

# 深入推进依法行政

马怀德\*

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》专章论述了完善中国特色社会主义法治体系等内容,特别是对深入推进依法行政作出了明确部署。《决定》通篇贯穿了法治精神,是新时代新征程深入推进依法行政、加快建设法治政府的根本遵循和行动指南,对以中国式现代化实现中华民族伟大复兴意义重大。

## 一、深入推进依法行政的重要意义

深入推进依法行政是国家治理体系和治理能力现代化的重点。在我国的国家治理体系中,政府治理体系承担了较重的职责。在经济、文化、民生保障、社会治理、生态文明等各个领域,行政机关都承担了广泛的治理责任。以法律的执行为例,我国大约80%的法律、90%的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。从《决定》所部署的改革来看,很多领域都需要通过深入推进依法行政、提高依法行政能力和水平来提升国家治理的效能。例如,深化金融体制改革、完善金融监管体系的核心就是要求政府依法将所有金融活动纳入监管,强化监管责任;健全生态环境治理体系同样需要深入推进监管体系以及相应的法律法规政策体系建设,确保监管机关以风险预防原则为基础,依法履行各项监管责任。在这个意义上,深入推进依法行政可以在很大程度上提升各项改革措施的制度化水平,是各项改革行稳致远的重要保障。

深入推进依法行政是构建高水平社会主义市场经济体制的重要制度保障。经济体制作为各种制度的连接点和基础,长期以来都是全面深化改革的重点,《决定》也将全面建成高水平社会主义市场经济体制作为重要目标。市场经济体制建设的核心问题之一就是处理好政府和市场的关系。一方面,要坚持市场在资源配置中的决定性作用;另一方面,要更好发挥政府作用,有效提供包括法治在内的广义公共产品。市场并不是完全自发的,市场经济的运行需要完善的基础经济制度,如产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等,这需要政府积极合理地发挥作用,维护市场秩序;同时,市场活动产生的外部性、信息不对称等问题也需要政府有效监管,以弥补市场失灵。深入推进依法行

\* 中国政法大学教授。

政,既要明确政府矫正市场失灵、维护市场秩序的法定职责,又要确保市场参与各方能够预见自身活动的后果,还要能够防止政府对市场的过度和不当地干预,确保市场机制稳定的运行。

深入推进依法行政是确保重要改革举措取得实效的关键。《决定》的重要背景在于,面对新一轮科技革命和产业变革,我们需要通过进一步全面深化改革,推动生产关系和生产力的上层建筑和经济基础、国家治理和社会发展更好相适应。这要求法律和依据法律建立的政府治理体系能够因应科技革命和产业变革的需求、因应发展新质生产力的内在要求而进行动态调试。法律和政府治理框架往往是依据既有的技术水平、产业形态等设计的。新技术新模式新业态出现后,就会形成一种两难:如果按照既有规则监管,可能会阻碍创新;而完全放任,也可能导致法律保护的价值受到侵蚀,甚至引发系统性的风险。因此,需要通过深入推进依法行政来形成与创新创造相适应的政府治理体系。这就要求监管部门对法律的原则和规则背后的原理、监管框架设计的核心目标等有更深的理解,对事物的本质有更准确的掌握,从而科学确定监管的内容与方式,提高监管精准化。

## 二、优化行政组织法治

行政组织法是规定行政机关的性质、任务、地位、作用、职权职责、组成编制、活动原则、会议制度、工作程序等方面的法律。行政机关决策的科学性、执行的效能在很大程度上受到组织结构及其工作程序的影响。因此,行政组织法的完备程度在很大程度上决定了政府治理的效能。正因如此,党的二十大强调,“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”<sup>⑧</sup>。在此基础之上,《决定》对进一步完善行政组织法作出部署,有针对性地提出了完善垂直管理体制、稳妥推进人口小县机构优化、深化开发区管理制度改革等方面的改革举措。

《决定》提出,完善垂直管理体制和地方分级管理体制,健全垂直管理机构和地方协作配合机制。垂直管理体制和地方分级管理体制并行是具有中国特色的行政组织结构形式,是发挥中央和地方两个积极性的重要制度安排。国家治理任务按照性质和需求的不同,分别嵌入到垂直管理领域和地方分级管理领域。其中,实行垂直管理的,主要是关系全局利益,需要强化集中统一领导,提升监管执法一致性的重要领域;地方分级管理,则是需要在中央统一领导下,充分发挥地方各级政府积极性,因地制宜推动经济社会发展的领域。

