

论长株潭区域法治保障机制的意蕴与创新

周雄文¹, 周凌²

(1. 湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007;

2. 湖南工业大学 电气与信息工程学院, 湖南 株洲 412007)

[摘要] 法治是区域治理的关键。长株潭区域法治保障机制的理论依据为市场失灵理论和政府失范理论。针对目前长株潭法治机制仍以强化行政权层级运行作为主要抓手, 缺乏相应的法律法规规范机制, 存在一些立法立规冲突和法治文化培育机制不够健全等问题, 提出创新长株潭区域法治保障机制应加强法规建设机制、健全立法协调机制、强化严格执法机制、坚持公平正义机制以及加快法治政府服务建设机制。

[关键词] 法治; 长株潭; 保障机制; 法规建设

[中图分类号] D920.0

[文献标识码] A

[文章编号] 1674-117X(2017)06-0043-06

On the Implication and Innovation of the Legal Safeguard Mechanism in Chang-Zhu-Tan Area

ZHOU Xiongwen¹, ZHOU Ling²

(1. Law School, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China;

2. School of Electrical and Information Engineering, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: The rule of law is key to regional governance. The legal safeguard mechanism of Chang-Zhu-Tan area is derived from market failure theory and government anomie theory. In view of the problems existing in the present legal mechanism such as the reinforcement of executive power level operation, the lack of corresponding laws and regulations, the conflict between some laws and regulations and the imperfectness of law culture cultivation mechanism, this paper puts forward that in order to innovate the legal safeguard mechanism of Chang-Zhu-Tan area, the construction mechanism of laws and regulations should be strengthened, the legislation coordination mechanism perfected, the strict law enforcement mechanism consolidated, the justice mechanism adhered and the service and construction mechanism of the law-based government accelerated.

Key words: rule of law; Chang-Zhu-Tan area; legal safeguard mechanism; construction of legislation

2016年10月,为切实贯彻习近平同志关于加快法治中国建设系列讲话精神以及中央《法治政府建设实施纲要》要求,中共湖南省委、湖南省人民政府印发了《湖南省贯彻落实〈法治政府建设实施纲要2015—2020年〉的实施方案》(以下简称《方

案》)。《方案》将中央44项措施细化成了129项具体任务,勾勒出2020年前湖南省加快推进依法行政、建设法治政府的路线图、施工图。^[1]湖南版法治政府建设路线图的最大亮点是很接地气,尽可能使法治政府与长株潭区域经济社会发展阶段和水平

收稿日期: 2017-08-15

基金项目: 湖南省社会科学基金资助项目“区域法治保障机制研究”(13CGA009)

作者简介: 周雄文(1950-),男,湖南娄底人,湖南工业大学教授,博士,研究方向为法律教育及行政法学研究;

周凌(1982-),男,湖南娄底人,湖南工业大学讲师,研究方向为自动控制。

相适应。同时,《方案》并不回避矛盾和问题,在很多方面突出了问题导向和目标导向,其中,长株潭区域法治机制创新是最为重要的问题,因为它是引领湖南区域法治建设的龙头和标杆,是长株潭各级法治政府建设的关键。

一 长株潭区域法治保障机制的意蕴

区域法治保障机制是指区域内的各类权利义务主体在区域经济和社会活动中所形成的各种关系都应纳入法治规范、调整的范围中,保障区域经济和社会活动在法律法规规范的轨道上自由有序地运行。因此,区域法治保障机制构建关键在于不断增强各级党组织和政府的法治理念,强化法治意识,它更多地体现了一种法律权威、法律尊严和法律信仰,遵循法律高于一切的法治自觉。正如习近平同志所强调的:“各级领导干部作为具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、司法权的人,在很大程度上决定着全面依法治国的方向、道路、进度。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现。尊崇法治、敬畏法律,是领导干部必须具备的基本素质。”^[2]区域法治保障机制构建重点是规范各级领导干部及其执政、行政行为。要确保执政、行政行为真正顺民心、合民意,保障人民群众当家作主,尊重和保障各项人权,最根本的是要用法律法规来规范和约束其行为,真正做到依法治官、依法治权,将权力关进制度的笼子,切实克服和纠正其行为中不规范、乱作为、不作为等顽症。区域法治保障机制构建须以实现区域经济社会的协调持续发展为目标,以人们对美好生活的向往为价值追求。

