

以法治全面引领和推动城市发展

——以武汉市城市法治建设为视角

马一德

(北京市社会科学院,北京 100101)

摘要: 实现城市治理体系和治理能力现代化的核心是治理法治化,法治武汉建设事关创建国家中心城市全局。推进法治武汉建设,要完善权力运行机制,加强对政府权力的制约和监督,建设法治政府;要以法治健全自主创新机制、打通科技创新与经济发 展的通道,推动国家创新型城市建设;法治是社会主义核心价值观的重要内容,要通过立法、执法、司法、守法践行社会主义价值观,推动全国文明城市建设。武汉市面对改革中出现的新问题,应当始终坚持将法治作为改革的方法论,杜绝特权和特例,以立法、完善法律适用和软法之治调和法治与改革间的张力,以法治引领和保障改革。

关键词: 依法治国;国家治理;法治政府;科技创新;文明城市

中图分类号: D901 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2016)76-0070-10

党的十八届四中全会深刻论述了依法治国对于转型中国的重大意义,为全面推进依法治国制定了路线图和 时间表。早在湖北省第十次党代会上,湖北省就提出了建设“五个湖北”的战略目标,并将法治湖北确立为湖北省改革的重要战略目标。武汉市历来高度重视法治建设,一系列举措开全国之先河,为武汉改革发展提供了有力的保障。当前,武汉正处于新一轮上升通道,如何应对一系列问题和挑战,用七 年左右时间实现经济总量万亿倍增,加快建设国家中心城市、复兴大武汉,都需要强大的法治保障。按照十八届四中全会的新部署、新要求,深入研究法治武汉建设中面临的重大问题,有利于尽快做好武汉市全面推进依法治市的顶层设计,推进法治武汉建设的各项任务落到实处。

1 法治建设关乎全面深化改革全局

十八届三中全会《决定》中指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化。”党的十八届四中全会《决定》进一步指出:“更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态

良好,必须更好发挥法治的引领和规范作用。”面向新中国成立 100 周年,武汉市也提出了《面向 2049》远景发展规划,明确武汉市的改革目标是从传统的城市管理,转向符合时代发展要求的城市治理,实现城市治理体系和治理能力的现代化。

当今社会,公共需求日益多元而政府组织容量却相对有限,经济高速发展维度多元而政府引导改革的面向却相对片面,威胁安全稳定的因素日益复杂而责任主体却相对单一,这些矛盾都对政府一元化管理的模式提出了挑战,在深化改革之中要求武汉市发挥社会多元主体在改革中的积极作用,推动城市治理能力和治理体系的现代化。与传统的管理手段不同的是,城市治理要求多种社会力量与政府之间形成一种合作互动的体制机制,共同参与国家生产生活秩序的维持和治理。其关键在于处理好政府与社会的关系,政府和社会的关系主要包括三个方面:一是政府对社会的管 理;二是社会对政府的支持和监督;三是政府与社会通过精诚合作共同治理宏观社会,作用于市场机制,增进社会整体福利。武汉市近年来一直致力于实现城市治理结构的变迁,由原来的市政府作为唯一的治理单元,逐步转变为市、区、街、社区组织和草根组织成为五级治理单元和单 位,给予了社会力量更大的发展空间,为政府和市民社会创造了更为有效的互动。但在当今强势政府干预的社会建制中,仍然还没有形成一套稳定而有效整合多元利益主体的对话机制,尤其是在社会

转型期,行政权力的边界和行使方式具有一定的不确定性,社会内部也在不同程度上面临着道德滑坡、社会信仰缺失等问题,建立现代化的治理体系亟需在政府与社会主体、社会主体之间建立一套稳定的权利义务话语体系。

建立这样一种稳定可期的权利义务话语体系,势必要求在行政制度、决策制度、司法制度、预算制度、监督制度等重要领域进行突破性的改革,以适应国家现代化总进程,实现党、政府、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,提高国家机构履职能力,提高人民群众依法管理公共事务、经济社会文化事务、自身事务的能力,这一系列改革的推进都需要以法治作为支撑。“对武汉而言,要实现 2049 的远景目标,必须加快完善法治体系,大力推进依法治市,营造政府依法行政、企业依法经营、市民依法行为、整个社会依法维权的良好氛围,为建设现代化大都市提供有力法治保障。”因为实现一种治理秩序,必然要求摒除独断意志,建立一种商讨的平台和稳定的预期,法治作为治国理政的基本方式,具有可预期性、可操作性、可救济性等优势,能够给予每个个体平等的保护,强调限制公权力和合理配置私权利,按照法治原则可以在政府和社会之间建立一种具有权利义务关系内涵的互动体系,在传统模式之下的管理者与被管理者之间建立一种互信和约束机制,使被管理者参与到国家治理之中,使管理者在国家治理之中受到约束,充分发挥管理者与被管理者在国家治理活动中两个方面的主动性和积极性,建立起一种良性互动机制。推动国家体系和治理能力现代化,最重要的是实现国家治理的法治化。因此,法治武汉建设并非局限于改革之一隅,而是事关改革全局成败的系统工程,武汉市建设国家中心城市和国际化大都市,必须坚持以法治引领和推动,不容忽视、不容懈怠。

