责编:龚克　E-mail:dxawdq@163.com　Tel:010—62806124　　2014年12月15日

让政府权力在法治轨道上运行

——深入学习贯彻十八届四中全会精神（十三）

法治政府建设的若干问题

□姜明安

法治政府建设在全面推进依法治国宏大工程中的地位和作用

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》（以下简称《决定》）用了八分之一的篇幅部署法治政府建设，对依法治国这一关键层面的问题做出了非常周密、非常细致的安排，为十八大确定的在2020年基本建成法治政府的宏伟目标设计了整体的路线图和具体的实施举措。《决定》为什么用如此多的笔墨来描绘法治政府的蓝图？因为法治政府建设在全面推进依法治国的整体工程中具有特别重要的地位和作用。这种地位和作用主要表现在三个方面。

法治政府建设在中国特色社会主义法治总体系中属于法治实施体系，对于法治总目标的实现具有关键作用。《决定》将中国特色社会主义法治总体系分为法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系。这五大体系又可分为三大环节：第一大环节包括法律规范体系和党内法规体系，解决有法（国法与党规）可依的问题，是依法治国的前提；第三大环节包括法治监督体系和法治保障体系，解决有法能依、有法必依、违法必究的问题，是依法治国的保障；第二大环节即法治实施体系，解决严格执法和公正司法的问题，是依法治国的关键。法治政府建设即处在这一关键环节，没有这一环节，第一环节创制的法律规范将无法实现，只能停留在纸面上而不能化为法治实践；没有这一环节，第三环节将失去意义，监督和保障将失去目标。因为监督、保障是为了推进法治的实施而监督和保障，不是为了监督、保障而监督和保障。

法治政府建设是法治中国建设的内容、条件和手段。法治中国建设涉及国家、政府、社会、政党四者的关系。习近平同志指出，法治中国建设必须坚持依法治国、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。坚持依法治国即法治中国，这个“国”（地域意义的“国”）包括国家（政治意义的“国”）和社会。政党一般属于社会，但中国共产党因为宪法赋予了它对国家的领导地位，也具有一定的国家性质（可直接行使一定的国家公权力）。在以上四者的关系中，依法行政、建设法治政府无疑是依法治国、建设法治国家（政治意义的“国”）的组成部分，同时是建设法治社会的条件，是实现依法执政目标的手段，而依法执政则是依法治国、建设法治国家（含法治政府）和法治社会的前提和保障。

法治政府建设是促进国家治理现代化的重要途径。国家治理现代化的基本内容和基本特征是国家治理法治化，而国家治理法治化包括科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。法治政府建设对于依法治国，推进国家治理现代化的作用即表现在对于以上16字方针的作用上。对于科学立法而言，法治政府是手段、条件，没有法治政府，人大制定的法再科学，再好的法也只能停留在纸面上而不能实现，政府在实施人大立法过程中会自觉或不自觉偏离立法的目的和宗旨；同时，政府自己也是立法（行政立法）的主体，没有法治政府，政府立法（政府行政立法比人大的立法在数量上要多得多）的科学性、民主性和规范性也不可能得到保障。对于严格执法而言，政府依法行政更是关键，是基础。没有法治政府建设，就会出现“钓鱼执法”、“养鱼执法”、野蛮执法和暴力执法，而不会有严格执法和文明执法。对于公正司法，法治政府则是条件，是保障。政府如果不讲法治，任意干预司法，或不依法应诉，抗拒执行法院的判决、裁定，公正司法就只能成为空谈。对于全民守法而言，则建设法治政府是前提，是关键，只有政府带头守法，自觉依法办事，全民守法才有希望，才有可能。

法治政府建设的新标准及其实现措施

四中全会《决定》确立了法治政府建设的6项标准和6项具体措施，这些标准和具体措施将2004年国务院发布的《全面推进依法行政实施纲要》对法治政府建设确定的目标和基本要求大大向前推进了一步，在许多方面有重要的发展和创新。

