左岸琴声

小议法律“通货膨胀”

□傅达林

对于社会治理而言,法律是不是越多越好?如果不是,那么实现善治究竟需要多少法律为宜呢?这是个很难回答的问题,但如果我们将法律比作经济社会中的纸币,通过分析纸币发行量与通货膨胀的关系,可以找到法律与社会治理之间类似的关联性原理。

如果从货币的角度看待法律,法律的“购买力”就体现为法律文本背后所涵摄的正义供给量。就社会而言,公众对正义有一个需求总量,国家则主要负责正义的实际供给,在这个寻求与供给之间,法律起到一种类似于纸币一样的中介作用。而善治的目标是趋于平衡,一旦法律过于紧缩,则难以满足公众的正义需求量;倘若法律过多,也可能表现出法律的“通货膨胀”,规则很多但是其兑现正义的“购买力”下降。

新中国成立后,社会治理一度出现法律紧缩现象,在废除了国民党“六法全书”之后,维系国家和社会的只有区区几部法律。这种法律供给的严重不足,让正义的分配很大程度上依赖于指令,人们不得不从“两报一刊”的社论中解读国家治理的风向。改革开放以后,中国进入急速立法时代,短短三十多年的时间就构建起一个规模宏大的法律体系,解决了法律紧缺的问题。但与此同时,在一些领域尤其是社会治理的微观层面,也凸显出另一种“通货膨胀”的趋势,以为法律规则越多越好,陷入“唯立法论”,特别是在没有解决好现行法实施问题情况下,期求于通过新的立法来实现秩序目标,以致规则不断出台,但其正义购买力却没有提高。

我们吃过法律紧缩的苦头,但对法律通货膨胀则认知不足。经济学界一般将通货膨胀解释为:在信用货币制度下,流通中的货币数量超过经济实际需要而引起的货币贬值和物价水平全面而持续的上涨。法律就是正义的信用货币,如果法律过多,超出社会治理的需求,也必然出现与货币一样的贬值现象,冲击的乃是法律本身的公信力,同时带来社会治理成本的上升。事实上,一些地方和部门所炮制出的“观赏性立法”“花瓶式立法”“重复性立法”“抄袭式立法”,无异于一种滥发“纸币”的行为,丝毫无助于社会治理目标的实现。

当然,国家法律体系刚刚形成不久,我们依然还有更重的立法任务,一些关键领域还有许多法律亟待出台。社会发展已经给法律造成了沉重的负担,正像德国社会理论家卢曼所言:“日益复杂的社会对法律的步步紧逼将继续维持下去,因为法律的有效回应还没有展开。”与此同时,立法在自身可操作性以及民众防范执法腐败的诉求下,变得越来越强调对具体问题的细致规范而非抽象性规范,这也使得法律规则的“肉身”太过累赘、不堪重负。在这种情况下,我们应应国家转型和改革实践需求,一方面需要增强立法的敏锐性、实用性、效益性,另一方面也要适度控制一些部门的立法冲动。

防止法律通货膨胀,并不是说在应当立法的领域不予立法,而是压缩那些不可行性立法项目,遏制那些花瓶式、摆设式、政绩式的立法冲动,同时对于社会治理中流通的法律文件进行及时修改和废止。如果已经过时的法律文件得不到有效及时的修改和废止,而是继续在社会治理中流通,也会影响到通货膨胀。在法律流通环节不畅,出现过多的政策文件周转环节,甚至这种合法的官方货币还需要不断地兑换成地方性政策文件,那么随着中间环节增多或阻滞,也必然出现法律价值打折的情形。

因此,法律可视作由国家发行并强制流通的正义价值符号,国家所能供给的正义总量是有限的,如果法律的“发行量”超过了流通中实际需要的数量,多余的部分继续在流通中分享对正义的承载,那么就会造成通货膨胀。如同经济学上出现“太多的货币追逐太少的货物”,社会治理领域就可能出现“太多的法律文件追逐太少的正义”,进而引起正义运送价格的普遍上升。而让法律在社会治理中坚挺,说到底就是要通过立法实效性和执行力维持法律兑现正义的“购买力”。

