◆观 点

法治的两个层次

毋庸说，老百姓守法、循法与政府和公权力依法而行，虽然都是法治问题，但体现的却是法治的两个不同维度和层面，法治也是有不同角度和层次的。为全面和深刻认识法治，形成正确的法治观，有必要清楚法治的层次性，知道从不同角度和层面认识法治。

一提到法治，很多人想到的就是大家都遵纪守法，想到的是老百姓守法和树立法治观念、遵照法律规定解决问题。也确实，法律作为调整和控制人们行为的规范，要实现规范人们行为的目的，就必须化作民众的行为，被大家所遵守。因而，遵守法律是实行法治的前提，所有公民都守法是法治的基础，建设法治必须保证法律获得普遍的服从。也正因为如此，民众守法是法治的最基本层次。

然而，民众守法尽管是实行法治的基石，但却不是法治的标志。因为，民众守法在任何一个社会都是必须的，这是社会秩序得以维护的根本要求。

事实上，人治与法治的区别并不在于民众与法律的关系，而是在于权力与法律的关系。哈耶克说过，“法治意味着政府的全部活动应受预先确定并加以宣布的规则的制约”。这反映了政府与公权力在法治中的重要性，说明法治必须要求权力活动受法律制约，要求政府与公权力守法，依法而行。也唯有如此，法律才会树立起权威，得到严格遵守。

可见，只有保证法律对于权力的权威性，才会有效实现法治。在要求民众守法之外，要求政府和公权力遵法而治、受法律约束而不能任意行事，就构成了法治的第二个维度，形成了在老百姓守法基础上的第二个层次。而且，与第一层次的治民不同，作为第二层次的法治是治权。法律在实现了治民的功效之后，再实现治权的功能，就跃上一个台阶，进入到高层次。（2014年6月7日《南方都市报》吴元中）

如何推行权力清单制度

当前，权力清单制度尚未在全国范围内铺开。但是，前期已有不少地方开展试点，积累了相关经验。权力清单制度的严肃性和严格性需要从中央层面制定全国统一的规范予以确保。各地方自行探索，容易导致标准不一。因此，要充分汲取地方实践所积累的创新经验，将其整合到全国规范之中，并鼓励各地政府充分进行创新竞争，探索出适合当地特点的新的权力公开方式和途径。

结合相关改革举措，以多层级立体化为推进形式。第一，编制权力清单，应与审核清理、合法确权与机构改革协调进行。权力清单的编制过程是调整利益格局、转变政府职能的动态过程。同时，权力清单的编制与公开还需结合事业单位的分类改革。在权力清单的编制过程中，应按照“政企分开、政事分开、政社分开”的原则，分类推进事业单位与行政机关的全面脱钩改制，做好过渡性安排，让权力清单真正系统、全面地呈现和规范行政权力及其衍生权力。第二，权力清单制度，应采取广泛多层级的立体化形式予以推进。权力清单制度的推进，应涵盖政府的各个层级及主要领导岗位，涵盖政府的各个部门和各类权力事项。

以核查问责机制、协商式民主建设为配套保障。第一，权力清单制度的落实，需要坚实的核查监督制度保障。权力清单应连带核查清单、责任清单以及民众“权利清单”的落实。要以清单为依据，严格问责，惩治和纠正某些政府部门与公务人员的不作为、乱作为等行为。若无坚实的核查问责为制度的权威提供保障，权力清单制度将成一纸空文。同时，还需因地制宜、因时制宜地运用多元监督体系来确保制度落实。第二，权力清单制度的完善，可以结合信息化政府建设。对权力清单中的每个权力事项进行编码记录后，便能设计一套网上运行系统。第三，权力清单制度的巩固，可内嵌于地方的协商式民主政治建设。权力清单制度中对于权力行使的运行流程规范，可与协商式民主建设的工作有机整合，形成联动。如此，社会公众可以将现实中的权力运行过程与权力清单的规定予以比照，从而对主要领导干部行使权力构成有效制约。

