在法治中国建设中展现学者担当

胡建淼

思想人生⑱

我从投身法学研究开始,至今已逾40年。1977年,我考入杭州大学政治系。在校读书期间,我就对法学产生了浓厚的兴趣,也曾作为诉讼代理人参与庭审,积累了不少实践经验。大学毕业后,我听从学校安排,进入刚成立的法律系工作,自此与法律结下了一生的缘分。这期间,我从南走到北,先后担任过杭州大学副校长、浙江大学副校长、浙江工商大学校长、中央党校(国家行政学院)法学教研部主任,也以律师的身份代理过大量案件的诉讼互动,特别是行政案件的诉讼,同时教书育人,著书立说。从当初的"任务指定"到后来的"内心喜欢",我立志成为法治中国的坚定践行者,将推进法治中国建设作为我终身的目标。

一

一个国家法治建设的成效,代表着它的文明程度、道德水准等,也是政治文化的重要体现。新中国成立以来,中国特色社会主义法治理论的形成和实践,经过了很长的历史过程。我认为可以分为三个阶段:第一个阶段是"法制"阶段,第二个阶段是"法治"阶段,第三个阶段是"全面法治"阶段。

"五四宪法"的制订,意味着中国步入社会主义的法制阶段。"法制"的重点是落在法律制度上,即要求我们国家方方面面能够做到有法可依。党的十五大提出要推进依法治国,建设社会主义法治国家,"依法治国"被确立为党领导人民治理国家的基本方略,自此,我们从"法制"转型至"法治"。转型背后是对法治功能认识的变化,法成为协调人与人之间、人与社会之间关系的一种标准,是社会的平衡器。党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。"全面依法治国"的提出标志着我们国家的法治建设走向了一个新阶段,"全面"就是指法治思维、法治理念在立法、执法、司法、守法进行了全覆盖,即党中央确立的十六字方针:科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。我认为,世界上任何一个国家,如果能够不折不扣地做到这十六字方针,它的法治建设必然是成熟的。

中国几十年间的法治建设,走过了西方几百年的历程,这是十分了不起的,尤其是行政法学的诞生和发展,它对于中国的法治建设具有重要意义。从产生过程来看,行政法学的诞生时间要晚于刑法和民法。刑法出现的时间最早,它服务于维护国家统治的需要,主要作用是惩治犯罪。民法则是在市场经济发展到一定程度,人与人之间产生诸多经济关系的条件下产生的。而只有一个国家的民主与法治发展到一定程度时,行政法学才会出现。与民法和刑法不同,行政法学处理的是政府与人民群众之间的关系,将二者摆在平等的法律位置上,公民需要依法、守法,政府同样也要依法行政,一旦越过法律边界,也要接受法律的惩处,因此,行政法学维护的多是人民群众的利益,它的独特意义就在于既防止政府滥用权力,也保障政府有效地管理社会、建设和谐社会,以此保护公民、法人以及组织的合法权益。行政法是公共领域的基本法,更是全面推进法治中国建设的重要一环,创立和发展行政法学则是学者们的使命和担当。

中国的行政法学是在一代一代人的"传帮带"中发展起来的。二十世纪八十年代,罗豪才、应松年、王名扬等一批法学家投身行政法学建设,从无到有,填补了国内行政法学领域的空白。比如,罗豪才教授从宏观层面出发,站在政治学、宪法学等高度研究行政法学,在行政法学基础理论方面的研究上作出了"他人无可替代"的贡献。应松年教授是我的导师,我在中国政法大学读书期间,跟随着他参与了许多次立法方面的工作,得到了很多的指导。在这些前辈的努力下,我国的行政法学迅速地发展起来。1988年,浙江温州出现了首例"农民告县长"案,我作为农民的诉讼代理人参与了二审诉讼活动。这个案件是新中国行政诉讼史上,也是新中国民主与法治史上的一个标志性事件,它反映了中国公民对行政诉讼制度的普遍呼唤,催生了《中华人民共和国行政诉讼法》的出台和行政诉讼制度的普遍建立。在一系列的法律实践后,我对行政法的功能有了更加深刻的理解,它是规制国家行政权力的法,我也从内心深处"爱"上了行政法学,坚定扎根于此的决心,并逐渐找到了新的研究领域——"中观行政法学"。

