本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年6月15日

依法治国

从管理到治理须领导模式转型

□罗宗毅

今天，依法治国已经成为我国政治生活中的主流话语和普遍共识，但仍然有为数不少的领导干部缺乏法治思维，习惯于依靠行政权力发号施令，继续沿用过去一些旧的领导方式方法解决问题，其做法与当今依法治理的要求大相径庭。正如习近平总书记所指出：“一些地方和部门还习惯于仅靠行政命令等方式来管理经济，习惯于用超越法律法规的手段和政策来抓企业、上项目推动发展，习惯于陈旧的计划手段、强制手段完成收入任务，这些办法必须加以改变。”

可见，在由“管理”走向“治理”的路上，领导干部如何尽快走出不适合国家治理现代化要求的传统领导行为模式的误区，转换领导方式，学会运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定、推动发展，还是一个亟待解决的问题。

传统领导行为方式有哪些

当前，与全面推进依法治国和国家治理现代化要求不相适应的传统领导行为方式主要有以下几方面。

“行政命令型”做法。用这种方式工作的人，信奉权大于法，有权就可以藐视一切，将个人置于法律之上、群众之上，习惯于用行政命令开展工作，认为公权力是用来管控私权利的，自觉不自觉地要求群众履行义务多，主动保护群众少；讲方便执法多，讲方便群众少；处罚制裁多，提供服务少；硬性管理多，协商疏导少。在对待群众利益诉求时，盛气凌人，以权压人，习惯“爱你没商量”式的“为民做主”。那种采取违法违规的手法推动发展、追求政绩的做法，均属“行政命令型”做法。

“疏通关系型”做法。有的领导干部习惯于遇事“找熟人”“走关系”而不是“走法律”的工作路径。为了地方发展，不走法定程序，往往通过整合人脉资源和人情关系，向有关权力部门要政策、要资金、要项目，“跑部钱进”。其主观用意也许是好的，采用的方法往往也是出于无奈。但这种“重情轻法”的做法，脱离法治轨道，导致公共资源配置不合理甚至产生腐败。例如：一段时间以来，“争高铁”成为热词。一些地方领导围绕高铁走线、设站，发动各种资源，四处奔走斡旋，托人情，找关系，打“悲情牌”或“优势牌”，非要争取高铁站在本地落户不可。从“争高速”到“争机场”再到“争高铁”，走正当程序争取未尝不可，但热衷于“跑领导”“跑部委”“跑专家”，找关系“通融”，用人情“摆平”，借权力“开路”这些做法，除了受地方保护和局部利益驱使之外，也折射出了法律规则意识的缺失。

“满足需求型”做法。一些地方领导面对矛盾和冲突，常常采取满足需求、息事宁人的做法，习惯于“人民内部矛盾用人民币解决”“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”。本意是大事化小、小事化了，但却助长了部分人“不闹不解决”的心理预期。一方面强化了部分人无理取闹、漫天要价的欲望，另一方面又造成“会哭的孩子有奶喝”，违法成本低、守法成本高的社会不公现象，增添新的社会不稳定因素。更重要的是，这种解决问题的做法，有违社会公正，使那些坚守良知、正义与规则的人对法治丧失信心。

“特事特办型”做法。有的领导认为，只要目标合理，代表人民的根本利益，不管怎么做都是对的。在这种理念指导下，有的地方为了维护“社会稳定”，在维稳过程中不是依法办事，而是采取超越常规的“特事特办”的做法来摆平民众各种合理或不合理的诉求，只求稳控结果，不管具体过程，只重目标，不重程序，或对违法违规问题软弱让步，不敢依法处置，“花钱买平安”。或是简单粗暴地采取截访、拘留等形式对待上访者，将政府维稳行动与民众维权行为对立化。

“运动整治型”做法。例如，专项治理就属于“运动整治型”的一种。打开网页、报纸随处可见新闻标题中出现这样的字样：“消防安全专项治理”“生活垃圾专项治理”“纠正行业不正之风专项治理”“小金库专项治理”等等。查阅党政机关文件，“专项治理”“专项整治”的提法也随处可见。这种方式威力大，见效快，容易形成高压态势，产生明显绩效，但“运动型治理”属于应急手段，“头痛医头脚痛医脚”，政策目标单一，忽略管理的可持续机制，只有阶段性意义，如果频繁使用，不利于常规治理能力提升。

