

广元市深入推进依法行政加快建设法治政府的 实 施 方 案

(2015-2018 年)

为贯彻落实《四川省人民政府关于深入推进依法行政加快建设法治政府的意见》（川府发〔2015〕1号）和《中共广元市委关于全面推进依法治市的决定》，深入推进我市依法行政，加快建设法治政府步伐，特制定本方案。

一、依法全面履行政府职能

（一）建立健全行政权力清单制度。坚持法无授权不可为，建立健全行政权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。根据省政府统一公布的市（州）、县（市、区）行政许可目录，清理规范市、县（区）两级行政许可目录清单，并逐级上报备案，实行严格动态调整。对已清理出的行政职权目录，要围绕机构调整和设立依据的立、改、废及时按程序调整完善，始终保持职权目录的有效性、权威性。按照“谁设立、谁负责”的原则，清理取消非行政许可审批事项。实现“行政权力进清单、清单之外无权力”。

牵头单位：市法制办、市委编办。

配合单位：市监察局、市政务服务中心。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：2015年3月前公布市、县（区）行政许可目录，12月底前完成行政职权目录清理并持续动态调整。

（二）探索推行政府责任清单制度。坚持法定职责必须为，按照国务院统一部署，探索建立政府责任清单制度，明确部门职责边界，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。

牵头单位：市委编办。

配合单位：市法制办、市监察局、市政务服务中心。

时间进度：根据省政府部署完成并持续推进。

（三）推行市场准入负面清单制度。实行法无禁止即可为。严格执行国家、省政府公布的负面清单，放宽市场准入，凡是市场主体基于自愿的投资经营和民商事行为，只要不属于法律法规禁止进入的领域，不损害第三方利益、社会公共利益和国家安全，政府不得限制进入。

牵头单位：市发展改革委、市商务局。

配合单位：市工商局等市级相关部门。

时间进度：待中央、省政府公布后实施。

（四）规范许可前置及行政事业性服务性收费。实行许可前置及收费清单制度，市、县（区）在清理公布行政许可项目的同时，及时清理公布许可前置条件清单。对属于企业经营自主权的事项、无法律法规依据、许可机关能通过征求部门意见解决的，均不得设为前置条件。对公布的许可前置及行政事业性服务性收费目录，要根据省政府要求及时动态调整。

牵头单位：市法制办、市发展改革委、市财政局。

责任主体：各县区政府、市级相关部门

时间进度：2015 年 3 月底前公布市、县（区）许可前置清单。

（五）规范中介服务及行业协会学会。除特殊需要并有法律法规依据外，一律不得设定强制性中介服务和指定中介机构，对必须设定的，设定机关要报送本级政府审定后对外公布。配合省政府完善中介机构信息库，对确需保留的前置中介服务，由申请人自主选择。按照市委办、市政府办《关于规范管理行业协会学会工作的通知》（广委办〔2015〕11 号）要求，强化行业协会学会管理，实行行业协会学会机构、职能、资产、财务、人员与行政机关脱钩，规范服务行为，提升服务能力，使行业协会学会真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。

牵头单位：市政务服务中心、市民政局。

配合单位：市法制办、市委编办、市财政局、市监察局、市人力资源和社会保障局、市国资委、市发展改革委、市审计局。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：2015 年 7 月前完成并持续推进。

（六）禁止变相设定或者实施行政审批。严禁违法设定行政许可、增加行政许可条件和程序。严禁以备案、登记、注册、年检、监制、认定、认证、审定、指定、配号、换证等形式或者以非行政许可审批名义变相设定行政许可。严禁借实施行政审批变相收费或者违法设定收费项目。严禁将属于行政审批的事项转为中介服务事项，搞变相审批、有偿服务。严禁以加强事中事后监管为名，变相恢复、上收已取消和下放的行政审批项目。

牵头单位：市监察局、市法制办。

配合单位：市发展改革委、市委编办、市政务服务中心。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：持续推进。

（七）加强政务服务和公共资源交易体系建设。完善市、县（区）、乡（镇、街道）、村（社区）四级政务服务体系，深入推进“两集中、两到位”，除因涉密等特殊情况下，所有行政审批和公共服务事项均纳入政务服务平台受理办理，全面落实“三项制度”，建立省、市、县（区）三级联动服务机制，积极推行并联审批和网上审批。依托现有政务服务平台，建立统一规范的政务服务和公共资源交易平台，将工程建设项目招投标、政府采购、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易等公共资源交易事项纳入公共资源交易平台集中交易。

牵头单位：市政务服务中心。

配合单位：市发展改革委、市财政局、市国土资源局、市国资委。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：持续推进。

