

强化谋篇布局 紧扣重点工作 加快推进全区法治政府建设进程

2017年政府法制工作综述

2017年,自治区政府法制办认真贯彻落实党的十八大和十九大精神,以党中央国务院《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》为统领,紧紧围绕自治区党委、政府中心工作,锐意改革、勇于创新、强化落实,全面提升政府法制工作水平,加快推进法治政府建设,为自治区经济健康发展和社会和谐稳定营造了良好的法治环境。

一. 加强总体设计,整体推进法治政府建设

(一)落实党政主要负责人建设法治政府第一责任人职责。认真贯彻落实《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》,年初,自治区党委书记、人大常委会主任李纪恒对全区法治政府建设作出专门批示,要求各级政府要将建设法治政府工作与发展稳定任务一起部署、一起落实、一起考核,推动政府工作全面纳入法治轨道。自治区政府召开了全区依法行政工作电视电话会议,自治区党委副书记、政府主席小林要求,各地区、各部门要切实增强建设法治政府的使命感、紧迫感和责任感,按照中央和自治区的部署要求,结合工作实际,全面抓好工作落实,努力营造全社会关心、支持和参与法治政府建设的良好氛围。自治区政府分管领导深入研究、协调解决法治政府建设工作中遇到的困难和问题,及时消除制约法治政府建设的体制机制障碍。

(二)明确法治政府建设目标任务。自治区党委、政府印发《贯彻落实法治政府建设实施纲要(2015-2020年)实施方案》(内党发〔2017〕6号),明确建设法治政府的奋斗目标、主要任务和措施要求。自治区政府出台《法治政府建设考核办法》(自治区人民政府令第223号)、《法治政府建设指标体系》(自治区人民政府令第225号)和《2017年度法治政府建设工作计划》(内政办发〔2017〕83号),安排部署了当前和今后一个时期推进依法行政、建设法治政府的工作任务。自治区政府法制办认真落实法治政府建设的各项工作要求,强化顶层设计,提高任务标准,全力推动法治政府建设。

(三)全面提高各级领导干部法治意识。印发《全区各级领导干部法治教育培训三年规划(2017-2019年)》(内依法行政办发〔2017〕10号),开展了百名领导干部进课堂活动。各地区各部门依托党校、行政学院、培训基地,按层级、分批次开展法治政府建设专题培训。2017年,自治区本级各部门组织专题培训和讲座219期、各盟市组织106期、各旗县(市、区)组织300多期,全区领导干部进课堂累计12000多人次,增强了关键少数的法治意识,提升了以法治思维和法治方式化解矛盾纠纷的能力和水平。

(四)加强法治政府建设督促检查。健全法治建设督查检查制度。通过采取平时监控、专项检查等方式,对各地区各部门法治政府建设完成情况进行全面督查指导,并采取月报、季报方式对工作台账运行情况实行跟踪,确保各项重点任务圆满完成。年中,组成法治政府建设专项督查组,对呼伦贝尔市、锡林郭勒盟、包头市、呼和浩特市等4个盟市法治政府建设工作进行专项检查督导,掌握了各地法治政府建设工作进展和存在的问题,有力推动了法治政府建设进程。

(五)强化法治政府建设考核评价。下发《关于开展2017年度法治政府建设考评工作的通知》(内依法行政办发〔2017〕17号),明确了考评指标和考评内容。考核方式上,由以往考核组实地进行考评改为由考评对象集中到自治区政府进行述职和接受证明材料的检验核查,实行精细化考核。考核结果上,将及时下发法治政府建设考评工作情况通报,并将考核结果抄送自治区党委组织部,作为衡量各地区、各部门领导干部工作实绩的重要内容。通过运用考核评价、风向标和指挥棒作用,深入推进法治政府建设工作。

二. 完善制度体系,进一步提高制度建设质量

(一)提高立法质量。一是创新立法方式。继续扩大公众参与度。对涉及民生和人民群众切身利益的《内蒙古自治区物业条例》等立法项目,通过互联网、召开立法听证会等方式,广泛征求意见,保障人民群众对立法工作的知情权、参与权,实行科学立法、民主立法。二是开展立法协商。将关乎民生和经济社会发展的《内蒙古自治区企业国有资产监督管理条例》《内蒙古自治区公共信用信息管理办法》等法规规章作为立法协商项目,邀请自治区有关政协委员、专家全程参与,形成了高质量的地方立法协商成果。三是开展立法后评估。将《内蒙古自治区邮政管理条例》作为立法后评估项目,开展立法后评估工作,取得良好效果。

