



## “政绩观与法治建设纵横谈”之六

# 法治与正确政绩观的结构性耦合及实践逻辑

□ 秦前红 (武汉大学纪检监察研究院院长)

党的十八大以来,习近平总书记围绕树立和践行正确政绩观发表一系列重要讲话,强调“树立和践行正确政绩观,起决定性作用的是党性”“共产党人必须牢记,为民造福是最大政绩”。这些重要论述深刻回答了“政绩为谁而树,树什么样的政绩、靠什么树政绩”等根本性问题,为全体党员干部履职尽责、干事创业指明前进方向。政绩观问题不仅关乎党性修养和价值取向,更与法治建设密切相关。深入理解二者之间的内在关联,对于在法治轨道上推进中国式现代化具有重要的理论和实践意义。

### 正确政绩观与法治建设事业高度统一

正确政绩观与法治之间存在深层的结构性耦合关系,二者在价值追求、目标指向和实现方式三个维度高度统一,共同构成治国理政的重要遵循。

价值追求的一致性。正确政绩观以“为民造福”为根本价值依归,习近平总书记指出,“一定要坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,坚持以人民为中心的发展思想”。这一价值取向与中国特色社会主义法治的本质属性高度契合。人民性是法治最鲜明的品格,我国宪法明确规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民”。无论是政绩观的价值原点,还是法治的核心精神,都以人民利益为最终归宿。党员干部手中的权力是人民赋予的,其行使必须回归“为民造福”这一根本目的,任何偏离此目标的政绩,在法理上都构成对权力本质的异化,在实践中都是对法治精神的违背。

目标指向的贯通性。正确政绩观聚焦创造出经得起实践、人民、历史检验的实绩,要求“坚持从实际出发、按规律办事”。法治通过固根本、稳预期、利长远的制度功能,保障改革发展成果的可持续性。政绩追求的长远效应与法治追求的制度稳定形成目标耦合。正确政绩观引导领导干部着眼长远、尊重规律,法治则以确定的规则体系保障这种长远追求得以实现。二者共同指向高质量发展这一首要任务,共同服务于中国式现代化的宏伟目标。

实现方式的互补性。正确政绩观解决的是“为政之德”的价值取向问题,属于思想建党的范畴;法治解决的是行为准则和制度约束问题,属于制度治党的

载体。德法共治是国家治理的鲜明特色和显著优势。政绩观从思想层面引导领导干部树立正确的权力观、事业观,法治则从制度层面规范权力运行,约束决策行为。二者在德法结合、标本兼治的逻辑框架下形成良性互动,最终实现以制度刚性滋养正确政绩观,以政绩观自觉润泽法治建设。

### 以正确政绩观引领法治建设行稳致远

政绩观作为领导干部干事创业的思想指南,对法治建设事业具有重要的引领作用,深刻影响着法治建设的质量成效。树立和践行正确政绩观,能够为法治建设注入持久动力,推动形成崇尚法治、践行法治的良好局面。

正确政绩观为依法决策提供价值引领。决策是权力运行的核心环节,也是政绩观最直接的实践场域。习近平总书记指出,“真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。正确政绩观要求领导干部心怀“国之大者”,把为民造福作为最高准则。这一价值取向促使决策者将依法决策内化为行动自觉,在作决策、上项目、抓发展时,始终坚持以法律为准绳,以程序为保障。当为民造福成为政绩追求的根本目标,依法决策便不再是被动的外在约束,而是主动的内在追求。

正确政绩观为依法履职夯实思想根基。依法履职是法治建设的核心环节。正确政绩观要求领导干部尊重客观规律,坚持实事求是,这与法治精神相契合。当正确政绩观深入人心,依法办事就会成为领导干部的思想自觉和行为习惯。在执法领域,正确政绩观引导执法者坚持以法为纲、以民为本,追求执法的法律效果与社会效果相统一。在司法领域,正确政绩观推动司法人员坚持质量、效率、效果并重,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

正确政绩观为法治改革注入持久动力。法治领域的改革往往涉及深层次利益调整,需要攻坚克难的勇气和久久为功的韧劲。正确政绩观引导领导干部树立“功成不必在我,功成必定有我”的观念,甘当打基础、利长远的工作。这种政绩观能够有效克服法治改革中的急功近利倾向,推动改革举措落地见效。无论是完善法律规范体系,优化法治实施体系,还是强化法治监督体系,健全法治保障体系,都需要以正确政绩观为精神支撑,以钉钉子精神持续推进。

