



最新法律文件解读丛书

行政与执行法律文件解读

【行政法规、法规性文件与解读】

解读《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》

——国家发展改革委有关负责人答记者问

【司法解释、司法解释性文件与解读】

解读《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》

最高人民法院关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定

【司法实务问题研究】

浅谈执行实践中的能动司法

【新类型疑难案例选评】

施素兵诉南通市公安局开发区分局、南通市人民政府治安行政处罚案

【评析】参与聚众赌博“赌资较大、情节严重”的司法判定

主编 / 江必新

· 总第 145 辑 ·

(2017.1)

法院出版社

最新法律文件解读丛书

行政与执行法律文件解读

总第 145 辑(2017.1)

主编/江必新

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

行政与执行法律文件解读·总第145辑/江必新主编. —北京: 人民法院出版社, 2017. 2

(最新法律文件解读丛书)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 1695 - 3

I. ①行… II. ①江… III. ①行政法 - 法律解释 - 中国
IV. ①D922. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 017892 号

行政与执行法律文件解读·总第145辑

主编 江必新

责任编辑 范春雪

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷27号 邮编 100745

电 话 (010) 67550525 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

客服QQ 2092078039

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtbook@sina.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 140 千字

印 张 8

版 次 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 1695 - 3

定 价 16.00 元

卷首语

2016年11月4日，中共中央、国务院发布《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》。产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求；完善产权保护制度是创造良好预期、增强社会信心的现实需要；完善产权保护制度是促进社会公平正义的重要举措。国家发改委有关负责人接受记者采访时强调：我国产权保护政府必须带头作出表率，一是要推进法治政府和政务诚信建设；二是要认真落实防止领导干部干预过问司法活动；三是要完善财产征收征用制度。

2016年4月24日，最高人民法院发布《关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（以下简称《解释》）。《解释》共十九条，内容包含消费民事公益诉讼的适格原告、适用范围，消费领域社会公共利益类型化的界定，是否设置前置程序，原告处分权的限制，诉讼责任承担的方式，公益诉讼与私益诉讼的关系，成本负担机制以及司法权和行政权衔接等问题。

2016年11月7日，最高人民法院发布《关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定》共三十五条，内容涵盖申请执行人为公民或法人发生民事权利变动，依法承受生效法律文书确定的权利主体，如何申请变更，或由法院追加其为申请执行人或被执行人。2016年12月19日最高人民法院、最高人民检察院发布《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》，确立了四类民事执行案件，人民检察院应当依职权进行监督；当事人、利害关系人、案外人认为人民法院的民事执行活动存在违法情形的，可以向人民检察院申请监督。

《最新法律文件解读》丛书

编委会

(按姓氏笔画为序)

叶晓颖 刘合华 宋晓明 张勇健 张益民
杨临萍 陈建德 周峰 郑学林 姜启波
贺小荣 胡云腾 胡仕浩 夏道虎 黄永维
程新文 裴显鼎 颜茂昆 戴长林

执行编辑 范春雪 陈映锦

编辑部 范春雪 (010) 67550525
姜 峤 (010) 67550573
丁丽娜 (010) 67550608
唐 盼 (010) 67550508
陈映锦 (010) 67550562
路建华 (010) 67550660