完善垂直管理体制,核心是以法治化的方式明确央地事权的划分,并据此决定在哪些具体领域设立垂直管理机构;其重点是中央政府承担起该承担的职责,确保管得住、协调得好。规范地方分级管理体制,核心是要根据省级以下不同层级政府的特点,科学划

<sup>⑧</sup> 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》(2022年10月16日),载《习近平著作选读》(第1卷),人民出版社2023年版,第34页。

分地方各级政府事权,确保规划与政策制定、决策执行、社会管理和监管执法等职责的分配符合政府治理的内在规律。健全垂直管理机构和地方协作配合机制,则要求将不同行政机关之间的协作义务法定化,通过信息共享、执法协作等具体工作机制,既推动垂直管理机构在职权范围内服务地方发展,又确保地方政府协助设立在本行政区域内不属于自己管理的国家机关进行工作,并且监督它们遵守和执行法律和政策。

《决定》提出,深化开发区管理制度改革。开发区是在我国社会主义市场经济蓬勃发展浪潮下催生出的具有特定目的区域发展模式,在实践中已经发展出“经济技术开发区”“高新技术产业开发区”和“海关特殊监管区”等多种类型。开发区在传统行政区划和地方政府设置之外积极探索新型行政组织方式,对于重点经济功能开发、区域协调发展等国家战略的实施有积极意义。然而,从现实来看,开发区管理机构法律地位、职权配置等方面尚缺乏系统的规范。全国人民代表大会常务委员会虽曾经两次审议《高新技术产业开发区法(草案)》,但最终未提交表决。<sup>⑨</sup>最高人民法院的司法解释虽然明确了相关开发区管理机构的诉讼主体资格问题,<sup>⑩</sup>但也仅初步解决了行政救济问题,无法触及开发区有关组织结构和权力运行的问题。从现实来看,各类开发区行政层级复杂、类型多样,管理机构设置多元,存在设立派出机关、探索新型法定机构等诸多模式,与属地政府的关系缺乏制度化的安排,有的开发区还存在跨地区、跨层级需求。这使得开发区在嵌入传统条块分割体制时出现不小的龃龉。因此,深化开发区管理体制改革重点,在于在法律层面明确开发区设立的主体、条件、程序,同时明确开发区管理机构的法律地位。同时,针对以不同目的设立的不同类型的开发区,设置相对差异化的管理制度,以最大程度匹配开发区功能型发展的需求,促进开发区经济社会高质量发展。

《决定》提出,稳妥推进人口小县机构优化。县城是连接城市、服务乡村的重要载体,构建起了我国行政区划的重要基本盘。根据《中国县域统计年鉴 2021(县市卷)》,户籍 10 万人以下的县(市)有 206 个,占全国县(市)总量的 9.9%。此类小县的人口基数小且存在着持续的人口流出现象,但其机构设置和人员编制却与其他地方无实质差异,造成财政供养比例不合理、人浮于事等现象,需要进行机构优化。然而,机构的优化也可能对行政任务的履行形成制约。事实上,自 20 世纪 90 年代开始,部分地方就已探索开展人口小县的机构优化工作,但存在机构精简后再次恢复设立等情况。这表明,机构的优化需要大量的制度配套。一方面,在精简机构、缩编减员的同时,需要进一步明确岗位职责,加强监督考核,提升行政效能,防止基层政府治理能力被削弱;另一方面,机构优化需要与财政事权与支出责任的优化协调进行,根据地方实际,实事求是地确定不同区域的县级财政事权与支出责任。

<sup>⑨</sup> 参见《第九届全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于终止审议〈中华人民共和国高新技术产业开发区法(草案)〉的报告》,载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2002 年第 5 期,第 457 页。

<sup>⑩</sup> 参见《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 21 条。

### 三、完善重大决策、规范性文件合法性审查机制

行政合法性审查是一种区别于司法审查的行政内部监督机制,是强化行政法律制度实施、维护社会主义法制统一的重要制度保障。《决定》强调,“完善重大决策、规范性文件合法性审查机制。加强政府立法审查”。这对于进一步深入推进依法行政,建设法治政府意义重大。

