



总第
56期

复旦大学国际关系与公共事务学院
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs
MPA Program of Fudan University

2014.12





本期目录

天下智慧·依法治国

- 依法治国：向制度化建设迈进
- 郑永年：法治与中国“空转政府”的治理
- 周兆呈：“依法治国”的吊诡
- 依法治国与依法治党
- 依法治国：国家治理现代化的核心

治国之道·乡村治理

- 清代的乡村治理模式
- 20 世纪上半叶的中国乡村治理
- 改革开放以来的中国乡村治理

治理技术·职业安全健康管理

- 职业安全健康管理的技术背景
- 职业安全健康管理的德国经验
- 职业安全健康管理的技术实践
- 职业安全健康管理的路径探讨

人物·韦伯

- 马克思·韦伯生平简介
- 马克思·韦伯：统治及其类型

我思我在·法治政府与法治社会建设(一)

- 探究法治政府建设的现实困境与消解之路

学术顾问：林尚立 陈玉刚 陈志敏 刘季平 陶东明
编辑：沈夏珠 谢余凤 张建伟 宋道雷 束贇
版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心
联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

天下智慧·依法治国

【编者按】十八届四中全会的主题无疑是依法治国。从1997年中国共产党第十五次代表大会提出依法治国，至今已经17年有余。虽然中国的依法治国进程取得了一定的成就，但是，依法治国在中国还有很长的路要走，甚至是万里长征才迈进了第一步。

依法治国：向制度化建设迈进

依法治国需要根本制度建设。依法治国不仅仅是一句口号，依法治国首先要有各种制度保障。例如顶层设计上的司法改革，这是依法治国的最为关键性的制度性设计与制度性保障，如果没有顶层设计的司法改革，依法治国可能会遇到体制性的障碍，而无法顺利开展。同时，司法与行政、立法之间的运行机制，需要理顺，这是依法治国顺利开展的制度间保障。

依法治国需要配套制度建设。顶层设计之于依法治国，行政、立法之于依法治国是根本制度建设，而依法治国的中观与微观维度的基本制度建设，还需要进一步的细化与考虑。亦即，依法治国需要与之相配套的中观与微观维度的制度建设，依法治国只有在坚实的基本制度的簇拥之下，才能有顺利开展的良好制度环境，这是依法治国实施的基础制度层面。

依法治国的本意是 rule of law，树立法的威信与尊严是当务之急。树立法的威信与尊严，首先要从依法治吏开始。吏治的好坏直接关系到社会对于法治的信任与否。位于第二位的才是依法治民。社会民众的守法是整个依法治国开展的最为基础的社会基石。依法治吏是顶层建设，依法治民是底层建设，只有两者相结合才能构建依法治国的社会大厦。

依法治国是一个系统工程。它是集根本制度建设、基本制度建设，以及社会各层级建设的配套工程，如果仅仅从一方面着手去开展依法治国，无疑是头痛医头脚痛医脚的。所以，必须多头并举，制定进程表与轻重缓急的议程，才能实实在在地开展依法治国。

天下智慧·依法治国

郑永年：法治与中国“空转政府”的治理

“空转政府”是今天民主社会的普遍现象。在多党政治下，各政党在选举时，拼命向选民承诺，可一旦当政却什么都做不了；执政党和反对党之间互相否决，民主政治成为互相否

决政治。西方各国现在所面临的问题就是政府空转。那里的人们知道国家的困局出在哪里，也知道如何能够解决困局，但问题在于产生不了一个有效政府。在亚洲，泰国民主演变成城市居民和农民的持续街头斗争，连一个政府都产生不了；台湾的民主也造成政府多年的空转，政治泛滥，经济社会沉沦。不仅如此，亚洲的一些民主（化）社会，社会的过度政治化尤其是街头政治，对本来运作良好的法治，产生非常负面的影响。

中国尽管一直被视为是权威主义政府，政府是行动导向的，并且具有非常高的效率，但近来也出现了政府空转现象。如何解决政府的空转和官员的不作为，已经成为中国执政党面临的巨大挑战。中共四中全会提出了以法治为中心的制度建设。这里的“法治”是广义上的，要适用到政党、政府、军队、社会等各个领域。执政者同时面临两大相关的任务，即法治建设和用法治治理政府的不作为。

经验表明，法治政府有助于解决空转政府和官员不作为的问题。有关部门已经提出要以法来治理官员的不作为现象。但法治和有作为政府之间并不能画等号。在民主国家，很多政府的确是法治政府，但空转政府大行其道。在中国，如果要在法治基础上建立有作为政府，仍然面临很多挑战。

首先要解决政治和法律边界的问题。任何国家都存在这个问题。在中国，这个主要表现为党和法之间的关系问题，也就是党大还是法大的问题。广义上说，这也是一个政治与行政、政党和国家的问题。不解决这个问题，法治政府就会变得困难，政府效率更是谈不上。

四中全会决议并没有回避这个问题，并要解决两个似乎是矛盾的问题，一方面是法律与政治的关系问题，另一方面是法律的去政治化的问题。就政治化来说，人们无须回避政治与法律的紧密关系。在任何国家，法律并不是从天上掉下来的，而是人制定的。诚如马克思所言，任何法律都是统治阶级意志的体现。在任何国家，执政党（也就是统治阶级）通过自己控制的议会（国会），把自己的意志转化为法律。执政党可以根据时代的变化进行废法、修法和立法。中国共产党是执政党，法律很自然体现其意志，表述为共产党领导人民制定法律。

法律设定政治边界

一旦法律到位，包括立法者（即执政党）在内的所有人和组织都必须遵守法律。这就设定了政治的边界：法律一旦成立，司法就应当独立，有专业的司法人员执法，实现人人在法律面前平等。四中全会的决定，重申了执政党及其政府要“依宪治国”，强调“依宪治国”是法治的前提。这回答了这几年来共产党要不要“宪政”争论。尽管中国的法治和西方的不同，但中国本身是需要“宪政”的。

在这些问题清楚之后，执政党仍然需要解决如何体现人民的意志这个重大问题。执政党的执政基础是人民，它本身不应当有独立的意志。在西方，执政党的这个“人民意志”是通过“选票”体现出来的。中国不走西方的道路，就需要找到替代路径，例如开放、群众路线、协商等。这方面仍然需要探索。如果执政党不能够充分代表人民的意志，体现执政党意志的法律也会遇到合法性的问题。

其次，法治政府需要解决法律的过于理想化问题。在包括中国在内的很多发展中国家，法律的毛病就是过于理想。这些国家往往没有法治传统，法治建设往往参照发达国家的经验。所以，经常出现一种现象就是，他们往往把好的理想的法律条文加在一起，变成了自己的法律。结果，法律很漂亮，但很难在现实中实行。对西方发达的民主国家来说，法律的发展过程是一个实事求是的渐进过程。例如，早期的精英民主，选举和被选举权是有很多财产权的限制，然后再逐步扩大到大众民主。这要求立法者在立法时根据国情。法律当然要体现价值体系，但更重要的是要解决社会所面临的问题。过于强调价值、过于理想，反而会导致法律和实践的脱节，影响法律的有效性。过于理想也是中国很多法律的特征。现在的很多立法往往脱离现实，不符合中国的实际情况。这样，法律的相关方（政府官员、企业和社会等）很难根据法律行事，经常出现“有法不依”的情况。在一些情况下，“有法不依”往往是“有法”“不能依”造成的。法律大过于理想，很难依法。

第三，法律和制度的细节问题。细节决定一切。中国不是没有法律和制度，而是缺乏法律和制度的细节。从前讲阶级斗争的年代，人们批评西方的法律细节过多，不是为人民服务的。但是如果没有细节，法律如何能够为人民服务？没有细节，就表明法律和制度可以随意解读，只是为权势服务，因为解读者往往是有权有势者。再者，没有细节，政府官员根据什么作为？如何作为？

在充实法律和制度细节方面，中国至少面临两大挑战。首先是要把“党八股”和法律、制度区分开来。到今天，中国的法律和制度更像一般的党的政策，而非严格意义上的法律和制度。例如中国的公务员或者大学的行为准则，往往只是几条抽象的条文而已，如“爱党、爱国和爱人民”，除类似的“意识形态式”的表述之外，没有任何细化的关于人的行为准则的东西。在发达国家，行为准则对人各方面的行为有非常细致的规定。有了这种细致的规定，人们才可以遵守。

其次是假、大、空现象。从中央到地方，各级政府官员都讲宏观的东西。中央政府讲宏观有其道理，但是到了地方甚至县市一级，官员仍然讲宏观。从中央到地方立法，几乎换几

个字就可以了，没有什么变化。实际上，到了地方，大家面临的都是具体问题，根本不需要宏观的东西。越宏观，法治和制度就越没有用，导致空转政府和官员不作为现象。

法律和制度缺少细节，已经导致了一系列的严重问题，并且非常普遍。例如在反腐败运动过程中，一旦企业老总出了问题，就往往把整个企业封掉，银行账户冻结，经常导致企业瘫痪，影响到无数无辜的员工，甚至总体经济状况。这里就是没有细节的缘故，因为法律和制度没有把企业和企业老总分离开来，没有规定企业老总和企业之间的关系，结果一方出事，另一方必然遭殃。

再如，没有细节，各级政府的决策总是在“大概”的情况下完成的。近代国家的主要特征，就是用数据来治理社会，政府必须充分掌握有关人口、土地、就业、资源和发展等等所有信息。但中国的很多政府连这些最基本的信息都没有。一切决策都是估算。在一定程度上，中国还不是一个现代国家。

法律讲究细节

没有法律和制度的细节对吏治的影响更大。这次大力反腐败，结果让很多人惊讶，因为无论是腐败的高度（官员的层级）、广度（范围）和量度（所贪污金额）都史无前例，非平常人的理性所能理解。这难道不是法律和制度没有细节的缘故吗？在法治社会，没有官员，哪怕是总统或者总理，能够接触到那么多的经济资源（尤其是现金）；也没有官员能够如此任人唯亲，因为详细的“利益冲突”条例使得这样做不可能。更有甚者，这些腐败官员不是短时期内的行为，从底层升到高层，甚至成为了领导人，贪污那么多钱、有那么多女人，难道人们的眼睛都是瞎的吗？显然不是。是法律和制度造就和宽容了他们。

四中全会专门讲法治。人们希望的不仅是执政党重新重视法律了，更是希望中国的法律和制度体系有新开端。讲细节必然是这个新开端的重要组成部分。

如何讲细节？从四中全会的决定来看，细节涉及到方方面面。首先是政治和法律的边界问题。执政党领导人民立法，但法律到位，司法就要相对独立。司法必须去政治化，因为司法是社会正义的最后一道防线。尽管没有使用“去政治化”的概念，但充分体现了“去政治化”的精神。主要表现在三个方面或者三大领域。第一，强调专业主义的主导地位。无论是法官的录用还是司法过程，都必须让专业人士来主导。第二，防止司法地方主义。设立巡回法院、跨地区法院就是为了达到这个目标。地方政府和官员随意干预司法，是阻碍中国法治的一大障碍，也是司法腐败的重要根源。第三，减少和切断领导人干预司法过程，各级领导如果干预司法，就要担负终身责任。

所有这些法治和制度细节上的变化，不仅有助于消除官员的“乱作为”（腐败）现象，也有助于官员的有作为。法律和制度越是细节化，官员就越有可能改进他们的行为。

在东亚的背景中，有作为的政府极其重要。无论是经济升级、社会改革，还是政治制度的变革，甚至是法治本身的进步，都和有作为的政府密切相关。新加坡是一个很好的例子，其既是典型的法治政府，也是一个非常有作为的政府；法治政府便是有作为政府的基础。

在东亚法治发展过程中，细节决定了一切。所有的细节必须从精英做起。日本的明治维新一代精英、新加坡的李光耀、台湾的蒋经国等政治人物，也包括企业家、专业人才（尤其是知识分子），都是法治社会建设的主要力量。这些社会的法治，是这些精英群体造就的，不是凭空产生的。

对中国来说，人们寄希望于四中全会是法治社会的全新起点。但这个社会需要从政府的作为为起点，从精英的行为开始。大规模的反腐败运动，和四中全会所要推动的制度建设，能否造就这样一个法治社会，人们当拭目以待。

天下智慧·依法治国

周兆呈：“依法治国”的吊诡

“依法治国”这个说法本身，还存在两种吊诡的可能：一是在那些执法意识不强、权大于法的社会，“依法治国”强调更多的应该是对执政者的监督，对权力的约束。二是在法律做出各种具体规定之后，“依法治国”同样可能成为执政者维护和巩固现状的合法外衣。事事以现有法律为圭臬、不可逾越一步的社会，在“依法治国”的管理下，更难以有根本性的变化和突破。

每次外国的朋友问起新加坡社会的特色，不需要迟疑，“法治”或者按最近中文世界里热门词汇的说法——“依法治国”，应该是新加坡的显著特征，也是社会高效运作的最重要保证。

新加坡的法治精神，是从政府高层、社会贤达到平常百姓都基本上实现内化的一种状态。在其他社会“情理法”的排序，在新加坡则成为“法理情”。而且，法律高度专业化，架构涵盖方方面面、事无巨细，渗透到生活的不同细节之中。人们对法律能够保护自身的合法权益和公平有充分的信心，也因此才会对法律有绝对的服从意识。

但是，最近新闻报道和读者来函中，经常提及的类似牛车水珍珠坊、森林广场里传出的买卖纠纷，似乎并没有同样高效的法律手段或政府监管对其中的涉嫌不公平交易行为加以制

止，消费者协会所能够发挥的作用同样有限，人们才会对这样的事情竟然会发生在新加坡而且屡有所闻深感震惊。

仔细分析起来，法律和道德是两回事。道德上认为不公、不义的行为，未必法律能够介入和干涉。在日常生活和消费中，总会有人利用法律的漏洞，让行为合法化，虽然道德上人们可以加以指责挞伐，并寄望政府部门发挥监管功能，或认为消费者应该拥有高效而非繁文缛节、程序繁琐的法律武器，但是如果涉嫌不公不义的一方，同样找得到证据证明自身的行为是在法律允许的范围内，政府或执法机关在现有的法律架构内所能够做就变得非常有限。

因此，从制度设计的角度看，在某一事件游走灰色地带但其广受舆论批评的环境下，呼吁政府部门强势介入就有可能变成社会运作体系中一个存在风险的举动。因为这将使政府不断成为一个拥有庞大权力的主体，这一次可以用维护公众利益的缘由介入合法的经济领域，未来就可能用同样的说法和借口介入到合法的政治或私权领域。

正如美国政治学者福山（Francis Fukuyama）在他的《政治秩序的起源》一书中所认为，法治是政治秩序中的另一组件，以限制国家权力。对行政权力的最初制衡不是民主集会或选举，而是人们坚信统治者必须依法行事。一方面，统治者在法律范围内行事，或以法律的名义行事，这可提高自己的权威。另一方面，法律可防止他们做随心所欲的事。

因此，从符合社会长远利益的角度，比较适宜的做法是如果现行的法律对明显不公不义的行为难以完全约束，就要填补其中的漏洞，调整或修改现行的管制，或制定新的法律，而不是寄望政府部门以“替天行道”的道德逻辑强势介入。

在这一点上，新加坡政府既掌握执行现有法律的行政权，同时因为执政地位而拥有立法权，法律有所不逮的地方，民众还是会归咎到政府，因此，需要主动从完善法律监管的角度去及早补上这其中可能的缺陷。

