

法律的生命力在于实施——怎样推进严格执法

400多年前，明代张居正曾说过这样一句名言：“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”的确，古往今来众多史实表明，如果有了法律而束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。党的十八届四中全会《决定》指出，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。全面推进依法治国，重点就在于保证法律严格实施，做到严格执法。

一 为何说全面推进依法治国重点是严格执法

全面推进依法治国，是由立法、执法、司法、守法等诸多环节组成的完整“链条”。随着中国特色社会主义法律体系的形成，有法可依的问题总体上解决了，执法越来越成为整个法治建设链条中最关键的环节。如果在这个环节掉了链子，立法的意义就会大打折扣，同时也会对司法和守法带来严重影响。

社会生活中我们也能感到，现在法治领域发生的许多问题，更多的是因为无法可依、失于规制乃至以权谋私、徇私枉法导致的。人民群众对法治建设的意见和诉求，也更多集中到执法必严、违法必究上来。只有严格执法，建设高效的法治实施体系，把“纸面上的法”真正落实为“行动中的法”，才能切实推进法治国家建设进程。

维护法律权威和尊严，必须严格执法。如果有了法而不严格执法，法律就成了“纸老虎”和“稻草人”，就会失去应有的效力。长此以往，势必影响执法机关的公信力，势必动摇人民群众对法律的认同、对法治的信仰。只有坚持严格执法，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”，法律才能发挥治国重器的作用，全社会才能形成对法律的尊崇和敬畏。

促进社会公平正义，必须严格执法。促进社会公平正义、维护社会和谐稳定，是执法工作最重要的价值追求。随着人们法律意识、权利意识日益增强，对社会公平正义提出了更高要求。如果执法不严、执法不公，该处罚的不处罚或者同事不同罚，社会就失去了起码的公平公正，就会引发大量社会矛盾，影响社会和谐稳定。只有坚持严格执法，惩处违法违规行为、维护群众正当权益，才能彰显公平、伸张正义。

建设法治政府，必须严格执法。行政机关是执法的重要主体。在我国，大约80%的法律、90%的地方性法规和几乎所有的行政法规的执法工作都是由行政机关来承担的。各级政府能否切实做到严格执法，体现国家法治文明程度，关系法治中国建设成效。当前，行政执法过程中还存在不少问题，有法不依、执法不严、违法不究现象比较突出，执法不规范、不文明和不作为、不勇为、乱作为现象时有发生。进一步推进各级政府依法行政、严格执法，对建设法治政府来说，是十分重要和紧迫的任务。

链接

近年来法治政府建设大事记

◆ 2007年，党的十七大将“法治政府建设取得新成效”作为全面建设小康社会的要求。

◆ 2008年，国务院下发《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》。

◆ 2010年，国务院颁布《国务院关于加强法治政府建设的意见》，对今后一个时期推进依法行政工作作出全面部署。

◆ 2012年，党的十八大明确提出，到2020年全面建成小康社会时，依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成。

◆ 2013年，党的十八届三中全会提出，切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。

◆ 2014年，党的十八届四中全会提出，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。

声音

建设法治政府是全面建成小康社会的必然要求

袁曙宏（国务院法制办副主任）：在我国，行政机关承担着经济社会各个领域的繁重管理任务，其行政能力和执法水平与群众生活息息相关。特别是现在人们民主意识、法治意识、权利意识空前高涨，对一分权利的坚持和争取，有时超出了对一分利益的争取。政府如果不依法办事，人们在身边每一件小事当中感受

不到公平正义，对政府、对社会就会失去信心。因此可以说，不深入推进依法行政，就不可能做到全面推进依法治国；不建成法治政府，就不能说全面建成了小康社会。

二 为何要推进政府权力清单制度

一段时期以来，“权力清单”频频进入公众视野，成为社会热词。2014年6月，浙江省在其政务服务网站上“晒”出42个省级部门的4236项行政权力，成为全国首个在网上完整晒出省级部门权力清单的省份。目前，国务院各部门已向社会公开全部行政审批事项清单，各省级、市级、县级权力清单正在陆续公布，受到了社会广泛关注。