(二)加强重点领域立法。加强环境保护、基础设施管理、规范政府行为等涉及生态、社会、民生、文化、诚信等领域立法,对自治区重大发展战略亟需的立法项目优先纳入立法计划,强化绿色发展、保障和改善民生、推进社会治理体制创新的法律制度建设。《内蒙古自治区安全生产条例》《内蒙古自治区电信设施建设和保护条例》《内蒙古自治区饮用水水源保护条例》《内蒙古自治区旅游条例》等地方性法规经自治区人大常委会审议通过并颁布实施。《关于修改部分政府规章的决定》(内蒙古自治区石油和化工建设工程质量监督办法》等政府规章已经自治区人民政府常务会议审议通过并颁布实施。2017年,自治区政府法制办共审查、修改地方性法规15项、政府规章12项。

(三)加强规范性文件管理。制定《内蒙古自治区人民政府法制办公室规范性文件审查工作规程》,对合法性审查的范围、时限、审查标准、审查意见等方面进行了规定。从制定权限、制定程序和文件内容三个方面加强规范性文件备案审查,首次开展集中备案审查,直报备案工作新尝试。2017年,共完成自治区政府规范性文件、重大行政决策以及合同协议合法性审查320件,审查报送备案的规范性文件515件,保证了政府文件和重大行政决策合法可行,提升了依法行政水平。

(四)开展规章、规范性文件清理。印发《关于开展政府规章清理工作的通知》《关于做好规范性文件全面清理工作的通知》等文件,明确清理工作的具体要求,注重全面清理与专项清理有效衔接,做到分步实施、整体推进,并按时完成清理工作。2017年,提请自治区政府废止《劳动争议处理办法》《劳动者工资保障规定》等17个政府规章,旗县级

以上人民政府清理涉及放管服改革、生态文明建设和生态环境保护以及现行有效的规范性文件12516件,已经废止530件,拟废止215件,已修改48件,拟修改217件,确保了政府规章、规范性文件标准统一、运转有序,为经济社会健康发展营造良好的发展环境。

三. 健全决策机制,实现行政决策科学化民主化法治化

(一)深化重大行政决策机制改革。认真执行《内蒙古自治区重大行政决策程序规定》,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策的法定程序,确保决策内容科学、程序正当、过程公开、责任明确。完善重大行政决策纠错问责机制,加大问责力度,对重大行政决策实行终身责任追究制度和责任倒查机制。目前,全区旗县级以上人民政府建立健全了重大行政决策体制机制,确保将各项重大行政决策纳入科学化、民主化、法治化轨道。

(二)积极推行政府法律顾问制度。一是选聘了自治区政府法律顾问及法律专家库成员。提请自治区政府常务会议审议通过,组建了由65人组成的自治区法律专家库,选聘了自治区政府首批10名法律顾问。二是制定完善法律顾问工作制度。制定了《法律专家库管理办法》《法律顾问选聘规则》《法律顾问工作考核办法》《法律顾问工作费用支出办法》等配套制度,法律顾问制度进一步完善。三是充分发挥法律顾问作用。组织法律顾问积极参与政府重大行政决策、合同协议审查、行政复议案件审查等政府法律事务,为政府提供优质、高效的法律服务。目前,旗县级以上人民政府建立了以政府法制机构人员为主体、专家和律师参加的法律顾问队伍,苏木乡镇和街道办事处基本建立了法律顾问制度,全区政府法律顾问工作体系基本建成,政府法律顾问积极参与到依法行政的各个领域和各个环节,推动了政府工作的规范化、法治化。

(三)切实履行合法性审查职责。按照重大行政决策合法性审查的要求,大力推行重大行政决策合法性审查工作,使合法性审查成为各级政府及部门重大行政决策的必经程序。未经合法性审查或经审查不合法的,不得提交讨论。各级政府及其部门法制机构对审查时限、审查标准、审查程序逐步进行规范,建立健全了法律顾问协助审查制度,使合法性审查成为重大行政决策的防火墙和安全阀,从源头上保障了政府决策合法有效,有力推动了依法行政,提高了政府公信力。

四. 坚持严格规范公正文明执法,改善经济发展环境

(一)加强行政执法队伍建设。一是严格落实行政执法人员持证上岗和资格管理制度。按照《内蒙古自治区行政执法证件管理办法》规定,开展了全区范围内行政执法证件清理换发工作,截至2017年6月末,全区新版行政执法证件全部换发到位,共核发新版执法证件99786个,清理出退休、调离等不符合持证资格的人员53645人。并实现了四个首次,即首次实现了三级政府行政执法单位名录库与执法人员资格有效对接,首次实现了全区法

