

法治政府建设的价值追求与重要任务

——习近平法治思想深度解读

| 杨伟东*

[关键词] 法治政府 骨干工程 推进思路 重要任务

[摘要] 党的十八大以来习近平总书记对深入推进法治政府建设进行了一系列重要论述,是习近平法治思想的重要组成部分。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和骨干工程,需要率先取得突破。在新时代,法治政府建设要在党的全面领导下,坚持以人民为中心,按照法治政府建设两个阶段的目标和路线图,围绕依法全面履行政府职能、推进行政决策的法治化、提高行政执法水平、加强对行政权力监督和强化法治政府建设第一责任人职责等重要任务,统筹推进、全面推进和创新推进,不断深入并取得实效。

[中图分类号] D920 **[文献标识码]** A

[文章编号] 1004-4043(2021)-2(上)-0001-5

习近平法治思想涵盖了全面依法治国的各个方面,既科学回答了新时代为什么实行全面依法治国,也深刻回答了怎样实行全面依法治国等一系列重大问题,内涵丰富,逻辑严密,体系完整,法治政府建设是这一思想中的重要组成部分。本文以阐释习近平总书记在党的十八大以来对严格依法行政、建设法治政府的一系列重要论述为重点,分析深入推进法治政府建设中的重大问题。

一、法治政府建设是全面依法治国的重点任务和骨干工程

法治建设是一项系统而复杂的事业,涉及各类主体、各种要素和各类关系的处理和安排。在我国依法治国进入全面推进阶段后,法治建设的复杂性

更为突出,整体性和协调性要求更加凸显,整体推进和协调发展更为迫切。早在2012年12月4日首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上,习近平总书记即首次明确提出“共同推进一体建设”的法治建设总布局,要求“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。”^①之后,在多个重要场合、重要讲话中,习近平总书记反复强调这一要求。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话所提出的“十一个坚持”中,“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”^②位列其中。法治建设总布局的确立,正是通过对法治建设各种力量、各要素、各环节的全面规划和安排,形成我国法治建设的新格局、新途径和新机制,

*中国政法大学教授、博士生导师。

①习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012年12月4日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第16页。

②习近平:《以科学理论指导全面依法治国各项工作》(2020年11月16日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第4页。

汇聚法治建设的合力。

依法行政和法治政府在法治建设总布局中居于特殊地位,具有特殊意义。“全面依法治国是一个系统工程,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。法治政府建设是重点任务和主体工程,要率先突破”,^③把法治政府建设确立为全面依法治国的重点任务和主体工程,源于三方面的原因:

1. 这是由全面依法治国重点所决定的。法治是由立法、执法、司法和守法等环节所组成的,法治建设需要各环节同步发展和协调发展。不过,在法治建设的不同阶段,各环节所发挥的作用不尽相同。在改革开放后的一段时间内,我国法治建设百废待兴,因此,有法可依是当时我国法治建设的迫切需要,立法成为法治建设的重点。在中国特色社会主义法律体系形成之后,法律实施越来越成为我国法治建设的重点。习近平总书记强调指出,“法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。‘天下之事,不难于立法,而难于法之必行。’如果有了法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施,做到‘法立,有犯而必施;令出,唯行而不返’”。^④在我国,行政管理的范围十分广泛,涉及政治、经济、社会等诸多领域,行政机关担负着繁重的管理任务和执法任务。习近平总书记清晰地指出:“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。”^⑤

2. 法治政府是法治社会的引领者和示范者。在现代社会,行政机关既是大量国家事务和社会事务的管理者,也是许多公共服务的提供者,与人民群众打交道最多、联系最多,行政机关及其公务员能否尊法守法、依法办事,直接影响人民群众对法治和法治国家建设的认识和评价。而行政机关及其公务员对

