

新时代法治政府建设的使命任务

马怀德

摘要：党的十八大以来，我国法治政府建设蹄疾步稳，成效显著。党对法治政府建设的领导全面加强，“放管服”改革向纵深推进，依法行政制度体系进一步完善，行政执法规范化建设显著加强，开放政府和透明政府建设提质增效。但与党中央的新要求和人民群众的新期待相比，我国法治政府建设还存在一些薄弱环节。党的二十大报告为全面依法治国指明了发展方向，也为新时代法治政府建设提供了根本遵循。要聚焦使命任务，扎实推进依法行政，加快建设法治政府。完善行政立法，实现改革与立法的良性互动。进一步推进行政执法规范化建设，严格规范公正文明执法。树立司法权威，推进行政争议实质性化解，防止多元化纠纷解决机制突破法律底线。坚持依法防疫和依法抗疫，保障公民合法权益。加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系。

关键词：法治政府；行政法治；依法行政；行政执法

法治是治国理政的基本方式。习近平总书记强调：“法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。”^① 改革开放以来，中国共产党坚持依法治国，推进法治建设，我国行政法治建设也取得了丰硕成果。^② 党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，我国法治政府建设也步入新时代的“快车道”。以习近平同志为核心的党中央将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，站在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的战略高度，围绕深入推进依法行政、加快建设法治政府作出一系列重大决策部署，为新时代法治政府建设提供了根本遵循和行动指南。

党的二十大报告首次将“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”作为专章加以论述，提出“在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家”“全面推进国家各方面工作法治化”等重大判断，^③ 这充分体现了党中央对全面依法治国的高度重视和坚定决心。同时，党的二十大报告也对新时代法治政府建设提出新的更高要求：“转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，提高行政效率和公信力。深化事业单位改革。深化行政执法体制改革，全面推进严格规范公正文明执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，完善行政执法程序，健全行政

作者简介：马怀德，中国政法大学教授。

基金项目：本文系北京市社会科学基金重大项目“习近平法治思想的原创性贡献研究”（20ZDA26）的阶段性成果。

① 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8页。

② 马怀德、孔祥稳：《中国行政法治四十年：成就、经验与展望》，《法学》2018年第9期。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，人民出版社2022年版，第40页。

裁量基准。强化行政执法监督机制和能力建设，严格落实行政执法责任制和责任追究制度。完善基层综合执法体制机制。”^①在迈上全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时刻，全面梳理新时代法治政府建设所取得的成就与经验，深入总结新时代法治政府建设所面临的问题与挑战，并以党的二十大精神为指导，系统谋划新时代法治政府建设的重点任务和实现路径，对于深入贯彻落实党的二十大精神，加快建设中国特色社会主义法治政府，用法治推动和保障中国式现代化具有重要的理论和实践意义。

一、新时代法治政府建设所取得的成就

党的十八大以来，中国共产党进一步深刻总结推进法治建设的经验与做法，将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，法治政府建设作为全面依法治国的重点任务和主体工程，进入了协同推进和纵深拓展的新阶段，发生了历史性变革，取得了历史性成就。

（一）党对法治政府建设的领导全面加强

自2004年《全面推进依法行政实施纲要》率先提出“法治政府”^②以来，围绕行政立法、行政规范性文件、行政决策、行政执法、政务公开等重点领域，国务院进行了一系列部署，采取了一系列措施。如果对我国法治政府建设的内在逻辑或模式进行总结，党的十八大之前我国法治政府建设是行政系统自我领导、自我驱动、自我建设的内驱型法治政府建设模式，十八大之后，开始转向了党领导法治政府建设模式。^③中国共产党是我国长期执政的政党，是最高政治领导力量，是改革开放和全面建设社会主义现代化国家的领导核心，推进法治政府建设的关键在于坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义法治的根本保证，也是法治政府建设的根本保证。坚持党的领导是法治政府建设的根本行动指南，只有中国共产党的顶层设计，全面依法治国才有了总目标、总抓手、战略布局、重大任务、重要保障，才能够顺利而持续推进。^④党的十八大之后，党中央决定组建中央全面依法治国领导小组（党的十九大后改为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，统筹推进包括法治政府建设在内的全面依法治国工作。党的十八届四中全会首次以中央全会的名义专题研究全面依法治国，颁布《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，党对法治政府建设的领导全面加强。党对法治政府建设的组织领导是全面推进依法治国的组织保障，党的组织领导的主要任务是履行好选人用人功能，加强法治领导干部的监督管理工作。^⑤在党领导法治政府建设的组织制度上，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》和《法治政府建设与责任落实督察工作规定》，要求各级党委履行法治建设领导职责，党政主要负责人承担第一责任人职责，党对法治政府建设的领导全面制度化、规范化、法治化。中央全面依法治国委员会办公室印发《关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》和《市县法治政府建设示范指标体系》，充分发挥法治政府建设先进典型的示范引领作用和法治评估的检查督促作用，有力推动了党中央决策部署的贯彻落实。在党的坚强领导下，我国新时代法治政府建设推进机制基本形成，进程明显加快，取得了历史性成就，发生了根本性变革。

（二）“放管服”改革向纵深推进

“放管服”改革以“简政放权”“放管结合”“优化服务”为主要抓手，将提供优质的公共服务作为政府的主要职能，旨在通过优化政府结构、规范政府行为、提高政府效率、促进政府职能转变，建

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，人民出版社2022年版，第41页。

^② 《全面推进依法行政实施纲要》，人民出版社2004年版，第1页。

^③ 参见林华：《通过依法执政实现依法行政的制度逻辑》，《政法论坛》2020年第6期。

^④ 参见张文显：《习近平法治思想的政理、法理和哲理》，《政法论坛》2022年第3期。

^⑤ 参见黄文艺：《论党法关系的规范性原理》，《政法论坛》2022年第1期。

设人民满意的服务型政府，打造市场化法治化国际化营商环境。在新发展阶段，“放管服”改革向纵深发展，成为法治政府建设的重点领域，主要包括以下方面：

首先，法治政府建设与服务型政府建设深度融合。服务型政府首先也应当是法治政府，只有将法治融入到服务型政府建设的各个环节，才能保证“放管服”改革行稳致远，增强改革的穿透力和稳定性。为进一步深化“放管服”改革，需通过将服务型政府建设与法治政府建设紧密融合，实现改革与法治的良性互动。^①2019年，国务院颁布《优化营商环境条例》，通过制定专门的行政法规去固化和推广全国各地优化营商环境的经验做法和“放管服”改革成果，确保营商环境法治化建设“有法可依”，提高了“放管服”改革的法治化水平。根据“放管服”改革的需要，全国人大常委会在行政审批、招商引资、注册登记、进出口等领域，授权国务院在上海、广东、天津、福建等21个自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定，允许变通实施授权范围内的法律条款，使得改革在法治的框架下进行，处理好改革与法治的关系。

