

# 组织法视野下政府机构改革的五对关系

唐 璨

(北京师范大学法学院 北京 100875)

**摘 要:** 政府组织及其机构改革的法治程度是判断法治政府的重要指标,今后的机构改革需要审慎处理好以下几对关系。一是改革方向与法律权威之间的关系,确立依法改革的原则,尽快构筑政府机构改革的法律框架;二是政府组织权主体之间的关系,明确政府组织权的层次及相对应的组织权主体;三是大部制与协调机制之间的关系,既要科学合理地横向分权,也要重视和规范职能协调;四是单一制和行政分权原则之间的关系,在坚持单一制的前提下,突出纵向分权的改革及其法治化;五是机构改革的应需原则与比例原则之间的关系,改革的应需性应逐步融入必要性的内涵,遵循比例原则。

**关键词:** 政府机构改革;行政组织法;政府组织权;议事协调机构;行政分权

**DOI:** 10.16382/j.cnki.1000-5579.2015.01.008

2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出十年建设法治政府的目标。十年来,我国行政法律制度体系渐趋完善,依法行政的水平不断提高。然而,与各级政府较为频繁的机构改革相比,行政组织立法在这十年间的变化并不显著,除了2007年《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》(以下简称《地方条例》)这部行政法规之外,鲜见中央层面制定的其他行政组织法律、法规。当前,政府组织及其改革本身的法治化程度有限,建设法治政府依然任重道远。十八届四中全会再次吹响建设法治政府的号角,要求“完善行政组织法律制度”,明确“到2020年,依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成”。实现这一目标,需要继续依法改革政府机构、加快转变政府职能。而在今后的机构改革中,能否审慎处理好以下几对关系,事关全局与长远。

## 一 改革方向与法律权威之间的关系

十八届三中全会确立了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革的总目标,因此,政府机构也要围绕这一大方向去改革。同时,由于在创新社会治理体制,完善行政管理体制方面,我国走的是“政府主导”的发展之路,因而,治理体系的完善、治理能力的提升也直接取决于政府机构改革的效果。然而,实践中,改革任务的艰巨性和立法的滞后性之间的矛盾较为突出。

首先,机构设置和编制管理方面的传统做法需要改进。例如,在食品安全问题日益突出的背景下,为贯彻落实《食品安全法》第4条“国务院设立食品安全委员会”的规定,切实加强对食品安全工作的领导,2010年2月6日国务院印发了《国务院关于设立国务院食品安全委员会的通知》,决定设立国务院食品安全委员会(以下简称食安委),作为国务院食品安全工作的高层次议事协调机构。之后,又为食安委设置办公机构食安办,根据中编办印发的《国务院食品安全委员会办公室机构设置的通知》,食安办有4个司级内设机构以及机关行政编制30名。此后,食安办的机构设置和编制又调整为6个司,55个编制。这反映了中央下大力气整治食品安全问题的决心和用心。然而,根据《国务院行政机构设置和编制管理条例》(以下简称《国务院条例》)第13条的规定,议事协调机构既不得设置司、处两级内设机构,也不单独确定编制,所需要的编制由承担具体工作的国务院行政机构解决。因此,建立在良好的治理意愿和政府履职观念基础上的改革,仍应依法进行机构设置和编制管理。

另一方面,改革发展中,政府部门的法定职权往往受到来自现实改革需要的挑战。例如,根据《食品安全法》第4条,国务院卫生行政部门承担食品安全综合协调职责,负责食品安全风险评估、食品安全标准制定、食品安全信息公布、食品检验机构的资质认定条件和检验规范的制定,组织查处食品安全重大事故。然而,为了强化食安委的作用,2011年中央编办又印发《关于国务院食品安全委员会办公室机构编制和职责调整有关问题的批复》,明确“将卫生部食品安全综合协调、牵头组织食品安全重大事故调查、统一发布重大食品安全信息等三项职责划入国务院食品安全办。”此后,2013年国务院机构改革又新组建国家食品药品监督管理总局(以下简称“食药总局”),对食品药品实施统一监督管理,并承担保留下来的食安委的具体工作,加挂食安办的牌子。这两次机构的职责调整均在《食品安全法》相关规定尚未修改的情况下进行的,改革内容均与有关卫生部的综合协调法定职责的规定不一致。食安办、食药总局的出现虽是公共卫生和安全领域改革的需要,却带来了相关职能机构的职权冲突,可能造成行政效果和法治效果的显著差异。<sup>①</sup>

