

郑州市人民政府文件

郑政〔2009〕1号

郑州市人民政府 关于印发《郑州市全面推进依法行政五年规划 (2009—2013)》的通知

各县(市)、区人民政府,市人民政府各部门,各有关单位:

为认真贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》)和《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》(国发〔2008〕17号,以下简称《决定》),市人民政府制定了《郑州市全面推进依法行政五年规划(2009—2013)》(以下简称《规划》),现予印发。请结合实际,认真贯彻执行。

各级、各部门要深刻认识全面推进依法行政在新时期的重大意义,把贯彻落实好《纲要》、《决定》和本《规划》,作为深入学习实践科学发展观,依法行政,建设法治政府的基础性、全局性工作来

抓,切实统筹协调并抓好依法行政工作。一是要认真学习,作好宣传,营造贯彻落实的良好氛围。二是要组织制定好实施规划和具体措施,确定不同阶段的工作重点,确保各项工作得到全面落实。三是各级、各部门的主要负责人,要切实担负起依法行政工作第一责任人的责任,亲自安排和部署,加强领导和监督检查,形成一级抓一级、逐级抓落实的良好机制。四是各级、各部门的法制机构,要以高度的责任感和使命感,认真做好综合协调、督促指导、政策研究和情况交流工作,充分发挥在推进依法行政方面的参谋、助手和法律顾问作用。五是要及时总结推进依法行政工作的经验和做法,贯彻执行中的有关问题及时向市人民政府报告。



郑州市全面推进依法行政五年规划

(2009—2013)

为进一步推进依法行政,实现建设法治政府的目标,根据国务院《全面推进依法行政实施纲要》和《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》(国发〔2008〕17号)的精神,结合我市实际,制定本规划。

一、全面推进依法行政的主要目标

1. 未来五年,我市全面推进依法行政工作的主要目标

——政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,政府与市场、政府与社会的关系基本理顺,政府职能转变基本到位,政府机构设置科学合理,行政机关工作作风根本好转。

——行政决策机制进一步健全完善,行政决策程序规范有序,行政决策的科学性、合法性、民主性明显提高。

——行政执法行为得到进一步规范,行政执法水平明显提高。

——防范和化解社会矛盾的机制有效运转,社会矛盾得到有效防范和化解。

——行政执法监督的制度健全,行政机关内部层级监督切实加强,社会监督的作用得到充分发挥,行政执法责任追究力度明显

增强,行政监督效能进一步提高。

——各级政府领导干部和机关工作人员依法行政的观念和能力进一步增强,运用法律手段管理经济、文化和社会事务的能力提高,尊重法律、崇尚法律、遵守法律的社会氛围形成。

二、继续深化行政管理体制改革,加快政府职能转变和管理方式创新

2. 加快政府职能转变,努力构建服务型政府。要加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。改善经济调节,更多地运用经济手段、法律手段并辅之以必要的行政手段调节经济活动。严格市场监管,推进公平准入,规范市场执法,加强对涉及人民生命财产安全领域的监管。加强社会管理,强化政府促进就业和调节收入分配职能,完善社会保障体系,健全基层社会管理体制,维护社会稳定。更加注重公共服务,着力促进教育、卫生、文化等社会事业健康持续发展,建立健全公平公正、惠及全民、水平适度、可持续发展的公共服务体系,推进基本公共服务均等化。

3. 继续推进政府机构设置的科学化、法定化。要合理划分市县(市、区)政府之间、同级政府各部门之间以及同一系统内部不同层级之间的管理权限,理顺职责分工,实现职责、机构和编制的法定化。要强化政府对所属部门职能争议的协调,严格执行行政职能争议协调制度,切实解决行政职能交叉和职责缺位问题。

4. 进一步改革行政管理方式。继续深化行政审批制度改革,

进一步清理非行政许可的行政审批。行政审批项目实行目录制度,对外公布。市县政府设置独立直属的行政审批中心,所有行政审批事项统一纳入行政审批中心,统一受理、送达,除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的外,所有审批结果一律公开。充分发挥日常监管和事后监管等手段对经济和社会事务实施管理;充分发挥行政规划、行政指导、行政合同、社会自治、中介服务等在政府管理中的作用。

