

# 中共中央 国务院印发 《法治政府建设实施纲要(2015 - 2020年)》

◀上接A01版

切断行政机关与中介服务机构之间的利益链,推进中介服务行业公平竞争。

2.大力推行权力清单、责任清单、负面清单制度并实行动态管理。在全面梳理、清理调整、审核确认、优化流程的基础上,将政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项以权力清单的形式向社会公开,逐一厘清与行政权力相对应的责任事项、责任主体、责任方式。省级政府2015年年底前,市县两级政府2016年年底前基本完成政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位权力清单的公布工作。开展编制国务院部门权力和责任清单试点。实行统一的市场准入制度,在制定负面清单基础上,各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。建立行政事业性收费和政府性基金清单制度,清理取消不合法、不合规、不合理的收费基金项目,公布全国性、中央部门和单位及省级收费目录清单,减轻企业和公民负担。2015年年底前,没有法律法规依据且未按规定批准、越权设立的收费基金项目,政府提供普遍公共服务或体现一般性管理职能的行政事业性收费,没有法定依据的行政审批中介服务项目及收费,一律取消;擅自提高征收标准、扩大征收范围的,一律停止执行。

3.优化政府组织结构。完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。深化行政体制改革,优化政府机构设置、职能配置、工作流程,理顺部门职责关系,积极稳妥实施大部制。创新行政管理方式,完善政府绩效管理。推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度,强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责,强化市县政府执行职责。

4.完善宏观调控。健全发展规划、投资管理、财税收入、金融等方面法律制度,加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施。切实转变政府投资管理职能,确立企业投资主体地位,制定并公开企业投资项目核准目录清单。完善主要由市场决定价格的机制,大幅缩减政府定价种类和项目,制定并公布政府定价目录,全面放开竞争性领域商品和服务价格。

5.加强市场监管。清理、废除妨碍全国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。深化商事制度改革,继续清理工商登记前置审批,加快工商登记后置审批改革。进一步推进工商注册登记制度便利化,2015年年底前实现工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”、“一照一码”。推行电子营业执照和全程电子化登记,实行“一处多照”和“一照多址”。加强事中事后监管,创新市场监管方式,完善市场监管体系,建立透明、规范、高效的投资项目纵横联动、协同监管机制,实行综合监管,推广随机抽查,探索“智能”监管。加强社会信用体系建设,建立健全全国统一的社会信用代码制度和信用信息共享交换平台,推进企业信用公示“全国一张网”建设,依法保护企业和个人信息安全。完善外资管理法律法规,保持外资政策稳定、透明、可预期。健全对外投资促进制度和服务体系,支持企业扩大对外投资,推动装备、技术、标准、服务走出去。

6.创新社会治理。加强社会治理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设,提高社会治理科学化和法治化水平。完善社会组织登记管理制度。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展社会工作服务机构和志愿服务组织。规范和引导网络社群健康发展,加强监督管理。深入推进建立社会治安综合治理,健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系,有效防范管控影响社会安定的问题,保护人民生命财产安全。提高公共突发事件防范处置和防灾减灾能力。全方位强化安全生产,全过程保障食品药品安全。推进社会自治,发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

7.优化公共服务。着力促进教育、卫生、文化等社会事业发展,强化政府促进就业、调节收入分配和完善社会保障职能,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,实现基本公共服务标准化、均等化、法定化。建立健全政府购买公共服务制度,公开政府购买公共服务目录,加强政府购买公共服务质量监管。推进公共服务提供主体和提供方式多元化,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制向社会购买;确需政府参与的,实行政府和社会资本合作模式。

8.强化生态环境保护。加快建立和完

护责任追究制度和生态环境损害赔偿制度。对领导干部实行自然资源资产离任审计制度。

## (二)完善依法行政制度体系

**目标:**提高政府立法质量,构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系,使政府管理各方面制度更加成熟更加定型,为建设社会主义市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会、生态文明,促进人的全面发展,提供有力制度保障。

### 措施:

9.完善政府立法体制机制。严格落实立法法规定,坚持立改废释并举,完善行政法规、规章制定程序,健全政府立法立项、起草、论证、协调、审议机制,推进政府立法精细化,增强政府立法的及时性、系统性、针对性、有效性。完善立法项目向社会公开征集制度,通过开展立法前评估等方式,健全立法项目论证制度。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草,有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,充分听取各方意见,协调决定,不能久拖不决。探索委托第三方起草法律法规规章草案。定期开展法规规章立法后评估,提高政府立法科学性。对不适应改革和经济社会发展要求的法律法规规章,要及时修改和废止。加强行政法规、规章解释工作。

10.加强重点领域政府立法。围绕党和国家中心工作,加快推进完善社会主义市场经济体制,发展社会主义民主政治,建设社会主义先进文化,创新社会治理,保障公民权利和改善民生,维护国家安全,保护生态环境和加强政府自身建设等领域的政府立法。坚持在法治下推进改革、在改革中完善法治,实现立法和改革决策相统一、相衔接,做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措,要及时上升为法律法规规章。

