◆观 点

用良法规范政府职能

党的十八届四中全会强调“深入推进依法行政，加快建设法治政府”，对规范和转变政府职能提出了两项要求：一是政府职能法定化，即“完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化”，“推行政府权力清单制度”；二是制定并遵循良法，即“良法是善治之前提”，“使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护”。以行政许可法的颁布施行为标志，政府职能法定化经历了10年历程，而以什么样的法律法规规范政府职能的问题，却是第一次提出来解决。这两项要求戳到了部门利益法定化的痛处，触及了政府职能法定化的要害。

我国各级政府行使着三种审批权，每一种审批权都有一类法律法规作为依据：第一种是行政许可审批权，以行政许可法为依据；第二种是非行政许可审批权，以各种部门规章和地方法规为依据；第三种是变相审批权，以红头文件即规范性文件为依据。后两种审批权中相当一部分，是政府对市场和社会自主权的染指，政府通过部门立法，将不应该由政府行使的审批权合法化，导致保护一些不正当的非行政许可审批权和变相审批权的规章、法规、规范性文件。

全面准确深入贯彻落实四中全会关于政府职能法定化的要求，必须致力于建立健全良法体系，通过良法规范政府职能，真正实现政府依法履职。而要实现这一目标，关键是要解决好三个问题、做好三篇文章。

一是要合理解决政府职能内涵和权力边界问题，做好政府应该干什么的文章。一方面要“推行政府权力清单制度”，通过清理，切实划分政府与市场、政府与社会的管理权限，将确实应由政府履行的职权以清单方式向全社会公布，使政府不能随意用权；另一方面要推行政府负面权力清单制度，把政府不该插手的领域，管理的事项，以及政府过去曾经染指的领域和事项通通晒出来，让全社会进行监督。通过这些措施，制约政府不想错位和越位。

二是要正确解决对政府职能立什么法的问题，做好政府履职要依据良法的文章。要采取两项主要措施：第一项是根据国务院关于“最终将面向公民、法人或其他组织的非行政许可审批事项取消或依法调整为行政许可，将面向地方政府等方面的非行政许可审批事项取消或调整为政府内部审批事项，不再保留‘非行政许可审批’这一审批类别”的决定精神，取消非行政审批和变相审批，废除所有作为非行政审批权和变相审批权法律依据的部门规章、地方性法规和规范性文件，切断政府不正当权力的源头；第二项是适时对行政许可法进行充实、调整、完善，在规范法律定尺中增强政府职能法定化的信度和权威。通过这些措施，制约政府不能错位和越位。

三是要解决由谁来对政府职能立法的问题，做好政府履职确有良法可依据的文章。要采取两项措施：第一项是废止部门立法的立法体制，“健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式”。其中，既要健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，依法赋予设区的市地方立法权，又要充分发挥高校在立法中的作用，通过在高校建立人大立法基地，探索第三方立法的模式。第二项是优化立法体制机制，“要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性”。要“健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序”，“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制”，“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。通过这些措施，制约政府不敢错位和越位。（2014年10月29日《光明日报》石亚军）

成为资本净输出国意义深远

一国经济的影响力最重要的不是向全球输出多少产品，而是向全球输出多少资本，并通过这些资本深刻影响全球的经济规则和贸易格局。

近期，商务部对外透露，中国今年对外投资预计将超过1200亿美元。考虑到今年前9个月，中国实际使用外资873.6亿美元，同比下降1.4%，而对外投资同比增长21.6%，这意味着，很可能在2014年，中国对外投资的金额将超过吸引外资的金额，首次成为资本净输出国。

中国成为资本净输出国乃历史首次。根据今年9月商务部发布的统计数据，2013年，中国的对外直接投资金额创下了1078.4亿美元的历史新高，同比增长22.8%，首次突破千亿美元大关，短短12年的时间增长了近40倍，连续两年位列全球三大对外投资国。到2013年底，中国总共有1.53万家境内投资者在国（境）外设立了2.54万家对外直接投资企业，分布在全球184个国家和地区，中国对外直接投资累计净额达到6604.8亿美元。而外商对中国的直接投资，在2013年则达到创纪录的1180亿美元，基本和中国对外投资持平。但随着外商对中国的投资额增速明显放缓，而中国对外投资在未来10年仍然处在10%以上的快速增长通道，中国对外投资额很可能在2020年超过2000亿美元。

