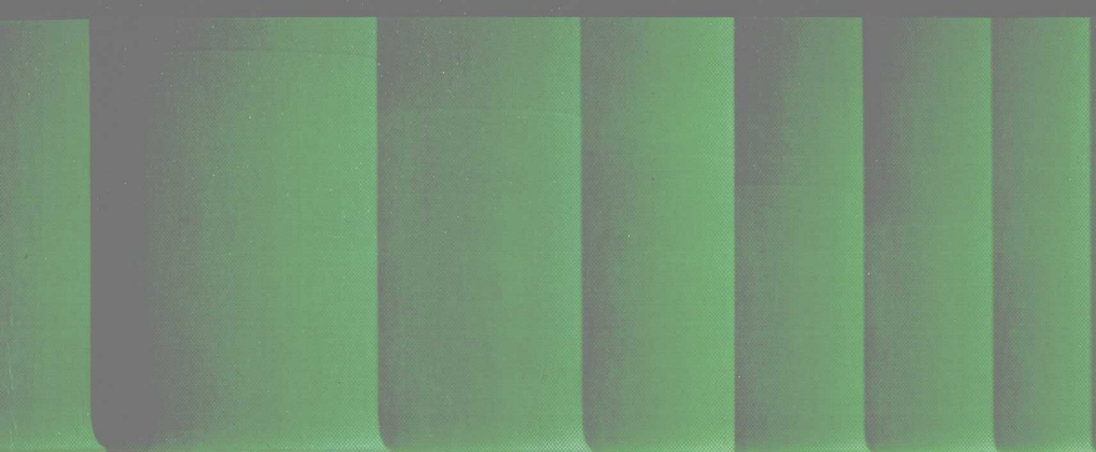




国务院关于加强 市县依法行政的决定

■ 辅导读本 ■

曹康泰 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



国务院关于加强 市县依法行政的决定

■ 辅导读本 ■

王德胜 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国务院关于加强 市县依法行政的决定

辅导读本

曹康泰 主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

国务院关于加强市县政府依法行政的决定辅导读本/
曹康泰主编. —北京: 中国法制出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0839 - 4

I. 国… II. 曹… III. 地方政府 - 行政执法 - 中国
- 学习参考资料 IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 162248 号

国务院关于加强市县政府依法行政的决定辅导读本

GUOWUYUAN GUANYU JIAQIANG SHIXIAN ZHENGFU YIFA
XINGZHENG DE JUEDING FUDAO DUBEN

主编/曹康泰

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 11 月第 1 版

印张/7 字数/126 千

2008 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0839 - 4

定价: 20.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66034242

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

第一章 《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》的出台背景、起草过程和总体思路	(1)
第二章 大力提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力	(14)
第三章 完善市县政府行政决策机制	(26)
第四章 建立健全规范性文件监督管理制度	(65)
第五章 严格行政执法	(101)
第六章 强化对行政行为的监督	(149)
第七章 增强社会自治功能	(170)
第八章 加强领导,明确责任,扎扎实实地推进市县政府依法行政	(182)
附录	
国务院关于加强市县政府依法行政的决定	(197)
(2008年5月12日)	

夯实建设法治政府的基础 (209)

国务院法制办主任曹康泰就《国务院关于加强
 市县依法行政的决定》答记者问 (212)

后 记 (219)

第一章 《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》的出台背景、起草过程和总体思路

2008年4月30日，国务院第7次常务会议审议并原则通过了《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》（以下简称《决定》），并于2008年5月12日正式发布施行。这是国务院专门就市县政府依法行政问题发布的第一个决定，是国务院继2004年发布《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》）后，为全面落实依法治国基本方略，加快建设法治政府而作出的又一项重大举措，表明了国务院深入贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会、扎实推进依法行政的坚定决心，必将对市县政府依法行政及地方经济社会事业的发展产生重要而深远的影响。

