◆观 点

公共资源的公共产权不能缺位

公共资源配置的市场化，是全民共享机制建立的基础。从逻辑上分析，公共资源收益全民共享机制的建立，必须以公共资源配置的市场化为基础。

从现实来看，我国公共资源的管理依然延续了计划经济模式：国家所有，分级管理。尽管市场发挥作用的深度和广度在不断扩大，但要素资源的配置仍有很强的行政色彩，自然资源要素的配置尤其突出。以矿业权为例，1996年以前是无偿行政授予，1996——2003年有偿行政授予为主、招标授予为辅，2003年以后“招拍挂”才成为主要的出让形式。各种自然资源管理隶属于不同部门，执行不同的部门规章，采用不同的市场进入和流转模式，形成条块分割状态。与行政划拨相比，“招拍挂”更接近于市场方式，但由行政管理部门实施，实际上仍是行政主导，公共资源的配置只是披上了市场的外衣。

“招拍挂”是形式上的市场出让方式，在实际操作中，长官意志远大于市场作用，加之未建立起清晰的产权制度，所有者权益缺乏保障，大量资源收益隐性流失。这意味着公共资源收益在初次分配环节就已经被扭曲异化。即使是以政府名义获取的资源收益，也是散落在地方、各个行政部门，形式上已经纳入预算管理，但使用不规范、不透明现象严重，导致公共资源收益使用的部门化、个人化，这使公共资源收益的再分配陷于失序、失范的状态。

由于产权制度缺位，公有制难以与市场接轨，资源收益也就难以共享，因此要建立共享机制，首先要改变公共资源的配置方式，从行政配置到市场化配置；而要做到这一点，就必须构建公共产权制度。其逻辑关联是：公共资源配置市场化——公共产权制度构建——公共资源收益共享。在这里，产权制度成为效率与公平的共同基础。

在现实中，由于公共产权制度缺位，公共资源的“反转效应”日渐显现。国有资源出让流转不规范，一些部门、企业或个人结为利益共同体，以打着市场化、招商引资、企业改制等旗号，或通过定向招标等手段，获得了资源与机会，支配了大量的土地、矿产、金融等资源，进而获取大量财富。以房地产为例，其基本要素就是土地，但其级差暴利被少数房地产商拿走了，房地产行业已经成为中国富豪的主要集中地。很多暴富者与国有资产、土地、矿山、煤炭等公共资源联系在一起，这样的富豪不是在创造财富，而只是在转化财富，并在整个利益链条上滋生各类腐败、分配不公和生态破坏。

在趋利行为的驱使下，煤炭、石油、矿产等领域形成破坏性、浪费性开采，恶性事故频频发生。近些年，我国煤矿百万吨死亡率是美国的30—50倍。国外多数国家的矿山土地复垦率达到50%以上，而我国矿山总的复垦率不到10%。如果将环境治理、生态恢复等外部性成本考虑在内，很多资源开采是不经济的、破坏性的、掠夺性的。

从某种意义上讲，公共资源处于无序和失控状态，其国家所有实则名存实亡，所有者权益以及制度设计的初衷无法体现。公共产权制度缺位的直接后果就是导致贫富差距过大，利益格局固化，造成社会普遍性不满。我国贫富差距过大，不能简单归因于市场竞争，公共资源可获得性的不平等，公共生产要素的不合理分配，成为我国财富差距日益扩大的主要根源之一。

公共产权制度是通往公共资源收益共享的桥梁，也是耦合效率与公平的重要平台，构建“产权清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效、分配规范”的公共产权制度势在必行。唯如此，才能使公共资源更多更公平地惠及全体人民。（2015年1月12日《北京日报·理论周刊》刘尚希 吉富星）

制约行政立法中的本位主义倾向

现代社会，关系复杂、生活多变，立法机关往往只能通过法律调整社会生活的一般原则或标准，而把具体的规范交由政府部门来制定，这就产生了行政立法。根据制定规范的权限不同，行政立法包括政府部门制定的行政法规和其他规范性文件。

基于社会管理的现实需要，中国绝大部分行政立法是部门立法和地方立法。这些部门和地方行政机关在立法涉及本部门或地方利益时，不可避免地会出现“部门利益化”和“地方利益化”的本位主义倾向。特别是，由于缺乏对行政立法的有效监督制约机制，个别地区和部门在制定行政法规时，往往以本部门或本地区利益来操控立法，甚至意图通过立法扩大权力范围，将行政立法作为本部门和地方争夺利益的工具。这不仅违背了法治的精神，不符合依法治国的基本要求，而且侵害了民众的合法权益，容易引发社会不满。因此，要全面贯彻依法治国方略，落实依法行政，加强和完善对行政立法的监督制约是关键一步。

