

提高领导干部依法行政能力

□ 李少文

在新时代深化依法治国实践，必须加快建设法治政府，深入推进依法行政。提高领导干部的依法行政能力，对于全面依法治国，建设社会主义法治国家，对于全面增强党的执政本领尤其是依法执政本领，具有重要意义。

正确认识依法行政的重大意义

依法行政是我们党和国家关于行政权力行使的基本原则，也是基本思路。1999年，国务院发布了《关于全面推进依法行政的决定》，2004年又发布了《全面推进依法行政实施纲要》。2014年，党的十八届四中全会提出，依法行政是全面推进依法治国的的重要组成部分。2015年，《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》对依法行政提出了新要求、新办法。党的十九大报告进一步强调了深入推进依法行政、增强党的依法执政本领的重大意义，将依法行政作为建设社会主义现代化强国的重要安排。

依法行政是法治国家、法治政府和法治社会一体建设的重要内容。其产生和发展与法治理念有着直接密切的关系。在现代，法治不仅包括权力依照法律规定运行——这只是形式意义的法治，法治还包括权力行使要符合一定的目标——这是实质意义的法治。社会主义法治观不仅要求行政权力有法律依据，还包括立法和执法的过程都应该符合国家的价值追求，符合法律确立的目标。

依法行政是全面增强党的执政本领的必然要求，是党的长期执政能力建设的重要组成部分。党的十九大报告提出，领导13亿多人的社会主义大国，我们党既要政治过硬，也要本领高强。这就包括了依法执政的本领。国家机关及其工作人员在党的领导下依法行政，领导干部提升依法行政能力，有利于加强党的全面领导，增强党的长期执政能力。

准确把握依法行政的衡量标准

坚持合法行政。合法是依法行政的首要也是最基本的内容，它意味着行政权的存在和行使都必须于法有据。“法无授权不可为”就是合法行政的直接表述，它包括主体合法、职权合法、内容合法。主体合法是指实施行政行为的组织必须具有行政主体资格，能以自己的名义独立承担法律责任。行政机关职权法定，行为内容合法，在行政法理论上就表达为越权无效。如果行政机关行使了它自身没有的权力，下级行政机关行使了

核心阅读

依法行政是全面推进依法治国的重要组成部分，是法治国家、法治政府和法治社会一体建设的重要内容。国家机关及其工作人员在党的领导下依法行政，领导干部提升依法行政能力，有利于加强党的全面领导，增强党的长期执政能力。

上级的权力，行政机关在事务范围和地域范围上越权，都可以被判定为越权无效。

坚持合理行政。合理行政要求行政机关实施行政管理应遵循公平、公正的原则，平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。行政行为合理与否的问题始终存在，因为法律不可能细致到每个步骤。在行使权力的过程中，行政机关一般都要考虑怎么做才是最合适的。在理论上，我们把合理行政总结为两项原则，分别是平等原则和比例原则。行政法上的平等原则是宪法上平等原则的具体化，反对行政机关选择性执法。比例原则起源于德国，被认为是德国行政法中的“帝王原则”，它要求目的适当、手段必要并且手段和目的要成比例。

坚持程序正当。行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。在国外，程序被视为控制行政权力的重要方法，美国行政法的核心内容就是《行政程序法》。在我国，程序的问题也越来越重要，违反法定程序的行政行为可以被诉请撤销。

坚持高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。对行政机关提出这一要求，既是基于行政权力运行的特点，行政机关必须能够积极回应民众的诉求，也是因为我们社会主义民主和法治的特点，是我们党的性质所决定的，它始终以人民的利益为根本出发点，行政机关用权履职要为人民服务。高效便民直接针对行政机关的不作为以及懒政、怠政现象。

坚持诚实守信。行政机关公布的信

息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。简单地说，行政机关要对自己作出的决定承担责任，不能因为自己的原因去损害相对人的合法权益。诚实守信在英美国家和欧洲大陆形成两个不同的理论，在英美国家叫作“禁止反言”，意思就是政府说过的话必须算数，要言行一致；在欧洲大陆以及我国台湾地区称为“信赖保护”，指行政相对人对行政机关的行为形成信赖利益，则政府要保护这种利益。

