

中共四川省委党校、四川行政学院智库建设系列蓝皮书

四川法治政府建设 蓝皮书 (2015)



主编：李 新 副主编：吴 涛



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

中共四川省委党校、四川行政学院智库建设系列蓝皮书

四川法治政府建设 蓝皮书 (2015)



主编：李 新 副主编：吴 涛



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

四川法治政府建设蓝皮书. 2015 / 李新主编. —北京: 法律出版社, 2015. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 8448 - 0

I. ①四… II. ①李… III. ①地方政府—行政管理—白皮书—四川省—2015 IV. ①D625.71

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 218310 号

四川法治政府建设蓝皮书(2015)

李新 主编

责任编辑 郑 导
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2015 年 10 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 21 字数 315 千

印次 2015 年 10 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8448 - 0

定价:58.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

I 总报告

四川省法治政府建设 2014 年度总报告	(3)
一、四川省法治政府建设的总体目标和工作部署	(3)
二、四川省法治政府建设的具体举措	(7)
三、四川省法治政府建设中存在的不足	(15)
四、四川省法治政府建设未来展望	(18)

II 依法行政第三方评估报告

四川省市、县政府依法行政第三方评估实施方案	(23)
一、评估组织机构	(23)
二、评估指标体系	(23)
三、评估范围	(24)
四、评估具体模式	(24)
五、撰写第三方评估报告	(27)
六、第三方评估质量控制细则和工作流程	(27)

四川省 N 县依法行政第三方评估报告	(31)
一、N 县依法行政第三方评估结论	(31)
二、N 县依法行政第三方评估调查问卷分析	(43)
三、N 县依法行政深度访谈情况分析	(111)
四、N 县依法行政座谈会情况分析	(116)

四川省 Z 市依法行政第三方评估报告	(119)
一、Z 市依法行政第三方评估结论	(119)
二、Z 市依法行政第三方评估调查问卷分析	(129)
三、Z 市依法行政深度访谈情况分析	(147)
四、Z 市依法行政座谈会情况分析	(152)

四川省 S 市依法行政第三方评估报告	(155)
一、S 市依法行政第三方评估结论	(155)
二、S 市依法行政第三方评估调查问卷分析	(164)
三、S 市依法行政深度访谈情况分析	(180)
四、S 市依法行政座谈会情况分析	(185)

四川省 M 市依法行政第三方评估报告	(190)
一、M 市依法行政第三方评估结论	(190)
二、M 市依法行政第三方评估调查问卷分析	(196)
三、M 市依法行政深度访谈情况分析	(212)
四、M 市依法行政座谈会情况分析	(218)

四川省 X 县依法行政第三方评估报告	(221)
一、X 县依法行政第三方评估结论	(221)
二、X 县依法行政第三方评估调查问卷分析	(226)
三、X 县依法行政座谈会情况分析	(241)

III 专题报告

四川行政执法行为规范化、可控化研究	(249)
一、总论	(249)
二、行政执法领域存在的突出问题	(253)
三、行政执法行为的规范化、可控化建议	(260)
四川省开放式决策法治化的理论与实证研究	(266)
一、开放式决策法治化的内涵与要求	(267)
二、开放式决策法治化的现状及问题	(268)
三、开放式决策法治化的路径构建	(272)
四川政府绩效考核体系完善研究	(279)
一、绩效考核的历史回顾	(279)
二、绩效考核的主要做法和成效	(281)
三、绩效考核实施中存在的问题和原因分析	(286)
四、进一步完善绩效考核体系的对策思考	(291)
四川省政府信息主动公开制度建设研究	(296)
一、研究背景和现实意义	(296)
二、对现行政府信息主动公开制度的检讨	(298)
三、国外政府信息主动公开立法经验和地方政府的实践	(301)
四、完善政府信息主动公开制度的建议	(305)
五、结语	(309)
四川省藏区宗教事务管理的实证研究	(310)
一、特殊的社会历史背景	(310)

二、面临错综复杂的矛盾	(311)
三、宗教事务管理思路的战略调整	(312)
四、宗教事务管理的实践探索和启示	(317)
后记	(327)

