◆观 点

善治是法治之目标

联合国亚太经济社会委员会在其发布的《什么是善治?》中，对于善治提出了八项标准，分别为共同参与、厉行法治、决策透明、及时回应、达成共识、平等和包容、实效和效率、问责。笔者认为，作为一种治国理政的方略，善治应当包括如下几个方面的内容。

善治是民主治理。民主治理正是我们所说的“善治”与封建社会善治的根本区别所在。“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。”我国是社会主义国家，国家和社会的治理本质上应当是人民群众当家做主，依法管理国家、管理社会。只有让最广大人民群众参与国家治理，才能在最广泛的范围内汇集民众智慧，提高国家和社会治理的科学性，并使此种治理符合最广大人民群众的根本利益。

依法治国与人民当家作主密不可分。一方面，法治以民主为前提，依法治国要坚持人民的主体地位，在民主基础上的法治才是真正的人民的法治，否则就只是所谓少数人的“法治”。所以，民主是依法治国必备的政治基础。另一方面，民主又必须依靠法律来保障。人民群众管理国家和社会都是通过宪法和法律规定的权限与程序进行的。民主的完善必须要通过法律使其制度化和程序化，并由法律提供充分的制度保障。

善治是依法治理。依法治理的内涵非常丰富：一是全面推进法治国家、法治政府、法治社会的建设。只有通过法律对公权力进行规范和约束，才能真正保障私权利。在此意义上，法治要从根本上约束和限制公权力，为公权力套上“紧箍咒”。一个成熟的法治社会，不仅要通过法律约束老百姓，还要约束社会，更要约束官吏，并有效制衡公权力，在私主体受到公权力的侵害之后，法律应当对其提供充分的救济。总之，只有建立法治政府，才能真正将权力关进制度的笼子，也才能切实保障公民的合法权益不受侵害。二是要利用法治化解社会矛盾，维护社会安定有序、长治久安。三是要依法保障人权，保障民生，维护全体社会成员的基本权利，保障民生也是善治的基本内容。

善治是贤能治理。善治是贤能之治，即注重选择贤与能参与国家和社会治理。我国古代治国理政的重要经验是通过选举贤能的人来治理国家。儒家学说的核心即在于“举贤才”，即选贤任能、贤人治理。贤能一般是指有德有才、德才兼备的“君子”。古代的贤能之治在本质上属于人治而非法治，不能将此种善治等同于当今法治时代的善治，但这并不意味着我们要将贤能之治排除在外。事实上，贤能之治也是我们现代法治社会中善治的一部分内容，因为善治的主体仍然是人，这些人应当真正具有治理国家的能力、具有较好的道德品行和较高的素质。

善治是社会共治。当今社会，因全球化的推进和社会经济生活的发展变化，国家治理和社会管理的理念也在发生深刻的变化，主要体现为从传统上单纯的统治理念转向治理理念，从单纯依赖政府的管理转向多种社会治理方式的结合。

国富民强、社会长治久安需要各种社会治理方式和治理机制的有效衔接与配合，为此，社会共治强调实现社会自治与社会管理的有序衔接。在我国社会转型中出现的食品安全、环境污染、诚信缺失等问题，都是复杂的、综合性的社会问题，需要通过社会共治才能解决。习近平总书记强调，治理与管理虽然仅一字之差，但其体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。

善治是礼法合治。中国传统社会的治国经验就是“礼法合治”“德主刑辅”。“礼”在我国有几千年的历史，对人们的行为有潜移默化的影响，其内化于心、外化于行，是我国古代治国理政的重要经验。在社会主义法治建设中，也应当注重发挥“礼”对人们行为的调整作用，以促进法律的有效实施，从而实现良好的社会治理效果。

从今天来看，法律也要积极发挥预防和引导的功能，但社会的道德教化是法律能够有效实施的前提，法治本身就是一种规则之治，只有全社会人人诚实守信、崇尚道德、遵守规矩，才能奠定良好的法治基础。同时，需要充分实现法律和道德的互动，以法治体现道德理念、强化法律和道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。（2015年6月8日《北京日报》王利明）