值得注意的是，我国社会主义市场经济的改革目标模式已确立20多年，依法治国也已提出近20多年，上述种种超越法律法规的现象至今依然随时可见，而且在部分领导干部中形成习惯，根深蒂固。面对人民群众权利意识明显增强的新情况和治理现代化的新要求，拿不出新思路新办法，仍然自闭于原有领导行为方式的“惯性系”，不断重蹈覆辙，使得国家法律的执行和中央改革措施的落实变形走样。

是什么原因造成的

那么，究竟是什么原因造成上述种种错误做法不断出现呢？分析起来，主要有以下原因。

认识误区。一些领导干部认为，现在是“法治初级阶段”，“群众法治意识淡薄”，“依法就没法办成事，办成事就不要依法”。有的认为依法办事条条框框多、束缚手脚，只要能办成事，什么办法都可以用，当前改革发展是主要矛盾，发展需要不断改革创新，而法治具有相对稳定性。二者发生矛盾冲突时，应允许“良性违宪”和“良性违法”。只有突破“条条框框”，才能实现“超常规”发展。有的对法律采取实用主义态度，法律对本单位、本部门、本地区有利的，就依法办事，否则就将法律束之高阁。有的视法律为治理老百姓的工具，把法律主要用于对人，而不是对己，主要用于治民，而不是治权治官。这些错误认识的背后，透视出了一些领导干部对法治的误读，以及在法治思维和法治观念方面的欠缺，说明我们的“法治思维和法治方式”还没有与时俱进。

路径依赖。一个人过去的经历，无论成功或失败带来的体验，会对他现在和将来产生强大的影响，人们过去的选择决定了他们现在可能的选择。这种现象颇类似于物理学中的“惯性”，只要进入了某一路径，无论是“好”还是“坏”，其习惯做法会在以后发展中得到自我强化，一旦进入锁定状态，想要摆脱就会变得十分困难。分析一些领导者的行为方式，可以看到他们过去的老经验、老套路对其现在的行为选择影响甚大。

素质短板。这些年来，领导干部的法律素质有了很大的加强和提高，法律正日益成为领导干部判断是非、行使权力、实施管理的重要价值标准和行为规范，运用法律手段管理经济和社会事务能力得到显著提升。但也应看到，不少领导干部的法律素质仍不尽如人意，甚至存在不少缺陷和问题。一是法律知识缺乏。相当一部分领导干部缺乏对本职工作应有的法律知识的掌握和理解，急需从广度和深度上对应知应会的法律知识予以扩充。二是法律意识淡薄。不具备与依法治国相适应的“法律至上”“主权在民”“人民主权”“权力制约”“法定权限”“权利平等”“权责统一”等现代法律意识。三是依法办事的能力不强。对于法律赋予自己哪些权力以及如何正确行使这些权力，知之不多或知之不深；有的对法律存在片面的理解，造成在实践中不能正确适用法律。

由“管理”向“治理”转变

应当看到，今天我们遇到的社会矛盾和利益问题，完全依赖以往行政管理的老思路老办法去解决已经难以为继。那种以“权力”为本位，以“命令”和“强制”为手段，以保障行政权力运行为目的管理模式越来越不符合当今时代的要求。随着市场经济体制的建立和依法治国方略的实施。领导干部要树立权由法定、权依法使等基本法治观念，彻底摒弃人治思想和长官意识，坚持依法行政，努力实现由传统管理向现代治理的转变。

由“为所欲为”到“为所当为”。牢固树立“法无授权不可为，法定职责必须为”的意识，科学定位领导角色，规范行使领导权力。在行使国家公权力时，正确把握好目标与方法、管理和服务、维稳与维权、扩大公权与赋权于民等方面的关系，随时审视其行为是否符合目的合法、权限合法、内容合法、手段合法、程序合法的要求。强化法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，决不行使法律未赋予的权力，决不干预法律不允许做的事情，决不懈怠法律所要求的责任。

由“权力本位”到“权利本位”。领导干部手中的权力是人民赋予的，只能用来为人民谋利益。行使权力就必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。这就要求各级领导干部树立以人为本、保障人权、尊重人格的观念，在行政管理和社会治理过程中自觉尊重和依法保护公民的基本权利。习近平总书记说：“涉及群众的问题，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法，不搞粗暴执法、‘委托执法’那一套。”

由“为民做主”到“由民做主”。“为民做主”体现的是一种“官本位”意识。长期以来，不少领导干部乐于当“父母官”，习惯于事事替百姓拿主意，不管百姓愿意不愿意、高兴不高兴、同意不同意，领导者觉得可以就办了，这实际上是一种错位。正确的做法应当是“自己的事情自己做主”，即由人民当家作主。特别是在社会利益格局多元化的背景下，人民群众既是社会治理的客体，更是社会治理的主体。从而要求各级领导干部和工作人员主动适应新形势，树立行政民主、公众参与、共同治理的观念，学会商量办事。

