吹响法治中国的集结号

——《习近平复兴中国》连载

□［美］罗斯·特里尔 主编

从地方一步一步走到中央最高领导岗位的习近平，太清楚“司法地方化”“司法不公”的危害性，深知它丢掉的不仅是司法的公信力，更是人民对政府的信任。

2006年，习近平主政浙江时就提出“法治浙江”的理念；

2013年初，习近平在关于政法工作的一个批示中首次提出建设“法治中国”的时代命题。

2014年10月20日，十八届四中全会召开，中共执政65年来，第一次将“全面依法治国”作为中央全会的主题，吹响了法治中国的集结号。

经过30多年高速发展，当代中国积聚了大量社会矛盾，需要通过全面而合理的制度安排，理顺各种利益关系，平衡不同利益诉求。习近平提出“法治中国”，就是要用法治思维，从源头上有效预防与减少社会矛盾，化解社会纠纷。2014年12月20日，习近平在庆祝澳门回归祖国15周年大会上的讲话中指出，“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理”。这表明习近平要用司法之剑呵护民生福祉。

“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，中共十八届四中全会决议中的这句话以简洁明了的方式凸显了法治的精髓：“良法+善治”。法治本身不仅是规则之治，而且必须是良法之治。而良法之“良”必须包含两个方面要求：一是在实质意义上是善良的，符合道德价值的要求，必须体现公平正义的价值、维护人的尊严、反映社会发展规律和时代要求；二是在形式意义上是良好的，立法过程必须符合民主的程序，所立之法（包括宪法和各种法律、法规）之间不能相互“打架”。良法，意味着所立之法要立得住、行得通、真管用。若立法先天不足，质量不过关，执法、司法、守法就难免会出问题，甚至引起不良后果。

改革开放以来，中国经历了短短30几年，法律体系初步形成。截至十八届四中全会召开，已制定现行有效法律242件、行政法规737件、地方性法规8500多件、自治条例和单行条例800多件。应该说，该有的差不多都有了，还没有的也都在酝酿。但是，在这个庞杂的体系中，有些法律、法规与宪法之间存在冲突；有些法律、法规、规章之间相互“打架”；有些法律、法规质量不高，基本是从国外移植，不接地气，难逃“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”的尴尬。多年前的一部电影《秋菊打官司》反映的就是人们对移植之法的困惑。十八届四中全会决议提出“抓住提高立法质量这个关键”，显然是剑有所指。

2014年12月22日，十八届四中全会后仅两个月，十二届全国人大常委会第十二次会议听取全国人大法律委员会关于立法法修正案（草案）修改情况的汇报；2015年3月15日，第十二届全国人民代表大会第三次会议表决通过了《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定（草案）》。

修正案通过的当天下午，新华社配发热情洋溢的通讯，将其盛赞为“迈向良法善治的里程碑”。

民之所盼，法之所立

“对这份征求意见稿有啥意见，大家尽管提！”这是上海市人大代表潘书鸿第三次到他的社区联系点彭浦新村，与居民面对面交流。与以往不同，这次他是带着一份《上海市老年人权益保障条例（修订草案）》。

和潘书鸿一样，全市800多名代表下社区，就《上海市老年人权益保障条例》修订征求居民意见，调查范围覆盖17个区县5478名居民，被调查居民多为60岁以上老人。

过去，立法工作一般通过研讨会、论证会、听证会等途径来听取民意，覆盖范围相对比较窄；而到了人大常委会审议阶段，通过网络、报纸向社会征求意见的反馈效果也有限。作为与老年人密切相关的《上海市老年人权益保障条例》修订工作，能否突破既有渠道的局限？立法者决定尝试开门立法与代表履职相结合的路径，组织市人大代表深入社区听取居民意见。

代表们把这部草案带到社区后，得到老人们热烈的反馈。不少代表反映，很多老人第一次看到法规草案的样本，觉得神秘、遥远的立法一下子离他们那么近。“老人们说，你们带着这么严肃的法规草案来听基层老百姓的意见，我们觉得很受尊重，对这部法规的修订结果也很期待！”