近年来,我国区域经济社会发展非常迅速,形势喜人,但在快速发展过程中,各种问题也不断凸显。譬如,如何扼制地方保护主义,打破垄断,开拓视野,更加合理、高效地配置资源;如何维持统一、公平、开放的市场竞争秩序,确保政令畅通,使合法权益得到保护、违法行为得到制裁;如何创新政府治理理念、机制和方式,不断提高科学判断力、组织协调力、复杂局面应对力、依法依规执行力;如何及时化解矛盾,妥善处理纠纷,保持稳定,促进和谐,为经济社会发展创造良好的环境;如何充分发挥人民群众的主人翁精神,激发人民群众的积极性和创造性,使各方主体有更多的获得感和满意感,这些

都需要通过创新法治机制和制度体系来予以解决和保障。

长株潭区域法治保障机制的理论依据源于市场失灵理论和政府失范理论。市场失灵理论主要是有关市场调节无法解决社会产品总供给和总需求的失衡问题,以及政府运用经济政策来解决这一总量失衡问题的理论。长株潭经济属于市场经济的一部分,因此在其发展过程中也不可避免地会出现一些市场失灵的情况,如各种不正当竞争行为的出现,这时就需要政府对经济进行适当的干预。针对市场失灵的现状,政府的干预行为能够在一定程度上发挥作用,提高经济运行的效率,但是理论和事实都表明政府干预并不是没有缺陷的,这就是政府失范理论。政府失范理论是有关政府运用经济政策调节社会总供给和社会总需求失衡问题而出现的调控失效及官僚主义等问题及其解决方案的理论。^[3]政府也是经济人,也有一定的利益倾向,其往往会从本地区的利益出发来干预区域整体经济的发展,这就经常会产生诸多的政府失范行为,如各种行政垄断行为、地方保护主义等,这些行为会严重影响区域经济社会的持续健康有序发展。目前,党中央、国务院实施的供给侧改革就是针对政府干预失范的一些严重问题而寻求的一种规范政府经济社会管理行为的法治机制,而中共湖南省委、湖南省人民政府颁布的《湖南省贯彻落实〈法治政府建设实施纲要 2015—2020 年〉的实施方案》,具体勾勒法治政府“路线图”,强调长株潭区域经济社会供给侧改革的紧迫性和重要性,正是倒逼各级政府依法依规干预区域经济社会活动的一项重要的制度设计,这项制度设计建立在对市场失灵和政府失范双重调控的基础上,对解决市场失灵和政府失范问题具有重要意义。

长株潭区域法治保障机制的构建有着充分的现实依据。以目前所推行的供给侧改革为例,它是在新旧体制不断摩擦的过程中进行的改革。在这个过程中,旧体制的影响仍将长期存在,并对长株潭区域经济社会的发展产生阻碍作用。比如政府不规范行为的大量存在、地方和部门保护主义的盛行、民生权益保障的缺位等,这些都深刻地反映了长株潭区域经济社会管理和治理缺乏法律法规调控的现实,进而体现了构建区域经济社会法治保障机制的迫切要求。随着供给侧改革的逐步深化,全面推进依法治国的战略目标已经被公认为是我国

经济社会发展的基本原则,因此,长株潭区域经济社会发展作为湖南国民经济社会发展的一部分,必然要在法治体制建设上迈出坚实的步伐。

二 长株潭区域法治保障机制的现状

中国共产党第十八次全国代表大会(以下简称“中共十八大”)以来,长株潭区域法治保障机制构建有了明显加强,在经济社会的立规、守规、行政、司法、法律监督以及法律研究和宣传等方面都取得了较大的进步,奠定了比较坚实的基础,但仍存在如下问题。

