温州市人民政府 2016年度法治政府建设工作情况报告

温州市人民政府

2016年度法治政府建设工作情况报告

文 号：阅读版本：

发布机构：温州市人民政府公开日期：    2017-02-21

2016年是&ldquo;十三五&rdquo;规划的开局之年，我市法治政府建设工作紧紧围绕省委、省政府中心工作，以深入贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》为统领，以全面推进依法行政、建设法治政府为目标，以增强领导干部依法行政的意识和能力、坚持科学民主决策、提高制度建设质量、规范行政权力运行、提高行政执法水平、防范化解社会矛盾、强化行政监督和问责为重要手段，稳中求进，勇于创新，各项工作都取得了较大进展，为我市打造迈入全面小康社会标杆城市提供有力的法治保障。

一、加强建章立制工作，提高制度建设质量

（一）开展政府立法工作。出台《温州市人民政府制定规章和拟定法规草案程序规定》，制定《温州市人民政府基层立法联系点管理办法》《温州市人民政府规章和法规草案立法技术规范》等相关配套制度，规范我市人民政府制定规章及拟定地方性法规草案程序，保证规章和法规草案的质量。统筹安排我市地方立法年度计划和调研项目，在充分征集立法项目建议及深入开展实地调研基础上，确定《温州市物业管理条例》为2016年度地方性法规制定项目，《温州市区国有土地上房屋征收与补偿办法》为2016年度规章制定项目，同时列入项目库调研项目共计20件。探索立法联系点制度，确定鹿城区五马街道八仙楼社区等20家单位作为市政府立法基层联系点，进一步拓宽政府立法征求意见渠道。面向全社会公开选聘17名立法专家，推进科学立法、民主立法，提高立法质量。

（二）加强规范性文件监督管理。出台《温州市人民政府行政规范性文件制定管理办法》《关于贯彻落实<温州市政府行政规范性文件管理办法>的通知》《规范性文件制定工作指南》，对行政规范性文件制定的启动、起草、审查、决定、公布等程序作了具体、科学的规定，建立顺畅高效的工作运行机制，保障行政规范性文件制定、监督管理有章可循。出台《专家参与市政府行政规范性文件合法性审查工作规定》《温州市法制办行政规范性文件合法性审查工作流程规定》等配套措施，进一步细化合法性审查的重点内容、操作规程和工作机制。建立规范性文件专家库，对涉及面广、专业性强、问题复杂的规范性文件进行评估论证，确保规范性文件的合法性、合理性和可行性。及时向省政府和市人大常委会报备将出台的行政规范性文件，做到&ldquo;应报尽报&rdquo;。组织全市政府法制业务骨干及法律专家对全市525件行政规范性文件进行审查，发现存在问题的有21件，全部按规定要求予以纠正，切实做到有件必备、有备必审、有错必纠。开展2015年行政规范性文件全面清理后续工作，将清理后有效的477件行政规范性文件、2015年新制定的78件行政规范性文件（合计555件），及11个县（市、区）政府行政规范文件清理结果目录汇编成册（400份），供全市各级政府、部门参阅。

