

编者按:近日,中共中央、国务院印发《法治政府

建设实施纲要(2021—2025年)》,确立了今后五年法治政府建设的总体目标,明确到2025年,政府行为要全面纳入法治轨道,职责明确、依法行政的政府治理体系日益健全,行政执法体制机制基本完善,行政执法质量和效能大幅提升,突发事件应对能力显著增强,各地区各层级法治政府建设协调并进,更多地区实现率先突破,为到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会奠定坚实基础。这是继《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》《法治中国建设规划(2020—2025年)》之后,我国出台的又一法治领域纲领性文件。

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。新的行动纲领不负期待,用中央依法治国办负责同志的话来讲,它“是深入总结‘十三五’时期法治政府建设成就经验的重要成果,是‘十四五’时期全面推进法治政府建设的路线图和施工图,对在新发展阶段不断推进法治政府建设,更好发挥法治政府建设在保障高质量发展、推动全面深化改革、维护社会大局稳定等方面的重要作用,更好发挥法治政府建设在法治国家、法治社会建设中的示范带动作用,具有重大意义”。

本期推出“五年法治政府建设”专题,有针对性地选取相关文章,从《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》入手,通过专家解读,以更加深入的了解我国今后五年法治政府建设。希望能为盐城市相关部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也期盼引起您阅读的兴趣。

本期专题·五年法治政府建设

- 02 中央依法治国办:到2025年,政府行为全面纳入法治轨道
- 04 今后五年法治政府怎么建?这个文件给了答案
- 06 加快构建职责明确依法行政的政府治理体系
- 09 法治政府建设:一种内部行政法的制度实践探索

热点关注

- 16 不得大拆大建!释放什么信号?

悦读时光

- 18 中国制造业人才高质量发展需突破“三重困境”

主 管:盐城市文化广电和旅游局

主 办:盐城市图书馆

刊头书法:臧 科

主 编:黄兴港

副 主 编:张安红

责 编:祁 杰

地 址:盐城市城南新区府西路6号

邮 编:224005

电 话:0515-69971581 18762528568

邮 箱:1015873743@qq.com

网 址:www.yctsg.cn

设计制作:江苏凤凰盐城印刷有限公司

印刷单位:江苏凤凰盐城印刷有限公司

印刷日期:2021年8月15日

印 数:9200-9400

中央依法治国办：到 2025 年，政府行为全面纳入法治轨道

新华社北京 8 月 11 日消息，近日，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《纲要》）。中央依法治国办负责同志就《纲要》有关问题回答了记者提问。

1.《纲要》出台有什么背景和意义？

答：党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治政府建设，作为全面依法治国的重点任务和主体工程部署推进。2015 年 12 月，中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》（以下简称 2015 年《纲要》），确立了到 2020 年建设法治政府的宏伟蓝图和行动纲领。五年多来，在党中央、国务院领导下，各地区各部门深入贯彻落实 2015 年《纲要》要求，推动法治政府建设工作取得重大进展。

为了不断把法治政府建设向纵深推进，梯次构建法治政府建设顶层设计，2020 年，中央依法治国办、司法部在深入调研论证的基础上，形成了《纲要》征求意见稿，先后送各地区各部门、有关专家学者、中央依法治国委委员征求意见，并根据党的十九届五中全会精神、习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话精神，作了进一步修改完善，形成《纲要》送审稿。《纲要》送审稿报经国务院同意后，先后报经中央全面依法治国委员会第四次会议、中央政治局常委会会议审议通过，于 2021 年 8 月 2

日印发实施。

《纲要》是继 2015 年《纲要》后，中共中央、国务院出台的新的法治政府建设纲领性文件，是全面贯彻习近平法治思想的重大举措，是深入总结“十三五”时期法治政府建设成就经验的重要成果，是“十四五”时期全面推进法治政府建设的路线图和施工图，对在新发展阶段不断推进法治政府建设，更好发挥法治政府建设在保障高质量发展、推动全面深化改革、维护社会大局稳定等方面的重要作用，更好发挥法治政府建设在法治国家、法治社会建设中的示范带动作用，具有重大意义。

2.《纲要》制定遵循了什么样的总体思路？

答：在《纲要》制定过程中，我们重点把握了以下五点：

一是贯彻新精神。全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻习近平法治思想，全面贯彻中央全面依法治国工作会议精神，切实将党中央、国务院近年来关于法治政府建设的一系列重大决策部署体现到《纲要》中。二是立足新起点。系统梳理 2015 年《纲要》实施五年来取得的成就经验、面临的困难问题，着眼立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，在承继发展的基础上改革创新，努力实现一张蓝图绘到底。三是明确新方位。着力构建更加完善更加与时俱进的法治中

国建设顶层设计,实现与《法治中国建设规划(2020—2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》的衔接协调,确保“十四五”时期“一规划两纲要”的有机统一。四是树立新目标。紧扣“加快形成职责明确、依法行政的政府治理体系”,坚持问题导向、目标导向,确立到2025年法治政府建设的总体目标和各领域分目标,为推进政府治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。五是提出新举措。坚持以人民为中心,着力解决制约法治政府建设推进的突出问题,深入总结近年来各地区各部门可复制、可推广的改革举措,同时根据新情况新问题提出新举措,积极推动法治政府建设压茬推进、创新发展。

3.《纲要》的总体框架内容是什么?

答:《纲要》共由十部分组成:

一是深入学习贯彻习近平法治思想,努力实现法治政府建设全面突破。主要明确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。二是健全政府机构职能体系,推动更好发挥政府作用。主要围绕推进政府机构职能优化协同高效、深入推进“放管服”改革、持续优化法治化营商环境等方面,提出改革发展举措。三是健全依法行政制度体系,加快推进政府治理规范化程序化法治化。主要围绕加强重要领域立法、完善立法工作机制、加强行政规范性文件制定监督管理等方面,提出改革发展举措。四是健全行政决策制度体系,不断提升行政决策公信力和执行力。主要围绕强化依法决策意识、严格落实重大行政决策程序、加强行政决策执行和评估等方面,提出改革发展举措。五是健全行政执法工作体系,全面推进严格规范公正文明执法。主要围绕深化行政执法体制改革、加大重点领域执法力度、完善行政执法程序、创新行政执法方式等方面,提出改革发展举措。六是健全突发事件应对体系,依法预防处置重大突发事件。主要围绕完善突发事件应对制度,提高突发事件依法处置能力,引导、规范基层组织和社会力量参与突发事件应对等方面,提出改革发展举措。七是健全社会矛盾纠纷行政预防调处化解体系,不断

促进社会公平正义。主要围绕加强行政调解工作、有序推进行政裁决工作、发挥行政复议化解行政争议主渠道作用、加强和规范行政应诉工作等方面,提出改革发展举措。八是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。主要围绕形成监督合力、加强和规范政府督查工作、加强对行政执法制约和监督、全面主动落实政务公开、加快推进政务诚信建设等方面,提出改革发展举措。九是健全法治政府建设科技保障体系,全面建设数字法治政府。主要围绕加快推进信息化平台建设、加快推进政务数据有序共享、深入推进“互联网+”监管执法等方面,提出改革发展举措。十是加强党的领导,完善法治政府建设推进机制。主要围绕加强党对法治政府建设的领导、完善法治政府建设推进机制、全面加强依法行政能力建设、加强理论研究和舆论宣传等方面,提出改革发展举措。

4.《纲要》在总体目标确定上主要有哪些考虑?

