中国改革报 CHINA REFORM DAILY
2020.01.23 星期四
本版编辑：明 慧 Email：76354098@qq.com 热线：（010）56805103

全面吹响县域法治建设“最强号角”

浙江桐庐县按照总体设计、统筹谋划、整体推进思路，早行动、早部署

□ 晏 燕 何小华

桐庐县作为浙江省首批推荐申报全国法治政府建设综合示范县之一，按照总体设计、统筹谋划、整体推进的思路，早行动、早部署，全面吹响县域法治建设“最强号角”。

更深更广推动

*依法治县与机构改革同步谋划。*在机构改革期间同步谋划依法治县的组织架构，率先成立全面依法治县委员会及办公室，构建党委领导法治建设的“一办四组”工作格局；制定《中共桐庐县委关于加快推进依法治县的意见》，明确县域法治建设的行动目标、主攻方向、具体任务，做到改革与法治建设同研究、同落地、同推进。

*依法治县与“两会”召开同步启动。*紧紧抓住领导干部“关键少数”和“两代表一委员”等党政联系群众的“纽带”，大力营造依法治县的浓厚氛围。在去年“两会”期间召开全国首个县级依法治县推进大会，县四套班子领导、县乡两级党政部门、“两代表一委员”参加会议，并以视频会议形式将依法治县要求传达到基层站所、社区（村），层级规模为桐庐法治建设历史之最，进一步凸显党委、人大、政府、政协共同推进依法治县的决心。

*依法治县与经济发展同步推进。*始终坚持法治是经济发展最根本保证的理念，立足当前、放眼长远，把依法治县作为“三大保障”之一写入县委全会报告，及时部署法治建设任务，在更深层次、更广领域推动县域法治建设，破解经济发展难题，进一步突出法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

法治航道运行

坚持党委引领法治政府建设原则。充分发挥党政主要负责人履行法治建设的第一责任人职责，始终将政府工作放在法治航道上运行。

*抓“政府责任”，不断强化党委统领理念。*每年制定法治政府建设年度工作计划和要点、法治政府建设考核方案，定期召开专题分析部署会，将违法行政纳入党内追究体系、行政问责体系。严格落实法治政府建设情况报告制度，县政府及部门每年第一季度向上级政府和党委、人大报告上一年度法治政府建设情况，并通过报刊、政府网站等形式向社会公开，接受社会监督。

*抓“第一责任”，全力把牢法治政府方向。*建立县乡两级政府法治建设情况向本级人大报告制度和乡镇部门党委负责人向县委述法制度，把各项工作纳入法治化轨道，实现法治贯穿各项工作的全过程各领域。2020年1月全省率先召开集中述法大会实现述职述法全覆盖，2020年县两会期间首次审议法治政府建设年度报告。

*抓“关键少数”，不断提升法治水平。*以上率下，全面营造学法氛围，率先建立县委常委会专题学法制度。深入开展政府常务会前30分钟学法，按照“谁执法、谁讲法，要讲法、先学法”原则，先后安排近40个部门、乡镇行政首长在县政府常务会议上讲法，2014年至今累计学法73次。积极落实行政首长出庭应诉制度，县长连续4年带头出庭，近两年出庭应诉率达100%。每年府院联席会议上，县长亲自听取败诉案件分析，要求败诉案件涉及单位分析汇报败诉的原因、整改的举措。

从严从紧执行

从严从紧执行行政决策程序是推进法治政府建设的关键环节。坚持依法行政，全面规范行政决策运行机制，确保决策质量和效率不断提升。

*重大行政决策更加科学。*率先实现重大行政决策目录化管理、决策程序全过程留痕；率先推出全流程决策程序审核，实现重大行政决策、规范性文件、重大行政合同“三个”合法性审核全覆盖；率先建立决策评估和责任追究制度，违法决策、不当决策、拖延决策明显减少并得到及时纠正，行政决策公信力和执行力得到大幅提升。

*规范性文件管理更加完善。*建立政府决策事项电子信息平台，规范性文件的调研论证、征求意见、合法性审核、集体决定全程网上运转，全程数字归档。出台规范性文件合法性审核标准化指导意见、重大政策解读制度，实现规范性文件政策解读全覆盖。

