提升行政规范性文件的法治化水平

核心阅读

制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式，直接关系群众切身利益，事关政府形象。提升行政规范性文件的法治化水平，是法治政府建设的重要内容。

□ 曹 鎏

行政规范性文件是除国务院的行政法规、决定、命令以及部门规章和地方政府规章外，由行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织依照法定权限、程序制定并公开发布，涉及公民、法人和其他组织权利义务，具有普遍约束力，在一定期限内反复适用的公文。2018年5月，国务院办公厅印发的《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》（以下简称《通知》）指出，制发行政规范性文件是行政机关依法履行职能的重要方式，直接关系群众切身利益，事关政府形象。提升行政规范性文件的法治化水平，是法治政府建设的重要内容。

行政规范性文件法治化推进过程中的问题

当前，地方有关行政规范性文件基础性程序制度体系日趋完备、进步明显，已经有许多地区建立起了合法性审查制度、备案制度和异议审查制度、集体讨论决定制度、公开听取意见和专家咨询论证制度、定期或动态清理制度等。但从实践情况来看，仍存在以下主要问题。

行政规范性文件的规范度还不够。一方面，有的地方政府对规范性文件的制定主体把握得不够到位，某些未直接对老百姓的权利产生影响的内部工作规则、党委发布的文件、办事机构发布的文件仍出现在少数地方政府网上公布的行政规范性文件专栏中；另一方面，有的行政规范性文件还存在着文本语言表述不规范、篇章结构安排逻辑不严谨、行政规范性文件本身质量不高等问题。

部分制度在实施方面存在短板。少数地方政府对行政规范性文件公开征求意见的内容、对象、形式和结果还存在一些认识上的误区，规范性文件统一登记、统一编号、统一印发的“三统一”制度没有得到实质性落实，行政规范性文件备案审查制度的执行情况还不够持续有效，行政规范性文件定期或动态清理制度的落实方式有待进一步改进等。

在回应互联网时代的信息化需求方面还有很大空间。随着互联网时代的到来，行政规范性文件的信息化管理也应当提上议事日程。但当前，行政规范性文件管理存在碎片化问题，不少地方政府还未能充分整合管理平台，仅将互联网作为规范性文件文本的统一发布平台，互联网可以实现对行政规范性文件全链条管理的功能有待进一步开发。

深入有效推进行政规范性文件法治化的建议

*一是夯实行政规范性文件管理的体制保障。*行政规范性文件管理需要有专门的主管机构总体统筹，持续推进。在机构改革的背景下，相关机构针对行政规范性文件从制度、管理到监督工作，如何相互协调并实现无缝衔接，亟须建立从对规范性文件的源头管控、事中程序规制以及事后监督和问责全链条管理模式相配套的机制和制度保障。地方层面，建议地方司法厅（局）按照司法部统一部署，将本级政府所属职能部门和下级政府的所有行政规范性文件统一纳入本级政府的管理事项，并按照同一标准对不同类型行政机关制定的行政规范性文件实施统一监督管理，实现一体化推进。此外，应当建立一支相对稳定的行政规范性文件专职管理人员队伍，以实现行政规范性文件管理工作的常态化、固定化、专业化和专注化。

*二是以法治政府建设目标为导向，明确法治化的基本要求，打造行政规范性文件的标准化体系。*法治政府建设不仅强调依法行政，也注重良好行政。行政规范性文件作为各级行政机关实施行政管理的重要抓手，对行政规范性文件的制定和监督管理一定要紧密契合当前法治政府建设的目标导向。《通知》对我国行政规范性文件的制定和监督管理工作进行了战略部署，但并未对以法治政府建设为目标导向的规范性文件的法治化要求作出明确规定。

按照法治政府建设的基本要求，推进行政规范性文件法治化，必须要做到：严控规范性文件的数量，从源头确保制定的必要性，这是启动行政规范性文件制定程序的逻辑起点；切实捍卫法治红线，切实有效根除违法文件；有效提升行政规范性文件的质量，一方面，行政规范性文件要符合经济社会发展规律，充分反映人民意愿，着力解决经济社会发展中的普遍性问题和深层次矛盾；另一方面，应当逐步加强行政规范性文件的规范化建设，包括统一行政规范性的文件名称、规范篇章机构安排、文字表述和标点符号等使用规则，强化内容的实效性、针对性和可操作性。

