

## 在全市依法行政工作会议上的讲话

市委常委、常务副市长 欧汉波

(一九九九年九月二十八日)

同志们：

这次全市依法行政工作会议，中心议题是传达贯彻全国依法行政工作会议和全省依法治省电视电话会议精神，明确新形势下依法行政的任务和要求，进一步落实行政执法责任制，严格依法行政，推进依法治市。刚才，市工商局、劳动局和惠来县人民政府，分别就本部门、本地区如何落实行政执法责任制，严格依法行政，推进依法治市、治县进程介绍了经验，这3个单位在落实执法责任制方面先走一步，做了大量工作，值得市府直属各单位及各县（市、区）人民政府学习借鉴。下面，我讲几点意见：

### 一、要充分认识依法行政的重大意义

朱镕基总理在今年7月份召开的全国依法行政工作会议上指出，我们要充分认识全面推进依法行政的重要性和紧迫性。无论是从建设社会主义法治国家的需要看，还是从当前政府机关依法行政状况和面临的新形势看，都要求我们必须坚决地、全面地推进依法行政。

第一，严格依法行政，是贯彻落实党的十五大精神的具体体现，是依法治市的重要组成部分。党的十五大报告指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事

务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的法制化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”“一切政府机关都必须依法行政。”依法行政作为依法治国方略的重要组成部分，在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定作用。行政机关作为国家权力的执行机关，担负着依法管理经济、管理社会等各项繁重任务，行政权力的运用，与社会各方有着经常的、广泛的和密切的联系。而宪法、法律、法规的许多规定，主要是靠行政机关来贯彻执行。因此，严格依法行政，是贯彻落实十五大精神的具体体现，是依法治市的重要内容和必然要求。

第二，严格依法行政，是建立廉洁、勤政、务实、高效政府的客观要求。各级政府机关是依法行政的主体。党的十五大提出的“一切政府机关都必须依法行政”。依法行政要求各级政府和政府各部门行使权力都要纳入法制轨道。只有通过依法行政，进一步规范政府的行政行为，做到行政主体合法、程序合法，才能有效地防止腐败，使政府真正成为一个廉洁的政府；只有通过依法行政，正确履行职责，按法律和法规规定程序办事，才能培养出一支高素质的公务员队伍，提高行政效率，使政府真正成为高效的政府。

第三，严格依法行政，是改革和发展新形势的需要。揭阳建市以来，各项事业取得了可喜成绩。但是，随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展，社会生活已经并且正在发生一系列深刻的变化。面对新情况、新变化、新问题，政府要调整、处理好越来越多、错综复杂的权利和利益关系，工作难度越来越大。在这种形势下，只有把政府的各项工作置于法制化的基础之上，包括把基本的行政手段、经济手段纳入法制化的轨道，依据统一的法定活动规

## ● 领导讲话 ●

范、行为准则处理各种权利和利益关系，严格依法行政，才能增创我市发展新优势，营造良好的发展环境，确保我市改革开放和现代化建设的顺利进行。

各级政府和政府各部门的工作人员特别是领导干部，都要从巩固共产党的执政地位、维护国家政权的高度，根据我们的人民民主专政的社会主义国家的性质，全面、深刻地领会依法行政的精神实质，充分认识依法行政对于建设廉洁、勤政、务实、高效政府的重大意义，增强依法行政的自觉性。

### 二、政府法制工作的基本情况及存在问题

揭阳建市以来，市委、市政府在大力推行改革开放和社会主义现代化建设的同时，不断加强社会主义民主与法制建设，并取得了重大进展。作为社会主义法制建设重要组成部分的政府法制建设，也同样取得了显著成绩，主要表现在以下六个方面：

(一) 行政机关工作人员特别是领导干部的法律意识和法制观念逐步增强。首先是学法普法取得明显效果。各级政府及有关部门能把普法教育摆上议事日程，特别是对属同级人大任免的干部实行法律考试的制度试行以来，领导干部自觉学法、带头学法的积极性倍增，有力地推动了整个普法活动的深入开展。近2年来，我市各级政府法制机构根据省政府的统一部署和要求，分级负责，分期分批组织全市行政执法人员学习了《行政诉讼法》、《行政处罚法》、《国家赔偿法》和《行政复议条例》等“三法一例”。通过学习培训，普遍增强了执法人员依法行政的意识。其次是守法用法自觉性不断提高。不少地方、不少部门的领导同志不仅自己重视依法行政，依法办事，而且越来越重视运用法律手段解决问题和矛盾。诸如运用法律手段实施企业改制、追收被挂欠公款、落实山林承包和建设工程招标投标等等，收到了良好效果。

