

导读

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。

中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025)》,明确到2025年,政府行为要全面

纳入法治轨道;提出着力实现行政执法水平普遍提升,努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正,从每一项执法决定中都能感受到公平正义。

如何大力推动法治政府建设迈上新台阶?湖南日报《理论·智库》特约专家学者建言献策。

健全制约监督体系 确保行政权力规范透明运行

伍洪吉

中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,对依法行政作出了全面部署,提出健全行政权力制约和监督体系,促进行政权力规范透明运行,并明确了具体要求。

健全行政权力制约和监督体系,是建设法治政府的关键环节,是坚持“以人民为中心”发展理念的具体体现,是推进腐败治理体系与治理能力现代化的必然要求,也是保障清廉湖南建设的基础性工程。2020年,湖南坚持零容忍、全覆盖、长震慑,着力破解“一把手”监督难题,深化标本兼治,取得了显著成效。与此同时,由于行政权力监督体系有待进一步完善,我国一些地方仍存在因权责关系模糊而监督不实的“虚监”、因监督部门尚未形成合力而监督乏力的“弱监”、因权力监督碎片化及内部监督与外部监督脱节而出现漏网之鱼的“漏监”等问题。

健全行政权力制约和监督体系,解决现实中的“虚监”“弱监”“漏监”问题,应重点从以下四个方面着力——

建立健全政府部门权责清单制度体系,推进监督落实落细。在厘清政

府权责关系、明晰界定权责范围基础上,构建政府部门权力清单、责任清单、廉政清单“三位一体”清单管理体系,明确监督的主体、对象及客体。其中权力清单明晰政府所拥有的权力及权力行使路径,责任清单重在权力行使后对不称职、权力滥用情况进行追责,廉政清单则是在两者基础上综合形成的一幅政府廉洁度的图表,具有“廉政指数”意蕴。应将权责清单治理覆盖所有政府部门,将权力清单制度和责任清单制度覆盖到所有公共交易,特别是公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产领域,进而实现“有权必有责、有责要担当、失责必追究”,既推动政府各部门高效履职尽责,又更好落实落细对政府部门权力与责任的监督,破解监督不实的难题。

建立党内监督引领各种监督力量的监督网络体系,提升监督效能。应建立健全“党内引领、优势互补、监督有力、富有实效”的监督网络体系,形成整体监督合力。一是突出党内监督主导地位。突出党组织对行政机关贯彻执行党的重大路线方针、行政权力运行以及党员领导干部个人重大事项报告、收入申报、廉政档案等监督检查的主导地位。二是加大人大监督力度。在检查行政工作、听取和审议政府工作报告、质询政府工作等过程中,加

强人大监督的针对性和有效性。三是扩大民主监督范围。充分发挥人民政协、群众团体、新闻媒体和广大人民群众的监督作用和优势,构建强有力的监督网络体系。四是健全行政监督。健全上级行政机关对下级行政机关、行政机关对其内设机构的监督,特别要健全对重点项目、国企国资、财政资金、公共资源交易等方面的监督。五是健全审计监督。以完备的审计手段守住国家的钱、看好行政的担,担负起对各级领导干部在任期间经济责任的审计任务。六是健全司法监督。健全人民法院通过受理行政诉讼、在审理行政案件中撤销行政机关作出的违法具体行政行为所实施的监督,通过构建监督网络体系,提升协同监督效能,破解监督不力的问题。

健全决策权、执行权、监督权相互制约机制,推进权力运行监督全覆盖。优化决策权、执行权与监督权的结构形态和权能关系,构建决策科学、执行坚定、监督有力的权力运行机制,实现权力配置与运行机制平衡。一是健全决策权、执行权、监督权之间的制约机制。包括决策权主体对执行权主体的绩效评估、执行权主体对决策的有效性反馈、监督权主体对决策和执行的过程监督,从而形成三者之间的制约关系。二是健全决策权

内部、执行权内部、监督权内部各自的制约机制。决策权内部的制约机制主要是指党委与人大的间接性制约机制,执行权内部的制约包括多个执行权主体的相互制约,监督权内部的制约是指监督权主体之间的制约。通过行政决策、执行、监督既相互制约又相互协调,确保对行政权力制约和监督的全覆盖,解决权力监督碎片化难题,制衡权力在战略资源配置中的利益关联。

