

法治政府的内在特征及其实现

——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》解读

黄学贤

内容提要 改革开放以来,我国法治政府建设取得了显著成就,但与法治政府的要求尚有距离。十八届四中全会进一步厘清了法治政府的基本特征,为建设法治政府明确了方向;科学的行政执法体制的构架,为建设法治政府架设起桥梁;五大体系的建立,为建设法治政府提供了全方位的保障;认清现实中客观存在的问题,为建设法治政府扫清了障碍;而找准正确的路径,则为建设法治政府铺平了道路。

关键词 法治政府 特征 行政执法体制 五大体系 路径

黄学贤,苏州大学王健法学院教授 215006

改革开放以来,特别是十五大以后,中国的法治建设进程呈加速度发展。2014年中共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》(以下简称《决定》)更是因应了历史发展的必然逻辑,适时地提出并详细描绘了我国法治建设的蓝图。为了全面实现四中全会提出的法治建设任务,我们必须以法治应有的方式来推进法治建设进程,使其按照法治“新常态”科学有序地运行。由于政府是国家治理中涉及面最广的治理主体,所以,国家治理现代化主要是指政府治理的现代化。政府作为执法者在整个法律运行中扮演着极其重要的角色。可以这么说,一个国家政府的行政行为直接决定着该国法律的实施状况,甚至决定了该国法治成效和命运。“建立法治政府是各国走向现代化的必要途径。健全的法治政府又成为各国保持现代化的基本手段。”^[1]十八届四中全会《决定》用了八分之一的篇幅部署法治政府建设,对依法治国这一关键层面的问题做出了非常周密、非常细致的安排,为在2020年基本建成法治政府的宏伟目标设计了整体的路线图和具体的实施举措。因此,我们的当务之急是以《决定》为指导,厘清法治政府的基本特征,为建设法治政府明确方向;建立科学的行政执法体制,为建设法治政府架设桥梁;建立五大法治体系,为建设法治政府提供保障;认清现实存在的问题,为建设法治政府扫清障碍;找准正确的建设路径,为建设法治政府铺平道路。

[1]刘路刚:《论全球化进程中法治政府的基本内涵》,〔开封〕《河南大学学报》2005年第6期。

一、厘清法治政府的基本内涵——为建设法治政府明确方向

对于法治政府的涵义,学者们有不胜枚举的界定。但不管对法治政府如何理解,其核心都在于,法治政府就是政府在行使行政权力、履行行政职责过程中坚持法治原则,严格依法行政,政府的各项权力都在法治轨道上运行。简单而言,法治政府就是政府权力的来源、行使及对其监督均纳入法治轨道。国务院2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》提出了法治政府的建设目标,也确立了依法行政的基本要求,即合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。十八届四中全会吸收理论研究的新成果,总结实践发展新成就,对法治政府的内涵作出更加全面而又清晰的界定。《决定》提出,各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。四中全会对法治政府建设确立的6个层面、24个字的基本标准,与2004年《纲要》中依法行政的基本精神是一致的,但是更加准确和全面。《决定》还提出了其他一系列制度保障,如法治队伍建设、法治文化建设等,制度深化,如行政决策的制度规范、裁量基准的细化与量化、法治考核纳入政绩考核体系等,使得法治政府的内涵更加丰富。可以说,四中全会对法治政府基本涵义的科学界定,为我们法治政府建设进一步明确了方向,使实践中的法治政府建设既有了清晰的宏观图景展示,又有具体的建设路径。这是我国法治政府建设进程中一座新的里程碑。

