◆公共行政

政府改革的依据和目标

□燕继荣

十八大以后，中国政界掀起了新一轮改革之风。大部制，转作风，反腐败，削审批，“三公”透明，权力清单，群众路线教育实践等等，新的精神一波接着一波。其中，许多举措都与政府自身建设密切相关，都属于政府改革的范畴。那么，如何理解新一轮政府改革，怎么定向面向未来的中国政府改革？

中共十八届三中全会《公报》提出，改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。这里，所谓的“国家治理体系和能力的现代化”，首先要求政府体系和能力的现代化，即要构建一个现代政府体系。这就提出一个问题：现代政府构建需要遵循什么原则？

学术界对于政府性质和定位问题有过不少讨论。从“政府是公益体现者”，到“政府是必要的恶”，这些表述反映了这样一种矛盾的事实：一方面，从理论上说，政府的权力源于社会的委托，因此，政府理当成为谋取和维护公益的“公器”和“利器”；另一方面，在现实生活中，由于政府总是由人来组成和运转的，因此，人的私欲、懒惰、投机和理性不足等自然缺陷，必然影响政府行为，在制度漏洞和监督不力的情况下，“公器私用”、错误决策和不作为（或不积极作为）的情况屡见不鲜。这种在任何时代、任何社会环境下普遍存在的现象，成为人们关于良好政体设计考虑所必须面对的事实。

上述事实将人们对于构建良好政府的讨论引向有关政府“有效性”和“有限性”的思考，最终使之变成了政府评估的重要指标，也成为确定政府改革方向的主要依据。目前，学术研究已经形成共识：政府既要“有效”，又要“有限”：“有效”旨在防止社会的无序状态，促进公共事业发展；“有限”旨在避免权力滥用、决策失误和不作为。既要赋予政府足够的权威、能力和自主活动空间，使其有能力积极作为，保护和促进自由，又要对政府权力严加限制和监督，使其不能恣意妄为，侵害社会利益，这是社会生活中人们对政府的双重期待。寻求这两种目标和功能之间的均衡，使宪法和法治体系下的责任政府成为必然选择。

由此可见，打造“有效政府”和“有限政府”，这是政府改革的双重任务。“有效政府”体现了政府改革的“加法原则”，要求政府提升在维护国家利益、推动经济发展、提供社会福利保障、保护公民社会权益、维护市场和社会公平秩序、应对紧急状态等公共管理和公共服务方面的能力，要有良好的绩效表现。“有限政府”体现了政府改革的“减法原则”，要求政府恪守宪法和法律准则，依法施政，减少政府决策的随意性，杜绝与民争利，控制政府挥霍浪费现象。

十八届三中全会发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》再次对政府改革作了论述。全会提出，“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府”。今年《政府工作报告》体现了三中全会的改革精神，显示了政府改革的双重任务，即打造“有效”且“有限”的政府。三中全会提倡要建设法治政府和服务型政府。法治政府的建设目标体现了政府的有限性原则，而服务型政府的建设任务反映了政府的有效性原则。《政府工作报告》在展望 2014 年时透露的信息显示，要依法施政，严格规范政府行为；简政放权，进一步削减行政审批，给社会、企业以更大的活动空间和行动的自由度；加大预算的监控，削减“三公”经费，控制政府乱花钱。这些都符合建设法治政府的要求。同时，报告确立了政府在推动经济转型与发展、解决民生问题、提供社会福利保障等方面的具体目标，意味着政府今后在承担责任的方面要有足够的能力。



过去，中国各级政府在“有效性”方面表现十足，以至于带有较为鲜明的全能型政府特征，但是在“有限性”方面考虑甚少。十八大以后，政府改革的思路明显向“有限性”方面靠拢：提出“权力清单”的概念，大量削减行政审批，让社会组织、民间资本发挥更大的积极性；同时，要求各级政府开放信息，增加透明度，公开“三公”经费，加大预算监督，实现政府“瘦身”。

总而言之，打造“有效政府”和“有限政府”，这既是政府改革的依据，也是政府建设的目标。为实现这一目标，中国政府在合法性（保证依法施政）、公共性（保持决策开放、信息公开）、回应性（及时应对社会诉求）、便利性（提供便捷管理和服务）、经济性（降低管理成本）等方面还有较大的改革空间，需要分别纳入长远的改革规划当中。

◆依法治国

什么是法治思维和法治方式

□张立伟

党的十八大报告提出，“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、化解矛盾、推动发展、维护稳定能力”。在此之后，“法治思维和法治方式”这对概念不断出现在人们的视野中，从中央到地方的各级领导干部都强调要在实际工作中践行法治思维和法治方式。如何从学理上阐释法治思维和法治方式？

