

中共固原市委

全面依法治市委员会办公室文件

固法办发〔2023〕17号

固原市开展“一规划两纲要”中期评估暨 2023年度法治建设实地督察情况通报

各县（区）党委全面依法治县（区）委员会、市直各有关部门（单位）：

为全面评估我市法治固原、法治政府、法治社会建设工作情况，确保2023年法治建设各项任务全面落实，根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《法治政府建设与责任落实督察工作规定》，按照《固原市2023年督查检查考核工作计划》安排，7月27日至8月1日，由市委分管领导牵头，市纪委监委、市委督查室、政法委、依法治市办、公安、交通及5个县（区）工作人员共同组成督察组，分6个工作小组，围绕2021年以来法治

固原、法治政府、法治社会建设工作落实情况、中央依法治国办和自治区依法治区办督察反馈问题整改落实情况、法治政府建设示范创建工作开展情况、第三方评估反馈问题整改落实情况、“八五”法治宣传教育中期检查评估通报问题整改落实情况等内容，采取重点督察和交叉督察相结合的方式，通过实地查看、查阅台账、抽查案卷、个别谈话、现场考法、政务大厅群众访谈等形式，深入5个县（区）、20个部门（单位）、6个乡镇、6个行政村开展了法治建设实地督察。现通报如下：

一、总体情况

从督察情况来看，“一规划两纲要”实施以来，市委、市政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和自治区第十三次党代会精神，自觉把习近平法治思想作为根本遵循、行动指南，坚决贯彻落实党中央法治建设决策部署和自治区工作安排，强化组织领导，细化责任分解，一体推进依法治市、依法执政、依法行政，一体建设法治固原、法治政府、法治社会，法治固原建设成效显著，法治政府建设持续加强，法治社会建设不断提升，2个项目荣获自治区法治政府建设示范创建项目，2022年在全区效能目标管理考核中固原市被确定为第一等次，为推动固原高质量赶超式发展营造了良好的法治环境。

（一）抓顶层设计，党对法治建设的领导全面加强。市委、市政府高度重视，坚持把法治建设作为事关全局的战略性任务，

作为捍卫“两个确立”、做到“两个维护”的具体实践，推动党的领导贯穿法治建设全过程、各领域。先后召开依法治市委员会会议4次，办公室主任会议6次，协调小组会议11次，各县（区）召开相关会议81次。市委常委会、市政府常务会先后4次专题听取法治建设汇报、16次研究解决具体问题，市委、市政府主要领导16次对法治建设工作作出专门批示，深入基层开展蹲点调研20余次，高位推动各项重点任务落实落细。制定出台了“一规划两清单”（《法治固原建设规划（2021-2025年）》《固原市法治政府建设任务清单（2021-2025年）》《固原市法治社会建设任务清单（2021-2025年）》），按年度制定依法治市工作要点和各协调小组工作计划，加强法治建设各领域专项规划、年度计划的衔接协调，法治建设议事协调机构办事机构作用充分发挥。将法治建设纳入效能目标管理考核体系，列为市委巡察和年度督察检查重要内容，由市委、政府分管领导牵头按年度开展全面督察、交叉督察、专项督察，倒逼责任落实。将年终述法内容纳入领导班子和领导干部年终述职内容，率先全区开展“一把手”述法。

（二）抓理论学习，干部队伍法治素养进一步提升。建立领导干部“1+3+X”学法清单，会前学法、任前考法、年终述法的“三位一体”学法用法机制有效实施。市“四套班子”带头落实会前学法制度，示范带动各级党委（党组）会前学法2830余场次。坚持把习近平法治思想、宪法、民法典等法律法规作为学习重点，纳入《2019—2023年全市干部教育培训规划》，举办专题辅导讲

座、专题研讨班，组织 3.7 万多名干部参加无纸化学法用法及考试，领导干部主动学法意识、运用法治思维和法治方式解决问题的能力切实增强。

（三）抓立改废释，地方立法保障作用有效发挥。建立完善立法项目建议报请审定、立法项目公开征集、基层参与立法联系等制度，编制 5 年立法规划和年度立法计划，制定出台《固原市城市市容管理条例》《固原市文明行为促进条例》《固原市停车场管理办法》，切实以良法促发展、惠民生、保善治。率先全区出台行政规范性文件合法性审核办法，建立健全了“程序完备、权责一致、相互衔接、运行高效”的合法性审核机制。组织对历年出台的行政规范性文件进行全面清理，建立现行有效的行政规范性文件目录和备案目录，实行动态管理并在市政府网站进行公示。

