

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。

制度改革与建设取得巨大成就的10年。1999年，最高法院发布了第一个五年改革纲要，确定了39项改革举措。2004年，最高法院发布了第二个五年改革纲要，确定了50项改革举措。这些改革举措涉及司法制度、诉讼程序、审判方式、审判组织、审判管理、人事制度和物质建设等方面，多数已经完成。十年改革，显著地改变了司法权地方化、司法管理行政化、法官职业大众化现象，有效地提高了人民法院的司法能力和司法水平，为构建社会主义和谐社会提供了有力的司法保障。

但是，司法体制改革和司法制度建设还难以满足社会发展对司法提出的要求。多年来法院受理的各类案件纠纷逐年增多，承载的审判、执行压力不断增大，处理的涉诉信访案件数量居高不下，众所周知的司法权威不高，司法公信不够、司法保障不足、司法环境不佳的现实，并没有从根本上改变。尤其是人民法院依法独立行使审判权的宪法规定，由于制度、体制和其他原因，在一些地方或一些案件中，往往很难落实，严重制约法院各项社会职能的发挥。因此，推进依法治国基本方略，建设社会主义法治国家，必须继续深入推进司法体制改革，加强公正、高效、权威司法制度建设。尤其需要我们认真研究共同探讨的是，建设公正、高效、权威的司法制度，应当选择何种路径和切入点。

我认为，从解决阻碍司法机关依法独立、公正行使司法权的各种体制、机制问题入手进行改革，是建设公正、高效、权威司法制度的有效途径与切入点。司法的职责是处理案件，解决纠纷。要使司法机关有所作为并具有权威和公信，其前提条件是司法机关能够不受内外干扰、至少能够排除内外干扰依照事实和法律进行裁判。从一定意义上讲，具体案件能否依法处理，往往是社会法治发展程度和司法是否公正、高效、权威的试金石。法律权威和司法权威，就是通过一个个具体案件的依法、公正处理积累和打造出来的。司法活动越是能够做到完全服从法律或严格依照法律，也就越容易实现司法公正，当然也越容易树立司法权威。因此，必须进一步解放思想，创新观念，有针对性地为人、财、物、事等方面为司法机关构建依法独立公正行使司法权的刚性条件，特别要处理好党的领导、权力监督、专门监督与司法权独立行使之间的关系，切实防止把领导简单化为过问具体案件，把监督简单化为限制司法机关依法独立行使职权等做法。

法治公信力与司法公信力

郑成良*

“依法治国”基本方略确立并实施十年以来，我国在法治化进程中取得了令人瞩目的成就。但是，如果从社会公信力的角度来观察，就会发现我们离法治国家之“理想”（“理念”或“理想类型”）还有相当大的差距。判断一个国家是不是成熟的法治国家可以有多种标准，然而，法治能否赢得社会公众足够的信任和信赖，应当是一个不可或缺的标准。

法治的公信力主要取决于两个方面：一是社会公众是否相信法律本身是公平正义的，二是他们是否相信法律有足够的力量按它自己的逻辑发生作用。反思我国的法治，在第一个方面并没有大的问题，在第二个方面却不能很好地回应公众的信任和信赖。如果法律有足够的力量按它自己的逻辑发生作用，也就意味着在法律所管辖的领域中，对于任何地方的任何人而言，凡是合法利益都会得到尊重和保护，凡是被侵害的权利都有机会获得救济，凡是违法责任都不会由于对法外因素的考量而得到豁免。当然，法治的公信力在所有国度都不可能百分之百地达到此种“理想类型”的程度，但是，山西“黑窑工”之类的事件却可以让我们清醒地看到，在那些愿意信任和信赖法治的社会公众面前，我们的法治还显得很苍白，在合法利益需要保护、被侵害的权利需要救济和违法责任需要追究的某些地方和某些时候，法律往往是不在场的。

* 上海交通大学法学院。