又如,根据《行政复议法》的规定,复议审理权应当由各个法定行政复议机关自己的复议机构分别行使。2008年国务院发文开始在部分省份进行改革行政复议组织机构的试点,一些复议改革试点地方将区域内复议审理权一概收归一级政府统一行使的做法,实际上取消了纵向上的主管部门的复议审理权。应当说,这样的做法虽是改革方向的反映,但毕竟是对现行立法确定的行政复议审理主体的重大改变。山东等地大致是考虑到了这方面的制度障碍,为了保证改革于法有据,其省人大常委会通过制定地方性法规,授权省政府批准市县集中行使行政复议职权。<sup>②</sup>然而,在我国法制统一的前提下,地方权力机关的立法显然无法超越全国人大及其常委会的权力范围而使复议权的集中在目前获得合法性,山东省人大常委会的做法无意间又导致了下位法与上位法的抵触。因此,改变现行行政复议管辖体制,需要有最高权力机关的立法或者授权决定,单单依靠国务院有关试点的文件尚不足以支撑整个改革局面,也难以应对个别地方出现上级主管部门仍然受理行政复议案件的情况,从而削弱了改革力度。

当既有的制度束缚甚至遏制了社会发展,深度的改革在所难免。改革必然要突破既有制度,但改革并不能成为违反现行立法的正当理由,所谓的“探索”、“创新”、“试点”不应直接破“法”而出,那是“政策既法”时代下的做法。即便先行立法的时机不成熟,至少应当事先获得全国人大常委会的某种形式的正式认可,发挥最高权力机关的应有职能,以确保改革行为的合法性。十八届四中全会《决定》旗帜鲜明地要求,“必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用”。简言之,把握好改革与法治的关系,要确立依法改革的原则,尽快构筑政府机构改革的法律框架。

## 二 政府组织权主体之间的关系

在我国,政府组织权由权力机关和行政机关分享,尤以行政机关为重。无论中央还是地方,制度和实践层面均存在一些冲突或者不合理的情况,需要以法律形式合理界定政府组织权的归属。

就中央政府而言,首先,从历次政府机构改革的整体情况来看,基本都是在国务院的主导之下进行的,权力机关的参与度较低,立法动力不足。这有法律上的因素,从《宪法》第62、67条以及《国务院组织法》第8条来看,最高权力机关只具有决定国务院组成人员和组成部门的权力,对于国务院组成部门以外的其他行政机构的设置并无决定权。而实践中,这一职权也主要是通过换届年的大会上对国务院的机构改革方案行使审议批准权来实现的,并不采取立法的形式确定部门的设置。而行政组织法较为成熟的国家则普遍采取以立法的方式固定机构改革的成果。其次,割裂了国务院组成部门及其职权的设定权力。《国务院组织法》规定,国务院组成部门的设立、撤销、合并由全国人大及其常委会决定。

<sup>①</sup> 2014年6月,《食品安全法(修订草案)》经十二届全国人大常委会九次会议初次审议,有望解决这一职能冲突问题。

<sup>②</sup> 2009年修订的《山东省行政复议条例》第6条第二款规定“经省人民政府批准,设区的市、县(市、区)人民政府可以集中行使行政复议职权。”

