题尤为突出，社会反映强烈，严重抑制了人才的可持续发展，应当及时对其加以改革。其次，就北京而言，一是人才集体户已属京籍户口，对其改革不会影响人口调控目标。二是人才集体户因具有北京户口，其社会福利已由用人单位提供，对其改革不会增加政府总体财政支出。三是人才集体户大都属于引进人才，文化程度高，人口素质好，对其改革有利于人口质量跨越式提升。换言之，改革人才集体户不需要付出太多代价，而且可以取得最佳效果，也可以为“户籍增量”改革提供借鉴、铺平道路。（2015年5月《中国国情国力》李晓壮）

◆史海钩沉

古代治吏之长策

“官者，管也。”对于国家而言，官吏是执掌兵刑钱谷具有人格的重要工具。在提高统治效能与建设清明吏治上，历代思想家与政治家多有论著。治吏思想经历了依礼治吏与依法治吏的论争、交融与定型。在礼法并用、教化与刑责并重的主流思想下形成了礼法并用、综合为治的治吏理论。

儒家提出的依礼治吏，就是以君臣贵贱上下不愆的礼来管理官吏，要求官吏“克己复礼为仁”

早在春秋战国时期，官僚制度取代世卿制度，官吏队伍建立之初便有了依礼治吏与依法治吏的论争。春秋时期，奴隶制开始瓦解，礼崩乐坏。不仅统治阶级下层官吏不再受到礼义法度的约束，就是上层的诸侯卿大夫也纷纷逐鹿中原谋求霸业。王室衰微，天下失序，出现“君不君，臣不臣，父不父，子不子”的乱象。为了挽救社会危机，追求天下大治，孔子提出“克己复礼”的主张，将之作为整肃吏治的根本措施。孟子在孔子的基础上提出依礼治吏的思想，将“仁”的思想发展为仁政，反复劝说君王官吏推崇王道，践行仁政。

儒家提出的依礼治吏，就是以君臣贵贱上下不愆的礼来管理官吏，要求官吏“克己复礼为仁，一日克己复礼，天下归仁焉。为仁由己，而由人乎哉”。也即强调提升官吏修养道德，加强官吏自省自觉。通过厚人心正风俗来行教化之风，激发人的良知良能，营造良好的官场风气。儒家学说在治吏问题上注重人的主观能动性与舆论环境对于人的影响，有利于官吏提升素养，发挥自身积极能动性，克勤克俭，清正为官。然作为既得利益者的官吏很难自觉地遵守“己所不欲，勿施于人”的原则。将吏治的清明依借于官吏的道德修养与自觉自省，过于理想化，这等同于将权力交给权力者的自我约束，忽略了人的欲望。

法家主张依法考选，依法赏罚，不赦不宥治官驭吏，充分发挥官吏作用

战国兴起的法家吸取儒家学说不能行之于当时的教训，在总结治吏经验的基础上明确提出依法治吏的主张。商鞅指出：“守法守职之吏有不行王法者，罪死不赦，刑及三族。”主张用法律来管理官吏，依法考选，依法赏罚，不赦不宥治官驭吏，充分发挥官吏作用。

韩非在商鞅“依法治吏”的思想基础上提出了一整套依法治吏的理论，强调“明主治吏不治民”的观点，通过驭官而达到驭民的目的，既治官也治民。作为国家至高无上的君主是通过庞大的官僚群体按照职务分工管理社会，治理国家，统御百姓。这个观点是战国以来出现的官僚制度对专制主义国家运行作用的总结。

明主该如何治吏？法家主张依法治吏，强调依靠法律来管理官吏，要求赏罚分明，不赦不宥。“圣人以功授官予爵，故贤者不忧，圣人不宥过，不赦刑，故奸无起。”驭民之官与治下之民一并适用族刑连坐之法，使官吏虽受命于千里之外，也能尽忠于庙堂之上。法家还针对乱世列国之间冲突不断，国内各阶层之间矛盾尖锐的情况，强调君主“不恃人之爱为我也”，而是通过一赏一罚驾驭官吏。“故主施赏不迁，行诛无赦。誉辅其赏，毁随其罚。则贤不肖俱尽其力矣。”在厚赏与重罚之间恩威并施，“使人不得不爱我之道”，从而保证官吏忠于君主并认真履行自己的职责。但法家在执行过程中过于偏一与残暴，往往是奏效一时而难医根本。

