

常委会会议参阅材料

此件已呈林有灿同志审阅

## 审议《关于 2019 年我市法治政府建设情况的调研报告》材料目录

内容	材料名称	页码
审议材料	关于 2019 年我市法治政府建设情况的调研报告	1-7

# 关于 2019 年我市法治政府建设 情况的调研报告

根据《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》和市人大常委会 2020 年工作要点，为深入了解 2019 年我市法治政府建设的主要做法，找准存在的主要问题，提出加强和改进法治政府建设的意见建议，今年 3 月起，市人大常委会副主任林有炽带领调研组，通过座谈交流、实地走访等方式，对 2019 年我市法治政府建设情况进行了专题调研。因法治政府建设涉及 100 余项工作，点多面广，为增强调研的针对性和有效性，调研组重点围绕政府立法、行政复议、行政应诉三项工作开展本次调研。现将调研情况报告如下：

## 一、主要做法

一年来，我市行政机关认真落实实施纲要要求，围绕自贸区（港）建设总体目标，加快推进法治政府建设，在政府立法、行政复议、行政应诉工作方面取得明显成效。

（一）政府立法工作。一是落实立法工作制度。编制市政府 2019 年立法计划，确定审议类项目 2 件、调研类项目 4 件。加强规章起草工作，对专业性、技术性较强的规章探索引入第三方起草、评估机制。对照《外商投资法》等上位法，完成 5 部规章的清理工作。二是围绕自贸区（港）建设提出立法需求。积极参与海南自由贸易港法立法调研，结合实际提出立法需求。探索崖州湾科技城法定机构管理模式，提请

市人大常委会作出相关决定，促成省人大常委会将崖州湾科技城条例列为 2020 年立法项目。三是配合地方性法规制定工作。按时完成《三亚市扬尘污染防治办法》草案起草工作，协助市人大常委会起草、修改、审议 4 部地方性法规，提出 7 项立法项目建议。四是加强重点领域政府立法。推进《三亚市旅租民宿管理规定》等规章草案起草工作，对 4 件调研类立法项目进行调研。

（二）行政复议工作。一是健全行政复议办理程序。改进受理方式，畅通受理渠道，探索网上申请、受理机制。制定行政复议办理、听证、讨论等制度，形成较为完善的行政复议工作机制。在 2019 年市政府行政复议机构办结的 35 件案件中，调解结案 8 件，占比 22.9%；撤销或确认违法 4 件，占比 11.4%。二是提升行政复议信息化水平。推广应用全国行政复议工作平台，实现新收行政复议案件全部在线办理。三是强化行政复议督察职责。针对行政行为程序违法、适用法律错误等问题，制发行政复议建议书，要求相关单位整改，防止引发同类行政争议。对近两年行政复议案件反映的问题进行归类分析，提出整改建议，形成专题报告，督促整改落实。四是推进行政复议体制改革。按照“一级政府设立一个行政复议机构”的原则提出改革构想，协调编制主管部门，稳妥推进行政复议体制改革。

（三）行政应诉工作。一是行政机关负责人出庭应诉增多。2019 年行政机关负责人出庭应诉 27 件，吉阳区、崖州

区执法局主要负责人出庭应诉，并带领执法人员到庭接受法制教育。二是行政应诉更加积极、规范。多数行政机关能够及时提交证据和相关手续，积极做好应诉答辩，庭前准备更加充分，庭中答辩更加规范，庭后协调更加积极，行政机关不派员参加诉讼或只委托律师出庭现象已基本杜绝。三是注重行政争议实质性解决。通过对行政败诉案件的分析研究，积极查找行政执法工作漏洞和败诉风险点，及时纠错并回应原告合理诉求，实质化解行政争议。四是重视司法建议办理工作。被建议单位能够针对司法建议指出的问题制定整改措施，完善管理制度，自行纠正行政行为存在的问题，及时反馈整改情况。

## 二、存在问题

经调研，我市行政机关在政府立法、行政复议、行政应诉工作方面还存在不少问题，主要表现在：

（一）政府立法工作。一是行政机关对立法工作重要性认识不足，通过立法解决问题的意愿不强，参与立法的积极性不高；二是立法机构设置和人员配备不到位，有的行政机关没有专门的法制机构和立法人员；三是编制立法计划时缺乏深入调研论证，导致起草工作推进困难，2019年的2个规章计划项目均未完成；四是重点领域政府立法力度不够，截至目前市政府仅制定完成5部规章，数量过少，没有为市人大常委会制定地方性法规奠定良好基础。

