

深入推进依法行政 加快建设法治政府

《黄南藏族自治州法治政府建设实施意见》

一、依法全面履行政府职能

深化行政审批制度改革。全部取消非行政许可审批事项。做好取消和已下放行政审批事项的落实和承接工作。简化行政审批程序,加快投资项目在线审批监管平台建设。实现州、县两级权力清单、责任清单落实到位,动态管理机制建立健全。建立以市场为导向的负面清单制度,使各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法,破除部门保护、地区封锁和行业垄断。落实“三证合一”“一照一码”。推行电子营业执照和全程电子化登记。完善事中事后监管措施,推广随机抽查,积极运用信息化手段,积极推进实行“互联网+监管”新模式。落实全国统一的社会信用代码制度,完善信用信息共享交换平台,推进信用信息归集、共享和整合,强化守信联合激励和失信联合惩戒机制。深化藏区社会治理示范区建设,加快构建共建共治共享的社会治理格局。严格落实三江源保护和建设二期工程各项政策措施,建立完善生态环境损害责任追究和生态环境损害赔偿制度。

二、完善依法行政制度体系

完善政府立法工作机制。建立政府领导、政府法制机构主导、相关部门积极配合的政府立法工作机制,做到任务、时间、人员、经费“四落实”。健全政府立法立项、起草、论证、协调、审议机制。加强规范性文件监督管理。严格落实征求意见、合法性审查、集体讨论决定、主要负责人签发等制度。州县政府法制机构认真履行备案审查职责,做到有件必备、有备必审、有错必纠。建立规范性文件异议审查制度。对公民、法人和其他组织提出的规范性文件异议审查申请,在规定期限内予以答复。落实规范性文件定期清理制度,并将清理结果及时向社会公布。

三、推进行政决策科学化、民主化、法治化

健全依法决策机制。制定黄南州重大行政决策程序规则,规范公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定等决策流程,强化法定程序的刚性约束。严格落实《黄南州人民政府重大民生工程决策听证程序规定(试行)》,公布州政府重大行政决策事项听证范围,按照法定程序组织听证。各级政府及部门依托政府网站建立行政决策公众参与平台。建立行政决策咨询论证专家库。对专业性、技术性较强的决策事项,要组织专家学者、专业机构进行论证。严格落实《黄南州重大决策(事项、项目、活动)社会稳定风险评估实施细则》,做好决策的风险评估工作,从源头上防范和化解不稳定因素。普遍建立政府法律顾问制度。建立以政府法制机构人员为主体、专家和律师参加的法律顾问队伍,充分发挥法律顾问在重大决策、制度建设、推进依法行政等工作中的作用。坚持

集体讨论决定。重大决策应当经政府常务会议或者全体会议、部门领导班子会议讨论,由政府首长在集体讨论的基础上作出决定,由政府首长拟作出的决策与会议组成人员多数意见不一致的,要在会上说明理由。集体讨论情况和决定要如实记录、完整存档。建立重大行政决策责任追究制度。对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严肃追究相关领导干部及责任人员的党纪政纪和法律责任。

四、坚持严格规范公正文明执法

推进综合行政执法。按照省上统一部署,开展综合行政执法体制改革,整合部门内部执法机构和职能。认真贯彻中共中央、国务院《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》,加强城市管理综合执法机构和队伍建设,不断提高执法和服务水平。建立完善行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关联席会议制度,严格执行信息共享、案情通报、案件移送制度,行政处罚和刑事处罚实现无缝对接。落实行政处罚基准制度。切实解决行政处罚过程中的随意性和同案不同罚的问题。全面落实行政执法全过程记录制度,重大行政执法决定法制审核制度,完善行政执法调查取证规则和行政执法告知、听证、集体讨论、罚没收入管理制度。严格落实《黄南州行政执法公示制度》,提高行政执法工作透明度。建立公民和组织守法信用记录平台。完善守法诚信褒奖和违法失信行为惩戒机制,严格执行《青海省社会法人信用行为联合奖惩暂行办法》。全面落实行政执法责任制,完善行政执法监督机制。全面实行行政执法人员资格管理制度,未经执法资格考核合格,不得授予执法资格,不得颁发行政执法证件。严格执行行政执法人员持证上岗制度,持有效行政执法证件,方可从事行政执法活动。建立干预行政执法活动记录制度。对各级党政机关和领导干部妨碍行政机关正常工作秩序、阻碍行政执法人员依法履职的,要进行记录,并由有关部门依法进行处理。严格执行行政执法财政保障制度。行政机关履行执法职责所需经费,由各级政府纳入本级政府预算,保证执法经费足额拨付。改善执法条件,合理安排执法装备配备、科技建设方面的投入。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度。

