

# 对推进乡镇政府依法行政工作的思考

左长缨 贾德荣

(作者单位: 宁夏岩画研究中心、自治区党校)

党的十九大报告指出,要“深化依法治国实践”,这是对进一步深入推进依法行政,严格规范公正文明执法做出的新提升、新总结和新发展。推进依法行政,重点在基层,难点也在基层,乡镇政府作为依法行政的“第一道防线”,其成效如何,在很大程度上对“深化依法治国实践”有重要的意义。为了深入了解和掌握我区乡镇政府依法行政的实施状况,我们就乡镇政府依法行政问题展开了集中调研,并就如何推进乡镇政府依法行政做如下探讨。

## 乡镇政府依法行政的基本情况及其主要做法

组织工作基本到位。坚持党的领导,把党的领导贯彻落实到推进依法行政和建设法治政府全过程和各方面,为全面统筹协调、整体推进、督促落实提供了一个强有力的组织保障。各市县(区)制定了政府工作规则,细化了权力清单和责任清单,编制了行政职权运行流程图,并向社会公布。

措施落实比较扎实。乡镇政府把推进依法行政、建设法治政府摆在工作全局的重要位置,按照领导小组的安排部署,制定《实施方案》,将各项任务分解落实到单位负责人,提出了明确要求、具体措施和完成时限,切实保障了依法行政任务落到实处。

督查考评相对规范。建立健全考评机制，将依法行政工作作为对领导班子、领导干部工作实绩考核的重要内容，制定实施行政权力运行责任清单，对各类行政行为的主体、权限、方式、步骤和时限进行了严格规范，并进行动态调整。强化监督执纪问责，党内监督、司法监督、审计监督、社会监督等齐抓共管。

依法行政效果显现。随着政府信息公开力度的加大，特别是村级事务管理的公开，群众知情权得到了充分的保障，政府公信力稳步提升。

### 乡镇政府依法行政中存在的主要问题

乡镇政府行政执法规范性需要加强。执法主体合法性问题普遍存在。乡镇政府在行政执法工作中，涉及的安全生产、国土资源、环保监查等工作都是县级相关部门委托执法，这些工作往往都是乡镇的中心工作，必须人人参与，导致了乡镇干部个个都是执法人员，而一个乡镇只有几名同志持有执法证，根本无法承担工作的依法落实。程序合法性问题多发。乡镇工作人员面对日益繁杂的行政事务，在一些行政执法过程中，重结果、轻程序的现象普遍存在，只要求对管理相对人违法行为实施处罚，不注意按法定程序落实处罚。

乡镇政府权责不匹配。新形势下农村工作落实全在基层，上级党委、政府、部门的考核层出不穷，环境治理、社会稳定等工作都是“一票否决”，乡镇干部普遍工作压力大，知识水平欠缺。乡镇政府需要落实的任务多、责任大，而权力配置相对较少，权

责配置不科学，影响依法行政工作的推进和落实。

依法行政保障不到位。经费保障不足。宁夏是欠发达地区，乡镇财政普遍困难。比如，为了保护环境，禁止焚烧秸秆，政府要求百姓深松耕地掩埋秸秆，百姓要求政府解决资金，但政府资金无处保障，秸秆无法处理，乡镇则随时会被问责。法律顾问制度运行不到位。政府购买服务聘用的法律顾问，发挥作用不明显，主要原因是每年 2-3 万元的法律顾问费偏低，甚至有些乡镇没有明确支付多少顾问费，再加上 1 名律师兼职多个乡镇，精力有限，无法尽心尽力提供法律服务。

执法力量不足。近几年，我区推行“大综治”治理模式，取得了一定成效，但由于乡镇政府事多权少，执法重心无法下移到乡镇，造成乡镇政府人少事多，最终形成“管得到的看不到，看得到的管不到”的局面。再加上受执法人员素质普遍不高、领导对依法行政重视不够、执法问责机制不完善等因素的影响，综合执法能力不强。

信访不信法问题突出。信访制度是我国公民权利救济的重要渠道，不可否认信访制度在协调社会关系中发挥了重要作用。信访的便捷性使得老百姓遇到矛盾纠纷就选择上访。个别政府部门为了稳定需要，往往以满足上访户的一些不合理诉求换取息事宁人。这种“信访不信法”的思维加剧了部分老百姓对法律的漠视，影响了依法行政的社会效益。

### **推进乡镇政府依法行政的对策建议**

加快政府机构建设，全面推行依法行政。建议在乡镇设立县级综合执法局的派出机构，赋予该机构相应的执法权，并增加人员编制，解决执法主体资格合法性问题，缓解乡镇政府工作压力。或在政府党政办公室的基础上设立法制办公室或综合执法办公室，由专门机构负责依法行政工作，既利于依法行政工作的开展，又利于形成上下对口管理和工作对接。同时，进一步简化手续、优化程序、提高效率，全面梳理公共服务事项，一切以方便群众办事为核心。进一步完善规范性文件制定制度，推动规范性文件清理、修改、废止常态化，促进依法行政公开透明运行。

营造良好环境，加强行政执法规范化建设。进一步完善委托执法。市（县）区行政机关在根据法律法规规定，委托乡镇政府执法权时，要明确执法范围、执法权限和执法方式等要素，并且要加大委托机关对乡镇政府执法行为的指导和监督。全面推行“大综治”的执法模式，完善乡镇政府综合执法制度。要整合综治、信访、司法等资源，建设集前台统一接待受理、后台统一分流处置的一站式服务综治中心，充分发挥联动联防联治的统筹枢纽作用。完善乡镇综合执法主体资格管理制度。严格根据法律法规的授权，或者上级机关的委托，并持有执法资格证开展执法活动；完善乡镇综合执法信息公开制度。乡镇综合执法机构应通过广播、电视、网络、报纸等媒介，把执法人员、执法依据、执法权限、执法程序和执法标准等内容向社会公开，提高乡镇执法透明度。

加强依法行政保障工作。增加乡镇政府的工作经费，加强执

法硬件建设，增强政府工作的主动性；要健全法律顾问制度，明确法律顾问的权利义务，制定法律服务收费标准，加大对法律顾问的考核力度；要加大司法机关对政府工作的支持力度。理顺乡镇行政执法体制机制，加强基层执法队伍建设，加强业务建设和作风建设，强化法律法规培训，提高干部队伍整体素质和依法行政的能力，做到严格执法、公正执法、文明执法。建立激励机制，充实专业人员，购买专业服务，充实基层政府依法行政力量。

建立法治宣传教育长效机制，提升相关人员素质。着重提高乡镇主要领导的法律水平，培养他们依法行政的自觉性，切实增强法治观念，带头推进依法行政，建设法治政府。对乡镇干部进行政策法规集中培训，要求自觉做到权为民所用，规范行政权力和行为，不断拓展普法途径、平台和载体，继续加强群众法治观念的教育。

加大对乡镇政府依法行政的监督检查。上级政府要优化考核指标的设置，细化具体可操作的依法行政内容，减少行政权力的干扰，经常组织开展行政执法监督检查，对执法中存在的问题提出意见，使乡镇改进工作方法，强化政府法制监督，纠正违法行为，杜绝行政权力被滥用。

(推荐报送单位：共产党人杂志社)