◆观 点

正确履行政府职能的司法保障

全面正确履行政府职能需要健全的司法保障：一方面，立法的规定是概括精炼的，政府履职活动引发争端后，必须借助公正的司法，才能结合具体管理实践，有效辨明立法所确定的政府职能边界；另一方面，政府自身的守法与执法机制建设无法完全杜绝政府机构扩张权力或者推卸责任的行为，需要公正司法确立最后的防线，而且，公正高效的司法，反过来也可以督促行政系统加强自身机制建设。

涉及政府履行职能的司法现状及问题。我国于1980年代建立行政审判庭审理行政案件，探索通过司法审查，确保政府全面正确履行职能。1989年，《行政诉讼法》颁布，确立了对行政活动进行司法审查的基本制度。20余年来，通过审判实践，人民法院积累了相应经验，并通过司法解释、指导案例等制度不断完善这一制度。但是，整体而言，这一制度尚未充分发挥实效，其表现便是近年来行政诉讼受案数一直徘徊在较低水平，当事人更愿意通过信访等其他途径寻求问题解决。这种现象有着复杂的成因。

其一，从政治现实来看，在我国当下国家治理体系中，政府与司法机关的地位实际上存在前重后轻的现状。由于享有的政治资源有限，司法机关在审查强势的政府时，自然力不从心。

其二，从司法体制来看，司法地方化严重阻碍了司法机关独立、公正地审查地方政府的履职活动。我国地方权力配置，表面上遵循“一府两院”结构，但由于司法机关在经费、编制等方面严重依赖于地方政府，导致其很难有效监督地方政府的履职活动。

其三，从行政诉讼制度本身来看，一些制度性的障碍也阻碍这一机制的有效发挥。受案范围狭窄，政府制定抽象行政规范的行为未纳入司法审查范围；原告资格限定过多，公益诉讼未受承认，一些严重违法但不侵犯特定个体权利的活动无法受到审查；审查和监督力度不够，对形式合法但明显不合理的行政活动无法有效监督，变更判决适用有限导致无法彻底矫正违规的行政活动，等等。

针对上述问题，确保全面正确履行政府职能的司法建设既需要从政治层面重新定位司法在整个国家治理体系中的作用，又需要切实有效地推进司法体制改革和行政诉讼制度本身的完善。

其一，将提升司法功能、司法权威与司法公信力作为推进国家治理体系和治理能力现代化的关键举措之一。十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化，这一现代化的进程必然是一个价值更替、秩序重构、意识形态再生的过程，它要求切实贯彻兴民权、规范公权的改革思路。为此，必须充分发挥司法的功能，借助司法独有的程序理性与中立地位，妥善界定公共权力与私人权利的边界，并通过一个个个案正义的实现，来凝聚社会的共识。

其二，设立独立的行政法院推动司法体制改革。当下，推进司法体制改革，逐步改变法院地方化的倾向已有共识。行政诉讼作为审查政府活动的诉讼，对司法的独立性要求更高，同时，现行行政审判所处的窘境也是司法体制的缺陷最集中的体现。因此，可以考虑设立独立的行政法院系统——最高行政法院直接隶属于最高人民法院，其他行政法院与地方各级人民法院没有隶属关系，且行政诉讼管辖范围不重合于行政区划，从而摆脱地方政府对行政审判的干扰，最大限度地发挥司法监督行政机关全面正确履行职能的作用。

其三，借助《行政诉讼法》的修改全面完善行政诉讼制度。通过扩大受案范围，拓展原告资格，加强司法审查强度与监督力度等措施，改变司法过于谦抑的现状，通过积极能动的司法审查，形成确保行政机关全面正确履行职能的强大外部压力。（2014年第5期《行政管理改革》石亚军 赵鹏）

学术文化博弈制约改革成败

改革是一个古老的话题，在中华民族的每一个发展阶段都曾发生过不同程度的革新或变法。初步统计，有文字记载的将近三千年的中华民族史中，大小改革变法将近百次，改革和变法从未停止过。历代学人记录、总结和探讨改革发展的规律和得失，给我们留下了非常宝贵的精神财富。

然而，我们过去在讨论改革的时候，往往忽略了学术文化对整个改革的支撑。改革与变法实际上也是一场传统学术文化的论争。先秦的诸子百家（儒法道墨），汉代今文经与古文经学，汉唐儒道释，宋明理学与心学，清代汉学与宋学，均影响了每个历史阶段的变法进程。