2 以建设法治政府为核心,助推国家中心城市建设

武汉市第十二次党代会明确提出,要用十年乃至更长时间的艰苦奋斗,将武汉建设成为立足中部、面向全国、走向世界的国家中心城市。党的十八届四中全会明确了在社会转型期法治不可替代的重要地位,并为如何以依法治国推动小康社会建设制定

了路线图和时间表。武汉市如何在依法治国的全国战略之中找好自身定位,充分挖掘依法治国在推进城市治理体系和治理能力现代化中的制度潜力,以法治政府助推国家中心城市建设,是法治武汉建设中亟待解决的重要课题。

2.1 建设国家中心城市亟需建立法治政府

国家中心城市是一国经济、社会发展的轴心,是实施国家战略的重要载体,武汉市建设国家中心城市,就是要在经济、社会、文化、科技等领域发挥引领、辐射、集散功能,成为中部崛起的战略支撑。完善的社会治理体系和发达的市场经济是武汉成为国家中心城市的必备要素,它们依赖于法治政府的依法参与和有效调控。

武汉是一座有着千万人口的特大中心城市,社会结构复杂化程度大,社会利益诉求多元、多变,社会管理任务艰巨繁重。建设国家中心城市,仅凭政府行政权力的单向度管理难以适应多变的社会需求,唯有依靠法治才能实现小政府牵手大社会,需要依法转变政府职能,将政府从对社会微观事务的管理中解脱出来,将公共服务等相关政府职能逐步向社会组织转移,发挥社会组织在城市治理中枢纽的作用,建立政府与社会的多维度合作治理体系。市场经济的本质是法治经济,市场主体的一切经济活动都必须在法律范围内进行,按照市场运行规则办事,稳定可期的市场秩序需要法治政府维持,有法必依、执法必严是自由交易的基础。市场失灵需要政府进行宏观调控,唯有依法调控才能避免政府过度干预市场经济主体经济活动,发挥好市场在资源配置中的决定性作用。

建设国家中心城市需要法治政府引领和推动,但我们必须清醒地认识到武汉市依法行政的“软”环境还存在一些问题:政府行政权力边界不清,行政审批改革落实不到位,行政权力下放不够;行政执法体系不顺,多头执法、交叉执法和重复执法现象依然存在;行政执法受利益驱动重罚轻管,职能部门有法不依、选择性执法、越权执法,只按领导要求而不依法律规定,人治色彩浓重。相关问题的存在势必会导致社会管理混乱和经济运行无序,难以发挥武汉在建设全国中心城市中的引领、辐射、集散功能,建设国家中心城市亟需建立法治政府。

2.2 国家中心城市背景下的法治政府建设

十八届四中全会《决定》中指出:“各级政府必

须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。”根据十八届四中全会的指示,武汉市应当从以下层面完善法治政府建设:

一方面,完善权力运行机制,推动政府依法行政。法治政府的根本要义在于限制权力,法治不仅要求公权力来自于法律的授予,还要求公权力行使具有合理性,从而实现权力和权利之间的平衡。针对公权力的经常性越位,武汉市推行政府权力清单制度,根据“职权法定、应清必清”的原则,通过自行清理、严格比对、集中审查等程序,将55个市直部门的行政权力和政务服务事项从8197项减为4530项,向全社会公布出台了15类权力事项外部流程图,将市级和区级权力事项的流程图向全社会公开,通过“权力行使责任规范”,明确了每一类权力事项的职责,通过《武汉市行政过错责任追究办法》,明确了违反职责的法律后果以及追责程序,正式建立起了权力清单、程序清单、责任清单组成的“三联单式”权力运行机制。建设国家中心城市,政府权力运行仍有优化的空间,要真正将权力清单严格落实,真正做到“法无授权不可为”,进一步完善行政执法程序机制,不能仅仅停留在程序公开层面,健全依法决策程序机制,确立重大决策的法定程序和审查机制,建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

另一方面,强化对权力的制约和监督,建立高效有为政府。完善的权力运行机制能够确保公民权利不受侵害,但高效、有为的政府是创建国家中心城市的前提。2012年,武汉市专门成立了治庸问责办公室,在全市掀起了责任风暴,实施治庸计划,优化发展环境。据武汉市纪委、市治庸问责办通报,“治庸问责”近3年来,武汉市共问责2735人,涉及局级干部32人,处级干部473人。对在调查处理治庸问责案件过程中,存在阻拦、压制投诉,不进行调查处理,避重就轻、隐瞒事实,处理畸轻等10种情形的,武汉市还启动“二次办理”程序,由上级机关直接调

查或责令重新调查,严格追究相应领导班子和领导干部的责任。武汉市治庸问责办2013年就开展“二次办理”20件,问责60人,其中处级干部15人;给予纪律处分14人,组织处理46人。但是治庸问责经过接近三年之后,作风问题出现进一步反弹,治庸问责制度建设仍待完善。治庸问责要坚持力度统一论,立足于建立常态化的监督制度,要进一步完善政府的内部层级监督和专门监督,在部门内部强化流程控制,改进上级机关对下级机关的监督,并完善纠错问责机制,健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序,增强对不作为、乱作为的威慑和监督力度。

