

基地成果

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要（十三）

一、江苏社会管理法制建设研究基地：关于建立和推行“公民守法责任制”的建议

课题负责人：刘小冰

主要参加人：许丽君 张琳

在全面推进依法治国和“法治江苏”建设的背景下，江苏如何进一步推进全民守法工作、夯实全省法治基础，是一个值得研究的重大课题。

一、公民守法责任制的基本特征

党的十八届四中全会明确提出，“健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动”，对公民守法提出了明确要求，为建立公民守法责任制提供了基础。公民守法责任制是指系统化整理我国现行法律（含所有有效的中央立法和地方立法）所规定的各项公民义务及与之相对应的法律责任，通过执法、司法、监督与普法宣传等针对性措施，强化公民守法观念、严格责任追究机制、提升公民自律能力的一种制度统一体。具有以下基本特征：

1.主体的全员性。法律的主体大致可分成两类：一类是“组织化”的主体（公主体），如国家、政党、法人、社会组织等；另一类是“个体性”的主体（私主体），即公民。公民范围的广泛性决定了公民守法责任制不是仅适用于某一群体，而是需要全体公民的共同参与。现实生活中，公民可能年龄不同、身份不同，但都必

须遵守宪法与法律，否则就须承担相应的法律责任。

2.义务的必为性。公民守法责任制所强调的“义务”仅指法律义务，突出法律义务的必为性是公民守法责任制的主要内容。法律义务是国家法律规定必须为的行为，是社会普遍认为“应当为”的行为，其目的是维护和实现社会整体的共同利益。在所有的公民义务中，法律义务是公民应该履行的最基本的、最低的义务，也是唯一一种对所有公民都具有法律强制性的义务。从法律逻辑上说，法律义务的这些特点正是公民守法责任制要求公民履行法律义务的合理性所在。

3.制度的综合性。在现实生活中，法律义务的履行离不开制度的保障。合理的制度能够以其明确规范的强制形式给公民必要的外部约束与价值导向，强化人们的责任心与义务感，提高公民的守法水平。公民守法责任制的参与主体是全体公民，实现了社会主体最广泛的参与；同时，公民守法责任制的内容是要求公民履行法律义务，而法律义务所要求的事项繁杂多样，涉及公民生活方方面面。因此，公民守法责任制应该是以一系列制度、体制、机制为依托的制度综合体。

二、公民守法责任制的价值目标

“公民守法”是我国宪法明确规定的一项公民义务，是公民所应具备的一种基本素质。但当前公民守法的状况不容乐观，主要表现为：对个人权利过度索取、对所应承担义务不当回避以及自律意识严重缺失。这些问题的普遍存在恰恰是建立公民守法责任制的正当基础，有效解决这些问题正是建立公民守法责任制的价值目标。

1.有效应对“权利不饱和与义务不足”的双重社会压力。“权利不饱和”主要是指公民的某些应然权利和法定权利得不到保障落实，这既与法治本身不完善有关，更与义务不履行有关。由于他人恶意侵权或迟延履行、不履行义务等原因，公民的权利不能得到合理、充分、及时的落实。应该认识到：正是义务的强制力量使权利得以实现，只有权利与义务处于平衡状态时，每个人才有可能通过义务的履行来保障自身权利的实现，并逐步实现良好的社会秩序。通过立法，可以将随时

代发展而不断出现的公民应有权利纳入法律规范中，扩展公民权利，在促进公民守法的同时会潜移默化地加强法律在公民心中的权威，这样，法治的实现便近了一步，公民权利的落实也增加了可能性。

2. 有效满足公民基本的权利需求。权利与义务是构成法律整体的两个最基本元素，缺一不可。公民呼吁国家赋予自己更多权利的要求无可厚非，但一味地要求权利而不履行应尽的法律义务，那么所要求的权利只是享有权利的资格与可能性，只是写在纸上的权利、应然的权利。要使应然权利变为实有权利，就必须实现义务的切实履行。在真正的民主法治社会中，不能片面地强调增加公民个人权利而忽视法律义务的履行。公民履行法律义务不仅是法治社会的必然要求，也是公民在社会中得到自我发展与完善的必要条件。

