

推进法治政府建设 完善政府治理体系

□ 应松年 范 伟

在11月16日至17日召开的中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记强调，全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。法治政府建设是重点任务和主体工程，要率先突破，用法治给行政权力定规矩、划界限，规范行政决策程序，加快转变政府职能。党的十九届五中全会提出到2035年基本实现社会主义现代化的愿景目标之一，就是要基本实现国家治理体系和治理能力现代化，基本建成法治国家、法治政府、法治社会。法治政府建设是推进政府治理体系乃至国家治理体系的重要动力。“构建职责明确、依法行政的政府治理体系”是党中央立足于国家治理现代化全局，在全面总结中国特色社会主义行政体制的基础上作出的重大决策部署，为进一步完善国家行政体制、优化政府职能体系、优化政府组织结构和健全充分发挥中央和地方政府两个积极性体制机制指明了方向，明确了目标。

政府治理体系是国家治理体系的具体目标和重要内容

国家治理体系是主权国家治国理政制度体系的总称。就我国而言，指国家经济建设体系、政治建设体系、文化建设体系、社会建设体系、生态文明建设体系、国防军队建设体系和党的建设体系等在内的制度体系之总合、总称。一个国家的国家治理体系具有相对的规定性、固定性和稳定性，其定性、定位、内容、变化、发展和完善，与人民群众需求和宪法法律规定直接相关、相连和相容。

国家治理体系的主体和内容，决定了政府治理体系是国家治理体系的具体目标和重要内容，完善政府治理体系是推进国家治理体系现代化的关键步骤和迫切需要。

政府在国家治理体系主体中居于重要地位，是中国共产党领导下的治国理

政第一执行主体和责任主体。我国国家治理体系主体包括国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业组织、城乡基层群众性自治组织和公民群众等。其中，各主体彼此之间按照党委领导、政府主导、社会协同有序参与和推进。

国家行政管理承担着按照党和国家决策部署推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重大职责。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》也明确提出要“完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能”。可见，政府治理体系的完善对于推进国家治理体系现代化具有首要价值和重要意义。

法治政府建设是完善政府治理体系的基本方式和重要抓手

“治理”的提出及“治理”理念的确立，其重要特征就是选择了法治。“治理”的提出，表明治国理政所倡导和主张的是“治”而非“管”、更非“统”。与“统治”和“管理”相比，“治理”无论在内涵外延还是实际操作价值意义上，都最接近现代、最贴近民主、最接近法治。“治理”理念的确立和国家治理体系和治理能力现代化的推进，将会更好地实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，更好地在党的领导下坚定不移地走中国特色社会主义法治道路。

建设法治政府，推进依法行政是推进政府治理体系现代化的基本方式和重要抓手。党的十八大以来，我们提出了这样一个观念，那就是全面依法治国是一个系统工程，要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治社会、法治政府要一体建设。建设法治政府和法治社会是要共同推进的。有什么样的社会，就会有什么样的政

府。反过来，有什么样的政府，就会有什么样的社会。这是一个互动的关系，不能忽视了其中的一个方面。法治社会要靠法治政府来推进建设，而且，法治政府要成为法治社会的榜样。比如说，现在讲诚信问题，法治政府应该成为整个社会诚信的榜样。如果政府不讲诚信，怎么可能建设一个诚信的社会。可以说，法治政府建设是依法治国的关键，是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志，是促进政府治理体系和治理能力现代化的必然要求。

法治政府建设的基本任务

建设法治政府，就要把政府工作全面纳入法治轨道，让政府用法治思维和法治方式履行职责，确保行政权在法治框架内运行。这也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，是实现社会管理向社会治理转变的必由之路。社会治理与社会管理不同，社会管理主要是行政机关单方面行为，而社会治理需要党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。这就要求恰当界定政府与其他社会主体的互动关系，依法规范政府与社会共治的内容、形式、程序，特别是治理权的授予和取得等都需要制度化、规范化。

