

Beijing Fazhi Jianshe
Zhongda Wenti Yanjiu

北京法治建设 重大问题研究

主 编 许传玺
副主编 张真理



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

Beijing Fazhi Jianshe
Zhongda Wenti Yanjiu

北京法治建设 重大问题研究

主 编 许传玺
副主编 张真理



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

北京法治建设重大问题研究 / 许传玺, 张真理主编.
—北京: 法律出版社, 2016. 4
ISBN 978 - 7 - 5118 - 9186 - 0

I. ①北… II. ①许…②张… III. ①社会主义法制
—建设—研究—北京市 IV. ①D927.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 038106 号

北京法治建设重大问题研究

主 编 许传玺 张真理

编辑统筹 法商出版分社

策划编辑 薛 晗

责任编辑 薛 晗 慕雪丹

装帧设计 贾丹丹

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制 翟国磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 12.5

字数 177 千

版本 2016 年 4 月第 1 版

印次 2016 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-9186-0

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

第一章 建设法治中国首善之区的必要性和基本途径	1
一、建设法治中国首善之区的必要性	2
二、建设法治中国首善之区的重点难点	12
三、建设法治中国首善之区的基础	15
四、法治中国首善之区的具体内涵	19
五、建设法治中国首善之区的基本途径	20
第二章 北京法治政府建设的新目标、路径与对策	30
一、北京法治政府建设的目标调整	31
二、北京法治政府建设的发展路径	43
三、以完善重大行政决策程序为核心推动法治政府率先建成	52
四、以行政执法规范化为基础推动法治政府的率先建成	72
第三章 首都地方立法领域的主要问题及对策建议	81
一、首都地方立法价值取向有待进一步完善	82

二、强化“问题引导立法”的立法工作思路	97
三、完善北京地方立法工作格局	103
四、完善首都地方人大常委会立法的体制与机制	117
 第四章 首都文化领域知识产权保护法律问题研究	 126
一、首都文化领域知识产权保护的必要性	126
二、首都文化领域知识产权保护的现状	131
三、首都文化领域知识产权保护的主要问题	139
四、加强文化领域知识产权保护的对策建议	142
 第五章 首都生态文明建设的法治保障	 147
一、大气污染防治地方立法的困境与突破——以《北京市大气污染防治条例》为例	147
二、北京市水资源保护与利用的法律问题研究	158
三、北京市既有建筑绿色化改造的法律与政策研究	166
四、垃圾焚烧场选址的风险规制	181

第一章 建设法治中国首善之区的必要性和基本途径

地方法治是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,是实践中国特色社会主义法治体系的重要落脚点,也是进一步完善中国特色社会主义法治体系的“试验田”。改革开放以来,我国的地方法治建设,始终与国家的法治建设同步发展,相辅相成。1981年,也就是设立中国首批经济特区的当年,全国人大常委会就授权广东省、福建省人大及其常委会,制定所辖经济特区的各项单行经济法规,使其在经济体制改革方面起“立法试验田”作用。而真正法治地方成为一种学术概念和政治目标,则肇始于21世纪初作为东部发达地区的苏浙专门提出法治地方的发展战略。此后,建设法治地方逐步引起了各省市的重视。在中国特色社会主义法律体系形成之后,地方法治建设在国家法治格局中的地位更加凸显。一则国家层面法律体系的形成只在规范和制度层面初步确立了国家权力运行的基本格局,而如何将这些规范和制度落实到具体的权力运行过程中,有待各部门的具体权力运行实践,尤其是各地方的权力运行实践;二则国家层面

的法律体系虽已初步形成,但这些规范和制度如何适应地方治理的实际需要,仍需要地方立法予以补充和完善;三则中国特色社会主义法律体系虽已形成,但还远不完善和健全,还需要通过地方立法部门、行政部门、司法部门等在具体法治实践中予以检验,发现国家法律体系中存在的缺漏和不完善之处。

