本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

依法治国

法治具有目的性

法治是依照法律进行治理的社会状态，是人类社会所追求的良好稳定的社会秩序。因此，法治本身就是目的，而不仅仅是手段。

□ 王利明

法治是依照法律进行治理的社会状态，是人类社会所追求的良好稳定的社会秩序。因此，法治本身就是目的，而不仅仅是手段。在中国几千年的文明史中，无论是法家传统还是儒家传统，都将法律视为实现特定目标的手段和工具，只不过法家强调法律具有的富国强兵的作用，而儒家则强调“礼法合一”，更加注重法律维护伦理秩序的功能。近代以来，尤其是自“五四”运动以来，“德先生”（民主）“赛先生”（科学）成为至高无上的目标，但法治并没有成为知识分子和社会大众所共同认同的理想和目标。就当时的情形而言，人们尽管都能接受法治的理念，但大多将其作为改变国家积贫积弱面貌，实现民主、富强、自由、平等等目标的工具，在强调民主正当性的观念之下，人民意志被赋予最高权威，而“正当性”普遍被“科学性”所替代，法律至上的观念难以确立，法治话语始终微弱。

新中国建立以来，我国的法制建设取得了巨大的成就，但也经历了艰难曲折的历程。十年“文革”几乎将共和国法制的基础摧毁殆尽，无数的所谓“群众组织”可以随意抓人、抄家、审讯、拷打，人民蒙受了巨大的苦难。改革开放以来，法制建设迎来新的发展契机，基于对“文革”惨痛教训的反思，党的十一届三中全会拨乱反正，提出为了保障人民民主，必须加强法治，使民主制度化、法律化。党的十五大把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，并取得了伟大的历史性成就。1999年宪法修改时，明确规定“中华人民共和国实行依法治国，建立社会主义法治国家”，这实际上是将依法治国提升到了宪法原则和治国方略的高度。这种观念上的改变，表明“法治国家”已经被确立为国家建设的目标，而不只是将法治作为一种工具。

从十四大报告提出“建设小康社会”到十八大提出“全面建成小康社会”这一变化过程本身就表明了我国对民主法治建设的认识的深化。如果我们将“小康社会”仅仅理解为一种社会经济维度上的现代化，那么，“全面建成小康社会”就已经不再局限于经济层面的现代化，而是一种超越经济维度的多元化现代化建设，包括社会文化建设、民主法治建设等各类有利于增进人民幸福和福祉的目标。应当指出，小康社会天然包含了社会稳定、秩序井然的内涵。“康，安也”，“是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是谓大同”。而“全面建成小康社会”的“全面”二字，充分说明了小康社会超越经济维度的内涵。“小康”不仅仅是指物质上的丰富、经济上的富裕，而且包含了社会治理井然有序、社会环境安定和睦、权利自由受到保障、社会正义充分实现等内涵，而这种目标显然是法治的目标。也就是说，法治并不只是建设小康社会的手段，其本身就是全面建成小康社会这一伟大目标的题中应有之义，这种目的性主要体现在以下几个方面：

法治是一种良好的社会治理结果。法治的英文是“rule of law”，其强调依法治理的一种社会状态，强调法在社会治理中的核心地位。“rule of law”不同于“rule by law”，后者是指用法治理，以法治理，将法作为一种社会治理工具，其强调的是人用法去治。德文中“法治国”、法语中的“法治国”都强调国家与法秩序的一体性。西方语言中的法治都将法作为国家治理的核心，其既是社会治理的手段，又是社会治理的目的，最终目的是实现一种依法治理的理想社会状态。在汉语中，“治”与“乱”是相对应的概念，古人说，“治民无常，唯法为治”。因此，在汉语中，“法治”也包含了实现天下大治的内涵，尤其是通过法治实现社会和谐有序、人民幸福安康的社会治理目标。可见，稳定良好的秩序是一切人类社会追求的共同目标，法治也因此是人类基于自身的安宁预期而必然会追求的目的。

