

依法履行承诺也是依法行政

□ 张莹莹

行政承诺是行政机关为实现一定的行政任务，承诺给予相对人某种利益的行为。行政承诺在行政实践中应用非常广泛，尤以拆迁和招商引资领域居多。行政承诺作出以后，行政机关就必须依法全面履行，保护相对人正当合理的信赖利益，维护政府的公信力。这是依法行政和法治政府建设的基本要求之一。然而现实中，行政承诺的实际履行情况还不理想，行政机关诺而不践的案件仍然存在，并主要表现为三种违法情形。行政机关应当避免出现这些情形，并将诚信作为日常工作的基本遵循，合理、善意地作出相关行政行为。

一是新官不理旧账，误以为前组织（人）作出的承诺就不是后组织（人）的事。这是行政承诺履行中一个普遍存在的问题，即行政机关的负责人更换之后，对前任负责人作出的承诺不予理会，甚至直接拒绝履行，或者作出承诺的行政机关被撤销或变更后，新组建的机关拒不履行前一机关作出的承诺。这些都俗称“新官不理旧账”。这种行为既违反依法行政原则，又违反信赖保护原则。

首先，新的行政机关与旧的行政机关之间是承继关系。作出承诺的行政机关被撤销或变更的，其先前作出的承诺并不随之撤销或变更，而是转移至其继受者，由继续行使其职权的行政机关负责履行。这也是行政诉讼法中“行政机关被撤销或者职权变更的，继续行使其职权的行政机关是被告”的支撑。因此，继受机关应受承诺机关所作承诺的约束，按照行政承诺依法及时作为，保障相对人的信赖利益不受损害。

其次，负责人更换导致的行政承诺不履行，实际上混淆了个人与组织的关系。行政机关的负责人并非代表其个人，而系行政机关的代表人，其一言一行都代表行政机关。因此，负责人所作的承诺应视为行政机关的承诺，如《优化营商环境条例》第31条规定，地方各级人民政府及其有关部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任

人更替等为由违约毁约。

最后，要求“新官理旧账”是行政行为法律效力理论的内在要求。行政承诺属于行政行为，一经作出即具有拘束力、公定力、确定力和执行力。对于承诺机关而言，自当受到行政承诺的法律约束。行政系统内部的机构调整和人事变动不能改变承诺外在的法律效力，既然新官（新行政机关）、旧官（旧行政机关）都未实质性改变承诺机关这个“整体”属性，就应受到行政承诺的法律约束。尤其是行政承诺作为一种特殊的行政行为具有确定力，承诺机关原则上不得事后撤回、改变或废止该行为。而“新官不理旧账”实际上打破了这种确定力，理应被禁止。

二是行政机关以自己作出的承诺“违法”为由拒绝履行承诺，误以为只要宣布承诺违法，承诺就可无条件废除。这也是实践中一个非常突出的问题。即相对人在行政承诺的履行条件成就时提出履行请求，承诺机关反而以承诺违法为由拒绝履行。行政机关纠正违法承诺是有条件的，并非只要宣布行政承诺违法就可不履行，更不能一概免除相关法律责任。

首先，把“有错必纠”理解成行政机关可以“无条件纠错”是一种误解。行政机关作出行政承诺之时可能忽视了法律的相关规定，导致行政承诺本身呈现客观违法。“有错必纠”是“依法行政”的要求和体现，根据依法行政原则，行政承诺的内容必须合法，不得违反法律法规的规定，不得超越自身的职权或授权范围，不得损害国家利益和社会公共利益。但是，“有错必纠”不是无条件的，对于违法（有错）的行政承诺，承诺机关不能简单以废除等方式进行纠错。否则，片面强调依法行政必然导致行政机关以行政承诺违法为名恣意毁约，相对人则不得不承受承诺履行不能的信赖损失，如导致相对人经营困难、财产损失削减等。

其次，纠正“违法承诺”要区别“违法行为”与“无效行为”。行政行为违法不一定导致无效，只有重大且明显的违法才构成无效。如果行政承诺属于“无效行为”，承诺机关当然可以宣布无效并拒绝履

行。因为无效的承诺往往效力瑕疵明显，一般理智的人不会也不应对此类承诺产生信赖。如果行政承诺属于一般的“违法行为”，则必须平衡“依法行政”与“信赖利益保护”；如果纠正该承诺欲维护的公共利益小于相对人的信赖利益，承诺机关不能自行纠错，该承诺依然构成承诺机关的法律义务来源，承诺机关必须履行；如果纠正该承诺欲维护的公共利益大于信赖利益，本着公共利益优先的原则，承诺机关可以撤销该承诺，但在保护信赖利益的基础上尽可能采取补救措施，而不是简单地废约。