职能科学。我们以往一直强调法治政府就是要依法行政,这当然不错,但其前提首先是政府职能要科学设置。因此,在规范政府行政权力的同时,还要进一步转变政府职能。具体来说,该政府承担的责任和义务需要进一步强化,也就是《决定》强调的要全面履行政府职能。同时,不该政府做的事情,或者过去证明做不了也做不好的事,要尽快地放权给社会,放权给市场主体,放权给公民个人或者企事业单位,也就是《决定》所要求的法无授权不可为。因此,我们当下法治政府建设的核心问题就是政府职能转变与调整的问题。具体来讲,就是要正确处理政府和市场的关系;正确处理政府和社会的关系;正确处理政府内部的关系。正确处理三者关系的目标就是,凡是能由市场调节的事项,政府不要越俎代庖,而要保证市场在资源配置中起决定性作用;凡是能由公民自己决定和社会自律处理的事项,政府不予干预;基于上述两个关系的标准调整上下级政府的纵向关系和政府部门间的横向关系^[1]。

权责法定。实践中,政府自设权力的现象屡禁不止,而这恰恰是与法治政府的要求背道而驰的。权责法定就是政府的所有权力均要用法律明确规定。政府权力的边界在哪里?政府不作为的标准在哪里?政府行政行为的责任在哪里?也即我们通常所讲的政府行为是否越位、错位、缺位,法律规定要一目了然。

执法严明。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。执法严明要求政府机关严格依照法律规定,实施法律赋予的权力,同时履行法律课予的义务。对违反社会秩序、经济秩序和行政管理秩序的人和事依法严肃查处。同时,特别要注意的是,执法严明还理所当然地包括对行政相对人合法权益的依法维护。

[1]这一点在《行政许可法》第十三条中已经有较好的规定。针对第十二条关于行政许可范围的规定,第十三条规定:“本法第十二条所列事项,通过下列方式能够予以规范的,可以不设行政许可:(一)公民、法人或者其他组织能够自主决定的;(二)市场竞争机制能够有效调节的;(三)行业组织或者中介机构能够自律管理的;(四)行政机关采用事后监督等其他行政管理方式能够解决的。”

公开公正。公开要求政府所有行政行为除了法律有明确规定的以外,都要做到依据公开、过程公开、结果公开。公正要求所有政府行政行为的实施都不得偏私,不得歧视,不得同样情况不同对待,不同情况同样对待,要遵守比例原则。政府的行政行为只有在程序上公开,实体上公正,才能取信于行政相对人。

廉洁高效。廉洁是现代法治政府的基本准则,她要求政府机关及其工作人员行使行政职权时不谋私利;高效,则要求政府机关及其工作人员行使行政职权时应遵守法定的步骤、顺序、方式、方法和时限,积极履行法定职责,提高办事效率。

守法诚信。守法是法治政府的题中应有之意,她要求政府机关及其工作人员,不仅应依法行使行政职权,依法对相对人执法,而且自己首先应守法。不管是对行政相对人实施不利行政行为,还是实施授益行政行为,都要依法进行。诚信要求政府机关及其工作人员行使行政职权时要严格遵守信赖保护原则,不得随意改变或撤销已经作出的行政行为。如果因为法律法规修改或者客观情况发生变化变化,或者基于公共利益的需要,政府必须改变其已经生效的行政行为的,必须给行政相对人的损失予以补偿^[1]。

二、建立科学的行政执法体制——为建设法治政府架设桥梁

随着法治建设进程的推进,行政机关执行法律、依法行政的状况有了较大改善。但有法不依、执法不严、违法不究甚至执法犯法、贪赃枉法现象也时有发生,行政不作为、执法乱作为、以罚代刑、变通执法、选择性执法、钓鱼执法、滥用行政执法自由裁量权等与法治政府严重相悖的情形并不鲜见。造成这种状况的原因当然是多方面的,但行政执法体制的不合理、不科学是不可回避的重要因素。为了确保法律的有效实施和切实实行依法行政,发挥市场配置资源决定性作用和更好发挥政府作用,促进经济社会持续健康发展和保障人民群众合法权益,必须建立起科学的行政执法体制。行政执法体制是否科学,直接关系到法律法规能否全面正确实施,关系到人民群众合法权益能否得到切实保障,关系到经济社会秩序能否有效维护,关系到依法行政能否真正落到实处。一句话,关系到法治政府能否真正实现。

