



身着红马甲的普法志愿者遍布整条深南大道，成为一道亮丽的风景。 李伟文摄

●深圳论坛

法治是塑造城市文明的必然选择

王京生

文化是法治的理性基础；法治精神，是现代文明的重要基石。在文明建设当中，法治也是一个核心关键词，它是文明的重要保障和突出表征。一部良法，胜过千言万语的说教；一套好的机制，胜过千万次的运动式治理。一个文明的社会，必定是崇尚法治的社会；一个文明的城市，必定是依法治理的城市；一个文明的公民，必定是遵纪守法的公民。

深圳在文明建设过程中，坚持着眼长远，在全社会凝聚“法治”的价值共识，营造弥漫法治文化的环境，大力推进城市文明的法治化进程，以法治精神和民族美德培育文明公民、文明社区和文明城市，让法治外化为文明建设的制度成果，内化为文明行为的精神驱动，努力形成城市文明制度建设的创新成果，把文明的“短期效果”变成“长期效应”。

1 让法治成为文明社会的重要价值取向

“法治”是人类政治文明的重要成果。法治强调的是对法律权威的尊崇敬畏，对公平正义的守护捍卫，对个人权利的维护保障，对权力行使的监督制约，具有规范性、强制性、平等性、公正性、可诉性、稳定性、可预期性等特征。古希腊思想家亚里士多德说：“法律就是秩序。”“法治应当包括两重意义，已成立的法律获得普遍的服从，而大家服从的法律又应该本身是制定的良好的法律。”这是对法治最经典的古典解释，即法治的前提是良法，法治是守法与良法的结合，法律应当受到普遍的尊重和服从。在古罗马，以《查士丁尼民法大全》为代表的法律典章，成就了罗马帝国的惊人辉煌，成为罗马留给后世的最重要的精神遗产。德国著名法学家耶林说：“罗马帝国曾三次征服世界，第一次靠武力，第二次靠宗教，第三次靠法律。武力因罗马帝国的灭亡而消亡，宗教随人民思想觉悟的提高、科学的发展而缩小了影响，惟有法律征服世界是最为持久的征服。”

法律是社会公意的体现，而法治的基础是对规则的约定和遵循。世界上最古老和最完整的《汉谟拉比法典》，规定了人类社会早期的契约制度。古罗马《十二表法》的契约规范，使各种契约的具体条件上升为民事法律行为和明文规定的法律效力，形成了更具民法意义的契约制度。法国启蒙思想家卢梭的《社会契约论》认为，国家是社会契约的产物，人们同意把自己的权利转让给国家，国家必须保护一切缔约者的自由、平等、生命和财产，体现人民的公意。这些自由和平等、契约自治、法律至上等原则，奠定了现代民主法治的思想基础，并成为第一部资本主义近代民法典《法国民法典》——也即著名的《拿破仑法典》中的立法精神。正如英国法学家梅因在《古代法》中指出的，“所有进步社会的运动，迄今为止，是一个从身份到契约的运动。”法治中的契约精神，体现的是自由、正义、平等、诚信等法治价值。

中国的法治发展有着不同于西方的路

径。在东方文明中，中国是注重治道的文明古国，“法治”是传统治道的重要内容。中国古代的法治思想在原理和实践方面，直接源于自然秩序和天人关系，即所谓“道生法”。在春秋战国时期的“轴心时代”，诸子均对法治提出了各自的主张。无论是道家的自然法之治，墨家的天法之治，儒家的仁法、礼法之治，还是法家的以法为治，中国古代法治思想都普遍强调法的客观性，法是“天下之法”“法与时宜”等思想，其中仍具有公开、公平之意涵。在中国历史上，“法治”是盛世的重要标志之一，这一历史经验表明重视法治就会推动社会的发展，使国家昌盛富强。

法治与人类文明的变迁紧密相关。走向“法治”，是人类社会文明发展的一个基本趋势。放眼世界，从古至今，我们看到，文明程度越高的国家、城市，其法治化程度也越高；现代世界城市的历史文化传统各有千秋，但均产生于法治发达的国家或地区。

中国两千多年的君主专制社会导致我们有着根深蒂固的“为政在人”传统，人存政举、人亡政息。清末变法开启了从古典王朝到现代国家的探索转型之路，历经百余年的改良、革命、建设，几度迂回曲折，中国最终选择了“依法治国”的基本方略，提出了建设“法治中国”的战略目标，并把“法治”作为社会主义核心价值观的重要价值之一。

