特别关注

□ 本报记者 李万祥

确保2020年法治政府基本建成

——国务院法制办负责人详解《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》

近日，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称《纲要》）。国务院法制办负责人就《纲要》的有关问题接受了《经济日报》记者采访。

这位负责人指出，为适应协调推进“四个全面”战略布局的新形势、新要求，切实解决当前依法行政面临的突出问题，实现到2020年基本建成法治政府的奋斗目标，亟须对法治政府建设作出总体设计和全面规划，确定法治政府建设的总蓝图和路线图、施工图。

作废封存的59枚公章摆放在银川市市民大厅内(2015年1月30日摄)。能取消的行政审批事项坚决取消,该下放审批权力的一律下放,简政放权是法治政府的应有之义。 新华社记者 彭昭之摄

用法治避免改革埋钉子、留尾巴

记者：制定实施《纲要》有什么重大意义？

负责人：制定实施《纲要》，确保到2020年法治政府基本建成，是全面贯彻落实党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会精神的重大举措，对于全面推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化、实现全面建成小康社会的奋斗目标，具有十分重大的意义。

法治政府基本建成，既是全面建成小康社会的目标要求，也是全面深化改革的迫切需要。当前，我国改革进入攻坚期和深水区，经济发展步入新常态，对政府管理和服务水平的要求越来越高。法治是改革发展的可靠保障，厉行法治是发展社会主义市场经济的内在要求。破解改革难题，厚植发展优势，必须深入推进依法行政、加快建设法治政府，坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治，更加自觉地运用法治思维和法治方式来深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定，依法治理经济，依法协调和处理各种利益和问题，避免埋钉子、留尾巴，使国家和社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。

同时，法治政府基本建成，也是全面依法治国的重大任务。建设法治政府是中国特色社会主义法治建设中具有示范性和带动性的关键环节。全面推进依法治国，迫切要求把党中央、国务院关于法治政府建设的目标具体化、措施系统化，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

七大任务目标可细化、可操作、可评价

记者：《纲要》提出的新时期法治政府建设主要任务和目标有哪些？

负责人：针对深入推进依法行政面临的突出问题，按照行政权运行的基本轨迹和依法行政的内在逻辑，《纲要》提出了7个方面的主要任务：

一是依法全面履行政府职能。目标是牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，简政放权、放管结合、优化服务，政府与市场、政府与社会的关系基本理顺，政府职能切实转变，宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等职责依法全面履行。

二是完善依法行政制度体系。目标是提高政府立法质量，构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系，使政府管理各方面制度更加成熟更加定型，为建设社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明，促进人的全面发展，提供有力制度保障。

三是推进行政决策科学化、民主化、法治化。目标是行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，决策法定程序严格落实，决策质量显著提高，决策效率切实保证，违法决策、不当决策、拖延决策明显减少并得到及时纠正，行政决策公信力和执行力大幅提升。

四是坚持严格规范公正文明执法。目标是权责统一、权威高效的行政执法体制建立健全，法律法规规章得到严格实施，各类违法行为得到及时查处和制裁，公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保障，经济社会秩序得到有效维护，行政违法或不当行为明显减少，对行政执法的社会满意度显著提高。

五是强化对行政权力的制约和监督。目标是科学有效的行政权力运行制约和监督体系基本形成，惩治和预防腐败体系进一步健全，各方面监督形成合力，人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障，损害公民、法人和其他组织合法权益的违法行政行为得到及时纠正，违法行政责任人依法依纪受到严肃追究。

六是依法有效化解社会矛盾纠纷。目标是公民、法人和其他组织的合法权益得到切实维护，公正、高效、便捷、成本低廉的多元化矛盾纠纷解决机制全面形成，行政机关在预防、解决行政争议和民事纠纷中的作用充分发挥，通过法定渠道解决矛盾纠纷的比率大幅提升。

七是全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力。目标是政府工作人员特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念，恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等依法行政基本要求，做尊法学法守法用法的模范，法治思维和依法行政能力明显提高，在法治轨道上全面推进政府各项工作。

每方面任务都规定了具体目标和实现举措，努力做到可细化、可操作、可评价。

推动政府职能实现三个转变

记者：《纲要》在政府依法全面履行职能方面提出了哪些具体举措？

负责人：新一届政府把简政放权、放管结合、优化服务作为全面深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。《纲要》规定了一系列措施：一是深化行政审批制度改革。总结新一届国务院深化行政审批制度改革的主要举措，要求全面清理行政审批事项，提高取消和下放许可事项的“含金量”，规范行政许可事项办理，坚决整治“红顶中介”，鼓励大众创业、万众创新。

二是大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理。明确省市县三级政府部门公布权力清单的要求和时限以及国务院部门开展编制权力和责任清单试点。强调进一步完善负面清单管理方式，实行统一的市场准入。要求建立行政事业性收费和政府性基金清单制度，清理取消不合法、不合规、不合理的收费基金项目，减轻企业和公民负担。