11.提高政府立法公众参与度。拓展社会各方有序参与政府立法的途径和方式。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度,充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对政府立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拟设定的制度涉及群众切身利益或各方面存在较大意见分歧的,要采取座谈会、论证会、听证会、问卷调查等形式广泛听取意见。除依法需要保密的外,法律法规规章草案要通过网络、报纸等媒体向社会公开征求意见,期限一般不少于30日。加强与社会公众的沟通,健全公众意见采纳情况反馈机制,广泛凝聚社会共识。

12.加强规范性文件监督管理。完善规范性文件制定程序,落实合法性审查、集体讨论决定等制度,实行制定机关对规范性文件统一登记、统一编号、统一印发制度。规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项,不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务。涉及公民、法人和其他组织权利义务的规范性文件,应当按照法定要求和程序予以公布,未经公布的不得作为行政管理依据。加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,健全公民、法人和其他组织对规范性文件的建议审查制度,加大备案审查力度,做到有件必备、有错必纠。

13.建立行政法规、规章和规范性文件清理长效机制。根据全面深化改革、经济社会发展需要,以及上位法制定、修改、废止情况,及时清理有关行政法规、规章、规范性文件。自2015年起用3年时间,对国务院文件进行全面清理,清理结果向社会公布。2017年年底前,有关部门和地方政府要完成对现行行政法规、规章、规范性文件的清理工作,清理结果向社会公布。实行行政法规、规章、规范性文件目录和文本动态化、信息化管理,各级政府及其部门要根据规范性文件立改废情况及时作出调整并向社会公布。

## (三)推进行政决策科学化、民主化、法治化

**目标:**行政决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确,决策法定程序严格落实,决策质量显著提高,决策效率切实保证,违法决策、不当决策、拖延决策明显减少并得到及时纠正,行政决策公信力和执行力大幅提升。

### 措施:

14.健全依法决策机制。完善重大行政决策程序制度,明确决策主体、事项范围、法定程序、法律责任,规范决策流程,强化决策法定程序的刚性约束。

15.增强公众参与实效。事关经济社会发展全局和涉及群众切身利益的重大行政决策事项,应当广泛听取意见,与利害关系人进行充分沟通,并注重听取有关人大代表、政协委员、人民团体、基层组织、社会组织的意见。各级行政机关特别是市县两级政府要加强公众参与平台建设,对社会关注度高的决策事项,应当公开信息、解释说明,及时反馈意见采纳情况和理由。推

行文化教育、医疗卫生、资源开发、环境保护、公用事业等重大民生决策事项民意调查制度。

16.提高专家论证和风险评估质量。加强中国特色新型智库建设,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,应当组织专家、专业机构进行论证。选择论证专家要注重专业性、代表性、均衡性,支持其独立开展工作,逐步实行专家信息和论证意见公开。落实重大项目社会稳定风险评估机制。

17.加强合法性审查。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,未经合法性审查或经审查不合法的,不得提交讨论。建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍,保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

18.坚持集体讨论决定。重大行政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,由行政首长在集体讨论基础上作出决定。行政首长拟作出的决策与会议组成人员多数人的意见不一致的,应当在会上说明理由。集体讨论情况和决定要如实记录、完整存档。

19.严格决策责任追究。决策机关应当跟踪决策执行情况和实施效果,根据实际需要进行重大行政决策后评估。健全并严格实施重大决策终身责任追究制度及责

任倒查机制,对决策严重失误或者依法应当时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关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

**目标:**权责统一、权威高效的行政执法体制建立健全,法律法规规章得到严格实施,各类违法行为得到及时查处和制裁,公民、法人和其他组织的合法权益得到切实保障,经济社会秩序得到有效维护,行政执法或不当行为明显减少,对行政执法的社

会满意度显著提高。

### 措施:

20.改革行政执法体制。根据不同层级政府的事权和职能,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,合理配置执法力量。推进执法重心向市县两级政府下移,把机构改革、政府职能转变调整出来的人员编制重点用于充实基层执法力量。完善市县两级政府行政执法管理,加强统一领导和协调。大幅减少市县两级政府执法队伍种类,重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、林水水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业、商务等领域内推行综合执法,支持有条件的领域推行跨部门综合执法。加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。理顺城管执法体制,加强城市管理综合执法机构和队伍建设,提高执法和服务水平。理顺行政执法体制,科学配置行政强制执行权,提高行政强制执行效率。健全行政

执法和刑事司法衔接机制,完善案件移送标准和程序,建立健全行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。制定行政执法程序规范,明确具体操作流程,重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度,明确听证、集体讨论决定的适用条件。完善行政执法权限协调机制,及时解决执法机关之间的权限争议,建立异地行政执法协助制度。严格执行重大行政执法决定法制审核制度,未经法制审核或者审核未通过的,不得作出决定。

