◆观 点

让信息公开成为内在需求

国务院办公厅近日印发《2015年政府信息公开工作要点》，详细列举了推进信息公开的重点领域。

此前，一些调研和分析都表明，政府信息公开的供给和公民对公开的需求之间还存在较大差距。北京大学的研究报告认为：政府一些部门尚未建立起政府信息发布机制，或者已经建立但缺乏具有操作性的细化规定；在财政预算与决算报告、行政事业性收费、政府集中采购等依法属于政府主动公开的重点领域，仍然存在着公开不及时、形式不规范、内容不具体等问题；部分政府部门没有及时向当地信息公开查阅场所报送信息，弱化了信息公开查阅场所的服务效果；政府新闻发布会制度有待常态化、规范化。

这些问题的存在，从技术上来看，有些是政府部门不会公开信息，或者公开技术不成熟，公开能力没有提升的问题，又或者公开意识不到位的问题。这背后实际上是一个政府权力和公民权利博弈的问题。其核心是：政府的权力具有保密的倾向，因为一旦信息充分公开了，政府的权力也就受到了制约；公民的权利，具有公开的倾向，因为一旦信息充分公开了，公民的知情权就得到了实现，公民实现知情权也就能够制约政府权力。

在这种情况下，政府信息公开一分，公民权利就长一分，而政府权力则短一分。显然，在政府权力的能量远大于公民权利的能量的情况下，政府信息公开是不可能顺利推进的。实际上，公民申请政府公开信息，通过法律途径得到救济，遇到的困难更大。这充分说明，政府信息公开的阻力来自政府权力与公民权利的不对称上。

从这个角度来说，国务院办公厅通过印发工作重点的方式来推动政府信息公开，会使得公民权利和政府权力的博弈，变成了政府内部权力的博弈。国务院核心权力部门通过规定工作重点、全面加强主动公开工作、强化依申请公开的行政管理和服务、要求加强组织领导和机构队伍建设，并且适时对本工作要点落实情况进行督查，并组织开展第三方评估，显然比公民权利的一般性要求、个人的具体申请和司法的个别救济活动要更加有力。

真正能够推动政府信息公开的，是国家治理体系中具有公开的自然倾向的权力。比如立法权力和司法权力，这两项权力从程序上来说只有通过公开才能够获得力量，所以，如何强化立法权力和司法权力对政府信息的公开推动作用，应该是未来努力的方向。

当然就目前来说，能够实质性推动政府信息公开需求的，是政府内部对于公开性的需求，政府信息公开，可以清晰各级政府和官员的责任，也可以因为获得更多的公信力而获得更多的力量。所以，如何在政府内部，挖掘这种内在的需求，而且在制度上得到体现，在行政决策、执行和监督的权力结构设计上做文章，在结构上让政府的权力体系能够倾向于公开政务信息，是今后近期内最需要也最值得努力的方向。（2015年5月4日《新京报》毛寿龙）

京津冀协同发展以何为先导

近日，中共中央政治局召开会议，审议通过《京津冀协同发展规划纲要》。《纲要》指出，推动京津冀协同发展是一个重大国家战略，核心是有序疏解北京非首都功能，要在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破。这意味着，经过一年多的准备，京津冀协同发展的顶层设计基本完成，推动实施这一战略的总体方针已经明确。

京津冀协同发展，涉及复杂的要素资源整合、消除行政壁垒、统筹社会事业发展等多个层面，既包括产业、项目等“硬件”性质的通关一体化，也包括区域行政管理方式、公共服务等“软件”性质的通关一体化。这两个一体化，决定着京津冀协同发展的进度。

北京需要将低效益的经济部门和低辐射的公共事业部门转移出去，但这个转移过程不是简单地“甩包袱”和“接包袱”，而是旨在通过有序疏解北京非首都功能，优化区域内的经济发展空间，培养经济和社会发展的共生极。如果不能清晰划分区域内三地的经济职能，而是争抢相对高效益、高附加值、能获得高投入的项目，那么产业的转移对接就可能出现梗阻甚至无序现象，区域内的产业转移和承接就无法形成平衡的、有利于内涵集约发展的新经济格局。因此，有序疏解北京非首都功能，要求区域内各经济重心建立利益共享、风险共担的互补型财政机制，建立有利于整体利益增长的决策沟通和配合机制。

