

促进型立法如何起到“促进”作用

□ 胡 曼

今年《全国人民代表大会常务委员会工作报告》提出制定民营经济促进法，这是一项典型的“促进型”立法活动。截至目前，我国中央层面已经出台了乡村振兴促进法、家庭教育促进法、电影产业促进法等10余部以“促进法”命名的法律，各地方省级、市级层面的促进型立法数量更多，内容几乎涵盖社会生活中经济、教育、医疗、就业、产业发展等方方面面。促进型立法与管理型立法是根据发挥作用的不同，对立法所进行的常见分类方式，前者以提倡、激励、服务、引导以及对政府的考核评价作为核心价值，后者则直接为各类主体设定权利义务。

促进型立法着眼于社会主要矛盾转变的新形势，往往关注的是社会整体发展过程中的薄弱产业、事业或者需要政府提供更多服务和支持的领域，如科技进步、教育事业、公益事业、社会保障和就业等。在这些领域适度地采用促进型立法，可以发挥立法的激励鼓励、正面评价、引导奖赏等功能，体现了立法从“管制”到“引导”的转变。

作为一种重要的、柔性的立法形式，促进型立法是法治领域改革的有益实践，但在实践的过程中存在一些争议。一方面，促进型立法的直接适用难度较大。促进型立法的法律条文往往较为抽象，具体性和确定性较为不足。此类立法通过提倡、引导等方式贯彻国家意志，宣示性、倡导性条文较多，有大多“支持”“保障”“援助”“奖励”的相关规定，较少设置法律责任条款。例如，电影产业促进法第四十四条规定：“国家对优秀电影的

外语翻译制作予以支持”，那么这种“支持”的力度与方式究竟如何，法律中均无规定；又如，乡村振兴促进法在“监督检查”一章规定对相关行为“给予处分”“予以处罚”“追究刑事责任”，但并未规定处罚的尺度，这就给相关条款的适用带来了障碍。过于宽泛的行政裁量空间将赋予基层行政机构更大的执法权力，这可能导致法律适用上的不合理。

另一方面，促进型立法往往着眼于社会事业发展的系统性、规范性和协调性，因此在促进特定事业发展的过程中往往需要多个职能部门的统筹协调、互相配合。实践中，不同部门在推进相关工作时能够调动和使用的资源及能力不一，可能存在相互掣肘、推诿扯皮的现象，法律的实施效率和效果也可能打折扣。要真正发挥促进型立法的“促进”作用，就要在坚持科学立法、民主立法、依法立法的基础上，切实研究和解决这些问题，提升立法质量。

厘定政府、市场和社会之间的权力与责任边界。促进型立法是一种旨在激活社会治理能力和整合社会规范的法治实践，通过鼓励市场机制、公众参与、丰富社会治理的方式调整相关的法律关系，其权利义务配置存在鲜明特点。政府作为服务者的角色，为特定事业的发展创造良好的社会土壤和环境，促进型立法对政府职责有较多规定，而对社会成员主要是鼓励性、提倡性、选择性的规定。因此，促进型立法应以尊重人的积极性、主动性、创造性为立法的出发点和落脚点。一方面，并非只要有了政策支撑和权利诉求，就必定启动促进型立

法，而是要在市场机制、社会自治和行业自律趋于低效或无效后，才需要国家以立法方式予以调整和干预。在立法前，要对其可行性、必要性、合法性，以及出台的时机、实施的社会效果和可能出现的问题进行充分评估，明确立法旨在“促进什么”。另一方面，促进型立法应更为重视发挥多元社会主体的作用，通过规定各类举措激发社会主体的自主性和创造力，充分激发市场潜力，通过广泛的社会参与凝聚社会共识，确保促进型立法体现人民群众意愿、尊重客观规律。

提升配套制度的及时性与科学性。促进型立法所提供的往往是一个制度框架，其中的许多条文内容具有高度概括性，其适用尤为需要条例、地方性法规、实施办法等配套规范文件的具体化和深化。当前，我国促进型立法的配套制度还存在着内容重复、条文雷同等问题，在地方立法中表现得尤为突出。因此，在制定促进型立法时，要对相关的配套文件、技术规范、有关标准进行通盘考量、同步谋划。一方面，通过配套制度进一步明确各部门在促进特定事业发展中的统筹协调、对特定政府职能部门的帮助帮扶职责，有效解决促进型立法适用过程中各部门协调难度大的困难和问题，切实保障促进型立法的实施效果。另一方面，通过细化法律条款的配套制度，不断向下延伸制度的“触角”，打好“组合拳”，推动形成促进型立法与配套规范性文件优势互补、相得益彰的立法工作格局。