(作者系西安政治学院副教授)

□图说时事

吴之如/漫画

河南省平顶山市一村会计代表村两委慰问一户贫困群众,趁人不注意将200元慰问金中的100元据为己有。

据12月1日《京华时报》报道

法之精神

科学问责,才能实现从严治官

□杨小军

强化责任意识,对失职渎职的领导干部进行问责,是从严治党、从严治官、从严治权的重要内容,意义重大。在2009年颁布的《党政领导干部问责暂行规定》中,规定了七种失职、滥用权力行为须进行问责,即决策严重失误、工作失职、管理监督不力、滥用职权、处置失当、用人失察失误以及其他失职行为等。

对具有管理职责的领导干部进行问责,其合法性和正当性源于何处?简单的回答就是源于该领导干部有法定的管理职责。在此岗位上应当履行什么职责,是已有规定要求的,如果该岗位的领导没有履行或者没有完全履行其法定职责,即构成失职。对于失职行为造成严重后果的,进行相应的责任追究,也就顺理成章了。

法定的管理职责为什么一定归属于被问责的这个领导而不是其他人呢?问责的实践、制度和理论提供了一个正当性前提,这就是属地责任。因此,在安全生产领域、食品安全领域、生态环境保护领域、信访工作领域、群体性事件处置等方面,都逐渐出现属地责任的规定和按属地责任进行问责的做法。2002年的安全生产法规定,县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门,对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。县级以上地方各级人民政府有关部门,在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。这个规定在属地责任方面已“初露锋芒”。2014年国家信访局的《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法》中,也进一步确立了属地责任。新近颁布的食品安全法中,属地责任更“表露无遗”,即县级以上地方人民政府对本行政区域的食品安全监督管理工作负责,统一领导、组织、协调本行政区域的食品安全监督管理工作以及食品安全突发事件应对工作,建立健全食品安全全程监督管理工作机制和信息共享机制。

属地责任是什么责任?我认为主要有三特点。第一,属地责任是管理或者监管责任。包含部门的监管责任和政府的领导监管责任。第二,属地责任中所属之地是指地方机构,而不包括中央机构。第三,属地责任体现的是下级对上级负责体制。但责任追究的合理性正当性,不能仅仅用属地责任来说明,属地责任有其适用范围和特点,不能涵盖法定职责的全部。也就是说,属地责任也有其局限性。例如,就各式各样的垂直管理体制而言,有省以下垂直管理的,有市以下垂直管理的,有些区级管理部门是市管理部门的派出机构,不属于区政府的职能部门,区政府对这些市的派出机构的监管工作,只能监督协调,没有领导权。按照属地责任对区政府进行问责显然是不合理的。另外,中央机构虽然在大多数情形下都不直接实施监管,但并不等于完全没有监管或领导监管之责。例如,中央机构的重大决策如果严重失误,就应当进行问责。对全国范围内组织的重大活动集中整治,中央机构也负有督促监督之责,不能仅仅发一份文件通知了事。

我认为,发文件通知的有发文件通知的职责,执行文件通知的有执行文件通知的职责。打仗的人有打仗的人的职责,指挥打仗的人也有指挥打仗的人的职责。无论是上级还是下级,无论是地方机构还是中央机构都各司其职,各负其责,这才合理正当。而各司其职和各负其责的体现就是岗位职责。问责需要精细化、精准化,不能大而化之模糊化,更不能把权力留在上级把责任统统推给下属。岗位责任,不是属地责任之下的二级责任,而是与属地责任并列的责任种类。按照既定的法定职责,属于哪一级岗位的职责,就应当问责这一级岗位的领导,属于哪一个岗位的职责,就应当问责这一个岗位的领导。科学问责,正确导向,才能实现从严治官。

(作者系国家行政学院教授)