二、健全依法决策机制

（八）全面落实重大行政决策法定程序。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决定作为重大行政决策必经程序。认真执行《行政决策合法性审查规定》，明确审查主体、审

查范围、审查程序，行政决策事项未经合法性审查或者经审查不合法的，不得提交讨论。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（九）完善落实政府法律顾问制度。以政府法制机构为依托，建立以政府法制机构人员为主体，吸收专家和律师参加的法律顾问队伍。完善政府法律顾问服务架构，实现市、县（区）、乡（镇）政府及市县（区）政府部门全部建立法律顾问制度。完善法律顾问选拔聘用、工作管理、绩效考评、奖励追责制度，健全法律顾问列席政府有关会议、参与重大决策合法性审查、政府常务会议讲法工作机制，畅通政府法律顾问意见表达渠道，保证法律顾问在制定重大政策、推进依法行政中发挥积极作用。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（十）建立行政决策终身责任追究制度及责任倒查机制。依据省政府将制定出台的《重大行政决策责任追究办法》，对追责主体、范围、方式进行明确，对决策严重失误或依法应及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，实行终身责任追究，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。加强行政决策案卷管理，实现决策过程全记录，发生决策失误的，按照“谁决策、谁负责”的原则，严格倒查决策责

任。

牵头单位：市监察局、市法制办。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（十一）强化规范性文件备案审查制度。认真贯彻执行《四川省行政规范性文件制定和备案规定》（省政府188号令），完善规范性文件备案监督制度。政府法制机构要认真履行规范性文件的审查职责，及时按规定报呈备案，政府定期公布通过备案审查的规范性文件目录。公民、法人或其他组织对规范性文件提出异议的，制定机关或实施机关应当依法及时处理，依法撤销和纠正违反宪法和法律法规的行政规范性文件。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：持续推进。

三、深化行政执法体制改革

（十二）大力推进综合执法。按照省上统一部署，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、城乡建设等领域推行综合执法，试点推行跨部门综合执法。大幅减少市、县（区）两级政府执法队伍种类。整合重复设置的执法队伍，市级部门承担执法职责并设立执法队伍的，区本级不设执法队伍；区级部门承担执法职责并设立执法队伍的，市本级不设执法队伍。整合部门内现有执法队伍，一个部门原则上只保留一支执法队伍；探索将不同部门下

设的职责任务相近或相似的执法队伍整合为一支执法队伍。清理取消没有法律法规依据、违反机构编制管理规定的执法队伍。

牵头单位：市委编办。

配合部门：市法制办、市监察局。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：按照省政府部署推进。

（十三）完善市、县（区）政府行政执法管理。建立行政执法级别管辖制度，合理划分市、县（区）两级行政执法权限范围，分级管理事项以当地执法为主。完善行政执法部门间各司其职、各负其责、相互配合、齐抓共管的工作机制，形成监管合力，提高整体执法效能。建立行政执法信息共享机制，实现信息资源开放共享、互联互通。加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。

牵头单位：市委编办。

配合部门：市法制办、市监察局。

责任单位：各县区政府、市级各部门。

时间进度：按照省政府部署推进。

（十四）加强行政执法主体管理。建立健全行政执法主体资格确认制度，适时清理、登记并向社会公告行政执法主体。严格行政执法人员资格管理，资格取得必须经公共法律和专业法律知识考试合格。杜绝临时工、协警、合同工等人员参与执法。全面落实行政执法经费财政保障制度，严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或变相挂钩。

牵头单位：市法制办、市财政局。

责任单位：各县区政府、市级各执法部门。

时间进度：持续推进。

（十五）健全行政执法和刑事司法衔接机制。坚持联席会议制度，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。完善案件移送标准，细化案件移送程序，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象。推进行政执法与刑事司法衔接省、市、县（区）三级信息共享平台建设，与行政权力依法规范公开运行平台实现对接，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

牵头单位：市检察院、市法制办、市政府信息公开办。

责任单位：各县区政府、市级各执法部门。

时间进度：2015年6月底前完成并持续推进。

四、坚持严格规范公正文明执法

（十六）加大重点领域执法力度。坚持执政为民、执法为民的宗旨，加大群众反映强烈、关系群众切身利益的食品药品安全、农产品质量、环境保护、安全生产、劳动保障、社会治安、公民信息安全等重点领域执法力度。各执法机关要认真履职，主动作为，充分利用现代科技手段创新执法监管方式方法，完善日常监管制度。