社会主义核心价值观立足国家、社会、个人三个维度，确立了我们的国家价值、社会价值和个人价值，吸收了古今中外人类共同的文明成果，明晰了中华文化传统与中国现代社会、世界文明与中国文明的关系。其中，“法治”是社会层面价值追求的核心。自由、平等、公正都离不开法治，既是法治信仰的内在价值追求，也是法治精神的外在体现。在法治社会里，国民文明有礼，安居乐业；自由价值得到尊重，国民更有尊严地生活；社会充满公平正义、诚信友善，安定有序，人与人之间和谐相处。法治为这一切提供着坚实而可靠的保障。

2 让法治成为文明城市的基本治理方式

党的十八届三中全会《决定》把“推进国家治理体系和治理能力现代化”列为全面深化改革的总目标，提出要“提高社会治理水平”“改进社会治理方式”。从“管理”到“治理”，不只是简单的一个词语的变化，而是意味着一个重大的突破。

治理理论兴起于20世纪90年代的公共管理领域，逐步在全球范围内形成共识。治理的内涵丰富、包容性很强，它更强调灵活性、协调性、沟通性，彰显了国家的公平、正义，社会的和谐、有序。治理与管理之间有着明显区别，我们可以列举很多。比如，管理的主体是一元的，治理的主体是多元的；管理是垂直的，而治理是扁平化的；管理常常是单向度的，治理是体系化的等等，其中最重要的区别在于治理的基本要求是法治化，以克服过去管理中存在的随意性。从“管理”到“治理”，反映了治国方略总体思想的演变，折射了历史发展的进步，更加强调法治的作用。

从国家层面来看，治理是依法治国；从城市角度看，依法治理是建设法治政府。法治在城市治理中发挥着基础性、规范性、保障性的作用。实现城市治理体系和治理能力现代化，其重要内涵和基本特征就是法治化。法治使得政府运行、社会运转和市民行为有章可循、有据可依，程序可把握、效果可预期，它能有效避免管理的随意性、偶然性、短效性，使得城市治理走向制度化、规范化、长效化。

运用法治思维和法治方式来治理城市，是世界城市所采取的最普遍、最重要的治理手段和基本特征。可以说，世界城市均为法治城市。新加坡是全世界公认的法律之城，自建国之初，就把现代社会的民主、公平、法治等理念与传统儒家思想结合起来，形成了以强调公平、正义、有序、伦理为主要内容的社会价值观，并将法治深入到社会生活的各个方面。它的立法之细、执法之严也广为认知。新加坡认为他们城市的真正竞争优势在于法治环境，包括政府依法办事的意识、市民良好的法律素质、规范的市场经济秩序、优良的信用环境、保护知识产权良好的国际声誉等等。

综观世界法治发达的城市和地区，其法治治理一般呈现出三个共同特征：一是拥有

良法之治，法律在城市社会生活中占有统领地位，都建立有一套完备而彰显正义的法律制度体系；二是崇尚法治的城市精神，市民普遍具有理性的法治精神和法治信仰，法律规则和法治精神深入人心，人人遵守法定规则，公民在行使合法权利时，不伤害别人的权利和自由，以及社会的公共利益；三是具备公正的法治环境，公平、正义、自由、权利等法治价值得到尊重和保障，法律面前人人平等。

深圳是一座依法而立的文明城市。在滚滚改革大潮中，法治一直伴随着深圳的城市成长。经济特区发展过程中，有很多所谓的“第一”和“率先”，往往来源于法治的建设。改革开放以来，深圳共制定213部地方性法规，成为全国地方立法最多的城市。

深圳在新一轮改革发展中，提出和明确了“三化一平台”的重点主攻方向，决心以市场化、法治化、国际化和前海开发开放来牵引和带动全局改革。“三化一平台”的核心就是法治。市场经济就是法治经济；国际化，更重要的是制度、文明的衔接，通过制度来制定国际规则，这是国际化过程中的重要内容；前海开发开放平台，深港高端服务业的密切合作，基础就要靠法治。因此，法治是深圳全面深化改革的突破口，是撬动优势竞争新优势的支点。深圳要创造新的优势，参与世界城市的竞争，必须将法治作为提升城市发展的根本方向。深圳也因此提出了建设一流法治城市的战略目标，强调要把加强法治作为全局性、战略性任务，运行全国首个地方“法治政府建设指标体系”，让一流的法治成为深圳经济特区新时期更为显著的城市特质，成为深圳最具竞争力的创新创业环境，成为建设现代化国际化先进城市的坚强保障。这一系列战略布局，进一步明确了法治在深圳文明进程中的重要历史地位。