最近，依法治国、如何依法、能否以合法的手段改变政策、行为的道德感与遵守法律的矛盾等成为华人世界关注的法律议题。香港“占中”事件已有月余，仍未平息，占中者举着争取普选权利的道德旗帜，行违背现行法律之实，对香港的法律权威也是一大挑战。占中者以持续不断的“集体违法”行动传递政治诉求，强势要求中央和港府回应，一方面聚集了大量人气，另一方面却也招致不少人反感，“占中”与“反占中”在两股跑道上越行越远，也越来越远离在同一平台上对话的可能。香港此时此刻凸显的是内部裂痕在不断扩大，对峙的除了政治立场，也包括如何“依法治港”、如何在法律框架内改变现状的矛盾。

中共召开十八届四中全会将“依法治国”定为会议主题。对法治与国家权力、国家治理

的关系的认定和强调，多年来中共经历了不同阶段的表述：1978年，中共十一届三中全会提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”；1997年中共十五大确立“依法治国”基本方略；2002年十六大将“依法治国基本方略得到全面落实”列入全面建设小康社会的重要目标；2007年十七大提出加快建设“社会主义法治国家”；2012年十八大提出“全面推进依法治国、法治是治国理政的基本方式”；这次的四中全会出台了具体方案和决策，再度引起外界的广泛关注。

虽然谈的都是法律问题，新加坡、香港、中国，彼此处在不同的坐标，并不适合一概而论。但综合这些地方与法治有关的议题，互相观照，仍可以做些“依法治国”的深入思考。

任何时代都有法治，但法治不等于民主。比如，美国当年歧视黑人的法令也是通过法治的形式进行的，但显然与民主民权相去甚远。因此，随着世界范围内民主化的进程，法治会逐渐拓展到更多的领域，实现更多的公平。

此外，不同时代的法制环境不一样，整体来说，人类社会的法律意识、法律本身的公平和进步是不断向前，但并不是每个时代的现状就是最理想、最公平的状态，需要有人去争取向更理想的目标进取。法律本身往往反映了所处社会的特性，开放的社会不可能执行保守的法律条文，保守的社会也不可能拥有宽泛的法律规则。

从这个角度看，在法律成为社会运转主要规则基础、保障并发挥重要正面功能的同时，“依法治国”这个说法本身，还存在两种吊诡的可能：一是在那些执法意识不强、权大于法的社会，“依法治国”强调更多的应该是对执政者的监督，对权力的约束。二是在法律做出各种具体规定之后，“依法治国”同样可能成为执政者维护和巩固现状的合法外衣。事事以现有法律为圭臬、不可逾越一步的社会，在“依法治国”的管理下，更难以有根本性的变化和突破。

从历史的角度看，如果历史人物当时完全遵纪守法，无法实现社会翻天覆地的变化。每一个巨变，可以说都是在打破既有约束、包括法律架构，才得以实现的。因此，在“依法治国”的理念下，无论在哪个社会，冀望为改变做出努力的人，都需要先做好一道选择题，是先遵守既定规则，然后通过其他途径的努力改变规则？还是对抗规则，制造关注形成舆论压力，然后带动改变？甚至暴力对抗、以身试法，追求推翻既有秩序，重建新的规则？不一样的选择，会付出不一样的代价，取得不一样的结果，当然，也会有不一样的历史评价。

天下智慧·依法治国

依法治国与依法治党

治国必先治党，治党务必从严，治必依据法规。管理好我们党这样一个有着 8600 多万名党员、430 多万个基层党组织的大党，离不开完备的党内法规制度作保障。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）明确提出，要加强和改进党对全面推进依法治国的领导，“加强党内法规制度建设”。这为我们党在全面推进依法治国的背景下大力加强党内法规制度建设，更好地坚持依法治国和依法执政，坚持依据党内法规管党治党，进一步指明了方向。

党内法规是建设社会主义法治国家的有力保障

《决定》指出：“党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。”直接阐明了党内法规同依法治国的关系。这对全面推进依法治国和依规管党治党意义重大。

全面推进依法治国必须充分发挥党规党纪的作用。经过长期艰辛探索，我国于 2010 年形成以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，为依法治国、建设社会主义法治国家奠定了坚实基础。在中国特色社会主义法律体系的基础上进一步构建中国特色社会主义法治体系，就要求我们除了进一步完善国家各项法律法规外，还要特别注意完善以党章为根本的党内法规制度体系，处理好依法治国和依规治党的关系。我们既要充分发挥法律法规的作用，还要充分发挥党规党纪的作用，使之相互作用、相得益彰。

全面推进依法治国必须加强党内法规制度建设。党内法规这一概念，是毛泽东同志于 1938 年在党的六届六中全会上提出来的，至今已有 76 年的历史。此后，邓小平、江泽民、胡锦涛等党的中央领导同志均对党内法规建设作过重要阐述，党的十四大将党内法规的表述写入了党章。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央高度重视党内法规制度建设，制定颁发《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013—2017 年）》（以下简称《五年规划纲要》），党内法规制度建设取得新进展。实践表明，加强党内法规制度建设，为党和国家事业发展提供了制度遵循和有力保障。

全面推进依法治国必须充分发挥党内法规对国家法律的保障作用。有一种观点认为，党规党纪强调得多，法律法规就会被弱化。事实上，加强党内法规制度建设，不仅不会削弱国家法律的权威，而且有利于国家法律实施，二者相辅相成、相互促进。党制定党内法规，

调整党内关系、规范党内生活，为党组织和党员提供行为遵循；党又领导人民制定宪法和法律，调整社会关系、规范社会秩序，为公民、法人和其他组织提供活动依据。党内法规和国家法律都是党和人民意志的反映，二者在本质上是一致的。历史经验告诉我们，如果党内法规执行得好，法律法规就能得到较好遵守，法治建设就能顺利推进；如果党内法规执行不好，法律法规的权威也树立不起来，依法治国也就无法实现。

完善以党章为根本、民主集中制为核心的党内法规制度体系

党内法规制度的完备程度是政党发展成熟与否和执政水平高低的一个重要标志。政党发展到高级阶段，都离不开完备的党内规章制度，否则就无法规范党内秩序、严明党的纪律，也就无法实现党的集中统一。新中国成立以来特别是改革开放以来，我们党陆续制定颁布了一批重要党内法规，初步形成了党内法规制度体系框架，为管党治党、治国理政提供了重要制度保障。新形势下，党的建设面临一系列新情况新问题新挑战，党要管党、从严治党的任务比以往任何时候都更为繁重、更为紧迫。全面提高党的建设科学化水平，必须建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心、由一系列相关具体法规制度组成的党内法规制度体系。

党章是我们立党、管党、治党的总章程，是最根本的党内法规，在党内具有最高的权威性和最大的约束力。党章对党的性质和宗旨、党的路线和纲领、党的指导思想和奋斗目标都作了明确规定，对党内政治生活、组织生活的所有重大原则问题都提出了明确要求，既为全党统一思想、统一行动提供了根本准则，又为制定党内其他规章制度提供了根据和基础。民主集中制是党的根本组织原则，也是党的根本组织制度和领导制度，贯穿于党的组织和活动的各个方面，体现在党的路线方针政策的制定和实施的全过程，是党内法规制度体系的核心。党内各项制度，包括组织制度、领导制度、生活制度、工作制度，实质上都是民主集中制原则在党的建设和党内生活中的具体体现和实际应用。只有以党章为根本，以民主集中制为核心，推进党内根本制度、基本制度、具体制度的健全与完善，才能逐步形成完整、系统、配套、协调的党内法规制度体系。

《五年规划纲要》中提出，到2017年要基本形成涵盖党的建设和党的工作主要领域、适应管党治党需要的党内法规制度体系框架，使党执政的制度基础更加巩固，为到建党100周年时全面建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系打下坚实基础。为实现这一目标，就要坚持科学立法、民主立法的基本理念，坚持内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的基本要求，遵循法规制度建设的内在规律，妥善处理数量与质量、前

瞻性与现实性等关系，确保法规制度适应党的建设和党的工作需要，体现广大党员干部意愿，经得起实践和历史检验。

中央纪律检查委员会是制定党内法规的重要主体之一，要全面贯彻落实党的十八届四中全会精神，按照《中国共产党党内法规制定条例》的要求，加快推进党风廉政法规制度建设，认真完成《五年规划纲要》提出的工作任务，提高制度安排的系统性、科学性，努力形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。要针对党的建设和党的工作中存在的突出问题，以发展党内民主、推进作风转变、规范权力行使、严明党的纪律、强化党内监督、保障党员权利等为重点，进一步健全权力运行制约和监督体系，完善作风建设监督惩戒制度，完善惩治腐败、预防腐败的党内法规，完善纪律处分制度、党员申诉制度、检举控告的制度，完善纪检监察体制机制，完善党风廉政建设主体责任和监督责任的有关规定。在这个过程中，要注重提高反腐倡廉法规制度的针对性和可操作性，进一步强化程序性、保障性、惩戒性规定，不断提高反腐倡廉法规制度的执行力。

实现党内法规同国家法律的衔接和协调

坚持依法治国和依法执政，在治国理政方面的依据是宪法和国家法律，在管党治党方面的依据是党章和党内法规。改革开放以来，在中国共产党领导下，中国特色社会主义法律体系已经形成并不断发展完善，党内法规制度建设也取得了长足进展。但受诸多主客观条件的限制，两者之间还存在一些衔接不够、协调不够的地方。有的党内法规在制定过程中缺乏论证，部分党纪规定与国法重复，有些党纪规定还有待进一步转化为国法，等等。建设中国特色社会主义法治体系，必须注重党内法规同国家法律的衔接和协调，处理好党内法规与国家法律之间的关系，不断提高党内立规和国家立法的科学化水平。

实现党内法规同国家法律的衔接和协调，必须坚持以党章和宪法为基本遵循。党章规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。《中国共产党党内法规制定条例》也规定，制定党内法规应当“遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定”的原则。宪法明确规定必须坚持党的领导。我们要将这些原则贯彻到党内立规实践中去，保证党内法规体现党章和宪法的精神和要求，保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一，为管党治党提供坚实的依据和保障。要切实做好党内法规特别是党纪的立、改、废、释工作，对于党纪中虽有规定但可以由法律法规进行规范的，尽量通过法律法规来体现；对于法律既没有规定也不适合规定的事项，应由党纪逐步实现全面覆盖；对于同实践要求不相适应的党纪，应及时修订或废止；对于立法法明确规定应由国家法律规定的项，党内法规不应做出规定；对于

那些经过实践检验、应转化为法律的党纪，应及时通过法定程序将其转化为国家法律，逐步形成党的纪律与国家法律的衔接机制。

实现党内法规同国家法律的衔接和协调，必须坚持党纪严于国法。《决定》强调，“党规党纪严于国家法律”。党纪严于国法，主要表现为党纪对党员的要求比国法对公民的要求标准更高。这是由我们党的先锋队性质决定的。党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。要坚持与时俱进，及时修改完善党风廉政法规制度。凡是法律已有明确规定的违反法律的行为，也一定是违反党纪的行为。凡是党员和党员领导干部违法犯罪的，必是违纪在前。当前，要抓紧修订廉政准则、党的纪律处分条例、党内监督条例等党内法规。要建立协调顺畅的案件查处机制，发现党员违纪问题，纪检监察机关查清其违纪事实，及时作出党纪处分。如涉嫌违法犯罪，必须移送司法机关依法处理。党员和党员领导干部要正确对待党组织纪律审查的决定，必须如实反映相关情况，配合组织查清事实。干扰、妨碍组织审查和进行非组织活动，必须从严从重处理，体现党纪严于国法的要求。

党的各级组织和党员干部要自觉遵守纪律，模范遵守国家法律

中国共产党是执政党，党的纪律在党内具有规范性和强制性。党的各级组织和广大党员干部，在立法、执法、司法、守法各个环节中发挥着中坚作用，只有严格遵守党规党纪，模范遵守国家法律，依法治国才有保障。

党的各级组织和广大党员干部要自觉遵守党的纪律。我们党有着严明的纪律要求，从成立的第一天起就要求各级党组织和全体党员必须严守党的纪律。党的纪律是自觉的纪律。我们党是按照自己的政治纲领、政治路线，为实现自己的政治目标而组织起来的马克思主义政党。广大党员干部都是来自五湖四海，为着共同的奋斗目标和理想信念走到一起来的。加入党组织，是个人的自愿选择；拥护党的纲领，遵守党的章程，严守党的纪律，是面对党旗宣誓入党时对党作出的庄严承诺。这就决定了党员干部的行动是自觉的行动。要进一步增强党员干部遵守纪律的自觉性，使接受纪律约束成为一种习惯，并把习惯内化为一种行动，进而升华成一种文明素养。要进一步增强各级党组织遵守纪律的自觉性，始终同党中央保持高度一致，始终在党的纪律范围内活动。同时，党的纪律也是铁的纪律，必须无条件遵守。不自觉遵守甚至违反党的纪律的，就必须受到处理，直至开除出党。

党的各级组织和广大党员干部要模范遵守法律。党的各级组织和党员必须受党的纪律和国家法律双重约束，既要做党的纪律的自觉遵守者，又要做国家法律的模范遵守者，坚

决同违法乱纪行为作斗争。群众对党组织和党员干部总是听其言、观其行的。党的组织和党员干部能否带头遵守法律，对能否实现全民守法具有重要影响。各级党组织和党员领导干部要按照党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的要求，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动法治、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，自觉在法治轨道上推动各项工作。

党的各级纪律检查机关要按照党要管党、从严治党的要求，切实承担起监督执纪问责的职责。要加强对党员的日常管理和监督，严格执行党的政治纪律、组织纪律、财经纪律、工作纪律和生活纪律，克服组织涣散、纪律松弛现象。要铁面执纪，不讲情面、不怕得罪人，敢于动真碰硬，敢于对违反纪律的行为亮剑，坚决查处违反党纪的行为，确保纪律刚性约束。要坚持抓早抓小，对苗头性倾向性问题早发现、早提醒、早纠正、早查处，防止小错酿成大错、违纪走向违法。要正确处理党纪与国法、党内审查与法律处理的关系，切实提高以法治思维和法治方式反对腐败的能力。要严格责任追究，对问题突出的单位要启动问责机制，对维护党纪、执行党纪不力的地方、部门和单位，要严肃追究责任，形成依据党内法规管党治党的强大合力。

来源：黄树贤：《大力加强党内法规制度建设》 2014年12月16日 人民网—人民日报。

天下智慧·依法治国

依法治国：国家治理现代化的核心

马振岗

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化。”“国家治理现代化”的首次提出，是对“怎样治理社会主义社会这一全新社会形态”的重大历史命题的科学回答，是对如何解决改革发展中产生的一系列矛盾与问题的妥善应对，是充分发挥中国特色社会主义制度优势、提高党执政能力的必由路径，是国家长治久安、人民生活幸福的根本保障。国家治理现代化是一项系统工程，是对整个中国特色社会主义制度的全篇布局、协同推进。那么，在国家治理现代化的各项内容中，“法治”应当处于何种地位，如何实现法治的现代化进而推进国家治理的现代化是值得我們深思的问题。

一、法治是国家治理现代化的基础内容

国家治理现代化是国家治理体系和国家治理能力的现代化的总称，其中蕴含着制度体系的重构、治理方式的更新以及价值观念的表达。而这样的重构、更新或是表达需要一个平台来呈现、实施和保障，法治毫无疑问的充当了这个最佳平台。因此，法治化理所当然的成为国家治理现代化的基础或核心内容。