牵头单位：市监察局、市法制办。

责任主体：各县区人民政府、市级相关执法部门。

时间进度：持续推进。

（十七）规范和完善行政执法程序。保障执法程序公正，明确执法环节和步骤，制定科学的执法流程图。建立执法全过程记录制度，推行行政执法文书电子化，充分利用行政权力依法规范公开运行平台、办案信息系统、现场记录设备、视频监控设施等技术手段，实现对立案、调查取证、决定、执行等行政执法活动全过程的跟踪记录，确保所有执法活动有据可查。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区政府、市级行政执法机关。

时间进度：2015 年底前完成并持续推进。

（十八）严格执行重大行政执法决定法制审核制度。研究制定《广元市重大行政执法决定法制审核办法》，明确重大行政执法决定的范围、审核程序审核内容及行政责任。重点审核执法主体是否合法、认定事实是否清楚、证据是否确实充分、程序是否完备、适用法律是否准确、处罚幅度或强制措施是否适当。未经法制工作机构审核或者审核未通过的，不得作出决定。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区政府、市级行政执法机关。

时间进度：持续推进。

（十九）严格规范行政执法裁量权。规范行政执法裁量权，有效避免执法偏差，避免权力寻租和腐败行为，避免行政相对人的质疑和社会矛盾。认真执行《四川省规范行政执法裁量权规定》，对省直部门公布的行政处罚、行政强制自由裁量权基准要进一步细化、量化，除行政处罚、行政强制外的六大类行政权力

的裁量基准，在 2015 年 3 月底前制定并对外公布。以前已经制定有裁量权标准，要按《四川省规范行政执法裁量权规定》要求及时修改。市城管执法局自行制定相关裁量权标准，在省政府批准执法范围内实施。建立行政执法裁量案例指导制度，市级行政执法部门每年公布一批认定事实清楚、执法程序规范、严格适用裁量标准的典型案例，指导本系统行政执法机关准确行使裁量权。

牵头单位：市法制办。

责任单位：市级各行政执法机关。

时间进度：2015 年底前完成并持续推进。

五、强化对行政权力的制约和监督

（二十）加强政府内部权力制约。深化落实省政府十个重点领域制约权力的制度规定，形成有效制约监督行政权力行使的长效机制。优化政府机构设置和职能配置，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让等权力集中部门和岗位，实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗。强化内部流程控制，实现行政权力行使各环节的相互制约。

牵头单位：市委编办。

配合单位：市监察局、市财政局、市国资委、市政务服务中心。

时间进度：按照省政府部署完成。

（二十一）加强政府内部层级监督。加强对政府所属部门和下级政府行政行为的监督，建立健全经常性的监督制度，不断创

新和完善内部层级监督方式，坚持日常监督与专项监督、主动监督与受理投诉举报、事前监督与事中事后监督相结合，增强监督合力和实效。加强对重要部门、重大事项、重点岗位的监督，制定监督规范，完善监督机制，从制度上严格防止权力滥用和腐败。畅通行政复议渠道，推行行政复议委员会制度，吸收外部力量参与案件审理，建立健全公开、公平、公正的行政复议审理机制，依法纠正行政机关违法或不当行政行为，保障行政复议的公正性和公信力。积极推进重大行政许可、处罚、强制的备案审查，强化对具体行政行为的监督。加强行政执法监督队伍建设，争取专门行政执法监督队伍试点，努力形成科学有效的政府内部监督体系。

牵头单位：市监察局、市法制办、市委编办。

时间进度：持续推进。

（二十二）保障依法独立行使审计监督权。坚持依法审计，完善审计工作机制，对涉及管理、分配、使用公共资金、国有资产、国有资源的部门、单位和个人以及领导干部履行经济责任情况，实行审计监督全覆盖。依法应当接受审计的对象，都应自觉接受审计，积极配合，及时、全面提供审计所需要的财务、业务和管理等资料，审计机关履行职责需要协助时，有关部门（单位）应积极协助和支持；健全审计与纪检监察、公安、检察以及其他有关主管部门的工作协调机制，对审计移送的违法违纪问题线索，有关部门要认真查处，及时向审计机关反馈查处结果。强化审计发现问题的整改落实，健全整改责任制，被审计单位的主要

负责人作为第一责任人，抓好审计发现问题的整改工作，及时整改和认真研究审计发现的问题和提出的审计建议，加强整改督促检查。充分发挥审计对权力监督制约和保障国家重大决策部署落实的作用，持续实施对国家重大政策措施和宏观调控部署落实情况的跟踪审计，推动政策措施贯彻落实，以促进公共资金安全高效使用为着力点，严防贪污、浪费等违法违规行为，确保公共资金安全。强化上级审计机关对下级审计机关的领导，按照国家统一部署探索审计机关人财物统一管理，推进审计职业化建设。

