

全面深化改革与法治政府建设的完善

江必新 郑礼华

(中南大学法学院 湖南省人民政府法制办公室 湖南长沙 410004)

内容提要:党的十八届三中全会作出的全面深化改革重大部署对推进法治政府建设具有重要意义。我们应该树立“大法治观”,推行积极法治、有成效的法治,建立大法治部门,激活法治人才队伍,从十二个方面来完善法治政府建设,以保障和推动改革。

关键词:改革 法治政府 大法治观 积极法治 有成效的法治

党的十八届三中全会通过《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》),提出了以经济体制改革为重点全面深化改革,并明确提出“推进法治中国建设”,“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”。《决定》对于推进法治政府建设意味着什么?对法治政府建设提出了哪些新的要求?法治政府建设如何适应全面深化改革的需要?本文从四个方面进行简要分析。

一、《决定》对法治政府建设的重要意义

(一)《决定》翻开了法治政府建设新的历史篇章

相较十一届三中全会以来三中全会的历次决议,本次《决定》第一次将法治理念贯穿始终,把法治政府建设提到了一个更为重要的位置(参见下页图表)。《决定》在继续强调机构编制法制化、健全反腐倡廉法规制度体系等内

容的基础上,提出了“普遍建立法律顾问制度”、“完善规范性文件、重大决策合法性审查机制”等10多项明确要求。中央将法治政府建设糅合在改革举措之中,不仅彰显了对法治政府建设的重视,展现了中央领导层以法治思维和法治方式推进改革的战略,也翻开了法治政府建设的新的历史篇章。

(二)法治经济成为法治政府建设的明确内容

市场经济就是法治经济。加强经济方面的法制建设是党的十一届三中全会以来历次决议的重点(参见下页图表)。《决定》针对当前存在的具体问题,进一步提出了“建设法治化营商环境”、“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则,加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定,清理规范税收优惠政策”,“完善财税立法”、“统一内外资法律法

作者简介:江必新(1956-),男,汉族,湖北枝江人,中南大学法学院教授、博士生导师。

郑礼华(1981-),男,汉族,湖北天门人,湖南省人民政府法制办公室秘书处处副处长,中南大学法学院博士研究生。

规”、“防止地方保护和部门利益法制化”、“落实税收法定原则”等多项内容。虽然《决定》没有明确提出法治经济的概念,但是法治经济的

轮廓已经跃然纸上。这些内容既是从法治角度对政府之手的控制,也是对法治政府建设在经济领域的具体要求。

十一届三中全会以来历届三中全会直接涉及法治政府建设的表述

十一届三中全会 (1978)	做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。
十二届三中全会 (1984)	制订并监督执行经济法规。
十四届三中全会 (1993)	学会运用法律手段管理经济。
	要搞好立法规划。
	各级政府都要依法行政、依法办事。
	要加强廉政法制建设。
十六届三中全会 (2003)	实现政府职责、机构和编制的法定化。
	推进依法行政,严格按照法定权限和程序行使权力、履行职责。
	全面推进经济法制建设。
	改革行政执法体制,相对集中行政处罚权,推进综合执法试点。
十八届三中全会 (2013)	建设法治化营商环境。
	建设法治政府和服务型政府。
	推进机构编制管理科学化、规范化、法制化。
	必须完善财税立法。加快房地产税法立法。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定。统一内外资法律法规。
	建设法治中国,必须坚持依法治国、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。
	普遍建立法律顾问制度。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。健全社会普法教育机制,增强全民法治观念。逐步增加有地方立法权的较大的市的数量。
	深化行政执法体制改革。整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法。减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制,提高执法和服务水平。完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强对行政执法的监督,全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度。完善行政执法与刑事司法衔接机制。
	推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。
	健全反腐倡廉法规制度体系。
	坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。改革行政复议体制,健全行政复议案件审理机制,纠正违法或不当行政行为。

(三) 法治政府建设面临前所未有的动力与压力

从内部来看,经济、政治、文化、社会、生态文明建设等各个领域的改革对全面建设法治政府提出了直接或间接要求。例如,《决定》提出“使市场在资源配置中起决定性作用”,并以此来处理市场和政府之间的关系。那么,今后的政府立法,就需要切实防止作出直接干预微观经济的规定,应不设、少设行政许可、行政事业性收费,严格限制行政审批。对于现行的法律法规规章,还有必要就此进行一次全面清理。可以说,每一项改革都对应着法治的改革;改革每向前一步,都需要加强法律法规的实施力度;改革每取得一项成果,都需要及时通过法治的方式来加以巩固。全面深化改革给法治政府建设部署了诸多任务,每一项任务都是推动法治政府建设的强大动力。

从外部来看,法治政府建设面临更大的结构性压力。一是权力机关监督的加强。《决定》明确提出“健全‘一府两院’由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。”人大监督的加强,特别是对政府重大决策监督的加强,意味着各级政府将要更加严格地按照法定的权限和程序来办事。二是司法监督的加强。改革司法管理体制,推动省以下地方法院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,以及改革审判委员会制度等都将进一步加强对行政机关依法用权的司法监督力度,对法治政府建设提出了更高要求。法治政府建设必须经受更为健全的权力监督和司法监督,法治政府建设面临着前所未有的压力。

(四) 在某种意义上,法治政府建设的成效已关乎改革的成败

改革是一项全局性、系统性、艰巨复杂的伟大工程。按照系统论的原理,任何微小的系统

干预都潜藏着“蝴蝶效应”的危险。由于改革选择了法治的方式,改革就不可能离开法治。法治政府建设的质量关乎改革的质量,法治改革的进程关乎全面深化改革的进程。法治政府建设的事业只能与改革的事业共同进退。法治政府建设的成效与改革的成败更加紧密地关联了起来。在这个意义上,法治政府建设肩负了从未有过的使命。

