

在新的历史起点上 加强法治政府建设

——全国依法行政工作会议专辑

国务院法制办公室 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

在新的历史起点上 加强法治政府建设

——全国依法行政工作会议专辑

国务院法制办公室 编

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

在新的历史起点上加强法治政府建设：全国依法行政工作会议专辑/国务院法制办公室编. —北京：中国法制出版社，2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2416 - 5

I. ①在… II. ①国… III. ①依法行政 - 中国 - 学习参考资料 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 229025 号

在新的历史起点上加强法治政府建设：

全国依法行政工作会议专辑

ZAI XINDE LISHI QIDIANSANG JIAQIANG FAZHI ZHENGFU JIANSHE
QUANGUO YIFA XINGZHENG GONGZUO HUIYI ZHUANJI

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/2010 年 12 月第 1 版

印张/3.5 字数/51 千

2010 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2416 - 5

定价：16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfs.com>

编辑部电话：66026587

市场营销部电话：66017726

邮购部电话：66033288

目 录

一、国务院领导讲话

在全国依法行政工作会议上的讲话

..... 国务院总理 温家宝 (1)

在全国依法行政工作会议上的总结讲话

..... 国务委员兼国务院秘书长 马 凯 (18)

二、新 闻 报 道

在新的历史起点上加快建设法治政府

..... 《人民日报》评论员 (37)

国务院召开全国依法行政工作会议 新华社 (41)

三、大会发言材料

加强制度建设 服务首都科学发展

..... 北京市人民政府 (46)

积极预防和化解行政争议 为经济社会

发展创造和谐稳定环境 浙江省人民政府 (51)

- 大力推进行政程序法治化 切实加强政府
自身改革和建设 湖南省人民政府 (56)
- 大力推进执法规范和能力建设 不断提高
执法质量和水平 公安部 (60)
- 创新行政执法机制 促进经济社会又好
又快发展 国家工商行政管理总局 (65)

四、书面交流材料

- 着力发挥依法行政在转变经济发展方式中
的作用 广东省人民政府 (70)
- 坚持依法行政 有效推动灾后恢复重建
..... 四川省人民政府 (75)
- 坚持法治政府建设与经济社会发展同步
推进 江苏省人民政府 (79)
- 努力夯实依法行政基础 全面加强执行力
建设 海关总署 (84)
- 立足市场导向 依法规范监管
..... 中国证券监督管理委员会 (88)

五、国务院关于加强法治政府的意见

- 国务院关于加强法治政府的意见 (92)

一、国务院领导讲话

在全国依法行政工作会议上的讲话

国务院总理 温家宝

(2010年8月27日)

这次全国依法行政工作会议的主要任务，是总结2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》以来的工作，分析依法行政工作面临的新情况新问题，加快推进法治政府建设。

一、充分认识加快建设法治政府的重要性和紧迫性

依法行政是现代政治文明的重要标志。一个政党取得政权后，应当把党的意志通过法定程序变为宪法和法律，依照宪法和法律治理国家，这是党在夺取政权与执政时期的最大区别。贯彻依法治国基本方略，推进依法行政，建

设法治政府，是我们党治国理政从理念到方式的革命性变化，是我国政治体制改革迈出的重要一步，具有划时代的重要意义。

《全面推进依法行政实施纲要》是新时期加快建设法治政府的指导性文件。建设法治政府的核心是依法行政。纲要实施6年来，我们始终把依法行政放在政府自身建设的重要位置，强调政府各项工作都要依法办事，推动法治政府建设取得了重要进展。一是建立健全工作规则。国务院两次修订《国务院工作规则》。2003年提出“实行科学民主决策、坚持依法行政、加强行政监督”三项准则，2008年增加了“推进政务公开、加强廉政建设”两项准则。各级政府也都建立健全了政府工作规则，加快了依法行政的步伐。二是加快推进法制建设。国务院向全国人大及其常委会提出法律议案47件，制定行政法规167件，各部门和地方政府制定规章5208件。我们特别加强了政府自身建设的立法，提交全国人大常委会审议通过了行政许可法、公务员法，制定了政府信息公开条例、行政机关公务员处分条例等。这些法律法规对规范政府行为、推进依法行政发挥了重要作用。三是加强科学民主决策。各级政府不断完善重大事项调查研究和集体决策制度，重大决策专家咨询制度、公示制度、公开征求意见和社情民意反映制