1.法治是制度现代化的基本载体

所谓国家治理体系现代化，实际上是制度的现代化，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制、规则、机制、程序以及相关法律法规的总和。按照新制度经济学的观点，制度有正式与非正式之别。在现代国家，正式的制度都应当以法治的方式表达，制度的确立、调整和废除一般表现为相关立法的制定、修改和废止。到2011年3月，我国已经形成以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系。中国特色社会主义制度体系就是通过中国特色社会主义法律体系而体现的。[1]

法治是规则之治，它强调客观而非主观，强调理性而非激情，强调民主而非专断，强调程序而非恣意，强调稳定持续而非反复无常，强调制约公权而非权力专横，强调可预期性而非不可预测等等。将法治作为制度现代化的基本载体，就保证了制度的规范性、科学性、民主性、稳定性、程序性，并以国家强制力保障制度的全面贯彻和正确执行。此外，法治也是完善国家制度建设、实现国家治理现代化的应有内容，十八大报告提出将全面推进依法治国作为政治建设和政治体制改革的重要任务之一，《决定》也将推进法治中国建设作为全面深化改革的一项关键环节，也就是说法治既是制度建设的有力保障，也是制度现代化的重要构成。

2.法治是治国理政的基本方式

法治作为一种治国方式，其中心内涵在于将法律作为全社会的最高行为准则，摆脱“人治”对权力的绝对服从，强调法律在国家治理中的至高权威。1997年党的十五大明确提出依法治国方略；1999年依法治国入宪；2002年，党的十六大进一步强调依法治国的基本方略，提出要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来；2007年，党的十七大要求全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家；2012年党的十八大再次强调全面推进依法治国，首次提出法治是治国理政的基本方式。

从“治国方略”到“基本方式”，我们党对法治的认识和追求经历了一个不断深化和发展的过程。将法治作为治国理政的基本方式，就是要将法治化作为国家治理现代化的最主

要的、最基础的、最必须的方式，而不是次要的、一般的、可选择的方式。这意味着，从治理范围来看，法治必须覆盖经济、政治、文化、社会、国防军队、党的建设等各个领域。从治理主体来看，党必须依法执政，在宪法和法律范围内活动；领导干部必须运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定；社会组织和公民个人也必须依照法律规定的范围、方式、程序实现共治与自治。从治理手段来看，无论是刚性手段还是柔性手段、命令式手段还是协商式手段、规制性手段还是服务性手段、惩罚性手段还是激励性手段都必须依法进行，不允许违反法律规定或背离法律精神的情况出现。将法治作为治国理政的基本方式，必然要求加强法治各环节的建设：包括推进科学立法，完善中国特色社会主义法律体系；推进依法行政，建立权责统一、权威高效的行政执法体制，实现严格规范公正文明执法，杜绝执法缺位、执法过度、执法违法等问题；推进司法体制改革，保障审判权、检察权的独立行使，以司法的公正性构筑起保障人权、维护宪法法律权威的有效防线；推进普法宣传，促进法治文化在全社会的普遍形成，弘扬包含法治在内的社会主义核心价值观，凝聚全民守法的思想共识。

3.法治是正义价值的基本表达途径

正义是人类社会最基本的价值观念之一，如罗尔斯所言“正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样”，[2]它为资源和利益在社会成员间适当安排和合理分配提供了基本的标准。

正义是一个相对概念，不同时代、不同阶级、不同社会具有不同的正义观。在现代法治社会，正义往往通过法律规范来表达，进而从观念上的正义转变为制度上的正义。正义与法治是一种互动关系：一方面，正义是衡量法律之善的尺度。正义观念“把我们的注意力转到了作为规范大厦组成部分的规则、原则和标准的公正性和合理性之上”，关注“法律规范和制度性安排的内容、它们对人来的影响以及在增进人类幸福与文明建设方面的价值”。[3]当法律制度满足人们的需求时，社会就会认为法律是正义的或是基本合理的。当法律制度无法与人们的正义感相契合的时候，就到了法律需要变革或更新的时候。另一方面，法律是保护正义的屏障。正义所包含的自由、平等、安全等价值通过法律设定的经济运行机制、民主建设机制、公权力监督机制、个人权利保障机制等来规定和实现。如果没有法治保障，正义很可能成为掌权者随意操纵的价值工具，或成为强势群体所专有的话语体系。

国家治理的目的之一就是营造一个公平正义的社会环境，为人民谋取更多福祉。国家治理现代化必须以法治化为核心，因为正义唯有通过法治的途径才能够准确表达和最终实

现。

二、应用法治推进国家治理现代化

通过法治来推进国家治理现代化，这是一个具有内在矛盾的命题。法治化要求稳定性、持续性、规范性，强调的是不变；而现代化是不断全面深化改革的过程，强调的变。这种冲突和矛盾已经从现实问题中显现出来。当改革涉及部门利益或是地方利益的时候，部门和地方就以有法律规定、坚持法治原则为托辞拒绝或回避改革。因此各行各业都在推行改革，但改革仍举步维艰。十八届三中全会为我们制定了全面深化改革的方案，但改革的步骤是统一到全会精神上，还是统一到现行法律上？统一到全会精神上，可能与法律规定相冲突，造成有法不依的问题；统一到法律规范上，全会精神不能落实，改革难以推进。那么如何破解这个僵局？

笔者建议，应当将十八届三中全会作出的全面深化改革的决定转变为全国人大的决定。理由有三：

1.从文件性质来看，《决定》代表执政党的意志，其对改革的规划和布局充分体现了执政党的政策和主张。将《决定》转变为全国人大的决定，就是要通过发挥人民代表大会制度的特点和优势，将党的意志通过法定程序转变为国家意志和人民意志，将党的主张上升为具有法律效力的规范性文件，这样既能从制度上、法律上保障各项改革措施的贯彻和落实，又能避免《决定》与法律规定的相互矛盾。至于全国人大的决定与其他法律的冲突问题，运用法律规范冲突的适用规则（上位法优于下位法、新法优于旧法）即可解决。

2.国家治理现代化涉及到经济、政治、文化、社会、生态、党的建设等各个领域体制机制的重构和变革，这些制度相互关联、彼此影响，需要统筹规划、整体推进，哪一个环节出现问题或是发展滞后，都会阻碍总目标的实现。改革意味着相关立法都要修改，如果零敲碎打的一个制度一个制度的建构、一部法律一部法律的完善，改革的“整体”节奏将受到影响。将《决定》转变为全国人大的决定是“一揽子”解决问题的方法，既解决了改革有法可依的问题，又保证了改革的全面性和系统性。

3.如果按照一般程序逐一修法，就全国人大的立法进度而言，恐怕需要几十年的时间。且法律的颁布和修改需要严谨细致的必要性、可行性论证，对于未经实践检验，条件不成熟的改革措施尚不能制定法律。而面对国际上日益严峻的竞争和挑战，国内社会结构剧变所带来的利益对抗、矛盾交织以及人民不断增长的物质文化需求，改革具有紧迫性。建立一整套成熟完整的、具有中国特色的、与时俱进的国家治理体系，离小平同志在1992年南巡讲

话中提出“恐怕再有三十年时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度”的要求仅有七八年时间，时不我待。我们需要一个便捷的方法使改革获得法律的总体授权，待时机成熟再逐一修法，因此将《决定》转变为全国人大的决定就是最佳路径。

三、实现法治自身的现代化

国家治理现代化要依靠法治化推进，但法治本身所包含的内容并非都是积极的东西。习总书记曾提到：“不是什么样的法都能治国，也不是什么样的法都能治好国。”这一论断精辟而且深刻。历史上以法治国但权倾国灭者不在少数，秦、隋皆是如此。以往的经验告诉我们，越是强调法治，越是要注重法的质量与品格，法治本身也要经历一个现代化过程，方能去糟取精、革故鼎新、适时应务。对于如何实现法治的现代化，笔者有一些初步的想法：

1.法治现代化要融入现代的法的精神和时代的核心价值体系

法治精神是法治的内在品质、基本价值及核心观念。如果将法律制度看作法治的“硬件”，那么法治精神和价值就是法治的“软件”。软件的精神意蕴、气质品格直接决定了“硬件”的构造和安排，而“硬件”不断的升级和完善，也是为了更好的服务于“软件”，从而彰显“软件”的价值。由此，法治精神发挥着根本性、基础性的作用，法治的现代化必然以法治精神的现代化为起始。

对于现代法治精神的应有内涵，学界讨论很多。笔者认为应当秉持辩证法治观或称中道法治观对现代法治精神进行探索与凝练。其内容可以归纳为“六个协调”，即规则至上与良法善治相协调、自由人权与平等和谐相协调、官民共治与全民守法相协调、积极履责与制约公权相协调、惩恶扬善与以人为本相协调、公平正义与效率效益相协调。[4]这六对内容相辅相成、互制互补、共存共治，一起组成了现代法治的价值内核，并成为贯穿于法治各环节的精神命脉。

同时，习总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值观和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。”法治的现代化不仅要秉承和保有先进的法治精神，更要积极融合时代的核心价值体系。社会主义核心价值观源自于中华优秀传统文化，其蕴含的讲仁爱、重民本、守诚信、崇正义、尚和合、求大同的时代精神与现代的法治精神殊途同归。将法治融入社会主义核心价值观，有助于使法治成为一个“本土化”、“民族化”的精神符号，加强民众对法治的理解和接纳，最终使敬法、遵法、守法成为全社会的思想共识。

2.法治现代化要以现代理念重新阐释公平正义的内涵

“公平正义”是十八大报告中使用频率最高的一个概念，它作为社会主义核心价值观的内容之一，是中国特色社会主义的内在要求。十八届三中全会通过的《决定》更是提出改革“要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。可以说，国家治理的重要任务之一就是努力营造公平的社会环境，促进形成正义的社会制度。而法治是表达公平正义最主要的载体，也是实现公平正义的最重要的依托。随着时代的发展，公平正义的内容和标准也在发生变化，法治的现代化要求我们重新全面的去阐释公平正义的内涵。

首先，公平正义的核心价值应当是以人为本，促进人的发展。人民既是改革发展的主体，也是改革发展的目的；既是改革发展的推动者，也是改革发展的受益者。“维护和实现社会公平和正义，涉及最广大人民的根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。”[5]人民群众根本利益的保障、生活质量的提升、发展空间的创造是实现社会公平正义的核心价值取向。这里既包括全体社会成员的共同发展，也包括每一个个体的自由发展。其次，公平正义的主要内容应当是权利公平、机会公平、规则公平。十八大报告提出，要“逐步建立权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系”。公平正义意味着每一个社会成员都应当平等的享有宪法和法律赋予和保护的基本权利；都应当平等的获得发展的机会，而不因种族、贫富、出身、性别等外在因素导致机会的缺失；都应当平等的适用规则、制度或政策，而这些规则的制定也应当在实体和程序上保有基本的正义。再次，公平正义的范围应当全面覆盖各重要领域。从十八大报告以及《决定》的内容来看，公平正义的要求无处不在。经济体制改革、民主政治发展、行政体制改革、社会文化建设、民生改善和生态保护等等，这些关系国计民生的重要领域，都需要公平正义的观念发挥力量。最后，公平正义的最终保障应当是制度建设和法治完善。要想确保公正的最终实现，就必须在国家的制度设计和资源分配中植入公正的价值，以法律的形式将其确认下来，并且保证全社会的共同遵守。党和政府已经提出新一轮改革要着力完善基本经济制度、财税制度、城乡发展一体化制度、民主政治制度、公权力制约制度、教育制度、就业制度、医药卫生制度、社会保障制度、收入分配制度等等，以实现资源的公正分配、改革成果的全社会共享。

3.法治现代化要强调从形式法治走向实质法治

各国法治的现代化大多经历了一个从专制到形式法治，再到实质法治的演进过程[6]：专制阶段大致与前资本主义时代相适应，法律服务于国家权力，具有工具主义性质；形式法治阶段大致与近代自由资本主义时代相适应。法权关系呈现为法在上、权在下，公权力拥有者依照法律行政。法律被要求具有“普遍性、明确性、公开宣布、持久的稳定性，规则与法

律行为者实际行为之间的一致性，禁止溯及既往、矛盾和要求不可能之事”。[7]但是，这一阶段的法治仅关注法律的形式规则，有关法律内容的良善标准缺失。因此法治可以与罪恶相容，即“恶法即法”。实质法治阶段大致与现代特别是二战以后的时代相适应。它在形式法治的基础上，对法的实质内容提出了合正义性、合道德性的要求，法与权是一种互动关系：政府权力的行使受到法律的规制，但政府也可以进行授权立法、委任立法；法律控制政府权力，也要保障政府权力的有效行使；法律使政府权力的行使具有稳定性和可预见性，但也允许执法、司法机关按照建立的解释规则发展、完善法律以达到特定的行政目的；越来越多的国家采取司法审查、违宪审查等技术确保良法之治。

中国是法治后发国家，面临着选择形式法治还是实质法治的问题。笔者认为，要想实现法治的现代化，必须坚持从形式法治走向实质法治。因为：第一，形式法治强调法条至上、唯法条是从，重视法条外在规定和规范制定机关的级别，轻视法条的内在精神和目的。凡是法条规定的一律照办，凡是正式的法律渊源一律遵守，实质内容正当与否在所不问。这样的法治方式阻碍了法律合正义性、合目的性的提升；第二，我国是法治后发国家，建设有限政府和服务型政府的任务并举。形式法治强调消极控权，忽视积极作为，与服务行政理念不相契合。第三、我国社会主义法律体系虽然基本建成，但一些立法仍显粗疏，法律供给依然不足，这种情况下我们不去探究法律精神，仅恪守于法条本身，必将陷入“无法可依”的困境。

实质法治是形式正义与实质正义的结合，既追求法律的规范性，又追求法律的良善性。在全面深化改革的关键时期，我们必须克服形式法治的缺陷，坚持不懈的走实质法治之路，逐渐完善法律解释、司法审查等机制在法的安定性和正义性间寻求平衡。只有确保法律是良善之法，才能激发人们对法律的情感和信仰，才能尽快实现法治的现代化超越。

4.法治现代化要高度重视法律规范的可实施性

宪法和法律的生命在于实施，宪法和法律的权威和尊严亦在于实施。宪法和法律如果得不到准确、全面、有效的实施，就无异于推翻国家的根本制度，无异于否定人民的主体地位、共同意志和基本权益，无异于摧毁社会关系的和谐稳定和可预期性。正所谓“国无常治，又无常乱，法令行则国治，法令弛则国乱”。[8]

法律实施是一场攻坚战，需要各个环节的各方主体协同作战，包括：立法的民主、良善以及可操作、可执行性；执法的积极、规范、适度与平等；司法的公正、高效、权威以及司法能动作用的发挥；法律监督的有效、理性与科学；社会组织的自治、参与与协力；法

学教育、法学研究和法制宣传工作者的奉献精神与真知灼见；全体国民的诚信、自觉守法与积极理性的维权精神；执政党正确的领导、高度的自律以及对依法执政的坚守。[9]

