

改革开放以来国家发展观与绩效观的形成、影响及法治规范路径

冯 辉*

内容摘要:改革开放以来,伴随着经济和社会的高速发展、民众生活的迅速改善,各级政府形成了一种发展观与绩效观。这种发展观与绩效观激发政府和民众创造财富的热情,实现了大国崛起,但由于缺乏法治理念的指导、法治规则的约束和法治方式的运用存在一陷。但为一笔重的历史上需要适的形作出质变。基于法治国家的背景,确立科学的发展观与绩效观需要重申法治理念,加强国家职能以促进领导干部民主、开明、负责任的理念和理性、宽容、长远的社会主流价值观,通过博弈、交流和沟通实现政府与民众的互动,完善融合激励与惩戒的法治规则之制定和实施,并强化公权力运行的信息公开和公众参与等具体法治方式的运用。

关键词:发展观 绩效观 法治理念 法治规则 法治方式

一、引言

改革开放迎来 40 周年,近年来社会各界对我国经济与社会发展的思考和讨论,逐步从对策、制度,深入体制和顶层设计,比如从科学发展观,到转变增长方式、调整经济结构,再到供给侧结构性改革等。笔者拟循此思路讨论国家的发展观与绩效观问题,即在 40 年改革开放进程中形成的整体性的发展理念与绩效理念,以及受这些理念影响而形成的宏观体制与微观制度。

二、法治国家视野下改革开放以来我国发展观与绩效观的不足及成因

(一)传统的发展观与绩效观存在的主要不足

首先,片面追求经济增长的数量而忽略质量和可持续性。改革开放之初,受制于经济基础薄弱、社会资本总量不足、高科技人才缺乏等现实因素,为了在短时期内迅速实现 GDP 增长,利用廉价的劳动力发展“三来一补”等劳动密集型产业,是客观与合理的选择。以“放弃与比较优势相抵触的赶超战略、按照各自的资源禀赋条件积极发展劳动密集型产业、增加出口和经济的外向型程度、充分利用比较优势”^[1]为核心的“比较优势战略”促成了转型国家在经济与社会改革上的巨大成功。但同时,自计

* 对外经济贸易大学法学院副教授、博士生导师。

南京社会科学院朱未易研究员对本文提出了诸多宝贵意见,特此致谢。

本文系国家社科基金项目“法治中国视野下地方法治建设的理论与实践研究”(项目批准号:14BFX006)的阶段性研究成果。

[1]林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社 1999 年版,第 106 页。

划经济时代养成的粗放式的增长方式由于可以在短期内增加企业数量、壮大工业规模,也在各级政府履行经济职能的过程中得到了自觉或不自觉的延续。但这种增长方式在换来GDP总量和增长速度等数字的同时,其对有限资源的过度使用、对自然环境造成的巨大破坏则导致这种增长方式越来越难以为继。当然,政府并非不知道这种增长方式在资源和环境上要付出的代价,只不过经济增长的现实压力取代了对长远发展的关心,在以即时和短期增长为核心的发展观与绩效观的驱使下,粗放式的增长是必然的。粗放的增长方式与有限的资源和环境保护压力之间的冲突越来越严重,迫使中央政府开始出手解决。

