

中共中央办公厅国务院办公厅印发意见

实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制

推进『放管服』改革，完善『清单』管理

权责有单可查 政府照单履职

本报记者 张洋

全国31个省份已全部公布省级部门权力清单，29个省份公布了责任清单；已有57个国务院部门公布了权力清单；自贸试验区的负面清单已从2013年的193项减至目前的122项……

2013年以来，党中央、国务院持续推进“放管服”改革，其中“清单管理”模式不断完善。制定政府权责清单，划定政府权力边界；试点市场准入负面清单制度，明确企业“法无禁止即可为”；加快编制行政事业性收费等各方面清单，公开接受社会监督。

清单越合理、越清晰、越公开，简政放权改革效果就越明显。在近期国务院办公厅组织开展的“放管服”改革专项督查中，“清单”始终是一项督查重点内容。督查组每到一处，都认真查阅各类清单目录，深入了解落实情况。

亮出“家底”，把权力装进制度笼子

“辽宁把编制权力清单作为简政放权的重要步骤，主动亮出‘权力家底’，目前省级权力清单调整到1735项。”

“湖北推行市县通用权力清单，确定市级政府部门通用权力事项3737项，县级通用权力事项4115项。”

“陕西开发建成了标准统一、资源共享、业务协同的权责清单统一发布平台，在省市县镇四级的政府网站同步运行。”

在党中央、国务院的决策部署下，目前全国31个省份已全部公布省级部门权力清单，29个省份公布了责任清单，17个省份公布了市县两级政府的权责清单，一些省份还对制定乡镇政府权力清单和村务工作权力清单进行了积极探索，突出呈现从严、从细、从实的特点。

权由法定。吉林将凡是没有法律依据的权力事项一律取消；凡是需要法律授权的，一律按照法定程序调整。目前省级设定市县实施的行政审批事项取消调整34项。

权责一致。安徽跳出“针对部门讲责任”的惯性思维，转而针对每项行政权力，逐条编制责任事项和追责情形，让隐形责任显性化、宽泛责任具体化、粗放责任精细化，实现权责清单深度融合。

规范标准。江苏加快推动省市县权力清单标准化工作，确保在省市县三级，相同权力事项的名称、类型、依据、编码统一，同时明确层级分工，压缩自由裁量权。精细设置。北京明确9类行政职权116项共性责任，同时着眼于治理“大城市病”，制定10多个专项责任清单。如“缓解交通拥堵专项责任”清单，就涉及10余个部门和属地政府140余项责任。

严防漏洞。河北省着力从群众不满意的地方改起，针对行政许可中介服务与政府部门存在利益关联等问题，全面清理有关事项，铲除“变相审批”“隐性审批”，堵住权力寻租的每个“漏洞”和“偏门”。

记者在随行政督查中还了解到，在地方政府全面公布权力清单的基础上，2016年开展国务院部门权力和责任清单编制试点，目前已有57个部门公布了权力清单。“接手审改工作以来，我们用‘笨’办法，下‘硬’功夫，经过反复甄别核实，剔除部门单向指定、拨款等内部管理事项以及重复计算和不真实事项，增补实际在批但没有列入目录的事项，最终确定了国务院各部门行政审批事项总清单，牢牢锁定了改革底数。”中央编办(国务院审改办)有关负责人表示，在此基础上，“摁住葫芦救籽”，保障了一项项改革扎实有效推进。

压缩“负面”，为“双创”扫清制度障碍

编制公布清单，既是把权力装进“制度笼子”，也是妥善处理政府与市场的关系，实现“更好发挥政府作用”。近年来各地各部门坚持问题导向、坚持改革创新，持续推进投资审批、职业资格、涉企收费等领域改革，试点市场准入负面清单制度，为“双创”扫清制度障碍，为企业发展营造更优市场环境。

时间就是效率，但一些项目审批事项多、程序繁、耗时长，怎么办？2013、2014、2016年，国家发改委3次修订政府核准的投资项目目录，中央层面核准项目削减比例累计约90%。

年轻创业者不缺激情、想法，缺的往往是市场准入的各类资格证书，怎么办？2014年以来，人力资源社会保障部全面清理职业资格，制定国家职业资格目录清单，明确要求清单之外一律不得许可和认定职业资格，清单之内除准人类职业资格外一律不得与就业创业挂钩。

一些企业反映，各种名目的收费令其无所适从、不堪重负，怎么办？涉企政府性基金、行政事业性收费、涉企经营服务性收费等一律清理，明确制定清单。“我们下大力气清理规范各类涉企保证金，2016年仅建筑业一个行业减少的企业保证金就达到1700亿元。”住建部建筑市场监管司相关负责人介绍，“全国各地上报的建筑业保证金种类多达200余项，如果充分使用银行保函来替代现金，下一步仍有更大清理空间，至少盘活万亿规模资金。”

