

“政绩观与法治建设纵横谈”之三

考量政绩观的四重维度

□ 莫纪宏 (中国社会科学院法学研究所所长、研究员)

政绩观是党员干部从政、谋事、创业的“总开关”，直接决定干事方向、施政方式与发展成效。习近平总书记强调，“政绩观问题是一个根本性问题，关乎立党为公、执政为民。正确政绩观要求我们坚持从实际出发，按规律办事，通过科学决策和实干苦干，创造经得起实践和历史检验、真正造福人民、得到群众公认的业绩”。

政绩观是否端正，不能只看口号与数据，而要以法治为底线，以规律为遵循，以秩序为保障，以实干为支撑。从依法施政、科学施政、有序施政、积极施政四个维度系统考量。四重维度层层递进、有机统一，构成衡量政绩的完整标尺：依法施政是底线基础，科学施政是质量关键，有序施政是路径保障，积极施政是动力源泉。唯有四者协同发力，才能把为民造福落到实处，以正确政绩观推动中国式现代化高质量发展。

依法施政：政绩观的底线维度，恪守法定职权职责

习近平总书记指出，“要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要标准”。依法施政是正确政绩观的首要前提与刚性底线，核心是恪守宪法法律赋予的职权职责，做到法定职责必须为、法无授权不可为，确保一切政绩建立在法治轨道之上。依法施政考察的是干部是否树立法定政绩观，把依法行政、依法决策、依法监督贯穿履职全过程。一是坚守权力边界，严格按照“三定方案”(定职能、定机构、定编制)与法律法规行权，不越位、不缺位、不错位，杜绝以言代法、以权压法、逐利违法，防止突破法律红线追求短期政绩。二是履行法定责任，把维护法治统一、保障公民权利、推进法治建设作为必尽之责，将法治建设成效纳入政绩评价，不以牺牲法治代价换增长。三是规范权力运行，健全依法决策机制，重大事项必经合法性审查，集体讨论决定，确保决策于法有据、程序正当，从源头防范违法行政、违规决策。法定政绩观是底线政绩、基础政绩。脱离法治的“政绩”，即便短

期亮眼，也必然损害公平正义、侵蚀执政根基。只有把法治作为不可逾越的红线，把依法履职作为政绩的第一评判标准，才能保证政绩方向不偏、根基不摇，实现发展与法治同步推进。

科学施政：政绩观的质量维度，追求成本收益适配

习近平总书记强调，“要树立和践行正确政绩观，坚持从实际出发，按规律办事”。科学施政是正确政绩观的核心要求，聚焦质量与效益，考察干部在合法前提下，能否统筹成本与收益、当前与长远、局部与全局，实现稳中求进、递进式发展。科学施政的本质是按规律办事、讲务实绩效，反对脱离实际的贪大求洋、寅吃卯粮，杜绝重投入轻效益、重速度轻质量、重显绩轻潜绩。一是精准算好“三本账”：算好政治账，确保发展方向与党中央决策部署一致；算好经济账，优化资源配置，提高投入产出效率，避免无效投入、重复建设；算好民生账，把资金与精力投向群众急难愁盼，让政绩惠及人民。二是坚持稳中求进，尊重经济社会发展规律，不搞“一刀切”“运动式”推进，以渐进式、可持续的方式积累实绩，实现质的有效提升和量的合理增长。三是注重长短结合，既要抓好当下见效的民生实事，更要做实打基础、利长远的潜绩，一张蓝图绘到底，杜绝“新官不理旧账”、换届道另起炉灶。科学施政追求的是务实管用、可持续的政绩。唯有立足市情民情，遵循客观规律，平衡成本收益，才能避免资源浪费与发展失衡，以高质量施政创造高质量政绩，让发展成果更可持续、更具含金量。

有序施政：政绩观的路径维度，遵循程序聚焦点

有序施政是正确政绩观的实践路径，重点考察干部是否按控制度法律程序办事，能否统筹全局、精准发力、蹄疾步稳推进工作。有序施政包含两层核心要求：一是程序正当，严格遵循法定程序与工作规程，议事有规则，决策有流程，执行有规范，保障公众知情权、参与权、监督权，以程序正义保障实体正义，杜绝拍脑袋决策、暗箱操作；二是重点突出，善于

