

在全省贯彻实施行政许可法工作会议上的讲话

省长 梁保华
(2004年2月5日)

同志们：

省政府召开这次会议，主要任务是传达贯彻国务院召开的全国贯彻实施行政许可法工作会议精神，总结交流行政许可法公布以来我省各级各部门的工作情况，研究部署下一阶段全省贯彻实施行政许可法工作，进一步推进依法行政，加快政府职能转变和管理创新。

行政许可法将于今年7月1日起施行。这是我国社会主义民主与法制建设的一件大事，对政府工作将产生重大而深远的影响。省委、省政府对贯彻实施这部法律高度重视。去年11月中旬，省委、省人大、省政府联合召开的全省立法工作会议，对贯彻实施行政许可法提出了明确要求。去年11月18日，省政府就做好实施准备工作作出了具体部署。今年1月15日，省政府常务会议传达学习了全国贯彻实施行政许可法工作会议精神，研究提出了我省贯彻实施意见。随后，省政府成立了贯彻实施行政许可法工作领导小组，下发了关于贯彻实施行政许可法的通知。省政府法制办和省委组织部、省人事厅联合举办培训班，1000多人接受了培训。各市政府法制部门培训了7000多人。全省各地各部门按照省政府的的要求，认真抓好行政许可法的学习、宣传和培训，落实清理工作责任制，抓紧研究制定配套制度，做了许多准备工作。今天上午，省政府举行了行政许可法讲座，国务院法制办主任曹康泰同志专题讲解了行政许可法。所有这些，都将有力地推动行政许可法在我省的贯彻实施。省政府召开这次会议，就是要回顾总结前一阶段工作，进一步统一思想，提高认识，明确任务，落实措施，确保这部法律全面正确实施。

下面，我讲几点意见。

一、进一步提高对贯彻实施行政许可法重大意义的认识

行政许可法是继国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法之后又一部规范政府共同行为的重要法律。行政许可，也就是通常所讲的行政审批，是行政机关依法管理经济社会事务的一种重要手段。多年来，行政许可在管理经济社会事务实践中发挥了重要作用，但同时也存在着过多过滥、程序繁琐、权责脱钩、监管不力等问题。行政许可法总结实践经验，借鉴国外通行做法，对现行行政审批制度作出了重

大改革和创新。这对于促进政府管理的进一步制度化、规范化、法制化，推进政府职能转变和管理创新，具有十分重要的意义。我们要认真学习行政许可法，深刻领会其精神实质，切实提高对贯彻实施这部法律重要性的认识。

(一)贯彻实施行政许可法，是实践“三个代表”重要思想的具体体现。“三个代表”重要思想的本质，是立党为公、执政为民。以人为本，维护好、实现好、发展好最广大人民的根本利益，是我们一切工作的根本出发点和落脚点，也是我们做好改革、发展、稳定各项工作的重要保证。行政许可涉及的事项，多数直接与人民群众的利益相关。一些行政机关存在的“门难进、脸难看、事难办”现象，大都发生在行政审批环节。行政许可法遵循合法与合理、效能与便民、监督与责任的原则，规范行政许可的设定和实施行为，对简化行政许可程序、提高办事效率和提供优质服务提出了明确要求，也对行政许可的法律责任和监督作出了详细规定。贯彻实施行政许可法，有利于保障公民、法人和其他组织的合法权益，有利于促进各级政府为民办事、便民服务，体现了“三个代表”重要思想和立党为公、执政为民的内在要求。

(二)贯彻实施行政许可法，是完善社会主义市场经济体制的必然要求。我国经济体制改革的目标，是建立和完善社会主义市场经济体制。深化行政管理体制改革，既是推进经济体制改革的重要内容，又是完善社会主义市场经济体制的基本保障。现在，不少行政许可事项是政府不该管、管不了、实际上也管不好的事情；也有一些行政许可事项实际上是地区封锁、行业垄断，妨碍了市场开放和公平竞争，与加入世贸组织的要求不相适应。行政许可法从调整政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系出发，严格控制行政许可设定权，明确规定了行政许可事项的范围，减少了不必要的行政许可事项。贯彻实施行政许可法，有利于推进行政管理体制创新，改进政府管理方式和工作方法，加快建设行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。