深入研判“法律约束、当前盲区与未来限度”，把握改革脉络，着力创新方法。第一，权力清单制度的拓展，需要深入研判法律约束。权力清单制度改革主要受到法律、立法层面的约束。行政权力事项的设立依据，主要来自于相关组织法、行政许可法、行政处罚法等法律法规，这些法律法规实际上成为权力清单制度的改革红线与禁区。应深入研判全面深化改革的新形势，将不再符合改革形势、不再适应发展规律的法律法规通过合法程序进行调整或废止；对需要建立法律规范、加强监管而当前有所缺失的领域，尽快启动立法程序进行法律法规的补充和完善，为权力清单制度发挥正面效应清淤除障，并将权力清单制度可能的负面效应予以剔除。第二，权力清单制度的深化，需要重点关注当前盲区。党的十八届三中全会《决定》中“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度”的表述并不涵盖“中央政府及其工作部门”。2014年1月8日，国务院常务会议决定“公开国务院各部门全部行政审批事项清单”深具魄力。不可忽视的是，仍有大量行政权力来自于中央垂直管理部门，地方仅能联系不能领导，属于《决定》表述范围之外；即使在地方政府工作部门中，也有大量权力属于中央部委业务指导范围，因而存在规避改革的空间。在权力清单制度推行中需要深入考量上述盲区。第三，权力清单制度的成功，需要清醒认识未来限度。需要清醒认识到权力清单制度只是深化改革系统性措施中的一部分，有其自身限度。在涉及国家安全机密、国家重大格局调整等领域时，权力与运行流程的彻底公开，可能造成国家利益受损。因此，要清醒认识权力清单制度的范围和边界，避免出现该项制度的负面效应大于所带来的正面效应的状况。（2014年5月上《学术前沿》程文浩 杨诗哲）

让“两只手”有效互补

一般来说，解决效率问题靠市场这只“看不见的手”，市场能办的多放给市场，社会可以做好的就交给社会；解决公平问题、满足公共产品的有效供给、制定出好的制度规则、当好市场运行的裁判员、弥补市场调节的不足，则要靠政府有效作为。但市场与政府也都不是万能的，都存在失灵的问题。只有通过高超的驾驭艺术，让“两只手”都扬长避短，各自的优势都能得到充分发挥，各自的不足都能得到有效弥补，社会主义市场经济才能焕发出最大的活力，中国经济才能实现持续健康发展。因此，我们既要使市场在资源配置中起决定性作用，防止政府“闲不住的手”越位和错位，又要正视市场调节的盲目性和滞后性，防止政府“看得见的手”在关键时候缺位。

恰恰在这“两只手”的功能与职责如何合理界定，如何明确各自应该抓什么、怎么抓等问题上，一些地方出现了两种极端的倾向，应引起我们的警觉并加以“纠偏”。

一种倾向是“有利可图抢着做”，“看得见的手”仍然在变着法子乱摸乱动，甚至“上下其手、左右其手”。比如，十八届三中全会明确提出深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批。各地各部门也在紧锣密鼓按照中央的要求一批批地简政放权。但有的部门却是“庙拆和尚在”，不肯真放权。有的地方政府不改“乱伸手”恶习，将那些被砍掉的审批项目通过行业协会等形式，在换了件“马甲”后依然故我。有的干部习惯了“看得见的手”，不习惯“闲”下来，甚至在经济发展中饮鸩止渴，为可持续发展制造隐患。

另一种倾向是“无利可图踢皮球”，“看得见的手”在需要发挥作用的领域和时刻反而“看不见”。的确有那么一些地方的领导干部，迷信市场的“万能力量”，不认真履行“看得见的手”监管市场、社会管理和公共服务等职能，在需要政府出面的时候他们仍然指望市场“显灵”，结果弄得一团糟。比如，有些地方以经营城市为名，把那些具有公益属性的城市公交公司、急救站等也一股脑儿推向市场，加上政府监管又缺位，最后公益变成“公害”，既危害了市民的基本权益，也损害了人民政府的形象。

上述两种倾向的出现，都说明一些领导干部在政府和市场的认识上一知半解、存在误区。推进市场化改革，并不能放任市场行为单一发挥作用，也不能又回到凡事政府说了算，而是要在更好发挥政府作用的同时，让市场在资源配置中起决定性作用。理顺了关系、明确了定位，才是抓住了改革的“牛鼻子”。因此，真正发挥市场在资源配置中的决定性作用，必须持之以恒地推进简政放权，让“看得见的手”既有所不为又有所为，不错位、不越位。