职能科学要求政府职能的设定应正确处理三大关系：正确处理政府和市场的关系，凡是能由市场调节的事项，政府不要越俎代庖，要保证市场在资源配置中起决定性作用；正确处理政府和社会的关系，凡是能由公民个人决定和社会自律处理的事项，政府应尽量不予干预，以调动社会公众的积极性和激发社会的活力；正确处理政府内部的关系，包括上下级政府的纵向关系和政府部门间的横向关系。在纵向关系上要科学配置上下级政府的职能，使之既保证上级政府对下级政府的有效领导，又有利于推进政府管理重心下移，充分发挥基层政府的治理作用；在横向关系上，要协调好各部门的相互关系，稳步推进“大部制”改革，以减少相互扯皮、相互掣肘的现象，发挥政府的整体效用。

权责法定要求用法律明确规定政府的职权和职责。职权法定意味着给政府权力设定边界，政府不能越过法定边界行事，越过了就不仅其行为无效，还要被追究法律责任。职责法定意味着确定政府应该做和必须做的事项，政府不做或不用心做好就是不作为，不作为同样要被追究法律责任。权责法定的宗旨在于保障政府不越位、不错位、不缺位。

执法严明要求政府严格执法。对违反社会秩序、经济秩序和行政管理秩序的人和事应严肃查处，依法应监督检查的必须监督检查，依法应给予行政处罚的必须给予行政处罚，依法应对之采取行政强制措施的必须对之采取行政强制措施。当然，执法严明并不等于执法只能有刚性而不能有柔性，而是刚柔并举。

公开公正包括公开和公正两项要求。公开是法律对政府行政行为程序的要求，公开的宗旨首先在于保证行政相对人对政府行为的知情权，以保护公民、法人和其他组织的实体合法权益。其次，公开也是防止政府官员腐败、滥权的需要。公正主要是法律对政府行政行为实体的要求，政府实施行政行为不得偏私，不得歧视，不得同样情况不同对待、不同情况同样对待。公正也有程序性要素，要求政府实施行政行为时应告知相对人行为的根据、理由，听取相对人申辩，政府官员与所实施的相应行为有利害关系应当回避，等等。公开与公正二者有着密切的联系：公开是公正的保障，公正是公开追求的最主要价值。

廉洁高效包括廉洁和高效两项要求。廉洁要求政府机关和政府官员行使职权不谋私利，不贪腐，干干净净做事，堂堂正正为官，高效要求政府机关和政府官员行使职权应遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便行政相对人。

守法诚信包括守法和诚信两项要求。守法要求政府机关和政府官员不仅应依法行使职权，依法对相对人执法，而且应自己守法。凡是法律对政府机关和政府官员设定的义务、规则，均应自觉严格履行遵守。例如法律规定行政机关设1名正职，2至4名副职，你就不能设8名或10名副职，法律规定行政机关设100名编制，你就不能实用90人，另虚报10人吃空饷，等等。诚信首先要求政府机关和政府官员行使职权应遵循法律的目的、宗旨，善意对待相对人，对相对人讲信用，不能以“钓鱼执法”“养鱼执法”的手段愚弄相对人。诚信还要求政府机关和政府官员行使职权遵守信赖保护原则，不得随意改变或撤销其已作出的行为或承诺，不得反复无常。如果因为法律法规修改、客观情况变化、公共利益需要，政府必须改变其行为或承诺，则应当给因此受到损失的相对人予以公正的补偿。

为实现上述6项标准，《决定》还提出了推进依法行政，建设法治政府的6项具体措施。即依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约监督、全面推进政务公开。

对过去十年法治政府建设经验的发展与创新

《决定》确定的法治政府的上述标准和关于推进依法行政，建设法治政府的上述措施与2004年《纲要》规定的建设法治政府的目标和要求相比，有很大的发展、创新。这些发展、创新是我们在总结过去十年法治政府建设经验的基础上实现的。其表现主要在下述五个方面。

