

“政绩观与法治建设纵横谈”之二

# 以法治革除不良政绩观的制度逻辑与实践路径

□ 江必新（第十三届全国人民代表大会宪法和法律委员会副主任委员）

政绩观是领导干部履职用权、干事创业的“总开关”，直接决定发展方向、治理效能与民心向背。不良政绩观重“显绩”轻“潜绩”、重速度轻质量、重短期轻长远、重局部轻全局，不仅背离以人民为中心的发展思想，侵蚀法治建设根基，更加严重贻误事业长远发展。必须把政绩观重塑纳入法治轨道，以法治思维校准价值取向，以法治方式纠正行为偏差，以法治机制压实责任链条，推动各级领导干部树立和践行符合新时代要求、经得起历史和人民检验的正确政绩观，为强国建设、民族复兴提供坚强政治保证与法治保障。

## 不良政绩观的法治危害

不良政绩观表现为人治思维凌驾法治原则，功利追求替代制度理性，短期冲动消解长期价值，其危害贯穿立法、执法、司法、守法各环节，对法治建设与国家治理构成系统性冲击。

一是破坏法治统一与权威。部分地区和干部以“发展优先”“大局需要”为借口，突破法律底线搞“政策变通”“选择性执行”；为追求GDP增速、项目落地，无视生态环保、土地管理、安全生产、市场秩序等法律刚性约束，违规审批、违法征拆、破坏营商环境，导致法律权威被弱化、制度刚性被软化，损害国家法治统一与尊严。

二是背离以人民为中心的法治初心。法治的根本价值是保障人民权益、维护公平正义。不良政绩观把“政绩”等同于数字指标，“形象工程”，忽视人民群众急难愁盼问题，漠视群众合法权益。例如，搞“面子工程”“政绩工程”，劳民伤财；重管理轻服务、重处罚轻救济，侵害公民人身权、财产权；在征地拆迁、社会保障、公共服务等领域漠视程序正义，引发矛盾纠纷，损害党群干群关系，侵蚀法治的人民根基。

三是扭曲权力运行与责任逻辑。权力必须受法律约束、受监督制约。不良政绩观下，权力运行偏离法治轨道，决策不讲程序，执行不讲规范，监督流于形式。例如，重大事项不依法论证、不集体决策、不公开透明；重权力轻责任，重审批轻监管，履职尽责缺位错位；违约毁约、失信于民，破坏政务诚信与法治政府公信力。

四是阻碍高质量发展与长治久安。法治是最好的营商环境。不良政绩观追求短期绩效、粗放增长，忽视制度建设，风险防控与可持续发展。有些地方为短期政绩透支资源、破坏生态，留下长期治理难题；忽视法治对市场主体的平等保护，歧视民

营企业、侵害企业产权；重维稳轻法治，以非法方式化解矛盾，导致问题积累、风险外溢，违背高质量发展与长期治理的内在要求。

## 法治矫正政绩观的核心逻辑

以法治革除不良政绩观之命，是全面依法治国的内在要求，是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键举措。法治具有规范性、强制性、稳定性、普遍性，能够为政绩观重塑提供明确标尺、刚性边界、责任链条与长效保障，实现从“思想引导”到“制度约束”、从“软要求”到“硬约束”的根本转变。

### 一、以法治确立政绩评价的根本标尺

正确政绩观的核心是“为民造福是最大政绩”，这一价值取向必须转化为法律规范与制度标准。法治明确权力边界、职责清单、行为准则，把是否符合宪法法律、是否维护人民权益、是否遵循法定程序、是否实现公平正义、是否推动长远发展作为衡量政绩的核心尺度，从根本上扭转“唯GDP、唯速度、唯形象”的错误导向。法律是党和人民共同意志的体现，依法履职、依法办事就是践行正确政绩观，违法用权、违规决策就是政绩观扭曲，必须以法治标尺统一评价、规范导向。

### 二、以法治划定权力运行的刚性边界

权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败。不良政绩观的根源在于权力不受约束、任性用权。法治的核心是依法治权、依法治官，通过宪法法律、党内法规、行政程序等制度体系，明确“法定职责必须为、法无授权不可为”，把决策、执行、监督全链条纳入法治轨道。重大行政决策、公共资源配置、重大项目建设、民生保障等事项，必须遵循公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定的法定程序，杜绝权力越位、缺位、错位，从源头上遏制急功近利、蛮干乱为的政绩冲动。

