本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237

依法治国

决胜阶段法治政府建设的发力点

《纲要》就是决胜阶段的法治政府建设“十三五”规划，当然必须紧紧扭住全面建成小康社会存在的短板并在补齐短板上多用力。所以，针对当前法治政府建设的短板，必须用制度和实践去补齐短板，实现法治政府基本建成的目标。

□ 杨小军

近日，中共中央国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（下称《纲要》）。该《纲要》确定了到2020年基本建成法治政府的总目标，是职能科学、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。《纲要》就是决胜阶段的法治政府建设“十三五”规划，当然必须紧紧扭住全面建成小康社会存在的短板并在补齐短板上多用力。所以，针对当前法治政府建设的短板，必须用制度和实践去补齐短板，实现法治政府基本建成的目标。具体讲，主要有以下几个方面。

规范权力　管住权力

法治政府建设的核心问题，是把行政权力关进制度的笼子里。关得进，管得住，才是法治政府；反之，关不进，管不住，或者关进去又跑出来，就不是法治政府。“关”和“管”的程度决定了法治政府建设的程度。在这方面目前还有短板，消除和减少短板，就是法治政府建设的着力点。

首先，管住行政权力范围和边界。有了明确、不可逾越的范围和边界，才可以称之为有限政府。所以，《纲要》提出要基本理顺政府与市场、政府与社会的关系。为达此目的，最为重要的是做好两件事，即深化行政审批制度改革和大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理。

就深化行政审批制度改革而言，一是要全部取消非行政许可审批事项。尤其是对转为内部管理的非行政许可审批事项，要防止非行政许可审批现象的“死灰复燃”。二是切实按照中央确定的四个标准即市场主体能够自主决定、市场机制能够有效调节、行业组织能够自律管理、行政机关采用事后监督能够解决，最大限度地减少对生产经营活动和产品物品的许可，最大限度地减少对各类机构及其活动的认定等非许可审批。取消不符合行政许可法规定的资质资格准入许可。严格控制新设行政许可。对增加企业和公民负担的证照进行清理规范。三是要管住保留的行政许可。全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理，提高行政效能，激发社会活力。

就大力推行清单制度而言，一是完成各级政府清单编制任务。即省级政府2015年年底前、市县两级政府2016年年底前基本完成政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位权力清单的公布工作。开展编制国务院部门权力和责任清单试点。二是建立行政事业性收费和政府性基金清单制度。三是取消没有法律法规依据且未按规定批准、越权设立的收费基金项目，政府提供普遍公共服务或体现一般性管理职能的行政事业性收费，没有法定依据的行政审批中介服务项目及收费。

其次，管住行政执法。行政执法中一些乱象诸如执法不规范、不公正、不文明、不作为，以及任意性、选择性执法等，是法治政府建设的短板。管住行政执法，规范行政行为，才能补齐短板，达到行政违法或不当行为明显减少，对行政执法的社会满意度显著提高之目的。为此，《纲要》提出的着力点主要有：一是完善行政执法程序。建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。尤其是建立执法全过程记录制度，制定行政执法程序规范，明确具体操作流程。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度。严格执行重大行政执法决定法制审核制度，未经法制审核或者审核未通过的，不得作出决定。二是推行行政执法公示制度。有条件的地方和部门2016年年底前要建立统一的行政执法信息平台，完善网上执法办案及信息查询系统。三是加强执法监督，加快建立统一的行政执法监督网络平台，建立健全投诉举报、情况通报等制度，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服部门利益和地方保护主义，防止和克服执法工作中的利益驱动，惩治执法腐败现象。

有效监督　有错必纠

管理学上的所谓“木桶原理”，是指木桶由许多块木板箍成，盛水量也是由这些木板共同决定的。若其中一块木板很短，则此木桶的盛水量就被短板所限制。在依法行政建设法治政府方面，该“木桶原理”揭示的短板正是能否做到监督有效，有错必纠。在制度设计上，有很多对行政的监督制度，如党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、行政监督和审计监督，社会监督和舆论监督。这些监督制度之目的，是要让人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障，损害公民、法人和其他组织合法权益的违法行政行为得到及时纠正，违法行政责任人依法依纪受到严肃追究。一定意义上讲，法治政府建设程度，取决于对行政监督的实现程度。如果在监督环节无效或效力递减，有错而不纠，那行政管理环节就会肆无忌惮；反之，如果监督强力有效，有错必纠，势必使行政管理环节更加“中规中矩”，依法而行政。为此，《纲要》提出的着力点主要有以下几点。

