

准确把握『法无授权不可为』的要求

□ 闫国清

法，应当被认定为无效。

法无授权不可为与法定职责必须为犹如一枚硬币的两面。权责统一是行政权力的基本属性，法律赋予行政机关职权的同时，实际上是赋予行政机关义务和责任，行政机关在接受授权的同时，也接受了义务和责任。行政职权与行政职责不可分离，从一个角度看是行政职权，从另一个角度看就是行政职责，行政机关必须采取积极的措施和行动依法履行职责。“为官不为”就是典型的违反“法定职责必须为”的表现。

一方面，依法应当由行政机关行使的职权，不能任意授权、转嫁责任。例如，新修订的行政处罚法推进综合执法和行政处罚权下移，落实行政执法体制改革，规定省、自治区、直辖市在一定情况下可以决定将某些行政处罚权下放到基层。但这种“权力下放”有严格的条件限制，那就是必须根据当地实际情况，且基层管理迫切需要，同时乡镇人民政府、街道办事处有能力承接。另一方面，“为官不为”应当依法承担法律责任。在行政法上，行政机关及其工作人员如果拒不履行职务上的作为义务，构成行政失职，属于行政违法行为。行政复议法将其表述为拒不履行保护人身权利、财产权利、受教育权利的法定职责行为；行政诉讼法将其界定为不履行法定职责的违法行为。当事人遭遇暴力报警，公安机关拒不出警；城市规划部门对违法建设行为不制止不处罚，都属于这种类型的违法行为。对于此类行为，公民不能提出“撤销”“确认无效”之诉，但可以相应地提出“要求履行法定职责”（履行之诉）或“确认违法”，行政复议机关和人民法院应当判令行政机关在规定期限内履行法定职责。

即便法有授权，行政机关同样不可任性为之。这里主要涉及行政执法的规范化问题。法有授权而任性为、乱作为，集中体现于存在广泛且渗透于行政过程各环节的行政自由裁量权上。现实中存在的以罚代管、逐利执法、过度处罚等问题，一直饱受社会诟病，其根源就在于滥用裁量权。裁量权控制的核心问题，在于寻求规则的普遍性正义与裁量的个别化正义之间的平衡，确保行政机关依法行使手中的权力。

防止和控制行政裁量权滥用，一方面，从源头上加以防范，设定科学的行政裁量权基准。无论是国务院颁布的《关于规范行政裁量权基准制定和管理工作的意见》，还是一些地方相继制定的“城市管理综合行政执法裁量权基准”“行政处罚裁量权基准制度”等规范性文件，都是通过规则的细化、量化来控制行政裁量权的滥用。各级行政机关应当坚持于法有据、不得加重行政相对人负担和上级基准优先适用的原则，严格在法律规定的空间内行使裁量权，让人民群众在行政执法中看到风清气正，在每一项执法决定中感受到公平正义。另一方面，强化对行政裁量权基准的监督。行政裁量权基准作为行政机关的执法标准、行政依据，直接关乎行政相对人的合法权益。依据政府信息公开条例规定，制定机关必须主动向社会公开，既保障公众知情权，有助于实现法律的预期功能，又有利于社会公众、新闻媒体等对行政执法的监督。通过多种举措，切实避免“类案不同罚”、执法扰民和执法简单粗暴“一刀切”等行为，确保行政机关在具体行政执法过程中有细化量化的执法尺度，真正推动提升行政执法的质量和效能。



在推动国际法治建设中贡献中国力量

□ 周 婧

当今世界正处于大发展大变革大调整时期，国际力量对比发生深刻变化，以国际法为基础的、更加公正合理的全球治理体系有待形成。习近平总书记强调：“要坚定维护以国际法为基础的国际秩序，主动参与国际规则制定，推进国际关系法治化。积极参与全球治理体系改革和建设，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展，以国际良法促进全球善治，助力构建人类命运共同体。”作为负责任的大国，我国将继续为推动全球治理法治化、实现全球善治贡献中国方案和中国力量。

