

此页面上的内容需要较新版本的 [Adobe Flash Player](#)。



[学院主页](#) | [学院概况](#) | [公务员培训](#) | [研究生教育](#) | [教学一线](#) | [科学研究](#) | [决策咨询](#) | [开放办学](#) | [信息化工作](#) | [队伍建设](#)

当前位置: [国家行政学院](#) > [决策咨询](#) > [咨询报告](#) >

关于加强法治政府建设的两点建议

时间: 2012-11-07 09:39 作者: 决策咨询部

当前我国推进依法行政、建设法治政府工作中还存在不少突出矛盾和问题,实现建设中国特色社会主义法治政府的目标任重道远。针对推进依法行政、建设法治政府中存在的突出问题和薄弱环节,我们提出如下两点建议。

一、将“行政首长出庭制”改为“行政首长旁听制”

近年来,行政审判中官民矛盾日益突出,化解纠纷的难度加大。《国务院关于加强市县依法行政的决定》要求各级行政机关要“认真做好行政应诉工作,鼓励、倡导行政机关负责人出庭应诉”。而《国务院关于加强法治政府建设的意见》进一步强调“对人民法院受理的行政案件,行政机关要依法积极应诉”,“对重大行政诉讼案件,行政机关负责人要主动出庭应诉”。但是,全国不少地方将行政机关负责人出庭应诉上升为“刚性”规定,要求行政首长出庭应诉。被诉行政机关负责人不能出庭应诉的,应当书面说明情况。建议将“行政首长出庭制”改为“行政首长旁听制”,设立灵活的行政首长旁听制度,精选案例,注重实效,旁听一些案情重大、社会普遍关注、具有规范和教育意义的案件。第一,行政首长必须出庭应诉与相关法律法规相违背。现行《行政诉讼法》并没有强制性要求作为行政诉讼被告法定代表人的行政首长必须出庭。最高院的司法解释中也没有相关的强制性规定。而《行政诉讼法》第二十九条规定,当事人可以委托一至二人代为诉讼。法律规定的诉讼代理人制度赋予了行政首长选择权,可以自由选择是自己出庭应诉还是让诉讼代理人出庭,这是其受法律保障的基本权利。第二,行政首长必须出庭不符合行政权的运行规律。行政首长需统一领导其所管辖范围内的各项行政工作,其工作重心是行政工作的统筹和掌控,不可能也不需要行政事务的每一个细节都非常熟悉。在实际的行政权运作过程中,执法行为往往是由行政机关普通工作人员实施。作为行政首长,如何对资源进行有效的配置,保证行政行为果断迅速,提高行政工作效率,实现人员的最佳组合才是其法定职责。第三,行政首长出庭不一定有利于纠纷的解决。行政首长相对于具体实施该行政行为的公务员来说,对事实经过的了解程度要远远低于具体实施者。而行政诉讼与民事诉讼、刑事诉讼一样,具有很强的专业性,特别是在法庭诉辩过程中更需要有较强的专业性和诉讼技术性,其诉讼能力远不及具体实施该具体行政行为的公务员或专业律师。为了能够让行政机关积极认真应诉,提高应诉水平,应当建立完善的公职律师制度,培养出一支高素质、高水平的法律专业队伍。这样将会比行政首长出庭更为有效地促进行政诉讼的健康发展。从技术的角度看,合理的方式应该是行政机关委托两名代理人,即行政行为的具体实施者和专业律师。

二、规范辅助执法人员的管理

近年来,联防队员、保安、辅警、协警、协管员等暴力执法、违规执法的事件屡见报端。例如,甘肃会宁交通协管员因处理交通事故不当引发群体性事件,广州番禺辅警查车当街掌掴女车主,路政队员违规执法致无辜村民身亡,重庆学童不满城管执法被群殴。这些事件的发生,破坏了执法人员在群众中的形象,引发部分群众与执法者冲突甚至对抗,导致一些群体性事件发生,值得高度关注。辅助执法人员大量存在,参与各类执法现象非常普遍。然而,现有法律法规对执法人员的规范,都是针对公务员或者其他正式执法人员的,没有辅助执法人员的法律规范和管理制度。辅助执法人员在法律上地位模糊。主要承担辅助完成城市治安、交通、市容环卫、流动人口管理等方面的工作,行使的是清理、取缔、拆除等行政强制权和处罚权。辅助执法人员队伍整体素质不高,辅警、协管员等职务保障的欠缺,成为制约辅助执法水平的瓶颈。一些聘用机关对辅助执法人员疏于监管、不管不顾,使其为所欲为,危害群众利益。因此,需要强化辅助执法人员管理。第一,明确辅助执法人员的地位。建议在法律制度上明确辅助执法人员的地位,以奠定规范化管理的法律基础。统一规定辅助执法人员的职责权限,明确哪些执法事项辅助执法人员可以参与,哪些执法事项辅助执法人员不能参与,辅助执法人员主要负责辅助哪些执法事项。参照公务员管理模式,确定辅助执法人员归口管理,正式建立辅助执法人员的资格管理、档案管理、人事管理、业务管理、纪律管理等制度。第二,统一辅助执法人员招录和管理。建议参照公务员管理制度,对辅助执法人员建立录用适合辅助执法业务要求的统一考试标准,对人员进行严格选拔、慎重录用。不再实行“谁用工、谁招录”原则,改由当地人事部门统一录用。可由省、市政府规定统一的招考时间和考试内容,严格选拔标准和程序,从源头上保证执法队伍的高素质。对辅助执法人员实行统一管理制度,具体事宜由聘用单位负责,即实行“大统一、小负责”的体制,以保障辅助执法人员管理有机、有经费、有培训、有标准,常态化和经常化。第三,建立完善的职务保障激励机制。收入无保障、安全无保障、出路无保障的“三无”状态,是不少基层辅助执法人员的普遍心态。这种状况很难吸引高素质人才加入到辅助执法人员队伍中来,也难以对优秀的辅助执法人员产生制度激励作用。建议建立经费保障制度,参考公安经费保障机制现行的多级管理模式,按照一级政府一级预算方式,逐级保证辅助执法队伍的运转经费,同时在中央和省级财政财力可能的条件下,尽量加大对与辅助执法队伍的专项资金补助。建立科学合理的辅助执法人员的工资福利制度,对专职辅助执法人员实行月薪制,工资标准应能够维持当地普通的生活水平。辅助执法人员作为执法人员的辅助力量,如果在执行勤务过程中发生意外,应当参照执法人员标准实行同等抚恤待遇。

国家行政学院法学部加快法治政府建设课题组胡建森杨小军 杨伟东王静戴建华张效羽宋心然执笔人: 杨小军戴建华宋心然

上一篇: [拓展和规范保障性住房建设资金渠道及建议](#)

 收藏  推荐  打印

下一篇: [完善保障性住房投融资机制的政策建议](#)

版权所有: 国家行政学院 通讯地址: 北京市海淀区长春桥路6号 邮编: 100089 E-mail: nsaadmin@nsa.gov.cn

审核日期: 2005-07-14 09:48:59 备案序号: 京ICP备05050640-1号