以权力清单推进行政组织法

权力清单制度的实质是给行政权打造一个透明的制度笼子，为企业、公民和其他组织办事提供便利条件，也为行政机关依法行政规范提供基本依据。

行政机关的职权来源，应当有法定依据，主要是宪法和组织法、其他法律法规以及法规性文件等。行政机关不得法外设权，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定，这是行政组织法的基本原则。建立并实施权力清单和责任清单制度，落实政府部门的职权和职责，体现了十八届四中全会决定提出“建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”的基本要求。

推行政府权力清单制度，需要解决职权交叉、多头管理、多层执法等问题。有些法律规定了政府、政府部门以及部门之间的职权关系，如环境保护法规定了各级政府及其环保主管部门、政府其他有关部门在环保工作中的职权或责任，以及县级以上环保主管部门责令采取限制生产、停产整治等措施或经政府批准责令停业、关闭等处罚权。

对中央与地方政府的事权，国务院可规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分，凡直接面向基层、量大面广或由地方实施更方便有效的事项，一律下放地方。

地方政府要做好国务院和上级地方政府下放权力的承接工作；地方政府要合理确定下放层级；各省级政府要根据本地实际情况，具体划分地方各级政府管理权限，要将基层政府承接能力作为重要考虑因素，不宜简单地一放到底；对于涉及本地区重大规划布局、重要资源开发配置的项目，应充分发挥省级部门在政策把握、技术力量等方面的优势。但由地方政府核准的项目，省级政府可以根据本地实际情况具体划分地方各级政府的核准权限；由省级政府核准的项目，核准权限不得下放。

推行政府权力清单制度，涉及权力下放。而权力下放总的原则是，凡是适宜于地方或基层办的事情，都由地方或基层决定和实行。中央政府权力下放，依据的是宪法第89条关于“规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”等宪法职权和十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》和国务院相关决定；地方政府权力下放，依据的是地方组织法第59条关于地方政府职权的规定和相关文件中“各省级政府要根据本地实际情况，具体划分地方各级政府管理权限”等规定和地方的相关决定。

行政权力下放还可以采取行政授权的方式。行政机关授权，不完全等同于“法律、法规和规章授权”，是行政机关依法授权给其他行政机关或社会组织，后者以自己的名义行使行政机关的部分权限，该行为的效果归于行政机关授权的机关或组织。如对暂不能下放的职权，相关部门可以委托下级政府部门行使，以委托部门的名义行使职权，该行为的效果归于委托的政府部门。如政府部门在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，可以委托下级政府部门实施行政许可。（2015年6月9日《法制日报》任进）

◆纵 横

警惕简政放权后的“公地悲剧”

制度经济学中有两个著名的概念及相对应的小故事。

一个是所谓的“公地悲剧（tragedy of commons）”。此概念是英国学者哈丁在1968年提出的，与此概念相对应的小故事是：有一片公共草原，人人都可以在上面牧牛放羊；结果每个人都只想着自己要多放些牛羊，只管照顾好自己的牛羊，没多久草原就被消耗殆尽，沙漠化了。这个故事说明，有很多时候，每个人都选择对自己合情合理的行为，汇聚到一起却可能出现事与愿违、伤害每个人的结果。抽象地说，公共事物，包括公共秩序，一旦无人管理或维护，大家都袖手旁观、坐享其成，其结果很可能使得公共事物彻底被毁坏，无人能分享，造成“公地悲剧”。

另一个是所谓的“反公地悲剧（anti-commons）”。此概念是美国法律学者迈克·海勒1998年提出的。当时苏联已经解体，俄罗斯刚刚成立，他在访问莫斯科时看到一个奇怪的现象：街道旁边许多房屋的商铺门脸，大门紧锁，无人经营。而不远处的巷弄或空地上搭起的简陋大棚里，甚至是空地上的流动摊贩点，却是人声鼎沸，生意兴隆。经调查，原来街道旁边房屋的固定商铺如要开业，须申请经过多部门审批的营业许可，如水电、安全、消防、卫生等，只要有一个部门不同意，则前功尽弃，店铺开不成，还要损失人力财力物力，得不偿失。而流动摊贩点则只要打点好当地的警察即可。层层审核相当于人人都有否决权，与草原上放牧人人都有使用权刚好相反，故将这一现象称为“反公地悲剧”。抽象地说，在公地内，存在着很多权力所有者。为了达到某种目的，每个当事人都有权阻止其他人使用该资源或相互设置使用障碍，因为没有人拥有有效的使用权，导致资源闲置和使用不足，造成浪费，于是就发生了“反公地悲剧”。