立良法，必须回应人民群众最为关心的问题。民之所盼，法之所立。同时应当满足人民对参与立法过程的期待。30多年来，立法逐步从“闭门立法”演变成“开门立法”，如今的人大立法工作越来越透明，社会参与程度越来越高，从立法计划的提出、法案的起草到法律的通过，整个流程都能看到公众的身影。

近些年来，一些省市在“开门立法”方面进行了很多新的尝试。例如，2002年福建省人大常委会就开始尝试向社会公开征集地方立法项目。此举旨在从立法源头上充分体现“立法应当体现人民的意志”，使立法朝着民主化的方向迈出了实质性的步伐。现在，这种做法已经在北京、上海、湖北、广东、山西、甘肃、云南、海南等很多省市铺开，这样的立法可以保证所立之法乃人民群众心中所盼。

早在1998年，重庆市人大就曾委托西南政法大学起草《重庆市司法鉴定条例》，这在当时属全国首创。发端于重庆的这一制度创新不仅在一定程度上弥补了人大及其常委会的工作部门专业知识不足的问题，而且有助于规避委托立法中的部门利益渗透问题。

中共十八届四中全会和新的《立法法》充分吸收了地方的创新成果。四中全会通过的《决定》就立法项目征集和论证提出要求，要“完善立法项目征集和论证制度”；进一步细化了立法听证会和法律起草的相关内容，以确保在立法过程中可以公开听取各方面意见、促进科学立法和民主立法。《立法法》规定：“法律案有关问题存在重大意见分歧或者涉及利益关系重大调整，需要进行听证的，应当召开听证会，听取有关基层和群体代表、部门、人民团体、专家、全国人民代表大会代表和社会有关方面的意见”；“专业性较强的法律草案，可以吸收相关领域的专家参与起草工作，或者委托有关专家、教学科研单位、社会组织起草”。通过探索第三方起草法律法规草案制度、完善立法听证制度等手段，努力将“门开得更大”，使每一项立法都成为“阳光立法”。

“阳光立法”意味着立法是一个公开的过程。现阶段，中国的立法公开还主要停留在法律案通过之后的文本、审议结果、起草的说明等内容，对于社会人士的意见、民众的建议和评议则不怎么公开。未来，需要进一步增加立法的透明度，进一步扩大立法公开的范围。

“阳光立法”还意味着公众的立法参与不能简单地停留在听取意见的阶段，公众应该有机会对一些不涉及国家机密但争议较大的立法项目开展立法辩论，通过制度创新，将新《立法法》中“建立开展立法协商”的要求进一步落到实处。尤其是在目前人大会议的时间、次数等受到严格限制，并缺乏立法辩论的情况下，第三方即公众代表或者社会团体代表通过立法参与，开展立法辩论，是对人大审议法律案程序的一种有力补充和完善，有利于推动立法的民主化、科学化。这将有利于立法项目在立法过程中得到细致的分析商讨，使立法程序获得更多民众参与以取得民意基础，立法结果得到民众信任并予以遵守，保证所立之法管用，能解决问题。

立良法，必须坚持人大对立法工作的主导，防止部门利益和集团利益对立法的扭曲。长期以来，中国的立法实践一直存在着一个突出问题：行政部门干预立法过程，把持甚至主导立法的话语权。一方面扭曲立法过程，使立法成为谋取部门利益的工具；另一方面也出现架空上位法，任意通过立法扩大公民义务、克减公民权利，从而造成权力结构和权利结构的双重失衡。

造成这种现象的原因，一方面是由于现代社会的复杂性和信息不对称所致，作为立法机构的人大不得不将一些立法权授予相关的行政部门，或委托相关行政部门起草法律草案。这种情况并非中国独有，世界各国均如此。另一方面就是人大在授权立法的制度设计方面存在缺陷，致使有立法权的人大机构常常失去对立法工作的主导权。这主要是因为没有解决好两个关键性问题：一是授权的条件和限制是什么？二是如何对已授的权力进行监控。

