2004:中国政府改革的四大焦点

□竹立家

中国政府改革在“以人为本、求真务实”的改革思想的指导下，正在深入推进。而要使政府改革对经济社会发展产生实质性的促进作用，适应公共生活领域的新变化和消释“发展病”所带来的消极影响，2004年的政府改革将具有决定性的意义。具体的说，为了避免经济发展和社会发展的失衡，尽快建立一个有效政府，2004年具有全局性、决定性、紧迫性的政府改革主要有以下四个方面：

一、加快公务员法出台的步伐，建立一支高素质的公务员队伍。“治大国者先治吏”，在我国历史上，吏治好坏往往决定着一个王朝的兴衰。在经济全球化时代，国与国、政府与政府之间的竞争最直接的体现就是公务员素质之间的竞争。国家意志和政府施政理念的落实，要通过每一个具体的公务员个人来实现，政府是由人来操作的，政府质量、政府效率，归根到底是公务员素质的体现。因此，当代世界各国政府，都把优化公务员结构、提高公务员素质、建立一个好的公务员制度作为整个政治和经济体制安排的一个重要组成部分，这是政府体制改革的重点。毫无疑问，组织完善、充满活力的公务员制度可在推动国家发展、特别是经济发展中发挥重大作用，而组织混乱、腐败无能、死气沉沉的公务员制度，只能严重损害国家的发展。因此，在新的发展阶段，高度重视、尽快出台公务员法，使公务员范围的界定、职级划分、工资制度、晋升制度、辞退制度等更科学、更合理、更规范，在公务员体制中形成有效的、可操作的激励竞争机制，努力建设一支高素质的公务员队伍，是我们实现21世纪发展目标的最重要手段。

二、完善公共政策的形成机制，扩大公共政策形成过程中民主参与的范围。在新的发展阶段，公共政策制定是我们面对的一个更广泛、更具有根本性的问题，政府目标以及促使这些目标实现的最基本手段就是公共政策。一个国家的发展，主要是通过两种力量的推动来实现的，一种是硬力量，即物质投入；一种是软力量，即精神投入，在一个信息化时代，软力量的影响越来越大，其中文化和公共政策是影响国家发展的最重要的软力量。公共政策的制定水平既对政府效率造成重大影响，也对经济和社会发展速度造成重大影响。发展经济学研究表明，公共政策制定水平不高并由此所造成的政策性浪费，是影响发展中国家经济社会发展的一个主要因素。衡量一个好政府的最重要标志就是公共政策产出的质量。而一项好的公共政策，其出发点必须包括三个基本要素，即公共价值、能力和支持。所谓公共价值，就是说制定的公共政策必须符合公共需要和利益，必须与国家、地区和单位的组织目标相一致；所谓能力，是指实现公共价值必须具备的人力、物力和财力等要素；所谓支持，是指一项公共政策必须尽可能的得到方方面面的支持。发达国家的发展经验证明，好的公共政策是支持国家有效发展的基本手段。在我国改革开放的重要转型期，要实现发展效率，政府改革的一项基本内容就是提高公共政策制定水平，而要实现这一点，必须尽快实现政策制定过程的透明度，在政策制定过程中建立科学的民主对话和协商机制，必须发挥各级人大、政协、党代会、专家学者、社会中介机构和人民群众的作用，形成具有可操作性的民主参与制度。坚决反对在重大政策形成过程中一个人或几个人主导决策的局面，减少政策浪费对发展带来的负效应。

中国政府改革在“以人为本、求真务实”的改革思想的指导下，正在深入推进。而要使政府改革对经济社会发展产生实质性的促进作用，适应公共生活领域的新变化和消释“发展病”所带来的消极影响，2004年的政府改革将具有决定性的意义。

三、启动行政区划的研究，加快实施压缩政府层级的改革步伐，建立有效的中央集权和地方分权制度。公共行政学研究表明，减少政府层级和实现中央与地方合理的权限划分是建立有效政府的前提。中国事实上的政府层级过多，已经使中央政府政策在执行过程中大打折扣，根据区域政治、经济、文化和人口发展状况，理顺中央与省级政府关系，增强中央政府权威和政策执行力度，明确中央和省级政府各自的责任，是我国经济发展和政治体制建设的必然要求，应该引起我们的高度重视。另外，在乡村建设上，要继续加快撤乡并镇的步伐，为了适应我国城市化发展的步伐，应放宽建市的条件，加快中小城市的发展。