其次,片面追求经济增长与政绩考核的相关性。在投资、消费和出口这三个影响经济发展的动力因素中,投资始终是推动中国经济增长的核心动力,尤其是政府投资,更是维持中国经济增长率连续高企的根本动力。政府投资的外部性比较强,不仅可以直接、显著地增加某个领域的资本投入,而且会带动外国资本和民间资本的进入。但政府投资往往容易脱离市场机制的约束,转而追求与政绩考核高度相关的投资领域(比如重工业、路桥基建等),也就是追求投资的“可见性”。^[2]一国的经济结构必须照顾到产业平衡,一个健康、良性、可持续的经济体,不能把全部资源都集中于一个或少数领域,而忽略整体的统筹与平衡。受传统的发展观与绩效观所驱使,以及激烈的地方竞争机制所推动,地方政府对餐饮、娱乐、文化等一般性的服务性行业基本是放手给民间资本自主经营,政府只负责质量监管和安全保障,这无疑是符合市场规律之举;但对于教育、医疗、社会保障等关涉民生的公共事业在一定时期内不够重视,则导致了严重的后果。对这些领域的投资属于经济和社会发展的保障性投资,由于它们对于经济绩效、政绩考核不具备直接的测度功能,地方政府缺乏投资激励,迫使中央政府进行统筹。尽管中央政府很早就认识到产业结构不合理对经济长远、整体发展的不利影响,并在多次重要的党政会议上予以强调。国家发改委从2005年开始每年出台《产业结构调整指导目录》,分“鼓励类、限制类和淘汰类”对不同的产业发展进行调控,但在高度功利、外向的发展观与绩效观的影响下,地方政府仍然将投资方向与政绩测度高度捆绑,在实践中则形成了畸轻畸重的经济结构,导致我国长期以来三大产业之间的结构严重失衡。

最后,引发民众效仿。传统的发展观与绩效观更为严重的负面影响在于引发民众的“观念效仿”,并蔓延到社会民意基础之中构筑起强大的民意倾向,反过来则形成一种不合理的政府行为绩效评价机制,对政府的经济与社会治理产生重大阻碍。传统的发展观与绩效观是一柄“双刃剑”,它在创造出经济飞速增长、民生显著改善的同时,在聚集民意支持、享受统治凝聚力和向心力的同时,也将这种观念移植到民众心中。民众在分享增长红利的同时,也开始自觉或不自觉地将这种传统的发展观、绩效观神圣化。这种影响显然是双面的:在欣欣向荣、一切向好的局势下,这种民意氛围会配合和推动政府行为、提高经济与社会治理的效率;但一旦出现危机或问题,这种民意氛围又极易掀起非理性的社会思潮和公共意见,阻碍政府及时调整和试错。而且这种观念在一开始取得的成功越大,路径依赖就会越强,在危机时刻对政府的挫败也就会越深。传统的发展观与绩效观导致高度市场化、以经济和社会发展为目标的政府行为在取得重大成就的同时,也把正确评估政府经济行为绩效这个极其重要的问题搁置在一边了。“任何科学的合理的绩效评估研究都必须首先建立在了解真实世界中的政府绩效评估的基础上,而任何真实的绩效评估又都是一定主体的评估与被评估,主体的行动逻辑是我们需要理解的评估行为的实质。”^[3]诚然,政治秩序和官僚结构中适当的张力是正常的,但过分的变动、尤其是不可预期地变动,将这种变动和张力直接跟经济与社会治理的绩效评价挂钩,则会对正常的政治秩序造成严重的负面影响,而且会极大损害官员的积极性,不利于官员人力资本的培养和维护。“过分追究政府官员责任,导致的结果是政府官员的无所作为,使得政府仅仅成为一个应付事故发生的‘灭火器’,使得官员变成‘靠天吃饭’(在自己的任期内不要出现重大事故的祈祷者),或者是

[2]周业安:《地方政府竞争与经济增长》,《中国人民大学学报》2003年第1期。

[3]陈家浩:《中国政府绩效评估研究的新进展——发展语境、理论演进与问题意识》,《社会科学》2011年第5期。

‘多一事不如少一事’，或者是将自己的精力转向关注不会引起事故发生的领域。”^{〔4〕}长此以往，不但正常的绩效评价机制和公共监督机制难以形成，依靠高效的政府行为推进经济与社会治理形成的制度竞争力更会深受其害。因此，必须以重塑法治精神为核心，改变这种绩效评价方式、问责方式及其背后的发展观与绩效观。