推动全球治理体系变革已是大势所趋

随着国际力量对比发生变化，全球治理体系的缺陷日益凸显。当前，在制定国际规则、国际决策的过程中，国际治理的代表性和包容性还较为不足，广大发展中国家的正当权益没有得到充分体现和维护，难以各国提供强有力的国际规则、为世界和平与发展提供有力保障，国际形势、世界未来呈现不确定性。随着新一轮科技产业革命的兴起，不同国家在经济活力、经济增长率以及全球价值链中的位置等方面的差距将进一步扩大，世界未来的不确定性愈发明显。

不确定的世界给我们提供了构建一个更加公正合理的全球治理秩序的机遇。随着综合实力的不断提升，新兴市场国家和一大批发展中国家获得更多尊重，也有了更多的机会争取在国际事务中的话语权，参与国际规则制定，参与全球治理。与此同时，不确定的世界也给我们带来了新风险新阻力。国际形势跌宕起伏，地区冲突和局部战争连续不断，震荡

（上接1版）

围绕深化重点领域改革，积极谋划和推进自然资源领域重大改革。深化完善自然资源资产管理体制，健全自然资源分等定级价格评估制度。开展国有农用地和未利用地权利体系建设试点，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市试点。加快推进油气矿业权公开竞争出让。逐步扩大用海市场化配置比例，探索赋予无居民海岛使用权依法转让、抵押、出租等权能，开展低效用海退出机制试点。推动美丽中国数字化治理体系建设。探索完善一般生态空间、黄河滩区差别化用途管制机制。

围绕扩大高水平对外开放，深度参与全球生态治理。提升“海上丝绸之路”海洋环境预报能力，做好南中国海区域海啸预警预报工作，主动参与有关国际标准制订，提供更为丰富的国际公共服务产品。举办中国国际矿业大会、中国—东盟矿业合作论坛，加快“一带一路”国际地质培训中心与中国与上合组织、东盟等地学合作中心建设，推动建立中拉地学合作中心。推进联合国全球地理信息知识与创新中心、全球滨海论坛、基于自然的解决方案亚洲中心等新型合作平台建设，做好第二届联合国“海洋十年”大会和第三届联合国海洋大会、2024东亚海大会筹备工作。

围绕持续有效防范化解重点领域风险，积极做好房地产领域“三大工程”配套政策保障。继续指导各地对保障性住房用地供应优先安排、应保尽保，多措并举支持各类存量用地盘活用于保障性住房建设。调整优化商品住宅用地供应，更好满足改善性住房需求。以城中村改造为重点，着力推进43个城市开展低效用地再开发试点。出台支持“三大工程”的规划政策指引。研究支持盘活存量土地的办法。

围绕坚持不懈抓好“三农”工作，有力有效推进乡村全面振兴。

源增多。单边主义、保护主义抬头，贸易投资争端增加，金融系统性风险加剧，世界经济下行压力增加。随着全球性挑战增多，全球治理体系变革紧迫性越来越突出，国际社会呼声越来越高。这不仅事关应对各种全球性挑战，而且事关给国际秩序和国际体系定规则、定方向；不仅事关对发展制高点的争夺，而且事关各国在国际秩序和国际体系长远制度性安排中的地位和作用。

全球治理体系变革要求建设国际法治

习近平总书记指出：“我们应该创造一个奉行法治、公平正义的未来。要提高国际法在全球治理中的地位和作用，确保国际规则有效遵守和实施，坚持民主、平等、正义，建设国际法治。”推动全球治理体系变革，促进全球治理朝着更加公正合理的方向发展，需要推进全球治理法治化，建设国际法治。法治是人类政治文明的重要成果，是全球治理的重要方式。推动全球治理法治化，以法律形式确立处理国家之间关系的规则，有助于保障全球治理体系的规范性和协调性，保障全球治理的有序展开；以法律形式确立国家主权平等原则，有助于促进国家之间的平等，推动国际关系民主化；以法律形式确立国际合作的框架机制，有助于提高国际合作的确定性，提升各国共同应对全球性挑战的有效性。