全面深化改革，正如习近平总书记指出，“惟其艰难，才更显勇毅；惟其笃行，才弥足珍贵”。用好市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”，让政府和市场各就其位、各展其长，不会毕其功于一役。各级领导干部要扎实贯彻习近平总书记的指示精神，在实践中深化学习、在学习中深化实践，将“看得见的手”和“看不见的手”用得得心应手，成为善于驾驭政府和市场关系的行家里手，进而形成推进改革的强大合力，推动社会主义市场经济体制不断完善。（2014年第23期《瞭望》新闻周刊 慎海雄）

京津冀城市群需要市场动力

中国由市场化形成的城市群都没有类似北京的现象，珠三角城市群中小城市星罗棋布，中山、珠海、佛山、南海，谁也不比谁差，形成了完整的区域经济概念，而广州作为珠三角的政治、文化中心，深圳作为珠三角的金融、开放中心，相比其他城市并没有特殊的吸引力。一旦轻轨如绳索般串起颗颗城市珍珠，各经济实力相当的城市之间放开医疗、养老、教育等公共资源，珠三角城市群将获得更大增长，其实力不可忽视。

珠三角目前进入制造业转型阵痛期，这对于习惯了过外向型经济好日子的珠三角制造业城市，是个刮骨疗毒的契机，如果锐意改革、改变目前的画地为牢的行政规制和各自封闭互相看不上的狭隘文化，主动与港、澳接轨，打通与国际市场高层次合作的大门，而不仅仅成为世界极客的零件供应地，珠三角会成为真正的国际都市群。

长三角也是如此。长三角从明代以来就是中国的丝绸、棉布出口基地，是中国最富庶之地，苏南、上海到浙北，在文化上毫无格格不入之处。目前大力施工的轨道交通，让江北南通等城市也融入了长三角城市圈。南京人不会特别羡慕上海人，而杭州人对成为上海大城市人也兴趣匮乏，上海不像北京一样是个吸纳所有资源的黑洞型城市。

长三角的问题不仅在于基础设施未完全与经济发展能力匹配，与珠三角一样，因为不同的行政区划导致城市之间的自我封闭，上海、杭州与南京都想成为大城市，你有的产业我也要有，汽配工业遍地开花，而早就该实现的各城市之间高速公路一卡联网却历经10年尚未实现。如果说此前中国城市之间的竞争对中国经济的飞速发展有功，那么现在由政府主导而非市场配置的资源的弊端，已经成为中国最先进的长三角城市群的拖累与包袱。

京津冀城市群拥有珠三角、长三角城市群所有的弊病，珠三角、长三角城市群所没有的弊端，京津冀城市群也有。从1986年天津市倡议下召开第一次环渤海地区经济联合市长联席会议至今，过去了28年，京津冀城市群没有大的起色。北京作为吸纳能力无比强的黑洞城市，成为当之无愧的中心，而天津则凭借传统优势占得一席之地，其他城市则黯淡无光，不少乡村贫穷。京津冀都市圈并未如长三角、珠三角一样享受到外向型经济区域普遍发展的红利。这个城市群市场化倾向先天不足。

目前紧锣密鼓编制的规划，首先改善硬件条件。正在编制的京津冀一体化交通方案显示：到2020年，京津冀三地将形成9000公里高速公路网和主要城市3小时公路交通圈，9500公里的铁路网和主要城市1小时高铁交通圈，首都机场客流量将突破1亿人次，首都新机场一期工程将投入使用。而海关总署今年7月1日将启动京津通关一体化改革。硬件突破有好处，河北将从北京、天津外溢的人口、企业中获利，那么，软件如何接通呢？

推进者希望北京把某些产业引向河北，而反对者则认为此路不通，凭什么把污染企业外迁到河北？别争吵，让市场说话行不行？企业根据自身的要求，以及成本忍受能力，自主决定把企业设立在何处，按照市场比较优势作出最有效率的选择，最高效，就是最优秀。京津冀中纳税的企业自主选择落脚地，政策不加限制，才是改革重点。

城市需要规划，不仅巴黎、东京有，硅谷也有，大学、金融、技术人员加上源源不断喜欢创新不怕失败的外来移民，以及各种民间自律组织，才成就了硅谷。那些排斥移民的城市，别忘了，硅谷有一半人口是移民。（2014年第19期《南方人物周刊》叶檀）