中国成为资本净输出国，是近代历史以来的首次。一个经济大国一定是资本输出大国，英国、美国、德国、日本无一例外。在经历30多年的净资本流入之后，随着中国在2006年超过日本成为第一外汇储备大国，2010年成为全球GDP第二，2013年成为全球第一货物贸易大国，中国企业和中国资本走出去已经呈现不可阻挡之势。

应该看到，中国成为净资本输出国，这既是中国经济继续融入全球的需要，也是中国巨额的资本寻找全球机会、保值增值的需要。我们看到，尽管从2006年开始，中国已经成为全球第一外汇储备大国，成为美国的第一债权国，但尴尬的是，作为全球第一债务国的美国，对外投资收益不菲。而作为拥有4万亿美元外汇储备的中国，尽管对外投资快速增长，但由于输入中国的资本的高收益以及外汇储备投资渠道的狭窄，2012年中国对外投资收益居然是负的574亿美元。

对外投资比重同经济影响力不匹配。和中国的经济规模、中国很多产业对全球的影响，以及中国的贸易地位比较，中国对外投资在全球的排名和占比与中国经济的综合影响力极不匹配。中国尽管是仅次于美国和德国的第三对外投资大国，但就对外投资存量占GDP的比重而言仍然偏低，全球的平均比重为33%，而中国只有6.6%；到2013年，中国对外投资存量为6600多亿美元，全球排名11，占全球存量的比重只有2.5%，对外投资存量只有美国的10%，日本的一半。这一方面说明“中国资本”并没有像“中国制造”一样，成为真正影响全球经济格局的重大力量，另一方面也说明，中国企业的国际化程度仍然很低。以中国企业联合会2014年发布的中国企业的跨国指数为例，2014中国100大跨国公司平均跨国指数为13.6，达到2014世界100大跨国公司平均指数的64.55%的只有1家。这也意味着，中国资本利润来源90%来自中国而非全球。

国际经验一再表明，一国经济的影响力最重要的不是向全球输出多少产品，而是向全球输出多少资本，并通过这些资本深刻影响全球的经济规则和贸易格局。特别是，中国经济在经历30多年的快速增长后，正在经历痛苦而漫长的减速和转型。在这种情况下，推动中国资本和中国企业走出去，在全球范围内进行产业布局，对于中国从经济大国成为经济强国，至关重要。中国成为资本净输出国，远比中国成为全球贸易大国更具深远意义。（2014年10月29日《新京报》马光远）

◆纵 横

竖版《世界地图》能解读出什么

近期，由湖南地图出版社公开出版发行的竖版《世界地图》引起了人们的兴趣。那么从“竖过来的世界”中我们能解读出什么呢？

第一，“世界观”的改变。竖版《世界地图》把海洋摆在了中心位置，使我们重新认识了海洋和世界的关系。一个典型的例子就是2009年10月，我国第26次南极科考时，中央电视台曾经播出了“雪龙”号科考船行进的路线图。由于当时采用了横版地图，考察路线呈扭曲的8字形，并且缺少了考察船绕南极航行的一段关键航段。直到后来有观众打来电话才用竖版地图重画了航线。这张画错的地图很长时间被悬挂在制作部门的墙上，提醒大家不要再犯类似错误。与竖版《世界地图》同时出版的竖版《中国地图》把南海完整地包含在中国版图的幅面里，强调了中国版图不仅仅是通常被认为的陆地领土“公鸡形”，而是包含了下方300公里海洋国土的“三叶形”。从这个角度看，中国面积最大的省（自治区）级行政单位不是新疆，而应是海南省。这是中国从“陆地国家”转向“海洋国家”的一个重大的观念变化。竖版《世界地图》更加直观地强化了中国的海疆，体现出我国对自身和世界的全新认识。

第二，南北极的作用凸显。北极长期以来被看作是苦寒之地。据竖版地图绘制者、中科院武汉测量与地球物理研究所研究员郝晓光介绍，2006年10月，中国军方在研发“北斗”卫星系统时，曾经按照横版地图考虑把“北斗”二号的覆盖面优先置于“中国及周边地区”，卫星覆盖范围向东延伸5000公里，但向北只是到中国版图的最北端。郝晓光在会上提出，“美国在中国的北面，而不是东面”。从竖版地图可以直观地看到，从美国袭来的导弹，落到中国的最短距离不是跨越太平洋，而是穿越北冰洋。我们以前常常提“跨越太平洋的合作”，以突出“环太平洋”的重要性，但是从竖版地图上可以更真切地看到“环北冰洋”的战略地位。中国加强同俄罗斯的合作，类似于美国和加拿大的关系，在一枚导弹可能决定一个国家存亡的时代，建立一个预警缓冲带是多么重要。2013年12月10日，俄总统普京要求在2014年完成俄罗斯北极部队组建，2015年实现定期海上巡逻。2011年，美国防部出台《北极地区行动报告》，宣布将在2011—2015财年内为建造北冰洋舰队做好准备。2013年，美国发布《北极地区国家战略》，宣布北极将成为美国战略优先方向之一。南极也是经常被忽略的地区，它的重要性在于其为沟通几个大洋的节点。1991年6月《南极条约》到期时，各成员国一致同意《南极条约》继续无限期有效，其中“冻结主权”的条款在国际领土领海争端愈演愈烈的今天是一个值得借鉴的处理方式。2013年底，中国第30次南极科考队乘坐“雪龙”号破冰船完成了首次环南极大陆考察任务，并抵达南纬75度20分开展大洋科学考察，这是中国船舶迄今到达的最南纬度，表明中国在南极探索方面取得了重大收获。

