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

董必武『己法自守』思想

□ 郭廷晖

参加1949年开国大典的中国共产党一大代表仅有毛泽东和董必武。董必武从一个清末秀才逐渐成长为中国共产党的创始人之一，并长期担任党和政府法制方面的重要负责人，源于他1913年东渡日本攻读法律、1917年回国后在武昌与人合办律师事务所这一特殊经历。由此，他也成为中国共产党早期主要领导人中唯一受过正规法律教育并从事过律师职业的人。无论是战争年代，还是和平时期，他一直重视民主法制建设。他的“己法自守”思想，对我们今天了解党的思想史和推动法治建设不乏启示。

党员守法天经地义

在陕甘宁边区，董必武就提出，政府所颁布的法令、规定的秩序，党员干部应当无条件地遵守和执行。新中国成立后，出现了一些党员干部不重视法制的现象。董必武看在眼里，急在心里。1954年5月，他向国家工作人员发出倡议：对于宪法和法律，我们必须带头遵守，并领导人民群众来遵守。假如我们自己不遵守宪法和法律，怎么能领导人民群众来守法呢？1956年9月19日，他在中国共产党第八次全国代表大会上作题为《进一步加强人民民主法制，保障社会主义建设事业》的讲话，提出今后对于那些故意违反法律的人，不管他现在地位多高，过去功劳多大，必须一律追究法律责任。可见，这里已经明确地包含了违法必究的内涵。他还在1957年3月的一次讲话中说，目前我们法律工作方面的问题，一个是法律不完备，另一个是有法不遵守。这两者哪一种现象较严重呢？应当说有法不守的现象比较严重。“现在不守法、不依法办事的是社会上一般公民多呢？还是国家机关干部多？我看是机关干部较多。在国家机关工作的人如果不守法，问题就更加严重。有法不依，法就是空的东西，起不了作用。”董必武之所以强调党员守法天经地义，在于他认为新中国不同于旧中国，在共产党领导的国家，党员必须对国家法律的严肃性要有充分的理解，必须要带头学习法律，遵守法律，自觉在法律范围内活动，为群众学法、守法、用法作表率。只有国家机关严格执法、司法机关秉公办案、广大党员干部带头守法，才能在全社会真正树立起宪法和法律的权威，严格依法办事才会有广泛而坚实的群众基础。

禁止一切法外特权

1954年5月18日，董必武在中国共产党第二次全国宣传工作会议上的讲话中特别批评了党内那种“认为天下是他打下来的，国家是他创造的，国家的法律是管别人的，对他没有关系，他可以逍遥法外，不遵守法律”的错误观念。同年9月24日，他在第一届全国人民代表大会第一次会议上的发言中再次指出，有些干部居功自傲，不把国家的法律、法令放在眼里，以为法律是用来管老百姓的，似乎自己可以不遵守，违了法也不要紧。这种批评在当时是极其难能可贵的。历史无数次证明，特权思想滋生消极腐败，特权阶级动摇国家根基。一旦党员干部法外用权，就可能在社会上产生恶劣的影响，形成上行下效的违法风气。

党员犯法，加等治罪

1940年8月20日，董必武在陕甘宁边区讲道：党员如果违反了党所领导的政府的法令，除应受到党纪制裁之外，应比群众犯法加等治罪。为什么呢？因为群众犯法有可能是出于无知，而党员是群众中的觉悟分子，觉悟分子犯罪是不能宽恕的，是应当加重处罚的。不然的话，就不能服人。从前封建时代有“王子犯法，与庶民同罪”的传说，从这传说中很可以看出人民希望法律上平等的心理。难道我们共产党不应当主张比封建时代传说下来的一点法律上的平等更前进一步吗？他请求陕甘宁边区的党组织通过一个决议，警告我们党员必须遵守边区政府的法令。党员犯罪，加等治罪。他的这一思想后被《陕甘宁边区施政纲要》采纳，纲要第八条规定了厉行廉洁政治，严惩公务人员之贪污行为，禁止任何公务人员假公济私之行为；共产党员有犯法者，从重治罪。他认为这不是表示我们党很严酷，而是表示我们党的大公无私。党绝不包庇罪人，党员绝不例外，而且要加重治罪，这更表示党所要求党员的比起非党员的要严格得多。显然，他是从把党员干部作为法律的“活的体现”来强调党员的守法义务的。