◆评 论

莫迪模式能满足民众期待吗

自纳伦德拉·莫迪赢得大选并就任印度总理以来，国际社会对于莫迪的关注可谓有增无减。有的媒体将莫迪与中国的邓小平、新加坡的李光耀、英国的玛格丽特·撒切尔、美国的罗纳德·里根联系在一起，对其寄予厚望。这种比较，或出于个人性格与魄力，或源于执政理念与政绩，或出自对外政策取向与成就，凸显国际社会尤其是印度民众对莫迪政府的关注与期待。

然而，莫迪能否复制他在古吉拉特邦的“莫迪模式”而实现印度经济社会的包容性发展呢？客观地说，理想很丰满，现实很骨感。

首先，“莫迪模式”推广有难度。莫迪治下的古吉拉特邦在基础设施建设、吸引外投和经济增长等方面表现突出，然而也有批评者认为印度人民党为赢得人民院选举对莫迪进行了刻意的“包装和推销”。更有怀疑者认为，即使没有莫迪，古吉拉特邦也会取得像今天这样的经济成就。而且，复制既有发展模式也面临现实困难。

其次，莫迪的民粹和印度教民族主义倾向标签有可能催生新的不稳定。尽管莫迪在竞选中强调其世俗主义和实干精神以扩大支持基础，但印度国内广大的穆斯林仍对莫迪的印度教民族主义右翼身份心存疑虑。未来，莫迪有可能会失去一些少数族群、非印度教群体和印度教温和派的支持。有的学者甚至认为，莫迪当选总理有可能导致国内宗教对峙情绪进一步加剧，甚至有可能酿成新的对抗和骚乱事件，而且印度人民党也有产生内部分裂的可能。

再次，莫迪推行改革或出台立法仍有阻力。在印度人民院的543个议席中，印度人民党独得282席成为下院第一大党，其联盟共收获336席。但在上院以及各邦，印度人民党及其联盟的情况并不乐观。印度人民党及其联盟在上院只有26%的席位，而国大党及其联盟超过38%的席位，反对联盟有可能对莫迪政府推行改革和立法形成阻碍。

最后，印度效率低下在某种意义上也源于文化和体制因素，即使是最具改革意识的领导人也要面对重重阻力。据统计，上届印度中央政府陷入停滞的投资项目大多是由地方政府的“繁文缛节”造成的，而中央政府对此却无能为力。官僚机构臃肿不仅造成财政赤字进一步扩大，同时也使政府效率大打折扣。第二届团结进步联盟政府内阁设立了51个大部并任命了79名部长，这几乎是宪法允许的最大值，而且一项基础设施工程项目甚至需要得到19个部的56个许可才能进行。

对于将“发展才是所有问题解决之道”作为执政圭臬的莫迪政府来说，毫无疑问，会延续“经济第一”的发展战略，但这一战略在印度国内可能会以不同的方式呈现。诚然，印度的增长潜力是巨大的，但莫迪政府恢复印度经济增长的前提，是他必须克服影响经济活力的阻碍。机构与效率、经营环境、基础设施现状以及陷入困境的产业部门，都是莫迪必须认真对待的问题。

莫迪被冠以“超级CEO”头衔，对于新政府未来的潜在经济成就，或许并不能完美地符合国际社会的预期，但印度民众渴望莫迪成为邓小平式领导者以实现印度的发展与强大，至少目前，他反映并满足了印度各阶层对“印度梦”的追求。（2014年6月6日《新京报》 吴兆礼）

◆纵 横

范仲淹的民本观

作为北宋文学家的范仲淹，文名盖过政声，最为人知的作品是《岳阳楼记》，最为人知的名句是“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”。其实，他作为北宋政治家从政经验丰富，不仅留下名垂千古的卓越政绩且执政理念深湛。范仲淹的从政史，历经真、仁两朝，初于真，著于仁，前后37年。在《范仲淹全集》中，有几篇赋，如同阐述执政理念的理论专著。其中，《用天下心为心赋》尤为彰显。一个古人的胸襟，政治与民心，权力与百姓，竟然如此哲理深蕴，真谛明晰，可谓句句格言，字字珠玑。有些话是抽象的，具有指导性；有些话是具象的，具有操作性；有些话借鉴了历史的镜鉴；有些话充满了辩证的思考。以上四个层次，即使角度不同，从总体上都体现了民本精神，可视为古代版的群众路线。

