

如何应对基层执法中的挑战

基层执法部门既处于社会治理的第一线，又是依法行政的排头兵，只有尊法学法、讲法用法，不断规范执法行为，依法加强对行政权力的约束，才能让法治在基层扎根，让法律成为全民的信仰。

□ 刘振刚

法律的生命在于实施，而法律实施的根基在基层。基层执法情况在很大程度上反映了法治运行的实际状态，同时也塑造着人民群众心目中的法治政府形象。

基层执法面临的挑战

习近平总书记指出：“我们党高度

重视法治建设……积极建设社会主义法治并取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成。”在实际中，我国现行法律体系与法律要素更加齐备、框架结构更加合理、概念术语更加规范、规则表述更加完整、权力配备更加有力、责任分担更加合理，程序精细、衔接紧密、传导流畅。但是，从结构功能来说，我国现行的法律，“体现自上而下部门管理意图的经线型法律”与“协调部门共同行政行为的纬线型法律”间还存在着不相适应的问题。所谓经线型法律，即关于某个领域、部门、事务的法律，如土地法、环境保护法、交通法等，其立法目的主要是推进自上而下的管理专业化或精细化。所谓纬线型法律，即关于行政机关共同行政行为的规范，如行政许可法、行政强制法、行政处罚法等。其立法目的主要是在平面上进行横向统筹、在板块间进行有机衔接。法律要形成一张大网，必须靠这两类法律共同起作用。过去，我国立法工作比较重视经线型法律，而对纬线型法律的重视度相对不够。在基层执法实践中，由于经常涉及多个部门之间协同，如果没有位阶较高的纬线型立法在宏观上和整体

上进行横向统筹，就可能使得各部门难以做到无缝衔接、高效配合，在一定程度上给基层执法带来障碍。

从执法环境看，近年来，随着我国法治建设和普法宣传工作的有效推进，社会公众的法律意识已经达到了相对较高的水平。通过法律途径解决问题已成为很多人越来越明确、越来越主动的选择。以北京市为例，统计数据显示，北京市2016年行政复议案件共8415件，行政诉讼案件共9636件。在执法过程中，人民群众对公权力机关的审视更加严格，不仅要求执法主体的执法行为做到形式合法，而且还会深究政府决策是否理性。这就要求执法工作者不仅要有规则意识，而且要使依法办事成为常态；不仅要有避险意识，而且要使法律约束成为常态；不仅要有敬畏意识，而且要使回应社会的法治考量成为常态；不仅要有权力运行的阳光意识，而且要将接受一切监督作为常态。相形之下，执法人员法治意识的提升没有跟上社会法治发展的步伐，基层执法部门依法行政的精细化水平与社会的普遍期许存在一定差距，基层执法部门及其工作人员在行政执法过程中仍有不少短板。

进一步提升基层执法的法治化水平

徒法不足以自行。纸面上再严格的规定，也必须要靠执法部门的辛苦付出、坚决执行才能变成对社会的实际约束。同时，要充分认识到行政执法不同于刑罚，它主要靠“持之以恒”而不是“雷霆一击”，不能寄希望于一次执法就能解决问题，一劳永逸，只有针对违法行为持续用力，才能在日积月累中产生良好的法治效果。

完善立法，解决法律的操作性和适用性问题。一方面，基层执法实践中存在一些体制机制方面的问题，亟待通过完善立法来解决。例如，行政执法中所涉及的管理板块太碎，传导环节太多，决策权上收，执行权下放等问题，很大程度上需要国家层面对相关立法作出调整。另一方面，在不与宪法和法律相抵触的情况下，加强地方的立法工作，以适应行政执法工作对法律法规的需要。基层执法人员应该加强对法律法规的学习和研究，总结执法情况，借助各种媒介，将合理化建议反馈给立法工作人员，促进法律法规制定的规范性和可操作性。同时立法机关也要做好法律、法规和