### 三、以法治压实履职责任的终身责任

不良政绩观得以蔓延，重要原因是责任虚化、追究弱化。法治构建权责统一、过错追究、终身问责的制度体系，把政绩与责任紧密挂钩，把行为与后果直接关联。对决策严重失误、失职渎职造成重大损失、恶劣影响的，对违法行政、侵害群众权益、破坏生态环境的，对搞“政绩工程”“形象工程”“劳民伤财”的，严格依法依规追究责任，实行终身追责，不因岗位调整、职务变动、换届离任而豁免，以刚性责任倒逼正确政绩观落地生根。

### 四、以法治强化长治久安的制度保障

法治具有固根本、稳预期、利长远的独特优势，能够防止政绩冲动的短期性、波动性。以法治稳定政策预期、规范市场秩序、保障社会公

平，推动领导干部多打基础、利长远、惠民生的实事，少做急功近利、劳民伤财、破坏法治的虚功，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

## 以法治革除不良政绩观的实践路径

以法治革除不良政绩观，是一项系统工程，必须坚持思想引领与制度约束并重、立法完善与严格执法协同、决策规范与监督问责同步、能力提升与文化培育结合，构建全链条、全方位、全覆盖的法治治理体系。

### 一、强化思想铸魂：以习近平法治思想引领政绩观重塑

思想是行动的先导。必须把学习贯彻习近平法治思想作为首要政治任务，牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治观念，摒弃人治思维、特权思想、功利心态。把法治教育纳入干部教育培训核心内容，引导干部自觉运用法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险，让依法办事成为政绩追求的行为自觉。

### 二、完善制度供给：以良法善治确立政绩导向的刚性规范

立法是法治的前提，良法是善治的基础。必须加快完善政绩评价、权力运行、责任追究、政务诚信等领域制度规范，把正确政绩观转化为可操作、可执行、可监督的法律制度。

### 三、严格规范执法：以依法行政守住政绩行为的法治底线

行政机关是实施法律法规、创造政绩的主要主体，依法行政是矫正政绩观的关键环节。必须深入推进法治政府建设，全面落实权责清单制度，深化行政执法体制改革，推进综合执法，严格执法程序，规范自由裁量权，强化营商环境法治保障，严格生态环境、安全生产、食品药品等重点领域执法，以法律刚性守住发展底线、民生底线、安全底线，杜绝为短期政绩突破法律红线。

### 四、健全监督问责：以刚性执纪执法斩断不良政绩冲动

不受监督的权力必然导致滥用。没有问责的制度必然流于形式。必须构建党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通协同的监督体系，以严密监督管住权力、纠正偏差。首先，强化法治督察与述法考评。其次，严格责任追究。对违背法治原则、搞不良政绩的行为，依规依纪依法严肃处理，对造成重大损失、恶劣影响的实行终身追责，典型案例公开通报，形成强大震慑。再次，强化司法监督与权利救济。发挥行政审



判监督作用，纠正违法行政行为，保障公民、法人和其他组织合法权益，以司法裁判树立法治导向、矫正政绩偏差。最后，畅通群众监督渠道，保障群众知情权、参与权、表达权、监督权，让不良政绩在阳光下无处藏身。

### 五、提升能力素养：以法治能力支撑正确政绩观实践

领导干部法治能力直接决定法治实施效果与政绩成色。必须把提高法治思维和依法办事能力作为干部队伍建设的重要任务，推动干部自觉以法治方式干事创业。提升规则思维、程序思维、权利保障思维、权责统一思维，牢记权力就是责任、履职必须担当，用权必受监督。

### 六、培育法治文化：以法治生态涵养正确政绩土壤

必须大力弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，为正确政绩观提供文化支撑。加强法治宣传教育，突出领导干部“关键少数”示范引领，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好风尚，让不良政绩观失去生存土壤，让正确政绩观成为普遍追求与行动自觉。

新时代新征程，面对艰巨繁重的改革发展稳定任务、严峻复杂的风险挑战，必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚持以习近平法治思想为指引，把法治贯穿政绩评价、权力运行、履职尽责、监督问责全过程，推动各级领导干部牢固树立不必在我、功成必定有我的境界，创造无愧于党、无愧于人民、无愧于时代的法治政绩、民生政绩、长远政绩。