“公地悲剧”和“反公地悲剧”刚好给出了资源利用的两个极端情况，即资源用尽和资源冻结。二者都是资源误用导致的极端无效率。

当前，我国政府提出简政放权，显然是针对过去在行政审批领域存在的过度管理问题，有一定程度的“反公地悲剧”现象或其变种“雁过拔毛”式的腐败现象（每一道审批关都要寻租）存在，无疑是十分必要和正确的，必须强力推进。但是，我们在简政放权时，一定要全面准确地贯彻落实中央政策精神，放权绝不等于放任，要把“放”与“管”巧妙结合在一起，该放的放，该管的管。“放”与“管”的真谛或最终目的都是要建立和维护好市场公平竞争秩序，营造好“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展成果更多更公平惠及全体人民”的生机勃勃的社会经济运行大环境。

为此，监管部门要时刻以人民的利益为重，敢于担当，结合实际，遵循规律，放管结合，依法加强管理，防止简单“大撒把”而导致“公地悲剧”的发生。（2015年第6期《中国国情国力》郑京平）

◆评 论

政府购买公共服务的边界

当前，我国政府对官员政绩的评价还存在民众评价缺失的问题，由此引发的问题常常体现为：官员的工作主动性不够、责任担当意识不强、工作“等靠”思想严重、工作创新内驱力不足等。政府购买公共服务作为一项新举措实际上可能面临被搁置或者推进不力的风险。笔者认为，在借鉴现有的政府购买公共服务边界设定模式以及我国学界研究成果的基础上，结合我国的国情考虑，我国政府购买公共服务边界的立法应该严格遵循法律保留原则、最低限度保障原则、服务供给均等化原则和渐进性原则。

法律保留原则，涉及立法角度界定购买范围大小的问题，就此需要解决两方面问题：一是法律规定要购买的，政府必须购买；二是法律规定不能购买的，政府不得购买。这也就说，国家在立法时要明确规定某些涉及政府本质性职能的公共服务，必须由政府亲自履行，而不能向承接主体购买。按照行政学原理，政府购买公共服务属于非强制行政，政府可以根据实际需要采取较为灵活和主动的行为模式，但是由于民众对公共服务的依赖，因此在立法时采取法律保留就很有必要。需要强调的是，政府本质性职能是个价值判断的概念，从国家主权角度看，只要涉及国家主权的都是政府本质性职能；从市场的角度看，只要市场或社会不能提供的公共服务都是政府的本质性职能。根据我国现实情况，国防、外交、立法、司法、刑事侦查、核能、情报以及政府内部管理等都属于政府本质性职能。

最低限度保障原则，即立法规定政府购买的公共服务，必须保障民众的最低限度的要求。随着人类社会的不断进步，民众对公共服务质和量会提出越来越高的要求。但是，政府购买公共服务的能力却受制于社会发展程度和水平，特别是受制于财政支付能力。因此，民众的需求和政府供给能力之间必然会产生矛盾。公共服务常常有很强的地域性和阶段性，不同时期不同国家地区的民众急需的公共服务，往往是不同的。因此，政府必须坚持购买民众最低限度需要的公共服务。

服务供给均等化原则，是指立法规定所有享有同样权利的民众都能平等享受政府购买的公共服务，即全体民众享有公共服务的机会均等、受益大体相等，同时具有较大自由选择权。如果说最低限度保障原则保障的是民众基本的生存权，那么服务供给均等化则是保障全体公民在生存基础上能够享有平等的发展和提高的服务。实施公共服务均等化，可以有效地缩小城乡在享受公共服务方面的差距，并且缓解社会矛盾。但是，由于受国家财政制约以及政府绩效考核指标的影响，我国政府购买的公共服务在城乡之间、不同群体之间仍然需要得到政府进一步重视和公平对待。同时，法律必须保障民众享有均等的公共服务。

渐进性原则是指立法机关在立法时要本着实事求是、先易后难的原则设定特定时期政府购买的公共服务。由于我国各地情况各异，国家很难同步推进，立法只能采取先易后难的做法，稳步推进政府购买公共服务。从目前来看，在环卫保洁、园林绿化、道路维护、医疗卫生、养老、文化娱乐、公民权益维护、就业培训、就业指导和服务、社区服务等市场化程度较高且争议不大的领域可以全面推开，其他领域则视情推进。