度，决策跟踪反馈和责任追究制度，进一步健全科学民主决策程序。近年来，国务院的重大决策特别是涉及人民群众切身利益的重要事项，都以适当方式听取人民群众、民主党派、专家学者和社会各界的意见。四是切实规范行政行为。广大公务员依法行政的自觉性和能力进一步提高。2004年开始实施的行政许可法，是一部规范政府行为的重要法律。我们以贯彻实施这部法律为契机，大力推进行政审批制度改革，并以此为着力点，推动政府职能转变，解决权力过于集中又得不到有效监督的问题。几年来中央一级取消和调整审批项目2176项，地方各级政府取消和调整77629项。在行政执法方面，进一步加强了对执法行为的监督管理。改进执法方式，推行综合执法，要求向社会公开特别是向当事人告知执法依据、执法程序和执法结果。有效遏制了乱处罚、乱收费、乱摊派和多头执法、重复执法等问题。五是进一步加强行政监督。我国实行人民代表大会制度，各级政府都由同级人民代表大会产生，对它负责，受它监督。同时政府还要接受人民政协的民主监督。近年来，国务院除一年一度向全国人民代表大会报告政府工作外，还选择若干事关改革发展稳定大局、人民群众切身利益和社会普遍关心的热点问题，向全国人大常委会专题报告，每年将上年度财政预算执行情况和其他财政收支情况

的审计报告提请全国人大常委会审议，接受询问和监督。在政府内部，加强了层级监督和监察、审计等专门监督。近年来，我们加大了行政问责制度的实施力度，加强了对滥用职权、失职渎职、决策失误、行政违法等问题的责任追究，得到人民群众的支持和拥护。我们还大力推进政务公开，创造条件保障人民群众对政府工作的知情权，让人民群众直接监督政府。2007年国务院公布《中华人民共和国政府信息公开条例》，要求所有政府信息，除受法律保护的国家秘密、商业秘密和个人隐私外，都要向社会和人民群众公开。这个条例的实施，是政府自身建设的一个重大进展，必将发挥越来越重要的作用。

同时，我们也清醒地看到，虽然依法行政工作取得较大进展，但存在的问题还很多，还不能适应形势和任务的要求。当前，我国经济社会发展进入新阶段。国内外环境更为复杂，挑战增多。转变经济发展方式和调整经济结构的任务更加紧迫和艰巨；城乡之间、地区之间发展不平衡，收入分配不公平和差距扩大，社会结构和利益格局深刻调整，部分地区和一些领域社会矛盾有所增加，群体性事件时有发生。要解决经济社会发展中出现的新问题，必须深化改革，同时也要求加快推进依法行政，建设法治政府。

加快建设法治政府是发展社会主义市场经济的必然要求。市场经济应当是法治经济，必须运用法律法规调整政府、市场、企业之间的关系。目前政府职能转变仍不到位，对经济主体的干预过多，有的甚至侵犯企业和投资者的合法权益，造成市场扭曲。市场经济条件下政府履行职责，无论是经济调节、市场监管，还是社会管理和公共服务，都必须依法办事。对各类市场主体，要依法管理、依法提供服务，依法维护他们的合法权利，为他们创造公平竞争的良好环境。

加快建设法治政府是促进社会公平正义的基本保证。保护宪法和法律赋予公民的各种权利，是政府义不容辞的职责。当前我国经济社会各个领域的改革都已进入攻坚阶段，引发利益冲突的风险增大。我们必须正确把握改革、发展、稳定的关系，依法调节社会利益关系，维护公民合法权益，加快建立健全法律法规，完善各项政策，为人民群众提供更好的基本生活保障和发展条件，保证全体人民共享改革发展成果。

加快建设法治政府是深化政治体制改革的重要方面。我国的改革是全面改革，各方面的改革必须协调推进。没有政治体制改革，经济体制和其他领域的改革乃至整个现代化建设就不可能成功。深化政治体制改革，要以保证人

民当家作主为根本，坚定不移地发展社会主义民主政治，建设社会主义法治国家。确保人民依法享有广泛的权利和自由，依法享有平等参与、平等发展的权利。建设法治政府，政府严格依法行政，依法管理经济和社会事务，这是保障公民各方面权益的基本要求，是推进政治体制改革的一个重要方面。