促进政府内部权力制约与司法审查的有效衔接,实现内外监督无缝隙。政府内部权力的制约是行政权力制约的重要内容。应加强对关键部门和重点岗位的行政权力制约和监督。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、定期轮岗,强化内部流程控制,防止权力滥用。应当对所有重大行政决策、重大建设决定进行严格合法性审查,加大对紧急状态下行政权力与行政处罚自由裁量权的司法审查力度,让严重违法者付出应有代价。通过内外监督无缝隙对接,破解“漏监”问题。

(作者系湖南省青年芙蓉学者,湖南省廉政建设协同创新中心研究员)

推进法治队伍国际化 助力涉外法治建设

邓天文 张广酃

随着对外开放脚步不断加快,湖南国际经贸“朋友圈”目前已遍及200多个国家和地区,对外经济合作国别(地区)扩展到94个,涉外事务领域不断拓宽、数量急剧增长,加强涉外法治建设势在必行。

习近平总书记在去年召开的中央全面依法治国工作会议上强调,要坚持统筹推进国内法治和涉外法治。《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》明确提出,到2025年政府行为要全面纳入法治轨道,为2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会奠定坚实基础。涉外法治涉及国内法、国际法和国外法之间的复杂关系,并关联法律的域外适用,对法治队伍的国际化提出了更高要求,而法治队伍的国际化须多方联动、稳步推进。

大力培养涉外法律专业人才

高等院校作为各领域高层次专业人才的培养单位,应肩负起培养涉外法律专门人才的使命。目前,湖南几乎所有本科院校都开设了法学本科专业,10多所高校开设了法学硕士专业,4所高校开设了法学博士专业,但涉外法律专业人才仍然十分紧缺。

高校法学专业应立足我国国情,更加关注我国面临的域外适用等涉

外法治问题,从自身优势与特色出发,围绕湖南改革开放大局,主动对接自由贸易试验区和中非经贸博览会等对外开放平台,将涉外法律专业人才培养纳入人才培养规划和教育教学活动中。各高校应扩大国际法专业人才培养规模,鼓励从外语专业跨学科招生;调整人才培养目标,突出专业化、职业化和国际化;优化课程体系,增加针对性强强的国际法和域外法律、国别文化与外语选修课程;加强与涉外法治部门的合作,将涉外法律实践和实习实训真正落到实处;创新培养模式,以互派交换生或“3+1”“2+2”等模式与国外大学开展联合培养;丰富教学内容与手段,积极选用涉外法治的真实案例。

全面提升政务部门的跨文化交际能力

随着我省对外开放步伐加快,法治政府建设需要大量跨越语言和文化交流障碍、能够高效沟通的政务执行人员。涉外沟通是否及时、准确到位,对于提高涉外政务效能、优化法治化营商环境具有举足轻重的作用。

为此,政务部门在新选拔录用政务工作人员时,应根据涉外政务工作性质和工作量,加大外语能力和跨文化交际能力的考核比重。对于在职人员,政务部门应制定在职员工外语能力和跨文化能力提升的培训规划与轮训计划,加强与高校外语院系的合作,开办职业外语系列培训班和“国别文化”系列培训班;同时建立奖励机制,引导在职人员积极报班或自主学习,迅速提升

立法机构和政法机关应通过组团访问及考察、参加国际法学专门会

以数据法治推动数字法治政府建设迈上新台阶

黄婷 袁建涛

中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,提出全面建设数字法治政府,勾勒了数字法治政府未来图景。全面建设数字法治政府,应牢牢抓住数据法治这一关键因素,推动法治政府建设迈上新台阶、实现新突破。

推动数字法治政府建设迈上新台阶,应以数据确权为前提。《纲要》提出,“在依法保护国家安全、商业秘密、自然人隐私和个人信息的同时,推进政府和公共服务机构数据开放共享,优先推动民生保障、公共服务、市场监管等领域政府数据向社会有序开放”。要实现这一目标,首先须明晰数据权属,厘清政务数据权属边界。当前,我国大数据信息技术日新月异,给社会治理带来深远影响,但立法尚未对数据确权做出规范,数据收集、运用方面存在的一些乱象,一定程度上影响着政府和公共服务机构数据尤其是涉民生保障、公共服务、市场监管等领域数据向社会有序开放、破解数据确权问题。一方面应大力推动数据管理和数据规范立法,明确数据所有权,保障数据交易合法

性,规范政务大数据、商业大数据、个人大数据应用秩序;另一方面,应加快厘清数据采集、使用、流通、转移等环节中的权利关系,明晰政务数据和个人信息权利边界,在依法保护自然人隐私和个人信息的同时推动政务数据高效有序开放。