基于此，可以充分结合行政规范性文件的特殊性，将上述法治政府目标转化为若干清晰、明确且可操作性强的具体标准，通过建立标准化体系有针对性地解决行政规范性文件的合法性和规范性问题。标准化体系可以考虑分为行政规范性文件制定主体清单体系（旨在解决越权发文问题）、行政规范性文件制定标准体系（旨在控制数量，确保必要性）、行政规范性文件实体合法标准体系（旨在捍卫法治红线，确保实体合法）、行政规范性文件制定程序流程（通过程序规范，确保实体合法）、行政规范性文件质量认证体系（旨在提高规范性文件的文本及其内容质量，确保制定的规范性和科学性）。

*三是迎应互联网时代的发展需要，实现行政规范性文件统一管理平台的有效推进。*各级行政机关应当主动适应信息化要求，积极运用互联网技术和信息化手段积极推进行政规范性文件的信息化平台建设，借助于互联网平台的独特优势，确保行政规范性文件的制定、管理和监督工作“摸得着”“管得住”。具体来讲，建议司法部有关部门对行政规范性文件管理平台进行统一研发并部署，要注意妥善处理行政规范性文件信息化平台与公文管理系统和政务信息公开平台的衔接，尽快实现行政规范性文件的统一管理。同时，要在网上建立专门的行政规范性文件信息平台，并设立文件清单、公开听取意见、合法性审查、备案审查、清理等专栏，进而为实现对所有行政规范性文件的标准化、精细化和动态化管理提供硬件支撑。

*四是强化督察与问责，推动各级行政机关依法制发行政规范性文件。*近年来，一系列有关推进依法行政、建设法治政府的纲领性文件虽然对行政规范性文件建设提出了要求，但相关规定刚性不足，制约了效果的发挥。基于此，建立科学、有效的惩戒体系，以强化对行政规范性文件制定、管理和监督全过程的督察力度，应当提上议事日程。实践中，一旦出现明显制定程序违法、实体违法等严重侵害公民、法人或者其他组织合法权益的行政规范性文件，应当建立专门的督察与问责程序，以实现对政府公信力的有效维护。

*五是适时启动行政规范性文件立法程序。*法治是治国理政的基本方式。如果要从源头上解决行政规范性文件作为依法行政制度体系法治化的“最后一公里”梗阻问题，由国家层面统一立法以实现对行政规范性文件制定和监督管理的顶层设计，无疑是能够强化当前有关推进依法行政、建设法治政府纲领性文件治理效果的必要之举。可以参考《行政法规制定程序条例》和《规章制定程序条例》的基本思路，由国务院制定一部能够对行政规范性文件进行全方位规制的行政法规，具体内容应当涵盖行政规范性文件的内涵界定、制定条件、制定主体、制定程序以及督察与问责等方面。

让人民群众共享司法发展成果

□ 张甲天

习近平总书记指出：“共享是中国特色社会主义的本质要求。”“共享理念实质就是坚持以人民为中心的发展思想。”人民法院应当深刻把握共享发展理念对法治建设的要求，推动司法理念、体制机制、工作方法创新，让司法发展成果更多更公平惠及全体人民，切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

打造司法广场，推进司法场所共享。法庭是国家机器的重要组成部分。我们国家的法院是“人民法院”，审判法庭既是人民法院履行审判职责的司法活动空间，又是人民群众表达诉求、寻求公平正义的场所，同时也是人民群众共享司法文明的场所。因此，必须不断拓展审判法庭、诉讼服务中心、法治教育中心等区域功能，努力建成人民群众共享法治成果的司法服务场所，像城市图书馆、博物馆一样，成为展现法治发展成果的城市公共地标。积极升级改造法院公共空间，增设法院文化元素，打造体现法治文化特质的司法广场，面向社会公众全面开放，提供更多的共享内容，使其真正成为全民共享的司法公共场所。积极升级改造诉讼服务中心，简化、合并办事环节，实行“一窗受理”“一链办理”，推行自助服务，实现诉讼服务流程再造，进一步提高办事效率。积极提供院史馆参观、诉讼实景体验、法律常识学习、旁听庭审直播等参与项目，建设好人民法院青少年法治教育中心，定期开展法治宣传教育，让人民群众走进法院、亲近法律、分享法治，增进司法认同，提升法治信仰。

