◆纵　横

首例行政公益诉讼案的破冰意义

2015年12月16日，山东省庆云县人民检察院因该县环保部门不依法履行职责，依法向庆云县人民法院提起行政公益诉讼。此举具有制度破冰的意义，它意味着公益诉讼已由理论层面落到了实践。

首先，公益诉讼作为一项新的制度安排，此前缺少先例也没有成型的模式，如何实行诉讼、诉讼效果如何，都缺少可以借鉴的经验，作为试点地区就具有且行且试的探索性。对于庆云县人民检察院来说，想必其间也很纠结，如何在利益的平衡之中找到一个最佳切入点，外界的关注对其工作的态度与行为方式也是一个不小的考验。

其次，首例行政诉讼对检察机关的专业性也是一种检验。正如专家所言，相比于普通民众来说，检察机关在履行职责过程中，比较容易发现侵害公共利益的问题，提起公益诉讼也更有专业性、权威性和便利性。但如何将这种专业性，体现为监督作用的有效发挥，就需要借助于公益诉讼这个平台。之前的公益诉讼几乎为零，行政诉讼则采取的是“民不告则官不究”，现在需要检察机构主动作为，对其能效性也是一种检验。

再次，检察院参与行政诉讼丰富了监督的手段。检察院本身就承担着监督行政作为的职责，赋予其公益行政诉讼的职责，其实也是在授予其更大的监督权，让其可以采用更为丰富的手段。根据《中华人民共和国宪法》《人民检察院组织法》的规定，检察机关作为法律监督机关，行使法律监督权时不受其他机关、组织、个人的干涉。不过，现实中由于各种因素的影响，检察权扮演的主要角色往往是审判监督，而缺乏非讼行政监督。在对具体的行政机关违法行为的监督存在空白的情况下，公益行政诉讼的赋权无疑丰富了监督的手段。

行政公益诉讼之路并不平坦，检察权的非讼行政监督更是“还在路上”，不过，量变决定着质变，首例公益行政诉讼已然开启了第一扇窗，我们需要在新的制度设计上，不断提高内生动力和充分发挥外部监督的作用，从而做得更好。（2015年12月23日《中国青年报》唐伟）

◆观　点

对地方债务问责要有“追溯力”

不久前公布的《关于规范地方政府债务管理工作情况的调研报告》显示，2014年我国地方债务增幅高达41%，地方政府债务余额比上一年增加4.5万亿元。然而，面对此等乱象，在新预算法和43号文（《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》）已出台一年多之后，至今仍没有一个地方政府或地方领导因此被问责。

事实上，对地方债务的形式管控，在新预算法和43号文里早有规定。但是，以事实观之，对地方债务的形式管控，并没有取得实际成效，有的地方政府甚至举债发放养老金。

面对规范性制度出台之后，地方债务乱象仍然触目惊心，显然，当下我们极有必要进行反思。

首先，对地方债务的定性，需要将更多的“变相债务”包括其中。比如，在近两年地方政府举债的常规通道受阻之下，部分地方政府尝试逆势创新，通过将地方财政与银行、国有企业等合作成立基金的形式进行变相举债，这类基金在运作过程中行政色彩极其深厚，而我们对这种地方债务衍化出的新模式，需要有一定的提前思考。

其次，尽快启动地方债务常态化的公开机制。比如，针对地方政府的负债额度、负债率、偿债率等，应该尽快让常态化公开机制运行起来。具体为，地方政府应定期主动上报上述信息。而审计部门则可在地方政府及时上报信息的基础上，第一时间进行审核，并在审核之后及时公开发布。

而更重要的是，在此之外，对地方债务的监督与管控，是一个追溯、问责的过程，债务的问责要有“追溯力”。不能不说，地方债务乱象与追责不力有很大关系。

《国务院关于加强地方政府性债务管理的意见》强调，把政府性债务作为一个硬指标纳入政绩考核。对脱离实际过度举债、违法违规举债或担保、违规使用债务资金、恶意逃废债务等行为，要追究相关责任人责任。

针对地方债务乱象，详细的问责机制亦应尽快出台。比如，针对违规举债的额度、违规举债的使用情况以及违规举债对地方财政可持续性所造成的成果等，应该详细甄别、明确具体的问责标准。

