

其一，要认真总结多年来普法工作的经验教训，改进法制宣传教育的观念、模式，创新工作方法。把重点从向人们灌输法律知识转向在向人们普及法律知识的同时，引导人们形成对法律的信仰，把对法律知识的认知升华为现代化的、符合法治精神及其要求的法治观念；从过去更多地进行“听话教育”、“义务教育”转为更多地进行权利教育，告诉人们依法享有哪些权利，如何实现这些权利，权利受到侵犯时如何寻求法律救济，加强对公共权力的监督，以形成良好的公民意识。

其二，要充分认识到社会变革的实践与观念变革之间的互动关系，重视通过社会变革的实践来推动观念变革。更多地关注能够为观念变革提供助推动力的社会变革的实践，从社会变革的实践中找到推动观念变革的原动力，促进法治观念的形成和迅速现代化。用活生生的事实教育人们，让实践及其客观效果教育人们，增强人们对法治及其前途的信心，形成人们对法律的信仰。从这个意义上说，法治的社会实践对人们法治观念的形成，具有不可替代、无以伦比的根本性促进作用。

其三，法治观念作为社会思想文化条件体系中诸多组成部分的一部分，与这个体系的其他部分虽然有不同的质的规定性，但它们之间也是互相联系、互相作用、互相补充和互相促进的。因此，在我们致力于培养人们的法治观念的时候，一定不能孤立地思考问题和处理问题，必须把推进人们法治观念的活动自觉地融入整个社会思想文化观念的现代化大潮中来运作，与思想建设、道德建设等一起发展、一起提高、一起现代化，否则，法治观念“单兵突进”，不仅困难重重，还收不到好的效果，成本很高、效益很差。推动全社会法治观念的形成及其现代化，要根据贯彻科学发展观，构建和谐社会和发展政治文明建设的大方向，把它放到这个大格局当中去考虑，与整个社会思想文化条件的大发展一起发展，一起现代化。

## 重视解决法的实施问题

董开军\*

实施依法治国方略业已取得的进展有目共睹。但不容忽视的是，法的实施方面的问题一直比较突出，不论是法的适用，还是法的遵守，“有法不依”的现象仍然屡见不鲜，时常酿成一些引起普遍关注的社会热点问题。如果制定法得不到实施或实施不力，不仅致使法的内容和精神落空，而且动摇社会成员对法的信心和信念。推进依法治国，构建社会主义和谐社会，一定要重视解决法的实施问题。

解决法的实施问题的路径，应该多种多样。其中最为重要的，我以为当属如下若干：

首先，各级党委政府要高度重视法的实施，把法律、行政法规、地方性法规等法的实施工作列入重要议事日程。特别是各级党委要加强对法的实施工作的领导，定期听取法的实施情况的汇报，及时研究解决法的实施过程中存在的实际问题，支持“一府两院”依法办事，保证法律、法规在当地的正确实施。

第二，应当明确各级政府是法的实施的责任主体。在现代社会，大部分的法实际上是由政府实施的。各级政府首要的，也是经常性的职责，就是贯彻落实现行有效的法律、法规。要把法的实施情况作为衡量政府绩效的尺度，作为评判政府领导政绩的指标。各级政府向人大报告年度政府工作，应当同时报告法的实施情况。

第三，创新法的实施方式和工作机制，尽快实现从依靠思想发动、宣传教育、集中行动等传统，向法治化、规范化、常规化转变。一些临时性、时限性的运动式、会战式的实施方式要尽量少用，最好不用。这些传统方式、方法，对于法的实施虽奏一时之效，或有轰动效应，但与法的属性和法治的要求多有不合之处，尤其是容易给人恣意留下空间。

司法部研究室主任。

第四,加大对与法的实施相关的人力财力投入。法的实施是法治国家的头等大事,是大成本的工程,需要大量的政府投入。有些领导一味对经济建设感兴趣,不舍得在法的实施上进行必要的投入,这是法的实施困难重重的根源之一。要落实科学发展观,不断加大公共投入,特别是要把法的实施作为投入重点予以保障。

## 低度发展的法治条件下有效制约行政权

沈国明

经过将近三十年的改革开放,中国社会正经历着快速进步,包括法制进步。而从公权力运行的情况考察,法治尚处于低度发展的阶段。(1)由于公共财政的缺失,在利益之争中,政府往往成为利益之争中的一方,从而导致社会矛盾丛生。政府处在利益争执之中,其政治权威自然受损,调处社会矛盾的能力会弱化。当下级政府处于利益争执之中,无力化解矛盾时,矛盾就会升级,导致无政府状态出现,或者因矛盾的一方对当地政府缺乏信任而寻求上级政府的介入,形成上访。(2)由于政绩考核并没有摆脱实际上的“唯GDP论”,各级官员对介入经济活动有很高的积极性,自觉不自觉地成为利益博弈的一方,他们可以不顾人民群众的实际生存状态,以所谓漂亮的统计数字装饰政绩。甚至,为了所谓政绩,不惜损害人民群众利益。(3)在强调效率优先的情况下,很多人把效率理解为行政效率、执行政策的效率,其实,效率应是指对整个社会资源的配置与利用,看其是否达到社会效益最大化。(4)行政权力的个人偏好,将使大多数人被迫牺牲个人偏好而接受与自己意见相左的政策,这不会导致社会资源配置的效率,而且,由于个人价值或偏好被扭曲,将使得整个社会的生产动力不足,进而使整个国家或社会的生产力低落。在缺乏足够制约的情况下,行政权的滥用消减了“集中力量办大事”的社会主义优越性,给长久执政带来现实危险和隐忧。(5)政府的运行状态在过去近三十年里发生了很大的变化,政府主导的经济体制改革所取得成功,使政府积累了一定的政治资源,但是,由于制度设计上存在的缺陷,以及化解社会矛盾方面承受的巨大压力,使政府在依法行政方面必须做出重大的努力。就此现状而言,法治尚处于低度发展的时期。

在利益冲突中,钱是关键。征地、动拆迁、土地利用、楼堂馆所建设、社会保障等,都与行政行为有关,与钱有关,极易滋生腐败。而无论是寻租型腐败,还是奢华型腐败,都与财政支出缺乏监督有关。对于预算的审查监督,人大存在着许多困难。一是人大和政府间在预算管理方面存在着信息不对称,人大对于预算编制的信息掌握不充分。二是人大会议期短,代表审查时间不够充分。三是预算案专业性较强,对人大代表的专业素质要求较高。过去,人大行使预算审查监督权只是形式上的,很少触及到具体内容,很少具有实际意义。今后要摒弃“不敢监督、不愿监督”的观念,变形式性审查为实质性审查。还要建立公共财政。公共财政有四个特点:一是公共性,解决的是公共问题,实现公共目的,满足社会公共需要;二是公平性,一视同仁的财政政策,为社会成员和市场主体提供平等的财政条件;三是公益性,以满足社会公共需要为己任,追求公益目标;四是法治性,以法制为基础,管理规范透明。

## 依法治国与司法体制改革

胡云腾\*\*

党的十五大以来实行依法治国基本方略,建设社会主义法治国家的10年,也是社会主义司法

\* 上海市人大法工委主任。

\*\* 最高人民法院应用法学所所长。