《决定》提出,完善重大决策合法性审查机制。行政机关作出重大行政决策的权力是一项重要的行政权,与人民群众切身利益息息相关,应当依法规范运行。<sup>①</sup>作为政府依法决策的必经程序和重要保障,2019年颁布的《重大行政决策程序暂行条例》明确了合法性审查的主体、内容、程序等方面规则,并规定未经合法性审查的重大行政决策不得提交讨论。但从重大行政决策程序的实际运行情况来看,合法性审查机制仍有需要进一步完善之处:一是需要规范和细化重大行政决策事项。建立健全相关操作指引,减少界定模糊问题,避免解释尺度过于开放,防止对经济社会有重大影响的决策事项逸脱于合法性审查之外。二是要着力化解当前重大行政决策程序中还不同程度存在的合法性审查“走程序”“走过场”现象。加强监督问责,并通过进一步区分清单目录内不同重大行政决策的特点,精细化配套相应的审查机制,突出对于不同事项的审查要点。

《决定》提出,完善行政规范性文件合法性审查机制,加强政府立法审查。行政立法和行政规范性文件是行政活动的依据,对二者的合法性审查既是依法行政原则的直接落实,也是从源头上确保行政行为合法的重要方式。有关行政立法,《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》两部行政法规形成了较为完备的制度框架,主要的任务在于完善实施机制。同时,针对一些新要求,如《公平竞争审查条例》的相关规定,要不断探索完善相关机制和审查标准。相较而言,行政规范性文件数量庞大,在行政实践中作用巨大,但其规范层级低、不具备严格意义上的法律约束力,且相关制度的定型化程度较低。2018年以来,虽然陆续出台了《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》《国务院规范性文件合法性审核工作规程》等制度文件,但当前行政规范性文件的制定和发布还缺乏正式立法,难以形成刚性约束。仅就审查范围而言,各个部门和地方都有大量不统一之处。据此,有必要进一步推进行政规范性文件立法,将包含合法性审查在内的行政规范性文件制定和发布的全流程纳入法治轨道。

### 四、持续优化政务服务,完善行政执法

政务服务和行政执法是政府面向社会开展治理活动的两个重要方面。一方面,服务型政府要求规范政府提供公共服务的标准和方式,提升服务效率,为经济社会的发展提

<sup>①</sup> 参见马怀德:《完善权力监督制约关键在于决策法治化》,载《中国党政干部论坛》2015年第3期,第21页。

供有效支撑。另一方面,政府又需要通过严格规范公正文明的执法来解决经济社会运行中出现的问题。两者共同构成与经济发展和社会发展相适应的政府治理体系的关键。

《决定》提出,促进政务服务标准化、规范化、便利化,完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台。政务服务标准化、规范化、便利化能够增强人民群众对政务服务的可及性,是建设人民满意的法治政府的关键,同时,也能够为市场主体开展相关的经济活动提供有力的支撑。促进政务服务“三化”的关键在于确保同一政务服务事项同要素办理,并且将这些要素以清晰、明确的方式向社会公示,既方便群众理解,也规范行政机关裁量权的运用。与此同时,可以在地方政府政务服务立法已经积累的经验基础上,研究制定全国层面统一的政务服务条例,对实践证明行之有效、人民群众满意、市场主体支持的内容提炼归纳并予以推广。

推动政务服务的优化,需要适应时代变革,积极推动数字技术嵌入到政务服务过程,推动政府向数字法治政府转型,既加强行政机关获取、分析信息的能力,又提升管理服务对象与行政机关交互的便利性。其中重要的抓手,就是完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台,优化整合提升各级政务大厅“一站式”功能,全面实现政务服务事项全城通办、就近能办、异地可办。行政执法是中国特色社会主义法治实施体系的重要组成部分。“行政执法工作面广量大,一头连着政府,一头连着群众,直接关系到党和政府的信任、对法治的信心。”<sup>⑫</sup>特别是,《决定》提出加快构建新发展格局,推动高质量发展。这要求着力解决过去高速发展中对一些领域如生态环境、安全生产重视不够的问题。这意味着,我们既需要通过严格的执法来解决过去一些监管治理懈怠的问题,同时,又必须坚持严格规范公正文明执法,打造稳定公平透明、可预期的法治化营商环境。因此,继续推进行政执法体制机制改革,通过行政执法构建与经济社会发展相适应的政府治理体系尤为关键。