《宪法》第89条第(三)项则明确国务院有权“规定各部和各委员会的任务和职责”。《立法法》第8条保留给法律的也只是各级政府职权的规定而非政府部门职权的规定。而且根据《国务院条例》第12条,“国务院行政机构设置后,需要对职能进行调整的”,国务院自己就能决定。可见,现行立法将国务院的组成部门的设置和调整权归于最高权力机关,而将部门职权的调整确定权归于国务院。这些宪法性法律及行政法规之间看似不存在矛盾,但实际上规定得有欠妥当。笔者认为,国务院组成部门与其职权不可分割,职能是设立机构的依据,机构是职能的载体,机构存在的价值是实现相应的行政职能,脱离职权内涵的机构调整是不可想象的,也是无法操作的。部门的设置、调整当然要涉及部门间权力的重新配置。而且从历次国务院提交全国人大审议的机构改革方案来看,通常不仅包括国务院组成部门的调整 and 设置,还包括相关职权的调整等内容。因此,建议修改《宪法》第89条第(三)项以及《国务院条例》第12条的规定,归权于最高权力机关,以实现立法的内在协调。

在地方,根据《立法法》第8条的规定,各级人民政府的产生、组织和职权属于法律保留事项,只能制定法律。也就是说,各级政府如何组织、各级政府职权如何划分应由法律规定,属于全国人大及其常委会的立法权限,既不属于行政立法权限,也不属于地方立法权限;至多根据《立法法》第9条的规定,在有最高权力机关授权决定的情况下,国务院才可以行政法规先行作出规范。然而,根据《地方条例》第9条的规定,地方各级政府行政机构设置的批准权则在于上一级人民政府,仅需到本级人大常委会备案。可见,《地方条例》与《立法法》存在冲突。地方各级政府的基本组成,根据《立法法》应遵循法律保留原则,至少以授权性行政法规来规定,然而目前来看,都是依据《地方条例》这一行政法规,由地方各级政府的上一级政府在行使此项决定权。

除了以法律形式合理界定政府组织权的归属,行政组织权及其归属也需要进一步细化明确,至少可以考虑区分改革方案的设计建议、审议决策、执行落实、评估监督等方面的权力,并且对应于不同的权力主体。然而,这些问题尚未引起足够的重视。其一,需要进一步加强各级编办对政府机构改革工作的整体领导和规范化。例如,对于国务院机构改革的整体方案而言,国务院机构编制管理机关承担了主要的设计工作,对于国务院部门的“三定”规定而言,其又是具体的审核者。行使该职权的真实载体是中央编办,虽说中央编办同时归属中共中央和国务院领导,但其机构和人员编制均纳入中共中央序列。因此,政府机构改革的整体设计、审查工作的规范化,也有赖于中编办组织机构和职权的法治化。其二,就机构改革活动的监督而言,尚缺乏法定的监督机关。尽管2007年中编办和监察部联合发布的《机构编制监督检查工作暂行规定》对各种违反行政机构设置和编制配备的行为规定了相应的纪律责任和行政责任,但实践中鲜见因行政组织行为违法而受责任追究的情况,因此,需要明确相应的法定监督机关,强化并落实其职责,规范监督程序,以纠正和惩戒相关违法违规行为。简言之,在机构改革的法律框架中,应当明确政府组织权的层次及相对应的组织权主体,从而准确定位机构改革的职权主体。

### 三 大部制与协调机制之间的关系

大部制既是精简统一原则的要求,也应实现科学的横向分权。2008年,十七届二中全会在《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确了大部制改革的原则,要求“进一步优化政府组织结构,规范机构设置,探索实行职能有机统一的大部门体制”。相应地,在最近两轮机构改革中,“大部制”导向及其成效显著,尤其是2013年的改革“重点围绕转变职能和理顺职责关系,稳步推进大部门制改革”,统一了交通管理体制,整合了能源管理机构。不过,目前的各级政府部门的职能、机构设置和编制都是通过“三定”规定进行调整和规范的,几乎没有立法作为部门行政的组织法依据。大部门体制之下更需要及时补充部门组织法,一是为了固定改革成果,防止不当反复;二是为了明确部门的职责权限,规范其组织行为。