(一)长株潭区域经济社会的管理机制仍以强化行政权层级运作为抓手

目前,长株潭区域各级党组织和政府对社会各个层次的管理都具有较强的行政色彩,如一些重大事项的论证不够科学、程序不尽严谨规范;有些法治生态机制不健全,重要规范不够具体、细化,容易造成执行中各执己见;^[4]涉及民生权益的一些重大、全局性问题,往往是以各种经济社会政策文件为依据,而这些政策文件对法治的考虑一般不够周全。因政策的强制力较差,国家发布的各种政策容易被地方各级政府的各种手段变相执行,不同程度存在“上有政策,下有对策”的现象;政策的稳定性较差,经常会出现“朝令夕改”的情况,容易使人们对各级政府产生不信任感,影响人民群众参与经济社会活动的积极性和创造性,导致区域经济社会的运行效果较差;政策的普遍性较差,政策常常是针对某一区域或某一事项的现实发展所发布的,不具有普遍性的效果,这就使得经济社会政策之间的冲突比较明显,致使区域之间、地方之间的矛盾难以解决、利益难以协调;政策的规范性较差,由于对许多具体问题只是原则性地进行规定,不够规范严谨,可操作性较差,政策的效果很难发挥应有的效能;政策的执行力较差,由于政策在具体的执行中不具有法定的义务,在执行中懒政、怠政的现象比较严重,对违反政策的责任追究难以落实到位;政策的公正性较差,由于一些掌握行政权的部门或有的地方政府利用手中的行政权来保护部门利益或者地方利益,甚至将部门利益或地方利益凌驾于区域全局乃至国家利益之上,在这种思维理念和管理方式之下的区域经济社会运行必然会违背公平公正原则,以己为重,各自为政,使得区域经济社会应有的作用难以得到更好、更快的发挥。

(二)长株潭区域经济社会的许多领域仍缺乏相应的法律法规规范机制

长株潭区域在经济社会的许多领域存在立法空白,缺乏法律资源,法治机制不够健全完善。究其原因,一是人治传统的影响,使其对法治的重视程度从理念到实施都明显不够,再加上区域经济社会的发展起步较晚,接受新思想、新理念、新战略需要实践过程。改革开放初期,长株潭区域注重经济的发展而忽视必要的法律法规机制等软环境的建设。二是中共十八大以前,地方立法权仅限于省一级或省政府所在市以及国务院批准的较大城市;十八大以后,地方立法权逐步下移到地市州。而区域经济是横跨多个省或多个地、市、州的经济运行模式,这就使得即便有地方立法权的行政区域也难以对区域经济社会制定相关的法律法规。这种立法立规的空白对区域经济社会的发展带来了诸多的障碍和不利因素,使其治理缺少普遍性、规范性、权威性的法治依据,从而使区域经济社会缺少基本法的统领而难以形成协调有效的统一整体,严重影响了区域经济社会规范调节作用的发挥。长株潭区域由于三市在区际间的规范调整方面没有相应的法律法规的协调、运行机制,使得部分市际关系特别是涉及各自利益和民生的热点难点问题,处于一种各自为政、无法无规可依的状态,严重影响了区域经济社会的整体有序发展。

(三)长株潭区域在已有的法律法规运行机制中存在大量亟待修订完善的立法立规冲突

长株潭区域经济社会中的立法立规冲突主要表现为两种情况:一是与上位法因立法授权的限制而发生的立法立规权限冲突;二是因行政管辖权限所造成的立法立规空域限制问题。长沙是省会城市,其获得授权立法立规的时间稍长,株洲、湘潭近几年才予以授权成为地方立法立规主体。初步统计,近五年来,三市共制定了137件地方性法规和政府规章。^[1]这些地方性法规和政府规章曾为本地经济社会的发展提供了有力的法治依据,但是随着“两型社会”建设和区域经济一体化进程的加快,区域内地方立法的不协调性和冲突开始逐步显现。在长株潭区域内,城乡居民医疗分级管理、学生教育管理、道路交通安全管理、生态环境治理、通讯网络管理、企业商家管理、劳动用工管理、特殊行业管理等地方立法立规中,都可以见到相互抵触之处。地方立法立规冲突产生的主要原因为:一是现行立

