本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

依法治国

加快推动全国人大专职常委遴选工作

□ 冯玉军 何远展

2003年，全国人大常委会首次设立专职常委，成为我国人大制度改革的一大亮点。由于此后的十多年中再未遴选新人加以补充，随着原有专职常委的向上流动和向外流出，目前，全国人大专职常委队伍已经出现整体“断层”现象，需要高度重视和抓紧解决。

2003年，按照党的十七大报告提出的“加强人大常委会制度建设，优化组成人员知识结构和年龄结构”的改革方向，十届全国人大常委会首次设立了专职常委。在具体操作时，采取了“两步走”的办法。

第一步，首先遴选19名“特别常委”。2003年3月15日，19名来自中央国家机关和科研院所、高校的“特别常委”入选全国人大常委会，占全体人大常委总数（159人）的12%。这19人中，年龄最小的38岁，最大的51岁，平均年龄仅45岁，而当时，全国人大常委会全体组成人员的平均年龄为60岁，相差15岁。“特别常委”的到来，为全国人大常委会注入了新的活力。

第二步，再在19人中遴选专职常委。即将“特别常委”一分为二，一部分做专职常委，另一部分保持原有身份。2003年8月27日，由吴邦国委员长首次任命“特别常委”中的10人为专职常委，分别担任相关专门委员会的委员或主任委员助理。专职常委均脱离原工作单位，人事关系转入全国人大常委会，专门从事人大工作。同时，另外9名非专职常委，人事关系保持不变。

十几年的实践经验表明，全国人大常委会设立专职常委的举措，取得了明显成效。2003年任命的10名专职常委，除1人去世，2人外调外，另7人均成长为全国人大常委会的业务骨干，晋升副部或正部级领导职务，其中5人先后担任全国人大常委会副秘书长。

专职常委的设立，有力地引领和推动了全国人大常委会组成人员年轻化、知识化、专业化的进程。同时，专职常委的晋升，初步形成了内部提拔和外部调任两种通畅的渠道，向内外输送干部，使人大常委会成为中青年干部成长的新平台，极大地改变了以往普遍存在的“人大是二线”“人大是养老的地方”的观念，对广大的中青年领导干部和专家学者产生了较强的吸引力，也为继续遴选专职常委奠定了良好的基础。

2003年以后，由于尚处于探索过程中等多种原因，全国人大专职常委的遴选工作再未进行，实际上陷入了停顿状态。十几年过去了，随着原来遴选的专职常委的向上和向外流动，专职常委队伍目前已出现了整体性的“断层”：当初任命的10名专职常委，现仍在全国人大常委会工作的7人，均已连续在人大任职两届，晋升副部或正部级领导职务，且平均年龄已达59岁，接近全体人大常委的平均年龄（60岁），年龄优势不再。为贯彻落实党的十八大和十八届四中全会精神，解决好人大专职常委“青黄不接”的问题，建议重新启动全国人大专职常委的遴选工作，并使遴选工作逐步实现规范化、制度化。

尽快重新启动全国人大专职常委的遴选工作。人大常委年轻化、专职化，是我国人大制度的重要改革方向。党的十八大报告指出：“优化人大常委会、专门委员会的组成人员知识和年龄结构，提高专职委员比例，增强依法履职能力。”党的十八届四中全会《决定》提出：“增加有法治实践经验的专职常委比例。”习近平总书记和张德江委员长在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中均强调，要优化人大常委会、专门委员会组成人员结构。目前，专职常委“青黄不接”的问题已十分紧迫，应当按照十八大、十八届四中全会的精神和习近平总书记的要求，抓紧解决。

适当提高专职常委的比例。2003年任命的专职常委共10人，占全国人大常委总人数（159人）的6%。目前，全国人大常委会委员共161人，建议将专职常委的比例提高到约15%，即24人左右。这样做的好处在于，可以使全国人大的14个专门委员会每个均有1—2名专职常委，承担起相应的工作，促进各专门委员会工作的开展。

进一步扩大专职常委的遴选范围。2003年遴选的10名专职常委中，8人是中央国家机关的司局级领导干部，2人来自我国自然科学和社会科学的最高学府——中国科学院和中国社会科学院的专家学者。总的来看，专职常委中，机关干部的比重过大，遴选专家学者的范围也比较窄。为了更好地落实四中全会有关全面推进依法治国的战略部署，建议根据全国人大各专门委员会的工作职责和性质，“按岗选人”，有针对性地进一步扩大遴选范围，尤其要特别重视从高校和科研院所遴选50岁以下、有专业知识和工作经验的中青年立法人才，充实到专职常委的岗位上去，使他们能够在立法工作中“挑大梁”，充分发挥作用。