所谓权力清单，通俗地说，就好比一份政府对外发布的“菜单”，政府有多少权力，菜单上写得一清二楚，除此之外，政府不得行使其他权力。推行权力清单制度，实质上是通过梳理行政权力，解决政府能做什么、不能做什么的问题，对推动各级政府依法全面履行职能具有重要意义。

政府作为行政执法机关，依法全面履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等各项职能，处理好政府与市场、社会的关系，是推进严格执法的基础和前提。要按照党的十八届四中全会的要求，加快建设法治政府，确保各级政府始终在党的领导下，在法治轨道上开展工作。

职权法定，明确政府权力边界。“法外无权”，政府的所有权力都来源于法律的授予。要完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。通过法定化方式确定政府的权力来源和边界、机构职责设置与人员配备等，使得政府各项职能从内容到形式、从行为到程序、从决策到执行都符合法律规定。权力清单制度是推行职权法定的重要举措，要继续深化完善这一制度，编制好涵盖各项权力的清单目录，及时向社会公开，坚决清理法外设定的权力事项，并杜绝违规新设，坚决消除设租寻租空间。

依法履职，做到有所为有所不为。各级政府要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，积极履职、全面履职、履职到位，为市场发育、社会发展、人民利益服好务。一方面，属于法定的职责，要勇于负责、敢于担当，该管的一定要管住管好，坚决克服懒政、怠政；另一方面，超出政府法定职能的事项，不得乱作为、滥用权。

规范事权，厘清不同层级政府权责。长期以来，中央和地方政府间事权界定不合理、不清晰、不规范的问题较为突出。要完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，合理清晰界定政府间事权。强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县执行职责，促进政府间各司其职、各负其责，充分发挥好中央和地方两个积极性。

问与答

问：什么是事权？

答：事权，是指一级政府在公共事务和服务中应承担的任务和职责。根据中央和地方政府在国家治理中的地位和作用，凡是有关国家整体利益、全局利益的事务，如国防、主权、外交等应由中央政府处理；凡是有关地方局部利益和地方自主性、地方自主发展的事务应归地方政府处理；而处理地方提供公共产品和公共服务的任务，必须在中央和地方政府间合理划分。

三 为何要建立重大决策终身责任追究制度

决策是一种重要的行政权力，行使决策权是否依法合规，事关法治政府建设的方向和目标，事关经济社会持续健康发展和人民群众切身利益。近年来，一些部门和地方频频出现违反法定程序的重大决策失误事件，给党和国家事业造成重大损失。特别是有的领导“拍脑袋决策，拍胸脯保证，拍屁股走人”，在群众中造成了恶劣影响。为此，党的十八届四中全会强调要健全依法决策机制，提出了建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制的任务。

所谓重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，是指按照“谁决策谁负责”原则，对重大决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，无论时间过去多久，也无论事发时责任人是在岗在任，还是升迁调转或退休，都要严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。这是健全依法决策机制的重大举措，对于深入推进依法行政、建设法治政府具有重要意义。

与以往关于决策追责的规定相比，这一制度的最大亮点在于“终身追责”，具有很强的现实针对性。实践表明，一些重大决策从提出、实施到产生效果时间

周期长，决策正确与否短期内难以得到验证，一旦多年后出现问题，当初参与决策的主要领导及相关人员，或退休或调任，责任已难以认定追究，大多不了了之。

“终身追责”犹如为决策者戴上了“紧箍”，督促、警诫其时刻尊重和敬畏决策的法定权限和程序，严格依法进行决策。

现在，任务已经明确，关键是要抓好落实，尽快把重大决策终身责任追究制度具体化，让人们见到成效。要完善责任追究配套制度，实行决策绩效评估机制，科学判断决策失误；建立决策案卷制度，准确识别责任归属；完善决策过错认定标准和责任追究启动机制，提高责任追究制度的可操作性。做到重大决策严重失误原因不查清不放过，责任人不处理不放过，整改措施不落实不放过。

