

法治河北建设的理论阐释与突破路径

李柏红¹, 陈 焘²

(1.保定学院 思想政治理论课教学科研部,河北 保定 071000;2.华北电力大学 法政系,河北 保定 071003)

摘要:法治作为治国理政的基本方式,已形成社会共识。法治河北建设的提出具有鲜明的时代背景和深刻的现实动因,建设成效围绕着“制度”与“人”的相互作用而展开,但起根本作用的是“人”,需要在领导干部、执法队伍和社会民众的共同推动下,抓住民生、人权和权力这三个至关重要的关键词,使三者 in 法治的统领下达致统一,从而形成法治河北的整体局面。

关键词:法治;法治河北;规则意识;民生;人权;权力

中图分类号:DF3

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2016)01-0043-06

一、法治河北建设的时代背景与现实动因

法治作为治国理政的基本方式,已形成社会共识。党的十八大以来,习近平总书记的系列论述,进一步升华了中国特色社会主义法治理论,特别是十八届三中全会提出的“法治中国建设”,作为“法治国家建设的‘中国版’和中国法治建设的‘升级版’,是法治普遍原理与中国法治实践的有机结合”^[1],具有极其丰富的内涵,从根本上厘清了中国法治的本色与特色;而十八届四中全会提出“全面推进依法治国”,“显示出对国家前途命运的战略思考,显现出是把法治作为治国理政基本方式的战略定力”^[2]。在此背景下,如何建设地方性、区域性法治,切实提升地方的法治化水平,是地方各级部门必须面对、深思和践行的重大课题。2013年上半年,《法治河北建设纲要》起草工作完成,标志着法治河北建设率先迈出了实质性的一步;2014年12月16日中共河北省委八届九次会议审议通过的《关于贯彻落实党的十八届四中全会精神、全面推进法治河北建设的实施意见》,为法治河北建设指明了方向。立足于现实需求,法治河北建设具有深刻的现实动因。

1. 发展模式的全面反思

据公开资料显示,2014年河北省GDP以29421.2亿元的总量,在全国31个省份中排名第六,增速达到6.5%^[3],但河北经济社会发展仍面临着亟待破解的难题。一是人均GDP偏低。北京市统计局公布京津冀协同发展的统计报告称,三地2014年GDP总量占全国10.4%,但人均GDP河北不足京津的1/2^[4]。二是环境治理任重道远。尽管2014年全年压减炼铁产能1500万吨、炼钢1500万吨、水泥3918万吨、平板玻璃2533万重量箱,均超额完成国家下达任务^[5],但环境污染仍未得到根本遏制,国家环保部公布的2015年6月份74城市空气质量排名,相对较差的10个城市中河北占7个^[6],在“稳

收稿日期:2015-11-25

基金项目:国家社会科学基金项目“基层治理中社会矛盾化解与法治保障研究”(13BFX009);2015年度中共河北省委讲师团科研课题“领导干部法治思维的培育机制研究”(201563)的阶段性成果

作者简介:李柏红(1984-),女,河北保定人,讲师,法学博士,主要研究方向为思想政治教育。

增长、调结构、促改革、治污染、惠民生”的发展思路中,“治污染”仍是今后较长时期内面临的艰巨任务。三是保障和改善民生仍然处于改革、发展和稳定的重要位置。基本公共服务、贫困人口脱贫、重点人群就业、低收入群众生活、养老医疗、城镇居民最低保障等与民众最密切相关的基本生活保障以及教育、医疗、就业等问题仍需下大力气解决。这些问题表明,“发展”是经济、政治、文化、社会等多个维度的全面协调发展,应当彻底走出“唯 GDP 论”的偏狭思维,运用现代治理的视角重新打量和设计发展模式,使发展成果切实惠及民众,惠及社会,惠及未来。

