

依法善治催生县域法治建设新常态

——基于江苏省洪泽县域法治建设经验分析

[程铁民 贾 定]

这几年,洪泽县委、县政府把法治建设作为洪泽社会经济发展的“六大战略”之一,紧紧围绕依宪决策、依法行政、公正司法、法治宣传,重视百姓福祉,重视德法并举,重视基层治理,重视品牌锻造,县域法治建设取得明显成效。

一、县域法治建设存在的主要问题

县域法治涉及很多领域,实现与操作的难度、深度、广度都很大。建国后,因多种因素影响,庞大而低效的行政官僚体制使得人治盛行。直到改革开放后,伴随着“从革命到治理”的社会转型,尤其是市场经济体制与国家法治思想确立,人们逐步认识到,推进法治建设,其道路漫长,其情形紧迫,既需要实实在在一步一个脚印去探索,也需要只争朝夕立马行动。

由于历史文化和发展阶段等原因,目前,有些县域法治建设问题还很突出,不依法、不遵法的事件常见诸媒体,它时刻告诫人们,“权力失范往往导致决策狂欢”,理想中的法治社会与现实状况还相距甚远。从共性看,主要体现在:

1. 依法执政取决与“关键领导”的意志。应该说,多年法治实践,使得基层领导在依法决策、科学决策等方面取得明显进步,地方党委政府依法决策制度性保障明显增强。但我们也应看到,有些地方党委政府议事决策在很大程度上是靠党委政府

“关键少数”推动形成的,与当地一把手的法治意识、民主意识、认知水平关系极大。“关键少数”的为官意识、决策意识、发展意识,对依法执政影响很大。“关键少数”考虑最多的是改变本地现状,推进地域发展,若好大喜功、急功近利、习惯行政命令、高压推进、不讲条件不惜代价地去决策,所带来的恶果必然十分可怕。对地方干部而言,他们决策的关注点是“唯上唯令”还是“唯法唯实”?客观讲,恐怕大部分选择的是前者。面对上级领导结果式考评,面对“保持一致”的政治要求,依法决策大多只能仰赖于“关键少数”的“抉择”了,“关键少数”是否依法遵循、党政善治,能否顺应时势、勇于担当,决定着一个地区法治化进程,也影响着群众的信赖度、党政的公信力。

2. 权责边界模糊造成行政越位缺位常见。党中央提出要把权力放进笼子,把什么样权力放进笼子里?当前的重点是约束行政权力,建设有限政府。多年来,受传统为官习惯和工作方式影响,政府行政权力和民事权力界限不分,行政权力无所不包,无所不及,在这种无限权力之下,政府管了

一些原本不该管、不属于它管的事,尤其在经济领域里,这种越位现象普遍存在;而对本该它负责任的事,如社会建设、市场监管等等,反倒力不从心了。在推进工作上,往往并不靠法律法规,而是靠上级抓下级,这在一定程度上弱化了下级行政主体的作用,依法推动工作的理念自然也会放到一边。无限政府必然形成无限责任,一个地方只要出了点事,上级政府不管任何理由,都会追究下级政府的责任;一些群众也不问该不该政府负责,都会埋怨当地政府,“大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决”等“破窗效应”频现,进而导致极端事件发生也就不难理解。政府的角色原本只是公共产品“提供者”、社会管理“裁判者”、人民群众的“守夜人”,如果政府成了经济活动的“竞争者”、私人领域“当家人”,那么社会事件兜底责任就难以避免了。

3. 法律规定缺失使得基层时常选择走边缘。在媒体报端,常常有人批评基层政府“上有政策,下有对策”。也有基层同志反映,如果严格按照国家现行法规和上级政策去执行,许多工作根本没法推进。为了让上级领导满意,基层干部在推进工作中就不得不花费大量心思去研究对策、寻求变通,而变通还得时刻注意不能出现任何问题,以确保那些原本拿不到台面上的戏法、做法别牵扯到媒体和大众视野里。这样的变通结果必然是上下走样。客观而论,出现这种现象,大多与上面政策规定和基层实际脱节有关。国家法律法规和政策不完善,留下较多白色、灰色地带;一些法规和政策滞后,与基层实际情况及群众利益诉求差距较大,在很大程度上制约了基层工作正常推进;上面部署的工作在基层往往不具备或不完全具备条件,强行推动,