### 以法治建设保障正确政绩观落地生根

树立和践行正确政绩观,既要靠思想教育,更要靠制度保障。法治作为治国理政的基本方式,是确保正确政绩观落地生根的根本制度支撑。必须在法治轨道上树立和践行正确政绩观,以法治方式校准政绩追求,规范政绩创造,评判政绩成效。

以法定权,筑牢正确政绩观的权力根基。政绩观是权力运行的思想指南,权力运行是政绩观的实践载体。以法治思维进行正确政绩观,必须坚持以依法用权为前提。一方面,以法治方式划定权力运行边界。通过宪法法律和党内法规明确领导干部权责范围,做到法定职责必须为、法无授权不可为,防止权力越界和滥用;另一方面,以法治方式规范权力运行程序。严格依照法定程序决策用权,将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查,集体讨论决定作为重大决策的法定环节,杜绝个人意志凌驾于法律之上。唯有明晰权责边界、严格程序约束,才能为树立和践行正确政绩观筑牢法治根基。

以法立标,确立评判政绩的刚性尺度。习近平总书记要求,“要完善推动高质量发展的政绩考核评价办法,发挥好指挥棒作用”。党纪国法共同构成评判政绩的刚性标尺。《中国共产党章程》明确“坚持立党为公、执政为民”的政治立场,《中国共产党纪律处分条例》将政绩观错位,违背新发展理念等纳入政治纪律范畴,对搞劳民伤财的“形象工程”“政绩工程”等行为从重或者加重处分。同时,环境保护法、土地管理法、城乡规划法、预算法等法律法规为发展划定不可逾越的生态红线、程序底线和财政约束。因此,务必做到纪法贯通、法法衔接,确保政绩创造既在价值取向上政治正确,也在行为上于法有据。

以法追责,构建纠偏政绩观的制度防线。习近平总书记要求,“认认真真、扎扎实实上好制度规矩”“配套完善问责办法,让制度硬起来”。严格落实重大决策终身责任追究制度,是纠正“政绩短视”行为的制度利器。因政绩观错位,违规决策造成重大损失的,无论责任人是否离任、提拔,都应依法依规严肃追责。与此同时,要健全权力运行制约和监督体系,推动党内监督、法治监督、群众监督、舆论监督协同发力,确保政绩创造公开透明。让制度真正“长牙带

电”,才能从根本上防范政绩观的偏差与异化。

以法赋能,在法治轨道上创造为民实绩。习近平总书记强调,“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,坚持高质量发展成为领导干部政绩观的重要内容”。法治是高质量发展的内在要求和重要保障。要以法治保障改革发展,规范市场秩序,优化营商环境,保护生态环境,为高质量发展提供稳定可预期的法治环境。要完善法治评价机制,将依法决策、依法行政、法治环境等作为衡量领导干部政绩的重要指标,摒弃简单“以数据论英雄”的考核导向。在执法司法领域,要坚持以法为纲、以民为本,以效为要,真正的法治政绩从来不是纸面上的数字,而是群众的满意度、认可度和获得感。

树立和践行正确政绩观,既是一场深刻的思想洗礼,也是一项长期的制度建设。广大党员干部要以习近平法治思想为根本遵循,以法治思维谋划发展,以法治方式推进工作,以法治保障守护发展成果,创造出经得起实践、人民、历史检验的实绩,在法治轨道上书写中国式现代化新篇章。



## 热点关注

□ 本报记者 柳源远

5月28日,由中国法学会、香港特区政府律政司、澳门特区政府行政法务司共同主办的第14届内地与港澳法律研讨会在福建厦门举行。来自内地、香港和澳门的政府官员、专家学者和法律实务界代表围绕“深化内地与港澳法治合作,服务高质量共建海上丝绸之路”主题,就共同关注的法律热点难点问题展开交流。

中国法学会党组书记、常务副会长王洪祥在开幕致辞中指出,本届内地与港澳法律研讨会主题既契合内地与港澳法治交流的现实需求,更紧扣高质量共建“一带一路”,在法治轨道上推进中国式现代化的时代使命,意义重大。他强调,要深入践行习近平法治思想,坚定不移贯彻“一国两制”方针,服务以高水平法治护航高质量发展的时代使命,持续深化法治交流合作,携手共建海上丝绸之路;持续强化法治人才培养,努力打造国际人才聚集高地。