3 以法治助推国家创新型城市建设

当前,武汉市正处于建设国家中心城市的重要阶段,要实现“工业倍增”计划,发挥武汉作为国家中心城市的科技、经济以及文化辐射影响力,发挥其对区域经济发展的作用,最根本的是要增强自主创新能力,最紧迫的是要破除一切体制机制障碍,最大限度解放和激发科技作为第一生产力的巨大潜能。创建国家创新型城市离不开一系列要素的支撑,尤其离不开一个宽严相济、与经济发展水平相适应的法治发展环境,十八届四中全会《决定》明确指出:“要健全以公平为核心原则的产权保护制度,明确要求完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。”创新驱动发展离不开法治支撑。

在创建国家创新型城市的进程中,武汉市通过深化科技体制改革,完善科技成果转化机制,出台了“黄金十条”实施导则,东湖国家自主创新示范区获批开展研发费用加计扣除、科技成果处置权和收益权改革试点。制定实施支持大学生创新创业“青桐计划”,评选100名创业先锋,新增科技企业孵化器123万平方米,建成大学生创业园区26家,400个大学生创业团队入驻,百万大学生创业激情进一步激发。推进科技金融创新,加快光谷“资本特区”建设。新增创投机构60家,累计210家,基金规模超过200亿元。新增科技支行4家,累计14家;股权质押、知识产权质押等创新性融资超过300亿元,科技保险保额达370亿元。深入实施“黄鹤英才计划”、“光谷人才计划”等人才工程,新引进海内外高层次创新创业人才260名,入选国家“千人计划”累

计达 170 人。武汉市通过一系列制度改革举措,有效地改善了自主创新环境,进一步扫清了科技成果转化所面临的障碍,取得了丰硕成果。但是在当前科技创新领域,科技创新水平不高、科技创新成果转化率低,科技与经济社会发展脱节、应用开发项目与需求脱节的“两张皮”现象仍然存在。武汉市要全面发挥法治在科技体制改革层面的优势,以法治健全激励机制,提高自主创新能力,打通科技与经济发展之间的通道,促进科技创新成果转化。

要以法治健全自主创新激励机制。在科技创新制度改革中,一方面要加大先行先试力度,增强东湖国家自主创新示范区的引擎作用,努力把光谷打造为全国科技体制改革综合试验区。知识产权是创新驱动发展战略实施的重要载体,创新驱动发展的实质是知识产权驱动,要参照落实“中关村新四条政策”,开展职务科技成果及其形成的知识产权管理改革试点,加强知识产权运用和保护,推进知识产权质押融资,促进知识产权商品化、资本化、产业化,加快建设光谷“国家知识产权示范园区”。深入推进研发费用加计扣除和职工教育经费税前扣除等财税政策试点、股权激励政策试点、国家战略性新兴产业区域集聚发展试点等工作。加快光谷“资本特区”建设,争取设立光谷科技银行,推进环官桥湖“资本谷”规划建设,全面推动光谷生物城、未来科技城、光谷中心区等生态型科技新城建设发展。另一方面,科技创新制度改革探索中,应当实现立法与改革决策相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和社会发展需要。改革初期,实践条件还不成熟、需要先行先试的,要按照法定程序作出授权,杜绝改革盲目冒进的行为,以法治保障各项科技体制改革有序推进;各项改革试点经实践证明行之有效的,要及时上升为立法,以立法长期有效地固化改革成果,将先行先试政策以立法形式辐射到全市,在全市建立激励创新的制度机制,有效提升自主创新能力。

要以法治打通科技和经济发展之间的通道。创新不一定意味着发展,武汉市是高校云集的教育科技大城市,其科技资源和科技成果一直居于全国前列,尤其近几年,由于政府对科技生产力的日益重视,加之各种积极有效的财政政策的引导,在技术研发和成果转化等方面取得了许多可喜的成绩。但是,武汉市现行的科技成果转化体制依然存在着一

些问题,如创新成果本身存在缺陷,导致市场适应力不足;政府在整个科技成果转化过程中仍处于主导型地位,没有充分调动社会资本的积极性;专利保护不利,最终导致产权不明而挫伤科技成果转化积极性的问题层出不穷。实现创新驱动发展,坚持突出市场导向,大力推进科技成果市场化、产业化、规模化。当前湖北省出台了“科技十条”,武汉市出台了“黄金十条”,尤其是“黄金十条”,突破了多条原有法律、规章的限制,规定科技成果完成人拥有转化处置权,突破了国家“对价值在 800 万元以下的成果拥有处置权”的限制;规定科研成果一年不转化的,个人或团队可以“变现”,收益至少七成归己……这些举措有效地推动了科技创新成果转化,但在积极贯彻落实“科技十条”和“黄金十条”的同时,还应当将其上升为立法形式,修改和废止滞后于现实的法律规范,避免与现行法律法规相冲突,以立法形式进一步构建和完善覆盖科技成果登记、发布、交易管理的成果转化服务大平台,使发明者、创新者能够积极推动科技创新成果转化、合理分享创新收益。

