学习时报

第765期
2014年12月1日

中共中央党校主管主办
报名题字：江泽民

STUDY TIMES

网址：www.studytimes.cn 周一出版
国内统一刊号：CN11-0137 代号：1-267

重要言论

全面推进依法治国，必须从我国实际出发，同推进国家治理体系和治理能力现代化相适应，既不能罔顾国情、超越阶段，也不能因循守旧、墨守成规。要总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，不断丰富和发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。要学习借鉴世界上优秀的法治文明成果，坚持以我为主、为我所用，认真鉴别、合理吸收，不能搞“全盘西化”，不能搞“全面移植”，不能照搬照抄。

贯彻落实全会精神 推进法治机关建设

——国家发展改革委主任徐绍史答本报记者问

高层访谈

编者按：结合学习贯彻十八届四中全会精神，本报记者围绕国家发展改革委推进科学立法、健全依法决策机制、加强对项目审批权的监督制约、加快法治机关建设等问题，采访了国家发展改革委主任徐绍史。

□本报记者　李玉梅　晓　海

依法全面履行政府职能是法律实施的重中之重

记者：徐主任，您好！党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出了新的部署，依法治国和法治政府建设驶入快车道。您认为四中全会《决定》对推进依法行政、建设法治政府有哪些重大意义？为什么说依法全面履行政府职能是法律实施的重中之重？

徐绍史：《决定》对全面推进依法治国进行了顶层设计，提出了总目标、原则，并针对当前存在的突出问题，明确了重点环节和主要任务。贯彻落实好《决定》，必将进一步加快法治国家的建设进程，为实现国家治理体系和治理能力现代化发挥重要推动作用。《决定》从根本上厘清了政府和市场的边界，有助于最大限度地释放和激发市场活力，为全面深化改革提供强有力的制度保障；有利于营造良好的法治环境，增强我国在全球治理体系和国际规则制定中的话语权；明确了政府进一步转变职能、转变作风、强化对行政权力制约监督的方向和着力点，有利于将反腐败纳入制度化轨道，形成长效机制。

推进依法治国，法治政府建设是重点中的重点。所谓法治政府，就是行政主体按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求，行使权力，履行职责，承担责任。这一方面要求政府在法治化轨道上行使行政权力，防止权力任意扩张，行政行为的主体、权限、依据和程序都要严格遵守法律规范，做到不越权、不滥权。另一方面要求政府全面履行法定职能，保持宏观经济稳定，加强和优化公共服务，保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序，推动可持续发展，促进共同富裕，弥补市场失灵等方面职能都要履行到位，该管的一定要管住管好，做到不缺位、不失职，防止出现经济和社会发展“一条腿长、一条腿短”、重经济发展轻环境保护、重城市建设轻管理服务、重事前审批轻事后监管等问题。同时，要有强烈的责任意识和担当精神，积极回应社会公众的需求和关切，对人民群众反映强烈的问题，事不避难，敢抓敢管，切实履行好法定职能。总起来说，就是要坚持做到法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。

行政机关是实施法律法规的重要主体，我国80%以上的法律法规都是由行政机关执行的，依法全面履行政府职能是法律实施的重中之重。如果政府不带头守法，不在宪法和法律范围内履职，法律实施必定会成为空中楼阁。

当前我国正处在全面深化改革的关键时期。这就要求政府必须加快转变职能，坚持有所为、有所不为，最大限度减少对微观事务的干预，把精力主要放在营造公平竞争的市场环境、提供必需的公共服务、维护社会公平正义上，实现从“全能政府”向“有限政府”的转变。通过依法全面履行政府职能，挖掘市场潜力，激发社会活力，释放改革红利。

用法治机关建设统领制度建设

记者：您刚才谈到，行政机关是实施法律法规的重要主体，我国80%以上的法律法规都是由行政机关执行的。加快建设法治政府是十八届四中全会提出的一项重要任务，良法是善治之前提。您能不能具体介绍一下国家发改委目前正在重点推进哪些法规建设？如何确保法规建设的科学性和民主性，充分反映社会各界意见？