自汉后儒法两家合流，礼法结合、德刑并用不啻为一种综合为治的治吏模式

由此观之，儒法两家的治吏思想是在维护君主专制的总目标下设计运行的，其积极因素为后世提供了许多有益的启发。然其局限性也值得我们思考并引以为戒。儒家的重德轻刑往往失之宽柔，法家的严刑重罚和驭臣之术又失之峻猛。自汉后儒法两家合流，礼法结合、德刑并用不啻为一种综合为治的治吏模式。当政者兼用儒法之术，霸王道杂之，以德怀柔，以刑惩顽，宽猛相济，既可收一时之效，又不失为治国治吏长策。

在如何整顿吏治的问题上，“明主治吏不治民”成为后世统治者的共识，并随着治国理政经验的积累而不断丰富。后世王朝基本沿用了在实施礼义教化的同时强调实行法律手段，讲求综合为治。治吏的法律既蕴含着法家依法治吏的思想理论，也包含儒家依礼治吏的思想内容。

诸葛亮曾经提到：“约官职，从权制，开诚心，布公道，尽忠益时者虽仇必赏，犯法怠慢者虽亲必罚……终于邦城之内，咸畏而爱之，刑政虽峻而无怨者，以其用心平而劝诫明也。”唐太宗主张：“致安之本，惟在得人。”“用得正人，为善者皆劝，误用恶人，不善竞进。赏当其劳，无功者自退；罚当其罪，为恶者戒惧。故赏罚不可轻行，用人弥需慎选。”

明太祖朱元璋鉴于元末官场腐败，严刑贪墨之人，推行重典治吏。重典治吏可谓重矣，然却没有带来他理想中的吏治，“法出而奸生，令下而诈起”，无奈乎“朝杀而暮犯”。集三十年施政经验，他在晚年对自己重典治吏、法外加刑进行反思。以“法外加刑”“非守成之君所用常法”来告诫后世子孙。强调一味的严刑只可收一时一域之效，却不能在根本上解决吏治问题，进而主张明礼多劝官，定律以绳顽。将礼法并用、宽严相济视为长策。清仿元“以汉法治汉地”，为国取材不拘一格，选贤任能不分满汉。

经过历代思想家、政治家的传承与发展，“明主治吏不治民”的治吏思想在“礼法并用，综合为治”的框架下不断完善，进一步系统化，成为中国古代治吏思想的重要内容。（2015年5月4日《北京日报》杨静）

◆评 论

简政放权需要一本正“经”

继李克强总理对国务院系统的一些处长提出严厉批评后，《人民日报》微信公众号转载了《一个乡镇公务员的自白：我一定要考到城市里去!》一文。

文章中，公务员隽儿讲述了自己的种种见闻遭遇：很多人不做事，像寄生虫一样不务正业；乡镇公务员薪酬低，自己因为年轻被其他工作人员“像奴隶一样使唤”；常常在写歌功颂德的官样文章；国家的资金拨到镇政府后就被莫名其妙“盘走一笔”；国家的优惠政策落实不到真正需要的人身上……

应该说，这些问题未必全是新问题，而是新老问题相互掺杂。

上世纪九十年代到本世纪初，“三农”矛盾比较集中的时候，其中的一些问题曾引起全社会高度关注。随着涉农税费的减免取消，一些政府与公众之间面对面的冲突得以化解，矛盾得到缓和。

涉农税费减免、取消了，但一些深层次问题却没有全面解决，其中最大的问题是简政放权不够彻底，新设或临时机构不断出现，人员不降反升。

乡镇政府的特殊性在于农村，尤其是在经济欠发达地区的农村，个人发展机会更少，与其他工作相比，做乡镇公务员不仅体面有保障，在有的人看来，还有借助权力为个人和家族捞取各种好处的机会。