其次，行政审批制度改革的法治化水平进一步提升。我国曾先后开展多轮行政审批制度改革，但仍存在取消事项“起死回生”“多项合一”“避重就轻”等诸多问题。^②近年来，国务院通过发布决定的方式公布行政审批制度改革目录，取消全部非行政许可审批，大幅取消重复审许可和不必要许可，下放大量行政许可审批层级，严格控制新设行政许可，使得改革成果可视化、固定化。根据《行政许可法》第25条和第26条的规定，推进行政审批制度改革，建设政务服务大厅和行政审批局，相对集中行使行政许可权。全面实行行政许可事项清单式管理，明晰行政许可权力边界、规范行政许可运行，为企业和群众打造更加公平高效的审批环境。通过创新行政审批方式，促进简政放权，打造整体政府，有利于服务人民、有利于群众办事，法治化水平显著提升。

最后，政府监管和政务服务效能显著提高。“放管服”改革不是“一放了之”，而是从“严进宽管”向“宽进严管”转变。近年来，各级政府部门不断创新监管理念、监管制度和监管方式，建立健全全生命周期的事前、事中、事后监管机制。引入“互联网+监管”和信用监管新理念，完善匹配新技术新业态的包容审慎监管方式，提高了监管精确性和监管适配性。开展清单式监管和“双随机，一公开”监管方式，彰显了监管透明度，确保监管公平公正。全面推行证明事项和涉企经营许可事项告知承诺制，充分激发市场主体发展活力和社会创造力。在政务服务方面，“互联网+政务服务”实现了“让数据多跑路，群众少跑路”的政策目标，“一网通办”“跨省通办”打破了时间和空间对便民服务的限制，“一站式服务”“一枚印章管审批”“一个窗口对外”提高了公共服务的便利程度，政务服务便捷高效，有效解决老百姓“办事难”“办事慢”“多头跑”“来回跑”等痛点。

（三）依法行政制度体系进一步完善

法治政府建设应当实现政府立法质量和效率协同并进，努力使依法行政的各方面制度体系更加健全和完善。现代法治作为国家治理中最重要的规则之治，实质上是良法善治。良法是善治之前提，立法完备性、科学性、民主性以及行政规范性文件的有效监督是衡量法律规范体系和立法工作实效的重要指标。^③法治政府建设的基础在于依法行政制度体系的完善，只有做好科学立法这一源头性工作，才能为严格执法、公正司法和全民守法提供坚实的法治保障。

第一，在行政立法的完备性、科学性和民主性方面，我国立法机制不断完善。在中央层面，2017年国务院修改《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》，规范了制定行政法规和规章的程

^① 参见王敬波：《“放管服”改革与法治政府建设深度融合的路径分析》，《中国行政管理》2021年第10期。

^② 参见成协中：《“放管服”改革的行政法意义及其完善》，《行政管理改革》2020年第1期。

^③ 参见冯玉军：《中国法律规范体系与立法效果评估》，《中国社会科学》2017年第12期。

序要求，明确了党对行政立法工作的领导。《国务院工作规则》（2018）就政府立法工作机制中的公众参与、立法协调等作出明确规定。《国务院 2022 年度立法工作计划》高度重视立法工作机制的完善健全，提出要坚持党对立法工作的集中统一领导，支持配合人大发挥在立法工作中的主导作用，深入践行以人民为中心的立法理念，着力提升立法的科学性和针对性，健全完善立法风险防范机制，加强法规规章备案审查，推进立法工作队伍建设。在地方层面，部分地方省市以地方性法规或政府规章的形式对立法工作机制作出了明确规定，在立法项目征集、立法过程中的合法性审查、公众参与、备案审查和清理等方面形成了相对完备的规范体系，创立立法项目主办制度，吸纳公职律师、政府法律顾问、基层立法工作者、行业领域专家等人员全程审查立法项目，有效提升了立法的质量和效率。^①

第二，实现重大行政决策的制度化、规范化和法治化。行政决策位于行政权力运行的“上游”，是行政权力运行的起点，规范行政决策行为是法治政府建设的重点和难点。行政决策机制法治化实现了“政治术语”向法学概念的转化，通过制定法律或行政法规的方式将行政决策纳入法律话语体系，同时健全科学、民主、依法行政决策机制，提高行政决策的质量与效率。2019 年国务院颁布《重大行政决策程序暂行条例》，以正面列举和负面排除的方式明确了重大行政决策事项范围，确立了公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论五大法定程序，明确了行政决策责任倒查和终身追责规定，有效推动了重大行政决策的科学化、民主化和规范化。

第三，行政规范性文件的制度化、规范化不断加强。在我国的行政法治实践中，普遍存在依据“规范性文件”行政的现象，并且这些规范性文件已经严重影响到行政相对人的权利义务。在行政法定原则的拘束下，行政机关的任何行为都要受到法律控制。^②只有确保行政规范性文件的合法性，才能从源头上减少行政违法行为，实质性推动依法行政。2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要完善规范性文件合法性审查制度。2018 年，国务院办公厅先后发布了《国务院办公厅关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（国办发〔2018〕37 号）和《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》（国办发〔2018〕115 号），全面加强行政规范性文件的制定和管理工作，初步实现了行政规范性文件的制度化、规范化。《法治政府建设实施纲要（2021-2025 年）》再次提出，加强行政规范性文件制定的监督管理，依法制定行政规范性文件，全面落实行政规范性文件合法性审核机制，明确审核范围，统一审核标准。^③