推动数字法治政府建设迈上新台阶,应以政务数据有序开放为基础。《纲要》提出,“加快推进政务数据有序共享”。政务数据开放共享推进的广度和力度,决定着数字法治政府建设的效能。当前,我国政务数据开放正井然有序推进,为推动数字法治政府建设迈上新台阶打下了坚实基础,后续需要在构建政务数据共享机制、政务大数据体系两个层面重点推进:一方面,加快构建政务数据共享协调机制,畅通各部门政务数据共享渠道,进一步明确政务数据提供、使用、管理等各环节的权利和责任,推动数据共享和业务协同,为建立快速、精准、高效的政务数据共享平台打通部门障碍;另一方面,推进政务数据基础设施建设,充分利用区块链等技术,加快构建全国一体化政务大数据库。

推动数字法治政府建设迈上新台阶,应以善于运用政务数据为关键。

《纲要》提出,“加强国家‘互联网+监管’系统建设,2022年年底前实现各方面监管平台数据的联通汇聚”。构建数字法治政府,不仅仅是数字赋能政府法治的过程,更是政府运用政务大数据更好履行职能、提升效能、有效化解社会矛盾的动态过程。这其中,善于运用政务大数据是关键。为此,一方面应大力提升国家机关工作人员获取、分析、挖掘、处理、应用大数据的能力和水平。做到能自如运用执法基础数据、执法程序流转、执法信息公开等全国行政执法数据库,辅助其在决策、行政和执法进程中做出科学判断、高效处理,有效提升行政效能;另一方面,要善于运用政务大数据有效约束公权力,将公权力关进“数据法治”笼子。通过搭建政务数据共享平台,推行行政决策、远程监控、智慧监控、预警防控、大智能监控等方式,有效促进政府治理行为更公开、透明、规范,确保重大行政决策程序得以认真履行。

推动数字法治政府建设迈上新台阶,应以政务数据安全为保障。《纲要》提出,“依法保护国家安全、商业秘密、自然人隐私和个人信息”。确保政务数据的安全是确保国家安全的重要领域,当前我国数据安全能力获得

外语能力和跨文化交际能力。

积极引导涉外湘企参与法治队伍建设

涉外法治建设与涉外企业自身发展休戚相关,法治队伍的国际化更离不开涉外企业的参与和支持。近年来,由于企业文化传统、管理理念与模式、发展思路等方面的差异,湘企与老挝等“一带一路”沿线国家以及非洲国家在进出口贸易、工程项目投资与建设、产品加工等合作中,时有分歧或纠纷,甚至发生贸易争端,直至诉诸国际经贸仲裁。这些企业对涉外贸易与投资活动的法治风险有了切身体会和深刻认识,积累了大量真实案例和非常宝贵的涉外法律工作经验。

为充分发挥涉外湘企在涉外法治建设中的作用和价值,应采取有力措施,引导他们积极参与到法治队伍建设中;鼓励湘企参与立法调研、立法论证、司法、执法的社会监督,加强政企合作和交流;密切校企合作,通过实习实训以及案例分享,开展涉外法律人才的联合培养;依托行业协会,共同培养符合企业发展需要的涉外法治人才。

(作者分别系湖南省绿色发展研究院特约研究员、中南林业科技大学国际学院院长,中南林业科技大学教务处副处长)

了巨大提升和充分肯定,但仍存在少数技术和制度方面的漏洞。为此,一方面应加快建立完善国家政务数据安全保障协调机制,推进政务数据开发利用技术和安全标准体系建设,切实提高政务数据安全保障能力;另一方面,应加快建立政务数据分级保护制度。《中华人民共和国数据安全法》第21条规定,“国家建立数据分类分级保护制度,根据数据在社会发展中的重要程度,以及一旦遭到篡改、破坏、泄露或者非法获取、非法利用,对国家安全、公共利益或者个人、组织合法权益造成的危害程度,对数据实行分类分级保护”。基于此,应根据政务数据在决策、行政、执法中的重要程度,重点突出、层次分明、各有侧重地构建分级保护制度,从而有效保障政务数据安全。

(作者均系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心省委党校基地特约研究员)



