



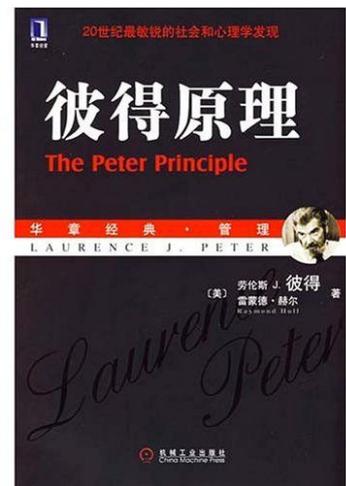
九月简报

【经典推荐】



【名著精读】彼得原理的推出，无意间创设了一门新的科学——层级组织学（Hierarchiology）。该科学是解开所有阶层制度之谜的钥匙，因此也是了解整个文明结构的关键所在。凡是置身于商业、工业、政治、行政、军事、宗教、教育各界的每个人都和层级组织息息相关，亦都受彼得原理的控制。

当然，原理的假设条件是：时间足够长，层级组织里有足够的阶层。彼得原理被认为是同帕金森定律有联系的。



【内容介绍】彼得原理（The Peter Principle）正是彼得根据千百个有关组织中不能胜任的失败实例的分析而归纳出来的。其具体内容是：“在一个等级制度中，每个职工趋向于上升到他所不能胜任的地位”。彼得指出，每一个职工由于在原有职位上工作成绩表现好（胜任），就将被提升到更高一级职位；其后，如果继续胜任则将进一步被提升，直至到达他所不能胜任的职位。由此导出的推论是：“每一个职位最终都将被一个不能胜任其工作的职工所占据。层级组织的工作任务多半是由尚未达到胜任阶层的员工完成的。”每一个职工最终都将达到彼得高地，在该处他的提升商数（PQ）为零。至于如何加速提升到这个高地，有两种方法。其一，是上面的“拉动”，即依靠裙带关系和熟人等从上面拉；其二，是自我的“推动”，即自我训练和进步等，而前者是被普遍采用的。



【作者介绍】 管理学家劳伦斯·彼得（Laurence. J. Peter），1919年生于加拿大的温哥华，1957年获美国华盛顿州立大学学士学位，6年后又获得该校教育哲学博士学位，他阅历丰富，博学多才，著述颇丰，他的名字还被收入了《美国名人榜》、《美国科学界名人录》和《国际名人传记辞典》等辞书中。

【讲师推荐】



金灿荣：为中国人民大学国际关系学院副院长、教授、外交学专业博士生导师，中国人民大学国究中心学术委员会主任，中国人民大学美国研究中心副主任。

研究方向：美国政治制度与政治文化、美国外交、中美关系及大国关系、中国对外政策。

学术作品：《国家公务员必读 400 题》，主编和两作者之一，北京现代出版社，1989 年。《过去十年的中美关系》，责任编辑，北京商务印书馆，1991 年。《20 世纪美国与亚太地区国际关系》，责任编辑，北京现代出版社，1992 年。《新时期哲学社会科学博士硕士文库》，执行主编之一，浙江教育出版社，1999 年。《冷战后的美国国会与美国贸易政策》，专著(根据博士论文改写)，北京世界知识出版社即出。《美国国会概论》，全国人大研究室“各国议会研究丛书”之一，北京华夏出版社即出。



王宏伟：中国人民大学公共管理学院副教授，中国民生研究院特约研究员

研究方向：1、突发公共事件应急管理；2、公共安全管理；3、国家安全

学术作品：1、《突发事件应急管理：预防、处置与恢复重建》，专著，中央广播电视大学出版社，2009 年 1 月；《反思 2008：挑战中国的重大突发事件》，编著，中央广播电视大学出版社，2009 年 1 月；《经济全球化视角下的公共危机与战争》，专著，中国戏剧出版社，2006 年 11 月；《中国军工“入世”对策》，参编，北京出版社，2001 年 9 月；《世界高技术武器市场透视》，参编，天津人民出版社，2002 年 5 月；《管理的终结》，译著，

中信出版社，

【时事热评】



三严三实：从 2015 年 4 月底开始，中央政治局带头，在各级党政机关、人民团体及其内设机构县处级以上领导干部和事业单位、国有企业中层以上领导人员中开展“三严三实”专题教育。中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》。扎实开展“三严三实”专题教育，在入脑入心、忠诚笃信、知行合一上下功夫，补精神之“钙”、培思想之源，引导党员干部坚定信念、增强党性、涵养品德，坚守共产党人的政治灵

魂和精神高地。

四川-制定出台《关于认真贯彻“三严三实”要求、进一步加强党员干部教育管理监督的意见》

：2014年8月14日，中共四川省委制定出台《关于认真贯彻“三严三实”要求、进一步加强党员干部教育管理监督的意见》。该《意见》分强化责任担当，从严从实教育培养管理干部；严明党的纪律，坚持用制度管人管事；加强管理监督，把从严要求贯穿干部工作全过程；坚持科学决策，认真贯彻执行民主集中制；推行科学考评，创造经得起历史检验的实绩；弘扬清风正气，努力营造良好的从政环境6部分20条。



湖南-“讲实用重实战求实效”打造过硬队伍:今年3

月以来，湖南省纪委根据“三严三实”专题教育要求，立足深入推进“三转”实际，在委厅机关开展“讲实用、重实战、求实效”专题培训。每月最后一个周五的下午，无论是委厅领导，还是委厅机关普通干部，都会带上笔记本，来到机关大会议室听课。“每月一课”的专题培训，全面贯彻“严”与“实”的要求，进一步助推纪检监察干部业务能力和综合素质的提升。专题培训是练兵场、加油站，也是动员令，全省纪检监察系统战斗力进一步提升，让“三严三实”的要求在执纪行动中体现。国庆期间，湖南省纠正“四风”的监督检查全省一盘棋，上下联动，7天假期，省、市、县三级纪委组织的明察暗访天天都有。据不完全统计，全省共抽调检查

