责编：曾西雅　E-mail:zengxiya6225@163.com　Tel:010—62806245　　2015年4月6日

立良法　严执法　善用法

□吕劲松

我国正在走向依法治国的快车道：敬畏法纪的风气开始形成，法治建设的基础开始建立，一些思想认识如党与法的关系、权与法的关系、法治与改革的关系、依宪行政依宪治国与西方宪政的区别等得以全面清晰廓清，明确了依法治国的政治方向，绘就了依法治国的蓝图。

立良法　提高立法质量

良法是善治的前提。在关于十八届四中全会《决定》的说明中，习近平同志指出：我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不管用。良法之治，民之福祉。从广义看，良法是在一定历史时期能够促进社会进步、改善社会关系、符合公平正义的法律；从狭义看，良法是所有符合人类理性，能够惩恶扬善、纠错不漏、定纷止争、高效便捷的法律。

立良法，离不开人民。科学立法、民主立法，要恪守以民为本、立法为民的理念，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，促进立法协商达成社会共识，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。修改后的《立法法》以及2015年李克强总理所做的《政府工作报告》都做了非常明确的限定：一是行政机关不得法外设权，不得在没有法律法规依据的情况下给自己设立权力、减少自己的责任，给老百姓增加义务减少权利；二是政府规章在没有法律法规依据的情况下不得减损相对人的权利增大相对人的义务。这对在法律法规规定外的文件做了一定的限制，防止地方政府利用“红头文件”滥用权力。“制国有常，而利民为本”，立法应最大限度维护人民的根本利益，要让人民充分享受到立法带来的制度红利、法治红利。

立良法，离不开体制机制保障。立法工作要把公正、公平、公开原则贯穿全过程，加强党的领导，明确中央与地方立法权力边界，完善法律起草表决机制，克服部门利益、地方利益冲动，淡化乃至彻底消除立法中的部门色彩，防止立法被“绑架”。以《预算法》修订为例，历经10年，三届人大，四易其稿，征求了30余万条意见。1994年3月八届人大二次会议通过，1995年1月实施，2004年全国人大将《预算法》列入修订规划，直至2011年12月正式提交十一届人大常委会进行初次审议，2012年6月二次审议，2014年4月十二届人大常委会进行三次审议，2014年8月获得通过。这一部“经济宪法”的修订工作在部门利益博弈中艰难前行。如在修订之初的草案中取消了中国人民银行经理国库职能，这也成为了《预算法》修订过程中最大的争议点之一。新《预算法》最终保留了人民银行经理国库制，同时赋予人民银行提升国库运行质量和效率、加强国库事中监督、防范国库资金风险等更高要求，确立了财政与央行的“政府会计”与“政府出纳”的协作制约关系，有助于增强政府内部的纠错能力。

立良法，离不开与时俱进。立法要顺应时代发展需要，加强市场经济、民主政治、公共服务等重点领域立法，将立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应经济社会发展需要，才能让法律“立得住、行得通、真管用”。比如本次修改的《立法法》亮点之一，就是明确规定“税收法定”原则。在我国现行的18个税种中，只有个人所得税、企业所得税和车船税3个税种是由全国人大及其常委会制定法律开征，其余15个税种都是国务院制定暂行条例开征的，其收入占税收总收入的70%，有一些“暂行条例”已经“暂行”了近20年。更有甚者，2014年12月财政部门一个月之内两次上调燃油税，引起舆论一片哗然。用“税收法定”终结税收“有权就任性”，《立法法》修改过程本身就体现了法治精神，体现了对法律权威的尊重，体现了民智、民意、民情，做到了与时俱进。

严执法　树立法律权威

在关于十八届四中全会《决定》的说明中，习近平同志指出：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”。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国已制定了包括现行《宪法》在内的有效法律240多部，中国特色社会主义法律体系已经形成，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依。但如果有了法律而不实施，束之高阁，或实施不力，做表面文章，那再多法律也无济于事。如何下大力气有效解决执法领域的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等问题至关重要。

