

国务院关于全面推进依法行政的决定

国发〔1999〕23号 1999年11月8日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党的十五大提出，依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，从而使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。依法行政是依法治国的重要组成部分，在很大程度上对依法治国基本方略的实行具有决定性的意义。目前，改革进入攻坚阶段，发展到了关键时期，经济基础、上层建筑诸多领域中的深层次矛盾比较集中地暴露出来，许多问题迫切需要用法律手段来解决。随着依法治国基本方略的实行，人民群众的法律意识和法制观念不断增强，全社会对依法行政的要求也越来越高。新形势对各级政府和政府各部门依法行政提出了新的更高要求。为了扎扎实实地贯彻依法治国基本方略，全面推进依法行政，从严治政，建设廉洁、勤政、务实、高效政府，根据全国依法行政工作会议精神，特作如下决定：

一、各级政府和政府各部门要统一思想，更新观念，提高对依法行政重要性的认识。依法治国反映了新时期执政党领导方式的基本特征，是从全局上、长远上统管一切的。依法行政作为依法治国基本方略的重要组成部分，反映了行政机关运作方式的基本特征，本身就是体现党的执政地位和执政作用的重要方面，同样是从全局上、长远上统管各级政府和政府各部门的各项工作的。行政权力的运用，充分体现着国家政权的性质，密切联系着社会公共利益和公民的个人利益，事关有中国特色社会主义事业的兴衰成败。各级政府和政府各部门的工作人员特别是领导干部要从巩固我们党的执政地位、维护国家政权的高度，根据我国人民民主专政的社会主义国家性质，全面、深刻地领会依法行政的精神实质，充分认识依法行政的重大意义，增强依法行政的自觉性，不断提高依法行政的能力和水平。

二、各级政府和政府各部门的领导要认清自己的历史责任，带头依法行政。要把依法行政作为关系改革、发展、稳定大局的一件大事，真正落实到行政活动的各个方面、各个环节。要从根本上转变那些已经不能适应依法治国、依法行政要求的传统观念、工作习惯、工作方法。各级政府要通过举办法律讲座等形式，认真学习宪法和法律、法规，在全社会提倡学

法、懂法、守法的风气。年轻干部特别是进入领导班子的年轻干部，首先要学习、熟悉宪法和法律、法规。通过学习，不断增强法律意识和法制观念，不断提高依法行政的能力和水平，善于运用法律手段管理国家事务、经济与文化事业和社会事务。各级政府和政府各部门及其领导干部，必须严格遵守宪法和法律、法规，严格执行党和国家的政策，严守纪律，带头依法办事，依法决策，依法处理问题，切实领导、督促、支持本地方、本部门严格依法办事。

县、乡两级行政机关承担着大量的具体行政执法任务，能否切实做到严格、正确地依法办事，直接关系到广大人民群众切身利益和政府与人民群众的关系。因此，各地方、各部门要对县、乡两级行政机关依法行政给予高度重视，切实加强领导和监督。

各地方、各部门要充分发挥法制工作机构在政府法制建设、依法行政中的参谋、助手作用，在机构改革中要按照国务院这次机构改革中加强政府法制工作的精神，进一步加强政府法制机构建设，努力培养一支政治强、业务精、作风正和政府法制工作队伍，使政府法制机构的设置和人员配备与本地方、本部门政府法制建设任务（包括行政复议法实施后所承担的行政复议任务）相适应。政府法制机构的工作人员要大力提高自身素质，以适应全面推进依法行政的需要。

三、加强政府法制建设，全面推进依法行政，总的指导思想和要求是：坚持以邓小平理论和党的基本路线为指导，坚持党的领导，坚持全心全意为人民服务的宗旨，把维护最大多数人民的最大利益作为出发点和落脚点，紧紧围绕经济建设这个中心，自觉服从并服务于改革、发展、稳定的大局，认真履行宪法和法律赋予的职责，严格按照法定权限和程序，管理国家事务、经济与文化事业和社会事务，做到既不失职，又不越权；既要保护公民的合法权益，又要提高行政效率，维护公共利益和社会秩序，保证政府工作在法制轨道上高效率地运行，推进各项事业的顺利发展。

四、要进一步加强政府立法工作，切实提高政府立法质量，为依法行政奠定坚实的基础。要用邓小平理论指导政府立法实践，从全局上和本质上把握有中国特色社会主义法律体系内部的规律性，研究解决政府立法工作中带普遍性、共同性的问题。要把政