人员5200余人次，组成1231个检查组，对6315家省市县直机关单位以及近4000家宾馆酒店、超市商场、公园景点等重要场所进行了监督检查，共发现问题线索近1000条。

青海-突出问题导向 狠抓落地生效:青海省委以上率下，县以上党委落实主体责任，突出问题导向，狠抓工作

落实，把开展专题教育与全面深化改革相结合，与做好中心工作相融合，凝聚推动全省改革发展的动力。青海省委常委班子带头抓好党建，为全省各级党组织和领导干部树立标杆。此前举行的青海省委十二届九次全会，聚焦解决问题，激励党员干部提振精气神、锤炼好作风、展现新作为，进一步推动形成党要管党、从严治党新常态。省委把专题教育与加强“基层组织、基础工作、基本能力”建设结合起来，推动各领域、各层级狠抓落实，确保取得成效。青海把改善民生作为践行“三严三实”的重头戏之一，上半年，财政用于民生建设的支出同比增长17.3%。社会保障提标扩面，多项民生保障指标调整如期完成。

天津-持续用力推动专题教育深入开展:10月10日，天津市委“三严三实”专题教育协调小组召开会议，传

达学习习近平总书记在中央政治局第26次集体学习时的重要讲话精神和部分地方单位深化专题教育工作座谈会精神，深入落实市委代理书记、市长黄兴国在市委运用正反典型深化专题教育学习研讨班和市委常委会专题交流研讨会上的讲话要求，总结第二专题学习研讨开展情况，研究部署第三专题学习研讨及深化专题教育有关工作。各级党委（党组）要严格落实主体责任，深入学习贯彻中央精神和市委要求，持续用力推动专题教育深入开展，提振党员干部精气神，以严实作风全力做好改革发展稳定工作，以建设安全天津、美丽天津的新成效检验专题教育成果。要坚持立根固本，深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，把深化学习教育放在首位、贯穿始终，突出抓好理想信念教育，用足用好正反典型，高标准搞好“严以用权，始终勤政廉政”专题学习研讨。要充分运用深入调研听取意见、联系“8·12”事故深刻反思、召开查摆问题分析会、“民评官”等方法，真正把不严不实突出问题查清楚、摆具体；坚持落细落小，紧密结合市委明确需上下联动解决的10项重点任务和安全稳定工作，切实把查摆出的每

一个问题改彻底、改到位。要强化监督执纪，继续开展 6 项专项整治，加大明查暗访力度，严管严纠不严不实问题。要坚持高标准，超前研究谋划专题民主生活会和组织生活会。各级协调小组及其办公室要发挥职能作用，加强督促检查，从严从实推动各项任务落实到位。要强化舆论引导，加强先进典型的宣传报道和反面典型的通报曝光，营造良好氛围。

浙江-自觉把“三严三实”融入血液： 浙江省委组织部召开部务扩大会议，专题学习习近平总书记在中共中央政治局第二十六次集体学习时的重要讲话精神。不久前，部委理论学习中心组利用一整天时间，聚焦严守党的政治纪律和政治规矩这个主题，深入开展“三严三实”专题教育第二次学习研讨。 8 月 29 日，省委组织部组织副处级以上干部携家属到省乔司监狱开展警示教育活动，听取罪犯现身说法。通过参观教育，在场的机关干部和家属纷纷表示内心深受触动，在今后的工作要以反面典型为鉴，牢固树立正确的人生观、价值观和利益观，防微杜渐、警钟长鸣，筑牢拒腐防变的思想防线。打铁还需自身硬，作为“三严三实”专题教育牵头部门，省委组织部负责人表示，既要全力以赴抓好全省专题教育，更要自身带好头，真正做到时时铭记、事事坚持、处处上心，自觉加强道德修养、锤炼品行操守，始终坚守共产党人精神家园，争做“三严三实”的好干部。



海绵城市：指城市能够像海绵一样，在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。海绵城市建设应遵循生态优先等原则，将自然途径与人工措施相结合，在确保城市排水防涝安全的前提下，最大限度地实现雨水在城市区域的积存、渗透和净化，促进雨水资源的利用和生态环境保护。建设“海绵城市”并不是推倒重来，取代传统的排水系统，而是对传统排水系统的一种“减负”和补充，最大程度地发挥城市本身的作用。在海绵城市建设过程中，应统筹自然降水、地表水和地下水的系统性，协调给水、排水等水循环利用各环节，并考虑其复杂性和长期性。

关于开展中央财政支持海绵城市建设试点工作的通知

根据习近平总书记关于“加强海绵城市建设”的讲话精神和近期中央经济工作会要求，财政部、住房城乡建设部、水利部决定开展中央财政支持海绵城市建设试点工作。现将有关事项通知如下：

一、中央财政对海绵城市建设试点给予专项资金补助，一定三年，具体补助数额按城市规模分档确定，直辖市每年 6 亿元，省会城市每年 5 亿元，其他城市每年 4 亿元。对采用 PPP 模式达到一定比例的，将按上述补助基数奖励 10%。

二、试点城市由省级财政、住房城乡建设、水利部门联合申报。试点城市应将城市建设成具有吸水、蓄水、净水和释水功能的海绵体，提高城市防洪排涝减灾能力。试点城市年径流总量目标控制率应达到住房城乡建设部《海绵城市建设技术指南》要求。试点城市按三年滚动预算要求编制实施方案，实施方案编制指南另行印发。

三、采取竞争性评审方式选择试点城市。财政部、住房城乡建设部、水利部将对申报城市进行资格审核。对通过资格审核的城市，财政部、住房城乡建设部、水利部将组织城市公开答辩，由专家进行现场评审，现场公布评审结果。