(二) 政府规范性文件的制定，为我市经济和社会发展营造了好的政策环境。建市以来，市政府先后制定规范性文件 150 多个，内容涉及农林水土、城市建设管理、科教文卫、工商税务、财政金融、司法民政、体制改革、劳动人事和社会保险等方方面面。在制定规范性文件过程中，市政府首先是严格把好法律关，确保规范性文件适应法律准确、依据充分；其次是注重调查研究，确保制定出来的规范性文件可行性强，便于操作，从而既保证了政府各职能部门能依法行使行政管理权，又确实保障了公民依法享有的权利和自由。

(三) 人大代表的议案及建议和政协委员的提案及建议能够依法办理落实。市政府把办理人大议案和政协提案作为依法行政、依法办事的重要工作来抓，切实予以高度重视，建立健全了办理工作制度，规范办理工作程序。通过积极努力，建市以来，市政府依法办理了市人大代表议案及建议和市政协委员提案及建议共 589 件，其中人大 262 件，政协 327 件。市人大代表和市政协委员反映的问题，已经解决、正在解决和列入规划逐步解决的 563 件，占 94.1%。对一些因政策或其它客观条件限制暂时不能解决的，则向代表、委员作解释说明，讲清道理，使之形成共识，取得代表、委员的谅解。

(四) 行政执法水平不断提高。各级政府法制机构以贯彻实施《行政诉讼法》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《行政复议条例》等规范行政机关共同行为的法律为契机，规范行政执法主体和行政执法行为，完善行政执法程序，对全市 63 支行政执法队伍及行政执法人员的资格进行了全面审查，上报省政府备案。对不具备执法资格的合同工、临时工予以依法清退，逐步将行政执法纳入法制轨道。

## ● 领导讲话 ●

(五) 行政执法监督制度逐步完善。我市行政机关在自觉接受同级人大及其常委会的监督、司法监督、群众监督、舆论监督的同时,通过建章立制,加强行政执法监督机构建设、实施规范性文件备案制度、行政复议工作和治理公路“三乱”工作,进一步完善行政系统的层级监督和审计、财政等专项监督。特别是在治理公路“三乱”方面成效较大。据统计,自1995年以来,市治理公路“三乱”领导小组办公室,先后接受司机、群众投诉173宗,查处公路“三乱”案件133宗,处分违纪人员41人。有力地遏制了公路“三乱”行为,确保我市境内国道、省道的畅通。

(六) 行政执法责任制试点工作初见成效。针对一些行政机关在行政执法活动中职责不分,有利的都争着干,无利的谁都不管的问题,为从根本上规范行政执法主体行为,市依法治市办和市政府法制局,去年底联合编印了《执法责任制手册》,明确了法律、法规的“主要责任机关”和“责任机关”的工作职责,进一步落实行政执法责任制。从上半年抓了市国土局、劳动局、工商局、环保局、地税局等5个试点单位推行执法责任制的情况看,已初见成效,达到预期目的。

在肯定成绩的同时,我们也清醒地看到,政府法制建设同发展社会主义民主政治和社会主义市场经济的客观要求相比,还有很大差距,问题也不少,主要表现在:

第一,行政执法主体混乱现象依然存在。有些行政机关在执法活动中,不认真履行法定职责,有利的争着干,无利的谁都不管,造成多头收费,重复处罚和互相推诿、互相扯皮的现象。甚至一些没有行政主体资格的部门也行使行政处罚权,经常出现越权侵权行为。如公路上的“三乱”问题屡禁不止,一些无权上路的部门和单位也上路拦车、查车、收费、罚款,司机和广大群众意见很大,严

重影响政府形象。

第二，行政处罚随意性较大。一方面是执法不严，该罚的不罚，该重罚的轻罚。另一方面是滥用处罚权，不该罚的被罚，该轻罚的重罚。有的行政执法人员在对当事人实施行政处罚时，不查清事实、不收集证据，只凭主观臆断，想怎么罚就怎么罚，执罚的随意性大。有的行政执法人员在对当事人实施行政处罚时，与当事人讨价还价，办人情案、关系案，甚至私了，以案谋私现象时有发生。

第三，行政处罚非规范性现象仍较严重。一些单位或行政执法人员对当事人未作出行政处罚决定书，就收取当事人的罚款，罚款不统一使用财政部门制发的票据。有的单位扣押当事人的财物不列清单，处罚不说明理由，该按行政处罚程序实行听证的，不实行听证。有的单位由于怕当被告，对作出的行政处罚决定书不发送当事人，不告知当事人实施行政复议申请权、诉讼权。这些问题，严重侵犯了当事人的合法权益。

