

## N 本期聚焦

## 让老百姓满意的法治政府是什么样的

马怀德

近日，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》。这份《纲要》意味着什么？让老百姓满意的法治政府应该是什么样的？它将在未来五年带来哪些切实改变？

法治政府应该是职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的政府。第一，对政府职能和权限要有所要求，政府的职能设置要科学，政府享有的权力和责任要法定。百姓希望的政府不是万能政府，而是一个依法行政的政府，所有活动都应该纳入法治轨道。第二，希望政府在实施执行法律时，能够严格、规范、文明、公开、公正。第三，把权力关进制度的笼子里，如果政府不廉洁，百姓会质疑它的合法性和公信力。此外，希望政府要有高效率，如果不作为、慢作为，特别是不提供应有的公共服务职能，政府将受到质疑。同时，政府必须守法诚信，不能出尔反尔，变来变去。

实现2020年基本建成法治政府的目标，《纲要》将发挥什么作用？《纲要》坚持目标导向、问题导向，是建设法治政府的时间表、路线图。

十八大以后，国务院推进简政放权、放管结合、优化服务、转变职能。关于深化行政审批制度改革，《纲要》提出全面清理行政审批事项，全部取消非行政许可审批事项。过去，“磨破嘴、跑断腿、门难进、脸难看、话难听、事难办”，以后，在审批许可这类涉及市场主体和百姓切身利益的政府职能履行方面，有了更加明确的标准和更加严格的要求。又如，最大程度减少对生产经营活动的许可，最大限度缩小投资项目审批、核准的范围，最大限度减少对各类机构及

其活动的认定。这将大大方便市场主体的投资、生产、经营的自由，可以方便群众社会活动的自由，提供一个宽松、自由的创新创业环境。

“办证难”一直深受百姓诟病，《纲要》解决这一难题的相关措施非常多，比如规定取消不符合行政许可法规定的资质资格准入许可，研究建立国家职业资格目录清单管理制度。直接面向基层、量大面广、由地方实施更方便有效的行政审批事项，一律下放地方和基层管理。对于不少审批许可事项没有得到很好清理，还存在明放暗不放、明放暗增的情况，《纲要》也提出了大量具体举措，能很好地解决这个问题。

十八大以后提出大力推行权力清单、责任清单、负面清单，

这在《纲要》中得到充分的体现，能有效约束政府权力，做到“法无授权不可为，法定职责必须为”。现在提出动态管理，表明权力清单不是清理完了、公布了就算完事，老百姓对哪些有意见，哪些确实是违法的、不当的，要及时加以调整和取消，进一步完善和解决。

《纲要》提出要做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。这就要求政府出台的所有改革举措都要依法进行，取得法律的授权。一些改革举措要上升为法律、法规、规章。

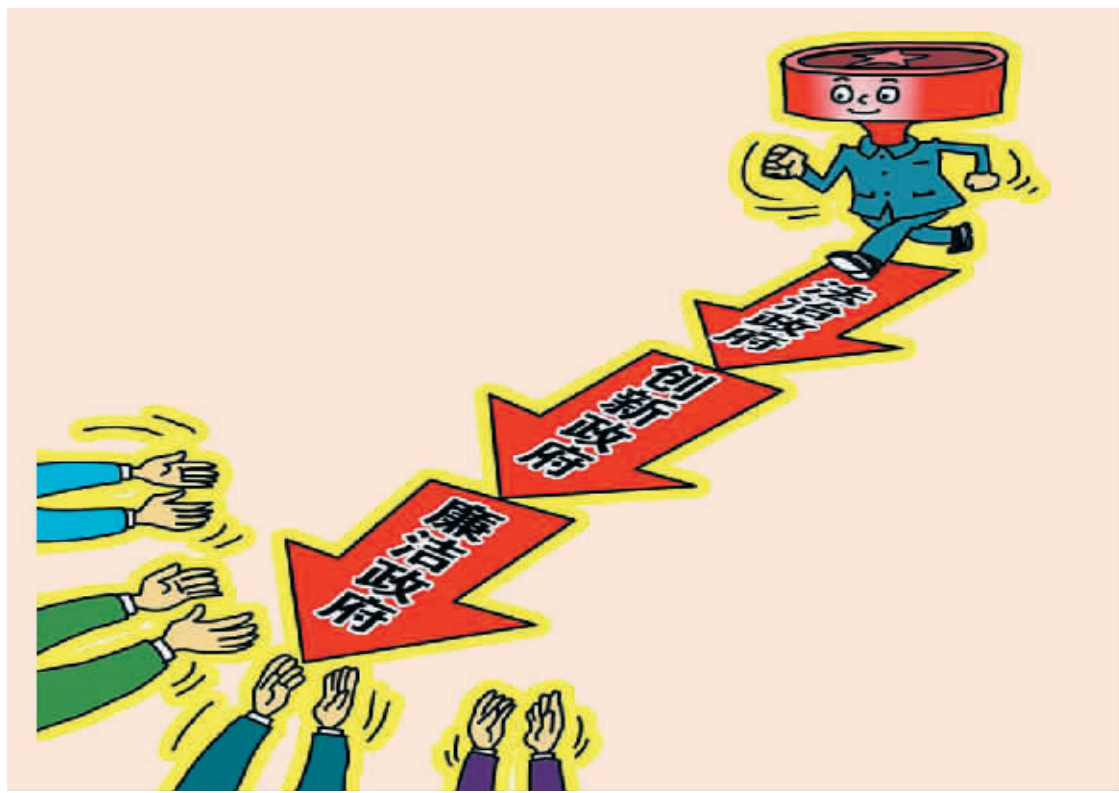
现在，拍脑袋决策、拍胸脯执行、拍屁股走人的“三拍”决策时有发生。为规范决策，需要建立健全依法决策的机制。十八大以后提出行政决策的科学化、