因此,在中国特色社会主义法律体系形成之后,地方法治建设被摆在了一个更加突出和重要的位置。就全国各地的实践来看,诸多省市提出了类似“法治浙江”“法治江苏”“法治南京”等口号,并开展了丰富多彩、各具特色的制度创新,极大地丰富了我国地方法治理论和实践。随后,十八届三中、四中全会明确提出了加快建设法治中国的战略目标,各地也据此提出了加快法治地方建设的目标和具体部署。作为我国的首都,北京也于2014年12月明确提出了建设法治中国首善之区的战略目标。这既是落实中央四个全面战略布局的重大举措,又是解决首都政治经济社会发展中的突出问题的必然要求。

一、建设法治中国首善之区的必要性

法治中国首善之区,是在北京区域内政府和社会均依据良法而运行的理想状态。建设法治中国首善之区,其必要性既在于地方法治发展在多个层面上的正当性,又在于现行实在法上提供的行动理由和指南,更在于北京作为首都实现社会转型,建成和谐宜居之都的特殊需要。

(一) 地方法治的正当性

法治是一种依据良法而治理的社会状态,必然受到社会的政治、经济、文化等各个方面条件的影响和制约。可以说,社会的政治、经济、文化等各方面条件的差异在某种程度上决定了法治的面貌。正如吉尔兹所说,“法律是地方性知识,而不是与地方性无关的原则,并且法律对社会生活来说是建设性的,而不是反映性的,或者无论如何不只是反映性的,如此便将法律的

比较研究应在于什么这一问题引向一种颇非正统的观点:文化解译……”^[1] 由于吉尔兹关注的核心问题是事实与法律的关联性在不同文化传统中的不同诠释,即是对特定事实的裁判问题,而这一问题法治运行的基础与中心,因此,他的论断可以基本视为对法治的一种观点。法治的地方性既可以表现在民族国家的层次,也可以表现在国家内部的地方层次。当同一国家中,不同区域的差异极大时,地方的法治化程度及其方式也会表现出极大的差异。我国国土广阔,各地区之间差异极大,区域的特殊性非常显著,甚至出现了农业社会、工业社会、后工业社会同时并存的“时态杂合”现象。中国各个地方经济社会条件的不同,决定了地方法治化的程度和要求势必有很大的差异。北京,作为首都本身就有与众不同的政治地位,而其经济社会的方方面面也呈现出鲜明的特殊性,如北京已经越过了进入发达经济初级阶段;在城乡二元分割的背景下,陌生人社会和熟人社会同时并存且相互交错;国际化程度日益提高,全球化要素日益明显等。在这种情况下,北京追求一种符合自身实际的法治状态,是对现有经济社会条件的一种积极回应。

法治是一种规则之治,其运行的核心要素是一种理性的思维过程,即通过法律方法将特定的事实置于规制之下从而得出某种判断,以此判断作为评价之标准与行为之依据。然而,这一思维过程面临的永恒难题是待处理事实与规则之间的不对称性,即事实来自于生活世界,永远是个别而具体的,规则则来自于法律世界,往往是一般而抽象的。要化解规则与事实之间的不对称性,就必须将事实依据特定的法律理由不断的类型化,从而向一般提升,同时也必须将规则依据一定的法律线路不断地具体化,从而向具体贴近。而规则具体化的过程,从思维上看,就必须从不同层次的规范性文件中找出相关的规范性陈述,相互参照,从而谨慎确保规则具体化的正当性。而为了让这一过程更为确定、合理,减少恣意,社会通常会制定规范性文件的权限进行分配,由低一级的立法机关制定出更为具体的规范性文件,从而

[1] [美]克利福德·吉尔兹:《地方性知识》,王海龙、张家瑄译,中央编译出版社2000年版,第277页。

为规则的具体化提供更具针对性的规范性陈述。如果说,依据宪法确立了国家的基本制度的话,那么其他的不同层次的法律、法规、规章,乃至其他规范性文件就确立了不同层次的、更为具体而细密的制度。法治能否实现不仅取决于宏观的制度或者框架是否良善,也取决于那些看似细微的具体制度的合理与正当。如果这些具体制度丧失了理性和正义,执法者出于成本和风险,甚至利益的考虑,往往不会修正或不适用具体制度,而直接以其为依据得出同样丧失了理性和正义的判断,从而使评价与行为的依据发生错乱。更进一步说,当指导判决的具体的规范性陈述不合理、不正当时,对待处理事实的类型化也往往会发生偏差。当规范与事实的不对称性以一种非理性的方式处理时,法治就丧失了灵魂和生命,止步于纸面了。这也正是“离开了具体的法治,那种宏大而高扬的法治只不过是引起空气振动的口号而已”的理由所在。省市是一级重要行政区域,省市政府在政治上具有被法律认可立法权限以及相关的规范性文件的制定权限。省市政府制定的各种法规和规范性文件,构建了一个个具体的制度体系,通过适用作用于社会生活,从而形成了区域的社会秩序。因此,地方法治在某种程度上说,就是执法与司法解决事实与规则的不对称性的必然结果。