法治思维

何为法治思维？简言之，法治思维就是将法治的诸种要求运用于认识、分析、处理问题的思维方式，是一种以法律规范为基准的逻辑化的理性思考方式。因此，法治思维需以法治概念为前设。人类政治文明发展至今，于法治概念之认知尽管不完全一致，但对其核心内涵包括精神、实体、形式等层面诸要件已经有基本共识存在。就中国当下而言，经过 30 多年砥砺耕耘，在法治概念上的初步共识也已基本具备。这是之所以提出法治思维命题的前提。

法治思维是一个文化范畴。广义的法治文化包含了精神、制度乃至物质等不同方面，而法治思维则属于精神方面的文化要素。法治文化的精神方面大概可以分为三个不同的层面。一是法治意识和观念的层面，这是最低最基本的层面。全社会成员都应当具备相应的法治意识、观念，才能够形成法治国家、法治政府、法治社会的观念基础。对于普通公民而言，既要有权利意识，又要有自觉遵守法律的义务观念；对于领导干部而言，除了相应的权利义务观念，则要有法治的权力观，以及带头守法、维护宪法与法律的权威的职责意识。二是法治思维和理念的层面，表现在法治意识和观念上升到思维、理念的层面，对制度建构和具体实践起到更加巨大的推动作用。三是法治的价值与态度层面，表现在人们的内心价值观和态度上对于法治的内在认同和尊崇，直至法治内化为人们的日常生活方式。这是法治文化的最高层面。由此可见，法治思维是在法治意识、法治观念基础上的进一步升华，运用法治思维则是对培育社会主义法治文化提出的更高层面的要求。

法治思维与学术界常讲的法律思维既有联系又有区别。法治思维与法律思维都是根据法律的思考，以法律规范为逻辑基准进行分析推理判断。二者的不同之处主要有二。其一在于法治思维蕴含着价值意义上的思考判断，即在法律思维中必须贯穿以人为本或者人权的基本价值标准。二是法律思维往往更侧重于强调一种职业化的思维方式，为法律职业者所掌握运用，而法治思维更侧重于强调一种治国理政的思维方式，是为执政者或者公权力的执掌者掌握运用的思维方式。所以，与法治思维所对立的是人治思维、特权思维，后者将权力置于法律之上，视法律为虚有之物。

法治思维在不同问题和领域的运用包含了不同的层次。概括而言，法治思维可以分为四个层次。

一是认知判断层次，即运用法治的概念原理对社会生活中的种种问题进行认识并得出初步判断的层次。人们可以根据法律对社会中的一些行为或现象得出是否合法的判断，例如饮酒驾车是违法行为。这种层次的法治思维，是普通社会成员都可以在不同程度上具备的。

二是逻辑推理层次，即运用法治原则、规范对问题进行分析判断、综合推理，并得出结论乃至解决办法的层次。法律职业者的思维多为这一层次。这一层次的思维是以通过法律解决个案为主要特征。

三是综合决策层次，即在前述法律性的认知判断、分析推理的基础上，还需要结合其他因素，进行综合性衡量，并作出符合法治要求的决策。对于领导干部而言，法治思维更多地体现在这一层次上。

四是建构制度层次，即在前面三个层次的思维基础上进一步深化、抽象，从而能够通过建构或改革法律制度对更宏观的问题提出长远的解决方案。这是最高层次的法治思维，也是高层级的领导干部所应当具备的。因此，考察法治思维能力的高低，应当按照对象和主体的不同设定不同的标准。

法治方式

简单地说，法治方式就是运用法治思维处理和解决问题的行为方式。法治方式与法治思维是内在和外在的关系，法治方式就是法治思维实际作用于人的行为的外在表现。可以说，法治思维影响和决定着法治方式。法治方式与原来人们常用的法律手段一词，在意义上相近。但，手段一词过于工具化，而方式则是更恰当更中性的描述。

与法治思维相应的法治方式，其外延更为宽泛。通常人们所说的“办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法”，都是属于法治方式的范畴。凡作决策、处理问题，都要先找法律依据。有法律依据的，看看法律是怎么规定的，所提出的处理措施是否符合法律规定。没有法律的具体依据的，看看上位法、宪法中有没有原则性的规定，有原则性规定，要按照法律原则进行办理。有些事情可能是全新的，也要按照法律的基本原理进行比照处理，使之符合法律精神、合乎法理。有些情况下，出现法律规则之间相互冲突的情况，则要按照下位法服从与上位法的原则，依照法定程序来处理。