探法于微

何为信用惩戒

□王红一

近年来,“信用惩戒”“失信惩戒”“信用约束”是高频率使用的“热词”,伴随诚信建设制度化逐步展开,遍布各个监管领域,但涵义模糊尚缺乏界定。近日,国家发改委召开媒体通气会,与国家工商总局联合解读《失信企业协同监管和联合惩戒合作备忘录》(以下简称《备忘录》),阐释了信用惩戒新的意义。

信用惩戒的含义如何,取决于“信用”和“惩戒”二者范围大小。从最宽泛的意义上讲,所有的经济、法律、行政手段都与信用惩戒有关,原因很简单,市场经济是信用经济,更是法治经济,市场主体行为脱离不开“有形之手”和“无形之手”的约束。法律上的信用惩戒,大体是按性质与程度界分处理,以体现公平正义。譬如,针对不诚实的行为,轻微者有合同法上的虚假陈述,稍重的有侵权法上的诈欺,更重的是刑法上的诈骗,判断处理均有一定之规。《备忘录》所言“信用惩戒”,侧重有所不同。

《备忘录》中,信用惩戒的对象,是被列入经营异常名录或严重违法失信企业名单,并在企业信用信息公示系统上予以公示的企业及其法定代表人(负责人),以及根据相关法律法规规定对企业严重违法行为负有责任的企业法人和自然人股东、其他相关人员。此外,还包括其他签署部门在履行法定职责过程中记录的,依据法律法规应予以限制或实施市场禁入措施的严重违法失信企业和个人。可见,此处的“信用”,是监管意义上的信用,体现为经监管部门发现并形成的“不良记录”。

信用惩戒的主体和手段,是38个政府职能部门对工商领域失信当事人共同实施联合惩戒。工商部门根据其他行业主管部门提供的本领域内失信当事人信息,采取市场准入和任职资格限制,责令当事人限期办理变更、注销登记或吊销营业执照等惩戒措施;工商部门以外的其他签署部门根据工商部门提供的失信信息,依法在本领域内对其经营活动采取的联合惩戒措施。借助全国统一的企业信用信息平台公示,惩戒信息实际形成了一种负面信用评价,其持续性和影响面与传统监管不可同日而语。

信用惩戒的后果,首先是政府各相关部门的处罚和限制,将企业经营异常名录的相应记载公示,同时也导致企业可能失去市场商业机会。

简而言之,信用惩戒是各政府监管部门共享企业异常或违法信息,各自运用职权对不良企业予以处理、限制或者禁入。结合商事登记改革后强化事中事后监管的改革目标,信用惩戒可以看作是“互联网+”监管转型的成果,直接回应单一部门监管不力和企业失信成本过低的现实问题,通过“一处违法,处处受限”震慑企业失信。据国家工商总局企业监管局局长马夫介绍,截至10月30日,全国被列入经营异常名录的市场主体共计312.36万户,其他部门在各领域累计给予限制29.67万户次,累计限制自然人54.51万人次,信用惩戒效果已开始显现。

信用惩戒涉及部门之多、内容之广,在市场监管的历史上前所未有。如果信用惩戒是一个联合执法和共同治理的框架,相应的法律制度仍然是其基本支撑。如何精确信用信息,细分失信行为的性质和程度,把握联合惩戒的尺度,避免矫枉过正,还有待制度完善。

(作者系中山大学法学院教授)

本末之间

法盲是如何炼成的

□侯学宾

在日常生活中,文盲是指那些不能读书写字的人,喻指没有文化的人,而法盲自然就是那些缺乏法律知识和没有法律意识的人。

在法治话语与法治实践日益占据主流的当下社会,“法盲”代替“文盲”成为评价一个人的流行词汇。但是在法治理想图景与法治现实实践之间存在差距或冲突的时候,“法盲”的含义也在发生变化。生活中,我们发现各种各样的自称“法盲”的人登上舆论舞台,将“法盲”视为展现自己独特性的标签,来对当前的法治理论及其实践表达不满,甚至是反对法治。因此,仅仅是不懂法律就认为自己是法盲,那说明你已经落后了。法盲不是想当就能当,想成为法盲需要身经百战,也需要符合基本的条件。

