

省政府关于贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》的意见

苏政发〔2004〕105号 2004年12月25日

各市、县人民政府，省各委、办、厅、局，省各直属单位：

国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)，是进一步推进我国社会主义政治文明建设的重要政策文件。把《纲要》提出的各项要求落到实处，是当前及今后一个时期政府工作的一项重大任务。各级政府及其部门要从立党为公、执政为民的高度，认真领会、准确把握《纲要》提出的基本原则和目标任务，紧密结合各自的实际，抓紧做好贯彻落实工作，为全面推进依法行政、建设法治政府提供保障。

一、全面推进依法行政的指导思想和目标

1. 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神，落实以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观。坚持党的领导，坚持执政为民，依法全面、正确地履行职责，保护公民、法人和其他组织的合法权益。加快政府职能转变，提高行政管理效能，降低行政管理成本，创新管理方式，增强管理透明度，推进责任政府、服务政府和法治政府建设。

2. 主要目标。适应实现“两个率先”和建设法治江苏的需要，按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的要求，经过十年左右坚持不懈的努力，基本形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，科学化、民主化、规范化的行政决策机制，高效、便捷、成本低廉的防范化解社会矛盾的机制，政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能基本到位。提出地方性法规草案、制定政府规章和规范性文件，符合宪法和法律规定的权限和程序，法律、法规、规章得到全面、正确的实施，公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保护。政府应对突发事件和风险的能力明显增强。行政监督制度和机制基本完善。行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的水平显著提高。在全国率先基本实现建设法治政府的目标。

二、全面推进依法行政的主要任务和措施

(一) 加快转变政府职能

3. 推进政企分开、政事分开、政府公共管理职能与政府履行国有资产出资人职能分开,充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。进一步理顺政府与市场、政府与社会的关系,切实把政府经济管理职能转到主要为市场主体服务和创造良好发展环境上来。积极推进事业单位分类改革,理顺行政机关和事业单位的关系。按照社会化、市场化、专业化的要求,规范发展行业组织和中介机构。主要运用经济和法律手段,依法履行市场监管职能,保证市场监管的公正性、有序性,完善行政执法、行业自律、舆论监督、群众参与相结合的市场监管长效机制,加快构建社会信用服务体系,营造公平、有序、健康的市场竞争环境。建立健全预警应急机制,妥善处理各种突发事件,维护正常的社会秩序。

4. 依法界定行政机关的职能和权限。在继续完善经济调节和市场监管职能的同时,加强政府社会管理和公共服务职能。根据职权法定和精简、统一、效能的原则,进一步推进政府机构改革。按照地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、行政许可法、行政处罚法等法律法规的要求,依法调整完善政府机构设置,依法核定职责权限和人员编制。加强政府对所属部门职能争议的协调,减少行政机关职能交叉和重叠,防止职能空白和漏管失控,实现政府职能、机构和编制的法定化。

5. 创新行政管理方式。认真贯彻实施行政许可法,依法减少行政许可项目,规范行政许可行为,改革行政许可方式。充分运用间接管理、动态管理和事后监管等手段,对经济和社会事务实施管理。发挥行政规划、行政指导、行政合同等方式的作用。推进政府信息公开,促进政府管理公开、便民、规范和廉洁。加快电子政务建设,提高政府办事效率,降低行政管理成本,方便人民群众,保障公众的知情权。

6. 建立健全依法行政的财政保障机制。完善公共财政体制,统筹安排、规范使用财政资金,提高财政资金使用效益。实行规范的部门预算。加强对政府非税收入的管理,实行国库集中收付制度。完善和规范行政机关工作人员工资和津补贴制度,逐步解决同一地区不同行政机关相同职级工作人员收入差距较大的矛盾。严格执行“收支两条线”制度,行政机关不得设立任何形式的“小金库”。严格执行政府采购法,规范政府采购行为。

(二) 建立健全科学民主决策机制

7. 完善行政决策机制。制定和完善行政机关内部决策规则,建立健全公众参与、专家论证和重大事项集体决定相结合的行政决策机制,建立健全法制机构协助本级政府和本部门依法作出决定、进行合法性评价的行政决策辅助机制,努力做到依法决策、科学决策、民主