### 推动内地与港澳全方位法治协作

“内地与港澳立法、执法、司法协作及法治人才培养”议题聚焦破解粤港澳大湾区“一国两制三法域”下的制度壁垒,旨在推动三地立法、执法、司法各环节的全流程协作,并协同培养“懂中国、通国际”的复合型法治人才。这为深化规则衔接、机制对接提供了重要路径,对以大湾区为支点服务高质量共建“一带一路”具有重大意义。

全国人大常委会委员、中国法学会香港基本法澳门基本法研究会会长张勇表示,大湾区立法协作需深刻把握兼具经济与政治双重战略的定位,他强调,可参照内地区域协同立法的成熟制度框架,系统总结并深化运用粤港澳合作中“一地两检”、民商事司法协助及港澳律师执业试点等法治实践成果,以问题为导向,实践先行,在坚守“一国”前提下善用“两制”之利,推动三地立法协作实现制度性突破。

北京大学校务委员会副主任、法学院教授叶静涛表示,港澳专业人士跨境执业需从“准入开放”迈向“协同保障”,她强调,当前政策存在重准入轻保障,重便利轻救济、重试点轻协同的问题,面临资格互认隐形门槛、医疗保障等公共服务衔接不足、跨境劳动争议解决不畅三大堵点,建议分类推进资格互认与考试优化,缩短医保等待期并简化衔接程序,以调解为突破口整合资源建立大湾区跨境劳动争议调解合作机制,提升港澳人才的实际获得感。

### 开展内地与港澳重点领域法律问题研究

“内地与港澳重点领域法律问题研究”议题系统梳理了内地与港澳在重点领域的法律差异与合作壁垒,精准指向融合发展中的典型法律冲突,强调通过规则对接与制度协同破解实践难题。其研讨成果为三地深化法治协作,服务大湾区建设及高质量共建海上丝绸之路提供了具有可操作性的参考路径,对推动区域法治一体化具有关键支撑作用。

中国人民大学法学院教授、亚太法学院研究院副院长孟雁北表示,在数字经济时代与构建高水平社会主义市场经济体制背景下,内地竞争法律制度肩负着维护市场公平竞争的时代使命。她强调,要着力整治“内卷式”竞争,需结合行业细分市场精准开展反垄断与反不正当竞争执法;同时必须回应数字经济带来的挑战,在数据治理领域推进智慧监管,完善相关竞争规则制度,为建设全国统一大市场和优化营商环境提供有力保障。

中国社会科学院法学研究所研究员贺海仁强调,大湾区规则之治的核心是以“制度之异”转“制度之利”,实现“软联通”。规则协同应从“衔接”“对接”“接轨”递进,构建包含目标、体制机制、内容、制度的四维协同体系。他表示,应采用更具灵活性包容性的“规则认可”立法技术,通过直接承认、间接承认和共同承认三种形态推进实践,并完善制定框架协议,创设大湾区指令制度等顶层设计,探索具有中国特色的跨制度区域一体化新路径。

### 聚力海上丝绸之路法治协同建设

“以法治协同赋能高质量共建海上丝绸之路”议题聚焦内地与港澳多边贸易投资体制改革,贸易便利化合作、海事海商领域规则衔接,知识产权保护、国际仲裁创新等高质量共建海上丝绸之路中的热点、难点问题。该议题旨在将三地的法治优势转化为经贸合作动能,有助于进一步推进“一带一路”规则机制“软联通”,充分发挥大湾区“一国两制三法域”的独特优势,服务、保障和引领高质量共建“一带一路”行稳致远。

香港大学法学院邵家纯基金国际法教授兼副院长赵云指出,完善高水平对外开放体制机制需以法治为基石,推动海上丝绸之路从“硬联通”转向“软联通”。他强调,应深化海事司法与仲裁机制建设,探索建立“海上丝绸之路国际海商争议解决平台”,并聚焦绿色航运、数字智慧航运等新兴领域法治建设,通过加强司法协助、法律信息共享及涉外人才培养深化法治合作,构建共商共建共享的治理格局,最终实现营商环境法治化。