董必武提倡“己法自守”，主要基于三个理由：一是敌人可能利用我们法律的不完备来和我们进行斗争。二是我们的立法是表达了我们的意志。我们自己制定的法律，自己都不守，根本不可能让别人来守。三是如果党员干部违法，会招致群众不满，导致社会不安定。

董必武不但倡导，而且以身作则。解放前，在重庆亲自掌管红岩机关财务开支期间，他要求办伙食的同志既要想尽办法改善领导和同志们的伙食，又决不能乱花一分钱。有一个月，在月底伙食费结算时，账面上有六角钱的开支平不了。为此，董必武十分自责，他执意在机关大会上作了检查，并亲自向党中央写了检讨信。新中国成立后，家乡的亲友以为他在北京做了“大官”，经常到北京找董必武“帮忙”，董老一律加以拒绝。他曾在信中委婉地对一个亲戚提出批评：“除了法律规定的职权外，任何人没有特权。在你的思想中对这点似乎还不很清楚。”

提倡党员干部带头守法，把党员干部守法作为整个社会守法、执法和司法的关键。董必武在长期的政法工作实践中形成的这一“己法自守”思想，是他几十年艰苦思考与躬身实践的成果，是其法学思想的精髓，显示了其作为中国特色社会主义法治体系奠基人的卓越远见。

参考与借鉴

公共行政

创新政务服务新实践

□ 胡业勋

近日，国务院办公厅转发的《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》（国办发[2016]23号，以下简称《方案》），对如何开展信息惠民试点进行了详细的阐释，尤其是“一号一窗一网”的提出，亮点纷呈，彰显了服务型政府的核心理念，对于创新政务服务的模式、提升政府公信力、优化群众办事流程具有重要的理论与实践价值。

理论与实践上的创新

拓展了合作行政的形式。建设服务型政府，重点在于推动简政放权，实现行政审批的流程化管理，改变审批壁障导致的低效率，拉近政府与民众的直线距离。但传统的政务服务模式，主要体现为一种政府主导，群众辅助的形式。《方案》提出的“一号一窗一网”，将打破传统的服务形式，形成政府辅助、群众参与的新型模式，这集中体现为一种互联网时代的多主体、多机制、多方式、多依据的合作行政模式。其理论基础为共同治理理论，通过公民参与行政，实现政府治理的科学化、民主化与法治化。伴随着现代经济、政治、科技的发展，公民的权利意识觉醒、管理素质提升、科技水平增强，现代行政管理与行政法治实践中越来越重视直接参与的因素，公民参与行政成为新的价值追求与评判标准。“互联网+政务服务”正是这种理论价值的实践彰显，是一种适应“互联网+”的行政管理的原则、主体、行为、程序、监督、救济等行政环节的制度性革新。

拓宽了监督考核的渠道。从实践来看，政务服务监督、考核、评议工作做得较好的地方，群众对政务服务的满意度较高，相反，做得较差的地方，群众满意度较低。实践中某些地方将政务服务的质量纳入到年度绩效考核指标体系中，并向社会公开绩效考核结果，政府公信力获得极大提升。通过“互联网+政务服务”，将政务服务的具体流程通过互联网清晰、直观地展现给群众，经由群众的反馈意见完善政务服务，将极大改变政务服务的刻板、僵化的形象，打造一种亲民、爱民、为民的政务服务新形象。而传统的行政监督模式主要是通过行政复议、诉讼以及信访等事后的救济途径，受制于时效等各方面外部影响因素，效果不佳。通过“互联网+”拓展了群众监督的渠道，通过整合构建统一的数据共享交换平台和政务服务信息系统，增强了监督的时效。