一、《决定》出台的背景、过程及重大意义

（一）《决定》的出台背景

伴随着我国依法行政的整体进程，市县政府在依法行政方面也取得了长足进步，行政机关依法行政的理念和意识普遍增强，一些不适应依法行政要求的工作习惯和工作方法正在逐步转变，运用法律手段处理经济社会事务的能

力不断提高。据初步统计，截至 2006 年底，90% 以上的市县政府成立了依法行政领导机构，建立了领导干部学法制度；80% 以上的市县政府在行政决策作出前、规范性文件出台前进行合法性审查；90% 以上的市县政府建立了行政执法主体资格制度和行政执法人员资格制度；60% 以上的市县政府确定由法制机构参与审核政府对外签订合同、参与本地区重大涉法事件处理。但是从总体上看，我国当前推进依法行政工作的进展还不够平衡，工作力度有自上而下逐级递减的趋势，市县政府依法行政相对还比较薄弱，整体水平不高，与建设法治政府的目标相比仍有不小差距。例如在调研中发现，80% 的信访案件发生在市县两级，因市县政府和政府部门不依法行政包括越权、失职、违反法定程序引发的信访案件占总数的 40 - 50% 左右，有些还引发群体性事件。具体来说，市县政府在依法行政方面存在的突出问题有：（1）依法行政还不同程度地停留在书面上、口头上，一些市县行政机关工作人员尤其是领导干部依法行政的意识有待增强。有的市县政府领导干部把依法行政看作发展经济的障碍，认为严格依法行政“束缚行政机关手脚，使行政机关什么也干不成”，把依法行政视为管老百姓的工具，“有利时就用，无利时就不用”。（2）履行职责既存在越权、错位的现象，也存在缺位的现象。有的过度干预微观经济活动，如代替企业招商引资、限制电煤出境等；有的干预群众自治权，如插手村民委员会、居民委员会自治范围内的事情，把村民委员会、居民委员会变为“下属机构”；有的干预民事活动，如在城市房屋拆迁中，

往往自觉不自觉地把自己变成“拆迁人”等。对该管的事，如扰乱市场秩序、侵犯公民合法权益等违法行为监管不严、打击不力。(3) 政府决策没有普遍形成经常、规范、便捷、有效的民意沟通渠道，听取民意不多，利益平衡不够。有的地方在城市改造、行政区划调整、修路征地、企业改制、出租车管理和机动三轮车整顿中，缺乏民意沟通，没有利益博弈过程，引发大规模群体性事件。(4) 一些地方和领域重复执法、交叉执法、多头执法、执法力量分散的现象仍然存在，执法趋利明显，权力与利益挂钩的现象仍普遍存在。我们在调研中发现，有些省，市县政府部门20%的支出要靠罚没收入，有的部门这一比例甚至高达40%。(5) 一些市县行政机关及其工作人员依法行政的能力不强，不善于运用法律手段及时、有效解决问题和矛盾，有的甚至姑息迁就当事人的违法或者不合理要求。(6) 市县法制工作力量不适应形势和工作的要求。据了解，有的县级政府尚未设立政府法制工作机构；县级政府法制机构力量普遍薄弱，有的只有一个人；大多数县级政府工作部门没有专门的法制工作人员。市县法制机构工作人员中，具有法律专业学历和法律工作背景的人员比例很低。这些问题的存在，严重妨碍了法治政府建设的进程，影响了市县的公信力和执行力。全面推进依法行政、建设法治政府，重点在市县，难点也在市县。

