

以法治评估 提升营商环境法治化水平

□ 李富成

核心阅读

以法治评估为机制，以优化提升营商环境为主题，以强化产权保护为目标，对现行法律法规等规范性文件以及改革举措、规章制度、管理措施等开展多层次、机制化、全覆盖、高标准的“法治体检”，是提升营商环境法治化水平的可行方法之一。

谁来启动？有优化提升营商环境需求的各级地方都可以启动。个人认为，“二线后”的地级市是比较理想的法治评估启动主体。因为这个行政层级既有较好的党政经教法等人才队伍，也多具备自身赶超发展的动力和辐射带动县域发展的能力，还享有国家法律赋予的地方立法权作为评估成果的转化通道。

评估什么？既然由地方启动，具体评估内容在贯彻中央和上级要求的同时，可以灵活体现本地经济社会特点和产业发展方向。国务院提出“国际可比、对标世行、中国特色”的营商环境建设目标。其实，每一个地方的营商环境都有自身特色，不是世界银行选取的北京和上海这两个地方能笼统涵盖的。在国内推广营商环境评价，需要考虑各地各级发展不平衡的客观实际，初始阶段要明确基本的共性原则要求，还要特别注重调动地方积极性。比如，电商小微企业集中地区可以聚焦电商小微企业营商环境，民营电子行业集中地区可以聚焦民营电子行业营商环境，规划发展动漫创意等文化产业地区可以聚焦文创产业营商环境。这样，上级主管部门边推动工作，边总结实践，逐步形成兼容国际标准、体现国家标准、兼容地方特色并涵盖全口径与行业行的中国营商环境评价指标体系。

谁来牵头评估？国内有影响的各类排名榜主要是研究机构牵头做的，不乏知名法律类高校科研机构。法治评估离不开研究机构、智库平台，他们的主要职能是评估指标研发、评估经验交流、地方经验梳理。各级政府主管部门可以发挥的职能是，根据国家政策导向引导评估选题，总结实践经验，推动评估成果的转化运用，条件成熟时推动营商环境建设的地方立法，进而集成地方立法和实践经验出台中央立法。

谁来具体评估？法治评估是个好东西，但也是个苦活、累活、技术活。实践中，研究机构多是亲自操刀，“上阵父子兵、老师带学生”。这一模式能突出教育科研的实践和问题导向，但专业性的先天不足和人员流动性大，都可能使评估质量打折扣。

更理想的选项是“智库+专业机构”的组合模式，在智库大脑的调度下，发挥专业机构在研发和评估力量、质量标准管理、数据分析等方面优势，评估质量比较有保证，也可以培育规范第三方机构。

谁来参与评估？法治评估需要智力和资金等资源投入。要形成良性循环，除官方投入外，还可以考虑引入营商环境建设和产权保护的利益相关方，包括企业、行业协会、律师等共同参与。这也符合“建立企业参与营商环境政策制定的工作机制”要求。比如，有关社会组织或者企业，可以委托有评估职能的智库组织专业机构对本行业的管制负担、有关法律制度和政策实施效果进行评估，为推动主管部门完善政策和制度提供对话基础。

评估后怎么办？评估结果也许是一份评估报告，也许会形成排名位次，但这都不是法治评估的目的和终点。最重要的是政府与社会良性互动促进评估成果的延伸转化，由智库提出完善制度规范、健全工作流程的建议，各地方据以制定解决方案和优化营商环境的行动计划，积极引入智库和评估机构提供后续增值服务，包括跟踪评估、培训指导、梳理经验、固化标准、复制推广。

需要关注的是，如何调动广大“二线后”地区积极参与法治评估和营商环境建设的积极性。目前，在第三方评估排名榜里，“二线后”地区基本上处于靠后位置，特别是经济落后地区可能认为自己没有什么营商环境优势。这一类地方数量多、分布广，如果他们缺乏积极性、缺席营商环境评价，就极有可能影响法治评估的功能发挥，大大影响营商环境建设的实效。因此，要想方法让他们感受到运用法治评估提升本地区营商环境和竞争力的重要作用，从而真正激活法治评估，推广营商环境评价。



