

2015·6

和谐 Hexie

★ 2010年全国城市出版社优秀图书

★ 2014年全国城市出版社优秀图书



(第3辑)

总第45辑



法治政府：法治中国建设的重点和难点 / 田祚雄

厘清行政权力与责任的法治边界 / 陈宏光

网络时代的传播劣文化 / 徐迅雷

毛主席不相信“亩产万斤稻谷” / 陈圣芳

武汉在“万里茶道”申遗中的地位和作用 / 李笙清 彭建

俄国在汉口制造砖茶的时间和地点考 / 王汗吾

两岸“求同尊异”与“聚同化异”提法有何不同 / 蔡慎坤

美国在南海问题上应记住三个关键词 / 天行健



武汉出版社



Contents

- 涂怀章 在“辽沈决战”的路上
——回忆陈柏村同志之一 / 92
- 邓先海 火车轮渡,难以忘怀的江城记忆 / 97
- 肖志华 大汉奸叶蓬的发迹与伏法 / 104

灯下新语

- 徐迅雷 网络时代的传播劣文化 / 108
- 蔡建军 官场“两面人”折射权力观错位 / 115
- 王腊波 当官不像官 为官声名正
——读吴官正《江城琐忆》有感 / 118
- 李 鹏 乾隆如何成为中国古代写诗最多的人 / 123
- 云 芳 古代官衙楹联的为官警示 / 127
- 张国娴 纸质岁月的温情记忆 / 129
- 明阳山人 下午茶的高和低 / 132

他山之石

- 梦 银 解析美国房地产税 / 134

台海观潮

- 蔡慎坤 两岸“求同尊异”与“聚同化异”提法有何不同 / 141
- 胡显达 蔡英文若执政弃南海主权将成卖国贼 / 146

环球瞭望

- 天行健 美国在南海问题上应记住三个关键词 / 149
- 丁 咚 各国为何争相“示好”中国 / 154

创新武汉

- 武理图 武昌新又说东湖 一围烟浪六十里 / 158
- 李进生 数字化学习:学习型城市建设的引擎和助推器 / 161

翰墨丹青

- 徐本一 浑古纳流 湛定合一
——邓少峰先生书法篆刻艺术管窥 / 165

图书在版编目(CIP)数据

和谐.第45辑 / 刘石主编.
—武汉:武汉出版社,2015.6
ISBN 978-7-5430-9197-9
I. ①和… II. ①刘…
III. ①社会科学—中国—丛刊
IV. ①C55
中国版本图书馆 CIP 数据
核字(2015)第 105282 号

武汉出版社出版发行

武汉市江宁区新华下路 103 号

邮编 430015

电话(027)85606403 85600625

武汉市政协机关后勤服务中心印刷厂
采编代理:武汉现代经济研究中心

2015 年 6 月第 1 版

2015 年 6 月第 1 次印刷

787mm×980mm / 16 开

10.5 印张 176 千字

定价:15.00 元

顾问

张思卿

名誉主任

吴超

主任

李传德

副主任

胡继堂 彭小华

编委

(按姓氏笔画排序)

