



建设法治的市场经济*

课题类型： 中国金融四十人论坛课题

执笔人： 周汉华、魏加宁

2013年05月

*此为中国金融四十人论坛（CF40）内部重大课题《深化经济体制改革重点领域一揽子方案》之子课题《建设法治的市场经济》。课题组成员包括：白重恩、蔡洪滨、黄海洲、李波、马骏、魏加宁、伍戈、徐林、袁力、周诚君、周汉华（按姓氏音序排列）。课题组感谢江平、吴晓灵、王佐置、刘燕、徐家力等专家提供的宝贵意见。文中观点仅代表笔者个人学术观点，并不必然代表供职单位意见。



摘要

市场经济本质上是法治经济。没有任何一个国家可以在法治长期缺乏的情况下，实现经济的可持续发展。从历史发展过程来看，市场经济与法治的出现并不完全同步，法治先行往往是一条普遍的成功经验。我国没有采用法治先行的发展模式，如果法治建设不能跟上，这种模式蕴含着经济发展停滞甚至倒退风险。

由于法治建设滞后，我国经济呈现很明显的“半市场化”特征，还不是完整意义上的市场经济。法治不完善带来的最主要问题有三个，一是法律制度尚不够完善，主体不同权、权利不平等，民营经济发展受到限制；二是政府权力过大，政府与市场边界模糊，制约了市场配置资源作用发挥；三是对公民的人身权和财产权保护不力，权利救济渠道不畅，市场主体缺乏稳定的安全预期。

法治建设滞后，已经成为制约我国市场经济进一步发展的瓶颈。要全面深化经济体制改革，必须从瓶颈突破开始，系统设计、全面推进法治建设。本报告提出了三项具体建议：

一是进一步完善法律制度，强化权利保护，促进公平竞争。修改《宪法》，落实权利的平等保护原则。切实保护公民的人身权和财产权，严格适用法律保留原则，以提升市场主体的安全与稳定预期。清理现有法律和相关政策文件，及



时废除那些违反公平竞争和平等保护原则的规定，促进公平竞争。完善权利保护的程序规定，建立以司法救济为核心的权利保护机制。

二是推动政府机构改革，完善行政执法机制，理顺政府与市场的关系。要深化政府机构改革，理顺与政府相关的三大基本关系；加快推进政府层级“扁平化”，相应调整省级行政区划；在压缩政府层级、调整行政区划的基础上，重新划分政府间事权。强化人大预算审议职能，深化行政审批制度改革。

三是深化司法体制改革，保障法治的市场经济建设顺利进行。首先要进行司法改革顶层设计，保障审判独立，优化司法职权配置，完善司法保障机制。解决司法地方化问题，需要通过制度设计减少地方政府对司法过程的干预，大致有三种方案可供选择；解决司法行政化问题，核心是使司法权回归独立裁判争议的职能。

建议中央出台一份关于社会主义法治国家建设若干问题的决定，宣告权利保护原则在法治建设中的核心地位，规划法治建设的长远目标、阶段目标、指导原则、实现顺序以及具体的推进机制，统一把握法治国家建设方向。



目 录

一、市场经济本质上是法治经济.....	5
二、法治的市场经济建设面临的深层次问题.....	7
(一) 法律制度尚不够完善, 主体不同权, 民营经济发展受到限制.....	8
(二) 政府权力过大, 政府与市场边界模糊, 制约了市场配置资源作用发挥.....	9
(三) 对公民的人身权和财产权保护不力, 权利救济渠道不畅, 市场主体缺乏稳定的安全预期.....	11
三、改革政策建议.....	13
(一) 进一步完善法律制度, 强化权利保护, 促进公平竞争.....	13
1. 修改《宪法》, 落实权利的平等保护原则.....	13
2. 切实保护公民的人身权、财产权和表达权, 提升公民的安全与稳定预期.....	14
3. 清理现有法律和相关政策文件, 促进公平竞争.....	15
4. 完善权利保护的程序规定, 建立以司法救济为核心的权利保护机制.....	17
(二) 推动政府机构改革, 完善行政执法机制, 理顺政府与市场的关系.....	17
1. 深化政府机构改革.....	18
2. 强化人大的预算审议监督职能.....	20
3. 深化行政审批制度改革.....	21
(三) 深化司法体制改革, 保障市场经济的稳健运行.....	22
1. 进行司法改革顶层设计.....	23
2. 克服司法地方化.....	24
3. 克服司法行政化.....	25



