

论新时代法治政府建设的方法论

关保英

党的二十大报告（以下简称《报告》）关于国家治理和社会治理的方略包含了深刻的哲理，为我国法治政府建设提供了方法论。《报告》有关法治政府建设的具体要求是：“扎实推进依法行政，转变政府职能，优化政府职责体系和组织结构，提高行政效率和公信力，全面推进严格规范公正文明执法。”以党的二十大报告精神为指引，今后法治政府建设应当秉持什么样的方法论？笔者结合《报告》的内容试作如下解读。

一、人民至上的方法论

法治政府在依法治国的体系结构中有着特殊地位，具有承上启下的属性。法治政府建设将法治国家与法治社会有机统一。以此而论，法治政府建设是以法治社会为基础，以法治国家为归宿。那么法治政府建设的源动力是什么呢？这个源动力框定了法治政府建设的第一属性。关于这个属性，《报告》给出了清晰而具体的答案，那就是人民至上，其中蕴含了当下

被热议的全过程人民民主。由于它是法治政府建设的源动力，也必然是法治政府建设的第一属性。人民至上不仅是法治政府建设所要考量的因素，更是法治政府建设的科学方法论。它要求法治政府建设必须以人民的福祉为基础，依靠广大人民群众参与、行政主体与公众和其他社会主体的协商。作为方法论，人民至上也在规范构成上对法治政府建设提出了新要求，如前不久通过的《个人信息保护法》就规定了政府行政系统和其他公权主体在个人信息处理中所应当负有的义务，这是法治政府建设人民性的体现。进入新时代，在人民至上的方法论之下，还会有更多将公众诉求与政府行政系统相关职能有效连接的制度和规则。

二、自信自立的方法论

“坚持自信自立”是《报告》诠释马克思主义中国化内涵时提出的一个新理念。该理念要求我们必须：“坚定道路自信、理论自信、制度自信、文化自信”。自信自立是我国国家治理和社会治理取得巨大成就的宝贵经验，也是今后国家治理和社会治理应秉持的基本方法论。首先要坚持道路自信，坚持我国的基本路线和方针政策。其次要坚持理论自信。具体到法治政府建设，就是应当有中国的法治政府建设理论，如“三位一体”的理论、效率和效益统一的理论、组织体系不断完善的理论。三是



要坚持制度自信。法治政府建设包括宏观、中观和微观的制度范畴，分布了诸多的制度构型。中国的制度产生于中国传统文化和中国改革开放的土壤，接地气，适合中国国情。最后要坚持文化自信。法治政府建设包含法文化要素和政府治理的文化要素。例如，我国有行政系统内部的纠纷解决制度，有行政系统作为调解人解决行政纠纷的制度，有行政系统在治理过程中与村民委员会、居民委员会结合的制度。这些制度吸收了我国传统文化，构成了中国治理的法文化和制度文化。对此，我们同样应当有信心，并进一步弘扬。我国的政府法治建设从建国初期的新构型，到计划经济年代下的不断成长，再到改革开放后逐步契合市场经济走向相对成熟，其间不断研究、吸收和借鉴国外政府法治建设经验，在研究、吸收和借鉴别国经验的同时，不能丧失自己的话语体系和治理特征，这是自信自立方法论的要求，该方法论是今后我国法治政府建设的行为指南。

三、守正创新的方法论

守正创新是对“静”与“动”、“新”与“旧”关系的科学描述，有着深层次的哲学内涵。这个命题一方面要求秉持成熟的、符合规律的做法，扬弃不适应经济文化和社会发展的做法，另一方面要求不断探索、接受、包容新事物。对于法治政府建设而言，守正创新的意义更加明显。我国的法治政府建设经历了若干特殊的历史阶段，传统文化基因、计划经济基因都因惯性存在于法治政府建设的诸多层面，制约了政府行政职能的优化，以及行政治理对社会治理的引领。我国在政府治理中不断反思，探索形成新的改革方案，如前不久提出的执法权下移、大行政执法概念就非常生动地体现了守正创新的精神。守正创新要求保持政府行政系统存在的优势，如处理行政问题的强大