王德义 王建生 艾慕晴

龙正才 刘石 刘启雄

陈光 吴松林 张敏

张本满 张光合 张宗光

李华 李广波 李立华

李胜桥 杨湘卫 国洪河

胡建华 徐保忻 袁朴

袁继刚 蒋君伟 魏建中

主办

政协武汉市委员会办公厅

主编

刘石

副主编

邱长寿 黄华斌

编辑

殷亚龙 张晓东

游迎 吴义隆 王丹

封面题字

全国政协原副主席张思卿

《和谐》电子邮箱

hxskbjb@126.com

本期聚焦

田祚雄 法治政府:法治中国建设的重点和难点 / 4

陈宏光 厘清行政权力与责任的法治边界 / 10

宋雄伟 政府协商是社会主义协商民主重要方面 / 14

伍敏萌 从改革行政审批制度入手转变政府职能 / 18

理论创新

徐利龙 中国梦的价值本质与实现路径 / 21

朱务本 高军安 新形势下人民政协群众工作平台与载体建设的思考 / 26

刘善明 范前锋 宗教认识上常见的五种误解 / 30

周华明 学习型机关建设的突出问题与对策 / 34

政协时评

殷志锋 政协委员要具备“三个意识”和“三种能力” / 39

提案追踪

陈凌墨 地铁“零换乘”离我们有多远 / 43

刘珍秀 专项督查凸显民主监督功能 / 50

民生观察

于斌 提速降网费是网民多年的期盼 / 54

城市文化

李笙清 彭建 武汉在“万里茶道”申遗中的地位和作用 / 58

王汗吾 俄国在汉口制造砖茶的时间和地点考 / 66

温新建 通禅福地道观河 / 72

阿静 拜谒翠微寺 / 75

文史精华

陈圣芳 毛主席不相信“亩产万斤稻谷” / 78

裴高才 杜理卿:毛泽东三次嘉奖的黄陂人 / 85



Contents

- 涂怀章 在“辽沈决战”的路上
——回忆陈柏村同志之一 / 92
- 邓先海 火车轮渡,难以忘怀的江城记忆 / 97
- 肖志华 大汉奸叶蓬的发迹与伏法 / 104

灯下新语

- 徐迅雷 网络时代的传播劣文化 / 108
- 蔡建军 官场“两面人”折射权力观错位 / 115
- 王腊波 当官不像官 为官声名正
——读吴官正《江城琐忆》有感 / 118
- 李 鹏 乾隆如何成为中国古代写诗最多的人 / 123
- 云 芳 古代官衙楹联的为官警示 / 127
- 张国娴 纸质岁月的温情记忆 / 129
- 明阳山人 下午茶的高和低 / 132

他山之石

- 梦 银 解析美国房地产税 / 134

台海观潮

- 蔡慎坤 两岸“求同尊异”与“聚同化异”提法有何不同 / 141
- 胡显达 蔡英文若执政弃南海主权将成卖国贼 / 146

环球瞭望

- 天行健 美国在南海问题上应记住三个关键词 / 149
- 丁 咚 各国为何争相“示好”中国 / 154

创新武汉

- 武理图 武昌新又说东湖 一围烟浪六十里 / 158
- 李进生 数字化学习:学习型城市建设的引擎和助推器 / 161

翰墨丹青

- 徐本一 浑古纳流 湛定合一
——邓少峰先生书法篆刻艺术管窥 / 165

图书在版编目(CIP)数据

和谐.第45辑 / 刘石主编.
—武汉:武汉出版社,2015.6
ISBN 978-7-5430-9197-9
I. ①和… II. ①刘…
III. ①社会科学—中国—丛刊
IV. ①C55
中国版本图书馆 CIP 数据
核字(2015)第 105282 号

武汉出版社出版发行

武汉市江宁区新华下路 103 号

邮编 430015

电话(027)85606403 85600625

武汉市政协机关后勤服务中心印刷厂
采编代理:武汉现代经济研究中心

2015 年 6 月第 1 版

2015 年 6 月第 1 次印刷

787mm×980mm / 16 开

10.5 印张 176 千字

定价:15.00 元



Hexie

(第3辑)

2015 · 6

总第 45 辑

理事单位

武汉市公安局
武汉市总工会
武汉市国土资源和规划局
武汉市质量技术监督局
武汉市旅游局
武汉软件工程职业学院
武汉武商集团股份有限公司
武汉农业集团有限公司
武汉旅游发展投资集团有限公司
武汉卷烟厂
汉口银行
武汉农村商业银行股份有限公司
武汉南国置业股份有限公司
湖北顺泰建设有限公司
武汉深鸿润文化科技有限公司
武汉市石桥投资有限责任公司
湖北丰太集团投资控股有限公司
武汉九立投资集团有限公司
武汉三源特种建材有限责任公司
武汉威泰建设集团有限公司



武汉出版社

WUHAN PUBLISHING HOUSE

顾问

张思卿

名誉主任

吴超

主任

李传德

副主任

胡继堂 彭小华

编委

(按姓氏笔画排序)

