

(上接第1版)对保留的行政审批事项,探索目录化、编码化管理,全面推行一个窗口办理、并联办理、限时办理、规范办理、透明办理、网上办理,提高行政效能,激发社会活力。加快投资项目在线审批监管平台建设,实施在线监测并向社会公开,2015年实现部门间的横向联通及中央和地方的纵向贯通。加快推进相对集中行政许可权工作,支持地方开展相对集中行政许可权改革试点。全面清理规范行政审批中介服务,对保留的行政审批中介服务实行清单管理并向社会公布,坚决整治“红顶中介”,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、不合理、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,确立企业投资主体责任,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“一址多照”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,推进企业信用信息公示“全国一张网”建设,依法保护企业和个人信息安全。完善外资管理制度,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。规范和引导网络社团社群健康发展,加强监督管理。深入推进社会治安综合治理,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救灾减灾能力。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,公开政府采购购买公共服务目录,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。加快建立和完善有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度,深化资源产品价格和税费改革。实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。改革生态环境保护管理体制,完善并严格实行环境信息公开制度、环境影响评价制度和污染物排放总量控制制度。健全生态环境保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。

## (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行之有效改革举措,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。健全法律法规起草征求人大代表意见制度,充分征求政协委员、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。拟订制度的涉及群众切身利益或各方面存在较大分歧的,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利或者增加其义务。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对公众参与平台建设,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反馈制度。健全生态环境保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。

## (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,行政违法或不当行政为减少,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,合理配置执法人员,推进执法重心向市县两级政府下移,把机构改革、政府职能部门转变调整出来的人员编制重点用于充实基层执法人员。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人员种类,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、农林水利、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。加大对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。

21.完善行政执法程序。建立健全行政裁量权基准制度,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。推广运用说服教育、劝导示范、行政指导、行政奖励等非强制性执法手段。健全公众意见采纳情况反馈机制,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,建立健全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,防止和克服执法工作的利益驱动,惩治执法腐败现象。

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。

25.完善纠错问责机制。加强行政问责规范化、制度化建设,增强行政问责的针对性和

时效性。加大问责力度,坚决纠正行政不作为、乱作为,坚决克服懒政、庸政、怠政,坚决惩处失职、渎职,认真落实党风廉政建设责任制,坚持有错必纠、有责必问,对“四风”问题突出,发生顶风违纪问题或者出现区域性、系统性腐败案件的地方、部门和单位,既要追究主体责任、监督责任,又要严肃追究领导责任。

## (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纪受到严肃追究。

**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。

27.自觉接受党内监督、人大监督、民主监督、司法监督,在党委对党风廉政建设和反腐败工作的统一领导下,各级政府及其部门党组(党委)要切实履行主体责任,主要负责人是第一责任人,对本级政府本部门党风廉政建设负总责。认真执行向本级人大及其常委会报告工作制度,接受询问和质询制度,报备行政法规、规章制度。认真研究处理人大及其常委会组成成员对政府工作提出的有关审议意见,及时研究办理人大代表和政协委员提出的意见和建议,切实改进工作。健全知情明政机制,政府相关部门向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。

28.完善行政调解、行政裁决、仲栽制度。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,强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。有关行政机关要依法开展行政调解、行政裁决工作,及时有效化解矛盾纠纷。完善仲栽制度,提高仲裁公信力,充分发挥仲裁解决经济纠纷、化解社会矛盾、促进社会和谐的作用。

29.加强人民调解工作。贯彻落实人民调解法,健全人民调解组织网络,实现村村委会、居委会人民调解组织全覆盖,推进企事业单位、乡镇街道、社会团体、行业组织中人民调解组织建设,重点协调解决消费者权益、劳动关系、医患关系、物业管理等方面的矛盾纠纷,促进当事人平等协商、公平公正解决矛盾纠纷。完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。

30.改革信访工作制度。把信访纳入法治化轨道,保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。规范信访工作程序,畅通群众诉求表达、利益协调和权益保障渠道,维护信访秩序。优化传统信访途径,实行政务公开制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。严格实行诉访分离,推进行政途径分类处理信访投诉请求,引导群众在法治框架内解决矛盾纠纷,完善涉法涉诉信访依法终结制度。

## (七)全面提高政府工作人员法治思维和依法行政能力

**目标:**政府工作人员特别是领导干部牢固树立宪法法律至上、法律面前人人平等、权由法定、权依法使等基本法治理念,恪守合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一等依法行政基本要求,做尊法学法守法用法的模范,法治思维和依法行政能力明显提高,在法治轨道上全面推进政府各项工作。

**措施:**

37.树立重视法治素养和法治能力的用人导向。抓住领导干部这个全面依法治国的“关键少数”,把法治观念强不强、法治素养好不好作为衡量干部德才的重要标准,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容,把严守党纪、恪守国法的干部用起来。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,对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育、督促整改,问题严重或违法违纪的,依法依纪严肃处理。

38.加强对政府工作人员的法治教育培训。政府工作人员特别是领导干部要系统学习中国特色社会主义法治理论,学好宪法以及时与自己所承担工作密切相关的法律法规。完善学法制度,国务院各部委、县级以上地方各级政府每年至少举办一期领导干部法治专题培训班,地方各级政府领导班子每年应当举办二期以上法治专题讲座,各级党校、行政学院、干部学院等要把宪法法律列为干部教育的必修课,健全行政执法执法人员岗位培训制度,每年组织开展行政执法执法人员用法用权等培训,加强互联网政务服务数据服务平台和便民服务窗口建设,提高政务公开信息化、集约化水平。