5. 完善依法行政经费保障机制。完善集中统一的公共财政体制,实现规范的部门预算,统筹安排和规范使用财政资金,提高财政资金的使用效益。清理行政事业性收费等政府非税收入,取消无法律、法规、规章依据的行政事业性收费项目,并将清理结果和保留的行政事业性收费项目的收费主体、收费范围、收费标准向社会公布。行政执法机关和组织履行法定职责所需经费,统一纳入财政预算。禁止成立经费实行自收自支和差额供给的执法机构。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度。停止一切将行政执法权力与商业经营、商业机构联合、联营的行为。严格禁止各级行政执法机关和组织接受任何性质的捐赠、捐助和赞助。除国家规定的行政事业性收费外,行政执法中不得以任何理由向行政执法对象收取任何费用。

6. 积极推进政府信息公开。市县政府办公厅(室)负责政府信息公开的组织、领导、监督、协调工作,编制、修订政府信息公开指南和公开目录,建立政府信息公开载体及信息互联互通、共享机

制,严格按照政府信息公开条例规定的内容、程序和方式,及时、准确地向社会公开政府信息。通过政府网站查阅公开的信息不得收取任何费用,要求对查询结果出具证明的应当免费出具。

三、完善行政决策机制,提高行政决策的科学性、民主性

7.完善重大行政决策听取意见制度。进一步健全公众参与重大行政决策的规则和程序,完善行政决策信息和智力支持系统,增强行政决策透明度和公众参与度。制定与群众切身利益密切相关的公共政策,要向社会公开征求意见。

8.推行重大行政决策听证制度。制定重大行政决策听证办法和规则。要扩大听证范围,法律、法规、规章规定应当听证的事项,以及涉及重大公共利益和群众切身利益的决策事项,都要进行听证。要规范听证程序,明确规定听证代表遴选制度、听证前信息告知制度、听证公开制度和听证意见法律效力和反馈制度。

9.建立重大行政决策的合法性审查制度。行政机关做出重大行政决策前,要交由法制机构或者由法制机构组织专家进行合法性审查。未经合法性审查或者经审查不合法的,不得做出决策。

10.坚持重大行政决策集体决定制度。行政机关所有的重大决策,都应当在深入调查研究、广泛听取意见和充分论证的基础上,经本机关负责人集体讨论决定,杜绝行政决策中擅权、专断和滥用权力的现象。

11.建立重大行政决策实施情况后评价制度和行政决策责任追究制度。重大行政决策实施后,要通过抽样检查、跟踪调查、评

估等方式,及时发现并纠正决策存在的问题,减少决策失误造成的损失。要坚决制止和纠正超越法定权限、违反法定程序的决策行为,和依法应当决策而不做出决策的玩忽职守、贻误工作的行为,依法严肃追究相关责任人员的责任。

四、进一步加强政府立法和规范性文件管理工作,提高制度建设质量

12. 改进立法方式。克服部门利益倾向和地方保护主义,探索立法草案委托起草实施办法。重大或关系人民群众切身利益的法规、规章草案,都要向社会公开草案,或者采取座谈会、论证会、听证会等方式听取公众意见。开展政府立法项目成本效益分析,建立实施评价机制,改进政府立法。建立规章清理制度,要根据社会发展进步的需要和法律、法规等变动情况,适时对现行市政府规章进行修改或者废止,同时每隔五年要对正在实施的市政府规章进行一次清理,使清理工作经常化。

13. 严格执行规范性文件监督管理制度。严格规范性文件制定权限和发布程序。继续严格执行规范性文件的合法性审核、公开征求意见、集体讨论、公开发布、备案审查和有效期等制度。强化规范性文件备案审查工作。建立健全规范性文件异议审查制度,对公民法人或其他组织提出的规范性文件审查建议,要认真对待全面审查,内容违法或者明显不当的,要责令文件制定机关限期改正,也可以直接予以撤销,并将处理结果告知异议人。完善规范性文件定期清理制度。规范性文件的制定机关每隔两年要进行一