实现了部门之间的协调。由于互联网的虚拟性、跨界性、传播性、分享性等特点，建构在地域界分与部门分野之上的行政管理机制难以与“互联网+政府服务”实现无缝对接。从传统方式来看，政务服务涉及的部门众多，为拉近部门之间的区域距离，方便群众高效、方便办事，其中一项重要措施是成立政务服务中心，通过一站式政务服务中心，来规范审批流程，方便群众办事。但在实践中，政务服务中心不可能囊括所有的职能部门，在涉及某些跨职能部门较多的情况下容易出问题，从具体调研来看，相关的职能部门往往以审批在政务服务中心，但注销在本部，而本部不在政务服务中心，他们又没有联网，进行推诿扯皮。“互联网+政务服务”的模式直接改变了这种窘境，各种数据实现了网上的共享，各部门都可通过政务信息资源跨部门、跨层级、跨区域互通和协同共享。极大挑战了传统的行政管理机制，进而催逼行政管理机制实现革新，适用“互联网+”时代的需要，减少对政府职能部门的直接监管，改变传统的政务服务模式，通过“互联网+”实现职能部分的协调，进而提升政务服务的效率，避免“塔西佗陷阱”的出现。

“互联网+政务服务”的推进措施

提升“关键少数”法治思维，变管理为治理。“互联网+”直接影响着传统的政府监管模式，亦潜移默化地改变管理者思维。传统的行政管理体制以管为主，强调条块分割式的强力监管模式，随着“互联网+”的出现，冲击了传统的政府监管根基，政府再充当利益格局的调整者显得力所不逮，因此，必须重新反思在此冲击下政府应该充当什么样的角色。为更好地推进“互联网+”时代的政务服务，政府须适当调整自己的定位，变管为治，尤其是更加强调合作治理的重要性。这就首先需要担负监管职责的“关键少数”，改变传统的管理者思维，提升法治思维。在合作共治的规则框架下，依据现代法治规范体系，适应电子化需求，共同创造互动、协调、对话、合作的政府监管体制，形成政民合作、政社合作、政企合作的新机制。其次，积极开发、利用网络平台、网络技术、网络对话实现政务服务信息现代化。“一号一窗一网”真正在实践中发挥作用，有赖于一个高度信息化的互联网平台，当下各个地方政府互联网建设参差不齐，有些地方政府网站尚未做到及时更新，因此，必须依托先进的互联网技术，实现政府网络的规范化运作。同时，针对当下简政放权的要求，线下的审批权与线上审批权下放要同步跟进，不必要的审批权及时废止，为政务服务的信息化打开绿色通道。

拓宽政务公开的自媒体渠道，保障公民个人信息不受侵犯。“互联网+政务服务”与政务公开紧密相连，甚至可以说政务公开是推进“互联网+政务服务”的一个重要措施，亦是其重要特征。因此，推进政务公开，尤其是通过“互联网+”拓展政务公开的形式，有助于政务服务信息化的实现。在实践中，我们发现相当比例的群众获取政务信息主要是通过报刊、电视、广播等方式，随着互联网+的发展，通过网络获取政府信息公开已经越来越普遍，以四川省为例，全省已经形成了省市县三级政府网站体系，各级政府及其部门亦非常重视发挥政府网站信息公开的作用，从某种意义上看，政府网站已经成为政务信息公开的第一平台。同时，政务微博、微信等新媒体也已经开始成为政务信息公开的新渠道，目前四川省58个省级部门和21个市（州）都开通了政务微博、微信，多渠道方便群众获取信息。但从相关的法规来看，尤其是《政府信息公开条例》第15条把政府公告放在第一位置，而实践中四川省的21个市州只有11个编制了政府公告，随着“互联网+”的发展，一方面政府网站应当成为第一渠道，另一方面应当继续扩展各类新媒体形式，并在法规中加以明确。同时，亦应看到，“互联网+”的发展亦会带来信息安全的隐患，尤其是在当下《个人数据保护法》尚未出台的情形下，如何协调公开与个人信息保护的关系需要重点关注。在强化“互联网+政务服务”的同时，亦应强化保障措施，要加强信息安全，注重保护公民个人隐私，按照信息安全等级保护制度，加强数据安全管理，杜绝侵犯公民个人隐私权的情形发生。