21.完善行政执法程序。建立健全行政执法裁量基准制度,细化、量化行政裁量标准,规范裁量范围、种类、幅度。建立执法全过程记录制度,制定行政执法程序规范,明确具体操作流程,重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。健全行政执法调查取证、告知、罚没收入管理等制度,明确听证、集体讨论决定的适用条件。完善行政执法权限协调机制,及时解决执法机关之间的权限争议,建立异地行政执法协助制度。严格执行重大行政执法决定法制审核制度,未经法制审核或者审核未通过的,不得作出决定。

22.创新行政执法方式。推行行政执法公示制度。加强行政执法信息化建设和信息共享,有条件的地方和部门2016年年底前要建立统一的行政执法信息平台,完善网上执法办案及信息查询系统。强化科技、装备在行政执法中的应用。推广应用说服教育、劝导示范、行政指导、行政奖励等非强制性执法手段。健全公民和组织守法信用记录,完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制。

23.全面落实行政执法责任制。严格确定不同部门及机构、岗位执法人员的执法责任,建立健全常态化的责任追究机制。加强执法监督,加快建立统一的行政执法监督网络平台,建立健全投诉举报、情况通报等制度,坚决排除对执法活动的干预,防止和克服部门利益和地方保护主义,防止和克服执法工作中的利益驱动,惩治

违法行政执法现象。

24.健全行政执法人员管理制度。2016年年底前,各地区各部门对行政执法人员进行一次严格清理,全面实行行政执法执法人员持证上岗和资格管理制度,未经执法资格考试合格,不得授予执法资格,不得从事执法活动。健全纪律约束机制,加强职业道德教育,全面提高执法人员素质。逐步推进行政执法人员平时考核制度,科学合理设计考核指标体系,考核结果作为执法人员职务级别调整、交流轮岗、教

培训、奖励惩戒的重要依据。规范执法辅助人员管理,明确其适用岗位、身份性质、职责权限、权利义务、聘用条件和程序等。

25.加强行政执法保障。推动形成全社会支持行政执法机关依法履职的氛围。对妨碍行政机关正常工作秩序、阻碍行政执法人员依法履责的违法行为,坚决依法处理。各级党政机关和领导干部要支持行政执法机关依法公正行使职权,不得让行政执法人员做不符合法律规定的事情。行政执法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,严禁下达达或者变相下达罚没指标,严禁将行政事业性收费、罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

## (五)强化对行政权力的制约和监督

**目标:**科学有效的行政权力运行制约和监督体系基本形成,惩治和预防腐败体系进一步健全,各方面监督形成合力,人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权得到切实保障,损害公民、法人和其他组织合法权益的违法行政行为得到及时纠正,违法行政责任人依法依规受到严肃追究。

### 措施:

26.健全行政权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人,坚持决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,完善各方面监督制度,确保行政机关按照法定权限和程序行使权力。起草法律法规规章和规范性文件,要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,切实把权力关进制度的笼子。加强行政程序制度建设,严格规范作出各类行政行为的主体、权限、方式、步骤和时限。发挥政府诚信建设示范作用,加快政府守信践诺机制建设。加强公务员诚信管理,建立公务员诚信档案。

### 措施:

27.健全依法化解纠纷机制。构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系,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。强化依法应对和处置群体性事件机制和能力。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,加大普法力度,引导和支持公民、法人和其他组织依法表达诉求和维护权益。

28.加强行政复议工作。完善行政复议制度,改革行政复议体制,积极探索整合地方行政复议职责。健全行政复议案件审理机制,加大公开听证审理力度,纠正违法或不当行政行为,提高行政复议办案质量,增强行政复议的专业性、透明度和公信力。

县级以上地方政府要依法加强行政复议能力建设,推动相关机构设置、人员配备与所承担的工作任务相适应,充分发挥行政复议在解决行政争议中的重要作用。

切实提高行政复议人员素质,落实办案场所和有关装备保障,行政复议经费列入本级政府预算。

29.完善行政调解、行政裁决、仲裁制度。健全行政调解制度,进一步明确行政调解范围,完善行政调解机制,规范行政调解程序。健全行政裁决制度,强化行政机关解决民事纠纷功能。有关行政机关要依法开展行政调解、行政裁决工作,及时化解矛盾纠纷。

30.健全行政诉讼制度。完善行政诉讼制度,健全行政应诉制度,提高行政应诉能力,促进行政机关依法行政。

31.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

32.健全行政补偿制度。健全行政补偿制度,完善行政补偿程序,提高行政补偿案件审理效率,保障补偿请求人的合法权益。

33.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

34.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

35.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

36.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

37.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

38.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

39.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

40.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

41.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

42.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

43.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

44.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

45.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

46.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

47.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

48.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

49.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

50.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

51.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

52.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

53.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

54.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

55.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

56.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

57.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

58.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

59.健全行政赔偿制度。健全行政赔偿制度,完善行政赔偿程序,提高行政赔偿案件审理效率,保障赔偿请求人的合法权益。

</div