严执法，杜绝“法外开恩”。2014年1月21日中央政法委“五号文件”《关于严格规范减刑、假释、暂予监外执行，切实防止司法腐败的意见》下发之后，真正堵住了减刑、假释、保外就医这些通常被落马官员实现提前出狱、甚至异化为逃避刑罚的通道。法律面前人人平等，只有严格按照法律规定执行、依照法律规定的内容和程序办事，才能彰显法律的作用、价值和意义，才能维护法律的严肃性和权威性。

严执法，杜绝“法不责众”。“法不责众”的观念，在社会中相当普遍。对此，中央主要领导明确强调，对涉案人员的处理必须依纪依法，一碗水端平，一把尺子量到底，决不搞法不责众。政府是执法主体，对执法领域中老百姓深恶痛绝的问题必须下大力气解决，否则就会有更多人寄希望能集聚众力对抗法律。法律不能随便失效，对有过之众必须依法责之才是法治社会的必然选择。

善用法　维护公平正义

习近平同志曾引用英国哲学家培根的一句话说：一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪，因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。《决定》指出：公正是法治的生命线，司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。司法不公，一方面会破坏社会的公正性，另一方面也会导致司法权威、司法公信力在人民群众中的丧失，两方面的最终结果，必然破坏法治命脉。

善用法，握好“正义之剑”。习近平同志在2014年中央政法工作会议上指出：政法战线要肩扛公正天平、手持正义之剑，以实际行动维护社会公平正义，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。这把剑用好了，就是对人民最好的守护；用不好，则会刺伤民心。为此，我们务必在司法实践中注重保持其公正性：完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督。

善用法，坚持依法行政。法治是行政机关头上的“穹顶”，行政机关的各项工作都要在法治之下开展。依法行政就是要依法治官、依法治权。2014年11月，十二届全国人大常委会第十一次会议高票表决通过了修改《行政诉讼法》的决定。这是党的十八届四中全会以来，国家立法机关修改的第一部法律，也是《行政诉讼法》实施24年来进行的首次修改。其中，改立案审查为立案登记，降低了诉讼门槛，减少了对原告起诉的阻碍，体现了对当事人诉权的一种保护；明确行政首长应当出庭应诉，不能出庭的，应当委托行政机关相应的工作人员出庭，旨在破解基层实践中“告官不见官”的司法困局；复议机关决定维持原行政行为的是共同被告，将大大改变长期以来复议公信力严重下降的现实。

善用法，抓住关键少数。司法独立是确保司法公正的前提和基础，包括立法权、行政权在内的各种国家权力运作都应纳入司法最终审查的范围，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。但是，由于传统政治体制的影响，部分领导干部时常通过人事、财政、编制等对法院行使审判权进行干扰与限制。《决定》提出的“干预追责”制度，就是要钳住“权大于法”的权力干预，为实现司法独立和司法公正建起屏障。全面推进依法治国，关键在党、关键在人，关键在于提高领导干部这个“关键少数”的法治思维和依法办事能力。

（作者系审计署金融审计司司长）

发挥林业在生态文明建设中的作用

□贾玉梅

全面发挥林业在生态文明建设中的主体地位，就必须综合运用各种手段，给森林以必要的人文关怀和时间空间，促进森林生态系统步入良性循环的轨道。

加法：经营好森林资源，不断增加森林蓄积，增强林业生态文明建设主体地位。一是把握森林培育环节，健全森林经营制度体系，加大森林抚育、补植补造、低质低效林改造和封山育林力度，对大江大河源头、国家级自然保护区等生态区位重要的集体公益林，由政府出资赎买、租赁或用国有林置换，交由国有林业单位经营管理，切实提高森林质量。二是把握人工造林环节，借鉴德国、奥地利等欧洲国家培育近自然林业的经验，对人工林使用乡土树种，模仿天然森林群落进行培育改造，尽快恢复森林生态功能。三是把握森林城市建设环节，大幅增加城镇森林和绿地面积，着力建设稳定的城市森林生态系统，让人民群众直接享受到造林绿化的成果。