*法律顾问作用发挥更加明显。*建立党委政府的法律顾问制度体系，实现县乡两级法律顾问全覆盖。推行“事前防范、事中管理、事后救济”工作机制，法律顾问积极协助政府做好重大行政决策、重大行政行为的法律咨询、规范性文件审查、重大经济项目谈判、合同审核等法律事务。

推动高质量发展

紧紧围绕打造“民营经济营商环境最优县”目标，不断推动民营经济高质量发展，2019年桐庐县在浙江调查总队营商环境抽查中全省排名第2位。

*纵深推进“最多跑一次”改革。*聚焦“三大领域、三大难题”纵深推进“最多跑一次”改革，全省首创企业投资项目“一站式”服务中心，推进“标准地+承诺制”“联合中介”等改革，一般工业项目从拿地到开工（含中介服务）全流程仅需42天；持续压缩企业开办时间，率先实现“一窗一次、一天办结”，大大激发各类市场主体活力。全力打造“全省示范性县域行政服务中心”，实现1903个事项办理只需“跑一处”。全省率先推出15分钟政务服务圈和微信办事地图系统。全面启动“无证明县”建设，首批通过数据共享、承诺替代等方式取消784个，凭个人身份证明即可办理事项达324件，“一证通办”实现率100%。不动产登记与水电气过户联办、公民出生、军人退役等跨部门“一件事”办理全省领先。

*着力构建“亲清”政商关系。*在全国首创“企业家日”，制定出台《桐庐县构建新型政商关系的实施意见》，滚动出台二批次关心关爱企业家、助企强企增活力“春风十二条”政策，并已全部落实到位；全面落实减税降费政策，今年累计减免企业各类税费7.14亿元，占财政总收入的18.0%。开通64291871“就要帮企业”专题服务热线，搭建政企沟通“绿色通道”。举办产业发展大会、“桐庐人大会”“新制造业计划”动员大会，常态化开展“我们的早餐会”“我们的篮球赛”等系列“亲清”政商活动11期，解决问题64个，为民营企业发展营造良好生态。

*夯实营商环境法治基石。*全面落实市场准入负面清单制度、公平竞争审查制度。加强知识产权保护，建立全国首个县级知识产权保护中心。开展行政审批服务“一件事”标准化建设，完成企业群众办理“一件事”标准件1472件，推动企业群众办事规范化、标准化。开展法律法规规范性文件检视专项行动，提出12张法律法规规范性文件问题清单，作为68条浙江建议提交中央深改委第三次会议审议通过。全面推行“双随机、一公开”监管，探索“互联网+监管”新模式，开展掌上执法全省首批试点，在市场监管、卫生健康、交通运输等7个重点领域推广应用掌上执法平台，打破监管“信息孤岛”，实现跨部门的协同监管高效运行。定期开展各类执法专项检查，截至目前，部门使用掌上执法平台开展双随机抽查、联合检查等各类检查283项，检查发现各类问题1062个。扎实推进扫黑除恶专项斗争，依法严厉打击侵犯知识产权、制售伪劣商品、恶意欠薪、非法讨薪等违法犯罪行为以及强买强卖、强揽工程、欺行霸市破坏投资环境等不法行为。

创新社会治理

以社会治理创新为突破口，不断加大源头管控，强化诉源治理，按照“第一时间发现、第一时间介入、第一时间化解”的思路，着力摸索一条预防发现、联合调处、依法化解、分析反馈的矛盾纠纷路子。

*着力打造法治保障社会矛盾化解新阵地。*今年建成集服务、管理、指挥三位一体的县社会治理综合服务中心，整合政法、司法、信访等9个部门30余项职能，集法律援助、公证、复议、调解、仲裁、司法确认、纪检监察等争议解决路径为一体，配备办事服务大厅、矛盾纠纷案件受理流转平台、应急处置指挥中心，实现矛盾纠纷化解“最多跑一地”。打造县级“智慧治理大联动”平台，依托县大调解中心、“无讼无访村（社区）”创建，建立“5+X”矛盾争议纠纷化解机制，积极探索县域矛盾争议纠纷预防和化解最佳实践。