法治并不是一成不变的,而是处于不断流变之中。因此,地方法治的正当性也可以从制度变迁的角度进行说明。在和平时期,制度的变迁大多采用渐进的方式,中国的改革也大多采用这一方式。这一变迁的规律:一是“发展路径一旦被设定在一个特定的进程上,网络外部性、组织的学习过程,以及得自于历史的主观模型,就将强化这一进程”;二是“一条有适应性效率的路径能使在不确定性条件下的选择最大化,能为人们尝试不同的行事方式留出空间,能帮助形成一个有效率的回馈机制,以鉴别出那些相对无效率的选择并淘汰之”。^[1] 在中国的政治架构下,一个区域的制度供给主要有两个提供方:中央政府和地方政府。中央政府往往就发展目标、发展方式、产

[1] [美]道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,格致出版社2008年版,第136页。

权结构等基本的框架提供总体的制度设计,并通过政治过程和行政管理过程确保这种发展思路实现;而地方政府则依据不违背或不抵触的原则在总体制度框架下,根据自身的发展禀赋和地方人民的意愿,在众多可能的发展选择中,提供更适用于地方的制度产品。制度竞争、选择、淘汰进而实现变迁,不仅发生在中央所提供的制度产品,更发生在地方所提供的制度产品,毕竟基本的制度框架的变迁往往涉及更为巨大的交易费用。地方制度产品的相互竞争,优胜劣汰,不仅取决于制度产品能否充分利用区域内的各种要素实现优化的生产组合,培育出稳定而优质的增长点,而且取决于制度产品能否在外部资源的争取和配置中获得更为优势的地位。中国改革历程中,中央统一制度框架下,地方以差异化的制度产品为方式的相互竞争起着极为独特的作用。自1978年以来的三十多年间,“在‘以经济建设为中心’和‘发展才是硬道理’这个改革开放总方针指引下,各级地方政府在一定程度上成为一个地方有限责任公司,统筹调动和配置地方各种资源,包括与上级政府及部门讨价还价、争取更多垂直资源”。尤其是地方政府通过制度设计“创造更有利于资本流入的外部条件,使用更有吸引力的财政税收返还和土地优惠”^{〔1〕},以获得外部资源。甚至当中央的制度框架因为难以容纳新的发展动力时,地方政府通过执法上的放松或者不适用将法律的硬性约束变软或实质性突破,而中央政府也在某种程度上默认或者容许了这种“变通”,这一方式也往往成为修正中央制度产品的先声。因此,地方法治更是一种制度竞争而实现制度变迁的结果。

(二) 地方法治的实在法依据

法治的基本问题可以归结为两个:一为良好的规范提供,二为良好的规范实现。当实在法为地方政府在这两个基本问题上提供了某种自由空间时,就可以视为地方政府实施法治获得了实在法的依据。地方法治在实践中或者理论上的某种正当性,如果不转化为实在法的某种依据,就会陷入行

〔1〕 华生:《中国改革做对的和没做的》,东方出版社2012年版,第66页。

动态意或难以行动的尴尬境地。需要指出的是,这里的实在法不仅包括中国现行有效的法律规则,也包括中国法中的法律原则。法律原则也“有法的约束力,即适于一切国家权力:立法、司法、行政”^{〔1〕}。也就是说,即便中国法中的法律规则找不到明确的依据,但是中国的法律原则足以支持地方政府拥有“法治权利”时,仍然可以视为地方法治获得了实在法的依据。事实上,中国的实在法为地方法治提供了强有力的依据。