目 录

【行政法规、法规性文件与解读】

中共中央 国务院

关于完善产权保护制度依法保护产权的意见

(2016年11月4日) 1

解读《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》

——国家发展改革委有关负责人答记者问 6

中共中央办公厅 国务院办公厅

关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见

(2016年12月19日) 9

中共中央办公厅 国务院办公厅

党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定

(2016年12月14日) 13

【部门规章、规章性文件与解读】

文化部

关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知

(2016年12月1日) 16

解读《文化部关于规范网络游戏运营加强事中事后监管工作的通知》

(2016年12月5日) 20

让司法鉴定走向规范化法制化科学化

——专家学者就《关于建立司法鉴定管理与使用衔接机制的意见》

答记者问 25

文化部

关于印发《网络表演经营活动管理办法》的通知

(2016年12月2日) 28

中国银行业监督管理委员会办公厅 公安部办公厅

关于印发电信网络新型违法犯罪案件冻结资金返还若干

规定实施细则的通知

(2016年12月2日) 33

司法部

律师事务所管理办法

(2016年9月6日修订) 37

【司法解释、司法解释性文件与解读】

最高人民法院

关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释

(2016年4月24日) 55

解读《最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律

若干问题的解释》 程新文 冯小光 关丽 李琪 58

最高人民法院

关于民事执行中变更、追加当事人若干问题的规定

(2016年11月7日) 73

最高人民法院 最高人民检察院

关于民事执行活动法律监督若干问题的规定

(2016年12月19日) 79

最高人民法院

印发《关于严格规范终结本次执行程序的规定(试行)》的通知

(2016年10月29日) 82

最高人民法院 最高人民检察院

印发《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》的通知

(2016年10月12日) 86

【地方法规、地方政府规章与解读】

上海市人民政府

上海市重大行政决策程序暂行规定

(2016年10月31日) 90

安徽省铜陵市人民政府

铜陵市政府规章制定程序规定

(2016年10月24日) 95

【司法实务问题研究】

浅谈执行实践中的能动司法 黄志雄 黄志伟 103

【新类型疑难案例选评】

施素兵诉南通市公安局开发区分局、南通市人民政府治安行政处罚案

[评析]参与聚众赌博“赌资较大、情节严重”的司法判定

..... 殷勤 112

[行政法规、法规性文件与解读]

中共中央 国务院
关于完善产权保护制度
依法保护产权的意见

(2016年11月4日)

产权制度是社会主义市场经济的基石，保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。有恒产者有恒心，经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。改革开放以来，通过大力推进产权制度改革，我国基本形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护法律框架，全社会产权保护意识不断增强，保护力度不断加大。同时也要看到，我国产权保护仍然存在一些薄弱环节和问题：国有产权由于所有者和代理人关系不够清晰，存在内部人控制、关联交易等导致国有资产流失的问题；利用公权力侵害私有产权、违法查封扣押冻结民营企业财产等现象时有发生；知识产权保护不力，侵权易发多发。解决这些问题，必须加快完善产权保护制度，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权，增强人民群众财产财富安全感，增强社会信心，形成良好预期，增强各类经济主体创业创新动力，维护社会公平正义，保持经济社会持续健康发展和国家长治久安。现就完善产权保护制度、依法保护产权提出以下意见。

一、总体要求

加强产权保护，根本之策是全面推进依法治国。要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重

要講話精神，按照黨中央、國務院決策部署，緊緊圍繞統籌推進“五位一體”總體布局和協調推進“四個全面”戰略布局，牢固樹立和貫徹落實新發展理念，着力推進供給側結構性改革，進一步完善現代產權制度，推進產權保護法治化，在事關產權保護的立法、執法、司法、守法等各方面各環節體現法治理念。要坚持以下原則：

——堅持平等保護。健全以公平為核心原則的產權保護制度，毫不动摇鞏固和發展公有制經濟，毫不动摇鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展，公有制經濟財產權不可侵犯，非公有制經濟財產權同樣不可侵犯。

——堅持全面保護。保護產權不僅包括保護物權、債權、股權，也包括保護知識產權及其他各種無形財產權。

——堅持依法保護。不斷完善社會主義市場經濟法律制度，強化法律實施，確保有法可依、有法必依。

——堅持共同參與。做到政府誠信和公眾參與相結合，建設法治政府、責任政府、誠信政府，增強公民產權保護觀念和契約意識，強化社會監督。

——堅持標本兼治。着眼長遠，着力當下，抓緊解決產權保護方面存在的突出問題，提高產權保護精準度，加快建立產權保護長效機制，激發各類經濟主體的活力和創造力。

二、加強各種所有制經濟產權保護

深化國有企業和國有資產監督管理體制改革，進一步明晰國有產權所有者和代理人關係，推動實現國有企業股權多元化和公司治理現代化，健全涉及財務、採購、營銷、投資等方面的內部監督制度和內控機制，強化董事會規範運作和對經理層的監督，完善國有資產交易方式，嚴格規範國有資產登記、轉讓、清算、退出等程序和交易行為，以制度化保障促進國有產權保護，防止內部人任意支配國有資產，切實防止國有資產流失。建立健全歸屬清晰、權責明確、監管有效的自然資源資產產權制度，完善自然資源有償使用制度，逐步實現各類市場主體按照市場規則和市場價格依法平等使用土地等自然資源。完善農村集體產權確權和保護制度，分類建立健全集體資產清產核資、登記、保管、使用、處置制度和財務管理監督制度，規範農村產權流轉交易，切實防止集體經濟組織內部少數人侵佔、非法處置集體資產，防止外部資本侵吞、非法控制集體資產。堅持權利平等、機會平等、規則平等，廢除對非公有制經濟各