府立法决策与党的改革、发展和稳定的重大决策紧密结合起来,把深化改革、促进发展、维护稳定需要用法律、法规解决的突出问题作为立法重点,并兼顾其他方面的立法。要全面体现政府机构改革的精神和原则,促进政府职能切实转变到经济调节、社会管理、公共服务上来,防止把那些已经不能适应社会主义市场经济要求的传统行政管理办法用法律规范予以肯定。要统筹考虑法律规范的立、改、废,对那些不符合经济体制改革和政府机构改革精神的法律规范要及时依照法定权限和程序进行清理,该废止的废止,该修订的修订。政府立法确定的法律规范要明确、具体,备而不繁,有可操作性,对惩治违法犯罪行为的规定要有力度,能够真正解决实际问题。要以最大多数人民的最大利益为根本原则,坚持群众路线,广泛征求意见,深入调查研究,认真总结实践经验,充分体现人民意志,正确处理中央与地方的关系、集中与分散的关系、全局与局部的关系、长远与眼前的关系和国家、集体与个人的关系。要以宪法为依据,按照法定权限、遵循法定程序立法,坚持行政法规不得同宪法和法律相抵触,地方性法规和规章不得同宪法、法律、行政法规相抵触,规章之间也不能相互矛盾。要按照法规规章备案规定,进一步加强法规、规章的备案审查,从源头上、制度上解决“依法打架”的问题,切实维护社会主义法制的统一。

五、要加大行政执法力度,确保政令畅通。全面推进依法行政,必须做到有法必依、执法必严、违法必究。各级政府和政府各部门及其工作人员的一切行政行为必须符合法律,法规规范,切实做到依法办事、严格执法。从严治政,依法行政,必须铁面无私,执法如山,决不允许滥用职权、执法犯法、徇私枉法。要坚决消除执法中的腐败现象,坚持纠正不顾国家全局利益和人民根本利益的本位主义和地方保护主义。对违法者,不论涉及什么单位、什么人,都要依法严肃查处,以儆效尤。要以政府机构改革为契机,理顺行政执法体制,转变政府职能,转变工作方式,转变工作作风。行政机关行使职权要与经济利益彻底脱钩。要不折不扣地全面落实国务院关于政府机关与所办经济实体彻底脱钩、对行政事业性收费和罚没收入实行“收支两条线”管理等一系列加强廉政建设的重大举措,从源头上、制度上防止和消除腐败。任何行政执法机关都不得向下级机关和行政执法人员下达收费和罚款指标,都不得设“小金库”。要依照行政处罚法的规定,实行罚款“罚缴分离”制度,继续

积极推进相对集中行政处罚权的试点工作,并在总结试点经验的基础上,扩大试点范围。

要结合地方政府机构改革,调整和优化干部队伍结构,着力提高干部素质。要进一步整顿行政执法队伍。对聘用从事行政执法的合同工、临时工,要尽快清退。录用行政执法人员要严格标准,公平竞争,择优录用,切实把住进人关。对行政执法人员尤其是直接面对群众的县、乡两级行政执法人员要严肃纪律、严格管理、强化监督,对胡作非为、欺压群众的必须坚决依法严肃处理,清理出行政执法队伍,决不能让少数“害群之马”败坏整个行政执法队伍的形象,损害党和政府的威信。要不断加强对行政执法人员的教育和培训,提高他们的政治素质和业务素质。

六、要强化行政执法监督。各级政府要自觉地接受同级人大及其常委会的监督,接受政协及民主党派的民主监督,接受司法机关依据行政诉讼法实施的监督,接受人民群众监督、舆论监督。同时,要切实加强行政系统内部的层级监督,强化上级政府对下级政府、政府对所属各部门的监督,及时发现和纠正行政机关违法的或者不当的行政行为。要把上级行政机关的监督同监察、审计等专项监督结合起来。各级监察、审计等部门要切实履行自己的职责,恪尽职守,敢于碰硬。要高度重视行政复议法的贯彻落实,在实践中不断完善行政复议制度,切实做到有错必纠。要积极推行行政执法责任制和评议考核制,不断总结实践经验,充分发挥这两项相互联系的制度在行政执法监督中的作用。要高度重视人民群众来信来访工作。各级领导干部一定要以对人民高度负责的态度对待群众的来信来访,亲自处理群众来信来访。对群众反映的重要情况、冤假错案,要及时、公正地处理。属于哪个地方、哪个部门的问题,那个地方、那个部门就要负责到底,不准上推下卸,互相推诿。要进一步发挥舆论监督的作用,对违法乱纪的人和事要公开曝光。

七、全面推进依法行政是一个长期的历史进程。各省、自治区、直辖市人民政府和国务院各部门要根据全国依法行政工作会议精神和本决定的要求,结合本地方、本部门的实际,全面、深入、扎实地推进依法行政进程,保证改革开放和社会主义现代化建设健康、顺利发展。各地方、各部门要将贯彻实施全国依法行政工作会议精神和本决定的情况于今年12月31日前送国务院法制办公室,由国务院法制办公室汇总后向国务院报告。