《决定》提出,完善基层综合执法体制机制,健全行政执法监督体制机制。2021年修订的《行政处罚法》以立法方式规定了综合行政执法制度,并对乡镇、街道实施行政处罚权作出制度安排。各地政府积极落实党中央决策部署,深度整合辖区内行政执法队伍,推进行政执法权力向基层倾斜,促进执法权限与执法资源的重新配置。行政执法体制改革只有进行时,没有完成时。当前,要着力破解基层综合执法体制改革中反映出来的各类新矛盾新问题。一是要通过更加制度化的方式,明确行政执法权下放的具体标准,以“放得下、接得住、管得好、有监督”为原则,将基层管理迫切需要,且高频多发、易发现易处置、专业要求适宜的行政执法事项依法交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处实施,实现执法资源与权限的合理匹配。二是进一步强化基层执法能力,妥善做好监管与执法之间的衔接,有效规避基层执法权力综合运行而产生的衔接不畅、承接无力、监管缺位、执法无援等问题。三是要整合执法主体,推进综合执法和联合执法,理顺行政管

<sup>⑫</sup> 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》,载《求是》2021年第5期,第12页。

理部门和综合执法机构之间的关系,提高执法效能。

健全行政执法监督体制机制是关键。正确实施法律既要靠执法机关和执法人员的自觉,也离不开严密的执法监督。当前,行政执法还存在不同程度的执法不作为、乱作为以及运动式执法、暴力执法、选择性执法、逐利执法等执法异化现象,距离严格规范公正文明的要求还有一定差距。要直面行政执法中的各类顽瘴痼疾,从实体上明确监督内容、监督标准,在程序上规范执法监督环节和流程,综合运用行政执法工作报告、统计分析、评议考核、工作情况检查、案卷评查、案例指导、绩效评估以及重大行政处罚决定备案等方式,对行政执法工作情况开展经常性监督,建立完备的行政执法监督制度框架,推动解决行政执法顽疾。

《决定》提出,完善行政裁量权基准制度。行政机关只有科学运用裁量权,才能充分发挥行政的自主性,将法律的规定具体适用于不同场景下的个案事实中。因此,行政裁量权基准制度对于保障法律、法规、规章有效实施,规范行政执法行为,维护社会公平正义具有重要意义。2022年,国务院发布了《关于进一步规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》,对建立健全行政裁量权基准制度作出全面、系统的规定。完善行政裁量权基准制度的重点,在于进一步规范行政裁量权基准制定和管理,以更加法治化的方式明确裁量权基准的制定主体、程序、裁量范围、种类、幅度等,建立动态调整机制,维护公平竞争市场秩序,稳定社会预期,推动解决行政执法同案不同罚、畸轻畸重、显失公平等突出问题,让老百姓在每一个执法案件中体会到公平正义。

《决定》提出,推动行政执法标准跨区域衔接。在保证法制统一的前提下,不同行政区域根据当地情况在具体执法标准上有适当差异,有其可理解之处。但是,归属不同行政区域的相邻地区,经济、社会、人文等情况都十分相近,对情形类似的案件采取差异巨大标准,就容易产生争议。近年来,国家大力推进区域一体化建设,在京津冀、长三角、成渝、大湾区等多个区域推动实施国家层面的区域一体化发展战略。各地也按照“统一大市场”要求,积极推进地区区域一体化发展。在此大背景下,区域间行政执法标准不统一,可能制约区域的一体化的推进;同时,一些地方为了短期内的招商引资人为制造执法洼地的做法,也与“统一大市场”的要求相悖。落实《决定》提出的“推动行政执法标准跨区域衔接”,需要在组织层面实现区域之间不同行政区划行政机关的横向互动,以多元化的形式,搭建起实质沟通协调的渠道,探索共同制定、交互通报和基准示范等多种形式,牵头推动统一行政处罚裁量权基准,实现行政执法标准跨区域衔接和协调。此外,还需要进一步发挥数字法治政府的治理优势,通过打造线上协作平台等方式,保障日常协作配合,提升区域执法协作的质效。

(责任编辑:唐月洁)