京津冀协同发展需要率先突破的交通、生态环保命题同样如此。交通一体化，包含了若干重大投资项目，这些投资对提振落后地区的经济发展水平至关重要，但其目标不能仅仅定在这一层面，还需要结合区域的总体发展规划加以考量，投资需要配合区域内的人口、产业分布特征，避免盲目投资、重复投资、过度投资，延长投资的边际效应期。生态环境保护，在经济发展水平较高的地区已有共识，但在落后地区仍面临先要经济增长还是先要环境保护的选择，既要让落后地区获得与发达地区合拍的经济发展节奏，又要让区域内生态环境保护获得长期稳定的行政、经济、民心资源支持，需要更高水平的协调。

这种协调光靠行政力量无法实现。行政力量能够协调的是区域协同发展的总体方向、总体资源分配比例，而具体到每一个子项目，哪一个企业的搬迁、哪一类群体的转移能实现要素配置优化，还需要尊重市场的配置作用和法治的保障作用。

因此，统筹行政指令、市场意愿和法律意志，是协调京津冀区域要素资源整合、跨区划治理的先决条件。行政意愿和市场意愿的协调，提供的是科学规划、有序实施的方法，法律意志提供的是基本保证。就此而言，京津冀协同发展的命题，不光是关于区域经济和社会发展的命题，更是关于治理机制改进的命题。治理机制的改进，起着远比项目落实更关键的先导作用。（2015年5月2日《京华时报》徐立凡）

尽快完善产权平等保护制度

党的十八届三中全会《决定》提出，允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济，并将混合所有制经济明确为基本经济制度的重要实现形式。这是改革的重要部署，也是理论的重大突破。

然而，在实际操作中，混合所有制经济却很难混合。一些专家学者和基层人士认为，法律法规不完善导致产权平等保护制度落不到实处，成为混合所有制经济难“混”的重要原因。专家和业内人士呼吁应尽快完善产权平等保护制度，消除影响混合经济发展过程中的法律“瓶颈”，促进混合经济实现快速健康发展。

有关专家分析认为，产权平等保护制度不完善主要体现在以下方面：一是产权平等保护的前提不明晰，如资本性质、产权法律地位等核心内容未从法律上进行细化；二是现有法律中不平等保护的内容尚待梳理；三是缺乏第三方服务和外部制衡机制；四是缺乏与混合经济发展相适应的配套救济机制和对产权不平等保护等违法违规行为的追责制度。

专家们指出，关于混合所有制的一系列担忧，来自于根深蒂固的观念，来自于以往的失败经验，重塑国企改革的信心，只有靠法治、市场。从目前来看，发展混合所有制经济的关键是产权平等保护的问题。因此，专家们呼吁应尽快完善产权平等保护制度。

首先，产权平等保护制度作为混合所有制的核心内容，必须要明确产权平等保护的前提。如界定资本性质，在法人实体中的产权取得，确认产权法律地位，厘清产权附着的条件和权利、义务与责任。如果对资本性质的界定不明确，如果不从法律上厘清产权关系，那么随着混合所有制改革的推进，必将影响混合所有制经济的健康发展。

其次，产权平等保护法律体系需要着重解决产权保护不完善、产权人合法权益被侵犯、现行司法救济途径不完整等问题。因此，全面梳理现有法律中不平等保护的内容，在立法和执法实践中对现行各类产权平等对待，是平等保护的当务之急。

再次，产权平等保护要有第三方的专业服务。那些常年服务于各类企业的法律机构、审计评估机构等，它区别于政策制定者和执行者的视野，能形成一种客观公正的外部制衡机制。

最后，国家应承担产权平等保护责任，创建产权平等保护制度。我国目前产权争议解决机制主要靠民事司法解决，由于民事审判案件大量增加，一些产权争议得不到及时解决。因而要有相适应的配套救济机制。一是建立产权保护基金，对侵权行为实行司法救济和社会公共救济机制，对受到不平等保护的产权主体予以先行赔付，以解决并缩小侵权行为所产生的不良影响。二是建立专门的产权争议解决机制，如设立产权争议解决调解中心和仲裁中心，对产权争议进行调解或仲裁。三是建立健全对侵害产权、造成产权不平等等违法违规行为的追责制度。（2015年4月21日《经济参考报》吕庆福）

