

# 地方政府“晒权”时间表划定

## 权力清单今年底覆盖省级，明年底覆盖市县



对确认保留的行政职权，制定行政职权运行流程图，切实减少工作环节，规范行政裁量权，明确每个环节的承办机构、办理要求、办理时限等

据新华社北京3月24日电 近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推行地方各级政府工作部门权力清单制度的指导意见》（以下简称《意见》），划定了地方政府“晒权”时间表。

根据《意见》，推行地方政府权力清单的工作目标是，将地方各级政府工作部门行使的各项行政职权及其依据、行使主体、运行流程、对应的责任等，以清单形式明确列示出来，向社会公布，接受社会监督。通过建立权力清单和相应责任清单制度，进一步明确地方各级政府工作部门职责权限，大力推动简政放权，全面推进依法行政。

《意见》还提出了推行地方政府权力清单的主要任务。

全面梳理现有行政职权。地方各级政府工作部门要对行使的直接面对公民、法人和其他组织的行政职权，分门别类进行全面彻底梳理，逐项列明设定依据，汇总形成部门行政职权目录。

大力清理调整行政职权。在全面梳理基础上，要按照职权法定原则，对现有行政职权进行清理、调整。对没有法定依据的行政职权，应及时取消，确有必要保留的，按程序办理；可下放给下级政府和部门的职权事项，应及时下放并做好承接工作；对虽有法定依据但不符合全面深化改革要求和经济社会发展需要的，法定依据相互冲突矛盾的，调整对象消失、多年不发生管理行为的行政职权，应及时提出取消或调整的建议。

依法法律审核确认。地方各级政府要对其工作部门清理后拟保留的行政职权目录，按照严密的工程程序和统一的审核标准，依法逐条逐项进行合法性、合理性和必要性审查。

优化权力运行流程。对确认保留的行政职权，制定行政职权运行流程图，切实减少工作环节，规范行政裁量权，明确每个环节的承办机构、办理要求、办理时限等。

公布权力清单。地方各级政府对其工作部门经过确认保留的行政职权，除保密事项外，要以清单形式将每项职权的名称、编码、类型、依据、行使主体、流程图和监督方式等，及时在政府网站等载体公布。

积极推进责任清单工作。在建立权力清单的同时，要按照权责一致的原则，逐一厘清与行政职权相对应的责任事项，建立责任清单，明确责任主体，健全问责机制。已经建立权力清单的，要加快建立责任清单；尚未建立权力清单的，要把建立责任清单作为一项重要改革内容，与权力清单一并推进。

《意见》要求，省级政府2015年年底前，市县两级政府2016年年底前要基本完成政府工作部门、依法承担行政职能的事业单位权力清单的公布工作。乡镇政府推行权力清单制度工作由各省（自治区、直辖市）结合实际研究确定。

### 三问权力清单

#### 权力清单什么样？

《意见》要求，地方各级政府对其工作部门经过确认保留的行政职权，除保密事项外，要以清单形式将每项职权的名称、编码、类型、依据、行使主体、流程图和监督方式等，及时在政府网站等载体公布。