（四）抓示范创建，法治政府建设率先突破。全面开展法治政府建设示范创建、达标创建活动，以示范创建带动全市法治政府建设水平整体提升。被推荐全国单项示范创建项目 1 个，申报全区综合示范创建 3 个、单项示范项目 13 个、达标创建 3 个。修订《固原市人民政府工作规则》，落实重大行政决策事项目录管理制度。纵深推进“放管服”改革，“办事不求人、合规自然行”成为固原营商环境最鲜明的标识。创新“四个一批”执法人员资格管理方式，持续规范执法队伍管理。组织开展道路交通安全和运输执法领域突出问题专项整治，对 2022 年以来受理的涉及道路

交通和运输执法领域投诉举报进行梳理倒查。深化行政复议体制机制改革和规范化建设，成立市政府行政复议咨询委员会，化解行政争议的主渠道作用进一步发挥。成立行政争议协调化解中心6个，促进行政争议实质性化解。开展行政应诉突出问题专项治理，创新建立领导包抓县（区）和“一单三联”机制，市政府主要领导带头出庭应诉，带动全市行政机关负责人出庭应诉率由2021年的47.81%提高到2022年的87.31%；2023年上半年应诉率达99.19%，市本级100%。

（五）抓制约监督，公正司法质效不断提高。率先全区出台案件评查办法，为我市开展司法案件评查提供了科学依据和统一标准，成为提升司法水平的“利器”。率先全区制定执法监督实施细则，通过强化个案监督，推动解决了一些历史遗留问题和信访积案。政法领域改革不断取得新进展，持续深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，全面落实辩护律师全覆盖制度，加快推进“轻刑快办”以刑事速裁和简易程序审理的一审刑事案件占比超过了2/3。公安系统加快推进警务运行机制改革，组建“大情报”中心，为警情处理、打击犯罪、人员管控等提供精准分析和预警。检察系统“捕诉一体”新机制有效落实，形成“四大检察”“十大业务”并行的法律监督总体布局。司法行政系统完善理顺司法行政机关内设机构职责关系，健全完善人民监督员等各项制度，将人民调解与诉源治理、访源治理融合贯通，减少了诉讼案件，降低了司法成本。

(六)抓“八五”普法，法治社会建设全面加强。全面贯彻落实“谁执法谁普法”普法责任制，及时修订完善“四个清单”，率先全区完成市级“八五”普法中期检查评估。紧盯领导干部“关键少数”，制定印发《领导干部学法清单制度（试行）》《固原市关于开展领导干部带头讲法的实施方案》。紧盯青少年“未来多数”，开展“宪法晨读”1096场次，法治副校长实现全覆盖，固原市青少年示范性综合实践基地入选第三批全国法治宣传教育基地。紧盯村级“两委”干部，组织开展培训22场次，开展“送法下乡”活动1000余场次。西吉县龙王坝村、泾源县杨岭村被自治区党委全面依法治区委员会守法普法协调小组命名为首批宁夏法治社会实践站。紧盯特殊群体，研究制定服务稳经济保增长促发展守底线12项措施和便企利企惠企8条措施。创新推行党建引领基层治理“1+1+3”工作机制，积极构建一盘棋推进、一站式办理、一体化运行的基层治理新格局，实现了基层治理从“一元向多元、平面向立体、粗放向规范”转变，为推动法治政府建设在基层落地落实打下了坚实基础。

二、存在的问题

(一)法治建设重视程度有待提高。一是抓法治建设的责任意识不强。一些部门、乡镇党政主要负责人对法治建设主要内容理解不全面，片面认为法治建设就是执法机构或司法所的工作，亲自研究推动解决基层一线执法人员数量少、专业能力不强、办案质量不高等突出问题职责履行不到位。隆德县沙塘镇党政负责