1. 我国宪法确定的中央与地方关系的基本框架

《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第2条规定,中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。这一条规定了人民主权原则,不仅明确地规定人民行使主权的国家权力机关是人民代表大会,而且还意味着人民可以根据全国人民代表大会与地方各级人民代表大会的权限划分来行使不同类型的国家权力。由此,如果与地方法治相关的事务涵盖于地方各级人民代表大会的权限范围内,人民就可以通过地方各级人民代表大会来决定地方法治相关的事务。与地方法治相关的事务主要包括立法事务、执法事务与司法事务,而这些事务都由在法律上对地方国家权力机关进行了明确的规定,赋予了广泛的权力。

《宪法》第3条规定,中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。《宪法》第3条规定了国家机构的产生和活动原则是民主集中制。民主集中制首先表现于是否由中央决定是否设定地方政府的问题上。中央国家权力机关由民主选

〔1〕 [德]阿图尔·考夫曼、温弗里德·哈斯默尔主编:《当代法哲学和法律理论导论》,郑永流译,法律出版社2002年版,第152页。

举产生,统一行使国家权力,其中就包括决定设置地方政府的权力。地方政府的存在与否,取决于中央国家权力机关。因此,地方政府在根本上是代表中央国家权力机关处理地方事务的国家机构,而非一个独立的政治单位。其次表现于为了处理地方事务,由中央政府向地方政府进行一定程度的分权。《宪法》第3条也明确规定,中央与地方分权的原则,是在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。这就意味着,对地方政府的分权是广泛的、全面的,而非仅限于某一方面。值得注意的是,由于地方政府的架构与中央政府的架构保持一致,基本采取了权力机关产生其他机关的方式,因此这种分权主要是通过对地方国家权力机关的分权实现的。地方各级人民代表大会是地方国家权力机关,拥有广泛的权力。如“地方各级人民代表大会在本行政区域内,保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行;依照法律规定的权限,通过和发布决议,审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划”,“地方各级人民代表大会分别选举并且有权罢免本级人民政府的省长和副省长、市长和副市长、县长和副县长、区长和副区长、乡长和副乡长、镇长和副镇长”,“县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长,须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准”,“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项;监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作;撤销本级人民政府的不适当的决定和命令;撤销下一级人民代表大会的不适当的决议;依照法律规定的权限决定国家机关工作人员的任免;在本级人民代表大会闭会期间,罢免和补选上一级人民代表大会的个别代表”等。

前述《宪法》规定,适用处理中央与地方关系的各个方面。在这种基本框架下,地方政府被授予了广泛的权力。与地方法治相关的事务涉及地方的方方面面,地方政府也依据《宪法》的规定获得了较为广泛的处理地方法治事务的权力。

2. 地方政府的行政权力

根据我国《宪法》规定,地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的

执行机关,是地方各级国家行政机关。根据相关法律规定,地方行政机关一般拥有如下权力:第一,执行国家权力机关的决议和上级行政机关的决定和命令;第二,有权制定行政措施,发布决议和命令;第三,有权管理本行政区域内经济、教育、科学、文化、民族等事务;第四,依法任免、培训、考核和奖惩国家行政机关工作人员;第五,县以上各级人民政府领导所属的各个工作部门和下级人民政府的工作;第六,依法保护和保障公民各方面的权利;第七,办理上级国家行政机关交办的其他事项。民族自治地方除了上述权力外,还拥有几项特殊的行政管理自治权。根据《宪法》、《香港基本法》、《澳门基本法》的规定,港澳特别行政区政府享有高度的自治权。

3. 地方政府的立法权

根据我国《宪法》规定,省、直辖市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报全国人民代表大会常务委员会备案。我国地方组织法规定,省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会根据本市的具体情况 and 实际需要,在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区的人大常委会批准后施行,并由省、自治区人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。根据我国法律规定,民族自治地方和特别行政区拥有比一般地方国家机关更大的立法权限。

4. 地方的司法权

我国的司法系统具有两面性。一方面,根据《宪法》、《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》的规定,我国的司法机关构成了一个统一的国家司法系统,并不存在真正意义上的地方司法系统。另一方面,现行的各级地方司法机关又具有较为明显的地方性。这种地方性主要表现在如下方面:首先,各级地方司法机关是由各级地方人民代表大会产生的,对各级地方人民代表大会负责,受其监督。各级地方人民代表大会是地方国家权力机关,由其产生地方国家机关,并对它们行使法定职权的行为进行监督,以保证它们能够体现人民的意志,贯彻国家一切权力属于人民的原则。其次,在实践中,地方司法机关服务于地方经济社会的发展已经成为一项自觉原则。比