但是,大部制并不能解决所有的职能问题。一方面,一项具有综合性的具体管理事务往往涉及多个部门职能,必然需要部门间的合作;另一方面,职能划分终究是相对的,即便是建立在科学明晰划分部门职能基础之上的大部制,有关行政部门在履行相应职能上也很难做到完全的无缝对接,所以即便

是相对单一的事务,有时也需要相关的部门在牵头部门组织之下共同完成。因此大部制之外的部门间协调机制或者协调机构同样不可少。

当前,我们并不缺少协调机制和相关机构,<sup>①</sup>但是协调机构在其必要性、规范性和有效性上存在的问题较为突出。首先,我国行政系统在专项任务的完成上,青睐设置临时行政机构。地方上,往往习惯于对上级交办的任务或者当地特定时期的重点工作成立专门的、临时机构,但这些工作其实并非一定要由临时协调机构进行指挥、协调的。有时一个事项在对应的部门职责上明明是清晰的,但是为了突出其重要性,往往临时成立由地方党委或政府领导为负责人的协调机构以彰显权威性和重视程度。因此,协调机构的设立应当以必要为限。第二,协调机构、临时机构名目繁多,设置任意。名称上,委员会、领导小组、协调小组、指挥部等不一而足、种类繁多,更有甚者,“馒头办”、“西瓜办”层出不穷。而且这些机构设置缺乏规范性,往往是地方党委或政府“一拍桌子”就设立了,机构的生存期限也缺乏预期,一般在撤销该机构时才能明确。<sup>②</sup>而我国台湾地区《中央行政机关组织基准法》第36条则明确要求设立临时性、过渡性机关应明定其存续期限。第三,协调机构缺乏基本的协调原则、工作程序设计,导致有效性不足。在我国推进行政审批制度改革和行政管理体制改革进程中出现的“行政服务中心”非常值得关注,其不仅是审批部门集中办公的场所,更是多地文件中规定的代表政府进行协调、监督的机构。然而,从试点到全国普遍设立,多年来,行政服务中心及其工作机制依然普遍缺乏行政组织法的规范,同时囿于机构性质、行政级别,其综合协调、考核监督的能力孱弱,复杂的行政审批事项往往最终还是不得不依靠地方领导出面进行协调。

这些问题的存在直接导致了一些协调机构与专业部门的不良关系。例如,由于协调机构的设置缺乏法律规范,实践中出现了前述食安办以及后来承接其职能的食药总局与卫生部在食品安全综合协调职能上的冲突局面。而另一些没必要设置的协调机构,表面上是加强了工作领导,但实际上地方领导的指示往往压制了部门自身的决策,削弱了职能部门应尽的责任,反而影响了行政效能,也干涉了部门的法定职权。由此,必须处理好专业部门与协调机构之间的关系。而且,多数情况下议事协调机构是非常设的临时性机构,这里也有处理好临时机构和常设机构之间关系的问题。在目前的体制下,一般而言,临时机构、非常设机构越多,说明常设部门的作用发挥就越有限,说明依靠人治推进工作的程度就越深。相比政府的主要部门,议事协调等临时机构的设立在组织调整、机构改革中具有相对灵活性,以往更多以应需为主要原则,如今看来组织法定原则同样需要重视。因此,今后,一方面要大规模精简已有的议事协调机构,<sup>③</sup>将不必要的予以撤销,对确有必要的进行整合,并理顺与专业部门的关系。另一方面,对于新设临时机构、协调机构也要法治化,明确设置原则、机构组成和职权、存续期限、工作程序、工作机制等内容。近期,从中央到地方已经开始进行议事协调机构的清理工作,尽管一些部门和地区的成果显著,<sup>④</sup>但是机构清理本身也带有“政策推动、上行下效”的“运动式”工作色彩,缺乏法治规