二

在法学的诸多学科中,行政法学是一门比较年轻的学科,体系形成晚,基础理论弱。如何创建中国的行政法学理论体系,一直是我们努力的方向。

中国存在着"宏观行政法学"与"微观行政法学",我主要倡导"中观行政法学"。相较于"宏观行政法学""微观行政法学",它既不仅仅停留在研究行政权在国家政权中的地位,也不沉溺于研究具体行政法律条文的具体适用,而是在现代法治理论的指导下,重点探讨"隐藏"在行政法律条文背后且支配行政法律条文的抽象性理性规则和"精神内核",它既是一系列抽象理论概念和范畴所组成的严密逻辑体系,也用于指导现实的法治实践。

从上世纪80年代末开始,我注重对"中观行政法学"的研究。1989年,我和张焕光教授合著的43万字的《行政法学原理》出版。它是第一本"中观行政法学"的模本,在当时的行政法学界引起很大反响。1998年,我独著的《行政法学》出版,到2023年已修订至第五版,是我国行政法学界连续修订出版时间跨度最长、字数最多的个人教材式独著之一。此外,《行政诉讼法学》《行政强制法论》等著作都是我对于"中观行政法学"研究成果的缩影,主要是从动态的视角,围绕行政主体的行政职权与相对人的公法权利这一"双线"轴心,创设一系列行政法学概念和理论,用以直接指导中国的行政立法、行政执法和行政诉讼。

在"中观行政法学"的研究中,我十分注重"正当程序"的研究。中国式现代化伴随着法治现代化,法治现代化又伴随着程序的法治化。新中国的程序法治化过程是一个"从实体到程序""从法定程序到正当程序"的过程。这过程使我们的执法机关懂得在行使公权力时,不仅要做到实体合法,还要做到程序合法;不仅要遵循法定程序,还须符合正当程序。

我们以前的执法行为只重视"实体",不重视"程序"。1989年中国第一部行政诉讼法的出台,将"违反法定程序"列入应当撤销的"行政违法"行为之一,"程序"观念从此被确立。但当时的"程序"观念只停留在法定程序界面上,未上升为正当程序。

法定程序与正当程序本身是一种交叉关系,这就会出现一种现象,即法定程序有些是正当的,有些是不正当的,而正当程序有些被写进了法律,成为了法定程序,有些则并没有,只有当"所有的法定程序都符合了正当性标准",同时"所有的正当程序都已写进了法律",这时,法定程序与正当程序才达到了高度的一致和融合。行政执法必然要遵循法定程序,但当法律未对执法行为作出程序要求时,它也并不可以在程序上随心所欲。未来的《行政程序法》就应当将更多的正当程序写进法律,让其变成法定程序。

三

法治,是一代又一代中国法律学者的梦想。建设法治中国,不仅需要从体制机制上深化改革,也需要人们转变思维方式,真正从内心"信仰法治"。在浙江工作时,除了作为校领导处理一些管理工作之外,我做的最多的事情是进行法治演讲,以此把法治的种子播撒进更多人的心里。2010年底,我被组织调任至北京,担任国家行政学院法学教研部主任。当站在中央党校和国家行政学院的讲坛上时,我将自己定性为"法治中国"的宣传者,向领导干部这一"关键少数"宣讲"全面依法治国",乃是我的职责。

我认为,向领导干部讲深、讲透法治重要性关键在于深入具体的实际案例,不能将法治停留在抽象的概念上,从而充分激发领导干部的积极性,从"心"出发信仰法治,而不是装信,更不是假信。除此以外,各级领导干部在推进依法治国时,要自觉遵循"法律原则"。它是人类法治文明的高度提炼,是构建法治理论和指导法治实践必须坚持的基本准则,它通过法律条文得到表达和体现,但又远高于法律条文。中国法治的进步,需要从依照"法律条文"治国过渡到依照"法律原则"治国。近年来,我组织近30个单位50多位专家,收集、研究和阐发了52项法律原则,主编《法律原则研究》一书,力图将"法律原则"纳入"国家治理"的范畴。