3. 有效提升公民的自律能力与自治能力。国家治理与公民自治是两种既有联系、又有区别的治理方式。前者是指将国家作为治理的主体和主要力量，对社会进行管理和约束，从而形成一种有秩序的社会机制；后者则是指社会秩序的建立由公民个体进行自我选择，每个公民对政府决策和社会秩序的形成都享有自己的表达与管理权利。公民自治不是国家赋予公民以自治权就可以实现，还需要公民强烈的责任感与守法精神。公民守法责任制的建立会增强公民的自律意识、义务意识并为公民自治的实现提供坚实的基础，当公民树立了正确的权利义务观后，公民的责任意识也会相应加强，这将促使公民更好地参与到社会治理中去。

三、公民守法责任制的建设路径

江苏具有良好的法治基础，“法治江苏”建设已经取得了一定成效。在江苏试行“公民守法责任制”，可以为这项制度在全国的推广打下基础。结合江苏实际，公民守法责任制的建设路径主要有以下几个方面：

1. 明确公民守法责任制中的政府职责。公民守法责任制是一项面向全体公民、在全省开展的工作，制度建设离不开公权力的保障，必须明确这一制度的建设主体和具体职责。建议在省政府统一领导下，由省司法厅牵头负责。工作职责主要

有四项：第一，精心组织力量，系统梳理现行法律中规定的公民义务并汇编成册（《公民法律义务手册》）；第二，有组织地向各级司法行政机关及相关部门发放手册，将手册置于方便地点便于公民取阅，围绕公民守法责任制推行有针对性的普法活动；第三，指导、监督、检查公民守法责任制的执行情况，建立并强化考核和奖惩机制，并就执行中的有关问题与相关部门进行协调；第四，组织力量进行理论研究，系统阐释有关全民守法的重大问题，为建立全民守法责任制度营造良好的社会氛围。

2. 梳理公民守法责任制中公民的法律义务。系统梳理现行法律中的公民义务是建设公民守法责任制的前提和基础。在明确公民法律义务及其法律责任后，通过广泛的宣传使公民知晓自己应尽的法律义务与法律责任，有助于更加明确公民的法律义务、促进公民守法，也能为司法、执法、监督等提供便利。这样，一部分公民会自觉履行所知晓的法律义务，而缺乏自律及守法意识的公民也会因慑于国家强制力保障的责任追究而严格守法。经过长久的环境熏陶，守法最终会成为社会新常态。除了任何公民都需履行的一般性法律义务外，也可按公民职业的不同（或视具体情况按其他标准划分）将梳理出来的法律义务及责任分类汇编。

3. 建立并强化公民守法责任制的考核和奖惩机制。公民守法责任制的实施效果很大程度上取决于政府的工作成效，因此，必须建立并强化公民守法责任制的考核机制。考核的基本要求是：目标明确、内容具体、重点突出、机制完善。建议将全民守法工作及公民守法责任制纳入依法行政和法治江苏的重点目标考核范围内。虽然公民守法状态的形成在很大程度上依赖于公民的自律，但如果没有外在强制力的作用，公民守法责任制就会流于形式。因此，应建立并强化公民守法责任制的奖惩机制，通过物质或精神上的奖励对积极守法的公民进行鼓励，对违反义务的公民进行一定形式的惩戒，从而促使公民积极守法。奖惩机制可分为两个层次：一是自治性质的奖惩，由贴近公民日常生活的居委会（村委会）来推行，包括奖金、实物奖励、授予荣誉称号、设立公民个人守法档案、在一定范围内的