四、改革公共财政和预算体制，按照五个统筹原则，增强财政转移支付力度，改革投资体制，提高公共产品和公共服务供给的数量和质量。财政是政府工作的发动机，政府预算的合理性将加快经济社会有效发展的步伐。政府预算的投入方向将直接决定着政府职能转变的速度，决定着服务型政府的建立。因此扩大政府在公共产品和服务上的投入，为市场创造良好的发展环境，是政府的基本职能。国家行政机构或政府是一种价值、一种象征，是公众利益的真正代表，必须为社会全体公众的利益着想，树立在全社会的公信力。政府预算的主导方向是要解决公共问题或与公众利益密切相关的问题，如国防、外交、教育、医疗卫生、基础设施、社会福利、就业、环境保护、社会安全和秩序、公正的司法体系等，都是政府预算应该重点关注的对象。

在新的发展阶段，政府改革千头万绪，但以上四个方面具有全局性和实质性的意义，这标志着我国政府改革已跨过单纯的机构与人员精简期而迈入各种利益和制度重组的新时期。可以说，2004年我国政府改革已进入实质性阶段。

■公共行政

■依法治国

没有法治就没有政治文明

□尹晋华

政治文明作为人类社会的进步形态，既体现为政治理念的先进、政治意识的民主、政治行为的理性，更重要的是通过法律确立为具体的政治制度，进而演化为现实的政治秩序，而绝不可只停留在政治理想、政治宣言的虚拟状态。政治文明从理念到制度、由制度到秩序，经历了一个漫长的历史过程，政治文明发展到今天，法治已经成为政治文明的显著标志。

（一）**法治是政治文明的核心。**在现代社会，法律的地位和作用是道德、政策、宗教等其他社会规范所不能替代的。法治全面地体现了现代政治文明的理念，因而是迄今为止人类所发现的最为理想、最为优越的政治。首先，法治是理性的政治。具有理性的统治者总比感情用事的统治者较为优良。其次，法治是驯化了的政治。它通过对权力的规制，使权力的运行彻底摆脱了肆意、任性的状态。再次，法治是有序的政治。法治通过规定权利和义务的方式，为人们提供了一个人人都须遵从的非人格的法律体系。这个体系在形式上表现为一套逻辑的清晰、首尾一贯、普遍有效的抽象规则。它要求所有的人，无论普通民众抑或领袖、官员，都须忠实于法律，受法律的制约。任何人违反法律，都将受到法律的制裁。最后，法治是和谐的政治。法治为政治理念不同人之间的和平对话提供了一条制度化的渠道，统治者不用担心失去权力会威胁到自己的身家性命和财产利益，被统治者参加政治也不用冒着生命的风险。在法治体制下，治者和被治者并非势不两立，而是和平共处、公平竞争，呈现一种和谐的状态。一个国家的法治状态，也直接体现了该国政治文明的程度和水平。它集中反映了这个国家政治权力产生的合法化程度、政治生活的合法化程度、权力运作的合法化程度和人与人之间关系的合法化程度。

（二）**法治社会是检测政治文明的价值标尺。**现代政治文明是以正义为宗旨，以公平为原则，以理性为基础的。但是，何为正义？何为公平？何为理性？由于社会地位不同，各个利益集团都会有不同的回答。在众说纷纭的社会当中，先进的政治文明必然要追求一个为多数人认同的价值标准，这个标准不是执政者的主观任意，而是源自社会多数成员的法律认可，即“宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现”。而要做到这一点，只有通过法治的方式才能实现。没有法治的政治只能是政治上的专制，也就谈不上文明。法治还体现政治文明的层次和状态。法治程度越高，政治文明必然越先进。当政府和公民已习惯于自觉遵守法律，按照法律规范行事时，政治领域也必然向开明发展。也就是说，考察一个社会的文明程度，只要通过法治化展现出来的秩序，就能真实地反映出政治文明的实际状态。不能想象一个还没有实现法治的社会能够让人感受到现代政治文明的气息。

（三）**法治是实现政治文明的途径。**政治文明的发展以更广大人民的参与为标志，政治文明的程度决定着政治主体所享有政治权利的大小。但是政治文明不是人们的无限制的自由和为所欲为，因为“自由是做法律所许可的一切事情的权利，如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他人也同样会有这种权利”。所以政治活动必须以法治设定的轨道来运行，脱离法治轨道的政治必然是混乱、无序的。从世界文明史的发展规律看，政治文明进步总是以法制的不断完善和法治的逐步实现为载体的，所以说法治既是实现政治文明的必要前提也是体现政治文明的基本形式。