完善行政执法体制,要从规范执法职能、创新执法方式、优化组织结构、完善法律规范等方面着手。要梳理执法依据,明确行政职权,严格执法责任。四中全会《决定》就合理配置执法力量、深入推进综合执法、严格执法责任、加强执法协调等事关行政执法体制的重大问题指明了方向。《决定》指出,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。四中全会之所以如此强调行政执法体制的重要性,其最主要原因在于,科学的行政执法体制是法治政府蓝图得以实现的必备桥梁。行政执法是行政机关的基本职能,我国绝大多数法律、地方性法规和几乎所有的行政法规,都是由行政机关执行的。深化行政执法体制改革,建立科学的行政执法体制,直接关系到政府依法全面履行职能,关系到国家治理体系和治理能力现代化,关系到法治政府建设的成效。习近平总书记指出,“行政机关是实施法律法规的重要主体,要带头严格执法,维护公共利益、人民权益和社会秩序。”“法律的生命在于

[1]参见黄学贤:《行政法中的信赖保护原则研究》,〔上海〕《法学》2002年第5期。在这方面我们已经有较好的立法例。《行政许可法》第8条规定:“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护,行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。”

实施。如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多的法律也无济于事。”《决定》提出了改革行政执法体制的具体措施:依事权与职能配置执法力量,推进综合执法,理顺行政强制执行和城管执法体制,严格执法人员持证上岗和资格管理制度,健全行政执法和刑事司法衔接机制。这些措施对于解决当下诸如“钓鱼执法”、“养鱼执法”、“临时工执法”等问题无疑将发挥重要的作用。

三、形成五个体系——为建设法治政府提供全方位保障

四中全会提出要建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,并对此作出具体阐释:在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,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,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

《决定》所阐述的五大体系可分为三大环节:第一大环节包括法律规范体系和党内法规体系,解决有法(国法与党规)可依的问题,是依法治国的前提;第三大环节包括法治监督体系和法治保障体系,解决有法能依、有法必依、违法必究的问题,是依法治国的保障;第二大环节即法治实施体系,解决严格执法和公正司法的问题,是依法治国的关键。法治政府建设即处在这一关键环节,没有这一环节,第一环节创制的法律规范将无法实现,只能停留在纸面上而不能化为法治实践;没有这一环节,第三环节将失去意义,监督和保障将失去目标。因为监督、保障是为了推进法治的实施而监督和保障,不是为了监督、保障而监督和保障^[1]。这一分析不仅清晰地表明法治政府建设的关键地位,而且也十分清楚地表明“五大体系”为建设法治政府提供全方位保障。法治政府是依法治国的关键,国家的法律法规绝大多数都需要由各级政府来实施,与群众关系最密切、最直接的也是各级政府。因此政府的决策与执法活动是否合法、是否适当,不仅关系到法律法规的实施程度,关系到人民福祉和社会稳定,也关系到依法治国方略最终能否落实。但是,法治政府不可能单兵独进,法治政府的建设需要全方位的保障。“法律是治国之重器,良法是善治之前提”。只有完备的法律规范体系才能为法治政府建设提供基本制度依循。严密的法治监督体系,意味着监督必须是全方位的。监督主体之间必须衔接到位,监督措施必须具体可行,监督后果必须具体到位。因此,必须明确规定各职能机构的监督权、监督范围、内容和程序等,明确监督机构的分工和相互关系,绝不允许出现法治监督方面的空白。同时,针对不同行为的监督措施应当具有可操作性,任何大而无当的口号式的监督措施都于事无补。在监督的结果上不仅要明确具体,而且要公开。有力的法治保障体系,是推进法治政府建设的必然要求。只有保障体系科学、机制健全、人财物资源充分,才能确保政府严格执法。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是社会主义法治最根本的保证。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。中国特色的法治建设决定了完善的党内法规体系之于法治政府建设的重要性。党内法规是以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,不是独立于国家法律体系之外的规则体系,更不能超越于宪法法律之上,不能与宪法法律相抵触。我国法治政