澳门城市大学葡语国家研究院教授、澳门“一带一路”研究中心主任周平表示,内地、港澳与葡语国家存在法系、层级、语义与时序四个维度的“非对称”差异,不宜追求法律统一,应转向以功能等效、协商互认、柔性执行为核心的“软对接”路径,从“消除差异”转向“治理差异”。他指出,澳门可依托横琴粤澳深度合作区试验区和中葡平台优势,将自身打造为“规则转换器”,为高质量共建海上丝绸之路输出可复制的协同合作路径。

中国法学会党组成员、副会长兼秘书长景汉朝在总结中指出,本届研讨会凝聚共识、务实高效,21位专家学者作了专题发言,对于进一步推进“一带一路”规则机制“软联通”,充分发挥大湾区“一国两制三法域”独特优势,完善立法、执法、司法各环节全流程协作,服务、保障和引领高质量共建“一带一路”行稳致远,具有重要理论和现实意义。

## 深化内地与港澳法治合作 高质量共建海上丝绸之路

第十四届内地与港澳法律研讨会综述



# 教育法典编纂视域下的教育考试立法

## 前沿聚焦

□ 李红勃 (中国政法大学教授、教育法研究中心主任)

民法典、生态环境法典的相继出台,为其他条件成熟领域的法典编纂积累了经验、提供了借鉴。2025年,中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》明确提出,“健全教育法律法规规章,研究编纂教育法典”,这意味着教育法典有望成为国家下一批法典的优先选项。教育法典的编纂,应遵循“先出台单行法,后汇编法典”的基本思路。教育法典编纂的时代背景下,教育考试单行立法应被纳入国家教育立法的议事日程之中。

教育考试及相关的教育招生,与人才选拔和教育资源分配密切相关,是广受关注的重大社会议题。但是,在相当长的时间里,教育考试治理的主要

依据是教育部门的规范性文件,在立法层面,除了教育法、高等教育法中的原则性规定外,只有《高等教育自学考试暂行条例》《国家教育考试违规处理办法》等少量法规规章。简言之,在教育考试治理体系方面,现有立法存在法律位阶低、调整范围窄、管理手段滞后等问题,与新时代依法治考的要求仍有差距。

实际上,制定专门教育考试法的议题,已经在全国人大和全国政协会议上被代表和委员多次提出。就目前情况看,出台教育考试法的基础和条件均已具备。一方面,国家发布的相关政策文件为教育考试立法提供了明确方向和有力支持。2020年,为完善立德树人体制机制,扭转不科学的教育评价导向,中共中央、国务院印发的《深化新时代教育评价改革总体方案》首次将“考试招生制度改革”列为改革重点任务之一。2025年,中共中央、国务院印发的《教育强国建设规划纲要(2024—2035年)》进一步提出“有序推进中高考改革”“深化高考综合改革”“推进信息技术赋能考试评价改革”等具体要求,为推进新时代教育考试制度改革指明了方向。另一方面,自20世纪80年代以来,各级教育行政部门、教育考试机构在规范考试活动,推进考试公平方面做了很大努力,摸索出一些行之有效的管理模式。人民法院在涉教育考试纠纷方面也作出典型裁判,为相关核心法律争议提供了司法答案。这些来自执法和司法的宝贵经验,为出台专门的教育考试法提供了源头活水。

推动教育考试立法,应以考生的考试权为逻辑起点。立法法第六条规定:“立法应当坚持和发展全过程人民民主,尊重和保障人权,保障和促进社会公平正义。”在教育考试领域,教育考试立法也应从考生的考试权利出发,以考试权利保障为目标导向,构建公平的教育考试制度体系。在教育考试活动中,考生享有考试权利,该权利是宪法中“公民有受教育的权利”在教育考试领域的体现和延伸。考生的考试权利内涵丰富,既包括需要被考试管理部门“予以尊重”的消极权利,也包括需要考试管理部门“提供给付”的积极权利。具体包括:知悉考试信息的权利,这意味着教育考试管理部门需要为考生提供相对全面的考试信息;报名参加考试的权利,这意味着凡是符合条件的考生,均有权自主决定是否报名参加考试;

获得公正评价的权利,这意味着教育考试机构的评阅活动必须遵循学术标准,确保评价的科学性和公信力;获得法律救济的权利,即当考生认为自己的考试权利或利益受到侵害时,有权通过申诉、复议、诉讼等方式获得公正的法律救济。