法治城市建设的种种努力，为深圳营造了一个弥漫着法治文化的社会环境和文明追求。如今，“法治”已逐渐成为深圳市民共同的价值取向，成为全社会的最大“公约数”，成为深圳社会文明的亮丽底色。与此同时，深圳进一步推动关爱行动、全民阅读立法，通过法治手段促进城市文明建设和发展。

3 让法治成为塑造城市文明的刚性力量

在现实的文明建设中，一些城市往往采用运动的方式，注重通过行政命令手段来推进，人为因素较多，法定因素较少，使得文明建设有如阵风吹过，难以可持续。时代的发展要求我们更新城市治理理念，更加重视城市的法治建设，运用法治思维和法治方式治理城市；通过一流的法治来完善城市治理体系，提高城市治理能力。近几年，深圳坚持以法治精神创建文明城市，以法治化建设文明社区，以立法守法培育文明公民，推动城市文明水平的不断提升。

（一）以法治精神推动城市公共文明建设

在城市文明建设工作中，深圳秉持法治精神，以国家的两个测评体系为统领，定规矩、建机制，使法治外化为文明建设工作的制度成果，推动各项工作制度化、规范化、长效化发展，不断取得更高水平、迈向更高层次。

一是完善制度设计——让文明建设站得更高。制定《关于建立长效机制全面提升文明城市建设水平的决定》，总结创建全国文明城市的经验，进一步建立健全全国文明城市建设的决策、咨询、工作、教育、责任、监督、奖惩、保障八大长效机制，为文明建设工作提供了一系列制度设计，促进文明创建的常态化、制度化，探索中国特色的城市文明模式，使深圳成为弘扬和传承中华文明的典范城市。同时，围绕“惠民生、保民安、稳民心、聚民智、借民力、修民德”目标，深圳率先制定《基层（街道）文明创建和社会建设基本工作测评体系》，并严格测评体系的执行，使每项测评内容都真正与市民生活结合起来，为基层文明创建、文明社区和社会建设工作划出“标尺”，提供科学规范的指引。

二是建立指数监测机制——让文明建设看得更清。从2010年起，深圳每季度在全市开展“公共文明指数测评”，同时针对医疗、公交、市场监管等与民生服务密切相关的24个行业，开展“窗口行业满意度调查”，测评和调查结果都在媒体上公布，并在政府常务会上通报；从2009年9月起，每月组织开展“交通文明指数测评”，结果在媒体上公布、排名。这些监测指数为城市文明建设提供了坚实可靠的数字依据，有利于各区各部门提高科学性、掌握主动性，减少盲目性、克服片面性，实现文明建设的科学化、规范化发展。

三是形成成果固化机制——让文明建设走得更远。除常态建章立制外，深圳还积极从重大活动、重点工作中梳理和固化各种典型经验、成功做法，推动文明创建成果的制度化。2011年深圳成功举办第26届世界大学生运动会后，积极推动筹办大运会成果和精神的制度化，就“志愿者之城”建设、环境治理常态化、建筑物刷新改造法定化、U站利用常态化等工作，形成长效化机制。2012年，制定了《深圳关爱行动工作规程》，对已连续开展10年的“深圳关爱行动”成果进行了总结；对开展了11届的“深圳市民精神文明建设（基层创建）成果评选表彰”活动，也形成一套评选工作规程，明确了评选标准、规范了评选程序、完善了管理规程。

一系列建章立制的举措和成果，有力推动了深圳城市文明建设的制度化发展，促进了城市文明水平的不断提升。2008年至2013年“全国文明城市”评选结果，深圳连续3次被评为“全国文明城市”。

（二）以法治刚性培育塑造文明公民

法治就是培育文明公民，一个国家、一座城市的文明水平最终要靠公民的文明素质来体现。从根本上讲，城市文明最终体现在城市市民整体的文明素质上。文明只有固化为人们的行为习惯，才能得到实质的维系。为文明定立法，把文明的软性要求变成硬性规则，让文明行为得到鼓励和奖赏，让不文明行为得到惩罚，从而使人们在奖惩的利益权衡中，主动选择文明的行为方式，规避不文明的行为方式，并逐渐形成行为习惯。

如今，深圳与国内很多先进城市相比，在硬件上毫不逊色，但在市民文明素质的软件上，与世界城市相比，却还有一定差距。远的不说，近在咫尺的香港，就时常让我们感受到这种文明的落差。在深圳散漫随意的深圳人，到了香港往往会更加自觉守

