重庆市人民政府关于坚持以人为本创新和规范行政执法的决定

　　经2005年12月15日市人民政府第64次常务会议通过，现予公布，自2006年1月1日起施行。　　二00五年十二月二十日　　为贯彻落实科学发展观，切实改善行政执法，更好地体现以人为本、推进依法行政和促进科学发展，根据国务院《全面推进依法行政实施纲要》和国务院办公厅《关于推行行政执法责任制的若干意见》，结合本市实际，现就创新和规范行政执法作如下决定：　　一、坚持以人为本，创新执法理念　　（一）树立“人本执法”理念。行政执法必须体现以人为本、执法为民，把维护最广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点，特别注重保护人民群众的身体健康和生命安全，注重维护和尊重当事人的人格尊严。　　（二）树立“公正执法”理念。行政执法必须遵循公平、公正、公开原则，对不同区域、不同职业、不同所有制的当事人，应当平等对待，不得歧视；行使自由裁量权必须符合法律目的，体现公平、正义，不受当事人职务、关系、态度的干扰。通过公正执法，促进市场主体公平竞争，保障社会秩序和谐稳定。　　（三）树立“科学执法”理念。行政执法必须落实科学发展观，注重科学合理，发挥执法的引导、规范、协调和保障功能，通过加强和改善行政执法，促进经济、社会的全面、协调、可持续发展。　　（四）树立“严格执法”理念。行政执法必须依照法律、法规和规章的规定进行，既要注重实体合法，又要特别注重程序合法；既要注意防止行政乱作为，又要特别注意防止行政不作为。　　（五）树立“责任执法”理念。行政执法机关必须依据法律、法规和规章履行职权，同时承担相应的职责；行政执法违法或者不当，必须依法承担法律责任，实现权力和责任的统一，切实做到有权必有责、用权受监督、侵权须赔偿、违法要追究。　　二、体现权责统一，改革执法体制　　（一）推进综合行政执法改革。加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制，切实解决多头执法、重复执法、执法效率不高的问题。深入开展相对集中行政处罚权试点工作，积极探索相对集中行政许可权，全面深化综合行政执法改革。　　（二）科学配置行政执法职能。依法划分和规范各级行政执法机关的职能和权限，切实解决职能交叉、权责不明的问题。科学设置行政执法机构、核定行政执法人员编制，实现行政执法机构、职能和编制的法定化。　　（三）全额保障行政执法经费。全面推行行政执法所需正常经费由财政全额保障体制。严格实施“收支两条线”管理及收缴分离、罚缴分离制度，实现行政执法权力与责任挂钩、与利益脱钩。严禁通过罚款、收费创收。　　（四）合理下放行政执法权限。对与人民群众日常生产生活密切联系的市场监管、执法检查、行政处罚等行政执法活动，应通过授权或委托方式，使工作重心逐步下移到区县（自治县、市）行政执法机关；市级行政执法机关主要侧重政策研究、监督指导、组织协调和重大违法案件查处。　　（五）分类明确行政执法责任。各级行政执法机关要依据法律、法规和规章的规定，确定本机关各类执法岗位、执法人员的具体执法责任，并根据违反法定义务的不同情形，依法确定其应当承担的法律责任。　　三、注重程序规范，完善执法制度　　（一）建立健全行政执法主体资格制度。行政执法由行政执法机关在其法定职权范围内实施，其他组织未经法律、法规授权或者行政机关的合法委托，不具有行政执法主体资格，不得行使行政执法权。　　对从事行政许可、行政处罚、行政听证、行政复议的行政执法人员实行资格培训和管理；没有取得行政执法人员资格的，一律不得从事行政执法活动。　　定期清理、确认并向社会公告各类行政执法机构主体资格；定期清理、公告、审验各类行政执法人员执法资格及执法证件。　　