决策。

8. 规范行政决策程序。涉及经济社会发展的重大决策事项以及专业性较强的决策事项，应当事先组织专家进行必要性和可行性论证。涉及公众权利与义务、与人民群众利益密切相关的决策事项，要通过座谈会、听证会、论证会等形式广泛听取意见。充分发挥人民建议征集渠道在行政决策过程中的作用。重大行政决策在决策过程中要进行合法性论证。除依法保密的外，决策事项、依据和结果要向社会公开。

9. 健全决策跟踪反馈和责任追究制度。行政机关应当确定其内设机构和工作人员，定期对决策执行情况进行跟踪和反馈，适时调整和完善有关决策。要加强对决策活动的监督，完善行政决策监督制度和机制，明确监督主体、监督内容、监督对象、监督程序和监督方式。要按照“谁决定、谁负责”的原则，建立健全决策责任追究制度，实现决策权和决策责任相统一。

(三)提高制度建设质量

10. 改进政府立法工作方法。提出地方性法规草案，制定政府规章和规范性文件，要根据宪法和立法法的规定，严格按照法定权限和法定程序进行。按照条件成熟、突出重点、统筹兼顾的原则，科学合理制定政府立法工作计划，重在提高质量。实行立法工作者、实际工作者和专家学者三结合，建立健全公开征集立法项目、立法调研、专家咨询论证、公开征求意见、立法听证和立法协调制度，听取人大、政协意见和建议的立法工作制度。探索建立听取和采纳意见情况说明制度、立法项目成本效益分析制度以及立法项目实施情况评估报告制度。

11. 完善规章和规范性文件修改、废止、清理制度。适应完善社会主义市场经济体制、扩大对外开放和社会全面进步的需要，定期对规章、规范性文件进行清理，适时进行修改或者废止。探索建立有关国家机关、公民、法人和其他组织向政府法制机构提出清理建议制度，由政府法制机构按法定程序作出处理。

(四)规范行政执法行为

12. 深化行政执法体制改革。进一步理顺行政执法体制，推进综合执法改革。继续开展相对集中行政处罚权工作。在城市管理领域、文化管理领域、食品药品安全监督等与人民群众生命健康密切相关的领域等推进综合执法试点。探索相对集中行政许可权。适当下移执法重心，减少行政执法层次。对与人民群众生活、生产直接相关的行政执法活动，主要由市、县两级行政执法机关实施。

13. 严格按照法定程序行使权力。行政机关作出对行政管理相对人、利害关系人不利的

行政许可决定之前,应当将作出该行政决定的理由、依据等告知行政管理相对人、利害关系人,并告知其有陈述和申辩的权利;作出行政决定后,应当告知行政管理相对人依法享有申请行政复议或者提起行政诉讼的权利。对重大事项,行政管理相对人、利害关系人依法要求听证的,行政机关应当组织听证。行政机关行使自由裁量权,应当在行政决定中说明理由。

14. 加强行政执法队伍建设。建立健全行政执法主体资格制度和行政执法人员资格制度。行政执法由行政机关在其法定职权范围内实施,非行政机关的组织未经法律、法规授权或者行政机关依法委托,不得行使行政执法权。各级政府要根据法律实施情况,适时清理、确认并向社会公告行政执法主体。实行行政执法人员资格制度,没有取得执法资格的不得从事行政执法工作。推行行政执法责任制,建立公开、公平、公正的评议考核制和执法过错或错案责任追究制,探索行政执法绩效评估和奖惩办法。

15. 健全行政执法案卷评查制度。对公民、法人和其他组织的有关监督检查记录、证据材料、执法文书应当立卷归档。政府法制部门对本级政府所属各行政执法机关,上级行政执法机关法制机构对下级机关,应当定期组织行政执法案卷评查,并完善相应的考核奖惩办法。

(五)依法防范和化解社会矛盾

16. 加强矛盾纠纷排查调处工作。建立健全矛盾纠纷信息预警机制,进一步落实“谁主管谁负责”的维护稳定工作责任制。对依法应当由行政机关调处的民事纠纷,行政机关要依照法定权限和程序,遵循公开、公平、公正的原则及时予以处理。健全以行政裁决、行政调解、人民调解和信访制度为内容的社会纠纷调处体系。完善行政裁决和行政调解的机制及程序,积极探索便民、快速和低成本为解决纠纷机制。完善人民调解制度,积极支持居民委员会和村民委员会等基层组织的人民调解工作。完善信访制度,切实保障信访人的合法权益。对于可以通过复议、诉讼等法律程序解决的信访事项,行政机关应当告知信访人、举报人有申请复议、提起诉讼的权利,引导当事人通过法律途径解决。

