政从法出

决定原文

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法；严格执行重大执法决定法制审核制度；完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。

决定提出推进基层治理法治化。(资料片)

延伸悦读

法无授权不可为 限制行政乱作为

决定提出，行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为。

中国政法大学法学院副院长何兵表示，“行政机关法无授权不可为”就意味着“法无授权即禁止”，行政机关的任何行为必须有权力根据，没有权力根据的事就不能做。目前很多行政机关越权、越权审批、越权处罚等现象常见。这一提法，主要针对的就是这些行政机关乱作为的现象。“行政机关法无授权不可为”，作为一个中央精神被提出来，还要看具体规定，也就是建立权力清单制度，划一个边界出来。 本报记者 李钢

党在法治各环节 职责全面厘清

“决定系统全面论述了党的领导与依法治国、人民与依法治国以及宪法与依法治国的关系。”28日，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》甫一公布，专家、学者就对其深刻意义作出了评价，“实际上阐明了党在立法执法司法守法的法治全过程中的不同作用。”

“实际上，决定从立法执法司法守法，法治的四个层面，厘清了党的职责。”国家行政学院政府法治咨询研究中心主任、博士生导师杨伟东教授说，正如决定中指出的，“党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。”

“在立法上，党要保障人民的权益上升为法律，所以职责是领导。”复旦大学国际关系与公共事务学院教授、选举与人大制度研究中心主任浦兴祖说，在执法上，政府是执法的主体，作为执政党的共产党势必要保证依法，才能真正做到依法治国，“因为如果政府都不能依法，那依法治国根本无从谈起。” 本报记者 李钢

“法治纳入考核” 将促改政绩观

浙江大学教授、博士生导师钱弘道认为，法治建设纳入干部考核，是一个重大导向。

钱弘道表示，以前的考核机制，以GDP为主，这就导致干部尤其是领导干部过分注重经济发展，干部的大部分精力都盯在钱上，与企业家合作，把政府资源变成可以用于权力交换的私有东西，导致权力寻租，非常容易产生腐败现象。

对于干部的考核，采用法治考核的方式，能起到一种导向作用，能够让政府官员的眼珠子从单纯追求经济发展转到社会发展、法治进步上，让他们的政绩观发生变化，将追求钱的观念转变为追求法治的观念。

本报记者 朱洪蕾

决定解读

胶州成立综合执法局整合八领域执法权

综合行政执法我省已试点

本报记者 高扩

十八届四中全会决定提出推进综合执法，事实上，自2013年开始，我省在胶州市八个镇（街道）就已经开展综合行政执法改革试点，在机构编制暂时不变的情况下，以联合执法模式为主，推进市、镇（街道）一体化综合执法改革。

胶州市整合执法职能，实行集中执法。在市级层面，将分散在市直各部门的城镇管理、土地管理、环境保护、安全生产、食品安全、治安管理、文化管理、畜牧兽医等八个领域的执法权限集中于拟成立的综合行政执法局；在镇级层面，整合镇（街道）城管中队、安监办、土地所等执法机构，成立综合执法中队，实行市、镇双重管理体制，以镇（街道）管理为主，执法行为由镇（街道）统一部署，执法责任由镇（街道）负责承担，业务上接受主管部门的指导。

为提高镇（街道）的执行力和公信力，胶州市整合部分执法权限，在街道增加文化管理领域，集中赋予其七个领域共计130项执法权限；在镇增加畜牧兽医领域，集中赋予其七个领域共计89项执法权。

胶州市试点镇（街道）的综合执法工作以市直执法部门的名义实施，执法主体由镇（街道）综合行政执法中队承担，市直执法部门以“派驻人员”运行模式协助镇（街道）进行执法。“派驻人员”是指市直部门选派一名具有行政执法资格的在编执法人员，派驻镇（街道）工作，接受所在镇（街道）管理。

执法流程同时予以规范，采取了“见章盖章”的模式，即立案、调查、告知、处罚、送达等环节均由镇（街道）负责，需要出具责令停止违法行为通知书、行政处罚告知书、行政处罚决定书等相关法律文书的，由镇（街道）主要负责人在审批表上签字确认，加盖公章后转送市直部门，市直部门审查后加盖部门公章。

首提“重大执法审核”，杜绝不文明执法

本报记者 李钢

“重大执法决定法制审核制度，这应该是首次提出。”国家行政学院政府法治咨询研究中心主任、博士生导师杨伟东教授说，这是依法执政领域一个重大亮点。

杨伟东说，现实中确实存在不少不文明的执法现象。他举例说，前几天湖南华容还出现了“公捕公判”这种涉嫌不文明执法的现象。

“有了重大执法决定法制审核制度，就能避免这样的不文明执法行为。”杨伟东说，决定中对如何保障执法的公正文明作了许多有益的规定，例如要求建立执法全过程记录制度等。

“在现代法治理念中，规范政府的权力、限制公共权力是最最要的内容。”复旦大学国际关系与公共事务学院教授、选举与人大制度研究中心主任浦兴祖说，决定在立法、执法、司法等方面重点着墨也体现了这一点，“尤其是政府如何执法，决定提出了不少新措施。”

浦兴祖说，现代法治虽然也要限制公民的行为，但限制公权力是主要的。“如果政府、公权力不守法了，那危害是远远大于个人违法的。”

明确问责方式，不依法执政将严查

本报记者 李钢

“在依法执政方面，除了公报中原本提到的，决定中体现出来的最大亮点之一，就是明确了问责的方式。”国家行政学院政府法治咨询研究中心主任、博士生导师杨伟东教授说，从公报中就透露出，要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

在杨伟东看来，决定中明确了问责的方式，这理清了广泛存在于现实中的问责方式。“像引咎辞职、责令辞职等，现实中一直有，但决定比较全面地明确了各种问责方式。”杨伟东说，这些措施与法律责任相配，更加有利于促进官员决策的审慎。

公职律师扩展到党委，保障决策合法性

值得注意的是，决定在加强法治队伍建设方面特别提及了“公职律师”的设立，提出各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师。

其实，公职律师并不是四中全会公报提出的新概念。早在2012年出版的《中国的司法改革》白皮书中，就介绍了包括公职律师、公司律师队伍建设的情况。

“此次决定在这方面有个细节的变化，把公职律师的设立扩展到党委，这是一个较为新颖的表述。”中国社科院法学研究所副研究员支振锋说，目前一些重大决策多首先由党委作出，党委设立公职律师，无疑会在确保党委依法执政、保障决策合法性方面起到积极作用。

支振锋表示，一些人民团体很多时候也具有公共管理职能，它们的一些作为可能会妨碍到公民权利，所以，这些团体设置公职律师，也是在扩大规范权力运行的扇面。

据中新社

“久拖不决”首提追责

本报记者 李钢

决定提出建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。中国政法大学副校长马怀德表示，在重大决策追责方面，“久拖不决”是第一次提出。这主要是针对决策过程中的不作为情况。决策机关应及时作决策却拖延不作，引发小事拖大，甚至引发群体性事件，或者严重的国家经济利益的损失。