二、全面履行政府职能，推进管理服务创新

（一）不断深化&ldquo;五单一网&rdquo;改革。编制基本公共服务清单，调整完善权责事项147项，完成市级功能区和乡镇（街道）权责清单编制，实现权责清单全覆盖。全面推行&ldquo;企业核准目录&rdquo;和&ldquo;负面清单&rdquo;外的工业企业投资项目采用&ldquo;承诺+备案&rdquo;的模式进行管理，全市23个项目从签订承诺书到领取施工许可证仅需50天，压缩了1/3时间。拓展政府职能向社会组织转移工作，已推动两批41家252项职能向社会组织转移，已签订转移协议251个、落实职能99项。在全省率先推行&ldquo;一号一窗一网&rdquo;自助服务，全面推广实施&ldquo;网上申报、快递送达&rdquo;&ldquo;网上开证明&rdquo;，50%保留的涉批事项可实现网上即办，254项涉批事项实现跨层级联动网上审批；整合设立市大数据管理中心，建立政务云、数据交换共享、数据集中管理三大基础平台，46个部门的230个信息化系统在&ldquo;云端&rdquo;进行整合，25个单位通过统一平台开展数据共享，节约新建信息化项目硬件投入1.2亿元。被列为首批国家&ldquo;互联网+政务服务&rdquo;试点城市。政务服务&ldquo;一张网&rdquo;全面覆盖市、县、镇街、社区四级，已实现202个证照审批事项和58个常用证明事项&ldquo;网上申请、网上办理、快递送达&rdquo;，开通101个政府非税收入网上缴费项目，整合36个手机端便民服务应用，服务人次超120万，有关经验做法得到国家层面的充分肯定并推广。率全省之先完成视联网平台建设，视联网已延伸至全市所有乡镇（街道），并对公安、交通、消防等9个部门的视频监控、无人机、指挥车等视频资源进行整合，为应急指挥提供重要保障。推进财政专项资金管理清单工作，汇总2016年市级财政专项资金管理清单30项，共计9.8亿元，并首次纳入部门预算同步编制。对全市行政事业性收费清单进行整合，形成收费项目库并实施动态管理，通过浙江省智慧价格项目支撑平台向社会公开，接受社会监督。

（二）扎实推进审批制度改革。制定出台行政审批补短板工作举措，重点补齐在加强企业服务方面的17项行政审批短板。率先编制4类市县通用审批事项目录和明确审批性备案、告知性备案事项，继续取消和下放事权，加快推进县级与市级审批同权一体化。在全省率先推行基建项目全流程线上线下100天完成审批，实行企业&ldquo;零地&rdquo;技改项目审批和园区前期捆绑审批，推进投资项目高效审批。加快涉批中介服务市场化改革，全面清理各种限制执业的中介服务市场保护政策，建立中介服务事项目录库和在温执业中介机构信息库，推行&ldquo;图审并审&rdquo;&ldquo;多评合一&rdquo;&ldquo;三测合一&rdquo;等高效模式，其中施工图审查时限压缩66%、收费下降50%，&ldquo;三测合一&rdquo;收费下降50%左右、服务时限提速30%以上。推行商事登记先照后证改革，设立&ldquo;双创&rdquo;便民咨询服务中心，试点食品药品经营&ldquo;多证合一&rdquo;，审批时限缩短90%以上。推进温州经济技术开发区相对集中审批许可权试点，设立行政审批局，实行&ldquo;一颗印章管审批&rdquo;模式，审批机构由原来的16个缩减至1个，审批人员缩减30%，许可事项由原来的304项缩减至185项，审批时限平均缩短三分之一，大大方便群众办事。

（三）转变社会管理服务方式。健全基层社会治理体制，推动&ldquo;三社&rdquo;互联互促互动，全年共有13.45%（778个）的村居（社区）开展协商民主工作，培养新增社工1003名，荣获全国社会工作服务综合示范地区称号。扎实推进事业单位分类改革和统一登记管理试点，全市教育卫生公益服务机构登记为事业单位法人已达26家。加强现代社会信用体系建设，全面推进温州市信用信息综合服务平台建设，市财政局等22个部门已出台黑名单制度或产生失信黑名单并在信用温州网站公布，市法院、市安监局、市金融办、市地税局、市国税局已出台信用联合奖惩办法，市公安局等20个部门已制定信用产品应用清单，在1144个事项中开展信用信息查询或信用报告应用。

