

法治政府建设纵深行

核心阅读

更好挖掘具有中国特色的法治政府建设样本,总结提炼可复制可推广的先进经验,助力法治政府建设率先突破和全国统一大市场法治建设及优化法治化营商环境,具有重要意义。



□ 本报记者 张维

“有效市场,有为政府。”《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》中的这一要求,正在各地法治政府建设的创新实践中予以落实。

北京市打造领导干部依法行政教育培训平台,聚焦领导干部这个“关键少数”,全面提升领导干部运用法治思维和法治方式解决问题的能力;

浙江省构建“力度+温度”监管体系,推动涉企监管执法从“单向要求”向“双向规范”转变,聚焦民营企业及民营企业反映的“以罚代管”“以抓代管”“执法扰企”等问题,提升涉企执法质效;

广东省深圳市率先探索建立个人破产制度,政府部门为市场服务,承担个人破产办理中的行政事务,保障市场主体有序退出与再生;

江苏省苏州市以法治督察督促推动法治政府建设,强化监督问责,有效落实跨领域重大

法治问题的督办整改责任;

……

这些近日在全国统一大市场法治建设与规范性文件备案审查研讨会暨2024年度法治政府建设十大创新案例发布会上发布的案例,生动诠释了“有为政府”的有益实践。

“有为政府不是全能政府,有为政府与有限政府建设皆为法治政府建设的应有之义。”西南政法大学副校长周尚君诠释了“有为政府”与法治政府的内在联系。在周尚君看来,更好挖掘具有中国特色的法治政府建设样本,总结提炼可复制可推广的先进经验,助力法治政府建设率先突破和全国统一大市场法治建设及优化法治化营商环境,具有重要意义。

开放聚力 压实责任

“全国统一大市场是法治下的大市场。”在作为国家市场监督管理总局法律顾问、营商环境专家组成员的中国人民大学法学院教授胡锦光的理解中,统一大市场建设与法治息息相关。

在市场经济体制之下,政府权力的界限在哪里、政府干预市场的正当性以及路径如何等问题,在胡锦光看来,都是构建全国统一大市场所需要明晰的问题。

这意味着作为市场管理者和服务者的政府,尤其是领导干部,必须带头尊法重法,敬畏法律、了解法律、掌握法律,不断提高运用法治思维和法治方式能力。北京市打造的领导干部依法行政教育培训平台,在这方面进行了有益探索。

“北京要建设法治中国的首善之区,首先我们的领导干部要具备首善的法治素养。”北京市推进依法行政工作领导小组有关负责人说。2023年北京市依托北京市党校、北京大学等16所首都高校和8家人民法院,设立了北京市领导干部依法行政教育培训中

助力建设全国统一大市场 优化法治化营商环境

多地法治政府建设创新实践诠释“有为政府”

心基地和实践基地,着力打造体系化的领导干部依法行政教育平台。

一方面,为全市各级行政机关开展教育培训提供高质量服务保障;另一方面,用好首都法学法律专家资源,“开放聚力”是北京这些年推进法治政府建设的经验和特色。”该负责人说,北京市先后成立了专家充分参与的北京市政府行政复议委员会和北京市政府立法工作法律专家委员会。此外,北京在推进法治政府示范创建、依法行政考核等方面,得到了专家的广泛参与。

同样注重抓好“关键少数”的还有江苏省苏州市。苏州注重压实“关键少数”的督察责任,制定法治苏州建设工作监测评价实施方案,明确年度法治市工作监测评价项目标准,把法治政府建设的具体任务逐一细化和量化。抓实述法评议,发挥述法对于加强监督推进法治政府建设的制度功能,形成压力传递和杆杠效应,以硬约束压实法治政府建设的第一责任人职责。

明确边界 闭环审核

加快建设全国统一大市场,需要提升政府监管效能。

与市场监管最为密切的执法行为,也由此需要进行相应的改革。重庆市开展“大综合一体化”行政执法改革,就是其中典型。重庆市司法局锚定以行政执法水平提升,促进城市治理体系和治理能力现代化的目标,按照先街镇后市区的思路,围绕执法队伍、执法事项、执法监管、执法平台5个关键变量,推动“大综合一体化”行政执法改革,初步构建队伍精简、职能清晰、协调高效、机制健全、监督有力的行政执法新格局。

据重庆市司法局有关负责人介绍,重庆精简整合力量,推动行政执法队伍“大综合一体化”,整合精简率达50.6%,同时推动执法事项“大综合一体化”,实

现全市50个领域11084项执法事项清单式管理,并创新监管执法协同,推动执法监管“大综合一体化”,制定了重庆市行业监管与综合行政执法协同联动工作机制,理清行业主管部门和综合执法部门的职责边界,谋划了15个执法监管一件事和15个综合查一次的应用场景,有效降低检查频率达20%以上,实现进一步门查多事项一次到位。