第三，印度洋的重要性突出。1904年，麦金德曾把中亚及其周边地区看作是世界岛的“心脏地带”，谁控制了心脏地带，谁就控制了亚欧大陆的主导权。而从竖版《世界地图》看过去，印度洋以独特的地理位置居于世界的中心，成为地球的“心脏地带”。中国真正成为世界性大国，也往往是从印度洋取得突破。1405年到1433年间，郑和下西洋横跨印度洋，比西方探险家达伽马、哥伦布等人早80年。英国前海军军官、海洋历史学家孟席斯还认为，1421年，郑和跨越印度洋和大西洋后，最先发现了美洲大陆。而如今的中国，同样面临着战略空间的“东进”与“南下”的问题。美国的“战略东移”、日本借助美日同盟对中国的抗衡，以及朝鲜半岛的不确定性，使中国“东进”战略空间受阻。如何通过南海和东南亚，打通一条稳定的印度洋出海通道，以维护中国的贸易和对外经济交往，成为一个迫切的问题。从这点看，中国大力推行的高铁战略，特别是计划推进的从云南到新加坡的泛亚铁路，将成为中国从陆路打通印度洋出海口的关键。

历史证明，地理大发现往往是变革的先声，而以全新的视角竖过来看世界，不仅拓宽了我们的思路，更提醒我们旧有的世界格局正在发生新的巨变。（2014年第15期《世界知识》杨晋）

◆史海钩沉

明代的“越级上访”与治贪

“上访”是一种历史悠久的民意表达方式。古史记载，尧舜时，朝前树立旌幡，民众对政务有所建言，都可来旌下陈述；各交通要道都竖立“谤木”，让大家在上面书写情况，反映对施政者的批评。到了西周，谤木古制依旧，又添了路鼓与肺石。有冤无门者击鼓申诉，可将冤情直达于上；另在朝门外挂一块形状如肺的石头，凡“穷民”“孤独老幼”等弱势者有申诉，可以到肺石下投诉。

两者后来慢慢演变成登闻鼓制度——“听挝登闻鼓，有司录状奏之”。譬如汉代，将登闻鼓悬挂在宫门口的公车署里，《汉书》记载，“穷冤失职，则来击此鼓，以达于王”。这种绕过层层政府机构而直达最高当局由皇帝直接审阅的直诉制度，是中国古代一种“民告官”的重要渠道，即我们现在所说的“越级上访”。

此外，古代的“越级上访”还有诣阙和拦舆。诣阙亦称叩阍，即直接向最高当局请愿投诉。如汉代齐太仓令淳于公犯了罪，朝廷把他押解到长安拘禁起来。太仓令生了五个女儿，没有儿子，临行时悲伤地说：生女儿无用，关键时候帮不上忙。他最小的女儿缇萦听了，随父进京，上书天子，说害怕父亲受肉刑，愿以自己入官府为奴婢，来抵偿父亲之刑。汉文帝怜悯缇萦的孝心，废除肉刑。缇萦的这次“越级上访”，可谓功德无量。

拦舆，亦称遮道、邀车驾，也是直接诉诸最高当局。西汉初，刘邦征伐英布回京，关中民众纷纷遮道挡驾，投诉相国萧何以廉价强买田宅数千万，刘邦将诉状全部收下，回宫后当面交给萧何，要他亲自向民众谢罪。这三种“越级上访”的方式固然好，但全国这么多百姓，哪怕只有极少部分越级上访，皇帝一件件处理起来也吃不消。