（二）传统的发展观与绩效观之根源在于法治缺失

首先，发展观与绩效观缺乏法治理念的指导。在公私融合的现代经济与社会背景下，法治既不应局限于“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的简单法制主义，也不应局限于以监督政府、限制政府为核心的控权主义。在政府成为“内生因素”嵌入经济与社会实践以主导改革的“经济国家”时代，^{〔5〕}法治的根本意蕴和终极追求，应当与公私融合的时代规律相契合，构建一个统摄性的机制对政府融入经济运行而产生的法律调整需求予以及时而准确的回应，实现政府与市场的共同进步，以及经济与社会发展的高效、公平和可持续。从法治的宏观层面来看，因为缺乏这样一种法治理念的指导，传统的发展观与绩效观在实践中逐步产生并形成路径依赖。也正是因为法治理念的缺失，过度依赖行政权力推动，其对经济与社会的改革和发展产生了诸多深层次的负面影响和危害。

其次，发展观与绩效观缺乏法治规则的约束。从法治的中观层面来看，缺乏法治规则的约束是传统的发展观与绩效观之形成并引发诸多后果的原因。一方面，高度功利、外向的发展观与绩效观在实践中的推行主要是通过制定各种政策而不是法律（广义，包括法律、法规、规章等），具有明显的短期性、临时性和权宜性，加上政出多门、缺乏明确的立法程序约束，无法令市场和社会对其制定和变更形成稳定的预期。另一方面，即使是通过法律的形式实施发展观与绩效观，也主要表现为立法层级较低的规章和各种规范性文件，法律（狭义）和法规等层级较高的法治规则比较少见。这也集中体现出传统的发展观与绩效观在规则层面上的功利性特点，即法律工具主义，过度追求立法和变法的速度与便捷。除了立法层级低，具体内容也偏重于抽象和原则，且以对政府部门的授权性法律规范为主，这就为各级政府利用公权力实施各种行政强制行为形成了形式上的合法性。

最后，发展观与绩效观缺乏法治方式的运用。从法治的微观层面来看，这种高度功利、外向的发展观与绩效观的成因在于缺乏法治方式的运用。法治是一种包括理念、规则和具体运用方式在内的系统性构成。就政府的经济与社会治理而言，法治方式的运用重点是公权力运行的信息公开与政府公共决策的公众参与。改革开放以来的实践证明，在复杂的经济与社会情势下，公权力的信息公开不仅是让社会有效监督公权力的根本方法，也是政府公共治理赢得公信力、凝聚民意基础的最佳路径。而公众参与则是“风险社会”背景下吸纳民意民智、增强政府决策合理性、分散政府决策风险以及缓解政府与民众信息不对称从而走向“多元共治”的根本出路。改革开放以来，尽管政府的信息公开和公共决策的公众参与一直在完善和加强，但一方面明显滞后于政府高度融入经济与社会发展的实际需要；另一方面信息公开和公众参与的范围局限在有限的领域，对公权力的“硬约束”力度也不够。打破这种局面的根本方法，就在于通过法治理念、法治规则和法治方式来匡正传统发展观与绩效观的不足，重塑符合法治国家建设要求的新发展观与新绩效观。

三、法治国家视野下国家发展观与绩效观的新理念

2017年10月，党的十九大在北京举行，习近平总书记在十九大报告中进一步明确了“以供给侧

〔4〕邓峰：《领导责任的法律分析——基于董事注意义务的视角》，《中国社会科学》2006年第3期。

〔5〕经济国家是指“由于国家的经济职能得到空前强化，受经济属性的嵌入与公私融合的驱动，国家在性质、组织、行为方式上开始发生众多不同于传统意义上作为一个政治主权组织而具有的观念特征和行为方式，国家开始深度融入市场机制，成为经济与社会发展中的‘内生因素’，在促进经济和社会飞速发展的同时也引发自身的组织和行为变革”，中国的改革开放无疑是经济国家的典型例证之一。参见冯辉：《论经济法学语境中的“经济国家”》，《法学家》2011年第5期。