二、《决定》对法治政府建设的具体要求

(一) 建设法治化营商环境

《决定》提出:“推进国内贸易流通体制改革,建设法治化营商环境。”所谓营商环境,是指伴随企业活动整个过程(包括从开办、营运到结束的各环节)的各种周围境况和条件的总和。概括地说,包括影响企业活动的社会要素、经济要素、政治要素和法律要素等。^①营商环境是一个国家或地区经济软实力的重要体现。世界各国都十分注重营商环境的建设。例如,美国建立了覆盖所有不动产物权的统一登记制度;新西兰、韩国、泰国针对失当行政行为建立了申诉专员制度;新加坡在规划领域进行了“多规合一”的探索等。世界银行在2003年发布了首份《营商环境报告》(Doing Business),目前每年对全世界189个经济体以及所选地方城市的商业法规及其执行情况进行评估。2012年,广东省在全国率先提出建设法治化、国际化营商环境,起草了《建设法治化国际化营商环境五年行动计划》。建设法治化营商环境要求法治政府建设与政府管理创新、市场经济体制的完善结合起来,建设一个更加公正、高效、透明的政府,更好地为市场经济服务。

(二) 推进机构编制管理法治化

《决定》提出:“推进机构编制管理科学化、规范化、法治化”。推进机构编制管理法治化是推进行政管理体制改革的环节。2004年出台的《国务院全面推进依法行政实施纲

^① 参见《〈建设法治化国际化营商环境五年行动计划〉解读》, http://news.southcn.com/g/2012-10/29/content_57123524.htm, 访问时间:2013年12月4日。

要》已经提出了这项任务。本届政府成立之初曾作出两项承诺：一是对地方政府机构设置实行总额限制，控制政府规模。二是确保财政供养人员只减不增。如何达到这一目的，既要靠“控、调、改”，根本上还是要靠制度。目前，规范机构编制管理已经积累了很多有益经验。例如，有的地方实行编制实名制，对编外的、混编的都明确登记在册，并且向社会公开，让社会监督，从制度和管理上解决“吃空饷”、在编不在岗、虚报冒领财政资金等问题。^②将地方机构改革中好的经验和做法以制度的形式固定下来并加以推广，是优化政府组织结构的迫切需要。

（三）实现税收优惠政策的法治化管理

《决定》提出“按照统一税制、公平税负、促进公平竞争的原则，加强对税收优惠特别是区域税收优惠政策的规范管理。税收优惠政策统一由专门税收法律法规规定，清理规范税收优惠政策。”长期以来，地方为了招商引资“乱开口子”，任意增减税，造成了企业不公平竞争，破坏了市场的统一。按照《决定》要求，当前国家层面应抓紧启动《税收征收管理法》的修订工作，各级政府应当组织对法规、规章和规范性文件中有关税收优惠政策的规定，进行清理修订。

（四）普遍建立法律顾问制度

《决定》提出：“普遍建立法律顾问制度。”普遍建立法律顾问制度，是建设法治中国的客观需要，也是顺应党的十八大报告提出的“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”的新举措。各级政府可以以政府购买和财政补贴相结合的方式，选聘优秀专家学者、律师和法律工作者担任政府法律顾问，为政府科学决策、依法办事提供专业法律服务。从制度上界定好法律顾问的选任标准、权利与义务、服务范围、服务标准和相关责任等相关内容，充分发挥法律顾问专业、独立等优势，有效控制不利因素，使法

律顾问服务法治政府建设，防止流于形式。此外，还要处理好法律顾问与政府法制机构之间的关系。

（五）完善规范性文件、重大决策合法性审查机制

《决定》提出：“完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。”对规范性文件、重大决策的合法性审查，是提高科学民主依法决策水平，从源头上预防和减少违法行政行为的重要手段。《国务院关于加强法治政府建设的意见》规定：“制定对公民、法人或者其他组织的权利义务产生直接影响的规范性文件，要公开征求意见，由法制机构进行合法性审查，并经政府常务会议或者部门领导班子会议集体讨论决定；未经公开征求意见、合法性审查、集体讨论的，不得发布施行。”“重大决策事项应当在会前交由法制机构进行合法性审查，未经合法性审查或者经审查不合法的，不能提交会议讨论、作出决策。”实践中，一些地方政府和强势部门以各种理由不遵守合法性审查程序，使这一制度形同虚设，因此必须进一步完善并强力推行这一制度。

（六）建立科学的法治建设指标体系和考核标准

《决定》提出：“建立科学的法治建设指标体系和考核标准。”党的十八大报告提出了到2020年法治政府基本建成的奋斗目标。“法治建设指标体系”涵盖了法治政府建设指标体系。目前，国务院法制办正在制定法治政府建设的指标体系。设计科学的法治政府建设指标，必须从中国的实际出发，解决我国的实际问题，与改革的各项要求配套。各级在国家层面法治政府建设的指标体系和考核标准出台之后，也应当抓紧建立和完善相应制度。

（七）健全法规、规章、规范性文件备案审查制度

^② 参见李克强：《在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》，载《人民日报》2013年11月8日第2版。

《决定》提出：“健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。”法规、规章、规范性文件备案审查制度是由《立法法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》等法律以及《国务院关于加强法治政府建设的意见》等国务院文件所确定的，对于维护国家法制统一发挥了重要作用。但是长期以来，立而不备、备而不审、审而不纠的现象一直存在。备案审查制度需要从事后监督转向全程监督。近年来，一些地方探索建立的规范性文件统一登记、统一编号、统一发布制度，申请审查制度，为国家层面健全法规、规章、规范性文件备案审查制度提供了有益经验。

（八）健全社会普法教育机制，增强全民法治观念

《决定》提出：“健全社会普法教育机制，增强全民法治观念。”建设法治社会，首先必须增强全民法治观念。“邦国虽有良法，要是人们不能全部遵循，仍然不能实现法治。法治应该包含两重含义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该是本身制定得良好的法律。”^③这些年来，我国人民群众的法律意识、维权意识虽然明显增强，但是整体法治观念仍然十分欠缺。普法教育虽然取得了一定成效，但是一些地方形式主义倾向严重。如何进一步健全社会普法教育机制，让普法更有效果，是法治政府建设的一项重要任务。