(三)贯彻实施行政许可法，是全面推进依法行政、建设法治政府的重大举措。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。依法行政是依法治国的重要组成部分，是政府权力配置和运作的基本准

则,其核心是规范行政权力,要求政府必须是法治政府和责任政府。省委、省政府提出建设法治江苏,依法行政是其中的重要内容。行政许可法的立法精神是,行政权力应当依据法律,行政行为应当遵守法律,行政机关违法同样应当承担责任。这不仅有利于确保权力与责任挂钩、权力与利益脱钩,从源头上预防和治理腐败,也将有力地促进法治政府建设,提高各级政府依法行政水平。

(四)贯彻实施行政许可法,是建设社会主义政治文明的重要内容。发展社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。在政府工作中,建立和完善深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的科学决策机制,坚持公民有序参与的民主管理制度,加强对行政权力的制约和监督,是社会主义民主法制建设的重要方面。行政许可法规定了行政许可依据、实施和结果公开制度,行政许可信息共享制度,设定与实施行政许可听证制度等,进一步规范了公众参与行政管理、监督行政权力的制度和程序。贯彻实施行政许可法,将有利于促进社会主义政治文明建设,保障人民群众参加国家经济社会事务管理,行使当家作主的民主权利。

总之,我们要从实践“三个代表”重要思想、坚持执政为民、全面推进依法行政的高度,充分认识实施行政许可法的重大意义,把全面正确地实施这部法律作为地方各级政府和省政府各部门、各单位的一项重要职责,作为政府法制建设的一项重要任务,作为推动政府职能转变的强大动力,切实抓紧抓好、抓出成效。

二、全面把握行政许可法对政府工作提出的新要求

行政许可法对行政许可制度进行了全面规范,标志着我国政府对经济社会事务管理走向了制度化、规范化、法制化。我们要深刻领会和全面把握行政许可法的精神实质,做好政府的各项工作。

(一)行政许可要依法设定。设定行政许可属于立法行为,应当符合立法规定。行政许可法规定,只有全国人大及其常委会、国务院、省级人大及其常委会可以依法设定行政许可,省级人民政府可以依据法定条件设定临时性行政许可,其他国家机关一律不得设定行政许可。凡是公民、法人或者其他组织能够自主决定的事项,通过市场竞争能够有效调节的事项,通过行业组织或者中介机构能够管理的事项,行政机关采用事后监督及其他行政管理方式能够解决的事项,都不能设定行政许可。贯彻实施行政许可法,要求我们彻底改变行政审批过多过滥的状况,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础

性作用,大力推进政府管理创新,积极探索强化事后管理、动态管理、间接管理等方式,促进政府职能的根本性转变。

(二)行政许可管理要公开透明。行政许可法规定,有关行政许可的事项、条件、标准、程序、期限都要事先公开,行政许可的实施和结果,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的以外,也应当公开;行政机关行使权力的过程要公开、透明,公众可以依法参与。贯彻实施行政许可法,要求我们实行民主决策制度,大力推行政务公开,向社会公开行政管理的过程,使公众依法参与公共政策的制定与执行,管理经济社会事务,减少乃至避免“暗箱操作”,有效规范和约束行政行为。

(三)行使行政职权要诚实守信。成熟的市场经济是信用经济,诚信是维系市场经济运行的内在需求。加强社会信用建设,政府守信尤为重要。行政许可法第一次以法律形式确立了信赖保护原则,明确了公民、法人和其他组织依法取得的行政许可受法律保护,要求行政机关对作出的行政许可决定不得擅自撤销和变更,要给老百姓以明确的预期;行政机关为了维护公共利益改变行政许可,给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,要依法予以补偿。贯彻实施行政许可法,要求行政机关行使职权必须诚实守信,发布信息必须真实可靠,政策必须保持相对稳定,做到公开、公平、公正,切实取信于民。