同时，也要看到，一些地方债务问题短期之内不会暴露出来，而有些官员可能会在问题爆发之前，就调任他职。所以，地方债务违规的责任追究，也要有追溯力，可以把终生追责纳入进来。

在我国经济调结构已明确进入爬坡过坎之际，对地方债务的管控需要尽快形成闭环模式，坚决遏制住地方债务乱象，才会让新经济时代早点到来。（2015年12月24日《经济参考报》杨国英）

警惕地方合法性损耗的后果

当下，有一种现象值得引起注意，那就是社会公众对于中央和地方的认同感存在着较大的差异，心理上更贴近地理距离更远的中央，而不是信任自己身边的地方和基层，这种差异既得到了许多实证调查的确认。

在中国的政治文化中，政治层级越高，公正性和权威性也越强。客观地说，社会公众的这种认同差异，符合中国的国情，并有助于稳定和提升执政的合法性，毕竟中央是国家的首要和直接代表，对中央政府越认同，越支持，表明国家的大政方针符合民心民意，执政党具有很高的公信力和权威性。这是保持国家长期稳定，凝聚社会力量继续实现发展的有利条件，也是中国制度优势的另一种体现形式。

然而，有研究表明，近年来，社会公众对中央和地方认同感之间的差距，存在不断拉大的趋势，地方虽然在努力执行中央各项方针政策，但对于执政合法性的贡献率在下降。一些公共事件的发生，不仅使地方政府与当地民众的关系尖锐对立起来，而且严重削弱了党和国家的形象。我们一方面乐观地看到中央政策享有很高的民众认同感；另一方面更要警惕地方合法性损耗产生的后果。

在中国的国家治理中，一直强调要发挥中央和地方两个积极性。改革开放成功的经验之一就是发挥地方的积极性和创造性，既落实中央的统一部署，又解决地方面临的具体而多样的问题，并为中央政策的调整和制定提供了实践依据，从而实现中央合法性与地方合法性共同提升，相互增强。在强调顶层设计、全面依法治国的今天，如何发挥地方的作用，提升地方合法性，显得更为重要和紧迫。

首先，要在顶层设计中为有效发挥地方自主性提供制度支持。现在的中国社会更加复杂多样，社会自身的自主性不断提升，地方在服从大局，遵纪守法的同时，其自主性发挥应该得到更多的制度性支持，将“上有政策下有对策”“打擦边球”的创新转变为于法有据的创新。这要求中央决策者提高决策的科学性、民主性，主动放权，有效调控，解决“一收就死，一放就乱”的难题。

其次，要提升地方的治理能力。中国还处于发展的赶超阶段，地方承担了国家现代化的各项任务和要求，远远超出了许多地方掌握的资源和具备的能力。在相当长的时间内，地方注定是国家与社会矛盾激化的场域，要承认这个现实。但更要主动地从意识观念、资源条件、人才素质、激励考核等多方面提升地方治理能力，使众多的地方在解决当地民众紧迫需求中提升执政的合法性。

再次，要发挥舆论的引导作用。时隔20年后，再次举行全国优秀县委书记评选，这无疑是将社会关注点引到地方政治中积极向上方面的战略性举措。大部分地方官员在默默无闻地努力工作，大部分地方政府在发挥着“郡县治、天下安”的作用，他们更应该得到社会舆论的关注和传播。（2015年第10期《决策》杨雪冬）

◆评　论

宜居才是现代城市的底色

时隔37年，中央重启城市工作会议。而这次会议的名称更有明显的变化——1978年叫“全国城市工作会议”，这一次则升格成了“中央城市工作会议”。既然叫“中央城市工作会议”，规格更高自不待言，七位常委全体出席，习近平发表重要讲话。

前不久在京召开的这次城市工作会议指出，城市工作是一个系统工程。做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。这实际上为此次城市工作会议确定了一个基调：以人为本。

当然，以人为本做好城市工作，绝不是一句空话，必须要有具体的目标和措施。这方面，会议有不少重点涉及：坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，立足国情，尊重自然、顺应自然、保护自然，改善城市生态环境，在统筹上下功夫，在重点上求突破，着力提高城市发展持续性、宜居性。

