



法治政府

LEGAL DAILY

主编:杨新顺
编辑:张维
美编:李晓军
责校:邓春兰
信箱:jingjubu666@163.com

2021年7月23日
星期五

国家法律和党内法规共同发力

“双笼关虎”格局确保权力受到有效监督制约

热点关注

□ 本报记者 张维

7月1日,中国共产党迎来百年华诞。
当今世界,有百年历史的政党并不多。中国人民大学国际关系学院教授、浙江(嘉兴)中外政党研究中心主任周淑真在近日举行的首届“国家治理:党内法规与国家监察研究论坛”上透露,根据统计,在全世界活跃的五六十个政党中,百年政党的数目仅仅66个。

决定百年大党兴衰的关键因素有很多,但在周淑真看来,中国共产党能够成为百年强党,最重要的一点就是成功地进行了自我革命和反腐败斗争,“这是它能够保持活力和动力的一个根本原则”。

也正是因为有了对权力的有效控制,党领导下的法治政府建设才能取得一个又一个进步。

编织更加严密笼子 力戒杜绝权力滥用

无疑,一个政党之所以能够成为百年大党,与多方面的因素相关,如政党的政治理想、意识形态、社会基础、组织体系、政党纪律、政治行为等等。

对于中国共产党而言,其对于权力的有效制约,及为此所进行的党内法规制度建设,被认为是其作为百年大党的“秘诀”之一,为世界政党治理贡献了中国智慧。

湘潭大学法学院院长欧爱民教授指出,基于中国政治传统和权力结构,我国不断探索出独具中国特色的限制权力的法治道路,即充分发挥国家法律与党内法规各自在控制权力方面的优势,形成国家法律和党内法规共同限制公权力的“双笼关虎”格局。

“在中国,除了国家法律之外,还有各种党内法规

核心阅读

基于中国政治传统和权力结构,我国不断探索出独具中国特色的限制权力的法治道路,即充分发挥国家法律与党内法规各自在控制权力方面的优势,形成国家法律和党内法规共同限制公权力的“双笼关虎”格局。

对权力进行制约,从而形成“双笼关虎”的权力制约格局,这是我国重要的制度优势。”欧爱民说。

这一格局编织了更严密的权力制度笼子。西方主要通过国家法律来限制权力,但是国家法律制度存在弱点,比如不能把过多的道德与伦理问题写进法律,法律也不能调整人的思想意识问题。等等。而在我国,党内法规能够有效容纳上述内容,以实现对其权力的更有效限制。同时,我们把思想理念写入党内法规,坚持思想建党建党,同向发力,充分贯彻从严治党理念。

在欧爱民看来,通过以上措施,党内法规作为关

键少数的领导干部的权力实现了全面有效限制,体现出了社会主义的制度优势,走出了一条权力制约的中国式路径。

这一格局还打造了更周延的权力问责体制。通过党内法规,我们得以更细致地准确区分责任的存在方式与追究方式,建立起全面完备的问责体系,能够确保相关监督和问责机制的周延、精准、及时。

这一格局也打造了更为高效的权力监督体制。一方面,通过党的纪委和国家监委合署办公,提高了工作效率。另一方面,党内法规通过平时的制度制约,使得领导干部的权力在正确轨道上运行。

破解政党治理难题 努力贡献中国智慧

“中国共产党的党内法规制度建设,为世界政党治理贡献了中国智慧。”北京联合大学教授韩强说。

韩强认为,政党治理是世界各国政党面临的一个普遍性课题和难题。对于靠什么治理、如何治理这样的基本问题,许多政党往往有不同的认识和选择,其治理成效也差异巨大。在政党治理过程中,中国共产党走出了一条依靠健全完善党内法规体系实现管党治党的科

学化、规范化、程序化的相对成熟的路径。

在韩强看来,任何一个政党要过执政这一关,都必须要有种自我革命的精神。中国共产党的自我革命,体现在中国共产党在管党治党中拿出了真正的勇气——在确保党中央领导的同时,充分实现对权力的社会监督和有效制约。