(四)行政许可服务要便民高效。行政许可法规定了实施行政许可的主体制度、相对集中行政许可权制度、“窗口式”办公制度和实行统一、联合、集中办理制度,从许可申请方式到受理的程序、期限都体现了便民、快捷的原则,以方便人民群众,提高行政效率。贯彻实施行政许可法,要求行政机关牢固树立服务意识,切实改进工作作风,不断提高办事效率,努力提供优质服务,真正方便群众办事,克服官僚主义和办事拖拉现象;要求我们加快行政机构改革,减少机构设置,合理配置行政权力,有效实施行政管理,提高行政效能。

(五)行政许可实施要权责统一。国家机关受人民委托行使国家权力,权力同时意味着责任。权责不统一、揽权推责、与民争利和利用权力谋取小团体利益,是现行行政审批制度中的弊端。有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿,是依法行政的基本要求。行政机关行使权力的过程,也是履行职责的过程,权力与责任是统一的,享有多大的权力,就应当承担多大的责任。贯彻实施行政许可法,要求行政机关必须牢固树立责任意识,充分认识到行使每一项行政职权都连带着一份责任,更自觉地承担起为人民服务的责任和义务,努力把各级政府建设成为

人民群众真心拥护和满意的政府。

三、加快推进政府职能转变

行政许可法的颁布施行,不仅是对行政许可制度本身的重大改革和创新,也对政府管理理念、管理职能、管理方式,以及政府工作人员的行为方式,提出了新的要求。改革开放以来,在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,我省在深化行政管理体制改革、转变政府职能方面做了不少工作,也取得了一定进展,但必须清醒地看到,政府经济管理职能越位、错位,社会管理和公众服务职能缺位的现象仍然不同程度地存在。贯彻实施行政许可法,对于推进政府职能转变和管理创新是一个很好的契机。我们要紧紧抓住这个契机,牢固树立全面、协调、可持续发展观,深化行政管理体制改革,加快推进政府职能转变和管理创新,把政府职能真正转到经济调节、市场监管、社会管理和公共服务上来。

(一)全面实行政企、政事、政社分开。政府职能是政府管理的核心问题。要通过贯彻实施行政许可法,进一步理顺政府与企业、政府与市场、政府与社会的关系,把政府该管的事情坚持管住管好,把不该由政府管的事情交给企业、市场、社会组织和中介机构,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,努力解决好政府职能越位、错位和缺位问题。要进一步完善国有资产管理体制,深化国有企业改革,推进政府管理职能和国有资产出资人职能分开。要按照行政许可法的规定,加快推进行政审批制度改革,大幅度减少行政审批事项。特别要深化投资体制改革,按照谁投资、谁决策、谁收益、谁承担风险的原则,确立企业在投资活动中的主体地位。对于必须审批的项目,也要简化程序,规范操作,提高效率,加强监管。要进一步理顺行政机关和事业单位的关系,推进事业单位分类改革、分类管理,依法规范行政机关对事业单位的授权行为。按照市场化的原则,发展和规范各类行业协会、商会等自律性组织,发挥社会各个方面的积极性。

(二)坚持科学民主决策。行政机关掌管着很大的权力和社会资源,决策稍有不慎,就会造成重大失误和严重损失。当前,改革开放和现代化建设中的新情况、新问题层出不穷,一些矛盾错综复杂,各级政府只有充分发扬民主,善于集中民智,才能保证决策的科学性和正确性,不断提高领导水平和执政能力。要通过贯彻实施行政许可法,积极推进政府的科学民主决策,使其作为政府工作的一项基本制度,长期坚持下去。要进一步完善公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制,明确决策机关的权限和程序,建立和完善重大问题集体决策制度、专家咨询制度、社会公示和社会听证制度,以及

决策责任制度。有关发展规划、重点项目建设、公共政策制定等所有重大决策,都要在深入调查研究、广泛听取各方面意见、进行充分论证的基础上,由集体讨论决定。与人民群众利益密切相关的决策,要实行社会公示和社会听证,提高决策的透明度和公众参与度。要建立决策责任制度,对不依照法定权限、违反法定程序、造成损失的决策,必须严肃追究责任。各级领导干部一定要以高度负责的精神,坚持科学民主决策制度,审慎用好决策权,使我们的决策经得起群众评判和历史检验。