目前，山东已有9个市级政府（青岛、烟台、潍坊、枣庄、聊城、莱芜、菏泽、临沂、滨州），32个县级政府公布了权力清单，其他市县正在按程序报批，3月底前将如期公布。

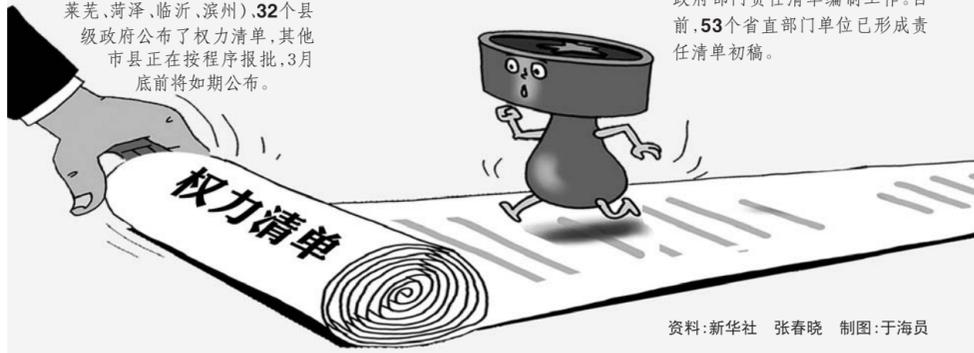
#### 权力清单有何用？

通过编制政府权力清单，全面摸清权力家底，将为简政放权锁定基数，厘清政府与市场、政府与社会、政府层级间的关系，加快建设法治政府、服务政府、责任政府步伐。

#### 权力清单咋落实？

一份合格的权力清单如何出炉？专家指出，各级政府要重点抓住“清权、减权、制权、晒权”等主要环节。

《意见》还明确，在建立权力清单的同时，逐一厘清与权力清单相对应的责任事项，建立责任清单。今年2月，我省已全面启动政府工作部门责任清单编制工作。目前，53个省直部门单位已形成责任清单初稿。



资料：新华社 张春晓 制图：于海员

## 权力清单撬动山东改革

### 加快建立“四张清单、一个平台”的政府权力运行体系

□ 本报记者 张春晓  
本报通讯员 葛健

3月24日，记者在省质监局的业务大厅，遇到了前来办理“工业产品许可证”的中石化青岛炼化化工有限责任公司工作人员张琛，她说：“办事应找哪个部门，走到哪一步需要报哪些材料，权力清单和权力运行图上标示得非常清楚，流程设置也很合理。一张权力清单，给我们带来了很大便利。”

去年12月，省委、省政府印发《关于深入推进权力清单制度全面依法履行政府职能的意见》，提出了建立“四张清单、一个平台”为主要架构的政府权力运行体系。记者从省编办获悉，目前，我省已先行编制公布了省级行政权力清单、各级行政审批事项目录清单、政府责任清单、市场准入负面清单和政务服务平台建设正在稳步推进。

#### 9市、32县已公布权力清单

编制权力清单是规范权力运行的重要基础。省质监局政策法规处处长邢琳琳告诉记者，省质监局有10个业务处室，一共有多少权力，原来谁也说不清，省政府召开全省权力清单专项部署会议之后，省质监局按照“行政权力进清单，清单之外不可为”的要求，全面梳理省质监局权力家底。历时半年，经过与省编办反复沟通，最后确定行政权力事项有340项。

记者从省编办获悉，按照省政府部署要求，2014年12月31日，包括省质监局在内的58个部门（单位）统一公布了省级权力清单以及权力运行图，通过编制政府权力清单，全面摸清了权

力家底，为简政放权锁定了基数，进一步厘清了政府与市场、政府与社会、政府层级间的关系，加快建设法治政府、服务政府、责任政府步伐。

我省市县行政权力清单编制工作进展顺利，已有9个市级政府（青岛、烟台、潍坊、枣庄、聊城、莱芜、菏泽、临沂、滨州）、32个县级政府公布了权力清单，其他市县正在按程序报批，3月底前将如期公布。

#### 省级部门责任清单形成初稿

同时，我省已全面启动政府部门责任清单编制工作。目前，53个省直部门单位已形成责任清单初稿。省编办正会同有关部门组织专门力量，集中进行审核，确保5月底前公布省级部门责任清单，市县7月底前公布。

去年，我省修订了省级政府核准投资项目目录，取消下放26项，保留33项，除国家规定不予下放的行业领域和限制类项目外，省级不再保留外商投资鼓励类项目核准权限。今年，我省还探索市场准入负面清单管理模式，待国家出台市场准入负面清单后，认真做好衔接落实，明确禁止和限制投资经营的行业、领域、业务等。清单以外的，各类市场主体皆可依法平等进入。

