坚守法治底线思维 规范行政权力运行

■孙赫东

行政权力作为一种公权力,是对政治、经济、社会和公民民主权利影响深刻的一种权力。在法治底线思维下,加强对行政权力的监督与制约,规范行政权力的健康有序运行,实现行政权力运行的民主化、法治化和科学化,具有深刻的现实价值和深远意义。

一、依据法治权责底线 厘清行政权力边界

全面推进行政权力运行法治化,就是推进政府事权规范化、法治化,使行政权力于法有据、依法以用、受法以约,使法律成为控制行政权力活动过程的基本规则或管制行政权力的工具。权力制约要以法治法理为底线准绳,以权责明确为基础纲目。

(一) 简政放权,全面清理行政权力

第一,要理顺政府自身,明确职责。要突出抓好对现有行政职权的全面清理,加快编制行政职权目录,建立行政职权动态清理机制,杜绝权力交叉、重复的现象,取消、下放、转移和整合有关行政权力。第二,要理顺政府和市场的关系,管住“看得见的手”。必须把市场与政府有机结合起来,尊重市场规律,使市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的手”各司其职、优势互补。第三,要理顺政府与社会的关系,增强“服务为民”意识。政府必须集中精力提高基本公共服务的质量和效率,为民众提供更好更优质的公共服务。

(二) 坚守底线,依法设定行政权力

首先,要以法律法规为基准制定行政权力清单,规范和界定政府及其职能部门的法定权力和责任,使每一项权力行使都做到流程完整、环节清晰、公开透明、法理有据,做到“法无授权不可为”。其次,要以法律法规为基准建立追责清单,明确责任事项、责任主体、追责机制和倒逼权力清单,做到“法有授权必追责”。其三,要以法律法规为基准制定清单动态联动机制,完善事中、事后监管和问责、追责机制,消除和防范权力设租寻租空间,做到“法已授权有跟踪”。

(三) 健全机制,严格制约行政权力

第一,要设置权力重点分布,对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权,防止权力滥用。第二,过程要公开透明,要突出抓好提高行政权力运行的透明度,坚持即时新闻发布制度和网站公布制度,提高行政权力运行的透明度和公信力。第三,加快监管体系建设,突出抓好行政权力运行制约监督体系建设,使各项监督协调配合、形成合力。

(四) 完善法律,提供法律有力保障

法律规定的执法权力就像一把尺子,如果没有刻度,或者刻度太粗,执法的尺度就难以把握,执法权力就容易被滥用。首先,要落实执法责任制,由各级人民政府依所执行的现行法律、法规、规章,根据其性质、内容落实到各个相应的行政执法主体的执法部门,再由部门将执法的责任层层分解,落实到具体的执法机构、执法岗位和执法人员,并由政府对其执法状况进行监督。其次,建立司法监督独立体系。依据宪法,使我国各级人民检察院和法院与同级人民政府并列,具有同等的法律地位,独立行使职权。

二、依据法治强化素质 提升依法行政能力

(一) 加强法治宣传,提升法治观念

要抓好重点人群,在抓好各类重点人群法治宣传教育的基础上,把法治建设中具有推动和示范引领作用的党政机关工作人员作为重中之重抓紧抓好,使其带头尊法守法,依法办事,弘扬法治精神,牢固树立法治信仰,提高其运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。要创新宣传形式,广泛开展法治文化宣传活动,积极创新法治宣传形式、手段和方法,增强法治宣传教育的渗透力、影响力和作用力。

(二) 完善学法制度,提升法律素质

突出学法目的,提高依法决策、依法行政、依法管理的能力和水平,自觉运用法律思维和法律手

段解决经济社会发展中的突出矛盾和问题。突出学法效果，坚持学以致用、理论与实践结合、学法内容与工作重点结合，提高学习的针对性和实效性。突出学法形式，主要采取会前学法、专题学法等形式，做到长短结合。突出学法重点，结合实际重点学习宪法、相关法律知识和与履行职责相关的专门法律知识。突出学法对象，将各级行政机关领导干部纳入学法范围，切实将领导干部学法落到实处。