(三)推进政务公开和电子政务建设。公开透明和便民高效,是政府管理创新的重要目标,也是行政许可法的明确要求。要通过贯彻实施行政许可法,进一步推进政务公开工作。要全面深化乡镇政务公开,提高市、县级政务公开水平,扩大省级机关政务公开试点。各级各部门要进一步完善政务公开规划和实施方案,紧紧围绕“权、钱、人”的管理使用,把人民群众最关心、反映最强烈、最容易产生不正之风和滋生腐败的方面作为政务公开的重点,周密部署,有序推进,确保取得实效。同时,要大力推行厂务、院务、校务公开。凡是涉及老百姓切身利益的部门和单位,如学校、医院以及水、气、电、公交等公用事业单位,都要实行办事公开制度。要积极推进电子政务建设,改进政府的组织和管理。对电子政务建设要统筹规划,整合资源,有序推进,防止重复建设和浪费。各级各部门要抓紧建立门户网站,及时向社会公布政府决策、政策规定、办事方法和服务程序,为人民群众提供公开、透明、高效的公共服务。

四、努力提高依法行政水平

依法行政是各级政府贯彻依法治国方略、提高行政管理水平的基本要求。坚持依法行政,立法是基础,执法是关键,监督是保障。要通过贯彻实施行政许可法,大力加强政府法制建设,努力提高各级行政机关的依法行政水平。

(一)提高政府立法和规范性文件质量。要准确把握立法规律,创新立法机制,全面提高立法质量。当前,在继续加强经济调节和市场监管方面立法的同时,要更加重视社会管理和公共服务方面的立法。要进一步扩大政府立法和规范性文件制定的公众参与程度,提高立法透明度,更加充分地听取人民群众和社会各界的意见,使政府的立法和重要决策充分反映民意,具有施行的广泛群众基础。

(二)规范行政执法行为。依法行政,核心是规范行政权力和行政行为。要加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的执法体制。继续开展相对集中行政处罚权工作,积极探索相对集中行政许可权,推进综合执法试点。要建立完善行政执法

程序的相关制度,确保行政机关作出的行政决定符合法定程序,行政执法人员的执法行为遵守法定程序。要实行行政执法责任制、过错追究制和评议考核制,建立相应的奖惩制度,激励和约束行政执法人员严格执法、公正执法、文明执法。

(三)加强对行政权力的监督。坚持依法行政,必须做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿。要加强对规章和规范性文件的备案审查工作,做到有件必备、有备必审、有错必纠,把备案工作的重心转移到审查上来。要切实做好行政复议工作,对符合法律规定的行政复议,必须依法受理,并依法公开作出复议决定;对违法的、不正确的行政决定,要坚决予以撤销和变更。要加强对实施行政许可的监督检查,及时纠正行政许可实施中的违法行为,严格执行行政赔偿制度。各级政府在加强行政监督的同时,要自觉接受人大及其常委会的监督,接受人民政协的监督,接受人民群众和社会舆论的监督。

(四)提高行政执法队伍的执法水平和能力。执法人员的素质和工作水平,直接关系到执法效果和政府形象。各级各部门要把加强行政执法队伍建设,作为推进依法行政的一项重要基础工作来抓。要组织广大行政执法工作人员认真学习法律法规和政策规定,增强他们的法制意识和政策水平,严格按照法律、法规和政策办事。各级行政执法机关要开展经常性的教育和培训,不断提高执法人员的政治素质和依法办事能力,同时要严格管理、严格考核、严肃纪律、从严治政,切实提高执法水平。

推进依法行政,各级政府法制工作机构肩负着重要责任。各级政府要重视和加强法制工作机构建设,充分发挥其职能作用,并为他们创造必要的工作条件。各级政府法制工作机构的同志要加强学习,提高素质,认真履行职责,努力把各项工作做得更好。

五、继续抓紧做好行政许可法实施前的准备工作

行政许可法从起草到颁布花了7年时间,立法固然不易,贯彻实施的任务更重。全面正确地贯彻实施行政许可法,对做好政府工作是一次新的考验,至关重要的是做好充分的准备工作。现在,距离这部法律正式施行已不到5个月时间,还有大量的准备工作要做。各级各部门一定要进一步提高认识,加强组织领导,加大工作力度,精心组织,周密部署,确保各项准备工作紧张有序地进行。