（二）建立健全行政执法依据公开制度。行政执法机关必须定期对执法活动所依据的法律、法规和规章进行清理，并向社会公示。　　必须定期清理本机关制定的规范性文件，对违反法律、法规和规章规定的规范性文件必须立即停止执行并及时公示废止。　　各级行政机关对由其制定的规章及其他规范性文件的全面清理，每届政府任期内应不少于一次。　　（三）建立健全行政执法内部监督制约制度。行政执法机关查处行政违法案件，要推行立案、调查、裁决、执行四个基本环节“相互分开、相互监督”制度。　　（四）建立健全行政违法线索和案件移送制度。行政执法机关发现行政违法线索或立案查办违法案件的过程中，对无管辖权的案件要用书面移送案件函，将线索和案件材料立即移送有管辖权的执法机关，有管辖权的执法机关不得以任何理由拒绝接受，并将处理结果书面函告移送机关。　　（五）建立健全实施新法律、法规和规章执行情况报告制度。行政执法机关必须在新法律、法规和规章实施一年后，向本级政府报告执行情况。　　（六）建立健全行政处罚自由裁量权基本标准制度。市级行政执法机关要根据社会公共利益、当时当地经济发展状况、当事人的承受能力等因素，制定正确运用和行使罚款等行政处罚的规范性文件，对法律、法规和规章规定的行政处罚自由裁量权进行细化，按照基本标准行使自由裁量权。　　（七）建立健全行政执法回避制度。行政执法人员与当事人存在直接利害关系的，应当主动申请回避；不主动回避的，行政执法机关必须决定其回避。　　（八）建立健全行政执法人员持证上岗制度。在调查取证或执法检查中，行政执法人员不得少于两人，并向当事人或者有关人员出示行政执法证件。不出示行政执法证件的，当事人或者有关人员可以拒绝调查或检查。　　（九）建立健全行政处罚和强制执行告知制度。在作出行政处罚决定以前，应当告知当事人作出行政处罚的依据、事实和理由，并告知当事人所享有的权利和应承担的义务。未履行告知义务的，行政处罚不能成立。　　行政强制执行或申请法院强制执行前，行政执法机关要采用电话、书面、走访等方式再次告知当事人必须履行法定义务，以及不履行法定义务的法律后果。　　（十）建立健全行政执法文书使用规范制度。行政执法文书制作要以法律、法规和规章作为执法依据，不得以其他规范性文件为依据。　　行政执法文书应当逐步减少填发式文书的使用，推行制作式行政执法文书。　　行政执法文书应当格式规范、内容严谨、富于说理性，并应在文书中对当事人提出的主要申辩事由以及自由裁量权的行使作出答复和说明。　　四、着眼行政效能，健全执法机制　　（一）规范完善联席会议机制。行政执法机关应当根据本级政府的要求或者专项整治的工作需要召开行政执法联席会议，统一安排部署联合执法的事项、方法、步骤、措施，通报和沟通执法工作情况，协调处理联合执法中的争议，研究解决联合执法的新情况和新问题。会议议定事项以会议纪要形式送执法机关执行，各执法机关要定期报送联合执法情况。　　（二）规范完善联合执法机制。同层级的行政执法机关针对城市管理、食品药品市场、文化市场、企业安全生产、社会治安等领域较为突出的违法行为或者人民群众反映强烈的社会问题进行专项整治活动的，应集中执法力量，实施联合执法。　　联合执法牵头机关应当认真履行组织协调职责，有关机关应当积极配合，不得各行其是，不得互相推诿。　　（三）规范完善联动执法机制。市级执法主管机关与区县（自治县、市）执法机关要建立上下联动执法制度，加强行政执法中的层级联动。上下联动执法应依法界定双方权责，合理配置执法力量。　　（四）规范完善互动执法机制。同层级的行政执法机关之间要建立互动执法制度，确保各行政执法机关在行政执法过程中需要相关执法机关承担协助（协管）义务时能得到及时、有效配合。　　