种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护、共同履行社会责任。

三、完善平等保护产权的法律制度

加快推进民法典编纂工作，完善物权、合同、知识产权相关法律制度，清理有违公平的法律法规条款，将平等保护作为规范财产关系的基本原则。健全以企业组织形式和出资人承担责任方式为主的市场主体法律制度，统筹研究清理、废止按照所有制不同类型制定的市场主体法律和行政法规，开展部门规章和规范性文件专项清理，平等保护各类市场主体。加大对非公有财产的刑法保护力度。

四、妥善处理历史形成的产权案件

坚持有错必纠，抓紧甄别纠正一批社会反映强烈的产权纠纷申诉案件，剖析一批侵害产权的案例。对涉及重大财产处置的产权纠纷申诉案件、民营企业和投资人违法申诉案件依法甄别，确属事实不清、证据不足、适用法律错误的错案冤案，要依法予以纠正并赔偿当事人的损失。完善办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，从源头上有效预防错案冤案的发生。严格遵循法不溯及既往、罪刑法定、在新旧法之间从旧兼从轻等原则，以发展眼光客观看待和依法妥善处理改革开放以来各类企业特别是民营企业经营过程中存在的不规范问题。

五、严格规范涉案财产处置的法律程序

进一步细化涉嫌违法的企业和人员财产处置规则，依法慎重决定是否采取相关强制措施。确需采取查封、扣押、冻结等措施的，要严格按照法定程序进行，除依法需责令关闭企业的情形外，在条件允许情况下可以为企业预留必要的流动资金和往来账户，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不利影响。采取查封、扣押、冻结措施和处置涉案财物时，要依法严格区分个人财产和企业法人财产。对股东、企业经营者等自然人违法，在处置其个人财产时不任意牵连企业法人财产；对企业违法，在处置企业法人财产时不任意牵连股东、企业经营者个人合法财产。严格区分违法所得和合法财产，区分涉案人员个人财产和家庭成员财产，在处置违法所得时不牵连合法财产。完善涉案财物保管、鉴定、估价、拍卖、变卖制度，做到公开公正和规范高效，充分尊

重和依法保護當事人及其近親屬、股東、債權人等相关方的合法權益。

六、審慎把握處理產權和經濟糾紛的司法政策

充分考慮非公有製經濟特點，嚴格區分經濟糾紛與經濟犯罪的界限、企業正當融資與非法集資的界限、民營企業參與國有企業兼並重組中涉及的經濟糾紛與惡意侵占國有資產的界限，準確把握經濟違法行為入刑標準，準確認定經濟糾紛和經濟犯罪的性質；防範刑事執法介入經濟糾紛，防止選擇性司法。對於法律界限不明、罪與非罪不清的，司法機關應嚴格遵循罪刑法定、疑罪從無、嚴禁有罪推定的原則，防止把經濟糾紛當作犯罪處理。嚴禁黨政幹部干預司法活動、介入司法糾紛、插手具體案件處理。對民營企業在生產、經營、融資活動中的經濟行為，除法律、行政法規明確禁止外，不以違法犯罪對待。對涉及犯罪的民營企業投資人，在當事人服刑期間依法保障其行使財產權利等民事權利。

七、完善政府守信踐諾機制

大力推進法治政府和政務誠信建設，地方各級政府及有關部門要嚴格兌現向社會及行政相對人依法作出的政策承諾，認真履行在招商引資、政府與社會資本合作等活動中與投資主體依法簽訂的各類合同，不得以政府換屆、領導人員更替等理由違約毀約，因違約毀約侵犯合法權益的，要承擔法律 and 經濟責任。因國家利益、公共利益或者其他法定事由需要改變政府承諾和合同约定的，要嚴格依照法定權限和程序進行，並對企業和投資人因此而受到的財產損失依法予以補償。對因政府違約等導致企業和公民財產權受到損害等情形，進一步完善賠償、投訴和救濟機制，暢通投訴和救濟渠道。將政務履約和守諾服務納入政府績效評價體系，建立政務失信記錄，建立健全政府失信責任追究制度及責任倒查機制，加大對政務失信行為懲戒力度。