法治内在包含着国家和社会和谐稳定、治理有序、长治久安。法治建设对于国家和社会而言，是一种具有基础性意义的制度安排。人类历史经验表明，依法治国是人类社会进入现代文明的重要标志，也是国家治理体系和治理能力现代化的基本特征。一个国家要实现长治久安，必须厉行法治。苏联、东欧社会主义国家的失败教训警示我们，不实行法治，就很容易出现特权横行、个人崇拜现象，最终将使社会主义事业遭受重大挫折。没有法治就不可能有成功的社会主义，社会主义只有与法治结合，才能实现国家长治久安和人民生活幸福。市场经济本质上是法治经济，应当通过法治激发市场活力，营造安全、有序的营商环境，保障市场主体的合理预期，这也是市场经济健康发展的前提和基础。法治保障公权力有序运行，私人生活行止有序，人人敬畏法律，心有戒尺，社会和谐有序。

法治内在包含着“规范公权，保障私权”的价值目标。首先，现代法治的核心内容之一是规范公权，公权力天然地具有扩张的本性，必须严格依法控制，因此，习近平总书记提出，要将权力关进“制度的笼子”。对公权力而言，“法无明文规定不可为”，即公权力行使的权限和程序都必须基于法律规定，受到严格限制。只有保证公权力行使具有可预期性，人民的人身财产权益才能得到应有保障，人民才能享有充分的法治保障下的自由。其次，现代法治的另一项核心内容是保障私权。法律应当平等保护每个人的权利，保障个人的自由，维护个人的人格尊严。只有使个人获得充分的安全感，才能极大地激发个人的创新精神。保障私权一方面需要通过民法典等一系列法律规范全面确认个人所享有的各项人身权益和财产权益，而且应当系统规定私权的救济机制，全面保障私权。同时，保障私权还意味着要尊重个人的“私法自治”，其本质上是尊重个人的自由和自主，即充分发挥个人在现代社会治理中的作用，与公权力“法无明文规定不可为”相反，私权的行使是“法无禁止即可为”，即只要是法律没有明文规定禁止个人进入的领域，按照私法自治原则，个人均有权进入。这既有利于节约国家治理成本，而且有利于增加社会活力，激发主体的创造力。

法治内在包含着人类追求公平正义的诉求。古罗马人说：“法乃公平正义之术”。事实上，缺乏法治的保障，公平正义是无法实现的。公平正义与法治具有内在的一致性，因此，对公平正义的追求必然指向对法治的追求。但在法律工具主义者看来，法律不过是服务于多种目的的手段。但事实上，只有致力于实现正义目标，才能实现法治应有的目的。如果服务于非正义的目的，就从根本上背离了法治的内涵。因此，法律工具主义实际上是忽略了法治的目的性。正义是一种特殊的价值追求，其既不完全是物质的，也不完全是精神的，它是一种社会的价值理念和理想状态。追求公平正义，就要通过依法治理，使人民权利义务得到合理分配，各得其所，对公权予以规范和监督，对弱者予以特殊关爱，对个人的人身和财产权利进行充分保障，对遭受侵害的权利给予充分救济，使一切涉诉纠纷都能够通过公正、高效的法律程序得到解决。法治真正的精髓在于追求正义的实现。因此，要建立一个正义的社会，法治就是当然的追求目标。

法治是一种指向人类福祉的生活方式。法治是一种社会生活方式，关系到人民的福祉和广大人民群众的根本利益，不应简单地被视为一种工具。改革开放以来，在短短三十多年内，我们已使6.7亿人脱贫，脱贫人口占全球同期90%以上。我国人民的生活水平已经得到了极大的提高，但幸福的生活来源于很多方面，物质、健康、教育、安全和秩序都是生活幸福的源泉。在基本的衣食保障满足之后，还需要形成安定、有序、公正的社会生活秩序。幸福与安康是联系在一起的，物质上的丰富并不能完全实现人民的安康。幸福安康的生活需要安全的环境、自由的空气、和谐的秩序，使每个人都有尊严地生活即便人们生活富足，但如果黑恶势力猖獗，公权力被滥用，人民的生命财产时常受到侵害，正义得不到彰显，又何谈幸福安康呢？