坚持权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。权责统一意味着权力和责任必须是一体的，问责、追责、赔偿都是行政权力运行的必要内容。2008年《国务院关于加强市县两级政府依法行政的决定》指出：“加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责制。”2009年《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中指出，在决策严重失误、失职、管理和监督不力、滥用职权、处置群体性事件失当、用人失察等7种情形时，对党政领导干部实行问责。2016年出台的《中国共产党问责条例》规定，由党组织按照职责权限，追究在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。党的十九大报告则进一步提出健全党和国家监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子。



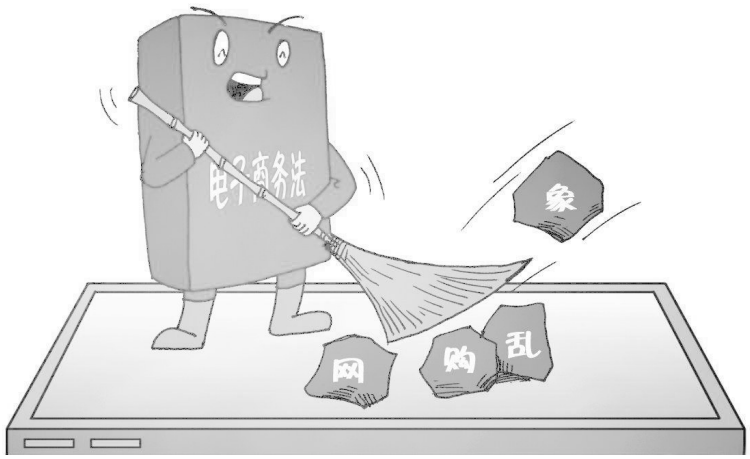
依法行政要加强制度机制建设

深化机构和行政体制改革。机构设置及其权责配置是影响行政权力运行的合理性和有效性的重要因素。党的十九大报告要求转变政府职能，建设人民满意的服务型政府，将内设机构改革、编制资源使用以及党政机关合并设立或合署办公作为改革任务，它们也将直接影响人民对美好生活向往的实现。落实好这些改革措施，将是推进依法行政、建设法治政府的重要制度基础。

健全依法决策程序机制。程序能够引导、激励和约束行政机关及其工作人员。依法决策尤其是重大行政决策依法进行，这是提高决策质量、推进民主科学管理、推动治理体系和治理能力现代化的重要保障。目前要重点建设公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等重大行政决策法定程序，明确决策主体、事项范围、法定程序、法律责任，从而规范决策流程，并且强化决策法定程序的刚性约束。

规范行政执法行为。这要从制度上给行政权力的运行划定边界。党的十九大报告强调，严格规范公正文明执法。它对执法提出了具体要求，涵盖制度建设和行为规范两个方面。在制度建设方面，需要改革行政执法体制，完善执法程序，建立健全行政裁量权基准制度。在行为规范方面，需要创新行政执法方式，加强行政执法信息化建设和信息共享，全面落实执法责任制。

加强对行政机关的监督。监督能起到指引、震慑和校正的功能，它是约束行政机关及其工作人员的重要因素。形成科学有效的监督体系对于依法行政来说意义重大，也有利于预防和惩治腐败、保护公民的基本权利、追究违法机关和人员的责任。对行政机关的监督体系是广义的。要加强党内监督、司法监督、行政层级监督、民主监督、群众监督、舆论监督制度建设，改革审计管理体制，也要完善纠错问责机制。此外，还要全面推进政务公开。



核心阅读

电商平台是否承担安全保障义务、如何承担安全保障义务、承担义务的程度与范围等，是互联网平台经济发展中的重要问题。这既涉及如何有效保护平台消费者的合法权益，又涉及平台经济的持续健康发展。

电商平台的安全保障义务

□ 张海涛

8月31日，十三届全国人大常委会第五次会议通过《中华人民共和国电子商务法》，该法第38条第2款经历了热议、分歧和不断修改而最终明确了电商平台的安全保障义务，即：“对关系消费者生命健康的商品或者服务，电子商务平台经营者对平台内经营者的资质资格未尽到审核义务，或者对消费者未尽到安全保障义务，造成消费者损害的，依法承担相应的责任。”