综上，笔者认为，我国在具体立法时可以按三个层次来界定政府公共服务的边界，即禁止性购买、强制性购买和裁量性购买。政府购买公共服务的边界问题，既是理论问题，也是实践问题。中外学界一直对其展开积极探讨，并且形成多种观点。这种状况，显示了政府购买公共服务的边界的复杂性，这种复杂性既源于人们对公共服务内涵和政府职能的不同理论认识，也根源于不同的政府治理和经济理论，还根源于特定国家特定时期实际财政状况和民情。尽管如此，这并不意味着界定政府购买公共服务边界毫无规律可循，这里的关键在于，政府需要切实紧密结合国情政情和社情民意，正确恰当界定购买公共服务的边界。而政府购买公共服务作为我国深化政府和社会治理改革、建设服务型政府的重要路径，应以民众所需为导向、以社会经济发展水平为支撑，找准切入点，积极稳妥推进。（2015年第6期《中国行政管理》项显生）

◆史海钩沉

二战教训的当代启示

今天，人们纪念反法西斯战争胜利70周年，不仅要回顾悲惨的历史，更应从中汲取教训。二战的教训至少有五方面都具有现实意义，值得高度重视。

第一，法西斯主义和军国主义是战争的祸根，必须坚决反对和制止法西斯主义和军国主义死灰复燃。法西斯主义和军国主义的根本属性就是战争。德国纳粹和日本军国主义的侵略扩张是第二次世界大战的直接根源。世界反法西斯战争的胜利，开创了一个以和平与发展为主流的历史新时期。

但时至今日，法西斯主义和军国主义也并未从世界上彻底根除。在日本、意大利、德国和美国等国家，不同程度存在着新法西斯主义和新军国主义势力的活动。尤其是今天的日本右翼势力，在美国的纵容下，企图复活日本军国主义的行动愈来愈猖獗。

第二，“绥靖主义”是一种纵容侵略、挑拨战争、扩大战争的政策，其加速了第二次世界大战的爆发。当前更要旗帜鲜明地反对新的绥靖主义。二战爆发的原因之一，是美英等列强为了自身利益，以牺牲别国为代价，同德国法西斯和日本军国主义进行勾结和妥协的绥靖主义政策的结果。一战之后，《凡尔赛和约》墨迹未干，美英等战胜国就偏离《和约》的原则和相关条款，不仅不去根除德国东山再起的思想根子和实力，而且采取了“抑法扶德”政策，为日后希特勒上台加快扩军备战奠定了物质基础。同时，作为一战战胜国之一的中国，在巴黎和会上反而成为被宰割的对象。英法意美等国拒绝了中国要求索回德国强占的山东半岛的主权要求，反而将其转送给日本占领。这不仅侵犯了中国的主权，而且纵容日本军国主义者加快了对中国的侵略扩张步伐。

进入上世纪30年代后，这种绥靖主义政策更变本加厉。最典型的体现就是1938年9月英法在美国支持下策划的慕尼黑会议和《慕尼黑协定》。它们逼迫捷克政府接受希特勒的扩张要求，把苏德台地区割让给德国，妄图实现“欧洲普遍绥靖”，将祸水引向苏联，坐收渔利。在东方，1931年日本军国主义者挑起九一八事变，进而侵占中国东北三省，美英法等控制的国际联盟不但未对日本进行任何制裁，反而要求中国承认日本在东北的“特殊权利”，实际上是支持和纵容日本的侵略。1937年7月日本发动全面侵华战争后，美英两国政府依然对日采取姑息、怂恿的绥靖政策，妄图以牺牲中国来换取它们自己的利益。这就是“东方慕尼黑阴谋”。1939年7月2日，英国政府发表声明，表示承认日本侵华现状，同意不妨碍日本在华行动。美国为集中应付欧洲局势，自1940年11月起与日本进行正式或非正式谈判，力图缓和美日矛盾。这种做法实质上纵容了日本的侵略行径，也未能阻止日本军国主义大规模空袭美国珍珠港，太平洋战争随之爆发。美英策划的“东方慕尼黑阴谋”从此宣告破产。