在上述各环节中，笔者想突出强调的是：制定具有可实施性的法律规范。以往我们对如何严格执法、公正司法、完善法律监督、培育社会组织、弘扬法治文化等问题讨论较多，但对法律本身的可实施性关注不足。事实上，法律制定是基础和源头，立法是否具有可实施性直接决定了执法、司法等后续环节的完成质量和效率。一部高明的法律甚至不必强调执法者的精明能干、不需要强制力、不需要说服教育，法律本身就能够自动实施。相反，一部不可实施的低劣法律，即便执法者、司法者使尽全身解数，实施效果也难尽如人意。因此，我们或许可以通过以下几个方面的完善加强立法的可实施性：进一步扩大立法的民主性、创新方式方法、加强利益博弈与平衡；进一步提升立法技术，用语简明晓畅、涵义清晰明确，善于运用利益导向机制；进一步加强立法论证的严谨性和细致性，注重法律实施的效果评估和风险防控；进一步健全法律解释与法律漏洞的填补机制，弥补法律供给不足及可操作性的缺乏；进一步关注法律实施效果的社会评价与反馈意见，完善相应的处理机制和改良机制等等。

来源：江必新：《法治现代化是国家治理现代化的核心内容》，《行政管理改革》。

（本栏编者：宋道雷 联系方式：11110170006@fudan.edu.cn）

治国之道·乡村治理

【编者按】近日，电视剧《老农民》上映后热播。该剧前后横跨60年，剧中经历了各个农业历史时期，从解放初期的土地改革到互助组、合作社、人民公社、家庭联产承包制、取消农业税……一直到2008农民获得土地使用证，堪称一部十分全面的土地变迁史。从这部电视剧中，人们不仅可以看到农民和土地之间那份难以割舍的厚重情感，而且可以相对直观地感受20世纪以来中国农村治理模式所发生的深刻变迁。本期“治国之道”栏目将围绕这一热点，以学术的视野为您梳理百年来中国乡村治理模式的历史变迁。

清代的乡村治理模式

清代是族权、绅权、官权共治乡村，互为影响；族权主要以血缘关系确立其在乡村社会的权力与权威；绅权主要以其对知识的垄断及其与官府的关系来确立其在乡村的权力与权威；官权则倚恃皇权，主要以保甲制作为其在乡村的延伸；而源于皇权的封建教化引导着族权、绅权在乡村的活动，成为国家控制乡村的主要精神手段；民权则被严重压抑，以至于基本不存在。

保甲制度与官治的延伸

清代保甲制度是国家在基层社会的一项重要的制度安排，是官治行政末梢在乡村社会的延伸。所谓“王权止于县政”仅在县官由朝廷任命、薪俸由国家支付这个意义上才能成立。自宋代以还，国家对乡村社会的控制呈步步增强之势，至清代达致顶峰。清代官府直接干预乡间事务的方式主要为两项：一为县衙胥吏差役下乡催征钱粮、缉捕人犯；再就是在乡间设立保甲制度。清代保甲制度定型后其职掌主要为三大项：户政、治安与赋役，其中治安又为重中之重，即所谓“保甲之设，所以弥盗安民”。为实现上述职能，清统治者沿用历代编户齐民的政策，大体以十进制编组民户，以每户门牌为基础，编造保甲名册。

保正、甲长、牌头一般由当地民众公举，报县官点充。其任职资格为诚实、识字、有身家。上述职务，限年更代，轮流充任，以均劳逸。实际任斯职者多为普通中等民人，尤其是甲长、牌头。乡保和牌甲人役均要向县衙递交保状，并要有保证人一同画押。而乡保更是须定期赴县衙述职，即“点卯”。各府厅州县保甲事务，其指挥监督之责，由州县官掌之，而按察使总其成。可见，保甲制度确为官治行政在基层社会的延伸，承载着封建国家管制基层社

会的重要职能。保正、甲长、牌头虽不是在编官吏，不领官俸，但却是“在官人役”，“以供县吏之役使，”其虽“流品卑低，并不齿于齐民”，但却受到统治者的重视，日趋职役化。

按一定数量编组民户，在中国由来已久，代代而有。清承前制，又使之大为发展。这种以人民居住地为基础，按一定规则将高度分散聚居的基层人民组织起来，是封建政权实现其对基层社会有效统治的重要措施。清代地广人众，交通、信息条件差，正式官吏不足3万，州县之“亲民官”更不足2千。受这些主客观条件制约，清统治者必然如同前代一样采行保甲制，并予发展。这样，一方面可避免在州县之下再设正式官僚机构、委派正式官吏所带来的统治成本的巨增，另一方面又可博得不扰民、“无为而治”的美名。而本乡本土的保甲人员熟知当地情况，保甲制所设计的民人相互间共同担保、连带负责的机制，使官府可通过对保甲人员的督责达到对基层社会的有效监控和统治。

族权、绅权与自治

传统中国社会最小、最基本的构造单位是家或同财共居的家庭，它基于血缘关系和尊卑长幼的伦常原则而存在和活动，具有极强的凝聚力和坚固性。同时，根据血缘关系的亲疏远近，它又具有极强的扩张性，由家族而宗族。家族以“家”统族，宗族以“宗”统族。人们在聚族而居、各家各灶“家”的基础上，通过“立宗收族”组成宗族。宋以后宗族得到长足发展，清代则更为昌盛，不但宗族数量增加，族产、族祠、族谱等都有大的发展。基于地缘关系和共同需要，家族、宗族又发展成了乡族。乡族是地方各家族、宗族为实现共同利益和目的（包括政治、经济、军事、文化）而形成的联合组织。这种基于血缘、地缘关系的家族、宗族、乡族构成了基层社会的一个个小共同体，每个社会成员都在也只有在这种小共同体中才能确定自己的社会身份和社会地位。就某一具体地方的公共事务而言，多以宗族或乡族的形式经营。“吾国之施治于全国也，以县为起点，其施治于人民也，以族制为起点。”此语意指旧时官治行政以县为基础、起点，对人民的日常、具体管治则以族为基础、起点，可见封建时代家族、宗族、乡族在基层社会的重要地位。

在这种小共同体中，基于由来已久、根深蒂固的宗法观念和传统习惯，形成了牢固、势大的权威和行为规范。拥有这种权威的多为族中之长者即族长、族正，另外还有凭功名而成地方精英的乡绅。小共同体中的行为规范即家法族规，为官府所认可，其在乡间的实际效力常在国法之上。可以说，旧时尤其是清代，家族、宗族、乡族是基层人们生存和活动的最主要的载体，没有人能离开它而存在。家长、族长恃其权威，操家规族法管治着家人、族人生活、生产的方方面面。

清代族权的强盛固然有基于血缘、地缘关系的历史传统原因，而官府对家族、宗族、乡族的认可、引导、利用不能不说是又一重要原因。清朝历代君王都实行扶植族权“以补王政所穷”、依靠族豪以收“约束化导之功”的政策。由于官府的利用扶植，族长获得了广泛而牢固的权力，这主要包括：族籍的认可权、承嗣权、祭祀主持权、教化权以及族内其他公共事务的组织权、决定权，对外事务的交涉、处理权，纠纷的调处、裁决权，某些违法行为（包括违反家法族规和国法）的惩处权。这样一来，权大势重的家族、宗族、乡族就又与乡里组织发生了紧密的联系。在多数地方、多数情况下，昔日的家长、宗子、族长变成了宗法地主而成为了乡里组织的头领，族长由治宗事、族事自然延伸到了治乡事，使乡里组织烙上了浓厚的宗法色彩，成为了与保甲制并行于乡间的权力实体。

乡绅主要由两类人物构成，一类是拥有科举功名、尚未为官的在乡土大夫，一类是致仕回乡的人士。这两类人物都与文化和官宦有着紧密联系。中国是个素重文教和官本位的社会，乡绅正是凭借着对知识的垄断和与官府的密切关系确立了自己在乡间的权威。“绅为一乡之望，士为四民之首”，是长期流行中国乡间社会的一种牢固的价值观。在中国近代白话文运动、文化启蒙以前的很长时期内，统治者实行的是一种精英文化政策，知识文化只为社会少数有一定条件（如经济等）的人所掌握。这些人中的一部分进入了官僚队伍，另一部分则作为官僚队伍的后备力量留在乡间。历代封建统治者主要就是依靠这两部分人管理国家、统治基层社会。对目不识丁、智识未开的广大乡民来说，他们一直被几种神圣的权威偶像威服着，即神权、皇权以及代表皇权的官权、族权、文化权，而乡绅则兼有文化权和官权，并藉此渗透着族权。做乡绅在乡间社会具有特殊的身份、地位。统治者对乡绅的利用，优其待遇，崇其地位，更加剧了这种情形。清代州县官履新，常是先拜访地方有名望的乡绅，询其意见，联络感情。遇有大事，则常召集重要乡绅权衡得失。特别是在法律上赋予乡绅种种特权，这主要是经济特权和司法特权。统治者对绅士优待有加，就是因为绅士是其统治的重要阶级基础。

无形的力量：精神教化

在“教化为朝廷首务”思想指导下，清代形成了较前代更为系统、发达的教化组织与形式。有学者认为清代形成了官方教化组织与形式和非官方教化组织与形式两个系统。前者包括社学、书院、保甲、旌表等内容；后者包括宗族、乡约、私塾、义学、宗教、戏曲等内容。这其中乡约具有特别重要的地位和意义，它是对广大乡民进行社会性教化的主要形式，当时和其后的许多地方志书都对此有记述。

顺治十六年（1659年），清廷令各直省、府、厅、州、县在乡村普遍设立乡约，由60岁以上、已由官府颁给顶带、行履没有过失、德业素著的生员，统摄乡民，于每月朔望日集中宣讲《六谕》。从顺治九年颁布“六谕”到光绪十七年（1891年）的239年内，清帝共颁布过有关乡约的谕旨32道，可见对乡约之重视。讲约以圣谕为核心，是清代乡约的特点。在清廷的大力提倡、督促下，各直省地方多设立了乡约组织，制定有乡约条文。这些组织、约文虽因各地情形不一而不尽相同，但其精神实质则一，都是以封建纲常、礼法为其灵魂、统率，是封建纲常、礼法与当地具体实际相结合的产物。各地约文内容大多为禁止性规定，并有惩罚措施。

清代除乡约外，社学、书院、私塾、义学以官方和非官方的组织形式、以主要为儒家经义的教育内容推行教化，而保甲、旌表、宗族、宗教、戏曲等均各以其自身特有的功能推行教化。

治国之道·乡村治理

20世纪上半叶的中国乡村治理

20世纪上半叶，晚清至民国政府面临着同样的从农村社会抽取资源，以完成现代化的任务。从农村基层社会抽取资源的办法，就是扩张国家在农村基层的权力，尤其是通过建立新兴的行政组织，以获取兴建学校、扩大公共事业和用于国家其他现代化目的所需要的资源。

权力的基础：从文化网到组织机构

在传统中国社会，国家从农村抽取资源数额相对较少，与之配套，传统国家形成了相应的从农村抽取资源的制度，按杜赞奇的说法，这套制度中最为重要的，是协助国家从农村社会抽取资源的“地方政权并不是由想捞取利益但毫不负责任的赢利型经纪人，而是由社会精英所控制的”，地方社会精英的权威建立在权力的文化网络基础上。权力的文化网络包括不断相互交错影响作用的等级组织和非正式相互关联网。诸如市场、宗族、宗教和水利控制的等级组织以及诸如庇护人与被庇护者、亲戚朋友间的相互关系，构成了施展权力和权威的基础。在文化网络中，乡村精英出于提高社会地位、威望、荣耀并向大众负责的考虑，而并不是为了追求物质利益，而出任乡村领袖。

仅仅依托传统的权力的文化网络，不足以从农村社会中抽取足够用于现代化建设的

资源，国家权力在农村基层社会扩张，力图抛开旧有的权力的文化网络，重建新的国家在农村基层的政权体系。但事实上，抛开了旧的权力的文化网络，新建立起来的脱离传统的基层政权虽然从农村抽取资源的数量增加了，但这些从农村抽取出来的资源的相当部分，却被这个抽取资源的体系本身所消耗，而未能为国家财政做出像样的贡献。具体地说，国家为了从农村抽取足够资源，不仅在农村建立了正式的政权机构，而且依靠非正式的机构（典型是培育赢利性经纪）来推行政策，从而出现了国家政权扩张中的严重“内卷化”，“内卷化”的国家政权无能力建立有效的官僚机构从而取缔非正式机构的贪污中饱——后者正是国家政权对乡村社会增加榨取的必然结果。因为政权的内卷化，使得国家财政收入的增加与地方上的无政府状态同时发生，农村社会的进一步被压榨乃至破产。最终，在取得现代性的成果之前，国家在农村基层合法性破产的严重后果，便吞噬了政权建设的所有成果。

也就是说，在 20 世纪上半叶，乡村治理的逻辑可以从两个方面展开，一是国家关心的从乡村社会抽取较多资源的目标及相应的将国家权力向乡村社会延伸的努力，二是乡村社会如何应对国家要求及如何展开自身的运转逻辑。

乡村治理的逻辑线索

在传统社会，一方面国家实行“无为而治”，农民税负不重，同时通过诸如摊丁入亩等改革措施，使得国家可以通过掌握土地来固定收取田赋。农村社会存在的权力的文化网络，使村庄社会容易形生保护型经纪，从而在国家从农村抽取资源与传统社会运转之间达成相对平衡。

进入 20 世纪以后，国家试图通过基层政权建设，增加从农村抽取资源的数量。国家在农村建立的基层组织本身，也成为扩大向农村社会抽取资源的理由，一方面是基层组织本身需要有财政支出，一方面是国家往往难以控制基层组织中饱私囊的贪污行为。

为了从农村抽取足够的资源，国家延伸到农村的基层政权在传统的田赋以外，不断创造出新的税种和税源，但基层政权事实上无力向每个农户收取这些费用，简单的办法就是以村庄为单位进行摊派，此所谓摊款。当国家以村庄为单位来收取摊款时，如果村庄具有强大的内聚力，或村庄内权力的文化网络仍在，则村庄领袖就会较为公正地按习惯法向农户分摊款项。

但是，国家无休止地增加从农村的资源抽取和基层政权越来越多的摊款，使村庄传统的权威领袖难以应对时，他们便退出了村庄政治领域。基层政权为了从村庄有效获取资源，而在村庄中寻找赢利型经纪，尤其是村庄中不受地方约束的“狠人”来充任国家与农民之间

的税收经纪人，这样的“狠人”不是依据国家的法律，也不是依据村庄的习惯，而是依据个人利益，依据可以榨取资源的难易程度，来决定如何分派摊款。出自村庄内部的赢利型经纪加速了村庄传统文化网络的衰败，并激化了村庄矛盾，村庄分化加剧，弱势农民生存越来越困难。这样就极大地削弱了国家政权在农村的合法性。