4 以法治践行社会主义核心价值观,创建全国文明城市

全国文明城市是中国评价一个地方科学发展水平、社会整体文明与和谐程度的最高层次的综合性荣誉称号,是城市总体形象和发展水平的集中体现。创建全国文明城市,旨在提高公民的道德素质和城市文明程度,培育和践行社会主义核心价值观是创建全国文明城市核心要求。核心价值观是社会进步的“方向盘”,是城市发展的“主心骨”,它决定着社会制度、社会运行的基本原则,引领着城市发展的基本方向。当前武汉市在评选全国文明城市中面临的主要问题:环境卫生、交通秩序、网吧管理和校园周边秩序等问题,这些不文明现象背后体现的是社会主义核心价值观尚未完全确立。党的十六届六中全会第一次提出了建设社会主义核心价值体系的战略任务,在全社会树立起了团结奋进的精神旗帜。党的十八大报告中进一步明确要加强社会主义核心价值体系建设,“倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善,积极培育社会主义核心价值观”。2014 年 2 月 24 日,习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习

时强调:“要把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气、强基固本的基础工程。”在全面推进依法治国的进程之中,武汉市要以法治践行社会主义核心价值观,推动创建全国文明城市。

4.1 法治是社会主义核心价值观的重要内容

党的十八大报告提出要“倡导富强、民主、文明、和谐,倡导自由、平等、公正、法治,倡导爱国、敬业、诚信、友善,积极培育和践行社会主义核心价值观”,法治成为社会主义核心价值观的重要内容。党的十八届四中全会《决定》进一步指出:“必须弘扬社会主义法治精神,建设社会主义法治文化,增强全社会厉行法治的积极性和主动性,形成守法光荣、违法可耻的社会氛围,使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。”全面推进依法治国,必须积极弘扬法治文化。

法治作为核心价值观是立足于中国特色社会主义伟大实践,符合广大人民群众期待的选择。改革开放以来,武汉市取得了令人瞩目的改革成果,也面临着更高层次的挑战。经济发展起来以后,在国家政治生活中,权力腐败逐渐滋生、司法公信力下降、百姓“信访不信法”等现象亟待解决;在个人生产生活中,社会领域利益纠葛、无序竞争、行为失范等问题日益凸显,收入差距、教育差异、身份歧视等引起了人们越来越多的关注,甚至公共卫生、交通秩序和校园环境都成了不得不正视的问题。法治恰恰为当前社会提供了一种规则意识和公平价值。

作为社会主义核心价值观的法治,是一种规则意识,法治本质上是利益关系的调整器,人们的思想有多元,观念有差异,在法治社会里人的行为必须在法治规则下运行,这样国家社会才能有秩序,改革开放的发展之路才能在稳定的环境下进行,确定的价值目标才能实现。法治是一种规则体系,同时亦是一种意义体系,任何规则必蕴含着一定的法理,载述着一定的道德关怀,寄托着深切的信仰。法治首先要求全体社会成员形成对于法律本身内在价值的尊重和认同,树立全社会对法律的忠实信仰,在具体利益矛盾、各种思想差异之上最广泛地形成价值共识,将法律作为解决一切利益纠纷、社会矛盾的最终标准,让平等、自由、公正、人权等价值得到严格落实,任何人、任何违反法律的行为必将受到法律的制裁和追究。在形式意义上,法治要求全社会形成对整个社会规则体系的认同,不仅包括法律规则体系,还

应当包括道德、社会风俗在内的规则体系,任何违背这种秩序价值的行为都会受到谴责和追究。

4.2 培育和践行社会主义核心价值观离不开法治

社会主义核心价值观的培育和践行非一日之功,需要坚持不懈地从社会生活的方方面面深入开展,尤其要发挥法治的推进和引领作用。2014年2月24日,习近平总书记在中共中央政治局第十三次集体学习时强调:“要发挥政策导向作用,使经济、政治、文化、社会等方方面面政策都有利于社会主义核心价值观的培育。”习近平总书记尤其强调法律的推动作用,他指出:“要用法律来推动核心价值观建设。”武汉市推动核心价值观建设,要把社会主义核心价值观贯彻到依法治国、依法行政、依法执政、依法行政实践中,落实到立法、执法、司法、守法各个方面,用法律的权威来增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性。

培育和践行社会主义核心价值观离不开法治,因为法律本身并非是冷冰冰的规则,它与社会道德有一种天然的内在联系,法律起源于原始社会的道德意识和观念,是一定伦理精神的体现,法律中体现的核心价值是使人们自觉守法、健全法制、厉行法治的重要保障因素,一种法律是否有效,取决于该法律与该社会的核心价值观是否一致,取决于该社会核心价值观对法律的支持和认可程度。法律是传播社会核心价值的有效手段,社会核心价值观通过法律实现权利义务化和法律责任化而得以实现,传统的中国法律就是以当时的核心价值“礼”作为立法依据,在法制相对健全的西方国家的法律中也饱含着公平、自由、仁爱、善德的社会伦理思想。没有法律的强有力支持,这些道德的美好目标也必将难以实现。培育良好的公民道德,需要通过有效管理,引导公民自觉规范日常生活行为。凡是创建文明城市成效显著的地方,无不是城市规范化水平较高。法律规范中包含着国家对人们的道德要求和道德评价,包含着国家中最为核心的价值观念,法的实施过程也必定是一个社会公众自我道德教育的过程,是增强人们道德意识、培养人们道德责任感、养成道德习惯的过程。