依法明确专职常委的工作事项和工作程序。2003年专职常委的任命从学理上分析，基本上走了一条“领导人重视——特别遴选程序——按其专长任命”的特别程序，之前之后都没有就其工作事项和工作程序形成细化规则，这也导致其具有不可持续性。当前，要深入推进人大制度的实践创新，促进立法民主化、科学化，不仅有必要重启人大专职常委的遴选工作，而且应该依法明确专职常委的工作事项和工作程序，使之制度化、规范化、法定化。

中国特色社会主义法治理论的价值阐释

□ 张立伟

没有价值关怀的思想，是没有生命力的。中国特色社会主义法治理论，其先进之处正体现在它深切的价值关怀上。中国近代以来的法治进程，很长时间中处于“救亡压倒启蒙”的状态，由此而导致法治之发展脱离了价值归宿。法治更多地是在一个功用意义上被强调——被作为强国富民的方式。而随着法治认识的深化和提升，在中国特色社会主义法治理论中，法治之价值已经成为其核心内容。中国特色社会主义法治理论中关于法治的价值阐释主要体现在三个方面。

以人民福祉为根本归宿

人民福祉就是人民的福利、幸福生活，人民根本利益的实现。古罗马的法学家西塞罗曾有名言：“人民的福祉是最高的法律。”西方功利主义学派也曾经提出立法的根本目的是实现最大多数人的最大幸福。通过法律来实现人的幸福生活，这体现了人们对于法治价值的认识。同样，社会主义法治的根本价值也同样定位于满足人民日益增长的物质文化需要，也就是实现人民的幸福生活。

追求人的全面发展是马克思主义关于共产主义的本质要求，更是中国共产党实现人民利益的最高目标。社会主义的价值观都是建立在这一论断基础之上。中国特色社会主义建设也同样一直将人民的福祉作为所有工作的出发点和落脚点。改革开放之初，邓小平理论牢牢把握住社会主义的本质规定和奋斗目标，强调依靠人民去解决国家和社会发展的根本问题，保证人民享有共同致富的权利，最终实现人民共同富裕的奋斗目标。此后，“三个代表”重要思想从执政党建设出发，强调党要代表最广大人民群众的根本利益，要求必须让广大人民群众共享改革发展的成果，提出“立党为公，执政为民”的根本要求。科学发展观强调“以人为本”为核心，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民。十八大以来，习近平多次强调，全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。因此，人民福祉是中国特色社会主义建设最一般、最基本的本质规定，关系着中国特色社会主义伟大实践的根本目的。

人民福祉、人民利益在法律上被以权利的形式表达出来。因此，宪法法律通过权利保障的方式确认人民的利益，实现人民的福祉。2004年宪法修正案将“国家尊重和保障人权”写入宪法，这对于中国法治建设而言意义重大。其意义之一就在于为中国法治建设明确了根本价值归宿。这一法治价值观在当下越来越得到更大程度的认同和践行。例如，在社会稳定问题上，法治的进步表现为在理念上从单纯的维稳观转变为通过维权来维稳。习近平指出，维稳的实质是维权，维权是维稳的前提和基础。维稳只有建立在民众的基本权利得到确认与保护的基础上，才可能是稳固而长久的。因此，真正将法治价值观建立在人民福祉的基础之上，法治才能够实现真正意义上的进步。

以促进社会公平正义为核心要求

人民福祉的实现、人权的尊重和保障，与社会公平正义密切相关。只有在社会公平正义的前提下，人的权利才能够得到好的实现。如果说尊重和保障人权、实现人民福祉是中国特色社会主义法治的根本价值，是基石性的价值范畴，公平正义则是在此基础上对法治具有核心规定性的价值范畴。