（九）深化行政执法体制改革

《决定》提出：“深化行政执法体制改革。整合执法主体，相对集中执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级，加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。”

《决定》用较大的篇幅详细地对深化行政执法体制改革的内容进行了描述。这是对当前食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障等领域存在的执法不力及城管暴力执法等问题的回应。当前，深化行政执法体制改革以着力解决权责交叉、多头执法问题为重点，以建立权责统一、权威高效的行政执法体制为目标。在横向上，应厘清执法机关职责权限，整合执法主体，相对集中执法权，深入推行综合执法，努力实现执法机构的精简和统一。在纵向上，根据不同层级政府的职能和事权，合理配置执法力量，减少行政执法层级，推进执法重心向市县政府下移，着力提高基层执法能力。^④

（十）严格规范公正文明执法

《决定》指出：“完善行政执法程序，规范执法自由裁量权，加强对行政执法的监督，全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度，做到严格规范公正文明执法。”当前应将加强行政执法程序建设作为深化行政执法体制改革的重点工作，针对各类执法行为，制定具体执法细则、裁量标准和操作流程，切实做到步骤清楚、要求具体、期限明确、程序公正；推行行政许可、非许可审批标准化管理；健全行政执法调查取证、告知、听证、集体讨论决定、罚没收入管理、执法争议协调等制度，规范行政执法文书；制定执法自由裁量权行使规则，对执法自由裁量权予以细化、量化和严格规范，并公布执行；严格执行重大行政执法决定法制审核制度；加强对行政执法的监督，坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决防止和克服执法工作中的利益驱动。对有违法或者不当执法行为的执法机构和执法人员要严格问责。^⑤

③ [古希腊]亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1983年版，第199页。

④ 参见袁曙宏：《深化行政执法体制改革》，载《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2013年版，第234页。

⑤ 参见袁曙宏：《深化行政执法体制改革》，载《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社2013年版，第236页。

(十一)完善行政执法与刑事司法衔接机制

《决定》提出“完善行政执法与刑事司法衔接机制。”长期以来,我国行政执法与刑事司法衔接法律制度缺失,衔接工作不顺畅。2001年国务院出台了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,2006年最高检等几部委联合出台了《关于在行政执法中及时移送涉嫌犯罪案件的意见》,但是在执法领域,有案不移、有案难移、以罚代刑的问题仍然存在。完善行政执法与刑事司法衔接机制,关键在于消减衔接不畅背后的利益驱动,尤其要防止行政执法的趋利化。

(十二)改革行政复议体制

《决定》提出:“改革行政复议体制,健全行政复议案件审理机制,纠正违法或不当行政行为。”自2008年全国部分省市启动了行政复议委员会试点以来,全国已有24个省份190多个单位开展了行政复议委员会试点工作。行政复议委员会制度有利于优化行政复议资源配置、集中行政复议力量、充分发挥专家学者等社会力量的作用,解决行政复议办案质量不高、效率低下以及社会公信力差的问题,消除人民群众心存“官官相护”的疑虑,提升行政复议制度的公信力。从试点的情况来看成效比较明显。目前,国务院法制办已经将行政复议委员会制度写进了正在修订的《中华人民共和国行政复议法(草案)》。不过,如何处理行政复议委员会与行政首长负责制的关系?复议委员会能否充分掌握部门领域的实际情况,在充分发挥专家学者的正面作用同时防止负面作用?复议委员会的司法化是否会使行政复议丧失其相对行政诉讼的特色和比较优势?是否会妨碍行政复议的推广?^⑥总之,推进这一改革任务十分紧迫,但是路径还有待科学规划。

三、对改进和完善法治政府建设的思考和建议

(一)对改进和完善法治政府建设的思考

1. 全面深化改革需要树立“大法治观”

改革的系统性、整体性和协同性决定了法治政府建设也应强调系统性、整体性和协同性。近年来,法治政府建设虽然取得了显著成就,但长期以来部门法治观主导着法治政府建设,政府法治建设因为碎片化的思维而缺乏整体和系统的推进。全面深化改革要求各级党委、政府树立“大法治观”,防止法治政府建设被部门利益所俘获而阻扰改革。目前,法治政府建设由多个部门承担。例如,按照《国务院关于加强法治政府建设的意见》,政府法制部门担负着“推进依法行政、建设法治政府方面的组织协调和督促指导”职责,有的政府法制部门在实践中甚至主要定位在政府立法、行政复议。政府法制部门对其他政府部门除了行政执法的一般程序有所关注外,少有考核、指导或者推动其他部门本行业的法治建设,对于下级法制机构,往往也是“忙于事务、疏于指导”。司法部门承担着普法宣传、监狱管理、指导监督律师工作、公证工作等职责。各部门自行组织和负责本部门的法治建设,实行“包产到户”式建设。法治政府建设各自为政,没有形成上下左右“一盘棋”的局面。部门法制机构无论在立法还是执法上都存在严重的“屁股决定脑袋”问题,很难超脱部门利益。一些政府部门在政府立法工作和行政执法过程中,自觉不自觉地找事、争权,争那些能给本部门、本系统带来“实惠”的审批权、收费权、罚款权、发证权、检查权。受这种部门法治观念支配的这样的一种法治政府建设,很难适应全面深化改革的需要,反倒成为全面深化改革的障碍。全面深化改革,需要各级党

^⑥ 例如,有的学者对行政复议委员会委员的履职监督和权益保障提出了质疑。参见唐璨:《我国行政复议委员会试点的创新与问题》,载《国家行政学院学报》2012年第1期。也有学者提出,行政复议体制上的改革并不一定要成立一个所谓独立的行政复议委员会,而在于给现行行政复议体制注入现代行政程序的活力因素。参见黄学贤:《关于行政复议委员会的冷思考》,载《南京社会科学》2012年第12期。