遗憾的是，绥靖主义政策的阴魂时至今天依然在世界各地游荡。战后美国对日本的政策就是一个现实例子。二战结束后不久，西方国家就挑起了冷战。美国为了反苏、反共的需要，对日本进行根本性的政策调整，从遏制转为扶植。当前，日本国内公然否定侵略罪行、质疑远东军事法庭的审判、解禁集体自卫权、大肆扩军备战的言行愈演愈烈。这在相当程度上是美国战后对日采取实质上的绥靖主义政策的结果。

第三，局部战争往往是大规模战争的前兆，必须及时制止局部战争，防止其演变为大规模战争乃至世界大战。一战是从巴尔干半岛燃起而酿成世界大战的。这是欧洲几个帝国主义国家借着奥匈帝国皇储在萨拉热窝被刺杀之机争夺地区霸权的结果。同样，第二次世界大战是由日德意法西斯首先发动局部侵略战争，然后逐步升级演变而成的。

二战结束70年来，虽然新的世界大战没有发生，但局部战争和地区冲突从未停止过，其中的大多数都是由西方大国直接挑起或在背后插手和操纵的，尤其是几场大规模的局部战争更是如此。当今虽然发生大国间全面战争的可能性很小，但不能完全排除因擦枪走火而演变成局部战争的可能性。据不完全统计，二战结束后60多年，全世界共发生了200多起局部战争和武装冲突，造成2000多万人死亡，相当于一战死亡人数的两倍多。因此，国际社会必须充分认识和高度重视局部战争和地区冲突的潜在危险性，坚决反对和及时果断地制止局部冲突。

第四，极端民族主义是法西斯主义和军国主义的思想根源，必须坚决反对极端民族主义，消除发动战争的思想根源。德日两国法西斯主义的共同点是以种族主义为核心的极端民族主义。极端民族主义是法西斯主义和军国主义的思想根源。极端民族主义发展到顶峰的表现形式，就是从其他国家手中夺取希特勒提出的所谓“生存空间”。希特勒极力鼓吹：“雅利安人是世界上最优秀的民族，我们的使命就是要统治其他民族，并消灭其他劣等民族。”他要求德国必须拓展它的“生存空间”，建立一个强大的新帝国，成为“地球的主人”。同样，日本军国主义者也一直宣扬“大和民族是世界上最优秀民族”，认为大和民族对其他民族来说，理所当然地处于领导地位。

战后，日本的极端民族主义以一种新民族主义的形式出现。日本新民族主义的象征是靖国神社，其主要特征是否定侵略历史和罪行，修改“和平宪法”。对日本的极端民族主义，我们必须坚决反对，如果任其泛滥，将带来新的战争祸害。

第五，《联合国宪章》是维护战后国际秩序的基础，必须坚决捍卫《联合国宪章》，使人类避免再次遭受世界大战的灾难。《联合国宪章》的制定和联合国的成立，是世界反法西斯战争胜利成果和维护战后国际秩序的集中体现，反映了各国人民渴求消除战争劫难的强烈愿望。

然而，战后70年来，《开罗宣言》《波茨坦公告》和《联合国宪章》确立的战后国际秩序却一再遭到超级大国、霸权主义和强权政治的践踏和破坏。二战刚结束不到一年，英国首相丘吉尔于1946年3月在美国富尔顿发表反苏、反共演说，拉开了冷战的序幕，接着在1947年3月12日，美国杜鲁门总统在致国会的咨文中提出了以“遏制共产主义”作为国家政治意识形态和对外政策指导思想，挑起了全面冷战。随后，美苏两个超级大国争霸，加剧了冷战，并将其延续了40多年。

《联合国宪章》不仅制定了维护世界和平的原则，还建立了集体安全机制。《宪章》第107条还明确规定：“本宪章并不取消或禁止负行动责任之政府对于在第二次世界大战中本宪章任何签字国之敌国因该次战争而采取或受权执行之行动。”它与《宪章》第53条和第77条一起构成了人们说的“敌国条款”，至今仍然有效。按照这些条款规定，如果二战中的敌国再次发动侵略，任何一个负行动责任的国家都有权对其采取行动。国际社会有责任铭记历史教训，执行《联合国宪章》，决不让二战的悲惨历史重演。（2015年第16期《瞭望》钱文荣）

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