

习近平法治思想中法治政府理论的核心命题

马怀德

(中国政法大学, 北京 100088 教授)

党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央站在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的战略全局,着眼于实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦,创造性提出了为什么要建设法治政府、建设什么样的法治政府、怎样建设法治政府等一系列新理念新思想新战略,形成了习近平法治思想中的法治政府理论,对于深入推进依法行政、加快建设法治政府具有重要指导意义。其核心命题包括:坚持党的领导是法治政府建设的根本保证,坚持以人民为中心是法治政府建设的本质要求,坚持法治国家、法治政府和法治社会一体建设是法治政府建设的基本路径,依法全面履行政府职能是法治政府建设的关键环节,严格执法是法治政府建设的主要内容。

一、坚持党的领导是法治政府建设的根本保证

习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上强调“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。坚持中国特色社会主义法治道路,最根本的是坚持中国共产党的领导。”党的十八届四中全会决定也明确指出“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。”法治政府是法治国家建设的主体,党的领导对于法治政府建设具有重要意义,因为行政决策、行政执法、行政争议解决等都并非行政系统内部的单一事务,而是涉及公共权力运行的方方面面,单靠政府推动无法解决法治政府建设的深层次问题。党的十八大之后,中央成立了中央全面依法治国委员会,加强党对全面依法治国的集中统一领导,统筹推进全面依法治国工作,强化党中央在科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面的领导;中办和国办印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,地方党委对法治政府建设的领导明显加强;中央开展的法治政府建设示范创建评估活动,有力推动了党中央关于法治政府建设决策部署的贯彻落实。在党的坚强领导下,我国的法治政府建设蹄疾步稳,行政决策程序制度建设、“放管服”改革和政府职能转变、行政执法体制改革等深层次复杂问题都取得了重大成果,依法行政深入推进,法治政府建设明显加快。

二、坚持以人民为中心是法治政府建设的本质要求

党的十九大报告将坚持以人民为中心作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上强调“要坚持以人民为中心。全面依法治国最广

泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民”。我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位，也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势，也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，坚持以人民为中心是法治政府建设的本质要求。党的十八大以来，法治政府建设紧紧围绕为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，转变政府职能，推动“放管服”改革和减证便民，深化行政执法体制改革，推进严格公正文明规范执法，努力让人民群众在每一个执法决定中感受到公平正义。

第一，回应人民群众的诉求关切是推进法治政府建设的聚焦点和发力点。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上强调“人民群众对执法乱作为、不作为以及司法不公的意见比较集中，这要成为我们厉行法治的聚焦点和发力点。”人民群众与行政机关的日常联系最为紧密、问题矛盾最为集中、利益纠纷最为频繁，人民群众提出的问题、反映的意见、表达的诉求凸显出法治政府建设存在的问题和短板，也构成了未来法治政府建设的聚焦点和发力点。

第二，保障人民群众的合法权益是建设法治政府的出发点和落脚点。法治政府建设的实质和精髓在于规范行政权力，维护和保障公民权利。行政立法和行政决策要反映人民意志、体现人民利益，行政执法要尊重和保障人民权益，作为行政争议解决机制的行政诉讼、行政复议、行政调解等制度的主要功能和目的也是保障人民权益。近年来，全国人大常委会修改《行政诉讼法》、启动《行政复议法》修改，国务院修订《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》、出台《重大行政决策程序暂行条例》、推行行政执法“三项制度”等工作充分体现了以人民为中心的法治政府建设理念。

第三，人民群众的评价是法治政府建设成效的基本标准。习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二十一次会议上指出“把是否给人民群众带来实实在在的获得感，作为改革成效的评价标准。”法治政府建设归根结底是为了人民，人民群众的评价是法治政府建设成效的基本标准，法治政府是否建成最终也由人民群众说了算，法治政府建设要着力增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

三、法治国家、法治政府和法治社会一体建设是法治政府建设的基本路径

习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上强调“准确把握全面推进依法治国工作布局，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。全面推进依法治国是一项庞大的系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划，在共同推进上着力，在一体建设上用劲。”“法治国家、法治政府、法治社会三者各有侧重、相辅相成，法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的主体，法治社会是构筑法治国家的基础。”习近平总书记的重要论述深刻揭示了法治国家、法治政府和法治社会的辩证关系并清晰描绘了法治政府建设的基本路径，体现了我们党对法治建设规律认识的深化，是中国特色社会主义法治理论的新发展。