运用唯物辩证法，在纷繁事务中抓主要矛盾、抓关键环节，集中力量办大事、解难题，避免平均用力、忙而无序。

面对改革发展稳定任务，要分清先后次序：先保民生底线、守安全红线，再推产业升级、城市建设；先解决群众反映强烈的突出问题，再谋划长远布局，防止主次颠倒、本末倒置。有序施政体现的是治理能力与工作章法。不讲程序易失范，不分重点易低效。只有以制度程序规范行为，以战略思维统筹全局，以问题导向聚焦重点，才能避免忙乱无序、劳而无功，以高效有序施政保障政绩成色，实现治理效能最大化。

积极施政：政绩观的动力维度，主动担当为民办事

习近平总书记指出，“业绩都是干出来的，真干才能真出业绩，出真业绩”。积极施政是正确政绩观的动力保障，考察干部是否摒弃庸懒散拖，主动担当、积极作为，把为民造福落到实处。积极施政的核心是为民实干、担当尽责，反对不作为、慢作为、假作为。一是强化宗旨意识，牢记为民造福是最大政绩，主动深入基层察民情、听民声、解民忧，把群众呼声作为第一信号、把群众满意作为第一标准，主动解决就业、教育、医疗、养老等民生难题。二是破除躺平心态，面对矛盾敢于迎难而上，面对风险敢于挺身而出，面对责任敢于主动担责，以钉钉子精神一抓到底，不推诿、不敷衍、不拖延。三是提升履职效能，增强推动高质量发展、服务群众、防范化解风险本领，以创造性落实把政策红利转化为发展实效，以实实在在的行动赢得群众认可。积极施政彰显的是党性修养与责任担当。唯有始终保持昂扬奋进状态，把主动为民办事作为政绩的根本落脚点，才能杜绝“佛系”心态，以担当作为创造经得起检验的实绩，把政绩写在群众心坎上。

四重维度协同发力，筑牢正确政绩观实践根基

依法、科学、有序、积极四重维度，构成正确政绩观的完整逻辑体系。依法施政守住底线，确保政绩合法合规；科学施政提升质量，确保政绩

务实高效；有序施政规范路径，确保政绩蹄疾步稳；积极施政激发动力，确保政绩落地见效。四者缺一不可、辩证统一，共同回答“如何树政绩”的实践课题。

践行正确政绩观，必须以党性立身做事，把为民造福作为根本价值取向。一要强化理论武装，持续深学细悟习近平总书记关于树立和践行正确政绩观的重要论述，深刻把握四重维度的内涵要求，以理论清醒保证政治坚定。二要健全评价体系，把法治成效、成本效益、程序规范、担当作为纳入考核，突出群众满意度，引导干部重实干、求实效。三要弘扬务实作风，力戒形式主义、官僚主义，多做打基础、利长远、惠民生的实事，以“功成不必在我”的境界和“功成必定有我”的担当，创造经得起检验的实绩。

总之，牢牢把握依法、科学、有序、积极四重维度，坚持科学发展理念，坚守法治底线，遵循客观规律，坚持有序推进，强化担当实干，才能始终做到为民用权、为民干事、为民造福。新时代新征程，广大党员干部要牢固树立和践行正确政绩观，以实干担当促发展，以务实成效惠民生，不断创造无愧于党、无愧于人民、无愧于时代的崭新业绩，为推进中国式现代化提供坚实支撑。



□ 王洋 王虹玉

日前，海南自贸港首届营商环境法治宣传教育发展研讨会在海口举行。本次研讨会由海南自贸港营商环境法治宣传教育研究院(以下简称研究院)主办，作为《中华人民共和国法治宣传教育法》施行后，国内首个聚焦营商环境与法治宣传教育交叉领域的专业智库平台，该研究院由西北政法大学数字社会治理研究院与海南省开放型经济研究会牵头，联合中国政法大学、西南政法大学、华东政法大学、中南财经政法大学、海南师范大学、海南医科大学等高校相关学院共同发起设立。本次研讨会汇聚高校、司法部门、媒体、智库等多方主体，围绕法治营商环境建设、法治传播体系、人才培养、校地协同、国际交流等核心议题形成系统性学术共识与实践路径。

营商环境法治宣传教育的战略定位与理论逻辑

营商环境的法治化水平，最终取决于制度规则在社会认知层面的转化效率。全国人大常委会委员、宪法和法律委员会委员孙宪忠指出，海南全岛封关运作启动后，境内关外政策交汇、国际规则叠加，法治宣传教育已成为制度型开放不可或缺的社会认知基础。他提出，自贸港法治宣传教育应包含三个有机层次：一是全民基础普法，使“办事依法、遇事找法”成为社会共识；二是精准规则教育，面向专业群体开展场景化合规培训；三是国际法治传播，运用多语种载体推介自贸港法治创新成果。他强调，研究院作为立法精神与地方实践之间的连接枢纽，是推动“纸面上的法律”转化为“行动中的法律”的关键知识桥梁。