我以为，尤其是这个“宜居性”，道破了现代城市的根本属性。从历史来看，不宜居的城市终归是要败落乃至毁灭的，不管它们曾经多么辉煌宏大，比如沙漠中那些失落的古代城郭，就曾是人类历史上某些伟大文明的承载体。

现在的城市，规模越来越庞大，功能越来越完善，人口越来越密集，资源越来越集中。这一方面给人们的生活和工作提供了极大的机会及便利，另一方面也给人们的日常生活带来了一些难以忍受的不便与烦恼。所谓城市病，即是指城市由于人口、工业、交通运输过度集中而又处置不当所形成的种种弊端。这其中最令人诟病的，就是宜居性丧失。

不宜居的表现，首先是环境污染，然后是交通不畅，再就是住房困难，还有就业、上学、看病、安全、娱乐、休闲等等方面的不便、不能、不爽。这些问题，在不同地区或城市表现有别、侧重不一、症状多样，但基本上大同小异。比如，雾霾锁城高楼消失，道路拥堵变身停车场，安全事故突然袭来，“重面子轻里子”让市民屡屡“看海”……这哪里是城市的模样，都跟电影里的末日景象差不多了，又何谈“宜居”？

也正因为如此，今天，我们做好城市工作，就是要顺乎自然、科学规划、改善生态、统筹管理，使城市真正成为人们自由聚合的风水宝地，而不是束缚自身发展的物化躯壳。一句话，通过制度优化和政策完善，尊重人的权利，满足人的需求，让我们的城市回归宜居属性，并且越来越宜居，这才是我们今天做好城市工作的根本目的。（2015年12月24日《京华时报》朱达志）

（上接1版）

把共享作为机关党建的本质要求，着力增强机关党员的主体地位

记者：“五大发展理念”中，共享发展是发展的出发点和落脚点。请问机关党建工作如何落实共享发展理念？

李智勇：机关党组织存在的基础是机关党员，为党员和群众服务是机关党组织的生命线。机关党建工作说到底是做人的工作，机关党建工作的主体是机关党员干部，客体也是机关党员干部，机关党建工作与每一名机关党员干部紧密相连，共享是机关党建的本质要求。要尊重党员的主体地位。充分发扬党内民主，扩大党务公开，保障党员的知情权、参与权、监督权，努力调动每一名党员参与党内活动和党的工作的积极性主动性，使党员在党的建设中有更多获得感。要强化对机关党员干部的服务。注重人文关怀，建立健全机关党内激励、关怀、帮扶机制，积极帮助机关党员干部解除困惑、理顺情绪、解决问题，以良好精神状态投身工作。要促进党员干部的成长发展。通过党组织培养和党内教育培训，不断提高党员干部素质能力，促进党员干部在为党和国家事业发展建功立业中得到自身的全面发展。

要践行全心全意为人民服务的宗旨和执政为民理念。组织机关党员干部多到基层调研，了解群众疾苦、增进群众感情、提高服务能力、改进服务效果。要扩大工委和中央国家机关党建工作的普惠面。比如，工委开展的“部级领导干部历史文化讲座”、“强素质·作表率”读书活动、“根在基层”等品牌活动，可以扩大受众对象，让更多的党员干部参与进来、分享共享。工委和部门组织的活动，可借助科技手段或相关平台，将活动内容传播出去、活动价值辐射出去，尽可能扩展到中央国家机关全体党员干部，大力提高机关党建工作的普惠性。

五大发展理念是一个相互贯通、相互促进的整体。五大发展理念对机关党建提出的新要求，也是一个具有内在联系的统一体，必须统筹部署、一体推进。机关各级党组织要及时调整不适应不符合五大发展理念的观念和行为，努力将五大发展理念要求转化为具体实化的工作支撑，建立健全巩固五大发展理念的制度机制，用实施“十三五”规划和协调推进“四个全面”战略布局的实际成效来检验。