*着力打造行政复议新体制。*率先在全省开展行政复议体制改革，减少行政争议案件流向法院，近3年全县行政诉讼案件均在35件以内，成为近年来杭州地区行政诉讼案件最少的区县。建立初信初访分析研判制度，着力解决初信初访中的不作为、迟作为、乱作为问题。强化执法争议协调，建立以县委依法治县办为总协调的职权争议协调体制，累计协调各类执法争议216起。

*着力推动综合执法改革新试点。*在全省率先组建完成市场监管等5大领域综合行政执法队，进一步推行“1+5+X”执法体系，创新“综合执法、专业执法和联合执法”模式。全面贯彻落实中办5号文件，审慎探索乡镇“一支队伍管执法”，桐庐分水镇作为省首批5家基层综合执法改革试点，完成人员、力量向基层下沉，组建分水镇综合执法队，有效解决“乡镇看得见、管不着”“九龙戏水、多头管理”的执法弊病。

提升依法行政能力

全面实施法治意识提升工程，推动政府工作人员特别是领导干部法治意识不断提升，有效提升依法行政能力，确保政府工作在法治轨道上有序推进。

*紧盯“关键力量”，全力提升队伍能力。*实施行政执法人员持证上岗3年行动，坚持每年至少组织一次法治分管领导和法治科长的培训班，至少组织一次执法队伍培训或轮训，全县执法人员持证率达95%。实施公务员法治素养提升工程，举办公务人员履职能力系统提升班，实行80个课时的系统法律知识更新轮训，并将成绩纳入干部考核和法治政府考核。建立健全各级领导班子年度述职述德述法报告制度，述职和评议结果作为考核等次评定和干部调整重要依据。

*紧盯“关键环节”，全力提升执法水平。*落实行政执法责任制，严格落实每半年一次行政执法案卷评查制度。建立“评议–反馈–整改提升”的评议考核机制。不断完善行政机关执法“三项制度”，全面规范行政处罚和行政许可自由裁量权，所有行政执法部门均建立裁量标准和裁量细则。深化行政执法信息化建设，行政执法事项实现网上全流程运行，行政审批、行政执法实现网上办理全覆盖。

*紧盯“关键领域”，全力提升执法效能。*强化行政执法责任追究、行政执法检查监督，实施行政执法过错责任追究、行政执法检察监督等制度，建立责任明确、监督有力的行政执法体系。积极探索党委巡察与法治督察有机结合的模式，以督察倒逼夯实党领导法治政府建设主体责任，2019年已对11个重点执法单位开展法治督察。推行特邀执法监督员和法治监督员制度，开展《浙江省行政程序办法》、行政执法“三项制度”、行政处罚裁量基准制度落实情况检查，有效规范执法行为。4年来，全县年败诉案件不超过4件。

*紧盯“容错机制”，确保党政干部履职尽职。*2016年在杭州市率先出台容错免责实施办法，并配套建立容错免责认定双同步、事前备案审查、信访澄清保护等各类配套机制，2019年以来，已先后为5个项目事前备案、24名干部澄清证明。

示范创建助推发展

法治政府建设工作是一项全方位、立体式的系统工程，桐庐县将以示范创建为契机，助推法治政府建设向纵深发展，全力打造县域法治建设的“最佳实践”。

以落实法治建设第一责任为重点，进一步强化党委对依法治县的领导，推进制度科学、严格执法、公正司法、全民守法，形成全社会齐抓共管的法治建设新格局。以创建法治政府示范县为抓手，深入推进法治政府建设，全面提升依法服务管理成效、依法行政决策能力、公正文明执法水平等，着力构建职能科学、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。以优化三级法律服务为载体，推进基层矛盾依法化解，进一步强化矛盾纠纷多元化解、法律咨询、法律援助、人民调解、司法鉴定、公证服务、行政复议等无缝衔接，形成矛盾纠纷分层分类多元治理格局，推动矛盾纠纷“最多跑一地”。以人民参与法治为切入点，加快推进基层民主法治，健全完善“三治融合”的基层治理体系，提升基层社会治理体系和治理能力现代化水平。与此同时以法治队伍素质和能力建设为着力点，切实提升行政执法能力，不断提高群众法治获得感。

“美丽河湖”为乡村振兴增添生态底色

浙江桐庐县统筹城乡发展，高起点高标准谋划，打造共融共生“山水人城”