待法律、法治的态度和做法,也必然直接传递给社会和公众,为社会和公众所效仿。只有行政机关及其公务员向社会和公众传递积极的正向信号,且这一信号越强烈,法治社会建设才会越顺利,否则只会适得其反。因此,依法治国首先要依法行政,建设法治国家首先要建设好法治政府。

3. 真正实现依法行政对法治建设具有特殊意义。一般而言,与要求公民守法相比,要求官员或掌权者守法相对要难,因为掌权者本身就拥有权力。习近平总书记深刻指出:“法律是行使权力的依据,只有把这个依据掌握住了,才能正确开展工作。”^⑥实现对权力的有效约束,让权力在法治轨道上运行,是实现法治的关键。在国家权力中,行政权力所具有的广泛性、能动性、裁量性等特点,决定了要求行政机关依法行政并非一件轻而易举之事。因此,依法行政是依法治国的重点,是依法治国的重中之重和骨干工程。“依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略,而不能做到依法治国,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。”^⑦

二、法治政府建设的目标、价值追求和推进思路

以习近平总书记为核心的党中央,在清晰厘定法治政府及其建设在全面依法治国中的地位的基础上,明确了法治政府建设的目标、价值取向和推进思路,为深入推进法治政府建设指明了方向。

(一)法治政府建设的目标

重点任务和骨干工程确定了法治政府在全面依法治国中的定位,而法治政府建设的目标则确定了深入推进法治政府建设的努力方向。党的十八大以来,习近平总书记明确提出了建设法治中国的目标,为全面依法治国绘制了宏伟的发展蓝图和路线图,并在此基础上提出了法治政府建设的目标,为行政

^③习近平:《以科学理论指导全面依法治国各项工作》(2020年11月16日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第4页。

^④习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日),载《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第55~56页。

^⑤习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》(2013年2月23日),中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第57页。

^⑥习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第123页。

^⑦习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

机关和全社会擘画了共同的努力方向。

2013年1月,习近平总书记在做好新形势下政法工作的重要指示中首次提出了建设法治中国的宏伟目标。^⑧2014年10月,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:“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。”习近平总书记指出:“提出这个总目标,既明确了全面推进依法治国的性质和方向,又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”^⑨

法治中国是中国版的法治建设目标和中国化的法治建设蓝图,与党的十八届四中全会确立的法治建设总目标,一同生动展示了我国法治建设的追求,是将法治建设与我国经济社会发展内在高度融合的产物。党的十九大把法治建设总目标与社会主义建设新征程有机结合,勾勒出新时代的法治目标实现的步伐。第一个阶段:到2035年,基本实现社会主义现代化之时,“法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现”;第二个阶段:到本世纪中叶,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国之时,“实现国家治理体系和治理能力现代化”。^⑩党的十九大虽然列出了社会主义现代化强国的指标及其要求,但未直接列明对法治目标的具体要求。不过,根据全面推进依法治国的总目标,以及党的十九大对社会主义现代化强国指标中“实现国家治理体系和治理能力现代化”的要求分析,到本世纪中叶应当是法治国家、法治政府、法治社会建成之际。

从上述分析可以看出,法治政府建设阶段目标和路线图在法治建设蓝图中清晰可见。不仅如此,党的十八届四中全会通过的《决定》对法治政府建设标准提出了明确要求。习近平总书记指出:“全会决定提出,

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。”^⑪

(二)法治政府建设的价值追求

依法保障人民合法权益,是习近平法治思想闪耀着以人民为中心、坚守人民立场光辉的集中体现。习近平总书记指出:“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。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。”^⑫行政机关与人民群众联系直接、密切,其依法行政水平直接影响人民群众合法权益的保护。在新时代,我国社会主要矛盾发生变化,人民的需要已不再是单一的物质需要,人民群众对美好生活的向往更多向民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面延伸,因此法治政府建设必须积极回应人民群众新要求新期待,以保障和促进社会公平正义为价值追求,保护人民权益,增进人民福祉。

