

# 建设法治政府需要重视三对关系

文 \_ 汪卫华\*

1997年,中国共产党第十五次全国代表大会将“依法治国”确立为治国基本方略,“建设社会主义法治国家”被确定为社会主义现代化的重要目标。1999年,全国人大通过的宪法修正案第十三条,将“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家”正式载入《宪法》。2002年,党的十六大报告明确提出,“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”。到2010年底,“中国特色社会主义法律体系”已经形成<sup>①</sup>,这是中国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑。

党的十八大以来,法治建设在“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局中的地位进一步突出。2014年10月,中共十八届四中全会作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),把“全面推进依法治国”总目标概括为“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”,其主要内容是:在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,

形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记指出:“全面建成小康社会是我们的战略目标,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措。”改革和法治如鸟之两翼、车之两轮,在法治下推进改革,在改革中完善法治,相互促进、相得益彰。

建设法治中国已经成为全社会的基本共识。当前,立法工作进入“立改废释并举”的完善阶段,法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施,在法治国家、法治政府、法治社会一体建设中,深入推进依法行政、加快建设法治政府成为近期法治建设的枢纽环节。十八届四中全会《决定》明确提出,“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”。这是对法治政府建设提出的总体目标和要求。

笔者认为,在法治政府建设中,有三对关系需要加以重视。

\* 汪卫华,北京大学国际关系学院副教授。

① 参见吴邦国:《形成中国特色社会主义法律体系的重大意义和基本经验》,《求是》2011年第3期,第3-10页。根据中国法学会《中国法治建设年度报告2015》统计,截至2015年12月底,中国除现行宪法外,现行有效的法律共246件。2016年是全面建成小康社会决胜阶段的开局之年,全国人大及其常委会共制定深海海底区域资源勘探开发法、慈善法、境外非政府组织境内活动管理法、资产评估法、国防交通法、网络安全法、电影产业促进法、环境保护税法、中医药法、公共文化服务保障法等10部法律;通过了全国人大常委会关于香港特别行政区基本法第一百零四条的解释;并对民办教育促进法、野生动物保护法、节约能源法等25部法律进行了修改。

## 党的领导与依法治国的关系

法治政府建设中必须处理好党的领导与依法治国的关系。习近平总书记指出：党和法的关系是一个根本问题，处理得好，则法治兴、党兴、国家兴；处理得不好，则法治衰、党衰、国家衰。他还有针对性地指出：“党大还是法大”是一个伪命题，“权大还是法大”是一个真命题。在《决定》中，对法治政府建设提出了一些有很强针对性的重要措施，包括：推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，推进综合执法，加强对政府内部权力的制约，以及全面推进政务公开。总的来说，这些措施和要求都是立足于对政府公权力加以有效约束，法定职责必须为、法无授权不可为。在近期一系列带有全局性的重大改革试点中，中央都依照法定程序取得全国人大授权批准，以为垂范。执政党的执政地位体现在重大方针、路线、政策的战略决策上，而不能体现在以党代政上，更不能以权代法，这是建设法治政府首先必须明确的原则。

## 简政放权与治理能力现代化的关系

法治政府建设中必须处理好简政放权与治理能力现代化的关系。十八大以来，“简政放权、放管结合、优化服务”成为本届政府自上而下推动行政体制改革突出特点，也是适应全面深化改革要求的重要保障。但是，简政放权不等于“有限政府”，在推动全面建设小康社会的现代化整体进程中，积极有为的政府仍旧是必要条件。尤其是在行政审批制度改革和立法权下放至地级市的过程中，简政放权的同时要放管结合，以实现优化服务的目的。在《决定》提出的这些重要改革举措落实过程中，各级政府依法全面履行政府职能是首要要求。要实现放管

结合、优化服务，仅以文件落实文件、以会议落实会议是做不到的，必须要在完善政府规章制度的同时，致力于提升政府治理能力。笔者认为，就目前地方和基层政府来说，比较普遍的突出症结问题大致有四个方面：