委、政府树立“大法治观”，站在系统支持和配合改革的高度，来谋划和推进法治政府建设。

2. 全面深化改革需要推行积极法治

法治政府建设在面对变革时，呈现出两种模式：一种是消极保守模式，一种是积极进取模式。法律作为规则具有稳定性，“如果没有充足的理由，就不要修改法律”^⑦，常态下的法治是保守的。正因为如此，依法行政常被一些领导看作工作的掣肘、改革的障碍，被置于改革的对立面。有的领导甚至提出“改革从违法开始”，“不违法就不能改革”。这是对法治的误解。法治也有积极进取的模式。实行消极保守的法治还是积极进取的法治，完全取决于决策者和立法者自身。20世纪30年代，美国推行罗斯福新政就制定和修改了一大批法律制度。2012年全国人大常委会通过《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在广东省暂时调整部分法律规定的行政审批的决定》，2013年上海市人大常委会通过《关于促进改革创新的决定》，都是顺应改革推行积极法治的典范。改革的过程就是建立新规则的过程，法治政府建设的进程关乎改革的进程。以法治的方式推进改革，需要法治政府建设与深化改革的决策同步，真正向前展望、超前思维、提前谋局。固守保守被动的法治观念就无法跟上改革的步伐与节奏。

3. 全面深化改革需要推行有成效的法治

法治政府建设的质量关乎改革的质量，法治政府建设的成效关乎改革的成败。全面深化改革决定了法治政府建设不能再停留在形式法治的阶段，必须推行有成效的法治。^⑧何谓有成效的法治？那就是良法善治。良法就是各种管

理措施中综合最优的办法；善治就是最好的国家治理。当前，我国的法治政府建设还停留在形式法治的阶段，重形式多，重实质效果少。虽然每一个国家的法治政府建设大多经历过从形式法治向实质法治过渡的过程，但是如果法治政府建设仍然停留在形式法治的层面，必然无法适应改革的现实需求。改革是要解决问题的，法治政府建设同样如此。^⑨全面深化改革对法治政府建设提出的各项要求，必须能见得到实实在在的效果。出台的制度再多、再完美，如果解决不了现实问题就无法为改革赢得群众信任。法治政府建设必须取得实实在在效果的客观要求还决定了“行政法治和法治政府建设不仅要着眼权力，还要着眼社会，要将控制行政权力和建设更好社会结合起来，以行动主义来解决社会公平和社会安全问题。”^⑩

4. 全面深化改革需要建立“大法治部门”

全面深化改革需要一个能够统筹法治政府建设的机构或者部门，将全面推进建设法治政府与重点加强某些领域的法治建设统筹起来，将政府立法、行政执法、执法监督、法制宣传、组织保障等法治政府建设的各个环节统筹起来，将法治政府建设与经济、政治、文化、社会、生态文明建设各个领域的改革统筹起来，系统推进法治政府建设。法治政府建设的承担者是各级人民政府，实际的组织者目前是政府法制部门。《国务院关于加强法治政府建设的意见》明确提出：“县级以上各级人民政府及其部门要充分发挥法制机构在推进依法行政、建设法治政府方面的组织协调和督促指导作用”，不少政府法制部门在缺乏充足的法律依据和强有力的

⑦ [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（下册），张雁深译，商务印书馆1963年版，第341页。

⑧ 周佑勇教授提出，在我国推行行政法治、建设法治政府必须真正树立起有限、有效与有责等新型法治理念。参见周佑勇：《依法行政的观念、制度与实践创新》，载《法学杂志》2013年第7期。

⑨ 以小产权房的问题为例，如果一方面高喊“小产权”房违法，另一方面又不能和无法依法取缔，结果就是既败坏了政府的信誉，损害了法律的严肃性；又推动了“小产权”房的无序发展，直接危及基本农田保护政策的贯彻落实和城市建设的健康发展。参见张曙光：《博弈：地权的细分、实施和保护》，社会科学文献出版社2011年版，第126-130页。

⑩ 江必新、郑礼华：《论社会管理创新视角下的法治政府建设——从着眼权力到着眼社会》，载《湖南社会科学》2013年第4期。

监督手段,以及人力、物力保障的情况下,工作仅仅局限在政府立法、行政复议和文件审查等范围。全面深化改革需要一个能在法治政府建设领域起到全面统筹作用的大法治部门。

5. 全面深化改革需要激活法治人才队伍

任何事业都需要人才。完善法治政府建设、全面深化改革,需要一批不受部门利益干扰的、高素质的、将个人命运与改革息息相关的法治人才队伍。从全国来看,政府法制系统、司法系统聚集了一批优秀的法治人才,然而这支队伍由于受干部部门化的影响,长期无法得到交流,从而影响到其积极性的发挥。全面深化改革,需要通过积极推动法治干部跨条块跨领域交流,提拔重用对法治事业作出重要贡献的干部,来激活这支法治人才队伍,吸引一批法治人才为完善法治政府建设、全面深化改革而贡献力量,为改革所用。

(二) 对改进和完善法治政府建设的建议

根据《决定》的部署,本文认为政府法治建设可以在完成好前文所述任务的基础上,按照系统推进、重点突破、问题导向、循序渐进、注重实效的原则,从以下12个方面来改进和完善。

1. 推进基本经济制度的法治化

一是推进资源配置市场化的法治化。《决定》提出大幅度减少政府对资源的直接配置,推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。在我国,政府掌握着庞大的资源,^①如国有经营性资产、非经营性资产、金融资产、国有土地资源及出让金、国家主权投资基金、社会保障基金、住房公积金、外汇储备等等。如何通过法治的方式,防止诸如效率低下的公共投资带来的资源错配?有必要在财税立法完善以及地方政府发债合法化、规范化的基础上,出台《政府投资法》对政府投资行为进行约束。二是推行非公有制经济保障的法治化。《决定》提出坚持权利平等、机