结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革”等近年来中央反复强调的经济发展目标和思路。供给侧结构性改革,关键在于政府行为的改革。从中央政府的角度来说,“转方式”“调结构”“科学发展”等均已宣传并贯彻多年,但一来缺乏实质性措施,二来得不到地方政府的实质性配合,故见效甚微。此番以前所未有的力度推行,固然有新常态下实现经济稳定增长的压力,但根源则在于传统发展方式的负外部性已经严重到再不转变将危及改革成果的地步。基于政府主导经济发展的现实国情,转变经济发展方式的关键是转变政府在经济发展上的理念、制度和行动。政府经济行为及其法律治理一直是法治建设及研究的核心问题之一,转方式、调结构、科学发展等均不能等同于简单的制度更迭,而涉及复杂而系统的理念更新。具体的对策研究固然不可或缺,但理念更新更加重要,尤其是需对改革开放以来政府在经济与社会实践中的发展观与绩效观进行反思和矫正。

观念、理念等均属于意识形态范畴。一般认为,发展观、绩效观主要表现为承担经济与社会具体发展职能的官员的认知和行动。但这种意识形态太普遍,已经成为一种官员共识,并且与民众“求富奔小康”的民意诉求相吻合,依靠经济和社会发展的实践从而具备了牢固的实践基础,因此形成了一种社会共享、根深蒂固的价值追求。发展观与绩效观的形成,受历史和现实等多种因素的影响,但主要是在渐进而不可逆转的经济和社会转型中发轫并日益变得坚不可摧。中国是一个大国,地域庞大、区域差距悬殊,这种国情对制度变迁的第一个重要影响,是延长了“制度极限”的来临时间。“制度提供了人类相互影响的框架,它们建立了构成一个社会,或更确切地说一种经济秩序的合作与竞争关系。”〔6〕一种观念、制度的形成和演化往往要经历漫长的期间,即便是在某些地域已经产生“制度极限”,只要其他区域还存在适用的空间,这种观念和制度的根本性变迁就会被延迟。大国政治体对制度变迁的第二个影响,是路径依赖一旦形成,就会产生出更加强烈的效果,很难被迅速打破。当年中国改革开放的启动,源于经济停滞、民生凋敝等严峻的生存危机,这一点迫使制度极限得以形成并迅速推动制度变革。这些制度建设取得了巨大成效,随着市场经济的发展,政府对经济和社会的调控能力也在不断增强,在货币政策、财政政策、产业政策、竞争政策上的运用也有长足进步。

2014年10月23日,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了建设社会主义法治国家的目标。要完成这一目标,首先,应当理解法治作为一种理念和精神,需要在经济与社会的改革和发展中进行合理定位。从根本上而言,法治不能仅仅局限于制度建设或者监督政府,而应成为一种理念和精神,引领政府在经济与社会治理中的发展观与绩效观。受法治理念激励和规制的发展观与绩效观,应当追求经济与社会发展的全面、协调、可持续,注重效率与公平之间的协调。“社会主义的生命力在于:在社会发展的长河中,动态地寻求社会公平与发展的汇聚。”〔7〕其次,在经济与社会治理的实践中,应当以法治理念为指引,重点解决影响发展观与绩效观的体制性问题,尤其是应形成民主、开明、负责任的官员意识形态,以及理性、宽容、长远的社会主流价值观。这种意识形态和社会主流价值观是确立科学的发展观与绩效观的基础,对于法治国家的建设也具有十分重要的意义。最后,还应致力于法治规则的塑造和法治方式的运用,完善新发展观和新绩效观的法治化路径。

四、国家发展观与绩效观的法治化路径

(一)加强国家职能以推进科学的发展观与绩效观

国家应当发挥出主导社会思想和精神文明建设的职能,在领导干部提倡民主、开明、负责任的理念,在全社会中间普及理性、宽容、长远的社会主流价值观。需要注意的是,这并不是要否定以经济增

〔6〕[美]诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海三联书店、上海人民出版社1994年版,第226页。