加快建设法治政府是政府建设和反腐败的重要举措。我们必须认识到，在和平建设时期，执政党的最大危险是腐败。而孳生腐败的根本原因是权力得不到有效监督和制约。这个问题解决不好，政权的性质就会改变，就会“人亡政息”，这是我们面临的一个极为严峻的重大考验。建设法治政府，严格依法行政，不断推进政府工作制度化、规范化、程序化，这不仅是政府自身建设的重要目标，也是反腐倡廉的重要保障。

二、加强政府立法和制度建设

依法行政首先要解决有法可依的问题。要按照有利于调动人民群众积极性创造性、激发社会活力和竞争力、解放和发展生产力、维护公平正义、规范权力运行的要求，加强和改进政府立法和制度建设。

一是着眼于服务经济社会发展大局，加强重点领域的立法工作。下一阶段立法工作重点要在解决经济社会发展

中的深层次矛盾，推动科学发展、促进社会和谐方面取得更大进展。在经济体制方面，完善财税、环保、土地等方面的法律法规。在改善民生和发展社会事业方面，完善收入分配、就业、社会保障、教育、医疗等方面的法律法规，加强应对突发事件、预防化解社会矛盾纠纷等方面的制度建设。在政府自身建设方面，进一步加强规范政府行为方面的立法，完善行政权力运行规则，坚持用制度管权、管事、管人，强化民主监督机制，切实提高行政效能。

二是健全立法机制，提高立法质量。要坚持依法立法，政府立法工作要符合法定的权限和程序。在我国，全国人大及其常委会行使国家立法权，负责制定法律，但法律草案可由国务院提出。国务院根据宪法和法律制定行政法规，部门根据法律和行政法规制定规章。省级人大及其常委会可以制定地方性法规。要坚决克服立法过程中的部门利益化倾向，坚决克服借立法之机谋取私利、损害公民和市场主体合法权益的行为。要坚持科学立法，正确认识和把握经济社会发展的规律，顺应时代变迁和形势变化的要求，增强法律制度的科学性、合理性和可操作性。立“新法”与改“旧法”要并重，对出台时间早且长期没有修改、社会反映强烈的法律法规及时进行分析评估，对确

实不符合经济社会发展要求的，要及时修改或者废止。要坚持民主立法，立法的过程应当有人民群众广泛参与，保证人民群众的意见和建议得到充分表达，合理的诉求、合法的利益得到充分体现。近些年来，我们在“开门立法”方面进行了积极探索，许多直接涉及群众切身利益的法律法规草案都向全社会公开征求意见，取得了比较好的效果。这些好做法要继续坚持和完善。

三是坚决维护法制统一，确保政令畅通。国家的法律制度和中央的重大决策，体现的是全体人民的意志和国家经济社会发展的全局性部署。要正确处理好局部与全局的关系，防止政出多门、政令不一和各行其是。现在，有的地方和部门出台的一些规章制度和政策性文件，违法增设许可项目、处罚种类和强制措施，违法规定地区封锁和部门垄断条件，违背市场经济的基本原则，损害了国家法制的统一性和权威性，损害了人民群众的合法权益，严重影响了党和政府的形象。今后，各级行政机关要严格遵守宪法和立法法的规定，按照法定权限及程序立法和出台规范性文件，加强合法性审查，做到下位法与上位法不矛盾、不抵触，政策之间“不打架”。各地方和部门都要顾全大局，维护国家整体利益，自觉执行中央决策和国家法律，做到有法必依、执法必严、违法必究。要加强对规章和规

范性文件的备案审查，发现问题坚决纠正，该修改的修改，该废止的废止。要及时受理和处理人民群众提出的审查有关规章和规范性文件的建议。同时要注意保持法律制度和政策的连续性、稳定性。

三、坚持科学民主决策

决策是行政行为的起点。近些年来，我们逐步形成了一套科学民主决策的制度和工作机制。也还存在一些比较突出的问题，主要是决策权力过分集中于“一把手”，一些政府部门集决策权、执行权、监督权于一身，监督机制和责任机制不健全，听取群众意见和专家咨询论证流于形式、走过场。深入推进科学民主决策，要从三个方面入手。