答:《纲要》确立了到2025年全面推进法治政府建设的总体目标,主要有以下三方面考虑:

一是深入贯彻落实习近平总书记关于“法治政府建设是重点任务和主体工程,要率先突破”的重要指示精神,着眼法治国家、法治政府、法治社会一体建设,力争以“重点突破”带动“整体提升”,为到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会奠定坚实基础。二是做好与《法治中国建设规划(2020—2025年)》的衔接协调,在《纲要》总体目标中体现《法治中国建设规划(2020—2025年)》提出的法治政府建设相关目标要求,特别是强调到2025年政府行为全面纳入法治轨道,职责明确、依法行政的政府治理体系日益健全。三是根据党的十八大以来各地区各部门推进法治政府建设实践,在全面总结成就经验的同时,深入研判当前面临的新形势新任务新挑战,并广泛征求各方面的意见建议,确立到2025年法治政府建设的总体目标,切实增强《纲要》目标的统领性、指导性。

(下转第8页)

今后五年法治政府怎么建？ 这个文件给了答案



2025年，法治政府建设有什么新进展？

政府行为全面纳入法治轨道，职责明确、依法行政的政府治理体系日益健全，行政执法体制机制基本完善，行政执法质量和效能大幅提升，突发事件应对能力显著增强，各地区各层

级法治政府建设协调并进……中共中央、国务院日前印发的《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》，确立了今后五年法治政府建设的总体目标。

这是继《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》《法治中国建设规划（2020—2025年）》之后，我国出台的又一法治领域纲领性文件，有助于更好地发挥法治政府建设在法治国家、法治社会建设中的示范带动作用。

（一）“施工图”和“时间表”

这份上万字的纲要，不仅明确了到2025年法治政府建设的总体目标和各领域分目标，还设定了“工期”，让法治政府建设的“施工进度”有章可循。

总体目标之下，一个个“小目标”清晰可见：

——在提高政务服务效能方面，到2021年年底前要基本实现高频事项“跨省通办”；

——在优化政府机构职能方面，2022年上半年要编制完成国务院部门权责清单；

——在加强政务公开力度方面，2023年年底前各省区市实现本地区现行有效地方性法规、规章、行政规范性文件统一公开查询；

——在健全行政权力制约和监督体系方面，2024年年底前要基本建成省市县乡全覆盖的比较完善的行政执法协调监督工作体系。

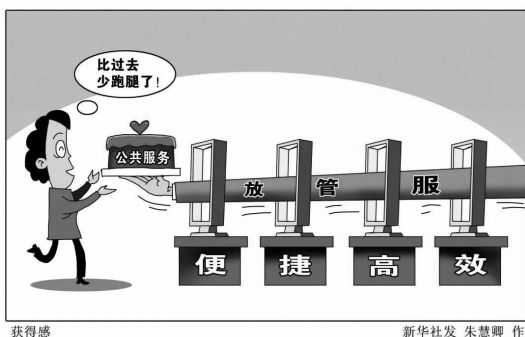
……

从结构主线上看，纲要紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化，明确提出深入推进依法行政，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，这一思路贯穿全篇；

从框架体系上看，纲要对政府机构职能体系、依法行政制度体系、行政决策制度体系等八个方面体系建设提出改革发展举措，紧扣制约法治政府建设推进的突出问题作出系统部署，增强了纲要目标的统领性、指导性。

（二）政府服务与人民满意

纲要的另一鲜明特点，是对政务服务提出了更高要求。



获得感

新华社发 朱慧卿 作

纲要提出,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。与2015年纲要提出的奋斗目标相比,进一步突出对建设数字法治政府和提高人民群众满意度的要求。

为此,纲要要求加快建设服务型政府。

——深入推进“放管服”改革,分级分类推进行政审批制度改革,依托全国一体化政务服务平台等渠道,全面推行审批服务“马上办、网上办、就近办、一次办、自助办”;

——构建全国一体化政务大数据体系,加强政务信息系统优化整合。加快推进身份认证、电子印章、电子证照等统一认定使用,优化政务服务流程。

在此基础上,纲要进一步要求提升行政执法的人民满意度。

比如,要求坚持传统服务与智能创新相结合,充分保障老年人基本服务需要;明确要广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等执法方式,让执法既有力度又有温度。

“坚持以人民为中心,一切行政机关必须为人民服务、对人民负责、受人民监督”“着眼提高人民群众满意度”“努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正”……这些饱含民本情怀的表述,让原本“高大上”的顶层设计变得可亲可喜,展示了党和政府与人民群众之间的血肉联系。

(三)“阳光房”与“紧箍咒”

阳光是最好的防腐剂。政府公信力的建立,关键是要让政府的运行过程暴露在阳光下,让每一个决



行得正

新华社发 商海春 作

策、每一次执法都经得起社会监督。

纲要明确,要坚持以公开为常态、不公开为例外,用政府更加公开透明赢得人民群众更多理解、信任和支持。

在立法方面,要积极运用新媒体新技术拓宽立法公众参与渠道,完善立法听证、民意调查机制。在执法方面,要全面严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度,依法保障行政相对人陈述、申辩、提出听证申请等权利。

“坚持法定职责必须为、法无授权不可为”,纲要明确,法治要给行政权力定规矩、划界限,让政府行为戴上“紧箍咒”。

比如,全面落实行政执法责任,严格按照权责事项清单分解执法职权、确定执法责任。加强和完善行政执法案卷管理和评查、行政执法机关处理投诉举报、行政执法考核评议等制度建设等。

值得注意的是,近年来一些地方部门在疫情等突发事件中,出现过度执法、粗暴执法等问题。纲要特别强调,坚持运用法治思维和法治方式应对突发事件,着力实现越是工作重要、事情紧急越要坚持依法行政。

璀璨光明的法治蓝图已经绘就,衷心期待,各地方各部门能按照纲要划定的“路线图”切实推进依法行政水平,让公平正义的光芒照进每个角落,让我们的社会更加风清气正。

(2021-8-12 新华视点)

加快构建职责明确依法行政的政府治理体系

8月11日,新的法治政府建设纲领性文件——由中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》)面世。

在等待中期待,在期待中迎接惊喜。随着中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》(以下简称2015年《纲要》)于2020年收官,2020到2025年,中国的法治政府建设将向何处去,成为社会各界关注的焦点。

新的行动纲领不负期待,用中央依法治国办负责同志的话来讲,它“是深入总结‘十三五’时期法治政府建设成就经验的重要成果,是‘十四五’时期全面推进法治政府建设的路线图和施工图,对在新发展阶段不断推进法治政府建设,更好发挥法治政府建设在保障高质量发展、推动全面深化改革、维护社会大局稳定等方面的重要作用,更好发挥法治政府建设在法治国家、法治社会建设中的示范带动作用,具有重大意义”。

在结构主线上,《纲要》紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化,明确提出深入推进依法行政,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,并将其作为贯穿全篇的一条主线。

多位专家在接受《法治日报》记者采访时说,《纲要》系统完整且清晰明确地展现了法治政府建设“为了人民”“依靠人民”和“保障人民”的基本理念,并提出“建设数字法治政府”这一新概念,而“法治政府建设全面突破”新要求的提出,也标志着法治政府建设

全面提速。

划重点——用法治给行政权力定规矩划界限

《纲要》中,金句频频,重点亮点多多。

把法治政府建设放在党和国家事业发展全局中统筹谋划,加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系,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。

用法治给行政权力定规矩、划界限,切实解决制约法治政府建设的突出问题。

到2025年,政府行为全面纳入法治轨道,职责明确、依法行政的政府治理体系日益健全,行政执法体制机制基本完善,行政执法质量和效能大幅提升,突发事件应对能力显著增强,各地区各层级法治政府建设协调并进,更多地区实现率先突破。