法体制是以行政区划而授予,立法立规权限仅限于本行政区所辖的范围,地方政府之间缺乏有效的立法立规合作机制,在立法立规信息、规划、分享等方面难以达成统一;二是目前存在的区域经济社会体制机制障碍,使得一些地方保护主义和行业保护主义在立法立规中或多或少予以体现,利益冲突和管辖空域间的一些责权利界定不尽明晰、具体等问题也会造成立法立规内容的冲突与衔接的矛盾。

(四)长株潭区域法治文化的培育机制有待加强和完善

长株潭区域经济社会是以人为本、注重人文关怀的经济社会发展模式,区域之间的竞争也已经从以往的资金、人才、管理等方面的竞争转向包括生态、投资、环境在内的整体的、全面的协调与竞争,其中,法治文化的培育成为长株潭区域投资环境竞争的一个重要方面。随着现代区域经济社会的发展,特别是“一带一路”倡议的实施,投资者、建设者在决定是否对长株潭的一个区域或一个行业进行投资、建设时,首先会考虑其投资、建设收益的保护与保障问题,其中法律上的保护与保障则是最为重要的要素。因此,投资者、合作者、建设者各方主体出于自身利益的考虑,就会着重考虑区域法律法治保障机制是否健全,人们对法制的态度如何,制度是否完善,法律法规是否得到有效执行等现状因素。长株潭区域法治文化的培育经过近些年“两型社会”试验区的建设已有长足发展,但仍处于区域经济社会发展的初始阶段,无论是地方各级政府,还是企业、事业单位和社会组织以及公民个人,都还是将经济收益放在首要位置,这将会不可避免地忽视法治文化培育机制构建的重要性和自觉性。因此,高度重视长株潭区域法治文化培育机制的完善,是优化长株潭区域法治环境、保障其经济社会可持续发展的固本之策。

三 长株潭区域法治保障机制的创新

切实贯彻落实《方案》中的相关规定,必须根据长株潭法治保障机制运行过程中的主要问题,坚持法治政府、区域、社会一体建设,切实创新和健全法规建设等机制。

(一)切实加强长株潭区域经济社会法规建设机制

长株潭区域经济社会法治建设的关键是制定和完善有利于法治政府、法治城市、法治社会以及

节约能源资源、保护生态环境的区域经济社会基本法规,因为区域经济社会基本法规的协调与引领,可以消除现行地方立法立规中出现的大量责权利冲突,逐步改变浓厚的行政管理色彩,抑制地方和部门保护主义盛行的顽疾。省级立法立规部门应将完善长株潭区域经济社会的基本法规和政府规章作为主要任务,明确规定区域经济社会立法原则、内容、程序及形式,避免地方性法律法规的冲突;明确跨区域经济社会矛盾的解决机制,维持区域经济社会健康有序持续发展;明确规制的对象主要为地方政府,通过有关程序和实体的法律规定,明确地方政府的权利、义务与责任,尽量避免和抑制地方和部门保护主义的发生。区域经济社会基本法规的原则应当包括间接调控原则、合法合俗原则、适度调控原则等,以使其更好地发挥规范、引领、长效作用。

(二)切实健全长株潭经济社会立法协调机制

长株潭区域地方立法协调机制要求区域内的各级党委、政府更新理念,开拓视野,突破行政区划的界限,努力构建公正、稳定、协调、包容、透明、分享的具体规则,建立无障碍、无壁垒、公平公正、开放宽松和谐的统一市场,营造优良便捷的区域法治环境。随着长株潭区域经济社会的持续快速发展,区域经济社会联系日益紧密,合作共享区域越来越宽泛,合作共享规模也越来越大。三市地方政府之间已有的合作协议和政府规章,大多数是原则性、纲领性的规定,难以直接对行政相对人的权利义务产生影响,法律效力和约束力不够。这种低层次的合作共享协议已经不适应区域经济社会发展的需要,有必要通过区域立法协调,使之上升为比较协调的区域内地方性法规和政府规章,以发挥其应有的作用。立法协调要坚持换位思考,制定的法规既要考虑区域的共同利益,也要考虑相关行政区的利益。对于立法规划等情况,须经过信息交流平台迅速、准确地予以发布,以避免各自区域内法规的不协调及由此引起的冲突。为完善区域立法协调,根据实际需要在现有行政规划的基础上探讨建立区域立法协调中心,通过该中心建立符合整体利益的地方性法规,协调公布一些重要事项和实施方案,及时清理、废止或修改以往制定的法律法规和政府规章。