第四，清单管理制度普遍建立。党的十八届三中全会首次提出“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”^④。2015 年《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》出台，地方各级人民政府工作部门普遍制定并公布权力清单。随后，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于印发国务院部门权力和责任清单编制试点方案的通知》，国务院部门权责清单的制定和公布工作有序推进。权责清单的推出是行政机关的一种自我革命，是自我追求良善治理的内在制度设计。^⑤当前，责任清单、负面清单和权力清单共同成为政府治理的“三张清单”，富有中国特色的行政权力清单管理制度普遍建立。

（四）行政执法规范化建设显著加强

行政执法是行政权力运行的最主要方式，能不能做到严格规范公正文明执法，事关人民群众切身

^① 参见《湖南省地方立法条例》《重庆市政府规章管理办法》《辽宁省政府规章制定办法》《黑龙江省政府立法工作规定》《山东省政府规章制定程序规定》《新疆维吾尔自治区人民政府行政立法工作规定》等地方性法规或地方政府规章。

^② 参见周佑勇：《行政法基本原则研究》（第 2 版），法律出版社 2019 年版，第 141 页。

^③ 参见《法治政府建设实施纲要（2021-2025 年）》，人民出版社 2021 年版，第 9-15 页。

^④ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版，第 36 页。

^⑤ 参见刘启川：《权责清单优化营商环境的法治建构》，《江苏社会科学》2021 年第 6 期。

利益,事关法治政府建设,事关党和政府法治形象。习近平总书记强调:“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。”^①党的十八大以来,我国行政执法规范化建设显著加强,行政执法体制改革稳步推进,严格规范公正文明执法的制度保障日益加强。

第一,深化行政执法体制改革,确保法律有效实施。长期以来,我国行政执法体制存在着分级执法、权责脱节、基层虚弱,各自为政、界限不清、权责交叉,利益驱动、监督不到位、责任缺失等问题。^②行政执法体制改革是新时代法治政府建设的重要内容,也取得了一定的积极成效。在纵向执法权配置上,适当减少了行政执法层级,根据基层治理的迫切需要合理下放基层能够有效承接的行政执法权,加强基层执法力量;在横向执法权整合上,持续推进综合行政执法体制改革,推进“局队合一”体制改革,乡镇街道逐步实现“一支队伍管执法”,有效整合执法主体,相对集中行政执法权,探索跨部门跨领域综合执法,解决权责交叉、多头执法问题。

第二,推进严格规范公正文明执法。严格执法是法治政府建设的关键环节,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。^③党的十八大以来,我国严格规范公正文明执法的水平明显提升。通过全面推行行政执法公示、行政执法全过程记录和重大执法决定法制审核的行政执法“三项制度”,有效整治行政执法乱象问题。通过行政执法主体和人员资格管理、执法案卷评查、行政执法考核评议等方式,加强对行政执法活动的监督。积极探索“互联网+执法”,打造在线行政执法信息平台,推进行政执法全过程留痕,实现“非现场执法”“智能办案”“掌上执法App”的应用,提高执法的规范化和精细化水平,提升行政执法队伍形象。

(五) 开放政府、透明政府建设提质增效

开放政府、透明政府建设是法治政府建设的基本特征和重要内容。法治政府应当是开放、透明的政府,而政府信息公开对于法治相对落后地区可以起到“牵一发而动全身”的倒逼作用,加快法治政府建设进程。^④党的十八届四中全会提出,推进政务公开信息化,加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。^⑤这标志着我国政府信息公开与互联网、大数据等新兴技术的紧密结合。在大数据时代的背景下,开放政府、透明政府建设面临着深刻的变革。

一方面,政府信息公开机制更加完善。政府信息公开制度保障公民、法人和其他组织能够依法获取政府信息,提高政府工作透明度,促进依法行政。2019年,实施了12年的《政府信息公开条例》首次修订,标志着我国政府信息公开制度更加成熟。修订后的《政府信息公开条例》确立了“以公开为常态,不公开为例外”的原则,扩大了主动公开的范围,明确了政府信息公开处理决定的具体类型,^⑥取消了依申请公开“三需要”的前提条件,促进信息公开制度向“知情权”的主观权利客观化体系建构,^⑦建立政府信息管理动态调整机制和依申请公开向主动公开的转化机制。

另一方面,政府数据开放成为我国数字法治政府建设的重要战略。政府数据开放与政府信息公开同步助力开放政府、透明政府建设,数据正日益成为提升国家竞争力的基础性战略资源。^⑧2015年国

① 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61-62页。

② 参见马怀德:《法治政府建设存在的问题与主要任务》,《理论学习与探索》2021年第6期。

③ 参见马怀德:《习近平法治思想中法治政府理论的核心命题》,《行政法学研究》2020年第6期。

④ 参见王敬波:《我国法治政府建设地区差异的定量分析》,《法学研究》2017年第5期。

⑤ 参见《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,人民出版社2014年版,第20页。

⑥ 参见后向东:《论政府信息公开处理决定类型化》,《行政法学研究》2019年第4期。

⑦ 参见蒋红珍:《面向“知情权”的主观权利客观化体系建构:解读〈政府信息公开条例〉修改》,《行政法学研究》2019年第4期。

⑧ 参见赵柯、薛岩:《西方国家开放政府数据运动研究》,《当代世界与社会主义》2020年第3期。

务院印发《促进大数据发展行动纲要》，2016 年中共中央办公厅、国务院办公厅发布《国家信息化发展战略纲要》，2021 年《中华人民共和国数据安全法》颁布，对政府数据开放和安全提出了具体要求，推动政府数据开放进入法治化轨道。随着数字技术与行政法的深度融合，政府数据开放共享促进了数字政府组织再造。^①我国开放政府、透明政府建设及时回应了人民群众和市场经济对政府数据开放、数据要素市场化配置改革的需求，已经步入与大数据技术紧密结合的“3.0 时代”，进一步推动我国数字法治政府进程，实现数字政府与法治政府的深度融合。

二、新时代法治政府建设的挑战

随着人民群众对美好生活需要的不断增长和国内外发展环境的日益严峻复杂，我国新时代法治政府建设面临着诸多问题和挑战。一方面，国内经济发展、地方财政、社会管理等方面都面临较大压力。另一方面，国际政治博弈对我国的政治、经济、社会以及涉外法治都产生了外部影响。在国内和国际两方面背景下，我国法治政府建设面临着较大挑战，也存在一些薄弱环节，具体表现在以下方面。