中国式现代化必然包括"中国式法治现代化",一方面,它包含世界法治文明的共性,即公平与正义,公权与私权在法律的调整下达到平衡状态;另一方面,它也要发扬中国法治的个性,打造中国特色社会主义法治体系。对于任何一个国家来说,法治建设都是一条不断进取的道路,推进"中国式法治现代化",我们还是要坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法这一重要方针。在立法方面,要从社会发展的长远目光来考虑,重视立法的科学性和稳定性,不能一味追求立法的速度和数量,地方上要避免重复立法。在执法方面,严格执法不代表严格处罚,而是严格的法律执行。2021年,行政处罚法进行了再次修订,强调对一些社会危害性不大、情节不严重的违法行为,以教育为主,这愈发体现了我们对于执法文明的重视。在司法方面,要进一步避免干扰司法公正等人情因素的出现,"要让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义"。在守法方面,不仅要在社会上营造"全民守法"的氛围,也要全面推进依法行政,建设法治政府,让政府也守法。

回想自己投身法学研究这几十年的历程,自己有过许多重的身份。特别是在杭州二十几年的职业生涯中,有朋友称我为"校长+教授+律师"三位一体。对于我来说,这三种身份是相互促进的,但我最爱的还是学者身份,因为只有它是永恒的,是指导一些实践和工作的基础。在学术道路探索和跋涉中,我结识了前辈、好友,也培养出了新一代的青年法学家。我想,正是在一代又一代的薪火传承中,中国的行政法学才不断发展,中国特色社会主义法治体系也必将不断完善。

名家小传

胡建淼,中央党校(国家行政学院)一级教授、博士生导师、专家工作室领衔专家,兼任中国法学会常务理事兼学术委员会委员,中国行政法学研究会顾问,最高人民法院特邀咨询员和最高人民检察院专家咨询委员,第十四届全国政协委员、社会和法制委员会委员。长期从事宪法与行政法、法律适用学研究,出版著作20余部,发表论文百余篇,曾为中央政治局讲解《推进依法行政和弘扬社会主义法治精神》。

扫一扫 看视频

观点万花筒

刘迎秋

当前,我国经济发展面临一系列新的形势、矛盾和问题,迫切需要我们提出有效的应对理论和办法。其中一条就是集中精力、排除干扰谋发展,特别是大力推动具有"56789"功能、地位和作用的民营经济健康成长和"做大做优做强"。民营企业家作为典型的经济人,量入为出、追求效用和收益最大化是其理性要求的第一选择,民营经济高质量发展必须尊重和提升民营企业家理性。

发展民营经济要以民营企业家理性正常存在为前提。民营企业家首先是经济人,其次才是其他。如果一个民营企业家不是经济人,他不可能成为一个真正的企业家。所谓经济人,简单地说,就是始终能够把发现、发掘和运用可支配资源并由此谋求和实现自身收益或效用最大化的人。大凡经济人,一定会把成本最小收益最大、损失最少收入最高、代价最低效用最大等放在首位。一般情况下,作为经济人的消费者,他所追求和希望实现的一定是效用最大化;作为经济人的生产者,他所追求和希望实现的一定是利润最大化;作为经济人的生产要素所有者,他所追求和希望实现的一定是租金最大化。为此,他们就必然要从自身利益的角度有意识、有思考、有分析、有比较进而有选择地作出有利于目标最大化的决策。他们在这个过程所表现出来的理性,就是经济人理性。与此相反的选择和决策过程,便是经济人理性的有限性,即非理性选择和决策。企业家作为经济人,其选择通常是理性的。这里所谓的理性,其基本表现不是单纯追求利益最大化,而是在最大化目标下的"收益长期化"。