四、对试点工作开展绩效评价。财政部、住房城乡建设部、水利部定期组织绩效评价，并根据绩效评价结果进行奖罚。评价结果好的，按中央财政补助资金基数 10% 给予奖励；评价结果差的，扣回中央财政补助资金。具体绩效评价办法另行制订。

五、各地财政、住房城乡建设、水利部门应高度重视此项工作，积极谋划，组织有关城市做好实施方案编制工作，研究制定配套政策。具体申报工作另行通知。

我国明确海绵城市建设的“时间表”：作为城市发展理念和建设方式转型的重要标志，我国海绵城市建设“时间表”已经明确且“只能往前，不可能往后”。住房城乡建设部副部长陆克华 9 日在此间说，目前全国已有 130 多个城市制定了海绵城市建设方案。根据国务院常务会议有关部署，确定的目标核心是通过海绵城市建设，使 70% 的降雨就地消纳和利用。围绕这一目标确定的时间表是到 2020 年，20% 的城市建成区达到这个要求。如果一个城市建成区有 100 平方公里的话，至少有 20 平方公里在 2020 年要达到这个要求；到 2030 年，80% 的城市建成区要达到这个要求。这是一个总要求，各地可以结合实际情况制定本地目标，但是只能往前，不能往后。陆克华在国务院新闻办举行的国务院政策例行吹风会上说，按照国务院要求，财政部、住房城乡建设部、水利部选择了 16 个城市今年开展试点。江苏、安徽、辽宁等省印发了指导意见，要求在全省范围全面推进海绵城市建设。通过人工和自然的结合、生态措施和工程措施的结合、地上和地下的结合，海绵城市建设将推动解决城市内涝问题，解决水体黑臭问题，调节微气候、改善水生态等。海绵城市建设不是一个单纯的目标，而是一个综合目标，即城市发展理念和建设方式转型。

（摘自：中国日报、新华网、FT 中文网、共产党员网、光明网）



■ 【培训快报】河北省市直行政机关科级干部依法行政精品培训班

金秋九月开学季 风起叶落聚迎新，为进一步简政放权、转变作风、从严治政，河北省市直及省管县科级干部依法行政培训班在中国人民大学校内举行，本次培训班分两期班进行学习，分别来自 16 个市级直管单位和 5 个直管县行政机关领导干部，共计 160 人参加培训。

本期通过对依法行政理论与实践的学习，把感性的东西转化为理性认知，把定性的分析转化为定量的研究，把大而化之的呼吁转化为切切实实地学习，同时在法治理念上，注重向依法规范和制约行政权转变。确立规范和制约行政权的法治意识。通过地方和部门的依法治理，让法律真正贴近每个普通老百姓的日常生活，使法律真正成为他们的行为准则。受培训的行政机关干部重点要依法全面履行政府职能，严格遵守法定职权，加快转变政府职能，健全政务服务体系；全面规范行政决策行为，大力提升行政执法水平，深化行政执法体制改革。



此次培训课程安排紧凑而充实，其中每期有一天实地参观考察活动。现场实践课的上午，大家来到北京规划展览馆，主要了解北京这座不朽之城的悠久历史、当代城市规划建设的伟大成就和北京城市发展的灿烂明天。展览馆共四层，建筑面积 16000 平方米，展示面积 8000 平方米，由于参观团队较多，我们跟随讲解员先从四楼的北京城市总体规划和低碳生态城市开始参观，接着了解北京古城变迁、城市规划和故宫模型，北京城市规划模型展示了北京的古城风韵和现代化风采，模型比例 1:750，周边满铺同比例正摄影像图灯箱片近 1000 平方米。

下午大家赴国际一流的教学和训练场所-国家地震救援训练基地参观实践，这里具有专业化、系统化和现代化的救援培训教学和训练设施、每年培养出一批又一批的专业优秀国际地震救援人员，在这里，大家可以模拟多种救灾环境和场所，开展搜索、营救、紧急处置、指挥等内容的演练和培训。

本期培训由省公务员局协调并组织，组织领导要求全体学员勤于学习，加强自身修养。不但要加强政治理论和

法律法规的学习。同时要学好业务知识和文化知识。尽快成为本职工作的行家、专家，丰富自己的知识结构，使自己的思想观念和知识水平能够跟上时代发展的步伐，通过学习，培养高尚的情趣爱好。

此次各市机关赴中国人民大学培训班，是从河北全省事业发展全局出发，强化领导干部深刻领会新形势下做好依法行政工作的重要性和紧迫性，加深理解、提高认识，自觉运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、维护稳定，为本省经济社会发展创造更好的法治环境。

★ 优化政府服务的五大要点

作者：苏培科（对外经济贸易大学公共政策研究所研究员）



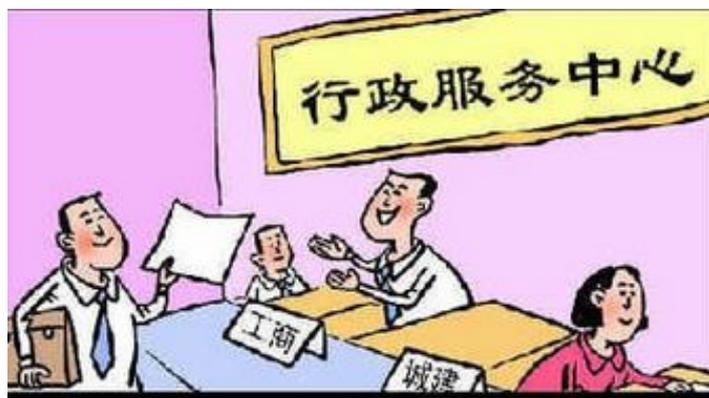
用“盘”的眼光来看待一切，股市的权利秩序和权力秩序就会从根本上被忽略；如果护盘的盘是勺和锅意义上的盘，那么政府的治理之道就到了位，中国的股市就有了政府合理的治理之道，而金融市场也就有了良性发展且自我稳定的秩序。

