本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

依法治国

法治政府建设重点在哪

“十三五”时期是完成“到2020年基本建成法治政府”目标的收官时期。在减什么政、放什么权、管什么事上，应当确立“减经济规制之政，放过度集中之权，管健康安全之事”的理念。应加快制定行政程序法、行政组织法、编制法、行政问责法、政府绩效评价法等法律。

□ 马怀德

党的十八大提出，到2020年基本建成法治政府。党的十八届四中全会进一步提出，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。一年来，各级行政机关贯彻四中全会精神，积极推进行政审批制度改革，建立权力和责任清单制度，探索行政执法体制改革，法治政府建设取得了新的进展。但是，也必须看到，由于行政体制改革和法治政府建设涉及政府部门核心利益，新旧矛盾叠加，面临较大阻力，法治建设领域也出现了一些发展上的不平衡。

司法改革和法治政府建设发展不平衡。法治政府的建设与司法改革相比，难题多、阻力大。在简政放权、放管结合、转变职能、优化服务等方面，国务院虽然强力推动，但激发市场主体活力和社会创造力方面效果并不明显。

政策和法律发展不平衡。近一年来中央出台了很多非常好的政策，深改组密集出台各类改革举措，但法律的立改废释尚未做到同步；十八届四中全会所列出的立法任务中，已完成的数量有限。

理念和实践不平衡。四中全会以来，提出了许多非常好的理念，有些已经形成了制度，但实践效果并不明显。如简政放权，十八大以来，国务院砍掉了近一千项行政审批许可事项，百姓办事应该更方便、程序更简洁了，但企业、市场主体感受却并不十分明显。

五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》指出，“十三五”期间，加强法治政府建设，依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，依法调控和治理经济，推行综合执法，实现政府活动全面纳入法治轨道。可以说，这也是实现2020年基本建成法治政府目标的重点任务。

为完成上述任务，法治政府建设应重点实现“四个转变”。

简政放权转变职能科学化。简政放权的关键在于转变政府职能，而要实现职能转变必须整合调整政府机构，凡是存在职能交叉重叠的机构应当尽可能整合，如在将工商营业执照、组织机构代码证和税务登记证“三证合一”的改革中，最理想的改革是实现这三个机构的整合。依法调控和治理经济，推行综合执法仍然是“十三五”期间的重要任务。同时，简政放权不是一放了之，还必须坚持放管结合、优化服务。为此，在减什么政、放什么权、管什么事上，应当确立“减经济规制之政，放过度集中之权，管健康安全之事”的理念。

行政权责和组织程序法定化。权责法定是法治政府的基本要求，健全行政组织和程序法律制度也是四中全会的明确要求。“十三五”期间，为依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力，应继续推动行政权责和组织程序的法定化，即加快制定行政程序法和行政组织法、编制法等，使政府的权力、责任以及程序都有章可循、有法可依，实现政府活动全面纳入法治轨道。



监督问责常态化。现在很多领域出现的问题，实际上与监督问责机制不健全、法治化水平低、未形成常态化监督问责有关。如今年发生的天津危化仓库爆炸、东方之星客轮倾覆事件，如果有一套常态的问责监督体系，在日常监管、政策执行、法律实施过程中持续发挥作用，那么很多违法行为就能得到及时纠正，很多事故灾难和腐败案件就可以避免。为此，今后法治政府建设必须加快制定行政问责法。

法律实施和执法激励制度化。法律的实施靠执法和司法，如果没有对公务人员执法的有效激励，再好的法律也难以实施好。三中全会、四中全会都提出了要把法治建设成效纳入到政绩考核评价体系中，但由于缺乏相应法律，尚未形成有效的执法激励制度。“十三五”期间，应尽快出台政府绩效评价法等法律，用制度化的方式保证行政机关严格依法行政，履行好法律职责。

法治思考

为什么要建设法治化营商环境

全面建设法治化营商环境有助于完善社会主义市场经济体制、推进市场经济法治建设、促进公共治理现代化、建设诚信中国，并增强我国在经济全球化背景下的全球竞争力与领导力。

□ 刘俊海

党的十八届五中全会强调，要“完善法治化、国际化、便利化的营商环境”。建设法治化营商环境是我们党提出的又一个重要的工作任务。实践已经并将继续证明，以经济建设为中心，坚持问题导向，全面建设法治化营商环境，对于协调推进“四个全面”战略布局，鼓励大众创业、万众创新，实现“十三五”期间的改革目标，具有重大现实意义与深远历史意义。