三是优化政府组织结构。要求完善行政组织和行政程序法律制度，深化行政体制改革，创新行政管理方式，推进各级政府事权规范化、法律化。

四是完善宏观调控。要求健全发展规划、投资管理、财政税收、金融等方面法律制度，加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施。制定并公开企业投资项目核准目录清单。制定并公布政府定价目录，全面放开竞争性领域商品和服务价格。

五是加强市场监管。要求加强事中事后监管，创新市场监管方式，2015年年底前实现“三证合一”“一照一码”，建立健全全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台，建设企业信用信息公示“全国一张网”，实行综合监管，推广随机抽查，探索“智能”监管。

六是创新社会治理。要求加强社会治理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设，提高社会治理科学化和法治化水平。

七是优化公共服务。要求加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，推进公共服务提供主体和提供方式多元化，实现基本公共服务标准化、均等化、法定化。

八是强化生态环境保护。要求加快建立和完善有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，健全生态环境保护责任追究制度和生态环境损害赔偿制度。

为有效解决实践中的违法决策、不当决策、拖延决策等问题，切实提升行政决策公信力和执行力，《纲要》就完善决策程序提出了6项具体要求：一是各级行政机关要完善依法决策机制，规范决策流程。二是要增强公众参与实效。三是提高专家论证和风险评估质量。四是加强合法性审查。五是坚持集体讨论决定。六是严格决策责任追究，健全并严格实施重大行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

实行公务员晋升依法行政考核制度

记者：《纲要》在全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力方面提出了哪些具体举措？

负责人：政府工作人员的法治素养，直接关系到政府各项工作能否在法治轨道上推进，直接影响着我国法治政府建设进程。《纲要》对提高政府工作人员的法治思维和依法行政能力提出了4项措施：

一是树立重视法治素养和法治能力的用人导向。强调抓住领导干部这个全面依法治国的“关键少数”，把法治观念强不强、法治素养好不好作为衡量干部德才的重要标准，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，把严守党纪、恪守国法的干部用起来。

二是加强对政府工作人员的法治教育培训。要求政府工作人员特别是领导干部系统学习中国特色社会主义法治理论，学好宪法以及与自己所承担工作密切相关的法律法规，健全行政执法人员岗位培训制度，加大对公务员初任培训、任职培训中法律知识的培训力度。

三是完善政府工作人员法治能力考查测试制度。要求加强对领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试，优化公务员录用考试测查内容，实行公务员晋升依法行政考核制度。

四是注重通过法治实践提高政府工作人员法治思维和依法行政能力。强调政府工作人员特别是领导干部想问题、作决策、办事情必须守法律、重程序、受监督，牢记职权法定，切实保护人民权益。注重发挥法律顾问和法律专家的咨询论证、审核把关作用。落实“谁执法谁普法”的普法责任制，建立行政执法人员以案释法制度，使执法人员在执法普法的同时不断提高自身法治素养和依法行政能力。

党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责，将建设法治政府摆在工作全局的重要位置。对不认真履行第一责任人职责，本地区本部门一年内发生多起重大违法行政案件、造成严重社会后果的，依法追究主要负责人的责任。县级以上地方各级政府每年第一季度要向同级党委、人大常委会和上一级政府报告上一年度法治政府建设情况，政府部门每年第一季度要向本级政府和上一级政府有关部门报告上一年度法治政府建设情况，报告要通过报刊、政府网站等向社会公开。

《纲要》要求，各地区各部门要结合实际制定实施方案，明确提出时间进度安排和可检验的成果形式，党政主要负责人要亲自抓落实，各项工作任务除本纲要有明确时间要求外，原则上应当在2019年年底前完成。

权威访谈

法治政

本报记者 李哲 李万祥

近日，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称《纲要》），明确了主要任务和具体措施，法治政府建设有了路线图、时间表。我国建设法治政府当前面临怎样的形势，又有哪些困难需要克服？《经济日报》记者就此采访了多位法学专家。

记者：当前我国法治政府建设面临什么样的形势？

中国行政管理学会副会长兼秘书长高小平：当前，我国法治政府建设面临的形势，可以概括为三个方面：一是全面深化改革为法治政府建设增添了动力，特别是加快行政管理体制机制创新，简政放权、放管结合、优化服务，减少行政审批事项，公布和实施政府权力清单、责任清单和负面清单，力度之大，前所未有。可以说，我国政府已经进入到以自身治理体系创新引领政策创新、科技创新、社会创新的新阶段。而政府治理体系现代化的重要和核心内容就是建设法治化政府和服务型政府，即以法治手段推动改革和各项事业，以职能转变推动政府转型，把更多的资源投放到公共服务领域，这些创新极大地促进了法治政府建设。