我们的党内法规为何能够实现其对权力的制约?这就涉及党内法规的原则问题。吉林大学行政管理学院教授王立峰把党内法规原则概括为:政治性原则、实践性原则、规范性原则、组织性原则,其中隐含的是信仰法治与民主的基本价值追求。

那么,如何看待党内法规与国家法律的关系呢?中国政法大学教授王建芹提出,在中国特色社会主义法治下,党内法规与国家法律之间的关系,是一种平行关系下的相互独立、相辅相成,不存在高低之分的二元逻辑关系,是一种谦敬的关系。

始终强调制度治党 党章是治党总依据

值得注意的是,以党内法规来约束党员,约束权力,实现治理,贯穿了中国共产党的百年历史。

最早的党内法规体现在党章治党上。复旦大学特聘教授、党内法规研究中心主任、教育部“长江学者”特聘教授刘红凛在研究中发现,从中国共产党成立之初,以党章就是中国共产党的重要原则。在中共一大的第一个纲领(具有章程性质)和中共二大的第一部党章中,体现了围绕马克思主义群众性政党建设,立足于纲领建党实现以党章治党。革命年代体现为以决议案的方式推进党的建设,从中共一大到六大,总共有30多个决议案。“决议案在党内的地位非常重要,违反决议案可以直接开除党籍。”这正是中国共产党法规建设当时的基本理论。

刘红凛说,党内法规具有根本性、全面性、稳定性。改革开放以后,强调制度治党,党内法规不断推进。特

别是党的十八大以来,总共出台了九十多部党内法规,突出强调公私分明,法纪分明。

“从百年建设党的角度看,党章是根本大法,始终是管党治党的总依据,也是党内法规建设的基石。”刘红凛说,在不同的历史时期,党的政策、党的纪律、党内法规,党的道德等,都是管党治党的基本依据,它们在形式和作用上随着历史进程有所变迁,不能相互代替。

山东大学法学院(威海)院长肖金明教授提及,中国特色社会主义法治以人民为中心,任何权力都来源于人民,受制于宪法。党的方针政策的调整,党章法规的修改,宪法体系的完善,三者联合起来共同体现人民意志,党内法规的作用在于如何保护党的坚定性与纯洁性,规范党政关系,建设党群关系。

“党群关系处理好,党政关系处理好,政治格局就稳定,仅靠法律无法做到,必须用好党章党规。”肖金明说。

肖金明认为,在改革开放初期,中国的法治主要围绕民主推动民主与法治的结合;到了上世纪90年代,结合了保障人权的制度建设;党的十八大以来,法治和治理紧密联系起来。“可以说,我们的党内法规始终在进行着理念和实践的创新发展。”

党内法规与国家法律的结合,产生了许多行之有效的制度。以政务处分分法设置双轨惩戒制度为例,清华大学法学院党内法规研究中心执行主任、副教授屠凯认为,政务处分分法设置双轨惩戒制度有其宪法上的依据,我国宪法为公职人员设置了两项责任制。在功能上,权力责任强调公职人员应当受人民监督;工作责任制则强调提高工作质量和工作效率。在理念上,权力责任体现了“为人民服务”的政治要求;工作责任制则意在“反对官僚主义”。由工作责任制发展出的“社会主义责任制”,还进一步确认了相应组织具有宪法赋予的自主管理权。

制图/李晓军

慧眼观察

□ 方军

行政规范性文件被人们通俗地称为“红头文件”。实践中,“红头文件”作为行政机关确保法律法规全面实施的重要手段,是行政机关依法履行职能的重要方式,也是开展行政执法活动的重要依据,其作用不容低估,但是制定主体不明确、程序规则不清晰、内容把关不严格所带来的滥发文、乱发文甚至出现奇葩文件的情况时有发生,成为影响党和政府依法治国、依法行政形象的一大痼疾。“红头文件”应当具有规范性、规范是破解“红头文件”难题的重心。所谓规范,体现于文件制定、管理和监督的全过程,其要义又在于“有规则守规则”这六个字,缺乏规范的支撑和约束,“红头文件”就很难与行政规范性文件的身份名实相符。