第四，部门保护主义和地方保护主义仍然存在。如一些行政执法部门之间存在的职能交叉问题，部门之间凡有利可图的，谁都不让步，你争我夺，如争审批权、收费权、办证权、处罚权等；而无利可图的，如城市管理中的脏、乱、差问题，有关部门之间就互相踢皮球，各自强调客观，甚至置之不理，有损社会主义法制的统一和尊严。这些问题必须通过依法行政加以解决。

### 三、积极采取有效措施，全面推进依法行政

全国依法行政工作会议、全省依法治省工作电视电话会议强调指出：全面推进依法行政，需要从多方面努力，包括加强政府立法工作，严格行政执法，强化执法监督，下大力气建设一支高素质的干部队伍，切实加强领导等等。我们要根据上级会议精神，采取有效措施，全面推进依法行政、依法治市工作。具体要求是：

## ● 领导讲话 ●

(一) 抓好“两头”、落实好“两制”。根据依法治市领导小组的总体部署，从现在开始，市和各县（市、区）两级行政、司法机关要全面建立行政执法责任制度和错案（过错）责任追究制度。前阶段，机关这“一头”建立行政执法责任制已搞了试点，各单位要根据试点单位的经验，把有关的内容分解落实到职能部门、职能科室和岗位，这项工作年底前一定要完成。为此，各单位都要建立执法责任制领导小组，第一把手要亲抓。市政府在这方面要加强检查督促，这项工作年底前由依法治市领导小组办公室牵头，组织力量检查，做得好的表扬，没有落实的单位第一把手要说明原因。基层这“一头”主要是建章立制，大力推进民主政治建设。目前我市的农村管理体制改革已经基本完成，全市已完成 1469 个村的改制工作，占应选村委会的 99.4%，只有 9 个村未搞完。村民委员会产生之后，要按照省的部署，抓好村务公开八大内容，建立民主管理的八项制度；还要根据各村实际，依法制定村规民约。鉴于农村基层这“一头”情况比较复杂，各地情况又有所不同，不强求“一刀切”，但各地要先抓试点，总结经验推动面上。在村务公开当中，要明确一个工作重点，就是要突出抓好财务公开。农村的财务是群众关注的“热点”。大量事实说明，农村财务管不好，容易产生基层干部的腐败，甚至会诱发犯罪，特别是经济犯罪；农村的财务管不好，也会造成干群关系紧张，诱发群体性事件的发生。所以一定要管好农村村务，实行财务公开。财务公开不能只公开结果，要把财务的整个运作过程，即从财务预算收入，预算开支到实际运作都要实行公开化，让村民放心。这项工作搞好了，农村就会进一步稳定，农民的积极性就会更高，农村的经济就会进一步得到发展，所以几项制度中要突出这个重点。农村基层的民主政治建设，各级党政一定要摆上重要议事日程，切实抓好。这项工作也要检查，第四

季度由市依法治市领导小组办公室、市基层理顺办牵头组织对试点单位进行检查，特别是下去帮助总结推广好的经验和做法，把这项工作抓实抓好。

(二) 以政府机构改革为契机，理顺行政执法体制，转变政府职能，转变工作方式，转变工作作风。凡不属于行政管理的事项，都要从政府职能中剥离出去。行政机关行使职权，要与经济利益彻底脱钩。要不折不扣地全面落实国务院关于政府机关与所办经济实体彻底脱钩，对行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理的一系列加强廉政建设的重大举措，从源头上堵塞漏洞，防止腐败。任何行政执法机关都不得向行政执法人员和下级机关下达收费和罚款指标，都不得设立“小金库”。要按照《行政处罚法》的规定，罚没收入一律上缴财政。要通过理顺行政执法体制，保证行政执法机关合法、公开、公正、高效执法，防止出现“三乱”，执法扰民。

(三) 加强行政执法队伍建设，建立廉洁、高效的行政执法队伍。行政执法队伍站在行政管理第一线，同人民群众的切身利益关系密切。行政执法人员的素质高低直接影响行政执法的效果，关系政府的形象。因此，各级政府和政府各部门都要充分认识建立廉洁、高效的行政执法队伍的重要性和迫切性，切实加强行政执法队伍建设。要进一步整顿行政执法队伍。对聘用从事行政执法的合同工、临时工，要坚决调离执法岗位或予以辞退。今后，录用行政执法人员要严格标准，公平竞争，择优录用，切实把好进人关。要严肃纪律、严格管理、强化监督、从严治政。对那些滥用职权、执法犯法、徇私枉法、欺压百姓的行政执法人员，必须坚决依法严肃处理并清理出行政执法队伍，坚决不能让少数“害群之马”败坏整个行政执法队伍的形象，损害党和政府的威信。要加强对行政执法人