## 会议研讨

□ 本报记者 陈红卫  
□ 本报见习记者 柳源远

# 推进法治公安建设 构建中国警察法学自主知识体系

中国法学会警察法学研究会第二次会员大会暨二〇二六年学术年会综述

4月17日至19日，中国法学会警察法学研究会第二次会员大会暨2026年学术年会在北京举行。本次会议由中国法学会警察法学研究会主办，中国人民公安大学承办。中国法学会党组书记、常务副会长王洪祥，公安部有关领导出席会议并致辞。会议选举中国人民公安大学党委书记、校长王轶为中国法学会警察法学研究会第二届理事会会长。

本次会议围绕深入贯彻落实习近平法治思想，推进法治公安建设、中国警察法学自主知识体系建构、警察行政法基本理论、公共安全治理创新、青年法治人才培养等议题，进行高站位、深层次、前瞻性的思想交锋与智慧碰撞。公安部相关业务局负责同志和来自全国的警察法学专家、政法实务部门骨干、高校及科研机构学者等二百余人齐聚一堂，深入开展交流研讨。

## 坚持政治引领，以理论自觉服务公安工作现代化全局

王洪祥在致辞中指出，警察法学研究会作为支撑法治公安建设、推进公安工作现代化的国家级高端智库，紧紧围绕全面依法治国战略部署和新时代公安工作中心任务，团结带领广大警察法学法律工作者，为法治公安建设和警察法学研究作出了重要贡献。他强调，要深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书关于新时代公安工作的重要论述，牢牢把握正确政治方向，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，团结带领广大会员在警察法学研究和法治实践中始终做到“两个维护”。要紧扣公安工作现代化和法治中国建设大局，强化法治公安建设研究，加强前沿法治保障研究，推动成果高效转化，助力统筹发展和安全大局。要立足新时代法治公安建设实践需求，加快构建中国警察法学自主知识体系，推动形成具有中国特色、中国风格、中国气派的警察法学学科体系、学术体系、话语体系，提升我国警察法理论研究的国际影响力。要进一步加强自身建设，树立和践行正确政绩观，全面提升研究会政治化、规范化、科学化水平，为维护国家政治安全、社会稳定和人民安宁作出新的更大贡献。

## 回应实践之问，系统化推进高水平法治公安建设

更高水平法治公安建设需回应数字化转型与执法规范化新要求。如何通过制度完善、技术赋能与监督体系优化实现治理效能的系统性跃升，成为本届年会嘉宾研讨的核心关切。

中国人民大学法学院教授杨建顺系统阐述了警察行政法应遵循的基本原则体系，包括法律保留、公共目的、利益均衡、平等、比例等原则，并强调了责任原则的重要性。他指出，构建合法规范的警察行政运行机制，必须贯彻落实这些基本原则，持续推进执法裁量权的规范化与机制化建设，实现严格执法与权利保障的动态平衡。

清华大学法学院教授余凌云分析了数字技术应用在赋能执法的同时，可能对现有权利格局和行政法原理带来的挑战。他认为，数字法治公安建设需从运行基础与实际运用两方面推进，特别要注重算法可控性、组织扁平化、技术正当程序等前沿命题，确保技术进步始终运行在法治轨道之上。

中国人民警察大学公安法学院院长刘红岩从人才培养的视角切入，指出当前公安政法人才培养面临公安业务与法学教育体系相互隔离的结构性矛盾，亟须打破学科壁垒，构建以公安法治行为专门研究对象的“公安法学”学科。

## 厚植理论根基，加快构建中国警察法学自主知识体系

构建中国警察法学自主知识体系是回应时代之问、解决实战之需的学术使命。与会专家就此展开深入研讨。

中国人民公安大学法学院教授华从警察法学思维培养的视角切入，指出当前公安院校法学教育面临课程碎片化等问题，亟须构建全国统一的警察法学核心课程体系，推动以宪法思维为统领，以保障人权和规范警察权为核心的法治教育贯穿预备警官培养全过程。

山东警察学院党委副书记、院长毕可志指出，在国家战略与法治实践双轮驱动下，中国警察法学需破解理论自主性不足与实践解释力薄弱难题，其根本出路在于构建扎根中国法治土壤的自主知识体系。他从核心要素、基本原则与研究范式转换三个维度，系统阐释了体系构建的内在逻辑与实践路径。

广西警察学院教授张军指出，深化警察法学研究与创新必须以习近平法治思想为根本遵循，聚焦三大方向实现突破。以理论自主性建设为基础，加快构建中国警察法学自主知识体系；以实践导向为关键，推动研究直面人工智能、数字警务等前沿问题；以方法融合为路径，突破单一学科局限，综合运用法律、社会、政治等多维评估手段提升研究的科学性、实效性。