前不久，习近平主席明确发出了全力推进法治中国建设的号召。最近，在中央政治局第四次集体学习时他又一次强调要“以法治凝聚改革共识”，“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，不断开创依法治国新局面”。新的形势，要求进一步推进法治建设，为市场经济发展奠定基础。

一、市场经济本质上是法治经济

市场经济强调的是市场机制在资源配置中的基础性作用，通过社会分工和自由、等价交换实现资源的有效配置。进行社会主义市场经济建设，必须规范政府行为，减少对经济活动的干预，实现市场主体自主决策、分散决策；必须保护财产权利与人身自由，保证市场主体平等地位，实现公平竞争；必须贯彻诚实信用原则，降低交易成本；必须严格执法、公正司法，有效解决争议，维护市场秩序。

法治的规范性与权威性，可以有效规范与制约政府行为，防止权力被滥用，实现法治政府的目标，可以使全社会养成遵纪守法的良好社会风气，维护市场秩序与社会秩序。法治保护权利与自由的基本价值，与市场经济自由交换的内在要求高度契合，能够使两者相互促进，共同推动社会发展。法治的多重功能，不但可以弥补市场失灵的缺陷，也可以为市场经济的发展起到规范、保障、引领、推动等不同作用。



更为重要的是，由于体系化、制度化的法治具有自我推动、自我修复、自我实施等特点，不同于单纯依靠外力推动的政治权威，因此可以持续地为市场经济服务。没有法治保障，市场经济难以持续发展；没有市场经济作为基础，法治也会因为缺少内在的价值和灵魂而很难确立权威。市场经济本质上是法治经济，或者说是法治的市场经济。法治的市场经济要求规范市场运行的法律规则具有良好的包容性，要求这些规则能够得到公开、公正、平等的适用，需要独立的、专业化的审判、仲裁机制高效地裁决纠纷，保障交易安全，降低市场交易费用。

用历史发展过程来检验，市场经济与法治的出现并不完全同步。以英国为代表的西欧等早发国家，因为各种历史条件，其法治发展远远早于市场经济制度的确立，并因此促进了市场经济的形成。在以新加坡、香港为代表的一些后发国家或者地区，也是通过首先引入先进的法治观念和制度，为市场经济体制的移植开辟道路。以前苏联东欧国家为典型的一些转轨国家，则采用了完全不同的休克疗法，以全盘私有化为标志，全盘引入市场经济制度。从实际结果来看，由于法治体系的缺乏，转型过程走了很多弯路，目前仍然在恢复和制度建设之中。类似的情况在拉美国家和其他一些欠发达国家也都比较普遍。尽管世界上采用市场经济体制的国家很多，但失败者甚多，其失败原因都在于制度的不匹配，尤其是缺乏法治权威。从历史发展中可以得出的一条结论是，法



治先行往往是一条普遍的成功经验；更为重要的另一条结论是，市场经济必须是法治的市场经济。世界上没有任何一个国家可以在法治长期缺乏的情况下，实现经济的可持续发展。

我国改革开放所面临的制度环境不同于任何其他国家，但是，我国采用的基本属于市场经济体制改革先行，法治建设跟随发展的第二种变革方式，与大多数转轨国家的变革路径有很多相似的地方。从历史发展经验来看，这种模式比法治先行模式面临更大的发展风险。如果制度不匹配，如果长期缺乏法治支撑，这种变革模式可能会陷入停滞甚至倒退，整个制度难以实现整体跃升。法治的市场经济，既是改革的目标，也是国家进一步发展的基础。如果不能顺应形势需要不失时机大力推进法治建设，构建法治的市场经济，已经取得的改革成果，就有可能消失殆尽。

二、法治的市场经济建设面临的深层次问题

从法治的规范要求、价值要求和功能要求三个方面来看，我国法治建设都面临很多问题，无法为市场经济提供有力的支撑。

早发国家由于历史际遇不同，经历了较长时间的法治自发演进过程，尤其是其宗教影响与城市自治传统，使自由、公平、正义等价值观念较为普遍为各方面所接受，并最终确立法治权威，为市场经济的产生和发展奠定了基础。我国既



缺乏法治传统，也缺少市场经济所要求的基本制度，法治的建设任务难度与挑战之大，可想而知。我国目前面临的**就是法律缺乏权威、法律制度核心价值模糊与法律存在走向形式主义风险**的三大并发问题。由此也导致，对公民的人身权和财产权保护不力，执法过于依靠政府，权利救济渠道不畅，部分法律实施效果较差。我国法治建设面临的**最大挑战**，是如何处理好法治不同要求相互之间的关系，满足不同任务要求，分门别类解决问题。要实现这一历史性转型，必须在顶层**设计、全面规划**的基础上，通过后续的立法与法律实施活动，戮力同心，扎实推进。