以法治培育和践行社会主义核心价值观,首先要求在立法层面上以社会主义核心价值观为灵魂,将中华优秀传统文化中讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同的时代价值融入进去,将“敢

为人先,追求卓越”的武汉精神融入进去,形成一个更加积极的、正能量的、建设性的制度设计。在执法层面上,在严格依法行政的同时,要注重在日常管理活动中体现核心价值导向,通过“城管革命”等类似执法活动,在执法之中推进文明创建工作,开展“城管革命”战线行、社区行、校园行,让全民城管的理念深入人心,为培育和践行社会主义核心价值观提供制度配合。司法层面上,要充分发挥司法的教育功能,通过有理有据、论证充分的判决对无视法律、践踏道德的行为予以规制,通过司法程序中的公平、公正理念,弘扬社会主义法中的正义追求,以公正、廉洁、为民的司法制度传播社会主义核心价值观。最后,要通过深入开展法治宣传教育,尤其要推进多层次的依法治理,在具体个案中向公民证明法律的正当性,树立全民的法治社会观念,推动全国文明城市建设。

5 将法治作为改革的方法论,引领和保障改革前行

改革开放三十多年来,经过艰苦的努力和付出,法治武汉建设取得了丰硕成果,但必须清楚地看到,管理上的人治化、非常态化、短期行为仍然明显;只讲政治不讲法治、只讲任务不讲成本、只讲目的不讲程序等现象仍然广泛存在。武汉市在改革中会面对层出不穷的新问题,为避免滥用权力或改革冒进造成无法挽回的后果,面对这些新问题、新挑战,必须将法治作为改革的方法论,在法治与改革之间寻求一种平衡,以法治保障和引领改革前行。

5.1 改革不讲法治,改革成为领导干部无视法治的借口

在全面推进法治武汉建设的进程中,必须清楚地认识到,武汉将长期处于深化改革的大背景之下。习近平总书记强调:“改革开放只有进行时没有完成时。”

改革是对旧有体制的革新,要突破旧制度和旧事物的束缚,最大限度解放人们的思想和生产力,其最大特点是“变”,当前的中国改革可以称得上是“剧变”;法治从本质上说是规则的治理,法治要对一种稳定、成熟的社会关系进行规范化、确定性、权威性和可预期的调整,其特点是“定”,是要把某种社会关系用法的形式确定下来。武汉身处深化改革这一剧烈变动的社会背景之下,亟需有一种稳定的

秩序,但是这种稳定的秩序与社会变革之间又会产生一些不适应的因素,需要承认和正视法治与改革之间存在的某种“定”与“变”的冲突。

当面对此种冲突时,一些领导干部就认为,当前改革发展才是主要矛盾,只要改革创新、跨越发展就可以突破法律的规定,甚至还有人提出“改革要上,法律就要让”,主张“程序无用论”、认为要“超常规”发展就要突破法治等。这种“专项论”和“特事论”的背后,体现的恰恰是一些领导干部对法治与改革关系的误读,映射出的则是法治思维和法治方式的欠缺;他们只看到了短期改革所带来的眼前利益,却未意识到违背法治所带来的长期、巨大的成本。上述种种认识上的误区,常常使得一些领导干部打着改革创新的旗号,理直气壮地绕开法治、背离法治。他们深知改革与法治的张力,却不能以法治方式协调并进。有的甚至借改革发展之名,无视法治行贪腐之实。武汉市在创建国家中心城市的进程中,改革需与法治结伴而行,用法治方式凝聚社会共识,推进改革不可或缺。正确协调改革与法治之间的关系,是法治武汉建设必须迈过的一道坎。

5.2 以法治引领改革,法治是全面深化改革的战略支撑

当前,武汉正处于高速发展期,面临着政治、经济、文化等各个领域的剧变,经济的发展、利益的冲突、价值观的转变以及民众参与期望值的提高,这些变化已经远远超过了“短、平、快”的行政权力的承载力。缺乏稳定性的政策推动,已经难以适应发展的需求;仅凭政府一方的规划,难以推动武汉的长期稳定发展,只有依靠人民群众的广泛参与才能实现治理和发展的现代化。实现这一目标,首要的是重构人与人之间的信任、牢固强化政府信用,使政府能提供一种稳定的秩序。“法乃国立信于民。”法治的核心价值之一即在于法的稳定性。在法治的环境下,法律可以为人们提供稳定的预期,让人们知道哪些事实可信,让每个人能预见其应当承担的义务,知晓违反法律应承担的后果,进而采取有效的合作,依法谋求自身的更好发展。当今社会,在人与人之间缺乏有效期待、仰权力之鼻息以及潜规则盛行之际,唯有推行法治才能重构社会的信任基础,才能激发公众的自我管理、自我发展、自我实现的活力。

