

整体智治下行政规范性文件合法性审查的逻辑及其展开

赵 成

西南石油大学法学院, 中国·四川 成都 610500

四川省达州市司法局, 中国·四川 达州 635000

【摘要】整体智治下行政规范性文件合法性审查是指在“整体智治”的理念指导下, 依托现代化的信息技术平台, 通过广泛的运用数字信息技术, 推动行政规范性文件合法性审查主体与各部门之间的有效协调, 实现精准、高效的行政规范性文件合法性审查目标。整体智治下行政规范性文件的合法性审查是实现法治政府建设的必要手段, 亦是建设“整体智治”现代政府的重要一环。然而, 在整体智治下的行政规范性文件合法性审查过程中, 存在着行政规范性文件起草质量不高、审查依据不明确、制定程序不完善、责任承担不清晰等碎片化问题, 为化解上述问题, 在建设“整体智治”的大思路下, 遵循整体化、数字化、智能化的原则, 强化合法性审查工作对数字信息技术的充分使用, 依托现代科技手段推进行政规范性文件合法性审查机制建设, 聚焦“整体智治”理念, 构建完备的合法性审查数据库, 建立多元化的审查主体结构, 融合多种智能审查方式, 建立完善的合法性审查信息共享机制, 建立多元主体责任承担机制。

【关键词】整体智治; 行政规范性文件; 合法性审查

引言

国办《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》指出: 行政机关或者经法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织制定行政规范性文件是其依法履行职能的重要方式。健全法治政府建设的科技保障体系, 全面建设数字法治政府, 运用互联网、大数据、人工智能等现代信息技术手段有利于促进政府依法行政, 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。浙江省率先在全国提出了“整体智治”理念, 形成了推进数字化改革建设“整体智治”现代政府的初步思路, 并取得了较好的成效。以此为契机, 行政规范性文件合法性审查与“整体智治”理念的有机融合不仅更进一步提升了政府依法决策依法行政能力, 也为实现信息化与法治化深度融合, 建设数字法治政府, 推动审查质效变革提供了可复制可推广的经验。

1 行政规范性文件合法性审查亟需实现整体智治

1.1 整体智治的缺失导致行政规范性文件合法性审查碎片化

行政规范性文件合法性审查忽略整体智治理念的指导, 没有将整体性、数字化、信息智能化运用在审查工作中。部分行政规范性文件缺少宏观整体思维角度, 没有聚焦社会热点、难点、焦点、堵点、痛点, 拟定的内容也多是避重就轻, 简单描述自己的义务, 放大自己的权力, 这也就

导致了部分规范性文件成为部门利益的“代言人”, 过度强化部门利益。

1.2 整体智治是助推行政规范性文件合法性审查实现智能化审查的有效途径

“整体智治”理念的推广对行政规范性文件合法性审查工作的一体通办、高效运行、闭环管理、案例评估等具有重要的指导意义。智能化审查、信息化审查、整体性审查是现代合法性审查的发展趋势, 把“互联网+”与合法性审查联系起来, 不断提高合法性审查的科技化、智慧化、信息化、一体化, 打通传统审查模式的痛点、难点、堵点, 从而提高审查质量, 全面实现合法性审查的智能化和准确率。

1.3 整体智治是行政规范性文件合法性审查规范化流转的重要手段

推进数据应用, 强化数据赋能, 将合法性审查工作纳入智能信息化工作布局, 实现数据“多跑路”、部门单位“少跑腿”, 形成审的快、审的准的良好局面, 让群众企业得实惠, 促进数字化政府建设。一方面, 构建“相关行政机关+司法行政机关+法律顾问”的多元审查方式, 聚焦行政规范性文件重点审查要点, 规范审查流程提高审查效率, 打造“一套系统管到底”的智能化合法性审查办公体系。另一方面, 要结合合法性审查信息化建设机制建设情况, 建立、建好、共享审查“数据库”, 实现审查数据信息互联互通互帮互助。

2 行政规范性文件合法性审查信息化现状与存在的问题

2.1 整体智治下行政规范性文件合法性审查信息化现状

当下信息技术飞速发展的时代,信息化、智能化成为各个行业与领域实现创新发展的重要路径,信息化建设成为法治政府建设的必然选择^[1]。首先,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:要建立健全运用互联网、人工智能框架等技术手段进行行政管理的制度规则,推进数字政府建设,将数字政府建设作为创新行政管理、提高行政效能的重要手段和关键内容。其次,随着设区的市也被赋予了地方立法权限,地方立法主体大幅增加。新形势下行政规范性文件合法性审查工作任务繁重,亟需引入整体智治理念,加强信息化建设,实现行政规范性文件合法性审查信息化。最后,数字政府建设的一些成功经验丰富了我们对于行政合法性审查信息化创新的路径认知,围绕“最多跑一次”、依托“一网通办”和“一网统管”的建设思路,加强建设行政规范性文件合法性审查智慧信息工作平台更是迫在眉睫^[2]。