次规范性文件清理工作。清理后要向社会公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录；未列入继续有效的文件目录的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

五、全面规范行政执法行为，进一步提高行政执法水平

14. 理顺行政执法体制，推行综合执法。继续规范委托执法，没有法律、法规、规章规定，行政机关不得将其负有的行政执法职责委托给其他单位实施。继续推进相对集中行政处罚权和综合执法试点工作，积极开展行政执法争议协调工作，从源头上解决多头执法、重复执法、交叉执法、执法缺位问题。在郑东新区、郑州高新技术产业开发区、郑州经济技术开发区、郑州航空港区逐步推行综合执法试点工作。在教育、文化、文物、新闻出版、广播电视、体育管理等领域推行相对集中行政处罚权工作，切实整合精简执法队伍。

15. 深入推进行政执法责任制工作。根据情况变化及时更新行政执法依据梳理结果、行政执法职权分解和责任确定结果。完善行政执法责任制考核指标体系，健全民主评议考核制度，建立行政执法责任制评议考核长效机制。建立和完善行政执法绩效评估和奖惩办法，严格落实行政执法责任追究制度。

16. 坚持行政执法主体资格公告制度。继续对所有行政执法机关的执法主体资格进行合法性审查，经审查合法的由同级人民政府予以公布。清理不具备行政执法主体资格的单位。未通过审查和公告的，不得行使行政执法权。

严格控制行政机关成立各类领导小组或办公室。确需成立的,报经市、县(市、区)政府主要负责人批准。建立定期清理制度。

17. 加强行政执法队伍建设。健全行政执法人员资格管理制度。严格落实行政执法人员的资格认证制度和持证上岗、亮证执法制度;严格行政执法资格年度审验制度,加大行政执法人员的法律知识学习培训和业务培训力度;严禁无行政执法资格的人员履行行政执法职责,禁止聘用合同工、临时工和协管人员履行行政执法职责。健全行政执法人员的纪律约束机制,制定行政执法言行规范,加强思想建设、作风建设,确保严格执法、公正执法、文明执法。严格控制成立新的执法(监察)队伍。

18. 改进行政执法方式。避免“突击式”、“运动式”执法,严格控制“联合执法”,探索文明执法方式方法。加强日常监管和执法。建立监督检查记录制度,将每次监督检查的时间、内容、实施检查的方式方法、检查结果或者结论等予以记载,形成监督检查档案备查。

19. 进一步规范和执行行政裁量权阶次制度。在落实罚款自由裁量阶次制度的基础上,有计划、有步骤地对其他有裁量幅度的行政处罚和行政许可进行梳理,予以细化、量化,并将裁量标准予以公布、执行。

六、完善防范、化解社会矛盾的机制

20. 建立和完善矛盾纠纷排查调处工作制度。各级行政机关应强化矛盾纠纷信息收集报送工作,建立健全矛盾纠纷预警、排查

机制,按照“属地管理”和“谁主管、谁负责”的原则,完善行政裁决、行政调解制度,认真履行行政裁决和行政调解职能,及时化解行政争议和纠纷。注重人民调解工作,加强对人民调解工作的指导,充分发挥基层群众自治组织、社会团体和行业自律组织在预防和解决纠纷中的作用。

21. 切实做好信访工作。畅通信访渠道,规范信访程序,维护信访秩序。建立健全公开、高效、便民的信访工作机制和程序,落实信访责任追究制度,防止相互推诿。建立信访反馈与政策联动机制,对信访工作中发现的带有普遍性的社会问题,及时督促有关部门修订完善和调整相关政策。

22. 加强仲裁工作。完善仲裁工作机制,加强仲裁规章制度建设,规范内部工作程序和监督机制。加强仲裁队伍建设,切实提高仲裁工作者的执业水平和业务能力,采取有效措施,提高办案质量,提升仲裁的社会公信力,充分发挥经济、劳动、人事仲裁工作在及时有效地化解社会争议与纠纷方面的作用。