安全保障义务是一项具有悠久历史的侵权法理论。它源于德国法上的“交往安全义务”（Verkehrspflicht），是指开启或持续特定危险的人所应承担的、根据具体情况采取必要的、具有期待可能性的防范措施，以保证第三人免遭损害的义务。在德国，它自判例发展而来，是司法实践为了应对风险社会不断出现的新型安全问题而创造的一种责任承担制度。在适用对象上，逐渐从物理空间延伸到网络空间。

电商运营者开启服务平台以后，电商只要满足相应的资质，便可进入其中开展相应的商业交易活动，而这这一准入门槛往往较低。在此过程中，电商平台一般不会主动干预它们的活动，其职责仅为保障电商平台的正常运行。对于网购消费者在平台中遭受的权益和损害而言，囿于网络运营者在此过程中自身并无直接的不法行为，所以依据传统过错责任并不能令其承担网络安全问题引发的用户致害责任。而且，由于网络环境具有虚拟性，这导致用户在网络平台中的活动具有时空上的不确定性和开放性，没有时间节点与地域空间上的限制。这就加大了网络运营者发现和认定网络平台中发生的侵权行为的困难性。基于此，对于是否在法律中规定平台的安全保障义务，一直存在争议，直到《电子商务法》颁布才最终确定。

网络空间的基本主体是众多的网络运营者及其运营平台，而平台也往往成为矛盾纠纷的汇合点，平台的安全关乎网络空间的整体安全。《电子商务法》规定由其来承担安全保障义务，在规则上是有据的，在技术上是可行的，在经济上是合理的。

首先，基于信赖利益的考量。网络用户在接受网络平台服务时会产生一种合理的期待，认为适格的网络运营者应当具备保障网络服务平台基本安全的责任与能力，能够检测并消除网络服务平台中那些不能为网络用户所知的安全隐患。其次，基于危险控制的考量。网络运营者对于自己经营的服务平台具有他人不可替代的控制能力，其最了解平台的实际情况，最能预见平台中可能存在的安全隐患与问题，并且采取必要的措施防止损害的发生或减轻损害造成的后果。再次，基于权责对等的考量。网络运营者是以获取商业利益为目的经营网络服务平台，既然获取了利益，也就理当承担相应的排除危险义务。最

后，基于节约成本的考量。电商平台具备履行安全保障义务所需的硬件设施、技术手段和人员配置，同时控制着网络平台的总体运行，因而其更容易以较小成本排除网络平台的安全隐患。

《电子商务法》将于明年9月1日正式施行，电商平台的安全保障义务在实践中如何确保，还有待一些具体概念和制度的细化。首先，要明确安全保障义务的内容。根据以往的实践来看，平台的安全保障义务至少应该包括以下内容：一是业务连续性义务。当由于一些原因使信息服务出现中断时，平台应在规定时间内使业务恢复到正常状态，确保用户能够正常使用。二是数据安全义务。平台通过相关技术对数据进行有效保护，避免数据发生泄露。三是内容审查义务。主要指网络运营者对用户所要提供的信息进行内容上的审查，避免明显违法、有害信息的传输。其次，要完善责任条款。《电子商务法》中规定，平台未履行安全保障义务时，应“依法承担相应的责任”，这里的责任依照何种标准进行界定，举证责任如何分配，是否存在责任豁免的情形，尚需通过司法解释进一步明确。再次，要留下合理的司法裁量空间。在判断电商平台是否具有安全保障义务及承担安全保障义务的范围、程度时，在遵守法律规定的前提下，也应区分个案的具体情况进行分析，关系消费者生命健康的商品或服务，电商平台应具备较高的注意标准；对于电商平台自营的业务，其应承担与商品销售者或服务提供者同等的安全保障义务等，要争取通过司法实践，对电商平台的行为起到指引和规范作用，促使它们完善内部审核制度、信息报批制度，通过技术加强痕迹管理等。



（上接1版头条）在社会治理和民生方面，重点深化户籍制度改革、完善劳动用工制度改革、事业单位改革和人才评价机制改革、社会救助制度改革等。

第三，推进乡村振兴。与全国其他自由贸易试验区相比，海南80%的土地、60%以上的户籍人口在农村，产业结构中农业占了20%以上的比重。在这样一个地区建设自由贸易试验区（港），世界少有，难度可想而知。因此，乡村振兴是自由贸易试验区（港）建设的关键，农村是重要“战场”，农民是参与力量，农业是重要产业。我们将统筹推进脱贫攻坚和乡村振兴战略，建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系。按照“全岛同城”，把全岛作为一个大城市来建设的理念，统筹城乡“五网”等基础设施建设。结合全域旅游发展，大力建设特色产业小镇和美丽乡村，着力推动乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，努力使脱贫攻坚、乡村振兴走在全国前列。