39.完善政府工作人员法治能力考查测试制度。加强对领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试,将考查和测试结果作为领导干部任用的重要参考,促进政府及其部门负责人严格履行法治建设职责。优化公务员录用考试测查内容,增加公务员录用考试中法律知识的比重。实行公务员晋升依法行政考核制度。

40.注重通过法治实践提高政府工作人

员法治思维和依法行政能力。政府工作人员特别是领导干部想问题、作决策、办事情必须守法律、重程序、受监督,牢记职权法定,切实保护人民权益。要自觉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,依法治理经济,依法协调和处理各种利益问题,避免埋钉子、留尾巴,努力营造办事情依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。注重发挥法律顾问和法律专家的咨询论证、审核把关作用。落实“谁执法谁普法”的普法责任制,建立行政执法人员以案释法制度,使执法人员在执法普法的同时不断提高自身法治素养和依法行政能力。

## 三、组织保障和落实机制

党的领导是全面推进依法治国、加快建设法治政府最根本的保证,必须坚持党总揽全局、协调各方,发挥各級党委领导核心作用。各级政府及其部门要自觉接受党的领导,切实增强建设法治政府的使命感、紧迫感和责任感,加强组织领导,强化工作责任,一级抓一级,层层抓落实。

41.加强党对法治政府建设的领导。各级政府要在党委统一领导下,谋划和落实好法治政府建设的各项任务,主动向党委报告法治政府建设中的重大问题,及时消除制约法治政府建设的体制障碍。各级政府及其部门要结合本地区本部门实际,每年部署法治政府建设年度重点工作,发挥牵引和突破作用,带动法治政府建设各项工作全面深入开展,加强各级政府及其部门法制力量建设,不断提高工作人员的思想政治素质和业务工作能力。

42.落实第一责任人责任。党政主要负责人要履行为推进法治建设第一责任人职责,将建设法治政府摆在工作全局的重要位置。对不认真履行第一责任人职责,本地区本部门一年内发生多起重大违法行政案件、造成严重社会后果的,依法追究主要负责人的责任。县级以上地方各级政府每年第一季度要向同级党委、人大常委会和上一级政府报告上一年度法治政府建设情况,政府部门每年第一季度要向本级政府和上一级政府有关部门报告上一年度法治政府建设情况,报告要通过报刊、政府网站等向社会公开。

43.强化考核评价和督促检查。各级党委要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容,纳入政绩考核指标体系,充分发挥考核评价对法治政府建设的重要推动作用。各级政府及其部门的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律,坚决查处执法犯法、违法用权等行为。要加强对法治政府建设进展情况的督促检查,结合法治政府建设年度重点工作,开展定期检查和专项督查。对工作不力、问题较多的,要及时约谈、责令整改、通报批评。

## 四、加强理论研究、典型示范和宣传引导

**目标:**加强中国特色社会主义法治政府理论研究,坚持从中国实际出发,解决中国实际问题,为法治政府建设提供理论支撑和决策参考。积极开展建设法治政府示范创建活动,大力培育建设法治政府先进典型。通过召开现场会、经验交流会等形式及时总结、交流和推广经验,充分发挥先进典型的示范带动作用。定期通报和曝光违法行政典型案例,分析原因,吸取教训,改进工作。

**措施:**

37.树立重视法治素养和法治能力的用人导向。抓住领导干部这个全面依法治国的“关键少数”,把法治观念强不强、法治素养好不好作为衡量干部德才的重要标准,把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容,把严守党纪、恪守国法的干部用起来。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,对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育、督促整改,问题严重或违法违纪的,依法依纪严肃处理。

38.加强对政府工作人员的法治教育培训。政府工作人员特别是领导干部要系统学习中国特色社会主义法治理论,学好宪法以及时与自己所承担工作密切相关的法律法规。完善学法制度,国务院各部委、县级以上地方各级政府每年至少举办一期领导干部法治专题培训班,地方各级政府领导班子每年应当举办二期以上法治专题讲座,各级党校、行政学院、干部学院等要把宪法法律列为干部教育的必修课,健全行政执法执法人员岗位培训制度,每年组织开展行政执法执法人员用法用权等培训,加强互联网政务服务数据服务平台和便民服务窗口建设,提高政务公开信息化、集约化水平。

39.完善政府工作人员法治能力考查测试制度。加强对领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试,将考查和测试结果作为领导干部任用的重要参考,促进政府及其部门负责人严格履行法治建设职责。优化公务员录用考试测查内容,增加公务员录用考试中法律知识的比重。实行公务员晋升依法行政考核制度。

40.注重通过法治实践提高政府工作人

员法治思维和依法行政能力。政府工作人员特别是领导干部想问题、作决策、办事情必须守法律、重程序、受监督,牢记职权法定,切实保护人民权益。要自觉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,依法治理经济,依法协调和处理各种利益问题,避免埋钉子、留尾巴,努力营造办事情依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。注重发挥法律顾问和法律专家的咨询论证、审核把关作用。落实“谁执法谁普法”的普法责任制,建立行政执法人员以案释法制度,使执法人员在执法普法的同时不断提高自身法治素养和依法行政能力。

41.加强党对法治政府建设的领导。各级政府要在党委统一领导下,谋划和落实好法治

政府建设的各项任务,主动向党委报告法治