引导民营企业家作出高投入、高质量和高收益的理性选择。当前我国经济发展已经到了用高质量和多样化供给来满足高水平、多样化需求的阶段。因此,迫切需要更多的民营企业家作出高投入、高质量、高收益的选择与决策。但在实际的经济生活中,一些民营企业家反而经常作出低投入、低质量和尽可能高收益的选择与决策。如何看待这类现象?笔者认为,这是民营企业家正常的理性反应,但我们要鼓励民营企业家走高投入、高收益的高质量发展之路。

一方面,在市场不够完善和统一,法治不够健全和科学,信息不对称、制度性歧视、不平等竞争仍然存在,企业能力积累不足的条件下,中小民营企业家不作出高投入、高质量和较高收益的选择是理性的,而非非理性的。

另一方面,如何在质量、价格以及企业收益间找到最佳平衡点,是对市场当事人理性、特别是企业家智慧最直接的考验。如果具有某种效用的产品投放到市场后,能够通过低价竞争获得同样多的收益,只有非理性企业家才会作出高投入、高质量的选择。

民营企业家的理性会告诉他们应该或不应该进行什么选择和作出哪些抉择。尊重企业家理性,企业家就会作出更好的自主选择,特别是高投入、高质量、高收益的选择。

尊重和提升民营企业家理性,才能更好推进民营经济高质量发展。尽管经济人理性的有限性具有得到外力校正的可能,但那也只能是引导、参考性的,因此,科学的规制比人为的直接干预更重要。

第一,政府要在服务民营企业、为民营企业营造一流营商环境上下功夫。切实把"法有授权必须为""法无授权不可为"做到位,同时把过去已经习惯的"乱干预""常伸手"等行政管制和管理行为纳入法治轨道,清理并去除"设定或变相设定准入障碍""将政务服务事项转为中介服务事项""滥用行政权力排除限制竞争""利用行政或刑事手段干预经济纠纷,以及执法司法中的地方保护主义"。进一步规范涉产权强制性措施,避免"超权限、超范围、超数额、超时限查封扣押冻结财产"以及"选择性执法和让企业'自证清白'式监管"等错误做法,把本不应由政府职能部门实施的各种"惩罚"特别是"罚款"类"惩罚"移交公检法等执法部门依法受理、核查实施,以保证企业真正做到"法无禁止皆可为"、尽心竭力搞创新谋发展。

第二,经济学家要在企业治理现代化及其理性行为选择方法和规律等方面多作深入调查研究,为民营企业家进行理性选择提供更多智力支持。不可随意对民营企业家指手画脚、评头品足甚至干扰企业家理性选择与决策。

第三,社会要积极营造尊重民营企业家的氛围,让民营企业家在不断获得新的更大成功中得到更多尊重。这也要求民营企业家既要努力做到"遵纪守法、遵守社会公德""富而有责、富而有义、富而有爱",又要在"完善法人治理结构、规范股东行为、强化内部监督,实现治理规范、有效制衡、合规经营"以及"建立完善中国特色现代企业制度"的过程中不断提高企业经营管理水平和发展质量。

第四,与民营企业有一定关联关系的非政府组织不能向企业乱伸手。要真正把服务企业作为第一要务,切实做好非政府组织的应有服务。

【作者为中国社会科学院研究员、研究生院原院长】

职业教育助力乡村振兴的路径探析

韩 玲

实践探索

职业教育作为与产业发展关系最紧密的教育类型,在推进乡村振兴中发挥着重要作用。可以说,乡村振兴的实现离不开职业教育的功能支持,职业教育的发展也离不开乡村振兴的实践检验。

职业教育与乡村振兴协同发展所面临的问题

各主体之间协同效能不够高。乡村振兴是一项整体性、系统性、协同性工程,需要多主体的融合支持。虽然不少职业院校与地方行业企业构建了乡村社会服务方面的激励机制,但校企合作不够紧密,产教融合度较低,职业教育与其他主体间互动协同、联动发展的合作关系尚未完全建立。

