

领导干部如何提高依法履职能力

□ 李宏波 赵守东

各级领导干部运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题、推动发展的能力，就是依法履职能力。近年来，我国各级领导干部依法履职能力在整体上有了很大提高，但在实践中，具体从哪些角度来切实提升依法履职的水平和能力，仍然有诸多问题需要厘清。

领导干部怎么做才叫依法履职？我们可以借助行政诉讼的标准加以参考。这是因为在实践中，衡量领导干部最典型履职行为——行政行为是否合法，一个重要的途径就是行政诉讼。从制度设计上，行政诉讼承担着监督行政机关依法行政的职责，我国行政诉讼制度经过30多年的发展，已经形成审查行政行为是否合法的整体考量，行政行为只要主体具有法定职权、证据足以支撑事实、适用法律准确、遵守法定程序、自由裁量合理，就应该被认定为合法有效。因此，在行政诉讼中，职权法定、证据确凿、适法准确、程序正当和裁量合理是判断行政行为是否合法的结构化标准。

这五项标准，对领导干部依法履职而言，是“尺子”，更是“镜子”，领导干部在决策、执行和监督工作中，应当据此审视自身的履职行为是否合法有效，并从这些方面着手，努力提高自身的依法履职能力。

明确法定职权范围

行政诉讼的司法审查标准要求行政主体必须遵守法定权限。这源于“法定职责必须为、法无授权不可为”的公权力行使原则。“法定职责必须为”要求各级领导干部始终秉承权责一致原则，对于法定职责，积极作为、勇于担当，坚决抵制为官不为的病态现象；“法无授权不可为”要求各级领导干部在宪法法律授权的范围内行使权力，做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情，严格按照法定规则、法定程序和法定边界，从实体和程序等多重维度规范权力的运行秩序。这就启示领导干部履职时，首先要考虑本单位、本职岗位有没有处理相关事项的职权。实践中，因各种原因，在“三定”规定和权责清单之外，还有一些职权事项，散见于一些政策文件中，也不能忽视。本职岗位的职责事项，可以查询本单位岗定编文件中的

职位说明、单位的文件，明确职责范围，避免滥权、越权和怯权。

全面掌握证据材料

在行政执法中，证据的地位非常重要。证据能够证明行政执法工作的全部过程，是行政机关作出的行政行为的证明材料。行政诉讼的司法审查标准要求行政主体收集的证据足以支撑认定的事实。这就启示领导干部履职时，收集的证据、材料应该客观、全面和充分，足以支撑履职行为所认定的事实，既不能用主观猜测代替客观事实，也不能偏听偏信、任意取舍，甚至虚构或伪造证据。比如行政诉讼要求行政主体必须在作出行政行为之前收集证据，否则，违背行政行为建立在客观事实基础上这一基本逻辑。领导干部履职时，必须在作出结论前收集完证据，不能已经有了结论，甚至结论被质疑、审查后，再回头收集证据证明履职正确；行政诉讼法修订后，把证据中的鉴定结论修改为鉴定意见。因此，领导干部履职时，对专业性问题，要借助专门机构，但也不能盲从鉴定报告、专家意见，需要在客观分析的基础上再决定是否采用。

准确适用法律规范

行政诉讼的司法审查标准要求适用法律准确，这里的“法律”除了指全国人大及其常委会制定的法律外，还包括行政法规。而领导干部履职所依之“法”是否包括规章和规范性文件，需结合实际情况具体对待。

第一，规章明确具体，是操作性较强的办事依据，但人民法院审理行政案件时，只是参照规章，即先要对其进行合法性判断，如果其违反宪法法律，不予适用。在实践中，规章与法律规定不一致的情况时有发生，可能造成行政主体依据规章作出行政行为，却被人民法院认定为违法的情况。这就启示领导干部按规章履职时，先要判断其内容是否与法律法规矛盾，两者一致时，再将其作为办事的依据，否则，即使正确适用规章，也可能违法办事。