(三)切实强化长株潭区域经济社会执法机制

严格强化经济社会执法是推进长株潭区域法

治保障的关键,因为立法的目的只有通过严格执法才能得以实现。因此,一要建立科学、合理、有效的区域互动及上下联动的整体经济社会执法机制,优化资源配置,相对集中行政执法权,切实解决多头执法、争权和推诿等现象;同时,简政放权,下移执法重心,减少执法层次,由下级行政机关自行决定和处理相关事务,切实增强县市区政府统筹本地经济社会发展的能力;相关机关和各经济主管部门之间要加强协调,建立案件移送和联合执法制度,推进执法手段和机制创新,切实提高区域法治的整体执法水准和效率。二要坚持精简、统一、清廉、高效的原则,注重健全已有的经济社会执法制度,解决重大疑难、多次退补案件久拖不决和打击不力的问题,打击权法交易、钱法交易的行为,坚持违法办案责任追究制度,切实解决执行程序法和实体法中的违法问题;坚持法律监督、经济监督、组织监督、群众监督、舆论网络监督等多种监督方式,加大监督力度,规范监督程序,细化监督内容,落实监督责任,努力克服并纠正执法的地方和部门保护主义,确保严格执法制度的落实到位、责任到人。三要坚持严格执法与加强队伍建设有机结合,完善用人评价机制,激发上进机制,努力造就一支政治强、业务精、作风好、纪律严、廉洁奉公的执法队伍,为坚持严格执法提供坚实的组织保证。

(四)切实坚持长株潭经济社会公平正义机制

公平正义是法治社会追求的永恒价值目标,也是其发展的基础。当前,由于深化改革涉及社会转型、价值多元和利益重新调整的现实与挑战,导致一些矛盾纠纷多发,有效的解决途径就是运用法治思维和方法,落实以人为本、制度为民的原则,切实维护和完善公平正义机制。法治制度是与经济社会追求公平正义的价值本质一致的,法治制度的特点是公平与正义,法治制度的生命在于公平和正义,法治制度的最大效应在于保障公平和正义。在法律法规的价值体系中,公平正义属于目的价值的范畴,它体现着法律法规制度追求的社会理想,在法律法规体系中始终起着核心和支配作用。它不仅影响法律法规本身,而且直接影响国家、地域与经济社会,影响人们的价值追求和自身发展。公平正义有利于推进区域经济社会的发展,维护经济社会的稳定,提高人们的积极性和创造性,从而达到生产关系与生产力的和谐协调,促进经济社会更好、更快地发展。法律法规直接体现区域经济社会

的公平正义观,同时也反作用于区域经济社会的发展。因此,法律法规作用广泛覆盖于区域经济社会生活的方方面面,深刻而强烈地影响着人们的行为和态度,它会促使人们不断固化、创制和修正自己的公平正义理念与观念,规范和引领自己的言行与举止。因此,在法律法规的制定、修订和实施过程中必须坚持公平正义原则,不断强化制度为民的理念。只有遵循公平正义,才能取得社会各个阶层、各个利益主体的共识和认同,使出台的法规获得最广泛的社会支持,从而得以顺利实施。只有遵循公平正义,才能严格公正执法。严格公正执法要坚持标准不走样,使人们对法律法规的依据和标准了然于胸,外化于行,依法考量,依法办事,没有顾虑;要坚持程序公开透明,让群众能够知情、参与、监督、评议执法过程,确保执法行为在阳光下正确运行,增强人们对执法的信任感、认同感。严格公正执法的目的是确保结果公正,激发正能量,有利于人们心情舒畅、社会关系和谐、法律法规的公信力得以充分体现。^[5]调节区域经济社会各种不同利益关系的过程也是坚持公平正义的过程,只有坚持公平正义,体现法治价值追求,维护绝大多数社会成员的合法权益,才能取得社会的广泛支持和自觉遵从,从而有效地整合经济社会各种资源和力量,实现区域经济社会的团结、和谐、合作、共享。