五、强化对行政权力的制约和监督

完善行政权力监督制度。起草政府规章和规范性文件时,有效落实公开行政权力运行流程、惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突等要求。加强政府诚信建设。建立政府守信践诺制度,约束政府失信行为。建立公务员诚信档案,将公务员个人有关事项报告检查结果、廉政记录、年度考核结果、相关违法违纪行为等信用信息纳入档案,将公务员诚信记录作为干部考核、任用、奖惩的重要依据。自

觉接受党内监督。各级政府及其部门党组(党委)要切实履行主体责任,主要负责人要强化第一责任意识,对本级政府本部门党风廉政建设负总责。自觉接受人大监督。各级政府要自觉接受同级人大及其常委会对贯彻执行法治政府建设决策部署和相关法律法规实施情况的监督,听取人大代表的意见,及时研究办理人大代表建议。落实政府向本级人大及其常委会报告工作制度、接受质询和询问制度,按时报备政府规章、规范性文件。认真执行人大条例、决议、决定。自觉接受政协民主监督。政府相关部门要向同级政协定期通报有关情况,为政协委员履职提供便利、创造条件,及时研究办理政协委员提案。自觉接受司法监督。行政机关应当积极配合检察机关开展监督工作。支持人民法院依法受理行政案件,落实行政机关负责人出庭应诉制度,尊重并执行人民法院生效裁判。完善政府内部层级监督。加强和改进上级政府及法制机构对下级行政机关的监督,建立健全常态化监督机制,及时发现和纠正违法不当行政行为。改进上级主管部门对下级行业部门依法行政的监督指导。完善审计制度。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。完善社会监督和舆论监督机制。各级政府要畅通举报信箱、电子信箱、热线电话等监督渠道,方便群众投诉举报、反映问题。完善政务公开制度。推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。完善政府新闻发言人、突发事件信息发布等制度。做好对热点敏感问题的舆论引导,及时回应人民群众关切。完善行政问责制度。健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、罢免等问责方式和程序,坚决纠正行政不作为、慢作为、乱作为。

六、依法有效化解社会矛盾纠纷

构建维护群众利益制度体系。建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制。及时收集分析热点、敏感、复杂矛盾纠纷信息,加强群体性、突发性事件预警监测。加强重点领域社会治理。依法加强对影响或危害食品药品安全、安全生产、生态环境、网络安全、社会安全等方面重点问题的治理。加强和改进行政复议工作。完善行政复议案件审理机制。严格落实《青海省行政复议案件审理工作规范》,加大行政复议实地调查力度,重大复杂案件举行听证会,让当事人充分质证。对重大疑难案件,可以通过查询、论证等形式征求专家意见,推进行政复议决定书网上公开,提高行政复议透明度。完善行政调解、行政裁决。完善行政调解制度。严格落实《青海省人民政府办公厅关于印发加强行政调解工作意见的通知》(青政办〔2012〕82号)要求,加强行业性、专业性调解组织建设,重点抓好劳动争议、交通事故赔偿、医疗卫生、学校意外伤害、土地矿产、房

屋征收、物业管理、消费者权益保护等方面的行政调解工作。完善行政裁决制度。各级政府机关要依法履行行政裁决职责,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。加强人民调解工作。健全人民调解组织网络,实现全州各乡镇(街道)、村(居)人民调解组织全覆盖。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系和多元化矛盾纠纷化解机制。改革信访工作制度。严格落实《黄南州信访事项听证办法》,完善信访听证、案件评审评议、信访群众依法引导、案件依法终结备案等制度。优化传统信访途径,大力推进网上信访。落实《关于进一步规范信访事项受理办理程序的办法》,进一步健全及时就地解决群众合理诉求机制。

七、全面提高法治思维和依法行政能力

树立重视法治素养和法治能力的用人导向。在相同条件下,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。加强对政府工作人员的法治教育培训。各级政府及其部门每年制定领导干部学法计划,明确学法和主要内容,州县政府每年至少举办一期领导干部法治专题培训班和两期法治专题讲座。加强行政机关工作人员法律知识培训。各级党校、行政学院要把法律知识列为干部教育的必修课。加大对公务员初任培训、任职培训中法律知识的培训力度。健全行政执法人员岗位培训制度。各级政府及其部门每年要组织开展行政执法人员通用法律知识、专门法律知识、新法律法规等专题培训。完善政府工作人员法治能力考查测试制度。凡拟提拔使用的干部都要进行法律知识和依法行政能力测试,考查和测试结果作为领导干部任职的重要参考,促进政府及其部门负责人严格履行法治建设职责。继续实施领导干部任职前法律知识任职资格考试制度。加强对公务员依法行政能力考核测试。完善公务员依法行政考核制度,将依法行政考核情况作为公务员晋升的重要依据。优化公务员录用考试测试内容,增加公务员录用考试中法律知识的比重。建立行政机关“以案释法”制度,严格落实“谁执法谁普法谁评查”和“谁主管谁普法谁负责”的双普法责任制。