八、完善財產徵收征用制度

完善土地、房屋等財產徵收征用法律制度，合理界定徵收征用適用的公共利益範圍，不將公共利益擴大化，細化規範徵收征用法定權限和程序。遵循及時合理補償原則，完善國家補償制度，進一步明確補償的範圍、形式和標準，給予被徵收征用者公平合理補償。

九、加大知識產權保護力度

加大知識產權侵權行為懲治力度，提高知識產權侵權法定賠償上限，探索

建立对专利权、著作权等知识产权侵权惩罚性赔偿制度，对情节严重的恶意侵权行为实施惩罚性赔偿，并由侵权人承担权利人为制止侵权行为所支付的合理开支，提高知识产权侵权成本。建立收集假冒产品来源地信息工作机制，将故意侵犯知识产权行为情况纳入企业和个人信用记录，进一步推进侵犯知识产权行政处罚案件信息公开。完善知识产权审判工作机制，积极发挥知识产权法院作用，推进知识产权民事、刑事、行政案件审判“三审合一”，加强知识产权行政执法与刑事司法的衔接，加大知识产权司法保护力度。完善涉外知识产权执法机制，加强刑事执法国际合作，加大涉外知识产权犯罪案件侦办力度。严厉打击不正当竞争行为，加强品牌商誉保护。将知识产权保护和运

用相结合，加强机制和平台建设，加快知识产权转移转化。

十、健全增加城乡居民财产性收入的各项制度

研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。在国有企业混合所有制改革中，依照相关规定支持有条件的混合所有制企业实行员工持股，坚持同股同权、同股同利，着力避免大股东凭借优势地位侵害中小股东权益的行为，建立员工利益和企业利益、国家利益激励相容机制。深化金融改革，推动金融创新，鼓励创造更多支持实体经济发展、使民众分享增值收益的金融产品，增加民众投资渠道。深化农村土地制度改革，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损的底线，从实际出发，因地制宜，落实承包地、宅基地、集体经营性建设用地的用益物权，赋予农民更多财产权利，增加农民财产收益。

十一、营造全社会重视和支持产权保护的良好环境

大力宣传党和国家平等保护各种所有制经济产权的方针政策 and 法律法规，使平等保护、全面保护、依法保护观念深入人心，营造公平、公正、透明、稳定的法治环境。在坚持以经济建设为中心、提倡勤劳致富、保护产权、弘扬企业家精神等方面加强舆论引导，总结宣传一批依法有效保护产权的好做法、好经验、好案例，推动形成保护产权的良好社会氛围。完善法律援助制度，健全司法救助体系，确保人民群众在产权受到侵害时获得及时有效的法律帮助。有效发挥工商业联合会、行业协会商会在保护非公有制经济和民营企业产权、维护企业合法权益方面的作用，建立对涉及产权纠纷的中小企业维权援助机制。

更好發揮調解、仲裁的積極作用，完善產權糾紛多元化解機制。

各地區各部門要充分認識完善產權保護制度、依法保護產權的重要性和緊迫性，統一思想，形成共識和合力，狠抓工作落實。各地區要建立黨委牽頭，人大、政府、司法機關共同參加的產權保護協調工作機制，加強對產權保護工作的組織領導和統籌協調。各有關部門和單位要按照本意見要求，抓緊制定具體實施方案，啟動基础性、標志性、關鍵性工作，加強協調配合，確保各項舉措落到實處、見到實效。

解讀《關於完善產權保護制度 依法保護產權的意見》

——國家發展改革委有關負責人答記者問

產權制度是社會主義市場經濟有效運行的基礎。針對2016年11月27日公布的《中共中央 國務院關於完善產權保護制度依法保護產權的意見》，國家發展改革委有關負責人接受了新華社記者專訪。

產權制度是社會主義市場經濟的基石

問：完善產權保護制度有何重大意義？

答：完善產權保護制度是完善社會主義市場經濟體制的內在要求。完善社會主義市場經濟體制，必須堅持和完善公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的基本經濟制度，毫不动摇鞏固和發展公有制經濟，毫不动摇鼓勵、支持、引導非公有制經濟發展。產權是所有制的核心，保護產權是落實兩個“毫不动摇”的基礎。隨着改革開放的深入推進，公有制為主體、多種所有制經濟共同發展的格局基本形成，各種資本流動、重組、融合日益頻繁，各類財產權