钱穆在《国史大纲·引论》中提到：“近世史学革新派所关注者，有三事：首则曰政治制度，次则曰学术思想，又次则曰社会经济。此三者，社会经济为其最下层之基础，政治制度为其最上层之结顶，而学术思想则为其中层之干柱。”他说的这三者之间关系，上面是政治制度，下面是社会经济，学术思想是中间的顶梁柱。

清朝人在总结明朝灭亡教训的时候，提出了“学术亡国论”，这个观点过去没有引起我们很好的注意。文化可以兴国，学术亦可亡国。清朝不少学者已经把学术文化与国家兴亡紧密结合在一起。陕西大儒李颙指出：“天下之治乱，由人心之邪正；人心之邪正，由学术之晦明。”即天下大乱是由人心邪恶造成的，人心的邪恶是由学术不端造成的。他这里的邪术指的是陆王心学，清朝的理学名臣都以批判陆王心学为己任。清初理学名臣陆陇其指出，明之天下，不亡于寇盗，不亡于朋党，而亡于学术。学术之坏，所以酿成寇盗、朋党之祸。

历史上的改革与变法有着深厚的文化背景，也是一场学术思想的博弈，它制约着改革的成败。商鞅变法以法家思想为指导，因用法过度，失去了人本。应该因势利导，循序渐进，操之过急一定会出现问题。而汉武帝改革将儒法糅合，思想在变法改革的过程当中有所变化，体现了一种适应潮流的做法，所以反对的阻力相对比较小。王安石变法中的《三经新义》是与儒家学说相矛盾的，王安石变法中的“三不足”思想——天变不足畏，祖宗不足法，人言不足恤——被指离经叛道，失去了多数士大夫、官僚的支持。可见，学术文化问题是王安石变法失败的原因之一。（2014年7月7日《北京日报》徐凯）

◆文 坛

孔子知人

《列子·仲尼》有一节主要是子夏问孔子，他的几位同学都各有什么特点，孔子一一作答。翻成白话全文大致如此：

有一天，孔子的学生子夏问孔子：“颜回的为人怎样？”孔子回答说：“颜回为人仁义，比我强。”子夏又问：“子贡的为人怎样？”孔子说：“子贡的口才很好，我不及。”子夏接着又问：“子路的为人怎样？”孔子说：“子路的勇敢超过了我。”子夏再问：“子张的为人怎样？”孔子说：“子张的为人庄重，我不及。”子夏听了老师对学生的评价有些糊涂起来，便规规矩矩地起身问道：“这么说，他们几个都比你强，那他们为什么还拜你为师又向你学习呢？”孔子说：“你坐下来，听我慢慢告诉你。颜回为人仁义但不懂得变通；子贡口才好但不够谦虚；子路很勇敢却不懂得退让；子张虽很庄重但难于和别人沟通。他们四人各有所长，也各有所短，所以都愿意拜我为师，跟我学习。”

知学生莫如师。孔子对自己的学生观察很细致，评价也基本准确中肯。说明孔子是一位合格的老师。

最令人感动的是，学生虽然或性格、或脾气、或才能等方面都有一些缺点，但作为师者、尊者的孔子，首先发现的是学生的优点，是自己不及学生的地方。他一生能教出七十二位贤人，说明他知人，很了解自己的学生，懂得发掘学生的特长，扬长避短，使其得到全面发展。

“智莫大于知人。”物有阴面阳面，人有优点缺点。认识人很难，难就难在除了客观存在以外，还有感情参与其中。比如给一个人的品行打分，亲者与疏者往往差别很大。《警世通言》中有两句话说得很好：“不可以一时之誉，断其为君子；不可以一时之谤，断其为小人。”亲者容易重视“誉”的一面，疏者容易重视“谤”的一面。这对今天我们评价干部也有相当的借鉴作用：要全面看人，看他的全部历史和全部工作；从他的长处中看到他的短板，从他的短处中看到他的长项。天之寒热可测，人之善恶难猜，知人难于知天，不可不慎。（2014年7月8日《中国纪检监察报》高深）

◆史海钩沉

明清县衙：简约的专制机器

在河南省南阳市的内乡县，有一处保存完好的古代县衙，是一处国家重点文物保护单位，也是今天我们了解明清时期县级衙门的最为直观的实物。据记，内乡县衙始建于元成宗大德八年（1304年），距今已有整整710年历史。不过我们今天能够看到的县衙是清光绪十八年（1892年）知县章炳焘在原县衙基础上重建而成的。