□ 王仪楚 葛伊晨 何小华

富春江纵贯桐庐南北，分水江横穿桐庐县东西，两江汇纳支流30余条，小微水体2000余个，以富春江为轴线，以分水江为纽带，“两江”联动，全域统筹，就成为了浙江桐庐县大美河湖新格局最佳打开方式。

美丽河湖点亮美丽乡村，带动发展美丽经济，这个布局正在桐庐县乡村成为现实。如同一条条细微的血管，将美丽乡村串联成珠，打造成为绽放美丽、寄托乡愁的风景线。对于沿岸的数万个村庄，美丽河湖建设，带来的不仅是一湾清水，还有新的发展机遇。

生态产业健康发展

2019年，浙江省水利厅把“美丽河湖”建设列为10大民生实事之首，桐庐县的芦茨溪名列其中。芦茨溪不仅以一溪碧水滋养着两岸各村的村民，也吸引着一波又一波游客前来赏景休憩。

初冬时节的芦茨溪宁静清丽，溪旁三五成群的游客悠闲地漫步、赏景，岸边的芦茨村画中阁民宿业主陈静敏刚刚晾晒好一屋的被单，享受一天中难得的短暂闲暇，刚打开话匣，她便开始感慨门口的一溪碧水给自家带来的巨大变化。

“原来芦茨溪就是我们山区里那种很普通的小溪，不像现在整治了以后，两边都这么漂亮了，水也越清越大了。”陈静敏的民宿就在溪边，说起芦茨溪带来的红利，她乐开了怀，“所以现在游泳的人也特别多，到这里来游玩的人特别多，我们民宿的生意也越来越好了，跟原来相比，收入都要翻好几番了。”

富春江镇芦茨溪是富春江支流，蜿蜒流经石舍、茅坪、芦茨3个村。四季溪水清澈透底，夹岸高山林木葱郁，风光格外秀美。2012年，芦茨溪曾作为杭州地区的代表，成为全省第一条可全域游泳的溪（河）。

上世纪90年代末开始，芦茨村村民利用这得天独厚的自然风光办起了农家乐。但农家乐增多，与资源环境相矛盾的问题也随之而来，水系萎缩、河床窄排洪不畅、甚至水质污染都对乡村风貌构成了威胁。对此，相关部门联合乡镇村对芦茨溪沿线3个村开展截污纳管工作，并在所有农家乐建设单独的污水预处理设施，沿江村民生活污水实现层层过滤、达标排放。同时，对芦茨溪进行拓宽、清淤、整治，使溪水保持常年清澈。

如今的芦茨村，村民不用外出打工就能赚到钱，家家户户有洋房、有小车，就如村民方祖伟说的，“生活在芦茨村，幸福满满的。”

以建设美丽芦茨溪为轴线，对沿线分布的古村落、古桥、马岭古道、文化礼堂等颇具本地特色的文化古迹和景观节点，与新开发的生态产业有机结合，使芦茨溪生态产业健康发展，吸引了大批都市人慕名而来，芦茨村也逐渐成为桐庐周边乃至杭州地区的度假避暑胜地。与之相配套，农家乐、民宿发展也越来越成熟，目前，沿线共有200多家民宿，4200多张床位，人均年创收35万元。仅芦茨一个村，就有1/3的农户在经营民宿或农家乐。

芦茨村党委书记方祖春说：“我们村去年游客量已经达到了125万人次，旅游收入从2015年的8000万元增加到去年的1.3亿元，村民人均收入超过了7.8万元。”

美丽河湖留住乡愁

在桐庐县分水镇的万亩田畴中，蜿蜒的前溪缓缓淌过，串起了一个个美丽乡村，铺展出一片田园风光。

前溪属于分水江支流，全长39.5公里，流经东辉、百江、儒桥至分水镇白沙汇入分水江，其中百江镇集镇口至分水江交汇口长18公里，流域总面积333平方公里，全域水质基本维持在Ⅰ类～Ⅱ类水的水平。

这里，溪水潺潺，青山延绵，自然风光无比秀丽；这里，宗祠、石头房等古老建筑雕梁画栋、古色古香；这里，人文与自然相互辉映，“我们最大的资源优势就是山水”，是前溪两岸人民的共识。