2.2 整体智治下行政规范性文件合法性审查信息化存在的问题

当前在全国范围内尚未形成统一规范的信息化建设制度和标准,行政规范性文件合法性审查工作也具有较强的盲目性、随意性、试验性,一是行政规范性文件合法性审查信息化建设缺乏刚性约束,国家层面尚未建立统一的审查数据标准和技术规范,导致各地系统兼容性差,对行政规范性文件合法性审查信息化尚未有明确的法律依据作为支撑。二是行政规范性文件合法性审查信息化下各部门关系不顺。在当前的行政规范性文件合法性审查中,往往存在部门之间职能职责互相推诿,制定文件职责不清等情形,各部门关系不顺畅,导致合法性审查工作效率不高。三是行政规范性文件合法性审查信息化机制不健全。尚未设立专职的合法性审查信息化行政管理机构,审查人员对于信息化建设知之甚少,仍沿用传统的审查方式。

3 行政规范性文件合法性审查整体智治的理论基础

3.1 整体性审查是行政规范性文件合法性审查信息化的要素集合

整体智治理念最关键的要素就是实现整体性。要实现行政规范性文件合法性审查主体、审查范围、审查内容、法律文书标准化,需要建立整体性的审查机制,把整体性原则放在首位,坚持事前审查与事后备案审查相结合工作

原则,不断完善行政规范性文件合法性审查体制机制和审核标准、流程设计等工作体系,实现审查依据明确化、审查主体多元化、审查程序能共享、审查方式快协调、审查责任共承担,形成行政规范性文件合法性审查“全闭环运作”的良好环境,进而不断提升行政规范性文件审查质量,提升依法行政水平、助推依法治理进程。

3.2 多主体协同是行政规范性文件合法性审查信息化的体系要求

信息化维度下的行政规范性文件审查,需要专业化的审查团队予以保障。司法行政部门承担行政规范性文件合法性审核和备案工作,但是在实际工作开展过程中,会发现各单位对行政规范性文件管理工作普遍存在认定困难、起草质量不高、备案不到位、清理不彻底、后评估制度难落实等问题。为解决相关问题,扎实推进行政规范性文件合法性审查制度的使用,应当从人员到部门,培育出专业化人员加强推进行政规范性文件的管理工作。此外,还应加强司法行政机关、起草机关以及大数据部门之间的联动性和协调性,在梳理各部门、各主体职能和职能职责基础上,充分发挥人大代表、政协委员、党政和部门法律顾问、企业代表等多元主体协同参与的审查优势,形成审查合力,加快多元参与、多部门协同的整体性审查智治格局^[3]。

3.3 数字化思维是行政规范性文件合法性审查信息化的理念指引

在互联网以及数字政府建设背景下,行政规范性文件合法性审查需要在大数据信息化的指引下,优化审查方式,创新审查思维,通过数字思维,推动部门分立、“各管各事”的政府治理体系向数据共享、多元协同、高效治理模式转变。一方面建立高效运转的办公机制。建立“互联网+合法性审查”办件系统迭代工作机制,依靠信息化管理平台,通过制定标准,统一格式、规范文本等各项管理要求,实现数据监管一体化,大数据分析,评估式监督。另一方面强化数字化赋能。加大对大数据审查的学习,充分发挥数字化优势,充分利用现代化科技手段如云计算、无人机、网络爬虫、卫星影像、地理信息技术、定位系统等,建立完善的大数据审查体系,加强数字化审查方式与传统审查方式的融合,助力破解审查难题、提高审查效率和质量。

4 行政规范性文件合法性审查整体智治的路径选择

4.1 聚焦整体智治,构建完备的合法性审查数据库

构建完备详实的审查数据库,一是建立法律数据库,实现资源建设。依托数字信息平台将合法性审查过程中经常

性涉及的法律法规及政策纳入数据库中, 并对其内容强化更新。有效集中和整合各个行业领域的资源, 从而提高资源建设质量和效益。二是建设导引系统, 实现学科资源信息的迅速查询和指引^[4]。将相关的学科信息进行规范化整理, 按不同类别领域予以展示, 以数字化、智能化、开放化、可触化的形式导引获取法律、法规等资源的途径, 提高查询、利用相关信息的准确度和时效性。

