

没有正确的法治理论引领，就不可能有正确的法治实践。在法治理论建设方面，要进一步坚定理论自信，完善符合我国国情的法治话语体系，努力以中国智慧、中国实践为世界法治文明建设作出贡献。

依法治国

完善话语体系 坚定法治理论自信

□ 张 晶

例如，我们所说的“依宪治国”“依宪执政”同西方所谓“宪政”有着本质区别，如果将二者等同，将会落入照搬西方资本主义制度的陷阱；我们所说的司法机关“依法独立公正行使司法权”同西方国家的“司法独立”，也具有完全不同的性质和内容。我国的人民法院和人民检察院必须坚持在党的领导下，在人大监督下，依法独立公正行使审判权和检察权。正因为如此，我们要坚决抵制西方某些非普适性法治概念影响，不断生成能够准确表达中国法治思想、法治文化、法治思维的标识性概念体系，用中国话语表达中国理论，用中国理论解决中国问题。

中国特色社会主义法治评价体系

当前，在国家法治发展水平、治理能力方面有许多评价指数体系，但这些指数体系大多是由西方发达国家主导发布的，对发展中国家具有不同程度的偏见。这使得中国特色社会主义法治理论和实践往往得不到准确评价，甚至遭到恶意歪曲与攻击。建立并推广符合我国国情的法治评价体系，对我们树立起对自身法治道路、法治理论和法治制度的自信至关重要。

当前，我们要积极参与国际法治领域竞争，打造自己的价值立场和评价体系。在构建中国特色法治评价体系和评价标准时，首先，必须立足于中国特色社会主义法治实践，坚持以马克思主义为指导，切实发挥马克思主义对法治研究与评价的导向和牵引作用，形成具有可操作性的国家发展和治理的评价标准。其次，应当在明晰法治普遍性和特殊性差异的基础上，构建具有中国特色的法治评价指标，凝聚治国理政的共识。在这方面，既要考虑我国的法治建设实践，以中国特色社会主义制度为出发点，又不能排斥其他国家法治研究成果与经验。中国特色法治评价体系应当是法治话语世界性与民族性的结合，是一般规律与中国特色的结合。

中国特色社会主义法治传播体系

习近平总书记2016年5月17日在哲学社会科学座谈会上指出，对于解读中国实践、构建中国理论，我们应该最有发言权，但实际上我国哲学社会科学在国际上的声音还比较小，还处于有理说不出、说了传不开的境地。这一现实情况亟须法治传播体系的构建提供强力支撑。

首先，要通过整合政府和民间的力量，发挥多主体联动力量，加快完善法治传播渠道和落地平台建设，形成一个有机协调、高效运转的系统，将中国特色社会主义法治道路和理论体系解释清楚、传播到位。其次，增强中国与世界特别是西方国际传播对话与接轨的力度，建构具有中国特色的国际议题，在更多更广更高层次的国际话语平台上讲好中国故事，传播好中国声音，成为世界法治话语体系竞逐中“真正的在场者”。在网络信息化时代的今天，法治研究成果的传播路径除了依赖传统的学术期刊报纸，网络新媒体已成为重要的传播和扩散平台。这就要求我们研究和创新中国法治话语体系的传播方式，要借力网络新媒体扩大中国法治话语体系的语言优势、影响力优势，不仅要与中国特色社会主义法治理念和价值传得开，而且要叫得响。

中国特色社会主义法治概念体系

中国特色社会主义法治概念体系是以法治基本概念为切入点，彰显中国立场和价值的法治新概念、新范畴、新表达。我国政治制度和政治建构的特殊性决定了法治概念体系必须以当代中国社会为具体场景，必须契合体现社会主义内在要求的法治理念，且不得背离社会主导性文化价值观念，只有在有利于对“中国问题”的认识与阐释的前提下，才能够被接受和承认。

要“明厨亮灶”更要严明执法

□ 吴 凡

食品安全问题是对人民群众切身利益影响最大、最受关注的话题。我国立法一向高度重视食品安全工作，党的十八大以来，关涉食品安全的法律法规不断完善，各部门不断增加食品安全监管力量，有效的食品安全风险治理体系正在形成，食品安全状况呈现“总体稳定、趋势向好”的格局。但从现实情况看，我国的食品安全监管依然存在不少难点，亟待更加有效与严明的监管手段。

“明厨亮灶”是食品安全监督链条的一个环节

“明厨亮灶”，是指餐饮服务单位采用隔断矮墙、透明玻璃幕墙、视频显示、网络展示等方式，将餐饮食品的加工制作过程公开展现给消费者，主动接受公众监督。对于餐饮行业而言，危机公关做得再漂亮，也不如厨房干净让人心安。2017年初，国务院印发《“十三五”国家食品安全规划》，提出获得许可证的餐饮服务单位全面推行“明厨亮灶”。8月28日，针对近期曝光的食品安全事件，中国烹饪协会和中国连锁经营协会联合发出《关于“餐饮业加强行业自律提高卫生水平”的通知》，其中一条就是倡议各地主动引入“明厨亮灶”工程。