一方面，政府应坚持“法无授权即禁止”，一方面，市场在追求“法无禁止即自由”，“负面清单”恰是这些原则的直观、综合反映。2013年以来，商务部先后在上海、广东、天津、福建4个自贸试验区试点实施外商投资“准入前国民待遇+负面清单”管理模式，广受好评。

为进一步激发市场活力，目前“负面清单”也在国内市场试点推行。记者在督查中了解到，内蒙古包头市已率先探索建立了15大类100项投资领域负面清单，清单之外的投资项目一律实行备案制。企业办理开发项目立项，只需填一张表，当场即可拿到立项备案手续，办事效率明显提高。

“非禁即入、非限即许”是民间资本参与重庆项目建设的的基本原则，当地不仅不设任何排斥民间资本投资的条件，还在不断压缩“负面清单”，支持民间资本进入基础产业、基础设施、社会事业、农业农村等领域。据统计，2016年，重庆全市民间投资增长11%，民间投资占全社会固定资产投资比重达到51%，成为稳增长的重要力量。

杜绝擅权，抓关键强化制度落实

有清单，并不等于有实效，关键在于“照单履职”。督查过程中，清单落实情况始终是督查组关注的重点，推动各地区将制度建设、监督检查、严肃问责等结合起来，防止清单被“写写挂挂”。

如何防止清单之外擅权扩权？广东率先以地方立法的形式出台《广东省行政许可监督管理条例》，结合广东实际，对五种情形进一步明确作出“不得设定行政许可”的规定。《条例》自2015年1月1日实施以来，广东对有关文件草案拟新设的100多项具有行政许可性质的事项进行严格把关，均不予新设，有效防止行政权力“一边减，一边增”。

如何确保清单之内规范运行？山西除省市县三级编制权责清单和部门运行流程图，还专门编制了廉政风险防控图。针对权力运行中容易滋生腐败的重点部位、关键环节，深入查找每项职权运行的风险点，并对风险点分类定级，强化对职权运行的动态监控。

如何保证清单与市场形势变化保持同步？“自贸试验区的负面清单已从2013年的193项减至目前的122项，未来还将进一步缩减。”前不久商务部透露，在最新修订的外商投资产业指导目录征求意见稿中，2015年版的93条限制性措施被减至62条，旨在营造更宽松、更健全的市场环境，进一步打开中国开放的大门。

“之前的部门也不清楚自己到底有多少职权，审批流程也不尽规范，自由裁量也比较随意。百姓也感觉政府部门管得多、办事难，真有些事情还不知道找哪个部门去办。”督查期间很多地方表示，清单制度的建立健全，明确了权责事项，规范了政务服务，压缩了腐败空间，释放了社会活力，广大群众越来越满意。

“放管服”改革回头看·督查进行时

利、义务和有关法律程序等，及时解答有关法律问题；在参与涉法涉诉信访案件处理过程中，切实做好释法析理工作，引导当事人依法按程序表达诉求，理性维护合法权益，自觉运用法律手段解决矛盾纠纷。审判机关、检察机关、行政执法机关、司法行政机关要加强典型案例的收集、整理、研究和发布工作，建立以案释法资源库，充分发挥典型案例的引导、规范、预防与教育功能。要以法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位等为载体，组织法官、检察官、行政执法人员、律师开展经常性以案释法活动。

(七)创新普法工作方式方法。在巩固国家机关橱窗、板报等基础宣传阵地的同时，积极探索电子显示屏、电子触摸屏等新型载体在普法宣传中的运用，建好用好法治宣传教育基地，切实将法治教育纳入国民教育体系，在中小学设立法治知识课程。充分发挥广播、电视、报刊等传统媒体优势，不断创新普法节目、专栏、频道，开展形式多样、丰富多彩的法治宣传教育。进一步深化司法公开，依托现代信息技术，打造阳光司法工程。注重依托政府网站、专业普法网站和微博、微信、微视频、客户端等新媒体新技术开展普法活动，努力构建多层次、立体化、全方位的法治宣传教育网络。坚持以社会主义核心价值观为引领，大力加强法治文化建设，在做好日常宣传的同时，充分利用国家宪法日、法律颁布实施纪念日等时间节点，积极组织开展集中普法活动，不断增强法治宣传实效。