坚持科学立法、民主立法、依法立法,着力实现政府立法质量和效率并重并进,增强针对性、及时性、系统性、可操作性,努力使政府治理各方面制度更加健全、更加完善。

坚持科学决策、民主决策、依法决策,着力实现行政决策程序规定严格落实、决策质量和效率显著提高,切实避免因决策失误产生矛盾纠纷、引发社会风险、造成重大损失。

着眼提高人民群众满意度,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。

坚持运用法治思维和法治方式应对突发事件,着力实现越是工作重要、事情紧急越要坚持依法行政,严格依法实施应急举措,在处置重大突发事件中推进法治政府建设。

坚持有权必有责、有责要担当、失责必追究,着力实现行政决策、执行、组织、监督既相互制约又相互协调,确保对行政权力制约和监督全覆盖、无缝隙,使党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。

所有这些,意味着我们立足全局、着眼长远、补齐短板、开拓进取,推动新时代法治政府建设再上新台阶的决心与勇气,其背后更有着我们党矢志不渝的为民之心。

探理念——为了人民依靠人民保障人民

对外经济贸易大学副校长王敬波教授对比了《纲要》与2015年《纲要》所提出的奋斗目标,发现《纲要》进一步突出了对提高人民群众满意度的要求。

“法治政府建设不能政府自说自话,必须以人民满意不满意作为重要标准。”王敬波说。

中共中央党校(国家行政学院)政治和法律教研部教授韩春晖也注意到这一点,“《纲要》增加了‘人民满意’这一外在标准,是对人民群众法治需求和直接回应,构建了内外结合、上下互动、科学理性的法治政府评判标准体系。”

“‘以人民为中心’的理念在《纲要》各个部分均有体现”,这让王敬波印象深刻。例如,在基本原则部分强调“坚持以人民为中心,一切行政机关必须为人民服务、对人民负责、受人民监督”。在十个专题部分中也都有具体措施,如“加快建设服务型政府,提高政务服务效能”“坚持传统服务与智能创新相结合,充分保障老年人基本服务需要”“健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度”“着眼提高人民群众满意度,着力实现行政执法水平普遍提升”。

韩春晖认为,从《纲要》的文本内容来看,它系统完整且清晰明确地展现了法治政府建设“为了人民”

“依靠人民”和“保障人民”的基本理念。

“为了人民”是法治政府建设的目标导向。例如,在加强重要领域立法方面,《纲要》规定,要积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、文化教育、民族宗教、生物安全、生态文明、防范风险、反垄断、涉外法治等重要领域立法,健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。

“依靠人民”是法治政府建设的可靠力量。例如,为了提升行政决策质量,《纲要》提出,涉及社会公众切身利益的重要规划、重大公共政策和措施、重大公共建设项目等,应当通过举办听证会等形式加大公众参与力度,深入开展风险评估,认真听取和反映利益相关群体的意见建议。

“保障人民”是法治政府建设的行动属性。为了保护企业权益,《纲要》规定,要依法平等保护各种所有制企业产权和自主经营权,切实防止滥用行政权力排除、限制竞争行为。要规范涉企行政检查,着力解决涉企现场检查事项多、频次高、随意检查等问题。为了保护公民权益,《纲要》强调,要广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式,努力做到宽严相济、法理相融,让执法既有力度又有温度。全面推行轻微违法行为依法免予处罚清单。要健全规范应急处置收集、使用个人信息机制制度,切实保护公民个人信息。

新提法——坚持技术维度与法治维度并重

在贯穿《纲要》始终的人民性之外,建设数字法治政府,也是一个重要看点。

这从法治政府的标准要求中即可看出。中国政法大学法治政府研究院教授、博士生导师杨伟东说,《纲要》适应发展需要,完善了法治政府的标准要求,将“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”,升级为“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”。在他看来,“新标准突出了人民性和智能性,前者是法治政府建设的出发点和落脚点,后者是适应科技发展对法治政府的新要求。”也正因为如此,《纲

要》明确提出“全面建设数字法治政府”的新任务。

王敬波也指出,与2015年《纲要》提出的奋斗目标相比,进一步突出对“建设数字法治政府”的要求也是一个值得关注的不同之处。《纲要》提出坚持运用互联网、大数据、人工智能等技术手段促进依法行政,着力实现政府治理信息化与法治化深度融合,优化革新政府治理流程和方式,大力提升法治政府建设数字化水平。

在韩春晖看来,“数字法治政府”是非常具有创新性的概念,它意味着数字政府建设绝不只是“监管的数字技术”或者“数字技术的监管”,而是一种适应数字时代的要求,对政府理念、机构、职能、流程再造的法治化进程。因此必须坚持技术维度与法治维度并重,防范数字政府建设中可能出现的“数据孤岛”、“数字鸿沟”、“算法黑箱”和“算法滥用”等问题。为此,《纲要》特别规定,要建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则。

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。

有承继,有未来。杨伟东说,《纲要》传承了2004、2010、2015年实施纲要在法治政府建设方面的一贯精神,并在此基础上充分体现了新时代国家治理和法治建设对依法行政、法治政府建设的新要求,鲜明地提出了“法治政府建设全面突破”的全新要求,标志着法治政府建设全面提速。

“《纲要》吹响了我们全面建设法治政府的冲锋号。”王敬波说,《纲要》与此前发布的《法治中国建设规划(2020-2025)》《法治社会建设实施纲要(2020-2025)》形成“一规划两纲要”的格局,是对“十四五”时期在法治国家、法治政府和法治社会一体建设的顶层设计,有利于统筹协调和协同推进。

(2021-8-12 法治日报)

(上接第3页)

5.《纲要》与2015年《纲要》相比主要有哪些新亮点?

答:与2015年《纲要》相比,《纲要》主要有以下四个方面的新亮点:

一是在结构主线上,紧紧围绕推进国家治理体系和治理能力现代化,明确提出深入推进依法行政,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,并将其作为贯穿全篇的一条主线。二是在目标设定上,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”,与2015年《纲要》提出的奋斗目标相比,进一步突出对建设数字法治政府和提高人民群众满意度的要求。三是在框架体系上,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,特别是紧扣当前实际,针对依法应对突发事件、强化法治政府建设科技保障等作出系统部署。四是在任务举措上,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,不断推动建设更高水平、更高质量的法治政府。

6.如何抓好《纲要》贯彻落实?

答:一是强化学习宣传。通过媒体宣介、举办培训、普法宣传等各种形式,推动各地区各部门将深入学习宣传贯彻习近平法治思想与深入学习宣传贯彻《纲要》结合起来,进一步强化法治思维、法治意识,营造法治政府建设良好氛围。二是强化重点突破。聚焦法治政府建设关键环节和《纲要》任务举措,把握好时间节点和原则标准,确保重要目标如期实现。同时,着力解决人民群众关心的重点问题,不断增强人民群众对法治政府建设的获得感、满意度。三是强化统筹协调。建立健全重点任务协调推进机制,有效实现部门协同推进,并推动解决各地区法治政府建设不平衡问题,更好发挥法治政府建设示范地区的辐射带动作用。四是强化督办督察。制定重要任务举措分工方案,明确责任单位,推动各地区各部门与《纲要》对标对表,确保《纲要》各项任务举措落到实处。

(2021-8-11 新华社)

法治政府建设： 一种内部行政法的制度实践探索

【摘要】澄清法治政府与法治政府建设对于“加强中国特色社会主义法治政府理论研究”具有基础意义。法治政府建设与推进依法行政并列提出，经历了从“政府法制”到“法治政府”的表述变迁，以及建设程度不断加深的演进。法治政府总体上是特定阶段官方从法治的视角对政府权力运行状态的阶段性理想定位，是一种基于管理视角、着力于规范行政活动的内部制度建构和实施的产物。法治政府建设是典型的依靠政治推动、行政落实的内部性制度建构与实施过程，其能够弥补以权力分工和制约为中心的传统依法行政路径适用范围的局限，能够与传统依法行政路径形成功能互补。法治政府建设作为内部行政法治的探索，对深入推进依法行政、推进国家治理体系和治理能力现代化具有积极意义。