都要求有完善的产权保护制度作保障。

完善产权保护制度是创造良好预期、增强社会信心的现实需要。当前，我国经济发展进入新常态，经济增速换挡、结构调整阵痛、新旧动能转换相互交织，经济下行压力加大。在社会主义市场经济条件下，要有效应对各种挑战、保持经济长期持续健康发展，必须稳定社会预期、增强社会信心。做到这一点，保护好产权尤为关键。有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。

完善产权保护制度是促进社会公平正义的重要举措。公平是产权保护的核心原则。公民财产权得到平等有效保护，是社会公平正义的基本内涵和重要体现。我国经济社会快速发展，社会财富不断积累和壮大，中等收入群体日渐扩大，人们对产权安全性的要求越来越迫切。必须加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，加强知识产权保护，依法保护公民产权权益和创新收益，增强人民群众财产财富安全感，营造公平公正的社会环境。

着力解决产权保护的突出问题

问：我国产权保护有哪些重点问题需要解决？

答：一是对各种所有制经济产权和合法权益平等保护。我国宪法和法律对产权保护已有明确规定，但由于历史原因，仍存在一些法律制度规定和执法司法实践对不同所有制产权保护不够同等，一方面，国有资产流失的问题仍然存在，另一方面，对非公有产权的保护弱于对公有特别是国有产权的保护。相关立法应按照“同等保护”的标准逐步调整完善，具体执法司法行为应按照“同等保护”的要求进一步规范。

二是甄别和纠正涉及产权的错案冤案。改革开放以来，我国司法体制不断完善，司法对产权的保护力度不断加大，但一些地方由于司法不够公平、不够规范导致产权受到侵害的现象仍然存在。为了维护法律尊严和司法权威，经济案件中的错案冤案应依法予以纠正，尤其是对社会反响较大、存在较多疑点的案件，甄别和纠正一些典型案例，有利于给社会以法治引导，唤起社会各界对保护产权的普遍认知，让人民群众感受到公平正义。

三是妥善处理企业特别是民营企业过去的经营不规范问题。长期以来，各类企业特别是民营企业在经营发展过程中存在一些违规经营甚至涉嫌违法行

為。為此一些民營企業忧心忡忡，也造成一些人心思不定、投資意願不強。妥善處理這一問題，對穩定社會預期意義重大。

四是有效解決民營企業違法案件中司法不規範問題。企業和公民財產權受到侵犯，執法司法不夠規範是一個重要原因。特別是在少數地方執法隨意性大、行政干預司法、利用刑事手段干預一般經濟糾紛、濫用強制措施、處置涉案財產時任意牽連合法財產等，這些行為導致企業特別是民營企業和企業主財產權受到侵害。要通過規範司法行為，使司法成為財產保護的有力保障。

五是營造保護財產的良好社會環境。保護財產涉及每個企業和公民的切身利益，需要社會各方面共同參與。通過總結宣傳一批依法有效保護財產的好做法、好經驗、好案例，加強對以經濟建設為中心、提倡勤勞致富、保護財產、弘揚企業家精神的輿論引導，讓平等保護、全面保護、依法保護觀念深入人心，讓誠實守信、遵守契約的觀念深入人心，推動形成保護財產的良好社會氛圍。

發揮政務誠信的表率作用

問：完善財產保護制度中如何規範政府行為？

答：發展社會主義市場經濟，需要發揮市場配置資源的決定性作用，也要更好發揮政府作用。保護財產是更好發揮政府作用的重要內容。但在實踐中，一些地方政府保護財產的作用發揮還不夠，甚至存在由於政府自身不當行為造成企業和公民財產權受到侵害的現象。

保護財產，政府必須帶頭作出表率。一是要推進法治政府和政務誠信建設。各級政府及有關部門要嚴格兌現向社會及行政相對人依法作出的政策承諾，認真履行在招商引資、政府與社會資本合作等活動中與投資主體依法簽訂的各類合同，不得以政府換屆、領導人員更替等理由違約毀約。確因國家利益、公共利益或者其他法定事由需要改變政府承諾和合同约定的，要嚴格依照法定權限和程序進行，並對企業和投資人因此而受到的財產損失依法予以補償。二是認真落實防止領導幹部干預過問司法活動的制度規定，嚴禁黨政幹部介入司法糾紛、插手具體案件處理。三要完善財產徵收徵用制度。有效解決徵收徵用中公共利益擴大化、程序不規範、補償不合理等問題。

