

# 第一部分：总报告

## 遂宁市全面推进依法治市课题调研报告

遂宁市依法治市领导小组办公室课题组\*

摘要：党的十九大报告提出“深化依法治国实践”，要求“坚持全面依法治国”。遂宁市委坚决贯彻这一指导思想，开展深入调研。本文梳理了全面深入推进依法治市的总体情况，分析“深化全面依法治市实践，提高立法质量、建设法治政府、促进公正司法、培养法治文化、建设法治遂宁”等方面的基本做法、特色亮点和工作成效，明确全面推进依法治市的思路和目标并提出了对策建议，探索强力推动依法治国基本方略在遂宁落地生根的实践经验。

---

\* 课题组负责人：吴军，中共遂宁市委副书记、市委办公室主任，市依法治市办主任。课题组成员：张洪、秦懋淳、谢坚、张伟、尤春红、胡子嘉、李晨曦、施舫峰。执笔人：张洪，中共遂宁市委办公室法治综合科科长。

\* 法治蓝皮书·遂宁依法治市年度报告 (2017)

关键词：依法治市 法治建设

## 一、全面推进依法治市的总体情况

党的十八届四中全会吹响了全面依法治国的号角，随着中国特色社会主义进入新时代，党的十九大报告提出“深化依法治国实践”，要求“坚持全面依法治国”。四川省委结合省情实际，鲜明提出“治蜀兴川重在厉行法治”，并在省委十一届二次全会上要求“深化依法治省实践”，深入推进法治四川建设。遂宁市委市政府坚持深入贯彻落实中央全面依法治国战略布局和省委依法治省决策部署，特别是在第七次党代会以来，扎实推进法治遂宁建设，将经济社会发展各项事业全面纳入法治化轨道，6项典型做法受到中央、四川省领导肯定性批示，14项工作被《人民日报》、新华社、中央电视台、中央广播电视网等中央主流媒体报道，22篇经验信息被省委办公厅《每日要情》《四川信息专报》《省依法治省通报》采用；2005年至2016年连续三届荣获“全国社会治安综合治理优秀市”称号，连续13年获得四川省委省政府综治维稳目标考核“优秀”等次，2017年被中央综治委授予全国社会治安综治领域最高荣

誉“长安杯”；“十二五”期间，遂宁市地区生产总值连跨6个百亿台阶，2016年成功突破千亿大关；在有25项评选标准与法治建设相关的“全国文明城市”创建中，成功入选；以法治建设成效促进了经济平稳较快发展、人民群众安居乐业、社会大局和谐稳定。



图 1-1 2017 年遂宁市被中央综治委授予全国社会治安综治领域最高荣誉“长安杯”

### （一）强化“三个到位”，提高执政能力，深化依法执政实践

依法执政是党领导人民长期探索治国之道的历史经验，是党对执政规律认识的科学总结，是加强和改进党的领导的有效途径。遂宁市深刻认识到紧紧抓住领导干部“关键少数”的重要性，着力加强党内法治建

\* 法治蓝皮书·遂宁依法治市年度报告 (2017)

设，全面深化从严治党，大力推进依宪执政、依法执政。

### 1. 重大决策法定程序规范到位

坚持把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为党政机关做出重大决策的必经程序。前置决策事项合法性审查关口，未经合法性审查的，不得提请党委常委会或政府常务会议审议。

### 2. 党政法律顾问制度落实到位

成立由 16 名党政机关内部从事法律事务的工作人员以及外聘法学专家、律师组成的遂宁市法律顾问团，各县（区）、园区、市级各部门全面建立完善法律顾问制度，初步形成横向到边、纵向到底的法律顾问制度体系。2017 年，法律顾问参与重大决策合法性审查、处理行政复议和诉讼案件 330 余件。

### 3. 决策实施后评估工作开展到位

组织各县（区）、园区、市直各部门对直接关系民生以及对经济社会发展有较大影响的重大决策事项或规范性文件进行决策实施后评估，为决策的延续、调整或终结提供充足的依据。

## （二）着力“三个加快”，提升立法水平，深化科学立法实践

人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题。遂宁市围绕“四个全面”战略布局和“五个发展理念”加强地方立法，构建党委、人大主导、各方共同参与、权力边界明晰的立法体制，健全立法起草、立法论证、立法协调、立法审议的“四位一体”立法机制，开展与国家法律法规相配套的实施性立法，推进体现地方特色的创制性立法。