I 总 报 告

四川省法治政府建设 2014 年度总报告

四川行政学院法治政府建设评估课题组

党的十八届四中全会决定中提出“深入推进依法行政,加快建设法治政府”的改革任务,明确要求“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”,建成法治政府是法治中国总体目标达成的关键环节,因此,四川法治政府建设状况是观察和判断四川依法治省决定落实情况的主要窗口,本报告力图分析四川省法治政府建设的总体部署以及四川省市县政府落实部署的状况,同时提出四川法治政府建设的未来展望。

一、四川省法治政府建设的总体目标和工作部署

(一)四川省法治政府建设的总体目标

2014 年是全面深化改革的开局之年,也是治蜀兴川厉行法治的起步之年。为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神,全面落实依法治国基本方略,推进国家治理体系和治理能力现代化,四川省委于 2013 年 12 月 31 日制定颁发了《四川省依法治省纲要》(川委发〔2013〕25 号,以下简称《纲要》),对全面建设法治四川进行了顶层设计和总体谋划,对加快建设法治政府作出了整体部署。2014 年 5 月 29 日,四川省第十二届人大常委会第九次会议通过《四川省人民代表大会常务委员会关于深入推进依法治省的决议》,把省委推进依法行政、加快建设法治政府的重大决策确立为全省人民的共同意志。2014 年 6 月,四川省人民政府为贯彻落实《纲要》,出台了《关于推进依法治省、加快法治

政府建设的意见》(川府发〔2014〕39号),明确提出了加快法治政府建设的总体要求和工作目标。

四川省政府法治政府建设的总体要求是全面正确履行宪法和法律赋予的职责,按照《纲要》部署,着眼改革发展稳定大局,深化行政审批制度改革,加强政务公开和信息公开,推进行政权力依法规范公开运行,不断推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变,依法维护公民、法人和其他组织的合法权益,为全省经济社会科学发展、加快发展提供更加有力的法治保障。

四川省政府提出,四川省法治政府建设的目标是到2018年政府依法管理社会事务的水平显著提升,政府全面充分履行公共服务、市场监管、社会管理和环境保护职能基本到位,行政决策的科学化、民主化、规范化基本实现,权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制基本建立,防范和化解行政争议及社会矛盾机制比较完善并规范运行,人民群众对法治政府建设基本满意。

2014年11月20日,四川省委十届五次全会通过《中共四川省委关于贯彻落实党的十八届四中全会精神全面深入推进依法治省的决定》,进一步明确了推进依法行政、建设法治政府的总体目标,要求“各级政府在党的领导下、在法治轨道上推进工作,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。

(二)四川省法治政府建设的工作部署

为了达成四川省法治政府建设的总体目标,四川省政府根据中央的决策部署和省委决定,在2014年度采取了有效的举措来具体落实。

2014年1月18日,四川省委办公厅以第1号文件发布《四川省依法治省2014年工作要点》,其中明确提出了推进依法行政、建设法治政府的重点任务,包括公开权力清单和运行流程、建立完善政府依法决策制度、深化行政审批制度改革、建立公共资源交易服务中心、整合执法主体推进综合执法、规范行政执法自由裁量权、建立积案台账限期办结制度等。

2014年1月22日,四川省政府办公厅下发了《关于印发四川省人民政府

2014 年度推进依法行政工作安排的通知》(川办发〔2014〕7 号),对年度全省法治政府建设工作进行了具体部署,不仅从总体上要求各地、各部门按照《纲要》部署,严格按照法律法规正确履行政府职能,进一步改进政府立法与制度建设,加强依法行政宣传引导,强化行政监督和问责,促进依法行政全面推进,加快建设法治政府和服务型政府,尤其注重以地方政府职能转变和机构改革为契机,坚持问题导向,突出重点领域,规范行政权力运行,详细规定了本年度的八项主要任务及其责任单位。