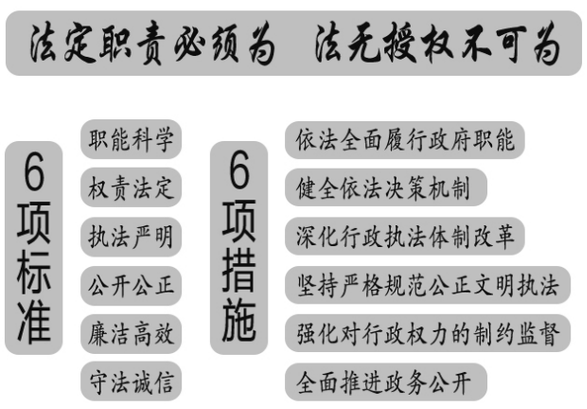
其一，明确提出要完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，以保证我们的各级政府和政府部门依法定职责、法定职权、法定程序行政，而不只是依行政机关自己制定的“三定方案”或“三定办法”以及自己拟定的“权力清单”和“权力运作流程”行政。做到“法定职责必须为，法无授权不可为”以及“法定职权职责依法为”。

其二，确定了重大行政决策的5项基本程序，即公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定，以确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，防止当下一些地方和部门“三拍式决策”（拍脑袋、拍胸脯、拍屁股决策）可能给社会公共利益及公民、法人和其他组织合法权益造成重大损害和损失。

其三，提出了改革行政执法体制的5项具体措施，即依事权与职能配置执法力量，推进综合执法，理顺行政强制执行和城管执法体制，严格执法人员持证上岗和资格管理制度，健全行政执法和刑事司法衔接机制。这些措施对于解决当下“钓鱼执法”“养鱼执法”“临时工执法”的问题无疑将发挥重要的作用。

其四，明确了对行政权力制约和监督的8种形式，即党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督和舆论监督，以及对政府内部权力制约的5种具体方式，即分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗和强化内部流程控制，严格防止行政权滥用。

其五，具体规定了政务公开的5个方面范围，即决策公开、执行公开、管理公开、服务公开和结果公开，以及公开应包括的6项内容，即政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程和监督方式，以保证“公开为常态、不公开为例外”的这一民主和法治基本原则的实现。



把法治建设成效纳入政绩考核

□陈柳裕

贯彻落实十八届四中全会提出的“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系”的要求，关键有二：一是建立法治政府建设指标体系；二是建立法治政府建设评价机制。而科学合理的法治政府建设评价指标体系及其评价机制的构建，又以科学厘定法治政府建设标准为前提。

科学厘定评价标准

法治政府建设指标体系及其评价机制的构建过程，是法治政府概念从抽象到具体化的操作过程。由法治概念的复杂性所决定，学者们尽管较为一致地认为法治政府是由法统治并依法行政的政府形态，但对其内涵和外延的讨论迄今尚未完全达成共识。为此，立足于政府行为是否符合法治价值的标准以及政府行为在多大程度上实现了法治价值的基本要求等来设定法治政府建设评价标准的思路，在本质上具有不可行性。

鉴于法治政府建设指标体系及其评价机制的构建目的在于通过对法治政府建设成效的数据量化、补充并丰富政绩考核指标体系、推动经济社会科学发展，我们更倾向于通过对现行法律制度及其实施状况的分析和研究来展开评估，并以2004年来国务院先后颁布的《全面推进依法行政实施纲要》《关于加强市县政府依法行政的决定》和《关于加强法治政府建设的意见》三大文件为基础构建法治政府的标准体系。

这个标准体系，理应是法治政府各内在构成要件的外在表现，具体包括：行政管理体制对经济社会发展要求的适应性；政府各项工作的制度化程度；遵守法定权限和程序的状态；人民群众监督权利的维护程度；依法化解社会矛盾纠纷的能力和水平，等等。

合理设定评价指标

如果说评价标准要解决的是按照什么来评价的问题，那么评价指标要解决的就是靠什么来评价的问题。

评价指标的设定，在方法论上可以通过对法治政府内在构成要件的分解、细化和量化来展开，但这种分解、细化和量化，是一个创造的过程。它以寻找和建立一套客观的、能为人们认可与接收的、既具有认知功能又具有评价功能的指标体系为旨趣。所谓具有认知功能，是指该指标体系能以法治政府本身的性质和特征为尺度，对宏观的法治政府建设现实图景、法治政府建设的各构成要素、法治政府建设的实际运行及其效果与效益等进行客观、定量、整体的描述与说明。所谓具有评价功能，是指该指标体系能以法治中国建设的目标和要求为尺度，立足于对法治政府建设状态的认知，对法治政府建设的总体水平、推进法治政府建设的政策与措施、法治政府建设中存在的矛盾和问题等进行评价与判断。