城乡职业教育发展不够均衡。职业教育整体上呈现城市倾向的区域布局,特别是高质量、高水平的职业教育资源明显集中于城区,制约了职业教育对乡村振兴的服务功能和供给效率。

职业院校专业布局不够合理。一方面,当前大多数职业院校的专业布局仍集中在二、三产业,对第一产业涉及较少。另一方面,"农业+"专业群的建设缓慢,职业院校专业更新滞后于现代农业发展,导致人才培养供给侧与乡村产业发展需求侧不适应。

职业教育面向社会的培训能力不足。首先,当前职业教育的培养主体依然以校内生源为主,缺乏与社会培训有效顺畅对接的渠道,乡村人员获得职业培训的可及性、便利性有待提高。其次,职业教育针对乡村人才的培养模式不灵活。乡村培训群体广泛,需要职业教育针对不同群体需求对培训模式、培训内容进行调整。此外,虽然"互联网+"、大数据、云平台等信息技术已经进入职业教育领域,但在乡村人才培养中的作用仍须提升。

职业教育赋能乡村振兴的方式方法

在职业教育高质量发展和乡村振兴稳步推进的交汇期,职业院校应重新定位自身在乡村振兴行动中的功能和责任,充分发挥职业教育在人才培养、教育就业、技术培训上的职能。

优化职业教育服务乡村振兴的多主体融合模式。职业教育服务乡村振兴要有完善的机制进行内核支撑,走"参与主体多元融合"之路。政府要发挥其规划引领、政策支持、财税优惠及考核奖励的作用,健全和优化乡村振兴人才引进和培养的制度保障,激发各行业企业、职业院校及社会各界力量在乡村振兴行动中的主观能动性,将政府工作、企业需求、职业教育的发展紧密相连,推动多主体有序履责。职业院校要把准乡村产业发展的脉搏,以人才培养、技术培训的优势为抓手助推乡村产业发展。行业企业、社会组织等各界力量要充分发挥其产业发展与运营管理的经验以及资金优势与市场资源,主动对接职业院校融入乡村振兴人才培养体系,推动技能培养与乡村发展需求的精准供需匹配。乡村产业也要为职业院校和行业企业提供发展平台和空间,通过利益共建共享机制确保多主体的利益最大化,实现乡村振兴实施与职业教育发展的匹配,提升职业教育服务乡村振兴的聚合力。

构建融合型城乡职业教育发展共同体。城乡职业院校应基于共同的价值认识和发展愿景,将公平、高质的职业教育体系构建作为共同富裕的重要范畴,构建融合型城乡职业教育发展共同体,成立相应的"行政管理共同体、教师发展共同体、学生成长共同体、资源建设共同体"等共同体分支机构,就人才培养、专业建设、师资培养、社会实践、教育培训、社会服务、技术攻关等方面进行多层次的合作,促进城乡职业教育多元要素的正向、有序流动和全方位共享,缩小职业教育在区域、城乡之间的差距,推动职业教育均衡发展。高水平职业院校要充分发挥自身优势和特点,与普通职业院校或职教中心建立"结对"帮扶机制,加大对乡村和山区职业教育的帮扶力度,强化乡村、山区职业教育资源配置,促进优质师资均衡化,提升县域、乡村的教育教学水平。如组建地域性专家智库,开展"送教下乡""送技上门"活动,在乡村职业院校成立名师、大师工作室,与乡村职业院校合作开设"3+2"中高职一体化五年制项目等。

加强职业院校专业群与乡村产业链的对接。我省各地乡村资源不同、产业布局各异,具有鲜明的区域特征。职业院校要依据区域经济结构、产业发展特点,主动对接各地乡村的主导产业、特色产业与新兴产业,合理调整及优化专业布局、专业结构、招生数量及培养方向,实现职业院校与区域产业发展同频共振;要依据新业态需要的新技术、新技能以及衍生的新职业和新岗位,动态增设"生态农业技术""农村生态保护""畜禽智能化养殖"等新兴涉农专业,将专业群建设与乡村振兴产业链紧密结合,提升职业院校专业设置、专业人才培养与乡村产业结构、乡村产业人才需求的匹配度,通过人才培养的精准供给服务新农村建设。