徐绍史：国家发展改革委一直将法制建设作为立委之本，突出重点，完善机制，梯次推进。国家发展改革委新一届党组成立以来，按照党中央国务院要求，自觉转变职能转变作风，在开展党的群众路线教育实践活动和切实转变职能转变作风“大调研大讨论大转变”学习推进活动中，坚持问题导向，以制度建设为抓手，用法治机关建设统领各项制度建设，组织编制了《国家发展改革委法治机关建设规划（2013—2018年）》，提出了“职权法定、运行规范、公开透明、权责统一、廉洁高效”法治机关建设的目标，明确了任务分工和进度要求，建立了“主题年”制度，并将今年确定为法治机关建设规划“实施年”。

《规划》确定今年要重点完成的46项制度建设任务，截至目前，已完成31项，其他15项正在按计划有序推进。截至10月底，新制定规范性文件13件，修改规范性文件33件，废止文件115件；完善了《委工作规则》《委党组工作规则》等一批内部工作制度。

十八届四中全会提出，良法是善治之前提，必须抓住提高立法质量这个关键，恪守以民为本、立法为民理念。法治机关建设是推进政府职能转变、加强法治政府建设的核心内容。为了提高立法的科学性和民主性，我委在法规建设过程中，贯彻“立足职责定位、切实简政放权、加强宏观调控、推动管理创新、做到权责一致”的理念和基本要求。坚持开门立法，吸收有关专家、行业协会、市场主体直接参与，广泛征求各方面意见，要求所有规章草案必须向社会公众公开征求意见。同时，建立规章和规范性文件后评估机制，每年选取若干影响面广、社会关注度高、与职能和作风转变密切相关的规章和规范性文件进行后评估，提出完善制度、改进管理的意见。

建立健全依法决策机制和程序

记者：国家发改委作为国务院宏观调控和经济综合部门，在规划编制、改革推进、政策制定、项目审批等方面都要行使决策权，社会各界高度关注。十八届四中全会强调要健全依法决策机制，请问发改委在建立健全依法决策机制方面有什么具体考虑？

徐绍史：四中全会强调，健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序。建立健全重大决策机制、提高决策科学化和民主化水平，是国家发展改革委推进法治机关建设的重要内容。我委去年出台的《规划》明确提出，建立健全重大决策公众参与制度、重大决策委内协调机制、重大决策委外会商和沟通机制及健全重大决策评估机制。

今年我委制定出台了《国家发展改革委重大决策公众参与办法（试行）》，明确规定对职权范围内关系经济社会发展全局、与群众利益密切相关的事项，包括重大规划、重大政策、重大工程、重大改革、规章和重要规范性文件作出决策前，都按照一定的程序和要求，充分听取公众或社会有关方面意见。

另外，我委制定印发了《国家发展改革委重大事项后评估办法（试行）》，要求对重大战略、重大规划、重大政策、重大工程、重大改革、重大制度都要建立相应的后评估制度。比如，去年，国家发展改革委商请全国工商联对民间投资36条的45项实施细则贯彻落实情况进行了第三方评估，委托12家知名研究机构对11个国家综合配套改革试验区进行了第三方评估，并组织各试验区进行了自评估，今年又选择了一批规划、改革、政策、重大项目进行第三方评估。通过评估，全面掌握了国家重大政策实施成效，系统总结了具有示范意义和推广价值的经验，认真分析改革探索中面临的问题并提出了相关建议，取得了很好的效果。

在投资决策方面，新修订了《中央政府投资项目后评价管理办法（试行）》，进一步提高了投资决策水平。今后，我们将继续完善重大决策后评估制度，通过评估，强化对决策实施过程的监督，确保重大决策落到实处。

用制度规范约束项目审批行为

记者：一直以来，项目审批都是社会关注度最高的职权之一，近几年来，发改委行政审批制度改革，时刻牵动着各方神经。请问，国家发改委采取哪些措施来加强对项目审批权的制约和监督？