有些朝代确实也限制越级上访，如唐代法律《唐律疏议》规定，不受理越级上访，如果不按照此程序上访，就构成了“越诉”之罪。

不过，明朝开国皇帝朱元璋似乎是个特例。这个放牛娃出身的穷孩子，夺得天下后，非常看重来之不易的大好江山，唯恐官吏们为了自己的私利把朱家天下搞败搞垮。他在《大诰三编·民拿害民该吏》里苦口婆心地对官员说：朕设立地方各级官员，本是为了治理百姓。然而所任命的这些官员，都是些不堪之徒，到任后就与当地吏员、皂隶以及泼皮无赖一起残害良民。这等贪官污吏，若不惩处，民何以堪。为了防止官吏贪污腐败、残害良民，他编印了中国历史上第一部反腐教材《醒贪简要录》，帮官员算经济账，譬如官员所得俸禄多少，折合成稻谷多少斤，按平均亩产折算需要多少亩地，农民耕种这些地需要花费多少劳力……以此向官员说明，尔禄尔俸，乃民脂民膏，当思来之不易，你们要本着良心做官，切不可贪赃枉法。

为了监督官吏，防止他们坑害百姓，朱元璋认为光靠苦口婆心的宣传教育是不够的，还要鼓励“民告官”，鼓励老百姓“越级上访”。他在《大诰·民陈有司贤否》中说：“自布政司至于府州县官吏，若非朝廷号令，私下巧立名色，害民取财，许境内耆宿人等，遍处乡村市井联名赴京状奏，备陈有司不才，明指实迹，以凭议罪，更贤育民。”意为如果官吏巧立名目，害民取财，允许当地德高望重之人联名赴京上访。甚至对那些被同僚排挤、诬陷，实际上很清廉的官员，老百姓也可以集体进京上访，为其昭雪：“若被不才官吏、同寮人等捏词排陷，一时不能明其公心，远在数千里，情不能上达，许本处城市乡村耆宿赴京面奏，以凭保全。”

为了畅通越级上访渠道，防止地方官员截访，殴打上访者或是把上访者关“小黑屋”之类的事情发生，《大诰》中专门有“阻挡耆民赴京”条，说的是淳化镇巡检何添观等刁难上京告状的农民，索要钱财，结果被处以刖刑一事。以此警示地方官员，切不可阻挠打击越级上访者。老百姓控告贪官污吏，或为本地受冤屈的地方官申冤等进京上访，手持一本《大诰》，就可一路畅通无阻，各地均不敢拦截。

更有意思的是，朱元璋不仅允许老百姓“越级上访”，还允许“越级绑缚”。“高年有德耆民及年壮豪杰者”，将贪官污吏直接“绑缚赴京治罪”，若各级官吏敢有阻拦者，全家族诛。朱元璋在《大诰》中规定：“今后所在有司官吏，若将刑名以是为非，以非为是，被冤枉者告及四邻，旁人公门，将刑房该吏拿赴京来；若私下和买诸物，不还价钱，将礼房该吏拿来；若举保人材，扰害于民，将吏房该吏拿来；若勾补逃军力士，卖放正身，拿解同姓名者，邻里众证明白，助被害之家将兵房该吏拿来；若造作科敛，若起解轮班人匠卖放，将工房该吏拿来。”其中清楚地规定了哪种情形可以将官吏“绑缚赴京治罪”，说明朱元璋是真心想严肃吏治。

朱元璋期望通过“越级上访”和“越级绑缚”的办法，给官吏以压力恐惧，达到监督和规制官吏违法乱纪的事。为此，他还专门树立了一个正面典型：常熟县有个老实巴交的农民陈寿六，被县吏顾瑛欺压迫害，陈寿六与弟弟和外甥三人一并擒拿县吏，携带《大诰》赴京面奏。朱元璋对其赏赐有加，“赏钞二十锭，三人衣服各二件”，并免其杂役三年。为了保护这个典型，朱元璋知照下面官吏，以后即使陈寿六犯法，也不许地方处理，而是由朱元璋自己审理。

朱元璋以为如此“落实政策”后，“不一年之间，贪官污吏尽化为贤矣”。却不料出现了他意想不到的情况——民众借机公报私仇，有的地方民众“响应”号召，将衙门胥吏豪强绑缚起来，勒索其财物，还将其绑到京城去。有的地方非但没有动静，甚至还有恶吏欺虐良民，几成祸害，却鲜有人“越级上访”或“越级绑缚”的。以至于朱元璋很纳闷老百姓做法：“何不依《大诰》擒恶入京，一则受赏，二则立良民之名于一郡，使有司畏惧？”