实践中,涉及经营主体经济活动的规范性文件,规定了妨碍建设全国统一大市场和公平竞争的内容,如设置不合理或者歧视性的准入和退出条件等,需要对其进行有效的清理和规范。

在这方面,广东省广州市打造标准化数字化智能化全市行政规范性文件统一发布平台,作出了有益探索。该平台集录入、审核发布、分类检索、清理功能为一体,做到一次录入、分级审核、数据同源,统一发布、信息共享、动态更新等,实现了审核的闭环管理,数据的同源共享,智能便民查阅政策精准推送。

据广州市司法局有关负责人介绍,平台上线至今,已发布行政规范性文件6000余件,浏览量超2000万人次,优化了政务公开人员工作流程,推动行政执法主体依法行政,保障市民对规范性文件的知情权,促进市场主体及时掌握涉企政策。

监管决策 为企业服务

与规范性文件一样,重大行政决策也与建设全国统一大市场关系紧密。为此,对重大行政决策的规范也至关重要。

在这方面,浙江省宁波市首创行政决策重大性判定地方标准,推动重大行政决策制度规范化运行。近年来,宁波市司法局大力加强制度建设,先后出台《宁波市重大行政决策程序实施规定》及其他5部政府规章,并制定出台市地方标准《行政决策事项重大性判定规范》,为重大行政决策制度落实落地提供

规范的指引。

据宁波市司法局有关负责人介绍,宁波市将地方标准纳入法院法律事务系统,对决策履行程序进行精准监控,实现对重大行政决策的全程监管。

政府不仅是管理者,还是服务者。位于四川省的成都高新区围绕主导产业法律服务需求,创新法律服务供给形式,出台专门针对区域产业制定的行业法律服务清单——《成都高新区三大主导产业法律服务清单(2021)》《成都高新区“建圈强链”法律服务清单(2023)》,通过全面依法治区办建立政企联动、律企联动,将法律服务对接到产业链上的每一个企业,解决企业涉法涉诉、矛盾纠纷问题,促进企业和创业团队依法创业、依法办企,真正打通涉企法律服务的“最后一公里”,疏通企业找法、用法的渠道。

在成都高新区,新企业的获得感进一步增强。这里为腾讯、爱尔眼科、新希望、京东方等52家企业提供专项定制的法律服务100次,解决法律问题60余个,涉及投资金额上百亿元,真正打通社区法律服务的“最后一公里”,让法律服务助力产业发展。此外,成都高新区的法律服务满意度测评已经连续两年位居成都市第一。

西南政法大学立法研究院院长、全面依法治国研究院常务副院长温泽彬教授告诉记者,西南政法大学全面依法治国研究院从全国征集的案例中遴选出十大创新性案例,这些地方在构建全国统一大市场、建设法治政府中,针对有关痛点、难点、堵点拿出上述创新举措,取得了不菲的成绩。

西南政法大学教授王学辉认为,下一步法治政府建设的一个关键点在于打破地方保护主义壁垒。在他看来,全国统一大市场的构建,需要全国统一市场规则的建立,需要国家强制性建立统一法治标准。此外,加快数字政府建设也是解决有关难题的有效途径。

政府部门管住风险 市场主体舒心经营

杭州西湖区推进“大综合一体化”行政执法改革促发展

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 何振球

在经济社会发展过程中,如何促成政府与市场的高效互动、如何促使政府与市场的互动始终保持在“法治轨道上”并落实监管,是激发经济发展整体活力、维护社会运行健康有序的重要内容。

秉持“民呼我为”理念,对标“法治是最好的营商环境”,浙江省杭州市西湖区以浙江省作为全国“大综合一体化”行政执法改革试点的契机,充分发扬西湖区作为数字经济强区、科教文新高地的科技创新力,深化镇(街道)“一支队伍管执法”改革新实践,将改革与基层治理体系和治理能力现代化相结合,创新推出“你好,创业者”预约式指导服务等应用场景,开创“互动治理型”优化营商环境新格局,努力实现“政府部门管住风险,市场主体舒心经营”的双向奔赴,不断形成更多有辨识度的改革成果。

用好数智赋能 打造“预约指导”创新平台

近年来,西湖区综合行政执法局紧紧围绕“大综合一体化”行政执法改革所带来的镇(街道)“一支队伍管执法”新变化,融入“民呼我为·西湖码”综合应用,创新“你好,创业者”预约式指导服务西湖模式,构建“互动治理型”优化营商环境新格局。