中国法学会行政法学研究会副会长、西北政法大学地方政府法治建设研究中心主任王周户强调，法治宣传教育需统筹法治政府与法治社会协同建设，坚持双重定位：对内夯实法治化营商环境，推动法治精神从规范遵守升华为内心信仰；对外传播自贸港法治优势以吸引资源集聚。传播方式上应采用故事化表达，挖掘规则背后的法治精神与诚信内核，将法治宣传与家风家教建设相结合，重塑社会诚信体系。

中国法学会银行法学研究会副会长、西北政法大学金融与法律研究院院长强力指出，该研究院由多所院校联合发起，是举全国法治传媒力量服务海南自贸港建设的创新之举。未来工作应把握四个方向：精准研究，系统把握自贸港法治化营商环境的独特性；规划引领，制定中长期发展战略；实践落地，依托大学生法治宣讲团开展社会调研；技术赋能，运用AI与数字化手段开发微短剧、新媒体产品，提升传播效能。

西北政法大学新闻传播学院(艺术学院)院长陈琦指出，营商环境的优化需要法治刚性约束、政府柔性服务、市场诚信自觉与社会广泛参与的系统耦合，而法治宣传教育在其中扮演着制度落地的“翻译器”、矛盾预防的“防火墙”与国际形象的“展示窗”三重角色。

法治传播体系的方法论重构与营商环境评估机制创新

法治传播的话语规范性与叙事科学性，构成营商环境法治宣传教育的理论基石。华东政法大学韬奋新闻传播学院院长范玉吉从体系化视角出发，提出法治传播需构建四大体系：话语体系，规范法官用语使用，强化传播者程序法认知；叙事体系，以正义框架替代冲突框架，构建“制度阐释+治理实践”双重叙事；传播体系，摒弃标语化空间传播，借鉴“教化”模式，规范自媒体与网络短剧；人才体系，整合多所高校资源，完善教材、课程与实践实训机制，强化复合型法治传播人才供给。

中国政法大学光明新闻传播学院党委书记韩伯君认为，法治宣传教育的核心目标是将法治理念与诚信精神内化于公民心中。应构建以研究院为中核、专家领衔、骨干支撑、校地联动的多元协同宣传架构，形成立足海南、辐射全国、面向国际的传播格局，顺应全媒体与人工智能发展趋势。

西南政法大学新闻传播学院(融媒体中心)院长蔡斐提出，自贸港营商环境指数可作为该研究院的核心抓手与学术品牌。指标体系应兼顾过程性与结果性、静态现状与动态改善，聚焦政府环境、法治环境、要素环境、创新环境，形成直观反映营商状况的“热力图”。

跨学科协同育人、全媒体传播矩阵与国际法治话语权能力建设

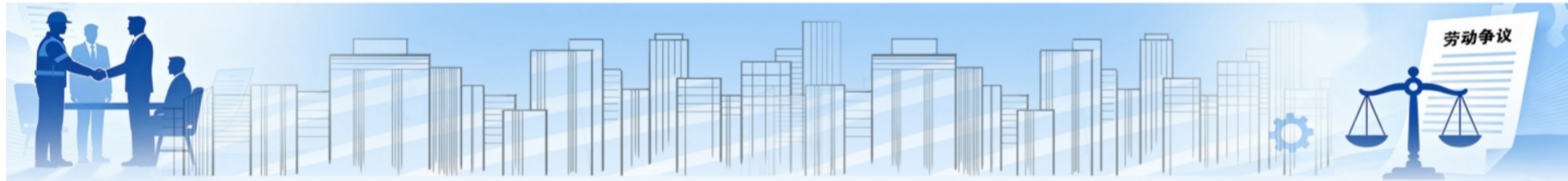
传播体系的制度设计是否有效，最终需置于跨学科人才培养的可持续性与国际话语能力建设的开放性中加以检验。海南医科大学全科医学与继续教育学院院长常彩虹提出，该研究院落地继续教育学院是推动法治服务康养产业的有利契机，应秉承“法律治未病”理念，构建普法与康养双向互动机制，深化医疗纠纷调解与卫生法研究。

海南师范大学新闻传播与影视学院院长柳志军强调，法治宣传，一方面，应开展法律知识普及，特别是面向中小学生的法治素养教育；另一方面，应强化自贸港法治形象建构，纠正影视文艺作品中损害营商环境的违法违规情节。