(一)深入开展行政许可法的宣传、学习和培训。当前,各级各部门要将行政许可法的学习、宣传、培训摆上重要议事日程,做出具体部署,切实抓紧抓好。全体政府工作人员,特别是各级领导干部,

要带头认真学习、准确理解、严格执行行政许可法,提高依法行政的能力和水平。要进一步加强对行政执法人员和具体办理行政许可事项人员的培训,使大家尽快熟悉和掌握行政许可法的有关规定。各级政府法制工作部门和各部门的法制工作机构要认真履行职责,具体组织好本地区、本部门行政许可法的学习、宣传、培训工作。省行政学院举办的各类领导干部学习班、研讨班,要把行政许可法纳入学习研讨的内容。地方各级行政机关在公务员录用考试、岗位培训中也要增加行政许可法的内容。要切实加强贯彻实施行政许可法的宣传报道。在今年7月1日行政许可法施行前,要结合准备工作情况,进行一、两次集中宣传报道。要通过新闻宣传,让全社会充分了解这部法律的重大意义、立法背景、主要内容和精神实质,共同参与实施这部法律。

(二)抓紧做好有关行政许可规定和行政许可实施机关的清理工作。根据行政许可法的规定,不少现行行政许可规定需要进行修改和废止,行政许可实施机关也需要进行规范。为确保行政许可法的贯彻实施,必须抓紧对现行行政许可规定和行政许可实施机关进行全面清理。这是贯彻实施行政许可法最重要的基础工作,时间紧、任务重、专业性强、要求高。对此,各级政府和省政府各部门、各单位要高度重视,按照省政府的部署要求,认真抓好清理工作,保证不留死角、不出疏漏。行政许可规定的清理工作,按照“谁制定、谁清理、谁负责”的原则,实行制定机关负责制。在清理工作中,对与行政许可法规定不一致的行政许可规定,要及时予以修改、废止或宣布停止执行;对需要制定地方性法规、规章的,要依法制定。对与行政许可法规定不一致的行政许可实施机关,要予以纠正。要注意做好行政许可清理与行政审批制度改革中行政审批事项清理的衔接工作,做到同步清理、上下衔接。对于清理工作,各级各部门要精心部署,周密安排,确保清理工作有序推进、按时完成、取得实效。清理工作结束后,各地各部门要及时向社会公布修改、废止或宣布停止执行的文件目录。保留的行政许可项目,由省政府统一公布。对清理后确定保留的行政许可实施机关或者组织的名单,由各级地方政府统一向社会公布。未经公布的机关或者组织,自行政许可法实施之日起,一律不得实施行政许可。

(三)研究制定实施行政许可法的有关配套制度。行政许可法规定的许多制度,包括行政许可的设定制度,相对集中行政许可权制度,听证制度等,都是重要的制度创新。各级各部门要严格执行这些制度,并结合实际,抓紧建立相关配套制度。此外,各级各部门还要积极探索建立相对集中行政许可权制

度,进一步完善行政许可的统一办理、联合办理、集中办理制度,改革行政管理方式,提高办事效益。

(四)落实实施行政许可有关经费。行政许可法规定,行政许可不得收费。各级各部门要按照这一要求,抓紧建立行政许可的经费保障机制,保证工作的正常开展。从今年起,各级各部门要把行政机关实施行政许可所需经费纳入部门预算,由同级财政给予保障。各级财政、审计、监察部门要加强对实施行政许可机关执行“收支两条线”规定的检查监督,建立完善监管制度,防止将行政机关的预算经

费与实施行政许可收取费用挂钩,坚决杜绝行政机关通过实施行政许可违法收取费用解决办公经费、人员福利等问题。

同志们,贯彻实施行政许可法意义重大、任务艰巨。我们要紧密团结在以胡锦涛为总书记的党中央周围,高举邓小平理论伟大旗帜,全面贯彻“三个代表”重要思想,认真做好贯彻实施行政许可法的各项工作,为加强政府法制建设,推进政府职能转变和管理创新,实现“两个率先”目标做出新的更大的贡献。