当前，我国社会主义现代化建设进入了一个新的历史时期，既面临前所未有的机遇，也显现出深层次的矛盾和问题。随着经济社会的快速发展，人民群众的民主法治意

识不断增强，政治参与积极性不断提高，维护自身合法权益的要求日益强烈，这些都对政府工作尤其是市县依法行政提出了新的更高的要求。市县两级政府在我国政权体系中具有十分重要的地位，处在政府工作的第一线，承担着经济、政治、文化、社会等各方面的管理职责，是国家法律法规和政策的重要执行者。实际工作中，直接涉及人民群众具体利益的行政行为大多数由市县作出，各种社会矛盾和纠纷大多数发生在基层并需要市县处理和化解。市县能否切实做到依法行政，很大程度上决定着政府依法行政的整体水平和法治政府建设的整体进程，直接关系到国家法律法规和方针政策在基层的落实，直接影响政府的形象和干群关系，事关中国特色社会主义建设事业的兴衰成败。

因此，无论是解决当前市县依法行政中存在的突出问题，还是适应新形势、新任务提出的新要求，都迫切需要由国务院发布一个决定，专门就加强市县依法行政问题作出部署和安排。

（二）《决定》的出台过程

改革开放 30 年来，在党中央和国务院的高度重视和正确领导下，经过各级政府及其部门坚持不懈的努力，我国依法行政取得了举世瞩目的显著进展。特别是 2003 年以来，国务院一直把依法行政作为一项事关全局的重要工作来抓，对推进依法行政作出了一系列重要安排和部署，每年都明确提出依法行政的年度重点工作和目标任务，推动我国依法行政不断走向深入。推进市县依法行政，是

国务院确定的2007年推进依法行政工作的重点。《决定》的发布施行，既是推进市县依法行政的一个阶段性成果，同时也是今后一个时期推进市县依法行政的重要抓手，意义重大。

国务院法制办从2006年12月起就着手《决定》的研究起草工作。为了摸清市县依法行政的现状与问题，增强《决定》的针对性和可操作性，国务院法制办通过委托地方政府法制办调研、发放“基层政府依法行政现状调查问卷”、组织开展全国市县两级政府依法行政情况统计调查、赴地方进行专题调研等形式广泛了解情况。2007年7月23日至24日国务院在济南召开的全国市县依法行政工作会议还对此进行了专门讨论。2007年12月19日，上一届国务院第201次常务会议对我们在征求各地方、部门意见基础上形成的《国务院关于加强市县依法行政的意见（草案）》进行了审议。根据常务会议精神，将名称由“意见”改为“决定”，形成了《国务院关于加强市县依法行政的决定（草案）》（以下简称《决定（草案）》），更加注重体现党的十七大精神和有关要求，进一步强化了有关政策措施的约束力和执行力。本届国务院组成以后，国务院法制办又根据有关会议精神和新修订的《国务院工作规则》，对《决定（草案）》作了修改完善。2008年4月30日，国务院第7次常务会议讨论并原则通过了《决定（草案）》。2008年5月12日，《决定》正式发布。

《决定》从起草到发布，历时一年半，两届国务院都专

门安排常务会议进行了审议，期间还开展了大量的基础调研，并先后两次征求各省、自治区、直辖市人民政府和国务院部门的意见。可以说，《决定》的出台，适应了形势发展的需要，凝聚了各方面的经验和智慧，是我国法治政府建设历程中一个重要的里程碑。

（三）《决定》出台的重大意义

一是有利于巩固党的执政基础。依靠人民、坚持代表最广大人民群众的根本利益，是我们党的立党之本、执政之基和力量之源。大力加强市县依法行政，从制度上规范行政权力与公民权利的关系，保障人民群众有序参与政府管理，监督行政机关依法办事，保证来自人民的权力真正为人民服务，有利于增强广大人民群众对党和政府的认同、拥护和支持，密切党和政府与人民群众的血肉联系，巩固党的执政基础。

二是有利于保障科学发展观的贯彻落实。市县政府是国家法律法规和政策的重要执行者，是地方经济社会事务的主要管理者。大力加强市县依法行政，把体现科学发展要求的法律制度落到基层，贯穿于政府工作的各个环节，依法决策、依法管理，有利于妥善处理眼前发展与长远发展的关系、局部利益与全局利益的关系、经济发展与社会发展的关系，实现经济社会又好又快发展。

