

领导干部

依法行政

知识读本

北京市推进依法行政工作领导小组 编



北京出版出版集团
北京出版社

领导干部

依法行政

知识读本

北京市推进依法行政工作领导小组 编



北京出版集团
北京出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部依法行政知识读本 / 北京市推进依法行政工作领导小组编. —北京: 北京出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 200 - 06801 - 6

I. 领… II. 北… III. 行政执法—中国—干部教育—学习参考资料 IV. D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 027670 号

领导干部依法行政知识读本 LINGDAO GANBU YIFAXINGZHENG ZHISHI DUBEN 北京市推进依法行政工作领导小组 编

*

北京出版社出版集团 出版
北 京 出 版 社
(北京北三环中路 6 号)
邮政编码: 100011

网 址: www.bph.com.cn
北京出版社出版集团总发行
新 华 书 店 经 销
北京七色印务有限公司印刷

*

880 × 1230 32 开本 15.25 印张 430 千字
2007 年 4 月第 1 版 2007 年 4 月第 1 次印刷
印数 1—5 000

ISBN 978 - 7 - 200 - 06801 - 6

C · 172 定价: 30.00 元

质量投诉电话: 010 - 58572393

出版策划：吴雨初

监 制：李树青 陈 飞

责任编辑：陆 扬 周 莹

统 筹：陆 扬 周 莹

责任印制：李文宗 宋 超

装帧设计：罗 瑞

当前，首都人民正在全面实施城市总体规划和“十一五”发展规划，为建设创新、和谐、宜居的新北京而努力奋斗。全市各级政府、政府各部门，特别是各级领导干部，要从“立党为公、执政为民”的高度，充分认识全面推进依法行政、建设法治政府的必要性和紧迫性，按照国务院和北京市政府的统一部署，把推进依法行政与经济社会发展有机地统一起来。要经过几年的努力，在政府职能转变与行政管理体制改革、制度建设、法律实施、科学民主决策和政府信息公开、纠纷解决机制、行政监督、公务员依法行政观念和能力的提高等方面实现质的提升，朝着“行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效”的行政管理体制不断迈进。

2006年是“五五”普法的启动之年，能否开好头、起好步，关系重大。北京市推进依法行政工作领导小组组织编写了《领导干部依法行政知识读本》，收录了有关法律、法规、规章和文章资料，是一本实用性强的读物。各级政府、政府各部门、行政机关工作人员，都要学好、用好这个读本，树立“有权必有责、用权受监督、侵权需赔偿、违法要追究”的意识，按照法定程序办事，做到“明法律令”，恪尽职守，为实现“新北京、新奥运”战略构想，为把北京建设成为文明有序的法治之都与和谐社会首善之区做出应有的贡献。

2006年4月19日

北京市推进依法行政工作 领导小组简介

为贯彻落实《国务院关于印发全面推进依法行政实施纲要的通知》(国发〔2004〕10号),2005年2月1日,北京市政府决定成立北京市推进依法行政工作领导小组,为市政府议事协调机构。领导小组的主要职责是:负责制定本市全面推进依法行政工作的总体方案和年度实施意见,协调、指导、考评、督促本市落实推进依法行政的各项工作。领导小组由王岐山市长任组长,翟鸿祥常务副市长任第一副组长,吉林副市长、唐龙市政府副秘书长任副组长,市政府办公厅副主任和市编办、市发展改革委、市监察局、市司法局、市财政局、市人事局、市审计局、市政府法制办、市信访办、市信息办等单位的行政正职任成员。

领导小组办公室设在北京市政府法制办公室,领导小组办公室主任由市政府法制办主任周继东同志兼任。领导小组办公室的主要职责是:在北京市推进依法行政工作领导小组的领导下,负责起草本市推进依法行政工作的规划和年度计划;组织本市推进依法行政的检查、评价工作;负责领导小组的日常工作;承办北京市政府交办的其他事项。

目 录

全面推进依法行政 为建设和谐社会首善之区而奋斗(代序)	
..... 北京市市长 王岐山	1

北京市推进依法行政工作领导小组简介	1
-------------------------	---

第一篇 依法行政相关文件

国务院关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知(国发〔2004〕10号)	3
国务院全面推进依法行政实施纲要	4
国务院办公厅关于贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》的实施意见(国办发〔2004〕24号)	16
国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见(国办发〔2005〕37号)	23
北京市人民政府关于全面推进依法行政的实施意见(京政发〔2004〕36号)	29
北京市人民政府办公厅印发《〈北京市人民政府关于全面推进依法行政的实施意见〉任务分解方案》的通知(京政办发〔2005〕22号)	38
《北京市人民政府关于全面推进依法行政的实施意见》任务分解方案	39
北京市人民政府办公厅贯彻落实《国务院办公厅关于推行行政执法责任制的若干意见》的通知(京政办发〔2005〕56号) ...	46