三、组织领导

各级党委(党组)要高度重视，切实加强普法工作的领导。各级国家机关要充分认识普法责任制在健全普法宣传教育机制、推进社会主义法治国家建设中的重要作用，把建立普法责任制摆上重要日程，及时研究解决普法工作中的重大问题，加强人员、经费、物质保障，为普法工作开展创造条件。要把普法责任制落实情况作为法治建设的重要内容，纳入国家机关工作目标考核和领导干部政绩考核，推动本部门普法责任制的各项要求落到实处。上级国家机关要加强对下级国家机关普法责任制建立和落实情况的督促检查，强化工作指导，确保普法工作取得实效。对于综合性法律，各有关部门要加强协调配合，增强法治宣传社会整体效果。

各级司法行政机关和普法依法治理领导小组办公室要充分发挥职能作用，加强对国家机关普法工作的指导检查，对涉及多部门的法律法规，要加强组织协调，形成工作合力。要定期召开联席会议，研究解决部门普法工作遇到的困难和问题，推动普法责任制的落实。要健全完善普法工作考核激励机制，建立考核评估体系，对照年度普法计划和普法责任清单，加强对国家机关普法责任制落实情况的检查考核，对责任落实到位、普法工作成效显著的部门，按照国家有关规定予以表彰奖励；对责任不落实、普法工作目标未完成的部门，予以通报。要注重总结落实普法责任制好的做法，积极推广普法工作好的经验，加强宣传，不断提高国家机关普法工作水平。

各地区各部门要按照本意见精神，研究制定具体措施，认真组织落实。

核心的党中央关于全面依法治国的重要部署。突出学习宣传宪法，弘扬宪法精神，树立宪法权威。深入学习宣传中国特色社会主义法律体系，深入学习宣传与本部门职责相关的法律法规，增强国家工作人员依法履职能力，特别是领导干部运用法治思维和法治方式开展工作的能力，提高社会公众对相关法规的知晓度。深入学习宣传党内法规，增强广大党员党章党规党纪意识。坚持普治并举，积极推进国家机关法治实践活动，不断提高社会治理法治化水平。

(三)切实做好本系统普法。健全完善国家机关党组(党委)理论学习中心组学法制度，坚持领导干部带头尊法学法守法用法。健全完善日常学法制度，推进国家工作人员学法经常化。加强对国家工作人员的法治培训，把宪法法律和党内法规作为重要内容，建立新颁布的国家法律和党内法规学习培训制度，不断提高培训质量。加强对国家工作人员学法用法的考试考核，完善评估机制。大力开展“法律进机关”、机关法治文化建设等活动，营造良好的机关学法氛围。

(四)充分利用法律法规规章和司法解释起草制定过程向社会开展普法。在法律法规规章和司法解释起草制定过程中，对社会关注度高、涉及公众切身利益的重大事项，要广泛听取公众意见。除依法需要保密的外，法律法规规章和司法解释草案要向社会公开征求意见，并说明相关制度设计，动员社会各界广泛参与。加强与社会公众的沟通，及时向社会通报征求意见的有关情况，增强社会公众对法律的理解和认知。法律法规规章和司法解释出台后，以通俗易懂的语言将公民、法人和其他组织的权利义务、权利救济方式等主要内容，通过政府网站、新闻媒体公布或在公共场所陈列，方便社会公众理解掌握。

(五)围绕热点难点问题向社会开展普法。执法司法机关在处理教育就业、医疗卫生、征地拆迁、食品安全、环境保护、安全生产、社会救助等群众关心的热点问题过程中，要加强对当事人等诉讼参与人、行政相对人、利害关系人以及相关重点人群的政策宣讲和法律法规讲解，把矛盾纠纷排查化解与法律法规宣传教育有机结合起来，把普法教育贯穿于事前、事中、事后全过程，让群众在解决问题中学习法律知识，树立法律面前人人平等、权利义务相一致等法治观念。针对网络热点问题和事件，组织执法司法人员和专家学者进行权威的法律解读，组织普法讲师团、普法志愿者广泛开展宣讲讲解，弘扬法治精神，正确引导舆论。

(六)建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度。法官、检察官在司法办案过程中要落实好以案释法制度，利用办案各个环节宣讲法律，及时解疑释惑。判决书、裁定书、起诉书、决定书等法律文书应当围绕争议焦点充分说理，深入解读法律。要通过公开开庭、巡回法庭、庭审现场直播、生效法律文书统一上网和公开查询等生动直观的形式，开展以案释法。行政执法人员在行政执法过程中，要结合案情进行充分释法说理，并将行政执法相关的法律依据、救济途径等告知行政相对人。各级司法行政机关要加强对律师的教育培训，鼓励和支持律师在刑事辩护、诉讼代理和提供法律咨询、代拟法律文书、担任法律顾问、参与矛盾纠纷调处等活动中，告知当事人相关的法律权