先看第一层次。“达彼群情，侔天地之化育；洞夫民隐，配日月之照临”，“不以己欲为欲，而以众心为心”。极其精辟、极其凝练。这一思想特别是对“爱将众同，乐于人共”的强调，不仅体现了一贯的“先忧后乐”的奉献精神，其思想不也是一切顺应人民意志，一切服务人民利益，与人民休戚相关，与人民同甘共苦，与人民同其爱憎么！我认为，范仲淹的这些论述，较之《尚书》中的“民惟邦本，本固邦宁”，唐太宗的“水可载舟，亦可覆舟”，更接近我们今天的政治现实。从范仲淹的“视以四目，而明乎中外；听以四聪，而达乎远迩”，联想到《尚书·泰誓中》中的“天视自我民视，天听自我民听”，可见，在一些怀抱民本主义理念的古人看来，天意即民意。

次看第二层次。范仲淹的“政必顺民”“礼皆从俗”，“爱将众同，乐于人共”，是总的精神，总的追求，这些具有现代政治因子的思想如何贯彻呢？他从实践与操作层面提出了要求。一是“审民之好恶，察政之否臧”，这让人想起邓小平“人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴、人民答应不答应”这四条原则，而这被邓小平作为制定方针政策的出发点和落脚点。在这一基础上，“有疾苦必为之去，有灾害必为之防”，才能真正赢得民众真诚的信任与拥护。二是“彼惧烦苛，我则崇简易之道；彼患穷夭，我则修富寿之方”。这里的“彼”指民众，“我”指官方。范仲淹将民众的不满与担忧分为两个方面，一为贫穷，一为苛政。而这与二战时美国总统罗斯福“免于匮乏”“免于恐惧”的两大自由仿佛有着相通之处。

再看第三层次。汉继秦政，唐承隋祚，其开国君主及其同僚们，都戒慎戒惧，十分注重吸取前朝败亡的历史教训。北宋政权较为特殊，宋太祖赵匡胤统一了四分五裂的烂摊子，但取得政权的方式却带有宫廷政变的性质。因此，范仲淹在谈到前代经验教训时，引证的例子比较遥远，“尧舜则舍己从人，同底与道；桀纣则以人从欲，自绝于天”。在中国的传统文化中，尧舜与桀纣是两极对立的文化符号，前者是圣君、爱民、善治的代表，后者是暴君、虐民、恶政的代表。范仲淹认为：前者的特征是“舍己从人”，即约束统治集团的欲望服从民众利益；后者的特征是“以人从欲”，即牺牲民众利益满足统治集团的欲望。而这正是范仲淹提供给我们的两面镜子。

最后看第四层次。在中国漫长的皇权社会中，“以一人治天下，以天下奉一人”，似乎天经地义，以致产生了流传千年的“普天之下，莫非王土；率土之滨，莫非王臣”的政治格言。人类社会的发展规律表明，从专制到民主，从人治到法治，是不可阻挡的世界潮流。范仲淹指出，“肆予一人之意，则国必颠危；伸尔万邦之怀，则人将鼓舞”。作为千年前的古人即已认识到，没有约束的个人权力，必然导致国家颠危；欲致政通人和，必须顺应民意（万邦之怀）。而这无疑体现了鲜明的辩证思维。范仲淹以赋体阐述其政治理念，自然充满了古代的哲学理念，比如下文：“必也重乎安危，明夫用舍。弗凝滞于物我，可并包于夷夏。”士大夫阶层重视国家安危，就必须明智地抉择用舍行藏。不能囿于主客观、本客体局部利益的桎梏与羁绊，而应胸怀博大，兼容并包。

应当提及的是，范仲淹的民本思想与民主政治毕竟不是一码事。然而，当民主政治尚未实现，臻于民本政治岂是易事？（2014年第5期《唯实》安立志）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 社长：王金龙 广告部电话：62805980 62806380 发行部电话：62806227兼传真 总编室电话：62805368 62806234 电子信箱：xuexishibao@126.com
定价：全年180元 邮发代号：1—267 国外发行代号：W3970 开户银行：建行北京中关村分行 户名：中共中央党校报刊社 账号：2613000456 广告经营许可证号：京海工商广字0301号 承印：人民日报社印刷厂