作为我国公务员管理的基本依据，《公务员法》自2006年1月施行以来，为建设高素质专业化公务员队伍发挥了重要作用，取得了明显成效。2018年12月，第十三届全国人大常委会第七次会议表决通过了《公务员法（修订草案）》。此次修订既贯彻落实全面从严治党、从严管理干部要求，又充分汇集吸纳民意民智，进一步健全完善了公务员管理、监督、激励、保障等制度规定，对推进公务员制度与时俱进，建设高素质专业化公务员队伍具有重要意义。与此同时，我们也应当清醒地认识到，完善公务员管理法规既是一个动态发展的过程，也是一项系统工程。在新修订的《公务员法》颁布后，还应当重点关注以下几方面问题。

制定配套法规，完善制度体系。新修订的《公务员法》和相关配套法规，包括公务员管理的基础性规定以及各环节的具体制度，都是公务员管理制度的重要载体。在完善《公务员法》的同时，逐步完善配套法规有利于增强具体条文的可操作性，使其在实践中更易于准确把握。同时，配套法规本身也可以为深化公务员管理改革提供更加明确的法律依据和制度保障。如，新修订的《公务员法》第17条规定，国家“根据公务员职位类别和职责设置公务员领导职务、职级序列”。第35条规定，“考核指标根据不同职位类别、不同层级机关分别设置”。通过对公务员实行分类管理，能够实现人员合理配置，激发公务员积极性，提高工作效率和质量，破冰意义不言而喻。但具体表述仍比较宽泛，属于对分类管理的原则性要求。因此，在今后的工作中，应考虑制定完善公务员不同职位类别管理制度配套法规，明确不同职位类别公务员的划分标准和交流规程等具体内容。再如，新修订的《公务员法》第26条规定，“被依法列为失信联合惩戒对象的”人员，不得录用为公务员。从条文字面含义理解，国家对限制公务员录用条件提出了更高的标准，是从严管理、从严要求公务员的具体体现。虽然目前社会对“失信联合惩戒对象”已形成基本共识，但目前我国尚缺乏关于信用管理，特别是

失信联合惩戒方面的明文规定，未来该条款实施也需要完善相关配套法规。

理顺衔接关系，增强法的实效。理顺新修订的《公务员法》与其他法律法规尤其是《监察法》之间的关系，实现不同法律内容上的准确衔接，对于实现公务员队伍管理的规范化、科学化、专业化等具有重要意义。在完善配套法规的同时，应当对新修订的《公务员法》不同领域的相关法规进行梳理分析，理顺具体条文之间的衔接关系，保证公务员管理制度机制能够协调顺畅，切实增强法规的实效性。如，《监察法》第14条规定，“国家实行监察官制度，依法确定监察官的等级设置、任免、考评和晋升等制度”。虽然当前尚未出台监察官法，但新修订的《公务员法》作为确定公务员的权利、义务和管理的一般性法律，应当做好衔接准备，为监察官预留位置 and 空间。再如，新修订的《公务员法》第61条规定，“公务员因违纪违法应当承担纪律责任的，依照本法给予处分或者由监察机关依法给予政务处分”。第63条规定，“公务员违纪违法的，应当由处分决定机关决定对公务员违纪违法的情况进行调查，并将调查认定的事实以及拟给予处分的依据告知公务员本人”。这两个条款仅是对单位内部处理违纪违法行为作出的原则性规定，未提及单位内部处理具体程序以及如何向监察机关移送违纪违法问题的程序，在实践操作中有待公务员管理机关与监察机关做好衔接工作。此外，新修订的《公务员法》第61条中“纪律责任”也不能完全概括“违纪违法”的全部后果，概念表述还有待商榷。

适时完善司法审查，强化公务员外部救济。有权利必有救济。新修订的《公务员法》在公务员的权利救济方面进行了完善，如完善了告知程序，第96条明确“复核决定应当以书面告知申请人”；引入了申诉救济的基本原则，“公务员不因申请复核、提出申诉而被加重处理”，保障公务员切实有效地采取法律手段维护自身权益等。但我们看到，这些规定仍然集中在内部救济上，确立的是内部申诉复核制

□ 何雪峰

在实践中健全 公务员管理制度

度。诚然，对于公务员管理机关内部人事管理行为，如考核、晋升、奖励等，司法机关应当予以充分尊重，不得干涉，这是对我国国家机关人事管理制度的尊重，也是保持司法谦抑性的基本要求。但用人机关或者公务员主管机关对公务员作出的处理决定，会影响到公务员的合法权益，因此在一定条件下赋予公务员获得外部司法救济的权利，是有必要的。因此，内部救济与外部救济的通道如何打通，在兼顾效率和公平的前提下，法律如何在公务员基本权益遭受违法侵害时有选择地将其纳入司法审查的范围，是当前的规定还不能完全解决的问题，还要在法律实施的过程中，结合行政诉讼领域的相关规定逐步完善。