同时，党的十八届四中全会围绕健全依法决策机制、杜绝违法决策，还提出了一系列重要举措。比如，要健全法定程序，将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大行政决策的法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。比如，要建立合法性审查机制，重大行政决策在提请决策机关讨论决定前，必须开展内部合法性审查，未经审查或审查不合格的，不得提交讨论。比如，要推行政府法律顾问制度，建立一支以政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的政府法律顾问队伍，在进行重大行政决策时，充分发挥政府法律顾问的积极作用。

四 为何要落实行政执法责任制

现实生活中，我们经常可以看到这样的情形：对于流动个体无照商贩，工商可以管，食品安全部门也可以管，市政城管也能插手，处罚的时候，“一人违章多家罚”；一旦出现问题要问责的话，谁都可以推脱。这从一个侧面折射出我国行政执法过程中“都管都不管”、权责不清楚的问题。

对行政执法者来说，有权必有责，有多大的权就有多大的责。为此，党的十八届四中全会提出全面落实行政执法责任制的任务，必须结合实际加以落实。要进一步明确执法责任，全面梳理行政执法依据，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任。建立健全执法评议考核指标体系，引导执法人员严格规范执法行为。完善执法责任追究机制，确保执法过程中任何一个环节出现问题，都能够被及时发现、纠正、追究。

落实行政执法责任制，是深化行政执法体制改革的具体体现。在这方面，党的十八届四中全会提出了许多重要新举措，与行政执法责任制一起，成为下一步深化行政执法体制改革的重点任务。

队伍需整合。目前我国行政执法队伍设置过多过细，仅市县两级行政执法机构就有 8 万多个、编制 135 万多名，同一领域、同一事项多头执法，群众戏言“大盖帽满天飞”，容易造成重复检查和处罚，加重企业和群众负担。要加快队伍整合，大幅削减市县两级执法队伍种类，重点在食品药品安全、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、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

执法要有据。严密的程序是公正执法的重要保障。要规范执法操作流程，重点围绕行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为，对执法具体环节和操作步骤作出明确规定，便于执法人员掌握“干什么、怎么干、干到什么程度”。加强执法管理，建立执法全过程记录制度，确保所有执法工作有据可查，有效预防随意执法、粗放执法等现象，推进严格规范公正文明执法。

裁量求公正。当前，行政执法人员滥用自由裁量权、同事不同罚、选择性执法现象较为突出，群众反映强烈。要建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，为执法人员提供裁量依据。在准确把握适用裁量标准基础上，综合考虑违法行为性质、社会危害程度、执法对象悔过态度等情况，做到该宽则宽、当严则严、过罚相当。

素质要提高。一线行政执法人员直接面对基层，其职业素质如何，直接关系到群众利益，关系政府形象。要在队伍管理和人员配备使用上坚持高标准严要求，严格执行持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动，杜绝“临时工执法”现象。科学配置人员编制，充实基层一线执法力量，严格执行罚缴分离和收支两条线制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩，以消除钓鱼执法、创收执法冲动。

问与答

问：什么是自由裁量权？

答：自由裁量权，是指法律法规对行政行为的方式、手段、范围等某一事项未作详细具体的明确规定时，国家行政机关根据自己的评价和判断，确定适当的范围，选择适当的方式手段，处理具体事务的权力。一般有三种情形：一是法律法规规定了具体、明确的幅度，允许行政机关按当时的实际情况在法定范围内自行决定；二是法律法规只作了笼统规定，由行政机关根据具体情况作出决定，行政机关作出此类裁决时享有很大的裁量余地；三是法律法规仅规定行政机关可以参照某法或某法某条执行，在这种情况下，行政机关的裁量权更大。