首先是要切实增强行政立法的民主与透明。虽然《立法法》规定了行政法规、规章的制定程序，但由于缺少明确、完备的公众参与和利益协调机制，政府部门关门立法的现象很常见。因此，强化对行政立法行为监督的第一步是开门立法，扩大公众对行政立法的参与权，尽可能吸收更多的公民参与立法活动，充分重视参与者就行政立法事项提出的意见和观点。同时，还要畅通渠道，把公正、公平、公开原则贯穿行政立法全过程，完善法规征求意见、听证机制，使相关社会成员的诉求得到充分反映，民众权益得以保障。

其次是要切实落实和强化立法监督审查机制。根据我国宪法和地方组织法的规定，国家权力机关是对立法监督的主体。全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法和法律相抵触的决定、命令，县级以上地方各级人大及其常委会有权撤销本级政府不适当的决定和命令。但是，由于缺乏具体的制度措施加以落实，立法监督还只是停留于纸面，没能起到实际的作用。因此，要尽快落实和强化立法监督审查机制，在各级人大常委会设立专门的备案审查机构，完善行政法规、规章和规定的备案审查机制。明确立法审查的具体内容、法律后果，对违反规定的行政立法依法予以撤销，并追究相关责任人的责任。

三是探索建立行政立法行为的司法审查机制。2014年底修订的《行政诉讼法》扩大了行政诉讼的受理范围，但仍然没有明确规定对行政立法这类抽象行政行为可以提起行政诉讼，法院也不能受理。实际上，一个错误的行政立法行为，其负面影响和危害要远远大于针对特定相对人的具体行政行为，如果行政立法违法，则必然带来具体行政行为的错误。如果法院只是撤销具体的行政行为，对行政立法本身无权处理，就意味着该行政立法还将继续有效存在，行政机关还可依据同一规定对其他相对人做出同样错误的具体行政行为。这显然是不合理的。

对行政立法行为的司法审查既是权力相互制衡的需要，也是司法保障民权的一项重要内容。因此，必须建立对行政立法行为的司法审查机制。一方面要进一步扩大行政诉讼的受案范围，对于涉及公民个人、企业等单位权益的行政立法行为，相关人员提起诉讼的，法院应当受理。当行政立法违法，没有相对人和利害关系人提起诉讼的，检察院有权建议相关权力机关予以撤销。另一方面，赋予法院审理行政诉讼案件时审查涉及的行政规范合法性、正当性的职能。对于违法的行政立法行为，司法机关在判决撤销具体行政行为的同时有权建议相关权力机关予以撤销。（2015年1月12日《南方都市报》亦林）

◆纵 横

中国古代用“例”阐释法律

在我国，案例的运用至少有两千多年了。据出土简牍与正史文献可知，历代用“例”各有渊源，彼此传承。秦代有“廷行事”，汉代有“决事比”；自两晋隋唐以降，有“故事”“格”“式”；宋有“指挥”“断例”；明清有“条例”“事例”“则例”“通行”“成案”等。如此繁多的史实名目，会使某些“法律人”联想到近代以来“西法东渐”的英美“判例法”。

两千多年来中国成文法典的法律传统，古今皆然。而英美“判例法”特点，非其以例断案，而是“遵循先例原则”，成为法律体系形成的渊源。

及至明清时期，“例”并非“案例”，已是高度抽象条文化（而非案件故事叙述式）的表达。与律典密切相关的“条例”则更是如此。以清代为例，乾隆五年完成的《大清律例》，代表了传统中国帝制时期的基本“律例”关系。形成了以“律”为宗，“例以辅律”，间用“通行”“成案”的体例传统。要说后世传承最相类似者，或许是民国时期“六法全书”的“判例解释例”体系。