（四）**法治是推进民主政治的保证。**政治文明的本质属性是民主，基本特征是法治。就本来意义而言，民主是指多数人的统治，或叫人民的统治，即一个社会的最终政治决定权不依赖于个别人或少数人，而是特定人群或人民全体中的多数。民主和法治是联系在一起的，没有法治的民主是缺少制度基础的空中楼阁；反过来，法治的真正体制基础是民主。没有民主就没有社会主义法治。人民当家作主是社会主义政治文明的本质要求，我国宪法规定，中华人民共和国的一切权利属于人民，这就决定了政治权力的本质在民，权力的行使必须为人民的主体地位和根本利益服务。十六大报告指出：发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机的统一起来。三者是中国政治文明的三大支柱。党的领导是推进法治进程的根本保证，党领导人民通过国家权力机关制定宪法和法律，从而把党的政治主张转化为国家意志、上升为法律，并成为全体公民的行为准则；人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求，而如何“作主”“作什么主”则要有法治来规范，经过正当法律程序产生的结果，不论是否符合个人的意愿，都对其具有约束甚至是强制的作用；依法治国则要求执政党领导国家政权必须进入法治境界，党必须在宪法和法律范围内活动，只有这样才能“从法律制度上保证党的基本路线和基本方针的贯彻落实，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的核心作用。”

在中国共产党的领导下，我们已经高举起了“依法治国、建设社会主义法治国家的旗帜”。为提出这个目标，中国付出了太多、太沉重的历史代价，为实现这个目标，我们还需要付出长期的、极其艰苦的努力。

■司法改革

防治犯罪:如何体现法治理性?

□刘仁文

首先，必须保持对刑事犯罪的高压态势。稳定压倒一切，稳定是一切事业的基础。从人类社会的发展规律看，任何一个社会，在新旧体制转轨、工业化和城市化加快的背景下，都会伴随着社会规范的松动、伦理道德的混乱和各种诱发、刺激犯罪因素的增多，使社会治安面临空前的压力。我国也不例外，虽然经过20多年的渐进式改革，社会治安最严重的阵痛期已经度过，但整个社会仍然处在转型之中，新旧体制的磨合还将是一个漫长的过程，由此决定了我国的社会治安形势不可能在短期内得到根本好转，因而对犯罪不能寄希望于毕其功于一役或几役，而应做好长期斗争的准备。对于“严打”，不能片面地理解为从重从快严厉打击犯罪分子，而应在保持政策连续性的情况下做到“严而不厉”，即使常规状态下的各种违法犯罪都能得到及时、有力的查处，而不是在某个特殊时期对某些犯罪分子处以相差悬殊的惩罚。要保持对刑事犯罪的高压态势，就必须加强政法队伍建设，加大对政法工作的必要投入，使政法机关能有充分的人财物作保障，随时保持对整个社会面上的有力防控。

其次，要妥善处理好“严打”与“依法治国”的关系。“依法治国”是我们确立起来的一项治国方略，需要严格捍卫。“严打”的前提是“依法”，这里的“依法”，既包括实体法，又包括程序法，因此，“从重”就只能在依法定刑的幅度内，而不能超越刑法的规定；“从快”也只能在刑事诉讼法规定的框架内，而不能随意删减某些法定的程序，否则就有可能违反诉讼规律，酿成冤假错案。从这个角度看，有些地方的公检法几家通过联合发通告的形式来确立某项具体刑事政策并无不可，但此种通告的“从宽从严”不能是无原则的，而必须是在法律允许的范围内。不仅如此，“依法治国”还要求我们调整一系列传统思路，自觉用法的精神来指导自己的工作。如我国在历次“严打”斗争中所惯用的“公捕大会”，就与刑事诉讼法的“无罪推定”原则相违背，犯罪嫌疑人究竟有罪无罪，要等法庭审判后才能确定，但实践中有的案子“公捕大会”一开，再经媒体炒作，最后往往造成欲罢不能的局面，因此，“公捕大会”的做法不宜继续保留，如果确为政策需要，可选择少数社会影响恶劣的案件，在生效判决作出后，通过“公判大会”的形式来公开宣判。再如，我们在整治斗争中运用的办学习班等综合治理措施，虽然从维护社会治安来看，是有用的，但“并非所有看起来是符合目的的东西都是合理的”，从法律逻辑来看，其合法性则要受到拷问，因此，确实存在一个如何协调好“综合治理”与“依法治理”的关系问题。

