



依法行政问题 的几点思考

省政府法制局局长 张耀东

江泽民总书记在党的十五大报告中,明确提出“一切政府机关都必须依法行政”。依法行政是依法治国的核心,各级行政机关必须依法行政。这是新形势下的一个新课题。

一、依法行政首先必须更新观念

依法行政首要问题是必须解决好思想认识问题。一是要确立依法行政是为解放和发展生产力服务的观念。依法行政的根本目的,是调动人民群众的社会主义积极性,切实保护公民、法人和其他组织的合法权益,它既是社会主义现代化的重要内容,也是社会主义现代化的重要保证。二是要确立行政机关职权法定的观念。一切行政机关的职权必须有法律的确明确授权,一切行政权力必须受法律的约束。在法律尚未规定的范围内,要依据宪法的基本精神,通过政策来引导和规范。三是要确立法律面前人人平等的观念。无论是老百姓,还是当官的,都要严格执行,不能有“特殊”公民。四是要确立行政机关是公共权力机关的观念。行政机关必须与事业单位、中介机构、企业彻底分开,必须与一切谋利的经济组织和一切谋利的行为彻底分开。五是要确立从严治吏的观念。各级政府工作人员既是权力的行使者,也是责任的承担者,一份权力一份责任。依法行政首先要规范政府官员的行为。六是要确立政府的职能主要是宏观调控、社会管理和公共服务的观点,七是要确立法律和实践的关系是儿子与母亲的关系的观点。八是强化组织保证的观念。

二、依法行政必须健全行政法律制度

目前,我国政府机构改革正在进行,政事不分、政企不分的问题尚未完全解决。加之,由于利益机制的作用,在立法中,少数部门热衷于权力利益化、利益法制化,这不仅滋生官僚主义,助长贪污腐败的不正之风,也直接阻碍了改革深入和经济发展,影响党和政府的形象。因此必须加快改革,按照依法行政的要求,加强行政管理体制的法制建设。首先,要按照党的十五大的要求,实行机构组织、职能、编制、工作程序的法定化。要把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面,把政府不该管、管不了、也管不好的事情交给事业单位、行业协会、中介组织和企业去管。所有事业单位、协会、中介机构和企业与政府及其部门都不存在隶属关系,用法的形式加

以规范。第二,要加强宏观调控和执法监督部门。要把相同和相近的政府职能交由同一部门管理,克服多头管理、政出多门的弊端。要强化政府管理的法律手段,加大执法力度,把政府应该管的事真正管住管好,确保行政权力的有效性。同时,要简化政府办事的程序和手续,方便基层,方便老百姓。第三,行政机关都要吃“皇粮”,不吃杂粮。行政机关一切费用都要列入财政预算,全额拨付。与之相应的,行政机关依法收取的费用和罚款,都应该全部上缴国库。第四,加快行政程序法的制定。要把规范行政立法、行政许可、行政收费、行政强制、行政执法、错案追究、行政执法监督等制度列入立法的重要内容。

三、严肃执法是依法行政的关键环节

要把严肃执法作为依法行政的关键环节来抓,这是依法行政的最根本的标志之一。首先,严肃执法是法律本身的要求。如果一个国家的法律都得不到有效的实施,那么依法治国、依法行政都将成为一句空话。其次,严肃执法是我国依法行政的现状决定的。党的十一届三中全会以来,我国的立法工作取得了巨大的成就,以宪法为核心的社会主义法律体系的框架已经形成,现实生活中已经基本做到“有法可依”,但在行政机关及其工作人员中有法不依、执法不严、违法不究的现象还相当普遍。第三,严肃执法是维护党和政府形象的需要。我国的法律是党和人民意志的集中体现,如果法律不能得到很好地实施,这不仅会损害法律的尊严和权威,而且还会影响党和政府的形象与权威。目前,在行政执法中的问题,从总体上来分析,主要是认识问题和制度问题。当前,要在总结全国这方面实践经验的基础上,抓紧制定有关法律、法规和制度,抓紧落实党的十五大提出的行政执法责任制和评议考核制。同时,要重视发挥人民群众的作用,把法律交给群众,让群众掌握法律武器,以维护自身的合法权益。

四、行政法制监督是依法行政的重要保证

当前,行政执法监督中最薄弱的环节,在于行政机关的内部监督。按照宪法、组织法和行政处罚法等法律、法规的规定,各级人民政府对本级政府的所属部门,对下一级政府和在行政区划范围内的上级政府所属部门、单位均有监督的职能,这是宪法和法律、法规赋予政府的重要职责。近十多年来,各级政

府在这方面做了大量的工作,但也存在不少问题:各级政府对下级政府及部门的抽象行政行为即其制定的行政措施监督不力。上级政府真正撤销和改变下级政府及部门的文件的现象很少发生,这是产生政令不畅、各地各行其是的重要原因;上级政府对下级政府及部门的具体行政行为的审查,目前处于不告不理的阶段;当前大部分行政执法机关既行使执法的职能,又行使监督的职能,这种条条管理、条条监督的现状很难真正行使监督的职能。为了切实加强政府法制监督,落实宪法和法律赋予政府和政府法制工作部门的监督职责,充分发挥层级监督的作用,需要采取如下对策:1、采取切实有效措施,加强对政府及其部门抽象行政行为的审查,严格执行文件备

案审查制度,确保中央政令的统一。2、抓紧出台《行政监督法》和相应的配套法规和行政措施,进一步强化各级政府和政府法制工作部门及其他有关部门的监督职责,完善行政法制监督机构,及时纠正政府及其部门违法和不当的行政行为。3、进一步推进政府机构改革。政府法制监督要实行条块结合、以块为主的体制,将管理和监督分开。要加强政府法制机构和队伍建设,以使其代表政府行使监督权。应当指出的是,加强政府的外部监督也很重要,但对政府内部的监督,特别是层级监督如不采取有效措施并切实加强,违法行政的事多了,则外部监督也很难发挥它应有的作用。