一是支持人民法院依法受理行政案件。对于法院受理行政案件，政府机构不能干预、“协调”“过问”。由法院依法作出受理或者不受理决定。对于干预的人员必须记录、通报和严肃责任追究。二是尊重并履行人民法院生效裁判。政府机构服从并履行法院生效判决是最低要求，如果击穿这个底线，就是貌似法治权威，就应当对拒不执行法院判决的行政首长追究责任。三是加强行政复议工作，更充分发挥行政复议监督行政的积极作用。尤其是要提高行政复议办案质量，增强行政复议的专业性、透明度和公信力。使公民、法人或其他组织更多地选择使用行政复议途径，达到“大复议、中诉讼、小信访”的合理状态。

效果为重　满意为本

习近平总书记在谈及司法改革时指出，要提高司法公正和公信力。在中央全面深化改革领导小组第十次会议讲话时强调，要把改革方案的含金量充分展示出来，让人民群众有更多获得感。“公信力”“获得感”这些概念所要表达的，不仅是我们怎么做的问题，更重要的是公众的认可度和满意度的问题。对于法治政府建设而言，无一例外。分析总结2004年国务院提出建设法治政府目标以来十年多的经验，可以分为三个层面内容。一是制度建设层面，二是执行层面，三是效果层面。实事求是地讲，制度建设层面取得的成绩最大，其次是执行力层面，相比较而言，效果层面是最大的短板。所以，下一步的着力点应该围绕着如何提高公信力与增强群众获得感开展工作。《纲要》在这方面提出了以下几点。

一是各地区各部门要结合实际制定实施方案，明确提出时间进度安排和可检验的成果形式。此所谓可检验的成果形式，不仅是制度、文件、行为方式等，更重要的应包含公众的认可度可满意度。二是加大取消和下放束缚企业生产经营、影响群众就业创业行政许可事项的力度，做好已取消和下放行政审批事项的落实和衔接，鼓励大众创业、万众创新。三是对拟设定的制度涉及群众切身利益或各方面存在较大意见分歧的，要采取座谈会、论证会、听证会、问卷调查等形式广泛听取意见。加强与社会公众的沟通，健全公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。四是各级行政机关特别是市县两级政府要加强公众参与平台建设，对社会关注度高的决策事项，应当公开信息、解释说明，及时反馈意见采纳情况和理由。推行文化教育、医疗卫生、资源开发、环境保护、公用事业等重大民生决策事项民意调查制度。五是完善政府信息公开制度，拓宽政府信息公开渠道，进一步明确政府信息公开范围和内容。做好对热点敏感问题的舆论引导，及时回应人民群众关切。

习近平总书记多次讲过一句深刻的话：小康不小康，关键看老乡。这说明，小康社会建成的重点和难点都在基层、在农村，必须体现在贫困的老乡们身上。否则，就谈不上全面小康。同样道理，法治政府建设的重点和难点也在基层、乡镇街道办事处、区县成千上万公职人员的行为举措与行为方式之间，更在亿万公众的获得感上。所以，决胜阶段法治政府建设的最大着力点和最终的检验标准，不是制定了多少份文件，建立了多少个制度，而是实实在在的社会效果，是老百姓的满意度。

公共行政

必须重视行政程序法治

依法行政不仅要求行政机关实施行政行为在内容上合法，而且要求其在程序上也要合法。行政程序法治是行政程序规范化、制度化、法治化而形成的制度体系。行政程序法治是国家治理体系的重要组成部分，在国家治理现代化中发挥重要功能。

□ 程　琥

党的十八届三中、四中、五中全会分别对“加快建设法治政府”进行部署，并明确提出2020年“法治政府基本建成”的目标要求。近日，中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）（下称《纲要》）明确提出：“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。”行政程序是行政管理中的一项基础性工作，行政程序法治在法治政府建设中将发挥基础性、关键性作用，因此有必要大力推进行政程序法治建设。

行政程序法治功能不应小觑

行政程序是行政行为所经历的顺序、步骤和时限以及所采取的方式。依法行政不仅要求行政机关实施行政行为在内容上合法，而且要求其在程序上也要合法。行政程序法治是行政程序规范化、制度化、法治化而形成的制度体系。行政程序法治是国家治理体系的重要组成部分，在国家治理现代化中发挥重要功能。

规制权力。行政权力不能任性，经由行政程序实现对行政权力的规制是法治政府建设最具基础性、预防性的一项功能，可以有效防止行政权力滥用。历史经验表明，任何一种权力都有自我扩张的特点和被滥用的可能，为了防止权力的滥用，就必须建立健全监督制约机制，这是法治国家的重要标志。作为公权力的行政权，其本身特性决定了必须对其进行规制，其中一项基础性的制度设计就是通过制定一系列的行政程序规范，把行政权力行使限定在法定程序和正当程序的限度内。