〔7〕叶书宗:《追寻社会主义的真谛:公平与发展的汇聚》,《社会科学》2011年第6期。

长为核心的发展观与绩效观,也不能抹杀这种发展观与绩效观的价值。这种强烈的追赶型、发展型意识形态,帮助中国只用了不到40年的时间就摆脱了“一穷二白”,成为世界经济体系中一个不可或缺的核心成员,这种功绩是不容否认的。而且中国的区域差距太大,在东部发达地区忙于调整产业结构和节能减排,下决心清理“三高”(高耗能、高耗水、高污染)、“腾笼换鸟”时,西部地区的众多省市尚存在招商引资的巨大压力。当然,这并不是主张把这些“三高企业”转移到中西部地区,继续牺牲环境来换取GDP。相反,中西部地区更应该趁着这股产业结构大调整之机走上可持续发展之路,避免“先污染后治理”的老模式。区域差距客观存在这一事实令我们保持清醒,以经济建设为中心、运用地方政府竞争刺激经济增长仍将是应当坚持的道路,决不能舍弃这种历经艰难险阻才建立起来的精神动力。“由于改革的异常复杂性及政府官员认识的局限性,改革战略及实施路径出现某些失误甚至重大错误是难以避免的,改革产生副产品也难以避免。”^[8]我们的目的和任务是结合改革开放新形势、新阶段的需要,借助法治理念、法治规则和法治方式,对这种发展观与绩效观进行完善。

(二)通过博弈、交流和沟通实现政府与民众的互动

遵循法治精神的要求,在领导干部中提倡民主、开明、负责任的理念,在全社会普及理性、宽容、长远的社会主流价值观,其根本在于加强政府及其官员与民众的交流,通过沟通和博弈实现政府与民众的互动。社会主流价值观不等于个别成员意见的简单综合,^[9]而是不同社会成员之间经由反复的商谈、博弈而形成的“交往理性”“重叠共识”;社会主流价值观也不完全等同于政府极力倡导的某种价值追求,而是通过民众积极参与、通过“官民互动”而达成的一致共识。在一个民主和法治的现代社会,传统的威权主义统治不再符合实践需要,官员的神秘感不再有助于提高行政效率、改善公共治理。只有在与官员的充分交流中,民众才能体会到官员民主、开明和负责任的心态;只有通过官民沟通,才能养成一种理性、宽容、长远的社会主流价值观。社会主流价值观作为一种意识形态,往往通过具体的事件显示出其固有的存在与强大的影响。但它“又不同于在某一个具体事件上汇聚的主流意见,而是隐藏在这些具体的主流意见背后、并在根本上决定这些具体主流意见之内容的深层次意识形态。它是一种抽象的、一般性的但却为社会成员在内心严格遵守并捍卫的‘道德法则’”。^[10]

在以公私融合为普遍特征的经济国家时代,更加需要官民互动,民众通过参与政府的公共管理可以获得充分的信息,不仅可以对政府形成有效的监督机制,防止贪腐渎职或者不作为;而且可以增进民众对政府的信赖,使民众体会到政府执政的客观情势,从而在遇到公共危机时避免局势的恶化,有利于危机的顺利解决。以曾经引发巨大争议的“厦门PX项目事件”为例,“PX项目”是厦门有史以来投资最大的工业项目,2004年2月获国家发改委批准并于2006年11月开工。由于该项目靠近居民区、学校等人口稠密区,其安全问题广遭质疑。2007年6月1日和2日,据报道有超过5000名厦门市民以“散步”的形式集体在厦门市政府门前表达反对诉求。厦门市政府于2007年12月13日召开了有99名市民代表参加的座谈会,结果85%以上的代表均表示反对,福建省政府和厦门市政府最终于2007年12月16日决定厦门PX项目迁址。^[11]厦门PX项目有国家发改委明文批准,厦门市政府也出台过专门的规范性文件规划项目建设进程,但在政府急于追求GDP增长、不顾环境保护和民众生活条件而引起民众强烈质疑和反对后,厦门市政府并未因该项目在形式上的“合法”而一意孤行,而是与民众进行充分的协商与沟通,尊重主流民意主动纠错。在这起事件背后,在反对建设PX项目这一具体的主流民意背后,隐藏的则是生命高于一切、经济发展不能漠视人权这一社会主流价值观在发挥着决定性作用。而政府与民众通过民主、法治的方式进行沟通、博弈,则成为这一社会主流价