就法治方式而言，一个重要方面就是要消除在旧的思维模式下所形成的一些与法治要求不符的办事方式。例如托关系、找门子的办事方式。在传统的熟人社会、人情社会下，遇事“找熟人”“走关系”往往是人们的第一选择。人们通过关系进行社会资源之间的互换，使得法律失去应有的效果，往往导致社会资源利益的无效率、浪费。例如选择性执法。法律是否适用、对谁适用、如何适用，皆取决于执法者自身的判断甚至好恶，最终导致法律失去公正性，丧失人们的信任，失去效果。而法律实施机制的失效，又使得一旦有人逃脱了法律的及时制裁，其他人就会形成“法不责众”的扩散心理，出现机会主义违法。再如运动式执法、运动式治理。这种治理方式下，法律被认为是从属于某一具体社会政策的工具，法治的基本标准和要求为实现特定的目标被放弃，导致社会失序，法治权威受损。这些方式植根于旧的关系思维、特权思维、人治思维中，与法治思维相悖，无疑都会损害到法律的确定性和权威性、公信力。

◆会议报道

学者评估一年来行政体制改革

□本报记者 兰文飞

过去的一年，是我国行政体制改革加大力度取得不少成绩的一年。对一年来的行政体制改革怎样评估，可以总结出哪些经验为下一步改革作指引，3 月 22 日，中国行政体制改革研究会召开以“一年来行政体制改革回顾与展望”为主题的研讨会，对此作了探讨。

与会学者对过去一年来我国行政体制改革的重要举措及其取得的进展和成效进行了全面梳理和总结评估。大家认为，一年来，按照党中央的决策部署，新一届政府以转变政府职能为核心，以深化行政审批制度改革为突破口，从简政放权、改革政府机构、创新行政管理方式、加强对行政权力的制约监督等多个方面持续发力，推进行政体制改革，取得了显著成效。这些改革更加明确地划分了政府和市场、政府和社会的职能，有力地促进了其他领域的改革，激发了市场社会活力，增强了经济发展的内生动力，为实现我国经济社会发展目标提供了有力保障，也在推进国家治理体系和治理能力现代化方面迈出了重要步伐。

与会学者分析了当前推进行政体制改革中存在的问题和障碍。如：在行政审批制度改革中，一些地方和部门取消下放的审批事项“含金量”不高、存在中间截留和“卸包袱”现象，取消下放审批事项的流程缺乏规范等；在推进工商登记制度改革中，有些部门担心利益受损，有些部门则担心管理跟不上、责任担不起；在行政权力制约方面，有关机制不健全、配套政策不到位。这些问题在一定程度上妨碍了改革措施的落实，影响了改革效果。

与会学者就贯彻落实党的十八届三中全会精神和今年《政府工作报告》的部署、深化行政体制改革提出了意见和建议，主要包括：继续扎实推进行政审批制度改革，加强制度体系的梳理和建设，通过信息化建设创新政府管理、提升管理能力，注重将对行政人员的激励和约束统一起来，把握推进社会组织管理制度改革的步伐等。

中国行政体制改革研究会会长魏礼群总结了会议研讨成果，他希望与会人员继续密切跟踪行政体制改革的进展，通过理论研究和实践探索，为推进行政体制改革作出贡献。他还要求，中国行政体制改革研究会要努力发挥智库作用，积极为推进行政体制改革建言献策，在服务改革过程中实现建设中国特色一流新型智库的目标。

来自国务院研究室、中央编办、北京市、上海市、浙江省等中央和地方从事行政体制改革实际工作部门的同志，国家行政学院、中国行政管理学会、中国机构编制管理研究会、中国（海南）改革发展研究院、清华大学、北京师范大学、中国政法大学等学术机构、团体和高校的学者共 30 余人，围绕会议主题开展了深入交流和研讨。

◆议政论法

人大代表应具备怎样的“代表意识”

□宋惠昌

每年春天召开的全国人民代表大会，都是全国人民注目的事情，各个阶层的人们，对大会寄予了各种各样的希望。人大会议究竟能不能使人民的希望得到满足、能够满足到什么程度呢？在我国的现阶段社会中，这是由许多因素决定的。其一是制度本身的完善与否问题。应该承认，我国的人大制度，是一种基于我国目前经济、文化条件而形成的间接民主形式，即代议制民主，这样的民主形式需要由人大代表来代表民意。所以，除了进一步完善人大这一代议制形式之外，人大代表究竟能不能表达民意、能把民意表达到什么程度，就是充分发挥我国人大制度优越性的一个关键了。这就是说，人们实际上是把自己的希望寄托在代表身上的。

当然，这里所说的“代表”，是特指我国全国人民代表大会的代表和地方各级人民代表大会的代表，简称为“人大代表”。那么，人大代表的特定内涵是什么，或者说人大代表是代表谁的，他的权利和义务是什么，他的职权是什么，他在政治生活中应该发挥什么样的作用，等等，人大代表对这样一些问题的正确认识，就构成了我们这里所说的“代表意识”。很显然，这个“代表意识”，本来是一些常识性的问题。但是，实践证明，具有正确的“代表意识”，对于代表切实履行自己的职责，发挥代表的作用，从而使人民代表大会真正成为名副其实的国家权力机关，却是具有十分重要意义的事情。