修改后的《立法法》规定，授权决定不仅要明确授权的目的、范围，还要明确授权事项、期限和被授权机关实施授权决定应当遵循的原则；授权的期限不得超过5年，需要继续授权的，可以提出相关意见，由全国人大及其常委会决定。这样既可以避免“一揽子授权”和“无限期授权”等弊端，又可以约束地方和部门的权力任性。

立良法，必须对现有的法律进行清理，废立并举，保证法律体系的科学性。改革开放后的30多年，正是中国立法的高速发展期。在法律数量与日俱增的同时，法律清理则相对沉寂，由此也导致法律滞后、结构失衡、相互打架等弊端丛生。随着“良法、善治”新目标的确立，频繁修法必将成为中国“后立法时代”的主要特征，其中既包括以解决立法不衔接、不一致等为主的法律清理，也包括对滞后法律的实质性、创新性修改。

继2009年史上最大规模法律清理之后，在中共十八大后的两年多时间里，全国人大新制定法律20件，修正或修订56件，废止旧法5件。新一轮的法律清理工作由此拉开序幕，各省、市、自治区也相继开展了法律清理工作。值得肯定的是，在此轮清理工作中，重庆、广东、广西等地采取了委托第三方进行法律清理的模式，有效避免了部门利益对立法工作的干扰。以重庆为例，2013年6月，市人大委托西南政法大学清理现行195件法规和176件政府规章，变以前的内部清理为委托清理、变专项清理为全面清理，将立法实务与专业研究充分结合。“此举为全国首例，对全国各地的地方立法具有明显的示范意义。”

西南政法大学整合重庆大学、西南大学等学校的力量，综合运用各种方法查找出数百个问题，提出了“适时废止”“尽快修改”“选择性处理”等7种共787条立法建议。市人大常委会在验收中，就有分歧的40项法规与西南政法大学沟通交流。

对于清理结果，重庆市人大常委会启动相应“立改废”程序。一是与立法规划衔接，对“尽快修改”的58件法规进行重点研究，将其中条件相对成熟的34件纳入五年立法规划；对建议立法的《重庆市食品安全条例》等15项法规纳入2015年立法计划或尽快启动的立法项目。二是启动修改程序，对单项报告中建议修改的《重庆市产品质量监督管理条例》《重庆市人口与计划生育条例》等法规，常委会启动了修改程序。三是启动废止程序，将建议废止的《重庆市商品市场交易管理条例》等3件法规废止。

但是，在清理过程中，也有地方存在“运动式清理”的现象。例如，有的省份委托高校对上百件地方性法规提出清理意见，但给的时间只有两个月，要想在如此短的时间内高质量完成这一任务是很困难的。未来需要将“运动式清理”转化为“制度化清理”，定期对既有的法律、法规进行常规“体检”，排查存在的问题，这是立良法、求善治的内在要求。

“在法治下推进改革、在改革中完善法治”

2014年2月28日，在中央深改组第2次会议上，习近平第一次明确提出了“重大改革于法有据”。此后，“重大改革于法有据”的表述见诸习近平的数次讲话中。一年以后，2015年2月27日，习近平在中央深改组第10次会议上再次强调，要“在法治下推进改革、在改革中完善法治”。

新要求带来的新变化，在这两年颇受关注的计划生育政策变迁中得到充分体现。

计划生育政策的公认起点是1980年由中共中央发出的《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》。而人口与计划生育法律直到2001年12月29日才正式通过，此时已是该政策实行20年之后了。

但2015年10月29日，中共十八届五中全会宣布全面放开“二孩”后，这项新指令并没有马上生效，而是等待人口与计划生育法及相关法规的修订。在更早些时候，2013年的“单独二孩”政策，也是等次年全国人大常委会修法后才正式生效。