中共中央办公厅 国务院办公厅 关于深入推进经济发达镇行政 管理体制改革的指导意见

(2016年12月19日)

2010年以来,按照中央统一部署,一些地区开展了经济发达镇行政管理体制改革试点,取得了预期成效,为探索和创新新型城镇化行政管理体制提供了可借鉴的经验,但仍存在人口集聚多、经济规模大的经济发达镇行政管理体制不适应等问题。为贯彻落实党的十八届三中全会提出的“对吸纳人口多、经济实力强的镇,可赋予同人口和经济规模相适应的管理权”精神和加快推进新型城镇化的部署要求,加强对经济发达镇行政管理体制改革工作的指导,现提出以下意见。

一、总体目标

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,以加强基层政权建设、巩固党的执政基础为核心,以扩大经济社会管理权限、完善基层政府功能为重点,以探索建立简约精干的组织架构、务实高效的用编用人制度和适应经济发达镇实际的财政管理模式为保障,构建符合基层政权定位、适应城镇化发展需求的新型行政管理体制,进一步激发经济发达镇发展内生动力,充分发挥其对周边辐射带动作用,为推进基层治理体系和治理能力现代化、提高新型城镇化质量水平和加快实现城乡统筹发展提供体制机制保障。

二、改革任務

(一) 擴大經濟社會管理權限。根據經濟發達鎮工作實際，重點強化發展產業經濟、提供公共服務、加強社會管理和城鎮规划建设等職能，完善基層政府功能。理順縣（市、區、旗）和經濟發達鎮的關係，做到權責相稱。省（自治區、直轄市）政府可以將基層管理迫切需要且能夠有效承接的一些縣級管理權限包括行政審批、行政處罰及相關行政強制和監督檢查權等賦予經濟發達鎮，制定目錄向社會公布，明確鎮政府為權力實施主體。法律規定的縣級政府及其部門上述管理權限需要賦予經濟發達鎮的，按法定程序和要求辦理。暫時不具備條件下放的管理權限，要積極創造條件，成熟一批，賦予一批。加強相關立法，為經濟發達鎮擴大經濟社會管理權限提供法律依據。建立並公布行政權力清單和行政權力事項責任清單，明確權力下放後的運行程序、規則和權責關係，健全權力監督機制，確保下放權力接得住、用得好。

(二) 構建簡約精干的組織架構。遵循精簡、統一、效能原則，統籌鎮黨委和政府機構設置，建立健全工作機制，強化鎮黨委領導核心作用。立足基層工作實際，優化業務流程，減少管理層級，建立扁平高效的基層組織架構。加強行政執法和綜合服務等前台機構建設，統一履行直接面對公民、法人的行政審批、公共服務和行政執法職責，提高服務管理效能。整合內部決策、管理、監督、服務職責和工作力量，為前台工作提供支持和保障。設有開發區的經濟發達鎮可探索鎮區管理機構合一體制，實行一套班子、兩塊牌子，促進開發區與經濟發達鎮融合發展。市縣政府部門派駐在經濟發達鎮的機構，原則上應下放實行屬地管理。繼續實行派駐體制的，工作考核要以經濟發達鎮為主，幹部任免應當聽取所在鎮黨委和政府意見。

(三) 推進集中審批服務和綜合行政執法。整合基層公共服務和行政審批職責，打造綜合、便民、高效的政務服務平台，實行“一門式辦理”、“一站式服務”。公開辦事依據和標準，精簡程序和環節，規範自由裁量權。推廣首問負責、辦事代理、限時辦結、服務承諾等經驗做法，積極推行行政審批和公共服務網上辦理，方便群眾辦事。發揮社會組織在經濟發達鎮社會治理創新中的重要作用。整合現有的站、所、分局力量和資源，由經濟發達鎮統一管理並實行綜合行政執法。全面落实行政執法責任制，嚴格執行行政事業性收費和罰沒收入收支兩條線制度，規範執法程序和行為。建立健全鎮政府與縣直部門行