由“目的至上”到“程序正当”。目的不是管理的出发点，而是它的结果；决定管理好坏的不是动机，是与动机相统一的程序和方法。程序正当是一种“看得见”的正义，可以促使人们从内心承认和接受某种具有强制力的决定，使那些即使受到不利决策结果的利益相关方也会因在程序中被公正合理对待而认同和接受这一不利结果。当前重目的、轻程序的问题比较突出，许多损害、侵犯群众利益的突出问题，往往是不按程序办事或程序不规范造成的。各级领导干部及工作人员，都应树立程序意识，严格按程序办事。那种“只要目标或结果正当，手段上可以无所不用其极，过程可以在所不惜”的管理方式应当摒弃。

由“包打天下”到“合作共治”。当前我国社会转型期内矛盾凸显，这些矛盾产生的重要原因是社会利益的多元化，而基于这种多元化社会利益，使得公民诉求多元化的趋势越来越明显。公民参与到社会管理中，充分表达自己的主张和利益诉求，便于维护公民自身的权益，有利于化解矛盾，维护社会稳定。因此，改变以往“政府包揽一切”的职能错位，广泛发动社会组织和公民参与社会治理，实现政府、社会、公民的共治，已成为当代重要的社会治理模式。

参考与建议

陪审制在西方国家起什么作用

□王　静

陪审制是起源于欧洲大陆的一种现代司法制度。它诞生于12世纪的英国，被视为英国司法制度中的重要法律传统。陪审制是一种平民参与制度，它先遴选普通公民组成一定人数的陪审团，再由陪审团和职业法官明确分工、共同行使司法权。在现代司法制度中还有另外一类与陪审制近似的平民参与制度——参审制。陪审制与参审制的最大区别在于陪审团与职业法官之间的职责划分。在参审制中，陪审团与职业法官一同对案件的事实和法律问题进行表决。而在陪审制中，陪审团和职业法官之间存在明确的职责分工，陪审员组成的陪审团决定事实问题，职业法官决定法律问题。自17世纪开始，伴随着英国的殖民扩张及欧陆国家的主动接受，陪审制迅速在世界多个国家得到广泛采纳，成为一项被普遍适用的司法制度。

如果说英国是西方陪审制度的苗圃，那么美国则是西方陪审制度的沃土。美国是现代西方陪审制的典型代表之一。它的突出特点是陪审制的适用范围广。不仅刑事案件的审判适用陪审制，民事案件的审判也适用陪审制。美国《联邦宪法》第3条第2款规定：“对一切罪行的审判，除弹劾案外，均应由陪审团作出。”美国陪审制规定，陪审团退庭秘密合议后必须作出一致裁决，由陪审团在公开的法庭上递交给法官。陪审团团长在法庭上宣告裁决结果。不管裁决结果如何，法官都不得提出异议。是无罪裁决的，法官应立即宣布当场释放被告人。此外，美国陪审制对陪审员的资格及遴选，庭审程序及陪审员和职业法官的职责划分，合议、表决和判决程序，上诉程序等都作出了详细规定。除美国外，迄今为止，英美法系国家及西班牙、俄罗斯等国均采纳了陪审制。陪审制在世界范围内的广泛适用，与其在司法制度和国家政治生活中的独特价值密不可分。

陪审制在司法活动中的首要价值是促进司法公正。公正是司法的生命，维护司法公正是司法制度安排和司法活动的基本目标。审判作为最重要的司法活动，它的公正与否很大程度上决定着司法公正的实现程度。按照陪审制的制度安排，采用陪审制的国家设立了陪审员的随机遴选程序，以电脑抽选、电话号码抽选等随机选择的方式选定陪审员。行政机关、职业法官等主体均不能干预。首先，这就使得陪审员能够从社会道德标准和普通社会成员的认知角度，将社会公众的良心和善恶标准、是非观念带入司法裁量过程，避免了强权对司法公正的影响。其次，陪审员所组成的陪审团秘密、独立地对案件事实所做出的判定，摆脱了法官这一法律职业群体可能的“职业偏见”的影响，使审判活动不再“热热闹闹走过场”，而真正成为诉辩双方对抗下的正义之战。