建设智慧法院，推进司法服务共享。司法服务是公共服务体系的重要组成部分。目前我国已成为世界上信息技术发展速度最快的国家之一，如果人民法院仍然停留在传统的司法服务模式上，就难以满足信息化时代人民群众对司法工作的便捷便利等需求。人民法院必须适应时代发展，不断改进诉讼服务模式，通过信息化建设把物理空间放大，打造全时空、全流程、全方位的网上诉讼服务，让人民群众打官司更加便捷高效。大力推进网上立案工作，推进网上法院、网上法庭建设，将立案、送达、阅卷、庭审、调解等更多司法服务由线下转移到线上办理，依托信息化全面推进司法流程、诉讼制度和规则体系重塑，打破物理空间的便民局限性，让当事人足不出户就能办成事，提升人民群众诉讼体验。推进电子卷宗随案同步生成，形成以电子档案为主、纸质卷宗为辅的法官审案形式，提高卷宗周转移送效率，切实提高审判质效，不断增强人民群众获得感。强化跨部门数据交换和共享，打通“一次办好”的最大堵点，为法官办案、群众诉讼提供技术支撑和便利，让人民群众在智慧法院建设中得到切实的利益与实惠。

发扬司法民主，推进司法过程共享。实行司法民主，就是让人民群众参与司法、共享司法。我国宪法规定，“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务”，充分体现了中国特色社会主义司法制度的民主性。在司法活动中，必须积极吸收当事人和人民群众参与，认真听取意见建议，充分保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，让公平正义以看得见的方式实现。坚持开展巡回审判，发扬马锡五审判方式，深入基层调查研究，改变单纯坐堂问案、闭门办案的衙门作风。认真贯彻实施《人民陪审员法》，把这一实现司法工作共享的具体制度落实好，让更多的人民群众直接参与到司法审判中来，由司法的旁观者变为司法的共建共享者，充分借助民众智慧和生活经验化解矛盾纠纷，共同促进司法公正。大力加强诉讼调解工作，吸收更多人民调解员参与诉讼调解，以群众智慧解决群众纠纷，促进案结事了人和。主动加强与人大代表、政协委员、特邀监督员的联络，让人民群众及时全面了解法治发展的最新成果，充分听取意见建议，共同推动法治发展进步。

弘扬法治精神，推进司法产品共享。人民法院是为社会提供公平正义的地方，公平正义就是司法的社会产品。实现司法产品的共享，有利于人民群众对公平正义形成更为稳定的预期和稳固的安全感，充分发挥司法公正对社会公正的引领作用，促进全面依法治国进程，更好地实现司法的社会功能。人民法院必须把社会主义核心价值观融入执法办案全过程，公正高效地审判处理好每一起案件，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，实现法律效果与政治效果、社会效果的有机统一。不断加大司法公开力度，深化审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台建设，推进裁判文书上网，加大庭审直播、旁听庭审力度，使每一份裁判文书、每一次庭审都成为人民群众共享的法治公开课。积极拓展法治宣传的路径，深入开展普法活动，特别是善于运用新媒体手段开展法治宣传，打造法院网站集群和新媒体矩阵，积极入驻各种新媒体平台，加大对典型案例、法律知识的宣传力度，在潜移默化中增强社会公众的法治素养。积极发掘司法大数据资源的潜在价值，深度分析审判工作反映的经济社会发展中的突出问题，发布典型案例和法律风险提示，分享司法审判经验，为加强社会治理、防控社会风险提供参考，在更高层次上实现司法产品共享的价值。

司法改革

用法治守护『舌尖上的安全』

□ 康俊莲 赵继伦

食品安全关系人民群众的切身利益。在食品安全的法治保障方面，从《食品安全法》到《网络食品安全违法行为查处办法》《网络餐饮服务食品安全监督管理办法》，再到各地细化的网络食品监管地方立法，我国已经基本架构起“抓住平台责任这一关键点、确保线上线下相一致”的规则体系。尤其是于2015年修订的《食品安全法》实施以来，我国食品安全形势总体稳中向好，食品安全监管法治化、规范化水平得到较大提升。