（三）强化法治考核，加强法律监督

完善依法行政考核指标体系，将依法行政成效作为衡量政府领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政府绩效考核体系，使之成为硬指标、强制力。一要严格按照建设法治政府的整体目标和要求来设定。二要紧密围绕考评对象的法定职权和执法任务来设定。法治政府指标体系建成后，要坚持循序渐进、注重实效的原则，确定指标体系实施的工作重点，分解落实，抓好指标体系的具体实施。

三、依据法治约束行为 规范行政权力运行

（一）完善行政权力运行的法制约束

细化重大行政决策法定程序，对公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论各个环节做出具体规定，实现规范化。强化合法性审查机制，对那些于法无据甚至违背法律的决策项目，一定要坚决取缔；建立一套组织法体系，以明确部门、上下级的职责权限、内设机构和活动方式。健全依法决策机制，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

（二）健全行政权力运行制度

必须加快建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的行政权力运行机制，依法对行政权力运行的各个方面和环节进行严格规范。按照科学、合理原则，着力增强制度设计的前瞻性和可操作性，编牢制度的笼子，确保真正管用，依法对权力运行进行协调、监督、控制活动，防止“制度虚置”“制度空转”“制度规避”。当权力运行中出现倾斜、梗阻、滥用等低效现象时，权力制约机制即可迅速做出反应，或予警告或予矫正。

（三）规范行政权力运行程序

一要固化法定规范流程。行政决策方面，坚持把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大决策行为的法定程序。二要推行政府法律顾问制度。发挥法律顾问在制定重大

行政决策、推进依法行政中的积极作用。三要加大执法过程记录。在行政执法方面，坚持严格规范公正文明执法，完善执法程序，明确执法操作流程，建立执法全过程记录制度，推行重大执法决定审核制度，提高执法效率和规范化水平。四要加快推进电子政务。减少办事环节，简化办事手续，提高行政效能。

（四）推进行政权力运行公开透明

健全和完善公开机制，依法向社会全面公开政务信息，推进决策公开、执行公开、结果公开，让权力在阳光下运行，杜绝“暗箱操作”。抓住重点领域，推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。加强政务公开网络建设，加快集网上审批等服务事项于一体的政务服务网建设，并整合媒体资源，为群众提供优质、高效、便利的服务。

（五）依法加强行政权力监督

要健全行政权力监督体系，使各项监督协调配合、形成合力。要落实巡视监督制度，如任期经济责任审计制度、个人重大事项报告等制度，形成点面结合式监督。要建立常态化监督制度，强化政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督。要加强行政权力监督实效，不断丰富监督手段、拓宽监督渠道、创新监督方法，提高监督的质量和水平。要重视网络舆情，健全舆情收集、研判和处置机制，及时调查和处理人民群众反映的问题。

（六）严厉惩处行政违法行为

健全责任追究制度和纠错问责机制，确保实现有权必有责、用权受监督、违法必追究、有权必受监督，将权力纳入法治轨道。要健全反腐败法律规范，从立法上建立制约行政权力腐败的天罗地网，使行政权力的掌权者只能在法律限定的范围和程序中行使自己的权力，从而有效地预防行政权力腐败。要设立专门的反行政权力腐败的专门机构，加强查处力度。

加强行政权力法治化建设，要以法律为准绳，以权力清单制度的推进为前提，以权力运行流程的公开为助推器，以权力监督体系的完善为保障，以加大对滥用权力的惩处力度为净化剂。加强行政权力法治化建设，以“把权力关进制度的笼子里”为目标，从权力的科学结构安排和科学运行机制着手，才能使权力真正成为公正之器和为人民谋利益的工具。■（作者系中共黑龙江省直属机关党校副教授）

责任编辑/王沫 wangmo@fendouzazhi.cn