◆史海钩沉

严复虽不是法学家，但在法制思想启蒙、法治精神的传布方面有深远的影响

严复对近代法理的选择性认同

在中国近代，严复与同时代的沈家本、梁启超等都在介绍西方法制。严复不是法学家，没有参与民国宪章的制定，在法制改革方面的影响不及沈家本，但严复在进行思想启蒙、宣传法制思想方面有着更大更深远的影响，丰富了中国法治文化的内涵。

严复对近代法理的理解和选择性认同

严复对法的原理和精神的传播，主要体现在他所翻译的孟德斯鸠的《法意》特别是其所加按语中。严复对这部名著撰写的按语多达330条，从中可以发掘严复对近代西方法理的理解和选择性认同。

严复推崇孟德斯鸠关于制定法的起源思想，认为制定法产生于人类社会的各种利益争执，法律出现的使命是解决社会矛盾纠纷，维持社会秩序，亦即社会和平安定的局面，“孟氏于人类所以为群之德，可谓见之真……而其实，则法典之事即起于争，使其无争，又安事法；国之与国，人之与人，皆待法而后有一日之安者也”。严复强调法律的权威，认为关键在于法律必须为上下所共守。他认为，一个国家立法固然重要，但更重要的在于最高统治者是否与平民百姓一样同在法律约束之下，正所谓“法之既立，虽天子不可以不循也”，他批判“贫富者异刑而法不壹”的封建专制法制，主张既定法律就必须严格执行，“律之所定为罚锾者，贫富皆罚，无所谓富生贫死者也”。严复强调，只有给人民以可恃之权利，才能要求人民去尽义务。义务与权利是相对应的。如果仅责无权之民尽义务，则无异于待民如奴隶。“义务者，与权利相对待而有之词也”。因而民众“有可据之权利，而后应尽之义务生焉。无权利，而责民以义务者，非义务也，直奴分耳”。并把人人各尽一份与权利相一致的义务，同由此而激发的热爱国家、关心国事、洞达外情紧密相联。“欲人人皆有一部分之义务，因以生其爱国之心，非诱之使与闻国事，教之使洞达外情，又不可得也”。

严复从国家、社会、公民的立场分析法制本原的唯物和辩证观点，提出法律面前一律平等、义务与权利相对应而生且两者并重的主张，有着近代法治观念的色彩。

严复的法治思想可分为三个层次

严复的法治思想不仅反映在他关于《法意》《原富》《社会通诠》等西方名著的评述、按语中，还体现在《政治讲义》《论世变之亟》《原强》《辟韩》《宪法大义》等论述中。分析起来，严复的法治思想可分为三个层次。

第一个层次：要立善国利民之法。严复主张要废除旧法，创立新法。严复认为，法是“治国之经制”，“法典居其最要”，并把立法置于国家的安危富强和人民的安宁幸福的高度，“国之所以常处于安，民之所以常免于暴者，亦特制而已”，“国之与国、人之与人，皆待法而后有一日之安者也”。严复虽然赞美西方法制，但他反对简单套用西方模式，以免“淮橘北枳”，于国无补；主张要“立善国利民之法”，其指导思想是“国家立一律令，必裁衡至当，义精仁熟”，有“道国兴民之效”，否则只能成为“苟且之政”。严复把法比喻为人们使用的器物，行走的道路。而且要不断使其完善，与时俱进。他说：“法犹器也，犹道涂也。经时久而无修治精进之功，则捍格芜梗者势也，此天演家所谓物竞天择之道固如是也。”严复认为，国家颁布的任何一项法律法令都要与民力、民智、民德相适应，适之则法行，违之则法废。他说：“国之贫、富、强、弱治乱者，其民力、民智、民德三者之征验也。必三者既立，而其后政法从之，于是一政之举，一令之施，合于其智德力者存，违于其智德力者废。”他还以英国、瑞典、法国、美国为例，说明不适合民之习俗的法，不注意民之道德教化的法，“不足与为治也”。

第二个层次：用人要得当，执法人员要公正，要依法办事。严复认识到要使法律确保国民的自由，除了建立一套诉讼制度外，还需要有一批公正、严格依法办事的法官。他说：“国法之所加，必在其人所实行者，此法家至精扼要之言也。”一个法官还需要精通业务，能明察秋毫、洞悉案件底里；否则所谓国民的自由、平等皆会成为一句空话，因此作为执法者应当是“察察为明者，人匿不告，而我欲知之也”。国家只有任用公正廉洁、精于法制的人去执法，才能保证法律制度的顺利执行。用人得当才能真正以法治国，这是实行法治的关键。