保障权利。行政权力不仅与公民权利之间的强度差异悬殊，而且非常容易直接影响甚至侵害公民权利。公民权利受到行政权力的不法侵害或不公平对待，是行政纠纷发生的重要诱因。在执法实践中，有的行政机关不遵守程序规定，办事程序粗糙，任意减省法定程序，导致行政权力侵犯公民权利的现象时有发生。有一套成熟定型的行政程序制度可以封堵行政行为违法的缺口，能够有效降低行政行为违法的几率，这也恰恰有助于保障公民权利。

促进民主。行政决策、行政许可、行政处罚、行政征收、行政收费等行政权力在行使时，都有听取行政相对人或者社会公众意见的程序要求。行政程序法治的民主化功能在于保障行政相对人或者社会公众都有参与行政程序的机会和权利，提出自己的主张，陈明自己的理由，行政机关作出的行政决策或者其他行政决定也就能得到行政相对人和社会公众的理解、支持和配合。

提高效率。行政程序通过事先设定行政权力行使的顺序、步骤、方式、时限，有助于行政权力的高效行使。有些程序制度要求行政决定作出前应当履行公告、听取意见、听证等程序性职责，看似影响效率，实际上这些程序规定通过事先听取意见，预防矛盾纠纷产生，有助于提高执行效率。因此，应当避免个别行政机关在特殊情况下以提高行政效率为由违法行政，或者以剥夺相对人应享有的程序正义为代价片面追求行政目标。

行政程序违法的具体表现形式

当前行政程序违法在行政违法的比重中占比较高。具体表现在程序意识淡薄，重实体，轻程序，甚至认为按程序办事麻烦，影响效率，增加执法成本。在具体办案中，对执法依据、定性准确、证据确凿比较重视，而对行政执法程序重视不够，导致行政程序违法不断。

违反法定步骤。为了保证行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费等行政行为依法依程序行使，法律对行使权力的步骤、顺序作出明确规定。行政机关只要省略任一步骤、颠倒先后顺序，都会导致程序违法。比如，行政机关在拆除违法建设时，应当在当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不拆除的，行政机关可以依法强制拆除，如果行政机关在期限未届满的情形下强制拆除的，属于拆除程序违法。

违反法定顺序。行政行为的作出有先后顺序要求，“先取证后裁决”是行政法的一项基本原则，任何行政行为的作出必须基于清楚事实和充分证据。如果行政机关作出行政决定前没有经过调查取证程序，在行政决定作出之后为了印证行政决定的合法性去调查取证的，此时收集的证据不具有法律效力，也违反了法定程序要求。

违反法定期限。超出法定期限，又被称之为“迟到”的行政行为，实践中大量行政不作为大多表现为行政机关没有在法定期限内作出行政行为。对于超期行政行为，应认定程序违法。

违反法定方式。法律对行政行为方式、送达方式作出规定，比如行政机关送达行政文书应当按照《民事诉讼法》规定方式进行送达，可以采取直接送达、委托送达、邮寄送达、留置送达。如果上述方式仍然不能进行送达，可以采取公告送达方式。实践中，如果行政机关在未采取其他方式送达的情况下，直接采取公告送达方式则属于程序违法或者不当。

违反告知程序。告知程序有助于保障当事人以及社会公众的知情权、参与权、表达权和监督权。违反告知程序主要集中在该告知的没有告知，或者告知不全面。比如，行政机关在作出责令停产停业、吊销许可证或者较大数额罚款等行政处罚前，未依照告知当事人有要求举行听证的权利的，行政处罚程序违法。

混淆程序适用条件。行政机关容易混淆简易程序和一般程序适用条件。简易程序仅仅是程序形式的合并，并非对当事人程序权利的全面减并。在实践中混淆简易程序和一般程序的适用条件，混用简易程序和一般程序容易侵犯当事人和公众的程序权利。

违反正当程序要求。行政机关在执法中除遵守法律、法规、规章规定的程序外，还应当遵守正当程序要求。比如，尽管有时相关法律规范没有对行政程序作出规定，此时行政决策、行政执行、行政监督等行政活动也应当符合正当程序要求，充分保障当事人表达意见、陈述主张、申辩理等程序权利，否则属于违反正当程序要求。