① 根据2008年《国务院关于议事协调机构设置的通知》(国发〔2008〕13号),当时有29个国务院议事协调机构,此后至少又新增了国务院食品安全委员会、国家海洋委员会等高层议事协调机构。在地方,不少市级、省级政府往往设有几十甚至几百个议事协调等临时机构。

② 国务院层面的议事协调机构中只有国务院三峡工程建设委员会和国务院南水北调工程建设委员会确定了撤销期限,但也取决于任务是否完成。

③ 《关于深化行政管理体制改革的意见》也对议事协调机构提出了整改要求,“精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,不再保留的,任务交由职能部门承担。今后要严格控制议事协调机构设置,涉及跨部门的事项,由主管部门牵头协调。确需设立的,要严格按照规定程序审批,一般不设实体性办事机构。”

④ 例如,中央纪委监察部在通报2013年的工作情况时宣布,已清理调整参加的各类议事协调机构,由125个清理调整为14个。各地纪检监察机关也对内设机构和议事协调机构进行了调整,31个省(区、市)和新疆生产建设兵团纪委、监察厅(局)参与的议事协调机构平均减少60%以上,办案人员数占到总数的22%。参见中国新闻网 <http://www.chinanews.com/fz/2014/01-10/5721058.shtml>,最后访问日期2014年7月8日。另外,广西继自治区政府2013年撤销112项、调整113项议事协调机构之后,2014年6月又决定撤销自治区层面以区党委、政府及办公厅名义成立的107项议事协调机构,并将129项议事协调机构转由相关职能部门“按常态化管理”。参见中央政府门户网站 [http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content\\_2709111.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/27/content_2709111.htm),最后访问日期2014年7月8日。

范,清理标准不确定,清理效果的可持续性有待观察。

因此,一方面要明确“大部制”的改革方向,并且进行各部门的行政组织立法;另一方面,在尽可能采用大部门体制的同时,也要依法组建畅通、有效的协调机制。对于职能归属明确的常规事项,应由相关部门依法履行职责,不设置协调机构;对于跨部门的重大或突发事件,可依法成立协调机构进行有效的组织统筹,并严控其单设实体性办事机构、严禁给予行政编制。简言之,既要科学合理地横向分权,也要重视和规范职能协调。

#### 四 单一制和行政分权原则之间的关系

除了横向的职能配置,纵向职能调整也应是机构改革重点关注的问题,然而往往被忽略了。我国国家结构形式总体上属于单一制,地方接受中央政府的统一领导,整个政府实行层级控制,地方没有固有权力;当然,也实行某种程度的地方自治,不过各地方行使的权力均来源于中央授权,通常由国家整体通过宪法授予。单一制在行政组织上有鲜明的体现。各级地方政府的权力均来源于宪法上的安排,《立法法》也明确要求由法律来规定各级政府的产生、组织和职权,而且从《地方条例》来看,各级地方政府的编制总额由国务院统一确定,行政机构设置也要经上一级政府批准。

国家权力的统一性固然要维护,但地方治理的差异性和有效性也应予以重视,需要遵循行政分权原则。从纵向来讲的行政分权主要是各级政府间、各级部门间的权力分配问题。但从制度安排和机构改革的实践来看,单一制在组织行政中的影响较为突出,而行政分权原则的作用发挥相对有限,由此导致层级间事权划分的模糊以及地方积极性的抑制。行政分权也需要有组织法上明确的制度体现。然而,现行行政组织立法较为粗疏,缺乏系统观和层级针对性。