三、严格行政决策程序，确保科学民主决策

（一）严格执行行政决策程序。认真贯彻落实《浙江省重大行政决策程序规定》和《浙江省行政程序办法》，严格执行&ldquo;公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论&rdquo;等程序。行政决策前，充分开展调查研究，形成调研意见或比较方案，如在制定《温州市网络预约出租汽车经营服务管理实施细则（试行）》过程中，通过政府网站刊登、报纸报道、召开座谈会等形式广泛征求政府工作部门、行业内部、社会公众的意见，共收集意见建议1638条，涉及九个方面56类，采纳27类，采纳率达48.2%；关于市区居民生活用水价格调整、市区机动车停车服务收费等直接涉及全社会公众利益问题的决策，则通过政府网站刊登、召开听证会形式征求公众意见。决策过程中，重视发挥专家的作用，如在制定温州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要及各专项规划过程中，对涉及专业性的问题，组织专家论证，听取意见。对有关决策事项中涉及公共安全、社会稳定、环境保护等方面且意见分歧较大的问题，组织风险评估，并制定相应的化解处置预案，如由温州市道路运输管理局联合浙江省交通运输科学研究院对温州市出租汽车行业深化改革实施意见及网约车管理细则实施详细的风险评估，提出社会风险防范及应急预案和行业发展的建议。同时，对所有提交市政府常务会议审议的议题进行会前合法性审核，2016年共对12次市政府常务会议的101项涉法议题内容进行法律审核。

（二）充分发挥法律顾问作用。召开全市政府法律顾问工作推进会，贯彻落实中办、国办《关于推行法律顾问制度和公职律师公司律师制度的意见》精神，全面动员部署政府法律顾问工作。召开市政府法律顾问工作座谈会，听取20位市政府法律顾问的意见和建议，并形成会议综述和专报。进一步完善政府法律顾问服务模式，探索建立法律顾问专报制度，落实首席法律顾问统一提交法律意见制度，确保法制机构在政府法律顾问工作中的主导作用。在鹿城区试点探索建立政府法律顾问人才库，规范外聘政府法律顾问的遴选程序。积极发挥法律顾问参谋作用，全年共为市政府及部门提供法律服务60余人次，其中参与重大项目协议的合法性审查20余件，涉及金额达600亿元。

四、推进执法体制改革，规范行政执法行为

（一）深化综合执法改革工作。出台《温州市深化行政管理体制改革推进综合行政执法实施方案》，召开全市综合行政执法体制改革动员部署会，完成县级综合行政执法局机构编制调整和设置。印发《关于建立综合行政执法协作配合工作机制的实施意见》，建立市、县、乡三级联合执法指挥协调调度机制。将街镇层面行政执法指挥调度机制与街镇&ldquo;四个平台&rdquo;建设有机结合，统筹安全生产监督管理、环境保护、住建、国土、规划、水利、消防安全管理等行政执法力量，构建统一的基层综合执法平台。夯实基层基础，将不低于85%的执法人员编制用于基层执法队伍，实现编制资源重心下移。原则规定基层执法中队主要负责人任命以街镇为主，增强街镇对基层执法力量的调配力。出台乡镇（街道）&ldquo;四个平台&rdquo;建设实施意见，鼓励各试点乡镇（街道）打造各具特色的基层治理模式。

（二）推进严格公正文明执法。出台《关于推进温州市行政执法全过程记录工作的指导意见》，着重强调科技装备在行政执法中的应用，规定对直接接触行政相对人、可能引发双方争议和冲突的关键执法环节必须进行音视频记录。深入推进行政处罚网上办案系统建设，在市、县两级各明确4个执法单位进行试运行，重点关注试点单位权力事项发布、行政处罚裁量基准引用、网上处罚案件模拟办理情况。根据全省行政处罚权力事项再拆分和裁量权再细化情况，各县（市、区）和市属各统建单位统一在行政处罚网上办案系统中模拟测试办案。截至12月底，全市共梳理36751条权力事项，引用处罚裁量基准11634项，行政处罚网上办案系统模拟办案2528件。梳理形成行政执法决定事项目录，起草行政执法决定法制审核工作规程。将2016年行政执法案卷评查及全市万人评机关中层处室和基层站所活动相结合，对市级35个执法部门和11个县（市、区）安监、市场监管、环保、国土、水利等5部门及参评的机关中层处室、基层站所共252个行政执法案卷和193个服务类案卷进行重点评查，督促相关单位抓好问题整改落实。开展全市1000多家单位21234个行政执法证件清理工作，发现不具备行政执法主体资格单位287个，不符合执法资格证件1553个，注销执法证件2290个（包括调离、退休等原因）。