二是制约法治政府建设的瓶颈依然存在。中国传统社会基本上实行的是人治为主的管理体制和管理方式，几千年积累下来的习惯力量极为强大，至今很多公务员不能很好地处理人治与法治、德治与法治、改革与法治的关系，法律信仰不坚定，法治意识较薄弱，行政法制不健全，法律规范弹性大，执法力量很分散，依法行政的体制尚未形成，机制不完善。

三是新矛盾、新问题层出不穷。突出表现在行政不作为现象比较普遍，有的地方政府和部门对法定职责不能全面依法履行，依法行政存在着“上面热、下面冷”“两头急、中间慢”现象，导致法律法规和中央、国务院的改革部署决策在执行过程中不很顺畅，甚至出现了“中梗阻”，表现为或者强调体制机制原因，不严格依法行政，或者选择性的执行，在法制和规则面前绕道走，或者做“无用功”，精神状态不佳，坐而论道，行而无果，严重损害了党和政府的公信力，降低了行政效率，加大了管理成本，已成为深化改革、推动发展、维护稳定的“瓶颈”。

记者：如何对实现法治政府建设目标进行衡量？

清华大学公共管理学院政府研究所所长于安：《纲要》提出了法治政府建设的七个衡量标准，并且根据这些标准谋篇布局规定了各种措施。这七个标准是：政府职能依法全面履行，依法行政制度体系完备，行政决策科学民主合法，宪法法律严格公正实施，行政权力规范透明运行，人民权益切实有效保障，依法行政能力普遍提高。

这些标准是反映了建设法治政府的经验，体现了进行法治政府建设的现实条件和政府法制工作任务，带有我国政府法治发展的国情特点和行政特点。实现法治政府建设目标的衡量尺度，主要是3个方面：第一是在我国根本政治制度中政府遵守宪法的程度，尤其是在行政工作中充分体现行政机关是人民代表大会执行机关的宪法定位。第二是政府履行职能对法律的忠实程度。这不仅意味着是将成文法律规定的事项纳入行政决策议程并保障实施，还在于履行行政职能过程中持续保持基本常识的理性和减少出尔反尔的任性。第三是保障社会成员权利的实现程度。当能够用社会成员法律权利实现的程度来测量和评价政府工作的时候，就可以说法治政府建设达到了一个比较正常的水平。

记者：当前法治政府建设最大的难点在哪里？

北京大学法学院教授姜明安：当前法治政府建设，机遇和挑战同在，利好和困难同在。其中，挑战和困难主要有5个方面：一是立法跟不上，许多重要的法律短时间内难于出台，例如行政程序法、政务公开法以及规范行政征收、征用、裁决、确认、收费、给付的法律和有关新闻、出版、结社及公民隐私权保护的法律，根据我们现行的立法速度、效率，三五年内都可能难于出台。二是我们部分领导干部的理念跟不上，他们虽然大会小会讲法治，但内心并不相信法治，仍然迷信权力，迷信人治，特别是在处理土地征收、房屋拆迁、突发事件、群体性事件等问题时，往往把法律放在一旁，用行政权力去施压，或花钱买平安。三是当前经济下行压力给一些领导干部带来了焦躁情绪，他们为了保发展，保稳定，往往急功近利地去招商引资、搞开发区、上项目等，而不顾及法律规定，不顾及法治，因为走法律程序如专家论证、公众参与、风险评估、合法性审查，他们认为太花时间，等不了。四是司法体制机制和制度改革的步伐跟不上，司法机关的独立性和权威还不足以对抗某些行政权的专横，一些法院对于行政机关的违法、滥权、侵权，尚不敢理直气壮地判其败诉。五是人大的监督和舆论监督未能充分发挥其应有的作用，例如，各级人大和人大常委会的质询制度很少启动，许多地方的人大和人大常委会多少年也难得对本级政府和政府部门进行一次质询，往往对政府和政府部门的违法行为睁一只眼闭一只眼，政府在法治政府建设过程中基本上感受不到人大的压力。

记者：如何看待推进行政决策的法治化这一主要任务？

中央党校政法部主任卓泽渊：推进行政决策科学化、民主化、法治化在法治政府建设过程中意义重大。《纲要》明确指出，行政决策法定程序应严格落实，违法决策、不当决策、拖延决策要明显减少并得到及时纠正，以实现行政决策公信力和执行力大幅提升的目标。

事实证明，决策上的失误往往会导致重大的后果，所以，强化行政决策科学化、民主化、法治化，将对中国政府未来的发展产生积极的影响。为真正实现行政决策的科学化、民主化、法治化，《纲要》进行了全面策划，总结了党的十八大以来的构想和实践，其中也不乏新的举措。为实现这个目标，《纲要》在公众参与、专家论证、责任追究等方面都作出了部署，其中首先明确将健全依法决策机制，具体而言，将完善重大行政决策程序制度，明确决策主体、事项范围、法定程序、法律责任，规范决策流程，强化决策法定程序的刚性约束。

本版编辑 许跃芝 张 虎