只有将目标确定了，才有行动的指南和方向，才能够为了这个目标而努力前行。正如茫茫大海中的航行一样，必须有目的地的明确指引，否则就只是漫无目的的漂流。法治也是如此，如果把法治简单地视为一种实现其他社会发展目标的工具，法治建设可能会趋向于追逐短期目标，社会发展也就迷失了前进方向。事实上，在全面推进依法治国的国家战略中，有的地方党政官员一方面认识到法治的重要性，特别是法治在保障社会经济发展过程中的重要性，但另一方面却将法治简单地等同于一种普通的社会治理工具，将其视为实现社会经济发展的一种手段，对经济发展只是起到一种保驾护航的作用。在他们看来，如果不利于当地的发展，法治就要靠边站。需要的时候，就把法治高捧在手；而不需要的时候，就把法治搁在一边，甚至抛之脑后。这种做法显然只是把法治作为一种社会治理的手段和工具，而没有深刻认识到法治本身是社会发展的目标和价值追求。实践中的野蛮拆迁、暴力执法、环境污染、生态破坏等问题，都反映了只要为了GDP，可以不顾法治，漠视规则，遇到问题时，就随意“撕政策口子”“闯法律红灯”，或者“见着红灯绕着走”，在这种认识下，法治只是一种工具和口号，其真正目标会与我们渐行渐远。

应当说，法治的最终目的是实现人民的福祉，实现个人的幸福安宁。“人民的福祉是最高的法律”，在此意义上，法治也有其工具性的一面。按照康德的说法，人是目的而不是手段，而法治当然具有保障人的目的性的工具作用。但是服从于人民的福祉这一终极目的，法治也应被视为人类社会追求的目的，因为没有法治，就不可能实现人民的福祉，人民的福祉这一终极目的也就当然包含了法治的目标。党的十八届四中全会提出了全面依法治国的战略方针，并将建设法治体系和法治国家作为法治建设的总目标，并设计了实现这一目标的路线图。这实际上是从根本上否定了法律工具主义，从国家建设的角度重申了法治的目的性。我们应当树立法治具有目的性的观念，坚持社会主义法治的基本原则，为全面推进依法治国、全面建设社会主义法治国家不懈努力。

法治化治理校园欺凌

□ 王清义

在校园欺凌事件日益受到社会各方关注的时候，最近，国务院教育督导委员会办公室向各地印发《关于开展校园欺凌专项治理的通知》（下称《通知》），要求各地各中小学校针对发生在学生之间，蓄意或恶意通过肢体、语言及网络等手段，实施欺负、侮辱造成伤害的校园欺凌进行专项治理。

此次专项治理覆盖全国中小学校，包括中等职业学校。将分为两个阶段进行：第一阶段为4月—7月，主要是各校开展治理；第二阶段为9月—12月，主要是开展专项督查。

《通知》部署的具体措施包括：一是加强上级部门的督导责任，要求责任督学对责任区内学校的专项治理全程监督，发现问题及时与校方沟通，作好记录并及时向当地教育督导部门报告。二是加强专题教育，从品德、心理健康和安全等方面开展教育，邀请公安、司法等相关部门到校开展法制教育，组织教职工集中学习对校园欺凌事件预防和处理的相关政策、措施和方法等，这些举措都比较有针对性。三是制定完善校园欺凌的预防和处理制度、措施，建立校园欺凌事件应急处置预案，明确相关岗位教职工预防和处理校园欺凌的职责。四是加强校园欺凌治理的人防、物防和技防建设，充分利用心理咨询室开展学生心理健康咨询和疏导，公布学生救助或校园欺凌治理的电话号码并明确负责人。五是及时发现、调查处置校园欺凌事件，涉嫌违法犯罪的，要及时向公安部门报案并配合立案查处。

可以说，在当前校园欺凌事件时有发生，且不少事件性质较为恶劣的情况下，这些专项治理的措施只要认真落实，肯定能起到较好的作用。但校园欺凌事件有些因其恶劣程度已经超出了政策治理的范围，涉及违法犯罪，需要通过法律来调整。对涉及犯罪的，需要刑法来划定底线，而不能简单以保护未成年人为由一味开脱。开脱的结果，会导致校园欺凌事件突破底线，不能起到既治标又治本的作用。道理很简单，恶性事件往往传播很快，如果处理得畸轻畸重，都会影响后续模仿者的行为。只有坚持法律罪罚相等、公平正义的原则，才能从根本上为类似事件的处理澄清方向。因此，在治理校园欺凌事件上，必须大力弘扬法治精神，培育法治文化，在涉及犯罪的欺凌事件处置上，必须以法律为准绳，既体现法律宽严相济的精神，又坚决不突破法律底线，以维护好每一个个案的公平正义。