（一）法律制度尚不够完善，主体不同权，民营经济发展受到限制

法治的市场经济之下，不论市场主体的身份、地位、规模、影响，主体同权、权利平等，都是一条基本原则。只有这样，才能使不同主体公平竞争，优胜劣汰，实现资源的有效配置，发挥市场机制的作用。为维护公平竞争秩序，执法机关、司法机关与公务员、法官只对法律负责，严格执法，公正司法，不受任何外来因素影响。只有这样，才能保证执法与司法的独立性与公正性，消除特权，防止选择性执法与执法不公，维护法律尊严与市场秩序。

由于缺乏法治传统，我国平等思想缺乏，特权与等级观念根深蒂固。加之城乡二元经济结构与包括户籍制度、行政级别制度在内的社会管理制度，进一步固化了身份差别与等



级色彩，导致体制内与体制外、大城市与小城市、城市与农村、国有与民营、公立与私立、行政单位与事业单位、上级与下级等各种身份、地位差别带来的影响巨大，不同主体之间相互分割，壁垒森严，整个社会行政化现象明显，缺少独立执法与公正司法制度环境。这种主体不同权、权利不平等的社会结构，与市场经济所要求的主体同权、权利平等原则格格不入。

其中，最为典型的表现是民营经济长期无法获得与国有经济平等的宪法和法律地位。在宪法中，国有经济和公共财产得到了应有的严格保护，但对于民营经济和私有财产的保护力度则不足。对于能源、铁路、电信、城市公用事业等垄断性行业，尽管国务院前后发布两个“36条”，鼓励民营资本进入，但实践中各种“玻璃门”、“弹簧门”使国企垄断地位牢不可破。《反垄断法》关于打破行政性垄断的相关规定因为缺乏有效的执行机制，使得行政机关各种对竞争的限制性规定无法被纠正。对于吸纳就业与税收贡献早已超过半壁江山的民营经济而言，不能获得公平竞争的市场地位，必然对市场经济体制的有效运转产生很大的制约作用。

（二） 政府权力过大，政府与市场边界模糊，制约了市场配置资源作用发挥

所谓“法治政府”，不仅要以法律作为手段来实施治理，也不仅要树立依法行政的方针，还必须承认法律优越的原则，承认法院在具体审理方面做出终局性决定的权力。因法



治建设滞后,使得我国经济呈现出很明显的“半市场化”、“半城市化”等特征,市场经济市场配置资源的作用不能有效发挥,公平竞争不能充分实现,人身与财产安全缺乏稳定的安全预期,必须通过法治建设完善市场经济制度。当前比较突出的几个问题包括:

政府职能转变不到位。政府职能越位、缺位、错位现象同时并存。政府该管的事情没有管,而管了许多不该管、也管不了、管不好的事情,结果导致经济效率低下、政府债务迅速膨胀。一是各级政府直接抓经济,招商引资,市长代替市场,扭曲市场信号,造成各种重复投资和掠夺性开发,难以实现经济发展方式转变。二是通过“调控”、“扶持”、“管理”、“安全”、“秩序”等各种名义,扩大政府权力边界和管理范围,对市场活动施加种种限制,加大市场主体交易成本,抑制创新。三是行政权力高于法律,“潜规则”超过法律规则,行政权力干预执法与司法过程,法律规定难以落实,无法提供稳定、安全、可预期的市场环境。四是以法律形式强化政府干预,以法律规定限制市场机制,行政权力、部门利益法律化,法律程序形式化,损害法律的公信力和权威性。

与政府有关的基本关系不顺畅。在“政府——市场——企业”的关系上,政府直接干预企业经营,市场机制扭曲情况没有得到缓解。我国经济运行中的“政府主导”特征非但没有随着经济的发展而逐步减弱,反而被进一步强化;各级政府在资源配置方面的作用非但没有随着市场的发展而有