强化宣传教育的广度与深度，增强“互联网+”的覆盖率。互联网是带有专业性、系统性的技术，在“互联网+”快速发展的同时，亦应注意其对于普通人群应用上的局限性。亦即，“互联网+”的发展与群众素质、能力具有一定的关联性，对于某些不懂上网的群众而言，反而会成为一种桎梏。在我们调研中发现，在某些试点乡镇，办事大厅里有电子化办公系统，但已经蒙尘许久，甚至乡镇某些工作人员不会操作。因此，为更好地推进《方案》的实施必须强化培训的广度与深度，让所有办事的群众都参与到培训中，实现难度较大。因此，一方面要通过培训相关的操作人员，尤其是政务服务中心的工作人员，进而为办事群众提供演示；另一方面强化宣传的形式，建构直观、具体的网上演示程序，使群众看得懂、理解透，进而增强“互联网+”覆盖的广度，推进《方案》在实践中良性运行。



合格法官应具备的司法品质

□ 李群星

什么样的法官才是合格法官？合格法官应该具备哪些司法品质？由于存在评价主体多元和评价标准多元的问题，要给“合格法官”界定一个为社会大众普遍接受的标准比较困难。尽管如此，对“合格法官”标准中的一些核心要素和内涵还是可以归纳和概括的。

什么样的法官才是合格法官？合格法官应该具备哪些司法品质？由于存在评价主体多元和评价标准多元的问题，要给“合格法官”界定一个为社会大众普遍接受的标准比较困难。尽管如此，对“合格法官”标准中的一些核心要素和内涵还是可以归纳和概括的。笔者认为，合格法官应该具备“方”与“圆”、“大”与“小”、“远”与“近”的司法品质，即：合格法官既要在追求公平正义的目标上讲“方”，又要在实现公平正义目标的方式方法上讲“圆”；既要有实现社会公正的“大”理想，又要有实现个案公正的“小”作为；既要对法治发展大势看得“远”，又要与司法实践贴得“近”。

合格法官的“方”与“圆”

有依法独立行使审判权的勇气。人民法院依法独立行使审判权是宪法和人民法院组织法规定的一项基本原则。虽然法院依法独立行使审判权与法官依法独立行使审判权不能完全画等号，但法院的审判权必须由具体的法官来行使，再加上此轮司法改革中司法责任制的落实，作为一名合格法官，应该具备依法独立行使审判权的勇气和胆识。

有讲政治的敏锐性和自觉性。司法问题从来就不是单纯的法律问题，法官职业是政治性、政策性极强的工作，法官作为法律执行者，必须讲政治。法官讲政治，就是要在处理任何案件时，不能只做法律思维，只见法律，只掌握从文字上解释法律的技巧，就案办案，而是要将法律思维与社会思维、政治思维结合起来，不仅善于从“案件之中”来研究案件，而且要善于从“案件之外”和“案件之上”多角度、多方位来思考解决问题。

具备实现审判法律效果和社会效果相统一的工作技巧和方法。审判的法律效果强调的是对案件事实认定的客观性和法律适用的准确性，实现审判的法律效果是依法治国和法律至上的要求。审判的社会效果强调的是法的价值，特别是正义价值的实现，它更重视从司法的目的上考量裁判结果的合理性。强调审判的社会效果，并不意味着对法律规定在制度功能上的扭曲，更不意味着为追求社会效果可以不执行某项法律制度，而是通过对法律进行符合社会正义要求的解释并适用于具体案件，使司法过程的正当性和司法结论的合理性为社会认同。强调两个效果的统一，要求法官在化解纠纷时，在工作技巧和方法上必须把原则性和灵活性有机结合起来。在坚守现代司法理念的同时，要尊重现实的客观国情和民情；在坚持中立原则的同时，不可忘记司法为民的宗旨；在克服重实体、轻程序的错误倾向时，不可把程序提到不恰当的位置，损害实质正义。