必然会出问题。很多时候,上级领导只要结果,不问过程,导致基层政府和干部又不得不违心去做,不出问题一了百了,出了问题问责基层。

二、洪泽县域法治建设新实践

在探求县域法治建设实践中,洪泽县法治建设经验让人们眼前一亮。用洪泽县委徐东海书记的话来表述:“洪泽县委不是简单地将法治建设任务碎片式切割,让各基层组织、各行业、各部门去完成,而是统筹规划、协调发展,围绕人民群众对幸福生活的新期待,把‘法治洪泽战略’放在全县经济社会发展全局中去谋划、引导、推进、保障”。

1. 让“拍脑袋决策”成为过去。这几年,洪泽县委县政府实施“依宪执政”不是停留在口号上,而是把它作为基本的执政方式,去完善重大事项决策次序,明确重大行政决策范围,严格落实公众参与、专家论证、风险评估、合法审查、集体讨论等法定程序;他们规范理顺党代会、全委会和常委会职权划分及相互关系。为了推进全县社会经济发展,洪泽县委成立了12个重点工作领导小组,凡事关全县经济社会发展的大事、要事,所涉重点工作领导小组事先调研、设计、论证,然后再提交县委常委会、县长办公会、四套班子联席会等审议,按照议事规则设定的程序来解决处理,决不以决策者个人意志为转移。编制十三五规划、乡镇区划调整、新型城镇化发展规划评审等等重大事项,都要开展合法性审查,缜密组织风险评估,耐心倾听群众呼声,多方提请专家论证,赢得最好社会效果。

支持和保障人大政协依法履行职权。县人大大严格履行监督职能,组织开展执法

检查,仅在去年,就听取和审议“一府两院”专项工作报告17项,开展执法专项检查、视察、调研25项。县政协发挥优势,主动收集社情民意,主动当好法治智囊,主动开展法治监督,凝聚共识,建言献策,实现民主监督常态化。

建立一支高效清廉实干的干部队伍。洪泽县委将为官标准细化成56项正面评价要素和25项反面评价内容,考量各级领导干部修身用权律己,谋事创业做人,让他们时刻从佩戴的“为人民服务”胸牌上铭记:“我是谁,为了谁,学习谁”。执政为民,服务百姓,“四城同创”这既是全县人民的期盼,也是对依法执政的检验,县委县政府民主决策,周密实施,2015年5月,“四城同创”初战告捷,连续获得“省级文明城”与“国家生态县”奖牌,赢得百姓满堂喝彩。

2. 让公权在阳光下运行。站在新的历史起点,建设法治政府首要的任务是全面履行政府法定职能,不许行政越位、缺位、错位。洪泽县政府从厘清权力开始,让各级行政机关“晒权”。各级公布了权责清单、许可清单、服务清单、收费清单,行政用权更加规范;规范建立了行政权力目录,组建了政务中心,搭起行政运行平台和监察平台,切实做到“清单之外无权力”;建立责任体系,倒逼干部积极作为,形成点评机制,严查用权越位乱为,公开晾晒政绩,引导干部自我省身。

依照法定权限和程序行使权力。积极推进行政审批制度改革,努力营造“事项最少、环节最简、时限最短、服务最优”的经济社会发展环境。县人民政府创建了“361”诚信服务平台,打造“五位一体”服务体系,“三集中、三到位”,聚合各方力量规范审批服务行为,创出亲商安商、富商悦商的投资

发展环境。

下沉执法重心,提高执法和服务水平,切实解决权责交叉、多头执法、多层执法和不执法、乱执法等问题。邀请人大代表、政协委员、市民群众、法律顾问旁听县政府常务会议,所有行政机关在网上接受群众监督,接受社会监察;邀请“网友进机关”,当面点评执法工作;全县各镇、街道及其84个县属部门均建立了在线回复工作机制。“十全十美”、“六大战略”、“八大行动”,法治建设保驾护航。当一大批民生项目落地生根,人民群众从这延绵不断的福祉里看到了幸福洪泽的希望。

