

扎实推进依法行政

肖 捷

习近平总书记在党的二十大报告中强调“扎实推进依法行政”,对转变政府职能、深化行政执法体制改革、强化行政执法监督机制和能力建设等作出重点部署、提出明确要求,为新时代法治政府建设提供了根本遵循。要深入学习、认真领会、准确把握,切实抓好贯彻落实,推动依法行政和法治政府建设不断取得新进展,为我们党团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴不断作出新贡献。

一、深刻理解法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程

党的十八大以来,习近平总书记高度重视全面依法治国,并作出战略部署和总体安排,创造性提出了关于全面依法治国的一系列新理念新思想新战略,形成了习近平法治思想,为建设法治中国指明了前进方向。“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设”是习近平法治思想的重要内容。习近平总书记强调,推进全面依法治国,法治政府建设是重点任务和主体工程,要率先突破。这深刻阐明了法治政府建设在全面依法治国工作布局中的重要地位和作用,彰显了我们党扎实推进依法行政、加快建设法治政府的决心,我们要深刻理解和把握。

推进法治政府建设,在全面依法治国工作布局中具有示范带动作用。习近平总书记强调,依法治国、依法执政、依法行政是一个有机整体,关键在于党要坚持依法执政、各级政府要坚持依法行政。法治国家、法治政府、法治社会相辅相成,法治国家是法治建设的目标,法治政府是建设法治国家的重要,法治社会是构筑法治国家的基础。法治政府建设对法治国家、法治社会建设具有示范带动作用。经过多年努力,我国法治政府建设取得重大进展,但与新时代新任务相比仍有差距。这就要求必须扎实推进依法行政,加快落实《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,努力实现法治政府建设全面突破,为建设法治国家、法治社会作出示范、发挥带动引领作用。

推进法治政府建设,为实现国家治理体系和治理能力现代化提供基础支撑。习近平总书记强调,法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。各级政府承担着推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重要职责,政府依法行政和治理的能力水平,是影响国家治理体系和治理能力现代化的关键因素。这就要求必须扎实推进依法行政,加快构建职责明确、依法行政的政府治理体系,把政府工作全面纳入法治轨道,切实提高政府治理效能,更好地适应建设法治国家、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。

推进法治政府建设,是深化行政执法体制改革、转变政府职能的重要着力点。习近平总书

记强调,要发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用;政府职能转变到哪一步,法治建设就要跟进到哪一步。建设法治政府,要使政府职权法定、依法履职,各项行政权力于法有据。这就要求必须扎实推进依法行政,用法治给行政权力定规矩、划界限,法定职责必须为、法无授权不可为,坚决克服政府职能错位、越位、缺位现象,让政府和市场各归其位、各展其长,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用。

推进法治政府建设,根本目的是依法保障人民权益。习近平总书记强调,全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民;要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。我们的政府是人民政府,各项工作都与人民群众利益紧密相关,只有坚持依法行政,建设法治政府,才能更好地服务于人民。当前,我国法治政府建设还面临不少问题和挑战,依法行政观念不牢固、行政决策合法性审查走形式等问题还没有根本解决,一些地方运动式、“一刀切”执法问题时有发生。这就要求必须扎实推进依法行政,聚焦法治政府建设的薄弱环节,固根基、扬优势、补短板、强弱项,积极回应人民群众新要求新期盼,依法保障人民权益,不断提高人民群众获得感、幸福感、安全感。

二、转变政府职能,加快建设法治政府

围绕全面建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府,持续推动政府转职能提效能,健全政府机构职能体系,依法全面履行政府职能。

继续推动政府职能转变。近些年来,转变政府职能取得重大进展和明显成效。要在前期改革基础上,进一步厘清政府和市场、政府和社会关系,推动有效市场和有为政府更好结合。完善经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能。健全宏观经济治理体系,创新和完善宏观调控。完善共建共治共享的社会治理制度,夯实基层社会治理基础。健全基本公共服务体系,提高基本公共服务均等化水平。构建生态文明体系,推动经济社会发展全面绿色转型。深入落实《优化营商环境条例》。全面实行政府权责清单制度,落实和完善行政许可事项清单,坚决防止清单之外违法实施行政许可。全面落实监管责任,加快建立全方位、多层次、立体化监管体系,提升监管的精准性和有效性。全面提升政务服务水平,坚持传统服务与智能创新服务相结合,为人民群众和市场主体办事提供更多便利。

优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。职能科学是建设法治政府的基础和前提。目前,我国政府职责体系和组织结构同国家治理体系和治理能力现代化的要求相比,还需要继续优化完善。要按照深化党

和国家机构改革的精神,坚持优化政府组织结构与促进政府职能转变、理顺部门职责关系统筹结合,使机构设置更加科学、职能更加优化、权责更加协同。合理划分中央和地方事权,更好发挥中央和地方两个积极性。机构职能法定化是推进依法行政、建设法治政府的重要保障。要完善相关法律法规,依法设置机构、配置职能、明确权限和责任、规范程序,推动改革成果制度化法定化。