徐绍史：关键是要把权力装进制度的笼子里。简政放权是我们大力推进法治机关建设的一个重要抓手。新一届政府组建以来，国家发展改革委贯彻落实国务院转变职能、简政放权的部署和要求，取消和下放了企业投资项目核准、生产经营活动许可、资质资格类审批事项等共计44项，连续两次修订《政府核准的投资项目目录》，从而在投资领域，使中央层面核准的项目数量在两年时间中合计减少约76%。同时，对保留的投资项目审批核准事项，加强审批权的制约和监督，着力强化自身约束，规范程序，提高效率。去年制定印发了《政府核准投资项目管理办法》，对政府核准行为进行约束，重点就是规范、转变、透明。

国家发展改革委还印发了《国家发展改革委核准投资项目委内工作规则》《核准文件格式文本》和《境外投资项目核准文件格式文本》等一系列规则与规定，对国家发展改革委审批的项目，从来文登记，到审查，到决定，到送达，一直到最后的公开，所有的环节都进行了规范。同时，还印发了《国家发展改革委文电办理时限规定（试行）》，建立了行政审批事项限时办结制度。通过落实和健全上述一系列制度和规则，从内到外，从上到下，切实加强对投资项目审批权的监督，规范权力运行，有效防范审批腐败。

我们大力推进“阳光审批”，充分发挥信息化手段的支撑作用，按照全面覆盖、全程在线、全系统共享的要求，建设网上审批系统，目前已投入运行，审批的公开透明度和效率进一步提高，实现了审批的依据、标准、条件、程序、受理、过程及结果的“七公开”，方便企业和公众查询。

（下转第5版）

时势专论

让政务公开成为常态

□本报评论员　李少军

怎样使政府恪守本分？如何限定政府权力的边界？这是全人类政治生态建设的长期难题。如果有一味“灵丹妙药”值得一试，那就是让政务依法公开、透明。

人民政府权力源于人民，也必须为了人民、依靠人民。无论建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，还是建设职能科学、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，都是为了履行党的根本宗旨、实现政府的核心价值，都不仅需要政务公开，而且要让公开成为常态。

新时期以来，我国政务公开的先行试点如雨后春笋。《中华人民共和国政府信息公开条例》于2008年5月1日起施行，体现了我国政府自我革新、自我提升的诚意和自信。开弓没有回头箭。党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央顺应大势，积极稳妥推进中国特色社会主义民主政治建设，主动丢掉“信息不对称”条件下管控社会的老办法，借助大数据时代信息传播的技术支持，推进政务公开，力求在“透明社会”中打造“阳光政府”。党的十八届四中全会进一步强调了全面推进政务公开。现在，“公开为常态、不公开为例外”已经成为服务型政府、法治政府运行的基本原则和一般公众普遍的心理诉求。

政务公开，就是各级政府及其工作部门在与机关单位、市场主体、社会组织、公民个人等打交道的过程中，依照法定权限，全面公布本级政府的法定职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项；就是要求政府的一切活动过程——决策、执行、管理、服务及结果一体公开；就是要求政府主动接受法律、群众和媒体监督，使群众便利地了解财政预算、公共资源配置、重大建设项目、社会公益事业建设、突发事件等公共信息。当然，涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，应按照政府信息公开要求和程序予以公布。

成为常态，就是要打破“行政神秘主义”，让政务公开的要求落实到各级政府日常运转中，让全社会都认为了解政务信息是“天经地义”的事情，让所有人在与政府交往过程中都习以为常地“打开天窗说亮话”，主动摒弃潜规则，并使这种行为成为自觉、形成氛围，而不是搞形式主义的“一阵风”或“躲猫猫”式的假公开。

让政务公开成为常态，要求各级政府遵循公正、公平、便民的原则，主动公开法定的“权力清单”“责任清单”和重大行政决策过程；主动公开行政执法具体操作流程和纠错问责机制；主动澄清可能影响社会稳定、扰乱社会秩序的虚假信息；主动拓展政务公开内容、规范政务公开程序、升级政务公开技术、优化政务公开平台，不断把政务公开有效措施制度化，并使这种制度不因领导人的改变而改变。唯其如此，行政权力的“根基”才能在全面深化改革中不断得到巩固，公众对其满意度才会不断增加。