【关键词】法治政府；法治政府建设；依法行政；内部行政法

法治政府建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础环节。《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》提出，“加强中国特色社会主义法治政府理论研究，坚持从中国实际出发，解决中国实际问题，为法治政府建设提供理论支撑和决策参考”。无疑，法治政府理论的原点，首先应当是对法治政府本身及法治政府建设的理论阐释。

“法治政府”从一个学术概念发展成一个有中国特色的政策要求与法治实践，在西方法治体系中没有对应的表述，目前，“法治政府”在学理上仍是我们“最熟悉的陌生人”。指导法治政府建设的政策文本未对其进行界定，而是将“法治政府”与“依法行政”，

“建设法治政府”与“推进依法行政”一并提出，且对相关规范内容不断更新。同时，学术研究中“依法行政”“行政法定”等概念范畴的精细讨论，更加反衬出对“法治政府”理解的不确定性。对法治政府及其建设的理解必须回归官方的政策文本，同时需对比“依法行政”与“推进依法行政”原理。

因此，本文的讨论主要基于对《国务院关于全面推进依法行政的决定》（国发〔1999〕23号）、《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10号）、《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》（国发〔2008〕17号）、《国务院关于加强法治政府建设的意见》（国发〔2010〕33号）以及《法治政府建设实施纲要

(2015—2020年)》(中发〔2015〕36号)等几个重要文件的分析。这些文件主要包含两部分核心内容:一是法治政府的规范内容,即文件确定的法治政府建设的主要目标、原则、要求、衡量标准以及任务等,这些内容要素共同塑造出法治政府的概貌。二是推动法治政府的规范内容得到贯彻的具体举措,这体现的是法治政府建设的路径。基于上述区分,本文在对法治政府的内容、法治政府建设的实施予以梳理的基础上,比较“法治政府”与“依法行政”,“法治政府建设”与“推进依法行政”,尝试对法治政府建设进行整体上的“理解”式解读。

一、法治政府的内容与特征

法治政府的模糊外观,在上述不同时期的文件中,以目标、原则、要求、衡量标准、具体任务等内容分散地呈现出来,因此,对法治政府的理解,需对这些内容作整体观察。

(一)“法治政府”政策表达的演进

2004年3月,“建设法治政府”的目标,首先出现在国务院政府工作报告中。然而,“法治政府”并非“横空出世”。1997年党的十五大明确提出“依法治国”方略。为贯彻该方略,1999年国务院颁布《关于全面推进依法行政的决定》,将“政府法制建设”与“推进依法行政”并列提出。该文中所用的表述是“加强政府法制建设,全面推进依法行政”“从严治政”“建设廉洁、勤政、务实、高效政府”。

2004年《全面推进依法行政实施纲要》,明确提出“建设法治政府”的奋斗目标,“政府法制”的表述也顺应时代需要调整为“法治政府”。在这一文件中,“依法行政”仍然置于首要位置,“法治政府建设”被等同于“全面推进依法行政”,并强调“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”:厘清政府职能并确保依法履职,政府在制度建设、行政决策、行政化解社会矛盾、行政权力监督、依法行政观念和能力等方面的水平进一步提高。

为“加快建设法治政府”,2008年国务院下发《关于加强市县政府依法行政的决定》,特别就加强市县政府依法行政作了部署。为深入落实《全面推进

依法行政实施纲要》,2010年《国务院关于加强法治政府建设的意见》,首次将“法治政府”作为文件标题,凸显“法治政府”的表达,并将“推进依法行政和法治政府建设”的相关表述,从2004年的“全面推进依法行政,建设法治政府”改为“全面推进依法行政,进一步加强法治政府建设”。

2014年《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对“依法行政和法治政府”的表述过渡到“深入推进依法行政,加快建设法治政府”。为落实《决定》的要求,2015年中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,提出到2020年要基本建成“政府职能依法全面履行,依法行政制度体系完备,行政决策科学民主合法,宪法法律严格公正实施,行政权力规范透明运行,人民权益切实有效保障,依法行政能力普遍提高”“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”。

综上,法治政府建设的提法,经历了从“加强政府法制建设”到“建设法治政府”“进一步建设法治政府”,再到“加快法治政府建设”的变化,这反映了对法治政府建设的认知有鲜明的阶段性特征。另外还可以发现,关于法治政府建设程度与推进依法行政程度的表述合在一起使用,经历了“加强政府法制建设,全面推进依法行政”到“全面推进依法行政,建设法治政府”“全面推进依法行政,进一步加强法治政府建设”,再到“深入推进依法行政,加快建设法治政府”,这反映出在官方的文本中,依法行政和法治政府建设二者之间的区分并未被强调,而是一项一体两面的工作。

(二)法治政府内容的总体特征

上述逐渐更新的政策文件所提出的法治政府建设的主要目标、基本原则、总体要求趋于稳定拓展。就具体任务而言,其表述和具体要求有所更新,但总体保持稳定。归纳起来,包括依法全面履职、完善依法行政制度体系、依法科学民主决策、严格规范公正文明执法、依法有效化解社会矛盾、强化对行政权力的制约和监督、提高政府工作人员法治思维和依法

行政能力、推进政务公开和增强社会自治功能几方面。总体而言,法治政府的规范内容呈现以下特点:

1.问题导向的回应型制度建构。问题导向、顺势而为的法治政府建设,体现为相关认知与规范任务在广度和深度逐渐拓展的过程。这种连续性、稳定性的变化,正是基于我国改革时期不同发展阶段的社会现实和推进依法行政的需要。法治政府建设的变与不变,是回应社会现实需要的有针对性应对。问题导向的表述,在《全面推进依法行政的决定》《全面推进依法行政实施纲要》等文件中均有集中体现。原国务院法制办专家对《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》起草思路进行说明时,也强调文件起草要坚持“改革方向和问题导向”。

2.基于政府内部视角的制度建设。上述政策文件对法治政府的规范性要求整体上是基于政府的职能定位,立足职权职责与权力行使的主要途径,强调政府既要全面依法履职又要依法正确行使职权,保障行政权顺利行使的同时也要防范权力滥用。尽管确保政府履职、约束行政权的同时维护行政效率,不必然要求一种政府内部视角的制度安排,但总体而言,塑造法治政府的规范内容是面向行政内部的。其根源在于,贯彻法治政府规范性要求的主体定格于政府自身,或者说法治政府规范内容,是为行政机关量身打造的制度性要求。

3.围绕中心工作与服务中心工作。法治政府建设被置于政治系统和国家任务的整体下进行安排。法治作为一种治理方式,其作为重要发展目标的同时,也是达成其他治理目标的手段。法治政府建设具有双重工具意义:一是服务整体性的法治国家建设,二是服务法治系统之外的政治经济社会秩序,尤其是党和国家确定的中心任务。例如《全面推进依法行政的决定》开篇就强调,政府法制建设要“紧紧围绕经济建设这个中心,自觉服从并服务于改革、发展、稳定的大局”。《国务院关于加强法治政府建设的意见》也强调“为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用”。

综上,法治政府整体上是一个通过宏观的目标

设定与细部的任务描述,勾勒出的应满足特定要求的政府概貌;是官方从法治的视角,对政府权力运行状态的阶段性理想定位;是一个围绕阶段目标有意识的制度建构;是针对现实问题,基于政府职能定位,就如何促进政府依法全面履职、全过程约束行政权力而进行的制度规范创制。

二、法治政府与依法行政的比较

在上述官方文件中,依法行政与法治政府二者交织出现、混合使用。就行政系统而言,政府及其工作部门推进依法行政工作,客观上就是在进行法治政府建设,或者说法治政府建设的目标就是力促依法行政。但是,法治政府与学理上的依法行政,存在本质差异。