党中央国务院高度重视规范“红头文件”的问题。2018年,国务院办公厅先后发布《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》《关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》,为“红头文件”制定、管理和监督奠定了基础的制度框架,这也标志着与“红头文件”有关的规则体系正式确立。近3年来,各地各部门认真贯彻落实党中央国务院要求,不断加强“红头文件”的制定、管理和监督,探索完善合法性审核机制,“红头文件”的整体质量有了明显提升。同时也要看到,“红头文件”的痼疾还没有得到完全根治,某些地区局部领域任性文件、奇葩文件还来劲,一定程度上助长了运动式管理和“一刀切”执法乱象,人民群众反应强烈。对此,必须继续采取有力措施,落实好党中央国务院有关规范“红头文件”的规则制度,加大对地方和部门实际工作的指导和推进力度,适时启动国家统一立法的研究和相关进程,着力把党和国家重大决策部署以法律制度的形式予以确认,确保已有的各类规则体系得到不折不扣地执行,真正靠制度从根本上解决“红头文件”的老大难问题。

一是厘清“红头文件”的认定标准。按照规定,“红头文件”是“行政机关或者法律、法规授权管理公共事务的组织依照法定权限、程序制定并公开发布,涉及公民、法人和其他组织权利义务,具有普遍约束力,在一定期限内反复适用的公文”,不含行政机关内部执行的管理规范、工作制度、机构编制、会议纪要、工作方案、请示报告及表彰奖惩、人事任免等文件。实践中,对“行政机关和法律、法规授权管理公共事务的组织”的具体范围应当如何界定,对多种多样的公文形态应当如何认定,还存在不少疑问。针对这类情况,上海

『红头文件』贵在规范

等地采取编制制定主体清单,清单外单位不得制定“红头文件”的做法,值得借鉴、推广。

二是严格“红头文件”的制定程序。重点是把握好动议立项、筹备起草、合法性审核、审议公布四个重点环节。动议立项阶段,要加强文件制定的必要性研究,控制发文数量,强化计划和进度约束,最大限度杜绝发文的随意性。筹备起草阶段,要广泛听取各方面意见,认真开展调查研究 and 评估论证,全面收集整理有关材料,明确起草依据,需要采取的措施并附具理由说明,确保文件起草工作基础扎实。合法性审核阶段,不仅要保证有人员审核、有时间审核、有条件审核,还要做到审核标准清晰一致、审核事项没有遗漏、审核过程超越专业、审核意见受到尊重,从而防范固守审核环节虚置而滋生的法律风险。审议公布阶段,要坚持集体讨论、民主决策、依法依规决策,同时要适时通过多种方式向渠道向社会公开已经出台的“红头文件”,做好跟进宣传解读工作。

三是强化“红头文件”的管理监督。“红头文件”不可一发了之。首先,制定机关要加强整理汇编工作,做到目录完整、底数清楚,方便行政机关运用和社会公众查询。其次,要定期开展清理评估和后续相关工作,对上位依据调整或者实际情况发生重大变化等情形,应当及时予以修改或者废止,避免出现“僵尸”文件,破坏国家法制的统一和尊严。再次,要强化事后监督,不断完善备案审查机制,充分发挥层级级监督的作用,注重运用行政复议行政诉讼等救济渠道的附带审查机制,及时发现和纠正违法的“红头文件”,促进“红头文件”制发规范、内容合法,执行有效。

四是研究推动“红头文件”的国家统一立法。立法是规范“红头文件”的一个重要方面。一段时期以来,不少地方和部门先后制定了地方规范性文件有关“红头文件”制定和管理监督的规定,起到了积极的效果。同时,这种分散立法、多头规范的格局也带来一些问题,例如某些关键问题的理解各行其是,合法性审核具体标准不够精准,规范约束刚性不足等等。对此,不少实务部门和专家学者呼吁抓紧总结地方和部门的实践经验和有益做法,尽早启动国家统一立法,彻底解决“红头文件”存在的问题。应该说,现实生活确实提出了一定的立法需求,需要对统一立法的必要性、可行性予以认真研究,对适当时机推进统一立法进程预先作出必要的理论准备和工作安排。

无论如何,推动依法行政,建设法治政府,“红头文件”的规范是个不可回避的切入点。(作者系司法部行政执法协调监督局一级巡视员)

