法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程

信息来源： 【2021-09-03】

　　法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，应当在法治中国建设中率先突破。今年8月，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》（以下简称2021年《纲要》），它是我国“十四五”时期全面推进法治政府建设的路线图和施工图。

　　**法治政府建设新纲要新蓝图。**2015年12月，中共中央、国务院发布了《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》（以下简称2015年《纲要》），对2015—2020年这5年间的法治政府建设工作作出全面布置，确立了到2020年建设法治政府的宏伟蓝图和行动纲领。这5年来，在党中央、国务院领导下，各地区各部门以此为指南，切实努力推进法治政府建设，各项工作取得重大进展，实现了2015年《纲要》所确立的法治目标，完成了相关的工作任务。

　　“十四五”时期，为了进一步把法治政府建设推向纵深发展，梯次构建法治政府建设顶层设计，中共中央、国务院发布了2021年《纲要》，共设十个部分。明确了新发展阶段法治政府建设的指导思想、主要原则和总体目标；围绕政府机构职能体系、依法行政制度体系、行政决策制度体系、行政执法工作体系、突发事件应对体系、社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系、行政权力制约和监督体系、法治政府建设科技保障体系提出改革发展举措；突出和强调了加强党的领导，提出完善法治政府建设推进机制的新举措。

　　将两个《纲要》相比较发现：一方面，2021年《纲要》以2015年《纲要》为基础，它们之间具有传承性，不可分割。另一方面，2021年《纲要》立足贯彻新精神、立足新起点、明确新方位、树立新目标以及提出新举措，使新发展阶段不断推进法治政府建设，努力实现法治政府建设全面突破，有了更新、更广、更深的内容：在结构主线上，紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，牢牢抓住深入推进依法行政，全面建设法治政府，加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系这一主线；在目标设定上，明确提出全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府；在框架体系上，从健全八个方面体系、强化八个方面能力谋篇布局，提出改革发展举措；在任务举措上，对2015年《纲要》已经完成的不再部署，需要持续推进的进一步强化，试点成效突出的全面推广，并提出新任务新举措。

　　2021年《纲要》的公布和实施，确保了“十四五”时期“一规划两纲要”的有机统一。2021年初，中共中央公布了《法治中国建设规划（2020—2025年）》，这是党中央总结党的十八大以来法治建设实践和成就，站在全面建设社会主义现代化的新起点，对新时代法治中国建设作出全局性、战略性、基础性、保障性安排的纲领性文件，是覆盖依法治国、依法执政、依法行政法治工作和法治国家、法治政府、法治社会法治目标的综合规划。2021年《纲要》以《法治中国建设规划（2020—2025年）》为依据，是其在依法行政、建设法治政府领域具体落实的表现形式。此外，中共中央于2020年底还印发了《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》，为构建“全民守法”的法治社会确定了目标和措施。这三个文件相衔接，形成了“十四五”时期具有中国特色的社会主义法治建设的“一规划两纲要”的系统架构。

　　**法治政府建设与法治中国建设。**新中国成立以来，特别是党的十八大以来，中国特色社会主义法治理论和实践不断丰富和发展，有序形成和确立了“依法治国”“依法执政”“依法行政”和“法治国家”“法治政府”“法治社会”等法治概念和理论，坚持“法治行为”和“法治目标”两条主线并行，有机推进法治建设。

　　1997年党的十五大第一次提出，推进依法治国，建设社会主义法治国家，这是在我们党的文件上首次确立“依法治国”与“法治国家”这对范畴。1999年，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”被写进宪法。2014年，党的十八届四中全会通过的《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》）指出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。“依法治国”和“法治国家”被提高到国家战略布局的高度。

　　依法执政是依法治国的保障。继“依法治国”之后，2002年党的十六大报告首次正式提出“依法执政”概念。2004年党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，把加强依法执政的能力作为加强党的执政能力建设的总体目标之一，并就依法执政的内涵作出了规定。

　　依法行政是依法治国的具体化。2002年党的十六大报告提出“依法行政”的要求。2004年，国务院为了落实党的十六大提出的“依法行政”要求，制定公布了《全面推进依法行政实施纲要》，为全面推进依法行政作出具体部署，提出经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标。2012年党的十八大报告明确了“法治政府”建设的时间表。2015年和2021年，中共中央、国务院先后公布了两个《法治政府建设实施纲要》，对新时代全面加快建设法治政府作出了重大部署。

　　继法治国家、法治政府之后，习近平总书记在2006年提出了“法治社会”这一新概念，明确指出：“和谐社会本质上是法治社会。”2012年，在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中，他再次提到“法治社会”这一新的法治目标。2014年，“法治社会”被写进《决定》。2020年中共中央印发了《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》。

　　至此，关于社会主义法治建设的双线路径清晰可见：作为法治行为的“依法治国”“依法执政”“依法行政”和作为法治目标的“法治国家”“法治政府”“法治社会”。习近平总书记提出，“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”，这一表述，于2014年写进《决定》，2017年写进党的十九大报告，成为习近平法治思想的重要组成部分。

　　2013年，习近平总书记就在新形势下如何做好政法工作问题作出重要批示，提出全力推进“法治中国”建设。2014年中央将“法治中国”概念写入了党的十八届四中全会决定。2020年中央公布了《法治中国建设规划（2020—2025年）》。

　　法治中国，是党的领导、人民当家作主、依法治国三者统一的有机体，是法治国家、法治政府、法治社会的综合体，是科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的良法善治状态。在法治中国的建设体系中，法治国家、法治政府、法治社会相辅相成，法治国家是法治建设的目标，法治政府是建设法治国家的重点，法治社会是构筑法治国家的基础。

　　**法治政府建设要率先突破。**推进全面依法治国，法治政府建设是重点任务和主体工程，对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用，要率先突破。

　　政府是指从国务院到乡镇人民政府的各级人民政府及其工作部门，也称国家行政机关。国家行政机关是国家权力机关的执行机关，它的最大使命和功能就是执行国家的法律。我国的法治建设体系包括立法、执法、司法、守法，而国家行政机关是执法中的最大主体。行政机关做不到依法行政，政府机关成不了法治政府，我国的法治建设环节就不可能畅通，法治中国也就无从谈起。

　　政府机关的管理范围非常广泛。国务院作为最高国家行政机关，领导和管理社会经济工作和城乡建设、生态文明建设，领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作，领导和管理民政、公安、司法行政等工作，管理对外事务，领导和管理国防建设事业，领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利，保护华侨的正当权利和利益，保护归侨和侨眷的合法权利和利益，等等。县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。

　　政府机关体量大、任务重、范围广、应急性强，由此决定了政府工作的广泛性、直接性、应急性。政府工作和人民群众息息相关。任何一位公民或企业，或许一辈子可以不和立法机关、监察机关、司法机关和军事机关打交道，但做不到不和政府相联系。政府机关做到依法行政，获益最大的是人民群众；政府部门不依法办事，损害最大的也是人民群众。因此可以说，只有政府成为法治政府，国家才可能成为法治国家，社会才可能成为法治社会。

                                                             来源：《学习时报》作者：胡建淼