一般来说一个国家的市场发展是有次序的：

第一步首先是发展一般性消费品领域，市场发展了，东西就多了，买来卖去，大家不缺吃穿。第一批参与市场的商人，成了万元身家的富人；第二步是发展企业，企业生产的质量和规模上去了，就产生了老板。一大批企业家涌现，成了中国的第二批富人；第三步是开发房地产，形成了资产市场。房子买来卖去，形成了房地产富豪。这几步，每一步都花费了 10 年的时间；第四步就是发展金融市场。中国第四个十年以互联网金融为代表的金融市场，充分实现了金融资产的市场价值。

市场的发展过程，是秩序的形成过程，同时也是政府治理之道变革的过程。在这一背景下，中国的股票市场也出现了转机。

2014 年中旬开始，中国的股市经过七年的沉寂一下子逆转变成了牛市，而且一跃成为全球第二大股市。美国现在



在是 25 万亿美元，中国一年之内涨了 6.7 万亿美元，最高市值一度超过 10 万亿美元。一年的增长量就超过了日本股市的总市值——5 万亿美元。大家兴奋，彷徨，不知所措，一起进入非理性繁荣的狂欢，然后又一下子进入理性的悲凉。在这一过程中，政府各个部门面对“股灾”，也积极出手，出台了一系列护盘措施。

目前中国的股市显然是非理性的。不过，理性的投资人在疯狂的股市里只有比谁更疯的选择。当然，理性的声音依然是存在的。比如国内外很多专家都认为，中国政府出手及时，护盘效果很好，刹住了非理性的下跌趋势，避免了可能引起连锁反应的金融危机。但可以说这也牺牲了一些股市法治化的成果，股市本来应该是市场起决定作用，政府的辅助作用有些越位。一些学者还建议，要暂缓出台注册制，即使从长期来看推出注册制是必然的，但在目前股市大起大落的情况下，暂缓出台注册制是合理之举。

这些学者的分析和建议，是很有道理的。政府治理之道的推进，应该是多层面的。如果一个国家的经济、社会和政治陷入了动荡不定，那么这个国家政府的治理在效果上来说就是失败的。这可以说是“盘”的层面。

盘子碎了，或者说盘子里没食物，显然不能说有效果。就股市来说，中国目前的治理之道从效果上来说成功的。当然，如果一个国家的股民在权利意义上没有得到很好的保护，存在大量的特权，有权利的人都是政府赋予的特

殊权利，而不是普遍性权利，那么这个国家政府的治理在权利意义上是失败的。这是“勺”的层面。

而在“锅”的层面，如果一个国家的治理，在权力意义上存在内在的不平衡、内在的不稳定性、公共权力的腐败和滥用的问题，或者说，政府的职能总是越位或缺位，那么这个国家的治理在权力结构上是失败的。

一个国家政府的治道变革，其目标至少在三个层面上取得成功，这个国家才是真正成功的。

就股市领域来说，股市法治化和权力意义上的努力取得了成功，那就意味着市场起决定作用，而也意味着政府的权力得到了成为权力市，或者以相机抉择市，甚至是消息市。这样完善了。

它也意味着每一个投资者的权利得到充分的保障，每个投资者在自己的决策权范围内有充分的决策权买卖，包括卖空和买多，当然也包括每一个投资者对自己的决策后果负责，无论买还是卖，都要自己承担自己的责任，自己赚了钱不分给国家，自然自己亏了钱也不能要求国家做什么。这时，“盘”是自己护的，“勺”是公平的。



其目标至少在三个政府治理之道的变革

治化是政府治理在权标。如果股市法治化获

政府起辅助性的作用，有效的控制，股市不会择的权力为基础的政的话，股市的“锅”就

的权利得到充分的保利范围内有充分的决

但对政府来说，这些考量并不是学术性的，也不是分析性的，而是综合性的，而且是需要采取政策手段的。

可以说，注册制解决了中国股市领域长期来存在的特权问题，正是这些特权导致了只要有一个上市的壳，就可以在股市上风起云涌。注册制的改革，显然势在必行。因为它有利于取消特权股，也可以让不正常的所谓重组就可以炒作的现象消失。

实施注册制改革，还可以进一步规范政府的权力。因为只需要符合条件，政府就可以给予注册，而不需要进行这样那样的相机抉择来进行各种各样的审批;政府行政审批权力的改革，显然也将大大推进。这对于要把权力放进笼子里的政府来说，是非常有利的政策举措。

显然，从权利和权力两个层次来说，推出注册制，对于政府的治道变革和治理能力的提升，都是非常重要的。对于股市法治化来说，也是一个制度上的利好消息。这显然有助于护“锅”和护“勺”，但未必一定有利于护“盘”。因为“锅”是制约政府权力，权力不任性，“勺”是去除特权，保护普遍性的权利，特权不能任性，“盘”是个人自己的事情。护“盘”显然是限制“盘”里人的自主权，对政府来说是越位，对个人来说权利受到限制就意味着有人可能有特权。护“勺”和护“锅”未必能够护“盘”，而且还可能损害特权“盘”，其结果就是护“勺”和护“锅”未必受人拥护，而护“盘”，却会让人毫不迟疑地选择。

注册制是护“勺”，也是护“锅”，同时长远来看对于护“盘”也有很大好处，但为什么迟迟不推行，或者现在很多学者还主张缓行呢?其重要原因是大家都比较关注当前的形势，认为一旦注册制推行，有些不好的股票就会从股市里退出，很多符合条件的企业就会飞速入市。在目前这个背景条件下，扩大股市的容量，增加供给，虽然会提升股票的质量，但可能会导致价格下降，这也可能增加股民可能的损失。