如果允许“特例”的发生,依法而治建立起来的信任基础将会被不断蚕食。公众因此将无从判断公

权力的界限,难以对交往对方作出合理的预期,唯恐动辄得咎,这极大地扼杀了发展的活力,增加了改革的成本。习近平总书记在纪念毛泽东同志诞辰120周年座谈会上强调:“坚持人民主体地位,充分调动人民积极性,始终是我们党立于不败之地的强大根基。在人民面前,我们永远是小学生,必须自觉拜人民为师,向能者求教,向智者问策;必须充分尊重人民所表达的意愿、所创造的经验、所拥有的权利、所发挥的作用。”真正的发展需尊重人民群众的长远利益,发挥人民群众的主体地位。如果任由一次次“特例”扼杀人民群众参与治理与发展的活力,势必导致公权力的行使进入一种无序状态,城市治理体系和治理能力的现代化将无从实现。

如果在改革中允许“特例”突破法治的约束,容易导致改革冒进。邓小平同志指出:“中国的改革开放是摸着石头过河。”改革是一个不断试错的过程,法治的作用,就在于及时纠错,以防出现全局性、长期性的失误。如果说改革有成本,法治则可最大限度地降低改革的成本;如果说改革有风险,那法治就是把控风险的不二法门。法治能够区分“改革试错”与“权力滥用”的界线,能确保改革目的正当、规则合理与程序正义。如果允许权力突破法治一般性规则的约束,改革在很大程度上就将取决于领导人的个人意志,容易忽视客观规律,容易追求片面而极端化的发展,容易出现冒进。没有法治价值的限制,没有法律程序的约束,一旦失误将付出惨痛代价。

如果在改革中纵容“特例”的存在,还会导致改革难以推进。法治作为一种顶层设计,为改革做出了顶层制度设计的规划,它约束与协调着每个地区、每个部门甚至每个人共同服务于改革大局。如果允许法治之下存在“特例”,那么,每个地区有每个地区的利益,每个部门有每个部门的利益,每个人也有自己的私人利益,发展就成了一个含混不清的目标,原本精密的法网就会因此漏洞百出。特别是在短期目标的吸引下,地方保护主义、部门保护主义、甚至以公共权力谋求个人利益等现象就会纷纷出现,令一般性的规则的约束力难以实现,致使利益盘踞而政策梗阻,甚至出现个别人借改革之名行违法乱纪之实。如此一来,改革不仅可能沦为空谈,甚至会以改革之名对整个社会造成更大的伤害,导致原本以破除利益藩篱为目的的改革难以全面推进。

5.3 缓和改革与法治之间的张力,实现动与定的制度平衡

武汉市今后将长期处于深化改革之中,但改革带来的剧烈变动对城市治理提出了新要求,当前独特的社会背景与几十年来的改革努力,已经注定不能回头走老路,面对法治与改革之间的张力,要做的不是在人治与法治之间徘徊与反复,改革需与法治结伴而行,用法治方式凝聚社会共识、推进改革不可或缺。2014年2月28日,习近平总书记在全面深化改革领导小组第二次会议上指出:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”创建国家中心城市,要以法治作为改革的方法论,实现更为长远、稳健的发展。

中国特色社会主义法律体系虽已基本形成,却难言完善,很多改革所特别需要的法律尚未制定,尤其是中国在相当长时期内将处于转型发展时期,社会对法律的需求会越来越大,需要以法治来引领和推动改革,科学立法成为社会的迫切需求。武汉市要保持在全国改革中的领头羊地位,弘扬“敢为人先,追求卓越”的武汉精神,应加强立法的前瞻性,将党对未来发展的判断依法定程序融入到法律之中,将武汉人民对于改革发展的愿望以立法形式表达出来。加紧修订《武汉市知识产权促进和保护条例》,推动创建国家创新型城市;修订《武汉市奖励和保护见义勇为人员条例》,推动创建全国文明城市;修订《武汉市机动车排气污染防治条例》,推动创建生态文明宜居城市……以立法及时而准确地反映社会的需求,确保法律成为一切重大领域改革的先行者。

让改革于法有据,需要加强立法协调,但更重要的是把着力点转移到法律适用方法的打磨上来。因为无论法律被制定地多么周详,毕竟只是一套由规则和概念交织组合而成的逻辑系统,繁复庞杂的社会事实不可能与之无缝对接。法律可能存在漏洞,可能滞后于社会的发展。如果动辄立法、修法,不仅导致立法成本高昂,也不符合法律的安定性价值,当今中国特色社会主义法律体系已基本形成,以往立法论的进路应当逐步转变为解释论的进路。法律的适用方法在实现法律与社会的现实对接上发挥了重要作用,法律适用方法的完善程度是法治体系成熟

化的重要标准。它能够保证法律人准确地理解法律和事实的法律意义,在成文法与社会事实之间架起一座桥梁,避免改革与法治之间不必要的龃龉。面对法律中的漏洞与空白,法律适用方法可以在个案处理中不断弥合条文和事实之间的缝隙、填补权利空白,在一个刚性的基本法律框架之下进行微调并创设具体的政策和法理。建设法治武汉,必然要求法律职业共同体的建立和完善法律方法的形成,唯此才能赋予法律强大的自生能力以适应复杂的社会变动,让法治顺应改革需求、引领改革前行。