公平正义是人类社会的基本价值目标。在人类社会发展历程中，不同形态的社会制度都有其实现公平正义的形式，而社会主义是有史以来的制度形式中最能够保障社会公平正义的一种。“理国要道，在于公平正直。”社会公平正义是中国共产党治国理政的一贯主张和根本追求。在中国的社会主义实践中，社会公平正义一直是最核心的价值目标。中国特色社会主义在价值取向上包括两大主要内容：一是解放和发展生产力，实现梦寐以求的“强国富民”理想；二是走“共同富裕”道路，实现社会的公平与公正。邓小平曾明确强调：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化”，“社会主义与资本主义不同的特点就是共同富裕，不搞两极分化”，这是体现社会主义本质的关键所在。“如果导致两极分化，改革就算失败了”。党的十八大报告作出一个重要论断，即公平正义是中国特色社会主义的内在要求。十八届三中全会将“促进社会公平正义，实现人民福祉”作为全面深化改革的出发点和落脚点。这些都表明，中国共产党在公平正义与中国特色社会主义之间关系的认识上更进一步，公平正义在中国特色社会主义理论体系中作为核心价值的定位。没有公平正义，就没有社会主义；坚持社会主义，必然追求公平正义。

在此前提下，中国特色社会主义法治建设中公平正义的核心价值地位更加凸显。法律本身就是有关正义的技艺。通过法律来实现公平正义，是最为可行的路径。“法者，天下之公器”，促进社会公平正义，离不开法治的有力保障。以法治维护公平正义，首先体现在立法上。把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度。以法治维护公平正义，进而体现在执法上。在法律实施中，坚持法律面前人人平等，任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都不得有超越宪法法律的特权。通过法治维护社会公平正义，更体现在司法上。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。习近平指出，“促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求”，“我们要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益”。

以正当程序作为独立价值

法治不同于其他治理方式的重要特点，在于它所具有的独立价值。法治不仅仅在于它可以实现社会公平正义，保障个体的权利和自由，法治本身也是一种独立的价值形式。

法治之所以能够成为独立的价值形式，是因为法律的程序。通过程序性规则来实现社会调整和治理功能，是法治的灵魂。因此，有人说正是程序决定了法治和人治之间的根本差别。法律的正当程序，被认为是独立于其他实体价值的形式价值。西方学者马克斯·韦伯、罗尔斯都从不同方面论证了程序的价值属性。中国学者在法治理论研究过程中，也阐释了程序的独立价值。尽管很多人在理解程序时往往仍然是从一个工具主义的角度认为程序的根本价值仍然在于为实现实体正义提供条件。但是，从独立价值的角度来理解程序、理解法治，逐渐成为了大多数人的共识。

党的十八大对社会主义核心价值体系作了高度凝练的表达，提出了“三个倡导”的社会主义核心价值观，即：“倡导富强、民主、文明、和谐，倡导自由、平等、公正、法治，倡导爱国、敬业、诚信、友善”。这24个字的社会主义核心价值观是一个内在关联、有机整合的价值观念系统，集中凝聚着全党全社会的价值共识。在这里，法治不仅被确立为社会主义核心价值观的构成要素之一，而且与自由、平等、公正一起共同表达了社会主义核心价值观在社会层面的价值取向。正是因为法治之独立价值，特别是法律程序之独立价值，法治可以上升为“道”的层面，与其他价值并列，进入社会主义核心价值序列。

法治思考

议政论法

新《大气污染防治法》：超越治霾

□ 于文轩

历经多年的研究讨论和全国人大三次审议之后，《大气污染防治法》修订草案日前在最高立法机关获得通过，这是我国环境法治建设的一件大事。《大气污染防治法》的修订过程恰逢雾霾频发并对人们的日常生活造成较大困扰之时，于是在治霾方面被寄予厚望，甚至在很多场合被简称为“雾霾法”。当最终通过的修订草案通过审议并发布后，我们发现，此次通过的2015年《大气污染防治法》虽与“清洁空气法”尚存差距，但无疑在一些方面已经超越了“治霾”理想，较2000年《大气污染防治法》相比具有相当大的进步。

新法的条款数量从2000年《大气污染防治法》的66条增加到如今的129条，在篇章结构上增加了“大气污染防治标准和限期达标规划”“重点区域大气污染联合防治”和“重污染天气应对”，并对“法律责任”章节做了大量的细化和补充，修改幅度相当大。就具体内容而言，修订后的《大气污染防治法》的进步主要体现在如下几个方面。

在立法目标上，明确“防治大气污染，应当以改善大气环境质量为目标”。这与2000年《大气污染防治法》相比，理顺了目标与手段之间的逻辑关系，是一个实质性的进步。同时，新法规定，环境保护主管部门对省、自治区、直辖市大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况进行考核；省级人民政府则对本行政区域内地方大气环境质量改善目标、大气污染防治重点任务完成情况实施考核。基于此，无论是对重点区域大气污染联合防治在法律层面的确认，还是新增或者修订关于燃煤、机动车、船舶、挥发性有机污染物等污染源和污染物的内容，抑或对政府责任的强化，都顺利成章。就此而言，称该法已具备“清洁空气法”的雏形，并不为过。