（二）行政复议工作。一是市、区政府行政复议人员配

备普遍较少，工作力量较弱，难以适应行政复议体制改革需要；二是行政复议体制需要进一步完善，市级行政复议“三集中”改革亟需加快推进；三是行政复议场所建设尚未完成，信息化建设需要继续推进；四是行政复议案件整体质量不高，实体纠错率偏低，内部自我纠错功能未得到充分发挥。

（三）行政应诉工作。一是部分行政机关负责人未能严格落实行政诉讼法的有关规定，出庭应诉率偏低；二是部分行政机关没有配备专业行政应诉人员，导致出庭应诉人员程序意识、证据意识不强，应诉能力有待提高；三是部分行政机关特别是行政执法机关错误认为应诉就是法制机构的事，对相关应诉工作重视和配合不够；四是市政府未依法及时将不动产登记职权确定给一个部门行使，导致市政府作为被告的行政诉讼案件有所增加。

### 三、工作建议

针对调研中发现的问题，调研组就进一步加强和改进政府立法、行政复议、行政应诉工作提出如下建议：

（一）政府立法工作。一是要提高对政府立法重要性的认识。政府部门要充分认识政府立法工作对于促进依法行政、建设法治政府、推动高标准高质量发展的重要意义，以自贸港建设为契机，以制度创新为目标，围绕全市工作大局谋划与推进政府立法工作，通过政府立法贯彻落实市委关于经济社会发展的重大决策部署。二是要加强立法机构设置、人员配备和立法人才培养工作。全市行政机关原则上都要设

置专门的法制工作机构或者配备专门的法制工作人员。政府部门要遵循立法工作人才成长的规律和特点，切实加强政府立法人才队伍建设，采取面向社会引进人才、工作实践中发现人才等办法，有计划、有针对性地培养政府立法工作人才。三是要强化政府立法计划的制定和落实。市司法局在制定年度立法计划时，要针对规章项目的必要性、可行性、需要解决的主要问题、拟确立的主要制度等进行深入调研论证，并广泛征求各方面意见，努力使每项政府立法都符合法律法规精神，符合实际工作需要。起草单位要严格落实工作责任，及时组建工作专班，制定实施方案，明确工作进度，确保立法项目按时保质完成。四是要加强重点领域政府立法。市政府要围绕全市中心工作和深化改革重点任务，针对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项，用足用好地方立法权，根据行政管理需要制定政府规章，为推进自贸港建设提供法治保障，为制定地方性法规奠定良好基础。

（二）行政复议工作。一是要加强行政复议队伍建设。充实市、区两级行政复议工作队伍，把政治思想好、业务能力强、具有较高法律素养的干部选派到行政复议岗位，确保机构设置、人员数量、专业水平、职业素养与所承担工作任务相适应。二是要加快行政复议体制改革。按照“一级政府设立一个行政复议机构”的原则继续推进行政复议体制改革，优化行政复议资源配置，实现“统一受理、统一审理、统一决定、统一送达”的行政复议案件办理模式。三是要继

续加强行政复议软硬件建设。按照国家、省有关规定配备必要的行政复议场所和设备、设施，为行政复议正常顺利开展提供必需的工作条件。进一步推广全国行政复议工作平台应用，健全行政复议信息化工作机制，实现行政复议案件全部在线办理。四是要提升行政复议案件审理质量。建立专家咨询制度，对涉及公共利益、社会影响较大、法律关系复杂等重大复杂疑难案件，组织召开专家咨询会，在充分听取专家意见的基础上，集体讨论决定。合理运用撤销、变更、驳回申请、申请人主动撤回、被申请人自我纠错、和解调解等结案方式，确保行政复议效果，努力做到定分止争、案结事了。

（三）行政应诉工作。一是要完善行政机关负责人出庭应诉工作机制。市政府要尽快出台行政机关负责人出庭应诉办法，明确行政机关负责人出庭应诉案件类型和数量指标，并将行政机关负责人出庭应诉情况、应诉效果评价作为对该单位及其负责人绩效考核的重要指标，实现行政机关负责人出庭应诉工作制度化。二是要建立专职诉讼代理人制度。政府部门要积极应对行政案件异地管辖的新变化，切实充实专职行政应诉队伍，培养和选拔法律知识丰富、熟悉本机关业务并有一定出庭应诉经验的工作人员作为专职诉讼代理人，专门负责处理本机关诉讼事务。三是要建立消极应诉责任追究制度。将行政案件败诉比例作为行政机关及其工作人员年度绩效考核的重要指标和奖优罚劣的重要依据，全面提高行政机关诉讼风险意识和应诉能力，杜绝消极应诉现象。四是

要将不动产登记职权确定给一个部门统一行使。市政府要依照《不动产登记暂行条例》的规定，及时将全市土地、房屋、林木等不动产登记职权确定由一个不动产登记部门统一行使，有效降低部分行政案件审级，减少市政府涉诉案件。