此外，今年12月底前，我省将建设开通省级政务服务网上大厅，逐步实现省市县三级联网运行。规范各级政务服务实体大厅，以“四张清单”为基础，建立全省统一的政务服务事项数据库，全部纳入两个大厅公开并运行，打造线上线下、虚实一体、互为补充的政务服务平台。

#### 权力清单带动深化改革

邢琳琳告诉记者，省质监局在摸清家底的过程中，发现有些权力的存在不符合当前形势，就对10项行政权力进行了取消和下放，典型的就全省停止实施组织机构代码证年检制度。“这一制度取消后，将为全省142万余家机关事业单位、企业等各类组织机构带来方便，并可节省大量费用。”邢琳琳说。

“我省推行政府权力清单制度以来，在清单式管理的牵引带动下，政府职能转变进一步提速，改革成效初步显现。”省编办主任刘维寅告诉记者，除了助推简政放权和规范权力运行，还有力推动了依法行政、源头防腐和信息公开。

#### 相关链接

#### “四张清单、一个平台”

“四张清单”，即行政审批事项目录清单、行政权力清单、政府责任清单、市场准入负面清单。四张清单相互联系、各有侧重，构成有机整体。行政审批事项目录清单和权力清单着眼于规范权力运行，对政府该做什么作出明确界定，做到法无授权不可为；责任清单着眼于解决政府不作为问题，明确管理服务责任，做到法定责任必须为；负面清单明确企业不该干什么，做到法无禁止皆可为。

“一个平台”即全省统一规范的政务服务平台。（□记者 张春晓 整理）

博取同情型 高调表功型 告诫建议型

## 落马官员悔过书分三大类型



近日，中纪委官方网站推出全新栏目“忏悔录”。

不少落马官员在悔过书中将贫困、草根的身份抛出来，既有痛定思痛的原因，也在一定程度上存在博取同情、寻求宽大处理的心理。以至于“我是农民的儿子”，成为不少官员忏悔书高频使用的开头

近日，中纪委网站推出名为“忏悔录”的全新栏目，刊载官员悔过书，起到“沉重的忏悔、深刻的警醒”作用。这项举措引发社会关注。

据了解，中纪委已汇编十八大以来被查处严重违纪违法中管干部的忏悔录。今年1月，十八届中央纪委五次全会工作报告列出了2015年党风廉政建设和反腐败“任务清单”，其中包括：对被立案审查的党员干部，对照自己理想信念的动摇和违纪违法的事实，写出忏悔录，自悔自新，警示他人。

记者对多名落马官员的悔过书进行了梳理和跟踪采访。

#### 内容基本具备“四要素”

在中纪委网站“忏悔录”栏目中，江苏徐州市政协原副主席张引、辽宁广播电视台台长史联文二人的忏悔书先后被刊载。回顾个人经历、反思贪腐原因，是这两名厅级干部忏悔的主要内容。同时，与忏悔书配合的案件反思报道，披露了“滥发索要奖金”“影视业潜规则”等细节。

西南政法大学教授陈步雷说，综合林林总总的官员悔过书来看，交代问题、剖析动机、反省告诫、提出诉求，往往是悔过书、忏悔录内容中常见的“四要素”。由于官员是抱着系统梳理自身问题而写的文字材料，因此，悔过书在锁定违法犯罪证据、反思官员贪腐动机等方面，都具有重要参考价值。

记者梳理一批官员悔过书发现，贪官们回顾首次收受他人财物，及至后来发展成违法犯罪的全过程，总结原因主要包括：自身放松政治理论学习、长期不能接受监督、忽视了世界观改造、没有加强廉政修养等。按照作者的核心心理诉求，悔过书主要分为三种类型：