[8]张数林:《地方政府信任弱化、改革阻力与改革成本扩大化》,《社会科学》2011年第3期。

[9]在这个意义上,“社会主流价值观”与“个别成员意见的简单综合”之间的区别相当于卢梭区分的“公意”与“众意”之不同——“公意只着眼于公共的利益,而众意则着眼于私人的利益,众意只是个别意志的总和。”参见[法]卢梭:《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆2003年版,第35页。

[10]史际春、冯辉:《论错法如何纠正》,《新视野》2010年第1期。

[11]参见苏永通:《厦门人:以勇气和理性烛照未来》,《南方周末》2007年12月26日,A1、A2版。

值观能够发挥作用的关键。“厦门PX项目事件”最后得以一种官民共赢的方式获得完美解决,一位厦门市政府官员的一句话最能体现出这个事件的制度意义,“在这个事件中,政府与民众一起实现了成长”。〔12〕所以民主需要在实践中予以“操练”,“在操练中,可以发现各方的缺失和不足,更重要的是可以发现并积淀民主展开的有效规则”。〔13〕民主、开明、负责任的理念和理性、宽容、长远的社会主流价值观,也都需要在经济和社会发展的实践中得以生根发芽,形式主义的学习和说教只能是徒劳无功。

(三)强化激励与惩戒相融合的法治规则建设并完善其制定与实施

科学的发展观与绩效观离不开法治规则的建设。一方面,从规则的内容上看,需要制度化的奖惩规则作为实践中落实发展观和绩效观的保证。地方政府之所以能够产生发展经济的强烈激励,经济绩效的竞争机制之所以能够对官员产生巨大的凝聚力和向心力,在根本上是因为经济绩效与政治绩效紧密相关。所以要完善这种发展观与绩效观,最根本的办法也是要注入奖惩机制。这方面已经有值得称道的制度建设,自从2006年颁布的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出“十一五”期间要实现“单位国内生产总值能耗降低20%左右、主要污染物排放总量减少10%”这一目标以后,“绿色GDP”开始走上制度化轨道并迅速融入奖惩机制。《单位GDP能耗统计指标体系实施方案》《单位GDP能耗监测体系实施方案》《单位GDP能耗考核体系实施方案》《“十一五”主要污染物总量减排统计办法》《“十一五”主要污染物总量减排监测办法》《“十一五”主要污染物总量减排考核办法》陆续制定出来,形成了节能减排的规范性文件集合,建立了科学、完整、统一的节能减排统计、监测和考核体系,并将能耗降低和污染减排完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系,作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容。特别是在《单位GDP能耗考核体系实施方案》和《“十一五”主要污染物总量减排考核办法》中都增加了“一票否决制”和责任追究制,使得绿色GDP具备了产生政治约束的基础。〔14〕2009年4月,全国31个省份进行节能减排等四项标准的综合考核,当年10月13日,考核“成绩单”挂在国家发改委网站醒目位置,31个省份以节能减排的绩效高低为标准进行排列,显示出中央通过法制建设推行新发展观与绩效观的决心和思路。〔15〕以上措施在2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》(以下简称《环境保护法》)中也得到了体现。新的发展观与绩效观究竟能不能为领导干部所接受、对其产生切实有效的激励和约束。这取决于两点:其一,中央政府推行绿色GDP的力度究竟有多大,究竟在多大程度上能够将节能减排与政绩考核对应?如果从严执行,真地实行一票否决,那么科学的发展观与绩效观就会真正彻底建立。目前的困难在于,不同地方的情况存在较大差异。经济增长和改善民生压力较大的地区、“三高产业”比重占据经济结构主要比例的省份,在节能减排上的压力显然要大于北京和上海。这些地方政府要考虑的因素有很多,一下子彻底扭转传统的发展方式确实有难度,特别是要承担经济下滑的风险。解决的办法应当是在坚持推行绿色GDP的基础上,根据不同省份的具体情况予以考核和处理,同时中央政府应当通过转移支付加大对上述落后地区的补贴。〔16〕其二,奖惩应当结合,光有惩罚是不够的,还应当设置奖励机制。奖惩结合有利于与地方政府发展经济的热情相对接,更符合经济绩效竞争机制的客观要求。据《中国经济周刊》报道,国家已经探讨出台奖励中小企业的节能减排政策。中央财政将对节能量达到1万吨标准煤以上的节能技术改造项目给予奖励,奖励额度根据节能量和奖励标准计算确定。每节约1万吨标准煤,东部地区奖励200元,中西部地区奖励250元。〔17〕目前的问题可能是制度落实的程度,把财政收入多用在这些方面,效果要比直接投资好得多。