这时政府就需要在效果层次上思考，股市如果不稳定，大起大落，挫伤投资者的积极性，那么股市的新制度即使推行了，也会出现问题，而且还会进一步损害在权利和权力层次哪怕是很初步的治理能力改革。这一结果，显然不是政府想要的，当然也不会是大家想要的。也就是说，护“盘”不成，还损害“勺”和“锅”。

所以，股市法治化，难在政府的治道变革，而政府治道变革之难，不仅仅在技术上有难度，更重要的是政府在效

果、权利和权力三个层次的治道变革之间还需要有一个艰难的决策。效果第一，这是政府的选择;权利和权力第一，这可能是理性主义的学者的选择。但实际运作的人，还是倾向于政府的效果选择。

从公共选择的角度来说，当大家都理性主义的时候，实际效果会很差，因为理性主义的偏好一致的话，股市就会朝理想主义的方向发展，美好的理想往往导致意外的灾难。当大家都现实主义的时候，专心护“盘”，但“勺”又会特权化，“锅”会超越法治，股市权利保护和权力约束就会很差，并进而影响长期的绩效。

因此，股市法治化之难，难处还在于每一个人的选择。这个选择，显然不能都理想化，也不能都现实主义，需要一个混合。但一个合适的混合，又谈何容易呢?更何况在政府来看，不仅喜欢或者被迫护“盘”，而且即使是“勺”和“锅”，在政府眼里，或者在很多专家眼里，尤其是在很多股民眼里，其实都是“盘”。

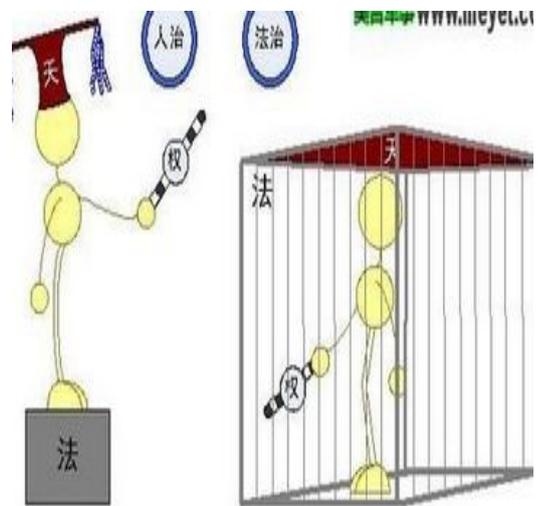
用“盘”的眼光来看待一切，股市的权利秩序和权力秩序就会从根本上被忽略;而从政府治理之道的角度来看待问题，“盘”的问题是个人和企业权利范围内的事情，政府要做的只是公平公正的“勺”和“锅”的事情。如果护“盘”的“盘”是“勺”和“锅”意义上的盘，那么政府的治理之道就到了位，中国的股市就有了政府合理的治理之道，而金融市场也就有了良性发展且自我稳定的秩序。

★ 人治与法治的历史碰撞与时代抉择

作者：韩春晖(国家行政学院法学教研部副教授)

习近平同志在党的十八届四中全会第二次全体会议时讲话指出：

“法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。纵观世界近现代史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入这样或那样的‘陷阱’，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面。后一种情况很大程度上与法治不彰有关。”这一深刻精辟的阐述非但高度总结了中外历史的基本经验，也深沉地表达了我国未来发展必然追求、推进和践行法治的坚定信念。它表明，我国已经在长期争论不休的人治与法治两种治理模式之间做出了明确取舍。因为，坚定不移地走符合本国实际的法治道路，既是世界的发展大势，也是历史的经验总结，还是时代的现实呼唤，更是人民的殷切期盼。



一、理论之争：人治与法治的碰撞交锋

尽管中西法律文化和传统存在重大差异，但追根溯源仔细查究，仍可发现都存在着人治与法治的争论。而且，恰如两重奏般此起彼伏，该争论延绵千年始终没有完全平息。

(一) 中华文化：“人治论”占据统治地位

在我国，“人治论”的思想可以追溯到春秋时期。其中，孔子、孟子和荀子可谓这一理论的代表人物。孔子曰：“道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。”这种对于德行的极度推崇必定走向人治的理论主张。当然，荀子所主张的“贤贤”则强调所有公共职位都应当是有德行者来担任，在人治的理论主张中输入了一些朴素的民主意识。儒家主张很快在诸子百家中脱颖而出，到汉代则获得了“罢黜百家，独尊儒术”的统治地位，开始全面排斥法治思想。从此，“人治论”成为中国文化中占据主导地位的思想一直延续至近现代。鸦片战争后，西方法治思想东渐，出现了以梁启超为代表的资产阶级改良派，他们在批评古代法家思想的同时，主张改革封建君主制，建立君主立宪制，实质上也只是用“多数人治”取代“少数人治”。很快，这种主张演变为一场不成功的“戊戌变法”。

当然，这种“人治论”主导下的社会文化结构并未能完全扼制法治论的孕育、产生以及时断时续地流传。尽管中国古代思想家很少能够上升到现代“法治论”的层面来论述和推行依法治国的方略，也没有形成明确而系统的法治理论，但从他们许多关于法律的非系统的、零散化的论述中，我们仍可以推导和演绎出很多与现代法治精神相吻合的思维观念、价值取向和道德意蕴。在一定意义上，道家的世界观与西方的“自然法”思想有异曲同工之处。恰如老子所言：“人法地，地法天，天法道，道法自然。”这一表述中已经潜含了“自然法是永恒法”，“自然法是高级法”这样的基本命题。不同的是，老子所指的“自然”不包含西方“自然法”所包容的“社会秩序规则”这种与人有关联的因素，完全指一种物质性的客观世界。遗憾的是，老子在“天、地、人”三者之间进一步细化，把“人”分为“王”与“民”予以区别对待，进行“王高于民”的层级化设计，为特权阶层的解读创造了理论空间。其实，中国历代君主制的治理模式恰恰是走的这一叉道。