一、总体要求

(一)指导思想

认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神 and 治国理政新理念新思想新战略，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，全面贯彻党中央关于法治宣传教育的决策部署，按照“谁执法谁普法”的要求，进一步明确国家机关普法职责任务，健全工作制度，加强督促检查，不断推进国家机关普法工作深入开展，努力形成党委统一领导、部门分工负责、各司其职、齐抓共管的工作格局，为全面依法治国作出积极贡献。

(二)基本原则

——坚持普法工作与法治实践相结合。把法治宣传教育融入法治实践全过程，在法治实践中加强法治宣传教育，不断提高国家机关法治宣传教育的实际效果。——坚持系统内普法与社会普法并重。国家机关在履行好系统内普法责任的同时，积极承担面向社会的普法责任，努力提高国家工作人员法律素质，增强社会公众的法治意识。——坚持条块结合、密切协作。国家机关普法实行部门管理与属地管理相结合，加强部门与地方的衔接配合，完善分工负责、共同参与的普法工作机制，形成普法工作合力。——坚持从实际出发、注重实效。立足国家机关实际，结合部门工作特点，创新普法理念、工作机制和方式方法，积极推动各项普法责任的落实，切实增强普法的针对性和实效性。

二、职责任务

(一)建立普法责任制

国家机关要把普法作为推进法治建设的基础性工作来抓，纳入本部门工作总体布局，做到与其他业务工作同部署、同检查、同落实。按照普法责任制的要求，制定本部门普法规划、年度普法计划和普法责任清单，明确普法任务和工作要求。建立健全普法领导和工作机构，明确具体责任部门和责任人员。

(二)明确普法内容

深入学习宣传习近平总书记全面依法治国的重要论述，宣传以习近平同志为

给艺术品 办个『身份证』



5月17日，北京深知无限人工智能研究院在亦庄成立。图为由第三方检验机构开发的“艺+1艺术品鉴定平台”。该平台可以通过对艺术品的细节进行深度信息采集，从而为艺术品打造唯一的“身份证”。本报记者 王昊男摄

山西晋中换届严把用人导向

干的好不好 决定上不上

本报记者 刘鑫焱

“认真落实中央、省、市扶贫攻坚相关政策，加大脱贫力度，确保到2019年，实现32244名贫困人口全部脱贫，摘掉‘省级扶贫开发重点县’帽子。”这是山西榆社县长任期责任状中的几项目标任务之一。

在责任状的最后，醒目地签着“韩军”——此次换届新任榆社县县长。“这就是‘军令状’，完不成是要‘下课’的。”韩军指着责任书说，“压力当然不小，但动力更足，现在就是一门心思干活儿。”

责任书反映出选任领导干部的导向。“此次换届的用人导向就是干事创业，以干事创业的优劣决定干部的‘上下’。”晋中市委书记胡玉亭并不讳言。

此次换届过程中，晋中采取“招投标”的办法选拔县(区、市)长。首先，做“标书”，就是确定任期目标责任书。“标书”以三年为限，包括根据晋中市三年内的发 展总目标，分解到具体县区的任务；依据县区的发展阶段、特点，要求完成或解决的重点或问题；严格落实党风廉政建设主体责任，确保不发生重大腐败案件。

晋中市委常委、组织部部长唐志浩介绍说，“这就亮明了此次换届的用人导向，让那些只想当官、不想干事，或担不起事的知难而退。”事实也确实如此，晋中市有资格参选的超过120人，最终确定了53名“候选”干部，超过一半的有资格干部在此轮主动“出局”。

通过“个人向组织报名和组织推荐选拔人选”双向选择结合，加上对工作业绩评定，在53人中，选出6名县(区、市)长人选。平遥县县长石勇就是其中之一，他这几天正在忙活“挖潜”，如何实现目标责任书要求的“巩固平遥古城5A级景区创建成果，旅游收入由93亿元达到193亿元”。石勇直言：“要实现责任目标，得下真功夫、苦功夫，对完成责任目标，我非常有信心。”

目标责任书还有一个“紧箍咒”：对完成重点经济指标和工作任务但排名未晋位的提醒谈话，对未完成两项以上重点经济指标或工作任务进度且排名后退的，当年预警谈话，第二年诫勉和通报批评，第三年给予组织调整。

崔雪波曾任晋中经济技术开发区经济发展局局长，现任晋中市经信委主任。从副处到正处，再到市直重要部门当正职，崔雪波被重用的“奥秘”在哪？“比资格论辈分，崔雪波应该排在10名开外，论工作业绩、能力，绝对是佼佼者。”一名组织干部说。据了解，晋中市坚持不唯资历、注重业绩，大胆起用了一批专业素养好、有潜质的干部。