我们随便翻开一部明清的地方志，就可以看到关于县衙的记载，在县志上一般称为公署，规模有大小，规制基本相同。一般来说，明清的县级政府的官吏有知县、县丞、主簿、典史，也就是说，即使一个县里的官员全部设置，也不过这样几人而已。县丞、主簿是知县的佐贰官，有品级，不设县丞或主簿的地方，则设典史，典史与县丞、主簿的职掌相同，同样是掌管县里的巡捕、粮马诸事，但典史一般没有品级，不入流，人们习惯称之为县尉。

中国历史上自从秦设郡县以后，县就成了国家行政基层的一级单位。到了明清时代，国家正式任命的官员和行政设置，都是到县一级为止。县下所管理的更基层的组织，在明代为里甲，清代逐渐变化为乡保。里甲长与乡保长都不算是国家正式的官吏，不入职官制度，也不享受国家的俸禄。

为什么明清时代地方行政管理能够如此简约？明清时代的县，与我们今天的县级行政区设的管辖区域十分接近，有的甚至还要大许多。如明清内乡县，就远大于今天的内乡县。因此我们今天许多人都不大理解，为什么明清时代地方行政管理能够如此简约呢？

首先，明清的县所辖人口远远少于今天，北方一般小些的县不过千余户，一两万人口，江南大县也不过数千户，数万人而已；其次，明清县内所辖的人户构成也远比今天简单，绝大多数都是单纯的农户，即使有士农工商之别，也不如今日就业之复杂。此外，那时候县政府集行政、财税、司法、公安于一身，是个集权化的政府。尽管如此，若是认真管理好一个县，也绝非易事。明清的县官大多为科举出身，十年寒窗，经史文章大约马虎能过得去，但县官的主责还是审断讼案、教化治安、鼓励农耕、保证税收。这与其读书写文章全然不同，因此县官治理地方，还少不了依靠幕僚和吏员。

明清的官员都是流官，任满自去，吏员却往往不动，正所谓“铁打的衙门流水的官”。内乡县衙中可以看到六房，六房指的就是县衙下设的吏、户、礼、兵、刑、工六个部门。这是对应中央政府六部而设的。所掌的职责也是对应于六部的要求，管理一县的相应工作。在六房中办事的人员，一般都是县官聘请的师爷。例如审案一事，本应是县里正官的主业，但是每逢审案之时，县官只是问案，专有当值的刑房书吏记录口供，然后再将口供送到刑名师爷处，由师爷确定问案和拘传人犯的程序，最后的案情结论，也出自师爷之手，县官不过签字画押而已。遇上县官庸懦无能者，幕僚吏员就能大逞其威了。这就是百姓们所说的污吏，其为祸百姓的程度，有时候比起贪官还要有过之而无不及。

明清的县衙是一部专制机器。总的来说，明清时代地方官员的名额与今天相比，还当算是十分的简政了。至于县里的师爷，则是县官自己出钱聘请来的，自然不大可能人员冗滥。皂隶差役，本属民户的徭役，也不能随意佥派。明清的律法中也规定滥设官吏是要重罚的，所以明清州县中，冗官的现象并不严重。

这其实与中国传统的君主政体有着较大的关系。君主制在国家固然是帝制，到地方上就是长官制，到家庭中就是家长制，总之就是一个人说了算。明朝以前，还有皇权与相权的制约。待到明太祖废丞相，这一点点的制约也没有了。从朝廷到基层，层层机构都是为皇帝的统治服务。作为最基层的县级统治，则是国家统治的集中体现。我们有时候会出于种种的原因去探寻中国历史上的民主精华。当然，在中国历史上，进步的思想家、政治家、改革家、革命家们的思想学说中，往往确实具有可贵的民主精神。但是中国传统政治体制则绝无一丝一毫的民主精神可言，而只有专制二字而已。明清的县衙，就是这样的一部专制机器。