通报批评、在合意基础上的一定量的罚款等；二是法律意义上的奖惩，对守法的典型以及达到法定条件的违法犯罪行为，有权国家机关应加大奖励或制裁力度。

4. 对梳理出的公民义务进行立法分析并提出完善建议。公民履行的法律义务应有实在的内容并且要保证义务的履行能推动社会进步和法治发展。然而，我国现有法律所规定的某些法律义务是不尽完善的，有些不具有法律上的可操作性，有些已经不合时宜，有些法律义务缺失明确的责任规定。在完成对法律义务的梳理后，相关职能部门要对所梳理的法律义务进行分析，对于一些不合时宜或不合理的法律义务要及时报有权机关进行立法上的修正、废止或解释等。

二、江苏基层组织建设研究基地：江苏基层组织协同治理模式的瓶颈制约与路径选择

课题负责人：朱国云

主要参加人：安建增 周 健 李跃华

随着基层治理意涵的扩大，基层公共事务的处理是整合包括基层党组织、群团组织、社会组织、村、社基层自治组织乃至各类社会自组织形式在内的“协同治理”过程。这要求基层组织建设与创新的过程中，坚持开放性、包容性、创新性，全面协同、统筹推进各类基层组织发展，构建城乡基层组织协同治理新模式。

一、江苏基层组织治理的探索实践

1. 发挥党组织在基层社会治理中的领导作用。省委、省政府对基层组织建设高度重视，在 2012 年开展了“江苏省基层组织建设年”工作，基层组织建设有序开展、深入推进、取得明显实效。集中开展“百日攻坚千村升级”行动，促进薄弱村党组织转型升级，提高基层党组织的服务运作能力。在不断加强机关事业单位、国企、学校等传统领域的基层组织建设基础上，通过推进建立集教育、管理、服务为一

体“党群综合服务中心”，带动经济园区、非公经济、社区等领域基层组织建设，增强其参与社会治理的功能和服务作用。

2.完善基层自治组织自我治理方式。江苏历来重视基层自治组织建设，采取“精选育、严管理、重激励”措施，加强村、居委会建设，提高村、居委会公共服务能力。完善基层治理模式，如张家港市建立“网上村委会”，将村级重要事务和服务管理事项在网上公开。培育扶持一批适应经济和社会发展需要的经济类的农民专业合作社等社会组织，助力基层自治组织功能发挥。

3.加强基层党组织与群众自治组织的良性互动。从理论上讲，国家与社会之间的关系模式有不相关、相互对立、相互赋权合作共治三大类模式。近年来，江苏在基层组织建设的过程中，围绕相互赋权、合作共治模式进行了大量探索，实现了基层组织建设与创新社会治理模式有机结合，更好地把组织资源转化为发展资源、组织优势转化为发展优势、组织活力转化为发展活力。

4.完善基层组织参与社会治理的促进机制。通过领导干部下基层“三解三促”制度，选派干部到贫困地区挂职，选聘高校毕业生到村任职等多种形式，引导大批干部和人才走向农村基层，走进百姓家中间，进一步促进壮大基层工作力量，完善基层治理模式，提升基层组织建设水平。

二、江苏城乡基层治理模式的瓶颈制约

1.“行政吸纳社会”：基层治理机制的制约。在一些地方，基层组织治理仍具有较强的“行政化”取向，乡镇和街道的“指导、支持和帮助”演变为行政隶属关系。在一些地区的基层治理实践中，行政权与自治权的边界仍然较为模糊，压缩了基层自治的空间，限制了基层组织自治功能的充分发挥。

2.“多元主体缺位”：基层治理体系的制约。受自上而下的压力型行政体制的影响，行政权在基层治理中居于核心和主导地位，而自治权和参与权都被相对剥夺和边缘化，现有的基层治理更多属于“单一中心治理模式”，基层群众性自治组织以及其他社会组织、社会主体处于缺位状态。