战国时期的韩非将商鞅的“法”、申不韦的“术”、慎到的“势”三者糅合为一，又吸收道家思想，成为将中国法治思想系统化的集大成者。他认为：“君无术，则弊于上；臣无法，则乱于下。此不可一无，皆帝王之具也。”在韩非的思想中，法律其实并非普遍适用的，只是对于官民适用，而不适用于君主。显然，这种思想没能跳出“人治”的窠臼，反而是对此的一种强化。尽管如此，他的思想中仍然包含着许多与现代法治精神相一致的观念，特别是在法的适用这一点更是如此。比如，他强调“天下事无大小皆决于法。”将这些论述转化成当今时代的时髦用语，即一切的事情都通过法治的方式去解决，法治成为治国理政的基本方式。

总体来看，“人治论”在与“法治论”的历史交锋中始终占据巨大优势。恰如荀子所称：“法者，治之端也，君主者，法之原也。”这种人治的思维四处泛滥，浸透了公权力蔓延的每一个角落。

（二）西方传统：“法治论”构成主导理论

在西方，古希腊被称为“法治论”的摇篮。其实仔细审查，我们会发现那时也同样存在人治与法治之争。自从梭伦改革之后，希腊趋向法治。但现象，在当时各个城邦还是时的源头，两种理论在城邦治理行，最终凝结成现代法治的基柏拉图在《理想国》一书中就堪称“人治论”鼻祖。他认为，银质的武士和铜质的手工业者其中，法律是不被信任的，他——来杜绝商业及其他方面的



的脑袋”。[1]到了晚年，由自《政治家》落笔时就从人治还是优于法治的。到了中世纪，“人治论”发展为“神权论”，代表人物为托马斯·阿奎那。他主张，既然上帝创造了世界，也应主宰一切，国王就是上帝主宰世界一切的代表。这种理论本质上是“王治”的人治。二十世纪出现的各类专制独裁和法西斯统治，这些社会治理模式往往以元首的意志替代法律，实际上是“人治论”在政治实践中的癫狂表现。

在另一端，苏格拉底则可谓西方“法治论”鼻祖，他主张人们应当追寻“只需服从法律的城邦”。为了捍卫雅典城邦法律的尊严，他宁愿接受不公的死刑判决也不越狱偷生。可见，他心中是认同法治重于人治。亚里士多德则是“法治论”的真正建构者。亚氏关于“法治应当优于一人之治”的著名论断，及时纠正了柏拉图“哲学王统治”的思想所衍生的“人治”观念，开启了理想国家应当为“法律的统治”的理论模式。[2]在《政治学》中他进一步主张“法治应当优于人治”，并对法治的双重意义加以诠释：法治应当是“已经成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应当本身是制定得良好的法律”。这一表述已然从逻辑上勾勒出了法治的三个形式：一是为了公共利

是诸如僭主政治、寡头政治的有发生，它同样也是“人治论”的政治实践中交锋碰撞一路前本共识。

明确提出“哲学王”的统治，“理想国”应由金质的哲学家、和农民三个等级的人员组成。认为“不停的制定和修改法律弊端”，无异于“在砍九头蛇于经历了现实的打击，其思想转向法治。但在他心中，人治



益而实现的统治，即不是为了某个阶级和个人利益的专制；二是守法的统治，即依据法律的要求和方式来实施统治；三是臣民自愿的统治，即不是仅仅依赖武力的专制。[3]但是，何为“良好的法律”？何为“公共利益”？并且如何规定的良法能够为臣民“自愿服从”？对于这些问题，亚里士多德并没有、也不可能作出具体的说明和回答。对此，不同的时代有不同的回答，不同的回答展示了不同时代的法治需求。

由此，西方的“法治论”也缓慢发展，但直到19世纪才开始得到全面阐述，首先毕其功者当属英国的戴雪。他认为，法治要义有三：一是防止政府的专

断、特权；二是法律之前人人平等；三是英国宪法是个案判决保障人权的結果，而非保障人权之来源。[4]尽管戴雪的法治理论遭到了一定的批评，特别是其中第三点被认为只是对于英国法治实践的描述，不应被表达为法治的内涵。笔者以为，恰恰是第三点要义表明，英国的法治实践是法治思维长期运用的结果，而且至今仍在延续。在德国，“法治论”经历了从形式主义法治到实质主义法治的历史变迁。

而今，追求并奉行法治已经成为了现代各国的基本共识，并且一般都在宪法性的文本中规定法治国的基本原则。但是，没有任何国家能够在法律性文本中列举或穷尽“法治”应有的价值和追求，也无法停止或者中止这种持续的追求。

二、理想型构：人治与法治的利弊优劣

在中国古代的“礼法天下”中，“礼”是精神实质，是内在的“体”；“法”是规范载体，是外在的“表”。可见，中国文化传统中始终认为礼治优于法治。这种以德治为内核的人治，在历史变革中往往被异化为世俗上的专制（君主专制）和精神上的专制（宗教专制）。由此可知，德治、君主专制、宗教专制和法治是历史发展中最为重要的四种治理模式，前三种都是人治的表现形式，德治是人治的优良展现，君主专制和宗教专制是人治的异化形式。

（一）德治

德治是指治理者通过教育、风俗、习惯等方式推行某种政治伦理观念，劝说百姓自愿接受和奉行其政策方针的治理方式。在中国古代，儒家所倡导的“礼治”和“仁政”就是德治的理论基础；在西方，柏拉图所描绘的“哲学王的统治”是同样的理论版本。这种治理方式往往强调“以德配天”的正当性，以君主的开明德行所形成的政治权威为前提，以柔性的教化作用为着力点，使得治理者与被治理者之间形成“劝说一服从”的诱导型社会关系。在中国历史上，这种治理机制曾长期发挥重要作用。但是，这种治理机制也具有两面性，它既有温情脉脉，也有残酷暴戾。而且对不同的事项、不同的个体要求不一，往往造成人与人之间的不平等性。