(一)依法行政的学理

在学理上,依法行政具有相对清晰的内涵。“依法行政”的古典理想状态是“依法律行政”,这里的法律仅限代议机关的立法。发端于奥托·迈耶的“依法律行政”观念,包括“法律的法规创造力”“法律优位”“法律保留”三原则。“法律的法规创造力”强调,只有议会才有立法的权力,行政机关只有获得授权,其制定的抽象规范才具有对外发生普遍约束力的法规范效力,否则只能作为内部适用的行政规则。该原则明确议会立法权的独占,行政机关要获得立法权,即制定法规命令,必须有立法的授权。“法律优位”强调立法相对于行政具有优越地位,要求“一切行政活动不得违反现行的法律”,也进一步要求法律只能由法律的形式来变更废止,低位阶的法规命令不得对法律进行实质性变更。“法律保留”则强调没有法律授权不得从事减损权利和增设负担的干预性行政活动。我国的依法行政观念不完全等同于“依法律行政”观念:

一是“依法律行政”的三个子原则,在我国“依法行政”语境下已发生变化。具体表现为,“法律的法规创造力”在我国行政机关也分享立法权的体制下不再适用,进而转化为层级化的立法保留,即狭义的法律获得重要事项的优先管辖权,立法机关可进一步授权行政机关就其相对保留的事项进行行政立法。

“法律优位”原则的整体内涵在我国没有发生变化,但是,其第一项要求,即“一切行政活动不得违反现行的法律”中的“法律”,已经演变成广义的法,即“一切行政活动不得违反现行有效的法规范”。“依法律行政”之下的“法律保留原则”,在我国除了增加了抽象规范制定层面的狭义法律保留外,也顺应了我国多元的立法构造,进一步包含分层级的行政法规保留和行政规章保留,最终演变为所谓的“行政法定”原则。

二是我国的依法行政,受到法治政府建设政策取向的影响,包含形式合法、实质合法、高效便民等多重面向。我国实务与学界当前普遍认可,依法行政包含“合法行政、合理行政、程序正当、便民高效、诚实守信、权责统一”六个原则,传统的“依法律行政”原则主要对应其中的“合法行政”原则。相比“依法律行政”,我国的依法行政观吸收了更多控制行政的非法律要求与愿望,如高效、便民、亲民等,但这些理念或原则未被充分实证化并予以适用。

(二)法治政府与依法行政的理论区分

基于对法治政府的梳理与对依法行政原理的回顾,可发现二者具有以下区分:

第一,法治政府体现的是着力规范行政活动的内部制度建构,依法行政体现的是外部法律约束。法治政府从自身的角度关注行政权如何行使、行政职责如何有效履行、行政决定究竟如何做出,因而,其更加注重通过行政系统内部的制度建设来规范行政过程;更加注重对行政活动加以细致的流程管控;更加注重对行政活动后果的内部预防控制。因此,行政自身是法治政府建设的主体。从这一角度看,法治政府既可能是预防性的,即政府通过自身的制度建设实现自我限制、自我规范;同时也可能是破解性的,即针对已经存在的与法治政府目标设定相违背的普遍做法,予以系统性纠正。

但是,传统的依法行政观念,强调的是对行政权的外部制约。在外部监督框架中,立法与司法似乎才是主体,而行政是被约束的客体。在我国,行政分享立法权决定了其不是单纯的执行者,但作为法规范

适用主体的行政主体,仍是依法行政规范的主要对象。依法行政所强调的外部性控制决定了对行政权的制约必然是事后的结果监督。尽管依法行政也强调行政程序对行政权行使的过程性控制,但在外部性的监督中,程序违法仅仅是事后合法性审查的一个否定性要件而已。

第二,法治政府是一种基于管理视角观察的产物,依法行政是权利保障和权力监督视角下观察的产物。不同阶段的官方文件对法治政府的描述,总体上是在“问题—目标—任务”框架下进行的,法治政府本身被界定为一项系统的政府工作,由层级制行政系统具体承担。虽然法治政府的规范诉求是法治,但现实操作却呈现出行政管理的一般样态。相较而言,依法行政却是一种典型的法治观念产物,其理论基础在于保障权利,确保行政权受法律的约束,其背后的体制性框架是立法、行政与司法权的功能分工与制约。

第三,关于法治政府的认知具有明显的阶段性特征,而依法行政观念和内涵总体上具有普遍性和稳定性。法治政府的规范内容,在稳定中趋于变迁,其根源在于,对法治政府的认知建立在尝试破解现实问题,并对其规范内容进行实践并不断总结更新的基础上。因此,法治政府不是学理导向的,而是更多地基于实践探索的现实产物。法治政府的主要关切是行政机关该如何做,才能使政府自身的行动更加趋近良善政府的规范要求。因此,法治政府可以容纳除法治以外的多元价值。依法行政的观念虽然也不断更新,并在不同宪制框架下可能存在差异,但依法行政的精神和要求总体上保持稳定与一致。依法行政的主要诉求是行政必须受到规范的约束,其核心价值是形式合法。

综上,法治政府建设是制度中心主义,依法行政是规范中心主义。法治政府的核心是内部规范目标的确定与制度性规范要求的创制,解决的是政府自身向设定目标整体迈进这一“面”上的问题,因此,其核心不是法律规范的法律适用,而是制度、机制与体制的创新与实施。而依法行政的核心是确保规范的

个案适用,其核心任务是法律规范解释与适用,解决的是个案适法这一“点”上的合法性控制问题。

三、法治政府建设的实施

法治政府建设是一个设定任务并“推动各项举措落地生根”的动态的长期过程,谁来落实以及如何确保落实的机制也至关重要。

(一)党的领导与中央顶层设计、地方党委、政府及政府工作部门实施

法治政府建设是在党的领导下,按照中央统一部署进行的重大战略。《全面推进依法行政实施纲要》开篇提到制定实施纲要要贯彻落实依法治国基本方略和党的十六大、十六届三中全会精神的要求。《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》要求“把党的领导贯彻到法治政府建设各方面”。

上述文件早期是由国务院制定,《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》则是由中共中央和国务院共同制定。发文对象是“各省、自治区、直辖市人民政府,国务院各部委、各直属机构”。该文件特别强调,法治政府建设的责任主体还包括地方党委和国务院部门党组。文件下发后,再根据行政层级管理,逐级细化并下发贯彻执行。

(二)依赖自上而下的组织手段推动实施

纵观上述政策性文件,力促法治政府建设贯彻实施的举措包括:第一,地方和部门提高认识、加强领导、高位推动。第二,明确责任,地方和部门有计划性地制定实施方案。第三,上级监督检查、考核奖惩以促下级落实。第四,定期报告与公开。第五,培育典型、发挥示范带头作用。整体而言,法治政府建设的实施,呈现出一幅以政治推动,通过组织手段贯彻执行为主导的现实图景:

第一,从实施主体上看,法治政府建设的实施体现在党的领导下,行政系统内部自上而下贯彻执行的“决策—执行”逻辑。这里的“决策—执行”包括多个层面:一是党针对依法治国、建设法治国家作出的重大战略决策,由政府来贯彻实施;二是中央作出顶层设计,由地方和中央部门执行;三是上级政府和部门作出进一步的决策部署,下级执行;四是本地

区、本部门的党委、政府、部门决策,由相关部门执行和部门内部执行。

第二,从实施机制上看,法治政府建设的实施路径具有明显的“命令—服从”属性,其主要依赖层级制的行政力量来促成相关制度安排的贯彻执行。无论是强化领导对法治政府建设工作的认识和重视,以便提供充分的组织保障,还是层层制定实施方案,或是上级监督检查、考核、问责、奖优惩劣,都是建立在执政党与上级行政机关的权威与强制力之上。树立典型、表彰先进自革命时代就是党组织促进能动执行的重要机制。