市场监管总局“铁拳出击”严打民生领域违法行为 上半年各地报送“铁拳”典型案例800余起

□ 本报记者 万静

国家市场监督管理总局近日发布了2021民生领域案件查办“铁拳”行动典型案例(第三批),据市场监管总局新闻发言人、新闻宣传司司长于军介绍,截至6月底,市场监管总局已收到各地报送的典型案例800余起。据悉,目前已分3批向社会公布了典型案例28起。

今年4月,市场监管总局在全国范围组织开展“铁拳”行动。行动开展以来,全国市场监管部门以案件查办为抓手,切实解决民生诉求,回应社会关切,查处了一批有重大震慑力的大案要案,取得了显著成效,受到了社会各界的广泛关注。

据悉,“铁拳”行动聚焦民生领域8类违法行为为实施重点:一是销售药残超标的畜产品、水产品及未经检验检疫或检出“瘦肉精”的内类;二是宣称减肥和降糖降脂降胆固醇的食品中添加药品;三是生产销售“偷工减料”劣质钢筋、线缆;四是生产销售劣质儿童玩具;五是中介机构“乱收费”;六是生产销售劣质“铁拳”行动典型案例中,有多起关于翻新“黑气瓶”的案件。翻新“黑气瓶”指

严打翻新“黑气瓶”

在今年1月18日召开的全国市场监管工作会议上,市场监管总局党组书记、局长张小明明确要求,针对民生最怨、市场监管风险最大的重点领域,精准重拳出击,查办一批有重大威慑力的案件,让监管长出牙齿。今年4月,市场监管总局党组印发了《“我为群众办实事”实践活动方案》。开展“铁拳”行动,就是践行“我为群众办实事”的一项具体工作安排。

其中,“铁拳”行动的首要特点就是关注“民生”,即聚焦民生领域,以保障民生为导向。市场监管总局执法稽查局局长燕军介绍说:“我们在制定‘铁拳’行动方案时,先后研究分析了全国12315平台投诉举报情况、全国消协组织投诉分析报告、市场监管舆情监测热点和风险点,综合考虑了违法行为的性质、危害程度、社会关注度。上述8个领域,直接关系到人民群众生命健康和财产安全,有些问题消费者反映比较集中。”

记者注意到,在总局前期公布的“铁拳”行动典型案例中,有多起关于翻新“黑气瓶”的案件。翻新“黑气瓶”指

经过翻新的报废气瓶或者来历不明的气瓶。翻新和销售“黑气瓶”是一种制售假冒伪劣产品的违法行为。

据市场监管总局特种设备局一级巡视员高继轩介绍,截至2020年底,全国在用气瓶约1.79亿只,其中与人民群众生产生密切相关的液化石油气瓶超过1.5亿只。超过规定的设计使用年限或来历不明的液化石油气瓶,可能由于材质劣化等原因导致气瓶耐腐蚀性、耐压程度降低。加之瓶阀使用超过一个定期检验周期后安全状况不明,销售、充装使用“黑气瓶”,发生泄漏、爆炸等危险的概率大大增加。液化石油气瓶都在老百姓家中使用,一旦发生安全事故,将严重危害人民群众生产生活。因此,必须严厉打击销售、充装使用翻新“黑气瓶”等违法行为。

据悉,截至目前市场监管总局收到各地上报涉及翻新“黑气瓶”相关违法行为案件52件,其中查实翻新“黑气瓶”案件2件,涉翻新“黑气瓶”案件6件,充装超期未检或报废气瓶案件17件,无证或非法充装案件11件。

查办中介违规收费

中介机构违规收费,既加重了企业和群众负担,又影响营商环境优化。市场监管总局开展了“治理涉企收费减轻企业负担”专项行动,将中介机构收费纳入重点治理的领域之一。

据市场监管总局价监竞争局副局长嵇小灵介绍,从今年4月中旬开始,市场监管总局从15个省份抽调检查骨干力量,开展了跨省交叉检查工作。在上半年的检查工作中,发现中介机构涉嫌违规收费金额1.85亿元,目前各地正依照法律法规进行处理。