会平等、规则平等,废除对非公有制经济各种形式的不合理规定,消除各种隐性壁垒,制定非公有制企业进入特许经营领域的具体办法,不合理的壁垒需要废止和清理。为了使这项工作可持续,或可以考虑出台《非公有制经济保障法》或《反歧视民营企业法》。

2. 以法治的手段完善现代市场体系

一是以法治的手段清除市场壁垒,提高资源配置效率和公平性。《决定》提出,实行统一的市场准入制度,在制定负面清单的基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。探索对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单的管理模式。推进工商注册制度便利化。以市场壁垒的清除为例,大部分市场壁垒是以规范性文件形式规定的,小部分是在执法过程中操作的,还有一部分是在行政管理惯例中形成的。要消除这些市场壁垒,需要对规范性文件按照法治经济的要求进行重新清理,该修改的修改,该废止的废止。对于行政执法中的贸易壁垒,也可以通过执法案卷评查发现并进行纠正。二是以法治的手段实行统一的市场监管。如清理和废除妨碍全国统一市场和公平竞争的各种规定和做法,严禁和惩处各类违法实行优惠政策行为,反对地方保护,反对垄断和不正当竞争。三是以法治的手段推进建立城乡统一的建设用地市场。《决定》提出,在符合规划和用途管制的前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元的保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场等内容。落实这些内容,需要抓紧修改《土地管理法》、《城市房地产管理法》

^① 有学者认为,政府掌握大量资源会导致社会成员为争夺政府资源发生行为扭曲,从而有损效益。政府掌握资源与市场行为扭曲成正比,政府所掌握的资源越多,社会浪费和损失就越大。参见王一江等:《国家与经济——关于转型中的中国市场经济改革》,张早平、王义高编译,北京大学出版社2007年版,第26-27页。

等法律法规。同时,研究出台农村集体经营性建设用地流转条例、农村集体土地征收补偿安置条例、不动产统一登记条例等。

3. 推进政府职能的法治化

要用法治造就一个“有限与有效”的政府,让政府与经济建立一种“保持距离型”的关系,政府作为一个不偏向的第三方发挥支持市场的作用。^②一是完善宏观调控法律制度。《决定》提出推进宏观调控目标制度和政策手段运用的机制化。目前,我国宏观调控完全是一种政策行为,因而法律约束力不强。以区域规划为例,由于区域规划法的缺失,区域规划无法落地,已经严重影响了区域管理和区域协调发展,应着手加强区域规划法律体系的制定和完善。从西方国家区域规划立法的实践来看,通过法律明确区域规划的法律地位、规划体系、实施机构、编制程序是普遍的经验。我国完全可以分步、分级推进区域规划的立法:制定涵盖全国区域发展战略要求的区域规划法;跨省级行政区域的特定区域的区域规划特别法;省、自治区、直辖市范围内的跨行政区域的特定区域的地方性法规;跨省级行政区域的特定区域,国务院有关部委就区域规划管理的特定事项制定的部门规章;省、自治区、直辖市范围内的跨行政区域的特定区域的地方政府规章。此外,可以由特定区域的相关省、自治区、直辖市开展立法协作,开展跨省级行政区域的特定区域的立法。二是继续全面清理和修订有关民间投资的行政法规、部门规章及规范性文件,制定清晰透明、公平公正、操作性强的市场准入规则,破除“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”,为民间投资参与市场竞争进一步“松绑开路”。三是以法治的手段来推进简政放权。以行政的手段简政放权带来不少问题,例如对于能带来部门利益的不放

权,对带来义务的积极放权;表面上精简了,实际上是打包压缩了,已经明文规定下放或者取消的,仍然继续执行等等。简政放权需要将简政放权与法律制度、财政预算、机构人员编制的调整结合起来,以法治化的手段推进。以“信息公开+科技”的方法,对已有权力、下放权力实现目录化管理,并向社会公布。将程序正义的原理融入简政放权之中,哪些权力该放,哪些不该放,进行公开的论证或者讨论。四是采取法治的办法完善发展成果考核评价体系。可以考虑制定《经济社会发展评价法》,使这一事关科学发展的改革举措可操作、长期化、刚性化。五是规范政府购买服务行为。推进政府购买服务有利于加快政府职能转变,但政府购买服务也并没有想象中完美,必须提前预防可能出现的低效和腐败等负面效应,从法律的角度提前进行防范。

4. 推进财税体制及运行机制的法治化

“法不善,则有财而莫理。”^③《决定》明确提出必须完善立法、明确事权、改革税制、稳定税负、透明预算、提高效率,建立现代财政制度,并将完善立法放在第一位。财政立法由财政基本法律制度、财政收入法律制度、财政支出法律制度、财政管理法律制度、财政监督法律制度五大类的法律制度构成。我国财税法律体系还很不健全,完善财政立法是一项浩大的系统工程。目前财政立法的基本情况是:没有财政基本法;税收法律制度有22项,其中法律3部,即《企业所得税法》、《个人所得税法》、《车船税法》,没有国债法、国有资产收益法、彩票法、非税收入法、遗产法等法律;支出制度方面,只有《政府采购法》,没有政府投资法、拨款法、贷款法和财政转移支付法等法律;管理制度方面,只有《预算法》、《税收征管法》、《企业国有资产法》、

^② 楼继伟:《中国政府间财政关系再思考》,中国财政经济出版社2013年版,第137页。

^③ 关于理财与变法的关系,王安石在1059年秋所作《度支副使厅壁题名记》中就有精辟论述:“夫合天下之众者财,理天下之财者法,守天下之法者吏也。吏不良,则有法而莫守。法不善,则有财而莫理。”能够聚集天下众生的是财物,治理天下财物的是法律,捍卫天下法律的是官吏。官吏不良,便有法却不能守;法律不完善,便有财物却无法打理。参见王兆鹏、黄崇浩编选:《王安石集》,凤凰出版社2006年版,第201-205页。