〔12〕前引〔11〕,苏永通文。

〔13〕滕朝阳:《政府和民众在民主操练中共同成长》,《羊城晚报》2009年11月7日,第12版。

〔14〕参见宗边:《国务院批转减排统计监测及考核办法,节能减排纳入领导干部政绩考核制度》,《中国环境报》2007年11月26日,第4版。

〔15〕参见王红茹:《全国31个省(市)长节能减排考核结果公布》,《中国经济周刊》2009年第40期。

〔16〕参见文正邦、曹明德:《生态文明建设的法哲学思考——生态法治构建刍议》,《东方法学》2013年第6期。

〔17〕参见前引〔15〕,王红茹文。

另一方面,从规则的程序上看,需要在制定和实施程序上强化法治规则对各地政府实施经济与社会治理的约束力。针对目前发展观和绩效观在缺乏法治规则约束上存在的政出多门、政策偏好、法律工具主义等问题,关键是要落实《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》规定的人大对政府制定的规章和各类规范性文件(主要是各种政策)的审查权和撤销权,构建动态的质询、审查和撤销机制,纠正错误的规章、规范性文件或政策,实现法治规则对政府决策的约束力。此外,自2010年国务院颁布《关于加强法治政府建设的意见》(以下简称《国务院意见》)提出“规范行政决策程序”和“加强重大决策跟踪反馈和责任追究”以来,规范行政决策程序、加强行政决策的法治建设成为共识。据统计,目前已有湖南、山东、广州、苏州等近30个省级和市级政府对行政决策程序进行了专门立法。^[18]应以此为基础推进统一“行政程序法”的制定和实施,为国家发展观与绩效观的更新和落实确立法治规则保障。

(四)强化公权力运行的信息公开与公众参与等核心法治方式

正义不仅要实现,而且要以看得见的方式实现。科学的发展观与绩效观也是一样,信息公开和公众参与就是促进国家发展观和绩效观符合法治精神、遵循法治规则的核心法治方式。近年来,中央和地方政府在这两个核心法治方式的制度建设上取得了不可否认的进步。就信息公开而言,以《中华人民共和国政府信息公开条例》(2007年)为代表,公权力运行的信息公开有了明确的法治规则保障。目前存在的主要问题是政府在信息公开的范围、内容、方式和程序等各方面裁量权过大,缺乏有效的约束和监督,使得民众处于信息上弱势和诉求上被动的双重不利地位,无法实现信息公开作为一种法治方式的应然效果。对此应将信息公开的违法后果与否决特定的项目、规划及决策的生效及实施相捆绑,并追究相应的组织与个人责任,同时应加强行政复议、行政诉讼对公众知情权的救济。关于公众参与,国务院颁布的《全面推进依法行政实施纲要》(2004年)以及地方政府颁布的《湖南省行政程序规定》(2008年)、《苏州市人民政府重大行政决策程序规定》(2013年)等都对重大决策的公众参与作出了明确规定。尤其是在传统发展观和绩效观负面影响最为严重的环境保护领域,《环境保护法》(2014年)、《中华人民共和国环境影响评价法》(2002年)、《规划环境影响评价条例》(2009)、《环境影响评价公众参与办法》(2006年)等已经对环境保护领域政府决策的公众参与形成了比较完整、细致的制度体系。除了应当在未来制定统一《行政程序法》时就政府决策中的公众参与程序作出统一的原则性规定,以协调统筹各个具体领域的公众参与程序外,目前存在的主要问题是政府干预过多、公众参与容易沦为形式、对政府决策的约束力不够甚至在个别情况下成为政府推卸责任的工具等。对此首先应合理扩大公众参与的强制性适用范围。建议中央层面对必须实行公众参与的政府重大决策范围作出底线性规定,并构建动态性的调整机制。其次是优化公众参与的具体程序和规则设计。重点是要改变由政府组织和掌控公众参与的传统和惯例,鼓励独立、专业的第三方调查机构和咨询机构组织公众参与,强化组织机构和程序的公信力。同时借鉴已经比较成熟的环境影响评价中的公共参与规则,对公共决策领域实施公众参与的具体规则作出底线性的统一规定,重点是政府信息公开的方式和持续时间、问卷数量及有效回收的比例、听证会的强制适用范围、参会代表的遴选方式和比例构成等。^[19]最后还应完善公众参与的法律效力。应当借鉴环境保护领域的相关规定,明确规定缺乏独立公共参与程序的行政决策,不得实施;公共决策尤其是具体项目、规划决策的信息公开,应说明是否采纳公众意见及理由;公众参与中出现较大规模反对意见或者反对意见引起了较大的社会争议,决策部门、审批机关应暂停