人抓法治建设的责任意识不强，法治工作实质性举措少，推动落实不够有力。二是党政主要负责人年终述法制度落实不到位。西吉县文旅局、科技局、民政局、马建乡、硝河乡部分负责人述法报告中存在关于习近平法治思想的错误表述，县交通局主要负责人述法报告以交通局名义汇报；泾源县党政主要负责人年终“四述”报告中述法内容简单，不具有针对性。三是对反馈问题整改工作重视不够、整改不到位。市文旅局、自然资源局、工信局对“一规划两纲要”落实情况、自治区党委依法治区办和市委依法治市办反馈问题整改台账未及时整理；西吉县生态环境分局法治建设档案资料不全；泾源县本级台账资料没有按照体系整理归档，比较零散，县交通局、新民乡只提交了整改方案，未见佐证资料，黄花乡整改资料中 2022 年相关资料还存在“落实‘七五’普法”等字眼。四是牵头作用发挥不好。法治政府示范创建指标体系任务分工明确的牵头部门对牵头职责落实不够有力，有些牵头部门以“牵不起来”为由，未有效督促责任单位按照时间节点完成相关任务。

（二）重大行政决策和规范性文件管理不够规范。一是重大行政决策不规范，缺乏法治思维，土地征收、房屋拆迁、重大项目等行政行为做出前缺乏科学论证和深入实际的调查研究，不严格履行专家论证、公众参与、风险评估、合法性审查等法律程序，对法制机构和法律顾问的法律审查意见重视不够，导致行政行为违法，行政案件败诉，群众上访等问题。原州区 2021 年度、2022

年度重大行政决策目录未公开。《西吉县人民政府办公室关于印发〈西吉县 2022 年支持扩大消费实施方案〉的通知》未开展公平性竞争审查；《隆德县农村水冲式厕所运行维护管理办法（试行）》未进行合法性审核；泾源县人民政府办公室《关于印发〈泾源县乡村振兴贷款风险补偿基金管理办法（试行）〉的通知》的解释主体不符合规定，重大行政决策专家论证、风险评估、集体讨论程序环节缺少相关佐证资料。二是部分重大行政决策和行政规范性文件公开征求意见期限不符合要求。《固原市加快发展保障性租赁住房实施细则（征求意见稿）》《固原市保障性租赁住房项目认定办法》《原州区工业和信息化“十四五”发展规划》征求意见时间均少于 30 日；《固原市人民政府关于调整固原市区公共租赁住房实物配租租金标准的通告》《固原市强化危险废物监管和利用处置能力改革行动方案》公开征集意见期限少于 7 个工作日。三是后评估制度未能有效落实。各县（区）、各部门（单位）对起草的执行一年以上的重大决策事项和行政规范性文件必要性、具体执行等情况未开展后评估。

（三）规范行政执法方面还有差距。一是部分行政机关重实体轻程序的观念未得到纠正，特别是在土地征收、房屋拆迁、环境整治等执法行为中，还存在不履行告知、催告、登记保全等法定程序的问题。2023 年 1-6 月，全市行政案件败诉率达 30%，其中：市人社局 4 件，市住建局 3 件，市医保局 1 件，原州区 16 件，西吉县 11 件，隆德县 2 件，泾源县 1 件，彭阳县 6 件。

2022年乡镇一审行政诉讼案件败诉率较高，原州区48.8%、西吉县6.7%、隆德县33.3%、泾源县33%、彭阳县46.2%，因程序违法而败诉的案件占败诉案件总数的近50%。原州区综合执法局个别行政处罚案件存在超期，隆德县农业农村局个别执法案卷中向当事人告知权利不全面。二是执法案卷整理不规范，材料不齐全。市应急局、生态环境局、住建局、自然资源局个别行政执法文书告知行政复议机关错误；原州区官厅镇人民政府的行政执法案卷中证据材料不够充分，执法人员兼任法制审核人员；隆德县农业农村局个别执法案卷中未附录音录像光盘资料，交通运输局行政执法文书告知诉讼机关错误。三是行政执法公示制度落实不到位。市住建局、文旅局、人社局、水务局、商务局，原州区审批局、文旅局和人社局，西吉县吉强镇、平峰镇、教体局、发改局未公示2022年度行政执法数据。市水务局、住建局、农业农村局，原州区农业农村局未公开本单位执法人员名录。市应急局、水务局、农业农村局、人社局未在宁夏行政执法监督平台录入案件。四是道路交通安全和运输执法领域专项整治活动开展不扎实。西吉县交通局对12345平台反馈的问题未整改，道路交通领域行政执法专项整治资料不齐全；泾源县将专项整治活动全部由交通运输综合执法大队负责，专项整治相关文件以交通运输综合执法大队文号下发，整治主体不符合规定；彭阳县交通局自查自纠不到位，对投诉举报线索的相关问题未进行分类，缺少“12345”“12389”“12328”等投诉举报案件办理回复台账。