2. 法治政府的稳步推进

十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”的目标。一般而言,法治政府建设包括以下四个层面:一是行政主体的法治化。主要由《宪法》以及各级政府组织法等规定了享有行政权的国家机关,从而使行政主体具有合法性;此外,还存在着大量经授权的行政主体,其做出的具体行政行为,必须与授权相一致,否则会因不具备行政主体资格而影响具体行政行为的效力。二是行政职能的法治化。切实转变政府职能,实现政府、社会、个人的良性互动,是市场经济发展的必然要求。毋庸置疑,市场在资源配置中发挥着决定性作用,但政府在公共服务、社会协调、安全保障等层面具有无可替代的功能,摆脱“管则死、放则乱”的怪圈,只有对政府行政职能进行明确的法律定位,才能使政府“有形之手”与市场“无形之手”在法理和实践层面既“各得其所”又“互相呼应”。三是行政行为的法治化。包括行政许可、行政征收征用、行政处罚等均有法可依、于法有据,坚决杜绝如何证明“你妈是你妈”^[7]等此类啼笑皆非的“证明题”以及违法违规强拆、行政处罚不规范等问题。四是行政监督救济的法治化。一方面,通过行政监察、审计,对行政行为实行有效的监督;另一方面,切实落实行政复议、行政诉讼、行政赔偿等制度,为行政相对人提供法治化的救济途径。当前,上述层面均不同程度地存在着亟待改进之处,只有稳步推进法治政府建设,才能更好地履行政府职能,造福人民群众,提升行政公信力。

3. 社会矛盾的依法化解

目前,我国仍处于社会转型期,新旧利益格局交织,不同主体诉求多元,社会矛盾多发,不仅危害到社会的和谐稳定,而且考验着社会治理的能力、水平和智慧。2014年,河北全省法院共新收各类案件561 505件,审结刑事案件42 269件,判处罪犯43 812人,开展打击暴力恐怖犯罪、打黑除恶专项斗争,共审结此类案件7 950件11 269人^[8]。数据表明,在经济快速发展的新形势下,社会不和谐因素和安全稳定问题仍很突出,建设平安河北的任务仍很艰巨。因此,一方面,应充分发挥协商和解、人民调解、行政调解、仲裁、诉讼调解、司法裁判等机制的联动作用,以及刑事诉讼“打击犯罪、保障人权”的功能,及时化解各类纠纷和案件,实现依法保障民众合法权益、定纷止争和维护社会稳定的目的。另一方面,改革过程中面临的结构性矛盾,比如不同阶层的利益调整、经济结构优化与产业调整或产能淘汰、改革前后的历史遗留问题等,这些矛盾具有全局性、系统性,未必成为改革的现实阻力,但不同主体的诉求如何予以平衡或妥善处理,一定意义上不仅关系到改革的速度、进度、广度和深度,而且还可能会对社会稳定带来冲击。这就需要进一步畅通民意表达和沟通机制,增强不同群体利益诉求话语权的平等性,完善政治诉求机制的运行程序,实现权利救济机制的协调运行,拓展利益诉求表达机制的现代化渠道以及强化群众利益诉求的法律保障^[9]。

二、法治河北建设成效的测量标准与推动力

法治是社会治理的一种方式,亚里士多德曾指出:“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律。”^[10]此即当前所言的“良法善治”。法治建设的成效至少取决于以下两个因素:一是“法”在社会治理中的效用如何;二是法治的推动者——人——对待“法”的态度以及在法治建设中发挥怎样的作用。因此,法治河北建设亦离不开“法”与“人”

这两个基本要素,对法治河北建设的成效测量也应立足于这两个层面。

1. 各项工作是否具有法律依据

形式层面,法治是一种“规则之治”,这里所讲的“规则”不仅包括法律法规,而且广义上包括各个层次的制度规范,但最基本的底线是法律法规。法治河北建设就是包括政治、经济、文化、社会、生态在内,一切问题均在法律框架内进行,均做到于法有据、依法进行。2011年,中国特色社会主义法律体系已经形成,以宪法以及法律法规为依据,河北省享有立法权的部门亦制定了地方性法规和政府规章,为地方法治提供了丰富的制度规范。然而,“徒法不足以自行”,更为重要的是,制度必须得到严格执行,即各项工作必须严格依法进行。只有从“书本上的法律”迈向“生活中的法律”,“法”才能发挥其应有的效用,才能实现其意义和完成其最终使命,这样的社会才能真正地称之为法治社会。因此,法治河北建设成效的一个重要测量标准,就是看“法”(制度)是否能够不折不扣地“落地”,各项工作都坚持“法度”,在制度的轨道上有条不紊地进行。