改革开放之初，由于法律尚不完备，主导法治建设与改革关系的基本思路是改革先行，先破后立，边改边立，先在一个地方试点，再将试点经验加以扩展上升为政策，最后上升为法律，以法律形式将改革的成果固定下来。在这种思维之下，经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区、改革试验区等区域实际上多是“制度特区”，允许这些地区超前于全国性法律法规的规定。这种方式在法律体系尚不健全的时期，对推动法治发展起到了一定作用，不仅有利于突破改革的体制机制障碍，也引领了思想观念风气之先。

在改革开放30多年后的今天，随着法律体系基本形成，这种“先破后立”的做法片面强调用立法巩固改革发展成果，用政策取代法律等现象时有发生，既影响改革方案的民主性、科学性，也影响法治的权威。中共十八大以后，这种情况得到有效遏制。2014年全国“两会”期间，全国人大常委会法工委副主任阚珂接受记者采访时表示，强调法治，强调“先立后破”，是这个时期全面深化改革的一个显著特点。“凡是试点的，都必须有法律规定或者法律授权，没有法律规定和法律授权，不得试点。”

一个显而易见的例子是，中共十八大报告提出“加快实施自贸区战略”后，国务院并没有立即按下启动键——直到2013年8月30日，十二届全国人大常委会第四次会议通过了《关于授权国务院在上海自贸区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》。随后确立的天津、广东、福建三地自贸区，也都先经过全国人大授权。

放开“二孩”、废止劳动教养制度、农村土地制度改革试点……中共十八大以来，每一项重大改革措施的出台，都经过了全国人大常委会的审议、表决，都提前对所涉及的现行法律作出修改完善，确保在法治轨道上推进改革。

从“先破后立”到“先立后破”，体现的就是法治精神。立法应当成为引领改革的推动力，要具有一定的前瞻性，而不只是事后确认改革成果，在改革过程中，应当变“政策引领”为“立法引领”。立法和改革决策相衔接，不能理解为立法仅仅是被动地适应改革的要求，同时还要通过法律的立、改、废，引领、推动和保障改革。

立法如何引领改革？上海自贸区为我们提供了一个样本。

自贸区建设，既无先例可循，也无法照搬国外经验，自贸区立法面临很多新难题，被立法者视作“严峻的考验”。2014年7月25日，上海市十四届人大常委会第十四次会议高票通过《中国（上海）自由贸易试验区条例》。

从条例内容看，其政策覆盖面非常广，显示出政府对推进这项改革有很高的期待，强烈希望建立一个全面又可持续的管理框架，既用于上海自贸试验区建设，又可适用于未来国务院可能批复的其他自由贸易区，即让这部法规成为可复制、可推广的经验，成为以立法引领和推动改革发展、实现改革决策与立法决策协调同步的一个经典范例。

《条例》制定把握的一大原则是：预留制度创新空间，处理好试验区改革的阶段性与法规相对稳定性之间的关系。对总体方案已经明确、具体举措相对成熟、既可复制又可推广的事项，如制定负面清单等内容，在保留基本制度框架的基础上根据各方面意见予以修改完善；对一些改革创新还在持续深化的内容，如海关监管制度创新等，通过“概括加列举”等表述方法，为未来的制度创新预留空间。

（上接1版）“真正把那些想干事、能干事、敢担当、善作为的优秀干部选拔到各级领导班子中来”。“要把严格管理干部和热情关心干部结合起来，既要求干部自觉履行组织赋予的各项职责，严格按照党的原则、纪律、规矩办事，不滥用权力、违纪违法，又对干部政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀，让广大干部安心、安身、安业，推动广大干部心情舒畅、充满信心，积极作为、敢于担当”。“要支持和保护那些作风正派又敢作敢为、锐意进取的干部，最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性，激励他们更好带领群众干事创业。”习近平总书记强调：“要坚持求真务实，察真情、说实话，出真招、办实事，下真功、求实效，让埋头苦干、真抓实干的干部真正得到重用、充分施展才华，让作风漂浮、哗众取宠的干部无以表功、受到贬责。”