[1]姜明安:《法治政府建设若干问题》,〔北京〕《学习时报》2014年12月15日。

府建设要将党内法规体系作为国家法律体系的有机组成部分一体遵守。

四中全会《决定》关于法治体系五大组成部分的提出具有历史性的创新意义。特别是其中将监督体系和保障体系分开,强调要建立依法治国的保障体系,而且将制约和监督放置在一起,与以往相比,这样的表述不仅仅是结构上的调整,更是内容上的创新。再加上《决定》其他部分的有关规定,可见其对于法治政府建设具有的不同凡响的意义。例如,在完善司法体制部分,《决定》提出,最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制,合理调整行政诉讼案件管辖制度,切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。改革法院案件受理制度,变立案审查制为立案登记制,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人诉权^[1]。可以预言,这些制度的建立必将在中国法治进程中写下重要的一章。

四、认清现实问题——为建设法治政府扫清障碍

国务院在2004年的《纲要》中就指出,与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,依法行政还存在不少差距,主要是:行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应,依法行政面临诸多体制性障碍;制度建设反映客观规律不够,难以全面、有效解决实际问题;行政决策程序和机制不够完善;有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生,群众反映比较强烈;对行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正,行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济;一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄,依法行政的能力和水平有待进一步提高。

自从2004年《纲要》发布以来,我们在推进依法行政,建设法治政府方面,取得了重大进展,成绩斐然。突出地表现在制定了《行政许可法》、《行政强制法》、《公务员法》、《政府信息公开条例》等一系列保障政府依法行政法律、法规,初步形成了中国特色的社会主义行政法律体系;改革了导致政府职能行使错位、越位、缺位的旧的行政管理体制,使政府职能逐步转变到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的领域,初步理顺了政府与市场、政府与社会的关系;确立了以人为本,服务优先的执法理念,在行政管理中不再以强制、处罚为基本手段,开始注重运用说服、指导、协商、对话等维护相对人尊严的柔性管理方式,逐步改变了传统的效率优先、以管制为中心的执法模式;建立了体现公开、公正、公平基本原则和反映现代法治理念的一系列行政法律程序制度,在行政决策中引入了听证会、论证会、网上征求意见以及政府全体会议或常务会议就重大问题进行票决的民主化、科学化的机制,在行政执法中推广和实行了告知、说明理由、听取申辩等与相对人互动的现代文明执法范式;健全完善了行政监督和问责机制,在进一步加强行政监察、审计和行政层级监督等传统监督方式的同时,又创新发展了巡视监督、督察监督、网络媒体监督等新的监督机制。同时,我们改进和完善了行政责任机制,对造成人民生命财产损失、国家或公共利益损害,或者导致重大恶劣政治影响的事故、事件中的直接责任人和负领导责任的公职人员实行严格的问责制^[2]。

但同时,我们也不得不承认的是,我们距离《纲要》提出的要用十年左右的时间,基本上实现建设法治政府的目标还是有一定距离的,还存在很多的问题。这些问题主要表现在,第一,我们有制度,

[1]2014年11月1日通过并于2015年5月1日施行的新的《行政诉讼法》是四中全会后第一个修订的法律,该法修正案在保障行政相对人合法权益,加大对行政主体的监督方面有显著改进。

[2]参见姜明安:《法治政府建设重心是“治官治权”》,荆楚网,2014年12月15日。

但是没有制度实施或者法律实施相应的健全完善的保障机制和监督机制。所以很多法律制度在制定的时候,是理想的,大家都认可,但是在执行过程中还是没有完全得到有效的执行。第二,我们的重点领域和关键环节,虽然取得了一些实质性的突破。比如行政审批制度改革、行政执法责任制、政府信息公开制度、问责制度等重点领域,逐步建立起一些制度,并且取得了一定的突破,但是还有一些领域仍处于制度空白阶段。比如,行政决策的制度化、规范化和法律化。对重大行政决策,现在还没有明确的法律规范;比如行政机关虽然有分门别类的程序规则,但是还缺少一个统一的行政程序法;再如,虽然有相关问责的规定,但是缺少一个具有法律效力的问责办法或者《问责法》。第三,我们的行政机关,实施法律的动力机制也不是很足,缺少像政府绩效法这样的法律实施的动力机制^[1]。总之,在政府职能定位的法定化、政府决策程序的法律化、执法行为的规范化、政务信息的公开化、对行政权力监督的法治化以及执法能力和公务人员素质的现代化等方面,距离法治政府的要求还有极大的提升空间。