民主化、法治化要求，建立行政决策的终身责任追究制和倒查机制，这些都在《纲要》中得到体现。比如，要增强公众参与的实效，提高专家论证风险评估的质量，要加强合法性审查，坚持集体讨论决定，要严格决策的责任追究，等等。

目前还存在执法不严格、不规范、不文明、不公现象，比如选择性执法、牟利性执法、暴力执法、不文明执法等。《纲要》提出要继续坚持严格规范公正文明执法，比如改革行政执法体制，完善行政执法程序，创新行政执法方式，全面落实行政执法责任制，健全行政执法人员管理制度，加强行政执法保障，等等。

（作者为中国政法大学副校长、教授）

来源：中国青年报



## 用权先拧紧法治“发条”

姜明安

运用法治思维和法治方式推动发展，就是在法治框架内解决改革中的矛盾和问题。国家工作人员特别是领导干部在行使权力时，无论决策还是执行，或者解决争议，都需要随时审视自己的行为在目的、权限、内容、手段和程序上是否合法，拧紧法治“发条”，严格遵循以下法治规则。

优先适用规则。指如果相应事项的处理既有法治方式又有其他方式可以适用，应优先适用法治方式。例如，解决各种社会矛盾和争议，既可以运用诉讼、复议、仲裁、调解等法治方式，也

可以运用信访、领导批示、办公会议研究等行政手段和方式，应首选前者。只有在不具备适用法治方式的条件或者法治方式已经用尽但争议尚未解决的情况下，才选择法治方式以外的方式。

协调适用规则。指相应事项的处理有多种方式可以适用时，必要情况下可以综合运用，并协调这些方式之间的相互关系，以求取得最佳效果。例如，城管部门处理摊贩占道经营问题，可以通过制定法规、规章等规范摊贩和城管的行为，对违法摊贩采取行政处罚、行政强制措施，建立集贸市场，安排和引导摊贩集中经营、租门面经营，开办早市、夜市，让摊贩限时地点经营等

等，不能只想到处罚、强制。

比例规则。指选择法治方式或其他方式的强度要与所处理事项和问题的性质相适应、成比例，不能“高射炮打蚊子”。一般应选择对行政相对人权益损害最小的方式。例如，对具有某种违法行为的企业，法律规定了多种制裁方式：罚款、停业整顿、吊销证照、关闭。如果企业违法行为对社会公共利益不具有严重威胁，就不应选择后两种较重的制裁方式。

程序制约规则。指处理相应事项和问题无论选择何种方式，都应严格遵守法定程序或正当程序，受程序制约。例如，政府制定规章和规范性文件无疑是法治

方式，制定机关必须按照立法法和规章制定程序条例所规定的程序进行。如举行座谈会、论证会、听证会听取社会公众和专家学者意见，事前进行必要性、合法性、可行性审查，风险评估、论证等。又如，行政处罚、行政许可、行政强制、行政收费、行政确认、行政裁决等均是法治方式，前三者有法定程序规范，行政执法机关必须遵守相关法律规定的程序；而后三者目前尚无全国统一的法定程序规范，行政执法机关应遵守相关正当程序：公开、公正、公平和说明理由、听取申辩等。