法、更加文明；而在香港遵纪守法的香港人，到了深圳则可能会钻空子。为了提升市民文明素质，深圳不断推进文明领域的立法和执法进程，通过“法”的运行，促进市民不断强化文明意识、法治意识，让法治内化为市民文明行为习惯的精神驱动。

2012年，深圳颁布《深圳经济特区文明行为促进条例》，以立法形式，对遵守公共秩序、维护公共环境、参加志愿服务等文明行为进行鼓励和促进，同时明确对随地吐痰、乱扔垃圾、破坏公物等不文明行为的惩处，成为全国首个有关市民文明行为的法规。该条例为深圳规范市民公共行为提供了法律的利器。深圳罗湖区东门步行街作为全国有名的商业街，曾饱受乱扔垃圾、乱摆摊、占街乞讨等问题困扰。结合条例实施，城管执法部门加大常态执法力度，打赢了几场“官告民”的经典案例，对违法行为人产生了强大的震慑力。

除了综合性的法律法规外，深圳还专门就市民公共行为方面的突出问题、重点领域开展专项立法和执法，惩戒不文明行为、保护和鼓励文明行为，推动市民逐渐养成良好的文明行为习惯。

一是以法为“鞭”，惩戒不文明行为。针对“中国式过马路”、酒后驾驶等不文明交通违法行为，深圳于2010年8月出台实施《深圳经济特区道路交通安全违法行为处罚条例》，成为全国交通违法行为处罚额度最高、最严厉的城市。配合《条例》的出台和实施，深圳市交警部门常年持续开展针对酒驾醉驾的“猎虎”行动，形成强大震慑力，使得“开车不喝酒、喝酒不开车”成为深圳人的普遍自觉。针对“中国式过马路”的陋习，深圳组织开展“绿马甲”行动，行人闯红灯将被处以最高100元的罚款，或者被罚穿上“绿马甲”协助维持交通秩序。在强有力的执法下，全市行人闯红灯的现象已大为减少，即使在没有交警的情况下，行人闯红灯也开始面临“众目睽睽”的巨大压力。一系列针对交通违法行为的立法和执法，2010年至2013年，深圳“交通文明指数”的月平均得分分别为74.31、76.07、76.96、78.10，呈逐年上升趋势，城市交通文明水平稳步提升。

二是以法为“盾”，保护文明行为。深圳通过立法方式来保护这类文明行为人的合法权益。1997年出台的《深圳经济特区奖励和保护见义勇为人员条例》，对见义勇为人员的医疗救治、工作保障、人身保护等方面进行了详细规定。2013年通过的《深圳经济特区救助人员权益保护规定》，是全国首个保护救助人的专门立法，该法明确，“被救助人主张其人身损害是由救助人造成的，应当提供证据予以证明。没有证据或者证据不足以证明其主张的，依法由被救助人承担不利后果。”这一系列的立法措施为好人好事撑起了一把保护伞，举起了一个坚实的盾牌，让正义得到伸张，让文明得以光大，让人们做文明达人没有顾虑，心有安稳。

三是以法为“灯”，鼓励文明行为。为了鼓励无偿献血、器官捐献、志愿服务等文明行为，深圳在全国率先就这些领域进行立法，将这些文明行为的优待措施法定化。

比如，《深圳经济特区公民无偿献血及血液管理条例》规定，无偿献血达到一定数量的公民，在特区享有终生、无限量、免费、优先用血的权利，其父母、配偶、子女可在特区免费使用其无偿献血的等量血液。《深圳经济特区人体器官捐献移植条例》规定，近亲属中有已经捐献人体器官的患者，在接受人体器官移植时享有优先权。《深圳市义工服务条例》规定，义工有困难时优先得到义工服务，在招工、招生时，同等情况下享受优先录用、录取的权利。此外，深圳关于人口管理工作的“1+5”文件明确规定，受表彰的“深圳文明市民”可迁入深圳户籍。

文明的进程永不止步，法治之路任重道远。未来的深圳，将是一个把文明放在法治的语境下来审视的城市，一个把文明放在法治的经纬中来推进的城市。文明不再只是苦口婆心的宣传倡导，而是一条界限清晰、不可逾越的“红线”；不文明的习惯，不再止于轻描淡写的道德谴责，而是直接诉诸法律的严惩；文明的言行，不再是高高在上的“少数派”，而是势力强劲的“大多数”。深圳将在法治的笔墨中挥洒大写的文明，将在法治的阳光下见证文明的成长与壮大。（作者为深圳市委常委、宣传部部长）



深圳设计制作的普法宣传海报