一方面,中央和地方关系存在诸多模糊地带,制度的系统设计不足。《立法法》明确各级政府的职权应由法律来规定,因此国务院原则上并不具有划分中央和地方事权的权力,但国务院往往实际上行使着这一权力。例如用以明确中央和地方的征税权的税收立法就长期、大量停留在行政法规的层面,目前18个税种中仅有3个由全国人大立法确定,其余均由国务院以暂行规定或条例等方式规定,1985年的税收立法授权决定因而广受质疑。还有些地方出于法律缺乏明确规定,就自行立法规定地方的事权,可事后又被有关方面否定。早先就有学者指出,“各社会主义国家大都用宪法确认民主集中制,并且根据这个原则把中央集权和地方分权结合起来。一方面强调中央的统一领导,另一方面强调因地制宜地发挥地方的积极性和主动性。但是,在实际政治生活中,往往难以掌握中央集权和地方分权的适当界限,出现权力过分集中的倾向。”<sup>①</sup>因此,笔者认为,划分中央和地方事权的范围,应确立“立法保留”原则,以权力机关的绝对保留为主,慎用授权国务院立法的相对保留方式。

另一方面,地方政府或者部门的笼统指称模糊了地方各级间的职能差异,制度设计缺乏层级针对性。理论上讲,上、下级政府或者上、下级部门功能各有侧重,事权大体不同,职责应有区别。相应地,属于各级政府事权范围的事务应当基本在相应层级政府获得落实,具体的管理、服务中的纠纷也就可以尽量在基层获得解决,从而避免将矛盾纠纷不断上移。即便没有解决,也应交由相应的机关进一步依法处理。然而,我国地方政府长期存在“职责同构”的现象,不仅影响机构设置,抑制地方活力,造成行政组织的臃肿、低效,而且一旦引发矛盾纠纷,多级上访、越级上访在所难免。“职责同构”不仅是操作层面的问题,更鲜明地反映于粗疏的法律规范上。在浩瀚的法律规范中,“县级以上人民政府”和“县级以上人民政府的主管部门”的表述极其常见,不同层级地方政府和部门的职责、权限、责任被笼统地加以规定。因而,尽管相关行政法规明确规定上级政府行政机构对下级政府机构的设置不得干预,不得要求下级政府设置对口机构,但多数地方由于不能准确定位自身职能,进行机构改革时往往难以放开手脚、因地制宜,索性沿袭“对口”设置以求万全。在没有厘清层级权力配置的前提下,各级政府的改

<sup>①</sup> 何华辉《比较宪法》,武汉:武汉大学出版社,1988年,第158页。

革愿望和举措,都难有良好收效。由于长期以来对行政分权的不够重视,使得我国的各级政府机构改革缺乏整体推进,系统效益不佳,改革后的“回潮”时常出现。由此,从依法行使职权角度而言,需要以法律来明确不同层级政府机关的事权,尽可能消弭上下级政府机关之间存在的模糊地带。十八届四中全会《决定》也要求完善不同层级政府事权法律制度。此外,从纠纷化解角度而言,建议各级地方政府分别设立统一的行政内部监督救济组织,负责对本级政府部门和下级政府行为的监督救济,尽可能将纠纷化解于基层。除了各级审计、监察部门以外,还可以依托目前正在进行的行政复议委员会的试点,创建各级政府的相对独立的行政复议组织,此外则可进一步寻求司法救济。

由此,需要将“单一制”的国家结构形式与行政分权的组织法原则相结合,共同发挥作用。在现阶段,可以考虑适当突出分权原则在组织行政过程中的制度化和落实,激发地方活力,完善行政组织法,推进机构改革,构建合理有效的政府组织体系。简言之,在坚持单一制的前提下,要突出纵向分权的改革及其法治化。

## 五 机构改革的应需原则与比例原则之间的关系

除了前述机构改革的合法性层面的若干关系问题,机构改革也有合理性的问题。政府机构改革的目标之一就是要优化行政,因此需要坚持应需原则,以此来确立改革方向和改革范围。所谓应需原则,即适应需要原则,指在行政组织的设置和调整上,应当按照经济社会全面协调可持续发展的要求,适应全面履行职能的需要,适应国家政治、经济、社会发展的需要。根据社会主义市场经济体制和民主法制发展的需要,转变政府职能,进行政府机构改革,并根据现代市场经济和法治行政的新需求对行政机关的设置不断做出调整。例如《国务院条例》和《地方条例》规定,国务院和各级地方政府要适时调整行政机构。在此原则指导下,我国大规模机构调整的周期基本上与政府换届同步,自上世纪80年代开始,一般是五年一次自上而下的政府机构改革。