第二，规范性文件是机关单位向管理对象下发的“红头文件”，但在行政诉讼中，规范性文件是人民法院的审查对象。在实践中，规范性文件与法律法规不一致的情况经常出现，行政主体以违法的规范性文件为依据作出行政行为，也会被人民法院认定为违法，制

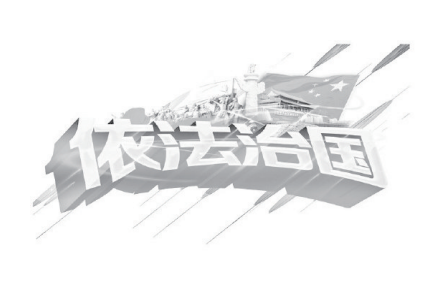
定、使用规范性文件的单位、人员还可能被追责。这就启示领导干部在履职时，要慎重对待规范性文件，制定、使用规范性文件，必须进行合法性审查。

严格遵守法定程序

程序在形式上表现为一套外化的、明确的规则、条件与要求，体现了决定形成过程和结果的制度化程度。在各项工作中守程序，既有利于工作开展，又有利于增强公信力。行政诉讼的司法审查标准要求行政主体遵守法定程序，否则，行政行为会被撤销、认定违法或无效。这就启示领导干部履职时，必须树立程序意识，工作中不仅要做到实体结果经得起推敲，更要做到程序不出问题，遵守法律法规等各类规定中的步骤、方式、期限和顺序等程序性内容，不能简化程序，也不能增加程序，更不能乱了程序。实践中，领导干部职权行为的多样性，决定了其程序的多样性和差异性，这就要求领导干部要根据职权行为的种类遵守相应的程序。

合理使用自由裁量权

设置科学适当的自由裁量权，是高效行政的内在要求。对于自由裁量行政行为，行政诉讼的司法审查标准要求行政主体裁量合理，否则可能被变更。在行政法领域，“合理”行政是合法行政原则的延伸，要求领导行使权力不仅要符合“形式”上的法律，还要符合“实质”上的法律，实现公平、正义。这就启示领导干部履职时，应当合理行使自由裁量权，深刻把握法律、法规、规章的精神内涵，不偏私、不歧视，公平对待行政相对人，同样的情况同样处理，不因因人而异，不丧失公平正义。具体而言，对于范围、幅度、方式等弹性大、有选择余地的职责事项，有量化规定的，严格按裁量基准办事；没有相关规定的，要根据具体情况，把握好用权的合理尺度，同时通过合法性审查和集体讨论决定等程序减少履职风险。



现代经济是市场经济、法治经济，合同在交易过程中发挥着至关重要的作用。合同的合法性、公平性直接关系到市场秩序，也牵涉各方主体的合法权益。现实生活中，餐厅设置最低消费、服装店告知特价商品不退不换、美容院捆绑销售额外服务等不公平现象时有发生，扰乱了正常的市场秩序，挤压守法经营者的生存空间，也侵犯了消费者的合法权益。为了规范经营者的合同行为，国家市场监督管理总局在今年制定了《合同行政监督管理办法》（以下简称《办法》），通过加强对于合同的行政监管、限制合同关系中强势一方的行为，保护消费者的合法权益，最终达到维护公平正义的目的。

当前，市场合同表现形式日渐多样，合同种类日益繁多，尤其是随着电子商务的飞速发展，网上购物、直播带货等新的交易形态不断涌现，线上活动已成为市场监督管理部门监管的新领域，合同的多样性、灵活性和分散性与监管资源有限性之间产生了较大的矛盾。面对数量如此庞大、形势如此复杂的市场合同，市场监督管理部门如何应对，美容健身、旅游服务、教育培训等领域的合同乱象如何根治，还需要在《办法》的基础上，进一步完善合同的行政监管制度体系。