兼顾法律条款的可执行性与开放性。促进型立法具有较强的前瞻性

和指引性，在立法过程中，加强对前瞻性制度的论证，对未来的发展趋势和发展规律进行审慎判断和把握显得尤为重要。在那些需要保持开放性、需要最大程度尊重调整对象自主性的场合，宜采用倡导性、宣示性条文，有些内容适当简化或原则化处理是必要的，过于僵化反而限制了相关领域事业的发展。例如，第九届全国人大常委会《关于〈中华人民共和国清洁生产促进法（草案）〉的说明》中指出：“考虑到在社会主义市场经济条件下，应当尊重企业等市场主体的自主性，因此，在立法思路上要注重对清洁生产行为的引导、鼓励和支持，而不宜对其生产、服务的过程进行过多的直接行政控制。”但同时，促进型立法是对传统立法模式的继承和扩展，其中不可避免会有管理措施的存在。因此，把促进措施尽可能规定得具体、明确，遵循立法法关于法律规范应当具有针对性和可执行性的要求，避免让促进型立法成为空洞的“口号式立法”，对于提高促进型立法的质量具有重要意义。总之，只有合理配置促进型法规中的促进措施和管理措施，融合事前规范与事后治理，才能真正达到回应社会多样化利益诉求、推动行业加快发展的目的。



推进数字政府建设的突破口

□ 张述存 高 阳

数字政府建设实质是数字化与政府自身建设的深度融合。今年《政府工作报告》再次强调“加快数字政府建设”。近年来，党中央围绕加强数字政府建设作出了一系列重大部署，我国数字政府建设已取得有目共睹的成绩，但数据孤岛的存在、实体化工作机制不健全、应用场景开发创新不足、上下体制的不顺畅问题还未能从根本上解决，亟待从体制机制层面突破。

第一，不少地方的相关组织架构和推进机制不统一。在实践中，我国不少地方数字政府建设的相关体制机制还不统一，行政体制改革步伐滞后于数字政府建设进程，在不少方面尚未实现与数字政府建设的有效衔接。例如，在政务服务管理机构设置上，有的由政府办公厅牵头，有的由发改委、大数据局、政务服务局等政府直属机构负责；有的是副厅级单位，有的是内设处室，还有的是事业单位。在大数据管理机构设置上，有的是省政府直属部门，有的是部门管理的内设机构，还有的是事业单位。各地数字政府建设实施主体不一、推进机制不同、协调力度不等、评价标准不统一，易造成规则的不统一和实施标准的差异。

第二，数据的“隔离墙”有待进一步打通。纵向来看，跨层级数据共享渠道还不够通畅。共享数据受时段、频次等限制，地方尤其是一些基层服务窗口的数据共享还面临一些现实障碍。横向来看，数据“烟囱”问题较为普遍，很大程度上制约了高质量数字政府建设，数据分散化、应用条块化、信息割裂化、服务碎片化现象仍然存在。有的部门在数据管理和使用方面也存在多头采集、衔接不畅等问题，影响了办事效率。

第三，体制机制改革中对数字化特点把握不够深入。数字化发展给社会治理带来若干新特点，对于现行体制机制提出了新要求。例如，智能化特征迫切要求建立能够与之相适应的体制机制；扁平化特征体现为结构更加扁平、机构更少、层级更少等方面，体制机制改革必须基于这一特征开展；融合化特征为各主体参与社会治理提供了技术条件，使各个行政主体互联互通、协同联动。在实践中，体制机制建设对于上述特点把握还不够深，改革步伐与高水平数字政府建设的匹配度还有一定的提升空间。

第四，应用场景开发创新不足、数据价值挖掘不够。全国多地和多个部门积极开发应用场景，已形成了一大批典型案例。但是与巨大数据存量“宝藏”和巨量开发需求相比，当前应用场景开发创新的广度、力度和精准度仍然不足，开发应用潜力有待全面深度挖掘。此外，在支持鼓励场景应用方面还存在一定的欠缺，各地对于相关领域新技术、新模式、新产品的认识不同、准入规则 and 标准不一，导致部分高质量创新成果难以落地。