最后，即便行政机关可以废除承诺，不等于无须承担责任。判断行政机关废除承诺是否担责，应当区分几种情况：如果完全由行政机关的过错所致，如超越职权，那么根据国家赔偿法规定，受害人有权取得赔偿。如果完全由相对人的过错所致，那么根据国家赔偿法，如行政机关已尽审查义务，承诺机关无需承担责任。如果由行政机关与相对人双方混合过错所致，即行政机关与相对人均有过错，且二者行为与损害后果均存在因果关系，那么行政机关应根据自己的过错份额承担赔偿责任。

三是行政机关以“公共利益”为由拒绝履行承诺，误以为只要出于“公共利益”就可无条件摧毁承诺。这是行政承诺面临的又一个问题。即行政机关先作出某种行政承诺，事后又以“公共利益”为由拒绝履行承诺。“公共利益”不是行政机关拒绝履行承诺的“万能良药”，即便确实出于“公共利益”，也必须在行政征收轨道上进行。

首先，我们要准确理解“公共利益”的内涵。根据《国务院关于加强政务诚信建设的指导意见》和有关法律規定，“公共利益”构成行政机关改变行政承诺的法定事由。但在实践中，个别行政机关存在随意曲解和滥用“公共利益”现象，动辄以“公共利益”为名推翻既有承诺。“公共利益”是指国家、社会和不特定主体的利益，包括国家主权与安全、抢险救灾、教育医疗等使社会公众受益的事业等。公共利益是具体而非抽象的利

益，是公众的利益而非某部门、单位的利益，行政机关不得为了自身、个别单位和个人的利益拒绝履行承诺。

其次，“公共利益”有层次之分，有作为国家核心利益的公共利益，也存在一般意义上的公共利益。对于作为国家核心利益的公共利益，应当坚持国家利益至上；对于一般意义上的公共利益，依然应当平衡公共利益与信赖利益。相对人基于对承诺机关的信赖进行投资等行为，目的在于获得预期的信赖利益。即便“公共利益”确实成立，也不能不考虑相对人的信赖利益。比例原则是行政法的基本原则之一，要求行政机关有多种决定可以选择时，应选择牺牲相对人利益最小而最接近实施行政法目的的行为。同样是为了实现公共利益，如果除了废除承诺之外，尚有其他方式可供选择，行政机关就有义务选取对相对人损害最小的一个。如果存在可以补救而不是废除承诺的其他手段，承诺机关却执意废除承诺，则属于“明显不当”的违法行为。

最后，确实出于“公共利益”需要撤回承诺时，应当通过行政征收程序进行，并对被承诺人给予补偿。行政征收是行政机关出于“公共利益”的需要，依法强制性地将非国有财产征为国有，同时给予补偿的行政行为。行政机关基于公共利益，提前收回承诺、许可和依法赋予的其他权益，都是行政征收的体现。给予相对人相应补偿乃是行政征收不可或缺的法律特征。因公共利益确实需要撤回承诺的，必须在行政征收的轨道进行，依法给予相对人充分合理的补偿。就补偿金额而言，相对人获得的补偿应不低于行政机关承诺的利益。否则，行政机关承诺的事项无法达成，实质是变相减少了行政机关的违约金，有违信赖保护原则和公平原则。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



在晋职晋级、评优评先中把考评结果作为重要依据，真正形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的激励机制，引导干部树立和践行正确政绩观。落实现员退出机制，考评不合格的，该退职的要及时调整岗位。

一体融合推进政治素质、业务素质、职业道德素质建设。政治素质建设是统领，要切实防止形式主义、空喊口号，要看是否融入审判执行、形成行动自觉，要看案件办理“三个效果”有机统一是否落到了实处。业务素质建设要有政治灵魂、紧跟时代要求、突出问题导向，把服务保障经济社会高质量发展要求落到实处，切实提升队伍专业能力、专业精神。最高人民法院通过开通“法答网”、编写法院培训统编教材、开设“人民法院大讲堂”等方式，促进提高司法能力水平。职业道德素质建设要严格落实全面从严治党责任，落实严管就是厚爱，通过严管做到不敢腐、做实不能腐、做深不想腐。要把抓好“三个规定”落实作为检验一体融合推进政治素质、业务素质、职业道德素质建设的试金石，以更高标准更严要求，把“三个规定”抓得紧而又紧，确保公正廉洁司法。

新时代新征程，人民法院要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平法治思想，坚持稳中求进、守正创新，加快推进审判工作现代化，更好服务保障中国式现代化，努力为强国建设、民族复兴伟业提供有力司法服务和保障。