◆文 坛

保持“第一次”的定力

毕业那年，好友送我一本书，钟叔河选编的《曾国藩与弟书》。书的副题吸引了我：一个政治人物的私房话。像曾国藩这样所谓“立德立言立功”的政治人物，到底给弟弟们讲过什么悄悄话？一定是官场宝典吧？但书里却尽是些小事情，以琐碎家务事为主。

比如入仕京城不久，老乡好心捎点土特产来，或者“雪中送炭”给点银子补贴补贴，要不要？他写道，他进京第一天就在神明前发下毒誓，“以做官发财为可耻”，坚决不拿人一个子儿！他说，今天拿人好处，明天发达了对方一定要回馈。拒绝吧，不近人情；答应吧，即使费尽心机报答，人家还觉得亏，能有好结果吗？他总结道，无缘无故的好处都是“钓饵”，不咬钩就罢了。

曾国藩没有让“第一次”发生，或者说，始终与“第一次”保持了安全距离。但我有足够的理由认为，他在“第一次”面前也纠结过。

曾家世代务农，家徒四壁，他进京赶考的路费都是借的。此时，即使是一两银子，也让他心动。况且，对于一个昨天还受欺侮的农家子弟来说，陡然受到尊重的精神体验和扬眉吐气的满足感，如同饿汉面前的一碗红烧肉，诱惑难以抵挡。

他最终为什么能战胜自己？因为曾国藩早已冷静地算明白了，那是一笔得不偿失的愚蠢买卖。

曾国藩最终用清醒的利益考量，战胜了动物性欲求，证明了自己是一个明智的人，也暗合一句名言“不可收买是最崇高的政治道德”。（2015年4月21日《东方早报》习骅）

◆评 论

人民陪审员制度提至改革前沿

近期，十二届全国人大常委会第十四次会议审议了最高人民法院关于提请审议《关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定（草案）》的议案，拟在北京等10省（区、市）各选择5个法院开展人民陪审员制度改革试点工作，试点期限为两年。

此次试点包括改革人民陪审员选任条件、完善陪审员选任程序、扩大陪审员参审范围等七个方面，涵盖了人民陪审员制度的每一个细部。如降低学历要求、人选随机抽选等规则调整，都有着明确的指向性，即尽可能扩大人民陪审员的范围，让更多人有机会参与到司法审判中来。这也是对十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》就完善人民陪审员制度要求的进一步落实。

在全面推进依法治国的大背景下，将人民陪审员制度提至改革前沿，作为改革的重要一环，既可以说是综合当下司法现状、民众参与司法意愿而作的积极回应，其实也暗合了现代国家法治发展的必然方向。回顾历史，从上世纪30年代初人民陪审员制度在革命根据地的首度尝试，到新中国刚成立后，《中国人民政治协商会议共同纲领》、1954年宪法及法院组织法在具体条款上的明文确立，历经改革开放前后的波折与逐步恢复，作为第一部人民陪审制度的单行法——《全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定》于2004年颁布。不难发现，人民陪审员制度，始终没有脱离中国现代法治建设的主线。

这种关联性并不是偶然的。建立和完善法治国家，以法律和司法权威为强支撑，司法有其专业主义，但司法是不是一个排他的、封闭的专断体系呢？国内外陪审员制度的不同尝试，很好地回答了这个问题。法律的运用固然需要充沛的专业知识去理解辨析，但司法所涉及各种情况却并不是建立于空中楼阁。围绕着我们生活方方面面的各类行为，都可以找到一种法律的解读，而一旦出现纠纷争议，它们中的一些便会进入到司法程序。普通人虽不能准确把握具体法律条文的庞大体系，但在那些日常相关的问题上，完全有能力作出基本的事实判断，能够让司法更民主，减少不必要的争议。