通过“明厨亮灶”，餐饮单位可即时向消费者展示厨房的卫生状况，满足了消费者的知情权，还为监管机构提供了便利，让监管的力量扩散到全社会，对创造安全放心的消费环境，进一步提高餐饮服务食品安全保障水平有积极意义。但必须清醒认识到的是，“明厨亮灶”只是食品安全监督链条的一个环节，在治理食品安全方面的作用是有限的。一方面，“明厨亮灶”限于营业时间内的监督，但很多食品菜肴的加工或半加工可能在营业时间内前就已完成，“明厨亮灶”无法全程、全面有效监督餐饮企业厨房食品制作过程，存有一定的监管漏洞。另一方面，“明厨亮灶”

展示了用料、加工等过程，但就许多现实案例来看，餐饮食品安全事故往往出在材料来源环节，而这一环节的安全，是“明厨亮灶”无法有效解决的。要让“明厨亮灶”真正发挥作用，更重要的是相关配套工程尤其是执法的完善落实。

最严《食品安全法》需要最强执行力

不折不扣的执行才能体现法律的权威。2015年10月1日起施行的《中华人民共和国食品安全法》规定，生产或经营不符合食品安全标准的食品将承担10倍且不低于1000元的赔偿，并承担行政处罚责任。根据我国《刑法》，生产销售假药或者有毒、有害食品的，最高可被判处死刑。可以说，我国的食品安全立法基本做到了习近平总书记要求的“最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责”。但在现实中，之所以仍有违法者铤而走险，认为食品安全违法成本太低，并不是因为食品安全法律的惩戒力度不够，而是因为法律的执行力还有待进一步提升。

一是不断提升检测技术和水平。执法机关必须要有执法依据和标准才能进行依法处罚。在对有毒有害食品进行检测的标准方面，目前还存在国家标准与国际标准有差距、标准过时或缺乏明确标准等情况，这容易使得违法分子有机可乘。另外，按照法律规定，此类标准是由国家卫计委负责制定完善的，集中的标准制定权在客观上可能滞后于现实需求，这方面的工作进展相对缓慢。要充分整合省、市、县各级政府部门食品检验检测资源，提高检测能力，特别要加强市、县基层检验检测能力建设，把行政区划内高校、院所、卫生机构的食品检测检验力量用起来，实现资源共享。

二是强化食品安全培训，提高执法人员认识。要通过有针对性的宣传，让生产企业、流通企业等了解自己的责任与义务，领导干部、监管执法人员要提高执法能力，细化并加重对失职的地方政府负责人和食品安全监管人员的责



任。对有瞒报、谎报重大食品安全事故等行为的，依法将处分及时落实到位，建立一支高素质食品安全执法队伍。

加强食品安全社会共治 用好“吹哨人”制度

食品“吹哨人”制度，即知情人士的爆料制度，就是鼓励食品企业员工“内部举报”。《中华人民共和国食品安全法》规定，对查证属实的举报，给予举报人奖励。有关部门应当对举报人的信息予以保密，保护举报人的合法权益。举报人举报所在企业的，该企业不得以解除、变更劳动合同或者其他方式对举报人进行打击报复。这是我国法律对“吹哨人”制度的明确规定。我国食品药品监督管理总局会同财政部近日发布的《食品药品违法行为举报奖励办法》进一步完善了内部人员举报奖励机制：研制、生产、经营、使用环节内部人员举报的，可在奖励标准上追加奖励金额。办法同时明确，各级食品药品监督管理部门应当依法保护举报人的合法权益，不得泄露举报人的相关信息。

之所以高度重视“吹哨人”制度，是因为危害食品安全的行为往往较为隐蔽，行为人可能在短时间内破坏现场、销毁证据，给执法机关的取证带来很大

困难，也会使得这些危害食品安全的行为持续地、隐蔽地危害人民群众身体健康。随着智能手机等设备的普遍使用，掌握“内幕”的内部知情人很容易拍摄到违法现场和作案人员，这是外部监管力量无法做到的，对于提高执法质量和效率，降低违法行为的社会危害、增强法律的威慑性有难以替代的作用。可见，“吹哨人”制度的建立与完善，能够通过切实有效的体制机制来唤起更多的社会良知，号召更多的社会公众参与到食品安全监管中来，应从建立健全投诉举报体制机制、提供人身及就业等方面的保护、完善奖励激励机制、发挥非政府组织的作用等方面来保障“吹哨人”的权益，减少这一制度在实践中的阻力，力争让这一群体早日释放应有的正能量。