关于允许试错、宽容失败，让干事者无忧。改革创新、敢于担当，就有可能出现挫折或者失败。因此，鼓励改革创新，就需要建立宽容挫折、容忍失败的“容错机制”。习近平总书记强调，各级党委要着力提高领导干部谋划、推动、落实改革的能力，引导干部树立与全面深化改革相适应的思想作风和担当精神，既鼓励创新、表扬先进，也允许试错、宽容失败，最大限度调动广大干部的积极性、主动性、创造性，推动全社会形成想改革、敢改革、善改革的良好风尚。习近平总书记指出，“要把干部在推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来；把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误，同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来；把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来，保护那些作风正派又敢作敢为、锐意进取的干部”。“需要中央先定调子、划底线的，要按照统一部署及时给地方交底。需要地方先探路子、创造经验的，中央要及时给予授权，有效调动中央和地方两个积极性”。

关于营造良好政治生态，为担当者营造干事创业好环境。习近平总书记强调，“做好各方面工作，必须有一个良好政治生态。政治生态污浊，从政环境就恶劣；政治生态清明，从政环境就优良”。“要坚持清正严明，形成正气弘扬的大气候，让那些看起来无影无踪的潜规则在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场”。“要激浊扬清，坚持激浊和扬清两手抓，让党内正能量充沛，让歪风邪气无所遁形，铲除腐败这个最致命的‘污染源’，深入推进作风建设，坚持正确用人导向，真正让那些忠诚、干净、担当的干部得到褒奖和重用，让那些阳奉阴违、阿谀逢迎、弄虚作假、不干实事、会跑会要的干部没市场、受惩戒，倡导清清爽爽的同志关系，规规矩矩的上下级关系。”习近平总书记指出，“管党治党根子在党委、关键靠担当，各级领导干部要落实全面从严治党主体责任，做到敢管敢治、严管严治、长管长治，营造风清气正的政治生态”。

深刻领会习近平总书记重要论述，完善为担当者担当的体制机制，激励党员干部尽情释放担当的激情和能量，推动形成勇于干事创业的良好局面

加强教育培训，激发党员干部敢于担当的政治自觉、思想自觉和行动自觉。要固本培元，引导党员干部筑牢信仰之基、补足精神之钙、把稳思想之舵，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，增强党的意识、党员意识、宗旨意识，坚守真理、坚守正道、坚守原则、坚守规矩，做到以信念、人格、实干立身。要让党员干部充分认识到，敢于担当是共产党人的政治本色和优良作风，这是由党的宗旨、性质决定的，体现了共产党人的先进性纯洁性和创造力凝聚力战斗力。实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦，是中国共产党人对民族对人民的政治承诺和政治担当。肩负政治责任感使命感的党员干部应当积极适应新形势新任务，不断提高自身过硬素质，在实现民族复兴的伟大征程中积极作为、开拓创新、建功立业。

健全激励担当的选人用人机制，形成担当者上、不担当者下的用人导向。选什么人、用什么人，是重要的风向标。要发挥好选人用人机制对党员干部的引导作用，加大对能力不足、动力不足、担当不足等不适宜担任现职干部的调整力度，推动形成能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境。习近平总书记指出：“对那些勇担当、有本事、坚持原则、不怕得罪人、个性鲜明的干部，往往会出现认识不尽一致的情况，组织上一定要为他们说公道话。”为此，应当健全激励担当的选人用人机制，要为敢于担当的干部撑腰鼓劲壮胆，在其遇到挫折时帮一把、失落失意时拉一把、受到排挤时挺一把，旗帜鲜明地支持、鼓励、保护和褒奖担当者，让敢于担当的干部得到提拔重用。要注重选用那些在大是大非面前敢于坚持原则和真理的人，选用那些在困难矛盾面前勇于承担重任的人，选用那些解决难题时有思路有办法的人，选用那些能够打开局面、开拓创新并卓有成效的人。让那些不讲原则、不负责任、不敢担当的人离岗让位，绝不能让“圆滑官”获利，让“老好人”占先。