“共同推进、一体建设”符合法治建设的规律。任何社会事务都是相互关联的，不可能割裂

开来看待。全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更要注重系统性、整体性、协同性。“依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，而能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能依法行政”。我们党先后提出依法治国、依法执政和依法行政的要求，都是从当时所处的历史阶段，为了解决当时的问题所提出的。从法治建设发展规律上看，依法治国、依法执政、依法行政都是紧密联系、相互支撑的，不同历史阶段可以有所侧重，但最终还是要“共同推进”；法治国家、法治政府、法治社会建设可以有各自的建设重点，但最终还是要“一体建设”，只有这样，才符合法治建设的规律。

“共同推进、一体建设”必须在“共同”上下功夫，在“一体”上做文章。依法治国是就国家和社会治理而言的，依法执政是就党的建设和执政方式而言的，依法行政是政府自身建设的要求，看似不同的着力点，实质上都是服务于“法治中国”建设的重要内容。在“共同”上下功夫，就要求在法治中国目标引导下，按照“紧密联系、相辅相成”的要求，做到依法治国、依法执政、依法行政共同推进、协调发展。很难想象“各拉各的调，各吹各的号”能够建成法治中国。在“一体”上做文章，就是要在理念上把法治国家、法治政府、法治社会当作一个整体来认识，不能割裂三者之间的关系。

“共同推进、一体建设”要突出法治政府建设这个重点。法治政府建设是重点任务和主体工程，要率先突破，用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，加快转变政府职能。要严格规范公正文明执法，提高政府公信力。一方面，法治政府是依法治国的关键，没有法治政府，就无法落实依法治国各项要求，也不可能建成法治国家和法治社会，更谈不上国家治理体系和治理能力现代化。政府是执法主体，与社会民众联系最为密切、接触最为频繁，执法规范化是衡量法治建设状况最重要的指标。另一方面，法治政府建设对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上强调“推进全面依法治国，要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，法治政府建设是重点任务，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。”坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，精准把握了我国法治政府建设存在的长期困境，也清晰描绘了未来法治政府建设的系统路径，具有重要的理论意义和实践意义。

四、依法全面履行政府职能是法治政府建设的首要任务

习近平总书记在党的十八届四中全会第二次全体会议上强调“执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，各级政府必须依法全面履行职能，坚持法定职责必须为、法无授权不可为，健全依法决策机制，完善执法程序，严格执法责任，做到严格规范公正文明执法。”“各级政府一定要严格依法行政，切实履行职责，该管的事一定要管好、管到位，该放的权一定要放足、放到位，坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象。”依法全面履行政府职能包括两个层面的内涵，不可偏废：一是“依法履行政府职能”，这意味着行政机关行使权力需要有法律授权，法无授权不可为，并严格按照法律规定的条件、程序、方式等履行政府职责；二是“全面履行政府职能”，这意味着行政机关必须忠实、全面地履行法律规定的各项职责，法定职

责必须为，防止行政不作为、政府职能缺位、克服懒政和怠政。党的十八大以来，我们坚持依法全面履行政府职能是法治政府建设关键环节的理念，持续深化“放管服”改革，着力转变政府职能，推行权责清单制度，推进各级政府事权规范化，出台《重大行政决策程序暂行条例》，这些重要举措都有力保证了依法全面履行政府职能的实现。

五、严格执法是法治政府建设的关键环节

党的十九大报告指出“建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法”，其关于法治政府的论述强调了严格规范公正文明执法。习近平总书记在十八届中央政治局第四次集体学习时提出“全面推进依法治国，必须坚持严格执法。法律的生命力在于实施。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，那制定再多法律也无济于事。”党的十八届四中全会决定从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法四个方面建构全面推进依法治国的基本框架，严格执法对应于行政机关和行政权力的要求。行政执法是行政机关最主要的职能，也是与人民群众联系最直接、最密切的职能。因此，严格执法是法治政府建设的主要内容。做不到严格执法，就不可能建成法治政府。党的十八大以来，相比行政立法、行政决策、行政司法等法治政府建设的其他环节，习近平总书记对于严格执法的论述最多、最全面、最深刻，系统阐述了严格执法的重要意义。深化行政执法体制改革、完善行政执法程序、落实行政执法责任制、加强对行政执法活动的监督以及推行人性化执法、柔性执法、阳光执法等重要内容，对于推动综合行政执法、完善行政裁量权基准制度、全面推行行政执法“三项制度”和行政执法责任制等制度、深入推进依法行政、加快建设法治政府提供了根本遵循。

Core Propositions About Law-Based Government Theory in Xi Jinping Thought on Rule of Law

MA Huai-de

(China University of Political Science and Law, Beijing 100088)

(责任编辑: 王青斌)