发挥法治在改革中的引领和推动作用,不仅需要硬法之治,还应完善软法之治。改革并不是政府一方的独角戏,将改革推向深入依靠的也并不仅仅是硬法所赋予的强制力。事实上,在立法中,还有一些不能运用国家强制力保障实施的柔性规范,称之为“软法”,其中包括政府机关创制的大量规范性文件、政治组织创制的自律规范、社会共同体创制的自治性规范等。事实上,这些“软法”在改革中发挥着巨大的作用。由于传统上的硬法要兼顾全体社会成员的利益,要保持法律规范的稳定性,有时还可能因为经济、政治和社会条件种种制约而难于实现,致使在改革中会出现法律与社会需求不符、无法可依甚至不得不牺牲少部分人利益的情形。硬法存在上述不足,恰好为软法提供了用武之地。软法内容的灵活性、修改程序的简便性,让改革拥有了更多的选择。在没有法律授权的领域,武汉市可以通过建议、指导、沟通、鼓励、资助、奖励等“软权力”推进改革,促进社会主体协同共治、实现自律互律,以软法最大程度地消除法治与改革之间的张力,全面回应社会多样化的利益诉求。但绝不能将一切的道德、习惯、潜规则、政策和命令都纳入软法的范畴,软法只包括由一定社会共同体成员参与、协商、认可的行为规则,软法的约束力建立在自我协商和同意的基础之上,局限在共同体的范围之内。软法规范不能与强制性法律规范相冲突,不能成为以言代法、以言废法、滥用公权力的借口,无论是硬法之治还是软法之治都崇尚规则至上,法律面前绝不纵容特权,不容许特例,没有特区。

6 结语

党的十八届四中全会为全面推进依法治国制定了路线图和时间表。武汉市面向2049年制定了建

设国家中心城市、成为第三层级世界城市的目标,但在深化改革的进程中,公共需求对政府一元化的管理提出了挑战,推进城市治理体系和治理能力现代化是建设国家中心城市的必经之路和核心任务。推进城市治理体系和治理能力的现代化,最根本的是在政府与社会以及社会主体之间建立一种稳定可期的权利义务话语体系,顺利推行各项改革、充分激发社会活力首先和最基本的是实现城市治理的法治化,法治武汉建设绝非局限于改革之一隅,而是事关改革全局、牵一发而动全身的系统工程。

建设国家中心城市,核心任务是建立一个法治政府。面对武汉市依法执政“软环境”存在的问题,必须要完善权力运行机制,将业已形成的权力清单、程序清单、责任清单组成的“三联单式”权力运行机制不断完善、精益求精;要强化对政府权力的制约和监督,完善治庸问责制度建设,使治庸问责坚持力度统一、常态化,建立有为政府。建设国家创新型城市也需要法治推动,要以法治健全自主创新激励机制,在授权试点的基础之上,通过立法完善知识产权保护、税收优惠等制度,提升全市激励创新的制度空间;还要以法治打通科技和经济发展之间的通道,通过修订法律实现“科技十条”和“黄金十条”与现行法律体系相协调,建立科技成果转化服务大平台,创建国家创新型城市。创建全国文明城市需要以法治践行社会主义核心价值观,法治本身是社会主义核心价值观的重要内容,包含了自由、平等、公正等基本价值,蕴含着对整个社会规则体系的尊重;培育和践行社会主义核心价值观更离不开法治,要在立法、执法、司法、守法之中弘扬社会主义核心价值观,树立社会法治意识,推动全国文明城市建设。

武汉市建设国家中心城市的进程中,会面临层出不穷的新问题。如果允许在改革中以特权跨越法治,对于已经建立的社会信任基础将是毁灭性的打击,容易导致改革冒进,造成难以挽回的损失,同时也会使改革限于地方利益、部门利益、个人利益的重重包围而难于推进。武汉市建设国家中心城市,必须找到一种解决一系列未知问题、引领改革推进的方法论,即必须以法治引领和推进改革。要加强立法引领,确保法律成为一切重大改革的引领者;要重点着力打磨法律适用技巧,实现固定的法律条文与纷繁复杂社会事实的无缝对接;要注重发挥软法的作用,通过“软权力”引导社会各领域实现依法自