减法：保护好资源环境，切实减少森林消耗，夯实林业生态文明建设物质根基。一是坚持节约优先、保护优先、自然恢复原则，守住森林、湿地、沙区植被和物种4条生态保护红线，严厉打击破坏森林资源行为。二是建立并严格执行谁破坏、谁付费、谁修复制度，大幅提高征占用林地、湿地成本，形成不敢破坏、不能破坏、破坏不起的机制。三是借鉴美国黄石公园建设管理经验，探索建立国家公园，将内蒙古和黑龙江大兴安岭这样的重点国有林区，整体划建为国家公园，完善国家所有权管理体制和投资机制，解决区划体制造成的资源管理权责分割等问题，形成整体的森林生态系统保护群落。

乘法：完成好改革任务，发挥倍增效应，健全林业生态文明建设管理体制。一是对国有林区，推进政事企分开，实现政府、企业和社会各司其职、各负其责，形成“有利于生态建设，有利于经济转型，有利于民生改善，有利于社会稳定”的国有林区新体制。二是对国有林场，明确管育资源、保护生态功能地位，引入社会力量参与资源管育，建立国家、省、市三级林业行政主管部门分级监管机制。三是对集体林区，正确处理生态保护与林农增收关系，继续深化林权抵押贷款、资产评估、森林保险、交易市场等配套改革，重点延伸林业产业链，不断激发林农积极性，实现经济社会与生态效益的有机统一。

除法：运用好市场机制，破除制约因素，发挥林业生态文明建设综合效益。一是破除指令性林业生产组织方式，对资源管护、中幼林抚育、补植补造等生产任务，探索面向社会购买服务，吸引全社会力量发展林业。二是破除独木支撑的产业发展格局，依托森林这一规模最大的循环经济体，运用市场手段，加快发展休闲旅游、绿色食品等优势产业，着力培育生物医药、健康养生等新兴产业，形成有利于生态安全、绿色增长的产业结构，真正把林区的生态优势转化为经济优势。三是破除“守着金山要饭吃”发展模式，逐步建立碳排放交易市场，积极推进碳排放权交易下的林业碳汇交易，将无形效益物化为有形收益，加快森林生态产业化进程。

（作者系黑龙江省大兴安岭行署专员、林管局局长）

打造便民服务“升级版”

——陕西省铜川市探索政务服务路径调查

□中共陕西省委政策研究室
中共铜川市委　　联合调研组

为民务实清廉是建设服务型党组织、服务型政府的基本要求。近年来，铜川市委、市政府认真贯彻十八大精神，紧密结合域情实际，以深入践行群众路线为宗旨，以转变政府职能、改进干部作风为抓手，深化改革、创新实践，全覆盖立体式建立四级便民服务网络，依法依规探索以规范权力运行为基础、强化监督为抓手、便民利民为目标的“三位一体”的便民服务新路径。

聚焦难题谋良策

强化行政服务是转变政府职能、惠及大众百姓的内在要求。四级便民服务网络建设之初，为博采众长、拓展功能，铜川市精心谋划，选派专人赴20多个省市区学习考察获知，风生水起的便民服务体系建设，既在推进服务型、高效型、廉洁型政府进程中发挥了积极作用，也存在一些亟待破解的共性问题。如：服务形式多元化造成社会认知的多样、行政程序外部化造成行政成本的失衡、权力监督形式化造成腐败问题的难控、服务方式物理化造成群众负担的加重、网络平台碎片化造成服务功能的短缺，等等。

做优载体强规范

铜川市把依规依法建设四级便民服务网络列入十大民生工程，作为落实十八大精神、践行群众路线的重要举措，做优载体、筑牢根基，上下联动、务求实效。

优化服务网络。遵循依法、高效、公正、公开原则，量力而行、尽力而为，着力建设以市便民服务中心为龙头，以区县、乡镇便民服务中心为骨干，以村级便民服务站为基础的全新的便民服务模式。