《会计法》、《注册会计师法》等,没有国有资产法、财政许可法、财政储备法、国库管理法;监管制度方面,只有《审计法》、《全国人民代表大会常务委员会关于加强中央预算审查监督的决定》,没有专门的监督法。^⑭ 由于立法不完备,一些地方政府和部门仍然政企不分,热衷于直接投资办企业,盲目投资、重复建设,^⑮ 不仅浪费了大量公共资源,导致地方政府性债务不断累积,集聚财政风险,而且成为妨碍市场经济完善、经济结构优化、收入分配调整、公共服务完善、社会和谐稳定的重要障碍。全面深化改革需要通过法治的方式,让财政消除“越位”,补足“缺位”,纠正“错位”,回归公共。

完善财政立法需要分清轻重缓急,重点健全以下法律制度:一是加快房地产税立法。《决定》已经明确提出了加快房地产税立法并适时推进改革。二是修改相关税制立法。《决定》提出推进加快资源税改革,推动环境保护费改税,都涉及到相关法律的修改。三是推进《预算法》修改。目前《预算法》已进入全国人大立法程序,行政机关仍需配合参与。四是完善中央与地方财政关系的法律制度,建立事权和支出责任相适应的制度。如推进制定《转移支付法》,增强基层政府提供公共服务的能力,加强财政转移支付的法律监督。五是修改《政府采购法》或者出台《政府采购法实施条例》。政府采购领域存在问题较多,亟待完善立法。《政府采购法实施条例》的起草工作前几年已经启动,应继续推进。

5. 推进城乡发展一体化的法治化

一是推进城镇化发展的法治化。推进城镇化发展的法治化,需要着力推进城镇规划法治

化、城镇建设法治化和城镇管理法治化,着力用法治手段推进城乡一体化。在总体部署上,要破除城乡法治的二元结构,以法治的手段来推进城乡规划、城乡建设、城乡产业、城乡公共服务、城乡社会管理的一体化,构建新型工农关系和城乡关系,加快形成以工促农、以城带乡、城乡互动的一体化发展格局。在行政执法方面,重点在于进一步强化规划执法,依法严格实行土地用途管制和耕地“占一补一”制度,落实征地拆迁方面的法律法规和《行政强制法》,依法稳妥处理好征地拆迁中的问题,实现城镇依法管理,推进城镇行政执法体制改革,可以探索将城市的相对集中行政执法权延伸到城镇。二是推进城乡发展一体化立法。尽快修改《土地管理法》、《土地承包法》等与保护农民土地权益相冲突的法律法规,让农民享有土地非农化进程中对承包地的占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能所带来的利益。杜绝集体经济组织以产权规定的模糊性来侵犯农民的土地权益。着力提供保护农民土地权益的制度性基础设置。^⑯ 根据改革进程,修改完善《户籍法》,研究制定出台《区域协调发展法》、《生态补偿法》等,推进农业转移人口市民化,完善保障农民工、农民和农村的利益,鼓励农业发展,促进城镇化健康发展。

6. 以法治保障开放型经济新体制

一是统一内外资法律法规。按照《决定》的要求,推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域有序开放,放开育幼养老、建筑设计、会计审计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制,进一步放开一般制造业的改革进程,对相关的法律法规和规范性文件进行修改和

^⑭ 参见高培勇主编:《中国财税体制改革30年研究——奔向公共化的中国财税改革》,经济管理出版社2008年版,第250-252页。

^⑮ 最近媒体报道河南新野县在短短三年多的时间,因重复建设毁掉的新建项目多达五个,总造价超亿元。地方政府直接办企业至少有六宗罪:一是破坏市场公平;二是引起盲目投资;三是浪费与扰民;四是导致腐败和违法乱纪;五是破坏生态环境;六是制造地方保护主义、区域封锁。参见谭浩俊:《地方政府直接办企业害莫大焉》,载《中华工商时报》2013年11月13日第7版。

^⑯ 参见张曙光:《博弈:地权的细分、实施和保护》,社会科学文献出版社2011年版,第59-62页。

清理。二是完善境外投资的保障制度。近年来,我国一些企业在境外投资屡屡受挫。为扩大企业及个人对外投资,应当完善境外投资的保障制度,如建立投资风险预警制度、境外投资的保险制度等。

7. 主动接受人大监督,推进协商民主

一是健全落实重大行政决策程序,主动接受人大的监督。《决定》提出,要健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督的制度。健全人大讨论、决定重大事项制度,各级政府重大决策出台前向本级人大报告。在人大健全了讨论、决定重大事项制度的情况下,各级政府在这项制度出台之前,进一步健全和落实重大行政决策的相关程序,确保能够经受得住人大的监督。二是开展立法协商。行政机关也存在政府立法。在开展政府立法的过程中,可通过座谈、听证、评估、公布法规规章草案等扩大公民有序参与立法的途径,提高立法质量,防止地方保护和部门利益法制化。

8. 强化权力运行制约

一是健全反腐倡廉法规制度体系。以程序来预防腐败是加强反腐倡廉法规制度的一条重要途径。2008年湖南出台施行《湖南省行政程序规定》以来,各地在行政程序立法和实施方面已经积累了大量宝贵经验。制定《行政程序法》的时间窗口已经打开,时机逐步成熟。^{①⑦}我国可以在充分调查研究的基础上,制定出台《行政程序法》,以程序制度来保护干部,预防腐败。二是加强权力公开运行。按照《决定》要求,要推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。完善政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。

9. 发挥法治在文化体制机制创新中的作用

一是加强对网络舆论的依法管理。必须深

入研究新媒体时代、大数据时代背景对法治政府建设提出的一些新的要求。借鉴社会心理学等领域知识,通过完善相关法律制度,引导网络舆论走向理性化,依法行使言论自由的权利。^{①⑧}按照《决定》的要求,推动新闻发布制度化,严格新闻工作者职业资格制度。二是加强版权保护。将版权保护执法案件的信息公开作为政府信息公开的重要内容。