王德义 王建生 艾慕晴

龙正才 刘石 刘启雄

陈光 吴松林 张敏

张本满 张光合 张宗光

李华 李广波 李立华

李胜桥 杨湘卫 国洪河

胡建华 徐保忻 袁朴

袁继刚 蒋君伟 魏建中

主办

政协武汉市委员会办公厅

主编

刘石

副主编

邱长寿 黄华斌

编辑

殷亚龙 张晓东

游迎 吴义隆 王丹

封面题字

全国政协原副主席张思卿

《和谐》电子邮箱

hxskbjb@126.com

本期聚焦

田祚雄 法治政府:法治中国建设的重点和难点 / 4

陈宏光 厘清行政权力与责任的法治边界 / 10

宋雄伟 政府协商是社会主义协商民主重要方面 / 14

伍敏萌 从改革行政审批制度入手转变政府职能 / 18

理论创新

徐利龙 中国梦的价值本质与实现路径 / 21

朱务本 高军安 新形势下人民政协群众工作平台与载体建设的思考 / 26

刘善明 范前锋 宗教认识上常见的五种误解 / 30

周华明 学习型机关建设的突出问题与对策 / 34

政协时评

殷志锋 政协委员要具备“三个意识”和“三种能力” / 39

提案追踪

陈凌墨 地铁“零换乘”离我们有多远 / 43

刘珍秀 专项督查凸显民主监督功能 / 50

民生观察

于斌 提速降网费是网民多年的期盼 / 54

城市文化

李笙清 彭建 武汉在“万里茶道”申遗中的地位和作用 / 58

王汗吾 俄国在汉口制造砖茶的时间和地点考 / 66

温新建 通禅福地道观河 / 72

阿静 拜谒翠微寺 / 75

文史精华

陈圣芳 毛主席不相信“亩产万斤稻谷” / 78

裴高才 杜理卿:毛泽东三次嘉奖的黄陂人 / 85



Contents

- 涂怀章 在“辽沈决战”的路上
——回忆陈柏村同志之一 / 92
- 邓先海 火车轮渡,难以忘怀的江城记忆 / 97
- 肖志华 大汉奸叶蓬的发迹与伏法 / 104

灯下新语

- 徐迅雷 网络时代的传播劣文化 / 108
- 蔡建军 官场“两面人”折射权力观错位 / 115
- 王腊波 当官不像官 为官声名正
——读吴官正《江城琐忆》有感 / 118
- 李 鹏 乾隆如何成为中国古代写诗最多的人 / 123
- 云 芳 古代官衙楹联的为官警示 / 127
- 张国娴 纸质岁月的温情记忆 / 129
- 明阳山人 下午茶的高和低 / 132

他山之石

- 梦 银 解析美国房地产税 / 134

台海观潮

- 蔡慎坤 两岸“求同尊异”与“聚同化异”提法有何不同 / 141
- 胡显达 蔡英文若执政弃南海主权将成卖国贼 / 146

环球瞭望

- 天行健 美国在南海问题上应记住三个关键词 / 149
- 丁 咚 各国为何争相“示好”中国 / 154

创新武汉

- 武理图 武昌新又说东湖 一围烟浪六十里 / 158
- 李进生 数字化学习:学习型城市建设的引擎和助推器 / 161

翰墨丹青

- 徐本一 浑古纳流 湛定合一
——邓少峰先生书法篆刻艺术管窥 / 165

图书在版编目(CIP)数据

和谐.第45辑 / 刘石主编.
—武汉:武汉出版社,2015.6
ISBN 978-7-5430-9197-9
I. ①和… II. ①刘…
III. ①社会科学—中国—丛刊
IV. ①C55
中国版本图书馆CIP数据
核字(2015)第105282号