（二）君主专制

君主专制是指作为治理者的君主通过运用其所掌握的独断权力强制地要求百姓接受其政策方针的治理方式。在中国古代，“申子之术”、“慎到之势”和“韩非之法”都曾为君主专制提供理论依据；在西方，马基雅维利所提出的君主应当具有“狮子”和“狐狸”两种特质的论述则是对君主专制另一种理论阐释。[5]这种治理方式往往凸显“君权神授”的正当性，以君主的神秘主义所形成的政治权威为前提，以强制性的暴力工具为保障，使得治理者与被治理者之间形成“命令一服从”的压制型社会关系。显然，这种压制型的社会秩序只是表面的、短暂的社会平衡，难以持久。

（三）宗教专制

宗教专制是指作为治理主体的宗教团体通过运用某种宗教教义的价值导向作用以及宗教机构的社会组织能力来引

导百姓服从和接受其政策方针的治理方式。西方的“上帝之城”[6]和东方的“佛国”都是这种治理方式的理论追求。这种治理方式往往强调“神”或“佛”的全能、伟大与正确，以个体的敬畏感所产生的精神权威为前提，以全面支配个体的精神生活为目标，使得治理者与被治理者之间形成“宣教—追随”的控制型社会关系。毫无疑问，这一治理方式也有着其自身合理性，但是它在西方中世纪走到了一个极端，形成了对公民生活和尊严的全面控制和剥夺，因而被史学家描绘为“黑暗时期”。

（四）法治

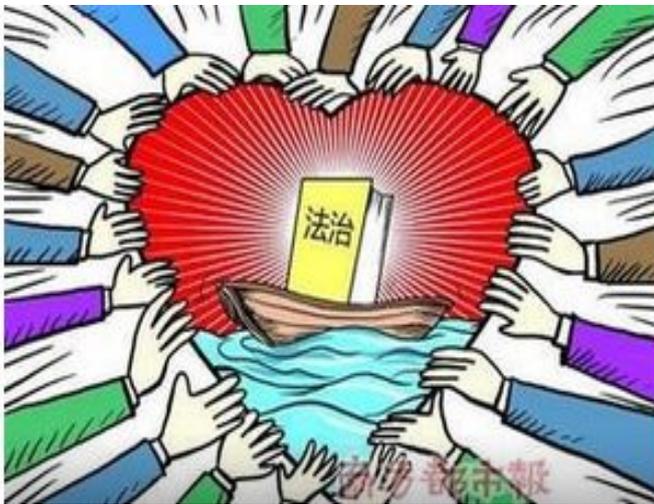
法治是指作为治理主体的人民运用预定的、稳定的、具有共识的制度和规则来引导、约束和规范百姓行为，促使其服从和接受其政策方针的治理方式。西方的“法治国”理论是其理论源头，但也已经在中国的土地上生根、发芽并开具有中国特色的理论花朵。这种治理方式往往强调“规则之治”的正当性，以尊重规则、信仰法治为前提，以调整个体的行为为重点，使得治理者与被治理者之间形成“权力—监督”的平等型社会关系。

相较而言，法治建立于制度权威而非个人权威的基础上，因而更具稳定性和持久性，并且旨在创造治理者与被治理者之间的平等型社会关系，是现代国家最为有效的天下归心方式。

三、时代抉择：我国法治道路的百年探索

近代以来，我国开始探索法治的百年历程。孙中山的“五权共和”从未在生活中得到真正落实，国民政府长期实行的是专制和独裁，并未实行西立以前，中国共产党在革命根一些行政法律性文件，建立了检举等制度。但是，那时的根不是建设和发展，革命和战争不是民主和法治。

新中国成立后较长一段时间法治道路，在制度建设中比较并且开始了行政法制的初步建设并不是很深刻的。在最高领导于人治的。在二十世纪五十年



方式的法治。在新中国建设据地建设中尽管曾制定过人民群众的申诉、控告、本任务是革命和战争，而需要的是权威和服从，而

内，党和政府开始探索走重视约束公权力的运行，设，但是他们对法治的认导人心理上还是更加倾向代后期，在国际国内出现

新形势后，我们的领导人就完全放弃了对法治的探索而决然地实行人治。自1957年至1978年的二十年间，我国法治建设进入停滞和倒退的时期。特别是文革十年，法制更是备受摧残和践踏，陷入了彻底的法律虚无主义。在这一时期，宪法被实际废除，刑罚被完全滥用，民法变得毫无作用，行政法已无存在余地，公民权利缺乏基本保障，整个国家法制都遭到毁灭性的破坏。

改革开放以后，在痛定思痛后深刻反省，我们又重新启程开始了对于中国特色法治道路的探索，并逐步走向了中国特色法治道路的正途。经历了自1978年至1992年我国法制的恢复和重建时期后，举国上下对于法治的需求也随着市场经济的发展不断增长。在这种时代背景下，法治目标开始孕育，法治建设开始加速。1992年，邓小平同志在南巡讲话中指出：“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针政策，也将更加定型化。”这是我国依法治国目标和时限思想的最初孕育。1997年，党的十五大明确提出依法治国的基本方略，非常鲜明地反对人治，奉行法治。1999年，我国宪法修订时更加明确提出依法治国的目标是“建设社会主义法治国家”。这一目标非常清楚地凸显了我国法治建设目标的社会主义特色。2013年1月，习近平同志提出了“法治中国”的目标。这一表述在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》被采用。这一目标非常清楚地凸显了我国法治建设目标的中国特色。可见，“社会主义法治国家”与“法治中国”是我国法治模式的“一体两面”，展现了我国法治道路两个基本特征。