就明清两朝县级行政管理的情况看，其发展总趋势是对基层管理的日益强化。明清时期，中央集权发展到了顶峰，地方官员作为皇权的代表，有着相当大的权力，所谓一县之父母官，又有“破家县令”之称。因此县衙堂上常题“思牧”“牧爱”之类的匾额，虽说是要表现县官们牧民为政的心情，但也反映出了当时官与民之间的管理与被管理的关系。这是典型的家长制政治的表现。这种颇显沉重的政治文化传统至今还影响着一些人：老百姓将自己的命运寄托于一两位清官，即使是清官好官，也只是想着如何与民做主，所谓“当官不与民做主，不如回家卖红薯”云云。直到今天，我们的一些干部还以地方百姓的父母官自居，其实还是这种家长制观念的影响在作怪。这即使是出于十分善良的愿望，也绝非现代社会所应有的概念。况且从历史角度来看，大凡是宣扬清官的时代，一般也都恰恰是政治腐败的时代，历朝相对清明的初政时期，则无清官而有循吏。县官是朝廷点派的，不是百姓选的，他当然只能代表皇帝和朝廷，即所谓“为天子牧民”。在没有民主与法治的时代，百姓有事也只能求助于官，那时候官府的职能是管理百姓；而民主的社会，政府的职能将不再是管理百姓，而是代表百姓，为百姓服务。

传统政治文化对中国社会的影响，是今天农村政治体制改革中不可忽视的问题。当然，明清两代，地方管理受到权势大户、退休乡官以及宗族、家族势力的影响还是较大的，这是传统等级社会和宗法制度下无法克服的矛盾。这种长期的政治文化对中国社会的影响，也是我们今天农村政治体制改革中不可忽视的问题。

河南内乡的县衙中，有一座琴治堂。“琴堂”出于《吕氏春秋·察贤》，是说宓子贱治单父，于堂中弹鸣琴，身不下堂而单父治。后世遂以为县令公署之名。这也令人想起明太祖《大诰》中不准州县官下乡的规定，目的是恐官吏下乡扰民。那时候官员们能够弹鸣琴于堂，也算是一方之福了。望着雕梁画栋的大堂，颇令人有民脂民膏之感。不过既然官员们能有求治之心，即使多用些民脂民膏，百姓们还是能够容忍的。中国的百姓最好管，这也是中国政治文化的一大传统。（2014年6月30日《北京日报》商传）

◆评 论

甲午年日本又不正常

2014年是第一次世界大战爆发100周年，日本首相安倍晋三1月份跑到达沃斯世界论坛，在演讲中将当今中日关系比作一战前英德关系，遭到历史学家一致批驳，只好找个翻译错误的借口脱身。其实，安倍并不想脱离战场。西方的时事分析家们貌似只关注公历，并不了解中国农历，甲午年。

这个年份，近代以来，会因正常度过而显得不正常，尤其是夏天。

1894年，甲午年，7月25日，中日甲午战争爆发。1954年，甲午年，6月9日，日本自卫队成立。2014年，甲午年，7月1日，日本政府召开临时内阁会议，通过了修改宪法解释、解禁集体自卫权的内阁决议案。

在安倍口中，解禁集体自卫权是“积极和平主义”，是日本迈向“正常国家”的奠基一步。然而，这么好的事情，为什么会遭到日本舆论和民众的大规模反对？这么好的事情，为什么安倍内阁要特意截取过去40多年历届日本政府对宪法第九条所做多次解释中的一部分，断章取义，重新做出与1972年完全相反的解释呢？这么好的事情，为什么不能堂堂正正地通过立法机构辩论，而是不顾民意调查绝对多数反对，由几个政客关上门私下商定呢？

以甲午年大事件为背景，不难发现，安倍行为方式的不正常，根本原因是，他所追求的“正常国家”，不仅已经在战犯法庭上遭到历史宣判，而且在地缘政治现实中完全不正常。安倍以各种见不得人的手段推动解禁集体自卫权，直接目的便是加强日美同盟。可是，在当今多极化世界中，这一延续自冷战时代日美安保同盟的伙伴关系，已经愈发像一个怪胎；更长远的目的，恐怕还在于重拾诞生于福泽谕吉那个时代的野心，这位鼓吹甲午战争是“文明与野蛮的战争”的“教育家”，现在还印在一万日元纸币的背后。

这并非危言耸听，看看提出解禁报告的“安全保障法制基础再构筑恳谈会”14名成员的背景便知道，看看解禁决议案所谓“武力行使三条件”的含糊其词便知道，再看看历史书更会知道。正如东京大学名誉教授三谷太一郎接受《朝日新闻》专访时所说，军事联盟能够成立的条件之一是存在假想敌国，而日本此前两次结盟，一战时的日英、二战时的日德意，最终都导致了战争。众所周知，日美同盟的假想敌就是中国，恰好是1885年福泽所写《脱亚论》的目标。