（一）行政改革的法治保障有待加强

国家治理体系现代化要求良法善治，要坚定不移地推进法治领域改革，坚决破除束缚全面推进依法治国的体制机制障碍。在全面建设社会主义现代化国家的新征程，我国同时面临着全面深化改革和全面依法治国的繁重任务。“改革与法治如鸟之两翼、车之两轮。”^②只有做到在法治下推进改革，在改革中完善法治，才能有效提升国家治理现代化水平和推进中国式法治现代化。

近年来，党中央、国务院就法治政府建设出台了一系列重要规划纲要和重大改革决策，取得了良好的改革效果，显现出行政法治改革的积极成效。但与此同时，这些有关法治政府建设的重要规划纲要和重大改革决策也存在法治保障滞后的现实困境。在重要规划纲要方面，中共中央、国务院先后印发《法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》和《法治政府建设实施纲要（2021-2025 年）》，提出了一系列推进法治政府建设的新要求和行政管理中的重大改革事项，包括行政执法体制改革、创新行政执法方式、推进行政裁决工作等内容。但是，落实这些重要的改革新要求和规划新思路，亟须立法及时跟进，提供有效的法治保障。在重大改革决策方面，党中央、国务院出台一系列有关行政审批改革、“互联网+监管”、行政规范性文件制定与监督等改革政策，但尚未实现改革与立法同步推进，行政法治改革的稳定性和穿透力不足，法治政府建设缺少法治保驾护航。例如，“放管服”改革与《行政许可法》之间就存在改革与法治之间的突出矛盾。“放管服”改革涉及行政许可领域的诸多事项，但是 2004 年制定的《行政许可法》距今已经有 19 年时间，在这段时间里，我国的法治环境、行政管理体制，特别是行政审批制度改革异常迅猛，但是《行政许可法》相关规定却尚未随之调整，还没有对改革措施予以及时的法治吸纳。再如，我国快速发展的平台经济和积极推进的“互联网+监管”都需要匹配信息时代的法律规范支撑。但是，相关改革政策尚未落实为具体的法律规范，还未能“互联网+监管”提供稳定、可预期的法治保障。

（二）行政执法不规范的顽瘴痼疾依然存在

法律规范的实施情况和效果直接影响着国家治理效能，行政执法是行政机关实施的最为频繁、最为日常、与人民群众联系最为密切的行政活动。当前，我国已经形成相对完善的行政法律规范体系，但是法律规范的实施效果还需进一步提升。习近平总书记强调，推进严格执法，重点是解决执法不规

^① 参见周佑勇：《中国行政基本法典的精神气质》，《政法论坛》2022 年第 3 期。

^② 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 231 页。

范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题，切实做到严格规范公正文明执法。^①随着法治政府建设的加快推进，我国行政执法的法治化水平显著提升，但行政执法不规范的顽疾仍然存在。在行政执法实践中，有很多行政法律规范被束之高阁或者在具体执行过程中被扭曲、疏忽、选择式执法、牟利性执法，这些都是长期以来我国在行政法律规范实施方面存在的顽疾。例如，行政机关在实施行政处罚时存在的“乱罚款”问题尚未得到有效解决，部分地方财政依然严重依赖于罚款，甚至一些地方政府的行政机关将罚款作为主要收入来源或者供养执法队伍的基本经济保证。对此，国务院已开展清理行政法规和规章中不合理罚款规定的工作，发布了《国务院关于取消和调整一批罚款事项的决定》（国发〔2022〕15号），决定取消公安、交通运输、市场监管领域29个罚款事项，调整交通运输、市场监管领域24个罚款事项。^②此外，在行政许可、行政强制、行政检查等领域，也都一定程度的存在执法不规范、不严格、不文明以及不作为、乱作为等问题，未能落实严格规范公正文明执法的要求，这也直接影响了行政法律规范的有效实施，成为阻碍法治政府建设的主要因素。

（三）多元化纠纷解决机制运行不畅

纠纷解决机制是国家治理体系的重要组成部分，纠纷解决机制的现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。相较于传统的司法“一元化”纠纷解决方式，多元化纠纷解决机制是对现代社会矛盾纠纷多元化的科学回应。党的十八届四中全会提出：“健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。”^③各地在处理行政争议方面大力推进多元化纠纷解决机制，综合运用行政调解、行政裁决、行政复议、行政诉讼、仲裁、信访等纠纷解决制度化解行政争议，并取得了积极进展。

这些纠纷解决制度具有不同的特点和功能，在各个领域的纠纷解决中发挥了各自作用。但是，多元化纠纷解决机制在实践中也存在着被误解误用的情形。当前，在多元化解行政争议的过程中，部分行政机关存在突破法律底线“化解”纠纷、忽视司法裁判拘束力的问题，特别是在运用行政调解、信访等纠纷解决机制时突破法律底线，慷国家之慨，导致一些行政争议在短时间内得到了表面上的化解，但实质上却转化为更为深层次的矛盾，“案了事未了”，而且以违法的方式“化解”行政纠纷还可能造成更为严重的“后遗症”。多元化纠纷解决机制如果突破了法律底线、运行不畅，损害的不仅是这些机制本身，更会对司法的权威和公信力造成深层次的损害，导致司法机关无法正常地依法处理行政争议。例如，有相当一部分法院终审裁判的行政案件，在信访、行政调解等“实质性”化解纠纷的过程中又被推翻，于是，行政裁判的结果在多元化纠纷解决机制中被无视，导致法律底线和司法防线双双“失守”，严重影响司法权威和法治政府建设。

（四）依法防疫能力有待进一步提升

疫情防控必须依靠法治、运用法治、完善法治，要坚持依法防控、依法防疫，坚守人权保障的底线。习近平总书记强调：“疫情防控越是到最吃劲的时候，越要坚持依法防控，在法治轨道上统筹推进各项防控工作，全面提高依法防控、依法治理能力，保障疫情防控工作顺利开展，维护社会大局稳定。”^④“各级党委和政府要全面依法履行职责，坚持运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作，

^① 参见中共中央宣传部、中央全面依法治国委员会办公室编：《习近平法治思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社2021年版，第109页。