采取主动与被动相结合的监管模式。为了推进合同行政监管工作，监管部门可以依法采取现场检查经营场所、查阅复制相关资料、向社会公示处罚结果等监管手段，但监管部门究竟是接到投诉后开展监管，还是主动出击予以调查，当前的法律法规并未给出明确指引，这在一定程度上影响了合同行政监管的实效。合同是市场交易的基础，所有交易的开展都离不开合同，因此合同行政监管在实践中需求量极大，一味依靠主动监管难以完全满足实践的要求，还可能会干涉当事人的合同自由，不利于市场经济的发展。针对这一问题，监管部门可以采取“被动监管为主，主动监管为辅”的模式，通过拓宽消费者投诉、举报渠道，全方位收集经营者合同违法行为的线索。另外，在合同行政监管的常态化执法过程中，监管部门应当加强对于合同的主动审查，坚持“双随机、一公开”的监管方式，完善抽查管理制度，将定期检查与不定期抽查相结合，提高合同行政监

管的威慑力，在节约执法资源的同时实现对于消费者权益保护的目的。

完善对于特定行业的合同监督管理。房屋买卖、物业管理、住宅装潢、旅游运输、美容健身、教育培训等重要的民生领域，直接关系到人民群众的切身利益，但这些行业也是侵犯消费者合法权益的重灾区，预付卡消费欺诈、经营者虚假宣传、服务机构关门跑路等各类合同违法行为层出不穷，严重扰乱了市场秩序。对此，《办法》赋予监管部门针对特定行业或领域制定合同示范文本的权力，强化对于特定行业的合同行政监管。然而，合同示范文本仅能够起到指导与建议的作用，无法形成长效监管机制。为了治理特定行业的合同乱象，监管部门应当全面梳理上述行业合同违法的典型情节，适当借鉴地方的有益经验，加快制定并推广合同示范文本，从源头上减少合同违法行为，同时将小微企业及个体工商户纳入日常监管范围，综合运用随机抽查、定期检查、备案审查、消费者回访等监管手段，提高监管频次，保障特定行业的健康发展。

遵循实质监管的理念。根据法律法规的规定，合同的行政监管不对合同的法律效力作出认定，不影响合同当事人责任的承担。但是在民商事案件审判实践中，司法机关依然可能会以监管部门出具的行政处罚决定为参考，推断经营者存在利用格式条款减轻或者免除自身责任、排除或限制消费者权利等行为，进而判定合同无效。因此，监管部门在推进合同行政监管工作的同时，应当坚持“实质重于形式”的审查原则，根据真实的权利义务关系认定合同是否违法，结合合同内容、当事人陈述、损害程度等因素审慎查处经营者的合同违法行为。另外，由于基础交通运输行业、输配电行业等领域实施政府定价管理，相关合同的制定权或者指导权掌握在行政机关手中，监管部门在针对此类主体进行合同行政监管时，应当坚持审查工作的全过程公开，适用与一般经营主体同样的审查标准，并加强与其主管机关的沟通，通过部门间的协同配合将合同行政监管落到实处。

强化中小企业的合规意识。实践中部分中小企业通常使用“本店拥有合同最终解释权”“一经售出，概不退换”等“霸王条款”，牺牲消费者的合法权益来

合同公平，交易才能公平

□ 闫理

获取利益。上述乱象频发的根本原因在于中小企业缺乏合规意识，未能认识到滥用格式条款的严重后果。近年来，企业的合规建设成为优化营商环境的重点，而加强中小企业的合规管理，正是构建和谐消费环境、保障消费者合法权益的关键。因此，推进合同行政监管工作，不仅要加大对合同违法行为的惩处力度，更要强化中小企业的合规意识。处罚是督促当事人改正违法行为的手段，并非监管工作的目的，建议监管部门在执法过程中贯彻处罚与教育相结合的原则，引导中小企业主动完善合规管理体系，借助多元化的宣传途径，增强中小企业合规意识，在规范其合同行为的同时，充分保护消费者的合法权益，推动市场经济的高质量发展。



（上接1版）

坚持“旗帜领航”。深入实施“旗帜领航”党建工程，建立健全学习贯彻习近平总书记重要指示批示精神“五个一”机制，自觉把习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神作为想问题、作决策的源头活水和逻辑起点，以实际行动坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。