三是有利于夯实构建社会主义和谐社会的基础。和谐社会首先应该是法治社会。和谐社会也不是没有矛盾纠纷，而是从制度上能够较好地防范矛盾纠纷发生，有了矛盾纠纷又能够得到及时、公正、圆满的解决。大力加强市县政

府依法行政，平衡好各种利益关系，规范和约束行政权力，有助于从源头上预防和减少各种矛盾和纠纷的发生，及时有效地化解已经产生的矛盾和纠纷，维护社会稳定，实现社会和谐。

四是有利于加强政府自身改革和建设。当前，市县政府改革和发展任务越来越繁重，面临的矛盾和问题越来越复杂，这要求市县政府加强自身改革和建设，全面提高行政效能，增强执行力和公信力。大力加强市县政府依法行政，进一步转变市县政府职能，有助于市县政府更好地履行宪法和法律赋予的职责，增强社会管理和公共服务的能力，提高行政管理水平，着力解决好群众反映强烈的问题；有助于依法规范行政行为，防止行政权力的缺失和滥用以及腐败现象的产生，促进政风的进一步好转。

二、起草《决定》的总体思路

在研究起草《决定》的过程中，主要遵循了以下总体思路：

一是加强市县政府依法行政，必须结合市县政府工作的特点，注重解决市县政府依法行政中存在的突出问题。

例如，制定规范性文件，是市县政府执行法律、法规、规章和国家政策，实施行政管理的重要方式。近些年来，基层一些行政机关违法制发“红头文件”损害人民群众权益的现象比较突出，人民群众意见很大。为切实加强对规范性文件的管理，确保规范性文件合法有效，《决定》从三个方面作出了严格规定：（1）严格规范性文件制定权限和

发布程序，规定不得违法创设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等行政权力，不得违法增加公民、法人或者其他组织的义务；规范性文件未经听取意见、合法性审查并经集体讨论决定的，不得发布施行，未经公布的，不得作为行政管理的依据。（2）完善规范性文件备案制度，规定市县政府及其部门发布规范性文件后，应当自发布之日起15日内报上级行政机关备案。（3）建立规范性文件定期清理制度，规定市县政府及其部门每隔2年要进行一次规范性文件清理工作，未列入继续有效的规范性文件目录的，不得作为行政管理的依据。

再如，在行政管理实践中，市县政府是整个政府体系中与基层、与社会联系最为密切的一个部分，市县政府的一举一动往往都关乎基层的公民、法人和其他组织的切身利益，正确处理政府与社会的关系这一命题的实质就是正确处理市县政府行政管理与社会自治的关系。据此，《决定》要求切实增强社会自治功能。（1）要建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的机制，充分保障基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的各项权利，严禁干预基层群众自治组织自治范围内的事情；（2）要充分发挥社会组织的作用，把社会可以自我调节和管理的职能交给社会组织，鼓励、引导社会组织有序参与社会管理和公共服务；（3）要深入开展法制宣传教育，弘扬法治精神，促进自觉学法守法用法社会氛围的形成。