^② 《国务院关于取消和调整一批罚款事项的决定》（国发〔2022〕15号）2022年7月30日。

^③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版，第29页。

^④ 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于统筹疫情防控和经济社会发展重要论述选编》，中央文献出版社2020年版，第49页。

在处置重大突发事件中推进法治政府建设，提高依法执政、依法行政水平。”^①当前，个别基层政府领导对依法防控疫情的重要性认识不足，未能正确运用法治思维和法治方式开展疫情防控工作，在社会上造成了不良的影响。例如，个别领导认为疫情防控属于“无法可依”，是“紧急状态无法律”。这种错误的、片面的认识造成了个别地方政府随意发文、随意采取措施，未能在法治轨道上防疫抗疫。

在疫情防控这类突发事件的应对过程中，日常状态的法治模式可能难以适应突发事件应对的实际情况，但这并不意味着突发事件应对无法可依，更并不意味着行政权力可以随意采取应急措施，而是要转向应急状态的法治模式。我国在突发事件应对领域已经制定了一批重要法律法规，其中包括了诸多常态法治下备而不用应急条款，一旦进入应急状态，就需要“激活”相应的应急法律条款，实现应急状态下的依法应对。

此外，还存在在疫情防控中的人权保障要求认识不足，突破法治底线的情形。习近平总书记强调：“我们要深刻认识做好人权工作的重要性和紧迫性，坚定不移走中国人权发展道路，更加重视尊重和保障人权，更好推动我国人权事业发展。”^②当前，个别地方存在在疫情防控中随意采取“简单化”“一刀切”“层层加码”等过度防疫做法，突破疫情防控“九不准”的要求。^③因此，依法防控、依法抗疫能力不足是当前法治政府建设的薄弱环节，与《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》提出“坚持运用法治思维和法治方式应对突发事件”^④的要求还有差距。

（五）行政滥诉与程序空转问题并存

2014年修订的《行政诉讼法》在管辖制度、行政首长出庭应诉和实质性化解行政争议等方面不断完善行政诉讼制度。最高人民法院也就行政诉讼法、行政协议、政府信息公开以及行政诉讼证据等方面发布多个司法解释，有效支撑和推动了行政审判事业的发展。但是，我国行政诉讼实践中长期存在的行政滥诉和程序空转这两个棘手问题仍未得到有效解决，导致行政争议难以实质性化解，有损司法权威和公信力。

行政滥诉一般是指无效的行政诉讼或当事人为了诉讼而诉讼。例如，行政审判实践中有些当事人就一个信息公开事项提起上百个行政诉讼案件，以作为向政府和法院施压的“诉讼策略”。从诉权保障的角度出发，这类诉讼当然是具有意义的，当事人有权就行政争议提起诉讼。但是，诉权保障并不意味着可以任由人为制造诉讼案件、刻意增加诉讼案件数量。这种“诉讼策略”不仅浪费了司法资源，也不利于行政争议的实质性化解。程序空转指的是行政争议没有得到实质性化解，当事人经过一系列诉讼程序后，行政争议又回到了最初的“原点”。在实践中，经常出现某个行政争议几经诉讼，各级法院的裁判都无法解决实体上的争议或纠纷，最后还是要通过信访、检察公开听证或者其他“诉讼外方式”解决。正规的行政诉讼解决途径不畅通，会将争议引到信访等法外途径，损害法治权威。这些现象表明，针对行政滥诉、程序空转问题，还需要采取更加有效的应对措施。

（六）无限的政府责任与有限的法治权能之间的矛盾日益突出

基于传统体制的影响，人民群众对于政府的管理范围、履行能力、治理水平等要求是全面的、兜底的，或者说人民期待的政府是全能全责的政府。个人权利的有效维护是国家以及国家权力之正当性的唯一依凭，^⑤国家为了充分保障人民的权利，需要积极介入社会各个领域。但是，在法治原因的约

^① 中共中央党史和文献研究院编：《习近平关于统筹疫情防控和经济社会发展重要论述选编》，中央文献出版社2020年版，第51页。

^② 习近平：《习近平谈治国理政》（第四卷），外文出版社2022年版，第268页。

^③ 金振娅：《国务院联防联控机制：各地要严格落实疫情防控“九不准”要求》，《光明日报》2022年6月25日第5版。

^④ 《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，人民出版社2021年版，第14页。

^⑤ 参见刘艳红：《刑法的根基与信仰》，《法制与社会发展》2021年第2期。

束下,国家权力的行使又要求职权法定,政府部门的职责和权限都应当依法而定、依法行使。党的十九大报告、十九届四中全会决定、《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》都明确提出要把政府的全部行为纳入法治轨道,建立职责明确、依法行政的政府治理体系。于是,“理想”政府的无限责任与现实政府的有限权能之间形成了日益突出的矛盾,这是法治政府建设必须面对的现实问题。

三、以党的二十大精神为指导,加快推进新时代法治政府建设

党的二十大报告首次将“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”作为报告单独的一章,又将“扎实推进依法行政”作为独立的部分进行论述,提出“法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”,并就转变政府职能、深化行政执法体制改革、完善行政执法程序、强化对行政执法监督等内容进行重要部署。^①这为加快推进新时代法治政府建设提供了行动指南。要以党的二十大精神为指导,聚焦法治政府建设的薄弱环节和现实挑战,扎实推进依法行政,加快建设法治政府。

(一) 加快立法进程,实现改革与立法的良性互动

新时代法治政府建设要处理好改革和法治的关系。党的二十大报告指出:“推进科学立法、民主立法、依法立法,统筹立改废释纂,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。”^②习近平总书记强调:“以良法促进发展、保障善治。”^③在行政立法进程中,必须考虑如何把行政改革决策、宏观改革政策及时转化为法律规范,重点解决立法与改革脱节问题。

第一,加快制定行政程序法。制定统一的行政程序法是法治政府建设的重要步骤,对于保护公民权利、限制权力恣意、克服官僚主义、提高行政效率、建设法治政府都具有十分重要的意义。一方面,行政法领域一些基础性、综合性和全局性的法律缺失是行政法体系完善的障碍。当前,我国尚无统一的行政程序法,行政法领域的一些共通性规范分布在《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》等具体领域、具体行为的单行法之中,导致行政行为、听证程序等共通性规则表现不一,行政收费、行政给付、行政协议等行政行为程序规范缺失,妨碍行政法律规范的体系化构造,不利于法治政府建设。另一方面,相当一部分行政法治改革未能及时转化为法律。例如,正当程序是行政法的基本原则,也是法治政府建设的重要方面,但是我国正当程序原则主要是通过司法裁判、政策推进的方式建构,尚未有明确的法律规范依据,在司法实践中也引发不少的争议。因此,为了健全依法行政制度体系,应当尽快制定统一的行政程序法,建立各类行政活动的共通性程序制度,规范行政权力的行使程序。