（作者为北京大学教授、中国行政法研究会会长）

来源：人民日报

## 观点集粹

## 城市规划要避免随手涂鸦

清华大学建筑学院城市规划系副主任、教授谭纵横在《人民日报》撰文指出：中央城市工作会议强调了城市规划的科学性与指导性。现代城市规划提倡在充分调查研究和科学分析的基础上，有针对性地提出保护历史文化遗产、祛除城市病灶、改善城市环境、缓解城市问题的方案，为城市未来的发展提供基于科学预测的指导。

城市规划的指导性和权威性同样具有强烈的现实意义。中央城市工作会议特别强调“规划经过批准后要严格执行，一茬接一茬干下去，防止出现换一届领导、改一次规划的现象”，体现了中央对持之以恒将城市规划贯彻到底的决心和态度。

一些国家的经验也体现了城市规划中强调专注的意义。例如，美国首都华盛顿的核心区是18世纪规划的，历经200余年才得以大致实现。虽然既有规划方案采用的是方格网加对角轴线的整体布局，并

不适合今天的机动化交通，但得到完整实施的巴洛克式城市空间形成了华盛顿独特的城市形象，成为美国的象征。

城市规划虽然强调科学性，但又有别于纯粹的自然科学，具有多解的特征。这使得城市规划追求的是相对合理而不是绝对和唯一的答案。因此，在决策过程中，城市规划要在多解的方向、目标与结果之间做出最优的选择，此时决策的民主机制至关重要。

民主化的决策固然存在无法达成最理想结果的风险，但会规避掉最不合理的结果。因此，城市规划的决策也是一个达成社会共识的过程。只有全民了解规划，才能消除误解，参与规划，民主决策，搭建承担相应责任的契机和平台。中央城市工作会议强调城市发展要“调动各方面的积极性”“尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权”，就是在这方面的深谋远虑。

## 官员何以“听到真话”很难

心理学学者唐映红在《新京报》撰文指出：一些官员难听到“真话”，用社会心理学解释是，每个人关于自我的看法很大程度上都源自社会他人的反馈，而本人又本能地偏爱他人的赞许。

一些党员干部一旦走上了重要领导岗位，容易陷入社会联系和人际交往的围城，掌握的情况是二手的，看到的信息是过滤的，想听到真话、看到实情并不容易，尤其是关于自己的。所以，才会有一位局长直到退休才知道自己原来棋艺平平；一位爱拉二胡的县委书记与省交响乐团一起登台演奏，让网民笑掉大牙。

其实，类似的现象不是孤例。从心理学角度讲，这是权力带来的必然副作用，只要是人类，概莫能外。首先，随着官阶的升迁，领导职责范围越来越大，也越来越宏观，要求领导干部事必躬亲去了解民情社情不现实也不可能。一些领导者与职能下属之间就不可避免存

在着信息不对称的局面，下属汇报什么，怎么汇报在很大程度上就取决于下属的取舍和裁剪。

其次，当一些领导者所掌握的权力过大，大到可以决定下属的去留、得失，那么下属作为一个经济学上的理性人，就必然会选择能谋求个体最大利益的方式向领导汇报。那么，投其所好、奉承迎合就成为下属向领导汇报的“潜规则”。

可见，领导干部与任何凡夫俗子一样，都有着同样的人性弱点，喜欢听到赞许的话语，喜欢看到偏爱的东西。那么，做下属的基本不用费心思，只要“报喜不报忧”，只要领导想什么就报告什么，肯定不会错。更关键的一点是，当一些领导干部做久了，他就会适应、习惯和喜欢上这种被下属曲意奉迎的氛围。因此，一些领导干部要“想听得到真话”，就不仅仅靠领导者的个人自觉，而必须“把权力关进笼子里”。

## 如何让企业有利润

中国企业研究院首席研究员李锦在《经济日报》撰文指出：企业可盈利、有活力，经济发展才能有持久动力。因此，中央经济工作会议把让企业有利润作为今年经济社会发展特别是结构性改革的重要目标之一，并提出开展降低实体经济企业成本行动。