1. 推进行政决策规范化

认真落实好政府常务会议、部门办公会议会前学法制度,把合法性作为行政决策的基本要求,提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。健全决策机制,把部门论证、公众参与、民主协商、专家论证、专业机构测评、成本效益分析、风险评估、合法性审查和集体讨论作为重大决策的必经程序。依托政府法制机构,建立以理论工作者、实际工作者、专家学者和律师等组成的政府法律顾问机制。抓好行政行为的源头管理,建立健全行政决策监督和责任追究制度,坚决制止和纠正超越法定权限、违反法定程序的决策行为。严格执行规范性文件备案审查规定,维护法制统一。

2. 推进行政权力依法规范公开运行

强化行政职权目录动态管理,进一步完善行政权力运行平台建设。将行政审批系统纳入行政权力运行平台。进一步清理行政职权目录,落实转变职能和简政放权要求。行政机关法定职责不得随意委托;无规章以上依据的权力事项要重新核定;取消、下放和规范行政权力;切断行政机关与企事业单位、社会中介组织的利益链条。加大监督检查力度,对行政权力应当纳入而未纳入平台运行的实行问责。

3. 深化行政审批制度改革

继续做好行政审批事项清理,重点清理行政审批项目子项和非行政许可审批事项,凡是市场能有效调节的经济活动,一律依法取消审批。严格控制各类年检、年审和注册,清理减少行政事业性收费,规范中介服务行为。加强行政审批后续监管,积极推进行政管理重心由事前审批向事中事后监管转移。制定公

布全省统一的公共资源集中交易目录,完善交易制度和服务标准,推进政务服务和公共资源交易集中、规范、高效运行。制定深化行政审批制度改革意见,对有关工作作出具体安排。

4. 严格规范行政执法行为

深化行政执法体制改革,在文化、农业、城市管理等领域和乡镇推行综合执法。制定《四川省规范行政执法自由裁量权规定》。落实行政执法人员资格管理和持证上岗制度,强化培训考试,提高行政执法水平。坚决杜绝不具备行政执法资格的人员行使执法权,对聘用履行行政执法职责的合同工、临时工进行清理。加大食品药品、农产品质量、环境保护、安全生产、劳动保障、社会治安、公民信息安全等领域执法力度,落实行政执法责任制,切实做到严格规范公正文明执法。

5. 创新行政复议体制机制

改革完善行政复议体制,创新案件审理机制,按照“有错必纠”的原则撤销违法或不当具体行政行为。省政府设立行政复议委员会,统一审理省政府受理的行政复议案件。市县政府要整合行政复议资源,在行政复议体制机制创新方面取得明显进展。各级行政复议机构要进一步巩固行政复议规范化建设成果,畅通行政复议渠道,加大纠错力度,运用法治思维和法治方式积极、有序化解各类行政争议。

6. 深化政府信息公开

推进行政审批、公共资源交易等十大领域的信息公开。将环境保护、农业、林业、工商、质监、食品药品监管、文化新闻出版广电、知识产权等领域的行政处罚案件信息作为政府信息公开的重要内容,除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私外,行政执法部门在作出行政处罚决定之日起30日内,在政府网站依法公开案件信息,包括违法违规的主要事实、处罚种类、依据和结果等。积极探索利用政务微博、微信等新媒体,及时发布各类权威政务信息、开展互动交流、提供在线服务。市(州)、省政府部门应于2014年内开通政务微信公众账号。县(市、区)政府要创造条件积极开通政务微博、微信公众账号。

7. 解决依法行政突出问题

各级行政执法部门通过自查和公开征集意见的方式,梳理 2~3 件涉及公众利益、群众反映强烈的突出问题,有针对性地制定整改方案并进行公开承诺,公布整改结果,接受群众监督。各级政府统一公布所属部门突出问题的整改方案,加强督促检查,对整改不力的予以问责。

8. 加强依法行政组织领导和工作考核

建立健全依法行政责任制,将依法行政纳入经济社会发展统筹规划、整体推进、有效实施。强化行政首长作为推进依法行政第一责任人的责任。加强依法行政工作考核,把依法行政纳入绩效(目标)管理,将行政决策合法性、规范行政执法、政府信息公开等作为重点考核内容。