第四，优化营商环境。营商环境是

自由贸易试验区（港）建设的决定因素。习近平总书记指出：“要加快形成法治化、国际化、便利化的营商环境和公平开放统一高效的市场环境，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地。”我们将以自由贸易试验区（港）建设为契机，坚持问题导向，着力打造全国一流、与国际接轨的营商环境。加强政府执行力建设，打造廉洁、诚信、高效政府，进一步理顺政府与市场的关系，切实发挥市场对资源配置的决定性作用。实行高水平的贸易和投资自由化便利化政策，对外资全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。不涉及国家安全的国有企业实现施所有权与经营权分离，建立现代企业制度，实现国家所有、民间主体经营。加强全社会诚信体系建设，并以此为基础从根本上转变对市场主体的监管方式，提高监管水平。加快提升海关、口岸监管能力，设立国际贸易“单一窗口”。建立自由贸易账户体系。加快政务服务信息整合共享，推动网上审批进入全国前列。实行“一张网”“一枚公章管

审批”，编制全国最少的行政审批事项清单，探索“多规合一”下的“零审批”。建设国际化、便捷化的政务服务体系，推行企业专属政务服务新模式。

第五，加强风险管控。风险防范的能力决定了开放的能力。风险防控能力越大，改革开放的大门就开得越大。中央12号文件明确提出，“加强风险防控体系建设”，要求海南“出台有关政策要深入论证、严格把关，成熟一项推出一项。”我们将加强风险防控能力建设，完善信息化智能化手段，对进出岛人流、物流、资金流进行精准管控。健全金融风险防控体系，严厉打击非法集资、洗钱、恐怖融资及逃税等金融犯罪活动，守住不发生系统性金融风险的底线。实施最严格的房地产调控政策。做好房地产、金融、地方债务、网络舆情、突发事件等各类风险的防范处置。

第六，加强党的全面领导。坚持把党的领导贯穿于全面深化改革全过程，以更高要求全面加强党的领导和党的建设，充分发挥党总揽全局、协调各

方的作用，确保改革开放的中国特色社会主义方向。坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，在践行“四个意识”和“四个自信”上勇当先锋，在讲政治、顾大局、守规矩上做好表率。牢牢掌握意识形态工作领导权，注重提升网络综合治理能力，坚决维护以政权安全和制度安全为核心的国家政治安全，坚决捍卫中国共产党领导和我国社会主义制度。完善体现新发展理念和正确政绩观要求的干部考核评价体系，按照“三个区分开来”，建立健全激励机制和容错纠错机制，旗帜鲜明为敢于担当、踏实做事、不谋私利的干部撑腰鼓劲。加强政府执行力建设，建立健全工作责任制，形成一级抓一级、层层抓落实工作机制，确保各项改革开放政策措施落地见效。严格落实全面从严治党主体责任和监督责任，加强廉洁政府建设。广泛开展“勇当先锋、做好表率”活动，激励广大党员干部以“功成不必在我”的精神境界和“功成必定有我”的历史担当，努力打造新时代全面深化改革开放的新标杆。

秀文化与人类命运共同体的美好理念传播出去，必须健全现代文化产业体系，培育新型文化业态，大力推进国际传播能力建设，担负起新时代的文化使命。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院）文史教研部〕

（上接1版二条）首先，必须要有富于原创性的精神文化作品。中国精神、中国价值、中国力量，归根到底需要以优秀的精神文化作品作为载体，才能生动活泼地呈现出来。要想创作出源源不断的优秀作品，就必须坚持以人民为中心，深入生活、扎根

人民，加强现实题材创作，不断推出精品力作。其次，必须要为价值观传播提供组织保障。革命战争年代，我们党就高度重视文艺工作的价值导向。党的十八大以来，习近平总书记对文化事业明确要求：“无论改什么、怎么改，导向不能改，阵地不