规章的清理、编纂、立、改、废工作。

协调执法，避免出现部门间争权推诿。基层执法难既有客观原因，也有相互争权或推责的因素。基层执法部门是最接地气的行政机关，与群众的关系最为密切，遇到问题应该做到明察秋毫、见微知著、防微虑远，属于自己职权范围的事项绝不推诿拖延，不属于自己职权范围的事项积极协调相关职能部门解决，需要多部门联合解决的问题，也要积极协商，确立牵头部门和配合部门，推动建立高效的部门联动机制，明确责任划分，避免各部门各自为战。此外，基层执法部门之间也可以通过加装支点、连通节点与疏导堵点的方法，解决部门之间传导不畅与有效性不够等问题。基层行政执法人员更要通过认真研究法律、法规，寻找其中的契合点，协调各职能部门的执法力量，克服单打独斗的不利局面，联合执法，解决一些长期积压的难题。

强化执法监督，确保各种监督渠道的畅通。群众监督是加强执法监督的重要内容。要增加人民群众参与城市管理和执法监督的途径，倡导以人为本的执法理念，使执法人员及其工作人员切实感知外部压力、主动调试

行政行为、积极回应社会需求。另外，增强基层执法部门主动接受监督的意识也是完善监督机制的题中应有之义，既要确保各种监督渠道畅通，也要积极主动营造接受外部监督的土壤和环境，依法履行具有法律约束力的法律文书，切实转变作风，努力改进工作，真正做到为群众服务、为社会服务。

明确执法责任，全面落实行政执法责任制。推行行政执法责任制，旨在强化执法责任，明确执法程序和执法标准，进一步规范和监督行政执法活动，提高行政执法水平。同时，加强执法部门内部流程控制，健全责任追究机制、纠错问责机制，从制度上明确权力行使和责任承担，给执法系统装上“齿轮”，让执法体制不仅能“发现”而且能“查处”，让执法机制不仅能“责令”而且能“执行”，让执法主体不仅能用尽自身职权，而且能承担不当行为带来的不利后果，从而带动整个执法体制，以实现最大的社会治理效果。

议政论法

法律为见义勇为人员撑起“保护伞”

□ 邢 捷

近期，公安部针对《见义勇为人员奖励和保障条例》面向社会征求意见，引起了社会公众的广泛关注。制定全国性立法是进一步规范见义勇为人员奖励和保障工作、培育和践行社会主义核心价值观的重要体现，具有十分重要的意义。

见义勇为为人员权益保障的现状

见义勇为、匡扶正义是中华民族的传统美德。从古至今，见义勇为的崇高义举一直被人们广为赞誉。自1988年中宣部和公安部联合发起表彰全国人民群众见义勇为先进分子活动至今，各部委和中华见义勇为基金会相继联合举办了13届全国见义勇为英雄模范评选表彰活动。截至2017年5月，受中宣部、中央综治委、公安部等部门联合和中华见义勇为基金会单独表彰的全国见义勇为英雄模范达到2000多名。

见义勇为人员是社会成员中具有高尚情操的先进分子，国家对见义勇为人员的褒奖及权益保障体现着文明社会的基本价值取向，也是构建和谐社会的内在要求。过去，我们对见义勇为的肯定主要在道德范畴，对见义勇为人员的褒扬和保障更多依靠的是政策，在国家立法的层面上还缺乏相应的保护机制，现实中个别情况下见义勇为为英雄甚至还会陷入“英雄流血又流泪”的窘境。通过立法，将国家对见义勇为行为的肯定评价从道德领域延伸到法律层面，是从制度建设上完善国家对见义勇为人员的保护。从1991年—2016年，全国绝大部分省（自治区、直辖市）、省会市及部分地级市以地方性法规或地方政府规章的形式出台了奖励和保护见义勇为人员的立法。据统计，现行有效的有56部地方性立法，覆盖了全国大部分地区。此外，在一些民事、刑事等法律中也有一些涉及见义勇为为权益保护的相关规范。在我国形成了以地方立法为主的见义勇为为奖励与保障的规范体系。应该看到，我国现有地方立法在确认、奖励和保护见义勇为为人员权益方面发挥了重要的作用，各地见义勇为为奖励与保护工作机关依据本地相关规定，对所辖区范围内出现的见义勇为为人员及时进行确认、救助和奖励，倡导见义勇为为精神，弘扬社会正气。

然而，仅靠地方性立法在实践中

仍然存在一定问题和局限性。哪些行为属于见义勇为，应当由哪一级、哪一个部门给予何种表彰，保障制度应如何设计等，难有统一标准。这一方面会影响到对见义勇为为行为褒奖的社会效果，另一方面也可能导致对见义勇为为人员合法权益保障的缺失。为此，进行全国统一立法，在一些关键问题上取得共识，作出明确统一的制度设计，正是顺应现实要求的结果。