党的十八届四中全会报告指出：“我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有，依

法治在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。”这充分表明，走中国特色的法治道路是我党百年探索必然结果，是我党总结历史、立足当前、着眼未来的时代抉择。

四、正本清源：法治是治国之正道

“法行则人从法，法败则法从人。”历史表明，人治与法治此消彼长的关联性。因此，我们要坚定不移地走中国特色的法治道路，就必须坚决地纠正一些不正确观念认识和思维模式，充分认识到惟有法治方为国家治理的正道。

（一）人治与法治的认知误区及其批判

长期以来我们关于人治与法治的问题存在很多不正确的认识，大体有四：

其一，中国自古以来缺乏法治的生长土壤。这种观点认为，中国自古以来，有法制而无法治，法律只是君主治理国家的工具，隐匿于这种工具主义法制观念背后的是非常强烈的人治传统。其实，尽管中国古代人治传统占据主导地位，并不意味着中国古代思想土壤中不曾孕育法治的种子。比如，古人所主张“法者天下之平，与天下共之”、“不游意于法外，不为惠于法内”、“执法不敢惜死”、“执法所在，不得舞文弄法”、“治官事则不营私”等理念，都洋溢着现代主义法治精神。着眼未来，这些被时代变革所过滤甚至扬弃的传统思想仍可以为我国当前法治建设提供一些思想源头的活水，为法治思维的运用提供一些内化标准。

其二，人治更有效率。当前，很多官员流行一句口头禅“有法就无法，无法就有法”，意思是有了法律就没办法做事，没有法律就有办法做事，这是典型的法律虚无论。诚然，从一时一事而言，可能人治的方法更加有效率，但这种效率决非一种可以长久保持的效率。因为人治手段更加倾向一种上下压制式管控，形成“命令-服从”的法律关系，并没有解决问题的根源。而法治的手段更加强调一种合作式机制，形成“协商-合作”的法律关系，旨在从根源上解决问题，能够实现一种更加长久保持的效率。

其三，法律的实施关键在于人，而非制度。比如，欧阳修所说：“治国用法，行法用人”。在他看来，法律是死的，人是活的。黄宗羲所说：“即论者谓有治人无治法，吾以谓有治法而后有治人”，同样是强调人的作用大于规则的作用。这种论调在今天仍然很有市场。这种将人和制度对立的观点显然是错误的。一般而论，人是制度的唯一焦点，它是制度的制定者，也是制度的实施者，还是制度的调整对象，两者是无法分开的。所以，要保证制度的实效性当然离不开人。但是，具体而言，制度比任何一个单个的个人都更重要。因为，不管具体的某个人、具体某个岗位多么重要，都非不可替代的。而一个好的制度则不因人的改变而改变，可以长久、稳定地发挥作用。

其四，人治方式更有利于选拔贤能。这种观点的最大论据为“伯乐相马”，认为人才的成长必须依靠“伯乐”，制度化的途径无法保障选拔出国家需要的贤能。这一观点的错误性显而易见。问题有三：一是千里马常有，而伯乐不常有。如果完全依靠“伯乐”来选拔官员，面对今天如此巨大的公务员队伍，哪有那么多“伯乐”来负责这项工作。二是伯乐选才也可能“挂一漏万”。在现代社会，没有哪个“伯乐”能够对众多的专业领域都有深入了解，“伯乐”对人才的选拔很可能“挂一漏万”。三是“伯乐”也处于不被监督的状况，很可能存在用人不公。

（二）法者，治之正也

古人云：“法者，治之正也”，它是一国之内各方主体能够实现利益最大化的治理机制。

第一，从国家建设层面来看，法治是构建现代国家的强国之路、富国之策和定国之方。这一点已经为中外历史经验所证明。在中国历史上，“大变法”往往是“大发展”的揭幕曲。商鞅变法是一次“抱法处势”的成功改革，不仅使秦国得以富足、强大并一统天下，而且确立了封建集权制的基本体制，自此往后“百代皆行秦政治”。明朝张居正“一条鞭法”的变革，不仅使得政府岁入显著增加，而且间接促进了工商业的发展。宋代王安石变法尽管没有取得完全成功，但客观上仍然稳定了宋朝的统治基础，为总体上颓靡不振的王朝注入一股清新之风。

第二，从社会治理层面来看，法治是治理天下的理性之道、公平之道和长久之道。其一，法律作为一种制度文明，是公共精神的载体，是集体智慧的结晶。其二，法律是社会关系的调节器，核心是调整权利义务等利益关系。奉行法治就是通过整体、全面、合理的制度安排，从制度上理顺各种利益关系，平衡不同利益诉求，是治理天下的公平之道。其三，法律是明确的、稳定的、可预期的、符合民心所向的规范体系。

第三，从个体发展层面来看，法治是现代社会成本最低、机会最均等、和谐度最高的生活方式。在专制体制下，个体的生活成本较高，而且机会不均等，和谐度也不足。在礼治秩序中，个体的生活成本较低，和谐度也较高，但机会严重不均等。在现代法治社会中，规则的确确定性降低了公民之间的交易成本，制度的公平性赋予了公平平等的发展机会，救济的有效性防范了人民内部矛盾激化。对于公民而言，尊法学法守法用法就是一种最优良的生活方式。

针对各机关单位，我们近期推出四大系列课程：1.《公共安全与应急管理》2.《习近平系列讲话解读与群众路线实践》3.《国家战略与周边形势分析》4.《中国传统文化的精髓》如了解详情，请咨询我们：



人大公共政策研究院  <http://weibo.com/u/3547990404>

 中国管理干部培训网

www.public-policy.cn

地址：北京市海淀区中关村大街甲59号文化大厦1105室

电话：010-82509745、82509663

E-mail: ruc_iapp@126.com