3. 让人民群众验证公平正义。司法是维护社会公平正义的最后防线。为了“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”,这几年,洪泽县以优化司法职权配置为重点,积极构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,确保法院、检察院依法独立公正行使审判权、检察权。在开展党的群众路线教育实践活动中,县政法机关向全县人民公开承诺:广泛接受人民监督,坚决维护人民安宁,恪守公平正义防线。

重拳打击犯罪,彰显亮剑精神。县公安机关主动出击,严厉打击各类严重刑事犯罪,仅在2014年就侦破各类刑事案件753起,命案侦破率100%。县审判机关、检察机关坚持宽严相济政策,尽心履行职能,打击犯罪,保障发展,打造平安环境,赢得人民满意。打造阳光司法,提升司法公信。县委确保审判、检察机关依法独立行使权力,不许任何人逾越红线;县政法各机关从立案、起诉、审判、援助、信访等各个环节依法保障群众诉权;过程公开,结果公正,高频率专项行动保护人民,惩治罪恶,阳光司法让百姓称道。

坚持惠民司法,县法院审务村村行,大湖法庭巡回审案,为民之举被中国人民大学博士生导师肖建国教授誉为“追求善治的洪泽经验”。县检察院打造“三型合一”驻所检察工作模式,被最高检授予“一级规范化驻所检察室”称号。人民警察“进百家门、知百家事、帮百家忙、交百姓友”,一大批类似一等功臣唐国章的爱民之举深受百姓拥戴。打造半小时法律服务圈,司法行政到企业、到社区、到湖区、到村居,赢得群众广泛赞誉。

4. 让法治文化融入百姓。树立法治信仰,培育法治文化,是摒弃“人治”的基础和良药。这几年,洪泽县委县政府精心打造了一大批法治文化阵地。洪泽湖畔“法苑清风”法治文化长廊创全省之最;岔河镇乾宁村露天“生态法治文化亭台”紧贴百姓身边;各镇村法治文化公园、法治宣传一条街、法治大道等36个法治文化示范点,处处彰显法治精神。在老子山,脉传两千多年的道家祖训“惟道和谐”,早已在镇渔民法治文化公园里、法治长堤上演绎成“惟法是道”,而首届“洪泽湖杯”五大淡水湖法治书画笔会上,法治水乡盛景则让书法家们大赞“翰墨颂法治,丹青赞悬湖”。让法治好声音传遍洪泽每个角落,县“农村法治讲师团”、“村民法治讲坛”每年开展法制讲座上百场,送法到湖区、到企业、到农村、到学校,“法治文艺乡村行”已成为洪泽一景,国家、省、市新闻单位都予以跟踪报道。

在洪泽县委看来,镇村法治建设就是要激发起基层社会活力,开展基层自治,让人民群众自己当家作主,实现自我约束、自我管理。县里推出深化“村民议事公开监督”机制,晒出村居、社区“小微权力清单”,完善村规民约、居民公约等基层自治行为

准则,凡涉及群众利益及村居、社区重大事项,均按党组织提议、“两委”商议、党员大会或党员议事会审议、村(居)民会议或村(居)民代表会议决议的程序,实现自我管理、自我服务。截至到去年底,全县省、市级民主法治示范村建成率分别达到37%与97%。村民们早已习惯用村规民约、自治章程、“身边的法”、“家常的法”、“管用的法”去维系村务次序,由此给基层村级组织带来不竭动力,也让基层法治建设有了坚实支撑。