3.“小马拉大车”：基层治理能力的制约。基层承担的“事”很多，但在基层，“财”、“权”、“能”与“事”无法实现优化配置和相互匹配，致使“小马拉大车”的现象出现。首先，“财—事”不匹配。基层组织的资源整合能力和经费筹措能力相对较弱，致使其经费缺口较大，无法有效回应其功能需求。其次，“权—事”不匹配。基层治理涉及到一些执法、司法以及强制等方面的事务，如社区内的交通管制、强制拆迁等，而这些都是自治权所不包含的。最后，“能—事”不匹配。在整体上看，基层人才资源相对缺乏，基层工作人员的学历结构、年龄结构、性别结构、专业结构、素质结构等普遍不合理，使其执行能力、服务能力、自我管理能力都与其功能需求不匹配。

三、江苏完善基层组织治理模式的现实路径

1.完善法治，加强基层组织协同治理模式的制度设计。党的十八大报告指出，要“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”；十八届三中全会指出，要“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用；四中全会指出，“全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层”，要坚持和发展基层群众自治制度、基层民主制度，深化基层组织和部门、行业依法治理。要按照党的十八大和十八届三中、四中全会的要求，结合江苏实际，在坚持加强党的领导的基础上，创新治理模式，优化制度设计，实现信息共享、优势互补，为基层民众提供“无缝隙”、“无真空”的公共服务。

2.提升能力，推动基层组织的职业化建设。人才是组织发展和运行的“第一资源”。要继续引导各类优秀人才向基层流动，推动基层组织的职业化建设，保证基层组织协同治理功能的合理、有效发挥。要完善人事、社保等配套制度，加大对现有组织管理者进行专业化培训的力度，培养一批适合现代基层治理模式需要的专业化人才等。

3.减少干预，增强基层组织参与社会治理的积极性。目前，基层组织对上级组

组织和政府的依赖心理较强，“等、靠、要”取向严重，究其原因，一方面是基层组织自身的运作能力、环境适应能力较差，另一方面是基层政府对基层治理的较多的行政干预，久而久之就形成了“等、靠、要”的基层组织文化。因此，需要各级党委和政府减少对基层组织运行的直接干预，通过政策引导、宏观调控、制度监管等方式规范基层组织的运行，提高基层组织运行的自主性，使其能够因地制宜、按需制宜、因时制宜、因事制宜地供给公共服务、处理公共事务。

4.搭建平台，提升基层组织参与公共服务的能力。基层组织在社会沟通、矛盾调解、服务供给等方面都有着自己的组织优势。要通过基层组织协同治理模式，完善公共参与机制、内部运行机制、公共服务委托机制（政府采购）等，使各类基层组织方便、快捷地参与到公共治理的过程当中，发挥其组织优势，使基层群众切实感觉到基层组织的运作绩效，进而增强基层组织的社会影响和公信力。

5.把握关键，完善基层组织协同治理的内部运作机制。一是提高基层组织运行的民主性。通过内部决策机制、合作机制、公开机制、交流沟通机制等的完善，保证群众便捷地参与基层组织的运作。二是提高基层组织的运行的实效性。通过决策制度、财会制度、参与制度、事务公开制度、内部评估监督制度等的完善，提高公共资产的配置效率；同时避免官僚化取向，通过精简机构、改革日常管理制度等提高基层组织的运行效率，使其更加亲民、爱民、为民。三是提高基层组织的环境适应性。需通过多种途径引导和加强基层组织之间、基层组织与市场组织之间的互动，以实现资源来源的多元化，提升基层组织对环境的适应能力。四是塑造基层组织的廉洁形象。需通过内部责任制度、监管制度和外部监管制度来塑造基层组织的廉洁特征。

6.回应需求，完善基层组织的社会服务协同机制。基层组织的发展和运行必须扮演“服务者”的角色，回应和反映群众的需求，体现群众所预期的服务功能、整合功能和归属功能等。在功能上，要着眼于公共服务的供给、公共事务的处理和公共需求的满足；在运行上，要鼓励群众参与、寻求群众支持的民主型管理模式，

使基层组织的运行切实体现并回应群众的需求；在绩效上，要以公共利益的实现程度、公共服务的供给量、公共事务的处理程度为基本价值准则和评价尺度，促使各类基层组织切实把公共服务供给、公共问题解决、公共事务处理作为出发点和落脚点。