(三)“创新实践—顶层设计—贯彻执行—制度完善”的循环推进

法治政府建设实施的总基调是“贯彻执行”,但法治政府建设仍然是一个鼓励“执行与创新并举”的过程。一方面,相关顶层设计,很大程度是对地方政府和部门法治政府创新经验和成果进行总结与制度化的过程。另一方面,文件也鼓励地方政府和政府工作部门积极主动,在顶层设计的原则性框架下进行探索和创新。例如,《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》强调,“在实施本纲要的过程中,要注意研究法治政府建设的新情况新问题,解放思想、大胆实践、开拓进取”。

四、法治政府建设与推进依法行政的关系

(一)法治政府建设与推进依法行政的区分

在“决策—执行”“命令—服从”的框架下,法治政府建设本质上是一项特殊的行政任务,在内部制度建设和具体实施过程中不断开展。法治政府建设中,制度建设与制度举措的实施是关键,因此法治政府建设的核心范畴是“制度创新与制度约束”,其中包括制度建构、实施、反思、创新与更新等,其方法论基础是行政(管理)学,而非行政法学。

依法行政并非是简单的政府自我规制。推进依法行政,除以行政机关为主导的法治政府建设外,传统的依法行政主要依赖“法律规范+司法审查”的组合拳,直接通过个案的法律适用来推动。在以法官适用法律促进依法行政的进路中,法律规范是主轴,

对行政行为事后审查是根本。因此,依法行政的核心范畴是“法律控制”,其方法论基础是典型的法教义学。尽管我国的依法行政原则包含合法兼合理的价值追寻,但是仍然未改变以“合法行政”为中心的依法行政个案实践特色。

(二)法治政府建设与推进依法行政的互补

1.适用范围互补。以法官适用法律为中心的依法行政个案推进路径,其作用领域主要是行政行为,作出行政行为的依据即便能被附带性审查,也不能改变这一路径适用范围的局限性。行政行为的合法性控制与法治政府建设的任务对接,仅仅与“坚持严格规范公正文明执法”部分直接相关,也就是说,法治政府建设的各项任务多是传统依法行政路径管辖范围不及或力有不逮的事项。法治政府建设对行政机关承担法定职责、行使行政职权的规范与促进要求是全面的,其所能提供的举措、手段与资源也更加全面多样。概言之,法治政府建设提供了一种可直接面向行政的依法行政推进路径,因而,在一定程度上可弥补传统依法行政推进路径适用范围有限之缺失。

2.功能互补。传统依法行政主要建立在合法性评价的基础上,针对行政行为的效力作出处理。这种做法对依法行政的促进作用有限,而法治政府建设正好能够补足。

第一,传统依法行政的推进路径主要以个案评价和个别监督为中心,未必能够形成推进依法行政的联动效应。法治政府建设不是直接面向个案,而是面向行政活动中存在的普遍性问题,进行抽象的制度性应对。

第二,传统依法行政推进路径,关注行政行为的事后评价与处理,而查找行政行为违法的事前原因不是其关注的重点。因此,指出依法行政推进过程中存在的普遍性问题、分析查找原因以及提供系统性破解方案的工作,不是审查机关的责任,尽管他们可以这样做并向行政机关提出司法建议。与此相对的是,法治政府建设的中心任务,就是尝试提供破解依法行政遇到的普遍问题的系统性方案。

第三,传统依法行政的推进路径关注对于行政

机关行为的评价,至于对个人违法责任的追究、对违法行政的惩戒或预防等则不属于审查机关的职责。对行政行为进行合法性审查并进行评价处理,系针对抽象的、拟制的行政主体作出,而导致行政行为违法的公务人员的个人因素和内部环境,不是行政行为合法性审查所关注的内容,但这正好是法治政府建设中内部监督需要关注的。

第四,传统依法行政的推进路径,更关注行政机关违法行使职权,对政府职责的定位以及对行政不作为的治理能力相对有限。尽管不履行、拖延履行法定职责或给付义务也属于可诉的范畴,但如果跳出个案,行政机关未能科学厘清职责、未能全面系统履职或履职不合理等,就不属于个案审查的范围。而法治政府建设首要关注的就是科学的职能定位,在制度安排、体制机制方面,确保行政机关依法全面积极合理履职,让政府有效地运转起来。也即,法治政府建设不仅关注行为合法,更关注行政效能和政府行动的绩效。

第五,传统依法行政的推进路径更关注行政合法性,对良好行政的促进能力有限。防止行政机关滥用职权,防堵明显不合理行政行为已是司法审查的重点,但很多情形下,这两项要求无法满足对良好行政的期待。一方面是对合法但不符合事理、情理的行政作风问题的治理,传统依法行政的推进路径无从发力,如行政的低效率、拖延但不违法、不亲民便民、透明度低、态度蛮横等问题。另一方面是,对一些面向未来的个案行政活动如开发计划,决策是否科学合理、是否可接受才是要害所在,此时,传统依法行政的推进路径总体上显得捉襟见肘。但是,法治政府所能进行的制度建构是全方位的,其概括性的制度建设、抽象的内部规范与程序建构、整体性的法治氛围营造,有可能为良好行政提供更为全面系统的制度性方案。

五、作为内部行政法制度建构的法治政府建设

本文基于对法治政府建设官方文本的解读,指出法治政府建设是一种基于内部视角的制度、体制和机制建构,以及推动相关制度、体制和机制建构得以落

实的实施过程。尽管有政治推动、外部压力和现实呼唤等外部动因，但法治政府建设整体上作为政府内部促使依法行政全面落实的阶段性制度建构与实施，本质上是一种内部行政法治的探索。

内部行政法与外部行政法的主要区分在于，规范来源和规范适用范围的差别，即内部行政法作为规范行政机关运行的措施，这些措施在行政内部创设，效力主要针对行政工作人员。而外部行政法主要由立法机关、司法裁判等创制，其效力所及的适用对象包括行政机关及其工作人员，也包括裁判机关、私法相对人和其他利害关系人。因此，法治政府建设的任务所涉及的相关制度规范举措主要在政府内部产生，主要作用于行政机关及其工作人员，故而相关制度举措的规范来源、调整的客体与规范主体对象等均是内部性的，这些特征符合对于内部行政法的形式认知。法治政府建设可能产出的实质效果主要表现为：第一，其主要功能与外部行政法没有质的区别，既要规范行政权防堵权力滥用，也要促进政府依法积极履职。第二，法治政府建设的制度体系，本质上是“行政机关对外行使权力的一套内部规则系统”，其“作为一种内部事先控制技术，担保行政机关对外作出行政行为合法性”。因此，法治政府建设作为一种行政法体系，是“行政宪制”的表征。其意义不在于强调在没有法治的时代去找寻存有法治因素的行政实践，而是强调法治时代找寻更多激发和整

体促进法治的要素。同时，法治政府作为内部行政法建构，不应当被片面地误读为“法治的大跃进”。在“决策—执行”这一逻辑链条下，法治政府建设不可避免地运用行政性手段，这些手段又不可避免与其他的达成行政目标所使用的手段具有类似或连贯性。但是，个别手段的不合理甚至错误，不能否定整体意义上的法治政府建设的积极价值。

需要注意的是，法治政府建设的优势，也可能正是其局限性所在。法治政府建设的任务，被当作一项具体的制度举措来建立并推进落实，首先面临的问题是，人为制度建构的作用限度取决于相关措施的科学理性程度。其次，各项举措的落实取决于多种动机和诱因，依赖常规的行政手段。整体上由行政系统“单打独斗”，能多大程度促使相关制度举措落地生根具有不确定性。再次，由于法治政府建设的推进是整体性的，由于缺乏科学的评估标准，法治政府建设的实效难以把握，从而只能重点关注法治政府建设中的个别创新实践。因此，法治政府建设总体上作为一种依法行政的客观实施路径，必须与外部的，尤其是通过个案推动的渐进性依法行政的主观实施路径相结合，共同发力。