与会专家形成高度共识，认为海南自贸港营商环境法治宣传教育是一项系统工程，应以自贸港特色为根基，法治体系为核心，传播创新为路径，人才队伍为支撑，校地协同为保障，国际对接为方向。海南自贸港营商环境法治宣传教育研究院作为国内首个该领域专业智库，应以“规则的翻译者、需求的感知者、人才的播种者”为使命，通过理论建构系统化、传播重构精准化、协同进阶机制化，为中国特色自贸港建设贡献法治方案。



制度型开放视域下营商环境法治宣传教育的理论建构与实践进阶



劳动争议仲裁机制运行现状与优化构想

前沿聚焦

□ 吴博文 (北京市第一中级人民法院民事审判第六庭庭长、三级高级法官)

劳动关系是最基本的社会关系之一，妥善处理劳动争议，事关广大劳动者和用人单位的切身利益，事关经济与社会和谐稳定发展。对于劳动争议，我国构建了多元化、多层次、多类型的纠纷解决机制，处理机构涵盖各类协商与调解组织、劳动行政部门、劳动争议仲裁委员会和人民法院。其中，劳动争议仲裁委员会与人民法院是劳动争议的裁决和审理机构，其作出的裁决书、判决书、调解书以及裁定书，具有法律强制力与终局效力，由二者共同构成的劳动争议仲裁机制，是劳动争议解决机制的核心。仲裁机制的运行是否协调，能否兼顾效率与公平，直接关系到劳动争议的处理能否充分保障当事人的合法权益，能否助推经济与社会和谐稳定。

劳动争议仲裁机制运行面临的现实挑战

目前的劳动争议仲裁机制初步形成于1987年7月的《国营企业劳动争议处理暂行规定》，几十年来，对于保障劳动者合法权益、维护和谐稳定的劳动关系发挥了至关重要的作用。但随着社会、经济的持续快速发展，这套仲裁机制面临诸多挑战，亟待优化和完善。

第一，案件量居高不下。虽然我国已经构建了多元劳动争议解决机制，但是进入仲裁、诉讼阶段的案件数量一直处于高位运行、逐年递增状态。不论是劳动争议仲裁委员会还是人民法院，近年来都面临案多人少的问题，导致案件无法做到精细化办理，在一定程度上影响办案质量。

第二，仲裁周期较长。部分劳动争议案件的审理周期较长，尤其是经过一裁两审或最终结案的案件。通过随机抽取100件历经一裁两审的劳动争议案件发现，从当事人申请劳动仲裁到二审审结平均审理时间约为532天。虽然大部分案件涉及金额相对较小，但是基于生活需要，劳动者对于案涉钱款的给付需求十分迫切，如果案件得不到及时办理，就难以满足劳动者的诉求。

第三，服判息诉效果欠佳。涉诉现象多发。以某市为例，2020年至2024年上半年，全市法院劳动争议案件上诉率分别为27.64%、41.76%、

40.93%、38.82%、37.47%，高于普通民事案件上诉率，并且，部分当事人针对对方当事人恶意起诉、反复起诉的现象屡见不鲜。甚至少数当事人出于泄愤，故意将单个案件拆分成多个案件。

第四，裁判尺度有待进一步统一。裁判尺度不统一，既损害了裁判的权威性和公信力，也是滋生“案生案”现象的温床。这是因为，裁判尺度不统一会让当事人对于推翻仲裁或法院作出的裁判结果抱有更大希望，试图通过穷尽庭审手段乃至反复信访改变案件结果。

仲裁机制困境的深层根源

劳动争议仲裁机制运行面临上述挑战的原因主要有以下三个方面：

其一，我国就业基数庞大，庞大的就业基数必然催生大量的劳动争议，且部分用人单位用工管理不规范，损害劳动者权益时有发生，加之近年来公民法治意识大幅提升，因此，通过仲裁和诉讼维护权益的劳动者持续增加。此外，随着线上立案、线上庭审、电子送达等被广泛应用，劳动者仲裁、起诉十分便捷。上述因素导致劳动争议案件量居高不下。