武汉出版社出版发行

武汉市江宁区新华下路103号

邮编 430015

电话(027)85606403 85600625

武汉市政协机关后勤服务中心印刷厂
采编代理:武汉现代经济研究中心

2015年6月第1版

2015年6月第1次印刷

787mm×980mm / 16开

10.5印张 176千字

定价:15.00元

Hexie

和谐

本期聚焦

法治政府：法治中国建设的重点和难点
厘清行政权力与责任的法治边界
政府协商是社会主义协商民主重要方面
从改革行政审批制度入手转变政府职能

法治政府： 法治中国建设的重点和难点

田祚雄

党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出新部署。以法治作为中央全会的主题并作出专门决定，这在我们党的历史上是第一次，必将成为我国法治建设史上具有里程碑意义的纲领性文献。四中全会明确提出，“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。因为对“政府”、“社会”均可有广义和狭义理解之分，故这三个概念在单独使用时，法治国家与广义的法治政府、广义的法治社会的内涵虽然不同，但外延基本差不多。而

作者为武汉市社会科学院政法所所长、副研究员

当三者在同一时空使用时,显然法治政府、法治社会只能作狭义理解。笔者认为,从三者关系角度看,法治政府、法治社会可看做法治国家的子系统,是法治国家建设的重要支撑,而法治政府建设是法治国家建设的重点和难点,是法治社会建设的保障和示范。

政府在法治国家建设中发挥着举足轻重的作用

从国家治理的主体看,大致可分为三个子系统,即政府治理、市场治理和社会治理。从现代政治文明的发展趋势看,法治已成为现代国家治理的基本的和主要的方式。显然,政府既是推动依法治国的主体,又是依法治国的客体。

从立法角度看,我国行政主导立法的倾向十分明显。据统计,1980~2007年,全国人大及其常委会制定的与行政权相关联的法律,其立法草案98%以上由政府行政首长向立法机关作出;行政机关制定的行政法规、规章以及下发的决定、命令等占据了我国规范性立法文件的90%以上。截至2012年底,中国除现行宪法外,现行有效的法律共243件,行政法规共721件,地方性法规共8600多件。可见,我国行政立法和地方立法的数量远超法律的数量。即使是全国人大及其常委会的立法,其起草机构80%以上是国务院。也就是说,行政机关在我国法治建设中扮演着极其重要的角色,其立法水平将直接关系到我国法治建设的整体水平。

从执法角度看,一方面,我国政府机关是国家机关中规模最大、公职人员最多、职权最广泛,公民与其打交道最经常、最直接的机关,掌握着大量社会公共资源、拥有相当公共权力的政府组织及其公职人员,其日常行政行为是否合理合法,将直接影响到人民群众实实在在的现实权益。另一方面,我国大约80%的法律、90%的地方性法规和几乎所有的行政法规都是由行政机关执行的。行政执法是否严格公正,直接体现着各级政府依法行政的水平和程度,直接关系到我国法律的权威与尊严,直接影响着我国法治建设的整体水平。法治国家建设的目标任务,很大程度上要落实到法治政府建设的肩上,法治政府建设成功与否是衡量我国法治国家建设是否成功的最重要的指标。

从我国行政文化基因看,一方面,“学而优则仕”是我国悠久的文化传统,无论是古代的科举、察举制度,还是现在的逢进必考、公开选拔,政府公职人员多是通过一定程度的竞争性选拔出来的,无论是在人民群众心目中还是事实上,其知识

能力素质确属比较优秀的先进分子。另一方面,我国也有“以法为教、以吏为师”的制度遗传。古代典章文物,俱掌于官府;礼乐射舞器,都藏于宗庙。民间无书无器,学术专为官有,教育非官莫属,非官莫能。人们要学习文字,只能向政府官员学习,可谓“学在官府,官师合一”,政府官吏承担教育行政官员和教师职责。因此,公职人员的言行成为社会的风向标,其法治意识和法治素养对整个社会的法治信仰与法治素养有重大示范、引领效应,将直接影响到整个社会的法治意识、法治精神和法治建设水平。