第二篇 领导重要讲话

全面推进依法行政 努力建设法治政府

——在全国依法行政工作电视、电话会议上的讲话

..... 国务院总理 温家宝 53

落实依法执政要求 全面推进依法行政

——在贯彻落实《全面推进依法行政实施纲要》座谈会上的讲话

..... 国务委员兼国务院秘书长 华建敏 65

认真贯彻《全面推进依法行政实施纲要》 努力建设现代法治政府

..... 国务院法制办公室主任 曹康泰 74

在北京市推进依法行政工作电视、电话会议上的讲话

..... 北京市市长 王岐山 89

第三篇 有关法律法规规章

中华人民共和国宪法	99
中华人民共和国刑法	126
中华人民共和国民法通则	217
中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组 织法	241
中华人民共和国立法法	260
中华人民共和国行政诉讼法	277
中华人民共和国国家赔偿法	290
中华人民共和国行政处罚法	300
中华人民共和国行政监察法	311
中华人民共和国行政复议法	320
中华人民共和国行政许可法	331
中华人民共和国公务员法	348
规章制定程序条例	367

法规规章备案条例	374
信访条例	378
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问 题的解释	390
北京市行政执法和行政执法监督暂行规定	410
北京市行政处罚听证程序实施办法	414
北京市实施行政处罚程序若干规定	417
北京市人民政府规章制定办法	422
北京市行政规范性文件备案监督办法	430

第四篇 有关文章资料

坚持依法行政 建设法治政府

..... 国务院法制办公室副主任 汪永清	437
依法行政的蓝图 国家行政学院副院长、教授 袁曙宏	444
我国未来 10 年建设法治政府的行动指南和行为纲领 国家行政学院教授、博士生导师 应松年	450
建设法治政府的监督与保障措施 中国政法大学副校长、教授、博士生导师 马怀德	456
依法行政相关知识问答 国务院法制办公室	459
后 记	477

第一篇

依法行政有关文件

国务院关于印发《全面推进依法行政实施纲要》的通知

(国发〔2004〕10号)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《全面推进依法行政实施纲要》印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻执行。

为适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程，《全面推进依法行政实施纲要》（以下简称《纲要》）确立了建设法治政府的目标，明确规定了今后十年全面推进依法行政的指导思想和具体目标、基本原则和要求、主要任务和措施，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。地方各级人民政府和各部门都要从立党为公、执政为民的高度，充分认识《纲要》的重大意义，切实抓紧做好《纲要》的贯彻执行工作。一是认真学习、大力宣传《纲要》的基本精神、主要内容。二是认真组织制订落实《纲要》的具体办法和配套措施，确定不同阶段的重点，做到五年有规划、年度有安排，确保《纲要》得到全面正确执行。三是地方各级人民政府和各部门的主要负责同志要加强领导，切实担负起贯彻执行《纲要》、全面推进依法行政第一责任人的责任，一级抓一级，逐级抓落实。四是加强对贯彻执行《纲要》的监督检查，对贯彻执行不力的，要严肃纪律，追究责任。五是地方各级人民政府和各部门的法制机构要以高度的责任感和使命感，认真做好综合协调、督促指导、政策研究和情况交流工作，为本级政府和本部门贯彻执行《纲要》、全面推进依法行政，充分发挥参谋、助手和法律顾问的作用。