推进行政程序法治建设的基本思路

行政程序法治属于法治政府建设的基础性、源头性工作，对法治政府建设的影响也极为深远，因此应当加快推进行政程序法治建设步伐。

制定行政程序法以及地方行政程序立法。制定行政程序法是法治国家的基本做法，让行政权在行政程序下运行于法有据。我国长期以来有重实体、轻程序的传统，因此在我国推进法治政府建设中，更应当高度重视制定行政程序法。同时，积极推进地方行政程序立法。在2008年湖南省政府率先在全国制定发布《湖南省行政程序规定》后，山东、宁夏、汕头、西安等省、自治区、市政府相继出台地方《行政程序规定》。今后，要进一步加大地方行政程序立法的力度。

鼓励地方探索实践行政程序法治建设。中共中央、国务院印发的《纲要》对完善行政程序法律制度、完善重大行政决策程序制度、完善行政执法程序等方面提出明确要求。各地方、各部门要抓紧制定《纲要》的配套落实措施，全面贯彻落实部署要求，确保《纲要》得到全面正确执行，形成有利于全面建设法治政府、规范行政程序的制度环境。

确保行政程序法律制度严格执行。注重把握行政程序主体、重大行政决策程序、规范性文件制定程序、行政执法程序、特别行为程序、监督和责任追究等程序性要求，将行政活动全部纳入行政程序法治轨道，绝不允许为达到执法目的任意减省行政程序的刚性约束，走“绿色通道”和“快行线”。

严格司法审查标准倒逼行政程序适用的自觉性。新《行政诉讼法》规定，行政行为程序轻微违法，但对原告权利不产生实际影响的，人民法院判决确认违法，但不撤销行政行为。该项规定明显提高了行政程序的法律地位，今后人民法院针对行政程序轻微违法情形，不再以程序瑕疵作出驳回原告诉讼请求的判决，而应当判决行政机关败诉，从而倒逼行政机关更加重视行政程序运用的完整性、准确性和严肃性，进一步抑制“重实体、轻程序”的错误倾向。

参考与借鉴

依靠制度和法治提升道德素质

□ 李　勇

近日，一段发生在上海地铁的视频在网络上热传。视频中，一名女乘客在吃泡椒凤爪，并有数粒骨头残渣散落车厢，在遭到指责后，“舌战”乘客，还拿出手机与视频发布者对拍。这段视频播出后，大多数人指责其素质低下并感到不适。随着事件发酵，该女子越来越多的信息被网友“扒”了出来，似乎三年前就曾经有过随地吐骨头被曝光。与此同时，几个自称当事人的微博账号出现，先后发表了一些道歉言论；然而根据《中国青年报》的采访，当事人并不承认网络上的道歉出自本人之手，并坚称“没有乱扔，没有妨碍他人，没有影响公共环境”，认为自己没有错。无论当事人是否道歉，我们看到的是争议产生了，大多数人认为在地铁随地吐“鸡骨头”不妥，但当事人坚称凭什么自己不可以这样做。对社会而言，如果当事人拒不道歉，并没有办法对当事人采取惩罚措施，做坏事没有成本，假如当事人以后继续随地吐骨头，假如以后人人都效仿，都这样说、这样做，社会又将怎么样？

我们要思考这种拒不认错的底气从何而来？

其底气在于法律和规章制度上没有明确规定这是错误的行为，并应当得到相应的惩罚。生活中有很多这样的情况。有法律和条例并严格执行，出现这种争议的概率就会大幅降低。生活中我们也经常在公交车上发生是否让座的纠纷，老人骂年轻人不懂得尊老爱幼；年轻人怪老人为老不尊，纠纷产生了，而纠纷产生的原因正在于没有法律加以有效的调整。一些发达国家和地区明确规定黄座必须要让给有需要的人群，否则要罚款，其他座位谁都可以坐。

我们看到的是，依赖法律和制度而非道德，人们的道德素质普遍会提高，制度把纠纷和利益都调整好了，人们只要按照制度办事就好了，制度渐渐会使人们把文明变成习惯。比如北京实施最严禁烟令，过去排队时经常有人前面抽烟，后面的人一管，就有可能打起来，现在我们看到这种现象在北京几乎没有了，这正是制度的力量。制度对利益调整的细化和科学化对人们的文明化程度发挥了很重要的引导作用。



改革开放以制度释放了人的活力，缔造了中国社会经济的大发展。全面深化改革，需要进一步进行制度的细化和科学化，它将促进中华文明的大发展，由过去简单依赖个人道德觉醒到法治推动文明进步是中华文明的“进化”和跃迁，是实现中国梦的必由之路。