见义勇为为立法的宗旨

大力倡导见义勇为为精神，弘扬社会正气，培育和践行社会主义核心价值观。习近平总书记指出，精神的力量是无穷的，道德的力量也是无穷的。中华文明源远流长，孕育了中华民族的宝贵精神品格，培育了中国人民的崇高价值追求。伟大时代呼唤伟大精神，崇高事业需要榜样引领。当前，全国各族人民正在为实现中华民族伟大复兴的中国梦而奋斗。我们要按照党的十八大提出的培育和践行社会主义核心价值观的要求，高度重视和切实加强道德建设，推进社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，倡导爱国、敬业、诚信、友善等基本道德规范，培育知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐的良好风尚。习近平总书记多次对弘扬见义勇为为精神、推动见义勇为为事业发展提出明确要求，强调要用制度保障见义勇为为人员的合法权益，鼓舞和激励更多的人民群众见义勇为。见义勇为为人员之所以能够做出勇敢的义举，正是因为他们有一颗正直的心，有着强烈的社会责任感。当他们因见义勇为为受到伤害和损失后，政府与社会理应给予其应有的关怀，这不仅仅是媒体一时的正面宣传与政府的认可与表彰，更应包括对见义勇为为人员实实在在的帮助，对其权益有法律制度的保障，这样才能把“光荣与崇高”真正写在每一个人的心里。

规范见义勇为为奖励与保障工作。除现有地方立法外，2012年7月，国务院转发了民政部、公安部等7部委《关于加强见义勇为为人员权益保护的若干意见》，加大了对见义勇为为人员权益保护的力度，提高了对见义勇为为牺牲、伤残人员及家庭抚恤力度。然而，由于缺乏全国性立法，各地对见义勇为为行为认定标准、程序的不统一，奖励及保障措施不规范等问题依然存在。此外，在见义勇为为人员奖励和保障工作

及协调配合机制方面，各地依法成立

的见义勇为为基金会或者协会如何发挥应有作用，各相关主体的法律责任等，都亟待通过一部全国性立法加以明确规范。

切实维护见义勇为为人员的合法权益。近年来，各地党委政府和有关部门在对见义勇为为的褒扬和权益保障方面都做了大量的工作。然而，现实中仍然存在着见义勇为为人员合法权益得不到保障和落实的情况。诋毁诬陷、打击报复见义勇为为人员的违法犯罪也时有发生。见义勇为为人员的权益主要包括了获得行政奖励的权利、应受补偿的权利、获得帮助的权利、责任豁免的权利，以及相关程序性权利，而这些权益的保障都需要通过全国统一立法加以明确。见义勇为为人员权益保障立法，其意义不仅仅在于为见义勇为为人员的合法权益提供法律保障，更在于通过立法及宣传传播社会正能量，以增强民众的社会安全感，维持良好的社会秩序，实现社会公平正义。

见义勇为为立法尚待解决的关键问题

就全国性立法而言，规范见义勇为为人员奖励和权益保障着重解决的是以下几个关键问题：首先，见义勇为为的认定。对见义勇为为人员进行褒奖和权益保障的前提是见义勇为为行为的确认。以法律表述界定见义勇为为是立法中的关键问题。在此前提下，进一步明确见义勇为为的情形和认定标准。其次，奖励与权益保障的主管部门必须加以明确。目前各地见义勇为为日常工作部门，有的设在公安机关，有的设在综治办，还有的设在民政部门。是否统一由一个部门管理抑或是作出原则性规定应当明晰。再次，见义勇为为人员的权益保障措施应予完善。主要涉及对见义勇为为负伤人员的救治、医疗费用的承担以及牺牲、伤残人员抚恤等内容。此外还包括见义勇为为人员及其家属最低社会保障、就业、就学、住房等方面，并在立法上真正体现可操作性。最后，见义勇为为的经费要有保障。明确规定见义勇为为基金可以通过政府财政拨款、社会捐赠等方式筹集。同时规定国家鼓励企事业单位、社会组织和个人向见义勇为为基金会或者协会、见义勇为为人员进行捐赠捐助。