## ● 领导讲话 ●

员的教育、培训，提高他们运用法律处理问题、维护人民利益的能力和水平。

(四) 完善行政执法监督制度，强化行政执法监督。严格行政执法，必须强化对行政执法活动的监督。宪法和法律、法规已经规定了许多对行政机关的监督制度。从行政机关外部看，有人大及其常委会的监督，有法院依据《行政诉讼法》实施的监督，有人民群众的监督和舆论监督等等。行政机关要自觉接受这些来自外部的监督。同时，还要大力加强和完善行政系统内部层级监督和政纪、审计、财政等专项监督。行政机关的内部监督比外部监督更经常、更直接。各级政府和各部门都要采取有效措施使现有的各种内部监督制度有效地运作起来。

(五) 结合《行政复议法》的实施，进一步提高依法行政的意识和水平。《行政复议法》已于1999年4月29日经九届全国人大常委会第九次会议通过，将于1999年10月1日起施行。这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事。与1990年国务院制定的《行政复议条例》比较，《行政复议法》进一步体现为民、利民、便民原则，扩大了行政复议范围，简化了行政复议程序，严格了行政机关不履行行政复议职责的法律责任，这些都是对现行行政复议制度的重大发展和完善。做好行政复议工作是县级以上各级政府和政府各部门的一项重要的法定职责，各级政府和政府各部门的领导都要带头学习《行政复议法》，深刻领会它的精神实质，严格执行《行政复议法》的各项规定，认真履行行政复议职责。对公民、法人和其他组织依法提出的行政复议申请，要积极受理；对违法的具体行政行为要坚决予以撤销，对不当的具体行政行为要坚决予以变更，不得“官官相护”。一旦发现该受理而不受理、该作决定而不作决定、严重不负责任甚至“官官相护”等问题，必须认真查处；

该追究法律责任的，要依法追究直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。最近，市政府法制局在做好贯彻实施《行政复议法》的准备工作中，对该法已作了一些宣传并举办了行政执法人员骨干培训班，但这仅仅是开了个头。今后，对《行政复议法》的宣传和组织培训行政执法人员的工作，还要广泛深入持久地开展下去。

(六) 切实加强政府法制机构建设。加强政府法制建设，推进依法行政，涉及面广，难度也大，如果没有一支政治强、作风硬、业务精的政府法制工作队伍，很难把依法行政落到实处。这些年来，许多地方和部门的领导对政府法制工作队伍建设是重视的，注意发挥他们在政府法制建设中的参谋、助手作用。但也有一些地方和部门的领导对政府法制工作队伍建设不够重视。因此，这里需要再次强调：各级政府和政府各部门都要按照国务院这次机构改革中加强政府法制工作的精神，进一步加强政府法制机构建设，选拔、关心、培养并严格要求政府法制工作人员，使政府法制机构的设置和人员配备同本地方、本部门的政府法制工作任务相适应、并为政府法制工作队伍开展工作创造必要的条件，充分发挥他们在政府法制建设中的参谋、助手作用。

(七) 各级政府领导要担负起依法行政的责任。依法行政，责任在政府，关键在领导。各级政府和各部门的领导都要明确自己在依法行政中的责任，高度重视政府法制建设，切实依法行政。一是领导的思想及行为一定要到位，从根本上转变那些已经不适应依法行政、依法治市要求的传统观念、工作习惯、工作方法；二是要认真学习、掌握宪法和法律、法规，不断增强法律意识和法制观念，不断提高依法行政的能力和水平；三是要带头在宪法和法律、法规的范围内活动，依法决策，依法处理问题，自觉地把自己的行为纳

## ● 领导讲话 ●

入法制的轨道；四是要善于运用法律手段管理国家事务、经济文化事业、社会事务，推进各项事业的发展；五是要下力气把本地方、本部门的行政执法队伍建设好、管理好。

同志们，严格依法行政，是各级政府和政府各部门在日常工作中必须遵循的一个基本原则。全面推行依法行政，是讲学习、讲政治、讲正气在政府工作中的一个具体体现。依法行政，任重道远。让我们共同努力，把我市的依法行政、依法治市工作推上一个新的台阶。