提高行政效率和公信力。转变政府职能、建设法治政府的成效,直接体现在行政效率和公信力的提升上。要在推进政府机构职能优化协同高效的同时,健全依法行政制度体系和行政决策制度体系,强化制度和政策执行,全面提升行政效率。要完善政府立法工作机制,加强重要领域立法,统筹推进相关法律法规规章立改废释纂工作,全面落实行政规范性文件合法性审核机制和备案审查制度,以良法促进发展、保障善治。坚持科学决策、民主决策、依法决策,严格落实重大行政决策程序,涉及社会公众切身利益的重要规划、重大公共政策和措施、重大公共建设项目等,应认真听取和反映利益相关群体的意见建议,不断提高行政决策质量和效率。健全突发事件应对体系,增强应急处置的针对性实效性。建立健全担当作为的激励和保护机制,切实调动各级特别是基层政府工作人员的积极性。加强数字政府建设,将数字技术广泛应用于政府管理和公共服务,加快推进政务数据有序共享,优化创新政府治理流程和方式,促进政府高效履职。进一步加强政务诚信建设,健全政府守信践诺机制,加大失信惩戒力度,不断提升诚信行政水平,以政务诚信引领社会诚信。

深化事业单位改革。事业单位改革是行政体制改革的重要组成部分,也是推进依法行政的内在要求。目前我国已基本完成推进行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革,不再设立承担行政职能的事业单位,保留的事业单位强化公益属性。深化事业单位改革,要持续推进政事分开、事企分开、管办分离,巩固深化行政类、经营类事业单位改革成果,区分情况实施公益类事业单位改革。面向社会提供公益服务的事业单位要优化政事关系,着力破除逐利机制。为机关提供支持保障的事业单位,要优化机构职能和人员结构,同机关统筹管理。改革创新事业单位管理体制和运行机制,探索在组织结构、用人制度、财政支持、社会保障等方面拿出更多有效举措,不断增强事业单位活力。

三、深化行政执法体制改革,全面推进严格规范公正文明执法

行政执法工作面广量大,一头连着各级政府,一头连着人民群众,直接关系人民群众对党和政府的信任、对法治的信心。要完善行政执法体制机制,强化重点领域执法,规范执法程序和行为,实现执法水平

普遍提升,努力让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正、从每一项执法决定中都能感受到公平正义。

推进行政执法体制机制改革创新。2018 年深化党和国家机构改革有力推动了行政执法体制改革完善,整合组建了综合执法队伍,有效解决了多头、多层和重复执法问题。要继续深化综合行政执法体制改革,加强综合执法、联合执法、协作执法的组织指挥和统筹协调。大力推进跨领域跨部门综合执法,加快实现违法线索互联、执法标准互通、处理结果互认。在行政许可权、行政处罚权改革中,健全审批、监管、处罚衔接机制,防止相互脱节。完善行政执法与刑事司法衔接机制,推进信息共享机制化、案件移送标准和程序规范化。要通过构建完善权责清晰、运转顺畅、保障有力、廉洁高效的行政执法体制机制,持续提高执法质量和水平。

完善基层综合执法体制机制。基层是社会治理的基础和重心,承担了大量行政管理职责,提升基层综合执法能力和水平对于推进依法行政至关重要。要进一步整合基层执法队伍,逐步实现“一支队伍管执法”,更快更精准回应人民群众诉求,提升基层治理效能。持续推动执法重心下移,稳步将基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法事项下放给基层。坚持权随事转、编随事转、钱随事转,充实基层执法力量,保障基层有足够的资源履行执法职责。

加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。食品药品、公共卫生、自然资源、生态环境、安全生产、劳动保障、城市管理、交通运输、金融服务、教育培训等重点领域,与人民群众生产生活息息相关,如果执法不严、监管不到位,就会严重损害人民群众切身利益,甚至危害生命安全。要切实强化重点领域执法,分领域梳理重点的突出问题,开展集中整治。对潜在风险大、可能造成严重不良后果的,要加强日常监管和执法巡查,从源头上预防和化解违法风险。加大对制售假冒伪劣、侵犯知识产权等违法犯罪的查处力度,建立完善严重违法惩罚性赔偿和巨额罚款制度、终身禁入机制,着力解决违法成本低、维权成本高等问题,让严重违法者付出应有代价。

坚持严格规范公正文明执法。严格规范公正文明是行政执法工作的生命线,也是有机统一的整体。其中,严格是执法基本要求,规范是执法行为准则,公正是执法价值取向,文明是执法职业素养,要准确把握、全面贯彻,不能顾此失彼。要坚持严格依法办事,保证有法必依、执法必严、违法必究,切实维护国家法律的权威和尊严。同时,要转变执法理念,改进执法方式、增强执法素养,广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式,推行柔性执法和轻微违法免罚,让执法既有力度又有温度,推动执法要求与执法形式相统一、执法