能力，同时在理论、制度和文化方面有所创新，如克服相对刻板的执法方式，克服行政执法中的形式主义、官僚主义等。法治政府建设中的创新与习近平总书记提出的“实践没有止境，理论创新也没有止境”是完全契合的。深而论之，法治政府建设要在实践中形成理论并通过理论指导实践，这是守正创新方法论的要求。从行政法治发展的角度看，对于当下正在热议的行政法典的制定，就应当坚持守正创新的方法论，制定出有中国特色的行政法典。

四、系统观念的方法论

《报告》在马克思主义中国化的理论框架之下提出了“坚持系统观念”的方法论。该方法论是一个兼具宏观和微观价值的科学方法论，同样是国家治理和社会治理应秉持的，且与法治政府建设的关系更加密切。我国早在2000年制定的《立法法》中就确立了法治统一原则。而法治统一原则的前提就是我国的法治体系是一个有机的整体，我国的治理体系是一个有机的整体，我国法治政府建设更是一个有机统一的整体。我国是单一制国家，政府行政系统是一个统一的整体，要形成统一的目标、统一的行为范式乃至统一承担责任的方式和方法。在这个统一体之下可能会有相应的结构、分层、分部类等等，无论内部结构怎样组合，它们都存在于行政体系总体构型之下。在这个



问题上如果处置不当，就会造成条块之间、条条之间的、块块之间的不和谐。如何从根本上解决行政系统的职能划分、层级关系、平行机构之间的关系问题都需要科学的方法论。以前我们也做过很多探索，用一些原则和规则解决问题，但没有上升到方法论的高度，“坚持系统观念”则提供了方法论。

五、开放包容的方法论

《报告》指出坚持“胸怀天下”，这也是我国国家治理和社会治理的方法论。我国自改革开放以来就面临本土化与全球化的选择问题，习近平法治思想给出了解答，如关于我国的法治建设要从中国实际出发的论述，实际上是对中国国家治理和社会治理走本土化道路的阐释。习近平总书记要求在法治建设中吸收人类先进的法治文明成果，如我国宪法宣誓制度就是在吸收其他法治国家经验的基础上形成的，这体现了国家治理和社会治理的包容精神。《报告》“坚持胸怀天下”的方法论提炼了处理本土化和全球化的具体方法，对于人类社会已经积累的有优势的行政法治制度，我国法治政府建设从来没有排斥过，如我国行政诉讼制度的建立、信息公开制度的建立、行政处罚中听证制度的构型都吸收了人类法治文明的成果。开放包容的方法论使中国的法治政府建设在坚持自信自立的同时也能够敞开胸怀，借鉴人类社会创造的一切文明成果，为我所用。

六、问题导向的方法论

《报告》提出了“坚持问题导向”，它同样是我国国家治理和社会治理的方法论。事实上《报告》通篇都贯穿了问题导向的理念，如在全面依法治国的表述中提出了诸多依法治国中的具体问题，尤其是加强重点领域、新兴领域、涉外领域的立法问题；在经济建设方面提出了建设制造强国、质量强国、航天强国、网

络强国、数字强国的问题；在科教兴国战略上提出了尊重劳动、尊重知识、尊重人才和尊重创造的问题等等。问题导向方法论不仅要求在法治政府建设中要善于发现问题，如《报告》中指出的公信力的问题、提高行政效率的问题、文明执法的问题，更要探索形成解决问题的方案。近年来，我国学界有关公益诉讼、大数据下的行政法治、行政法典、公共卫生法治以及其他公众关切的法治问题的探讨体现出强烈的问题意识，但发现问题、提出问题只是万里长征的第一步，还必须将问题导向的方法论运用到应对问题和解决问题中，使法治政府建设更加契合新时代的国家治理、政府治理和社会治理。

（本文作者系上海市人民政府参事，上海政法学院教授、博士生导师）