一套科学合理的指标体系，理当既能客观展现法治政府建设常规性工作任务的落实状况，又能客观反映法治政府建设在促进经济社会发展中的实际绩效和作用。它应当具有测量和评价各地方或部门依法行政的状况，准确地把握一个阶段某一地方或部门推进依法行政的目标设置是否合理、推进措施是否有效，进而对各地方或部门法治政府建设成效作出恰如其分的评估的品格。就内容而言，应当包括制度质量、行政行为规范、执行力、透明度、公众参与、矛盾纠纷化解、公务员法律意识和素养、廉洁从政等。

构建多元化的评价机制

考察自国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》以来各省市启动的法治政府或依法行政考核评价工作实践，我们可以发现由行政系统内部进行目标考核是被普遍采用的评价机制。但这种评价机制因为在形式上是由上级政府或行政机关组织进行的，在性质上是体制内的自我评估，故而在评价结果的可信度和被认可度等方面一直广受诟病。尽管评价结果在客观上也被用于内部排名、奖惩、督促、整改，但由于考核结果并未被社会各方面所接收，对被考评对象也就难以产生实质性的影响力。

为了保证法治政府评价结果的客观性和公正性，提高评价结果的公信力和美誉度，政府必须在坚持自我评价的同时，着手引入以下两大机制：一是委托由具有专业性、中立性的第三方机构开展专业评价。充分发挥第三方机构评价的独立性、公信度、公开性、可比较性等优势，使行政系统的自我评价与外部评价相互呼应，打造评价机制的开放性特征。二是委托民意调查机构开展社会满意度测评。在立足于政府自我完善、自我提高的同时，注重公众参与、公众评价，反映群众的关切和呼声。

十八届四中全会之所以提出把法治建设成效纳入政绩考核指标体系，目的在于促进各级领导干部树立正确的政绩观，并切实提高党员干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。为此，法治政府建设指标体系的设定及其评价工作的开展，必须立足于人民满意这一根本标准，注重以科学发展为引领，注意把法治政府建设的理念、原则和要求渗透于经济社会发展各项工作中。

积极推行政府法律顾问制度

□任　勇

党的十八届四中全会明确提出“积极推行政府法律顾问制度”，为推动政府依法行政指明了方向。

我国的政府法律顾问制度起源于上个世纪80年代，它经历了从试点到逐步成熟的不同阶段。1988年9月深圳市人民政府最早成立了市政府法律顾问室，为政府提供经济领域的法律事务咨询。1989年司法部发布了《关于律师担任政府法律顾问的若干规定》，1993年国务院批转了《司法部关于深化律师工作改革的方案》，明确提出在国家机关等有关部门和单位中进行政府律师试点。1999年6月吉林省组建了全国首家省级政府法律顾问团。从全国范围来看，目前已组建8200多个政府法律顾问机构，其人员主要由政府法制部门人员、公职律师、法学专家、执业律师等组成，其法律专业性大大加强。而在其中，担任政府法律顾问比较大的群体是律师群体。相关统计数据显示，截至目前，约有23500名律师受聘担任各级政府部门的法律顾问，占全国律师总数的1/10以上。

从目前全国政府法律顾问制度运行模式来看，主要包括以下三种形式：由政府司法行政部门建立公职律师制度，由公职律师担任政府法律顾问；由各级政府及政府部门直接聘请专家、律师法律顾问；由各级政府法制办负责，组建政府法律顾问机构。而在这三种模式中，第三种模式较为普遍，即通过各级政府的法制部门牵头，整合学者、律师等社会各个领域的法律人才，组建政府法律顾问队伍。因此，在总结地方的政府法律顾问制度的基础上，四中全会提出“建立政府法制机构人员为主体，吸收专家和律师参加的法律顾问队伍”。