政府的法治建设状况与法治中国要求还很不适应

中国政法大学法治政府研究院 2013 年对全国 53 个具有立法权的较大的市的政府法治建设水平进行评估,平均得分率仅为 62.95%,其中 25 个城市得分在平均分以下。在七个一级指标中,得分最高的为“监督与问责情况”,达到 71.24%;最低的为“制度建设与行政决策”,只有 53.9%;“公众对法治政府建设的满意度”得分 59.34%,排倒数第二。由此可见,我国政府的法治建设总体状况与法治中国建设的要求相比还有相当的距离。

梳理我国政府法治建设存在的不足,笔者以为主要有:

立法的部门化、碎片化和利益化倾向明显

行政部门主导立法,导致立法的价值取向并不必然和全然以公共利益为基准,部门本位主义、“法规相互打架”、制度化的腐败等等弊端并不鲜见;同时行政部门主导立法,也成立法主体的多元化、法治建设的碎片化,从而破坏了我国法治建设的整体性、统一性、权威性。

执法不严、不公、不规范的问题明显

表现为:有法不依、执法不严、违法不究。没有执行力就没有生命力,“法律不咬人,则变成一纸空文”;暴力执法、机械执法、僵死执法,法律变成了僵死的教条,执法不能深刻领会宪法精神、立法意图和法治精髓;趋利性执法、选择性执法、运动性执法、钓鱼式执法,在利益、关系、压力面前,其执法的动力、尺度似乎可以“随心所欲”;多头执法、违反程序执法、无执法资质者执法的现象还比较普遍(如数量庞大的城管、交管协警)。目前中国市县行政执法机构已经超过 8 万个,用于执法的编制人数达 135 万多名。从不同层级队伍数量看,除称局、站、所、中心的以外,

市级平均有 16 支队伍,县级平均有 9 支队伍。其中交通、城建、农业和环保等领域执法队伍门类较多。

政府公职人员法治信仰和法治素养不足问题明显

法治信仰,是发自内心地认同法律、信赖法律、遵守和捍卫法律。客观上讲,在我国当下,法治还没有成为一种全民信仰,法律也没有真正内化成为每个人内心的价值准则和行为规则。权力、金钱、关系、舆论等对法治的不当干预和冲击较大。一些公职人员用法治思维与法治方式来进行行政管理的能力欠缺。从现实观察判断,的确既有法治知识不足的问题,更多的则是对法治信仰缺乏的问题,习惯于用行政命令的方式进行管理,学法遵法守法用法的意识、动力和能力均不足。中组部干部监督局在分析违法犯罪的多名原领导干部反省材料后发现,81.4%的人认为自己犯罪与不懂法有关。若以常识判断,与其说他们是不懂法,还不如说是他们根本就不敬法、不畏法的结果。三岁孩童、草根文盲都知道“不是自己的东西不能拿”,难道那些高学历、广学识且居高位的高官不懂,这些需要多少法律知识呢?

行政决策非科学化、民主化、法治化的问题明显

民主化、法治化是决策科学化的重要保障。但我国决策领域还存在一把手、一支笔、一挥手、一言堂的问题。全国人大常委会原委员长吴邦国曾说:我们国家最大的浪费莫过于战略决策的失误。决策失误造成的损失远比一件贪污受贿大案要案造成的损失和危害大得多。世界银行估计,我国“七五”到“九五”期间,投资决策失误造成的资金浪费及经济损失大约在 4000~5000 亿元。从国际视角看,我国的决策失误率达到 30%,西方发达国家却只有 5% 左右。2005 年 6 月,时任审计署审计长李金华向全国人大常委会提交的审计报告中说,10 家央企原领导人任期内经济犯罪金额 16 亿元,决策失误、管理不善造成损失 145 亿元。在 2013 年夏季达沃斯论坛上,永隆银行董事长、招行前行长马蔚华坦言,中国企业“走出去”全球失败率最高。尽管中央一再强调决策的科学化、民主化,但直至今日,我们仍然没有走出决策失误的怪圈,民间戏称的“三拍”干部仍然存在。