所减少，反而规模越来越大、范围越来越广；政府审批项目过多，审批程序繁琐复杂，导致企业运行效率低下。在“政府——社会——国民”的关系上，政府面对民众，倾向于管制和管理，与民争利，集体所有实际上成为各级地方政府所有，社会组织受到压抑，基层组织自治和民主流于形式，民众不满情绪增强。中央——部门——地方的关系上：中央权力过于集中，部门协调失灵，地方缺乏约束。所谓地方自治，就是一级政府，拥有一级事权、一级财权、一级财产权、一级举债权，当然也包括决策权、执行权和监督权。在中央权力不断强化的体制下，地方政府有事权没有相应财权，在政绩考核压力下，为了经济发展，为了与其他地区竞争，扭曲了市场运行机制，造成了债务膨胀、破坏环境的恶果。

政府组织结构不合理。政府的决策、执行、监督三者之间缺乏相互制衡，决策、执行、监督各个环节均存在缺陷，导致各个部门或各级政府的自我授权、选择性执法，监督形同虚设，常常是以加强宏观调控或加强监管的名义，不断地把前面改革中下放了权力重新收回来，形成放权——收权——再放权——再收权的“审批改革循环”。

（三）对公民的人身权和财产权保护不力，权利救济渠道不畅，市场主体缺乏稳定的安全预期

由于我国的改革是从突破旧的管理制度开始的，先发展、后规范，并且采用的是渐进变革的方式，因此，改革过程中存在比较普遍的打擦边球现象。由于法治建设滞后于经



济改革，导致一些规则存在不合理现象，市场主体要生存和发展，很多时候必须采用“合理不合法”方法应对，由此使其行为存在非规范问题，为未来埋下定时炸弹。由于宪法、法律监督制度虚置，部门立法、地方立法乃至一般规范性文件都可以屡屡通过“合法”方式直接限制权利的边界与行使，使安全预期处于高度不确定状态。并且，在政府机关掌握各种资源与权力的大环境下，市场主体要么无所作为，要么就不得不与各种政府机关交往，可能导致不规范的政商关系，埋下各种隐患。所有这些不确定性，在正常环境下不会出现问题，但是，一旦环境发生比较大的变化，就有可能被引爆，使市场主体人身自由和财产权受到冲击，财富积累越多，这种不确定性冲击所造成的损失也就越大，短期行为就会越严重。日益严重的资金与人才外流现象，显然与缺乏稳定的安全预期有关。从诸如重庆打黑、征地拆迁、信访维稳等事件中，更能揭示人身自由与财产权保护在实践中遇到的挑战之大。

法律实施过于依靠政府，尤其是涉及市场管理方面的法律制度，政府大包大揽，立法过于注重采取行政强制措施、行政处罚措施纠正违法行为，没有为市场主体通过民事诉讼和行政诉讼程序维护自身权利、维护市场正常运行秩序留下充足空间。同时，法院立案难、执行难，审判不独立，公民的正常诉讼权利得不到应有保障。各级政府部门违法行为时有发生，公民缺乏有效的权利救济渠道，被迫通过上访等非



司法渠道解决法律纠纷，影响社会和谐稳定。

法律权威的缺乏与法律规定本身的滞后，直接影响到市场主体的行为选择，并因此而使其缺乏稳定的安全预期，造成心理状态的变化和行为选择短期化。同样的道理，法治的缺位，也使掌握了巨大公共权力的政府官员普遍处于权力不受监督和制约的腐败风险之中。这些，既不利于形成稳定的市场交易秩序，也不利于维护社会公平和社会秩序。

三、改革政策建议

法治建设的滞后，已经成为制约我国市场经济进一步发展的瓶颈。要全面深化经济体制改革，必须从瓶颈突破开始，系统设计、全面推进法治建设。考虑到方案的可接受性，针对前述问题，我们提出如下几条具体的政策建议：

（一）进一步完善法律制度，强化权利保护，促进公平竞争

权利保护是法治的生命，也是市场经济的基石。法治建设与各项改革工作，应当围绕权利保护进行制度设计，并以权利保护作为最终的评价标准。

1. 修改《宪法》，落实权利的平等保护原则

习近平总书记在纪念现行宪法三十年大会上明确提出，依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政。依宪治国和依宪执政，要清醒认识到，在社会主义初级阶段，《宪法》有持续完善的必要。为了适应中国经济和社会的发展变



化，全国人大分别于1988年4月、1993年3月、1999年3月、2004年3月对《宪法》进行了修改、完善。推进法治的市场经济建设，修改《宪法》有关经济建设的内容已成为当务之急。十八大报告提出，“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。这为消除民营经济与国有经济的不同待遇，促进公平竞争指明了方向。针对实践中存在的主体不同权、权利不平等现象，有必要通过《宪法》修改，将公平竞争原则和平等保护原则体现在《宪法》中，国家平等保护国有经济和民营经济的合法的权益。