(三)法治政府建设的推进思路

自1993年国务院在政府工作报告中第一次明确提出依法行政的要求以来,党中央和国务院对依法行政和法治政府建设多次作出部署。中国特色社会主义进入新时代,法治政府建设必须有新理念和新思路,以习近平总书记为核心的党中央高度重视这一问题,2015年12月中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》。

一是统筹推进。统筹推进全面依法治国各项工作,是习近平法治思想的重要内容。^⑬统筹推进要求把法治政府建设纳入经济社会发展和全面依法治国布局中加以谋划,统筹兼顾法治政府建设与法治国家、法治社会建设,充分发挥各行政机关及其工作人员的合力,增强行政机关之间的协同性和整体性。

二是全面推进。我国法治建设进入全面依法治

^⑧参见《顺应人民对公共安全司法公正权益保障的新期待,全力推进平安中国法治中国过硬队伍建设》,载《光明日报》2013年1月8日,第1版。

^{⑨⑩}习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日),载《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第51页、第56页。

^⑪《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),载《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第28页。

^⑫习近平:《以科学理论指导全面依法治国各项工作》(2020年11月16日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第2页。

^⑬参见杨伟东:《引领新时代法治建设的思想旗帜》,载《红旗文稿》2020年第24期。

国阶段,作为全面依法治国骨干工程的法治政府建设必须全方位推进,将依法行政贯穿于政府管理的各个领域、各个环节、各项活动,实现法治政府建设系统化和精细化,促使政府的宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等职责依法全面履行,^⑭全面实现依法行政。

三是创新推进。法治政府建设必须在遵循法治规律前提下针对法治政府建设中的难点、重点问题创造性开展工作,把法治政府建设举措转化为治理效能。坚持法治政府建设为了人民、依靠人民、服务人民,发挥人民群众在法治政府建设中的智慧和积极作用。

三、法治政府建设的重要任务

深入推进法治政府建设,既需要全方位推进取得整体成效,也需要抓住重要任务取得突破。习近平总书记针对我国法治建设,特别是依法行政和法治政府建设的实际情况,就法治政府建设的重要任务进行了针对性的分析。

(一)依法全面履行政府职能

职能科学是法治政府的基本标准之一,依法全面履行政府职能是法治政府建设的基本要求。习近平总书记指出,“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”。^⑮党的十八大以来,党中央、国务院以“放管服”改革为着力点和突破口,抓好依法全面履行政府职能这一法治政府建设基础性工作。

一方面,不断深化政府职能转变。习近平总书记指出:“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。”^⑯党的十八大以来,在行政审批领域实行“减法”,最大程度减少对生产经营活动的许可,最大限度缩小投资项目审批、核准的范围,最大幅度减少对各类机构及其活动

的认定。在市场监管中实行“加法”,加强事中事后监管,创新市场监管方式,采用协同监管、综合监管、智能监管和信用监管,提高监管实效。

另一方面,推进行政职能和行政组织的法定化。以机构改革为基础,充分发挥法治规范和保障机构改革成果的作用,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。习近平总书记指出:“要完善权责清单制度,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,强化对行政权力的制约和监督,做到依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”^⑰

(二)推进行政决策的法治化

行政决策,特别是重大行政决策,是行政机关对经济社会发展中的重要或重大事项进行部署,往往会对经济社会发展、公众权益产生重要或重大影响。因此,规范行政决策行为,推进行政决策的法治化,既是规范行政权力的重点,也是法治政府建设的重点。习近平总书记十分重视这一问题,多次强调和部署,要求“完善决策制度,规范决策程序。要加大决策合法性审查力度,法律顾问和公职律师参与决策过程、提出法律意见应当成为依法决策的重要程序”。^⑱他要求推进重大行政决策相关机制建设,提出“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用;建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”。^⑲

习近平总书记有关行政决策法治化的重要思想,通过制度建设体现在立法之中。2019年2月25日,习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议,审议通过了《重大行政决策程序暂行条例(草案)》。2019年4月20日,国务院公布《重大行政决策程序暂行条例》。