人员资格认证计算机在线考试,首次实现了换证工作流程电子化管理;首次建立了执法人员资格公示制度。二是组织千家行政执法单位法律知识竞赛活动。共有1961个行政执法单位、7844名行政执法人员参加,充分展现了全区行政执法队伍良好的业务素质和精神风貌,并成功入选2017年度内蒙古十大法治事件。三是开展行政执法人员法律知识培训。各级政府结合本地区实际,通过集中培训、互联网在线学习等模式,组织开展政府工作人员特别是行政执法人员通用法律知识、专门法律知识专题教育培训,行政执法人员法律知识水平得到不断提高。

(二)规范行政执法行为。一是建立行政裁量权基准制度。制定《内蒙古自治区规范行政处罚裁量权基准办法》(内政发〔2017〕32号),开展贯彻落实情况的专项监督检查,各级行政执法机关及时制定完善行政处罚自由裁量基准,并落实到行政执法过程中。二是推行行政执法三项制度试点工作。成立了领导小组,推动落实《呼和浩特市推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度试点工作实施方案》,对行政执法行为实行全程管控。目前,试点工作取得预期成效,2018年将在全区各级行政执法机关全面推开。三是完善行政执法程序。各级行政执法机关围绕行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等行政执法行为,对执法环节和有关程序进行细化,堵塞执法漏洞。健全自治区行政执法机关建立健全本系统、本行业的行政执法监督取证、告知、罚没收入管理制度,进一步规范行政执法行为,维护了行政相对人的合法权益。

(三)加强行政执法内部监督。一是开展行政执法监督检查专项行动。落实以随机抽查为重点的日常监督检查制度,组织开展第三方组成督查组随机抽查了4个厅局、2个盟市的行政处罚案卷,发现并纠正了存在的问题,提高了行政执法质量。二是开展选聘万名行政执法义务监督员活动。按照发布公告、申报审核、公示、聘任等程序,共选聘10326名行政执法义务监督员,进一步拓宽了行政执法监督渠道,延伸了监督触角。三是严格落实重大行政处罚备案制度。严格执行《内蒙古自治区重大行政处罚监督办法》,明确重大行政处罚备案工作的制度要求,规范重大行政处罚备案登记、报告、统计等文书格式。通过随机抽查、案卷评查等方式,切实提高重大行政处罚案件的报卷率和案件质量。

五. 完善多元化矛盾纠纷化解机制,切实维护公民、法人和其他组织合法权益

(一)发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用。一是严格办理行政复议案件。针对土地征收、权属争议、行政处罚、信息公开等案件特点,各级政府通过现场勘查、公开听证、专家论证、协调调解等方式,充分发挥行政复议化解行政争议的功能。二是开展行政复议案卷评查。组织第三方对3个盟市、4个厅局行政复议案卷进行了评查,提高了办案质量。三是加强行政复议队伍建设。严格落实行政复议人员准入制度和持证上岗制度,全区共有1267

名行政复议人员领取了行政复议资格培训证书,实现了行政复议人员规范化培训;首次建立了全区行政复议行政应诉实务培训班,全面提升了行政复议行政应诉人员业务能力和应诉水平。2017年,全区共办理行政复议案件1015件,其中自治区本级共办理行政复议案件77件,综合纠错率15.27%,调解率7.1%。

(二)加强行政应诉能力建设。一是建立应诉工作制度。制定《内蒙古自治区行政应诉规定》《关于加强和改进行政应诉工作的实施意见》,切实提高行政机关行政应诉工作质量。二是规范应诉行为。支持人民法院依法受理和审理行政案件,依法参加行政诉讼,做到答辩形式规范、说理充分,提供证据全面、准确、及时。三是落实行政机关负责人出庭应诉制度。对涉及重大公共利益、社会高度关注或者可能引发群体性事件的案件,行政机关负责人积极出庭应诉,提高了政府公信力。2017年,全区各级行政机关共发生行政应诉案件384件,其中,经过行政复议的211件,自治区本级办理行政应诉案件17件,败诉率为10.47%。

(三)加强对仲裁工作的指导。一是指导各仲裁委员会规范化建设。指导各仲裁委员会修订仲裁员管理、错案责任追究、仲裁收费等工作制度,规范仲裁办案流程和仲裁文书格式。强化仲裁员准入和退出管理,提高仲裁员队伍的整体素质。二是组织召开首届中国金融仲裁论坛。申请设立了金融仲裁专业委员会,指导呼和浩特市、包头等四个仲裁委,分别建立了金融仲裁院。三是指导仲裁委换届工作。指导呼伦贝尔、赤峰、鄂尔多斯仲裁委员会换届工作。2017年,全区仲裁机构共受理仲裁案件1895件,标的额达136.2亿元,为维护市场经济秩序、促进经济社会发展提供了有效保障。