要想成为法盲,需要混淆法治理想与法治现实之间的界限,并用现实来否定理想。依法治国写进宪法,中央全会上通过专门的决议来勾画和推进法治,但现实中还是有违反法治的事例频频发生,还是有冤假错案不断出现,于是就认为法治并不是什么好东西,根本不是社会治理的最好方式,所以宣传法治都是骗人的。这就如同我们知道烧饼是充饥的最好食物,但是做饼的过程中因为技术等条件限制,导致做出的饼不是很好吃,那么因此就直接否定了烧饼的价值,甘愿继续去吃以前的泔水。如果这么想,说明你开启了成为法盲的第一步。

要想成为法盲,需要学会用局部性的实践否定整体性的法治。法治强调程序正义,但是你看看辛普森案,还不是让坏人利用程序逃脱了惩罚;法治强调法官独立行使审判权,但是你看看那些法官渎职的案件,还不是他们在操纵着法律;法治强调法律面前人人平等,但是你看看都是富人在受到保护,这种法治是多么的虚伪。所以法治不是人类的文明价值,只是被强势者使用的工具,我们要抵制法治。如果这么想,恭喜你在法盲的道路上越走越顺畅。

要想成为法盲,需要善于利用道德判断来否定法律推理。占领道德制高点能让我们显得很高尚,而法律是那么世俗的技术,是那么强调权衡的技艺。看到被拐妇女儿童的悲惨境遇,我们要义正词严地要求必须将拐卖儿童的人全部枪毙才能抚慰受害人的心灵;看到黑心商贩制造假冒伪劣产品,坑害公民的生命健康,我们要求法律将这些人全部凌迟处死,以儆效尤;甚至是看到贫富之间的日益分化,我们主张法律可以强制慈善或者剥夺富人的财产来救济穷人。永远站在道德制高点上要求法律,让法律的推理和运行服从于道德是法盲炼成之路上的集大成者的表现。

要想成为法盲,必须学会用丰富的情感代替法律的严谨逻辑。冷冰冰的法条永远会让我们觉得不近人情,讲逻辑的法律总是让我们发现有人会成为法治下的倒霉蛋。法律试图给我们划定一个行动的框架,给我们树立一个衡量行为的标尺,但是人类是情感丰富的高级动物,面对借钱没有欠条而输了官司的当事人,我们会觉得法律怎么如此冷酷。我们才不会管法律不能因人而异,必须要确立一般性的规则,我们只要觉得法律不公平,这就够了。

其实通向法盲的道路有很多条,这种总结难免挂一漏万,但是我相信只要你努力按照这些方面去做,成为一名合格的新时代法盲,将会为期不远。

(作者系吉林大学法学院副教授)

平湖暗流

《平湖暗流》是一部反腐题材的中篇小说,讲述的是S省滨洲市检察院以检察长王海川、反贪局长罗永健为核心的检察干警与犯罪分子李荣武、栾成杰以及“老领导”等人斗智斗勇的故事。故事取材于真实案例,作者系检察一线指挥员。作品不仅具有贴近现实、客观真实的特点,还有着对复杂人性的细致刻画,对新形势下检察工作的深入思考。

中篇小说 王鸣隆 著

出门的时候,张运畅再三叮嘱李荣武:“李市长,有新的情况及时给我电话!”

送走了张运畅,李荣武的心里五味翻腾,他仔细地回味张运畅提出的问题,一方面对方明显怀疑栾成杰杀死了乔南山,甚至还有可能是受到自己的指使;而另一方面也提出了栾成杰受到别人影响的可能。他的内心十分烦乱,仔细地梳理着栾成杰的社会交往以及这些年的所作所为,心中逐渐有了一些轮廓,不觉更加担忧起来。

李荣武走出家门,在大街上他拦下一辆出租车:“师傅,麻烦你送我去太白岩。”