建设法治政府，推进依法行政，需要坚持两个原则：一是职权法定，二是权责一致。这是指行政机关行使职权实行授予原则，法无授权不可为。依法授予行政机关职权，同时也是赋予其义务和责任。行政机关应坚持依法行使公权力，坚决纠正不作为、乱作为现象。同时，坚持权责一致、权责相当，不能有权无责或有责无权。制度建设具有基础性作用。政府要做到依法全面履行职能，就要完善行政组织和程序方面的法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政组织法是规范依法行政主体的法律，直接关系到能否建

一个结构合理、权力配置适当、运作协调、廉洁高效的，并充分发挥中央和地方两个积极性的行政组织体系。当前，一些地方政府正在制定权力清单，清单中权力的设定应依据行政组织法中关于职权的规定以及由此制定的单行法中关于具体职权的规定。

建设法治政府，要求政府依法全面履行职能，这就必须解决行政程序问题。程序是实体的保障，程序越规范科学，实体行为就越有章可循。例如，政府在履职过程中，为了确保重大决策不出错，就要严格遵循决策程序，包括公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体决策等，这是从我国长期决策实践经验中总结出的规律性认识。在行政程序制度建设方面，我国已经颁行了《行政诉讼法》，出台了多种行政程序制度，但尚未制定全国统一的、涵盖各个领域和层次的行政程序法，相关工作需要继续推进。严格按程序办事是坚持人民主体地位的重要体现，目的是保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权，保证政府活动始终坚持为了人民、依靠人民。

建设法治政府，必须把权力关进制度的笼子里。加强对行政权力的制约和监督，需要建立健全制约和监督体系，让党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督共同发挥作用。

建设法治政府，要全面推进政务公开。在这方面，党的十八届四中全会明确了“以公开为常态、不公开为例外”的原则，也就是说，所有的政务信息都应该公开，除非法律另有规定。在公开的内容上，要一体推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。只要政务信息切实公开了，政府的所作所为就被置于社会公众的广泛监督之下，通过公开透明赢得人民群众的理解和信任。



强化绿色发展的法律保障

□ 张 航

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》(以下简称规划《建议》)提出，推动绿色发展，促进人与自然和谐共生。特别强调要强化绿色发展的法律和政策保障。强化绿色发展的法律保障，具体来说就是要全面建立资源高效利用制度，健全生态保护和修复制度，严明生态环境保护责任制度。

资源利用制度要追求“高效”，严守资源利用上线。在资源利用上线方面，不仅要考虑人类和当代的需要，也要考虑大自然和后人的需要，把握好自然资源开发利用的度，不要突破自然资源承载能力。首先，要健全自然资源产权制度。“健全自然资源资产产权制度和法律法规”是规划《建议》提出的明确要求。完整的自然资源产权制度应当明确产权归属、利益分配和保护责任等重大问题，整体上构建以“权、利、责”为框架的制度体系。“有产者有恒心”，产权确权是产权制度的逻辑起点，必须推进自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化、信息化。在确权登记后必须在利益分配中平等保护国家所有、集体所有和个人所有的自然资源产权权益，并且严格落实各方主体的保护责任。其次，要落实资源有偿使用制度。产权所有者在利用资源的过程中往往追求经济效益的最大化，这虽然在一定程度上有助于实现资源高效利用的目标，但这种“效益最大化”的市场行为在缺乏制度约束时往往容易“过度”，所以必须在使用制度中借助交易税、资源税和环境税等工具，阶段性增加资源利用的边际成本，抑制资源的“过度”利用，实现自然资源承载能力范围内的“高效”目标。最后，要创新资源可持续发展的开发利用制度。在资源高效利用制度的法治化保护过程中，要不断推动自然资源产权制度和使用制度

的创新，推进自然资源产业管理和发展战略的创新，更新自然资源开发和利用的价值理念，提升公众对资源高效利用的认识，在制度上兼顾人类需要和大自然需要，兼顾当代需要和后代需要，实现可持续发展。