有清一代，至乾隆朝，定法律“五年一小修，十年一大修”。律文高度稳定，甚少大的改动，条例则随时增删，以补律文之不足；而条例又多缘于因疑难、典型的个案而提炼形成的“通行”与“成案”。彼此的关系，简而言之：先有成案，成案多因疑难、典型个案，逐级上报“审转”至中央刑部，针对适用法律中的争议问题，会同有关法司部门，拟具意见（时称“说帖”），呈送皇帝审定；如获皇帝批准（多是采纳刑部“说帖”意见）此即为“成案”，但是“成案”“概不准混行牵引”。如果在以后的案件审理中，有引用“成案”为适用法律依据者，则需上报至刑部，刑部再经过皇帝核准，此即为“通行”。如“通行”之本意，而获得一般的法律效力。如果某一“通行”施行有年，影响显著、稳定，下次修例时，多会成为“新例”的直接渊源。

至此，似乎颇能满足今人“完善法治”的思维逻辑：法律愈多、越具体、越细密愈好。而古人却为我们提出了一个完全相反的价值判断：“法深无善治”。秦汉以降，正史中对繁法之治，便多有批判，《汉书》中指斥秦律是“繁于秋荼，密如凝脂”；至东汉，批评繁多的汉律已是“文书盈于几阁，典者不能遍睹”。唐宋以降，这一观念一以贯之。南宋时陈亮提出了“法深无善治”的观点。因此，直到明清，律例关系始终遵循“法所不载，然后用例”的原则。但现实往往已是“有例可援，无法可守”，结果是因缘为市，用法轻重在人，为时人所诟病。而今，那些积极提出立法建议的“法律人”，所欠缺的也许是常识与对法律制度设计的负面评估。

先秦时期的老子曾言“法令滋彰，盗贼多有”。古人用法的经验始终告诫我们一个深刻的道理：“非不能也，是不为也。”因为“法网恢恢”的关键在“疏”而不漏，谁说这仅仅是句俗语呢？（2015年1月13日《检察日报》赵晓耕）

◆史海钩沉

洋务：大清王朝试图的改革

民国学者萧一山曾将一部晚清改革史划为四期：“道咸之际，海防为一时期；同治时代，自强为一时期；光绪前朝，时务为一时期；甲午以后，维新为一时期。”萧氏所言之第二阶段，即恭亲王主政洋务时期。

新政：没有顶层设计

具体而言，恭王列出六条章程：“京师请设立总理各国事务衙门以专责成也”，“南北口岸请分设大臣以期易顾也”，“新添各口关税，请分饬各省就近拣派公正廉明之地方官管理，以期裕课也”，“各省办理外国事件请饬该将军督抚互相知照，以免歧误也”，“认识外国文学，通解外国语言之人，请饬广东、上海各派二人来京差委以备询问也”，“各海口内外商情并各国新闻纸请饬按月咨报总理处，以凭核办也”。当然，六条章程仅为治标之策，“探源之策，在于自强；自强之术，必先练兵”。故六条加练兵，便构成了洋务自强之总纲。

很快，“自强”一词便在官场流播开来，频繁使用，成为主流政治话语。不过由恭王提出的旨在自强的方案却是一份没有顶层设计的纲领。首先，无可否认，奕䜣提出的《统计全局酌拟章程六条呈览请议遵行折》实乃应对庚申国难的权宜之计，并未给出解决所有问题之一揽子办法，既无未来改革预期达到的总目标，亦未列出实现自强的具体阶段与步骤；其次，即使这六条章程，也非协调一致的统筹规划，修舰练兵、改善外交、新设机构、关注舆情、学习语言，各举措彼此之间也看不出关联，自然形不成聚合效应；再次，自该奏折公布后若干年内，清廷再无涉及改革总体蓝图的文件出台，这势必造成洋务新政处于走一步看一步的困境。故从某种意义上审视，洋务运动并非一场全方位、整体性、系统谋划、步步为营的改革。正因没有顶层设计，《剑桥晚清中国史》一书犀利指出：“自强一词就变成与其说是一个号召为革新而作真正努力的呼吁，倒不如说是一个用来为开支辩护和为官僚既得利益集团服务的口号。”改革肇始，已坐下病根。

改革：督抚洋务模式

中央无顶层设计，地方则各自为政，此为洋务新政另一病根。换作当今政治术语，晚清改革于地方，实际形成“督抚洋务模式”。

按照清代统治者最初的制度设计，国家权力一切集中于皇帝，督抚不过上承号令、以备策应而已。况且总督与巡抚权力大小相制、职能彼此交错，最终“往往两失其权”，难以坐大。然而太平天国期间，为依靠地方平定起义，清廷不得不放权：财政权、军事权、征税权甚至部分司法权与用人权递次掌控在督抚手中，这为其权力扩张提供了契机。奈何太平军平息，捻军再起，战时督抚体制一直未能终结，同时清廷又启动洋务新政，于是督抚们在无法侦知中央改革蓝图的情形下纷纷利用手中职权上马改革项目，从而引来清政府政治体制发生结构性剧变，出现“督抚洋务模式”。