那么，所谓的“代表意识”应该具有哪些基本内容呢？

权力意识。这里所说的“权力意识”，首先，就是要求每个人大代表，必须能够明确地意识到自己的政治身份——“国家权力机关组成人员”，这个具有权力的政治身份意识，就使人大代表与一般的公民区分开了，也与一般的国家机关的工作人员区分开了。事实证明，一个人大代表如果没有明确的“权力政治身份”意识，不能说是一个合格的人大代表。其次，这里所说的人大代表的“权力意识”，就是指人大代表在人代会的工作，不是一般的事务性质的工作，更不是一种荣誉性质的差事，而是代表人民、依照宪法和法律，“参加行使国家权力”。这就是说，如果一个人大代表做的工作再多、再细，而就是没有实际地“参加行使国家权力”，也不能说是一个合格的人大代表。

责任意识。一个公民如果通过法定程序被选举为人大代表，这就意味着人民把一部分权利转移到代表身上，变成了代表的责任，即要求他在人代会上以自己的行动，“代表人民的利益和意志”。所谓“人民的利益和意志”，从根本上说就是人民的宪法权利。这就是说，代表人民的利益和意志，维护人民的宪法权利，这是人大代表的根本责任。这里的一个关键问题是，人大代表的工作可能会千头万绪，无疑需要倾注大量心血、付出大量精力，但是，如果没有很好地尽到作为人大代表的根本责任，就是再忙、再辛苦，也不能称之为合格的人大代表。还有一个关键是，人大代表必须正确处理对人民负责与对领导负责的关系问题，很显然，一个代表如果在人大会议中只是用心揣摸选区领导特别是上级领导的意图，努力做到“与领导保持高度一致”，但是却不能如实地反映人民的意志，不能切实地维护人民的根本利益，那他就没有尽到做人大代表的责任。从这个意义上说，人大代表的“责任意识”，也可以说就是人大代表的政治良知，而其集中表现就是“人民至上”的意识。

国家意识。这里所说的人大代表应该具有的“国家意识”，主要是指作为“国家权力机关组成人员”的人大代表，不应该只是从某一部分人的利益出发或者是只从某个地方、部门的利益出发来思考问题，而应该从国家利益的角度来思考问题。这就是说，人大代表应该明确意识到自己是“国家权力机关”的成员，因而，人代会的工作是在行使国家权力，人代会和人大代表工作的最高宗旨，是要把人民的意志转化为国家意志。这就是说，绝不能把某个地方、部门的意志强加给人民，或者说硬是把人民的意志统一到某些部门的意志那里去；而是要通过人代会的工作，使国家意志正确反映人民的意志，在正确反映人民意志的前提下，把二者统一起来。这就是说，人大代表的“国家意识”，就是必须切实地把国家的即全局的利益和意志，放在最高的位置上，所谓“全局的利益和意志”，就是人民的利益和意志。所以，人大代表应该具有的“国家意识”的实质，就是人民的利益和意志高于一切。

宪法意识。人大代表应该具有的“责任意识”“权力意识”和“国家意识”，从根本上说，都要归结于“宪法意识”。宪法是什么？是国家的根本法，是在最高的基点上对人民的利益和意志的最集中反映。这就是说，宪法原则具有超越于一切党派、团体、部门的利益和意志之上的价值。所以，我们所说人大代表的“宪法意识”，也就是说人大代表的一切言行，必须以宪法为最高准则，而不受任何组织和个人的意志的干扰。这一点，也得到了宪法的保证，即“全国人民代表大会代表在全国人民代表大会各种会议上的发言和表决，不受法律追究”。可以看出，人大代表的“宪法意识”即是他们“人民至上”的政治良知。这就是人大代表的“代表意识”的集中表现，而这种“代表意识”的实质，就是以社会主义民主意识和法治意识为基础的智慧和能力。

综上所述，一个合格的人大代表，他必须牢记对人民的责任，忠实地代表人民行使国家权力，努力把人民的意志转化为国家意志，而他的崇高职责则集中表现在维护宪法尊严之中。当然，人大代表并不是选民或者国家权力机关的简单政治工具，相反地，在复杂多变的代议制活动中，他应该作为一个能动的社会主体，依靠自己的政治智慧和卓越能力，为发展社会主义民主和社会主义法治作出更大贡献。

更　正

本报第 728 期第 5 版，王怀超职务应为“中央党校科社部主任”，特此更正并致歉。