(五)切实加快长株潭各级法治政府服务建设机制

政府是法治保障机制构建完善的主体。长株潭各级政府必须坚持按党委的统一部署,加快建设职能科学、权责法定、执行严明、公开公正、廉洁高效、守法诚实的法治服务型政府。法治政府的本质特征就是全心全意为人民服务,服务型政府是以人民民主为根基、以公民和社会本位为理念、以法律法规为准绳、以权力制约为条件、以依法行政为核心的诚信政府。从传统的“经济建设型”政府模式到“服务型”政府模式是一次革命性的变革,它要求建立一个与政治经济转型、社会转轨相适应的以人为本的现代法治服务政府模式,明确政府的主要职能是经济调节、市场监管、社会治理和公共服务。根据长株潭区域经济社会发展的需要,必须改变政府越位、缺位、错位和乱作为、不作为等问题,按照《方案》的要求,更加注重发挥政府依法依规治理社会、维护秩序和提供公共服务的职能作用。

坚持“全心全意为人民服务”是服务型政府的

根本宗旨,明确“以人为本、执政为民”是服务型政府的治理理念,实现由“全能政府”向“有限政府”转变是服务型政府的发展目标,遵循“依法行政、严格执法”是服务型政府的行为准则,满足“公众期盼和需求导向”是服务型政府的价值追求,坚持“勤政、廉政、清政”是服务型政府的责任担当,牢记“违法违规必究”是服务型政府的问责要求。这就要求各级政府在功能定位上将公共资源投入由“经济目标优先”向“社会目标优先”转变,核心职能由“市场竞争主体”向“公共服务主体”转变,财政支出中所占比重由“生产投资型财政”向“公共服务型财政”转变,从而为区域经济社会协调发展创造良好的社会民生环境。转变过程需要发挥法律法规不可替代的作用,必须建立和完善法律法规规范体系和秩序规则,确立法律法规和政府规章的权威性和正当性。^[6]推进政府由“全能政府”向“有限政府”转变,关键是要将权力关在制度的笼子里,使责权利清单具体清晰。应明确对政府权力进行约束,使行政行为服从法律法规,政府的构成、各部门的分工与协作、职能与责任等,都以合理具体的法律法规予以规范与细化,精准到位,落实到人,并由相应的制度具体加以保障,以逐步实现法治型服务政府的目标。法律法规对被侵害的公民权利来说是一种保护器,对失控的政府权力来说则是一种抑制器。“政府依法履行职能、依法行政、依法决策、依法承担责任,有助于解决社会问题,平衡社会关系,化解社会矛盾;相反,如果政府职能定位不准确、政

府违法行政、政府不承担责,则必然导致社会关系扭曲,社会矛盾滋生。”^[7]长株潭区域法治保障率先以法律法规为政府转变职能定位,着力建设服务型政府,这是时代发展的要求,也是公民社会前行的期盼和需要。

参考文献:

- [1] 中共湖南省委,湖南省人民政府. 湖南勾勒法治政府“路线图”:《湖南省贯彻落实〈法治政府建设实施纲要(2015—2020年)〉的实施方案》[N]. 潇湘晨报, 2016-10-11(A03).
- [2] 习近平. 关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2015:120-121.
- [3] 杨紫烜. 经济法[M]. 北京:北京大学出版社, 1999:263.
- [4] 周雄文,周 凌. 论长株潭城市群“两型社会”建设的法治保障[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版),2012,17(1):83.
- [5] 周雄文. 推进“两型社会”试验区法治进境的路径思考[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版),2011,14(2):84.
- [6] 丁邦开. 区域经济发展法制化探讨[M]. 南京:东南大学出版社,2008:275-276.
- [7] 何士青. 以人为本与法治政府建设[M]. 北京:中国社会科学出版社,2006:47-48.

责任编辑:徐海燕