

地方法治是推进依法治国的重要力量

□ 刘昕杰

百余年前的武昌起义爆发后，梁启超发表了《新中国建设问题》一文，肯定革命并提出了建国方案。在这篇文章中，梁启超将中央与地方的关系放置在国体之前，作为他认为的新中国建设大业的首要问题。这一观点在现在看来依然是有意义的。地方（本文取与中央相对之意）在自辛亥革命以来的中国历史中发挥着重要的作用，在中国民主法治演进的三段历史时期，地方分别主要以革命、自治、试点三种具体方式推动着社会发展与法制改革进程。

武昌起义爆发前的数年里，各地方的革命党活动就已此起彼伏，黄花岗起义、保路运动等不断将结束帝制、创建共和的社会氛围推向高潮。当武昌第一枪打响后，各省纷纷脱离清政府独立。两年后，当袁世凯篡取革命果实，做着洪宪帝制的美梦时，又是各省的先后独立将其推入历史的尘埃，再次将帝制击碎并埋葬。可以说，地方革命在近代中国政治体制创立中起到了关键作用。

辛亥革命后，强化地方权力，以地方自治来巩固国体、维护民权的设想成为重要特点。1929年国民党三大通过了《确定地方自治之方略及程序以立政治建设之基础案》，其后的《完成县自治案》《改进地方自治原则》等多部指导性文件规划了实施地方自治的基本原则和基本方案。1936年的《中华民国宪法草案》专设地方制度专章，规定省设省政府，执行中央法令，监察地方自治；县为地方自治单位。1946年的《中华民国宪法》，设第十一章“地方制度”，规定省、县应依据省县自治通则制定自治法。这些法令施行效果虽不如预期，但不可否认的是，地方自治已成为当时的基本制度，如孙中山所言，其为“国之基石”。

新中国建立后，毛泽东敏锐地认识到“处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”，在《论十大关系》中，他指出“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情”。后来，地方在新中国法治发展中真正开始发挥了重要作用。安徽省凤阳县小岗村的土地责任承包试点，就凸显出新中国最重大的变革往往从地方基层自发产生。邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》中提出“让一部分地区先富起来”，并同意建设经济特区，希望借由地

方的灵活性带动全国的政策创新。由此，地方试点成为改革开放以来中国进行经济政治体制改革的主要形式，在民主法治领域的社区治理、省直管县、户籍改革、城乡统筹等新举措，无一不是采取地方先行的办法，通过地方试点，总结经验教训后再视情况在全国推广的。

由是观之，百余年来中国，从共和初创时期的“革命”，到后来的“自治”，再到社会主义建设和改革时期的“试点”，地方在我国民主法治的历史进程中，发挥了极其重要的作用。回顾和总结地方之于中国法治发展的功用，不仅是对百余年来中国法治历史的尊重，而且对于理解中国法治走向、推动法治进程也有着极其重要的意义。概言之，推动中国法治继续前行，仍然要重视地方这一重要的因素。

第一，要尊重地方的特殊性，在维护法制统一的同时兼顾“合理的差别”。中国幅员广阔、民族众多，不同区域、民族、宗教信仰的人群有着不同的生活习惯与行为规范，也有着对法律的不同期待和理解，法律在不同地方所发挥的效应也更多地取决于各地方的特殊性。在强调国家法制统一的要求下，尊重地方的特殊性，理解地方差异就显得尤为重要。近年来，中国法学的研究逐渐开始从传统文化、国际竞争、政治体制等角度强调中国法律和法学的特殊性和主体性。单一制政体下的法律统一虽然是应然之义，但这个统一应该是在尊重地方特殊性之上的有机统一，而不是仅强调各地法律实施方式和实施效果的单一规则和同一标准。

第二，要重视地方的直接性，推动法律走向基层。“万事胚胎、始于州

县”，与中央相比，地方政权直面社会民众，任何法治的顶层设计都依托于地方法治的实现，其实际状态才是老百姓切身感受到的法治。社会民众知晓的法律是中央制订的“文本上的法律”，但感受到的法律，是地方立法机关、司法机关尤其是地方行政机关“实践中的法律”。所以，法治不能仅仅是顶层设计，而应当尽可能地去消弭法治建设中的中央与地方、话语与行动、文本与实践的割裂。制定法不可或缺，但更需要民主法治尤其是行政法治能够从中央不折不扣地落实到地方，落实到基层。