会议听取并审议了中国法学会警察法学研究会第一届理事会相关工作报告，选举产生了第二届理事会。与会代表一致认为，本次会议主题鲜明，研讨深入，成果丰硕，在推进法治公安建设、构建中国警察法学自主知识体系等重大理论与实践问题上凝聚了高度共识。站在新的历史起点上，警察法学研究会将以更高政治站位、更理论自觉、更实研究作风，聚焦公安工作现代化进程中的法治命题，不断推出具有理论深度、实践效度与时代高度的研究成果，为在法治轨道上全面推进社会主义现代化国家建设贡献警察法学的智慧与力量。



# 反制裁、反干预、反“长臂管辖”法治体系的内涵、现状及其完善

## 前沿聚焦

□ 霍政欣（中国政法大学钱端升讲座教授）

当前，世界百年变局加速演进，单边主义、保护主义抬头，霸权主义和强权政治威胁上升，国际秩序遭到严峻挑战。面对日趋复杂严峻的外部环境，我国坚持统筹推进国内法治和涉外法治，按照急用先行原则，加快构建和完善反制法治体系，取得历史性进展。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》（以下简称“十五五”规划纲要）在部署反制工作时，对相关表述进行了微调，“反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’”被调整为“反制裁、反干预、反‘长臂管辖’”。从“反干涉”到“反干预”，措辞调整的背后体现了我国反制法治体系建设在内涵和重点任务等方面发生哪些变化、为什么会有这样的变化、如何进行制度构建和完善才能全面贯彻和落实党和国家对于反制工作的最新部署？这些问题亟须进行体系化研究和学理化阐释。

## 核心概念辨析

### 一、干涉与干预

在国际法上，“干涉”是指一个国家或者组织通过强迫的方式干预另一个国家的事务，以强迫或者阻止该国从事某种行为。“干预”没有形成准确的定义，从国际实践来看，一般是指一个国家或者组织对另一国家事务介入的行为，既有可能通过强迫的方式，也有可能通过非强迫的方式。因此，干涉与干预是两个密切相关但并不完全相同的概念。

首先，干涉的构成条件比干预更加严格。要构成干涉，相关行为必须是强力的或者是胁迫的，在实际上剥夺了被干涉的国家对有关事项的控制权。其次，干涉在国际法上有明确的定性，干预的国际法定性则较为模糊。不干涉原则是现代国际法的一个基本原则，干预是否违反国际法要视具体情况加以判定。但在某些情况下，干预也存在违反国际法的可能性：一是干预违反了具体的国际条约义务；二是干预的行为构成一国非法行使域外管辖权。

### 二、制裁

从国际法层面的实施主体划分，制裁可以分为“多边制裁”和“单边制裁”。在当代国际法机制下，得到国际条约机制明确授权的单边制裁具有合法性。单边制裁是否合法，不能一概而论。不过，

无论单边制裁采取了何种具体措施，如违反了主权平等原则和不干涉内政原则，均构成对国际法的违反。

### 三、“长臂管辖”

近年来，包括我国在内的不少国家将某些国家漠视他国法律和国际法规则，在缺少合理联系的情况下，对于域外的人、物及行为进行管辖并实施制裁的行为形象地称为“长臂管辖”。

## 反制裁、反干预、反“长臂管辖”法治体系的发展脉络

### 一、国家关于反制工作表述的梳理

反制作为涉外法治工作任务第一次被明确提出，是在2021年3月提请第十三届全国人大四次会议审议的《全国人民代表大会常务委员会工作报告》。该报告强调，“加快推进涉外领域立法，围绕反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’等，充实应对挑战、防范风险的法律‘工具箱’，推动形成系统完备的涉外法律法规体系”。

2021年12月，习近平总书记在中共中央政治局第三十五次集体学习时强调：“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，按照急用先行原则，加强涉外领域立法，进一步完善反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’法律法规，推动我国域外适用的法律体系建设。”此处的“长臂管辖”加上了引号，旨在更加清晰地向外表明，我国反制的“长臂管辖”是指外国以不合理及不合法的方式无节制地扩张域外管辖权的行为。