(三)提高行政执法水平

行政执法是依法行政和法治政府建设的关键环

^⑭《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》明确要求“依法全面履行政府职能”。

^⑮习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

^⑯习近平:《在十八届中央政治局第十五次集体学习时的讲话》(2014年5月26日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第60页。

^⑰习近平:《在中共十九届三中全会第二次全体会议上的讲话》(2018年2月28日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第220~221页。

^⑱习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第233页。

^⑲习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日),《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第56页。

节,担负着法律法规规章的实施任务,直接面向人民群众和社会,行政执法的水平和质量决定着国家治理能力水平的高低。

一是要求严格文明公正执法。严格文明公正执法,是行政执法的基本要求。习近平总书记强调:“严格文明公正执法是一个整体,要全面贯彻,文明执法、公正执法要强调,严格执法也要强调,不能畸轻畸重。如果不严格执法,执法司法公信力也难以建立起来。现实生活中出现的很多问题,往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系。”^①他十分强调执法效果,指出“执法的最好效果就是让人心服口服。要树立正确法治理念,把打击犯罪同保障人权,追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来,坚持以法为据、以理服人、以情感人,努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。”^②

二是推进行政执法体制改革。行政执法体制是行政执法权力的配置,集中表现在行政执法权在同一层级执法主体(横向)和不同层级执法主体之间(纵向)的分配,关系到行政执法工作的开展及其成效。多年来,多头执法、重复执法、执法交叉等问题较为突出。习近平总书记指出,“行政执法体制改革情况复杂、涉及人员量大面广,改革中遇到的矛盾问题比较多。要加大力度、加快进度,推进改革平稳落实到位”,改革的目标是“建立权责统一、权威高效的依法行政体制”。^③按照这一思想,党的十八大以来确立的行政执法体制改革思路,是统筹配置行政执法职能和执法资源。

三是着力解决执法中的突出问题。习近平总书记指出,“推进严格执法,重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题”。^④为落实这些要求,经过试点,2018年12月国务院办公厅印发《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》,通过对行政执法程序和机制的调整,有针对性地解决相关问题,努力实现行政执法的公正性,带动公众

和全社会对行政执法的配合和支持,在行政执法相对人、公众与行政执法者之间形成良好的关系。

(四)加强对行政权力的监督

行政权力受规范、约束和监督,确保行政权力始终在法治轨道上运行,既是衡量法治政府的基本标准,也是推进法治政府建设的重要抓手。加强对行政权力的制约和监督,健全全面覆盖、相互配合、权威高效的行政权力监督体系,增强行政权力监督的严肃性、协同性、有效性。习近平总书记强调,要“全面推进政务公开,强化对行政权力的制约和监督”“加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督,努力形成科学有效的权力运行和监督体系,增强监督合力和实效”。^⑤

(五)强化法治政府建设第一责任人职责

习近平总书记指出,“领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键”,是“关键少数”,要“带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治,厉行法治、依法办事”。^⑥习近平总书记对领导干部的要求不限于此,而更进一步要求领导干部勇挑重担,在法治建设和法治政府建设中承担更大的责任,发挥更积极的作用,要求党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责,对法治建设和法治政府建设的重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办。2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,就党政一把手在法治建设中的第一责任人职责作出了明确规定,对加快建设法治政府具有重要意义。习近平总书记要求:“要完善党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的约束机制,督促各级领导干部在法治之下而不是法治之上或法治之外想问题、作决策、办事情。”^⑦

[编辑:王新颖]

^①习近平:《严格执法,公正司法》(2014年1月7日),载《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第722页。

^②习近平:《在全国公安工作会议上的讲话》(2019年5月7日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第259~260页。

^③习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第221页、第220页。

^{④⑤}习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

^⑥习近平:《加强党对全面依法治国的领导》,载《求是》2019年第4期。

^⑦习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第233页。