依据从改革开放以后国家与农民关系的讨论中获得的感悟，我们可以将 20 世纪上半叶乡村治理的逻辑归纳如下：

1、国家需要增加从农村社会抽取资源的数量，以回应西方的现代化挑战。

2、为了有效抽取资源，也为了推进农村现代性事业的建设，国家权力向农村社会延伸，如晚清在农村实行乡镇自治，建立区乡政府等基层政权。

3、相对于庞大的分散农户来说，基层政权虽然拥有暴力（警察队等），却很难真正有效地伸入到农村社会内部以从农村抽取资源。

4、基层政权依托原有的村庄保护型经纪来抽取资源，并且按照村庄而非按农户摊派款项。

5、如果基层政权可以依托既有系统收取更多税费，基层政权就有动力摊派更多款项，无论这些摊款是用于上缴县政府，是用于举办新政，还是用于中饱私囊。

6、如果建立了有效的行政监察体系和正式的官僚化体制，区乡将较多的摊款用于建设新政，而如果只是建立了半官僚化的体系，则基层政权将较多的摊款用于补贴官方收入的不足。

7、越来越多的以村庄为单位的摊款，使分派摊款的工作越来越不容易完成，村民越来越用各种办法拒绝交纳摊款，使得村庄内有权威的保护型经纪不再愿意担任这个苦差，村庄精英退出村政，村庄地痞占据村庄领导人的位置。村庄地痞借向农民征收摊款以获取个人好处，传统的村庄权力的文化网络被破坏，赢利型经纪进入到村庄社会内部。

8、赢利型经纪的进入，使村庄更加缺乏约束基层政权的能力，基层政权通过鼓励赢利型经纪自肥，以从村庄获得更多摊款。村庄内部团结破裂，传统的内聚能力解体，村庄互助减少，村民应对生产生活风险的能力大大减弱，从而村庄更加破败，生产更加萎缩，提供税费摊款的能力进一步降低。

9、村民越来越不能忍受基层政权和村庄赢利型经纪的掠夺，基层政权越是利用赢利型经纪压榨村民，政权的合法性因此就越低。

10、政权合法性越低，征收摊款就越是不容易，就越是要给村庄赢利型经纪更多好

处、更大权利和更多利益，就要用更多的资源去征收摊款，就要花费更多资源去养活从农村抽取资源的这些半官僚的及非政府的庞大群体，政权的内卷化就会越严重。

11、最终，在从农村抽取资源以建设现代事业的好处可以回馈农村之前，农民已经无法忍受农村中的破败和压榨，农民起而成为革命的力量以反抗这个政权。

“内卷化”的制度根源

20 世纪上半叶和改革开放以来两个完全不同时期国家与农民的关系，可以发现惊人的相似之处，具体就是，国家从农村社会抽取用于现代化事业的资源时，其所借重的基层组织体系却出现了严重的内卷化，农民负担在快速增加，农村基本的生产生活秩序被快速破坏，而国家从农村中获取的资源只是略有增加。国家只是从农村中抽取了不多的资源，农民却承担了极大的代价，而基层组织中却借国家抽取资源的压力，形成了强固有力的利益共同体。在强固有力的利益共同体面前，任何制度都趋于无效。

造成以上结果的原因大致有二，一是国家缺少对基层政权的监控能力，二是国家缺乏与小农进行交易的低成本制度化手段，而国家缺少对基层行政组织的监控能力的原因，恰恰又是国家缺乏与小农进行低成本交易的制度化手段。

所谓国家缺乏与小农进行交易的制度化手段，是说中国农村，农户数量庞大，农民收入很少，国家几乎不可能与每户小农直接进行税费征收的交易。在传统社会，国家是通过书手等国家经纪和以乡绅和地主为主导的相对自治的社会中的保护型经纪之间的平衡，来解决国家与农户之间的税赋交易。因为税赋较轻且稳定，配合与之适应的文化象征，国家以较低征收成本将不可免的皇粮国税收上去。但近代以来农村税费的大幅度增加，很快就将传统社会中相对平衡的国家与农民的关系打破，国家不得不借助暴力，以及乡村社会内部的力量，采取特殊主义的办法，来获得较多的税费资源。两个时期的差异是，在 20 世纪上半叶，国家在农村建立的政权虽然暴力性较强（警察队用于收税），政权力量却十分松弱，离开村庄内部的力量，基层政权无法直接与小农交易。改革开放以后，国家政权的能力远较 20 世纪上半叶强，但中国社会主义政权的性质，却不允许基层政权随便使用暴力，离开暴力的威胁，基层政权就不得不用说好话来获取资源了。

在国家缺乏与小农进行制度化交易手段的情况下，特殊主义就变得十分重要。特殊主义的前提是给基层政权以变通的空间。国家可以下达各种完成税收任务的指标，达标升级的指标乃至农民群体上访数（不能超过多少）的指标、不允许出现恶性事件的指标，却不能具体规定基层政权按照现代税制据实征收的制度，也不要指望如农村税费改革后有些省市设

收税窗口让农民自愿上门交税，即国家不能规定基层政权只能通过什么办法来征税。

税收尚且如此，用于人民事业人民建的收费（在 20 世纪上半叶同样存在如建新式学校，地方公共事业），就更是因时因事因地制宜，基层政权要有自主的空间。一旦基层政权有了自主的变通空间，迫于国家提取资源的压力，自上而下达标升级的压力，以及基层官员获取政绩、谋取好处的动力，乡村利益共同体很快便得以形成，一旦国家对基层政权的监督失控，事情很快就会变得一发不可收拾。

治国之道·乡村治理

改革开放以来的中国乡村治理

1980 年代以来，中国农村实践着两个相互关联的基本制度，一是以承包制为基础的经济制度，一是以乡政村治为架构的政治制度。乡政村治是指在乡镇一级建立人民政府，以取代解体的人民公社，在村一级实行村民自治，由村民选举村委会，实行民主决策、民主管理和民主监督，乡政府与村委会的关系不再是领导与被领导关系，而是指导与被指导关系。

三个需要考虑的重要因素

从 1980 年代以来中国乡村治理的实践看，有三个重要因素需要考虑。一是国家一直期待乡村两级为中国现代化建设作出贡献，具体表现就是将各种现代性的任务通过自上而下的压力型体制层层传达下去，这些任务最终都需要由农民出钱出物和出工来完成。这些自上而下的任务，与国家继续从农村收取的税费，是国家从农村汲取资源的两种方式，表现在农民那里，就是所谓“农民负担”。国家从农村汲取资源或所谓的农民负担并非 1980 年代以来的新生事物，而是自晚清现代化以来一直进行着的现代性事业的一个部分。

1980 年代以来的乡村治理实践中，第二个要考虑的因素是以家庭为单位的承包制的实施。农户以家庭为单位进行农业生产，农民“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”。国家期待以家庭为经营单位的农户，在收获之后，能够自觉完成自上而下的各种税费任务。

第三个因素则是乡政村治，是自 1980 年代以来就开始实施的村民自治制度。村民自治是由村民选举村委会来实行民主治理的制度，村委会并非乡镇的下级，也不被乡镇领导，而只是接受乡镇指导。从制度安排上讲，村民自治制度对于维护村民的正当合法权益有利，村干部由村民选举，对村民负责。

在整个 1980 年代，分田到户不久，农村经济有了很大的发展，农民收入有了相当的提高，

农民负担不重，乡村干部不坏，轻徭薄赋，无为而治，乡村治理状况较为平稳，农村社会一片祥和景象。

但自 1980 年末期开始，乡村治理问题凸显，具体表现有三，一是农民负担过重持续得不到解决，二是乡村债务越来越多，乡村集体资产越来越少，三是乡村干部的腐败越来越严重，干群关系日益紧张。最后，因为考虑到可能会诱发的严重的政治社会后果，国家不得不自 2003 年开始，在全国农村实行税费改革，并最终在 2006 年通过取消农业税，来解决 1980 年代以来越来越恶化的乡村治理状况。

基于上述，我们需要回答的关键问题是，为什么在 1980 年代末以后的 10 年多一点时间，中国农村的治理状况会迅速恶化到这样严重的程度？其背后的机制是什么？究竟是什么样的乡村治理逻辑在起着作用？及从中可以窥见整个 20 世纪中国乡村治理中的什么秘密？

乡村治理问题的根源

在 1990 年代的 10 年，国家为了快速实现经济社会的快速发展，自上而下下达了很多达标升级任务，这从全国各地农村仍然残留的标语，如“人民工程人民建，建好工程为人民”等中依稀可见，也可以从中央下达的数十个减轻农民负担文件所列禁止向农民收费项目中见到。中国进行现代化建设，向农民提取资源有其合理性和必然性，1990 年代国家向农民提取的资源数量，相对于人民公社时期，仍然是少的。问题是，为什么 1990 年代的压力型体制，在短短 10 年多一点时间就造成了如此严重的恶果？这就需要到国家与农民的关系中去找。

国家从农民那里汲取资源用于建设各种事业，需要依托县乡村三级组织进行，正是通过县乡村三级组织，国家与承包经营的 2 亿多户小农打交道：国家从农民手中收取各种用于现代化建设事业的税费，而农民从国家那里得到部分公共品供给的好处。温铁军很早就指出，解决国家与收入很少数量极大的小农的交易问题，是理解 20 世纪历史的关键。温铁军的认识是极其深刻的。但国家与小农交易的具体过程及机制，温铁军没有展开来讲，而这恰恰是理解 20 世纪中国乡村治理的关键所在。

整个 1990 年代，在中央自上而下达标升级的压力下，县乡村三级除了向农民收取税费，没有其他办法可以完成上级下达的任务。除上级下达的各种任务以外，县乡村三级自身的运转也需要通过向农民收取税费来维持。在 1990 年代中国中西部农村，县乡财政收入的 60% 以上用于教育，如果县乡两级政府不能从农民那里收取税费，诸如教师工资的发放、政府日常运转等都会成为问题。也就是说，即使县乡两级为政清廉，没有任何贪污腐败行为，县乡两级也必须有效地从农民那里收取税费。如果不能从农民手中有效地收取税费，县乡政府将

不能运转，各种达标升级任务也无法完成。

问题是，县乡两级不可能直接面对广大的农户，并从农户那里收取税费，县乡两级必须找到一个比农户大的缴纳税费的单位，这个单位就是村委会。有三个原因使得县乡两级无法直接面对农户，一是农户数量太大，每户所纳税费不多，如果农户没有缴纳税费的积极性，或者说农户要抵制税费，县乡干部几乎不可能一家一户上门催收税费。这样收税的成本太高；二是县乡干部对村庄的情况不太熟悉。村委会居于熟人社会之中，村干部住在村庄，与村民之间有着熟悉的关系。离开村干部，乡镇要收税，甚至无法找到纳税的对象。事实上，在1990年代，县乡向农户收税，根本不可能离开村干部，即使由县乡干部对某些“钉子户”采取强硬措施如牵牛撮谷子，也往往有村干部充当县乡的内线。正是村干部向县乡报告，谁是村中拒绝缴纳税费的钉子户，对谁采取强硬措施可以起到杀鸡吓猴的威慑作用；三是县乡干部无法有效核定每户应缴税费，也无法合理确定农户不能按时缴纳交税费理由的是否正当真实，农户是否因为疾病返贫，或遭受到了特大自然灾害而致粮食严重减产。

总而言之，因为农户的税额太小，而县乡对村庄农户的不熟悉，使得县乡两级向农户收取税费时，离不开村干部。农户作为一个纳税单位明显太小。只有当农户的负担很轻，他们有纳税积极性时，县乡才可以较为容易地从农户那里收取税费。1990年代的情况显然不是如此：一方面是自上而下的达标升级任务，使得农民负担很重，一方面，由于干群关系普遍紧张，农户缴纳税费积极性不高，有些地方甚至普遍出现了抵制税费的情况。

冲突重心的下移

县乡收取税费的困境在于，虽然大多数农户都是胆小怕事或有强烈纳税意识的人，却总有少数消极分子甚至钉子户不愿按时缴纳税费，甚至拒绝缴纳税费。拒绝缴纳税费并非没有理由，比如庄稼歉收或重病返贫，缴不起税费，或其他编出来的种种理由，或干脆就是不缴税的“钉子户”。如果县乡不能强迫钉子户缴税，或不能清楚地区分出不缴税（或减免税费）农户理由的村庄合理性，第二年就会有成倍增加的农户以相同理由拒绝缴税或要求减免税费。县乡收取 税费的难度每年骤增。

县乡两级为了能够将税费收取上来，就必须在村一级打主意。具体来说，县乡两级从两个方面来打村一级的主意，一个方面是从村集体方面打主意，因为中国农村实行双层经营的经济制度，村一级仍然是一层经营单位，县乡两级不直接面对农户，而是将税费任务下达到村，再由村一级向农户分解，村一级变成了纳税单位。另一个方面是从村干部方面打主意。如果县乡两级可以调动村干部协助收取税费的积极性，县乡收取税费的能力必将大幅增强。

将村一级作为纳税单位，县乡两级将税费任务下达到村，县乡两级就可以从面向千家万户小农收取税费的困境中解脱出来。然而，仅仅将村一级作为纳税单位还是不够，还必须调动村干部收取税费的积极性。村干部收取税费的积极性，来自收取税费的难度和从收取税费中可以获得报偿（及不能收取税费时受到的惩罚）的权衡，收取税费难度越低，村干部对报偿或惩罚就越敏感。反之亦然。

降低税费收取难度的一个办法是利用大部分粮食收购政策。一方面农民缴纳公粮是任务。另一方面国家仍然垄断粮食的收购，尤其是1990年代中后期朱镕基总理任上实施粮食顺价销售政策期间。农户必须向国家交售粮食，但农民不能直接从粮食收购部门结算现金，而是由村委会到粮食部门结算现金，然后再将结算来的现金扣除农户应缴税费后，多退少补，由村委会与农户结算。所谓“户卖村结”。

“户卖村结”的核心是农户将粮食卖给国营粮站，乡村干部为了收取税费，就要组织动员农民卖粮，正所谓“催粮派款”。因为粮食是看得见摸得着的东西，且国营粮站垄断收购渠道，就使催粮难度远小于收款难度，“户卖村结”大大降低了乡村向农户收取税费的难度。但是，“户卖村结”也有两大问题，一是粮站将农户卖的粮食款结算到村后，村干部倾向于按农户最高负担扣除税费，县乡村两级因为收取税费比较容易，而愿意在正当的农民负担以外，收取超额的农民负担。虽然中央三令五申严禁增加农民负担，实际情况却一直难有改善。二是因为户卖村结，农户不愿将粮食卖给国营粮站，从而影响了粮食“顺价销售”政策的实施，中央三令五申不允许户卖村结，而必须“户卖户结”。

“户卖户结”，钱到了农户手上，村干部再去收钱，收取的难度就大大增加了。村干部不只是要在收钱的几个月中起早贪黑到各家各户中费口舌，而且必须给那些有理无理不交税费的农户以颜色，包括请乡镇出面，组织小分队对“钉子户”采取强制措施。问题是，村干部如果没有得到好处，他们为什么要协助县乡两级向农户收取税费？

县乡两级在实践中采取了很多调动村干部积极性的办法，如惩罚性的办法包括，撤换完不成税费收缴任务的村干部，点名批评，等等。仅仅惩罚性措施不够，还必须有奖励性措施，这些措施如，允许村干部搭车收费，许诺村干部完成税费任务可以得到一定百分比的奖励，默许村干部将村集体的财产化公为私，默许村干部私分自上而下的济贫物质和济贫款，帮积极完成税费收缴任务的村干部子女安排工作（临时工），等等。乡镇一级为了有效完成税费收缴任务，还会有意识地安排那些“狠人”当村干部。很快，乡镇一级与村干部就结成了“利益共同体”，村民当然知道村干部在乡镇默许下面的谋私行为，村民上访告状，乡镇却万般包

庇，于是，干群之间的矛盾激化起来。

当乡村利益共同体形成，干群矛盾进一步激化时，村民会进一步抵制税费收缴，县乡为了完成税费任务就不得不采用更加极端的办法，如办学习班、撮谷子、拆房子等办法来强制收税，强制收税必然导致恶性事件的发生，恶性事件一多，就会极大地影响党和政府在农民中的形象，就会造成政权合法性的危机。