2. 领导干部是否具有法治思维

孟德斯鸠指出:“一切有权力的人都会滥用权力,有权力的人们使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”^[11]“有界限的地方”即包括法律法规在内的制度规范,而“有权力的人们”尽管涵盖了一切行使国家公权力的主体,但首先指向的是领导干部。只有领导干部具有法治思维,能够时时刻刻以制度作为决策和执行的根本依据,真正戒除“拍脑袋”“一言堂”,在决策过程中独断专行、一意孤行,任凭自己的兴趣爱好,将“父母官”当作“家长制”,切实把“权力关进笼子里”,才能为法治释放出充足的空间,法治才能作用于地方建设的方方面面。法治思维包括法律规范权力、司法矫正行政、一般调整特殊、形式规范实质、程序塑造实体、技术决定价值、理性决定情感、逻辑结构修饰、反思引导直觉等九个向度^[12],简言之,领导干部是否具有法治思维,主要表现为:一是对待制度的态度,是否坚持法律的至上性;二是对待程序的态度,是否坚持程序正当原则,严格依程序办事;三是对待个人情感的态度,是否时刻能够超越个人情感公正地行使权力。

3. 执法队伍是否能够依法办事

法治是社会信用的基石,构建政府与民众之间的互信是当前法治建设和社会治理的当务之急,而这种互信能否建立,主要取决于政府的代表者——执法人员——是否对法律具有敬畏感,是否具有正确的权力观以及在常态工作中能否认真地执行法律。某种意义上,如果说领导干部是法治建设的“掌舵人”,执法队伍则是“舵手”,法治建设的进程和好坏来自于“舵手”的推动。笔者调研发现,能够严格执行法律的基层执法人员仅占38.8%,58.4%的被调查者基本上能够认真执行法律,但不同程度地存在着不完全严格执法的现象,另有2.7%的人员表示“思想上没有执法必严的概念,只是说说而已”。该数据表明,执法队伍不能严格依法办事、滥用权力等现象在基层社会普遍存在,不仅严重影响政府的形象,侵害了民众的权利,而且侵蚀着法治建设的根基。因此,执法队伍的作风是观测地方法治建设水平的“窗口”,一个地方的法治化程度如何,集中地体现在执法队伍的日常行动中。

4. 社会民众是否具有规则意识

文化层面,法治作为一种客观形态,它“不仅是一种规则文化、治理文化和生活文化,更是一种文化自觉”^[13],法治建设的最大“生力军”是民众,是不是懂规矩、守规则,既是衡量民众法治意识强弱的外在标准,也是彰显地方法治建设成效的直观方式。因为“民众的法治心理是法治最广泛和坚实的基础,民众的法治心理发展到哪一步,一个国家的法治就可以现实地达到相应水平”^[14],其中最关键的是民众的权利义务意识。“权利是人类文明社会所具有的一种实质性要素。它既是人的进步价值追求,也是社会文明演化进取的不可缺少的力量。仅此而言,任何权利的探寻也都是人作为主体自我需求与满足的探寻”^[15]。早在1872年春天,德国著名法学家耶林喊出了“为权利而斗争”的响亮口号,所有的权利都面临着被侵犯、被抑制的危险,只有权利人“认真对待权利”,积极主张权利,才能在“斗争”中拯

救自己同时拯救他人,我国学者甚至认为“为权利而斗争就是为法治而斗争”^[16];另一方面,在“权利泛化”的今天,法治河北的理性化建设更需要民众“认真对待义务”,通过履行义务来表达对他人生命财产、人格尊严和自由安全的尊崇、对规则的敬畏感以及对共同秩序的呵护和捍卫。概言之,“法”就是关于权利义务的规则,法治建设需要社会民众普遍崇尚规则,具有强烈的规则意识,唯此,才能“形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者”^[17],法治建设水平才能实现质的提升。

三、法治河北建设的基本格局与突破路径

十八届三中全会提出了建设法治中国的总体布局,即“必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。对于法治河北建设而言,应立足于民生问题,放眼于人权保障,着力于权力规制,重点解决经济与社会、生态协调发展、权力运行不规范以及社会矛盾化解与民众权利救济等突出问题。