2. 切实保护公民的人身权、财产权和表达权，提升公民的安全与稳定预期

对于《宪法》确认的人身权和财产权，应给予最高标准的法律保护。严格适用法律保留原则，以提升公民的安全与稳定预期。需要迅速清理各种不符合权利保护原则的规定与做法，使人人享有基本权利与自由。需要确立正当法律程序原则，保证未经正当法律程序，不得限制或者剥夺任何人的生命、自由和财产。在具体个案中，需要严格区分制度原因与主观意图，综合考虑合理性与合法性、历史与现实，并按照疑罪从无原则，认定、处理过渡时期的各种非规范做法。涉及公民人身权和财产权的事项，行政法规、部门规章无权进行规范，需由法律予以规范。

表达权在权利保护体系中具有牵一发而动全身的作用，



应该予以高度关注。新中国建立以后，历次的重大社会事件几乎无不与表达权的行使直接相关。处理得好，发展就顺利，否则就会引发各种问题。经济发展到今天，公众对于公共事务的强烈表达要求，有历史必然性，已经无法回避。尤其是在网络时代，公域与私域的边界正在融合，每个网民都在发挥媒体功能，简单沿用传统管理方式很难再有效。从各国的情况来看，表达权保护得越好的国家，政局越稳定，经济越发展。要实现创新驱动，必须有更大的思想与表达空间。应尽快研究制定新闻法、出版法、网络权利法、反诽谤法等基本法律，为权利的行使划定明确的边界，并建立有效的执法机制，制裁违法，保护合法，构筑和谐、有序、宽容的对话文化，为创新驱动奠定制度基础。

3. 清理现有法律和相关政策文件，促进公平竞争

民营企业难以获得公平竞争地位，一个很重要的原因在于国有企业利用其在垄断行业的优势地位，向关联竞争性行业延伸，挤压公平竞争空间。对于这种现象，仅仅依靠反垄断法的事后执行机制，很难发挥作用，更不用说反垄断法执行本身面临诸多现实问题。应尽快清理现有法律和相关政策文件，及时废除那些违反公平竞争和平等保护原则的规定，促进公平竞争，切实支持民营经济发展。同时，有必要对国有资本的战略布局以法律形式加以规范，通过制定《国有资本战略布局法》，对国有资本投向的行业和领域进行分类，划分为完全垄断、允许进入、限制进入、禁止进入四类，并



对国有资本的进入形式与行为规范予以明确，保障公平竞争。十八大报告提出，要“推动国有资本更多向投向关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域”。制定《国有资本战略布局法》，既是落实这一要求的具体步骤，也是促进公平竞争的必要条件。目前，《企业国有资产法》的立法目的与制度设计主要都是围绕国有资产的保护，防止国有资产流失，规范的都是国家出资企业内部的国有资产管理问题。对于国有资本布局以及国有企业与其他所有制企业之间的公平竞争行为规范，目前的法律没有任何涉及，无法解决国企垄断问题。制定《国有资本战略布局法》，可以弥补当前的立法漏洞，从事前规范国企行为，促进公平竞争，并实现事前控制机制与反垄断执法事后控制机制之间的有效衔接。

除了对国有资本战略布局进行法律规范以外，事后的反垄断法执法机制也不可或缺。需要明确《反垄断法》第七条的适用范围包括国有企业，并对其经营活动采用行业监管与反垄断执法双重管理体制，涉嫌垄断行为由反垄断执法机构集中管辖。对于行政性垄断行为，目前由上级行政机关责令改正的规定力度明显不够，应加大反垄断执法机构在这方面的执法力度，尽快建立公众投诉、信息公开与部门行政执法协作等工作机制，使《反垄断法》的规定能够落到实处。同时，可以通过扩大行政诉讼受案范围的方式，鼓励公众对行政性垄断行为直接寻求司法救济，将行政性垄断行为纳入行