如,2014年1月北京市高级人民法院向北京市人大提交的工作报告中将2014年的工作任务之一表述为“发挥审判职能作用,服务首都改革发展稳定大局”,而同年北京市人民检察院向市人大提交的工作报告中将2013年的工作内容之一就概括为“依法公正履职,服务首都发展”。其他省市的司法机关的工作报告中也有类似表述。再次,地方司法机关在适用国家法律的过程中往往进行积极的机制创新。如北京市高级人民法院在公安、工商、银行等部门支持下,建立全国首家执行信息查询中心,各法院向市高级人民法院上报需要查询的案件,市高级人民法院集中查询被执行人车辆、房产、土地、工商登记、银行账户等信息,改变了各法院执行人员分散、重复查询的状况,提高了执行效率,同时,查询中心对全部执行案件统一监控,解决拖延执行等问题,强化了执行管理。再如,为加强知识产权审判,2013年北京市建立了首家知识产权专业人民法庭——中关村法庭,试行知识产权刑事、民事和行政案件“三审合一”的审判机制。最后,人民法院上下级之间并不存在行政隶属关系,而是一种指导和监督的关系,即最高人民法院指导和监督下级人民法院的审判工作,上级人民法院指导和监督下级人民法院的审判工作。

(三) 首都转型时期的法治需求

首都发展的目标是要从一个发展中国家的国际大都市发展成为一个具有中国特色的世界城市。这一目标要求北京必须建设适合自身的独特法治。建设独特的城市“法治模式”是世界城市发展的经验总结。法治,即依据良法治理,是世界城市最基本、最普遍的治理手段。一方面,世界城市均是法治城市。纽约、伦敦、东京等世界城市均采用法治作为城市治理的基本指导方针,政府部门的运作及社会活动也置于法治框架之下。另一方面,世界城市的法治各具特色,各成“模式”。如纽约的政府权力构造与运作以三权分立和制衡为原则,东京依据地方自治原则来安排公权力的组织与运作,伦敦的城市权力运作则体现出权力分立与监督、层级分权管理、区域性合作等更为复杂的特征。同时,首都建设独特的城市“法治模式”也符合“中国特

色”的基本要求。“中国特色”的要求体现在首都的法治建设上,就是首都的法治建设应当实事求是,因地制宜,根据城市的经济基础、政治制度、人文内涵、法律传统、社会习惯、历史积淀等基本条件,创造性地进行制度创新和大胆实践,以符合首都实际的规则、机制与制度,实现依据良法治理的目标。因此,北京的法治建设必须回应首都经济社会发展中的重大现实问题。这种重大的现实问题主要包括:

1. 独特的城市化要求更为公平的法律规范

中国的城市化表现出极为明显的速度快、规模大的特征。英国从18世纪60年代开始城市化,到1851年城市化率超过50%,用了91年。^[1]美国从1830年城市开始发展,到1920年城市人口超过50%,用了90年。^[2]日本从1867年明治维新开始城市化,到1955年城市人口首次超过农村人口,用了89年。^[3]如果从1978年(中国城市化率仅为17.92%)起算,到统计学意义上的“城市化国家”实现的2011年(中国城市化率为51.27%)为止^[4],中国仅用了33年,平均每年增加约一个百分点,平均每年城镇人口增加1570.73万人。这种速度快、规模大的特殊性在北京这样的特大城市就体现得极为明显。在这33年间,北京市城镇人口从479.0万人增加到1740.7万人,平均每年增长约38万人。北京市人口的急剧增加,导致了两个方面的法治需求:一方面,人口的快速增长超过了公共资源的增长速度,从而使公共资源的稀缺性更为突出,局限于本地居民的公共资源分配机制已经不适应现实的需要,这就需要通过法律规范更为公平地分配公共资源。另一方面,外来人口的大量涌入,改变了原有的人口结构,增加了首都社会的复杂性,这就要求必须在各种群体之间更为公平地适用法律,化解社会矛盾纠纷,减少快速城市化带来的社会风险。