10. 推进社会事业改革创新法治化

一是加快与社会事业改革相关法律制度的立、改、废工作。让各项制度迅速与改革的部署衔接起来。例如,通过修改相关的地方性法规、规章和规范性文件,落实《决定》提出启动实施一方是独生子女的夫妇可生育两个孩子的政策,逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别等等。二是积极研究推进公共服务法治化。加快《公共服务基本法》、《教育法》、《收入分配调节法》、《住房保障法》、《基本医疗卫生保健法》等基本法律的研究论证、起草或者修改工作。

11. 推进社会治理法治化

一是加快《行政复议法》的修改进程,改革行政复议体制,健全行政复议案件审理机制。从我国的国情出发,按照有利于提高行政复议公信力、消除复议机关的道德风险、适应客观复杂现实、切实化解行政争议的原则来改革行政复议体制。二是切实完善行政调解制度。《决定》提出,要完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合机制。目前,行政调解并没有明确的法律规定,需要在制度上对行政调解的范围、法律效力等予以规定。三是建立健全公共安全法律体系。我们应建立最严格的覆盖全过程的监管制度,建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度,

^{①⑦} 参见申欣旺:《最高法副院长江必新:行政程序立法时机已经成熟》,载《中国新闻周刊》2010年第17期。

^{①⑧} 传播学奠基人之一李普曼断言:当代意义最为重大的革命不是政治革命或经济革命,而是一场在被统治者中制造同意的艺术的革命。参见宁杰:《新媒体时代的沟通主义法律观》,载《人民法院报》2013年6月26日第5版。新媒体时代和大数据时代的到来,为法治政府建设提出了新的课题,需要展开全方位的研究并及时作出回应。

保障食品药品安全。四是按照《决定》要求,健全重大决策社会稳定风险评估机制。社会稳定风险评估在从源头上防范化解不稳定隐患方面发挥了重要作用,但也存在为了考核而评估、迎合领导而评估、与其他评估混同等问题。^①重大决策社会稳定风险评估制度可以在《行政程序法》或者《重大行政决策程序条例》中予以固定。

12. 推进生态文明的法治化

一是要加快生态文明法律制度体系建设。《决定》明确指出,要建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度。要将上述要求全面体现在《环境保护法》的修改上,制定出台《资源有偿使用条例》、《生态补偿条例》等相关法律法规。二是要完善生态环境保护管理体制。按照《决定》要求,推进独立进行环境监管和行政执法制度等。

四、完善法治政府建设需要注意的几个问题

(一) 关于法治改革推进主体问题

1. 由“全面深化改革领导小组”来领导法治改革的设想

改革的本质是对利益和资源的重新分配,必将面临各种阻力。政府部门既是改革规划的具体设计者,又是改革的具体推动者。不能排除某些政府部门是有自利性的,如果让这些部门打着改革的旗号谋取更大的利益,就可能造成新的更大的不公平。如何才能保证改革不被部门所扭曲、破坏?这就需要中央自上而下,加强对政府部门改革的控制力;自下而上,充分调动广大人民群众对改革的支持力。确保改革由政府部门推进,但是不为政府部门所操纵。这里首要的、最关键的便是法治改革的问题。因为法律制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。“立法工作之难,不难在它必须建立的东

西,而更多的是难在它必须摧毁的东西。”^②也正是因为如此,法律法规的修改不能完全由部门掌控,而需要由“全面深化改革领导小组”全面统筹起来,使法治改革体现改革的精神,符合改革的意图,达到改革的目的,确保法律制度的公正性和实施的有效性。可以从法治的角度推进这项工作,明确改革决策的主体(决定主体、承办主体、执行主体、协调主体、监督主体),改革议题的提出与启动,改革方案的制定程序,改革方案的执行程序(含试点试行政程序、时限制度),改革方案的监督程序(含考核制度、层级监督制度),改革方案与法律的协调、转化程序等。“全面深化改革领导小组”可以采用以下三种程序:一是把控法律制度完善进度。“全面深化改革领导小组”对法治改革的进程进行监督,防止一些部门以各种原因不制定、不修改、不完善相关立法,以法律法规还没有完善为由对改革久拖不决,消极应对。二是加强对法律制度的评估审查。加强和完善党对立法工作的领导,党委虽然不直接干预立法,但是“全面深化改革领导小组”可以听取法治改革的汇报,组织执法者、相关群众参与对相关立法进行评估,或者委托第三方进行评估。对于制度的优劣,法律的执行者、适用者往往体会更直接、更深刻。过去政府立法只在乎政府部门的意见而不注重群众的意见。部门不同意或者部门达不成一致意见时一项制度就无法出台,这种做法是不合时宜的。如果总是以部门的意见为准,就没有必要改革了。三是加强对制度设计与执行情况的考核。“全面深化改革领导小组”可以组织专项考核来检验制度制定的质量和实施的实际效果。既然是改革,还需要通过赏罚充分调动政府部门内在的改革动力。考核必须赏罚分明,考核结果要直接与干部的培养、使用和交流挂钩。在干部选拔任用方面,要注重选拔为推进改革做出了重要成绩的法治

^① 参见朱德米:《“重大决策社会稳定风险评估”不能走样》,载《北京日报》2013年1月28日第18版。

^② [法]卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年4月版,第57页。

干部。

2. 由政府法制部门来牵头法治改革的设想

如果由政府法制部门来担负起统筹法治政府建设的职责,需要中央按照“大法治部门”的理念对政府法制部门进行重新定位,在政府法制办的基础上进一步整合相关的法治力量。一是明确政府法制部门在法治改革中的职责,加强组织保障。目前,各级政府法制部门普遍力量薄弱,特别是在基层,大多数县市区法制部门已经在上次的机构改革中被合并。目前不少县级政府法制机构只有1-2人,肩负着几十项法律职责职权:担负着几十个部门和几十个乡镇行政执法监督职责、数千行政执法人员的证件管理和培训、上百个政府文件及合同的审核审查、大量案件的行政复议、全县行政审批许可事项和规范性文件的动态管理任务以及大量矛盾纠纷的调解处理。如果由政府法制部门来牵头法治改革,必须在新一轮机构改革中加强政府法制机构队伍建设。县级法制办不少于5人才能基本满足工作需要。二是要按照改革推进和制度设计的成熟情况制定时间表,防止改革制度总是停留在设想中无法落地。目前立法资源非常稀缺,要么集中资源完成当前法治改革,要么进一步完善立法体制机制。