第二,推动《行政许可法》《行政复议法》等法律规范及时修订。“放管服”改革已经取得了良好成效,但尚缺乏法律规范的保驾护航,导致行政审批制度改革实践与行政许可法律规范存在不匹配现象。当前,亟需修改《行政许可法》,将日益成熟的“放管服”改革成果用法治方式固定下来,确保在法治轨道上推进“放管服”改革。在行政复议制度改革上,2014年《行政诉讼法》修改时,立法机关就打算同步修改《行政复议法》,但却因为种种原因未能实现。当前《行政复议法》的滞后已经成为阻碍我国行政复议制度改革、影响行政复议发挥解决行政纠纷“主渠道”作用的关键障碍。因此,《行政复议法》应当适应新时代法治政府建设的要求,与党中央的行政复议体制改革方案保持一致,及时优化条款设计,解决行政复议与行政诉讼之间的衔接问题,为行政复议制度改革提供法律支撑。

第三,编纂行政基本法典。在法典编纂的必要性上,行政基本法典可以为法治政府建设提供价值引领和制度供给。法治政府建设本身就蕴含了对行政法律规范体系性和完备性的内在要求,行政法律

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,人民出版社2022年版,第41页。

^② 同上注。

^③ 习近平:《习近平谈治国理政》(第三卷),外文出版社2020年版,第30页。

制度体系不完善是制约法治政府建设的重要原因。一方面，法典编纂可以有效整合散见于政策规划和法理学说中的正当程序原则、比例原则、信赖保护原则等行政法基本原则，形成统率整个行政法律规范体系的基本原则体系，为法治政府建设提供价值引领。另一方面，法典编纂可以实现对行政行为的全面覆盖，增强法律规范的体系性，统一法律规则，避免行政行为逸脱法律规范，减少法律适用负担。在法典编纂的可行性上，我国已经具备行政法法典化的政治、立法、学理基础。习近平总书记指出：“民法典为其他领域立法法典化提供了很好的范例，要总结编纂民法典的经验，适时推动条件成熟的立法领域法典编纂工作。”^①《全国人大常委会2021年度立法工作计划》也提出要研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作。近年来，学界重点研究行政立法领域的法典编纂问题，提供了诸多可行路径。^②因此，行政基本法典编纂的时机已经成熟。在行政基本法典编纂的思路，行政基本法典应当以行政法基础性、一般性规范的整合为目标，补充空白、缺失的行政法规范，完善不完备的行政法规范，使行政法规范匹配改革进程，更加符合时代需要。

（二）进一步推进行政执法规范化建设

“法律的生命在于实施。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。”^③党的二十大报告指出：“深化行政执法体制改革，全面推进严格规范公正文明执法，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，完善行政执法程序，健全行政裁量基准。强化行政执法监督机制和能力建设，严格落实行政执法责任制和责任追究制度。”^④严格规范公正文明执法是习近平法治思想中法治政府理论的核心命题，对于推进法治政府建设具有举足轻重的作用。^⑤推进行政执法规范化建设，需要重点解决执法不作为、乱作为，不依法履职履责、滥用职权，尤其是“牟利性执法”损害人民群众利益的问题。

第一，约束行政机关的裁量权行使，保障行政执法公平公正。行政裁量权有助于实现执法的个案正义，同时也可能因滥用而威胁公民的权利与自由。习近平总书记指出：“权力不论大小，只要不受制约和监督，都可能被滥用。”^⑥行政裁量基准是防止行政权滥用最为有效的技术性工具。《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》指出：“全面落实行政裁量权基准制度，细化量化本地区各行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等并对外公布。”^⑦2021年修订的《行政处罚法》第34条规定“行政机关可以依法制定行政处罚裁量基准，规范行使行政处罚裁量权”。国务院办公厅也公布《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》，对裁量基准的制定与管理提出了明确要求。裁量基准的正当性获得取决于正当化的制度设计，只有通过正当性制度的建构，才能从根本上克服裁量基准作为一种规则化治理模式的局限性。^⑧因此，在新时代法治政府建设过程中应高度重视裁量基准制定与管理的合法性问题，明确裁量基准的法律性质，确定裁量基准的制定主体和制定程序，确保裁量基准的内容不违反上位法，把握裁量基准与个案正义之间的适度平衡，有效推进行政执法规范化建设。

① 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》2021年第5期。

② 参见应松年、张航：《中国行政法法典化的正当性与编纂逻辑》，《政法论坛》2022年第3期；王万华：《我国行政法典编纂的程序主义进路选择》，《中国法学》2021年第4期；杨伟东：《基本行政法典的确立、定位与架构》，《法学研究》2021年第6期；周佑勇：《中国行政法学术体系的构造》，《中国社会科学》2022年第5期等。

③ 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。

④ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告（2022年10月16日）》，人民出版社2022年版，第41页。

⑤ 参见章志远：《习近平法治思想中的严格执法理论》，《比较法研究》2022年第3期。

⑥ 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59页。

⑦ 《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，人民出版社2021年版，第13页。

⑧ 参见周佑勇：《裁量基准的正当性问题研究》，《中国法学》2007年第6期。

第二,强化以法治为重要指标的政绩考核评价体系和行政执法考核评议制度建设。习近平总书记指出:“我们要加强对执法活动的监督,坚决排除对执法活动的非法干预,坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义,坚决防止和克服执法工作中的利益驱动,坚决惩治腐败现象,做到有权必有责、用权受监督、违法必追究”。^①要引导广大行政机关和工作人员牢固树立,法治政府就是形象,严格执法就是政绩。“对执法机关严格执法,只要符合法律和程序的,各级党委和政府都要给予支持和保护,不要认为执法机关给自己找了麻烦,也不要担心会给自己的形象和政绩带来什么不利影响。”^②《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》提出:“加大考核力度,提升考核权重,将依法行政情况作为对地方政府、政府部门及其领导干部综合绩效考核的重要内容。”^③新时代法治政府建设应当强化以法治为重要指标的政绩考核评价体系,对于地方政府领导的考核评价不能仅看工作实绩,还要考核其是否具有法律意识,是否能用法治思维和法治方式深化改革和化解矛盾;加强行政执法案卷管理和评查、行政执法机关处理投诉举报、行政执法考核评议等制度建设,明确执法责任,杜绝利益性、牟利性执法,保障法律运行的刚性和硬度。