[1] 李亚丽:《英国城市化进程的阶段性借鉴》,载《城市发展研究》2013年第8期。

[2] 王春艳:《美国城市化的历史、特征及启示》,载《城市问题》2007年第6期。

[3] 韦伟、赵光瑞:《日本城市化进程及支持系统研究》,载《经济纵横》2005年第3期。

[4] 根据中国国家统计局数据计算,载 <http://data.stats.gov.cn/workspace/index?m=hgnd>。

2. 三元治理体系下的权利平等问题日益严峻

在我国城乡二元分割的制度背景下,北京市形成了居民和村民二元分割的治理体系。在外来人口大量进入,且呈现出明显的定居化倾向后,为处理外来人口作为一个新的社会群体所产生的各种问题,北京市逐步形成了居民、村民和外来人口的三元治理体系。虽然这种三元治理体系在一定程度上满足了城市化过程的差异化需求,在一定意义上应对了城市化过程中的各种社会矛盾,但是三元治理体系毕竟是计划经济体制的产物,造成了城市公民在政治、经济、社会权利的全面不平等,难以从根本上支撑我国城市化转型,因此必须逐步改革三元治理体系,逐步实现公民的权利平等。

3. 经济转型升级的制度建构

北京作为一个特大型城市,综合考虑内外各方面的因素,提出了“需要更加注重高端引领、创新驱动、绿色发展,走技术含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的科学发展道路”的基本发展思路。要实现这样的经济转型升级,就必须具备一系列条件,其中最为主要的是:首先,消费结构普遍向耐用消费品层次以上变迁。只有改变目前首都消费结构中两极分化的现象,让社会大众普遍进入耐用消费品的消费层次,才能真正释放首都作为工业化发达的、特大型城市的庞大的消费动力,才能为产业的高端化提供强大的动力和支撑,否则经济转型升级只能是“空中楼阁”。消费结构的升级,在现代社会必须依靠完善的政府税收制度、社会保障制度等来实现。其次,劳动力队伍逐渐走向技术型和专业型。产业通过升级换代,逐步走向全要素生产率增长取得发展,必须依靠技术化和专业化的结构合理的劳动力队伍。而劳动力队伍的升级换代,合理的人力资本投资机制和劳动者权利的全面保障制度是基本的支撑。没有这样制度的支撑,不仅当前的劳动力队伍难以稳定,而且未来劳动力队伍更加难以适应产业高端化的需要。最后,科技进步的商业化速率提高。目前,北京科技资源集聚的优势还未充分发挥,其重要原因之一就是科技进步的商业化并不充分。为解决这一问题,一方面要充分利用好知识产权这个商业化工具,另一方面要建立对小微企业的合理支持制度,加快小微企业的发展,提高经

济运行的创新活力。这一系列的制度构建,都必须依靠更为合理和健全的法律规范的支撑,依靠更为公平和正义的执法与司法的运作,依靠整个社会形成一个崇法、学法、守法、用法的良好环境。

二、建设法治中国首善之区的重点难点

针对中央关于法治中国建设的具体目标和相关战略部署,结合北京经济社会发展中的突出矛盾和主要问题,北京在建设法治中国首善之区过程中,应当注意如下重点难点问题。

(一)如何在制度层面推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设

2012年12月4日,习近平总书记在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上发表重要讲话,指出法治建设应“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^{〔1〕},为建设法治省市提供了重要的指导思想和基本原则。为贯彻落实习近平总书记的法治理念和法治思想,我们在制定建设法治中国首善之区的纲领性文件时,有必要在总论部分,对“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”这一重要思想加以突出强调,并贯彻到建设法治中国首善之区的具体实践中。

(二)如何体现北京特色

经过多年的摸索和努力,北京的法治建设逐渐走出了一条既符合国家法治总体框架,又具有浓厚地方特色的法治建设之路,法治建设的“北京模式”正清晰呈现。法治建设的“北京模式”强调:北京是全国的政治、经济和文化中心,是国家神圣的首都和首善之都,北京的法治建设应紧密围绕首都的中心工作,服务于首都的科学发展;以制度建设为核心,不断探索体制机

〔1〕 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》,2012年12月4日。