在校园中建设法治文化，培育法治理念与法治精神。文化的浸润，是成风化俗的关键。只有在全社会培育法治文化的大环境下，学生才会耳濡目染，自幼养成遵法守法的习惯，也只有教育部门精心设计针对不同阶段学生接受能力的通俗易懂的法治教材，不断更新、跟踪教育，才能让学生确立法治概念，明白做人做事的底线。学校还应明白向学生提醒，什么样的行为是违法甚至犯罪，这些行为会导致怎样的后果。尤其要让学生区分清违纪与违法犯罪的界限，搞清违纪最终发展成违法的风险。

用法治思维打破传统的人情思维惯性，形成依法处置即是大爱的共识。不可否认，调解、教育、感化、挽救，这些人性化的手段对化解社会矛盾尤其是未成年人之间的矛盾起到了一定作用，但另一方面这些手段对校园欺凌并未起到根治的作用，某些情况下，反而形成了误导。很多时候，这类事件的处置都是在家长之间达成的，很多已触及法律甚至犯罪的事件被大事化小、小事化了，结果欺凌者未受到实质性的惩处，更没有重视违法犯罪的后果，有违法律公平正义原则。这种以情代法的处置方式不仅损害了法律的严肃性，忽视了通过刑法处置来伸张正义的问题，而且人为地降低了违法成本，导致类似事件的恶性循环，直至引发更恶劣的犯罪后果。因此，务必树立以法治作为判断是非和处理事务标准的法治思维，以法治方式处置学生违法事件。要让每一个学生和当事者清楚，法律底线不可触碰，严管就是大爱，否则会积重难返，最终害了学生。

完善立法，让立法更周全更精细，同时强化执法刚性。从公众认同角度看，手段恶劣、屡教不改、主观恶性大的未成年人犯罪不进入司法程序很难让公众认同，对同样是未成年人的受害者伤害更大。为此，必须制定更科学精细的法律制度。可考虑在接下来的刑法修正中，适当增加必要的保护人身安全的罪名，加强对包括未成年人在内公民人身安全的保护力度，以使处罚严重涉嫌犯罪的校园欺凌行为有法可依。

议政论法

优化地方立法

□ 管志利

十八届四中全会《决定》提出，“明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权”。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》则强调，要“提高政府立法质量，加强重点领域政府立法，完善政府立法体制机制”。立法权在地方的降临和地方立法主体的扩容有其必要性和合理性，政府立法水平的提高对于提高城市法治建设和管理水平，保障城市适度自治，提升地方因地制宜的积极性，促进城市经济社会健康可持续发展具有重要意义。那么，该如何采取适当的优化措施，来促进新时期的地方立法？

立项是地方立法的前提

赋予所有设区的市以地方立法权，不是让政府扩权和部门争利，而是让地方政府得以守规和部门利益得以消解，立法项目的确定因此就成为地方立法中要面对的首要问题。

以人大常委会五年立法规划为指导编制年度立法计划，在制定好立法工作规程的同时，坚持突出重点、统筹兼顾的原则来拟定立法项目。下列项目可优先立法：事关改革、发展、稳定和重大决策的项目；关系广大人民群众切身利益的项目；地方迫切需要且条件成熟的项目。

在立法模式上应当选择走“小而精”的道路，在内容和体例上不追求“大而全”。要在本地立法需求和充分调研论证的基础上提出立法项目，坚持“无地方特色不立，条件不成熟不立”之立法原则，重在成熟、公正、管用，确定立法项目的筛选标准，坚决扭转立法项目分布的失衡状态。

地方立法应先列出三个清单

权力清单（能做什么）。梳理清楚在立法权限内能够做什么，根据十八届四中全会《决定》和《立法法》修订案，设区的市可以对下列事项进行地方立法：城市建设、城市管理、环境保护、统筹推进本行政区域内基本公共服务均等化事务以及其他属于地方性事务等。有立法权限的地市要据此不断改进立法工作方式，拓宽公民有序参与立法的渠道，通过有针对性的地方立法来建设、改善和提升城市品位，以大力弘扬城市精神。

负面清单（不能做什么）。梳理清楚哪些是不能进入或不能继续进入地方立法计划的，比如涉及减损公民基本权利、增加公民义务、税收等。而地方立法权限内的所涉领域恰恰与民众日常生活和公民权利密切相关。因此，立法前要注意清理早期制定的法规，该废止的废止，该修订的修订，以促进法规和谐统一；立法时要做好协调、甄别工作，不能让带有明显部门利益倾向的立法项目“带病”列入立法计划，注意防范借法侵权扰民等。