【司法名词解释】

守法成本是日常生活中公民或组织按照法律规定实施行为需付出的代价或减少的利益，包括因守法产生的时间、精力、路途等多种形式的成本，也包括以金

钱形式存在的成本，如诉讼费、鉴定费、交通费等费用。与之相对应，所谓违法成本，是指违法者因违反法律规定而承担的各种损失和惩罚。

如何改变『违法成本低、守法成本高』的现象

□ 张涛

全民守法是依法治国的基础。影响组织和个人守法及其程度的因素比较多，如法律本身的正当性、规范的明确性和可操作性、社会习惯、企业和公民自身的法律意识等。除此之外，还有一个非常重要的因素制约着公民守法的程度和水平，那就是守法成本。法治实践中存在的“违法成本低、守法成本高”，也就是守法行为未能获得足够的激励，而违法行为人则在相对较低违法成本下获得了较大不当利益，这对法治建设会产生消极影响。对此，习近平总书记强调：“要坚决改变违法成本低、守法成本高的现象，谁违法谁就要付出比守法更大的代价，甚至是几倍、十几倍、几十倍的代价。”

从现实情况来看，导致“违法成本低、守法成本高”的原因是多方面的，主要表现在制度设计存在漏洞、行政执法不严不实和守法意识有待提高等方面。

第一，良法是善治之前提，“违法成本低、守法成本高”的现象之所以产生，根源在于部分法律制度的设计存在漏洞。例如，对于建筑施工噪声，某地环境保护条例规定最高罚款为3万元，但该地某些施工企业在赶工期间，所获得的利润远高于罚款的数额，因此，宁可认罚也要夜间施工。在此意义上，制度成本的配置将直接决定法律实施效果。从趋利避害的行为逻辑来说，一项制度设计如果导致守法所付出的制度成本较低，人们就会倾向于遵守法律；否则，人们可能宁愿违反法律，也要做法律禁止的行为。

第二，虽然行政执法的规范化建设已取得很大成效，但行政执法不严不实的现象依然存在，客观上加剧了“违法成本低、守法成本高”的问题。一方面，由于行政执法不严不实，降低了法律规则的确定性和强制性。在实践中，执法机构监管能力弱、执法检查带有随机性、发现违法事实后的应对方式过于随意、处罚力度与违法程度不匹配等现象，都将导致执法降低威慑力，增加违法行为发生的概率。另一方面，少数单位和个人在执法过程中层层加码，在行政审批活动中额外增加不必要的条件和环节，违反依法行政的原则，无形中增加了依法办事的成本，也就削弱了人们对法律的信任。

第三，在守法意识上，个别地方仍存在“发展要上、法治要让”的错误观念，对一些违法行为的惩处“失之以宽、失之以松、失之以软”，助长了违法者的侥幸心理。例如，有的地方出台的国家级自然保护区管理条例将《中华人民共和国自然保护区条例》规定的“禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙”等10类活动，缩减为“禁止进行狩猎、垦荒、烧荒”等3类。地方立法存在的这种“放水”情况正是一些地方生态系统遭到严重破坏的一个重要原因。

“违法成本低、守法成本高”现象，对法治建设非常不利，当人们不愿为遵守法律付出成本，当法律规则无法成为行为选择的排他性理由，法律的权威就会遭到削弱，必须采取有效手段予以纠正。

一是不断增强立法的社会适应性，有效激励引导人们守法。法律以社会为基础，立法要根据社会需求，设置符合社会需要并能推进社会发展的规则和制度。在我国经济迅猛发展的背景下，法律制定要充分考量经济要素对法治建设的影响。在法律制度设计上，必须进一步鼓励合法行为，明确规定违法行为导致的不利后果。在正反两方面激励中，将制度设计得更加鲜明。

一方面，对于食品安全、环境保护、医疗卫生等重点领域违法行为，增加惩罚性条款，依法适当加大经济惩处力度，促使违法行为主体不敢轻易触碰法律底线。另一方面，应当将是否易于遵守作为法律规则设计的考量因素之一，尽量简化守法环节，如取消一些繁琐的审批环节、适当减免相关费用、建立对守法者的救济机制等，将守法成本真正降下来。例如，我国民法典规定，拾得遗失物，应当返还权利

人。拾得人应当及时通知权利人领取，或者送交公安等有关部门。但同时也规定，权利人领取遗失物时，应当向拾得人或者有关部门支付保管遗失物等支出的必要费用。这就是对守法者（拾得人）所付出成本的一种补偿。值得注意的是，主张提高违法成本、降低守法成本并不意味着法律要一味实行重刑或重罚，而是要依据守法成本和违法成本设定一个平衡点，对于所需要付出和承担的代价进行合理估算，在立法中尽最大努力实现公平。