充分发挥行政复议制度优势 促进社会公平正义

赵冠男

中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,要求发挥行政复议化解行政争议主渠道作用,全面深化行政复议体制改革,2022年年底前基本形成公正权威、统一高效的行政复议体制。对标中央《行政复议体制改革方案》,结合湖南实际,《湖南省人民政府关于行政复议体制改革的实施意见》已就我省行政复议体制改革作出部署。加快我省法治政府建设,大力推进治理体系和治理能力现代化,应充分发挥行政复议制度优势,促进社会公平正义与和谐稳定。

——加快形成统一、科学的行政复议体制。

以行政复议体制一体化建设为主线。行政复议是解决“民告官”行政争议的首要救济途径,为了更好地整合地方行政复议职责,湖南省、市州、县市区各级只保留一个行政复议机关和机构,全省设立行政复议机关和机构各138个,并自今年6月1日起正式受理案件。如此,一方面解决原有“条块结合”体制导致复议职责分散、案件分布不均等问题,另一方面更能避免出现人民群众“找不到、找不准”行政复议机关的情况。我省各级行政复议机构应主动及时公开改革后的名称、地址、电话、指南等信息,方便人民群众找到找准。

以行政复议体制规范化建设为根据。各级各地应通过出台行政复议体制改革实施方案,细致制定工作规则、程序规定、听证办法、任命办法等,有效形成齐整完备的行政复议规范体系。同时,各级行政复议机构应按照立案、审理、决定、执行、监督的职能框架,着力建设一体高效、科学通畅、公开透明、便民利民的工作体制,全面保障行政复议规范化运作。

以行政复议体制专业化建设为支撑。建设专业化行政复议队伍,是行政复议体制改革的有力支撑。我省编制部门从省级层面统一发文,将省市县三级行政复议体制改革人员编制予以明确,这在全国属于首创。行政复议人员首先需要通过国家统一法律职业资格考试,并取得行政复议执法资格。政府须加强对行政复议人员的培训、考核和管理,不断提高其政治素质和业务能力。

以行政复议体制信息化建设为依托。大数据背景下,应推行统一的行政复议工作平台,实现互联互通、信息共享;确立规范的在线办案流程,实现在线指导、精准监督。通过政府门户网站及各类在线平台,提供法律咨

询、立案审查、案前调解、文书送达等便捷的线上服务。行政复议决定实时“上网”,有利于提升复议公信力,切实保障当事人、社会公众的知情权、参与权和监督权。

——持续完善公正、高效的行政复议工作机制。

健全行政复议审理机制。就行政复议案件的审理而言,应以繁简分流为指引进行分类管理。一方面,简案快办,效率优先。对事实清楚、争议不大的简单案件,适用简易程序,实行快审快结,尽快化解纠纷;另一方面,繁案精办,质量为上。打造以听证审理为原则,以书面审理为例外的办理模式。与此相对应,设立线上线下听证场所,让群众以“看得见、听得懂、说得出口”的方式参与复议。

优化行政复议委员会咨询机制。对于重大、疑难、复杂案件,可由行政复议委员会提供咨询意见。行政复议委员会应由政府主导,由行政复议机构负责人担任领导职务,委员既应吸收复议机构和执法部门的实务工作者,也需吸纳社会团体、高校和科研院所的专家学者。为保证中立性,应以来自复议机构以外的非常任委员为主。

完善行政复议决定机制。行政复议机构既要在案件审理过程中严格审查判断,切实纠正违法或不当行政行为,也要加强对行政行为为依据的审查,及时废改违反法律法规和国家政策,侵犯公民、法人和其他组织合法权益的规定。过去5年,我省行政复议机关纠正违法或不当行政行为计4660起。

——确保实现全面、有效的行政复议监督功能。

行政复议制度是行政系统自我纠错的监督制度。为实现个案监督纠错与倒逼依法行政的有机结合,应严格履行行政复议决定,通过情况通报、行政处罚,督促执行行政复议决定的机关或人员,行政复议机构应将线索移交纪检监察机关和组织人事部门。

建立行政复议报告、通报和抄告制度,是实现行政复议监督功能的重要举措。行政复议机构应定期向本级党委、政府报告行政复议工作情况,并向下一级人民政府和本级政府部门进行通报;办理涉及本级政府部门的案件,应将行政复议决定抄告上一级主管部门;发现行政行为违法,需要追究有关人员违纪违法责任的,应及时通报纪检监察机关。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地特约研究员)

强化食品安全执法 维护群众切身利益

李旭

中共中央、国务院近日印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,确立了今后5年法治政府建设总体目标,其中第十四条明确提出要加大食品药品等关系群众切身利益的重点领域执法力度。