全面建设法治化营商环境有助于完善社会主义市场经济体制。我国社会主义市场经济体制虽已基本建立，但尚不完善，影响发展的体制机制障碍依然存在，改革攻坚面临深层次矛盾和问题。市场经济活动中仍然存在着诸多不和谐因素。突出表现在，政府与企业、企业与企业、企业与社会之间的法律关系经常发生紊乱、错位，企业的违约、侵权、违法、犯罪等失信现象时有发生，一些有钱的企业与企业家过于任性，一些有权的地方政府与部门过于任性。商业欺诈、商业贿赂与商业垄断已成为危害市场经济健康发展的三大毒瘤。政企关系的角色错位还会诱发政府工作人员滥权谋私、弃权谋私的现象，甚至会污染商业生态环境，毒化社会风气。而全面建设法治化营商环境有助于维护公平的交易秩序，维护公开公平公正的竞争秩序。建设法治化营商环境，既有助于充分发挥市场的无形之手在优化资源配置中的决定性作用，预防和减少政府失灵现象，也有助于更好地发挥政府有形之手的监管职能，消除监管盲区，铸造监管合力，预防和减少市场失灵现象。道理很简单，市场会失灵，政府也会失灵。

全面建设法治化营商环境有助于推进市场经济法治建设。前几年在央视热播的电视剧《大国崛起》点燃了许多国人关于中国要和平崛起、成为世界大国的激情梦想。在不少人眼里，只要中国富起来，就能崛起为大国。似乎大国就是富国，富国就是大国。其实，崛起的大国既是经济强国、科技强国、军事强国，也是文明强国、法治强国。法治大国是大国崛起的核心特征与必要前提。稍加回顾，就可发现：英法德美日等国的崛起历程不仅是经济成长、科技创新的历程，更是确立法治理念、建设法治国家的历程。法治理念的根本确立、法律对财产权利与契约自由的呵护、法律对公民权利尤其是人权和人格尊严的尊重、法律对公权力的约束、清廉公正的司法体系等往往是大国崛起的共同特点。有鉴于此，十八届四中全会指出，“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款”。而全面建设法治化营商环境有助于实现企业、股东、债权人、劳动者以及其他利益相关者之间的清晰法律角色定位，实现各方市场主体各行其道、各得其所、各尽其责。

全面建设法治化营商环境有助于促进公共治理现代化。传统的国家治理强调政府在治理社会中的唯一主导作用，忽视了企业的自治、行业的自律以及全社会的协同共治。这也是近年来市场监管领域的问题包括食品安全问题以及债务人信用缺失问题愈演愈烈的根源之一。全面建设法治化营商环境的目的不仅要进一步优化上市主体的登记制度和公示制度，强化信用监管，促进协同监管，消除监管盲区，铸造监管合力，提高监管效能，而且通过市场主体信息公示制度和信用监管制度，倒逼上市主体慎独自律，见贤思齐，并激活行业自律功能，扩大社会监督平台，促进社会协同共治。简言之，全面建设法治化营商环境有助于构建以商事主体自治为基础、行业自律为中心、行政监管为关键、协同共治为核心、司法救济为保障的崭新公共治理体系，实现市场经济领域的治理体系与治理能力的现代化。

全面建设法治化营商环境有助于建设诚信中国。我国当前的市场经济活动中存在道德滑坡、诚信失序的现象，存在着“好人受气、坏人神气”“劣币驱逐良币”的现象。社会信用体系建设是一个庞大复杂的系统工程，需要政府有关部门、市场主体、行业协会和广大投资者等社会各个层面的共同努力。其中，制度建设尤其是法治建设最为重要的一环。十八届四中全会《决定》强调，“加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗”。全面建设法治化营商环境就是在放宽商事主体准入条件的同时，进一步强化市场主体责任，健全完善企业信用监管及配套制度，加强对市场主体的监督管理，促进社会诚信体系建设。

全面建设法治化营商环境有助于增强我国在经济全球化背景下的全球竞争力与领导力。“走出去”和“引进来”是我国对外开放政策的组成部分。改革开放的前20多年，我国更多的是注重“引进来”。从本世纪开始，我们确立和实施“走出去”的战略。顾名思义，“走出去”战略是指国家鼓励中国企业到海外投资兴业，既包括设立绿地工厂，也包括公司并购。我国“走出去”战略最早源于邓小平的改革开放理论。全国人大于2011年3月通过的《“十二五”规划》明确提出，要加快实施“走出去”战略。《“十二五”规划》强调按照市场导向和企业自主决策原则，引导各类所有制企业有序开展境外投资合作；也强调加快完善对外投资法律法规制度，积极商签投资保护、避免双重征税等多双边协定，健全境外投资促进体系，提高企业对外投资便利化程度，维护我国海外权益，防范各类风险。习近平总书记提出的“一带一路”发展战略就是对“走出去”战略的继承与发展。加快实施“走出去”战略不仅是企业发展战略，也是国家发展战略，更是经济全球化、资本全球化的必然选择。国与国之间的实力竞争，不仅是经济实力与科技实力的比拼，也是法律制度与营商环境的竞争。因此，无论是在“引进来”过程中吸引与规范跨国公司与外商投资企业，还是在“走出去”过程中，都需要夯实商事制度根基，进一步增强我国法治化营商环境在全球商事制度中的核心竞争力。