政府组织法自身不完善问题也很明显

法治政府建设,首要的是政府及其组成部门本身设置必须符合宪法规定。但实际上,我国地方政府的层级、名称、编制等非常复杂,不少都缺乏法律依据。如

有的县、甚至镇都下辖街道办事处;各类开发区的存在、开发区事实上下辖街道办事处;新疆建设兵团、林区等特殊行政区的存在等,都缺乏明确的法律依据。还比如各种园区、管委会的设置,超职数配备政府副职、政府首长助理、省政府资政,各种行政托管、区区融合等等,目前都缺乏明确的法律依据。

行政诉讼“三难”的问题非常明显

一是立案难。我国“每年因为行政纠纷引发的信访高达400万到600万件,而通过行政诉讼途径解决的只有10万件左右”;据最高法院统计,在法院审理的所有案件中,行政案件数量占比约1.5%,我国行政诉讼立案率逐年走低,2013年比2012年再次下降5%。二是审理难。我国行政诉讼呈现出“两高、四低”现象,即上诉率高、申诉率高,实体制裁率低、被告败诉率低、发回重审改判率低、原告服判息诉率低。据最高法院统计,每年10多万个行政诉讼中,只有约27%的案件得到了实体裁判,其中原告胜诉的比例只有10%;但申诉、上诉率在20%以上,行政案件上诉率、申诉率远远高于其他类案件。在申诉案件中,被告一方提出上诉或者申诉的仅仅占1%。最高人民法院分析,2013年,行政案件的上诉率依然居高不下,为72.7%,申诉率为11.76%。最高法院副院长江必新认为,这从侧面说明现行司法体制下裁判整体偏向被告,行政诉讼对原告一方的权利救济存在着严重问题。

以法治政府建设助推法治中国建设

中国共产党是善于发现问题并勇于纠正问题、破解难题的党。十八届四中全会《决定》以改革为方向、以问题为导向、以务实可操作为政策取向,对上述法治政府建设“病症”开出了明确的药方,既是对长期以来学术界理论研究过程中的对策建议的充分考量与吸纳,也是对各地法治建设实践中发现问题的积极回应和探索对策的充分肯定,具有极强的针对性和可操作性。《决定》提出了法治政府总要求:“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”,确定了一系列重要举措,为下一步法治政府建设指明了方向。

一是推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化。依法全面履行政府职能,是法治政府建设的基础和前提。坚持“法无授权不可为、法定职责必须为”;推行政府权力清单制度,规定行政机关不得法外设定权力;明确中央、省、市县级政府的不同事权。

二是健全依法决策机制。决策是行政权力运行的逻辑起点,确定了重大行政决策的法定程序,即公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制;积极推行政府法律顾问制度;建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

三是深化行政执法体制改革。改革执法体制是提升执法水平的制度动力。推进综合执法,减少市县两级政府执法队伍种类;完善市县两级政府行政执法管理,提高执法效率;严格执法主体资格制度和收支两条线制度;健全行政执法和刑事司法衔接机制。

四是坚持严格规范公正文明执法。这是加快建设法治政府的重点任务,是对人民群众呼声的切实回应。严惩各类违法行为,维护人民合法权益和法律尊严;完善执法程序,建立执法全过程记录制度;建立健全行政裁量权基准制度,规范行政材料范围、种类和幅度;全面落实执法责任制,防止和惩治枉法执法。

五是强化对行政权力的监督和制约。绝对的权力导致绝对的腐败,必须把权力关进制度的笼子。加强对权力的“八大监督”,增强监督合力与实效;强化对政府内部权力的制约,对关键部门和岗位实行分权轮岗;完善政府内部层级监督和专门监督;完善纠错问责机制,保障依法独立行使审计监督权。

六是全面推进政务公开。法治政府必然是阳光政府、透明政府。完善政务公开制度,坚持以公开为常态、不公开为例外,推进“五公开”(即决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开);健全并公示权力清单、程序清单和责任清单;重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开;推行行政执法公示制度和政务公开信息化。