执法机关提出协助调查、采取强制措施等协助（协管）要求，只要手续完备、程序合法，协作机关应及时无条件予以配合。　　（五）规范完善资源共享机制。行政执法机关之间应当公开各自的信息、技术和资源，提供查询方便，对其他机关请求查询有关信息、资料、数据的，被请求的机关应及时、无偿提供。　　应当建立执法信息互通平台，保持及时、灵敏的信息沟通，把握违法行为动态，防止违法当事人利用地域、时间差异，流动作案。　　应当确立有效的沟通方式和渠道，采用签订合作协议、设立联络员等方式，建立联络网，互相提供执法工作情况。　　（六）规范完善执法调处机制。行政执法机关执行法律、法规和规章过程中发生的争议或者其他问题，应当首先由行政执法机关互相协商解决争议；协商不成，由同级政府法制机构负责协调处理；协调不成的，则应当报共同上一级行政机关依法裁决。　　五、注重人权保障，改善执法方式　　（一）坚持教育优先过罚相当。行政执法应体现教育优先，不得以罚代教，对违法程度显著轻微并及时纠正，没有造成危害后果的当事人，应当以教育为主，不予行政处罚。　　对残疾人、下岗职工和进城务工农民等当事人初次违法且违法程度与危害后果显著轻微并能及时纠正的，应当依法给予警告处罚，原则上不予罚款或没收财物。　　确需给予罚款以上行政处罚的，应当体现过罚相当，不得以任何不正当理由加重处罚。　　（二）保护当事人的陈述和申辩权利。必须听取当事人陈述和申辩意见，对当事人提出的事实、理由和证据，应当认真作好记录并进行复核。　　有条件的行政执法机构要设立陈述室、听证室等陈述和申辩场所，为当事人陈述和申辩提供方便。　　（三）保障当事人的听证权利。对作出停产停业、吊销许可证或执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，必须告知当事人的听证权利，并根据当事人的要求组织听证。　　法律、法规和规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者行政机关认为需要听证的其他涉及公共利益的重大行政许可事项，行政机关应当向社会公告，并进行听证。　　（四）搞好行政执法案件回访。在作出行政许可、处罚决定后，要采取恰当方式对当事人的行政许可、处罚履行情况进行回访，特别是要认真对待当事人反映的问题和困难，能解决的帮助解决，暂时不能解决或条件不具备、无法解决的做好解释工作。　　（五）注重听取利害关系人或受害人意见。实施行政许可的，要听取利害关系人的意见，必要时举行听证。在对违法当事人实施行政处罚后，要听取利害关系人或受害人的意见，主要是听取对违法行为整改情况的意见。　　（六）维护当事人及其亲属的合法权益。在行政执法过程中，要注重保护违法当事人应有的合法权益；要将违法当事人与其亲属区别对待，特别要保护其老人、未成年子女的合法权益。　　（七）加强对行政管理相对人的信用管理。对行政管理相对人要强化信用教育，培养诚实守信、遵纪守法的良好品性。对于信用评价好的，强化自律管理，减少执法检查次数；对于信用评价差的，列为重点教育对象，采取座谈会、结对帮教等方式，促使其诚信守纪、自觉守法。　　（八）切实提供行政执法相关服务。各执法机关要根据本机关的具体情况，制定执法服务规范，发放执法服务卡，告知行政管理相对人行政执法中的服务范围、服务方式、服务时间、联系电话等内容。　　实施行政许可和行政收费的机关，要实施“一个窗口对外”制度，制定办事指南或建立电子触摸屏，方便群众查询。　　（九）加大重大违法行为查处力度。对严重扰乱市场经济秩序，危害人民群众人格尊严、身体健康和生命安全，危及公共安全和公共利益的违法行为，必须严格执法，严肃查处。对有主观故意且违法程度与危害后果严重的，或者违法情节恶劣的，要从重处罚。　　