第五，实体化工作机制不够健全特别是“数据职责”尚待明确。这主要表现为：在上下协同、步调一致方面需要进一步强化统筹力度；数据管理部门与业务部门间实际工作中面临统筹力度不够、协调难度大、具体工作落实难等现实困境，存在“小马拉大车”现象，协调机制有待进一步完善；各相关部门在数据的采集生成、更新维护、互通共享等方面，尚未从职责方面给予清晰界定，造成数据采集和共享过程中一定程度上存在不愿共享、不敢共享、不能共享等问题。

第六，适应数字政府建设需要的数字化人才供给不足。一方面，从事数字政府建设的专业型、复合型人才资源不足。不仅数字领域高端技术人才相对稀缺，而且相关管理人员综合数字能力也亟待提升，既懂管理又懂数字技术的高水平复合型人才较为匮乏。一些地方组建了数字政府专业化运营公司，但也面临平台建设运营人员不足、流动性强、高素质人才招聘难等问题，难以很好支撑地方数字政府建设需求。另一方面，数字化人才引进能力不足、培养机制不够完善。对于缺乏龙头企业吸引、数字化人才收入不高的一些地区，高水平数字人才的引进难度仍然较大。

推进数字政府建设，构建数字化、智能化的政府运行新形态，亟待以深化体制机制改革为抓手，统筹谋划、积极推进。

把握特点，从数字技术特征出发深化行政体制机制改革。准确把握数字技术突出特点，以此为数字政府建设中的体制机制改革赋能。

在推动数字政府建设中，要使数字技术应用与体制机制改革深度融合，充分利用数字技术的独特优势，为新的体制机制构建赋能，推动行政体制由科层型到水平型、由垂直型到扁平化、由金字塔型到网络化转变。在理念观念上，要从数字技术应用工具论，转向数字化时代的数字技术应用系统论；从简单的传统施政方式程序论，转向数字时代的施政方式智能论；从传统的施政主体分散论，转向数字时代的施政主体融合论。简言之，数字政府建设应从简单地优化政府治理流程的机制层面、简单地把数字技术应用到政府管理服务的细节层面，深化到从根本上用数字技术推动政府流程再造、政府模式再造的体制机制创新层面。

理顺机制，引领推动数字政府协同高效建设。一方面，建立完善有效的跨部门、跨层级、跨区域实体化工作专班，负责数字政府建设政策制定、分析评估与考核评价等工作，推动解决“数据孤岛”等问题。另一方面，探索明确界定“数据职责”，明确各级各部门数字化建设的主体责任规定，确定各级各部门各岗位数据归集、共享、开放、应用、安全、存储、归档等权责，推动数据要素优化配置。

数据先行，破除数据“烟囱”，解决“条块分割”困境。一方面，必须解决部门内部数据碎片化难题，先把本部门的数据整合到统一平台上，夯实部门内外全口径数据治理基础。以破除部门内部业务数据碎片化为切入点，强化标准体系建设，集中汇聚各级各部门公共数据，依据实际需求汇聚社会数据，建立完善省级层面和全国层面的一体化大数据平台。另一方面，大力度破除数据共享瓶颈制约，形成条块协同的数据治理体系。以推动各数据平台系统的协同化、一体化为抓手，大力度推动各级各类平台整合优化，打造全流程、一体化的数据“大平台”“大系统”，进一步强化条块之间、部门之间协调联动，实现应联尽联和数据共享。

优化生态，深化应用场景开发创新。一方面，鼓励和引导各级各部门大力开发数字政府应用场景。建立政策、资金等激励机制，全面深化剖析场景开发需求，深挖存量数据资源。另一方面，多措并举积极推动应用场景落地。既要明确数据权属，探索公共数据有偿使用制度，发展数据要素市场，鼓励公共数据持有部门分级、分类开放数据，又要进一步推进数据交易平台发展，持续壮大大数据产业生态。