七是强调要推进司法独立和司法审查。中国的传统价值观是循着“内圣外王”和“修齐治平”的思路,具有非常强的贤君信仰和政权信托的期待,常基于道德的内省和组织内部的监督以达到善治的基本目标,缺乏通过法律制度进行外部监督的思想观念和文化基因。而开展司法独立和司法审查的目的是让政府的各种权力都受到宪法、法律的制约,形成一种提诉权、审批权以及执行权不断建构的动态法治秩序。通过实行司法公开、领导干预个案记录、办案质量终身责任追究、违宪审查等制度的建立和完善,进一步敦促和强化依法行政,进一步形塑公职人员的法治思维和法治工作方式。

厘清行政权力与责任的法治边界

陈宏光

我国现阶段推进实施的权力清单制度,是对行政权力运行的重新定位与依法界定的制度性探索。该项举措是我国行政体制改革进程中引导地方政府及其部门转变职能,促使其合法、合规、合理、合目的行使行政权力和履行法定职能的有益尝试。

行政权力清单制度的功能定位

推行行政权力清单与责任清单制度,要求各级政府及部门梳理行政职权、公布权责清单、规范行政裁量、明确责任主体、优化运行流程、建立动态管理、健全问责机制。权力清单与责任清单制度建设和运行是政府自身建设的基础性工程,是提高政府科学施政、民主施政、依法施政水平的必然要求,同时也是推进法治政府建设的重要环节。纵观权力清单制度设计及其内涵,其功能与作用可体现如下:

首先,权力清单制度的组织建设功能。推行权力清单制度是推进政府治理现代化的路径选择。政府治理现代化包含治理体系与治理能力的现代化,政府自身建设及其工作理念、管理内容、运行方式、治理水平等基础性制度应当与经济社会发展相适应。推进权力清单制度有利于厘清层级关系、科学设置机构、促进精简效能。

其次,权力清单制度的社会构造功能。推行权力清单制度是促进简政放权与

厘清公权边界的标尺。按照职权法定和市场优先原则全面梳理行政职能,理顺政府和市场关系,充分发挥市场的决定性作用,为构建政府与社会之间的新型治理结构奠定基础。

再次,权力清单制度的职能矫正功能。推行权力清单制度是建设服务型政府的制度保障,科学的宏观调控,有效的政府治理,是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。对于市场经济秩序失范、公共服务总量不足、行政职能设置错位等现象,通过权力清单矫正行政权力运行的过往问题,提高行政效率和社会服务水平。

最后,权力清单制度的风气净化功能。推行权力清单制度是建设廉洁政府的重要途径。从制度上消除权力寻租和设租的空间,从源头上铲除滋生腐败的土壤,为廉政建设提供体制机制保障,使得行政权力阳光运行,强化监督和责任追究,把权力关进制度的笼子里。

行政权力清单制度的理论探索

推行权力清单与责任清单制度是通过“清权、减权、制权、晒权”等方法,全面梳理现有行政职权,清理调整并依法确认权责范围,优化权力运行流程,向社会公布权力清单,建立动态管理机制,健全监督和问责机制。其间蕴含着丰富的制度创新和理论探索,这种探索主要体现在两个方面,一是制度创新,一是理论试水。

在制度创新方面,权力清单与责任清单制度是建立在职权法定原则、行政公开原则、权责一致原则、负面清单制度等基础上的制度探索。摸清家底是权力清单的基础,简政放权是权力清单的目标,权力制约是权力清单的导向,行政公开是权力清单的方式。因此,在推行权力清单与责任清单制度的过程中所表现的制度探索,一是全方位公布行政权力。全面清理法律法规界定的权力以及行政实践之中实际圈定的权力,地方政府及部门在承接下放与转移行政职能的基础上,必须明确权力范围,形成上下联动,让隐藏的权力、隐含的权力、隐蔽的权力无处“藏身”,披露于社会与公共视野之中。二是更新行政权力表现方式。把卓有成效的“负面清单制度”引入权力清单与责任清单制度之中,晒出行政权力清单,有些行政职权领域实行“清单之外无权力”。三是行政权力清单与责任清单并行。权责一致是公权力运行的基本准则之一。权力清单与责任清单同步推行,强化了责任