筑牢服务平台。四级便民服务网络按照“一厅三网四平台”的标准建设。一厅即建设市、区（县）、乡镇（街道）便民服务中心和村（社区）便民服务站。三网即便民服务中心办公网连接各级行政机构、公共服务企业和各级便民服务中心；便民服务中心公众网主要承担政策法规和服务信息网上公告、事项办理、投诉受理、状态查询等功能；电子监察网涵盖全市所有入驻部门和企业，自动采集行政服务办理信息，发挥实时监察、督办纠错、绩效评估、政风行风测评等功能。四平台即行政审批平台实行“前台受理办理、后台审核审批”的运行机制；公共服务平台对涉及公众利益、群众关注的热难点关切事项，有序纳入中心服务窗口；公共资源交易平台整合现有分散在各级各部门的政府采购、国有资产处置、建设工程招投标等公共资源交易事项，建设全市统一的公共资源交易平台；电子监察平台承担所有审批服务事项的办理，全部实行网络同步监控、预警纠错、监督纠错和责任追究。

统一运作规范。统一服务环境。四级便民服务中心（服务站）服务内容、项目、标准由市级便民服务中心统一清理确定，服务程序按照“受理——审核——审批”3个环节设置，各窗口原有行政程序只能在部门后台审批时运用，不得公示内部权限设置和人员配备，以防止权力寻租。统一管理规范。四级便民服务机构统一实行“一窗式”受理、“一网式”办公、“一厅式”办结、“一站式”收费的运行模式，实行审批管理员AB岗管理制。需要多个部门办理的事项实行首岗负责制，节省了群众办事时间和成本。统一服务要求。四级便民服务中心（站）的受理事项、受理条件、办事程序、期限设定、收费标准，统一由市便民服务中心梳理、确认和设置，实行电子化办理，确需现场勘查、审验事项，由中心统一安排指定时间进行，不得体外受理。凡未进入中心的项目一律停止审批。统一监察规则。全市建设了统一的电子监察规则，设置了统一的廉政风险防控点、统一的廉政预警功能、统一的监督办法和查处机制，从源头治理上实现了权力的规范运行。

多措联动畅运行

四级便民服务网络建设坚持以“廉洁、务实、规范、高效”为宗旨，实行“集中办公、统一受理、并联审批、限时办结、电子监察”的运行机制，“高效合法审批、优质便民服务、公开透明交易、全程电子监督”的运行模式，既实现了公共服务资源配置的规范化、透明化、效益化，又确保了行政审批和服务在规定框架下阳光运行，真正把权力关进了制度的笼子。

实行集中办公。市中心进驻28个市级行政许可（审批）单位涉及255项审批事项，9个公共服务单位涉及79项服务事项，进驻新区9个部门涉及33项许可（审批）事项。建立了公共资源交易平台，凡是能够实行市场化配置的公共资源一律进入中心交易。目前政府采购、国有资产拍卖等公共资源交易事项已纳入中心管理，区县、乡镇便民服务事项由全市统一确定部门进驻便民中心受理，村、社区全面实行代办服务制。

做到统一受理。创新行政审批运行方式，实行“一窗式受理”，部门与中心专网专线链接，各级便民服务中心所有审批服务事项，实行一个窗口面向群众受理办理，部门后台封闭审核审批。层级审批实行一次受理、内网链接、高效运行。

推行并联审批。对依法需要前置审批的涉及两个或两个以上部门共同审批办理的行政许可（审批）服务事项，按照首问窗口统一受理申请、相关窗口同时办理的方式进行，涉及多个部门需要论证、踏勘、听证的，采用联合论证的方式在中心指定时间、指定地点统一实施，从环境制约上改变了以前按序审批的方式，促进了政府职能转变，提高了工作效率。

落实限时办结。各服务中心、服务站所有事项的办理时限，按照最长法定办理期限压缩50%设置，并依次分配到受理、审核、审批等各个环节，采用电子警示、手机短信提醒、动态跟踪的方式督促管理。从目前运行情况看，工商登记、医保、住建、规划等主要审批服务事项，运转周期均压缩到75%以上，增效提速效果十分明显。