我们应当敢于承认,从整体上说,我国法治政府的形象还没有完全树立起来,法治政府的建设还处于一个形式大于内容和实质的状态。中国政法大学组织了一个课题组,对全国有地方立法权的53个城市的人民政府进行了法治政府的评估,完成了《中国法治政府评估报告(2013)》。评估结果显示,很多地方政府距离法治政府还有很大距离,有些领域差距较大。评估满分为300分,53个城市的平均得分是188分。以60%为及格线,有36个城市是及格的,还有17个城市在及格线以下。如果按照80%为良好的话,所有的城市均没有达到良好的标准。排名靠前的城市也有明显的短板。主要的问题是,有些地方政府的依法行政工作还只停留于口头的承诺,缺乏实质举措,操作性举措少。有些建设的举措,停留于应付上级的要求、显示政绩,不能够有效的提升行政权的规范化水平。实际上,最主要的问题是,部分领导干部的依法行政意识比较淡薄,运用法治思维和法治方式的能力也不足。很多政府机关的主要工作就是依法行政,但是依法行政本身并不是一个硬性指标,追求经济GDP的发展成为他的首选或主要使命,所以在依法行政上倾注过多的关注度和注意力。该报告发布后产生了广泛社会影响。2014年,课题组在总结2013年评估工作的基础上,进一步完善了法治政府评估指标体系,将评估对象扩大至100个地级以上市政府,完成了对这100个城市2013年法治政府建设情况的评估,并撰写了《中国法治政府评估报告2014》,于12月28日在北京发布。报告指出,在100个被评估城市中,有52个城市所得总分在及格线以下,过半数的市级政府的法治水平处于不及格状态。总体而言,被评估城市法治政府的整体水平还处于较低水平,距离党的十八大确立的2020年法治政府建设目标之间差距还比较大。根据评估报告,在全国100个市级政府中,总分排名前十的城市分别是:广州、北京、佛山、厦门、成都、上海、长沙、南宁、苏州、珠海。报告指出,从被评估城市各个评估指标的情况看,即使评估结果相对较好的城市,也存在一些薄弱环节亟待改进。例如,广州市总排名第一,其依法行政的组织领导、行政决策两个一级指标也排名第一,但是政府信息公开、监督与问责则排在第38位,社会满意度调查也排在第38位。北京市总体排名在第2位,其政府信息公开、社会满意度调查排第1位,但是其制度建设则排在第73位。佛山总排名第3位,社会矛盾化解与行政争议解决排名第1位,但是社会满意度调查排名第87位,比较靠后。评估报告同时指出,对本次评估各项指标得分进行比较,呈现出制度建设状况好于制度实施状况,依据客观数据进行的评价好于公众满意度调查的背离现象,在部分领域呈现出法治政府建设的形式重于实质的状态。评估

[1]参见马怀德:《十年法治政府目标未实现》,法治政府网,2014年10月31日。

报告对发现的问题提出了九大方面的意见和建议,其中,针对规范机构职能,提升行政服务水平,报告建议及时完整地公布政府部门职责方案、以公民的需求为中心转变行政服务模式、着重推进简政放权的落实工作、强化应急管理和提升应急能力^[1]。所以,应当客观地认识到,“无论在直观上,还是参照国内外法治评估数据,我国法律实施的情况都低于世界平均水平。不把宪法和法律当回事、不给宪法和法律留面子的实例比比皆是,有法不依、执法不严、违法不究的现象在很大范围内存在,有些地方以权谋私、徇私枉法、破坏法治的问题还很严重,人民群众对这些问题意见还很大。”^[2]