作者：刘国乾（云南大学法学院副院长、副教授）

（《治理研究》2021年第3期）



不得大拆大建！释放什么信号？

大拆大建，戛然而止？

近日，住建部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知（征求意见稿）》，其中明确，实施城市更新行动要严控大拆大建大搬迁，不大规模、短时间拆迁城中村等城市连片旧区，导致住房租赁市场供需失衡。

2021-08-10 16:17 星期二

【住建部：城市更新行动中不得大规模、短时间拆迁城中村等城市连片旧区 导致住房租赁市场供需失衡】

财联社8月10日讯，住建部就《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知（征求意见稿）》公开征求意见。意见提出，除增建必要的公共服务设施外，不大规模新增建设规模，不突破老城区原有密度强度，不增加资源环境承载压力。严格控制老城区改扩建、新建建筑规模和建设强度，原则上更新单元（片区）或项目内拆建比不宜大于2。不大规模、强制性搬迁居民，改变社会人口结构，割断人、地和文化的关系。不大规模、短时间拆迁城中村等城市连片旧区，导致住房租赁市场供需失衡，加剧新市民、低收入困难群众租房困难。

这意味着，狂飙突进式的城市更新大概率要放缓了，而借助大规模旧改推高房价、房租的传统玩法，已经不合时宜了。

楼市调控，终于从房地产市场，覆盖到了旧改市场。

一个旨在全面管控楼市的调控格局即将形成。

01

大拆大建的问题有多大？

这份文件对此直言不讳：

在城市更新推进过程中，出现继续沿用过度房地产化的开发建设方式，大拆大建，急功近利的倾向，有些地方出现随意拆除老建筑、征迁居民、砍伐老树、变相抬高房价、提高生活成本，产生新的城市问题。

历史曾经多次证明，任何一次大拆大建，都容易导致房价、房租暴涨，带来新的问题。

道理很简单。大拆大建之下，原有的存量住房被拆除，而新建的房子快则2-3年、慢则5年以上才能交房，供求出现期限错配，自然导致房价、房租蠢蠢欲动。

同时，大拆大建固然会带来一些“钉子户”，但更多的原住民都成了“一夜暴富”的对象，这些释放出的购买力，则会带动房价的上涨。

这一逻辑，在几年前三四线城市的棚改货币化中体现得淋漓尽致，这一次部分城市的大拆大建也不例外。

尤其对于一些超大特大城市来说，城中村本来就是潜在的“低成本生活区”，在深圳等地，有一半人都住在城中村。

如果城中村被集中拆迁，所有旧村一股脑被纳入改造范围，那么房价、房租的上涨就是难以避免的。

当然，从中长期来看，城市更新则能为城市带来新的住房增量，从而在一定程度上起到平抑房价的

作用。

这些效果,可能要到3-5年之后才能体现,而当下的刚需群体,却不得不面临房价大涨的现实。

02

严控大拆大建,要求有多严?

其一,不得大规模、短时间拆除城中村。同时,住房租金年度涨幅不超过5%。

根据文件,不大规模、短时间拆迁城中村等城市连片旧区,导致住房租赁市场供需失衡,加剧新市民、低收入困难群众租房困难。

房租与房价决定机制不同,房价易涨难跌,而房租下跌则司空见惯。原因在于,房租更多受制于居民收入水平,收入不涨,房租也难以大涨。

然而,有一种情况例外,如果租房市场受到垄断(如长租公寓无限扩张),或者短期供给锐减(如大拆大建),那么房租价格也会出现暴涨之势。

所以,限制大规模、短时间拆除城中村,无疑是有针对性的。

其二,严控大规模拆除、大规模增建,旧改的范围和规模都要受到限制了。

根据新规,老城区更新单元(片区)或项目内,原则上拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%,拆建比不宜大于2。

一个20%,一个2,对城市更新的边界做了严格约束,势必严重压缩城市更新的利润空间。

其三,老城区更多是微改造,老旧小区将告别大拆大建模式。

文件提出,保持老城格局尺度。不破坏传统格局和街巷肌理,不随意拉直拓宽道路,禁止修大马路、建大广场。

对于老城区,大拆大建一直都是主流选择。过去固然有个别案例,但未来一定会受到严格控制。

老城区的改造,必然是以微更新为主。正如文件所言,鼓励采用绣花功夫,对旧居住区、旧厂区、旧商业区等进行修补、织补式更新,合理控制建筑高度,最大限度保留老城区具有特色的空间格局和肌理”。

事实上,这一轮城市老旧小区改造,基本上走的也是“微更新”的模式,以水电路改造、光纤入户、加装电梯、改建停车场、加建卫生设施教育设施为主,不涉及拆迁改造,不涉及征地补偿。



●主要城市 2000 年前老旧小区占比

没有大拆大建,自然也不会刺激房地产市场。

03

城市更新,为何要防止大拆大建?

大拆大建是典型的房地产过度开发模式,能短期刺激GDP,但也遗留无数问题。

大拆大建对GDP的支撑,主要来自于房地产投资和基建投资的疯狂飙升,这些投资大多数转化成了GDP中的“投资”,从而成为房地产依赖的重要来源之一。

大拆大建,还能带来相当大的土地财政收入。在整个大拆大建的链条里,原住民获得一部分财富,开发商获得了一部分开发收益,而地方政府则拿走了土地收益。

这是过去“旧改”的常规玩法,但这一轮的城市更新有所不同。

城市更新,要的是不只是简单的拆迁改造,而是与历史保护、产业升级、提高城市活力、打造经济新增长极结合起来,这就超出了传统的开发思维。

有没有产业导入,能不能改变居民生活,会不会增加公共空间,能不能带来投资驱动之外的新增长极?

这是考验新一轮城市更新的关键所在,也是对“大拆大建”模式的有力纠偏。

(2021-8-11 国民经略)

中国制造业人才高质量发展 需突破“三重困境”

制造业发展的硬实力、软实力和驱动力,在很大程度上要依靠制造业人才实力,人才成为中国产业迈向全球价值链中高端的关键。然而,目前中国制造业人才面临“三重困境”,即人才供需结构存在矛盾,“堰塞湖”现象久久未消;人才链与产业链衔接不紧,制造业人才就业结构存在变量;人才政策创新性不强,不同城市和企业难点痛点不一。赛迪研究院认为,统筹利用好人才政策,发挥好人才政策在优化人才结构、配置人才资源、提升人才素质中的作用,有助于破解制造业人才困境,促进制造业高质量发展。

一、制造业人才面临“三重困境”

(一)人才供需结构存在矛盾,“堰塞湖”现象久久未消

制造业人才需求势头旺盛,但供给与产业需求的结构性矛盾依旧存在。中国制造业发展对高技能人才和高素质产业工人的需求不断增大,正处于以“质量换数量”的“工程师红利”期。第四次全国经济普查数据显示,截至2018年末,制造业法人单位从业人员达10471.3万人,占比27.3%,位居行业首位。与此同时,各地争先布局战略性新兴产业,加快改造和升级传统产业,低技能人才供过于求,中高端技能人才供给严重不足,特别是在新兴产业等高精尖领域,人才需求增速大,复合型人才和科技领军人才面临“找不到”困境。人社部发布的全国“最缺工”100

个职业显示,在新进排行榜的25个职业中有15个与制造业直接相关,短缺程度加大的34个职业有16个与制造业直接相关,多为传统制造业技工技能人才。由于人才培养与企业需求之间的结构性矛盾尚未解决,优秀人才无法流入制造业,制造业人才“堰塞湖”现象久久未消。不少制造业企业反映,企业迈向高质量发展过程中最主要的困难是“技术人才缺乏”,劳动密集型产业招工逆向潮的社会现象时有发生。