——博取同情型。安徽省委原副书记王昭耀曾忏悔道：“我家祖祖辈辈是农民，我是农民的儿子”；贪污受贿被判处死刑的浙江杭州原副市长许迈永在悔过书中称，“我16岁高中毕业后参加农业生产劳动，起早摸黑，蚂蟥蚊子叮咬，劳动一天也只有几角钱”。

据纪检干部介绍，不少落马官员在悔过书中将贫困、草根的身份抛出来，把苦难的过去割给公众看，既有痛定思痛的原因，也在一定程度上存在博取同情、寻求宽大处理的心理。以至于“我是农民的儿子”，成为不少官员忏悔书高频使用的开头。

——高调表功型。一些官员在忏悔书中会着重描述“辉煌业绩”，展示“功臣犯错”的形象。原铁道部副总工程师张曙光在忏悔书中说道，“我们上百个工厂，几千名工程师，几万名职工干了整整7年，形成了中国自己的高速铁路体系”；史联文也在忏悔书中高调表功，“做了很多前人没有做成的大事”“辽宁广播电视台的改革成为全国同行业的一面旗帜”。

——告诫建议型。还有一些官员在悔过书中，主动将自己当反面教材，并结合堕落经历，提出建议告诫后人。倪发科在悔过时告诫“身边工作过的同志”，“慎独、慎行、慎交，要以我为鉴，不要让我的悲剧在他们身上重演”；史联文则在忏悔录中，从干部使用、与商人打交道、注意圆滑人、对待身边人四个方面，对同类型领导提出建议。

#### 官员写悔过书有三大心态

官员写下悔过书，主要集中在纪委双规、反贪侦查、法庭陈述、监狱服刑等时期。尤其是在纪委双规或反贪侦查期间，这些官员在短时间内，面临从台上光鲜到仓皇落马的巨大人生反差，不少人会通过写悔过书的方式系统交代违纪违法问题。

心态一——尘埃落定后的彻底解脱。有检察系统内部工作人员介绍，不少贪腐官员在多年受贿敛财的过程中常常提心吊胆，害怕被调查落网，惶惶不可终日。因此，当真正接受调查时反倒因“尘埃落定”而获得平静。这类官员往往会通过写悔过书，将违纪违法问题一股脑说清楚。

心态二——排解惶恐争取尽早解脱。一位基层纪委干部介绍，在办案期间，落马官员除了需要接受询问和调查，大量时间处于高度紧张或空虚之中。一些人就会借助写悔过书，系统回忆和梳理其违法问题和心态，争取交代清楚，尽早解脱。

心态三——心存侥幸企求网开一面。还有一些落马官员心存侥幸，在悔过书内容中避重就轻，企图让组织网开一面，给予宽大处理避免进入司法程序。一旦被起诉后，这类官员即便写下悔过书，也容易找出各种理由来翻供。

南京江宁区水利局原局长徐亮因受贿问题接受纪委调查时，写下悔过书“情真意切”地反思自己“走到今天这个地步，只怨自己，只恨自己”。在法庭审理时，却全面翻供，极力否认受贿。经多次开庭和质证，徐亮受贿290多万元，及其妻子与证人串通翻供情况被查明，徐亮被判刑13年。

一些受审的司法业内人士和专家学者介绍，贪腐官员在接受调查或者入狱改造期间，纷纷选择写“悔过书”的重要动因，是由于在司法实践中，“悔罪”可作为判决时从轻量刑和减刑表扬加分的考虑情节。

全国法院从2014年起实施的《关于常见犯罪的量刑指导意见》中明确，对于当庭自愿认罪的，根据犯罪的性质、罪行的轻重、认罪程度以及悔罪表现等情况，可以减少基准刑的10%以下。

“用好忏悔录这个反面教材，通过被立案审查的党员干部自我悔自新，现身说法，将起到警示他人的作用。”中央纪委研究室理论处处长苏静说。

国家行政学院法学部教授杨小军表示，判断官员是否真正悔过，除悔过书外，更应看重其悔过行为是否确切、深刻。在减刑的驱使下，有些官员将“悔过书”仅仅当成逐利之举，产生八股化、空洞化之风，甚至出现公然抄袭等现象。这种“投机性悔过”需要甄别和警惕。