七、加强行政监督制度建设,强化对行政行为的监督

23. 自觉接受人民法院的司法监督。认真做好行政应诉工作,积极配合和支持人民法院的行政审判工作,践行行政机关负责人出庭应诉制度,自觉执行人民法院做出的生效判决和裁定,拒不履行的,按照《行政机关公务员处分条例》第十九条第(四)项之规定,依法追究有关人员的责任。认真研究落实司法建议。

24. 充分发挥社会监督的作用。自觉接受人大监督、政协的民

主监督和司法机关依法实施的监督。要完善群众举报投诉制度，拓宽群众监督渠道，依法保障人民群众对行政行为实施监督的权利。要认真调查核实群众检举、新闻媒体反映的问题，及时依法做出处理；对社会影响较大的问题，要及时将处理结果向社会公布。对打击、报复检举、曝光违法或者不当行政行为的单位和个人的，要依法追究有关人员的责任。

25. 进一步加强行政复议工作。行政机关要认真贯彻执行行政复议法及其实施条例，畅通行政复议渠道，依法受理行政复议申请。要改进行政复议审理方式，综合运用书面审查、实地调查、听证、和解、调解等手段办案，依法公正地做出行政复议决定。要健全和完善行政复议体制和工作运行机制，加强行政复议机构建设，充实行政复议人员，推行行政复议人员资格制度，整合行政复议力量资源，加强行政复议能力建设。行政机关要认真履行上级行政复议机关的复议决定，拒不履行的，要依照《郑州市人民政府行政首长问责办法》予以问责，并按照《行政机关公务员处分条例》第十九条第（四）项之规定，依法追究有关人员的责任。

26. 强化行政机关层级监督。加强行政执法投诉案件受理办理工作，认真完善群众举报投诉受理制度，严格贯彻落实《郑州市行政执法投诉受理办法》（市人民政府令第110号）。加大行政执法检查力度，通过明查、暗访等途径，及时发现行政执法中存在的问题，及时纠正。重点查处实施行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政确认等行为中的不作为、乱作为和滥作为行为。认真

落实行政执法目录和重大具体行政行为备案制度,加强行政执法案卷评查工作。市县各级政府及其部门每年至少要组织一次行政执法案卷评查活动,规范提高行政执法行为。上级行政机关对于下级行政机关错误的或者不当的行政处理(处罚)等决定,应当责令其限期改正,也可据情直接予以撤销或变更。

27. 加大行政执法责任追究力度。建立健全以行政首长为重点的行政问责制,探索政府法制机构、监察机关和司法机关的联动机制。对群众投诉、媒体曝光、行政执法检查和案卷评查中发现的行政执法问题,要严格按照《河南省行政执法责任追究试行办法》(豫政〔2007〕1号)的规定,追究相关人员的行政责任;违反政纪的移交监察机关处理;触犯刑律的,依法追究刑事责任。

八、大力提高行政机关工作人员依法行政的观念和能力

28. 进一步提高领导干部依法行政的能力和水平。要健全领导干部学法制度,进一步提高领导干部自觉运用法律手段解决各种矛盾和问题的意识和能力。市县各级政府建立健全政府常务会议学法制度、专题法制讲座制度,制定年度学法计划并组织实施。完善和落实行政机关县处级领导干部和县(市、区)行政机关科级干部依法行政集中学习培训制度。加强领导干部任职前的法律知识考查和测试,切实把领导能力强、法律素养较高的同志充实到领导干部队伍中来。

29. 切实增强行政机关工作人员的法律意识,提高行政机关工作人员的法律素质。要加大公务员录用考试法律知识测查力度,

增加法律知识在相关考试科目中的比重,从源头上保证公务员队伍的法律素质。招录从事行政许可、行政处罚、行政强制、行政确认、行政裁决等行政执法和政府法制工作的公务员,要进行专门的法律知识考试。