二、新常态下县域法治建设路径探究

洪泽县域法治建设新实践的示范价值在哪?在洪泽县依法治县工作调研座谈会上,县委书记徐东海说过这样一段话:“洪泽法治建设上接天线,下接地气,富有特色,勇于创新,保障发展,谋民福祉”。徐东海书记的讲话彰显出洪泽县域法治建设核心内涵。洪泽县只有38万人口,却有着近1400平方公里的水域,三分水,一分田,肩挑两湖,四水环绕,针对这一地域特征,洪泽县域法治建设体现出了两大特色,一是“建设幸福工程”,二是“大湖法治品牌”,这是洪泽县委推进县域法治建设的立足点和着力点。大千世界,各呈千秋,推进县域法治建设必须结合当地实际,联系具体社情,从这一视角看洪泽,就会有所启发。

“郡县治,则天下安”。县域法治既是一个重大理论课题,更是一个重大实践命题。在昆山“县域法治化”高层论坛发言时,司法部副部长张苏军指出:“县域法治在整个依法治国进程中起着承上启下的纽带作用。向下可以辐射基层法治建设,推进乡村、社区及基层组织的法治化进程,向上可以推进市域、省域法治建设,进而推进

社会主义法治国家建设进程”。由此可见,县域法治新常态特别意义就是在向下辐射和向上推进的过程中,逐步实现从区域法治走向社会善治。

1. 催生新常态需要新认知。法治建设包括法制完备、主权在民、人权保障、权力制约、法律平等、法律至上、依法行政、司法独立、程序公正、党要守法。县域法治最底线应该做到“遇到‘红灯’(法律的禁止性规范)不绕行”。“上接天线,下接地气”,对上遵循法治原则与国家规定,对下联系本地实际结合实情,这是新常态下县域法治走向县域善治的起点。县域法治新常态新在哪?一是社会治理新状态。县域治理再也无法单纯依靠政府单方发力,而必须激发各种有利因素形成合力,不唯“官治”,追求“共治”,作为社会管理者需要有新认知。二是历史使命新担当。县域法治不仅要保障地方经济发展,更要维护社会和谐。县域社会建设需要“明职课责”,但这里的“职”和“责”,早已不限于“劝民农桑”、“收税调力”、“教化子民”了,其他社会建设诸多事务也属重要范畴;县域法治不仅关注GDP,更要关注民生建设、社会秩序、民主法治、生态文明等协调发展。三是管理方式新变化。县域法治不能照本宣科、生搬硬套,而要坚持从实践出发。洪泽县针对水乡特色,在湖区广泛推进社会治理,全力打造“大湖法治文化”,推崇“法德并举”,法治与德治相得益彰,收效甚好。

2. 适应新常态需要新举措。建设法治政府是县域法治的关键环节。我国80%的法律、所有行政法规和90%的地方性法规都是由县级政府来执行的。县级政府能否自觉依法行政、严格依法办事,真正成为有限政府、有效政府、诚信政府、责任政府和服

务型政府,直接关系到法律法规的实施效果。洪泽县从依法清权、依法确权、依法规权、依法亮权、依法制权这五个环节入手,有机结合,整体推进,其经验很有价值。新常态下县域法治建设,重点在于“规范权力”:一是厘清权力主体。推动县镇两级政府从“权力本位”向“责任本位”转换,变“全能政府”为“有限政府”,“缺位”的及时“到位”,“错位”的及时“正位”。二是厘清权力范围。清理界定好行政许可、非行政许可审批、行政处罚、行政强制、行政征收、行政裁决、行政确认、行政奖励、其他行政权力等十类行政行为;三是厘清权力运行。系统清理出权力名称、实施主体、办理部门、办理时间、权力依据、自由裁量、法定救济途径等要素,制定出权力运行内外部流程图,强化内部层级管理和自我防范。

洪泽县委出台的《关于全面推进依法治县的实施意见》,确定了5大类77项法治工作任务,在实施过程中,按照年度“时间表”与“路线图”,一月一督查,两月一点评,一着不让强力推进,分层次、分项目、有重点地抓落实。2015年县政法委牵头组织实施的4个法治建设创新创优项目、各镇街道组织实施的9个创新创优项目,县法治重点成员单位组织实施的9个创新创优项目,各具特色,带动牵引,有序推进。县委常委会赋予县法治建设领导小组“直接处理权”,领导小组不仅管事,也要管人,凡是推进法治建设懈怠者,领导小组可以直接行使临机处置权、建议权,从组织机制上保障法治建设有序推进。