生态保护和修复制度要着重“修复”，严守环境质量底线。重大生态环境修复工程是大力推进生态文明建设的重要内容，也是法治层面的长期系统性工作。第一，要完善生态环境修复责任制度。当前我国法律法规虽然略有提及环境修复，如《水土保持法》第16条规定了各级政府的修复职责，《矿产资源法》第32条规定了破坏者的修复责任，但这些规定比较原则，操作性不足，应当及时细化，增强制度的可行性。第二，要建立环境修复基金制度。生态保护和修复工程需要充足的资金支持，否则相关修复工作就难以落到实处。当前我国环境修复资金主要来源于政府财政拨款、社会捐助和责任人罚金，但这种松散的资金支持模式尚不足以满足当前生态环境修复需要。目前仅《矿山地质环境保护规定》第17条规定采矿权人应当计提矿山地质环境治理恢复基金且交由企业自主使用。将来应建立统一的环境修复基金制度，明确资金的具体来源、支配主体、管理审计制度等。第三，要建构环境修复监督制度。一方面，要探索引入多元化的监督主体。具体包括拓宽环保公益组织和公民个人参与修复监督的渠道；强化监察委员会对有关责任主体履行修复职责的监督力度；规范环境修复基金的审计监督；等等。另一方面，要创新监管模式和监督手段。具体而言，在监管模式上要规范修复工作的过程监管与成果验收操作规程，要求预先设置相应的替代方案和紧急预案等；在监管手段上要利用大数据监测，委托第三方评估，引入联合信用惩戒制度等。



生态环境保护责任制度要强调“严明”，严守生态保护红线。生态环境保护责任制度强调“严明”，体现了我们在生态保护上“事必有功”的决心，也是用制度管权治吏、从严治党的必然要求。一是发挥责任规制功能。要充分发挥刑事处罚的惩治、威慑和教育功能，力求严格控制严重的生态环境犯罪；要充分发挥行政管控的专业性、灵活性和高效性，通过行政手段对一般生态环境破坏进行监管、处罚或补救；要充分发挥民事责任的补偿、惩罚和预防作用，充分发挥民事补偿金、惩罚赔偿金和履行修复责任等机制的作用。二是拓宽责任主体制度。要将党委政府及其相关部门都纳入责任主体范围内，实行生态环境保护责任清单制度。各级领导干部都要对生态环境保护负起主体责任，在这一重大问题上实行党政同责，并且在责

任清单中实现党委决策责任和政府执行责任的全覆盖。三是严密责任追究制度。要构建完整的生态环境保护责任追究程序，规范追责标准和操作规程。并在生态环保部门、纪检监察部门、组织人事部门和公安司法机关之间建立统一的责任追究协作机制，务求各司其职、密切配合。四是实行责任考评制度。要把资源节约、环境保护纳入政绩考核指标，建立科学的政府绩效评估考核体系。对负有严重生态环境破坏责任的党员干部要记录在案，严格追责，促进领导干部树立正确的政绩观，主动承担生态环境保护责任。



审判监督制度，指人民法院对已经发生法律效力

的判决和裁定，发现在认定事实或适用法律上确有错误，依法重新审理并作出判决的制度。审判监督制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，是人民法院依法纠错、维护裁判权威的重要制度设计，其首要价值目标就是司法公正，对提升司法公正水平、增强人民群众对公平正义的获得感具有重要意义。

公平正是司法的灵魂和生命。党的十八大以来，习近平总书记多次对防范纠正冤假错案、维护社会公平正义、加强对司法活动的监督作出重要指示。人民法院坚持以习近平法治思想为指导，以对法律、对人民、对历史高度负责的态度，充分发挥审判监督职能作用，对错案发现一起、纠正一起，通过审判监督程序依法纠正了呼格吉勒图案、聂树斌案、“张氏叔侄”案等一批有重大社会影响的冤假错案，依法纠正冤错案件的决心之大、力度之大前所未有，对提高人权司法保障水平、加强产权司法保护、提升司法公信力产生了重要影响。但同时，审判监督工作中还存在申诉难、纠错难、监督意识不强、监督制约机制不健全等短板问题，严重影响了人民群众对公平正义的获得感。人民法院应进一步健全审判监督制度，完善审判监督体制机制，充分发挥审判监督程序防错纠错、统一法律适用、规范司法行为的职能作用，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