过往多轮政府机构改革是与我国社会处于逐步乃至全面转型时期密切关联的。但同时也要注意,过度频繁的机构调整也会给政治、经济、社会发展带来诸多不稳定因子。长远来看,政府机构改革还应当遵循比例原则。比例原则不仅是政府外部治理行为应当遵循的,也应适用于政府的组织行为。比例原则要求改革的设计、决策中应当排除不必要的调整,避免政府机构大规模的震荡,控制改革成本效益的合理比例。就政府任期内而言,《国务院条例》和《地方条例》规定,在一届政府任期内,国务院组成部门和地方政府的工作部门应当保持相对稳定。也就是说,国务院组成部门和地方政府的工作部门以外的其他行政机构完全可能在一届政府任期内进行调整。即便如此,这种调整也应符合比例原则的要求。就政府任期届满后而言,坚持比例原则在重组行政的过程中也具有重大意义。在行政组织法发达的国家,机构大规模调整的周期一般较长,相比之下,我国五年的调整周期则显得机构变动过于频繁。党的十八届二中全会确立了“到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制”的目标,十八届四中全会也明确了到2020年,“法治政府基本建成”。因此,可以期待届时应当具备了相对合理、稳定的政府组织框架,相应地,“适时调整”的周期也应拉长,改变目前各级政府“五年一大变”的局面。简言之,在机构改革合理性层面,改革的应需性应逐步融入必要性的内涵,遵循比例原则。

(责任编辑 刘晓虹)

criticism of Confucianism , called as rectification , was rationally self-conscious. Xunzi eventually developed a doctrine of rectification. It represents the highest level of value criticism among the pre-Qin philosophies in two senses: Firstly , Xunzi shows his insights in the criticism of twelve thinkers with systematic arguments full of unique charm of philosophical thinking; secondly , Xunzi takes *dao* as the foundation of his doctrine of rectification. However , Xunzi's doctrine of rectification is inconsistent since he fails to unify the ontological *dao* in Laozi and the Confucian *dao* at the level of value.

**Keywords:** rectification , criticism of twelve thinkers , Laozi , *dao*

## Seeking for Middle-range Theories: On the Empirical Dimension in the Study of Habermas's Discourse Ethics

( by YANG Fan)

**Abstract:** Habermas's discourse ethics is prescribed for the legitimacy crisis in the late capitalist society. Although Habermas emphasizes that his theory has strong practical concerns and it is a kind of theoretical paradigm of "post-metaphysics" , it has been criticized and challenged by many empiricists and empirical researchers. In order to combine the normative theory with political and social practices , the building of middle-range theories to make a dialogue between them is very necessary. Recent empirical studies on this issue can be regarded as an attempt to build middle-range theories so as to dissolve the tension between theory and practice. Obvious tension between philosophical studies on discourse ethics and empirical researches on it in social sciences , as well as that between qualitative and quantitative researches , needs to be overcome by extending the methodological horizons of different disciplines.

**Keywords:** discourse ethics , tension , middle-range theories , qualitative research , quantitative research

## On the Historical Values and Limits of Lenin's New Economic Policy

( by ZHOU Shang-wen)

**Abstract:** As important political heritage from Lenin , the new economic policy embodies Lenin's spirit of creating new theories and his efforts to explore a socialist path that suits Russia's national conditions. Due to the complex historical reasons , including Lenin's own historical limits in recognition , the potential theoretical and practical values of the new economic policy failed to be realized or developed , while the later "Stalin model" of economic system had a strong impact on socialist practices. It is conducive to our own socialist course with Chinese characteristics to study the historical values of Lenin's new economic policy.