但也应该看到，食品安全的深层次矛盾和问题还没有得到根本解决，受产业发展水平、饮食消费水平、诚信道德水平等影响，食品安全监管中仍面临一些难题。一是餐饮企业商事制度激发市场活力的同时，对食品安全监管提出新挑战、新要求。近年来，在百花齐放的网购浪潮中，网络食品交易因其具有的刚性需求与方便快捷的特点，备受广大消费者青睐，成为继商场超市型消费外又一新兴市场。但同时，由于互联网的虚拟性，使网络食品在经营过程中更加隐蔽，政府对于大量网络食品违法经营活动缺乏有效的监管，牵涉“外卖”网络平台的诸多问题，更是给当前的食品安全监管带来了巨大挑战。二是监管任务动态性、多样性、复杂性，专业监管力量还比较薄弱。例如，食品安全监管离不开检测技术的支撑。然而，当前检测机构整体实力不强、专业技术人员缺乏等问题比较突出，制约了监管的专业性。三是源头可控、可追溯体系还比较薄弱。尽管《食品安全法》明确规定了要对食品安全问题进行全程追溯，要求食品的加工者、食品添加企业对货物进出厂都要进行检查、检验并记录，使得“食品”全程都在监控范围内。但目前，各种标准和体系的建制还不够全面：如食品行业准入标准的确定、监管主体在生产环节的职责等还缺乏完整的规定，“从田地到餐桌”全覆盖的追溯与监管体系还未完全形成，在实践中，由各地出台的政策也不尽相同，甚至有的还会产生冲突。

食品安全法治化、规范化监管是一项长期性、系统性工作。当前，应认真总结各地食品安全监管经验，完善食品企业规范化水平，强化宣传培训，提高企业生产经营主体责任意识，增强监管服务依法履职能力，提升监管专业性、技术性，创新监管模式，不断提升食品安全治理能力和保障水平。

注重预防，控制风险。诚然，事后处罚和损害赔偿对于生产经营者的风险性行为也有威慑力，但对于生命、健康的损害，应当是预先避免胜于损害赔偿。因此，政府强化食品安全的监管理念就是突出以前瞻性的国家干预来防控食品安全风险。按照法治原则，法无禁止皆可为，但在食品安全监管领域，因立法和人类对事物认识的局限性，再加上科技发展，化学科学研究不断进步，各种新合成的高毒剧毒、化肥和添加剂等不断出现，国家制定的禁止有毒、有害物质施用、添加到食物中的规定，又因常常采取列举式规定，使一些对食物有损害或潜在风险的有毒、有害物质没有列入法律、法规和规范性文件的相关规定中，当这类有毒、有害物质施用、添加到不同的食物中，便出现执法无依据的困局。虽然《食品安全法》规定由地方政府行政卫生部门结合本行政区的具体情况组织制定、实施食品安全风险监测方案，但没有规定监测方案的具体标准，这样原则性的规定，可操作性弱，弹性大，可执行性差。在立法滞后的情况下，政府应在食品安全治理问题发生前控制风险，在现有食品安全监管机制的基础上，根据实际中遇到的具体状况，加快重构国家食品安全监管体系，有效控制风险。

创新举措、狠抓落实。目前的食品安全法律法规中，有部分条款不易操作，影响行政执法工作的开展。如对食物中毒事件的处理，《食品安全法》对未及时报告和处置，隐匿、伪造、毁灭有关证据或造成严重后果的规定了罚则，但在实践中，对这些问题的取证却往往存在极大难度。另外，我国食品安全违法成本偏低，执法威慑力不够，要通过司法解释来细化那些原则性、概括性较强的条款，加大违法行为处罚力度，提高食品安全违法成本，发现问题动真碰硬，整改跟进，有利形成震慑。同时，要加强过程控制和日常监管，以严的标准、实的举措，对食品经营企业实行严格积分动态监管，使食品经营企业有敬畏意识和底线意识。

统筹协调、强化共治。食品安全具有持续性和复杂性，而随着国际食品贸易线下线上发展，这些危害还突破了官方监管的控制和食品安全治理的国界，威胁着消费者健康安全。这充分说明，食品安全需要多元共治。2017年国务院发布的《“十三五”国家食品安全规划》要求：加快形成企业自律、政府监管、社会协同、公众参与的食品安全社会共治格局。全面实施食品安全社会共治，需要凝聚各方力量，例如建立失信信息公开制度，增强食品安全信用系统对消费者的交易指导功能；建立投诉举报机制，鼓励更多的“吹哨人”举报隐匿于食品供应链中的违法行为；完善关于食品安全风险信息的政府信息公开系统，在风险交流和信息公开中培育消费者的认知和鉴别能力。通过上述手段，充分发挥监管主体、市场主体、消费主体各方作用，共同担当食品安全环境净化责任。

议政论法