清华大学公共管理学院教授、廉政与治理研究中心主任程文浩说，从预防腐败的角度来看，有关方面从落马官员心中总结其以权谋私所利用的制度缺陷和漏洞，提出针对性的改进建议，对于从根本上反腐具有实际意义。

（据新华社北京3月24日电）

## 行政不作为案去年增近200件

### 为全省实体败诉率最高的行政案件类型

□记者 吴允波  
通讯员 马丽 报道

本报济南3月24日讯 今天，记者从省法院召开的新闻发布会上获悉，2013年全省行政机关因行政不作为败诉的案件为120件，2014年激增至314件，败诉率达69.16%。行政不作为案件激增，并成为全省行政案件实体败诉率最高的案件类型，值得高度重视。

新闻发布会发布了全省十件典型行政案件，其中于俊英诉乐陵市人民政府、乐陵市房产管理局不履行房屋登记法定职责案就是一例典型的行政不作为案件。刘阁文在原配病故后，于2004年2月18日与于俊英登记结婚。同年8月19日，刘阁文将其名下鲁乐第1613126号房产增加于俊英为共有人。2009年5月1日，刘阁文办理公证遗嘱：将其所有财产包括鲁乐第1613126号房产全部由于俊英一人继承，附随于俊英必须照料其至死亡义务。2012年8月1日，刘阁

文病亡。刘阁文死亡后，于俊英多次到乐陵市房产管理局申请将刘阁文与其共有的鲁乐第1613126号房产变更到于俊英一人名下。乐陵市人民政府、乐陵市房产管理局以1991年司法部、建设部《关于房产登记管理中加强公证的联合通知》为依据，认为于俊英在申请转移登记时未提交遗嘱继承权公证书、办理变更所需材料不全等，未予办理房屋转移登记手续。于俊英不服，向法院提起诉讼。

法院经审理认为，于俊英向乐陵市房产管理局、乐陵市人民政府申请办理房屋所有权变更登记手续，两机关应依法审查，并在其提交相应合法材料后予以办理；该办法第三十三条规定的申请房屋所有权转移登记应当提交的材料中，并未要求申请人提交继承权公证书或者公证遗嘱所附条件已成就的证明。乐陵市房产管理局、乐陵市人民政府以司法

部、建设部于1991年联合下发的《关于房产登记管理中加强公证的联合通知》（该联合通知所依据的公证暂行条例已于2006年3月1日被废止）中的规定为依据，作出不予为于俊英办理房屋所有权变更登记的具体行政行为属属不当，故判决乐陵市人民政府、乐陵市房产管理局于判决生效后三十日内，在接到于俊英申请办理房屋所有权变更登记的全部合法材料后，为于俊英办理房屋所有权变更登记。

据介绍，行政不作为集中体现在拒绝或者拖延颁发许可证或者执照，拒绝保护公民的人身权和财产权，拒绝或者拖延履行给付义务，拒绝履行政府义务及拒绝提供政府信息等方面。包括不履行法定职责和不履行法定义务两种情况，以不履行法定职责居多，表现为明确拒绝相对人申请、怠于履行、迟延履行、消极履行。此类案件被诉行政机关相对集中，具有违法性、消极性和隐蔽

性。

除不作为导致败诉外，行政审判实践中还有一些不正确作为的问题同样值得注意。如行政机关忽视职权法定原则，以实体判决方式结案3301件，其中行政机关实体败诉案件数为1124件，实体败诉率较高的行政行为类型主要是行政不作为（包括不履行法定职责和义务）、行政补偿、行政许可、行政强制措施等，实体败诉率较高的行政管理领域主要是农业、房屋登记、土地、征收补偿、计划生育等。