（本栏编者：张建伟 联系方式：11110170007@fudan.edu.cn）

治理技术 · 职业安全健康管理

【编者按】职业安全健康管理是政府公共管理的重要任务之一。德国 1884 年《企业事故保险法》出台，如今德国政府与同业公会工伤保险管理“双轨制”已经实现良性运转，工伤事故统计管理非常成熟。通过对德国“双轨制”的研究可以为我国职业安全健康管理改革提供了可借鉴的案例，并提出了相关建议。随着职业健康安全管理体系的逐步推广和普及，企业更需要借助科学的管理方法维护职工职业安全健康，让职工真正认识到职业安全健康的益处，安全保护意识提升了，才能变被动保护为主动保护，变被动监督为主动监督，变被动要求为主动要求，使员工职业健康安全的监督保护工作取得实效。维护职工职业安全健康权益是企业工会一项重要职责。要建立健全群众安全健康监督检查体系，履行《安全生产法》、《劳动合同法》等法律法规赋予工会的职权，把工会维护职工安全健康权益落到实处。

职业安全健康管理的技术背景

一、职业健康安全管理体系概述

职业健康安全管理体系（Occupational Safety & Health Management System）是产生于上世纪八十年代的一种安全管理系统。其通过促使企业建立先进的管理模式，并不断完善安全生产监督管理机制，以降低企业职工的健康风险，不断提高经济效益。

1、职业健康安全管理体系的产生背景

随着科学技术的不断发展，工业生产中出现了许多复杂的运行系统，这些复杂系统的安全性除了依靠系统本身的安全控制体系之外，还应考虑人为因素的影响，这也促成了以系统安全为核心的职业健康安全管理体系的产生。另一方面，世界经济全球化以及国际贸易的发展使得职业健康安全管理体系出现了具体的标准，从而将社会责任与国际贸易紧密联系起来，避免职工待遇及安全条件的差异对公平竞争的不良影响。

1、实施职业健康安全管理体系的意义

实施职业健康安全管理体系的意义主要体现在以下几个方面：

(1) 可以持续提高组织的职业健康安全绩效，建立起一种有效的管理方式。(2) 有助于安全法规以及各项管理制度的实行，另外，职业健康安全管理体系还可以有效监督法规的具体实施情况。(3) 可以改善健康管理体系的方式，形成自我监督、自我完善的管理模式。(4) 有助于消除贸易壁垒，促进国际贸易的发展，实现市场竞争的公开公平。(5) 有助于提高企业经济效益，改善职工的作业条件，不断加强成本控制。(6) 帮助企业树立良好的品质和形象，不断提高企业的认可度。

3、我国职业健康安全管理体系的发展现状

首先，国家借鉴国外发展成熟的职业健康安全管理体系发展模式，质量监督检验检疫总局先后发布了《职业健康安全管理体系规范》以及《职业健康安全管理体系指南》，从制度上规范了安全管理体系，并提出了相应的指导意见，目前，我国通过标准认证的企业约占 80% 以上。另外，我国企业在推进职业健康安全管理体系建设过程中仍面临诸多困难，安全管理体系较为复杂，可操作性较差；记录工作繁杂，执行安全管理体系的效率低下，安全管理体系流于形式等。

二、职业健康安全管理体系和安全生产标准化的比较

职业健康安全管理体系与安全生产标准化都是企业安全管理的综合体系，而安全生产标准化是一个较新的概念，要实现职业健康安全管理体系对安全生产标准化建设的推进作用，就有必要比较两者的异同点。

职业健康安全管理体系与安全生产标准化的相同点包括：两者的最终目的都是保证安全生产，提高企业经济效益；两者都是系统的管理模式，需要一定的制度保障及组织基础；两者都是现代化的管理体系，具体的实施工作需要专业的安全生产管理人员，实施过程应加强监督工作，并进行详细的记录工作。职业健康安全管理体系与安全生产标准化的不同点包括：前者更强调对过程的控制，包括从管理层到基层职工的系统管理工作，并要求企业的程序化、文件化管理；而后者则是对安全生产本身的强制性、规范化的管理，体系内的规章制度以及操作流程都应遵照具体的标准。简单而言，前者是一种系统化的管理方法，而后者是一种层次化、专业化的执行标准。

三、利用安全管理体系推动标准化建设的关键

1、组织机构

安全生产标准化建设是一个系统工程，需要生产过程中的各个相关单位共同协作，并由各个部门负责人推动实施。而职业健康安全管理体系可以为标准化建设工作提供组织机构基础，可以由原有的负责人员参与标准化建设，这也极大地提高了标准化系统建设的效率。

2、人力资源

职业健康安全管理体系中的专业管理及建设人员，也为安全生产标准化建设工作提供了重要的人力资源。这些人员经过专业培训并具备实际工作经验，对于安全生产管理工作的相关因素都有一定的了解，也掌握各个相关部门的具体情况，这也进一步推动了安全生产标准化的建设工作。

3、文件体系

安全生产标准化建设应有相应的政策法规及管理文件支持，职业健康安全管理体系中的管理手册、程序文件以及作业文件也为标准化建设的文件体系提供了基础文件。管理手册规定了安全生产的责任制，程序文件包含各项规章制度，作业文件则有具体的职工操作及作业流程及规范。

4、现场管理

现场管理是安全生产标准化的重要环节，对于作业现场有着严格的要求，对设备设施的使用和维护都有具体的规范。职业健康安全管理体系为安全生产标准化提供了相应的现场管理经验，包括作业现场危险因素的整改、操作流程的规范、设备设施的安全管理等，对作业现场进行了严格的隐患排查工作，尽可能降低安全事故风险。

职业健康安全管理体系与安全生产标准化体系都有效推进了企业安全管理建设，在进一步降低安全事故风险的同时，提高了企业的经济效率。两者相比而言，前者主要是对安全生产的相关活动过程进行统一规范，而后者则是对安全生产的针对性管理。要以职业健康安全管理体系推动安全生产标准化建设，就必须从组织机构、人力资源、文件体系以及现场管理等多方面入手，从而不断提高企业的安全管理水平。^①

^① 原辉：《以职业健康安全管理体系推动安全生产标准化建设的探究》，载《企业改革与管理》，2014年11月。

职业安全健康管理的德国经验

一、德国职业安全管理的双轨制

德国是全球第一个实施工伤保险的国家，早在 1884 年就颁布了工伤保险法。目前在欧盟法律框架下建立了完善的工伤保险法律法规体系。其法定工伤保险机构分为三大部分：工商业、农业和公共系统，其中工商业工伤保险管理体系规模最大，有 9 家同行公会，覆盖 180 万家企业，受保人约 4200 万人；农林牧渔业同行公会 1 家，覆盖 180 万家企业，受保人约 450 万人；有 27 家公共系统工伤保险机构（也称“公权力”工伤保险机构），主要覆盖政府部门、事业单位和学校等。同时，由于其完善的工伤保险体系，以及其“不究责任直接赔付”和“不计成本、不计代价救治”的理念，保证了事故统计的真实性、完整性，事故统计用于事故预防的目的性很强。

1、德国职业安全管理的“双轨制”的含义

德国的工伤保险体系包括政府和同行公会等法定工伤保险机构两大组成部分，政府依法监管，同行公会等作为非营利组织按照市场化、规范化运作。德国称此体制为“双轨制”。具体来说，政府对职业安全健康行使监管职能，依据法规和对企业的安全风险评估来行使分级监管职能、企业依法承担其职业安全健康的主体责任，向同业公会缴纳保费。一旦发生工伤事故，从“事故发生-医疗救治-康复理赔-统计反馈”，由同业公会负责全面处理。同业公会依据企业上一年度事故率来确定工伤保险费率，按照市场化运作方式具体组织实施工伤保险。雇主在一定意义上可以免责，避免了劳资双方的直接冲突。“双轨制”体制使政府、同业公会（保险公司）和企业劳资双方成为相互依存、互利共赢的统一体。

2、政府部门的监管职能

依据国家宪法和法律法规，德国联邦各州有自己的职业安全与健康法律、法规，由相关劳动保护部门监督实施。联邦设有专门的劳动社会保障部，联邦各州设有劳动局。全国有州级监察执法专员 2900 多人，专门从事职业安全与健康监管工作。政府监管重点是企业的作业环境是否符合健康标准、防护技术和装备是否完备，员工安全培训是否符合规定，安全技术、整改措施是否到位等。例如，汉诺威市商业监管局有员工 135 名，负责地区生产安全、环境保护和消费者权益保护工作，大约有 60 名员工主要监管劳动安全，他们都是各行各业的专家，

一般要求有 7 年以上企业实际工作经验。该市共有 9 万 3 千家企业，每家企业都由商业监管局明确一名专人负责。由于政府人员较少，可能 1 人要对应 100 多家企业，所以工作也适当划分主次，相对易发事故或有人举报的企业是监管的重点，如危险化学品企业等；有些企业可能 5 年也不到现场检查 1 次。安全责任主要由企业自己承担。

商业监管局所管辖的企业最远的大约 120 公里，一般从接警到达事故现场在 1.5 小时之内。当企业发生工伤事故报警时，商业监管局同时联动医院、公安、检察院、同行公会，各方根据事故情况确定是否到现场。有些轻伤不一定报案，但均需报告商业监管局，目的是为了统计分析和预防事故，这是各方共同的责任。事故调查主要由商业监管局和检察院两家负责。同行公会也会为其利益到现场调查，但这不是他们的义务。对于事故频发单位，如面包连锁店，切伤、烤伤事故发生频率相对较高，商业监管局会派人组织评估，调查企业是否定期培训员工等。如果存在问题，要求限期整改。对于一些老旧设备，国家没有强制淘汰，但必须符合劳动安全法规要求。例如上世纪 50 年代的传统制造缆绳企业至今还在运行，设备运行中噪音比较大，政府经常接到居民投诉，就会通过检查核实后出具限期整改通知，要求企业必须降噪，如果降噪投入过大，企业从经济利益权衡他们自己可能就关停了。

3、同行工会职能

德国同行公会和其他法定工伤保险机构作为非营利组织按照市场化，规范化运作。德国法定事故保险的原则是：不以追究事故责任者确定赔付，其含义为：在工伤赔付方面，无需再追究是雇主方面的过错还是个人方面的过错，而是以是否发生在就业过程中为确定工伤赔付范围的划定标准。工伤保险法律将过去由工人方面承担事故后果，转移向由雇主方面承担。但雇主的责任不是以企业主个人承担民事责任的形式来体现，而是由社会互济的方式来承担。在政府监管下，除 27 家“公权力”工伤保险机构由政府税收承担保险费用外，同行公会根据当年实际发生的费用按照一定的比例核定各企业缴纳会费的额度，即保险费用全部由企业承担。不同企业的保险费率和保额不同，与企业规模，企业事故率和企业发生事故后果的严重程度等有关。雇主依照法律与同行公会签约，每一名企业员工都是受保人，且受保关系不受年龄，性别，家庭状况及国籍影响。德国对工伤事故的界定非常清晰。以工伤事故占比较大的通勤事故的界定为例；职工从家庭住址到单位上下班必经途中发生的伤害事故界定为工伤，接送幼儿或搭乘顺风车的职工必经途中发生的伤害事故也纳入界定范围，其他绕路包括购物，送人，休闲等上下班必经道路以外的道路不纳入界定范围，比如中途下车去买香烟，报纸，中午午休时间去就餐途中发生的伤害事故不纳入界定范围。是否属于工伤一般由企业认定，

同行公会必要时进行复审。发生争议时，通过司法途径解决。

二、德国工伤保险的“人本管理”思想

德国在欧盟法律框架下进行立法，包括社会保障法等法律法规：行业制定行业法规，标准，技术规定，如同行公会规定，行业实施细则等，处处都能看到对从业人员“人本管理”思想的具体体现。

1、工伤界定及救治原则

明确界定工伤。德国法律对工伤有明确界定，必须与工作有关，或遵照直接领导的安排，以及企业有关活动中发生的伤害事故。另外还包括通勤事故和职业病。不究责任直接赔付、和“不计成本，不计代价救治”原则。在工伤赔付方面，无需再追究是雇主方面的过错还是个人方面的过错，而是以是否发生在就业过程中为确定工伤赔付范围的划定标准。德国法律规定，对于工伤事故“动用一切手段”，即“不计成本，不计代价进行救治”不究责任直接赔付。雇主承担工伤事故的法律赔偿责任。但雇主的责任不是以企业主个人承担民事责任的形式来体现，而是由社会互济的方式来承担。德国法律规定，工伤事故的直接责任都是雇主的，不是其部门主管或其他人的。但雇主缴纳工伤保险费用后，免除其民事责任，医疗救助和康复费用都由同行公会承担，这相当于为雇主“免责”。对于工伤事故根据具体情况进行必要的处罚。处罚一般分两种情况：一是“过失”。这种处罚一般比较轻。二是“故意”。这种情况处罚会相对比较重。所谓“故意”，往往是指企业主在明知风险不可控的情况下存在侥幸心理继续组织生产导致的伤害事故。

2、工伤医疗救治，职业康复和赔付规定

企业的工伤事故报警采用大联动方式。这大大简化了事故报告程序，而且能有效避免事故漏报瞒报。一旦企业电话报警，同时工伤医院急救中心，政府劳动安全监管部门，公安，检察院和同行公会的报警电话同时接通，各机构根据工伤的情况适时采取行动。执行“先康复，再赔付”原则。伤者只需签字确认即可，赔付手续非常简便。医院接到工伤后，先救治，再根据调查情况确认是否认定为工伤。如果被认定为工伤，则由医院与相应的同行公会结算工伤保险费。如果不被认定为工伤，则由医院与相应的医疗保险机构结算医疗保险费。不仅重视工伤的医疗康复，而且重视职业康复和社会康复。对于工伤，医疗康复为最基本的要求。不仅如此，他们还十分重视职业康复和社会康复。职业康复包括：重返雇主岗位的康复治疗，岗位培训，转行培训，以及康复咨询，帮助其重返原来企业工作。社会康复包括：提供适合的车辆（如残疾），住所改造，心理咨询，家庭家政服务，康复运动等。康复期间的

工资由同行公会（保险公司）支付，伤害残障达 20%的领取养老金，从业能力（技能）减少到 20%以上的，按照丧失劳动能力领取终身养老金。雇主“免责”体现以人为本。按照德国法律规定，雇主按规定缴纳会费以后，一旦企业发生工伤事故，一切工伤医疗救治，康复，赔付等全部由同行公会负责，可以免除雇主的工伤事故民事责任，德国称此为“免责”。这避免了劳资双方的直接对立冲突，不仅使雇主有精力组织自己企业的正常生产经营，还有利于和谐劳资双方的关系。

3、同行公会的服务

同行公会的服务主要体现在三个方面：一是医疗救治，职业康复和社会康复等，同行公会在全国有专业的工伤医院和职业病专业医院；二是工伤保险的理赔工作，由于雇主免责，工伤事故的医疗救治，职业康复，社会康复和与保险理赔相关的工作包括必要的法律诉讼等都由同行公会承担；三是对企业提供劳动安全和预防职业病等方面的专业咨询，培训，做工伤事故预防工作等，提供优质的服务。②