(二)如何在法治政府建设过程中防止改革偏离既定的目的

在客观世界里,任何事物都可能偏离既定方向,关键在于如何预防和及时纠正。《决定》明确指出全面深化改革“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。这一出发点和落脚点是改革的根本目的所在,也是改革凝聚共识、获得人民群众支持的重要基础。如何防止改革偏离根本出发点和落脚点?一是要防止法治改革偏离改革的目的。要加强对法律法规规章和规范性文件的“校准”,将“促进社会公平正义、增进人民福祉”作为今后政府立法、规范性文件制定的一项重要标准。这一标准虽然比较笼统,但也存在一般人的判断标准。二是要防止执法偏离既定的方向。将“促

进社会公平正义、增进人民福祉”作为制定和适应裁量权基准的基本原则,做到宽严相济。三是畅通公众参与的渠道。人民群众是改革的主体。要畅通各种渠道,让人民群众广泛参与到改革的决策、执行和监督中来。“全面深化改革领导小组”可以设立专门的办公室或安排专门人员负责改革的“校准”工作。

(三)如何在法治政府建设过程中防止改革的力度和效果逐层递减

改革都存在执行风险。如果执行不到位,改革就会落空。然而,改革的力度、影响和效果会逐级递减,又是行政管理体制的一条客观规律。如何防止强有力的改革最后在基层变形走样?如何使改革的举措落实到权力末梢?本文认为,当前和今后一段时期,要重点做好以下几项工作:第一,增强各级党委、政府对基层法治政府建设关乎改革成败的认识。基层是改革的根本,权力的末梢是改革的关键。如果基层法治政府建设没有取得实质性进展,改革的既有成果都存在付之东流的巨大风险。各级党委、政府在改革推进之初,就应当将推进基层依法行政、加强基层法治政府建设摆到极端重要的位置。第二,建立和完善依法行政考核制度。从国家层面,实行依法行政考核制度,国务院要对各省依法行政工作进行年度考核;在省级层面,省政府要实现对县级政府的依法行政考核。在考核方式上,注重外部评价,引进公众参与。在考核的内容上,应当主要考核法治政府建设取得的实际成效。第三,制定和完善行政执法监督制度。国务院应当制定出台《行政执法监督条例》,进一步整合行政执法监督的力量,加大对行政执法内部和外部的监督。一方面,赋予政府法制部门明确的执法监督权限,以规范性文件的申请审查、执法信息公开、制定和适用行政执法裁量权基准的公开为突破口,加大对行政执法的内部监督。另一方面,赋予公民申请公开执法过程信息的权力,加强对行政机关不作为、乱作为的外部监督。第四,在基层领导班子中配备一定比例的法治干部。按照习近平

总书记要求,“把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件”,重视提拔使用依法行政意识强,善于用法律手段解决问题、推动发展的优秀干部到各级领导班子,从干部结构上落实党的十八大报告提出的“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”的要求。

(四)如何破解“明规则”无法战胜“潜规则”的问题

“明规则”无法战胜“潜规则”是当前我国社会运行中的一种现象。以贸易壁垒为例,我国实行市场经济这么多年,有些地方与地方之间、区域与区域之间仍然存在着公开的贸易壁垒,令人匪夷所思。这背后主要是局部利益、眼前利益在作怪。实践中,一些地方和部门为了局部利益、眼前利益,往往对法律制度进行选择执行。阳奉阴违、选择性执行,是改革落空的最大威胁。如何防止和应对改革中的阳奉阴违和选择性执行问题?本文认为应当实行严格的一把手问责制。同时,明确规定哪些情况属于改革失误,可以免责;哪些情形属于妨碍和阻挠改革,应当追究责任。对于公然抵制改革、拖延

改革的地区和部门,应当动用组织人事手段对主要负责人进行调整。

(五)理性客观认识法治政府建设对于改革的局限

法治是实现国家治理的重要手段,但不是唯一手段。法治不是万能的,尤其是在利益多元、各种社会矛盾相互交织的复杂情况下,法治的作用并不一定立竿见影。因此,我们既要重视发挥法治在全面深化改革中的作用,同时也要清醒认识法治的局限性。法治改革应当融入管理的艺术、人性的关怀、文化传统的关照。因为“个别的规章只不过是穹隆的支架,而唯有慢慢形成的风俗才是最后构成穹隆顶上的不可动摇的拱顶石。”^②法律是否能得到有效实施最终取决于人民——法律是否铭刻在了人民的心里,融入了风俗和习惯。法治政府建设是一件打基础、管长远的工作。如果针对某项工作,通过法治的方法并没有产生明显的效果,不能简单地否定法治的做法和法治的价值。然而,对于那些仅靠法治一种手段确实无法解决的问题,仍然需要具体问题具体分析,充分发挥我们各种管理资源丰富的优势,进行综合施策。

Research on Comprehensively Deepening Reform and Improving Systems to Establish a Law – based Government

Jiang Bixin Zheng Lihua

Abstract: The Decision on Major Issues Concerning Comprehensively Deepening Reforms was adopted at the close of the Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee. It has an important significance on improving systems to establish a law – based government . It suggests establish the government under the law in a systematic 、positive and effective way ,speeding up the transformation of government functions ,pushing forward reform.

Keywords: reform government under law systematic legal constructon positive legal construction effective legal construction

(责任编辑:刘宇琼)

^② [法]卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年4月版,第62页。