意识和法律意识,体现了依法行政的精神与法治政府的精髓。四是权力清单与责任清单制度建设的系统化。对于行政权力梳理采取了“取消、冻结、下放、转移、整合”等多元方式,因地制宜、因事制宜。既体现了法治的统一性,也反映了地区的差异性与特殊性。

在理论探索方面,推行权力清单与责任清单制度过程中,我们必然也会遇到一些法治理论问题。一是调整行政权力的法律依据问题。法律明确配置的行政权力,根据实际需要“取消、冻结、下放、转移和整合”。我们应当注意到,法律规范本身包含着法律条款与法律精神两个部分。法律规范的属性有时表现为在制度层面的事项均已被覆盖,在规则层面的事项缺乏具体明确的操作性规范。例如权力清单对应的法律责任问题。如何实施?在遵守法律规范的原则与精神的基础上,我们应当认识到,如果法律规范的制度与精神是静态的,权力清单制度推行就是动态的法律实践。二是行政权力运行的公权性质问题。推行权力清单与责任清单制度建设的对象是公权力。行政权力作为公权力,具有国家性、法律性、强制性、行政性等基础性特征,还具有不可处分性、权责一致性、行政优先性等功能性特征。在清理权力和重新配置权力过程中,应当充分意识到其特殊性,不能等同于民事权利的分割。三是行政权力运行的法治规则问题。行政权力的运作实质上是依法行政问题,依法行政就是合法行政、规则行政、依权行政。我们在推行权力清单与责任清单制度过程中,务必认识到合法性问题、规则性问题、权力属性问题。

当前,在依法治国、依法行政、依法执政同步推进的法治国家建设背景之下,我们应当清醒地认识到,法治是基础,法律是规则,行政职权的设定与配置应当植根于法治原则并按照法律规则运行,推行权力清单与责任清单应当依法界定职权,依法梳理职能,依法厘清权责。唯此,才能实现依法行政的目的。

行政权力清单制度的推进方式

权力清单与责任清单制度,从行政体制层面观察,就是公示行政权力清单,强化行政权力意识,明确行政权力责任。从行政行为层面观察,则是梳理和厘清行政权力的责任状态,创新职责权限表述方式与责任追究模式。

建立和推进权力清单与责任清单制度,笔者认为,应当遵循如下几个原则。

分类责任原则。权力清单与责任清单是相辅相成的。但是在具体设计方面,权力清单应当定位于“穷尽”权力方案设置。法定权力不可疏漏,因为权责一致原则的要求,是权力就是责任。责任清单应当定位在“补充”责任方案设置。法律法规有的责任,按照法律规程进行。而且,责任清单之中的责任不限于处罚性的法律责任,应当认为,责任清单的多元责任(政治、行政、道德、组织等责任)被法律责任所包含。

行政责任原则。权力清单与责任清单是基于行政权力运行而产生的法律责任。关注行政权力的责任形式,符合行政权力运行的特点。应当区分行政责任产生的原因与效果,例如合法与合理、违法渎职与滥用职权、不作为与乱作为等,应当区分惩罚性责任、补偿性责任、修复性责任等,不能用一种或者几种责任形式覆盖所有行政权力的运行方式或者责任形式。

机制平衡原则。在遵守法制统一的前提下,推行权力清单与责任清单制度应当充分考虑地方特色与法治环境,因地制宜、动态前行、循序渐进相结合。考虑远期目标与近期目标、理想性与实效性、目的性与可接受性,同时,考虑政治效果的实现与法律效果的功能之间的关系。因为,政治是国家意志的表现,行政是国家意志的执行,法律是蕴含法治精神的国家规则。

适度拓展原则。权力清单与责任清单制度是依法厘定行政职能的权力配置新机制,法律规范是权力清单与责任清单建设的基础,根据权力法定原则,有法律依据的必须按照法律规定运行职能。清晰界定推行权力清单与责任清单制度的依据及其规则。同时,在法治原则基础上,应当适当地创新权力清单与责任清单形式,创新制度模式。因为,法治创新包含着观念创新、体制创新、机制创新、制度创新、规则创新。