其二，案件受理费过低叠加一裁两审程序适用范围过大。劳动争议案件仲裁一律不收费，诉讼案件受理费每件5元至10元。这看似有利于劳动者维权彰显公平，但是叠加一裁两审制度，则成为服判息诉效果不佳的重要原因，也是诱发滥诉等不诚信行为的重要因素。在很多简单案件中，当事人为了拖延支付款项，会将一裁两审的程序走完。在部分涉案金额较高的案件中，当事人会穷尽一裁两审以拖延诉讼，达到降低付现成本、瓦解对方意志等目的。少数当事人巧立名目要求对方赔偿高额损失，从而达到胁迫、恐吓、创造谈判条件等目的。少数劳动者频繁更换工作单位，在每个单位工作短时期即申请劳动仲裁，进行“劳动碰瓷”，个别劳动者针对同一个事情变换请求反复仲裁，甚至将一个事项拆分成多个，令用人单位疲于应诉。此外，案件受理费“一刀切”且过低导致“调解减半收取案件受理费”在劳动争议案件中失去其应有的成本调节的导向功能，降低了调解的可能性。

其三，司法裁判尺度尚需进一步统一。一是相对于实践中不断出现的新类型纠纷，劳动法的规定较为原则，并且很多规定未与时俱进进行修订，与现实生活存在一定程度的脱节。二是为了审理案件需要，各地仲裁委、法院统一当地



裁判尺度，形成大量的地方裁判规则。但是，就同一问题各地的裁判尺度并不一致。三是劳动关系是有组织生产背景下形成的具有管理内容以及信赖性质、负有照顾义务的社会关系，劳动争议的处理不仅涉及法律规范和大量行政主管部门的规范性文件，还要在用人单位经营自主权、劳动者保护、劳动纪律乃至劳动伦理等诸多问题之间进行平衡。因此，与普通民事案件在处理原则、处理理念、法律适用等方面都存在较大差别。不同裁判者对于上述法律之外的因素存在认识差异，导致裁判尺度不统一。

优化劳动争议仲裁机制的构想

劳动争议仲裁机制运行面临诸多挑战的根源是案件量大。优化劳动争议仲裁机制，可以从三个方面着手。

第一，调整案件受理费标准，发挥案件受理费对滥诉等行为的抑制功能。随着经济与社会的高速发展，人民物质生活水平有了很大提高，应当与时俱进调整案件受理费标准，在保障劳动者维权能力的同时，发挥案件受理费对于滥诉等不诚信行为的抑制功能。笔者建议，一是根据涉案金额建立分档交纳案件受理费的制度。对于不涉及给付金额以及给付金额10万元以下的，仍然按照现行标准按件交纳诉讼费；对于给付金额超过10万元的，按照《诉讼费用交纳办法》第十三条关于财产案件的标准交纳。二是根据案件数量建立分档交纳案件受理费的制度。同一当事人起诉劳动争议案件1次至3次的，按照前述标准交纳案件受理费；累计起诉劳动争议案件超过3次的，按照《诉讼费用交纳办法》第十三条关于财产案件的标准交纳。

第二，赋予当事人选择裁判模式的权利。现

行仲裁模式设立的初衷是兼顾效率与公平。一方面，仲裁前置是考虑到劳动争议机构由劳动行政部门、工会、用人单位代表共同组成，能够专业、高效地与当事人进行沟通，不仅有助于缓解当事人的对立情绪，也有助于提升案件办理效率，同时还能适当分流案件，减轻法院压力；另一方面，一裁两审是通过多个环节的审理保证案件办理的实质公平。但是，面对案多人少的现状，仲裁人员长期处于高负荷工作状态，确有必要进行优化。笔者认为，应当赋予申请劳动仲裁的当事人对裁判模式的选择权。在当事人申请劳动仲裁时，由先申请仲裁的一方在只裁一审、一裁一审、一裁两审三种模式中选择一种对自己较为有利的裁判模式。建立由当事人选择裁判模式的制度，需要同步加强对仲裁裁决的监督、稳妥起见，可以在部分劳动争议处理经验丰富的地区先行试点，再根据试点情况决定是否推广到全国。

第三，进一步完善劳动立法的同时，强化劳动争议审判庭建设，探索设立劳动法院。为进一步统一裁判尺度，首先，应当有效推动劳动立法工作，及时修订与时代脱节的法律规定，系统清理与上位法存在冲突的规范性文件，提高适用法律的一致性。其次，劳动争议案件与普通民事案件在处理原则、处理理念、法律适用等多方面都存在差别，审判人员需要经历较长时间调整审理案件的理念、熟悉审理案件的规范性文件，因此，强化劳动争议审判庭建设十分必要。应当适当稳定劳动争议审判队伍，保障劳动争议审判理念和裁判思路的一致性。最后，统一劳动争议案件裁判尺度的方法之一是设立劳动法院。劳动法院可以充分保证审判专业化和审判队伍的稳定性，最大限度破除因地而异带来的同案不同判现象，做到裁判尺度统一。