其实他不知道，民斗官何其难，历来是胜少败多。官员尤其是胥吏，在当地都是“地头蛇”，有着盘根错节的关系，一般新任的官员都畏惧几分，何况普通百姓。除非是大姓宗族，人力、财力雄厚，才敢越级上访，甚至“旁入公门”。把有士兵保护的胥吏、官员抓走，绑缚京城，一般的贫苦百姓，哪里有这力量？就算响应皇帝的号召去上访、去绑缚，也担心被胥吏、官员秋后算账。

另外，过去交通、通讯不发达，涉重山万水去京城越级上访或是将官吏绑缚上京，需要不少费用盘缠。对于大多数人来说，路途漫漫，虽说皇帝答应了不许各地阻挠，但所谓“官官相护”，难免想方设法刁难，普通百姓一想到种种困难，大约也要视之为畏途了。期待人人做陈寿六是不现实的，朱元璋的如意算盘落空尽在情理之中。

从根本上说，朱元璋鼓励越级上访、越级打击，并不是真正要维护民众的合法权益，而是将其视为治官的一种方法，巩固朱家王朝的一种手段。其中很多做法本身已经逾越了法律，是“法外之法”，可能收一时之效，但注定不能解决官民之间的根本性矛盾。而且，我们看到，朱元璋在对待越级上访、越级打击时，主要对象是胥吏，而不是帝国的中坚官员，是触及皮毛，而无伤筋骨的。

朱元璋的困惑，正是他自身无法克服的政治体制本身的弊病所在，他越是要加强朱家王朝的专制皇权统治，越是无法真正让民众监督官吏。朱元璋的做法不为后来的帝王所采用，个中原因大约就在于此吧。（2014年第9期《同舟共进》廖保平）

◆评 论

以司法公正奠定社会公正之基

公平正义就像空气、阳光和水，人人都需要。十八届四中全会提出，公正是法治的生命线，司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。所谓引领作用，我们可以把它理解为一种基础支撑作用。

公平正义不仅是人人需要的空气、阳光和水，而且是人类社会的重要价值追求，是政治、经济、社会和司法的合法性所在。习近平在2014年新年贺词中说，公平是2013年来自社会最响亮的呼声之一，公正是凝聚民心的向心力之源。他还说，改革不是目的，让社会变得更加公平正义才是主题。

社会公平正义，需要司法公正引领，也需要方方面面的公正共同推进。但倘若司法不公，社会公正就无从建立。因为司法被视为权利的最后救济途径，社会公正的最后一道防线，司法不公将会摧毁人们对公正的最后希望，它的破坏是致命的，超过其他领域的不公。

实现公平正义，需要一定的制度保障，而法律和司法是其中一个重要组成部分。公平正义具有政治属性，而政治本身需要法律和司法的基本规范。一位法官说：“以公正的逻辑代替武力的逻辑是法律本质的全部所在。”

法律是武力的一种替代手段，形式上更文明，而且比武力效率更高。但法律的全部威力在于其“公正的逻辑”，否则人心不服，武力和暴力就会随之而来。所以说法律之治必须是良法之治，也只有良法才会成为人民的信仰，使司法行之有效。

建设法治国家，必须更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，政府行政、社会管理等都要善于运用法律的手段解决问题。现在民众乐于寻求法律救济，相信司法的公正性，相形之下，现在有些地方政府官员反而迷信权力，让权力凌驾于法律之上，这反映了法治观念的淡漠。现在全面推进依法治国，具有极强的针对性。

社会公平正义需要司法的保障，而保障社会公平正义的司法必须公正，实现司法公正是依法治国给我们提出的一个紧迫课题。说它是一个紧迫课题，是因为现实生活中司法不公广泛存在，包括程序不公、实体不公，表现在有法不依、歪曲事实、曲解法律、贪赃枉法、办人情案等等。因为司法不公，司法公信力流失，法律不是被信仰而是被嘲笑，结果造成政府行政效率、社会治理效率低下，社会和谐求之而不得。

解决的办法，总的来说就是，完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督。要达到这些目标，需要一系列强有力的改革配套措施，它是我国现阶段全面深化改革的重要部分。既需要科学周延的方案设计，更要扎扎实实地付诸实施。良法和良好的司法本身是司法公正的基石。

司法公正不是自我感觉，也不是廉价的恭维吹捧，合格的评判者只有一个，那就是当事人与公众，而评判的依据则是每个案件的当事人的内心感受。习近平多次强调，要努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。感受到司法公正的人多了，法律才会成为他们的真诚信仰。（2014年10月25日《长江日报》杨于泽）

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