(六)强化对行政行为的监督

17. 自觉接受人大监督、政协民主监督、司法监督、社会监督。各级人民政府应当自觉接受同级人大及其常委会的监督,向其报告工作、接受质询,依法备案规章和规范性文件。认真听取政协对政府工作的意见和建议。接受人民法院依照行政诉讼法的规定对行政机关实施的监督。对人民法院受理的行政诉讼案件,行政机关应当积极出庭应诉、答辩。对人民法院依法作出的业已生效的判决和裁定,行政机关应当自觉履行。依法保护公民、法人和其他

组织对行政行为实施监督的权利,完善群众举报违法行为和保护举报人的制度。高度重视新闻舆论监督,对新闻媒体反映的问题要认真调查、核实,并依法及时作出处理。

18. 全面加强行政机关的层级监督、专门监督和内部监督。按照法律、法规和《江苏省行政执法监督办法》的规定,强化政府对所属部门、上级行政机关对下级行政机关行政行为的层级监督。规章和规范性文件应当依法报送备案。政府法制机构要认真做好备案审查工作,做到有件必备、有备必审、有错必纠。公民、法人和其他组织对规章和规范性文件提出异议的,制定实施机关应当依法及时研究处理。建立具体行政行为违法性和不当性的审查认定制度。认真贯彻行政复议法,坚决纠正违法和不当的行政行为。加强监察、审计等专门监督。各级行政机关要积极配合专门监督机关的工作,自觉接受专门监督机关的监督决定,拒不履行监督决定的,依法追究有关机关和责任人员的法律责任。监察、审计等专门监督机关要切实履行职责,依法独立开展专门监督。完善行政机关内部监督机制,保证严格执法、公正执法、文明执法。

19. 完善并严格执行行政赔偿和补偿制度。行政机关及其工作人员违法行使职权,侵犯公民、法人和其他组织的合法权益并造成损害的,要按照国家赔偿法实施行政赔偿,并保障公民、法人和其他组织依法获得赔偿。实施国家赔偿后,行政机关应当对有过错的责任人员实行行政追偿。探索在行政赔偿程序中引入听证、协商及和解制度。依照行政许可法等法律法规的规定,建立健全行政补偿制度。

(七)加大依法行政宣传教育力度

20. 各级政府及其部门的领导干部要带头学习和掌握宪法、法律和法规的规定,不断增强法律意识,提高法律素养,提高依法行政的能力和水平。实行领导干部学法制度,定期或不定期对领导干部进行依法行政知识培训。探索对领导干部任职前实行法律知识考试制度。建立行政机关工作人员学法制度和依法行政情况考核制度,提高执法水平和依法办事能力。继续开展普法教育,营造全社会遵法守法、依法维权的良好环境。

三、切实加强对依法行政工作的领导

21. 健全依法行政组织领导体制。各级政府和各部门主要负责人是建设法治政府的第一责任人,对本地区、本部门全面推进依法行政工作负总责。要加强组织、协调和指导、督促,一级抓一级、逐级抓落实,真正把依法行政作为政府运作的基本准则,贯穿于行政管理的各个环节,列入各级政府经济和社会发展的考核内容。

22. 明确贯彻落实工作的责任。各市县人民政府、各部门要结合实际,制定贯彻落实《纲

要》和本意见的具体办法和配套措施,确保把有关规定和要求落到实处。上级行政机关要加强对下级行政机关贯彻落实工作的监督检查。对贯彻落实不力的,要严肃纪律,予以通报,并追究有关人员的责任。

23. 严格工作报告制度。各级政府要定期向本级人大及其常委会和上一级人民政府报告推进依法行政的情况;省政府各部门、市县政府工作部门要定期向本级人民政府报告推进依法行政的情况。对本级人大及其常委会以及上级行政机关提出的改进意见,应当自觉接受、认真整改,并及时反馈整改情况。

24. 切实加强政府法制机构和队伍建设。各级政府和政府各部门要适应全面推进依法行政、建设法治政府的需要,切实加强政府法制机构和队伍建设,充分发挥政府法制机构在依法行政方面的参谋、助手和法律顾问作用,并为他们开展工作创造必要的条件。各级政府法制部门和各部门法制工作机构,要围绕政治强、作风硬、业务精的要求,切实加强自身建设,更好地承担起协助做好推进依法行政工作的重要责任。