（上接1版头条）

真抓实干创造无愧于新时代的新业绩

在中央经济工作会议上，习近平总书记围绕抓落实提出明确要求，强调要不折不扣抓落实、雷厉风行抓落实、求真务实抓落实、敢作善作为抓落实。我们把坚持高质量发展作为新时代的硬道理，守正创新、实干笃行，努力推进气象科技能力现代化和社会服务现代化，以气象之力为中国式现代化增光添彩。

旗帜鲜明讲政治。气象现代化是中国共产党领导的现代化，要坚持和加强党的全面领导，在立场、方向、原则、道路等根本性问题上任何时候都不能动摇，自觉用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，始终牢记和践行服务国家服务人民的根本宗旨，不断筑牢信仰之基、锤炼政治品格。进一步坚定信心、增强底气，在党的旗帜下

团结成“一块坚硬的钢铁”，心往一处想、劲往一处使，不折不扣落实好习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神。修炼“功成不必在我”的境界、锤炼“功成必定有我”的担当，始终牢记为民造福是最大的政绩，多做“应不应该办”的价值判断，努力以自身工作的确定性应对形势变化的不确定性。时刻保持高度的责任感、紧迫感、使命感，做到守土有责、守土负责、守土尽责，将推进气象科技能力现代化和社会服务现代化作为践行初心使命、坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的实际行动，切实护佑人民安康、维护大局稳定。

改革创新增活力。当前，信息技术革命日新月异，气象科技创新水平亟待提高，融入经济社会发展亟待深化，体制机制障碍亟待破解，气象高质量发展任重道远。我们将进一步增强科学识变、预判风险、抢抓机遇的主动性，坚持问题导向，敢于刀刃向内，通过改革创新下大力气解决重点难点堵点问题，以重要

领域和关键环节的突破带动气象综合实力提升，让气象现代化保持适度超前的步伐向前推进。增强改革的系统性、协同性，因地制宜改革探索，发挥先行先试作用，形成“上下同欲者胜”的良好局面。加快实施创新驱动发展战略，深化科技评价、资源配置、人才培养等机制创新，用好科技项目“揭榜挂帅”“赛马制”等制度，进一步调动激发各类创新主体活力，全方位促进科技、教育、人才一体化发展。运用好“九分调查、一分决策，一分部署、九分落实”的“9119”工作法，以实物工作量扎扎实实检验气象高质量发展成效。

开放合作促发展。近年来，气象部门始终胸怀“两个大局”，以更宽的视野、更大的格局、更广的胸怀开展工作，推动形成了以全社会力量共同推动气象高质量发展的开放局面。气象部门要完整准确全面贯彻新发展理念，抓住推动气象高质量发展的战略机遇期，既要“开门迎客”，又要“出门访友”，进一步主动服务和融入新发展格局。深化

多方协同，推动部门内外“主动互动联动”常态化机制化，深入推进省部、部际、局校、局企合作，面向多领域实施“气象+”赋能行动，为经济社会更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展提供气象保障。践行人类命运共同体理念，积极开展全方位、宽领域、多层次的国际气象科技合作，巩固“一带一路”气象合作成果，推动中外大气科技交流，为全球气候治理提供更多中国智慧、中国方案。

海阔潮平风正劲，奋楫扬帆正当时。2024年是新中国成立75周年，是贯彻落实习近平总书记关于气象工作重要指示精神五周年。站在新的历史起点上，气象部门将继续以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚持“一张蓝图绘到底”，锚定世界一流的高质量发展目标，埋头苦干、久久为功，以气象现代化建设和气象高质量发展的实际行动和成效，为全面推进强国建设、民族复兴伟业作出新的更大贡献！

（作者系中国气象局党组书记、局长）

（上接1版二条）在“两个一百年”奋斗目标历史交汇的重大时刻，“两个确立”起到了凝心聚魂、铸根夯基的决定性作用。

坚持党中央集中统一领导，最根本的是坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。“两个确立”“两个维护”是我们党推进伟大社会革命和伟大自我革命取得的重要政治成果、政治经验、政治选择。“两个确立”“两个维护”是具体的，不是抽象的。这就要求我们必须学深悟透做实习近平新时代中国特色社会主义思想，始终把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”作为最高政治原则和根本政治规矩长期坚持下去，坚决守好中国式现代化的本和源、根和魂，切实把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”贯彻到履职尽责各方面全过程，变成思想自觉、变成党性观念、变成纪律要求、变成实际行动，切实做到忠诚、干净、担当，在党的旗帜下团结成“一块坚硬的钢铁”。