第三个层次：教育建设、法制建设与经济建设是中国变法、实现富强的根本之举。严复认为，救国的根本办法就是：“一曰鼓民力，二曰开民智，三曰新民德。”宣传民主、提倡爱国、反对奴性、反对封建、反对列强侵略，把提高整个国民素质与国家、民族的命运结合起来。同时主张发展商品市场、“自由商政”。也就是主张在经济领域中应给市场主体更多的自由空间。严复以英国为例，认为英国之所以成为欧洲工商之巨擘，其商品几被五州，在群雄竞进之中能岿然自存，重要原因就是英“政令宽大”“守自由商政之效”“听民自由，无为沮梗者”“明自由平通之义”。他主张用法律来保障民间或民族资本的发展，并认为这是不可抗拒的规律。严复以为，“生财之术多门，而民富必基于政美。使刑罚不中，法令冒黩，则仓庚筐笑中物，禀禀乎且不可恃，况乎所仰望而未收者耶”。在商事领域，严复主张自由，反对立法对民众进行“曲防”，他说：“昔政府尝鳃鳃然虑其民之不节致嗟，为之颁立法令曲防事制，非徒无益，颠倒甚矣。”政府如果一门心思防着百姓，所颁行的“法令”也都是为了制止百姓“不节”，那么政府的行为不仅无益，还是一种颠倒行政的行为，是完全错误的。严复的主张与现代“法无禁止即自由”的法治理念是相通的。将严复的经济法制思想做现代解读，可以归结为：政府这只有形的手必须得到限制，而市场无形的手必须得到法制的保障，经济社会才会更好发展，市场才会繁荣，国家才会发达和富强。

严复的现代法治理念

严复作为我国近代史上的思想家，其思想与同时代的英国法学家戴雪的现代法治理念有相通之处，对于当今我国法治建设有一定的启示意义。

一是推进良法制定与实施。严复认为，任何法律都不可能是完美无缺的，法律不完美则需要不断地在“知时审势”的基础上进行变法。改革开放以来，我国立法取得了令人瞩目的成就，但出现了过度立法与立法匮乏并存的困境：一方面法律法规爆棚式增长，另一方面许多社会关系的调整还存在法律缺位的情形，暴露出严复认为治理国家的最大问题“法之难行”：社会成员对法的了解、理解、认知有限，消化能力、运用能力有限。法律是治国之重器，良法是善治之前提。实现“良法善治”，要使立法保持一定的开放性，根据国情、社情与民情的发展变化坚持立改废释并举，通过立法规定程序、制定规则、划定行为边界，达到合理配置社会资源、分配权利义务等目的，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系和有力的法治保障体系。另外，要着力构建为公民所认同、具有内在权威的司法体系，要提高包括法官、检察官和律师在内的法律职业群体的队伍素质，实现严格执法、公正司法，以良好的法律实施效果维护法律权威，推动全民守法，实现良法善治。

二是规范权力行使。一百多年前，严复就反对专制。他说，秦固有法，而自今观之，若为专制之尤者。他针对引用孟子的论述说，虽然孟子的法制观念中并没有“民权”内容，但孟子之法是有约制的，不仅对下层百姓，对上层官府乃至于皇帝都有约束。在当今社会，虽然历经法治的长足发展，但公权力滥用的情形依然存在。因此，要以“把权力关进制度的笼子里”为基本指向，实现权力行使的规范化与法治化。

三是厉行经济法治。法治是一项治理技术。在严复的法治思想中，是强国富民的策略，是建立现代制度文明的途径。当前在我国的深化改革中，不完善的法治环境已成经济改革的瓶颈。进一步而言，提高生产与资源利用效率、鼓励能源节约与环境保护、规范政府行为与政府职能转变、强化司法公正与严格执法等深化我国经济体制改革的关键问题的解决，归根结底在于要厉行法治。（2016年1月4日《北京日报》黄丽云 卫兴华）