国际法是各国共同遵循的准绳，是推动全球治理体系朝着更加公正合理方向发展的的重要手段。国际法调整国际关系的原则和规则，为各国之间的交流往来提供规范准则，为国家之间关系的相对稳定、全球治理的有序推进提供保障，也为和平解决国际纷

扎实开展耕地保护和粮食安全责任制“首考”，将耕地保护党政同责落到实处。改革完善耕地占补平衡制度，把各类对耕地的占用纳入统一管理，守好耕地这个命根子。分类稳妥开展违规占用耕地整改复耕，合理安排时序，不能脱离实际搞“一刀切”。树立大农业观、大食物观，充分利用西北地区和内蒙古荒漠、戈壁等未利用土地资源建设大型设施农业基地，推进盐碱地等耕地后备资源开发。学习“千万工程”经验，全面推广全域土地综合整治，优化农村地区国土空间格局、助力乡村全面振兴、促进区域城乡协调发展。研究出台加强村庄规划和村庄空闲土地使用政策文件，推动美丽乡村建设和农村一二三产业融合发展。

围绕推动城乡融合、区域协调发展，促进国土空间开发保护格局优化。全面完成各级国土空间规划编制审批，为各类建设和开发保护活动提供法定依据。加快编制实施全国重点主体功能区优化实施规划，发挥各地区比较优势，按照主规划功能定位，积极融入和服务构建新发展格局，支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区等经济发展优势地区更好发挥高质量发展动力源作用。有序推进城市国土空间详细规划编制实施，分类编制村庄规划，积极引导城市更新行动和乡村建设行动。大力发展海洋经济，举办极地考察40周年系列活动，推动国家深海基因库、深海标本样品馆和深海大数据中心等三大平台立项建设，支持沿海地区开展海洋强省强市建设，以点带面推进海洋强国建设。

围绕深入推进生态文明建设和绿色低碳发展，持续加强生态保护和修复。继续推进“十四五”山水林田湖草沙一体化保护和修复重大工程实施，协同打好“三北”工程三大标志性战役，扎实推进历史遗留废弃矿山生态修复，继续实施海洋生态保护修复，不断提升红树林

争、各国共享发展红利提供支持。推动全球治理体系变革的关键在于建设国际法治。一方面，完善国际法体系，推动各国权利平等、机会平等，以国际良法促进全球善治；另一方面，确保国际法由各国共同遵守，不搞例外主义和双重标准，为各国和平共处提供规范性基础。

为建设国际法治贡献中国力量

我国一直是国际法治的维护者和建设者，是全球治理的参与者和推动者。习近平总书记指出：“不管全球治理体系如何变革，我们都要积极参与，发挥建设性作用，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展，为世界和平稳定提供制度保障。”那么，什么样的国际秩序才是更加公正合理的？如何解决全球治理难题？构建人类命运共同体是解决全球治理难题的中国方案，为人类社会共同发展和全球治理体系变革指明了方向。我国倡导构建人类命运共同体，践行全人类共同价值，推动共商共建共享的全球治理，努力建设持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界，并将继续以构建人类命运共同体为指引，引领全球治理变革，建设国际法治。

维护联合国宪章在国际法体系中的核心地位。联合国宪章确定了当代国际关系的基本准则，奠定了多边主义的基础，是推动构建人类命运共同体的重要基石。我国将始终做多边主义的践行者，坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护以国际法为基础的国际秩序，坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则。

携手变革国际法体系中不公正不

等重要海洋生态系统质量和稳定性。探索开展生态系统碳汇能力巩固提升示范基地建设，推进蓝碳生态系统碳储量调查评估和碳汇监测，开展生态系统碳汇参与温室气体自愿减排交易相关工作。完善自然资源领域生态产品价值实现机制，拓宽绿水青山转化为金山银山的路径。继续深入开展新一轮找矿突破战略行动，加强绿色勘查开发和绿色矿山建设，加大增储上产力度，提高战略性矿产资源保障能力，实施全面节约战略，加强土地、矿产、海洋等各类资源节约集约循环高效利用。