（十）规范行政执法用语、着装与标志。各级行政执法机关要结合本机关实际，制定本系统行政执法人员的文明用语，严格执行国家有关执法着装的规定，正确使用行政执法标志、装备，做到文明执法、礼仪执法。　　六、突出责任追究，强化监督制约　　（一）全面推进行政执法责任制。各级人民政府要切实加强对行政执法责任制实施工作的组织领导；各级行政执法机关必须按照行政执法责任制和本决定的要求，制定和实施行政执法和执法监督的各项责任制度；各级政府法制机构应当对行政执法责任制工作加强统筹协调和监督检查。　　（二）严格实行行政执法案卷归档和案件评查。对公民、法人和其他组织的执法检查记录、证据材料、执法文书等材料应当立卷归档，执法案卷的制作、装订和归档应当规范有序。　　执法案件应当做到主体合格、程序合法、事实清楚、证据确凿、适法得当。　　行政执法机关应当每年对执法案卷的立卷归档和案件质量情况进行评查，各级政府法制机构应当每年对其进行抽查。　　（三）切实强化执法过错责任追究。对行政违法案件必须查明原因、分清责任、严肃处理。对于违法行政的执法人员必须进行过错追究，造成严重后果的应当对行政首长实行问责；对不适合继续从事执法工作的人员由政府法制机构吊销行政执法证件，并由所在行政执法机关将其调离执法岗位；违法行政给当事人造成损失的应当依法承担赔偿责任。　　执法过错责任追究结果应当向社会公开。　　（四）认真开展行政执法考核评议。各级人民政府负责对所属行政执法机关和下级人民政府的行政执法工作进行考核评议；各级行政执法机关负责对其所属的行政执法机构和行政执法人员的行政执法工作进行考核评议。　　对行政执法机关或者行政执法人员进行评议，必须听取相关行政管理相对人的意见。　　行政执法考核评议结果作为各级人民政府对所属行政执法机关和下级人民政府年度工作目标考核的重要依据。　　（五）全面加强行政复议工作。各级行政机关对符合法律规定的行政复议申请，必须依法受理；审理行政复议案件，必须重事实、重证据、重程序，公正作出行政复议决定，坚决纠正违法、不当的行政执法行为，保护当事人的合法权益。　　各级行政复议机关要不断探索高效、便民、公正、及时处理行政争议的机制。　　（六）大力推进行政执法机关负责人出庭应诉和参加行政复议案件公开审理。行政执法机关负责人要以行政诉讼当事人或行政复议参加人的身份出庭参加行政诉讼或行政复议案件公开审理，带头促进依法行政。各区县（自治县、市）人民政府和市人民政府各部门的负责人在本行政机关被诉或被申请复议时，每年出庭应诉或参加行政复议案件公开审理应不少于一次。　　（七）鼓励支持社会各界和新闻媒体监督。公民、法人和其他组织有权对各级行政执法机关的执法行为进行监督，发现行政执法违法行为，可根据本决定向监察机关和政府法制机构举报和投诉。　　鼓励支持新闻媒体对各级行政执法机关违法行为的曝光。各级监察机关和政府法制机构应建立健全新闻媒体曝光案件的追查制度和查处结果发布制度。　　七、市级行政执法机关应根据法律、法规和本决定的要求，完成本行政执法系统的行政执法主体、执法依据、执法权责、执法文书、执法人员的“五项清理”工作，报本级政府法制机构审核后向社会公示。　　八、各区县（自治县、市）人民政府、市人民政府各部门应结合本区域、本部门的实际，制定贯彻本决定的实施办法，报市人民政府备案。市人民政府将按年度对贯彻本决定的情况进行专项执法检查，检查结果纳入年终目标考核。　　九、本决定所称行政执法是指本市各级行政执法机关（含授权和受托组织）按照法律、法规和规章赋予的职权，依照法定程序实施的各类具体行政行为。　　十、本决定自2006年1月1日起施行。过去市人民政府的有关规定与本决定不一致的，以本决定为准。