全程电子监察。依托便民服务专网，市县中心专门设立了电子监察平台，对依法行政、行政效能、各环节办理状态等分为4类22种形式，通过实时和再现方式定性定量监察，对违反审批条件、审批程序或超时限、乱收费等违规行为预警报警，使办理过程“看得见、摸得着、管得住”。实现了行政许可（审批）服务事项的全方位、全过程、叠加式监督监察，变以往被动监察为主动监察、结果性监察为过程性监察，较好保护了群众利益，防止了腐败问题的发生。

建章立制保长效

制度建设是权力正确行使的根本保证。铜川市在依规依法打造四级便民服务“升级版”中，自始至终把建章立制作为重中之重，把狠抓落实作为生命力，着力建立健全科学规范、务实管用的便民服务制度体系，用制度管权管事管人，用制度确保常态长效。

建立权力审批清单制度。为从根本上杜绝行政不作为、乱作为或以权谋私等乱象，使政府部门显性权力规范化、隐性权力公开化，该市聘请西北政法大学行政法学院法律专家团队，对各区县、各部门上报的726项行政许可（审批）事项，按照法定原则全面梳理，剔除不属于审批项目。对保留事项按照事项名称、设定依据、申请条件、申报材料、办理期限、收费标准等逐项清理规范，依据有关法规，统一设置行政审批服务流程，厘清权力边界，立规矩、定红线、划杠杠。要求所有行政许可（审批）服务事项必须在便民服务中心门户网站和部门门户网站公开，在便民服务应用管理平台内格式化运行，行政许可（审批）服务部门不得在许可（审批）服务中提高门槛、增设条件或变更办理程序。

建立廉政风险警示制度。依据《行政许可法》的要求和流程设计，向市县两级中心每一个行政许可（审批）服务项目各个环节的责任人、分管领导发送短信，对责任人应遵守的行为规范、廉政风险进行警示。结合行政许可（审批）服务过程中各环节工作人员的权限和责任，设置不同的廉政风险警示提醒语，旨在以制约和监督权力运行为核心，以岗位风险防控为基础，以现代信息技术为支撑，构建权责清晰、流程规范、预警及时的廉政风险防控机制，切实促进工作人员认真履职、依法行政、廉洁从政。借助预警、警示和督促作用，提高了预防腐败工作科学化、制度化和规范化的水平。

建立过错责任追究制度。为防止窗口单位及工作人员在行政许可（审批）服务中不依规依法履行职责而出现的违规违纪问题，出台了《铜川市便民服务过错责任追究暂行办法》，对各级行政审批职能部门、窗口单位及工作人员在实施行政许可（审批）过程中，明确界定了不履行规定服务规定职责、损害服务对象合法权益、造成不良后果等39种过错行为，结合电子监察平台，监察机关主动问责、主动追究，综合运用批评教育、责令整改、组织处理和纪律处分等方式实施责任追究。目前已对区县中心6名工作人员违反工作纪律行为进行了责任追究，防止了行政许可（审批）服务事项办理过程中对权力制约不力、责任不落实等问题，撑起了群众权益的“保护伞”。

建立政风行风评议制度。该市把窗口工作人员评议、单位评议和单位政风行风评议相结合，评议结果与年度目标责任考核相结合，通过窗口模块、中心门户网站等多种评价途径，对窗口单位及工作人员的满意度进行实时、公开测评，激励先进、鞭策后进，从源头上促进了政风行风的转变，提高了群众办事便捷度和满意感。

建立绩效考核管理制度。为切实做到规范化管理，增强服务意识，提升工作效率，铜川市出台了《进驻部门和窗口审批管理员绩效考核办法》，采取月考核、季通报、年累计的方式，对窗口单位及服务人员的工作态度、依法行政、行政效能、遵规守纪等情况进行综合考核。每季度在公共服务、行政审批、公共资源交易三大区域，各评选出一个分值最高的服务窗口和窗口审批管理员，授予“优秀服务窗口”和“服务标兵”流动牌匾，全市通报表彰，中心门户网站公布，考核结果作为单位年度考核、个人职务晋升的重要依据。质化量化细化的考核标准，科学公正务实的绩效管理，激励调动了工作人员服务群众的积极创造热情。

（执笔人：路高信　段林荣　刘　波　郭忠蝉　王勇峰）