30. 落实依法行政考核制度。要完善依法行政考核指标体系,把是否依照法定权限和程序行使权力、履行职责作为衡量行政机关及其工作人员各项工作好坏的重要标准,把是否依法决策、是否依法制定发布规范性文件、是否依法严格实施行政管理、是否依法受理和办理行政复议案件、是否依法履行行政应诉职责等作为单独的考核内容,科学设定考核指标和分值,一并纳入行政机关及其工作人员的实绩考核指标体系。依法行政的考核结果要与奖励惩处和干部任免挂钩。

31. 积极营造全社会尊法守法、依法维权的良好环境。要充分利用各种新闻媒体和宣传手段,加强普法和法制宣传,弘扬法治精神,通过行政机关工作人员自觉依法行政、诚信行政,带动、引导公民、法人和其他组织依法办事,增强全社会尊重法律、遵守法律和依法维护自身合法权益的观念和意识,引导社会各界和广大人民群众支持和监督行政机关依法行政,形成与建设法治政府相适应的良好社会氛围。

九、加强依法行政的组织领导,确保本规划的贯彻实施

32. 提高认识,加强组织领导。各级政府和政府各部门要清醒地认识到全面推进依法行政的重要性和紧迫性,增强责任感和使

命感。单位主要负责人要切实负起依法行政第一责任人的责任,加强领导与协调,完善工作机构,配齐工作人员,认真组织,严密保障,保证依法行政工作的顺利进行。认真组织推进本级政府本部门参与依法行政示范单位创建活动,推动依法行政工作。

33. 明确责任,狠抓工作落实。各级政府和政府各部门要根据本规划的总体安排,提出年度工作要点,有计划、分步骤地推进依法行政,将本规划的规定落到实处。市县政府应当定期向本级人大及其常委会和上一级人民政府报告推进依法行政的情况;政府各部门要定期向本级政府报告推进依法行政的情况。上级行政机关要加强对下级行政机关贯彻本规划情况的监督检查。对于贯彻本规划不力的,要严肃纪律,予以通报,并追究有关人员相应的责任。县(市、区)政府不履行对依法行政的领导职责,导致本县(市、区)一年内发生三起以上严重违法行政案件、造成严重社会影响的,要严肃追究该县(市、区)政府主要负责人的责任。同时,市政府部门和县(市、区)政府部门不履行对依法行政的领导职责,导致本部门发生上述行政案件的,也要严肃追究该部门主要负责人的责任。

34. 加强政府法制机构建设。要健全各级政府法制机构,使政府法制机构的规格、机构设置、人员编制与其所承担的日趋繁重的立法、规范性文件合法性审核和备案审查、行政执法监督检查、行政执法争议协调、行政复议和行政应诉案件办理、依法行政指导和政府法制宣传培训工作任务相适应,使各项工作都能够独立开展。

同时,也要加强政府部门法制机构建设。法制机构要充实政治素质好、有法律专业知识、业务能力强的工作人员,配备的法制工作人员,到岗到位,不挂虚名。要切实建立和完善政府法制机构经费保障机制,其工作和业务经费列入年度财政预算。加大对政府法制干部的培养、教育、使用和交流力度,调动政府法制干部的积极性、主动性和创造性,充分发挥其在全面推行依法行政工作中的统筹规划、综合协调、督促指导、政策研究和情况交流等作用。乡(镇)政府和街道办事处法制工作要有领导分管,明确兼职或专职政府法制工作人员,加强基层依法行政工作。

35. 建立健全依法行政保障制度。全面贯彻落实科学发展观和依法治国方略,贯彻执行党中央和国务院加强行政体制改革、推进依法行政、加快法治政府建设的方针、政策,遵守法律、法规、规章的规定,认真落实《郑州市人民政府关于加强市县依法行政的若干意见》(郑政〔2008〕38号),2009年上半年完成《郑州市依法行政监督办法》、《郑州市法治政府建设内容和指导标准》的制定,完善和落实行政执法责任制考核评议、依法行政考核制度,加强督促检查和指导,保证郑州市全面推进依法行政规划得到全面落实。

主题词：综合 法制 规划 通知

主办：市法制局

督办：市政府办公厅二处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2009年1月9日印发