在治理思路上，明确“坚持源头治理，规划先行，转变经济发展方式，优化产业结构和地方各级布局，调整能源结构”。这一规定呼应了2014年修订的《环境保护法》规定的“保护优先、预防为主”原则。在大气污染防治方面将调整能源结构以法律的形式上升到前所未有的高度，亦表明对大气污染的成因及其防治手段的更加深刻的理解。同时，在加紧推动“能源法”立法进程的背景下，《大气污染防治法》明确源头治理和调整能源结构，实际上与这一正在制定的能源基本法形成关照呼应之势，有助于污染防治法与产业调控法在立法目标和法律机制层面形成互补和互动。

在“治霾”手段上，规定了重点区域大气污染联防联控和重污染天气的应对措施。目前的大气污染呈现出大面积区域污染的态势，各种类型的污染相互叠加，雾霾问题亦越来越困扰着很多大中城市。为此，新法设专章规定了“重点区域大气污染联合防治”和“重污染天气应对”，规定除了加强对燃煤、工业、机动车船、扬尘、农业等大气污染的综合防治外，还对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、氨等大气污染物和温室气体实施协同控制，并对重污染天气监测预警体系、应急管理体系、大气环境质量预报、应急处置等问题作出了规定，以此回应“治霾”呼声。

在法律制度和法律机制上，修订后的《大气污染防治法》针对一些重要的法律制度作出了完善。以排污许可制度为例，2014年《环境保护法》第四十五条规定，国家依照法律规定实行排污许可管理制度。这较之于1989年《环境保护法》仅明确规定在两控区对二氧化硫发排污许可证相比，对排污许可制度的规定更加完善。修订后的《大气污染防治法》第十九条在此基础上作出了进一步规定：排放工业废气或者该法规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。这实际上与《环境保护法》相呼应，在大气污染防治领域对排污许可制度进一步完善。又如，修订后的《大气污染防治法》明确规定了产品质量标准与大气污染防治要求相衔接的机制。特别是其中有关燃油质量的要求，是应对机动车大气污染的重要措施。

在法律的可执行性方面，亦有所提高。法律责任条款数量增加即是体现。另外，一个突出的变化是呼应2014年《环境保护法》，明确规定了适用按日连续计罚的情形：未依法取得排污许可证排放大气污染物的；超过大气污染物排放标准或者超过重点大气污染物排放总量控制指标排放大气污染物的；通过逃避监管的方式排放大气污染物的；以及建筑施工或者贮存易产生扬尘的物料未采取有效措施防治扬尘污染的。这样的规定意味着突破了2000年《大气污染防治法》规定的“最高不超过50万元”的处罚上限，有助于解决“守法成本高、违法成本低”的问题。

在肯定上述进步方面的同时，也应看到此次修订的《大气污染防治法》并非善尽美。一是有些规定可操作性不强。例如，新法中规定了诸多鼓励和支持性措施，但对于如何“鼓励”和“支持”，却语焉不详。再如，第九十五条规定任何单位和个人不得擅自向社会发布重污染天气预报，但对于何为“擅自”、何为“发布”、何为“预警信息”，却没有明确的解释。这种法律规定上的模糊性直接影响着法律实施的有效性。又如，在最终通过的文本中删去了两次征求意见过程中引起较大争论的机动车限行的规定，但保留了鼓励停车三分钟以上熄灭发动机的规定。这样的在法律实施层面操作性不太强的规定可能更适合规定于政策性文件之中。二是有些规定的实施效果有待实践检验。例如，重点区域大气污染联合防治的重要措施之一是第八十六条规定的联席会议机制。这套机制实际作用的发挥程度，很大程度上取决于重点区域内有关省、自治区、直辖市人民政府确定的牵头的地方人民政府的主动性和协调能力。三是与现有相关立法的衔接不足。例如，修订后的《大气污染防治法》关于按日连续计罚的规定限于第一百二十三条规定的四类情形，这些情形是否完全呼应了《环境保护法》的规定，亦值得深入思考。