强化创新理论武装。始终把学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想作为首要任务，制定《领导干部教育培训规划（2023—2027）》，突出首课、主课地位，引导党员干部掌握马克思主义看家本领。完善理论学习长效机制，教育引导党员干部深学细悟笃行、常学常思常新，把学习成果转化为发展成效。

扎实开展主题教育。抓好第二批主题教育，把“学思想”作为第一位的任务和贯穿始终的主线，上下联动抓好理论学习、调查研究、推动发展、问题整改等重点举措，推动广大党员干部持之以恒学思想、强党性、重实践、建新功。

以高质量组织工作服务和保障企业高质量发展

国家电网贯彻落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线，聚焦目标、突出重点，系统推进组织体系、干部队伍、人才队伍、党员队伍

提质登高，全面提升组织建设效能，以高质量组织工作服务保障公司高质量发展。

聚焦上下贯通、执行有力，扎实推进组织体系提质登高。习近平总书记强调，以组织体系建设为重点，推动各级党组织全面进步、全面过硬。国家电网始终把加强党的组织体系建设作为长期任务和基础工程，树立大抓基层导向，系统谋划、一体推进，持续增强党组织政治功能和组织功能。坚持“两个一以贯之”。在完善公司治理中加强党的领导，健全“三重一大”决策事项清单，强化党组（党委）对重大经营管理事项前置把关，健全完善权责法定、权责透明、协调运转、有效制衡的公司治理机制，把党的政治优势、组织优势转化为治理效能。织密建强组织体系。坚持“四同步、四对接”，紧跟企业改革发展步伐，动态优化组织体系，实现党组织有形覆盖和有效覆盖。聚焦重点领域，突出抓好总部和各级本部建设，把总部建设成为“五强三优”坚强总部，把各单位领导班子建设成为坚强领导集体。聚焦薄弱环节，持续抓好省管产业单位、混合所有制企业等单位党建工作，加强直属单位、乡镇供电所党组织建设，打通基层组织“毛细血管”。提升基层组织效能。健全完善基层党组织标准化建设体系，严格党组织按期换届选举，深化党建大数据应用，打造电网“智慧党建”平台，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。

聚焦对党忠诚、堪当重任，扎实推进干部队伍提质登高。习近平总书记强调，全面建设社会主义现代化国家，必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍。国家电网坚持把选贤任能作为关系党的电网事业发展的关键性根本性问题来抓，持之以恒打造“四优五过硬”领导班子和干部队伍。树立正确用人导向。坚持新时代好干部标准和国有企业领导人员“20字”要求，坚持“两个一以贯之”。在完善“四个注重选拔、四个坚决不用”，做深做实政治素质考察，注重听取知情人意见，注重在大战大考中考察识别干部，真正把工作业绩优秀、能力素质突出、在改革创新工作中经受考验的干部选出来、用起来。选优配强领导班子。坚持事业为上、人事相宜，坚持个体强整体优、结构服从功能，优化年龄、经历、专长、来源等结构，提高班子兼容互补性，增强凝聚力和战斗力。坚持好中选优、优中配强，真正把综合素质高、统筹全局能力强、善于抓班子带队伍的干部选配到正职岗位上。激励干部担当作为。出台《能上能下实施细则》，明确不适宜担任现职的25种情形，深入甄别“躺平摆烂”、不担当不作为的干部，加大治庸懒力度。落实“三个区分开来”要求，科学界定容错情形标准，对符合标准的大胆容错，以组织担当促进干部担当。培养选拔年轻干部。滚动修编《领导人员队伍建设“十四五”规划》，“一企一策”确定