大数据时代的地方立法规划编制

□ 金 磊

么制定出来的地方性法规的社会认可度会得到较大提高，并得到有效实施。

但是，从目前全国范围内的地方立法活动来看，大数据的应用尚未得到应有的重视，尚在起步阶段。虽然很多地方人大已经开始了信息化建设，建立了官方网站，但是应用范围较窄，功能开发较少，主要用于方便人大代表的联系、议案的提交、建立地方法规数据库、进行法规备案审查、公告征求意见等。运用大数据助力地方立法规划的编制，目前我国尚属空白。

法律法规作为稳定的社会行为规范，不但是要正确反映社会现实中存在的客观规律，还应当在此基础上反映出一定的前瞻性，为未来的社会发展预留空间，从而使法律法规能够在较长时期内的稳定性。而大数据最重要的价值恰恰它的预测性，即通过对诸多事物的相关性分析实现对事物发展的预测。因此大数据时代的到来，为地方立法带来了新的机遇。地方立法应当紧跟时代的脚步，抓住机遇，借助大数据科学编制地方立法规划，制定地方立法计划，提高地方立

法质量，凸显出地方立法对地方经济社会改革与发展的引领和推动作用。

编制地方立法规划是开启地方立法的第一步，因此，运用大数据提升地方立法能力，提高地方立法质量，首先要从借助大数据提高地方立法规划编制的科学性开始。

转变观念。提高对应用大数据助力地方立法规划编制的重视。法治是治国理政的基本方式，良法是善治的前提。良法必须是能够客观反映社会实现的法律，能够反映社会矛盾焦点的法律，能够把党的主张与人民群众意愿紧密结合起来的法律，能够起到规范社会行为、引导社会行为、平衡社会利益的法律，能够引领和推动社会经济发展的法律，这样的法律才能得到社会的普遍遵循。良法形成的前提是立法者对社会基本情况精准的调查和研判，而调研方法是决定调查研究是否深入全面的关键所在。传统的调研，基本属于对个别样本的调研，能够获得一定的信息，但存在模糊性，缺乏全面性。目前，社会已进入互联网时代，正在向人工智能时代迈进，数据分析能力成为组织的核心竞

争力。如果立法机关能够运用大数据进行社会综合分析，必然能够获取更为全面且精确的信息，从而为编制立法规划、制定良法提供坚实的客观基础。

实现数据共享。地方立法机关要掌握地方经济社会状况的全面信息，前提是要实现与政府部门、司法机关的数据共享。2016年，中央办公厅、国务院办公厅《关于全面推进政务公开工作的意见》印发实施后，政府部门全力推进政府信息的共享，切实提高了政府的工作效率，在向服务型政府、法治政府建设方面迈出了一大步。政府部门所获取的数据较为全面，基本能够反映出社会生产生活的常态。司法机关在信息化建设方面也进一步加强，在司法活动中形成的数据可以反映出社会生产生活中的非常态。比如，刑事案件类型数据可以反映出社会综合治理方面的“短板”和“短板”，民商事案件类型及裁判结果数据，可以反映出社会经济、群众一般生活方面存在的主要矛盾所在，行政案件类型及裁判结果数据，可以反映出行政机关在行政管理与服务过程

存在的突出问题。而这些数据如果能够成为立法者所用，进行综合分析，必定能够理清社会发展的基本现状和客观规律，对于科学编制地方立法规划，确定一个时期内的重点立法项目，以及预测之后较长一段时期内的立法方向，充分发挥立法促进改革和引领社会经济发展的主动性和能动性，具有巨大的推动作用。

加强信息化建设。通过探索数据与立法的深度“合作”，来破解立法领域中的重难点问题，提高立法的科学性和效率。进行大数据分析，采集社会热点、收集和筛选立法意见，将相关领域的知识、规律对接到立法领域中，相应的硬件设施和应用软件是必不可少的，同时还需要相应的立法专业人员和信息技术人员保障。虽然加大信息化建设的投入非常巨大，但是借助大数据提高编制地方立法规划的科学性，在提高地方立法质量方面能够起到事半功倍的效果。