公共行政

党的十八届五中全会首次提出“发展分享经济”，这给政府更新观念和监管手段提出了新要求。面对分享经济，政府要在观念上和监管手段上大胆创新，迎接新事物、新挑战。

发展分享经济 亟待行政监管改革

□ 张效羽

分享经济（Sharing Economy），也被称为点对点经济（Peer to Peer Economy）、协作经济、协同消费，是一个建立在人与物质资料分享基础上的社会经济生态系统。党的十八届五中全会提出“实施网络强国战略，实施互联网+行动计划，发展分享经济”。自此，分享经济已经成为中国经济发展的又一个国家级政策导向。分享经济作为一种商业模式，也需要行政监管。但是，针对分享经济的行政监管不能照搬传统行政监管方式，否则将扼杀分享经济。我国当前行政监管体制存在大量无法适应分享经济的发展内容，亟待改革。

把握分享经济这一历史性经济机遇

分享经济在财经界尤其是创业群体中，已经是一个耳熟能详的现象。但是，对于党政机关各级领导干部而言，分享经济还是一个新鲜事物。分享经济就其核心而言，是一种闲置资源的有效利用经济。这种经济不是现在就有的，而是古已有之，比如出租个人闲置房屋就是古老的分享经济模式。但是，分享经济能够在近几年成为新兴产业，主要基于互联网技术的发展，使得分享经济大规模进行成为可能。

人类社会经济的发展，主要体现为对各类资源利用效率的逐步提升。面对同样的江河湖海，现代人和古人的利用效率有天壤之别，也就决定了现代文明和古代文明的巨大差别。尽管现代社会对于各类资源的利用效率已经大幅提升，但还是到处存在没有被有效利用的资源，如何盘活这些资源，也是社会经济发展的重要目标。

在前互联网时代，由于人和人之间的严重信息不对称、交易成本很高，因此个人闲置资源只能得到非常有限的利用，基本限于熟人圈或者周边地域。但是互联网技术的发展极大地促进了人与人之间的信息交流，使得个人有机会以很低的成本向不特定公众发布交易信息。同时，互联网技术背景下的数据存储、归类和分析功能十分强大，可以运用大数据和在线监控等方式，有效防范交易过程中的欺诈。在这种情况下，个人闲置资源的再利用，已经变得非常便捷并能够支撑起一个产业。这种新兴产业就是分享经济。

比如，分享经济一个典型代表是美国的Airbnb，中文名“空中食宿”。这家互联网公司是一家联系旅游人士和家有空房出租的房主的服务型网站。以前房屋租赁碍于信息沟通成本太大，一般房主希望长租。但是借助互联网，房主可以将自己闲置的房屋甚至一个房间，按天计算租给商旅人士。一般来说，这种高频交易会给房主，带来极大的交易成本甚至危险。但是借助互联网大数据技术，由于所有交易记录，包括注册用户的过往交易记录都是可以实时查询的，交易双方也可以借助互联网事前沟通、事后相互评价，使得这种短期出租个人闲置房屋的家庭旅馆计划成为现实。当前，Airbnb在全世界190多个国家拥有一亿两千万个房源，平均每晚有40万人住在Airbnb提供的房间里，Airbnb的市值已经超过万豪、希尔顿等传统酒店集团。

相较于美国，中国在发展分享经济方面其实有独特的优势。首先，中国拥有世界上最大的统一个人身份识别系统——居民身份证系统。这使得中国互联网公司在识别个人信息方面具有更高效率。其次，中国人口和经济聚集程度非常高，发展分享经济成本低、收益大。最后，中国国内法制环境较为统一和单一，有利于互联网企业在全国开展大规模跨地区经济活动。据测算，发展分享经济可以给我国带来几十万亿的市场增量。

分享经济对现有行政监管的冲击和挑战

分享经济前景广阔，但现行行政监管体制对分享经济的制约，也是非常明显的。分享经济对现有行政监管的冲击和挑战主要体现在以下方面。

分享经济使得现有行政监管手段效力不足。当前，我国对于经济活动的主要监管手段比如设置准入许可、执业资质、数量控制、价格管制等，在分享经济面前都很难实施。比如，我国对城市传统巡游出租车实行严格的牌照管理，巡游出租车价格实行政府定价、数量由各城市严格控制。但是，私家车通过互联网提供城市出行服务之后，政府无法控制有多少私家车提供服务，也无法控制私家车提供城市出行服务的价格。再比如，我国一些城市往往在旅游旺季对宾馆服务行业实行最高限价，但是供临时出租的家庭旅馆的出现，使得这种限价难以施展。因此，分享经济的出现，使得政府的价格管制、数量管制、准入许可在一定程度上失效。