(二)人才链与产业链衔接不紧,制造业人才就业结构存在变量

从人才链与产业链的关系看,高质量的产业链需要人才链的支撑,而产业链又能吸引制造业人才链的形成。然而,各地制造业人才和产业政策存在“两张皮”现象,人才的引进培养与产业发展需求“脱靶”严重。从制造业发展演进看,如果人才结构调整滞后于产业结构优化,就容易冲击就业结构。中国制造业与各类新技术、新模式渗透融合,生产模式的演变加速了就业的结构性矛盾,不同地区和行业间就业市场景气程度差异较大。一方面,新冠疫情以来,以人工智能、数字孪生为代表的智能、数字、无人化技术应用赋能相关产业,孕育了巨大的新增就业潜力。但是,由于技术迭代和人才结构调整没有同频共振,新兴技术的应用必然会带来制造业人才结构洗

牌。另一方面,由于第四次产业链大转移等因素,中国轻纺、电子等部分产业链劳动密集型环节向外转移现象明显,在一定程度上大大降低了对部门制造业人才就业岗位的需求。同时,欧、美、日等国家和地区积极引导制造业回流、供应链回迁,以维护自身产业链的完整性和安全性,并借机谋求通过制造业增长来增加其国内就业岗位。因此,他国产业结构和产业链的调整,在一定程度上也属于变量要素,会使中国制造业人才就业总量和质量产生连环反应。

(三)人才政策创新性不强,不同城市和企业难点痛点不一

当前,各地围绕产业链发展出台了一系列制造业人才引进政策,寄望于依托人才卡位实现产业层级跃升。比如,广东省提出,到2025年将打造总量超过1350万人的制造业人才队伍;浙江省提出要促进人才资源与实体经济、科技创新的深度融合,建立更具竞争力的人才政策体系;山东省提出在“十四五”末要以建设300个左右制造业公共实训基地为突破口,加快建设高技能人才队伍。从各地制造业人才发展目标和举措看,制造业人才政策创新性不强问题比较普遍,大都采取降低落户门槛、租房购房优惠、创业奖励及一次性补贴等优惠手段,并未营造好制造业人才发展和产业发展的生态环境。

不少城市和市场主体加大力度吸引制造业人才,既体现出对制造业人才的重视,也折射出产业发展的人才“困境”。一线城市依靠产业发展优势吸引高端技能和管理人才,对周边中小城市造成人才虹吸效应,迫使后者拿出“真金白银”挽留制造业人才,人才争夺愈演愈烈。长此以往,不同规模城市和区域之间会形成一定的人才洼地和高地。一线城市由于户籍及生活成本等因素制约,部分行业以研发为代表的制造业人才“外溢”现象比较突出,二三线城市人才发展生态和环境短板尚未补齐,导致人才流动的频率加大,不利于产业竞争力的形成和人才的合理布局。

二、制造业人才陷入困境的深层原因

(一)人才需求端和供给端之间的缝隙没能精准

“焊接”

从需求端看,制造业各行业缺乏获取制造业人才数量需求的渠道和机制。劳动密集型行业对低技能人才的需求往往较为灵活,机动性大,甚至有些制造类企业多采取“散装”的管理模式,企业和产业工人之间以临时工或订单形式完成任务。高技术行业由于专业技术人才总体数量不足,加之同行企业间“挖角战”盛行,致使制造业人才流动性大,需求数量难以做到精准统计,较高的流动性也导致部分高技能、高素质制造业人才无法安心扎根岗位深耕细作。从供给端看,人才培养滞后于产业对人才的需求。一方面,由于新一代技术革命和产业变革迭代加速,对高端人才和复合型人才的培养难度加大,部分战略性新兴产业学科师资力量“捉襟见肘”,专业教师严重不足。另一方面,国家教育部门的学科设置和人才培养,通常是在产业发展一段时间后,才会进行专业设置,滞后于产业发展需求。同时,制造行业的人才培养存在着与市场需求脱节现象,重理论轻实践。从整体收入看,制造业与金融等行业相比竞争力弱,年轻人普遍不愿从事制造业。

(二)制造业人才竞争与城市产业竞争没有完全耦合

一方面,在制造业领域,城市产业竞争力几乎成为城市综合竞争力的“地标”,一个城市会因“搞活搞强某个产业或产业集群”而形成比较优势和强大吸引力,比如贵阳市的大数据产业、珠三角的电子信息产业、长三角的集成电路产业。另一方面,在人口红利期,地方政府大多通过土地税收优惠等开展招商引资竞争,千方百计做大GDP。在制造业高质量发展阶段,各地不再简单以GDP论英雄,而更加注重质量和效益,比如浙江省“以亩均论英雄”。随着土地和税收优惠竞争日趋规范化,各地产业发展从要素驱动转向创新驱动,制造业人才成为创新驱动的重要因素。制造业人才是产业发展的主要根基和源泉,只有牢牢把握制造业人才这张底牌,才能夯实城市产业和整体竞争力。

(三)从“制造”到“智造”过程中人才要素支撑作

用不强

随着产业融合发展的加速,从“制造”到“智造”的迭代过程离不开有跨界融合背景和高素质的制造业人才。国外先进制造业发展成功的一个重要原因,就是从不缺乏顶端出思想的科学家和底端操作层面的技术工人,打造了一个完整的、合理的人才金字塔结构。一些产业特别是人工智能、高端装备制造要想真正实现迭代升级,必须依靠高技术高技能人才,相关产业及人才资源的重要性凸显。

对中国制造业企业而言,特别是劳动密集型制造企业而言,只有彻底改变原先严重依赖于人口红利的生产方式,将用工的重点转向高技能人才,才有可能真正解决企业转型难题,否则不仅会出现“用工荒”现象,还可能迟滞企业的转型升级,丧失未来的主动竞争力。基于此,如何将人才的成长链与制造业各领域的产业链、价值链高度匹配,将人才的高质量生命周期与制造业高质量发展的时间轴线紧密融合,将是实现制造业企业蝶变和城市竞争能级跃升的重要考题。

三、政策建议

(一)实施差异化的人才政策,提高高技能人才占比

一是在国家层面,出台激励制造业人才良性发展的政策举措,对战略性新兴产业和传统产业实施差异化人才政策支持,引导人才向制造业回流,逐步构建起与制造业高质量发展相适应、梯度发展的制造业人才培养体系。二是要逐步健全培养更多高技能人才和大国工匠的机制,推动高技能人才队伍建设,提高技能人才尤其是高技能人才在制造业人才

队伍中的占比,逐步化解人才供需的结构性矛盾。三是切实提升技能人才地位,从源头上培养工匠精神,研究在重点行业开展国家级大国工匠遴选工作,为科技成果转化提供有力支撑。

(二)构建制造业人才发展的良性生态,形成长期稳定的人才红利

一是鼓励各地围绕园区和各类产业集聚区,加大产城融合力度,构建适宜吸引制造业人才的产业生态和营商环境,促使制造业人才和城市产业发展形成良性相互促进的局面。二是针对中小城市制造业人才流失问题,适时发布柔性引才政策年度报告或案例集,畅通体制机制通道,持续发挥“人才飞地”模式作用,以兼职挂职、“周末工程师”等形式加强制造业人才流动和布局,逐步建立制造业人才“不求所有、但求所用”的机制。

(三)围绕产业政策匹配人才政策,激发人才创新积极性

一是突出“人才+产业”顶层设计,紧扣产业链强化人才链,有效促进人才链、创新链、产业链及价值链的“四链衔接”。二是鼓励各地及时公开城市产业链布局,支持各地行业协会建立各行业制造业人才数据库,及时发布制造业人才数量和需求等报告,为政府和市场主体提供决策参考。三是围绕企业引才用才的难点痛点问题,打造以产业、研发机构或科技平台吸引人才的机制,从人才的引、育、用、留等多方面提供政策支持,充分调动和发挥企业在制造业人才培养中的积极性和主体作用。

(《赛迪智库》第39期)

