

以创新思维推进依法行政

地方政府如何全面推进依法行政，建设法治政府，各地情况不一样，不应完全照抄照搬照转中办国办发布的《法治政府建设实施纲要》，而应结合本地本部门的实际情况，以创新思维，制定具体、细化，具有可操作性，能产生实效，并实际可行的实施方案。日前广州市人大常委会制定通过的《广州市依法行政条例》就是这样一个以创新思维推进依法行政，建设法治政府的具有典范性的地方层面的实施方案。

《广州市依法行政条例》的创新性贯穿于条例的始终，笔者认为主要表现在下述三个方面的 15 个举措：

第一个方面：关于行政决策。《条例》关于行政决策的创新举措主要有五：其一，决策作出前深入开展调查研究，全面收集和分析决策所需材料和信息，充分听取各方意见，并形成调研报告，作为决策依据；其二，政府在组织对决策方案进行听证时，确保听证参与人具有广泛的代表性并充分表达意见；决策起草部门在起草时要广泛听取公众意见，并对公众意见采纳的情况和不采纳的理由进行反馈；其三，决策起草部门起草决策既可自行组织起草，也可委托专家或专业机构起草；重大决策无论由谁起草，均应经专家论证，专家人选的选定应注重专业性、代表性、均衡性；对专家意见和对专家意见的采纳情况应向社会公开；其四，政府作出重大决策一般应进行多方案比较，讨论重大行政决策，与会人员的意见（特别是不同意见）应如实记录，完整存档；其五，对重大决策实施决策后评估，根据评估结果和实施

后客观情况的变化作出修订、中止或停止执行相应决策的决定。

第二个方面：关于行政执法。《条例》关于行政执法的创新举措亦主要有五：其一，建立执法全过程记录制度，《条例》要求对调查取证、询问当事人、行政强制等采用照相、录音、录像等音像记录方式进行同步记录，并在 24 小时内将记录信息上传至执法信息系统或本单位专用存储器；其二，制定行政执法裁量基准，细化、量化裁量标准；《条例》要求将裁量范围、种类、幅度经市政府法制机构审查后统一向社会公布；其三，建立综合行政执法机构与相关行政主管部门之间的分工协作机制，相关行政主管部门发现违法行为，应及时将有关线索、证据移交综合行政执法机构；综合行政执法机构在执法过程中需要相关行政主管部门协助确认违法事实和性质，提供有关材料的，相关行政主管部门应及时予以协助；其四，行政机关委托下级行政机关、其他行政机关、组织行使部分行政职权，应事先对委托的必要性、可行性进行评估，确定委托后，应将委托对象、范围、权限、责任、期限等向社会公布；在委托实施一年后应对委托实施情况进行评估，如委托未能实现预期效果或出现负面问题，应终止委托，并向社会公告；其五，行政执法主体每年要向本级人民政府提交执法年度分析报告，并于次年第一季度通过网站向社会公开行政处罚、行政许可、行政强制等行政执法情况和复议、应诉的情况。

第三个方面：关于依法行政的监督和保障。《条例》关于依法行政的监督和保障的主要创新举措同样有五：其一，要求市区镇三级政府每年向本级人大及其常委会和上一级政府报告依法行政工作情况，

报告内容应包括依法行政实施的主要措施、存在的问题、对策、重大行政决策的决定和执行情况，以及行政诉讼、行政复议、群众举报和投诉的情况，报告应向社会公开；其二，市区人大及其常委会对政府报送审议的意见分歧较大的预算项目和重大投资项目应建立单项表决机制，对不符合相关要求的预算和重大投资项目，可要求有关部门重新编制和重新报送审批；其三，建立全市统一的行政执法监督信息系统，实现对行政执法全过程监督的信息化；其四，政府及政府部门对人民法院、检察院提出的司法建议、检察建议应及时研究，将研究意见和处理情况反馈法院、检察院，对拟不予采纳的司法建议、检察建议，应说明理由；其五，市区人民政府常务会议每年不少于两次听取各部门依法行政工作汇报，及时研究解决本行政区域内依法行政中存在的重大问题。

《广州市依法行政条例》的创新并不止于上述 3 个方面 15 项举措，但这 3 个方面 15 项举措是其中非常重要，极具实效性的。且笔者认为，这些举措完全可供其他地方制定相关推进依法行政的法规、规章或规范性文件时借鉴和参考（当然只应是借鉴参考，而不应照抄照搬），故笔者将之特别加以整理、归纳和推荐。

姜明安（北京大学法学院讲席教授

北京大学宪法与行政法研究中心主任）