站在太白岩上,李荣武心潮澎湃。曾几何时,那些主任、局长和专家们围绕在自己的身旁,在这里指点江山、规划蓝图。就在他们的指指点点中,一幢幢高楼拔地而起,一座座桥梁横跨南北,造型各异的体育场、博物馆和不同风格的公园、广场以其独特的韵致装点着这座城市。眼前熟悉的一切,记录着这座城市的变迁,也融入了自己许多的汗水和骄傲。此刻,李荣武忘记了自己眼前的处境,双手叉腰,回味着曾经的艰辛和荣耀,怀想着更加秀丽的景象,也尽情地吐纳着山高人为峰的豪气。他忘记了时间,甚至,都没发觉身后已经站了许久的她。

“你来很久了吧?”当李荣武听到身后轻柔熟悉的声音,回头张望的时候,他的目光碰触到了那双让他时刻都会心跳加速的眼睛。是的,这双熟悉的眼睛,分享过他无数的喜悦和骄傲,也抚慰过他的心酸和迷惘。此刻,那双眼睛里,除了温情,隐隐之中,还有一丝没有完全消散的忧虑和痛惜。

“是的,我想你了!”李荣武回转身,默默地望着她。

“我也想你!”

两双手臂交叉着紧紧地拥在了一起。

许久,她松开手臂,仰头望着李荣武:“乔南山真是栾成杰杀的吗?”

“恐怕是的。”李荣武轻声回答,对于她,他从来就无所隐瞒。

“那为什么呢?案子不都宣判了吗?”

“是啊,我到现在也没弄明白。”李荣武疑惑地摇摇头:“事情恐怕比想象的要复杂许多!”

今天不是周末,太白岩上几乎没有什么人,他们找到一块光滑的石头,李荣武掏出手绢垫上,抚着她的肩膀坐下,她顺势斜靠在了他的胸前。

搂着自己心爱的女人,李荣武情不自禁,反复摩挲着她脂玉一样的脸颊。喃喃自语般地倾诉说着自己心中的忧虑,以及各种可能出现的情况,她微闭着双眼,静静地听着,偶尔发出一声轻叹。

时光过得很快,一段沉默之后,她忽然感受到有两滴热热的液体滑落在了自己的脸上,她抬起头,那双浓眉下的大眼眶里,竟然贮满了晶莹的泪水。

“怎么了?荣武!”

“没什么。”李荣武扭过头用手擦拭了下自己的眼睛,然后怜爱地望着她:“如果,我们有天不得不分开,你会一直想我吗?”

“不,我们不会分开的!”

那双美丽的丹凤眼也已变得湿润,眼泪再次溢满了李荣武的眼眶,只是他尽量地忍着,不再让它轻易地滴落下来。

二十

罗永健派到北京的小组传来消息:在乔南山女儿乔晓妮那里找到了一个他半年前存放的光盘。由于光盘设定的密码比较复杂,暂时还没能打开进入。

北京小组报告,乔晓妮所在学校还反映一个情况,几天前乔晓妮的寝室还被窃贼光顾过,因为没有丢失什么贵重物品,所以没有引起足够重视。而这张光盘也是因为和乔晓妮喜欢的歌碟放在她读研的实验室里,所以才没有遭到破坏。

是什么人动作这样快?罗永健想,同时他又暗自庆幸:幸好光碟没丢!他指示在北京的干警详细询问乔晓妮相关情况后迅速返回。

李荣武的老家距离栾成英父母所在的镇上不过几里地的路程,家中除了年迈的母亲,还有一个有些痴呆的妹妹。

这些年,李荣武虽然也陆陆续续修葺过几次,但因为投资不大,所以,很难看出这是一个副市长的老家。

以前,由于工作忙,李荣武大抵是半年回家探望一次母亲和妹妹,平时的生活照应,就托付给了同样寡居的小婶。小婶有个儿子,在李荣武的关照下承包了镇上的一个水库,日子也还算过得去。

李荣武出事后,他母亲伤心得差点上吊,后来听说儿子出来了,总算松了口气,但一直没见着儿子,心中依然是七上八下的。

(未经许可,不得以任何方式复制或转载本书之部分或全部内容。)

连载(十九)

本栏目由文艺副刊部主办
编辑 李红笛