（四）行政复议行政应诉工作不够规范。一是行政复议规范化、专业化建设有差距，行政复议案件办理能力保障有待加强。泾源县无行政复议场所；隆德县、彭阳县各仅有行政复议人员 1 名。二是行政复议案卷不规范、材料不齐全。隆德县行政复议卷宗归档不规范，个别行政复议卷宗中缺少当事人授权委托书。三是行政机关负责人虽然做到了敢于出庭应诉，但“出庭不出声”，出庭准备不充分，庭前未能就案件事实和法律规定展开分析，庭审中消极质证、答辩，怠于举证、逾期举证、提供证据不完整，未对案件的实质性问题进行有效陈述和答辩，最终因认定事实的主要证据不足导致败诉，影响了行政机关的公信力。

（五）法治社会建设仍有短板。一是普法实效性有待提高。市市场监管局、应急管理局、文旅局、生态环境局、水务局、商务局、住建局、自然资源局结合人群、行业特点精准普法、以案释法不够。市、县民政部门引导、推动行业协会、志愿者等社会力量参与社会治理作用发挥不够。二是社会诚信建设体系落实不到位，政务、商务、社会、司法征信体系、失信惩戒制度信息采集融合应用不到位、不互通，社会信用体系建设实现度比较低。三是公共法律服务城乡供需不平衡，律师、公证、司法鉴定、基层法律服务、仲裁等法律服务机构和人员绝大多数集中在市区，泾源县仅一家律所 2 名社会律师。

三、工作要求

各县（区）、各部门（单位）要紧紧围绕“一规划两纲要”未

落实到位、反馈问题未整改到位等情况和《市委全面依法治市委委员会 2023 年工作要点》，对标对表，全面抓好整改，扎实推进法治建设工作任务落实，高质量完成各阶段工作。

一要提高政治站位，增强整改自觉。要深刻认识督察工作的重要性、严肃性，深刻认识督察对推动法治建设的重要意义，积极、主动、自觉接受督察反馈问题，把握时间节点、凝聚攻坚合力，从严从实抓好整改落实，推动法治建设重点工作落实落细，确保整改任务不漏项、不留死角、不拖“工期”，为下一步迎接中央和自治区中期评估验收工作打下坚实基础。

二要压实法治责任，补齐短板弱项。各县（区）、各部门（单位）要根据《法治政府建设指标体系任务分工》《法治政府建设“八大”提升行动方案》《领导干部党内法规和法律应知应会清单》《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责清单》等文件要求，分类分层制定整改措施，清单式推进，形成牵头单位、责任单位一把手全面负责、亲自抓，其他班子成员各负其责、具体抓的整改落实格局，真正做到事事有着落、件件改到位。整改工作于 2023 年 9 月 15 日前完成并提交整改工作报告。

三要加强跟踪督导，完善监管机制。各县（区）、各部门（单位）要适时开展法治建设问题整改督察检查，确保整改措施落到实处，坚决避免虚假整改、纸上整改。市委依法治市办将实施动态监督，及时掌握跟进各县（区）、各部门整改工作进展情况。对推进法治建设和整改落实工作主动性不强、责任意识淡薄、工

作进度滞后、措施不力、成效不明显的县（区）和相关部门视情况采取函询约谈、挂牌督办、通报批评等方式督促“返工”“补课”，确保各项任务落地见效。

中共固原市委全面依法治市委员会办公室

2023年8月29日