一要依法决策。合法是决策的第一要件。要坚决防止越权决策、违法决策。各级政府及其工作人员要全面正确履行职责，依法行使决策权。对于重大决策，必须进行合法性审查，超出法定权限或与法律法规抵触的，不得作出决策。

二要健全决策程序。科学严密的程序是正确决策的重要前提。各级行政机关要进一步建立健全重大决策的规则，把公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查和集体讨论决定，作为决策的必经程序。要进一步加强对主要

领导干部决策权力的监督，防止个人独断专行。需要注意的是，听证会、专家咨询参加人员要有广泛的代表性，特别是要有各个利益相关方参加。这样更有利于协调各方面利益关系，才能得到广大人民群众的理解和拥护，也有利于执行和落实。

三要强化决策责任。要建立健全重大决策跟踪反馈和评估制度，实现决策权和决策责任相统一。在决策执行过程中，要定期通过多种途径了解决策实施情况，全面评估决策执行效果。根据评估结果，适时调整和完善有关决策，及时采取补救措施或停止执行错误决策，最大限度地减少损失。对违反科学民主决策规定、出现重大决策失误、给国家和人民造成重大损失的，要按照谁决策、谁负责的要求追究责任。

四、严格依法办事

政府能做什么，不能做什么，要由法律来确定。政府只能行使法律赋予的权力，所有行政行为都要于法有据、程序正当。各项法律法规一旦公布实施，就必须得到有效贯彻执行，做到令行禁止，提高制度的执行力和公信力。

政府要依法履行各项职能。没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、企业、其他社会组织权益和增加他们义务的决定。政府不仅要按照法定权限办

事，还要按照法定程序办事。没有程序的民主，就没有实质的民主；没有程序的公正，就很难保证实体公正和结果公正。当前重权限、轻程序的问题比较突出，许多损害、侵犯群众利益的突出问题，往往是不按程序办事或程序不规范造成的。要把建立和完善行政程序，作为推进依法行政的一项重要任务。各级政府及工作人员特别是领导干部，都要树立程序意识，严格按程序办事。对违反行政程序损害群众利益、造成严重后果的，要依纪依法追究责任人。

要进一步规范行政执法。行政执法是政府大量的、日常性行政活动，与企业 and 人民群众的切身利益密切相关。这些年来，行政执法总体上有了很大改善，但乱执法、粗暴执法、执法谋私等问题依然突出，群众反映强烈。要按照规范执法、公正执法、文明执法的要求，进一步加强和改善行政执法。要规范执法主体，界定执法权限，减少执法层级，整合执法资源，推进综合执法。要进一步完善行政执法程序，规范工作流程，依法细化、量化自由裁量权。要改进执法方式，不得粗暴对待当事人，不得侵害执法对象的人身权利和人格尊严。要进一步完善执法经费保障机制，行政执法经费由财政保障，不与罚没收入挂钩。要严格执行执法人员资格制度，狠抓执法纪律和职业

道德教育，全面提高执法人员素质。严格落实执法责任制，对违法者要严肃追究责任。

这里再强调一下市县依法行政问题。市县级政府处在政府工作的第一线，直接面向广大人民群众，处理各种社会矛盾，头绪繁多，工作压力大。提高市县依法行政能力，是全面推进依法行政、建设法治政府的重要任务，对于促进经济社会协调发展，特别是减少社会矛盾、把矛盾有效化解在基层、解决在当地具有重要作用。国务院于2008年下发了《关于加强市县政府依法行政的决定》，对这项工作进行了全面部署，要继续抓好贯彻落实，确保各项制度严格执行。

五、全面推进政务公开

公开透明、让权力在阳光下运行，是现代政府的重要特征。通过这些年的实践，我们深刻地认识到，无论是规范权力运行、方便群众监督、有效防治腐败，还是提供高效便民服务，政务公开都是十分有效的措施。人民政府的根本宗旨就是全心全意为人民服务，政府的绝大多数政务信息都与人民群众的利益密切相关。进一步推进政务公开，就是要让人民群众更好地了解政府运行、更广泛地参与政府管理、更直接地监督政府行为。我们要使公开透明成为政府依法行政的一项基本制度。