政诉讼受案范围，通过人民法院的司法监督进行制约。

4. 完善权利保护的程序规定，建立以司法救济为核心的权利保护机制

降低对政府执行法律的依赖，在现行经济管理类法律中，增加民事赔偿的规定，鼓励市场主体通过诉讼方式维护自身权益，从而维护市场的正常运行，建立全方位的、法治化的法律实施机制。从食品安全案件到环境污染案件，从金融诈骗案件到股市欺诈案件，类似以不特定侵害对象为特征的侵权案件频发，现行的代表人诉讼制度已经不能满足实际需要，建议借鉴发达国家成功经验，建立集团诉讼制度，切实保护民众合法权益。探索建立公益诉讼机制，鼓励民众代表公共利益对环境污染、政府采购中的欺诈金额腐败、垄断损害等提起公益诉讼，并对胜诉的公益诉讼发起人给予一定奖励。支持民间仲裁解决经济纠纷，鼓励公民采取合理合法的私力救济方式保护自己的合法利益。强化律师的职业功能，建立机制鼓励律师利用其专业优势，充分发挥在保护公民权利和国家利益方面的作用。为保护自身及公众利益，允许公民对各级行政机关制定的法规、规章和规范性文件提起违法诉讼。

（二）推动政府机构改革，完善行政执法机制，理顺政府与市场的关系

法治的市场经济建设要求理顺政府与市场的关系。要求更加尊重市场规律，建立高效、可行的政绩考核和激励机制，



加快转变政府职能，大幅消减政府行政审批事项，进一步向市场放权，政府集中力量做好环境保护、社会保障、公共设施等公共服务，维护社会正义。充分发挥市场对行政权力的监督作用，建设阳光型政府、服务型政府和节约型政府，继续推动大部门体制改革，公开透明、厉行节约，创新政府组织架构。加强政府改革的实效，必须借助民意的支援来压制抵抗势力，适当加强舆论监督。只有信息公开和言论自由才能对权力形成有力量的制衡。

1. 深化政府机构改革

一是理顺与政府相关的三大基本关系。(1) 在政府——市场——企业的关系上，核心是市场经济，改革的基本方向是“放权”，让市场调节企业行为。合明晰确定政府行为边界，凡是市场能够做到的，就尽量让市场去做。(2) 在政府——社会——国民的关系上，核心是民主法治，改革的基本方向是“让权”，向社会“让权”。凡是国民自己能够做的，就应当由人民自己做主，由国民自己通过努力去实现；国民自己做不了的、做不好的，应由社会进行协调；只有社会解决不了，或解决不好的，才由政府施以援手。(3) 在中央（政府）——部门——地方（政府）关系上，核心是地方自治，改革的基本方向是“分权”，向地方“分权”。需要在科学合理划分政府间事权的基础上赋予各级政府相应的财权。要赋予地方政府以完整的权限和相应的责任，即：合理的事权，必要的财权，自主的财产权。同时为提高地方财政保障能力，



化解隐性债务风险，应修改《预算法》赋予地方适度的举债权。

二是加快推进政府层级“扁平化”，相应调整省级行政区划。加快推进省直管县进程，不仅从财权上，而且从党政、干部等人事权上，彻底解除地级市政府对县的管辖权，尽快实现体制并轨。将基层的乡镇政府彻底改变为县级政府的派出机构，上收财权至县级政府。实现中央——省——县（市）三级行政架构，既有利于落实省以下的分税制，也有利于相关机构改革。及时调整省级行政区域划分，将现有省级行政区化小，同时进一步下放权力，赋予县级政府更大的自主权。省级政府可通过地方立法、政策制定、财政转移支付等间接方式对县市进行管理，大量的具体的事物可由直接面向社会公众的县市政府承担。

三是在压缩政府层级、调整行政区划的基础上，按照国际通行做法，重新划分政府间事权。在宏观调控方面，中央政府应当更多关注总量调节，地方政府适度淡化增长目标。在市场监管方面，中央政府食品安全、环境保护等部门应当下设派出机构，地方政府的工作重心应从经济增长转移到食品安全、环境保护等公众关注的热点问题上。在公共服务领域，科学划定中央和地方的事权和财权，实行中央地方适当分权模式，构建有利于改革创新中央与地方财政关系。在社会保障、教育、医疗、土地等问题上，鼓励地方在适当条



件下探索不同的改革路径，创新不同的管理方式。在不得设立跨地区贸易壁垒和不违反全国性法律法规的前提下，赋予地方人大一定程度的税收立法权，通过地方间适度竞争，寻找最优制度组合，优化趋同。逐步加大中央政府的社会保障支出责任，增强地方政府在地区性交通、警察、消防、教育、环保、绿化、城市供水、下水道、垃圾处理、公园等地方性公共产品和服务项目的自主决策权，改审批制为备案制。

2. 强化人大的预算审议监督职能

完善《预算法》，强化政府预算约束，提高政府运行透明度。公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算应当保持完整、独立，同时保持各类预算间相互衔接；重点公开专项转移支付和“三公经费”。赋予社会公众申请预算公开的权利，并为权利的行使提供法律救济。