“你好,创业者”旨在为企业、个体工商户等经营者提供预约式指导服务,落实严格规范公正文明执法,经营者通过应用提醒预约,触发基层“一支队伍”(综合执法+市场监管+应急管理+消防救援+各其他驻地执法部门力量)提供精准服务,形成“需求上报—分析研判—精准指派—高效反馈”的全流程指挥联动处置机制,帮助经营者规避违法风险,降低行政执法成本。

丰富互动形式 提质“优化服务”实景体验

在推进“互动治理型”优化营商环境新实践中,西湖区不仅通过创新推出“你好,创业者”等互动载体进行数智赋能,而且乘

承“枫桥式”工作理念,整合挖潜区域资源,丰富互动形式,以“一镇街·一品牌”创新提质“互动治理型”执法服务实景体验。

改革以来,西湖区推出北山街道“星链式”服务站、双浦镇“片区式”管理站等实景空间站点,并在热点街区、园区、景区等感受市场体温的第一线,开启翠苑街道一路“民呼我为”特色街区、灵隐街道青芝坞商业街区、古荡街道天目里国际街区、三墩镇厚仁商业街、西溪街道文二菜市、蒋村街道三深国际园区、转塘街道龙坞茶镇、西溪国家湿地公园等市场应用空间新场景,将综合执法服务推向向市民百姓以及广大企业等市场主体的第一线。

在“硬件空间”实景的基础上,不断丰富优化服务运行机制的模式场景创新。古荡街道围绕共享车管理难点,创新“政企共治模式”,提升街面管理效能,节省企业运行成本;蒋村街道充分发挥楼宇“执法员+企服员+网格员”的“三员共助”作用,组团式上门开展企业合规指导,推动楼宇经济“微单元”释放改革“大活力”;文新街道紧盯基层运行中的各项具体事务,创新编制基层事务清单,实现“清单减负”与“按单赋能”的倍增效应;留下街道打造“一车五人”(综合执法+市场监管+公安+交警+机动力量)作战单元……多样化的实景创新,让执法质效提升与社会市场端更加紧密联动。

注重成效评价 集聚“企呼我为”改革智慧

改革的最终成效还是来自社会市场端的口碑评价。在改革过程中,西湖区始终坚持以人民为中心的

发展思想,以“坚持开门办改革 一线听声接地气”的务实工作态度,推进企业等市场主体更多参与支持改革、建言献策改革。今年以来,西湖区举办“大综合一体化”行政执法改革创新实践助力“企办实事”专题比武、涉企行政执法监管专题调研座谈会等活动,邀请来自不同领域的企业家、高校学者、研究人才等作为“助企执法改革体验官”,通过参会交流、调研建议等方式为改革集聚“企呼我为”的智慧和力量。

改革是前进的必由之路。西湖区将紧盯改革成果是否管用好用,继续发扬“永立首善志、勇攀新高峰”的首善之区意志品质,进一步深化“大综合一体化”行政执法改革,推出更多“互动治理型”优化营商环境的好场景好应用,总结更多有西湖特色的改革成果,全力彰显科教文新高地活力品质城区首善风采,为浙江在奋进中国式现代化新征程上勇当先行者谱写新篇章,为杭州努力成为中国式现代化城市范例贡献更多西湖力量。

的行动,

得到市场和

减排政策法律的支持,

碳排放成为新质

生产力,有助于实现“双碳”目标。

碳排放可达三个目标:其一,保住碳汇储量,采取修复措施巩固生态系统内部的碳汇,减少树木砍伐、工业污染、围海造陆造成的碳汇漏;其二,谋取碳汇增量,在保住碳汇储量的基础上,持续采取协调措施,如海上风电融合、生态旅游、碳汇造林,增加碳汇;其三,用碳汇抵消碳排放量,促进碳排放双控目标的实现。

去年4月,自然资源部等部门印发《生态系统碳汇能力巩固提升行动方案》,标志着我国生态系统碳汇能力巩固提升行动应科学、经济、因地制宜且逐步推广。

首先,为促进碳排放双控的生态系统增汇路径,以双碳社会法律秩序的价值导向为目标统筹建立评价考核指标体系,使降碳、增汇规范积极关联、良性互动。降碳和增汇是实现碳中和的两个决定性因素,二者分别通过技术手段减少二氧化碳的排放量,或通过植树造林、繁育生态产品等方式增加二氧化碳的吸收量。若从碳减排双控的角度看,碳增汇不仅可以抵消碳汇增量抵消碳排放量,有助于实现碳排放强度控制与总量控制,而且为生产企业提供绿色发展路径,从而为碳排放任务较重的企业适当减缓压力。