二、四川省法治政府建设的具体举措

2014 年是贯彻党的十八届三中、四中全会精神、全面深化改革的重要一年,在法治的轨道上治蜀兴川,更应在政府治理能力上厉行法治,深入推进依法行政、加快建设法治政府。2014 年 1 月,《四川省人民政府 2014 年度推进依法行政工作安排》(川办发〔2014〕7 号)发布,全省依法行政、法治政府建设工作全面展开。回顾过去一年,四川省法治政府建设工作有序开展,亮点频出,成绩显著。

(一) 建立健全政府法律顾问制度,助力政府依法履职

2014 年,四川省高度重视政府法律顾问制度建设,并将其作为本年度推进依法行政重点工作之一。

2014 年 3 月 29 日,四川省政府办公厅发布《四川省人民政府法律顾问团管理办法》(川办发〔2014〕14 号,以下简称《办法》)。《办法》明确了省政府法律顾问团的职能定位,对法律顾问团成员的遴选条件和程序、聘任期限、工作规则、服务管理方式、工作纪律、考核监督等作了全面规定,使政府法律顾问工作步入制度化、规范化管理轨道。

2014 年 4 月 8 日,四川省政府法制办发布《关于面向全国公开遴选四川省人民政府法律顾问团成员公告》,明确了法律顾问的遴选名额、对象、条件、程序

和方法等事项。4月29日,公示法律顾问团候选成员。6月9日,省政府公布了法律顾问团名单。7月4日,省政府召开了法律顾问团成立大会。此后,全省各地参照省政府法律顾问制度模式,建立各自的法律顾问制度。到2014年底,全省21个市(州)政府已全部建立法律顾问制度,183个县(市、区)政府中有167个建立法律顾问制度,建立率达91.25%。^①

2014年11月,四川省政府法制办出台了《四川省人民政府法律顾问团工作制度》、《四川省人民政府法律顾问劳务费支付暂行规定》等配套制度,规范了省政府法律顾问团的服务方式和程序、参与政府法律事务的范围和途径及法律顾问工作联系渠道,保障了法律顾问工作经费,健全了法律顾问的运行及监督工作机制,为全省进一步完善政府法律顾问制度提供了借鉴。

(二)建立行政权力清单,推进行政权力公开运行

2014年初,四川省政府把“大力推进行权力清单制度,依法公开权力运行流程;加快政府信息公开力度,建立全省统一的电子政务大厅和电子监察平台。”列入本年度重点工作之一。^②

2014年1月13日,四川省政府办公厅印发《四川省行政权力依法规范公开运行平台建设和使用管理办法(试行)》、《四川省行政职权目录动态调整管理办法(试行)》、《四川省行政权力依法规范公开运行电子监察管理办法(试行)》(川办发〔2014〕2号)。本年度行政权力清单制度建设由此起步。

2014年5月1日,全省行政权力依法规范公开运行平台初步实现省、市、县三级互联互通,各级政府8大类,近80万项行政权力事项及权力依据、自由裁量权等事项要素向社会公开“晾晒”。我省电子政务服务平台建设迈进一大步。^③

2014年9月16日,四川省政府办公厅印发了《关于推行行政权力清单制

^① 《2014年度省政府法律顾问制度运行工作综述》,四川省人民政府法制信息网, <http://www.scfz.gov.cn/2015/02/18761.html>。

^② 《2014年四川省人民政府工作报告》,载四川省人民政府网站, <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2014/1/27/10292338.shtml>。

^③ “公开‘晾晒’近80万项行政权力事项”,载《四川日报》2014年5月2日第1版。

度进一步清理优化行政权力事项的通知》(川办函〔2014〕141号)。对行政权力清理优化工作的目标、重点、步骤等提出了明确的要求,推动了行政权力清单制度建设的深化。