牵头单位：市审计局。

配合单位：各县区政府、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（二十三）严格落实行政过错责任追究制度。严格执行《四川省行政机关工作人员行政过错责任追究试行办法》和《四川省行政审批违法违纪行为责任追究办法》等过错责任追究制度。对在履职过程中有徇私舞弊、不作为、乱作为或收受当事人财物、接受当事人宴请等违纪行为的，依法严肃处理。

牵头单位：市监察局。

配合单位：市法制办。

时间进度：持续推进。

（二十四）自觉接受各方面监督。自觉接受党内监督、人大及其常委会的监督，向其报告工作、接受质询，备案规范性文件；自觉接受政协的民主监督，虚心听取其对政府工作的意见和建议。认真办理人大代表建议和政协提案。认真执行《行政诉讼法》，

依法接受司法监督。各级行政机关应当尊重和保障行政相对人依法提起行政诉讼的权利，支持和维护人民法院依法独立行使审判职能。对人民法院依照行政诉讼法的规定受理的行政案件要积极出庭应诉、答辩，对人民法院依法作出生效裁判要自觉履行，对有关司法建议要认真研究改进措施。建立行政机关负责人出庭应诉制度，并将执行情况纳入依法行政考核评议内容。各级行政领导要通过参与出庭应诉，进一步增强法律意识，转变工作作风，有针对性地研究解决存在的问题，改进行政执法工作。自觉接受新闻媒体、审计、社会的监督，及时回应监督诉求。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区政府、市级相关部门。

时间进度：持续推进。

六、深入推进政务公开

（二十五）完善政务公开制度。认真贯彻落实《广元市人民政府关于进一步深化政务公开工作的实施意见》（广府发〔2014〕36号），建立健全深化政务公开的相关制度，完善政府信息公开发布、审核、保密审查等制度，按要求建立新闻发布、社会公示、听证和专家咨询、论证以及邀请人民群众旁听有关会议、重大会议和重要文件主动公开和依申请公开等制度。探索建立政府信息公开社会评价办法，邀请人大代表、政协委员、政风行风监督员和第三方机构对信息公开工作开展评议。各县区、市级各部门要推行政务公开示范点创建工作，充分发挥示范单位的示范带动作用，促进政务公开规范化、系统化和标准化。

牵头单位：市政府信息公开办。

配合单位：各县区政府、市级各部门。

时间进度：2015年6月全面完成并持续推进。

（二十六）突出政务公开重点。重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。在财政预算领域，除涉密信息外，政府预决算支出全部细化公开到功能分类的项级科目；专项转移支付预决算按项目按地区公开；所有使用财政资金的部门均应公开本部门预决算；所有财政资金安排的“三公”经费都要公开。在公共资源配置、重大建设项目批准和实施领域，重点公开征地拆迁、土地使用权出让、产权交易、政府采购、保障性住房分配等涉及公共利益的信息，以及重大建设项目审批、核准、招标、投标方面的信息。在社会公益事业建设领域，重点公开教育、科学、文化、卫生、体育、环境保护、灾害救助与社会救助、市政公用设施建设等方面的信息。

牵头单位：市政府信息公开办。

配合单位：各县区政府，市发展改革委、市财政局、市国土资源局、市规划建设和住房局、市政务服务中心、市教育局、市科技和知识产权局、市文化广电新闻出版局、市体育局、市卫生计生委、市人力资源和社会保障局、市民政局、市环保局、市安监局、市国资委、市食品药品监管局、市公安局、市住房公积金管理中心、市工商局、市残联。

时间进度：2015年10月全面完成并持续推进。

（二十七）拓展政务公开范围。按照以公开为常态、不公开为例外原则，扩大公开范围，提高公开实效，实现决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。落实行政规范性文件统一公开制度，建立全市行政规范性文件查询检索系统，方便企业和群众通过信息网络查询各级政府和部门执法的行政规范性文件。落实行政审批公开制度，行政审批机关应当公开行政审批事项名称、法律依据、条件、程序、数量、时限、收费依据和标准，以及申请行政审批需要提交的全部材料目录和申请书示范文本、监督举报受理机关及办公电话等，行政审批决定应当在作出决定之日起 10 个工作日内公开。推进行政处罚信息公开，除依法需要保护的涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私案件外，行政执法机关在作出行政处罚决定之日起 20 个工作日内，在政府或者部门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。