(三) 树立司法权威,防止多元化纠纷解决机制突破法律底线

行政争议解决的公正与否直接关系到权利保障和社会稳定。党的二十大报告指出:“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”^④在多元化纠纷解决机制的功能定位中,行政复议制度应当是作为解决行政争议的“主渠道”,行政诉讼制度应是行政争议解决的“最后一道防线”,信访是密切联系群众的制度化渠道,并非要发挥行政争议解决的功能。而行政调解、行政裁决等争议解决机制应当在特定案件和各自领域内发挥相应的作用。

多元化争议解决机制的适用,需要实现行政诉讼制度功能的发挥和其他纠纷解决制度的法治化,形成内外合力,树立司法权威。一方面,保障行政诉讼制度的有效运行,高度重视司法权威,确保司法权威不被损害。行政诉讼是解决行政争议的最后一道防线,应当确保司法公正高效权威,努力让人民群众在每一个行政诉讼案件中感受到公平正义。多元化争议解决机制应当贯彻司法最终原则,即使法院的生效裁判确实存在不公正的问题,也应当依照法定的再审程序进行。政府不得以出具“红头文件”或者所谓的“多元化纠纷解决行为”推翻法院的生效裁判。行政机关有落实司法裁判法律效果的义务,这是司法裁判拘束力的具体体现。^⑤在行政审判中,实质性化解行政纠纷不能以牺牲合法性审查为代价,行政诉讼在解决行政纠纷的过程中也应当坚守合法性审查的底线。另一方面,推进行政裁决、行政调解、信访等多元化争议解决机制的法治化。当前,我国行政裁决、行政调解等行政司法的法治化可考虑设立相对独立的行政司法机构、培育专门行政司法人才、建立统一的行政司法程序等。^⑥此外,行政裁决、行政调解等争议解决制度具有专业性强、方便快捷、力量完备等优势,但也清晰界定各自的适用范围。因此,需要对多元化纠纷解决机制有着清醒的认识,认识到在行政调解、行政裁决、行政复议和信访的过程中政府的权力界限,防止政府突破法律底线解决行政纠纷。

① 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58页。

② 同上注,第59页。

③ 《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》,人民出版社2021年版,第13页。

④ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,人民出版社2022年版,第42页。

⑤ 参见王贵松:《行政诉讼判决对行政机关的拘束力——以撤销判决为中心》,《清华法学》2017年第4期。

⑥ 参见刘青:《习近平法治思想中的系统观与法治政府建设》,《行政法学研究》2022年第1期。

（四）解决行政滥诉和程序空转，促进行政争议的实质性化解

法治政府建设的“问题导向”不是就问题谈问题，而应当将实践中法治政府建设面临的现实问题转化为相应层次的学术命题，^①并进行理论层面的提炼和应对。行政滥诉和程序空转这一对相互关联的现实问题，本质上是诉的利益问题。因此，解决行政滥诉和程序空转问题的关键，在于成熟性原则和穷尽行政救济原则在行政审判过程中的有效适用。

成熟性原则和穷尽行政救济原则都是国外行政法确立的重要原则。所谓成熟性原则，指的是行政行为只有发展到一定阶段，才允许相对人对其提起司法审查。^②当前，我国法律尚未确立明确的行政行为成熟性标准，但在司法解释和指导性案例中已经体现了“成熟的行政行为方可起诉”的精神。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第1条第六项、第十项规定：“行政机关为作出行政行为而实施的准备、论证、研究、层报、咨询等过程性行为”“对公民、法人或者其他组织权利义务不产生实际影响的行为”不属于行政诉讼的受案范围。最高人民法院发布的第69号指导性案例“王明德诉乐山市人力资源和社会保障局工伤认定案”也指出，如果行政行为不涉及终局性问题，对相对人的权利义务没有实质影响的，属于不成熟的行政行为，不具有可诉性。^③穷尽行政救济原则指的是行政相对人在没有利用一切可能的行政内部的救济手段以前，不能向法院申请救济。^④类似成熟性原则，我国法律规范也没有对穷尽行政救济原则作出明确规定，仅在我国《行政诉讼法》《行政复议法》和其他法律法规规定了“复议前置”，而且适用范围比较有限。例如，《行政复议法》第30条第1款对“公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为侵犯其已经依法取得的土地、矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域等自然资源的所有权或者使用权的”案件规定了行政复议前置程序，只有先申请行政复议，对行政复议决定不服才可以依法向人民法院提起行政诉讼。理论上，这是为了在行政权与司法权之间保持适当平衡，合理配置司法资源，既要发挥司法权及时有效监督行政权力行使，又要避免司法权的过早介入，影响行政权的正常运转或者过早涉及宜由行政机关内部先行处理的案件。因此，我国在应对行政滥诉和程序空转问题时，需要加强对成熟性原则和穷尽救济原则的理论研究。此外，行政争议的实质性化解意味着对被诉行政行为合法性的全面审查，灵活多样地协调化解争议，一揽子解决相关争议，切实有效保护起诉人的正当诉求。^⑤在正确识别当事人“诉的利益”基础上，还应强化溯源治理、增强诉中引导、做好判后释明、建立府院互动协调机制，改革不合理的“数量型”司法考核制度，推动行政争议的实质性化解。

（五）坚持依法防疫、依法抗疫，保障公民合法权益

在法治轨道上开展疫情防控是法治政府的基本限度。在疫情防控这类突发事件应对问题上，政府的权力确实会存在扩张，但是这种应急权力的扩张必须有边界，也应在法治轨道上运行，不得突破法律规定恣意行使，不得突破基本人权保障的底线。《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》指出：“加快推进突发事件行政手段应用的制度化规范化，规范行政权力边界。”^⑥因此，无论是疫情防控政策的制定，还是具体的防控措施实施都必须依法而行、行有所止，在应急法律条款的规范之下进行。