教育考试法的总则部分,需要确立教育考试的基本制度,提供教育考试管理各环节通用的法律规范。具体来说,总则部分需要规定的内容主要包括:教育考试管理的目标,既包括“维护考生权益”的个人利益,也包括“维护考试公平”的社会利益;教育考试的基本原则,教育考试应坚持考生权利平等、考试科学、考试公正等原则;教育考试管理体制,在坚持党的领导下,规定教育行政部门、教育考试机构、考点单位及其他相关部门的职权,构建分工协作的考试工作机制。其中,教育考试管理体制的核心议题要明确教育考试机构的法律地位,针对实践中组织实施考试的各级教育考试院、考试中心,立法需要统一其名称,明确其身份为行政上“法律法规授权的组织”,同时应对其主要职权作清单式列举,包括制定教育考试发展规划与发布考试质量标准、审定和发布考试科目与考试大纲、试题命题、考点设置、考务管理、考试违规行为处理、考试证书授予等。除了规定教育考试管理部门的职权外,考生的核心考试权利也应在总则部分作出规定,为教育考试管理确立目标和导向。

教育考试法的分则部分,可以按照“试题命题—考试实施—试卷评阅—成绩发布”的工作步骤,设计全流程、分阶段、闭环式的考试管理体系。在试题命题阶段,需要明确命题分工,即哪些考试由国务院教育考试机构负责,哪些考试由地方教育考试机构负责,同时需要明确命题组的组成,尤其是命题组成员的遴选条件与选聘程序,需要设置试题质量保障机制;在考试实施阶段,需要规定试卷的印制与管理、考点设置、考务人员选聘、考场秩序维护、考试违规行为调查取证等内容;在试卷评阅阶段,需要规定评卷单位、评卷人员、评阅标准、评卷质量监督等内容;在成绩发布阶段,需要明确成绩发布的对象范围、发布时间与发布形式,同时要规定考试成绩的异议与复核机制,需要强调的是,试题命题和试卷评阅具有学术性和科学性,需由具备资质的专业人士承担,因

此,教育考试立法在对这些事项作出规定时,应保持对专业人士及其专业判断的尊重,避免行政机构的过度干预。

随着教育考试的发展,教育考试立法也面临一些突出难题,需要立法者进行广泛调研和深入论证。其一,教育考试的数字化应对问题。随着数字技术和人工智能的快速发展,教育考试的内容和形式正发生前所未有的改变,记忆性和知识性内容在考试中的比例逐步下降,教育考试的空间也可能从现实考场转向云端线上。另外,人工智能也将在命题、组卷、考场监控、试卷评阅中发挥越来越大的作用。面对这一新变化和新的挑战,教育考试立法应秉持开放心态,在法律中设置鼓励性条款,引导教育考试在“兼顾安全与效率”的前提下逐步推进数字化转型,鼓励考试机构建设智慧化考试平台,明确数字技术和人工智能在教育考试中的适用领域,建立相关规制措施,确保考试公平与数据安全。其二,教育考试违规行为处理与争议解决机制。近年来,随着考生权利意识不断提升,教育考试领域矛盾纠纷呈上升趋势,对教育考试治理体系和能力提出了更高要求。在此背景下,教育考试立法需要提供考试违规处理的规范工具,设置对应的争议解决机制。从实体方面讲,立法需要列举考试违规行为的主要形式,区分作弊行为与其他考试违规行为,并针对不同考试违规行为设置相应的法律责任或惩戒措施;从程序方面讲,立法需要从维护考生权益、实质性化解争议的目标出发,设置科学合理的考试违规处理程序,明确考试机构的处理职权,确保考生知情、陈述和寻求救济的权利。考虑到教育考试争议解决的专业性,立法需要规定哪些事项因其专业性和学术性应该通过学术复核或教育仲裁作出终局性解决,哪些纠纷事项可以启动诉讼和接受司法审查。

在推进教育考试治理体系法治化、现代化的进程中,教育考试立法意义重大。通过制定理念先进、内容科学、体系完备的教育考试法,不仅为解决教育考试领域突出问题提供权威法律依据,还能为教育法典中的教育考试制度设计打好基础,做好准备。

【文章系教育部教育考试院课题《教育法典编纂背景下教育考试立法建设研究》(项目编号:NEEA2024WT002)的研究成果】