第三，要利用地方的能动性，推动法律走向变革。地方改革更具灵活性，许多突破既有法律规则的改革举措在地方更有生命力。改革开放以来的历史表明，穷则变，变则通，唯有不断革新才能因应时代变化。但近代以来的历史教训也告诉我们，全国性的疾风骤雨般的大变革具有较大的社会风险，因此，将改革举措化整为零，将中央的改革举措放置在获授权的地方推行，不仅可以消除改革违法的疑虑，也可以防范改革试错的风险。新近一系列改革，如自贸区、监察委员会等举措，都展现出最高决策层授权地方试点的思路。在此后的法治建设和改革中，地方的能动性也应该必将得到更大的关注，即在不违背宪法精神的前提下，中央赋予地方更大的自主权，让地方党政负责人真正承担起当地依法治国第一责任人的职责，重视地方作为制度变革试点的作用，从而使得改革可行可控，进而使得中国特色社会主义法治道路能够行稳致远。

依法治国



公民监督权的功能及制度实践

□ 秦小建

《宪法》第41条规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。”公民监督权是宪法权利体系中实施得较多的一项基本权利。对公民监督权规范含义与实现逻辑的探究，对于理解和认识我国宪法体制的组织原理和运行规则，具有枢纽性的作用。在具体议题上，公民监督权既与信访等治理难题相关联，也与群众路线这一党的根本工作路线相对应。

公民监督权在宪法体制中的结构功能

公民监督权是与选举权、表达自由相并列的三项政治权利之一。公民政治权利是人民主权在国家状态下的直接转化。人民通过政治权利的行使，构造了国家的宪法体制，形成了“人民主权——代议制”的宪法结构，鲜明地表达了一切权力源于人民的主权法理和代表人民行使权力的代议原则。我国《宪法》通过第2条、第3条、第二章及第三章的规定，建立了“人民主权——人大——国家机构——公民”的宪法体制。政治权利对宪法体制的构造，具体体现为三种功能：构成，基于公民的选举权，选举代表组成代议机关，形成“人民主权——人大”结构，以此为核心构建民主运作的基础框架，奠定国家治理的正当性基础；参与，基于公民的表达自由，汇聚公共领域，为公共决策提供民意基础、信息聚集和意见参考，为相对独立的“人大——国家机构”决策体制补充民主资源；监督，基于公民的监督权，依托公民作为主权者构成的身份，监督“人大——国家机构”的决策制定和“国家机构——公民”的决策执行。

在政治权利体系中，公民监督权构建了政治权利从人民主权延伸、以公民身份参与国家公共决策、并最终依托主权权威纠正公共决策及其实施偏差的融贯逻辑。在此意义上，公民监督权的宪制功能在于，作为“人民主权——人大——国家机构——公民”宪法体制的循环节点，将“国家机构——公民”的常规治理与作为代议机关的人大宪法监督相衔接。这一循环结构展现了自我修复的逻辑自治，是现代社会保持稳定的宪制框架保证。

公民监督权与信访法治化改革

以是否与公民有直接利害关联为标准，公民监督权区分为批评建议和申诉控告检举。就实践的普遍性与重要性而言，信访与群众路线可被视为分别对应公民申诉控告检举和批评建议两种形式的重要实践。

在公民申诉控告检举这一维度，当下的信访改革亦可遵循公民监督权的实现逻辑，推进法治化进程。

在宪法制度的设置中，公民申诉控告应当遵循特定的制度次序，即首先求诸包括行政救济和司法救济在内的常规救济机制，当穷尽权利救济程序后，只有符合特定条件方可申请启动宪法监督。启动宪法监督的条件仅指两个：一是权利救济机关滥用或不行使救济职权；二是权利救济程序所依法律出现漏洞、冲突或违宪等无法适用情形。启动宪法监督的对象指向权利救济机关的职权行使和法律适用难题，以违宪责任追究倒逼常规救济机制的良好履职，并为其扫除法律适用的障碍。

信访作为公民监督权的实施机制，应遵从公民监督权的规范逻辑进行法治化改革。其路径在于将信访纳入宪法监督机制，通过激活人大的宪法监督，架构依托宪法审查的主权权威与常规秩序下的救济机制的逻辑关联。一方面从主权权威的角度，导入据以支撑