这些年，舆论场的开放让许多案件进入公众视线，当个案步入各自审判环节，随案情深入所作不同判断，时而会引起外界喧哗。各种声音随之而起，舆论绑架司法的担忧有之，司法罔顾舆论作出不公裁判的担忧亦有之。民众和法官，犹如隔绝在“专业”的两端，出发点不同，所作判断相异，一些个案的司法判决未必有多大问题，却总因为这种隔岸相望所生的相左判断，而心生正义的疑虑。不拨去徘徊在公众认知上的疑云，难言司法权威。

人民陪审员制度恰搭起了司法与普通民众之间的桥梁。司法审判不神秘，它可以体现在审判公开，更可以体现在接纳公众参与案件审理，特别在有着广泛社会影响力的案件上，参与释疑的作用愈显重要。推进人民陪审员制度的完善，针对的是当前制度所存在的陪审员专业化，以及“陪而不审、审而不议、议而不决”等现象，但其核心意义，是让法治实实在在地浸润社会，通过扩大参与范围，让人们认知法律，感受正义的实现过程，树立对法治的信仰。

俗话说：“公道自在人心”，法律承担着维护公平正义的重任，而人民的信任就是法律天平不可或缺的砝码。从信任走向信仰，其路漫漫，紧抓每一次改革的机遇，坚信彼岸终将达至。（2015年4月22日《长江日报》李杏）

◆纵 横

不能被简单置换

我一直认为，“高薪”与“养廉”之间从来就不存在绝对的正相关，因为贪腐成因主要来自贪欲。而如果“欲壑难填”之说不虚，那么，拿什么填满贪婪之壑就是一个无解的问题。至少目前看，有很多例子证明仅仅用“高薪”单兵突进，是难以担当“养廉”之任的。

“高薪养廉”一词很多人说出自新加坡。新加坡政府职员薪水确实很高，李光耀时代以后，贪腐也确实得到有效遏制，目前也极少曝出官员贪腐丑闻。然而，所谓“新加坡高薪养廉”，却有误读了。中国一些学者赴新加坡考察发现，新加坡政府官员高薪制是20世纪80年代中后期开始逐步实行的，1994年用法律形式加以规范、约束。而在这以前，新加坡政府已通过制度约束解决了廉政问题。实施高薪政策，并不是用来“养廉”的，而是为了吸引人才。

不是说“高薪”对“养廉”没有作用，而是离开有效约束这个前提，任何的激励手段都未必能实现廉洁，因为权力滥用的不确定决定着廉政的不确定性。所以对“高薪养廉”，要摸索有效的制度模式，同时要警惕，某些人套用偷换概念为自己谋不正当利益。（2015年4月11日《扬子晚报》马涤明）

◆史海钩沉

寇准：北宋官场中的独行者

公元1022年，开封城里又一次迎来了友邦辽国的使者，宋廷为使臣举办了盛大的国宴，朝廷勋贵皆出席宴会以示对友邦的重视。在宴会中，辽国使者遍视群人问道：“孰是无地起楼台公？”此言一出，宴会现场顿时冷了下来。

辽使问的不是别人，正是当年促成澶渊之盟、前些年又被先帝贬谪到海南的名相寇准。寇准因在开封为官时作风清廉、不治家产，在京城没有自己的宅院，被百姓誉为“无地起楼台公”。

“北宋魏征”

北宋端拱二年（989年），宋太宗从地方提拔了一名27岁的年轻人到中央，他就是当时任郓州通判的寇准。这个老西儿（陕西人）一出现在北宋官场上时，就显出了强烈的个性。

有一天，寇准在殿中奏事，大胆进谏，直说得宋太宗面红耳赤、拂袖而去。这时，寇准做了一个令所有人都大惊失色的举动：他拽住宋太宗的衣袖，请他重新落座，直到听自己讲完。

孰料宋太宗不但没有着恼，还在之后大夸寇准：“朕得寇准，犹文皇之得魏征也。”

“莫若寇准”