各单位干部年轻化目标，下管一级、预审指导，推动规划目标落地落实。深入实施“双千工程”，开展优秀年轻干部专题调研，动态掌握一批优秀人才，注重向年轻梯队延伸，着眼长远增加储备深度。举办中青班、“90后”四级正职示范班，有计划地安排年轻干部到基层和艰苦地区、关键吃劲岗位历练成长。破除论资排辈、求全责备等观念，加大竞争性选拔力度，对实践证明确实优秀的年轻干部，不拘一格提拔使用。从严管理监督干部。制定《加强干部监督工作的意见》，聚焦领导班子和“一把手”等关键少数，健全从严管理监督体系，完善组织、纪检、巡视、审计等协同监督机制，加强对干部“八小时外”“社交圈”以及个人喜好的关注，实施“黄牌警告、红牌淘汰”机制，及时纠正苗头性倾向性问题。深化组织人事改革。加强外部董事队伍建设，畅通外部董事与现职干部双向交流渠道，推动外部董事规范履职。深化任期制和契约化管理，健全经理层业绩考核与综合评价“双达标”机制，积极稳妥推行职业经理人制度，以灵活高效的市场化机制充分激发队伍活力。

聚焦人才强企、育才聚才，扎实推进人才队伍提质登高。习近平总书记在全国两院院士大会上的讲话指出，要加快推动关键技术、核心产品迭代升级和新技术智慧赋能，提高国家能源安全和保障能力。国家电网深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，

立足发挥央企“三个作用”，全方位培养引进用好人才，努力打造电力创新人才高地。多措并举培养人才。坚持自主培养主渠道，实施高端人才引进、电力工匠塑造、青年人才托举“三大工程”，构建“三类五级”人才体系，完善“揭榜挂帅”、项目总师等用人机制，着力培养专家型、复合型人才，推动形成人才辈出的生动局面。引进高端紧缺人才。以推进原创技术策源地和现代产业链链长建设为牵引，集中力量建设全国重点实验室等科技创新平台，与知名高校成立联合研究机构，开展紧缺专业人才社会招聘，探索建立专家顾问委员会等决策咨询制度，以优质高端平台集聚吸引高层次人才。健全人才激励机制。完善人才评价体系，引导科研人员以“十年磨一剑”的韧劲、以“一辈子办成一件事”的执着，攻关高精尖技术。完善收入分配机制，推动薪酬分配向关键岗位、核心人才倾斜，推动中长期激励提质扩面。“十四五”期间，国家电网计划培养新增国家级人才100名，培养电力工匠等各类人才16000余名。

聚焦素质过硬、作用突出，扎实推进党员队伍提质登高。习近平总书记指出，只要每个基层党组织和每个共产党员都有强烈的宗旨意识和责任意识，都能发挥战斗堡垒作用、先锋模范作用，我们党就会很有力量。国家电网始终坚守“人民电业为人民”的初心使命，健全党员管理体系，建设一支信念坚定、素质优良、纪律严

明、作用突出的党员队伍。提升党员发展质量。坚持把政治标准放在首位，严格入党程序和工作纪律，注重从青年职工、一线工人、高知识群体、高技能人才中发展党员，深化“双培养一输送”，拓展推优入党渠道，持续优化党员队伍结构。加强党员日常教育。研究制定新一轮党员教育培训规划，积极探索不同群体党员管理的有效办法，分层开展“三支队伍”培训，推动党的创新理论进基层、进班组、进头脑，不断提升队伍素质。发挥党员模范作用。拓展“党建+”覆盖领域，广泛创建党员突击队、责任区、示范岗。大力弘扬忠诚担当、求实创新、追求卓越、奉献光明的电力精神，持续深化共产党员服务队建设，在电力保供、抢险救灾、科技攻关等重大任务中建立临时党组织，引导广大党员当先锋、作表率，让党旗始终在一线高高飘扬。近年来，公司系统15个集体和个人荣获全国“两优一先”表彰，涌现出“时代楷模”张黎明、钱海军等一批先进典型，展现了新时代国家电网人的责任担当和精神风貌。

做好新时代组织工作，责任重大、使命光荣。国家电网将在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，开拓进取、砥砺前行，不断开创公司组织工作新局面，为全面建设具有中国特色国际领先的能源互联网企业提供坚强组织保证。

（作者系国家电网有限公司党组书记、董事长）