食品卫生安全是企业安身立命之本，更是人民群众根本利益所在。要进一步通过政府监管、执法部门执法、生产经营者自律、行业协会引导、消费者维权、媒体舆论监督等加强社会共治，对食品安全问题持续追问，清醒看待企业的危机公关，让违法企业实实在在付出代价，使餐饮行业食品安全问题得到真正整改。

议政论法

以合理财权助力大气污染治理

情和有助于公共治理的适度财政分权路径。立足于大气污染治理议题，政府间财权的配置应把握三个原则。

中央集中控制原则

尽管防治大气污染需要大量的财力作后盾，但并不意味着要通过超限赋予地方财权的方式来解其“财力之渴”，如果在经济激励、政绩考核和权责关系未有改变的情况下，将财权过度下放给地方政府，可能导致过犹不及。地方的财政支出去向很大程度上受到上级和中央的政策影响，同时对于本地区事务地方又担负治理责任，存在财政支出的自主决定空间，故财权过度分配给地方存在一定的弊端，尤其是在大气污染治理方面。不同于公共基础实施建设和民生福利供给等外溢性明显的公共产品，大气污染本身就是经济发展的消极产物，不仅在事后治理过程中要花费高额的成本，而且为实现源头防治目标，出台的许多环境政策工具也可能对地方经济发展产生制约作用，这在产业转型升级尚未完成的发展中国家表现得尤为突出。

我国还处于发展中国家的经济转型期，要想根治大气污染问题，必然要经历产业优化升级带来的转型成本。治理过程的长期性、治理效果的潜在性、治理关联的经济性和治理成本的高昂性等负面特性相互叠加，使得地方政府往往并“不待见”大气污染治理问题，这种“不待见”表现为地方间治理环境的“竞相”竞争和“搭便车”现象，以至于地方可能会倾向于降低环境规制力度，降低企业排污标准，在现实中甚至存在企业与政府官员利益合谋，一些地方政府权力被俘获的现象。因此，在大

气污染治理方面，有必要坚持一定程度上的财权集中化，其合理性在于通过平衡中央与地方的财力对比关系来形成稳定的规则，保持中央对地方行为的有效控制能力，同时依靠中央权威力量也能够通过调节区域间财政平衡，以此实现整体协调发展。

地方自主主动原则

财政自主权是地方自主性的一个重要方面，它并非我国法律规范体系中的法定权力，而是一种事实权力，本质上是地方政府具有的一种作为事实效果的财政自主能力。在应对大气污染治理问题上，由于污染生成的属地性和各地方间污染状况的差异性，有必要让地方结合本地实情自主制定和实施公共政策，有充分的自有财力支付公共治理的成本，从而在财政支出上不过分依赖上级和中央政府的财政援助，保持财政收支上的相对支配力，让地方政府不至于因缺少财政资金支持而陷入被动。因而，我国亟须通过分权改革赋予地方自主财动的权力与能力，这在解决大气污染问题当中事关调动地方积极性，能够让各个地方根据本地污染情况适时适度地作出相应政策安排，中央只需保证地方决策过程的合法正当以及治理效果的正向性即可，而不能替地方大包大揽甚至承担责任。

当然，给予地方自主性决不等于否认中央集中领导，环境法规、环境标准、指标考核等都应当由中央来详细制定或提供规范指引。从这一点来看，我国的地方自主性建设主要是在财政能力上，大力培育地方自主办事的能力，从而保证地方执行中央决策的实施效果，但在地方自主决策方面必须要适度。

正向调节激励原则

对于我国而言，大气污染治理中财权划分不能偏离中央领导的大方向。快速增加的公共事务治理需求，意味着有必要赋予地方化解社会风险的充足能力，因此适度分权给地方同等重要。而要检视府际财权配置于公共治理任务上的效果如何，就要通过此种分权能否同时达到正向上的中央调节和激励地方的目标来判断。

以大气污染治理来说，中央和地方财权划分的适当与否，应以央地财权配置能否实现中央有效监管地方严格履行和激励地方主动实施环境治理任务为衡量标准。一方面，财权划分要保持中央对于地方的相对财力优势，以此维护中央对地方环境治理履责的强大监管能力，避免地方政府的环境政策执行偏离中央指示。另一方面，财权划分也要给予地方自主治理本地区大气环境的正向财政激励，不至于让地方政府因财力不济而顾环境问题，尽可能地避免地方政府在治理大气环境上因过度依赖中央财政而产生自主性不足，无法发挥地方政府就地灵活解决大气污染的管理优势。因此，中央集中控制原则和地方自主主动原则组合而成的适度财权分配路径，要以实现财权配置的正向调节激励效果为评价标准，既要保持中央调节、协调和监管地方防治大气污染的政治控制能力，也要确保地方自主、主动和尽责实施适应本地区实际的大气环境保护政策，最终实现府际合作治理大气污染的最优权力配置。

参考与借鉴