目前,中国特色社会主义法律体系已经形成,法治政府建设稳步推进,司法体制不断完善,全社会法治观念明显增强。同时,必须清醒看到,同人民群众期待相比,同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比,法治建设还存在许多不适应、不符合的问题,主要表现为:有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈;部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强,一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题,违背社会主义法治原则,损害人民群众利益,妨碍党和国家事业发展,必须下大气力加以解决。

五、找准正确路径——为建设法治政府铺平道路

《决定》中所提出的推进依法行政、建设法治政府的六大任务,即依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开,就是我们建设法治政府的现实路径。

依法全面履行政府职能,需要推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,建立权力清单制度。真正做到法定职责必须为,法无授权不可为。这就要求通过严格意义上的立法,而不由行政机关自己来制定所谓的“三定方案”、“三定办法”以及自己来制定“权力清单”、“权力运作流程”等规则来行政。针对我国行政程序法尚未出台以及行政组织法律化程度较低的现实状况,这一要求正在急切地催生着我国统一的行政程序法典的早日制定,也在急切地推动着我国行政组织法律制度以及行政责任法律制度的进一步完善。

健全依法决策机制,要求对行政决策进行严格的法律约束。这就要求将全面落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等五项基本程序,以确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。在实践当中,饱受人民群众诟病的领导干部的决策失误现象,《决定》中有针对性地给出了对策。比如,决策要经过合法性审查,没有合法性审查或者审查不合法,不能进入到决策程序中。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

深化行政执法体制改革,《决定》有针对性地提出要合理配置执法力量、深入推进综合执法、严格执法准入、加强执法协调的总要求。并通过依事权与职能配置执法力量,推进综合执法,理顺行政强

[1]参见光明网,2014年12月28日。

[2]张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,〔北京〕《法学研究》2014年第6期。

制执行和城管执法体制,严格执法人员持证上岗和资格管理制度,健全行政执法和刑事司法衔接机制等具体措施予以落实。《决定》强调要减少执法层级和层次,提高执法效率。通过综合执法来避免多头执法所造成的互相推诿和效率低下的现象。特别提出要在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游等事关民生的领域推进综合执法。

坚持严格规范公正文明执法,就是要通过依法惩处各类违法行为、完善执法程序、建立健全行政裁量权基准制度、加强行政执法信息化建设和信息共享、全面落实行政执法责任制等具体措施,来实现法治政府所要求的执法的基本要求——严格、执法的行为准则——规范,执法价值取向——公正、执法的职业素养——文明。

强化对行政权力的制约和监督,就要对行政行为的各个环节,如决策、执行等进行全方位的监督。《决定》明确了党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督和舆论监督八种监督形式,对政府内部权力制约也有五种具体方式,即分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗和强化内部流程控制,以此通过对权力的适当分离,来形成相互制约的内部监督机制,实现权力之间的相互制约,严防行政权的滥用。通过科学有效的监督体系,增强监督的合力和实效。

全面推进政务公开,就是坚持“以公开为常态,以不公开为例外”的原则,一体推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。在公开的内容上,对政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程和监督方式等要全部公开。针对实践中行政机关大亮制定红头文件,且制定出来后又未经过公开就生效,就对当事人权利义务产生实质性影响的现象,《决定》还特别提出规范性文件的公开。

[责任编辑:钱继秋]

The Intrinsic Characteristics of the Government under the Rule of Law and Its Realization

Huang Xuexian

Abstract: Since the reform and open policy, the construction of government under the rule of law has made remarkable achievements in China, but there is a distance towards the requirements of rule by law. The eighteen session of the Fourth Plenary Session clarifies further the basic characteristics of the government under the rule of law; specifies a clear direction for the construction of the government under the rule of law; and sets up a bridge for the construction of government under the rule of law by building a scientific framework of administrative law enforcement system. The eighteen session of the Fourth Plenary Session also provides a full range of protection for the construction of the government under the rule of law by establishing five systems; clears obstacles of the construction of government under the rule of law by recognizing the objective existence of the realistic problems; and paves the way for the construction of government under the rule of law by finding out the correct path.

Keywords: government under the rule of law; characteristics; administrative law enforcement system; five systems; path