陪审制的价值之二是监督司法权运作。在现代社会，司法机关所行使的司法权是建立在高度专业性知识基础上的、以理性裁决方式运行的公共权力。与其他公共权力相比，司法的特殊性在于，它为社会提供了矛盾和纠纷的终局裁量机制。也因此，司法对所有社会主体的权利均可能产生重大影响。故尔，在赋予司法机关司法权的同时，监督司法权运作是确保司法公平正义目标得以实现的必然要求。美国宪法之父杰弗逊曾说，人民对代表国家的法官不能寄托过大的信任和希望，法官的权力如果不通过有效的诉讼机制来加以制约，就会成为腐败的温床，必然会萌生和滋长权钱交易。为此，应将审判权进一步分离为案件事实认定和法律适用，并分别赋予陪审团和法官。陪审制是司法权进一步分置的结果，是为防止司法权滥用、以分权方式形成的权力制约和监督制度安排。按照陪审制的制度安排，陪审团的裁决/决定具有至高无上的效力，法官必须遵守。这不仅是陪审团“人民主权载体”地位的表现，而且切实有力约束了法官的裁量权，因而使陪审团制度在反司法专权、监督司法权运作方面发挥了无可替代的作用。

陪审制的价值之三是培育司法公信力。司法公信力即社会公众对司法的信任程度，它代表着社会公众对本国司法运作绩效的肯定程度。司法的权威系于司法的公信力。司法公信力的塑造需要漫长的过程，绝非一朝一夕之事。在英美法系的陪审制中，一方面，陪审员参与审判活动提升了司法公信力。这些随机遴选的普通公民担任陪审员时，就在审判中充当着社会主流价值和观念的“代言人”，他们更多依据社会公认的价值标准所做的判断，是对以法律为裁判根本准则的法官司法的有益补充。正是借助陪审员在陪审团中的工作，案件的审判更能反映公共意志，更具人性化，更具可接受性。另一方面，按照陪审制的一般规定，经过法定的开场陈述、控辩双方举证、最后陈述等程序后，陪审团对案件事实作出的一致裁决一经作出，不仅法官不得提出异议，上诉人也无权对其提出异议。这一规定有效地强化了司法的公信力。

陪审制的价值之四是塑造法治社会。在英美法系国家的陪审制实践中，首先，与法官行使审判权过程中必须具备的法律专业知识和理性思维方式不同，陪审员只需要用常识、按常情和常理进行判断即可。他们主要是判断和评价证据，尤其是通过判断证人证言等言辞证据来发现案件的“法律上的事实”。在此过程中，法律要求的“理性”和社会要求的“人性”得以交融，社会通过这一制度影响着法治。其次，按照陪审制的制度安排，公民担任陪审员并履行裁判职责既是公民的一项基本政治权利，也是公民对社会应尽的义务。公民通过亲身参与并行使司法权，增强了公民以及公民所组成的社会对法治的信赖和敬畏。可以说，陪审团秘密投票决定同胞有罪还是无罪的方式，对参加这种司法活动的人、对全社会所有成员的守法教育作用超过其他任何法治教育活动。所以，英国历史学家曾把它说成是“有利于国家和平发展和进步的一种最强大的力量。”

陪审制是一种司法制度，但它的价值不仅限于法治领域。作为一种公民政治参与的重要途径，它使每一个普通公民都拥有了参与司法活动的机会。通过这种活动，公民切实介入了国家司法机关行使审判权的过程，切实行使了公民参与政治生活的民主权利。为此，法国学者托克维尔对陪审制给予了极高的评价，他认为，陪审制使公民感到对社会必须履行一种义务，他们在国家的治理中扮演了一种角色。因此，陪审制度不仅仅是一种司法制度，也是一项民主制度。它的存在，使公民获得了一个切实可行、人人平等的参与国家政治生活的可能渠道。

西方国家的陪审制像任何一项人类社会文明进程中的制度探索一样，在有其积极价值的同时，也必然有其局限。例如，陪审制实施中的成本高昂问题、无罪判决率过高问题长期难以解决，而在它的“母国”英国，陪审制的适用比例也在呈降低态势。这些质疑因素的存在说明，陪审制不是孤立的，它是一个国家政治制度、司法制度的组成部分之一，它的价值实现和功能局限都与其所植根的土壤无法分离。