五、加大执法监督力度，强化监督制约效果

（一）完善监督机制。制定《2016年温州市行政执法专项监督计划》，确定市市场监管局的食品安全监督管理职责落实情况和市安监局的危险化学品领域安全生产综合整治情况为2016年监督重点，并成立专项执法监督小组跟踪督查。修订完善《温州市人民政府特邀行政执法监督员管理办法》，进一步明确特邀行政执法监督员的条件、职责，健全选聘程序，从77名申报的新闻媒体工作者、社区工作者、社会志愿者、企业从业人员、法律工作者、专家学者等社会人士中确定25人为新聘的市政府特邀行政执法监督员。

（二）拓宽监督渠道。采取上门征求意见、电话联系等方式与代表、委员面商，认真办理人大建议、政协提案，完成市&ldquo;两会&rdquo;期间立案并交由政府系统承办的900余件市人大代表建议、政协提案答复工作，按时答复率100％，整体面商率85％。自觉接受司法监督，认真履行行政机关负责人出庭应诉职责，及时反馈法院司法建议，对全市未履行的生效裁判案件进行全面梳理、督办。开展全市万人评机关中层处室和基层站所活动，全市141个单位中的700个面向企业、群众的处室（窗口、站所）参加评议，经对其中60万人次进行随机短信调查，收到17.6万人次的评价回复，总体满意度达到98%。

（三）创新监督载体。开展行政处罚结果网上公开督查，对全市2015年7月1日至2016月7月31日期间适用一般程序作出的行政处罚案件在浙江政务服务网公开情况开展统一检查，重点检查公开的要素、公开的时间、应当隐去的内容及公开的文本规范等问题，其中大多数案件都能按照《浙江省行政处罚结果网上公开暂行办法》要求及时、完整、正确地公开信息要素。进一步深化行政复议决定书网上公开工作，定期将符合公开条件的行政复议决定书在温州市政府信息公开网上公开。下发《关于加强政策解读工作的通知》，在市政府门户网站上开设&ldquo;政策解读&rdquo;栏目，同步公布重大政策解读材料。市直机关主要负责人参加网络问政31次，积极参与政策解读，解读内容同步公布在市政府门户网站&ldquo;网络问政&rdquo;栏目。

六、依法化解矛盾纠纷，维护社会和谐稳定

（一）认真履行复议应诉职责。认真办理复议案件，2016年度全市各级行政复议机关共收到复议案件889件，立案受理789件，审结766件（含上年结转案件）。落实行政复议陪议员制度，对个别案情疑难复杂、社会影响大的案件及时召开听证会，组织案件当事人、复议陪议员等进行听证，增强行政复议公信力。召开全市法制系统复议、应诉案件疑难问题培训分析会，邀请市法院行政庭法官就当前行政败诉案件原因进行研究分析，探讨执法疑难问题，形成工作合力，力求将行政争议化解在行政复议阶段。

（二）开展各项调解工作。开展行政调解权力义务清单制定工作，各地、各有关单位进一步梳理行政调解事项、调解依据、调解期限等要素，制定行政调解权力义务清单，进一步深化行政调解工作。加强行政调解与行政复议的有机结合，在审理过程中，结合案件实际，对于符合调解条件的，全部运用调解手段，最大限度地化解行政争议。开展人民调解工作，全市乡镇（街道）共配备专职人民调解员3153人，每万常住人口配备专职人民调解员为3.5人。全市185个乡镇5786个村（居）已有2965个村（居）配备专职人民调解员，比例达51.2%。全市200个行业性、专业性人民调解委员会共配备专职人民调解员447个，平均每个调委会配备2名专职人民调解员。落实人民调解工作指导经费、人民调解委员会补助经费和人民调解员补贴经费，建立动态增长机制，并将人民调解纳入政府购买服务范围。

（三）强化复议与信访、司法联动工作。召开预防和化解行政争议联席会议，研究部署新时期预防和化解行政争议工作任务。召开全市行政复议与行政审判联席会议，专题研究公安执法中因客观原因超过法定治安案件办案期限的行为是否构成程序违法等问题。以瑞安市政府信息公开案件为突破口，制定出台《温州市行政复议与行政审判联席会议关于政府信息公开案件滥诉甄别机制的指导意见》，成立滥用政府信息知情权联合甄别小组，加大对滥用政府信息公开申请权、行政及司法救济权的惩治力度。开展法定途径分类处理信访投诉请求清单梳理工作，全面厘清信访与司法、行政程序的边界，市级35家政府部门于2016年9月底前全部制定公布《依法分类处理信访诉求清单》，将信访事项依法纳入法定途径处理。