总体而言，新修订的《大气污染防治法》尽管存在一些缺憾，但其在各方面的进步不容忽视。对于这样一部来之不易的超越了治霾理想的《大气污染防治法》，其实施效果值得期待。

（上接1版）既有专家学者们撰写的从多方面提升县委书记素质和能力的专题著作，又有县委书记们如何贯彻落实总书记提出的“四有”和“四个人”要求、做党和人民信赖的好干部的自我体会文章。《丛书》还讲述了习总书记提到的陶渊明、狄仁杰、包拯、王安石、海瑞、郑板桥等古代贤明县令的事迹，让读者感知和体味中华民族先贤们“些小吾曹州县吏，一枝一叶总关情”的为民情怀，吸取中国古代从政的智慧和经验。

应该说，《做焦裕禄式的县委书记丛书》是一套好书。我向为编写出版这套《丛书》付出辛勤劳动的中央党校和人民出版社的同志们表示由衷的感谢！希望中央党校、人民出版社做好相关工作，让广大干部特别是县级领导干部都能读到这套书，充分利用和发挥好这套书的作用。新闻出版广电总局愿尽其所能，为这套书的宣传与发行提供帮助。

习近平总书记系列重要讲话是中国特色社会主义理论体系的最新成果。新闻出版界担负着宣传贯彻习近平总书记系列重要讲话精神的神圣使命，将继续采取多种措施、多种手段、多种方式，做好习近平总书记重要讲话精神的宣传阐释工作。我们将要求和督促各出版单位进一步做好学习习近平总书记系列重要讲话精神这一主题的出版工作，像人民出版社这样，紧紧围绕习总书记讲话精神及时准确地策划相关选题，推出有深度、有厚度、有力度的理论著作。还将深入挖掘焦裕禄精神的时代内涵，推出一批弘扬焦裕禄精神的精品力作，让焦裕禄精神穿越时空、穿透人心、启迪心灵。同时，系统梳理优秀县委书记的先进事迹和典型经验，推出一批反映当代县委书记风采的优秀读物。尤其要坚持深入读者、深入书店、深入实际，真切了解读者所需所想，推出一批反映习总书记重要讲话精神，接地气、群众喜闻乐见的通俗理论读物。

同志们，习近平总书记做焦裕禄式的县委书记系列重要讲话，对于培养造就一支高素质干部队伍特别是县委书记队伍，协调推进“四个全面”战略布局，具有十分重要的指导意义。我们要把习近平总书记这方面的重要讲话精神学深入学透彻，真正使“四有”和“四个人”要求内化于心、外化于行，勇于担当，奋发有为，努力开创各项工作新局面！

（上接2版）我只是做了一点工作，履行了一个共产党人的职责，但是党和人民给了我很高的荣誉。2009年，在我离任寿光县委书记多年以后，县里的几位老同志自发采访编写了《大地为鉴》一书，习近平同志看到这本书以后，于2009年11月17日，亲自写信勉励我：“认真阅读了《大地为鉴》一书。这本书记录了你作为一名党员领导干部，自觉实践全心全意为人民服务的根本宗旨，带领广大干部群众，解放思想、开拓进取、艰苦奋斗、战胜困难，努力建设一个繁荣新寿光的艰辛历程，看后感到很高兴很欣慰，也很受教育。广大党员干部尤其是各级领导干部，都应该大力弘扬党的优良作风，坚持为民、务实、清廉、发挥骨干带头作用，推动科学发展、促进社会和谐，服务人民、造福百姓。希望你珍惜荣誉、保重身体，继续为党和人民的事业发展做出新贡献。”收到总书记的来信，我非常激动，我觉得，这不是我一个人的荣誉，这体现了习近平同志对所有县委书记和基层领导干部的牵挂和鼓励！

2009年12月31日，中央组织部、中央宣传部、中央深入学习实践科学发展观活动领导小组和山东省委，又把我确定为全国重大典型，在北京人民大会堂联合举办了先进事迹报告会。会前，习近平同志亲切接见了我，在接见时他提出“广大党员干部特别是县委书记，要树立正确的事业观、政绩观、工作观和利益观”。我认为，习近平同志的这一要求，是对我们领导干部尤其是县委书记的希望和期许！

现在，我已从工作岗位上退了下来，有时回到曾经工作过的寿光去走一走，看一看。许多老百姓听说我回来了，跑来看我，大家说：“谢谢你王书记，我们能有今天这么好的日子，多亏你当年打下的基础。”听了这话，我很感动，自己贡献微薄，但离开寿光24年了，大家对我仍然念念不忘。我理解，群众对我的感情，其实蕴含着对我们党的感情；老百姓感谢的不是我个人，而是称赞共产党好、社会主义好。我深深地体会到了我们党的伟大，感受到了一个县委书记的价值，一个共产党员的价值！