牵头单位：市法制办、市政府信息公开办。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：2015 年 10 月全面完成并持续推进。

七、加强法治工作队伍建设

（二十八）加强行政执法队伍建设。着力健全行政执法人员岗位培训制度，定期组织行政执法人员参加通用法律知识培训、专门法律知识轮训和新法律法规专题培训，狠抓执法纪律和职业道德教育，全面提高执法人员的素质。把法律素养和依法办事情况作为行政执法人员年度考核内容和任职晋升的重要依据。按照

执法重心和执法力量下移的要求，科学配置人员编制，充实加强市、县（区）和基层一线执法力量，保证重点领域执法需要。

牵头单位：市法制办、市人力资源和社会保障局、市委编办。

责任主体：各县区政府、市级各行政执法部门。

时间进度：持续推进。

（二十九）加强行政复议应诉和法律服务队伍建设。建立健全专职行政复议应诉人员资格管理制度，加强行政复议和应诉能力建设，培养选拔和充实调整思想素质好、具有法律专业知识、熟悉行政工作的人员从事复议、应诉工作，从符合条件的律师、法学专家中聘请行政复议委员会委员，参与行政复议案件审理。加强律师队伍思想政治建设，坚持每年开展一次律师、公证、基层法律服务工作者和人民调解员集中政治业务培训，开展律师、公证和基层法律服务年度考核，认真查处律师、公证和基层法律服务投诉案件。持续发展行业性、专业性人民调解员队伍，积极贯彻落实发展基层法律服务工作者队伍的相关政策，鼓励符合条件的人员进入基层法律服务工作者队伍。按国家规定设立公职律师，纳入政府法律顾问队伍。通过持续向省司法厅和省公证协会争取考核任命公证员推荐名额、推荐有法律职业资格的人员参加中公协初任公证员培训、向社会招聘有法律职业资格的人员等措施进入公证处工作，发展公证员队伍。

牵头单位：市法制办、市司法局。

责任主体：各县区政府、市级行政执法部门。

时间进度：持续推进。

（三十）加强基层法治机构建设。不断强化基层法治队伍建设，优化队伍结构，畅通进出渠道，实现法制队伍年轻化、专业化。充实市、县（区）政府法制机构法律专业人员，县级以上行政执法部门普遍设立法制工作机构，乡（镇）人民政府普遍配备法治员。不断改善基层法制机构基础设施和装备条件，巩固行政复议规范化建设成果。

牵头单位：市委编办、市法制办、市财政局、市人力资源和社会保障局。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：2015 年底基本完成。

八、落实保障措施

（三十一）提升行政机关工作人员依法行政意识和能力。行政机关工作人员特别是领导干部，要带头学法、守法、用法，自觉养成依法办事的习惯。坚持政府常务会议及部门局长办公会等学法制度，实现领导干部学法常态化。不断提高运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中突出问题和矛盾的能力。

牵头单位：市法制办。

责任主体：各县区、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（三十二）推行依法行政责任制。落实行政首长作为建设法治政府的第一责任人的要求，严格落实依法行政责任制。县（区）级以上政府要与所属部门和下一级政府的主要负责人签订《依法行政责任书》，明确年度推进依法行政工作的目标任务、工作重

点、责任主体和完成时限。全市各级人民政府依法行政领导小组办公室要会同政府督查部门对《依法行政责任书》各项工作进展情况开展日常和年终督促检查，对推进工作不力的，通报批评、责令改正。

牵头单位：市依法行政领导小组办公室。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（三十三）加强依法行政考核评估。按照上级要求完善法治政府建设指标体系，细化量化标准，健全考核机制，把法治政府建设作为政府目标绩效管理的重要内容逗硬考核，充分发挥法治对政府各项工作的引领和规范作用。不断完善考核方式，做到平时考核和年终考核相结合，减少主观考核指标分值，加大可量化、可评判考核指标分值，积极探索依法行政第三方评估机制。

牵头单位：市依法行政领导小组办公室。

责任主体：各县区政府、市级各部门。

时间进度：持续推进。

（三十四）加强示范引领和督促指导。认真落实市依法行政领导小组《关于开展“省级依法行政示范创建”及“市级依法行政示范评选”活动的通知》（广依法行政发〔2014〕1号）要求，积极开展依法行政示范创建，真正实现示范引领、以点带面、整体推进，加快法治政府建设速度和质量。认真落实依法行政年度报告制度。重视发挥政府法制机构在加快建设法治政府中的组织协调和督促指导作用，

牵头单位：市依法行政领导小组办公室。

责任主体：各县区政府、市级各相关部门。

时间进度：持续推进。