从全国范围来看，各地的政府法律顾问已经在依法行政方面扮演了重要角色。主要包括以下功能：开展重大行政决策的法律咨询论证工作，协助政府法制部门做好相关行政文件的审核清理工作，及时清理出各类不合规定的红头文件、会议决定、规章制度等；围绕政府重大投资合作项目、重大项目建设等经济活动的法律服务工作，积极参与政府部门一些重大投资项目的法律文书审核、争议解决等工作，努力防控法律风险，做好与法律活动相关的事前、事中和事后法律服务；做好招商引资投诉的协调处理工作，依法维护投资者的合法权益，同时积极参与社会相关领域各种矛盾纠纷的依法调处工作，积极推动各类矛盾纠纷有效化解，促进社会稳定。从全国的政府顾问团人员的构成来说，除了法学工作者以外，律师占据了很大比例。据相关统计，从2011年到2013年，全国律师为各级政府提供咨询51万余次，出具法律意见书近9万份，参与重大项目研究1.6万多次，参与重点案件事件研究1.7万次，参与涉法涉诉信访处置9.5万次。可以看出，改革开放以来，随着我国经济社会的发展，各级政府的法律顾问已经从原来单纯政府担任代理人参加诉讼、协助政府审查法律文书简单功能，开始拓展到协助处置突发事件、调解社会矛盾，为政府决策部署和项目建设提供法律意见，甚至延伸至基层法律服务、法制宣传教育的复合功能，政府法律顾问服务已经逐步覆盖政府工作的各个方面，在依法行政和法治国家的建设进程中扮演了重要角色。

但是在具体实践中，我国的政府法律顾问制度也存在一些问题。比如：全国范围的政府法律顾问制度发展不均衡，东中西不同地方政府对于政府法律顾问重视的程度不一；政府法律顾问制度容易形式化，过于重视救济而忽视审查、论证、把关等预防性作用；政府顾问中律师与其日常业务容易冲突、政府法律顾问激励机制不足，等等。因此，面对未来推进依法治国的系统工程，依法治国、依法执政、依法行政共同推进，建立具有中国特色的政府法律顾问制度势在必行。所以，要认真贯彻党的十八届四中全会精神，就需要进一步完善我国政府法律顾问制度，使其成为推动良法善治的重要推动力量。

重视发挥法律顾问团的作用。各级领导和政府部门自觉定期地征询法律顾问团意见，建立法律顾问成员列席各级政府的常务会议制度，畅通政府与法律顾问团成员的沟通机制，在与法律顾问沟通进程中，真正做到依据法治思维和法治方式办事。同时各级政府法律顾问团成员也要基于法治的专业主义立场，积极了解和融入各级政府的治理过程，尤其是了解处理社会事务的过程和机制，在此过程中坚守法治底线，破除“仅仅为了帮助政府赢得诉讼官司”的旧观念，绝不能因个别领导意见等主观原因而突破法律底线去迎合政府。必须坚持以法律为准绳，准确地运用自己的专业技能为政府、社会以及公众服务，以此获得政府、社会以及公众的尊重与支持。

强化源头治理思维，明确政府法律顾问定位。各级政府的法律顾问应该更多把工作做在政府具体各项工作前面，针对各种行政行为可能出现的风险，以及可能出现的行政瑕疵，提出专业而可行的法律意见，以供各级政府参考。这样就能充分把政府法律顾问作用与优化和健全依法决策机制结合，从而真正将政府法律顾问意见纳入到重大行政决策当中，把可能产生的行政和社会风险降低到最低限度，从而起到防患于未然作用。

加强政府法律顾问规范制度性，增强激励作用。在实践中，可以借鉴目前已经比较成熟的政府购买公共服务方式，适度引入市场手段，建立一整套政府购买法律顾问服务的有效机制，规范政府购买法律顾问服务的需求评估、成本核算、质量控制、绩效考核、监督管理等等，调动政府法律顾问参与政府依法行政的积极性，一起促进法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设，推动依法治国的战略实现。