提高领导干部依法行政能力

依法行政是全面推进依法治国的重要组成部分，是法治国家、法治政府和法治社会一体建设的重要内容。国家机关及其工作人员在党的领导下依法行政，领导干部提升依法行政能力，有利于加强党的全面领导，增强党的长期执政能力。

在新时代深化依法治国实践，必须加快建设法治政府，深入推进依法行政。提高领导干部的依法行政能力，对于全面依法治国，建设社会主义法治国家，对于全面增强党的执政本领尤其是依法执政本领，具有重要意义。

**正确认识依法行政的重大意义**

依法行政是我们党和国家关于行政权力行使的基本原则，也是基本思路。1999年，国务院发布了《关于全面推进依法行政的决定》，2004年又发布了《全面推进依法行政实施纲要》。2014年，党的十八届四中全会提出，依法行政是全面推进依法治国的重要组成部分。2015年，《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》对依法行政提出了新要求、新办法。党的十九大报告进一步强调了深入推进依法行政、增强党的依法执政本领的重大意义，将依法行政作为建设社会主义现代化强国的重要安排。

依法行政是法治国家、法治政府和法治社会一体建设的重要内容。其产生和发展与法治理念有着直接密切的关系。在现代，法治不仅包括权力依照法律规定运行——这只是形式意义的法治，法治还包括权力行使要符合一定的目标——这是实质意义的法治。社会主义法治观不仅要求行政权力有法律依据，还包括立法和执法的过程都应该符合国家的价值追求，符合法律确立的目标。

依法行政是全面增强党的执政本领的必然要求，是党的长期执政能力建设的重要组成部分。党的十九大报告提出，领导13亿多人的社会主义大国，我们党既要政治过硬，也要本领高强。这就包括了依法执政的本领。国家机关及其工作人员在党的领导下依法行政，领导干部提升依法行政能力，有利于加强党的全面领导，增强党的长期执政能力。

**准确把握依法行政的衡量标准**

坚持合法行政。合法是依法行政的首要也是最基本的内容，它意味着行政权的存在和行使都必须于法有据。“法无授权不可为”就是合法行政的直接表述，它包括主体合法、职权合法、内容合法。主体合法是指实施行政行为的组织必须具有行政主体资格，能以自己的名义独立承担法律责任。行政机关职权法定，行为内容合法，在行政法理论上就表达为越权无效。如果行政机关行使了它自身没有的权力，下级行政机关行使了上级的权力，行政机关在事务范围和地域范围上越权，都可以被判定为越权无效。

坚持合理行政。合理行政要求行政机关实施行政管理应遵循公平、公正的原则，平等对待行政管理相对人，不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的，排除不相关因素的干扰；所采取的措施和手段应当必要、适当；行政机关实施行政管理可以采用多种方式实现行政目的的，应当避免采用损害当事人权益的方式。行政行为合理与否的问题始终存在，因为法律不可能细致到每个步骤。在行使权力的过程中，行政机关一般都要考虑怎么做才是最合适的。在理论上，我们把合理行政总结为两项原则，分别是平等原则和比例原则。行政法上的平等原则是宪法上平等原则的具体化，反对行政机关选择性执法。比例原则起源于德国，被认为是德国行政法中的“帝王原则”，它要求目的适当、手段必要并且手段和目的要成比例。

坚持程序正当。行政机关实施行政管理，除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的外，应当公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见；要严格遵循法定程序，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。行政机关工作人员履行职责，与行政管理相对人存在利害关系时，应当回避。在国外，程序被视为控制行政权力的重要方法，美国行政法的核心内容就是《行政程序法》。在我国，程序的问题也越来越重要，违反法定程序的行政行为可以被诉请撤销。

坚持高效便民。行政机关实施行政管理，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。对行政机关提出这一要求，既是基于行政权力运行的特点，行政机关必须能够积极回应民众的诉求，也是因为我们社会主义民主和法治的特点，是我们党的性质所决定的，它始终以人民的利益为根本出发点，行政机关用权履职要为人民服务。高效便民直接针对行政机关的不作为以及懒政、怠政现象。

坚持诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非因法定事由并经法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。简单地说，行政机关要对自己作出的决定承担责任，不能因为自己的原因去损害相对人的合法权益。诚实守信在英美国家和欧洲大陆形成两个不同的理论，在英美国家叫作“禁止反言”，意思就是政府说过的话必须算数，要言行一致；在欧洲大陆以及我国台湾地区称为“信赖保护”，指行政相对人对行政机关的行为形成信赖利益，则政府要保护这种利益。

坚持权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要由法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。权责统一意味着权力和责任必须是一体的，问责、追责、赔偿都是行政权力运行的必要内容。2008年《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》指出：“加快实行以行政机关主要负责人为重点的行政问责制。”2009年《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中指出，在决策严重失误、失职、管理和监督不力、滥用职权、处置群体性事件失当、用人失察等7种情形时，对党政领导干部实行问责。2016年出台的《中国共产党问责条例》规定，由党组织按照职责权限，追究在党的建设和党的事业中失职失责党组织和党的领导干部的主体责任、监督责任和领导责任。党的十九大报告则进一步提出健全党和国家监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子。

**依法行政要加强制度机制建设**

深化机构和行政体制改革。机构设置及其权责配置是影响行政权力运行的合理性和有效性的重要因素。党的十九大报告要求转变政府职能，建设人民满意的服务型政府，将内设机构改革、编制资源使用以及党政机关合并设立或合署办公作为改革任务，它们也将直接影响人民对美好生活向往的实现。落实好这些改革措施，将是推进依法行政、建设法治政府的重要制度基础。

健全依法决策程序机制。程序能够引导、激励和约束行政机关及其工作人员。依法决策尤其是重大行政决策依法进行，这是提高决策质量、推进民主科学管理、推动治理体系和治理能力现代化的重要保障。目前要重点建设公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论等重大行政决策法定程序，明确决策主体、事项范围、法定程序、法律责任，从而规范决策流程，并且强化决策法定程序的刚性约束。

规范行政执法行为。这要从制度上给行政权力的运行划定边界。党的十九大报告强调，严格规范公正文明执法。它对执法提出了具体要求，涵盖制度建设和行为规范两个方面。在制度建设方面，需要改革行政执法体制，完善执法程序，建立健全行政裁量权基准制度。在行为规范方面，需要创新行政执法方式，加强行政执法信息化建设和信息共享，全面落实执法责任制。

加强对行政机关的监督。监督能起到指引、震慑和校正的功能，它是约束行政机关及其工作人员的重要因素。形成科学有效的监督体系对于依法行政来说意义重大，也有利于预防和惩治腐败、保护公民的基本权利、追究违法机关和人员的责任。对行政机关的监督体系是广义的。要加强党内监督、人大监督、行政层级监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督制度建设，改革审计管理体制，也要完善纠错问责机制。此外，还要全面推进政务公开。