作为一个发展中国家，我们应充分发挥后发展的优势，跟踪发达国家在治理犯罪方面所走过的路，分享其成功经验，吸取其失败教训，结合本国国情，不断使防治犯罪的机制走向科学化。

第三，要正确处理“严打”与“保障人权”的关系。当今中国，人权保障正随着时代潮流义无返顾地在各领域昂首迈进，我们看到，即便是对于犯罪人，即便是在两年“严打”期间，各地在加强对犯罪嫌疑人和被告人的权利保障、推进执法的人道化方面，仍然取得了长足进步，如对犯罪嫌疑人实行戴头罩制度，抓捕犯罪嫌疑人时尽量不当着其家人尤其是老人和小孩的面，审判时给被告人松手铐、坐椅子，死刑犯临刑前可会见家属，准许表现好的劳改劳教人员节假日回家探亲、或其配偶到狱所设立的“夫妻同居室”来过周末，等等。同样，在“严打”结束不久，我们就看到中央政法机关雷厉风行地推出了废止收容遣送、解决超期羁押等重大举措。以解决超期羁押为例，自最高人民法院于2003年7月下发《关于清理超期羁押案件有关问题的通知》以来，截止11月份，全国法院系统共清理7月底前超期羁押案件1967件4060人。其中，北京市法院系统53件超期羁押的老大难案件已经有50件得到解决，包括超期羁押时间最长达4年之久的案件。为进一步加大纠正超期羁押工作的力度，2003年11月12日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部又联合下发了《关于严格执行刑事诉讼法，切实纠防超期羁押的通知》。应当看到，目前我们在推进犯罪人的权利保障和执法人道化方面还有很大的潜力。我们必须记住，一个社会对待犯罪人的态度是这个社会文明程度的标志，“减少暴力犯罪的方法只能通过创造一种尊重人的‘人权文化’来实现。”

第四，要不断研究新情况、新问题，提高执法能力和执法水平。例如，2003年的孙志刚事件后，中央政府果断地废止了收容遣送这一严重侵犯人权的制度。废止收容遣送，无疑是正确的，但问题是，由于相关的配套措施没有跟上，加上一些地方的公安机关和公安干警不适应执法观念和执法方式的调整，产生了宁愿少做也不要犯错的消极心态，致使一些地方的社会治安形势趋于恶化。又如，国务院出于“转变政府职能、增强服务意识、预防和杜绝腐败”的考虑，于2002年11月1日发文取消了公安机关对娱乐服务场所和部分特种行业的治安审批权，这就需要对《娱乐场所管理办法》、《废旧金属收购业治安管理办法》、《旅馆业治安管理办法》等不符合形势发展需要的法规作相应调整，将原来的事前审核改为经营过程的动态管理，这无疑给公安机关的执法提出了更高的要求。

最后，要从我国的实际出发，借鉴世界各国与犯罪作斗争的先进经验。例如，国外的社区刑制度值得我们借鉴。所谓“社区刑”，又称“社区服务”，是指由法庭判决犯罪人到社区中进行一定时间劳动的非监禁刑措施，它是一种费用低廉的短期监禁刑替代措施，具有缓解狱所压力、有利犯罪人等多重功能。还有，国外对那些轻微犯罪、过失犯罪和在监狱表现好、被确认为对社会无危害者，采取让其戴电子脚镯等方式，允许其在指定的地点（如家中、工作单位）、指定的时间（如晚上几点前必须回到家中、否则视为犯罪）劳动、活动和与家人在一起，这对我们也有启发意义。再如，现在我们对刑事犯罪强调国家公诉主义，即由国家代表犯罪受害人对犯罪人提起公诉，但当今欧美等国的一个刑事司法的新动向是，越来越重视对刑事案件进行面对面的调解，此思路对于缓解我国犯罪人和被害人的紧张，节约国家司法资源，无疑也是有积极意义的。又如，国外行之有效的犯罪被害人救助和精神抚慰制度，对有危害行为的精神病人送交专门场所进行治疗的保安处分制度，以及在银行、商店等公共场所设立显眼的电子监控装置以警示心有所图者，等等，都被证明是预防犯罪和保卫社会的有效措施。总之，作为一个发展中国家，我们应充分发挥后发展的优势，跟踪发达国家在治理犯罪方面所走过的路，分享其成功经验，吸取其失败教训，结合本国国情，不断使防治犯罪的机制走向科学化。