不难发现，中央顶层设计的缺失，加之战时体制的掣肘，在很长一段时期内，洋务新政实际上是以省为单位展开的近代化运动。督抚推动政企军教等领域革新，为晚清改革打下基础。而带来的负面效应却是督抚借此拓展了手中权力，甚至能够据地方改革经验与需求倒逼中央决策。在两大病根的作用下，洋务新政的悖论愈加彰显：近代化的改革非但未能通过体制调整而巩固中央集权，反倒造就了地方实力派。此改革一直伴随着清廷，直至王朝覆灭。

上书：恭亲王“等风来”

当改革即将步入第六个年头之际，在地方督抚一再请求催促下，恭亲王奕䜣于同治五年十一月初五上折，正式请求在京师同文馆添设天文算学馆。一个月后，恭亲王再次上书，煞费苦心地预估朝野可能出现的三种反对意见，逐一加以辩驳。有鉴于此，恭王等人建议将投考范围进一步扩大到翰林院编修、检讨、庶吉士及进士出身之五品以下京外各官。不久，恭王又奏请以“老成持重，品学兼优，足为士林矜式”的徐继畬出任总管同文馆事务大臣，以期打消报考者“专以洋人为师，俾修弟子之礼”的顾虑。以上三折皆顺利得到谕旨批准，添设天文算学馆之议似乎一帆风顺，未遇太多阻滞。此折一出，恭亲王唯有坐“等风来”。

是年正月二十九，监察御史张盛藻首先发难，揭开了庙堂政见之争的序幕。张极力反对选拔正途人士学习天文算学。他认为科甲正途者，实是国家栋梁，岂能徒习机巧末业？张毕竟人微言轻，很快便被朝廷断然否决。但半月后，“政坛大咖”、理论家阵营头牌倭仁终于亮相。倭氏开篇直奔主题，摆出了自己的立论基调：“窃闻立国之道，尚礼义不尚权谋；根本之图，在人心不在技艺。”可谓陈义甚高，持论甚正。倭仁出招，恭王必须接招。三月初二，恭王上奏长长一折，重申添设天文算学馆之缘由与苦衷。针对倭仁的汹汹攻势，恭王避实就虚，绕开其奏折中关于“师事夷人”的追问，而是大倒苦水，申明自己公忠体国之心。他特意将相关函牍抄写一份呈上，“令倭仁详细阅看，备晓底蕴，以局外之议论，决局中之事机”。恭王深悉自身不足，不在“夷夏之辩”上徒费口舌，而是四两拨千斤，避其锋芒，转移话题，体现其高明之处。双方的第一回合交锋遂告一段落。

洋务：失败告终

三月初八，倭仁再上一折，双方的第二回合较量由此揭开。倭仁继续抓住恭王等人不愿回答也无法回答的“夷夏大防”问题做文章。他首先指出，“以诵习诗书者而奉夷为师”，等于送羊入虎口，“又安望其存心正大、尽心报国乎”。紧接着，倭仁更是抛出重磅炸弹：“夷人教习算法一事，若王大臣等果有把握使算法必能精通，机器必能巧制，中国读书之人必不为该夷所用，该夷丑类必为中国所歼，则上可纡宵旰之忧劳，下可伸臣民之义愤，岂不甚善。如或不然，则未收实效，先失人心，又不如不行之为愈耳。”倭仁掷给恭王的是两难选择，应也不是，否也不能，其欲将同文馆之议置于死地的意图显露无遗。

耐人寻味的是，倭仁上折言事并非个人行为，他实乃代保守派阵营发声。面对倭仁的又一波攻势，恭王阵营阵脚未乱。三月十九，恭王呈上一折，以示回应。恭王抓住了倭仁原奏中“天下之大，不患无才，如以天文、算学必须讲习，博采旁求必有精其术者，何必夷人”一句之破绽，吹响反攻号角。恭王讲道，既然倭相折中认为天下定有精通天文算学之才，那么想必他心中也已有了中意人选。此建议立即得到谕旨允准。恭王成功地置之死地而后生，转守为攻，将压力一并推倒倭仁身上。此时倭仁已呈骑虎难下之势。三月二十一，他无奈奏称“并无精于天文算学之人，不敢妄保”。这预示着经过两回合鏖战，倭仁已无计可施，败下阵来。此刻两宫的立场也渐趋明朗，站在了恭王一边，倭仁终以丢失要职的代价从漩涡中解脱出来。