责任清单（应该做什么）。弄明白哪些是人大及其常委会必须加快立法的，哪些立法可以由人大常委会通过，哪些须由人民代表大会通过，使地方立法不至于与宪法法律和国务院行政法规相冲突。在此，制定地方政府规章时还应当注意其时效性，因为按《立法法》修订案，规章实施满两年需要继续实施规章所规定的行政措施的，应当提请本级人民代表大会或者其常务委员会制定地方性法规。

体现“地方特色”

充分调研本地立法需求。地方立法工作者要充分了解本地经济水平、政治文化、地理资源、历史传统、法制环境、人文背景、民情风俗等对立法调整的需求程度，懂得如何运用立法有针对性地解决地方特殊问题，尤其要加快创新薄弱环节和领域立法。

根据本地实际谋篇布局。善于抓住地方特殊性，分清本地地方立法的轻重缓急。第一，全局性。把地方立法同具有战略性、具有全局性的东西结合起来。第二，地方性。把地方立法跟城市发展定位结合起来，要尽量避免地方特色不足的“盲目性立法”和“重复性立法”。第三，自主性。把地方立法同解决地市特殊社会问题结合起来稳步推进，比如治安问题、脱贫问题、艾滋病问题、社区管理无序化问题、精神病人问题、农村老人自杀问题、留守妇女儿童问题等，尽量避免权利义务不对等的“管制性立法”。

调查研究中央和外地立法。既调研本地情况，还调研中央立法和外地立法，才能了解全局，才能处理好本地立法和中央立法的关系。地方立法在于通过具体性落实上位法，应在便于操作上下功夫，避免和减少操作性不强的“景观式立法”；地方立法者要把注意力转到解决“本地突出的、中央立法没有解决或者不宜解决的问题”上来。

坚持地方特色原则，还须尽量避免行政管理部门主导的“部门性立法”，以防止地方保护主义或者本位主义的毛病作祟，在借鉴之前国内“较大的市”的立法经验时，也要尽量避免照抄、重复、转抄外地经验。

提高立法质量

立法虽然也需要“讲效率”，但主要“讲质量”“讲成熟”“讲公正”。地方政府规章是短期内的权宜之计，终究要升级为地方性法规，立法质量就更显重要。

建立良法标准。良法有实质标准和形式标准，我们既要关注良法“体现公益，反映公意”的实质标准，又要重视良法“一般性、明确性、统一性、稳定性、先在性、可行性、公开性、适合性”的形式标准。一方面，地方立法要坚持人大主导原则，确保程序正当，符合法的明确性、公开性和稳定性等属性标准，立法内容要合乎上位法要求和事物的客观规律，立法价值要合乎正义性和民主性，法的表达要合乎科学性，法的实施要具有可执行性和可操作性、要考虑配套。另一方面，以融合形式法治的实质法治观为指导，立足地方城市管理实际，从立法维度进行调查研究，运用“良法之治”的标准审视现状，从而提高城市管理立法质量。

推动科学立法和民主立法。首先，弄清楚本地立法权限和立法程序，认真贯彻立法技术规范。在地方立法起草、论证、协调、审议、公布、评估等环节，应当在遵循和体现客观规律、遵守宪法和法律的前提下，认真研究基本问题，构建立法协商的制度机制，确保社会公众广泛深入地参与地方立法。其次，成立立法工作小组，从市人大代表中选聘立法信息员，吸收专家参与起草或委托起草。再次，召开论证会、听证会、评估会，分层次做好立法协调工作，同时与省级人大常委会有关工作机构建立法规草案“审议通过前书面征求意见、法规报批中积极沟通协调”的制度，最终实现立法的民主化和科学化。

筹建多维度的立法专家组。大胆启用专家参与立法，采行立法委托起草制度。建议从三个方面筹建专家组：一是业务专家，比如熟悉城市管理、城市建设、社会治理创新、环境保护、公共文化、卫生体育等方面的业务专家；二是法律专家，比如精通宪法、刑法、民法、经济法、教育法、程序法、社会法等方面的法律专家；三是立法专家，这类专家在起草和制定地方性法规和地方政府规章中，对立法规划和立法计划的掌控，对法的创制过程、法的内容、法的形式、法的语言、法的可实施性等进行的专业化控制都是重要的，都需要选择和任用。

参考与借鉴