地方各级人民政府和各部门要及时总结贯彻执行《纲要》、推进依法行政的经验、做法，贯彻执行中的有关情况和问题要及时向国务院报告。

中华人民共和国国务院
二〇〇四年三月二十二日

国务院全面推进依法行政实施纲要

为贯彻落实依法治国基本方略和党的十六大、十六届三中全会精神，坚持执政为民，全面推进依法行政，建设法治政府，根据宪法和有关法律、行政法规，制定本实施纲要。

一、全面推进依法行政的重要性和紧迫性

1. 全面推进依法行政的重要性和紧迫性。党的十一届三中全会以来，我国社会主义民主与法制建设取得了显著成绩。党的十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，1999年九届全国人大二次会议将其载人宪法。作为依法治国的重要组成部分，依法行政也取得了明显进展。1999年11月，国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》（国发〔1999〕23号），各级政府及其工作部门加强制度建设，严格行政执法，强化行政执法监督，依法办事的能力和水平不断提高。党的十六大把发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，作为全面建设小康社会的重要目标之一，并明确提出“加强对执法活动的监督，推进依法行政”。与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比，依法行政还存在不少差距，主要是：行政管理体制与发展社会主义市场经济的要求还不适应，依法行政面临诸多体制性障碍；制度建设反映客观规律不够，难以全面、有效解决实际问题；行政决策程序和机制不够完善；有法不依、执法不严、违法不究现象时有发生，群众反映比较强烈；对行政行为的监督制约机制不够健全，一些违法或者不当的行政行为得不到及时、有效的制止或者纠正，行政管理相对人的合法权益受到损害得不到及时救济；一些行政机关工作人员依法行政的观念还比较淡薄，依法行政的能力和水平有待进一步提高。这些问题在一定程度上损害了人民群众的利益和政府的形象，妨碍了经济社会

的全面发展。解决这些问题，适应全面建设小康社会的新形势和依法治国的进程，必须全面推进依法行政，建设法治政府。

二、全面推进依法行政的指导思想和目标

2. 全面推进依法行政的指导思想。全面推进依法行政，必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持党的领导，坚持执政为民，忠实履行宪法和法律赋予的职责，保护公民、法人和其他组织的合法权益，提高行政管理效能，降低管理成本，创新管理方式，增强管理透明度，推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展，全面建设小康社会。

3. 全面推进依法行政的目标。全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标：

——政企分开、政事分开，政府与市场、政府与社会的关系基本理顺，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。中央政府和地方政府之间、政府各部门之间的职能和权限比较明确。行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制基本形成。权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立。

——提出法律议案、地方性法规草案，制定行政法规、规章、规范性文件等制度建设符合宪法和法律规定的权限和程序，充分反映客观规律和最广大人民的根本利益，为社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展提供制度保障。

——法律、法规、规章得到全面、正确实施，法制统一，政令畅通，公民、法人和其他组织合法的权利和利益得到切实保护，违法行为得到及时纠正、制裁，经济社会秩序得到有效维护。政府应对突发事件和风险的能力明显增强。

——科学化、民主化、规范化的行政决策机制和制度基本形成，人民群众的要求、意愿得到及时反映。政府提供的信息全面、准确、及时，制定的政策、发布的决定相对稳定，行政管理做到公开、公平、公正、便民、高效、诚信。

——高效、便捷、成本低廉的防范、化解社会矛盾的机制基本形成，社会矛盾得到有效防范和化解。

——行政权力与责任紧密挂钩、与行政权力主体利益彻底脱钩。行政监督制度和机制基本完善，政府的层级监督和专门监督明显加强，行政监督效能显著提高。

——行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念明显提高，尊重法律、崇尚法律、遵守法律的氛围基本形成；依法行政的能力明显增强，善于运用法律手段管理经济、文化和社会事务，能够依法妥善处理各种社会矛盾。

三、依法行政的基本原则和基本要求

4. 依法行政的基本原则。依法行政必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一；必须把维护最广大人民的根本利益作为政府工作的出发点；必须维护宪法权威，确保法制统一和政令畅通；必须把发展作为执政兴国的第一要务，坚持以人为本和全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展；必须把依法治国和以德治国有机结合起来，大力推进社会主义政治文明、精神文明建设；必须把推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能有机结合起来，坚持开拓创新与循序渐进的统一，既要体现改革和创新的精神，又要有计划、有步骤地分类推进；必须把坚持依法行政与提高行政效率统一起来，做到既严格依法办事，又积极履行职责。

5. 依法行政的基本要求。

——合法行政。行政机关实施行政管理，应当依照法律、法规、规章的规定进行；没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

——合理行政。行政机关实施行政管理，应当遵循公平、公正的原则。要平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政

目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。

——程序正当。行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。

——高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。

——诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

——权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。依法做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

四、转变政府职能，深化行政管理体制改革

6. 依法界定和规范经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能。推进政企分开、政事分开，实行政府公共管理职能与政府履行出资人职能分开，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的，市场竞争机制能够调节的，行业组织或者中介机构通过自律能够解决的事项，除法律另有规定的外，行政机关不要通过行政管理去解决。要加强对行业组织和中介机构的引导和规范。行政机关应当根据经济发展的需要，主要运用经济和法律手段管理经济，依法履行市场监管职能，保证市场监管的公正性和有效性，打破部门保护、地区封锁和行业垄断，建设统一、开