读懂监察法

第四条 监察委员会依照法律规定独立行使监察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。

监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合,互相制约。

监察机关在工作中需要协助的,有关机关和单位应当根据监察机关的要求依法予以协助。

【释义】

本条是关于监察机关独立行使职权原则以及与其他机关相互配合制约机制的规定。

规定本条的主要目的是为了排除行政机关、社会团体和个人对监察机关的非法干扰,同时明确监察机关与司法机关等在办理职务违法违纪过程中的工作关系。

本条分三款。第一款规定的是监察委员会依法独立行使职权原则。监察委员会依法独立行使监察权,“依法”是前提。监察委员会作为行使国家监察职能的专责机关,履行职责必须遵循社会主义法治原则的基本要求,必须严格依照法律进行活动,既不能滥用或者超越职权,违反规定的程

序,也不能不担当、不作为,更不允许利用职权徇私枉法,放纵职务违法犯罪行为。这里的“干涉”,主要是指行政机关、社会团体和个人利用职权、地位,或者采取其他不正当手段干扰、影响监察人员依法行使职权的,如利用职权阻止监察人员开展案件调查,利用职权威胁、引诱他人不配合监察机关工作,等等。

本条第二款规定了监察机关与审判机关、检察机关、执法部门在办理职务违法违纪案件过程中的关系。审判机关是指各级人民法院,检察机关是指各级人民检察院,执法部门是指公安机关、国家安全机关、审计机关以及质检部门、安全监管部门等行政执法部门。这里执法部门的表述与宪法的相关表述一致。监察机关履行职责离不开这些机关的协助、配合,同时也需要这些机关的监督制约。在实际工作中,纪检监察机关不仅同审判机关、检察机关形成了互相配合、互相制约关系,同执法部门也形成了互相配合、互相制约的工作关系。监察法对此作出明确规定,是将客观存在的工作关系制度化、法律化,有利于监察权依法正

确行使。

“互相配合”,主要是指监察机关与司法机关、执法部门在办理职务违法违纪案件方面,要按照法律规定,在正确履行各自职责的基础上,互相支持,不能违反法律规定,各行其是,互不通气,甚至互相扯皮。“互相制约”,主要是指监察机关与司法机关、执法部门在追究职务违法违纪过程中,通过程序上的制约,防止和及时纠正错误,以保证案件质量,正确适用法律惩罚违法犯罪。监察机关与司法机关、执法部门互相配合、互相制约的机制在本法中许多具体程序的设置上均有体现。比如,监察机关决定通缉的,由公安机关发布通缉令,追捕归案。还比如,对于监察机关移送的案件,检察机关经审查后,认为需要补充核实的,应当退回监察机关补充调查,必要时可以自行补充侦查;对于有刑事诉讼法规定的不起诉情形的,经上一级检察机关批准,依法作出不起诉的决定,等等。

本条第三款规定的是有关机关和单位对监察机关的协助义务。监察机关工作过程中,遇到超出监察机关职权范围或者其他紧急、特殊情况,需

要公安、司法行政、审计、税务、海关、财政、工业和信息化、价格等机关以及金融监督管理等机构予以协助的时候,有权要求其予以协助。只要是监察机关依法提出的协助要求,有关机关和单位应当在其职权范围内依法予以协助。比如,监察机关进行搜查时,可以根据工作需要提请公安机关配合,公安机关应当依法予以协助;监察机关采取留置措施,可以根据工作需要提请公安机关配合,公安机关应当依法予以协助。

需要注意的是,强调监察机关依法独立行使监察权,绝不意味着监察机关可以不受任何约束和监督。监察机关在党的集中统一领导和监督下开展工作,要在本级人大及其常委会监督下开展工作,下级监察机关要接受上级监察机关的领导和监督,地方各级监察机关要接受国家监察委员会的领导和监督。此外,监察机关还应依法接受民主监督、社会监督、舆论监督等。

(摘自中央纪委国家监委法规室编写、中国方正出版社出版的《〈中华人民共和国监察法〉释义》)