合法性与政治发展

□赵虎吉

合法性，是指政治统治的正当性。合法性的实质是国家与社会的关系，即社会成员对政治统治的认同。合法性包括三个要素。一是统治精英与社会成员在政治价值上的共识；二是社会成员对国家权力的形成及其运行程序和规则认同；三是社会成员对统治有效性的认同。合法性是政治体制得以形成、维持的根源之一，因此也是一个共同体稳定、有序的根源之一。合法性是规范与经验，即价值与事实的统一。在价值层面，合法性涉及道德、伦理，即社会正义；在事实层面，合法性涉及政治权力的来源、运行程序和规则及其有效性等。

西方发达国家的合法性基础可以类型化为一元模式，即传统政治价值与现代政治价值之间是连续的，是由传统政治价值演变而来的，是单一的。与此相反，后发展国家的合法性基础呈现为二元形态，即本国的传统政治价值与从西方传播而来的民主政治价值形成二元格局。合法性的二元化是影响后发展国家政治发展的关键因素之一。

政治，意味着建立和维持秩序，而合法的和普遍的强制性约束力是建立和维持秩序的根本保障。强制性约束力意味着支配和被支配，即被授权一方合法地有效地支配授权一方。在成熟的民主政治体制中，支配与被支配关系的形成及维持是建立在价值共识基础上的，支配与被支配双方在价值趋向上不存在根本性冲突，即价值是一元化的，特别是支配者与被支配者之间的一致，政治价值与政治结构及其运行程序的一致，价值、结构与绩效之间的一致状态。

后发展国家的经济发展和政治发展过程是在“先进——落后”二元结构环境，即在先进发达国家的示范效应下启动和推进的。因此，其经济发展过程主要不是创新过程，更不是自然历史过程，而是人为地追赶先进发达国家的过程。其政治发展过程也是将先进发达国家的先进因素，加以吸收、消化并再创造的过程。在后发展国家，自由、平等、民主等合法性理念基础，是从先进发达国家传播而来的。这样，从发达国家传播而来的政治价值与本国原有的政治价值之间形成二元格局。

从政治发展的趋势来讲，后发展国家的政治发展是逐步实现合法性的一元化过程。如上文指出，自由、平等、民主等是人类追求的共同价值目标，也是政治合法性的理念基础。社会成员在政治理念上逐步达到共识，即传统政治理念与新的政治理念的一元化，就是后发展国家政治发展的第一个方面。

而“强国家——弱社会”二元结构的解体是平等、自由、主权在民等民主政治理念得以实际贯彻的前提。换句话说，在国家占有大部分资源、国家的组织化水平远远高于社会的格局下，民主政治理念无法获得实际贯彻。“弱社会”是权威主义得以实际运行的社会、政治基础。惟有在“强国家——强社会”平行结构格局下，等级型政治结构才能转换成平等型政治结构，才能使国家与社会之间的单向影响关系转换成平行的双向互动关系，进而使民主主义的制度规定得以实际运行。

后发展国家的政治发展是逐步实现制度规定与实际政治过程一元化的过程。政治制度，是指各政治主体之间稳定的关系模式及各政治主体的产生方式。如，政党制度、政府制度、司法制度、舆论制度等等。这些制度（或结构）只能规定或解决不同政治主体在政治过程中的地位、产生方式等。而这些规定在实际政治过程中得以运行，就需要一系列详尽而具体的程序和规则。如，选举程序和规则、投票程序和规则、决策程序和规则等。程序和规则建设，是民主主义的制度规定与实际政治过程一元化的关键环节之一。

“先进——落后”二元结构国际环境，要求后发展国家在政府的主导下，综合使用国力，有计划地积极追赶先进发达国家，以求效力最大化，尽可能在短期内有效地缩短与发达国家之间的发展差。在这个过程当中，由于“先进——落后”二元结构国际环境及发达国家的全方位示范效应，使后发展国家一直面临着全方位同步发展的压力，特别是经济发展和政治发展同步的压力、高期望与低满足而造成的压力等一系列的压力。这种格局使后发展国家的政治发展面临与发达国家完全不同的发展问题，进而使其发展过程也不同于发达国家。而政治理念的一元化将是相当长的历史过程，政治组织和政治过程的制度化和程序化水平也会低于社会的期望。在这个过程当中，政治稳定在很大程度上依赖于政治合法性的有效性基础，即以经济发展的成就，弥补合法性的理念基础和程序基础的薄弱。