治理技术 · 职业安全健康管理

职业安全健康管理的技术实践

兖州煤业股份有限公司是 1997 年 9 月由山东兖矿集团有限公司独家发起成立的一家境内外上市公司，也是我国煤炭行业第一个同时在中国境内外发行股票并实现纽约、香港、上海三地成功上市的企业。公司拥有生产矿井 6 对，原煤产量 4000 万吨。公司及 6 对矿井均通过了 ISO9001 质量管理体系和 ISO14001 环境管理体系。近年来，公司建立和实施 OSHMS18001 职业安全健康管理体系，并对质量、环境、职业安全健康三体系进行整合，公司整合后的三体系已经顺利通过了中质协质量保证中心的认证审核。在建立和实施职业安全健康管理体系的过程中，公司工会充分发挥工会组织的优势和职能作用，有力推动了职业安全健康管理体系工作的开展。

一、以人为本、强化教育，把推行体系作为贯彻党的安全生产方针的有效载体，努力营造安全生产的浓厚氛围

职业安全健康管理体系建立和实施的过程，就是宣传、贯彻执行党的安全生产方针，遵

② 赵建刚：《德国职业安全健康管理探析》，载《中国行政管理》2014 年第 11 期。

守、落实《安全生产法》法规和其他要求的过程。兖州煤业公司各级工会组织按照体系要求，坚持以人为本，积极配合宣传、教育部门系统强化了安全法规的宣传、培训工作。

一是抓舆论宣传。各级工会组织在“预防为主”上做文章，在增强安全生产知识上下功夫，充分利用各种宣传工具，开展了丰富多彩的安全宣传教育活动。特别是在每年五月安全宣传教育月和六月安全生产月期间，采取安全演讲、安全事故展、文化广场安全演出、安全合理化建议、安全知识竞赛、安全家书、安全倡议书、安全签名等丰富多彩的形式，开展了党的安全生产方针和《安全生产法》等安全法规的宣传工作。先后印发了《安全生产法》、《警钟长鸣》、《安全生产事故案例汇编》等书籍近三万套，以方便广大干部职工的学习。

二是抓教育培训。各级工会协同教育培训部门，开展全员安全教培活动。培训的重点对象是矿井生产现场员工和工会群众安全监督员、女工家属安全协管员。有计划地开展了新版《煤矿安全规程》、《安全生产法》和《群监员工作手册》的专项培训，提高了现场员工和各级群监、协管安全员自主保安、排查隐患、安全督察的综合素质。

二、健全组织、完善制度，明确落实各项职责，筑牢群众安全工作的基础

公司工会按照《职业安全健康管理体系规范》和《安全生产法》要求，从基础工作入手，调整组织，落实职责，完善制度，为群众安全工作的健康发展创造了条件。一是实现了群众安全组织网络化。在职工代表大会设立劳动保护法律监督工作委员会，具体负责落实职工群众对公司安全生产、劳动保护等方面的意见和建议，并依法对公司劳动法律的执行情况进行监督，保障职工在生产过程中的生命安全和健康。各级工会组织认真加强群监、协管队伍建设，使整个群众安全工作队伍保持着蓬勃向上的朝气。每年都结合安全生产工作中出现的新情况、新问题，对群监组织进行调整充实，把技术水平高、责任心强的同志吸收到群监队伍中来。目前，全公司共有矿处群监会 12 个，区队群监组 326 个，班组群监员 2600 余名，其中，井下群监员 1380 余名，形成了上下一体、人员精干的三级群众安全监督检查组织网络。

二是实现了群众安全工作制度化。坚持和完善各项规章制度，是群众安全工作的保证。公司工会建立健全了群众安全工作制度。坚持半年召开一次大型群众安全工作会议制度。每半年召开一次群众安全工作会议，提出工会劳动保护工作的目标措施，表彰群众安全工作的先进集体和个人，树立先进典型。工会制定并完善了矿区群监竞赛标准、群监员安全监督工作汇报制度、车间工会主席和群监组长安全抵押制度。做到责权利相结合，增强了群监工作的责任感。各项工作制度的建立和实施，使公司群众安全工作形成了规范化运作。

三是坚持职工疗休养制度。组织职工疗休养，是职工劳动保护工作的重要方面。公司工

会经过与公司平等协商签订集体合同，由公司提供资金和时间，由工会组织职工开展健康疗养和荣誉疗养。每年按职工总数的5%，组织职工外出带薪疗养。另外，公司每年还专门组织了三、四批先模人物疗养团，赴云南、西安、延安、庐山、井冈山、深圳、海南等地疗养。

三、参与风险评价及控制策划，实施安全管理事项的协商和安全信息沟通，确保了群众监督检查的效果

风险评价及控制策划是体系的一个重要环节，是实现“预防为主”和“持续改进”的关键。公司工会组织各级员工代表积极参与各部门、岗位的危害辨识、风险评价和风险控制策划活动，并结合安全合理化建议征集活动，推动安全健康管理体的建立和运行。实施《煤矿安全检查表》是现代安全科学管理的重要组成部分，也是维护职工在生产过程中安全与健康的有效工具和安全信息沟通交流的载体。《煤矿安全检查表》共计两大项、十小项、374条。公司在具体运用过程中，分工种将安全检查表设计制作为《安全检查卡》，兼职群监员上岗人手一卡，持卡检查，交班到井口接待站交卡汇报，由此保证了安全信息沟通渠道的畅通，使工会群众安全监督检查工作迈向了现代安全管理轨道。公司六对矿井还根据各自实际情况，全部制定了《检查表》实施细则，行政、工会联合下文实施。矿井对实施《检查表》的情况做到了月检查、季评比、半年表彰奖励，促进了用《检查表》科学地开展现场安全监督检查工作的深入开展。

二是公司推行了“双先双优”竞赛活动。推行应用《检查表》的主体是群众安全监督检查员。为进一步增强群监员的荣誉感和责任心，公司工会开展了“先进群监员、先进协管员和优秀群监会、优秀协管会”竞赛活动，要求群监员佩带明显标识、持证上岗。公司工会举行了群监员佩带标识、持证上岗启动仪式，统一为群监员定制、颁发了桔黄色专用安全帽和《群监员上岗证》，并向全公司群监员发出了《倡议书》。各级群监组织强化责任意识，发挥群监员作用，加强施工现场安全检查监督，开辟了维护职工安全、健康合法权益的有效途径。

三是参加事故调查处理，维护职工权益。积极协助和配合有关部门认真做好安全事故的调查处理工作，在事故的调查中，坚持维护职工的合法权益，对那些疏于管理、有法不依、有令不行、有禁不止造成重大事故责任人和有关人员，代表职工提出处理意见。

四、加强信息交流与沟通，积极参与企业安全管理

兖州煤业公司工会积极创造条件，采取鼓励职工为改善企业的职业健康安全管理工作献计献策等多种措施，促进企业与职工协商与沟通。

一是加强源头维护。工会组织积极参与职业安全健康方针目标的制定和评审，从制度的

讨论、修改、出台等各个环节，提出工会的意见和建议，从源头上维护职工安全利益。对于重大的安全举措及每年的安全技术措施方案都在职工代表大会上讨论，形成大会决议后方可实施。

二是平等协商签订集体合同。公司成立公司平等协商委员会，行政方和工会方各 15 人，总经理代表企业方，工会主席代表职工方，定期协商每年进行一次。就劳动关系有关的基本权利和义务、职工关心的热点难点问题等进行平等商谈，并签订集体合同。对职业安全与健康及女职工劳动保护工作以合同条款的形式，做出了具体、明确的规定。

三是开展提案征集。公司成立提案征集处理工作委员会，具体负责提案征集工作。广大职工代表在职代会上，结合公司安全生产等工作，有针对性地提出提案。公司总经理召集专题会议，明确提案落实承办部门，提案征集处理情况在职代会上报告。近几年职工代表提案落实率均保持在 95%以上。

四是开展单项调查。针对公司实际，重点开展了安全管理、职工安全“十项权力”落实、职工队伍稳定等工作问卷调查。形成《调查报告》，代表职工向公司提出了安全管理中存在的问题和建议。公司党委专门行文转发工会《调查报告》，要求有关部门整改落实。

五是定期开展合理化建议征集活动。围绕企业安全生产工作，开展合理化建议征集活动。做到个别征集与集体征集相结合、专题征集与广泛征集相结合，在工会设立合理化建议征集办公室，专人负责征集处理落实。对合理化建议实行成果认定，严格履行征集、论证、采纳、实施、鉴定、推广等工作程序，达到制度化、规范化。

五、突出女工劳动保护，维护女职工合法权益和特殊利益

女职工既是职业安全健康体系重点保护者，同时又是体系的积极推进者。兖州煤业股份有限公司工会女职工委员会，既努力保护女职工的合法权益，又积极带领女职工投身到体系工作中。目前，公司共有女职工 17000 多名。为妥善解决女职工在劳动和工作中因生理特点造成的特殊困难，保护其健康，公司工会根据上级有关法律法规，结合实际，开展了女工劳动保护工作。公司各级工会女工组织切实维护女职工合法权益和特殊利益。认真贯彻《中国妇女发展纲要》，抓好《妇女权益保障法》、《婚姻法》等法律法规的学习教育和普及工作，增强了女职工依法维权的意识和能力。积极推行签订《女职工特殊权益保护专项集体合同》，全面落实女职工劳动安全卫生标准和特殊保护政策，制订下发了《女职工劳动保护规定实施细则》。在细则中，明确规定任何单位均应根据女职工的特点，依法保护女职工在工作和劳动时的安全和健康，不得安排不适合女职工从事的工作和劳动，并就女职工在经期、孕期、产期、

哺乳期等特殊时期所受的特殊保护作了详细的规定。认真做好女工健康保护工作。在女职工比较集中的单位建立女职工卫生室、孕妇休息室、哺乳室、托儿所、幼儿园等设施，并妥善解决女职工在生理卫生、哺乳、照料婴儿方面的困难。特别是各单位都按照公司统一要求，坚持每年组织女职工进行健康查体。兖州煤业股份有限公司工会借助管理体系的先进理念和管理方法，按照程序要求，落实工作措施，充分发挥职能作用，为维护职工职业安全健康权益做出了积极贡献。^③

治理技术 · 职业安全健康管理

职业安全健康管理的路径探讨

职业安全健康是指政府督促企业依法采取防范措施防止劳动者在工作或者劳动作业时受到物理、化学和生物因素危害导致职业病伤害产生，危及劳动者生命健康，从而实现劳动者安全、健康和体面的工作。职业安全健康以保护生产作业过程中劳动者生命安全健康为主要目的，是推动经济社会又好又快发展的有效途径。

一、搞好职业安全健康工作必须深入持久开展监管基础建设

保护劳动者的生命安全，满足劳动者对职业安全健康期盼和需要，实现安全发展、健康发展。进一步认真贯彻执行《关于进一步加强职业安全健康工作意见》精神，切实落实政府监管责任和企业主体责任，扎实开展职业安全健康三项建设，不断深化职业危害专项整治，不断推进企业员工职业安全健康工作上台阶，为经济社会发展创造安全健康的发展环境。各级安全监管部门承担作业现场职业安全健康监管的职责，国家总局专门成立了职业安全健康司。我们要在地方政府机构改革中，广泛宣传，积极争取，主动作为，地方政府安监部门设立专门的职业安全健康管理机构，明确专人负责，引进专业人才，实行定岗定编定责，配备必要的执法和监管设备，为推进这项工作提供有力的队伍物资保障；同时，为保证乡镇安监机构监管责任的落实，要进一步配强配足基层监管力量，抽调政治强、业务精、作风正的人员充实监管队伍，提高监管队伍素质，改善监管条件，保证职业安全健康在基层有人抓、有人管、管得好。

最大限度地了解企业职业危害基本情况，督促企业依法向政府部门申报职业危害因素，

^③ 董云庆：《推行职业安全健康管理体系，维护职工职业安全健康权益》，载《工会论坛》2008年第14期。

进一步扩大普查申报的覆盖面，完善申报项目、丰富申报内容，不断提高加强职业安全健康管理体系的探讨申报的科学性和准确性，不间断深入企业职业危害频发地进行排查摸底，全面推行职业危害企业申领“职业卫生许可证”。健全企业的“一企一档”工作，完善计算机系统信息化管理平台，以现代化管理手段，强化信息采集、管理和共享，为深化监管，提供高效便捷的技术支撑和服务提供保障。

职业安全健康文化建设是提高职工、企业和社会安全健康水平的重要基础性工程。要结合开展“安全宣传教育”专项行动，广泛运用各种报刊、广播、电视、网络等宣传载体和手段，综合运用“安全生产月”，“职业病防治月”等方法，深入开展职业安全健康知识竞赛及形式多样的群众性安全文化活动，大张旗鼓地宣传党和国家安全发展的理念和路线方针政策，宣传职业安全健康的重要意义，宣传和普及职业安全健康有关的法律法规标准、职业病危害防治的知识，营造全社会关心关注职业安全健康的良好氛围和舆论环境。要有针对性对职业危害企业的法定代表人、安全健康管理人員开展培训教育，提高其职业危害防治的意识、管理水平和能力；要切实落实企业职工安全教育各项任务，有效提高职工尤其是一线接毒职工的自我保护和自我防范能力；要结合企业文化和企业社会责任落实，将安全健康融入企业文化建设总体布局，强力推进，使职业安全健康文化入心、入脑，内化为企业和职工的思想意识和观念，外化为职工的自觉行动和日常行为模式。

二、安全管理体系建设是落实职业安全健康主体责任的重要环节

在帮助帮助企业开展职业安全健康体系建设，实现工程防护、个人劳动防护和精细化管理的“三位一体”的有机统一，督促企业落实职业危害防治主体责任，不断提高企业职业安全健康水平。一要加强完善规章制度建设。认真贯彻落实《职业病防治法》、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》规定，建立健全职业安全健康的管理制度，结合创建 HSE 或者 OHSAS 体系建设和日常安全生产管理，不断建立和完善包括职业危害申报制度、建设项目职业安全健康“三同时”制度、职业危害检测体检制度、隐患排查治理制度等制度，健全岗位操作规程，将企业各项职业安全健康工作纳入制度化、法治化、规范化轨道；进一步严格职业安全健康的市场准入行政许可，督促使用有毒物品的企业完善制度，规范管理，强化各项职业危害防治措施的落实，有效防范各类事故的发生，不断提升职业安全健康的整体水平。二要改善作业场所的安全健康条件。学习借鉴国际先进的企业安全管理理念和经验，提高现场管理水平。切实加大对作业现场存在职业危害的设备和设施的整治力度，强化对工程防护和通风排毒设备改进，加强对劳动者佩戴使用劳动防护用品的管理，定期开展作业现场职业

危害因素的检测和监测，落实职业安全健康监护措施，在醒目位置公示职业危害因素、检测监测情况，保证企业员工依法了解并监督职业危害防治情况，提高自我防护能力。

积极动员和引导企业改进工艺，尽量采用低毒物品替代高毒物品，用无毒物品替代有毒物品，从源头上消除职业危害因素，提高企业职业安全健康的本质安全度。三要督促企业切实加大对职业安全健康的资金和经费投入，走新型工业化道路，采用先进实用、自动化程度高安全性能好的设备代替传统落后的设施设备，改进工艺流程，提高机器设备科技水平，做到既能够有效保障劳动者作业安全和健康，又大幅度提高劳动生产力，实现又好又快的多赢发展、良性循环的局面。