[18]参见杨寅、狄馨萍:《我国重大行政决策程序立法实践分析》,《法学杂志》2011年第7期。

[19]关于信息公开和公众参与等法治方式,目前在制度建设上体系化程度最高、内容最为细致的领域是环境保护,应当在经济与社会治理的其他领域加以推广。比如江苏省环境保护厅颁布的《关于切实加强建设项目环境保护公众参与的意见》(2010年,下文简称《江苏意见》)关于问卷调查的规定:书面问卷调查表发放,应根据各敏感目标分布情况,合理确定书面问卷调查表的发放数量,确保其具有代表性。对可能存在重大环境风险或影响的建设项目,书面问卷调查表的发放数量不少于200份;对可能存在较大环境风险或影响的建设项目,书面问卷调查表的发放数量不少于150份;其他建设项目书面问卷调查表的发放数量不少于100份。回收的有效书面问卷调查表应大于90%。

相关决策。违反上述规定并引发严重后果的,应对相关组织和个人予以问责,追究相应的法律责任。〔20〕

五、结 语

总结中国近40年改革开放取得的成就,我们可以无数次感慨国家作为一股理性、敏锐而强有力的经济力量产生的巨大绩效。通过央地分权促使地方政府在围绕经济绩效争胜机制中展开激烈的地方竞争,为中国经济短期内的迅速崛起和腾飞缔造出了最深厚的动力。“对于中国经济的发展,没有任何力量有竞争产生的能量这么强大;没有任何竞争有地方‘为增长而竞争’对理解中国的经济增长那么重要。”〔21〕经济属性对国家的嵌入使得国家重心向经济职能转向,向改革与发展的实践靠拢,而且在公私融合的驱动下,主动迎合经济规则改造自身的理念特征与行为素养。因此,传统的发展观与绩效观是一笔重要的历史遗产,但需要适应新的形势作出质的改变,从而在更高的层次上为经济与社会发展带来新的动力。毫无疑问,唯有法治,才是实现质变的根本和新动力的来源。

〔20〕根据《江苏意见》规定,对公众反对意见超过20%的项目,环保部门应再次征询公众意见;对参与范围过小、代表性差、原始材料缺失、程序不符合要求,经核实存在公众反对意见强烈、一时无效化解或者存在弄虚作假行为等问题的项目环评文件,一律不予受理和审批,并对相关机构和责任人员作出限期整改或严肃处理;对施工期存在重大信访情况,有群体性反对意见的项目,环保部门应督促建设单位限期整改,逾期未整改到位的,暂停该项目建设,并开展社会稳定风险评估、环境影响后评价等,符合规定后再予实施。

〔21〕张军:《转型与增长:关注中国经验》,《经济观察报》2006年2月7日,第50版。