二是提出加强市县政府依法行政的各项任务和措施，既要有指导性，又要有可操作性。

一方面，《决定》对当前和今后一个时期市县政府应该做到而且能够做到的工作，提出了明确要求。以行政执法为例，针对实践中执法趋利、随意执法、执法扰民等突出问题，《决定》规定：要完善行政执法经费保障机制，将市县行政执法机关履行法定职责所需经费统一纳入财政预算予以保障；要规范行政执法行为，完善行政执法程序，对行政执法环节、步骤进行具体规范，切实做到流程清楚、要求具体、期限明确；要对法律、法规、规章规定的有裁量幅度的行政处罚、行政许可条款进行梳理，并根据当地经济社会发展实际对行政裁量权予以细化或者量化，并将行政裁量标准公布、执行；要建立行政执法案卷评查制度，市县政府及其部门每年都要组织一次行政执法案卷评查；要进一步整顿行政执法队伍，严格禁止无行政执法资格的人员履行行政执法职责，对被聘用履行行政执法职责的合同工、临时工，要坚决调离行政执法岗位。另一方面，《决定》对市县政府应该做到但一时难以做到的工作，也作出相应部署，鼓励市县政府积极探索。（1）在行政执法方面，要求继续推进相对集中行政处罚权和综合行政执法试点工作，建立健全行政执法争议协调机制，从源头上解决多头执法、重复执法、执法缺位问题；（2）在行政监督方面，要求认真做好行政应诉工作，鼓励、倡导行政机关负责人出庭应诉；（3）在加强市县政府法制机构和队伍建设方面，要求把政治思想好、业务能力强、有较高法律素质的干部充实到基层行政机关领导岗位。

三是加强市县政府依法行政，既要充分发挥市县政府

自身的积极性、主动性和创造性，又要强化省级政府的责任。我国行政层级领导的特点，决定了省级政府在加强市县政府依法行政中起着承上启下的重要作用。为此，《决定》不仅对市县政府依法行政规定了任务和措施，而且对省级政府组织领导、督促指导的职责也提出了明确要求。

按照上述总体思路，《决定》从充分认识加强市县政府依法行政的重要性和紧迫性、大力提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力、完善市县政府行政决策机制、建立健全规范性文件监督管理制度、严格行政执法、强化对行政行为的监督、增强社会自治功能、加强组织领导等八个方面对加强市县政府依法行政作出了全面部署。从《决定》规定的各项内容看，主要体现在以下四个方面：

一是完善制度。加强市县政府依法行政，完善制度是前提。注重发挥制度的作用，着力加强促进依法行政的各项制度建设，用制度来管权、管事、管人，用制度来规范、约束和引导行政机关的行为，用制度来提高行政工作的质量和效率，努力把市县政府行政行为纳入规范化、制度化、常态化的轨道，是《决定》的一大显著特色，在《决定》的各部分内容中都有突出体现。

二是强化监督。加强市县政府依法行政，强化行政监督是关键。权力一旦失去监督，就很容易被滥用，甚至滋生腐败。多年来的实践证明，完善监督机制、拓宽监督渠道、加大监督力度，是促使行政机关工作人员严格依法行政，防止行政权力滥用，预防和制止腐败的有效途径。针对当前一些地方、部门行政权力运作不够透明，人民群众

有序参与政府管理、有效进行监督的渠道不够畅通等问题,《决定》规定要从充分发挥社会监督的作用、加强行政复议和行政应诉工作、积极推进政府信息公开三方面强化对行政行为的监督。

三是严格责任。加强市县政府依法行政,严格责任追究是保障。“令在必信,法在必行”,“有法不行,与无法同”。严格责任追究,是惩戒违法行政,确保法律法规和政策全面正确实施,维护人民群众合法权益的重要保障。为此,《决定》重点从行政决策、行政执法、行政领导三个方面作出了规定。

四是树立理念。思想是行动的先导。加强市县政府依法行政,树立法治观念是根本。着眼于大力提高市县行政机关工作人员依法行政的意识和能力,培养市县行政机关公务员特别是领导干部的法律思维,牢固树立社会主义法治理念,弘扬社会主义法治精神,《决定》分别对领导干部、拟录用公务员、行政执法人员的法律知识学习、培训和考试考核提出了明确要求。

三、贯彻实施《决定》需要做好的几项工作

《决定》对加强市县政府依法行政作出了全面部署,提出了明确要求,为加强市县政府依法行政指明了方向,是指导和推进市县政府依法行政的重要的规范性文件,意义重大。为了保证《决定》得到全面、正确实施,需要抓紧做好以下几方面工作:

一是提高认识,加强领导。各地区、各部门要充分认