二是优化执法方式、提升执法质量。一方面，坚决纠正有法不依、人情执法、选择性执法等行为，完善和细化行政执法的程序规则和自由裁量基准，不得随意增设法外条件，以科学严谨的行政程序和裁量规则来控制 and 约束行政执法行为，确保执法行为的公信力。另一方面，加大行政执法公开的力度，充分落实行政执法责任，以公开和问责促进执法公正，最大限度地减少执法的随意性。同时，加强执法队伍管理，不断增强执法人员的法治意识，促使行政执法真正符合有法必依、执法必严，既不让守法者“吃亏”，又使违法者实实在在地付出代价。

三是大力弘扬法治精神，让守法成为自觉。徒法不足以自行，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。应当进一步大力弘扬社会主义法治精神，进一步强化人民群众对法律规则的信任，使得守法意识潜移默化地渗透到人们日常生活中，使遵守法律成为公民的普遍共识并自觉服从，做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，真正形成“守法者荣、违法者耻”的社会风气。



（上接1版）

加快推进审判体系现代化

推进审判体系现代化，关键在优化法院机构职能体系，实现机构设置规范、职能行使协同、体系运行高效等目标，统筹制度机制健全完善，照顾上下左右协同，推动改革真正发生“化学反应”。

组织机构要科学规范设置。司法权是中央事权，司法体制改革本质上属于政治体制改革，专门法院、专门法庭的设置要充分研究论证，确保科学规范。要把重点放在已设立的专门法院、专门法庭如何充分发挥司法改革效能、不断完善综合配套机制上，同时指导普通法院、普通法庭通过发挥专业审判庭、合议庭作用，优质高效审理好相关案件，更加注重总结审判经验，借鉴专门法院专业优势，把更有效促进专门领域治理的职责优化担当起来。法院内设机构设置要实事求是，遵循有必要、统一、高效原则，做到机构设置科学、职能配置优化、体制机制完善、运行管理高效。要符合审判机关特点和审判权运行规律，注重审判中心、上下贯通、规范严肃。

审判职能要融合协同履职。“三合一”审判要以最有利于经济社会高质量发展、最有利于当事人合法权益维护、最有利于案件公正高效处理为原则，统筹发挥刑事、民事、行政审判职能，依法确定调处矛盾纠纷

纷、制裁违法犯罪的方式方法，确保案件办理“三个效果”有机统一。比如，少年审判以未成年人利益最大化为原则，重在融合协同发挥刑事、民事、行政审判和公益诉讼职能。最高人民法院紧密结合涉未成年人案件特点，设立少年审判工作办公室，统筹、统一承担“三合一”少年审判监督指导职能，推动未成年人犯罪治理和司法保护工作“抓前端、治未病”。要健全统一规范、责任清晰、正向激励的协同各职能部门齐抓共管的制度优势，确保各级党委政治要求和审判机关法治责任不落空。

审判体系运行要强化大数据战略保障。增强大数据战略思维，发挥大数据战略保障作用，以“数字革命”驱动新时代新发展阶段司法审判整体提质增效。要在夯实数据基础上求实效，建好司法大数据库，加强标准建设，确保规范高效地把各类司法信息资源转化为海量有效数据。要在创新深度应用上下功夫，探索创新大数据应用方式、平台、工具，充分发挥大数据在优化审判管理服务、提高司法审判质效、增强诉源治理效能等方面的作用。要在打破数据壁垒上抓联动，加快建成全国法院“一张网”，有效汇集各方面数据，确保审判体系高效顺畅运行。

加快推进审判管理现代化

党的二十大报告提出“完善干部

考核评价体系，引导干部树立和践行正确政绩观，推动干部能上能下、能进能出，形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的良好局面”。推进审判管理现代化，科学的考核评价体系是重要抓手。调动队伍积极性、提升审判质量，必须发挥好考评指挥棒作用。

建立科学的、符合司法规律的审判质量管理指标体系。最高人民法院经过充分调研论证，制定完善审判质量管理指标体系。新的审判质量管理指标体系坚持质量优先、兼顾效率、关注效果，设置服判息诉率、案访比、“案一件比”等指标，重在引导办案实现“三个效果”有机统一。“案一件比”是推进审判管理现代化的核心指标，目的就是引导各级法院注重实质性化解矛盾，防止“一案结而多案生”，用最优质量、最高效率、最佳效果处理好每一起案件，更好维护老百姓合法权益。为防止唯指标、数据论英雄，引领性指标设置“合理区间/参考区间”，杜绝违背司法规律的层层加码、盲目追高、数据造假等“反管理”现象。对于已经“做起来”、指标达到合理区间的，重在督导、引领做优做深“质”的工作，把更多精力放在提升质量、效果上。

做实全员绩效考核，把办案与考人贯通起来。最高人民法院全面推开完善绩效考核工作，着力解决干与不干、干多干少、干好干差一个样的问题。健全院长办案考核机制，充分发挥院长办案示范作用。完善院庭长办案通报机制，既要公开办案数量，更要公开类型、方式、质效等。