梳理这些违规收费问题主要有:利用电子政务平台违规收费。电子政务平台是政府为社会提供公共服务

的窗口,由政府相关部门付费建设,免费向企业、个人和社会开放。但有的中介机构利用政务平台运营、维护的契机,违规收取技术维护费、服务费等。

违规开展本部门行政审批相关的中介服务,有的行政机关所属的事业单位、主管的社会组织及其开办的企业,在没有与主管部门脱钩的情况下,违规开展与本职工作所负责行政审批相关的中介服务。

超出政府定价、政府指导价范围收费。部分中介机构实行政府定价、政府指导价管理,但有的中介机构借

助行业优势地位,当服务成本上升时,超出政府制定的标准违规收费。

转嫁应由政府部门承担的费用。按照国家政策规定,在行政审批过程中委托中介服务机构开展技术性服务,费用由行政机关承担,但部分中介机构违规将费用转嫁给企业承担。

“接下来市场监管总局将部署各地继续加大违规收费查处力度,对典型案例予以公开曝光,对违规行为形成强大震慑,切实减轻企业和群众负担。”嵇小灵说。

整治虚假违法广告

打击“神医”“神药”等虚假广告是“铁拳”行动重点查处的8大领域之一。

今年4月以来,市场监管总局以“护苗助老”为主题在全国组织开展“守护夕阳红”——医疗、药品、保健食品虚假违法广告整治行动和“呵护青少年健康成长”——教育培训类广告清理整治行动,集中整治市场突出问题,重点查办“神医”“神药”广告,严厉打击利用科研单位、学术机构、教育机构等名义或形象作推荐、证明的教育培训类广告,严厉打击误导青少年的假扮“名师”广告,从严查处含有“软色情”内容的教育培训广告。

据不完全统计,截至6月15日,全国各级市场监管部门查处医疗、药品、保健食品虚假违法广告案件678件,处罚金额408万元;查处教育培训类虚假违法广告案件242件,处罚金额306万元。今年5月,市场监管总局选取了10个教育培训类广告案件向社会公开曝光。

市场监管总局广告监管司副司长刘辉透露,下一步,市场监管总局将聚焦工作重点,进一步扩大战果,推动整治行动深入开展。一是严格“三品一械”广告审查,严把审查关口,严格审查广告案件面向向社会公开曝光。二是做好重点案件查办,严查虚假违法广告。四是加强行政指导,运用建议、劝告、约谈等多种方式,加强对主要医疗机构、校外教育培训机构、传统媒体、互联网企业和广告设计制作单位的行政指导。支持相关行业协会发挥作用,鼓励经营者主动整改,引导经营者自觉规范经营行为。

克拉玛依推行行政处罚“四张清单”制度

本报讯 记者潘从武 通讯员张辉 近日,新疆维吾尔自治区克拉玛依市率先在新疆全区推行行政处罚“四张清单”制度。行政处罚“四张清单”是指按照违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度等因素,将法律、法规、规章规定的行政处罚,结合实际编制不予处罚事项清单、从轻处罚事项清单,减轻处罚事项清单和免于行政处罚事项清单。克拉玛依市司法局相关负责人表示,这是深入推进行政执法责任制,加快建设法治政府的一项重要举措,有利于促进行政处罚实施机关包容审慎精准监管,营造经济社会发展的良好法治环境。

江苏行政复议体制改革推进会召开

本报讯 记者罗莎莎 通讯员王秀红 邢媛媛 近日,江苏省行政复议体制改革推进会召开,部署相关工作。江苏省副省长、省公安厅厅长刘阳要求,各地各部门要全方位破除群众实现权利救济的制度机制障碍,多渠道方便群众申请和参加行政复议,全过程发现和纠正违法或不当行政行为,切实提高群众对行政复议的知晓率、首选率和满意度。

今年6月,江苏省委全面依法治省委员会审议通过《江苏省贯彻落实〈行政复议体制改革方案〉的实施意见》。全省各市迅速行动,目前均已完成调研摸底。其中,无锡、淮安、泰州等地已完成本地地实施方案起草工作,南通各县(市、区)已率先完成行政复议职能集中。