五 怎样强化对行政权力的制约和监督

某市建委一科长敛财 5000 多万元、某县煤炭局局长贪腐 3 亿多元、某市一副处级干部家中搜出上亿现金……近年来，一起起“小官巨贪”案件引发了社会关注。这一现象表明，不受监督的权力必然导致腐败，不管这种权力是大是小，职位是高是低。强化对行政权力的制约和监督，保障其依法正确行使，既是有效保障公民基本权利的客观需要，更是落实严格执法的重点环节。

经过多年来的实践，我国行政法律体系不断完善，多层次多领域对行政权力进行制约和监督的体制机制建设不断加强，对于促进各级政府依法行政发挥了重要作用，但也存在相关监督法律法规不完备、监督针对性不强、监督力度和效果有限等问题。因此，要按照党的十八届四中全会要求，强化对行政权力的制约和监督，切实增强监督合力和实效。

完善制度体系。近年来，我们已初步形成一套具有中国特色的行政权力运行制约和监督体系，包括党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等。这八个方面分工明确、各有特点，构成了从不同层面对行政权力进行制约和监督的制度框架，目前的问题主要是各种监督力量衔接协调不够、有的监督流于形式。下一步要有效整合监督资源，科学设定监督职责，严密规范监督程序，加强各监督主体之间的协调配合，形成“优势互补、监督有力、富有实效”的监督体系，充分发挥整体监督效能。

突出制约重点。近年来反腐实践证明，政府内部涉及财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等领域权力比较集中，是导致权力滥用和失控的“重灾区”，是酿成“塌方式腐败”现象的重要根源。要对此类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，推进决策权、执行权、监督权适度分解与制衡。同时，针对政府自身容易产生的“捂盖子”“护犊子”行为，要完善内部层级监督和专门监督，建立常态化监督制度，完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

推进政务公开。公开与透明，是对权力最好的监督。要坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门要依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。随着互联网的不断普及，政务公开要加快信息化步伐，加强互联网政务信息数据服务平台建设，加强便民服务平台建设，畅通与群众的沟通渠道。

微评

- ◆ 法律只有有效实施，才能彰显价值；执行不力，就是一纸空文。
- ◆ 权力清单好比政府的“权力账本”，必须为这样的“自我革命”点赞！
- ◆ 行政决策决不是领导的“私事”，不能搞“一言堂”“一个人说了算”。
- ◆ 执法首先要懂法，让不懂法、不敬畏法律的人去执法，很可能丢掉了“公正”。

链接

对行政权力监督的八个方面内容

党内监督：党组织对行政机关贯彻执行党的重大路线方针政策、行政权力运行以及党员领导干部个人廉政等情况进行监督检查。

人大监督：人大通过执法检查、听取和审议政府工作报告、质询政府工作等，对政府进行监督，并有权对同级政府违法违规行政人员进行撤换和罢免。

民主监督：政协通过听取政府工作报告、讨论经济社会发展的方针政策和各项重要工作、视察政府工作、对政府工作提出意见和建议等形式，对行政权力运行和政府工作进行监督。

行政监督：主要是行政监察机关依法对行政机关的行政行为、行政人员及由国家行政机关任命的国有企事业单位领导干部的职务行为和相关个人行为所实

施的监督，以及各级政府对其所属部门、上级政府对下级政府依据行政权力隶属关系所实施的政府内部层级监督。

司法监督：主要是人民法院通过受理行政诉讼、审理行政案件而撤销行政机关作出的违法行政行为所实施的监督；人民检察院在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。

审计监督：通过审计手段，管住国家的钱，看好行政的权，揭露违法违规行为，制约和监督财权、物权等的行使。

社会监督：宪法规定，公民对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，从而形成监督。

舆论监督：公民和包括新闻媒体在内的社会组织通过公开报道、评论、提出改进建议等手段，对政府机关及其工作人员的监督与制约。

深阅读

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》（2014年11月1日），中国人大网。