其次,碳汇能力巩固提升行动是一项系统工程。



为保障消费者“舌尖上的安全”,新疆维吾尔自治区市场监督管理局近日组织“你点我检 服务惠民生”活动走进新疆好家乡超市乌鲁木齐青年路店,对消费者关心、关切食品开展监督抽检。图为“你点我检 服务惠民生”活动抽检现场。

本报记者 潘从武 本报通讯员 郭粉琴 摄

以碳汇法治助力碳排放双控

森林、草原、海洋等生态系统碳汇须经人工保护,若放任其在自然状态下被动遭受开发干扰,则很难把握碳汇和碳汇数据,不利于碳排放双控。碳汇在保护中开发,实施与开发相协调的保护,助力实现可持续发展。为此,要通过生态保护修复制度保住碳汇储量,修复措施维护生态良好,为开发提供粮食、蔬菜、木材,为基础设施营造和行业领域发展提供空间。财政部于今年2月修订了《重点生态功能区生态保护修复资金管理办法》,与自然资源部协作监管修复资金使用,保障生态环境得到高质量保护。此外,可以将生态修复责任融入环境司法专业化改革,对生态修复诉求积极立案,依法裁判,保障受损的环境利益得到保护与救济。

通过生态保护补偿制度谋取碳汇增量。政府、生态公益方向生态保护给予资金、购买生态产品,弥补其付出的成本,既为开发者提供资金,推动资源—资产—产品—资本的转化过程,又能够激发碳减排的积极性。今年6月起施行的《生态保护补偿条例》第二十条、第二十一条和第二十三条规定,国家推进生态保护补偿市场化发展,建立健全碳排放权、碳汇交易机制,鼓励支持生态保护与生态产业有机融合,表明我国正在碳排放双控背景下,逐步完善碳汇生态保护补偿制度,为碳汇产业发展提供法治保障。

最后,碳排放双控是一种系统方法。党的二十大报告提出山水林田湖草沙一体化保护的系统治理理念,在“双碳”目标驱动下,我国贯彻该理念,运用系统方法保护环境。碳排放双控制度体系是“双碳”制度系统的组成部分,与其他制度互相照应,收到1+1>2

的“双碳”法治保障效果。

《加快构建碳排放双控制度体系工作方案》明确部署,“十五五”时期以强度控制为主,碳达峰后以总量控制为主。具体而言,碳排放超标企业需购买配额或碳信用,以期实现合规排放;而碳排放达标企业出售配额,可获取经济利益。碳汇企业出售碳信用抵消需求方的碳排放量可实现经济增长与碳排放“脱钩”。当前我国碳排放权交易日趋完善,全国温室气体自愿减排交易市场2024年启动,机遇与挑战并存。碳汇交易发展滞后的原因在于:第一,不同生态系统、不同区域的碳汇不同;第二,海岸带、林木、微生物的固碳能力不同;第三,碳信用与真实减排量、生物量与碳汇储量、生产力与碳汇能力的转换关系不明确,可能存在未知事实。基础研究暂时难为碳汇交易提供坚实后盾,因此,加强碳汇项目科研,通过环境监测、环境标准、环境影响评价等手段保护碳汇,抵消碳排放量,实施碳排放双控至关重要。

《全国碳市场发展报告(2024)》要求建设高质量碳汇交易市场,而生态系统碳汇是除可再生能源开发外的重点低碳项目。有鉴于此,应当抓住机遇,尽快将碳汇交易纳入全国市场,需使出科学和法律的组合拳。一方面,推进基础科研;另一方面,健全生态保护修复和补偿制度,在碳排放双控背景下推进碳汇开发保护,加快碳汇交易市场建设,以碳汇法治助力碳排放双控。如此,既能健全碳排放双控制度体系,又完善自然生态保护法治。

(作者系教育部人文社科重点研究基地中国海洋大学发展研究院高级研究员、法学院教授)

慧眼观察

□ 梅宏

党的二十届三中全会提出,建立能耗双控向碳排放双控全面转型新机制。随后,关于碳排放双控控制的相关文件接连出台:8月,国务院办公厅发布《加快构建碳排放双控制度体系工作方案》,明确了统筹推进评价考核指标体系,要以碳排放总量和强度指标为重点;10月,国家发展改革委印发《完善碳排放统计核算体系工作方案》,加快夯实碳排放双控基础制度。与此同时,地方层面也在积极行动,比如,山西省11月印发《山西省加快构建碳排放双控制度体系实施方案》,以碳排放统计核算制度为基础,碳排放双控考核评价制度为抓手,积极稳妥推进“双碳”山西行动。

提升生态系统固碳增汇,防止由碳汇转为碳源

碳排放双控