要切实加强各级人民代表大会对税收、拨款、转移支付等的预算审议监督职能。加快建立全口径财政预算，清理所有未纳入预算的各种收入，将所有财政性资金全部纳入国库单一账户管理，强化国库资金收支监督。减少政府在经济建设领域的支出，大幅度提高财政对社会保障、教育和医疗等民生领域和对节能、环保等领域支出的比重。

将“预算审议监督”作为各级人大的工作重点，并为此改革其活动方式和成员构成。通过建立健全完整的预算制度，把国企改革、社会福利制度与政府治理机制的完善有机结合起来，为新一轮财税改革的顺利进行提供制度基础。



3. 深化行政审批制度改革

截止到目前为止的行政审批制度改革，主要聚焦在现有项目的调整与废止方面，有其现实性与合理性。但是，行政审批制度改革其实既涉及到存量审批项目的废止与调整，也涉及到后续增量审批项目管理两个方面的任务，应该同等重视。并且，任务不同，改革的策略也应该不同。要通过一整套的行政改革举措减少审批项目，提高治理的效率和公正性。

对于前者，下一步审批制度改革应淡化行政审批制度改革中的“批次”概念，实现从“批发”向“零售”、从“基于数字”向“基于体验”、从“粗放”向“精细”的深刻转变。各级人民政府每年应抓住与民众生活、企业经营活动密切相关的若干重要审批项目（如机动车年检制度、投资核准、书号管理制度等），攻坚克难，下决心坚决调整或者废止，并建立相应的替代管理方式。这种改革方式不但能够迅速见到实效，取信于民，形成官民之间的良性互动，昭示政府改革决心，也可以在调整或者废止的同时，逐个落实相关替代管理方式，避免一放就乱的现象，保证改革的持续、稳妥推进，降低创新创业门槛。

对于后者，应尽快建立超脱、权威、综合、专业的常设机构，实现合法与合理、事后改革方式与事前控制机制、任务的重要性与推进机制的统一。为处理好政府与市场的关



系，防止政府过度干预，发达国家近年来的行政改革普遍高度重视顶层设计和权威控制机构的设立，并通过采用成本效益分析等科学方法，实现有效的事前控制。例如，美国直属于总统的管理与预算办公室(OMB)下设有专门的 OIRA（信息与监管事务办公室），其他发达国家也都普遍设有专门从事规制影响分析(RIA)的机构。这些机构地位高、职能综合、专业性强，大多由法律专家、经济专家、管理专家共同组成，职责是对不同政府部门的监管措施进行成本效益分析，实现有效的事前控制。从行政管理实践看，任何审批项目一旦开始实施，就会形成一个完整的利益链条，再要去调整或者废止的难度是非常大的，即使能够调整，社会也已经为此付出巨大的成本。因此，事前控制永远比事后解决更为有效、合理。不论是从解决我国行政审批制度改革所面临的各种问题来看，还是从借鉴其他国家的有益经验来看，都有必要在国务院设立一个常设的权威机构，并整合相关的宏观政策职能（如法制、编制、改革、财政、绩效管理、监督等），以有效解决当前行政审批制度改革所面临的各种现实问题，并逐步实现行政审批制度改革从事后解决向事前控制的转变，提升政府管理的科学化水平。

（三）深化司法体制改革，保障市场经济的稳健运行

规范政府权力，促进公平竞争，保护人身权与财产权，都离不开司法体制改革与司法公正。司法既是社会正义的最



后一道防线，也是法治的市场经济的基石。司法改革是法治建设的核心领域，只有司法机构能够有效运行，法治的市场经济建设才有可能。司法作为社会的“稳定器”，可以为改革提供一种缓和机制。审判独立性是由市场竞争机制和现代法治国家的基本性质决定的。审判独立的前提条件是法官的专业化和律师功能的强化。一般而言，立法机关和行政机关是站在多数人立场上来行事的，而司法机关则主要站在少数人立场上来行事。因此，司法机关可以对立法权、行政权加以一定约束，审判可以成为弱势群体、少数人伸张正义和推动社会进步的一个重要渠道。如果审判不独立，人们就会对法院不信任，并由此对社会主义法治建设缺乏信心。要确保审判独立，需要推动法院去地方化和去行政化。