六. 抓好改革工作,确保改革措施落地见效

(一)推进综合执法改革。深化重点领域综合执法改革,积极推进跨部门、跨行业综合执法。进一步理顺呼伦贝尔综合执法体制,解决了多层执法、多头执法问题。会同编办在巴彦淖尔市组织召开了全区综合执法改革现场会,明确了今后综合行政执法改革方向。会同住建厅起草了《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施意见》,全面部署和推进城市管理体制改革。

(二)推进行政审批制度改革。年初,在完成权力清单、责任清单、中介服务事项清单、公共服务事项清单、证明事项清单、随机抽查事项清单等6张清单基础上,完成了清单新一轮的优化调整,建立健全长效管理机制。年中,根据自治区政府统一安排,完成了行政审批制度改革工作向机构编制部门移交,并全力协助机构编制部门开展后续行政审批制度改革各项工作,推动了自治区行政审批制度改革向纵深发展。

(三)推进双随机一公开执法检查。旗县级以上行政执法机关全部建立一单两库一细则工作机制,进一步修订完善双随机一公开的监管工作制度。加强双随机一公开信息化建设,明确国家企业信用信息公示系统中的部门协同监管平台是自治区实施随机抽查的工作平

台。年底前,各级行政执法机关积极推行跨部门联合监管、风险分类分级监管,实现双随机一公开监管全覆盖,执法监管模式的改进,提升了行政执法的公平性、规范性,减轻了市场主体的负担,激发了市场活力。

七. 强化理论研究、典型示范和宣传工作,为各项工作顺利开展提供保障

(一)加强理论研究。起草完成《完善依法行政制度体系推进自治区法治政府建设》《深入贯彻落实十九大精神加快推进法治政府进程》《基本建成法治政府是全面依法治国的关键目标》等理论文章。开展了法治政府建设绩效考核,推进法治政府建设等理论研究,积极探索符合新形势新要求的法治政府发展新路径,创造性地谋划推进工作的新举措和有效抓手,为法治政府建设提供理论支撑和决策参考。

(二)加强典型示范。针对法治政府建设重点在基层、难点也在基层的实际,印发《法治政府建设示范旗县(市、区)创建工作方案》(内依法行政办发〔2017〕11号),明确了创建工作的指导思想、创建对象、内容和标准、评估确认程序等内容。目前,已有39个旗县(市、区)参加十个法治政府建设示范旗县创建活动。自2017年开始,利用3年时间,每年创建10个法治政府建设示范旗县。自治区法制办立法二处处长张生入选内蒙古2017年度十佳法治人物,在平凡岗位上做出了不平凡的业绩,为全区法制系统争光添彩。通过示范引领,经验推广,树立起典型,实现以点带面,辐射示范,整体推进全区法治政府建设进程,全面提升法治政府建设品质。

(三)加强舆论宣传。注重运用新闻媒体和宣传载体,在网站开辟专栏,利用两微一端新闻媒体和自媒体,全方位宣传报道法治政府建设的做法和取得的成效,不断扩大舆论宣传面。2017年,中央驻区媒体、内蒙古广播电视台、《内蒙古日报》等20余家新闻网络各类媒体刊发、转载自治区法制办新闻稿件45篇,所报信息被国务院法制办网站和自治区政府网站采用46条。编辑《政府法制工作动态》5期、《政府法制工作信息》10期;编发微信公众号“北疆法制”192期;编辑机关刊物《法治北疆》6期。

一年来,全区推进依法行政、法治政府建设取得了明显成效,政府法制工作得到全面提升。同时,也存在以下不足:一是各地区各部门在推进依法行政工作中还存在进展不均衡的现象;二是部分行政机构工作人员法治意识不强,运用法治思维和法治方式解决问题的能力需要进一步提高;三是行政执法不规范、执法违法等现象还不同程度存在;四是行政机关内部纠错机制还需健全和完善;五是基层政府法制机构薄弱,与法治政府建设任务不相适应等。下一步,自治区政府法制办将以党的十九大精神为指导,紧紧围绕国家和自治区法治政府建设的总体部署,坚持问题导向,自我加压、积极作为、大胆探索、扎实工作,以时不我待的工作精神,充分发挥职能作用,加快推进法治政府建设,确保我区法治政府建设目标如期实现,为全区经济社会发展提供坚强的法治保障。