信访实践功能的权威资源，通过权威机构的职权监督将主权压力传输给常规救济体系，从外部促进其调整，提升矛盾容量和纠纷化解能力；另一方面则以制度化的机制和特定的条件限制，引导信访在法治轨道上进行。

公民监督权与群众路线制度化

在制度逻辑上，公民批评建议如果涉及普遍议题，就可汇聚成公共舆论，形成公众监督和舆论监督，当符合《各级人大常委会监督法》的规定，属于“社会普遍关注的问题”“人民来信来访集中反映的问题”时，便可启动具有权威制度资源的人大监督，由此形成公民监督、公众监督和人大监督的衔接体系。

这一监督逻辑，为理解群众路线及其在中国国家治理中的定位提供了解释框架，也为群众路线制度化明确了宪法逻辑。群众路线表达了党领导和代表人民的方式方法，这是中国主权法理与西方抽象主权的根本差别所在，党的领导是实现人民当家作主的根本保证，这在宪法序言中得以确证。

党的群众路线的教育实践活动，高度契合了公民监督权作为循环节点的动态循环结构。群众路线通过党的层级组织，将作为主权者人民构成的个体公民组织了起来。群众路线通过提意见、批评与自我批评的方式，总结国家治理体系运行中的问题，要求国家机构限期整改。其实质是依托执政党领导人民的主权权威从外部推动常规治理体系的调整。在此意义上，群众路线作为公民批评建议的载体和方式，一方面表明群众路线作为宪法制度所蕴藏的宪法意义，另一方面进一步疏通了公民监督导入国家监督体系的通道，强化了公民监督在监督体系中的应有功能。

群众路线侧重于实质性的群众协商，可消解西方抽象而虚幻的主权“陷阱”，这是群众路线隐藏的主权法理彰显，亦是中国特色社会主义协商民主的制度意蕴所在。

议政论法

2017年是供给侧结构性改革的深化之年，必须深入推进“三去一降一补”任务，注重探索处置“僵尸企业”的法治路径，健全优胜劣汰的市场化退出机制，从立法、执法、司法三大层面着力，使市场在资源配置中真正起到决定性作用。

□ 乔博娟

党的十八届五中全会提出“更加注重运用市场机制、经济手段、法治办法化解产能过剩，加大政策引导力度，完善企业退出机制”。近两年来的中央经济工作会议也多次强调推进供给侧结构性改革，积极稳妥化解过剩产能，依法处置“僵尸企业”。清理“僵尸企业”已形成广泛共识，如何利用法治手段化解过剩产能、实施市场化退出机制则是亟待解决的问题。

清理“僵尸企业”是当务之急

“僵尸企业”是一个经济学概念，主要是指长期负债且无法恢复活力，依赖政府补贴或银行贷款勉强维持经营的企业，其主要特点是自身难以续，依靠外界输血勉强存活，通常处于停产或半停产、连年亏损、资不抵债的状态。事实上，“僵尸企业”并非新生事物，20世纪80-90年代处于滞胀时期的美国和日本均存在“僵尸企业”，占用大量信贷资源，但经济效率却异常低下。而我国从计划经济时期延续至今，一些缺乏市场竞争力的国有企业依靠财政补贴或银行续贷得以维系，严重影响资源有效配置。实践中，“僵尸企业”大多存在于钢铁、煤炭、房地产等产能过剩的行业以及经济发展水平较低的地区，耗费大量资金、土地、信贷资源，挤压优质企业

的生产和发展空间，进一步加剧结构性供需矛盾，造成经济增长内生动力不足，金融风险有所积聚等问题，给经济持续健康发展埋下巨大隐患。

冰冻三尺非一日之寒，“僵尸企业”是我国经济发展过程中长期积累的结构性、体制性矛盾的产物。为适应经济发展新常态，当前供给侧结构性改革的重点是化解过剩产能，当务之急是依法处置“僵尸企业”。然而，清理“僵尸企业”兹事体大，牵扯众多，涉及国有资产保护、金融风险防范、企业职工安置、非公经济平等保护等一系列问题，极大地考验着政府的智慧和决心。

破解“僵尸企业”难题的顶层设计

过去一年是实施“十三五”规划的开局之年，党中央和国务院创造性地提出要推进供给侧结构性改革，并指明“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”五大任务。其中，首要任务就是积极稳妥化解过剩产能，将宝贵的资源要素从“僵尸企业”中释放出来，通过理顺供给端，提高有效供给，创造新的生产力。2017年是供给侧结构性改革的深化之年，必须深入推进“三去一降一补”任务。中央经济工作会议强调，供给侧结构性改革，最终目的是满足需求，主攻方向是提高供给质量，根本途径是深化