合格法官的“大”与“小”

讲大局。法官的大局观就是要跳出法律看法律，跳出法院看法院，要把审判工作放在党委、政府的中心工作中来谋划和推进，多有些推动发展、维护稳定、促进和谐的大局观念。当然，服务大局并不是在法律之外去寻找另外的办案标准，不是不按照法律办事，而是要运用法律手段，依法公正行使审判权，全面正确履行法律赋予的职责，努力做好本职工作。

有为民情怀。司法权作为一种国家公权力，其源头在“民”。只有热爱人的人才可以审判人。如果心中没有人民，是不可能成为一名合格法官的。“为民”不是单纯为哪一方当事人的利益服务，不是不要法律和公正而听从、听命于民众的愿望和当事人的想法，不是抛弃原则做无谓的迁就和牺牲公正求得短暂的和谐，而是为了最广大人民群众的根本利益。

有道德良知。道德良知是法官的生命，体现法官的人格魅力。合格法官的人格魅力就是面对证据要求实，面对事实要至尊，面对当事人要至善，面对法律要至爱。虽然从法理上讲法院的判决是终局的，每一个公民和社会团体都必须尊重法院判决，但从良知上来讲，合格法官必须努力使纠纷解决得最好，必须给当事人一个尽可能正确的判决。尽管有的当事人可能并不满意，但如果能心怀善良，勤勉尽职，精益求精，做到让同行、让自己无可挑剔，就无愧合格法官的称号。

有司法学识。法官的司法学识是一种精神、一种气度、一种神韵，是职业情怀和职业精神的内在体现。合格法官的司法学识应该是全面的、深邃的。体现为在审理案件中既学识渊博、逻辑缜密，又阅历丰富、洞悉世事；既有一定的保守，又与时俱进、开拓创新；既恪守法律的安定性和可预见性，又敢于和善于突破现有理论的教条；既有应用法学的知识和研究能力，又有法理学、法哲学、法社会学等基础理论法学知识及法律解释、法律思维等专业司法技能。

追求案案公正。社会公正是个案公正的叠加。一百个案件中如果有一个个案是错案，人们记住的往往就是这一件。一件错案可以产生抵销九十九件正确案件的效果。因此，合格法官应该懂得“100-1＝0”的道理，公正审理每一起案件，将一个个具体、实在的公平正义输送到社会大众手中，通过个案公正的积累，实现社会公平正义的目标。

合格法官的“远”与“近”

坚守先进的司法理念。司法理念是法官的“职业灵魂”，是一种高尚的法治信仰和精神追求。合格法官应高瞻远瞩，顺应法治发展大势，牢固树立公平正义、法律至上、公开透明、平等对待、严守中立、实体与程序并重、司法效率、司法文明等人类文明的先进司法理念，并将其作为进行司法活动的精神和灵魂。

准确认识和贴近中国的法治国情。法治要在中国落地生根，不能完全照搬西方的理念和庭审模式，必须高度重视中国传统法文化中的精髓，必须对中国国情和中国特色进行准确的把握和认识，必须立足于中国的国情和实践。作为一名合格法官，应该对我国司法制度中政治上的党性、本质上的人民性、体制架构上的分工与制约、司法运行上的民主集中制、司法方式上的能动性与服务性等特色有着清醒的认识，坚持对中国特色司法道路、司法理论、司法制度、司法文化的自信。

将司法融入到人民心中。努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，公正司法、司法为民，是人民法院工作的目标和主线。要实现这一目标和主线，合格法官应该首先了解人民群众到底需要什么样的司法。民有所需，我有所应。要努力通过服务性司法、亲民性司法、能动性司法、阳光性司法、说理性司法来回应人民的需求，真正使人民群众内心敬畏法律，进而遵守法律，形成全民守法的氛围。

司法改革