3. 巩固新常态需要新思维。县域法治建设不是贴标签、喊口号,而是要让基层干部善用法治思维去思考问题,解决问题,围绕《法治江苏合格县(市、区)创建工作考核

实施办法》及《考核内容及评分标准》，一着不让抓落实。从当前看，提升基层干部法治修养是当务之急。干部法治修养不是一日之功，要靠不间断点滴培育。洪泽县采取“十个一”的做法很有效：县里每天发布一条法治讯息、每周主办一期法治专栏、每旬开展一期释法专题、每月组织一次法治主题宣传活动、每季一次举办法制专题报告会、每年开展一次案件质量评查、行政执法检查、规范执法标兵大赛、领导干部执法人员普法考试、“法治洪泽”建设先进表彰等，润法于无形，既让干部得教育，也让百姓受启发。对有些群众“信访不信法”，洪泽县政府通过购买服务，聘请老干部、老干部、律师、法律工作者等人员为当事人搭建第三方服务和“访调援裁审”一体化平台，替群众“主张权利”，保障合理合法诉求依照法律规定和程序得到合理合法的结果；畅通诉讼渠道，建立特殊群体诉讼“绿色通道”，降低困难人群“打官司”经济门槛，有效保护弱势群体的合法权益。思路决定出路，法治建设新思维给洪泽社会建设带来了许多新的变化。

4. 发展新常态需要新实践。在新常态下，我们要防止法律“虚无主义”演变成法律“万能主义”，调理社会万象单纯依靠法律也无法包治百病。洪泽县的经验告诉我们，社会建设需要综合治理，这几年他们探索出许多法治建设经验、法治文化产品，无一不是社会共建、综合治理的结果，如“太湖法庭”、高端论坛、电视问政、广场学堂、网格管理、法治文化示范点等等。在新形势下，县域法治建设应当继续坚持以人为本、文化引领，法德共治、依法善治。从组织上“推”。推动县域法治需要“关键少数”的关键作用，需要各级干部的示范作用。

要引导各级牢固树立依法治县理念，整合各方力量，深入基层，调查研究，掌握法治建设基本特点和规律，结合各地实际，制定出切实可行富有特色的工作方案，从组织层面上保证捏的紧，推的动，齐拉车，使正劲。从机制上“创”。十八届四中全会提出的司法改革、体制创新、机制创新，其用意就是在于用改革手段解决发展中问题。洪泽县实施法治洪泽战略，坚持依法治县、依法执政、依法行政共同推进，法治洪泽、法治政府、法治社会一体建设，法治文化、廉政文化、道德文化融合发展，都是从机制上改革、悟道、探索，实践证明效果很好。从根本上“解”。县域法治建设必须立足与服务群众，化解百姓困难。基层群众评介法治建设不看别的，就看身边的人、身边的事，因此，法治利民、法治惠民十分重要。洪泽建成了县政务中心、社会管理服务中心、县智慧网络平台、综治信息平台，组织实施五大民心工程，即：法治文化育民工程、依法执政为民工程、依法行政利民工程、公正司法护民工程、社会治理安民工程，实现社会和谐发展，时刻以人民意愿为宗旨，法治惠民满足了群众所愿，自然博得群众称道。从教育上“引”。通过深入开展法治文化建设，倡导依法化解社会纷争，开展民主法治示范村、平安镇、平安村、诚信企业、模范家庭、文明个体户、守法创业者等创建活动，不断丰富法治建设内容；形成“崇法守制、崇廉守纪、崇德守信”的“三崇三守”法治文化新风尚；鼓励“德法同行”，法德并举，大力弘扬传统美德，广泛开展家风家训、道德讲堂、“身边好人好故事”演讲等活动，彰显时代正气，传播新时代“德法精神”。

（作者单位：洪泽县司法局 223100）