分享经济使得现有行政监管资源更显不足。分享经济的一个特点是，人人都可以利用自己的闲置资源兼职从事经营活动，这就使得大量群众利用分享经济“忽然”可以兼职从事多个职业，市场上相关个体从业人员呈现几何数字增长。比如对于传统的出租车司机，数量是有限的。当私家车也可以兼职从事出租车，数量就要增加几倍。但是，分享经济并不是不需要政府行政监管的经济。在分享经济中仍然存在欺诈、胁迫甚至恶性伤害案件。只不过分享经济调动大众参与，行政监管对象倍增，行政监管资源更显不足。

分享经济本身就是对现有行政监管进行改革的有力推动。归根结底，分享经济之所以产生强大生命力，就是因为分享经济利用“互联网+”技术冲破了传统行政监管的要求，同时满足了消费者对于交易安全、便捷的需求，从而比承受诸多传统行政监管的传统行业更显性价比。按照常理，分享经济使得很多旨在确保消费者合法权益不受侵害的现有行政监管手段失效，应该是一种对消费者不利甚至有害的经济，但实践中消费者反而愿意接受分享经济的服务，甚至觉得分享经济的服务比接受众多行政监管的传统行业还好。这对于现有行政监管改革是一个有力的推动。当群众纷纷放心地乘坐没有牌照互联网租约车的时候，原先那种认为没有政府牌照就是不安全的想法已经不合时宜了。

更新观念和监管手段适应分享经济

分享经济的迅猛发展，其实是给政府更新观念和监管手段提供了生动警示，为什么人民群众觉得没有事先准入许可的商业经营服务仍然可以放心享用？为什么人民群众觉得没有拿到专业执业资质的兼职服务人员的服务仍然值得购买？这等于是告诉政府，之前严格的准入许可、严格的执业资质设置，可能未必是确保商品和服务诚信安全的必备要件。面对分享经济，政府切不可削足适履，宁可扼杀分享经济也要维护传统的监管模式，而是要在观念上和监管手段上大胆创新，迎接新事物、新挑战。

从观念上看，政府应转变依靠事前准入的思维，应看到监管的有效性取决于事中、事后的信息实时共享。监管为什么难？是因为被监管对象和监管机关存在严重的信息不对称，双方玩“躲猫猫游戏”。在这个游戏中，事前准入措施效果很有限，因为监管对象可能在申请准入的时候满足一切要件，一旦进入市场就从事和准入标准不相符的活动。监管机关必须能够在监管对象“偷懒使坏”的时候及时发现，而不是事前确认监管对象是不是一个“偷懒使坏”的人。在前互联网时代，消费者只敢乘坐有政府牌照的出租车，这是因为消费者上车之前无从了解出租车司机而一旦上车就必须被司机控制行程，面临极大风险，在这种情况下，事前准入是不得已的办法。但是分享经济下，借助互联网技术，消费者在上车之前就知道司机是谁、历史交易情况、是否有违约历史，上车之后乘客手机与外界实时保持联系，下车之后很容易找到司机本人。在这种情况下，事前准入失去意义。相反，由于司机提供服务的全过程都是可以被监控的，事中事后监管信息不对称大大减轻。政府完全可以通过事中事后手段实施对城市客运的监管，事前准入已无太大必要。

从手段上看，政府应学会利用互联网大数据实施监管。分享经济就是互联网大数据的产物，对分享经济的监管，也必须运用互联网大数据技术，否则就是“骑士战坦克”，既没有效果，也徒增负担。分享经济调动大量个体从业人员的加入，政府不可能对其一一实施事前审查。但是分享经济有一个特点，就是分享经济成为规模化经济是借助互联网技术，分享经济的几乎全部交易信息都在互联网上实时生成、实时推进、实时结算。在这种情况下，政府应当运用互联网大数据技术，对这些海量信息进行处理。如果政府相关技术手段足够强，不仅能够实时发现违规信息，甚至能够预测违法事件。

从模式上看，政府应学会与互联网企业合作监管。分享经济，看上去是点对点十分分散的经济模式，但其是借助互联网技术发展的，而互联网技术本身就是集约化的。因此分享经济实际上总是依托一个或者少数几个互联网公司。这些互联网公司掌握着个体从业人员经营服务的大部分信息。在这种情况下，政府监管的明智选择是严格监管互联网公司，以此督促互联网公司监管庞大的个体从业人员。