**Keywords:** Lenin , "wartime communism" , new economic policy , Stalin model

## Is It a New Mixed Model of International Aid?: A Case Study on Sicomines Project in Congo( DRC)

( by YU Nan-ping)

**Abstract:** International aid is not only a creation of diplomatic activities between countries in the 20<sup>th</sup> century , but also a method to enhance a country's international influence. Along with the increase of Chinese companies' overseas investment , a Chinese model of international aid , which unites investment , aid and trade as a whole , has appeared. There are obvious theoretical and practical differences between this model and traditional Western ones. With a case study on Sicomines project in Congo( DRC) , this paper analyses the international debates about China's mixed aid model and the improvements made by China in international aid.

**Keywords:** international aid , Chinese model , African investment

## Five Relations in the Reform of Government Institutions from the Perspective of Administrative Organization Law

( by TANG Can)

**Abstract:** The legal level of the reform of government institutions is an important index of a government

by law. There are five important relations in the reform, that is, the relation between the reform direction and the authority of law, the relation among the subjects of administration-organizing power, the relation between the big-ministry system and coordination mechanisms, the relation between the unitary system and the decentralization of administrative power, and the relation between principles of need-meeting and proportionality.

**Keywords:** reform of government institutions, administrative organization law, administration-organizing power, deliberation and coordination agencies, decentralization of administrative power

## On the Balance of Public and Private Interests in the Identification of Historical Buildings

(by LI Yi-heng)

**Abstract:** The identification of historical buildings is essentially a kind of legal restriction on public power. Because the land-ownership of historical buildings is either state-owned or rural collective, the research on the identification of historical buildings can also help us free from the confine of landownership and focus on the construction of a unitary legal system of real property expropriation compensation. We may overcome the difficulties in China's legal system of expropriation compensation from the perspective of compensation rather than that of expropriation. In other words, we shall construct a legal system of expropriation compensation through equalization compensation.

**Keywords:** equalization compensation, historical buildings, expropriation

## A New Study on the Historical Practical Origin of the Direct Appealing System: A Case Study on the Judicial Bamboo Slips from Baoshan Chu Tomb

(by WANG Jie)

**Abstract:** By analyzing the case documents of judicial bamboo slips from Baoshan Chu Tomb, this paper finds that in the Warring States Period, there were practices of judicial proceedings similar to the "direct appealing system" in the State of Chu, which were well developed and reached a systematic level. The "direct appealing" system in the State of Chu might be the practical origin of the system of "striking the stone or drum to tell grievance" recorded in the *Rites of Zhou*, a book compiled in the same period. Therefore, the direct appealing system took shape in the Warring States Period. So we have to rectify and re-examine the conventional idea that the direct appealing system didn't form until the Han and Tang Dynasties.

**Keywords:** Warring States Period, State of Chu, bamboo slips from Baoshan Chu Tomb, direct appealing, indictment

## The Repressed "Utopia": WEI Yuan's View of Administering State Affairs and that of Pure Land

(by CHENG Qing)

**Abstract:** As a representative of New Text Confucianism in the late Qing Dynasty, WEI Yuan has always been examined in the Confucian history of the debate between Old Text Confucianism and New Text Confucianism. Although influenced by New Text Confucianism, WEI has also provided new insights through absorbing Taoism and Buddhism. Taking the idea of administering state affairs as the backbone, WEI tries to understand the categories of substance and function in a new way, enrich the Confucian tradition of his time with the *dao* in Laozi and the *Book of Changes* and promote the Gongyang practice of discovering deep meanings expressed with sublime words. As a natural result of his seeking for *dao*, WEI's conversion to Buddhism does not mean he withdraws from society in his late ages. However, limited by his historical consciousness, WEI fails to develop the radical element of Utopia in his concept of "pure land" in the context of human secular history, although this concept is absorbed in the Huayan doctrine of the unity between things and principles. Similarly, he has not developed from the Buddhist concept of "pure land" an idea of great harmony characterized by Utopian, which can be seen in KANG You-wei.