挫败倭仁为首的保守派阵营后，恭王着手经营同文馆事业。然而天文算学馆第一次招生时，“正途投考者寥寥”。开馆半年后，天文算学馆通过例考淘汰了20名“学经半年竟无功效之学生”，最后仅剩可怜的十人，所谓的天文算学馆已是徒有其表，名存实亡。

综上，一名成熟的政治家，在推行改革政策前，必会综合考虑种种不利因素，以制定能够最大限度减少阻力之方案，步步为营，争取更多盟友，从而保障改革顺利进行。这场运动虽然以失败告终，但却为中国近代化的起步开辟了道路，是中国近代化的开端。（2015年1月12日《中国经营报》王学斌）

◆评 论

谨防部门利益成为改革的中梗阻

在过去的一年里，国务院诸多部委在下放和取消行政审批权方面的作为，让外界感到惊喜和欣慰，也让政府自身看到了这项改革所激发的市场活力有多巨大。

在看到这些利好局面的同时，也应该注意到，一些部门还没有严格按照国务院的根本改革要求去简政放权，你放我不放、明放暗不放、“二政府”掌权等现象还有苗头和征兆。我们认为，要进一步推动简政放权，必须要防止和杜绝这些现象，谨防狭隘的部门利益成为改革的中梗阻。

首先，要防止各部委的利益纠葛成为简政放权改革的羁绊。随着改革的进一步推进，一些问题也逐渐凸显出来。主要表现在：改革进展不平衡，横向配套不够，部门之间推进力度和节奏不匹配，未能步调一致地将权力让渡给市场。

导致这些现象产生的主要原因，其实还是狭隘的部门利益纠葛未能破除。长期以来，一些行业或项目审批方面的“九龙治水”现象，饱受批评。中国一些大型的投资项目，往往需要多个部委的层层审批，这其中有的审批内容在不同部委之间存在重复审批，有的则在同一个部委内部也存在重复审批。

要解决好这些问题，需要在简政放权过程中做好横向配套改革。不仅某一两个部门要放权，还要做到联动放权，在做好对相关审批权的横向清理基础上，做到能放则放、放则尽放、不留死角，让简政放权改革的政策红利，没有障碍、毫无保留地释放出来，真正让企业成为市场的主人，让市场成为企业的标尺。

其次，要防止部门内部各相关司局之间的权限超配，成为简政放权改革的阻碍。在一些职能部门内部，对一些行业或领域的管理，由多个司局共同参与。这在一定程度上，防止了权力过于在小部门集中可能导致的贪腐现象，但也应该看到，这种多个小部门共同管理的方式，也存在着权限超配的问题。

中央编办的三定方案，已经相对清晰地确定了国务院各个部委的职能权限，但在一些部委内部的相关司局，也会对三定方案的职能人为地进行二度设置，导致同一个领域同一个行业，在同一个部委内部出现了多个司局共同管理的乱象。

这些问题的解决，需要相关权利部委内部自上而下，真正做好简政放权改革的思想准备。既不能盲目为放权而放权，更不能在改革中为了部门利益而搞权力的躲猫猫游戏。

再次，要防止一些部门的行业协会组织成为简政放权后的“二政府”。这要求相关部门在自身简政放权的同时，要落实好行业协会组织的改革。必须要明确，根据我国的相关法律和中央编办的规定，是绝对不允许向社会行业协会组织转移权力的。行政权力，只能由政府机构行使，简政放权过程中，要么下放、要么取消，而不能向非政府机构和组织转移或移交。这既不符合相关法律法规，更不符合国务院简政放权的改革宗旨和目标。因此，推动简政放权，要坚决防止行业协会组织成为“二政府”，成为权力部门的代理人。

简政放权改革，是本届政府做出的一项意义深远的改革措施，是政府的自我削权和自我革命。它同国务院最近两年来推进部署的诸多经济体制改革事项一道，组成了中国新一轮改革的组合拳。要打好这套组合拳，必须要防止和杜绝上述三类畸形的“改革”结果，谨防狭隘的部门利益成为简政放权改革的“中梗阻”。（2015年1月16日《经济观察报》张向东）

社址：北京市海淀区大有庄100号 邮政编码：100091 总编辑：钟国兴 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