首先，坚守有错必纠原则，建立健全及时审查、有效查错机制。“实事求是、有错必纠”是人民法院一贯强调并坚持的工作原则，也是我国审判监督制度的基础。虽然中立性和被动性是司法权的重要特征，但对于人民法院已经发生法律效力

的判决或裁定，如果发现确有错误，不能任由其污染公正的源头，否则会严重损害司法公正进而伤害整个社会的公平正义。因此，人民法院应坚守有错必纠原则，平衡主动纠错与被动纠错两种模式，通过对一般案件开展常规评查、对疑难复杂或人民群众关注度高的案件进行重点评查、畅通申诉渠道、严格落实错案调查和终身追责制度等方式，建立健全及时审查、有效查错机制。这一方面可以倒逼人民法院办案质量的提升，从源头上预防冤假错案的发生。另一方面可以主动发现并及时纠正冤假错案，提升司法公信力。

其次，建立公开、高效、平等的申诉审查程序，切实解决申诉难、纠错难问题。申诉难、纠错难主要表现为再审案件立案难和启动再审难。其背后的主要原因，一是审查主体不中立：终审法院既是申诉案件的裁判者，又是审查者，自我纠错式的审查导致法院的审查动力不强。二是审查程序不规范：我国三大诉讼法均未明确统一的申诉审查程序，终审法院各自决定审查程序，这可能导致审查程序不公开、申诉人和律师难以参与等问题。三是审查标准过高：申诉案件的审查大致包括受理、立案、全面复查和启动再审或驳回四个环节，因为在申诉案件的立案标准在法律中没有明确规定，导致实践中案件立案标准不统一，有的案件难以进入全面复查或者启动再审的环节。因此，应在立法层面完善申诉审查程序，通过修改完善诉讼法或出台司法解释，明确申诉案件异地审查制度、审查结果公开制度、保障律师参与审查程序制度、立案登记制度，同时降低申诉案件立案和审查的标准，形成

完善审判监督制度 提升司法公正水平

□ 刘效敬

公开、高效、平等的申诉审查程序，保障申诉成为一种可以实现的权利，切实解决申诉难、纠错难的问题。

再次，自觉接受媒体监督，形成审判监督与舆论监督的良性互动。在当前网络和自媒体传播力影响力日益扩大的背景下，因冤错案件引发的负面舆情严重伤害司法权威和司法公信力。因此，人民法院应自觉接受舆论监督，及时回应社会关切，以舆论监督促进审判监督工作机制的完善，以审判监督保障舆论监督实现渠道的畅通，形成舆论监督和审判监督良性互动。这是克服审判监督工作中短板问题、增强人民群众对公平正义获得感的必要和有效措施。之所以必要，是因为没有舆论监督，人民法院不仅难以发现审判监督工作中的短板问题，也会因为惯性使然相对缺乏解决问题的动力；之所以有效，是因为有了舆论监督，不仅可以倒逼审判监督工作短板问题的发现和解决，也会因为媒体辐射面广、影响力大而让广大人民群众对公平正义有更为深切的获得感。形成审判监督与舆论监督的良性互动，一方面，要进一步强化公开意识，本着“以公开为常态、不公开为例外”的原则，处理好裁判文书公开与保护当事人隐私之间的关系，做到应公开尽公开；同时，进一步健全司法公开工作成效第三方评估机制，在找准问题的基础上有针对性地持续优化升级司法公开平台载体，大幅提升司法公开精细化、规范化、信息化水平，为实现舆论监督和审判监督的良性互动打下坚实的信息基础，同时倒逼法官公正审理案件，预防冤错案件发生。另一方面，应通过完善舆论监督立法、加强媒体行业自律、提高媒体从业人员素质等措施，形成据实报道、依法监督的良好局面，减少舆论监督对审判监督的消极影响，构建舆论监督和审判监督的协调平衡机制。