效果与社会效果相统一。

完善行政执法程序。程序是实体的保障,程序越规范科学,执法行为就越有章可循。要按照行政执法类型,持续优化行政执法流程,规范行政执法行为,赢得人民群众和市场主体对执法工作的更多理解支持。严格落实行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度,实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。落实告知制度,依法保障行政相对人陈述、申辩、提出听证申请等权利。执法事项要严格,没有法律法规规章依据的一律取消。规范涉企行政检查,着力解决涉企现场检查事项多、频次高、随意检查等问题。除有法定依据外,严禁地方政府采取要求特定区域或者行业、领域的市场主体普遍停产停业措施。严禁下达或者变相下达罚没指标,严禁将罚没收入同作出行政处罚的行政机关及其工作人员的考核、考评直接或者变相挂钩。

健全行政裁量权基准。滥用自由裁量权、处罚畸重畸轻,是长期以来社会反映强烈的一个突出执法问题。要坚持法制统一、程序公正、公平合理、高效便民的原则,进一步规范行政裁量权基准制定和管理,维护公平竞争市场秩序,稳定社会预期。有关部门和地方要在法律法规规定的幅度内,根据违法社会的事实、性质、情节以及社会危害程度细化量化行政裁量权基准,规范裁量范围、种类、幅度,建立行政裁量权基准动态调整机制,做到过罚相当、宽严相济。将行政裁量权基准内容嵌入行政执法信息系统,为执法人员提供精准指引,加强案例指导和日常监督检查,有效规范行政裁量权行使,避免出现同案不同罚、显失公平现象。

四、加强党的领导,全面提升依法行政能力水平

行政权力是国家权力的重要组成部分,要坚持在党的领导下履行行政职能,强化对行政权力的制约和监督,确保其依法正确行使,使党和人民赋予的权力始终用来为人民谋幸福。

坚持和加强党对依法行政工作的领导。党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是推进依法行政、建设法治政府的根本保证。要深入学习贯彻习近平法治思想,深刻领悟“两个确立”的决定性意义,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,把坚持党的领导贯彻落实到法治政府建设全过程各方面。坚持党总揽全局、协调各方,健全相关制度和机制,确保法治政府建设始终在党的领导下沿着正确方向推进。及时研究解决影响法治政府建设的重大问题,将法治建设与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩。各级政府要在党委统一领导下,履行法治政府建设主体责任,谋划落实好推进依法行政、建设法治政府各项任务。要加

强法治政府建设的协调督促推动,将依法行政情况作为对地方政府、政府部门及其领导干部综合绩效考核的重要内容,推动依法行政责任不折不扣落实。

完善行政权力监督体系。强化监督 and 问责是依法行政的重要保障。要将行政权力制约和监督体系纳入党和国家监督体系全局统筹谋划,突出党内监督主导地位。推动党内监督与人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、群众监督、舆论监督等各类监督有机贯通、相互协调。积极发挥审计监督、财会监督、统计监督、执法监督、行政复议等监督作用。自觉接受纪检监察机关监督。加强和规范政府督查工作。深化政务公开,坚持以公开为常态、不公开为例外,全过程推进决策、执行、管理、服务和结果公开,不断拓展公开内容,优化公开渠道,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。

强化行政执法监督机制和能力建设。行政执法监督对于规范执法行为、提高执法效能,具有十分重要的作用。要充分发挥行政执法监督统筹协调、规范保障、督促指导作用,加快建设省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系,围绕中心工作部署开展行政执法监督专项行动,强化全方位、全流程监督。积极运用互联网、大数据、人工智能等技术手段,探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管,助力解决人少事多的难题,提高执法效能和执法监督能力。

严格落实行政执法责任制和责任追究制度。有权必有责、有责要担当、失责必追究。要分解落实不同部门及机构、岗位执法人员执法职权和责任。加强和完善行政执法案卷管理和评查、行政执法机关处理投诉举报、行政执法考核评议等制度建设。持续加大行政执法领域突出问题整治力度,防止“一刀切”执法、粗暴执法、钓鱼执法,严查严处执法腐败和作风问题。健全常态化责任追究机制,对监管不力、执法缺位的严肃问责,对失职渎职、徇私枉法的坚决查办,切实保障人民群众和市场主体的合法权益。

持续提升依法行政能力。各级政府及其工作人员特别是领导干部,要带头尊崇法治、敬畏法律,了解法律、掌握法律,遵纪守法、捍卫法治,厉行法治、依法办事,不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。健全领导干部学法用法机制,加强对领导干部尊法学法守法用法和依法决策情况的考核监督。把法治教育纳入各级政府工作人员初任培训、任职培训的必修内容,进一步加强行政执法人员教育培训,增强依法行政意识和专业化执法能力,努力建设一支德才兼备的高素质行政执法队伍,更好担当职责使命。