因此只要有一线机会，很多人总会想尽办法，弄个公务员身份。在这种风气下，基层政府越来越人满为患。一些编外人员（包括所谓“临时工”）甚至领着养活自己都困难的薪水，也不愿放弃“吃皇粮”的一丁点机会。

其中不少人的心态是这样的：反正这些年来政府财政相对宽裕，不至于发不出工资；再说，越到基层越讲人情，改革者怎么抹得开人情面子？而一旦合法收入低了，这些人就会动灰色的乃至违法收入的歪脑筋。这就是公众经常感慨的事情：中央或高层政府的政策是好的，但是被歪嘴和尚念歪了。

问题的表面，是基层政府人浮于事，因人设事；深层次的问题，是基层政府没有全面贯彻简政放权，管了不该管、管不了的经济与社会事务，导致相应的机构和人员越来越多，但是又养不起这么多冗余人员，提供不了体面待遇，加之其他制度疏漏，两相结合，使这些人能够利用合法或非法手段侵占公共利益，结果必然阻碍经济与社会健康发展，影响基层的工作风气，让隽儿这些“乡政府来了年轻人”受不了，立誓要考到市里去。

解决问题的根本，还是贯彻简政放权，把“经”念对，把正确的改革做正确。一是全面贯彻“权力清单”机制，乡镇政府的权力也要有边界，不该管的，有再大的利益，也不能去管。二是全面规范“微权力运作”，不让基层有太多的“自选动作”，这样也就没有寻租空间。最近众多央媒屡屡聚焦基层办证难、村长权力有多大、“乡镇公务员隽儿”等，也正是把改革的准星盯在权力的最基层上。

简政放权就是，在最基层上的一本正“经”——不能念歪。（2015年5月5日《东方早报》任大刚）

◆文 坛

轨 迹

一朵盛放的花，被信手拈来，花茎上残留的汁液，默默诉说着这一刻的恋恋不舍，风干后的花朵不再艳丽，也不会腐烂，这是它的永生，但也注定了它无法自然走到生命的尽头。

烈日炎炎的夏天，树上蝉儿不知疲倦地嘶喊，那是经历了漫长黑暗后对生命的礼赞，初次放歌亦是绝唱。

花有花的宿命，虫有虫的追求，芸芸众生各有各的轨迹：同样是做人，有人相信“人之初，性本善”懂得吃亏是福，处处体谅他人，也有人以自我为中心，事事算计，精明狡诈过了头；同样是读书，以“修身齐家治国”为己任者有之，而将世俗圆滑进行到底，拍马溜须、阿谀奉迎者亦有之；同样是为官，有人秉持“粉身碎骨浑不怕，要留清白在人间”的信念，宁折不弯，也有人眼中只识黄白之物，利欲熏心，罔顾国法党纪。历史的车轮推动个体的前进，个体的选择不断校正着历史发展的方向，各人在分岔路口的选择有所不同，有人报效国家名垂青史，为后世景仰，有人中饱私囊遗臭万年，为世人所唾弃。在生命的尽头，我们得到的“果”是甜还是苦，源于自己亲手种下的“因”是善还是恶，这善恶之间，系着自身的浮沉，更隐隐牵动着国家的兴衰荣辱。

探寻生命的轨迹，缘于对生命的那份敬畏，敬畏不是畏惧，而是发自内心的尊重，是认知的底线。敬畏自然，尊重大自然鬼斧神工所创造出的无数令人叹为观止的奇迹；敬畏历史，尊重历史留给我们的民族精神、高尚气节，它是我们精神的家园。而为官者，应敬畏手中的权力，因为它是一柄双刃剑，用得好既服务人民，又成就自己，而一旦滥用，想要谋取私利，那么距离被它伤的体无完肤、身败名裂不远矣。（2015年5月10日《法制日报·社区版》冯婷）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 广告部电话：（010）62809949 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