围绕保障和改善民生，着力提升人民群众获得感、幸福感、安全感。启动全国不动产便民利民典型窗口建设，扩大不动产预告登记覆盖面，优化继承登记流程。支持长三角、京津冀等深化不动产登记“跨省通办”改革。稳妥有序开展房地一体宅基地、土地承包经营权等登记颁证。严格落实修订后的土地征收成片开发标准，切实维护被征地农民合法权益。坚持人民至上、生命至上，用足用好特别国债、转移支付等财政资金，做好地质、海洋灾害综合防治体系建设。推进“三区三线”管控情况督察，强化影响生态保护突出问题的督察执法，防止以生态修复和土地复垦之名破坏生态、违法采矿等。

着力推动自然资源事业再上新台阶

我们要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，沿着习近平总书记擘画的方向高效推动工作落实，确保自然资源工作不断迈上新台阶。

强化政治引领。加强对习近平新时代中国特色社会主义思想的体系化理解和把握，既要全面系统学习掌握其主要内容，又要整体把握其科学体系，对习近平总书记在中

合理的安排。全球事务应由各国人民共同治理，发展成果应由各国共同分享。只有以主权平等为基础变革国际法体系中不公正不合理的安排，才能更加有效地应对全球性挑战，推动构建人类命运共同体。在这方面，应继续主动参与并努力引领国际法体系的重构，推动制定国际法以维护各国自主选择社会制度和发展道路的权利，修改奉行“丛林法则”的国际规则，推动各国在国际合作中权利平等、机会平等、规则平等，保障各国人民共享发展机遇和成果的权利。

探索全球治理的“软法”与“硬法”共治模式。推进“一带一路”建设是我国推动构建人类命运共同体的重要行动。在此过程中，我国采取了国家间的非正式机制安排，主要通过签订谅解备忘录来促进国际合作。这种合作机制以宣示与倡导为主，为各国根据自身情况调整具体承诺留下空间。这与原有以正式条约等强约束机制为依托的“硬法”治理模式不同，是一种“软法”治理模式。由于其具有灵活性和开放性，软法治理模式提高了各国达成合作的可能性，提升了国际合作的效率，具有独特的价值和功能。我国将进一步探索“软法”与“硬法”共治的途径与方法，形成“软法”与“硬法”的相互包容与优势互补，在增进“一带一路”国家之间合作的同时，提升合作的预见性和稳定性，继续为建设国际法治提供新思路新方案。

积极主动深入谋划工作。围绕自然资源基础理论、治理能力、开发保护战略、重大改革等，开展前瞻性研究，及时提出专业化、建设性、周全稳妥的政策建议。多从政策是否科学简明、部门有无同频共振、基层能否承载接受等角度反思和改进工作，对明显不合理、不合适的要通过改革创新作出新的制度设计、提供新的政策供给。

以时时放心不下的责任感抓落实。坚持不折不扣抓落实，完善贯彻落实党中央精神的制度机制，形成工作闭环，确保最终效果符合党中央决策意图。坚持雷厉风行抓落实，对看准了、议定了的就抓紧干，能多干就多干一些，能早干就不要晚干，实现从破题到解题、积小胜为大胜。坚持求真务实抓落实，决不能把便于管理置于便利群众之前，更不能让群众为技术误差和政策变动“买单”。坚持敢作善为抓落实，树立正确用人导向，实现优者上、庸者下、劣者汰。

驰而不息推进全面从严治党。全面贯彻二十届中央纪委三次全会精神，及时开展警示教育，举一反三、防微杜渐，增强自我革命的思想自觉和行动自觉。保持永远在路上的警醒状态，既要抓好“关键少数”，也要管好“绝大多数”。坚持用制度管权管事管人，强化纪检监察专责监督与巡视巡查、内部审计、信访举报等其他监督的贯通协调，提升监督效能。持续深化正风肃纪反腐，在全系统开展加强监管预防腐败专项治理，深化以案为鉴、以案促改、以案促治，实现查处一案、警示一批、治理一域。