2024年7月，党的二十届三中全会从“完善中国特色社会主义法治体系”和“推进国家安全体系和能力现代化”两个维度对涉外法治相关工作进行部署。其中，“健全反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’机制”被置于“完善涉外国家安全机制”的工作部署中。

2026年3月，“十五五”规划纲要强调，“完善涉外国家安全机制，构建海外安全保障体系，加强反制裁、反干预、反‘长臂管辖’斗争，深化国际法安全合作”。由此，反制的表述从“反制裁、反干涉、反‘长臂管辖’”正式调整为“反制裁、反干预、反‘长臂管辖’”。

伴随这一过程，我国反制法治体系经历了从无到有、从构建到完善的历史性发展进程。

### 二、反制法治体系的建设现状

从立法层面看，全国人大常委会通过制定新法或修法，不断健全我国涉外法律体系中的反制制度。2023年6月颁布的对外关系法，对我国依法采取必要反制和限制措施作了原则性规定。此外，

还有10多部涉外法律规定了具体的反制条款。近年来，我国制定了专门性反制法律。2021年6月，全国人大常委会通过了反外国制裁法。为贯彻实施这部法律，国务院于2025年3月颁布《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》，商务部则分别于2020年9月和2021年1月颁布了《不可靠实体清单规定》和《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》。

不过，对于外国不当行使域外管辖权的干预措施，上述法律在很大程度上缺少针对性反制和阻断措施。因此，国务院于2026年4月公布和实施《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》，聚焦应对外国不当域外管辖，进一步丰富了反制法律“工具箱”，是贯彻落实党的二十届四中全会关于反制工作最新部署的重要举措。

由此，一个以反外国制裁法及其实施规定和反外国不当域外管辖条例为基石、《不可靠实体清单规定》和《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》为支柱以及分散在各涉外法律法规中的反制措施条款为侧翼的反制法律法规体系基本建成。

从执法层面看，我国已形成由外交部和商务部主导的反制执法格局；从司法层面看，我国法院已经陆续审理了一些涉及反制法律法规的案件。尽管反制工作取得显著成绩，但面对当前变乱交织的国际形势和日益复杂的涉外法律斗争，我国现行反制法治体系仍存在一些薄弱环节和体系短板，须按照党中央的工作部署，在统筹推进国内法治和涉外法治的系统中加快完善。

## 反制裁、反干预、反“长臂管辖”法治体系的完善路径

### 一、完善反制法律法规体系

构建系统完备的反制法律法规体系，关键在于制定好立法规划。我国立法机关应分轻重缓急，对未来反制立法作出科学谋划。在规划实施过程中，立法机关应通过立改废释并举，不断完善、优化涉外法律法规的反制措施条款，提高反制“工具箱”质效。

对涉及海外利益保护、海关管理、进出口管制、跨境数据流动、反跨境腐败等重点领域的涉外法律法规，须根据实际需要，统筹考虑设置专门的反制章节或者条款，做好配套衔接。鉴于涉外事务复杂多变，需因事施策，涉外法律中的反制条款宜作原则性规定，赋予主管部门相应裁量空间，以增强制度弹性与适用灵活性。



### 二、构建国家利益诉讼检察制度

人民检察院是国家的法律监督机关，是保障国家法律统一正确实施的司法机关，是保护国家利益和社会公共利益的重要力量，有责任、有义务在反制法治体系中发挥重要作用。我国可在检察公益诉讼积累的成功经验基础上，探索建立国家利益诉讼检察制度。在此制度下，人民检察院可通过提出检察建议，督促行政机关依法履行涉外监督管理职责；还可以国家利益诉讼起诉人身份提起诉讼，捍卫国家主权、安全、发展利益。

### 三、提高反制执法司法水平

在执法方面，我国反制法治体系下的各项制裁措施尚欠缺体系贯通的执法协调机制，重执法轻司法，须根据实际需要，统筹考虑设置专门的反制章节或者条款，做好配套衔接。鉴于涉外事务复杂多变，需因事施策，涉外法律中的反制条款宜作原则性规定，赋予主管部门相应裁量空间，以增强制度弹性与适用灵活性。

在司法方面，我国反制法治体系下的各项制裁措施尚欠缺体系贯通的执法协调机制，重执法轻司法，须根据实际需要，统筹考虑设置专门的反制章节或者条款，做好配套衔接。鉴于涉外事务复杂多变，需因事施策，涉外法律中的反制条款宜作原则性规定，赋予主管部门相应裁量空间，以增强制度弹性与适用灵活性。