4.2 聚焦整体智治, 建立多元的合法性审查主体机构

一方面邀请党政法律顾问、社会律师、专家学者、媒体人士、公众代表等参与研究论证, 创新融合党政法律顾问团、协同审查小组、相关部门法律顾问等专业人员, 完善各领域专家协助合法性审查机制, 探索组建新型审查人员队伍, 组建法律审查事务服务团, 有效调配起草机关与司法机关、党政法律顾问与起草部门法律顾问在内的审查资源, 健全机制进行合理分配, 形成多元审查队伍——多审联审队伍结构, 全面提高合法性审查队伍审查能力。另一方面广泛吸收社会力量参与进来^[5]。要全面推行行政规范性文件合法性审查信息建设工作, 严格执行行政规范性文件从起草、会商、审查、公示一系列流程。重大行政规范性文件还应按规定进行征求公众意见、风险评估、专家论证、公示等程序。

4.3 聚焦整体智治, 完善合法性审查标准, 建立规范的合法性审查方式

一要建立集成化、智慧化的审查平台。通过数据收集、数据加工、数据优化、数据共享, 实现行政规范性文件合法性审查工作无纸化、公数字化、智能化、开放化、可触化、可溯化。二要构建标准化、规范化审查流程。利用集成化、智慧化审核平台, 实现“全流程闭合式”审查标准化、规范化工作流程, 实行清单式管理、高效式办结, 进一步厘清审查职责职能边界, 提高审查效率、质量。三要充分使用信息化方式, 提高审查管理质量效。充分利用平台的智能化、数字化优势, 建立完善统一的行政规范性文件合法性审查和备案审查管理功能, 逐步统一审查标准和审查模式, 统一格式、文本等具体要求, 进而实现电子审查和电子备案一体化操作, 一键办毕, 做到对行政规范性文件审查和备案实行动态化、精细化管理和可溯化调取。

4.4 聚焦整体智治, 建立完善的合法性审查信息共享机制

要强化信息资源共享顶层设计, 有效利用大数据技术推动信息资源共享, 推进国家治理体系和治理能力现代化进程。二是要加快建成合法性审查数据共享智能平台,

尽快形成覆盖省、市、县三级合法性审查部门的共享平台体系, 让数据共享, 让审查快速、精确、高效和可溯。三是要畅通审查信息资源共享的体制机制, 强化信息共享和业务协同办理机制。鉴于合法性审查业务的独特特点和重要作用, 相关信息资源要做到: 横向整合、纵向联动、多级流动、及时共享、精确可用。

4.5 聚焦整体智治, 建立多元主体合法性审查责任承担机制

一是加强督查考核监督管理, 依托网络监管平台, 对合法性审查和备案工作进行实时动态监管, 定期通报部门行政规范性文件合法性审查工作考核情况, 对发现的问题及时督促提醒整改, 对部门突出问题出具整改反馈函, 及时提出意见建议。通过强化考核监督, 督促制定机关高度重视合法性审查工作, 提高行政规范性文件质量, 助力推进依法行政。二是压紧压实考核责任。将合法性审查和备案工作与各行政机关年底考核挂钩, 压实压紧党政机关法治建设第一责任人职责, 层层传导考核压力, 推动形成合法性审查队伍的责任闭环。三是强化部门法制机构审查责任。明确部门法制机构的地位和职责, 对本单位起草的行政规范性文件, 应严把法律政策关, 结合部门业务和专业领域的法律法规, 对行政规范性文件内容的科学性、合法性、合理性和可操作性进行研究论证, 认真负责地对行政规范性文件的内容和制定程序等, 进行实质性审查, 发挥审查主体作用, 提供合法优质的行政规范性文件草案。

参考文献:

- [1] 李娜:《行政规范性文件合法性审查现状研究》, 江西财经大学2019年研究生院硕士专业学位论文。
- [2] 备案审查信息化建设路径探讨——以广东省人大信息平台建设经验为例. 臧博. 人大研究, 2021 (04).
- [3] 曾凡军; 梁霞; 黎雅婷. 整体性智治的现实困境与实现路径. 中国行政管理, 2021 (12).
- [4] 乔伟荣. 新信息环境下法学专业电子资源建设策略——以河北省高校为考察对象. 河北广播电视大学学报, 2017 (05)-2017.
- [5] 李龙军; 石东洋. 行政规范性文件合法性审核的实践困境及对策. 山东行政学院学报, 2020 (03).

作者简介:

赵成 (1994. 8. 10-), 女, 汉族, 四川宣汉, 四川省达州市司法局合法性审查科工作人员, 大学本科, 研究方向: 行政法。