一是地方财权与事权不匹配。政府施政需要必要的财力保障，尤其是在完善社会保障制度，推进公共服务均等化的过程中，各级地方政府是主要的落实者。但自上世纪九十年代的分税制改革以来，在强化中央政府财力和统领能力的同时，地方政府的财政收支不匹配现象也渐趋普遍，并且催生了饱受抨击的土地财政问题和各种项目制引发的追求短期政绩问题。根据目前的中央和地方财力状况与主体责任，需要适时适度地改进和完善分税制，推动社会保障领域的全国统筹，逐步以制度化形态保障地方财权与事权相匹配。

二是基层治理文牍主义倾向严重。与加强法治相伴生的往往是“法律形式主义”倾向。中国特色社会主义法治建设归根结底要立足于中国国情、中国实际，有机地吸收中国传统治理理念和共产党长期革命与建设实践中积累下来的治理经验，从“管用”、能解决问题的角度来强化基层治理。现实中，乡镇政府、街道办、乃至社区居委会，往往要用绝大部分的时间和精力应付上级政府交办的各种事务，整理准备各种统计表格、汇报材料、工作台账，极大地影响了基层群众工作的开展。基层治理是国家治理体系的基石，基层治理好不好事关社会稳定，更关系到党的执政根基。建设法治政府不等于建设文牍政府，需要为基层工作切实减负，首要的就是文牍减负，腾出一线政府工作人员与社会工作者直面群众、上情下达、解决实际困难、增进社会和谐的时间和精力。

三是认证能力有待提升。法治政府建设依赖统一、完善、充分的社会生活基本信息和数据。尤其是在互联网时代，政府工作效率提升直接依赖于对

社会生活基本信息的掌握与快捷的汇总分析能力。由于历史形成的条块分割管理方式的影响，目前各部门、各地方所掌握的基本信息尚无法做到充分共享、互联互通，这导致了一系列为人民群众诟病的行政低效、办事拖沓现象。在推动政府信息公开的基础上，有必要研究和架构全国统一标准的各类基本信息数据库，为法治政府建设与深化改革提供不可或缺的事实支撑。

四是监管能力有待加强。进入新世纪以来，我国社会在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域出现了不少新矛盾、新问题，有些广受关注的非传统社会公共安全事件是典型的日积月累监管不力的必然结果。如何在推动法治政府建设过程中加强各领域监管体制机制建设，推进综合执法，有效预防和降低风险隐患，这是需要认真对待的大问题。精细化监管能力建设是法治政府的题中应有之义。

### 依法治国与因地制宜的关系

法治政府建设中必须处理好依法治国与因地制宜的关系。总的来说，法律规章制度是对社会经验、社会习惯的归纳、总结和凝练，具有一定的滞后性。尤其对于我们这样一个幅员辽阔、社会发展不均衡、城乡差别与地区差别巨大的发展中国家而言，推进法治建设不能完全一刀切。在法律法规立改废释并举和公正执法过程中，需要给各地留下因地制宜的空间。立法法修订后，赋予282个地级市以地方立法权，就是处理依法治国与因地制宜关系的生动体现。地方政府之间的竞争是中国经济奇迹的重要根



法官庄严宣誓

源，如何在保证地方发展积极性的同时做到有序竞争、可持续发展，这是中央政府不可推卸的责任。总之，法治政府建设与调动中央和地方两个积极性不是对立的，需要在体制机制建构和法律法规落实环节不断坚持试点实验，及时总结经验、汲取教训。更重要的是，民族区域自治制度是我国的基本政治制度之一，一国两制是我国政府解决台港澳问题的基本国策，这两样涉及国家结构宪制安排的重要制度也要在推进依法治国的进程中不断因应客观形势发展的要求，及时在法治轨道上加以完善。

总之，建设法治中国与所有重大的政治议题一样，需要在一系列两难处境中做出必要的平衡取舍。立足实际、实事求是，避免教条主义地从法理规范上来理解中国现实，这是我们认识这一重大政治议题的关键所在。<sup>⑤</sup>

(编辑 王生升)