健全信任激励和严格监督问责机制，激发党员干部干事创业的热情。既要以严的纪律、严的标准管好干部，也要信任激励、关心爱护用好干部。要坚持关心关爱、正向激励，通过党性党风教育，政治激励、精神激励、物质激励，谈心谈话、心理疏导等多种方式，让党员干部心情舒畅、精神振奋，激发党员干部一心为公、敢于担当。要加强党员干部的日常监督管理，发挥考核“指挥棒”作用，健全干部考核评价机制。通过干部日常考核、专项考核和年度考核工作，强化对干部所作所为的监督考核，注重在日常工作中了解干部、在重大事件中考验干部、在改革发展主战场识别干部、在群众口碑中考核干部，不让老实干事、敢于担当的干部吃亏。要强化针对不担当、不作为现象的监督检查和问责。严格执法执纪，对为官不为者予以惩处。通过干部监督问责制度的约束震慑效应，避免党员干部的庸政懒政怠政。

健全容错免责机制，让敢于担当者消除顾虑。要按照习近平总书记“三个区分开来”的要求，加强中央层面的顶层设计，制定专门的容错免责规定，为容错免责立好边界，推动依法依规进行。营造支持改革、鼓励创新、宽容失败的良好制度环境，让党员干部有明确的风险预期和行为预期，激励党员干部敢于担当、依法作为。一是要明确容错免责具体适用的情形，科学划分错误与失误、主观故意与客观无意的界限，明确容错免责与纠错的行为认定，允许党员干部在“试错”中寻找“试对”。只要出于公心，符合改革方向，符合人民群众根本利益，法律政策不禁止，程序合规，民主决策，个人干净，就应当根据实际情况不追究责任或减轻责任。二是明确容错免责的具体程序并严格执行。要坚持依纪依规、实事求是、严格甄别、客观公正原则，严格按照程序，查清具体事实、错误原因、不良影响，做出客观定论，防止激励变纵容、保护变庇护。三是强化容错免责结果运用。坚持问责与免责并行，惩治与保护并行，不让被容错免责者在年度考核、职务晋升、评先评优等方面受到不必要的负面牵涉，同时要坚决惩治借容错免责来纵容、包庇犯错，防止容错免责成为违纪违法的“挡箭牌”。

营造良好政治生态，凝聚干部清正、政府清廉、政治清明的强大正能量。良好政治生态可以使干部队伍人心凝聚、心情舒畅，而坏的政治生态则导致“劣币驱逐良币”现象，使干部队伍乌烟瘴气。因此，好干部离不开良好的政治生态，良好的政治生态也要靠好干部来营造。营造良好政治生态，首先要严肃党内政治生活，严明党的纪律和规矩，关键要坚持正确用人导向。用一贤人则群贤毕至，见贤思齐就蔚然成风。如果用人导向不正，危害的是政治生态的源头。要实现干部工作风清气正，公道正派选人用人，绝不让老实人吃亏，绝不让投机钻营者得利，使党员干部敢于担当、勇于担当、勤于担当。习近平总书记强调，“各级干部要从我做起、从小事做起，带头坚守正道、弘扬正气，努力营造良好从政环境”。领导干部要作营造良好政治生态的表率。

加强舆论宣传，在全社会形成敢于担当的良好氛围，凝聚起党员干部干事创业的强大气场。弘扬敢于担当的精神，需要党员干部自身加强修养，也需要良好氛围的支持。要积极宣传新形势下党员干部敢于担当的典型案例，宣传选人用人方面让担当者上、不担当者下的典型案例，宣传各级党委政府为改革创新者容错免责、为担当者担当的典型案例，向全社会释放为敢于担当者担当的积极信号，让全社会向敢于担当的党员干部致敬、为他们喝彩，形成担当光荣、担当可贵，崇尚担当者、学习担当者的社会氛围，汇聚起敢于担当的巨大力量，推进党的事业不断取得新胜利。