2014年底,我省在全国率先建成省、市、县三级互联互通的行政权力依法规范公开运行平台。省政府公布了省级部门的8大类7194项行政权力清单,开通运行了行政权力依法规范公开运行平台,基本形成了全省统一、互联互通的“一目录、一厅、二平台”网络系统;公布了省、市、县三级行政许可项目清单,规范了项目名称,明确了子项情况、设定依据、实施部门和审批对象,规定清单之外的项目一律不得实施。^①

(三)深化建章立制,规范行政权力最易失控领域

为有效制约监督行政权力,2014年四川省针对行政权力最容易失控的环节,推出了“十大新规”。

2014年初十大新规开始酝酿,落实了由省政府办公厅、省发展改革委、省财政厅、省国土资源厅、省国资委、省政务服务管理办等多个部门负责起草。起草部门进行了大量的调查研究,针对群众反映的问题逐一进行设计。新规起草后,又经过多次反复研究和修改。同时,与十大新规关系不大的环保、教育等部门,也应邀参与讨论和决策。

2014年10月10日,省政府第62次常务会议审议通过了土地出让、工程项目招投标、政府采购、矿产资源开发等10个政府权力最容易失控、最容易发生腐败、社会最关注的重点领域深化建章立制的制度规定,出台了“五个规定”和“五个意见”。^②十大新规的最大特点是针对性强,最大突破是公开运行、集体

① “让行政权力在法律和制度的笼子里运行——四川省人民政府2014年依法行政工作综述”,载《四川日报》2015年1月22日第1版。

② 五个规定为:《关于进一步加强土地出让管理的规定》、《关于进一步加强矿产资源开发管理的规定》、《关于进一步加强政府投资项目管理的规定》、《关于进一步加强财政资金管理的规定》、《关于进一步加强企业国有产权转让管理的规定》。五个意见为:《关于进一步规范国家投资工程建设项目招标投标工作的意见》、《关于创新政府采购机制加强政府采购监管工作的意见》、《关于深化行政审批制度改革进一步加强建章立制工作的意见》、《关于进一步完善体制机制加强公共资源交易管理的意见》、《关于深化政务公开工作的意见》。

决策、可操作、可监督,多项规定在全国尚属首次。一次性密集出台十个重点领域深化建章立制的规定,是四川史上最大规模规范政府权力的制度创新。^①

(四)清理行政审批项目,深化行政审批制度改革

2014年1月22日,四川省政府发布《四川省人民政府关于2014年深化行政审批制度改革工作的意见》(川府发〔2014〕7号),对本年度行政审批制度改革进行了规划。此后,省深化行政审批制度改革领导小组组织有关部门对现有的行政审批项目进行了全面清理。

2014年8月20日,省政府发布《四川省人民政府关于公布第四批取消调整行政审批项目和省本级行政许可项目清单的决定》(川府发〔2014〕49号),决定第四批取消、调整行政审批项目54项。本次清理后,省本级保留行政许可事项273项。^②

2014年10月16日,四川省政府发布《关于深化行政审批制度改革进一步加强建章立制工作的意见》(川府发〔2014〕60号),提出“统一行政许可目录管理”、“全面实现网上审批”等18项具体要求。《意见》的出台推动了行政审批制度改革长效机制的建设。

为确保省、市(州)、县(市、区)三级行政审批项目规范统一,省深化行政审批制度改革领导小组办公室组织编制了市县两级行政许可项目目录。2014年12月31日,省政府发布《市(州)行政许可项目目录》和《县(市、区)行政许可项目目录》(川府发〔2014〕80号)。列举了市(州)230项行政许可项目,县(市、区)182项行政许可项目,包括行政许可项目的审批部门、项目名称、设定依据、审批对象等内容。

同时,2014年四川省还根据《国务院关于清理国务院部门非行政许可审批事项的通知》(国发〔2014〕16号),积极清理非行政许可审批事项。为此,6月18日,省政府下发《关于全面清理非行政许可审批事项的通知》(川府发〔2014〕

^① 《四川出台十大新规 土地出让集体决策》,四川省人民政府网站, <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2014/10/13/10315288.shtml>。

^② 2013年6月、8月和12月,省政府先后分三批取消调整了279项省本级行政审批项目。