1. 基本立足点:解决民生问题

区域发展不平衡、阶层分化较明显、社会分配不均等经济与社会发展中面临的普遍性问题,在河北省也较为突出地存在。尤其是收入低、劳动力弱、基本生活存在困难的贫困特困现象,不仅关系到民众的生存权与发展权,而且是社会建设的“短板”。因此,民生是发展的核心,我国的法治建设也应从“民主法治”迈向“民生法治”,使发展成果最大限度地惠及民生,以法治发展促进民生保障。具体而言,一是进一步推进医疗、教育、卫生等涉及民生的公共领域改革,建立健全和落实相应的法律法规,实施低保户救助、失独家庭关爱、居家养老、贫困家庭助学与“希望工程”、农村合作医疗、住房、用水用电、校舍设施、社会保险与救助等项目,切实解决这些家庭的基本生活保障和发展问题;二是认真落实食品安全、医疗卫生、安全生产等法律法规,加强市场监管,加大对假冒伪劣、“瘦肉精”、“地沟油”、饮用水不达标等严重危害身体健康行为的查处和制裁措施,促进企业切实履行社会责任,为民众提供安全、可靠、绿色、放心的生活必需品;三是在“大众创业、万众创新”的新形势下,应开辟“绿色通道”,多措并举对民众创新创业项目提供有力的政策、资金和技术等方面的扶持和指导,通过“授人以渔”,不仅“让人民共同享有人生出彩的机会”,而且在党和政府的带领下,让人民通过勤劳的双手和聪明才智达到“人生出彩”。2015年是全面推进法治河北建设的开局之年,“法治河北”的基本立足点是民生,不仅需要努力达到“城乡居民人均可支配收入分别增长8%和8.5%,居民消费价格指数涨幅控制在3%左右,城镇登记失业率控制在4.5%以内”^[18]等目标,而且使民众在改革和发展中切实享受并感受到实实在在的实惠。

2. 根本落脚点:实现人权保障

法治、发展、人权被称为“中国道路的三个基本维度”^[19]，“人权”不仅是法的基本价值之一，也是发展坚持人本导向的重要体现。2006年3月通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》首次提出“尊重和保障人权，促进人权事业全面发展”^[20]；习近平总书记进一步深刻地指出，“中国梦归根到底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现，必须不断为人民造福”^[21]，人民创造着历史，也在创造历史中实现自我发展和增进幸福。法治建设不仅仅是一系列的制度建设，更为重要的是，一切制度均应围绕民生问题，为人权提供坚实有力的制度保障。这是法治建设的根本落脚点。一方面，法制建设中，应积极推动制度的创新发展，为关乎人权的民生事业提供源源不断的活力和支持，包括上文论述的教育、医疗、住房等方面的体制改革，通过不断矫正公平与效率，消除现实存在的“短板”，逐步达到“最终实现共同富裕”的社会主义根本目的；另一方面，法治建设中，尊重和保障人权是宪法确立的最核心的价值，无论是民事纠纷的化解和公权力的运行，均应以维护民众的合法权利和保障民众人权为中心，特别是依法惩处暴力犯罪、刑讯逼供等严重侵犯人权的行为。

3. 重要突破口:规范权力运行

法治河北建设是政府引领、社会推动与民众共促的联动型、全方位的建设,政府作为重要的参与主体,建设法治政府是法治河北建设的题中应有之义。“所谓法治政府,是指政府的一切活动受法律支配。换言之,政府要依法产生,政府机构要依法设置,政府权力要依法确定,政府活动要依法展开,政府责任要依法承担”^[20]。在“权利”与“权力”的范畴中,当前较为突出的问题是权力过于“任性”,从“未婚证明,忙碌一个多月‘写’不完”^[21]到“开未婚证明,跑8个月”^[22],权力运行不规范,相互扯皮推诿甚至吃拿卡要、徇私枉法、权力干预等腐败现象依然存在,法治建设的重要突破口就是扎紧法治的“篱笆”,接受社会各层面的监督,促进权力运行的规范化、透明化和法治化。

四、结语

国家治理体系和治理能力的现代化包括民主化、法治化、科学化、制度化、规范化、程序化、高效化等基本要求,其实质是建立起切实可行的“规则之治”,法治化是其核心。任何制度的运行均围绕着“制度”与“人”的相互作用而展开,但起根本作用的是“人”。法治河北建设需要在领导干部、执法队伍和社会民众的共同推动下,抓住民生、人权和权力这三个至关重要的关键词,使三者 in 法治的统领下达致统一,从而形成法治河北的整体局面。

参考文献:

- [1]周叶中,庞远福.论“法治中国”的内涵与本质[J].政法论丛,2015(3):3-12.
- [2]陈金钊.全面推进依法治国所展现的战略定力[J].法学论坛,2015(1):5-12.
- [3]任国省.2014年河北GDP总量全国第六[N].燕赵都市报,2015-02-06(16).
- [4]温 霁.去年全国GDP总量 京津冀贡献一成多[N].新京报,2015-07-10(A10).
- [5]政府工作报告[N].河北日报,2015-01-15(01-03).
- [6]崔 静.环保部公布6月空气质量最差十城[N].中国青年报,2014-07-14(03).
- [7]徐小峰.让“找你妈”变得更轻松[N].人民日报,2015-05-29(017).
- [8]河北省高级人民法院工作报告[N].河北日报,2015-02-05(11).
- [9]梁 平,陈 焘.政治诉求与权利救济[J].河北师范大学学报:哲学社会科学版,2013(4):129-133.
- [10]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:199.
- [11]孟德斯鸠.论法的精神[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961:154.
- [12]谢 晖.法治思维的九个向度[J].行政管理改革,2015(3):13-16.
- [13]梁 平.语义与实践:中国特色法治文化及其建设进路探究[J].法学杂志,2013(3):49-59.
- [14]童列春.民众的权利本位心理是法治的社会基础[J].武汉交通科技大学学报:社会科学版,2000(1):35-38.
- [15]程燎原,王人博.赢得神圣——权利及其救济通论[M].济南:山东人民出版社,1998:18.
- [16]郭道晖.为权利而斗争就是为法治而斗争[J].政治与法律,1997(6):42-43.
- [17]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[J].党建,2014(11):9-18.
- [18]柳华文.法治、发展和人权——中国道路的三个基本维度[J].人权,2014(6):22-25.
- [19]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014:234-235.
- [20]中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[N].人民日报,2006-03-17(001).
- [21]王利明.努力建设法治政府 全面推进依法治国[J].中国司法,2014(11):12-15.
- [22]黄小林.未婚证明,忙碌一个多月“写”不完[J].法治快报,2007-05-28(006).
- [23]未婚时如何证明“未婚”——荒唐的证明[DB/OL].(2015-06-10)[2015-11-15].<http://www.zyitv.com/cctv/jiaodianfangtan/20150610/105360.html>.

(下转第 53 页)

- [22]徐正学.农村问题——中国农村崩溃原因的研究[M].上海:国民印务局,1934.
- [23]王信孚.聪明的征赋法[N].益世报,1934-02-17(8).
- [24]固安摊派增加[N].益世报,1936-10-20(6).
- [25]肖红松.近代河北烟毒与治理研究[M].北京:人民出版社,2008.
- [26]田文彬.华北毒祸与农村[N].益世报,1934-06-09(8).
- [27]王乐雨.农村没落原因的一个实例的探讨[N].益世报,1936-04-18(8).
- [28]谭锡纯.农村经济调查之一瞥[N].益世报,1934-02-24(6).
- [29]郑合成.安国药市调查[J].社会科学杂志,1932(2).
- [30]林翰儒.藁城县乡土地理:上册[M].台北:成文出版社,1968.
- [31]黄宗智.华北小农经济与社会变迁[M].北京:中华书局,2000.
- [32]凌 鹏.近代华北农村经济商品化与地权分散——以河北保定清苑农村为例[J].社会学研究,2007(5):46-83.
- [33]陈翰笙.解放前的中国农村:第一辑[M].北京:中国展望出版社,1987.

The Downward Social Mobility of Rural Areas in Mid-Hebei in the Thirties of the 20th Century

Yang Hao

(College of History, Hebei University, Baoding, Hebei 071002, China)

Abstract: Since the thirties of the 20th century, the downward social mobility of rural areas in Mid-Hebei is becoming more and more common and normalized. The depreciation of agricultural production resources, the depreciation of agricultural production resources, poor people living in poverty and rural finance have become the three important characteristics of the downward social mobility of rural areas in Mid-Hebei. For the rural areas in Mid-Hebei, the split between natural and man-made, exploitation intensifies, social habits, separation and western capitalist invasion deprive all the energy and wealth of rural people, resulting in the downward social mobility of rural areas in Mid-Hebei.

Key words: rural areas in Mid-Hebei; social mobility; downward social mobility; rural finance; rural area history

(责任编辑 张春生)

(上接第 47 页)

Theoretical Interpretation and Break-through Path of the Rule of Law in Hebei

Li Baihong¹, Chen Tao²

(1. Department of Teaching and Scientific Research of Ideological Political Education, Baoding University, Baoding, Hebei 071000, China; 2. Department of Political Science and Law, North China Electric Power University, Baoding, Hebei 071003, China)

Abstract: As the basic way of governing, the rule of law has formed the social consensus. The rule of law construction of hebei has a distinct era background and deep realistic reason, the effect surrounds the “system” and “human”, but the fundamental role is “people”, it needs seize the three important keywords of the livelihood of the people, human rights and powers, push under leading cadres, law enforcement team and social public, to achieve the unity of the three under the rule of law, and form the overall situation of the rule of law in Hebei.

Key words: the rule of law; the rule of law in Hebei; rules consciousness; people's livelihood; human rights; power

(责任编辑 张春生)