治,激发社会发展活力。在法治的保驾护航之下,力争在 2049 年实现武汉向第三层级世界城市的历史性飞跃。

参考文献

- [1] “武汉 2049”远景发展规划发布[EB/OL].湖北建设信息网. <http://www.hbcic.gov.cn/Web/Article/2013/11/28/0920450323.aspx?ArticleID=f387ec67-6be1-484c-bb82-743965910f0f>.
- [2] 郑言,李猛.推进国家治理体系与治理能力的现代化[J].吉林大学社会科学学报,2014(2).
- [3] 莫纪宏.国家治理体系与治理能力现代化与法治化[J].法学杂志,2014(4).
- [4] 曹鹏飞.我国政府与社会关系转型及其趋势[J].天津社会科学,2010(5).
- [5] 张大维,陈伟东.分权改革与城市治理单元的多元化[J].湖北社会科学,2006(2).
- [6] 唐良智.加快城市治理体系和治理能力现代化[J].领导决策信息,2013(48).
- [7] 俞可平.衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考[N].北京日报,2013-12-09(17).
- [8] 彭丽敏.武汉市建设国家中心城市的思考——以城市功能和国家战略的动态耦合为线索[J].城市发展研究,2013(1).
- [9] 赵娟,林楠.中国国家中心城市经济辐射力分析与评价[J].经济管理研究,2013(12).
- [10] 汪习根,武小川.社会治理的法治模式构建——以武汉为样本的实证分析[J].法学论坛,2014(3).
- [11] 龙卫球.市场经济与规则嬗变[C]//蔡定剑,王晨光.中国走向法治 30 年.社会科学文献出版社,2008.
- [12] 李步云.中国法治之路[M].中国社会科学出版社,2013.
- [13] 王兴华.武汉市全面公布“权力清单”[N].长江商报.2014-04-03.
- [14] 武汉市市级程序清单和责任清单近日发布[N].长江日报,2014-06-27.
- [15] 蔡木子.武汉市修订行政过错责任追究办法[N].长江日报,201410-28.
- [16] 余飞.武汉市治庸办:治庸问责三年多 作风问题出现反弹[N].法制日报,2014-11-04.
- [17] 赵娟,林楠.中国国家中心城市经济辐射力分析与评价[J].经济管理研究,2013(12).
- [18] 武汉市 2014 年政府工作报告[EB/OL].中国发展门户网,http://cn.chinagate.cn/reports/2014-03/04/content_31668085.htm.
- [19] 科技成果转化率低 武汉高校学生专利九成在沉睡[N].楚天金报.2014-04-10.
- [20] 马一德.创新驱动发展与知识产权制度变革[J].现代法学,2014(3).
- [21] 吴宇军,彭涛,王峰.促进武汉市科技成果转化的财政政策分析[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2008(2).
- [22] 邬红波.武汉出台“黄金十条”促创新[N].楚天金报.2012-08-29.
- [23] 杜海萍.关于武汉创建全国文明城市的若干思考[J].长江论坛,2013(5).
- [24] 方爱东.社会主义核心价值观论纲[J].马克思主义研究,2010(12).
- [25] 青海省省委党校.法治与社会主义核心价值观[EB/OL].求是理论网 http://www.qstheory.cn/zl/bk/jx/201404/t20140414_339892.htm.
- [26] 许章润,等.法律信仰[M].广西师范大学出版社,2003.
- [27] 孙莉.德治与法治正当性分析——兼及中国与东亚法文化之反省[J].中国社会科学,2002(6).
- [28] 城管革命促进城市环境根本性变化——唐良智要求坚持“小事大做”惠及大民生[N].长江日报,2014-10-14.
- [29] 许章润.普法运动[M].清华大学出版社,2011.
- [30] 陈金钊.如何理解改革与法治的关系[J].苏州大学学报,2014(2).
- [31] 冯玉军.让改革与法治良性互动[N].人民日报,2014-11-11.
- [32] 陈金钊.对“以法治方式推进改革”的解读[J].河北法学,2014(2).
- [33] 张立伟.法治文化与信任秩序的构建[J].理论与改革,2013(4).
- [34] 邓小平.改革是中国的第二次革命[M].邓小平文选(第三卷).
- [35] 陈金钊.法治与改革的关系及改革顶层设计[J].法学.2014(8).
- [36] 张千帆.中国地方保护主义及其治理机制[J].石河子大学学报(哲学社会科学版),2102(4).
- [37] 陈金钊.对“以法治方式推进改革”的解读[J].河北法学,2014(2).
- [38] 季卫东.法治构图[M].法律出版社,2012.
- [39] 麻昌华.“侵权责任法”的解释论与立法论[J].法商研究,2010(6).
- [40] 陈金钊.法律解释及其基本特征[J].法律科学,2000(6).
- [41] 孙光宁.法律解释共同体——从韦伯到鲍曼[J].人大

法律评论,2012(1).

[42] 罗豪才,毕洪海.通过软法的治理[J].法学家,2006(1).

[43] 姜明安.完善软法机制,推动社会公共管理创新[J].中国法学,2010(5).

[44] 汪习根,武小川.社会治理的法治模式构建——以武汉

为样本的实证分析[J].法学论坛,2014(3).

[45] 罗豪才,宋功德.认真对待软法——公域软法的一般理论与中国实践[J].中国法学,2006(2).

[46] 姜明安.软法的兴起与软法之治[J].中国法学,2006(2).

Comprehensively lead and promote urban development by the rule of law ——Taking the Construction of Rule by Law in Wuhan as a Perspective

MA Yide

(Beijing Academy of Social Sciences, Beijing100101, China)

Abstract: The core of realization of urban governance system and governance capacity of the modernization is the rule of law. The rule of law for Wuhan building is related to the creation of national central city overall. To promote the legal construction of Wuhan, to improve the power of the operating mechanism to strengthen the government's power to restrain and supervise the construction of the rule of law government; to the rule of law to improve independent innovation mechanism, open up the channel of technological innovation and economic development, promote national innovation-oriented city construction. Socialist core values of the important content, through legislation, law enforcement, justice, law-abiding practice of socialist values, promote the construction of a civilized city. In the face of new problems arising in the course of reform, Wuhan should always adhere to the rule of law as a method of reform, eliminate the privileges and special cases, improve the application of law and soft law and the tension between the rule of law and reform, reform.

Key words: the rule of law government; national governance; the rule of law; science and technology innovation; civilized city