议政论法

宪法监督关键在维护法制统一性

□莫纪宏

党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》）明确规定：“完善全国人大及其常委会宪法监督制度。”所谓“宪法监督”就是对宪法实施活动所进行的专门法律监督活动，根据我国现行宪法第62条和第67条的规定，“宪法监督”是由全国人大及其常委会进行的监督宪法实施的专门活动，是全国人大及其常委会作为国家最高权力机关享有的重要国家职能之一。现行宪法将监督宪法实施的职权赋予全国人大及其常委会，根本的目的在于利用全国人大及其常委会作为最高国家权力机关所享有的最高法律权威，来监督一切国家机关、社会组织和公民个人履行宪法职责的活动，其中，对依据宪法和立法法享有立法权的国家机关立法活动的监督，是全国人大及其常委会进行宪法监督的最重要事项。

《决定》从加强宪法实施、维护宪法权威的角度提出了要“完善全国人大及其常委会宪法监督制度”，其中，最重要的任务就是要通过宪法监督，维护法制的统一性。当然，全国人大及其常委会要能够有效地履行监督宪法实施的职责，关键在于在宪法监督的实践中要“依法”履行宪法监督的职责，要围绕如何维护法制的统一性来解决实践中遇到的具体问题，宪法监督不能仅仅停留在一般性的听取和审议国家机关的报告等范围有限的领域和方面，更重要的是要针对法律法规所明确规定的违宪审查任务，对可能存在违宪问题的被审查对象，通过做出宪法解释或者是宣告违宪，纠正违宪的法律规定，保证被审查对象与宪法和法律相一致。

根据2015年3月15日十二届全国人大三次会议审议通过的《中华人民共和国立法法》（修正案）的规定，目前需要接受违宪审查的法律规定包括行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例。新修订的《中华人民共和国立法法》第99条和第100条都涉及了对“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”是否存在违宪问题的审查提请程序、审查方式、审查内容和审查结论的规定，并且对违宪的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例的审查权属于全国人大常委会，全国人大专门委员会和全国人大常委会工作机构依法协助全国人大常委会对提请违宪审查的行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例是否存在违宪问题进行具体的审查工作，并提出相应的处理意见和审查结论。所以，当下要贯彻落实《决定》所要求的“完善全国人大及其常委会宪法监督制度”的具体规定，主要任务应当集中在如何有效地启动新修订的《中华人民共和国立法法》所规定的对“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”的违宪审查程序上，并依法开展有效的违宪审查活动，对于审查中发现的违宪问题及时予以纠正。

将完善宪法监督制度的重点放在对“行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例”的违宪审查上，最重要的制度功能就是可以最大限度地维护“法制的统一性”。对“行政法规”的违宪审查可以有利于贯彻落实《决定》所规定的“健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用”精神上来，进一步发挥全国人大及其常委会作为行使国家立法权的最高国家权力机关在立法方面的核心和主导作用，维护宪法法律权威。对“地方性法规、自治条例和单行条例”的违宪审查可以有效地解决长期以来一直存在于立法领域中的“地方保护主义”难题，将地方立法有效地纳入中国特色社会主义法律体系中，正确地处理中央立法事权与地方立法事权的关系，防止有地方立法权的地方立法机关滥用地方立法权或者是超越职权立法，有效地维护中央立法的权威。

此外，根据《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》第7条的规定，中央办公厅对报送中央备案的党内法规和规范性文件进行审查，审查的内容也包括是否与宪法和法律相一致。也就是说，在宪法监督的实践中，对应当接受备案审查的党内法规和规范性文件也存在“违宪审查”的问题，只不过这种对党内法规和规范性文件的违宪审查不是由全国人大常委会依据立法法的规定进行的，而是由中央办公厅依据《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》进行的，并且接受备案审查的党内法规和规范性文件范围仅限于中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的党内法规和在履行职责过程中形成的具有普遍约束力、可以反复适用的决议、决定、意见、通知等文件，包括贯彻执行中央决策部署、指导推动经济社会发展、涉及人民群众切身利益、加强和改进党的建设等方面的重要文件。

从上可知，对“党内法规和规范性文件”的违宪审查也是为了保证党内法规和规范性文件更好地符合宪法的各项规定，确保“党在宪法法律范围内活动”原则的实现，维护宪法法律权威。

所以，从加强法制的统一性角度来着力开展宪法监督工作，可以把工作落到实处，通过确立具体的违宪审查程序、建立违宪审查制度，并且在条件合适的情形下设立专门的违宪审查工作机构和机制，都可以有效推动宪法实施监督工作卓有成效地开展，使得宪法的法律效力在违宪审查过程中真正地发挥出来，保证宪法作为根本法的法律特征能够得到有效体现，从而更好地发挥宪法在建立法治秩序、保证公民权利和促进社会和谐中的重要作用。