反腐败是最彻底的自我革命，必须坚持党中央对反腐败工作的集中统一领导。目前反腐败斗争形势依然严峻复杂，腐败这个党执政的最大风险仍然存在，铲除腐败滋生土壤任务依然艰巨。领导权问题是关系反腐败斗争成败的关键问题。习近平总书记强调，坚持党中央集中统一领导是最高的

政治原则。根本目的就是要在错综复杂的国内外形势中维护党的团结统一，把全党的思想和行动统一到党中央精神上来，把党的理论和路线方针政策、党中央的决策部署坚决贯彻下去。如果没有党中央定于一尊的权威，就会各自为政、自行其是，反腐败斗争就会失去同心同向、同条共贯、集中力量办大事的前提，根本不可能取得举世瞩目的成就，也根本不可能走出中国特色反腐败之路。只有坚持党中央集中统一领导，才能最终打赢这场输不起也决不能输的重大政治斗争。

充分发挥纪检监察机关在党的自我革命中的职能作用，同一切危害党中央权威和集中统一领导的人和事作坚决斗争

在压责任、纠偏差、防风险上敢于坚决斗争。党的二十大报告强调，完善党的自我革命制度规范体系，形成坚持真理、修正错误，发现问题、纠正偏差的机制。要紧盯责任、打通梗阻，扭住主体责任、坚持问题导向，坚决纠正贯彻落实做选择、搞变

通、打折扣，阳奉阴违、自行其是等问题；坚决纠正想问题、干工作只从地方或部门利益出发、顾小局不顾大局等问题；坚决纠正责任传导不到位、“上热中温下冷”等问题，切实打通贯彻执行中的堵点淤点难点。督促各级各部门有效应对各类风险挑战，及时发现并督促校准政治偏差，警惕“黑天鹅”、防范“灰犀牛”，充分研究和预判可能遇到的困难和问题，针对可能出现的重大风险精准布防、有效化解，用铁的纪律维护党的团结统一，确保全党统一意志、统一行动，步调一致前进。

在严明政治纪律和政治规矩上敢于坚决斗争。坚定维护党中央权威和集中统一领导，是我们党的政治命脉，是最根本的政治要求、最重要的政治纪律和政治规矩，必须旗帜鲜明地拥护、坚决有力地践行。要结合重大案件查处，坚持从政治纪律查起。坚决抵制“山头主义”“头人政治”“圈子文化”，坚决查处背离“两个维护”、存在“七个有之”、搞政治腐败、拉票贿选以及结交政治掮客、政治骗子等行为，坚决清除同党离心离德的“两面人”、结党营私的“小团伙”、阳奉阴违的“伪忠诚”，坚决防止领导干部成为利益集团和权势团体的代言人、代理人，确保广大党员干部对党绝对忠诚体现在一言一行中、落实到每一项工作上，保证党的团结统一，维护

党和国家政治安全。在斗争中自觉经受考验、对党绝对忠诚，宁可得罪个别人、少数人，也不能违反党的原则、党的纪律。

在坚决破除形式主义、官僚主义上敢于坚决斗争。当前，形式主义、官僚主义是党内存在的突出矛盾和问题，是坚持党中央集中统一领导的“拦路虎”“绊脚石”，是我们党的大敌、人民的大敌。要坚持以人民为中心的发展思想，坚持把整治形式主义、官僚主义作为刮风整纪、反对“四风”的首要任务、长期任务，纳入巡视巡察、执纪审查和日常监督重要内容。完善群众点题、纪委答题，及时纠治、推动整改工作机制，深挖彻查重大事件事故、社会舆情事件背后的形式主义、官僚主义。在清廉建设中探索完善一体推进纠“四风”树新风和作风革命效能革命长效机制，深化运用小切口、大纵深纠治方式，坚持从党员干部身边的形式主义、官僚主义抓起，持续推进以“小”见严纠“四风”“固堤行动”。坚持破立并举、标本兼治，扎紧制度笼子，完善细化对形式主义、官僚主义的惩戒机制，深化运用“先通报、后核查、再处置”，以事立案、提级办理等措施，推动党员干部多在实效上用真功夫、少在形式上动歪脑筋。

（作者系云南省委常委、省纪委书记，省监委主任）