完善职业教育服务乡村产业振兴教育体系。全省职业院校应结合区域范围内乡村人才的具体需求,充分发挥自身在职业培训设施、师资队伍和教学资源等方面的优势,完善具有乡域特色的现代农民职业教育体系。一方面,扩大职业教育的培训主体,将提升全日制学生职业技能的学历教育与对农村劳动力的非学历人才技能培训相结合。另一方面,可依托乡村非物质文化遗产、乡村传统工艺产业、乡村红色旅游资源等加强县级职教中心建设,针对返乡农民工群体、入乡创业群体、本土创业人员等不同的主体开展分类精准培训,设计"供需对接"的技能培训方案,如非遗产品电商直播培训、农民技能大赛、AR红色文旅培训等,实现就近就便、不离乡不离土促进农村劳动力就业增收的目标。此外,可充分发挥我省数字化改革先行省的优势,依托数字信息技术和智能技术拓宽教育培训渠道,完善"互联网+职业培训"体系,提升现代新型职业农民的科技文化素质和技术技能水平。

【作者为浙江商业职业技术学院国际交流学院副院长】

守住历史文脉 赋能城市建设

叶小文

高质量发展是中国式现代化的本质要求之一,是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。城市是推动高质量发展、创造高品质生活、全面建设社会主义现代化国家的重要载体。在中国式现代化进程中推动城市高质量发展是具有中国特色的城市发展的必由之路。

高质量发展中,包含高水平文化。文化之大用,用中国古人的话讲,叫"化成天下"。此乃中华文明的优秀特质。"刚柔交错,天文也;文明以止,人文也。观乎天文,以察时变;观乎人文,以化成天下。"从世界文明探源的角度看,城市的出现,是文明成形的标志;从世界文明发展的进程看,城市的发展,是文明成熟的标志;从中华民族复兴的角度看,城市的高质量发展,是文明辉煌的标志。文化是城市的灵魂,缺乏历史积淀和文化内涵的城市是苍白而乏味的。习近平总书记指出:"城市是一个民族文化和情感记忆的载体,历史文化是城市魅力之关键。""城市建设,要让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。'记得住乡愁',就要保护弘扬中华优秀传统文化,延续城市历史文脉,保留中华文化基因。""要本着对历史负责、对人民负责的精神,传承历史文脉,处理好城市改造开发和历史文化遗产保护利用的关系,切实做到在保护中发展、在发展中保护。"

杭州是一座历史文化名城。在中华文明起源和发展的历程中,起着重要作用,"上有天堂,下有苏杭"的美誉流传千年。在城市高质量发展的道路上,杭州充分彰显其作为文化品质之城的禀赋,在赓续城市历史文脉、加强文化遗产保护上担负起新使命。杭州按照"保老城、建新城"的理念和"两疏散、三集中"的思路,推进城市建设重心从以西湖为中心的"西湖时代"向以钱塘江为轴线的"钱塘江时代"转变,把保护的重点放在老城,把建设的重点放在新城,不仅使历史文化遗产得到更好的保护,而且有力地推动了杭州城市沿江跨江发展,实现保护与发展的"双赢"。短短二十余年,杭州沿钱塘江两岸布局建设了钱江新城、奥体博览城、滨江新城、下沙新城等十座新城,集聚了300万人口,新城面貌焕然一新,品质活力日益彰显。

党的二十大报告强调,坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市。建设人民满意的高质量城市要锲而不舍、久久为功、一以贯之。这种定力,源于我们对中国式现代化道路的坚持,对城市历史文脉的敬畏,对城市发展规律的尊重,对大中小城市及城乡协同发展促进共同富裕的追求。"最忆是杭州",中国城市高质量发展,走在前列的是杭州。中国各地的高质量发展,"早晚忽相逢"。

【作者为第十三届全国政协文化文史和学习委员会副主任】