（四）发挥仲裁作用。2016年共受理各类民商事仲裁案件845件，同比增长17.7%，共审结案件789件（包括往年结转289件），同比增长23%。着力健全&ldquo;金融机构与仲裁&rdquo;对接机制，以银行业为突破口，打造金融仲裁&ldquo;名片&rdquo;，更好服务金改工作。创新仲裁服务民生工作机制，开通简易知识产权案件的仲裁调解对接通道，加快推动我市制鞋、服装、低压电器等产业提升发展。积极探索与行业组织的合作，推行仲调解决模式。创新建立仲裁员轮流办案制，修订《仲裁员指定操作规程》。进一步加强对鉴定案件的程序掌控，谨慎启动鉴定程序，避免造成资源浪费和案件审限拖延情形的发生。加大案件信息化管理力度，优化完善案件日常流程和案件档案管理。

七、强化组织领导保障，提升法治素质能力

（一）强化组织领导。根据《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》要求，结合省、市全会精神，立足我市实际，在全省率先出台《温州市法治政府建设第十三个五年规划》，明确我市法治政府建设的方向和重点，科学谋划我市未来五年法治政府建设工作。下发《2016年温州市法治政府建设工作要点》，明确全市法治政府建设年度工作目标和具体任务。实行内部评价、社会满意度调查和专业机构评估相结合的三维考核体系，并将法治政府建设考核评价纳入政府目标责任考核，增强了考核的科学性和实效性。进一步开展法治政府建设工作情况定期研判，准确掌握全市法治政府建设工作动态。召开法治政府建设工作会议，推进《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》的贯彻落实，确保法治政府建设各项工作任务顺利完成。

（二）增强法治能力。建立并落实领导干部任职前法律知识考查和依法行政能力测试制度，将考查和测试结果作为领导干部任职重要参考，全年共组织非人大任命领导干部任前法律知识考试1028人，参考率、及格率均为100%。以政府全体会议、政府常务会议和政府学习会为主要形式，组织开展《招标投标法》和《安全生产法》主题学习。举办领导干部法治专题培训班，围绕十八届四中、五中全会精神和《法治政府建设实施纲要（2015-2020）》以及法治政府建设工作热点问题开展学习研讨，着力提升领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、促进发展、维护稳定的能力。健全行政执法人员岗位培训制度，组织开展行政执法人员综合法律知识、专门法律知识、新法律法规等专题培训和年度法律知识考试。

（三）加强法治宣传。加强与新闻媒体的合作，通过多平台、多载体、立体化方式开展法治宣传，广泛宣传我市法治政府建设重要举措、典型做法。在全省率先推出7期温州政府法制手机报，在温州日报推出12次专题报道，在2000多辆公交车上播放法治政府建设公益宣传片，营造良好的法治舆论氛围。开展法治政府建设宣传下基层公益活动，送法进社区，为社区居民答疑解惑、排忧解难，提供法律咨询和志愿服务。集中举办12333咨询日活动、全市工伤保险集中宣传活动、企业关爱职能和职工热爱企业活动、用人单位遵守劳动用工和社会保险法律法规情况专项检查及教育活动及&ldquo;12&bull;4&rdquo;全国法治宣传日活动。

回顾过去一年我市法治政府建设工作，虽然取得了一定的成绩，但也存在行政程序有待优化、制度建设有待加强、行政执法不够规范等问题，有待在今后工作中予以改进。2017年，我们将进一步贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》精神，围绕省市中心工作，继续大力推进法治政府建设，进一步转变政府职能，加强政府立法工作，提高制度建设质量，完善行政决策机制，理顺行政执法体制，严格执法程序，创新监督方式，强化问责机制，提高社会纠纷解决效率，加强法治宣传，增强社会法治观念，全面提高政府依法行政水平。

温州市人民政府

　　2017年2月21日