依法治国

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，而高素质的法治专门队伍，必须由正规化、专业化、职业化的法治人才组成。习近平总书记在2017年5月考察中国政法大学时强调，要坚持以习近平马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论为指导，立德树人，德法兼修，培养大批高素质法治人才，深入研究和解决好为谁教、教什么、教给谁、怎样教的问题。

为谁教？关键在抓方向，要坚定正确政治方向，坚持以中国特色社会主义法治理论为引领

方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力是全面推进依法治国的根本问题。法治人才是承担全面推进依法治国伟大实践的生力军，授以什么样的法学理论和法治思维，关系到法治人才走上工作岗位后理想信念的追求和基本价值的判断。全面推进依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，合格的法治人才必须首先是中国特色社会主义的坚定拥护者。因此，必须依据马克思主义法学理论，结合实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的实践，对中国国情进行深入分析、对中国特色社会主义建设的经验和教训作出科学总结，提炼出社会主义法治实践的规律性认识，总结确立具有中国特色的社会主义法治理论体系，为法治人才培养提供理论支撑，确保法治人才培养的正确政治方向。

教什么？关键在抓学科建设，要兼收并蓄，处理好借鉴世界优秀成果和坚持中国特色的关系

学科体系是高校开展教学、科研的基本功能单位，是教学、科研的基本内容。“为国也，观俗立法则治，察国事本则宜。”习近平总书记指出，我国的国家治理有其他国家不可比拟的特殊性和复杂性，也有自己长期积累的经验和优势。在法学学科体系建设上要有底气、有自信，既以我为主、兼收并蓄、突出特色，又对世界上的优秀法治文明成果有选择地吸收借鉴和转化。法学是一门实践性非常强的科学，法学学科体系应当充分反映社

会主义法治实践对法学的实际需求，法学学科体系建设要不断总结和研究本国的法学研究、法学教育和法治实践的实际状况，始终保持开放发展的状态。在全面推进依法治国的过程中，尤其需要突出实践性强的法学学科，并适时发展新兴学科。例如，应当结合当前我国正在实施的司法体制改革，尽快建立并完善司法学学科体系建设，促进司法领域法治人才的培养；应当顺应国家海洋强国战略的实施，完善我国海洋法律体系建设等。法治人才是应用型法律人才，其培养要有针对性，要和法治实践需求紧密结合起来。

教给谁？关键在抓对象，法治教育要实现全面覆盖，尤其要与法治实践需求紧密配合

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。全面推进依法治国，重点就在于保证法律严格实施。因此，法治人才培养一定要与审判机关、检察机关、公安机关、司法行政机关等法治实践部门紧密配合，建立教学与实践合作机制。法治人才培养不能局限于象牙塔下，而要走出校门，深入社会，密切联系群众，深切感受现实生活中存在的突出问题，学会运用法学原理和思维解决社会实践中的复杂问题。高等院校应当利用自身的学科齐全、人才密集优势，打造特色型法治智库，促进传统的法学学术研究向法治智库应用性成果的转化，以此为平台，打造培养实务型法治人才的基地，为法治实践部门源源不断地输送合格的法治人才。

怎么教？关键在抓方法，立德树人、德法兼修，整合教学资源，研究授课方法，办出专业特色

礼法合治、德主刑辅，是我国几千年来治国理政的经验总结。坚持依法治国和以德治国相结合，是中国特色社会主义法治道路的鲜明特点。“大学之道在明明德”，高校是法治人才培养的第一阵地，要承担起为广大青年学生扣好人生第一粒扣子的重任，把法治意识和法律精神贯彻到教学育人中去，不仅要引导学生掌握高水平的法学专业知识，而且还要教授他们学会做品德高尚的人，努力培养全面依法治国

培养德法兼修的法治人才

□ 李光春

所需要的栋梁。法学专业教师要坚定理想信念，带头践行社会主义核心价值观，多用正能量鼓舞激励学生。各级领导干部则应做尊法学法守法用法的模范，以实际行动带动全社会崇德向善、尊法守法，让法治信仰深入人心。法治工作者不仅是法律的制定者、执行者和监督者，更是道德传播者、实践者和推动者。法律的正义和法律意识的生命力在于实践。司法人员的司法水平，体现司法形象，影响司法公正。所以，法治人才培养的首要任务是强化德育，使之成为社会主义道德的楷模。

参考与借鉴