前溪有太多童年记忆——村妇淘米、洗菜、洗衣服、孩童游泳戏耍、捕鱼捉虾……这一泓清溪，是人们安放乡愁的地方。“美丽河湖”怎么建？留住乡愁是关键。

在前溪河道整治中，当地政府充分尊重自然，极力保持河道原有的生态面貌，对河道内的弯道、滩地、小湿地等给予最大限度的保留，让水陆两个生态系统得以保持流通。正是通过这种生态化治理理念，使前溪在经过这几年的河道综合整治后，依然随处可见水域内的石斑鱼畅游，滩地上的白鹭栖息。

2016年，分水镇范蠡休闲养生村落景区被批准为国家3A级旅游景区。范蠡休闲养生区以15公里的前溪绿道为纽带，横跨新龙、天英、里湖、儒桥、大路等村落，伴有新龙七彩百合园、大路粮油基地、九龙寺、茅山茶园等游览点，是集隐居文化、农耕文化、田园风光、民风民俗为一体的浙西“十佳”旅游风情乡村。

近年来，文化与自然成了前溪的两张金名片。游客们可以参与元书纸制作，感受传统文化魅力；可以体验乘坐皮艇从清凉的水花中一跃而过的刺激舒爽；玩累了，还可以吃到“土得掉渣”的农家菜，收获别样“分水味道”……这一块“山水宝地”，因为“美丽河湖”，属于每一个亲近它的人。

山水人城和谐共生

桐庐县是杭州西部的生态大屏障、发展新蓝海，是杭州市委、市政府实施“拥江发展”行动，打造“独特韵味 别样精彩的世界名城”展示带上的重要节点。

借力“拥江发展”行动，以富春江、分水江综合保护与发展为突破口，统筹城乡发展，以未来城市未来生活的理念，高起点高标准谋划桐庐县“美丽河湖”建设，打造“山水人城”共融共生的美丽河湖“桐庐样本”。

2019年桐庐县实施富春江、前溪、芦茨溪、后溪总长度共计55.4公里美丽河湖创建，目前已通过市级考核验收。

在建设过程中，桐庐县提出“防洪达标的安全河道、水清自然的生态河道、岸绿景美的景观河道、游憩自由的休闲河道”四位一体的治河理念，实现河道防洪“坚固化”向人居环境“生态化”的转变；规划编制了“两江”流域生态保护与景观建设控制专项规划，开展重点河流廊道生态修复试点项目，对“两江”流域的河湖自然生态实现最大程度保护和修复。同时，以安全流畅、生态健康为原则，实施前溪联盟村美丽河湖建设工程、壶源江中小流域综合治理工程、大坑溪河道综合整治工程等项目，在提高河道防洪标准的同时，切实改善了河道的生态环境。

“河长”领跑，全民参与。桐庐县建立了河长制长效管护机制，建立依托河长制组织体系，形成以河长主动参与、主动关心河湖治理和管理为主，引导和鼓励全民参与爱河、护河，充分调动“巾帼护水岗”“河小二”等社会力量为辅的良好工作局面。

河长信息、河湖档案“一张图”，视频监控、卫星监控、水情监测、水质监测、河长巡查、社会反馈“一平台”，“系统化＋制度化”，桐庐县河湖标准化、数字化管理水平不断提升。

加强水域保护管理，严格占用水域审批程序。严格按照《浙江省水域保护办法》精神，规范占用水域审批，并加强日常管理监督检查，确保全县水域面积不减少，水域功能不减弱。深入推进“无违建河道”创建和县级河道管理范围划界工作。

结合桐庐县文化名县建设，开展隐逸文化、诗歌文化、中药文化、剪纸文化的挖掘、梳理、研究及保护，加大“两江”流域古建筑、古遗迹的保护和修缮力度，整合山水福地、唐诗西路、江南古村落等品牌资源，并将这些特色文化元素和名人名家作品融入到“美丽河湖”建设中。结合地方性特色，打造出红色壶源江、前溪爱情跑道、隐逸芦茨溪等各具特色的主题，丰富和展示河湖的特色人文内涵。

呵护“两江”水，拓宽“两山”路，大力推进桐庐县“美丽河湖”建设，保护水碧山青河湖底色，实现山水人城和谐共生，这就是桐庐“两山”理论最好的实践，也是人民向往的生活。

从高空看，桐庐处处是新诗，更是一幅油画。 黄强 摄