让政务公开成为常态，要求行政系统的领导干部和工作人员明确我是谁、为了谁、依靠谁，把自己的身份亮出来，自觉摆正与群众的关系，自觉履行公仆义务；明确权从何来、权力何用、受谁监督，把自己的职责亮出来，奉“法定职责必须为、法无授权不可为”为一切政务活动的基本规范，抵制暗箱操作，以真诚之心接受各方面监督；培育法治思维、提升依法做好政务公开工作的能力，把自己的实际言行亮出来，尊重群众的知情权和参与权、服务群众、取信于民。

让政务公开成为常态，还要动员广大群众参与进来。政务公开的实质，就是在政府与群众之间用法律等规范架起沟通交流的桥梁，使民情得以汇聚、民意得以表达、民心得以凝聚。阳光台上辨清浊，是非公道在人心。只有将政府工作全面公开，接受群众监督，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。

将扩大消费需求放到更加重要位置

□周跃辉

世界经济史的研究表明，发达国家在完成工业化进程之后，其经济发展将逐步转入以国内消费需求为主导的内生型增长模式，经济增长动力将逐步由投资主导型向消费主导型的模式转变。2014年10月29日，李克强总理召开国务院常务会议，部署推进消费扩大和升级工作。应当说，无论是从适应经济“新常态”的现实需求看，还是从长远发展的根本目的看，我国都须将扩大内需特别是扩大消费需求放到更加重要的位置。通过采取综合性举措，加快形成扩大消费需求新常态，很有必要。

增加居民收入水平，提高居民消费来源，解决居民“能”消费的问题。一是提高劳动者报酬在初次分配中的比重。积极引导劳动者工资收入的合理增长，多渠道促进农民增加收入。二是提高居民收入在国民收入分配中的比重。进一步完善多层次的资本市场体系建设，提高居民的红利、股息、利息、土地权益等财产性收入。三是积极落实扩大就业政策。扩大就业是提高收入来源的根本所在，要努力解决好高校毕业生、新生代农民工、复转军人等群体的就业难题，增强居民的整体收入水平。

健全社会保障体系，增强居民消费预期，解决居民“敢”消费的问题。一是改革公共财政体制，按照有利于实现基本公共服务均等化的要求，建立健全基本公共服务财政投入稳定增长的长效机制。二是加强保障房建设。逐步完善住房保障体系，放宽提取公积金房租条件，降低租房支出在居民消费中的比重。三是深化医疗卫生体制改革，提高医疗保险保障水平，全面推开大病保险。四是深化教育体制综合改革，取缔“择校费”等不合理收费，改善民办教育办学环境，解决好“上学难”问题。

提高市场监管能力，改善居民消费环境，解决居民“愿”消费的问题。一是创新政府对市场监管的方式，坚决杜绝各种欺行霸市、假冒伪劣、虚假广告等行为或现象，强化对食品药品、日化品等商品市场的监管。二是适当放宽中小型消费信贷企业的准入门槛，在风险可控的前提下，支持中小型消费信贷企业的发展。三是加大针对社会失信行为的立法和执法力度，推进消费品安全立法，严惩“黑心”食品、旅游“宰客”等行为。四是完善社会信用体系建设，加强各类企业及个人信用信息互联互通，鼓励诚信经营。

培育潜在消费热点，释放居民消费潜力，解决居民“乐”消费的问题。这次国务院常务会议重点支持推进信息消费、绿色消费、休闲消费、家政消费等6大消费热点领域，为加快形成扩大消费新常态指明了方向。当前，品牌消费、体育消费、养老消费等消费新业态方兴未艾，要加快推进这些消费热点领域的政策细则出台，加紧落实各项支持措施，为培育“扩需新常态”营造良好的政策条件。

观察员

深化改革 保持税利平稳增长

——国家烟草专卖局局长凌成兴答本报记者问

编者按：在全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，面对经济新常态，作为实行国家专卖制度的烟草行业，如何进一步深化改革，迎接新的挑战，实现烟草行业的科学发展，是需要认真回答的问题。为此，本报记者采访了国家烟草专卖局局长凌成兴。

（详见第10版）