“十三五”时期,湖南大力推进食品安全放心工程建设,在全国率先将食品安全纳入省委巡视常态化检查内容,按照“四个最严”要求强化食品安全司法督察和监督执纪问责,全省食品安全公众满意度由2015年的69.52分上升到2020年的81.97分。当前,应以《纲要》出台为契机,进一步提升全省食品安全水准。

——提升食品安全意识。

提升食品安全工作人员责任意识。思想认识高度决定工作成效。人民是立党之本、执政之基、力量之源,食品安全事关人民群众身体健康和生命安全,是重大民生问题,食品安全执法关系到法治政府建设,关系到国家治理体系和治理能力现代化。应以长沙市创建国家食品安全示范城市为契机,进一步提升全省食品安全工作人员责任意识。

提升人民群众食品安全意识。

民以食为天,应根据《纲要》精神,通过每一次食品安全执法切实提高人民群众满意度,稳步提升全省食品安全执法水平,让人民群众看到风清气正、感受到公平正义。

——加强食品安全重点领域执法力度。

加强进口冷链食品安全执法。面对全球新冠肺炎疫情常态化形势,应强化进口冷链食品检疫执法工作,建立从口岸、海关到内陆的全过程溯源体系,建立海关、监管、物流等部门联防联控工作机制,落实进口冷链食品“三专、三证、四不”要求。

加强重金属超标食品执法。对于土壤重金属污染,治标之法是科学排查、划定污染管制区,治本之法是改善土地PH值和种植物结构;应建立常态化重金属检测机制和“谁检测,谁负责”的责任倒逼机制,确保人民群众“舌尖上的安全”。

加强婴幼儿奶粉安全执法。应对婴幼儿奶粉实行严格的市场准入制度,全面清理我省范围内奶粉原料供应商和奶粉经销商;与国际标准体系接轨,公开透明地发布相关标准信息;规范进口奶粉安全执法,严查进口大包奶粉国内分装、贴牌行为。

加强老年人保健食品安全执法。近年来

我省老年人保健食品市场持续繁荣,鉴于不少消费者难以有效辨别保健食品,食品安全执法工作尤为重要。老年人保健食品安全执法主要对象应明确为辅助降血压、降血糖、降血脂、增加免疫力、增加骨密度、改善睡眠、促进消化等老年人比较常用的保健食品。同时,将执法重点前移至我省农村、城镇和城乡接合部等重点区域。

加强校园食品安全执法。少年儿童的健康关乎国家与民族的未来,应协调统一《纲要》与《校园食品安全守护行动方案(2020—2022年)》,严格落实《湖南省校园食品安全“护苗”行动实施方案(2020—2022年)》,实现“明厨亮灶”全覆盖;加强校园食品安全智能化管理,搭建与家长的沟通平台,让师生和家长放心、让孩子们安心。

——加强食品安全立法工作。

完善食品安全法律法规。根据《纲要》精神,在源头上预防和化解食品安全风险,立法是关键。应加强食品安全领域立法研究,在深入调研、充分征求社会各界意见基础上,不断完善并深入贯彻实施食品安全法律法规,加大食品安全监管力度,有效解决食品安全领域突出问题,确保全省食品安全提供更坚实的法治保障。

立法工作重心在于完善违法惩罚制度。在相当长一段时间内,食品安全执法陷入“违法一罚款—停业整顿—再违法”循环,究其原因主要在于违法成本过低。根据《纲要》精神,食品安全立法的重心在于对一些严重违法行为建立完善惩罚性赔偿制度,巨额罚款制度和市场禁入制度,要让严重违法者一朝违法便丧失再犯能力。

——加强配套机制建设。

建立分批曝光制度。市场监督管理部门除随机对各类食品进行抽样检测,对不合格食品进行核查处置外,还应将这些问题的批次和处理情况详细公之于众,在全社会营造向不合格食品说“不”的氛围。

定期公布典型食品安全违法案例。加大对食品安全违法违规行为联合打击力度,对食品安全违法案件处罚结果和典型案例,依法定期公布,以助于人们深度思考食品安全问题,并对潜在食品安全违法者形成警示与威慑作用。

完善社会监督机制。根据《纲要》精神,应畅通食品安全违法行为投诉举报通道,对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员依法予以奖励和严格保护。

(作者系湖南省中国特色社会主义理论体系研究中心湖南师范大学基地特约研究员)