三、建设长效的监管机制才能保证职业安全健康工作高效有序运转

各级政府的相关部门要按照各自职责，依法履行监管和服务企业的职责和任务，对职业危害企业加强监督和管理，切实保障劳动者合法权益；进一步完善安监、卫生、劳动、工会、监察等部门参加的职业安全联席会议制度，定期召开成员单位联席会议，研究分析问题，分工落实任务；不断完善信息共享和互通机制，发现问题及时解决；不断巩固职业危害专项整治成果，总结联合执法、联动监管经验，进一步完善联合执法机制，严厉打击各种危害劳动者安全健康的违法行为，大力整治职业危害事故隐患，提升作业现场职业安全健康状况；不断强化对职业危害事故的调查处理，严肃追究因失职渎职导致严重职业病危害事故发生的情况。

增强政府部门和企业的防治意识，切实落实职业危害防治的各项责任。进一步加强和完善预报工作，督促各级监管部门特别是基层安监、卫生等机构密切跟踪和关注重点企业、重点物质和重点人群的基本情况和动向，使企业切实落实报告主体责任；要进一步增强服务功能，强化和完善职业危害事故的预警，对本地、外地发生的事故及时通报相关企业，督促企业落实防范措施，防止类似事故在本地区的企业重复发生；要进一步完善联动机制，建立上下级政府间和部门间的信息即时通报制度，形成政府监管与企业落实之间相互衔接，政府及部门上下联动、左右互动，全社会共同参与、齐抓共管的预警预报良性运转机制，使各类职业危害以及可能因职业危害引发的事故苗头发现在萌芽状态，处置在初始阶段，防止重大职业危害事故的发生，有效维护职工、企业的合法权益，维护社会的稳定。

要坚持突出重点，抓住关键，继续深入坚持开展重点物品、重点行业和重点企业的职业危害专项整治，始终保持对严重职业危害企业监管的高压严管态势，有效改善企业职业安全健康条件；依法督促重点企业落实职业危害防治各项措施，严密监控、重点关注、及时跟踪

包括告知承诺、检测监测、健康监护、现场警示等职业危害防治关键环节落实情况，实行量化监管、动态监管、实时监管，增强监管的科学性和针对性。^④

(本栏编者：束贇 shuyunfd@163.com)

人物·韦伯

马克思·韦伯生平简介

马克思·韦伯（Max Weber, 1864-1920），德国著名社会学家。1864年4月21日，韦伯出生在德国东部的爱尔福特市。韦伯从小生活在一个知识分子的家庭中，他甚至有机会经常接触到卑斯麦时代一流的政治家与知识分子。韦伯自己回忆道：“我是市民阶级的一员，我感受着这一点，我接受着这个阶级的观念和理想的教育。”韦伯的父亲是德意志帝国的国会议员，母亲则是一位热心的新教徒。无论在政治观念上，还是在道德准则上，韦伯的父亲和母亲都是迥然相异的，这使韦伯的成长受到双重的影响。母亲的虔诚信仰使韦伯形成了宗教的倾向；作为博士和议员的父亲又使韦伯希望在政治上有所作为。结果，韦伯最终形成了一种“带有宗教福利倾向的自由主义政治观”。宗教社会学和政治社会学成为韦伯的学术关注点。

1882年，韦伯进入海德堡大学学习。在校时，韦伯选择了法律作为他的主修课程，同时也学习历史、经济和哲学。韦伯勤于学业，但亦有寻欢作乐的一面，甚至成为一个标准的纨绔子弟，且以酒量大闻名全校。1891年，韦伯以《罗马农业史》的论文获得了大学任教的资格，并先后在柏林大学、佛莱堡大学等校任教。

尽管韦伯曾“抱着强烈的民族主义感情”参加到战争中去，但终因年龄太大而退下来。韦伯还参加过一些政府活动，包括参加普鲁士新宪法的起草和审议工作。尽管广受爱戴，但在政治上，韦伯始终没有能一展抱负。1920年6月14日，韦伯因患肺炎而与世长辞。

韦伯一生勤于学术研究，著作等身。德文版的《韦伯全集》计有三编。第一编收入了韦伯的著作及演讲，共有23卷；第二编收入韦伯的书信，共计10卷；第三编收入韦伯的讲课记录，共计2卷。韦伯学术视野广泛，涉猎庞杂，却也形成了前后一致的主题。有人认为，

^④ 路书文：《加强职业安全健康管理体的探讨》，载《管理观察》，2014年12月。

韦伯著作的主体就在于世界祛魅和合理化，亦有人主张韦伯的主题有两个，即资本主义和理性主义。其中，《经济与社会》是韦伯最重要的代表著作，他的统治与合法性理论、官僚制理论、社会分层理论都在这部书里得到了详尽的发挥。

人物·韦伯

韦伯：统治及其类型

韦伯主要从服从的角度来定义统治。他认为：“‘统治’应该叫做在一个可能标明的人群里，让具体的（或者一切的）命令得到服从的机会。”因此，任何一种真正的统治关系都包含着一种特定的最低限度的服从愿望，统治正是从服从中获取利益。

就统治与服从的纯粹类型来看，服从的结果是一样的。由于种种利害关系的影响，服从被无条件地内化。在韦伯眼里，“服从”应该意味着，服从者不但为了执行命令的内容变为他的举止的准则，而且，为了这一服从关系，服从者甚至不考虑自己对命令本身价值的看法。

尽管服从的结果是一样的，但是，不同的动机却在很大程度上决定着统治的类型，其稳定的程度亦不相同。服从决定了统治的类型。韦伯认为，任何统治都企图唤起并维持对它的“合法性”的信仰。然而，作为被统治的个人，其服从的动机是多种多样的：或是出于习俗，或是出于情绪，或是受物质利益的驱使，或是为了某种思想动机。因此，根据所要求的合法性种类的不同，服从的类型以及为保证服从而确定的行政官僚的类型、统治的特点等也会出现根本的不同。韦伯认为，在统治者和行政官僚之间结合，出自纯粹物质的和目的合乎理性的动机，就意味着像通常那样，结合的持久性比较起来不稳定。一般还有其他的——情绪的或者价值合乎理性的——动机。

在统治与服从的基础上，韦伯将合法统治分为三种纯粹类型。由于不同的统治与服从关系，它们具有以下性质：

“（1）合理的性质：建立在相信统治者的章程所规定的制度和指令权利的合法性之上，他们是合法授命进行统治的（合法型的统治）；（2）传统的性质：建立在一般的相信历来使用的传统的神圣性和由传统授命实施权威的统治者的合法性之上（传统型的统治）；（3）魅力的性质：（建立在）非凡的献身于一个人以及由他所默示和创立的制度的神圣性，或者英雄气概，或者楷模样板之上（魅力型统治）。”

事实上，我们看到，韦伯的理想类型（ideal type）并非指的是一种“理想的状态”，而

指的是一种纯粹的状态。在历史上，没有任何一个真正以“纯粹”的状态出现过的统治类型；在现实中，服从的人们不仅因为各种各样的动机服从，而且，统治者为了赢得成员对权威的服从，也常常会树立有利于统治的权威。韦伯指出：“任何类型的统治即任何服从的基础，都是一种有利于统治者和统治者们的信仰——对‘威望’的信仰。”然而，这并不影响以“尽可能纯粹的形式”来确定概念。

从权威的来源上看，韦伯所谓的“传统型”的权威就是指统治的合法性建立在遗传下来的制度和统治权力的神圣的基础之上，并且得到成员的认同。传统型包括那种没有个人的行政官僚、有个人行政官僚（包括世袭制度和苏丹制度）、等级的统治等多种方式。

根据韦伯的理论，在传统型统治中，其成员成为“同志”，但他们是依据传统成为同志的，而不是建立在章程之上的“成员”。他们必须服从统治者，且仅仅根据传统服从统治者，而不是服从制订成章程的规则。而且，统治者方面也严格地受到传统的约束。

在传统统治类型中，统治与服从的关系是个人专断的，因此常常带有任意性。行政官僚与统治者不是上下级的关系，而是主仆关系，统治者依据个人的好恶任命和晋升官员，其标准常常是依据与统治者的旧有关系或是对统治者个人的忠顺，行政官僚亦没有固定的、合理的等级关系，也没有明确固定的权限和经常的、固定的薪金。

魅力型的政治统治的合法性建立在被统治者对统治者个人超凡的能力和品质的承认上。就统治者与行政管理人员的关系来看，魅力型统治与传统型统治有着一定的相似性。既没有形成专门的职业化官僚，也没有形成固定的官员的任免与升迁机制，他们于统治者之间的关系亦是随意的。因此，在韦伯看来，魅力型政治统治亦是一种非理性的统治形式。

魅力型统治富有的革命性，有利于统治类型之间的转化。韦伯认为，平凡化的前提是“消除魅力对经济的陌生性”，这一过程使得魅力型统治团体适应需求满足的财政的形式，适应具有捐税经济条件，逐渐转入平凡统治的形式：世袭的形式，特别是等级制的或者官僚体制的形式。（本栏内容节编自徐大同主编的《西方政治思想史》）

（本栏编者：沈夏珠 shenxiazhu@fudan.edu.cn）

探究法治政府建设的现实困境与消解之路

雷遥^⑤

特别是随着改革开放的深入和城乡建设步伐的加快，社会利益格局日益多元化和复杂化，群众维权意识不断提高，因行政行为违法或不规范引发矛盾纠纷的情况也就在所难免，同时映照出当前法治政府建设所面临的种种困难。

一、当前法治政府建设的现实困境

1、法律意识与法治政府建设的现实要求之间的矛盾。这种差距主要体现在两个层面：第一，当私权利面对公权力的侵犯时，公民表达诉求的方式还欠缺理性，一旦遇到对自身不利的行政行为或是司法裁判，不是通过合法的渠道解决问题而是将矛盾进一步升级，不断地闹访、缠诉，甚至在有些案件中还出现了暴力抗法的情况，造成了极恶劣的影响；第二，行政执法部门在对待行政诉讼的司法审查方面还缺乏一种果敢、积极的态度，不习惯接受司法监督，认为行政诉讼是在给行政机关找麻烦、给自己增加负担，例如法院向有关行政机关发送司法建议，一些行政机关不予理会。由此可见，在很多情况下，无论是民众还是执法部门的法制意识都与法治政府建设存在着一定的差距。

2、行政管理的复杂性与行政立法相对原则之间的矛盾。实践中，由于法律规定不明确，仅有行政法律、法规或规章的原则规定，对于法律尚无明确规定而又必须加以规范的，行政机关为指导法律执行或者实施行政措施，不可避免地要用政策性的文件进行调整。但是有的政策性文件，比如通知、复函、批复等不规范，有的缺乏上位法依据；有的直接与上位法相抵触；有的在对上位法进行解释时擅自扩大解释。行政管理的多头演进与行政立法的滞后，造成具体行政执法工作在现实中面临法律风险。

3、行政执法体制与建设法治政府的总体要求之间的矛盾。当前行政执法体制方面存在的问题主要是以下几个方面：第一，机构设置重叠，职权职责不清，权限交叉重叠，缺乏协调配合；第二，政府管理手段与管理职责不相匹配，在执法中常常力不从心；第三，执法中怠于履行法定职责，存在执法不作为的情况；第四，执法未完全按照法律、法规或规章的要求进行，存在以罚代管的现象；第五，执法中出现运动式执法的特点，

^⑤作者系复旦大学2013级MPA研究生，现就职于无锡市崇安区人民政府法制办

缺乏稳定的长效机制。这些问题既与建设法治政府的总体要求不相适应，又容易引发大量行政纠纷。

二、困境背后原因的多元解构

上述种种困境已经严重阻碍了法治城市创建的前进脚步，仔细分析出现以上的现实问题，主要是以下几点原因：

1、**制度信任的缺失——制约法治政府建设的根本性原因。**制度信任是主体基于对制度的感受而形成的价值上的认同和行为上的遵从。但是中国社会在正式规定的各种制度之外，实际存在着一个不成文又获得广泛认可的规矩，恰恰是这种东西，而不是冠冕堂皇的正式规定，支配着现实生活的运行，这就是所谓的“关系”，由于受传统文化中“重人情、轻制度”以及“官本位”思想等因素的影响，民众包括行政机关的部分工作人员没有从“人治”的心理樊篱中走出来。法律信仰尚未成为全社会普遍遵循的价值观，法治理念还没有内化为全体社会成员的价值取向、道德规范和行为准则，而这正是制约法治城市建设的根本性原因。

2、**制度功能的局限——制约法治城市建设的直接原因。**

从行政制度来看，以经济利益为主导的权力运行模式，导致了行政行为在很大程度上都具有一定的趋利性，一些行政工作过分追求效率，而欠缺法律层面的考量，于是在具体工作中就出现了不规范、程序不到位等情况，甚至对行政相对人的利益造成直接或间接的侵害，一旦进入行政诉讼之后，行政机关忙于应对行政相对人的各种诉求，往往因为证据意识的不足造成具体工作的疏漏，反而影响了行政行为的进度，需要从头梳理行政行为合法性的问题。

三、法治政府建设困境的消解之法

1、**深入加强立法工作，为法治政府建设打下坚实的基础。**立法是依法行政的基础，法治城市建设需要重视行政立法工作。把握立法的时机，注重立法的质量，条件不成熟宁可不立。负责起草规章和规范性文件的职能部门，要深入调查研究，尤其是要进行立法评估和效益分析，使立法具有前瞻性、符合当前工作的实际，加快行政立法科学化、民主化、公开化进程，保证立法的公众参与，避免行政立法的部门化倾向。加强规章和规范性文件的备案审查和清理工作，及时解决下位法和上位法的矛盾和冲突，从源头上、制度上解决“依法打架”的问题，为行政工作和司法工作的顺利开展打下坚实的基础。

2、**注重行政程序中化解纠纷的功能，为法治政府建设提升内在修养。**理顺行政执法体制，积极推进综合执法、继续实施相对集中的行政处罚权、探索相对集中的行政许可权，切实解决多头执法、重复执法、交叉执法的问题，维护法制统一，确保政令通畅。

一般情况下，针对大多数的行政纠纷，可以先进入行政程序，充分利用行政程序便捷、高效的特点，先进行行政调解，及时解决纠纷，达成调解协议，取得老百姓的支持和理解，为行政管理活动的正常运行营造一个良好的环境。同时，充分发挥行政复议在多元化纠纷解决机制中的作用，促进行政复议的健康发展。

3、综合考量“政策、法律和利益”，为法治政府建设强化统筹功能。树立“法律、政策、利益”三位一体的行政考量，法治就是用良法来划定一个制度的圆圈，这个圆圈既是国家事务和社会生活的基础，也是制定和实施公共政策等其他社会规范的前提或平台。从理论和技术两个层面，理顺公共政策、法律规定和群众利益这三者之间的关系，弄清其相互间的转换机制，从而达到通过政策环节平衡法律内部权力与权利矛盾的目的，必须在日常的执法工作中创造性地将法律与政策统筹起来，兼顾和平衡各方利益，充分考虑现阶段社会公众认识的能力和心里承受限度，依法对各方利益进行合理的分配、取舍和平衡。

四、结 语

法治政府建设是漫长的过程，作为政府要深刻注意到人民群众不断增长的物质文化需求以及民主法治需求。日前，中共中央政治局会议决定在北京召开十八届四中全会，研究全面推进依法治国重大问题，将以四中全会《决定》为指针，加大法治政府的建设力度。