行政应急权力要坚持依法行政原则。法律优先和法律保留是依法行政原则的具体内容。行政机关

① 参见章志远：《基本建成法治政府呼唤行政法学基础理论创新》，《法学论坛》2017年第2期。

② 参见王名扬：《美国行政法》，中国法制出版社1995年版，第642页。

③ 参见王明德诉乐山市人力资源和社会保障局工伤认定案，四川省乐山市市中区人民法院（2013）乐中行初字第36号行政判决书。

④ 同注②，第651页。

⑤ 参见章志远：《行政争议实质性解决的法理解读》，《中国法学》2020年第6期。

⑥ 《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，人民出版社2021年版，第15页。

采取疫情防控措施时,要做到“法无授权不可为,法定职责必须为”,区分日常防控、常规应急、超常规应急的不同情形选择相关措施,^①不得以“红头文件”架空法律规定,恣意采取没有法律依据的疫情防控措施。例如,没有上位法依据,未经批准擅自采取设卡拦截、断桥堵路、阻断交通等侵害公民合法权益的所谓“防控措施”都是违法行为。依法行政还要做到合理行政,疫情防控措施要符合比例原则,避免过度。《突发事件应对法》第11条规定:“有关人民政府及其部门采取的应对突发事件的措施,应当与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应;有多种措施可供选择的,应当选择有利于最大程度地保护公民、法人和其他组织权益的措施。公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。”比如,对于疫情中个人信息的公开,要注重公益保护与隐私冲突的合比例性。^②因此,行政机关采取疫情防控措施应当匹配疫情防控目的,做到“精准防控”“科学防控”,不得将健康码、通行码用于非疫情防控的其他目的,不得以防控疫情为由实施极端化、简单化、粗暴的防控措施。此外,公民的生命权、健康权、人格尊严、财产权等一系列宪法规定的基本权利都必须得到有效的保护。在紧急状态下,应急行政权也应当坚持基本权利保障原则,明确克减底线,避免对公民权利的过度限缩,而且明确不得克减的基本权利底线,并不意味着其他权利就可以被恣意克减。疫情防控应当以保障公民的生命健康权为中心,同时也不应忽视公民的其他基本权利。

(六) 加快建立职责明确、依法行政的政府治理体系

机构和职能法定是法治政府的基本要求,“法无授权不可为,法定职责必须为”,行政机关的所有权力都来源于法律的授权。党的二十大报告也提出:“转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,提高行政效率和公信力。”^③因此,新时代法治政府建设需要加快建立职责明确、依法行政的政府治理体系,转变“全能政府”“政府无限责任”的观念,坚持“法无授权不可为,法定职责必须为”的现代法治政府理念。一方面,推进行政组织法、行政编制法的制定与修改。职权法定是现代法治的基本理念,要通过行政组织法和行政编制法约束行政权力,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。当前,法治政府建设需要加强对行政组织法基础理论的研究,适时修改《中华人民共和国国务院组织法》和《国务院行政机构设置和编制管理条例》,制定单独的地方各级人民政府组织法、机关运行保障法^④、国务院和地方各级人民政府编制法,推动行政组织和行政编制的法定化。另一方面,需回应党政合并设立、合署办公的时代命题。2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》就党政合并设立、合署办公作出了全面部署,党和国家机构改革全面推进。本次机构改革是改革开放以来规模最大、范围最广、对行政法基础理论冲击最大的一次。新时代法治政府建设需要高度重视党政合署办公中“党”与“政”的界限,理顺依法执政与依法行政之间的关系,明确党政联合行为、党政联合发文的性质与公开范围等行政法的新问题,及时回应行政法学的时代命题。

结 语

党的十八大以来,我国法治政府建设取得历史性成就,发生历史性变革,根本原因就在于党中央对法治政府建设的领导,将法治政府建设作为全面依法治国的重点任务和主体工程来统筹部署和协同推进。党的二十大报告明确了到二〇三五年基本建成法治国家、法治政府、法治社会,并对新时代法

^① 林鸿潮、郑悠然:《传染病法制中的制度折叠及其重构》,《治理研究》2022年第5期。

^② 参见周维栋:《论突发公共卫生事件中信息公开的法律规制——兼论〈传染病防治法〉第38条的修改建议》,《行政法学研究》2021年第4期。

^③ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)》,人民出版社2022年版,第41页。

^④ 参见马怀德:《机关运行保障立法的意义、原则和任务》,《中国法学》2020年第1期。

治政府建设的重点任务作出重要部署。推进新时代法治政府建设，要深入贯彻党的二十大精神，坚持走中国特色社会主义法治道路，扎实推进依法行政，加快建设法治政府，为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障。

The Mission and Task of the Construction of the Rule of Law Government in the New Era

Ma Huaide

Abstract: Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, the construction of the rule of law government in China has achieved fruitful results. The Party's leadership over the construction of a rule of law government has been strengthened in an all-round way. The reform of “delegating authority, regulation and service” has been deepened. The system of administration by law has been further improved. The standardization of administrative law enforcement has been significantly strengthened. The construction of an open government and a transparent government has improved quality and efficiency. However, compared with the new requirements of the Party Central Committee and the new expectations of the people, there are still some weak links in the construction of the rule of law government in China. The report of the 20th National Congress of the Communist Party of China has pointed out the direction of development for comprehensively governing the country according to law, and has also provided fundamental guidance for the construction of a rule of law government in the new era. We should focus on our missions and tasks, steadily promote administration according to law, accelerate the building of a government ruled by law, perfect the administrative legislation, and realize the positive interaction between reform and legislation. We will further promote the standardization of administrative law enforcement and strictly standardize, fair and civilized law enforcement. We will establish judicial authority, promote substantive resolution of administrative disputes, and prevent diversified dispute resolution mechanisms from breaking the legal bottom line. We will continue to prevent and fight epidemic diseases according to law, and protect the legitimate rights and interests of citizens. We will accelerate the construction of a government governance system with clear responsibilities and administration according to law.

Keywords: Rule of Law Government; Administrative Rule of Law; Administration according to Law; Administrative Law Enforcement

(责任编辑 陆敏)