### 1. 加快建立立法工作机制

遂宁市以获得全省首批地方立法授权为契机，制定了市委《关于加强地方立法工作领导的实施意见》，率先成立科学立法专项工作组，将立法工作纳入市委工作计划、《依法治市工作要点》以及重大决策部署工作，加强党委对地方立法工作的领导。出台遂宁市《地方性法规立项办法》《审议工作规程》《立法技术规范》，建立地方立法听证、评估等制度，切实完善工作机制、规范立法活动，做好与上位法的衔接配套，确保地方立法权“接得住、用得好、能见效”。

\* 法治蓝皮书·遂宁依法治市年度报告（2017）

## 2. 加快重点领域立法

紧盯遂宁绿色发展目标，围绕城乡建设与管理这一重点领域，制定首部地方性实体法规《遂宁市城市管理条例》，着力解决城市管理难题。通过项目化推进方式，先后组织调研 18 次，召开听证会、论证会 4 次，征集意见 400 条。2017 年 11 月 27 日，《条例》经遂宁市七届人大常委会第十四次会议表决通过；2018 年 3 月 9 日，《条例》经四川省十三届人大常委会第二次会议批准，于 2018 年 7 月 1 日起正式施行，为遂宁市城市管理提供重要法律依据，为全省城市管理立法提供遂宁经验。

## 3. 加快立法队伍建设

已聘请王勇（中央党校政法部宪法行政法室主任、教授）、刘楠（四川省高级人民法院副院长）、黄礼登（西南财经大学副教授、遂宁市检察院副检察长）等专家为遂宁市地方立法咨询专家，咨询专家队伍近 40 人，专家团队结构更加合理、专业优势更加突出、支持作用更加明显。在《遂宁市城市管理条例》论证中，立法咨询专家提出的意见，得到有效采纳和吸收。

### （三）围绕“三个推进”，建设法治政府，深化依法行政实践

法律的生命力和权威在于实施。遂宁市将依法行政作为政府行政权运行的基本原则，将行政机关作为实施法律法规的重要主体，将执法作为履行政府职能、管理经济社会事务的主要方式，坚持法定职责必须为，法无授权不可为，突出“简政放权、放管结合、优化服务”主线，综合运用“权力清单、责任清单”划定政府与市场、企业、社会的权责边界，统筹抓好履职尽责、依法决策、严格执法、政务公开、行政监督五件大事，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

#### 1. 推进“放管服”改革

遂宁市于 2009 年即被确定为全省创建法治政府示范单位，随后，连续八年被省政府表彰为“全面推进依法行政落实行政执法责任制工作先进单位”。2017 年，遂宁市将简政放权作为建设法治政府的核心任务，出台《2017 年度法治政府建设工作安排》，制定了 7 个方面 32 项具体措施。完善权责清单制度，公开政府信息 33 164 条，对外公布行政

\* 法治蓝皮书·遂宁依法治市年度报告 (2017)

权力事项并在行权平台规范运行 91 320 件，公布总量继续保持全省前列。推动政府职能转变，推行一窗式综合服务运行模式，打造优质高效的便民政务服务云平台，行政审批办理提速达到 98%以上，按时办结率、现场办结率达到 100%，行政审批效率保持全省领先水平。

## 2. 推进行政出庭应诉

出台《遂宁市行政机关负责人出庭应诉办法》《加强行政机关负责人出庭应诉工作的意见》，首次将行政应诉案件办理质量、执行法院生效裁判以及行政应诉能力建设情况纳入考核范围，有效解决“告官不见官”“出庭不出声”问题。市政府、市法院联合印发《遂宁市府院联席会议制度》，建立行政机关与法院之间常态化沟通渠道，推动行政审判工作中的重点、难点问题得到有效解决，促进行政执法系统与司法系统良性互动。2017 年，遂宁市行政诉讼案件收案 173 件，开庭审理 114 件，行政负责人出庭 69 件，出庭率 60.53%，高于全省平均水平。

## 3. 推进综合执法体制改革

以规范执法程序、整合执法资源为目标，稳步推进林业综合行政执法改革，将涉及森林资源、野生动物保护、森林防火等 5 类 74 项行政