实际上，我国工业企业盈利增长的状态已经持续了一年多的时间，特别是钢铁、铁矿石、煤炭、石油、石化等重化工业，产能过剩严重，PPI连续40个月负增长。究其原因，一是供给不对路，产品积压，行业微利或亏损运行；二是融资成本高，人工成本快速攀升；三是科技含量低，价格上不去；四是管理滞后。

对此，首先要从扩大有效供给

的角度抓供给结构调整，注重发展新兴产业，避免企业把大量财力物力继续投向过剩产业；通过投资创造新供给，扩大新需求，确保投资有回报。其次是帮助企业打好降成本的“组合拳”，在制度、财税、金融、社保、流通、能源等领域为企业减负，还要简政放权，降低制度性交易成本，研究降低制造业增值税税率，进一步拓宽企业融资渠道。

再次是依靠技术进步、革新及生产效率提高，努力创造新供给，不只是从无到有，还存在从低质到优质的转变，使企业不断转型升级。最后是发挥企业家的关键作用，在激烈变动的市场中做出正确选择，同时在管理提升方面常抓不懈，以降低生产成本和管理、销售、财务费用。

## N 有此一说

## “工业立市”的几个误区

仇保兴

长期以来，我们的城市工作存在一些误区。

第一个误区，忽视城市消费。我们偏重生产，不重视消费。现在很多人离开城市甚至到国外去，他们在追求什么？清洁的空气、安全的食品、良好的教育、高水平的卫生以及有活力的街道、悠久的文化传承，这都是让人们生命质量更

好的消费品。37年来，我们虽然解决了一些基本需求问题，但对于上述高层次的消费需求，对人们潜意识里对美好事物的追求，还是有所忽略的，需要供给侧改革。

第二个误区，城市变成一个生产工具的载体，也就是GDP的载体，城市建设的方针是满足工业化的需要，突出表现在工业区、开发区遍地开花，形成中国式摊大饼发展。

第三个误区，用工业文明办法

来处置城市的一切基础设施。比如，城市交通引入了大交通模式，城市水引入大江大河治理模式，城市绿化引入人工森林模式，城市垃圾引入流水线模式等。理想的城市是什么呢？是到处充满着微循环，交通如此，水和垃圾处理也是如此。

1965年新加坡独立时，因为极度缺水，就从马来西亚进口水。当时新加坡人口不过百万，现在则超过500万，但从马来西亚进口的水却没有增加，并且进来多少水，

全部加工之后再卖回到马来西亚，一进一出还赚了银子。新加坡用三个水龙头就把水的问题解决了，全部用水中，雨水收集三分之一，海水淡化三分之一，还有三分之一是把污水再生利用变为纯净水。我们中国人擅长搞长距离调水，用的是加法，可新加坡人用的是乘法。生态效率孰高孰低，不言而喻。

（作者为国务院参事、住建部原副部长）

来源：《财经》

## 重构中国城镇化模式

上海财经大学教授陈杰在《解放日报》撰文指出，应重构中国城镇化模式。

首先，对政绩考核标准做调整，让地方政府进一步转变观念，更多地以居民生活质量、民生福利、人民幸福感为政绩目标。其次，加快金融创新，争取通过其他手段来为城市发展进行融资，而不一定要用住房作为城市发展的融资工具。比如，在一些发达城市，发行城市债和推行PPP（政府与社会资本合作）。

再次，让城镇化回归以人为本的本质。城镇化本可通过加快农村劳动力转移和增加内需等方面来促进经济发展和提高经济潜在增长率，但其潜力被户籍制度等不合理制度严重抑制了。要打破仅仅让农民进城打工却不能定居的伪城镇

化、半城镇化。加快推进城市户籍改革，努力推进公共服务均等化，打破“新二元结构”。户籍制度改革要与农村土地制度改革联动，农民进城后应有退出村集体的自由权利，包括退出所承包土地、将其变现和流转的自由选择权，这样农民进城可以有一份原始资本积累，有利于加快在城市定居进程。

此外，住房是农民入城的最大难题之一，但目前城市住房供应模式过于单一，需要建设多元化供应体系，如改造城郊农村小产权房和“城中村”来为农民工提供临时性租赁住房，还可通过专业机构收购转化库存住房来提供长期稳定的市场化租赁住房，并尝试先租后售、共有产权等多种模式，以降低新市民的定居成本。