但是，不可忽视的另一点是，如今的世界，如今的东亚，如今的日本和中国，已经与120年前那个甲午年不再一样，不论人民意识，还是国家实力对比。安倍如此不顾国内民众和国际社会反对，非要做出些不正常的事情，非要改变二战形成的国际秩序，势必遭到强烈反制，这将为整个地区带来严重不稳定。

三谷太一郎特别提醒安倍政府，一战后日本带头摧毁了以多边条约为基本框架的华盛顿国际政治体制，然后在二战中彻底战败，如今必须吸取历史教训。因为，历史自有其规律，不会因为一个人、一个国家的不正常，而变得不正常。（2014年7月2日《京华时报》黄恒）

◆纵 横

政府与乡愁

乡愁，成了时下热门的话题。一年一度拥挤不减的春运，网上关于家乡的各种讨论，热播的《舌尖上的中国》，中央城镇化工作会议上提出“记得住乡愁”的城市建设，从上而下，都弥漫着对家乡的怀念。乡愁，成了这个喧嚣时代里人们寻求内心幸福的重要方式。

对于大多数人来说，乡愁是一种寄托，因为曾经生活过的家乡景观被城市化和工业化飞驰的车轮无情地碾碎、重塑。城市景观惊人的一致性，使得每次回家都成了告别，只能将思念寄托在记忆里的街道、院落、树林、店铺以及在那里遇到过的人、发生过的事。

对家乡的眷恋和热爱，是一个地方保持民风向上、实现良善秩序的社会情感基础。在传统社会，这种桑梓情产生的作用自不待言。即便是在人口流动很大的现代社会，家乡情也是许多地方发展的必要条件，比如华侨给沿海地区带来的资金，农民企业家对家乡的回馈，以及灾难发生后互联网上自发形成的救助家乡的行动，等等。对家乡的热爱，成了留住人才、吸引资源、动员参与的情感力量。

政府应该是家乡情的呵护者。幼有所教、老有所养、居有其所、病有所医，衣食无忧、和谐相处、其乐融融，这是中国人对于美好生活的追求，也是国家治理的最高境界。政府在实现这种生活中承担着公共物品提供和公共秩序维护的首要责任。更重要的是，这是政府的天职和义务。

然而，这些年来，一些地方政府为单纯追求经济增长，建设政绩工程，扮演的却是家乡情的破坏者角色。此类例子众多。

一些地方政府过度追逐资本，为了吸引投资，不惜牺牲本地民众的利益，强行拆迁，或者对污染项目放任不管。许多离家的游子，现在最牵挂的事情不是家乡如何发展，而是自己的家园是否被拆迁，自己的家人亲戚是否在拆迁中成为信访户。而一些政府虽然热衷于对外宣传自己的形象，利用家乡感情举办了各种形式的招商会、推介会、见面会，但联系的是有资源的人，对于普通的离家打工者并不关心。

一些地方官员在城市规划和建设中，求洋求大，无视本地文化传统、环境条件、生活机理，大搞人工景观，既破坏了本地的人文自然环境，也给本地财政加上了巨大负担。另一个值得注意的现象是，许多地方政府放松地名管理，听凭开发商为了促销造势任意命名。有人对12个城市的随机统计发现，五分之一的小区在命名的时候，都含有外国的信息，给小区冠上“洋名”已成为一种流行形式。在最近召开的第二次全国地名普查新闻发布会上，民政部官员指出，当前各地的命名工作存在“大、洋、古、怪、重”五种乱象。这些情况在很大程度上反映了当地政府履职不到位，对本地文化传统的不了解和不自信。

现代化的推进，如果完全陷入资本的逻辑，必然如马克思所说的那样，打破田园般的关系，撕破温情脉脉的面纱。但是，关注人们的内心生活，情感依托，对乡愁给予更多的理解和尊重，肯定会制约资本逻辑对现代化的主导，起码也能让这个改变人们生活空间和交往方式的过程，更多一些人情、文明，少一些简单、粗暴。

地方政府虽然在过去30多年的经济增长中出色地扮演了推手和演员的角色，但这不是其角色的全部，更不是其应该承担的角色。关怀居民的内心感受，建设和维护他们的精神家园，才是地方政府职责的根本。（2014年第6期《决策》杨雪冬）

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