改革。在去产能方面，一是继续推动钢铁、煤炭行业化解过剩产能；二是要抓住处置“僵尸企业”这个牛鼻子，严格执行环保、能耗、质量、安全等相关法律法规和标准，创造条件推动企业兼并重组，妥善处置企业债务，做好人员安置工作；三是防止已经化解的过剩产能死灰复燃，同时用市场、法治的办法做好其他产能严重过剩行业去产能工作。

去年以来，以“三去一降一补”五大任务为着力点，推动供给侧结构性改革已经取得初步成效，部分行业供求关系、政府和企业理念行为发生积极变化。例如，国务院常务会议决定，对不符合国家能耗、环保、质量、安全等标准和长期亏损的产能过剩行业企业实行关停并转或剥离重组，对持续亏损三年以上且不符合结构调整方向的企业采取资产重组、产权转让、关闭破产等方式予以“出清”，清理处置“僵尸企业”，到2017年末实现经营性亏损企业亏损额显著下降。此后，国资委开展了处置“僵尸企业”及特困企业专项治理工作，率先推进央企化解煤炭、钢铁过剩产能，去产能已初见成效。在此基础上，今年应继续深化供给侧结构性改革，尤其是探索处置“僵尸企业”的法治路径，充分发挥公司法和破产法在引导和督促市场主体有序退出方面的法律功能，健全优胜劣汰市场化退出机制，使市场

在资源配置中起决定性作用。

探索“僵尸企业”处置的法治路径

市场经济的本质是法治经济，化解过剩产能、处置“僵尸企业”应当遵循市场化、法治化的原则，严格依法进行，从而保障债权公平有序受偿，完善优胜劣汰市场竞争机制，构建诚实守信市场环境，确保社会资源优化配置。

首先，科学立法。为了建立公平开放透明的市场规则，党的十八届三中全会提出“健全优胜劣汰市场化退出机制，完善企业破产制度”。《企业破产法》颁布以来，其实施效果还不够理想，由于破产制度存在失灵现象，使得市场主体难以依法有序退出，这是企业“僵而不死”的重要原因。因此，应当及时修订《企业破产法》，明确破产原因和程序启动标准，选择利用“预重整”“债转股”等制度，完善金融机构破产程序，构建简易注销程序。

其次，严格执法。唯有铁腕治理、重拳出击，方能清除“僵尸企业”毒瘤。彻底切断地方政府、金融机构与其的利益链条和输血渠道，严格执行环保、能耗、质量、技术等法律法规和标准，逐步净化和培育有效竞争的市场，着力提升供给体系的效率和质量。第一，尊重市场规律和需

求，做好调研摸底工作，准确界定“僵尸企业”，建立客观、统一的识别标准，因企施策进行管理；第二，处置“僵尸企业”涉及面广，应统一组织协调，建立多部门联动机制，畅通沟通渠道，实现信息共享，提高工作效率；第三，完善配套机制，制定应急预案，设立专项基金保障清算、安置费用，最大限度地降低对职工就业、社会稳定、财政收入冲击，确保“僵尸企业”平稳、有序退市；第四，建立破产预警系统，防范和化解企业债务风险，同时防止“僵尸企业”死灰复燃，积极引导企业转型升级，实现产业结构的调整优化。

最后，公正司法。司法是维护社会公平正义的最后防线，也是防范运动式清理的法律屏障。处置“僵尸企业”应当避免过度依赖行政手段，强调企业清算和破产程序的司法属性，

充分发挥法院的司法审判职能，积极构建依法处置的良好司法环境。其一，依法识别“僵尸企业”，加强评估和分类处置，恰当运用企业强制清算、破产清算或重整等程序，引导和督促市场主体有序退出；其二，建立企业清算与破产审判庭，推进破产审判法官队伍和破产管理人团队的专业化建设，实现企业清算和破产审判工作规范化、法治化；其三，积极推动“执行转破产”，建立健全程序衔接与协调机制，切实解决法院执行难和企业破产难问题；其四，慎重适用重整计划强制批准权，避免债务重组和营业整合“拉郎配”，充分保障当事人的合法权益。

参考与借鉴