1. 进行司法改革顶层设计

保障审判独立。司法独立裁判，法院应独立于上级法院，法官应独立于法院领导。法院应拥有权力审查抽象行政行为，应考虑建立违宪审查制度，可考虑设立宪法委员会，或者建立宪法法院。应确立司法最终解决的原则，树立司法权威。改革信访、上诉、再审制度；解决“执行难、执行乱”问题，保障判决执行；发展替代性纠纷解决方式，使民众有更多可选择的权利救济渠道。

优化司法职权配置。严格限制侦查权，检察权回归政府代理人的定位，主要承担公诉职能，充分保障律师权。弱化上下级法院之间的行政管理关系，最高法院的功能调整为司



法政策引导，发展案例指导制。削弱院长、庭长的权力，改革审委会，落实合议庭的合议，推广独任审判。

完善司法保障机制。司法经费由中央财政保障，世界绝大多数国家皆如此。建立一套科学的司法官的选任、任命、升迁、惩戒的制度，司法官享有任期保障、人身安全保障、退休保障及职务行为豁免权。全方位促进司法公开，尤其是裁判文书公开，抑制司法腐败。以对抗制为基础完善司法程序，严格处理程序违法行为。

2. 克服司法地方化

在我国行政主导的国情下，司法管辖区域与行政区划重合，很难真正摆脱地方政府对于司法过程的干预，实现独立审判。除司法经费由中央财政承担外，应考虑通过司法体制改革，分离司法管辖区域和行政区域，创造司法机关独立审判制度环境，维护国家法制统一。可以有三种方案供选择：

大方案，彻底分离司法管辖区域与行政区域，实行人民法院系统的垂直管理，各级人民法院法官均由中央政府任命。这种方案的好处是可以彻底解决司法地方化问题，保证司法的集中统一。面临的障碍比较多，一是需要修改现行宪法和人民法院组织法，来自各方面的阻力会很大，二是全国二十多万法官全部集中由中央管理难度很大，三是垂直管理并不完全符合司法权的特性，也与我国分级管理的宏观管理现状有较大出入。

小方案，在维持现有司法体制不变的前提下，通过提高



审判级别、上级法院派出巡回法庭、异地管辖、当事人选择受案法院等方式，摆脱地方政府对于司法过程的干预。这种方案的好处是不触动现行体制，可操作性比较强，人民法院已经开展某些方面相关改革探索，积累了一些有益的经验。面临的障碍是改革的力度比较有限，改革探索的多样性可能会影响方案的执行力度，也很难从根本上解决地方政府干预司法的问题。

中方案，采用半垂直管理体制，下级法院法官由上一级人大任命，并向上一级人大负责，以摆脱地方政府对司法过程的干预。这种方案的好处是既具有可操作性，也有实质性改革内容。面临的问题仍然是需要修改宪法和人民法院组织法。

3. 克服司法行政化

司法之所以有权威，根源于其作为第三方机制独立裁断争议的特性。一旦司法机关超出其职能范围，去承担行政职能，司法权的性质就会发生变异，结果肯定是既无法实现司法公正，也不可能获得合法性支持。

当前，法院行政化主要表现在两个方面，一是体现在上下级法院之间以及法院内部的管理上，与行政机关没有实质差别，二是司法权力配置不断超出司法权边界，进入行政权领域，法院性质实际上已发生变异。法院行政化不但破坏其形象，导致司法腐败案件层出不穷，社会正义最后一道防线频频失守，也对整个法治的市场经济建设带来致命连锁损



害。

因此，应通过司法体制改革，纵向上取消上下级法院之间的个案请示、批复制度，处理好一审与二审法院之间的关系，保证每级法院都能独立审判。横向上分拆司法职能，将法院制定抽象性司法解释的范围限定在程序问题上，剥离法院司法行政权和判决的强制执行权，使司法回归最为基本的裁判争议职能。法院内部改革应取消对法官的行政管理方式，保障法官独立审判地位。

鉴于法治的市场经济建设是一项系统工程，需要精心谋划，顶层设计，有序推进。迄今为止，中央尚未就如何全面推进法治建设制定过专门的文件。参考经济体制改革尤其是十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的经验，**建议中央能够出台一份关于社会主义法治国家建设若干问题的决定**，确立市场经济、法治社会、民主政治三步走的国家现代化战略，宣告权利保护原则在法治建设中的核心地位，规划法治建设的长远目标、阶段目标、指导原则、实现顺序以及具体的推进机制，统一把握法治建设方向。这样一份文件的出台，必将承上启下，开创法治中国建设的新局面，引领新时代的来临。