倘若只是直谏，寇准断然不会成为北宋官场上的一个孤臣。太宗之后，寇准一力拥戴的太子继位，是为宋真宗。寇准毫无意外地继续被重用、信任。

因为“澶渊之盟”，寇准步向了仕途的巅峰，但隐忧也随之埋下：他的刚硬，使得自己成了妥协派王钦若等人的死敌。回朝后，王钦若马上向皇帝批评寇准：“陛下闻博乎？博者输钱欲尽，乃罄所有出之，谓之孤注。陛下，寇准之孤注也。斯亦危矣。”

王钦若很清楚皇帝的软肋，他说寇准把皇帝当成了孤注一掷的筹码。皇帝深以为然，随即对寇准有了心结。不过“契丹既和，朝廷无事，寇准颇矜其功，虽上亦以此待准极厚”。不久，借助皇帝的心结，王钦若找个事由，终于成功将初次为相的寇准踢出了朝廷。

在贬谪地方时，寇准有一次过生日，宴请宾客时，突然穿出了一件新衣服，那是一种黄色且绣龙的皇帝制服。消息传入京城。皇帝问宰相王旦：“寇准乃反耶？”宰相王旦大惊，立即表示去信呵斥，大事由此化小。

正是这位惜才的王旦宰相，在大中祥符七年（1014年）6月将寇准带回了中枢，任西府枢密正使。

王旦为相12年，病重之际，宋真宗让人把王旦抬进宫中，问以后事：“卿万一有不讳，使朕以天下事付之谁乎？”王旦并不直接回答，仅说：“知臣莫若君。”宋真宗没办法，只好一一点名来问，王旦都不表态。最后，真宗只好请王旦直说：“试以卿意言之。”王旦这才说：“以臣之愚，莫若寇准。”

但宋真宗对寇准的性格并不满意，说：“准性刚褊，卿更思其次。”这时，王旦固执地坚持：“他人，臣不知也。”在皇帝眼里，寇准过于偏执，与其他大臣也屡有冲突。无论君子、小人，都不喜欢他，宋真宗也不愿碰这只烫手山芋。但毕竟有王旦临死前的推荐，终于在天禧三年（1019年），寇准被召回京任职。

“到海只十里”

寇准这回上任，迎来了他此生最强也是最后的对手丁谓。与寇准一样，丁谓年少即有才名，除了文才，更有政略之才。

寇准拜相这天，丁谓也进入中书省成为参知政事（副宰相）。二人关系一直亲密，但一次中枢会议后，身为内阁成员的寇、丁二人都参加了宴会。宴会间，寇准的胡须上沾了一些饭粒汤水，身旁的丁谓见了，起身上前替他徐徐拂去。但寇准不以为谢，反而板起了脸说：“参政，国之大臣，乃为官长拂须耶？”两人从此交恶。

寇准因为刚正执法，得罪了刘皇后的娘家人，而刘皇后正是真宗心头至爱。刘皇后想把寇准赶出开封，但真宗却迟迟不表态，寇准的去留问题一时僵持下来。正在这个节骨眼上，和丁谓有私怨的太监周怀政联络同党，企图发动政变，丁谓想乘机干脆把寇准置于死地，就诬告寇准参与密谋。寇准虽没被问成死罪，却再次罢相，被逐出京城。

此时，真宗已卧病，不知寇准被贬，问左右为何多日没见寇准，左右臣僚都不敢据实回答。寇准离京那天，大臣们由于害怕丁谓，都不敢去送行。参知政事李迪十分愤懑，公然宣布自己与丁谓不共戴天，甚至持手板击打丁谓。李迪面奏皇帝痛斥丁谓之奸邪，力诉寇准之蒙冤。

但寇准的命运已难挽回，从此一贬再贬，先是道州，再是雷州。天圣元年（1023年），寇准在雷州病倒。此时，他作《病中诗》云：“多病将经年，逢迎故不能。书惟看药录，客只待医僧。壮志销如雪，幽怀冷似冰。郡斋风雨后，无睡对青灯。”

这年9月，寇准病故于雷州竹榻之上。他年轻时曾写下诗句：“到海只十里，过山应万重。”一语成谶，雷州的东南门至海岸只有十里远，远离寇准家乡万里。（2015年第1期《廉政瞭望》毛剑杰）

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：（010）62809949 发行部电话：（010）62806227兼传真 总编室电话：（010）62806228 62805368 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