

# 许昌市自然资源和规划局文件

许自规〔2022〕153号

---

## 许昌市自然资源和规划局 关于印发《全面推行行政执法三项制度 工作实施方案》的通知

各县（市、区）自然资源主管部门，局机关各科室、局属各单位：

我局对《全面推行行政执法三项制度工作实施方案》进行了修订完善，现印发给你们，请认真贯彻执行。



# 许昌市自然资源和规划局 全面推行行政执法三项制度工作实施方案

为贯彻落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国办发〔2018〕118号）和《河南省人民政府办公厅关于印发河南省全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案的通知》（豫政办〔2019〕30号）要求，全面推行我市自然资源行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度（以下统称“三项制度”）的具体部署和工作落实，根据河南省自然资源厅《全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案》（豫自然资发〔2019〕65号）文件精神，结合我市自然资源管理工作实际，制定本实施方案。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和省、市各级会议精神，着力推进行政执法透明、规范、合法、公正，为落实全面依法治国基本方略、推进法治政府建设奠定坚实基础，推动高质量发展提供有力的法治保障。不断健全执法制度、完善执法程序、创新执法方式、加强执法监督，全面提高执法效能，推动形成权责统一、权威高效的自然资源行政执法体系和职责明确、依法行政治理体系。聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节，全面推行“三项制度”，严格规范执法

行为，切实保障人民群众合法权益，维护政府公信力，营造更加公开透明、规范有序、公平高效的法治环境。

## **二、工作原则和目标**

坚持依法规范、执法为民、务实高效、改革创新、统筹协调的基本原则。使“三项制度”在全市各级自然资源主管部门作出的行政征收征用、行政处罚、行政许可、行政检查等行政执法中全面推行，规范办事流程，明确岗位责任，确保法律法规规章严格实施。牢固树立以人民为中心的发展理念，贴近群众、服务群众；方便群众及时获取执法信息、便捷办理各种手续、有效监督执法活动。在确保统一、规范的基础上，不断探索创新工作机制，加强资源整合信息共享，做到各项制度有机衔接高度融合，推动全市自然资源事业高质量发展。

## **三、全面推行行政执法公示制度**

行政执法公示制度是指依法将执法的主体、依据、范围、权限、程序、救济渠道等信息主动向社会公开。

### **（一）公示主体**

按照“谁执法谁公示”的原则，作出行政执法行为的单位（部门）承担公示内容的采集、制作、传递、审核、发布、更新等职责，根据职责范围在自然资源门户网站、政务新媒体、政务大厅公示栏、服务窗口等公示平台，向社会公开行政执法信息。

### **（二）公示内容**

行政执法公示的内容包括事前公开、事中公示和事后公开以及其他依法依规应当公示的事项。

#### **1. 事前公开的事项包括：**

(1) 行政执法主体、执法人员姓名、职务、执法证号、执法区域等基本信息；

(2) 执法依据的自然资源法律法规规章和规范性文件；

(3) 自然资源权力和责任清单，明确职权类别、职权名称、实施依据、责任事项、办理期限、收费情况等；

(4) 自然资源公共服务事项服务指南、执法流程图，明确执法事项名称、执法程序、受理机构、审批机构、受理条件、办理时限等；

(5) 自然资源“双随机、一公开”抽查事项清单，明确抽查事项名称、抽查依据、抽查主体、抽查对象、抽查比例、抽查频次、抽查方式、抽查内容；

(6) 行政相对人的法律救济渠道；

(7) 举报自然资源违法行为的方式、途径；

(8) 行政裁量标准；

(9) 需要依法事前公开的其他事项。

## 2. 事中公示的事项包括：

(1) 出示执法证件，表明身份；

(2) 出具执法文书，告知执法事由、执法依据、权利义务等内容；

(3) 在政务服务窗口设置岗位信息公示牌，公示工作人员岗位职责、申请材料示范文本、办理进度查询、咨询服务、投诉举报等信息。

(4) 需要依法事中公示的其他事项。

## 3. 事后公开的事项包括：

(1) 行政许可决定信息，包括执法机关、执法对象、执法类别、执法结论等信息；

(2) 行政处罚决定信息，包括执法机关、执法对象、执法类别、执法结论等信息；

(3) 重大自然资源违法案件信息；

(4) “双随机”抽查结果；

(5) 需要依法事后公示的其他事项。

### **(三) 公示程序**

行政执法公示内容应当及时编入政府信息公开目录，按照主动公开的程序办理。行政征收征用公示程序按照《土地管理法》《土地管理法实施条例》等办理。行政处罚、行政许可的执法决定信息应当在执法决定作出之日起7个工作日内在“信用许昌”网站公开，行政检查的执法决定信息应当在执法决定作出之日起20个工作日内公开，但法律、行政法规另有规定的除外。

### **(四) 公示要求**

1. 做好执法信息公示。门户网站、政务新媒体、政务大厅公示栏、服务窗口等公示平台公示的信息要按照规范的标准、格式同步推送至执法信息公示平台。

2. 维护当事人权利。涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私等不宜公开的信息，依法确需公开的，要作适当处理后公开。

3. 建立执法信息公开动态调整机制。法律、法规、规章及机构职能变化或执法人员变动的，应当在20个工作日内更新相关行政执法信息；已公开的行政执法决定被依法撤销、确认违法或者要求重新作出的，应当在20个工作日内撤下原行政执法决定

信息；发现已公开的行政执法信息内容不准确的，应当在20个工作日内更正。

4. 建立行政执法统计年报制度。全市各级自然资源主管部门要于每年1月31日前公开本部门上年度行政执法总体情况有关数据，并报市局相关主管部门。要强化数据信息运用，依据行政执法数据信息对行政执法机关、执法人员履行法定职责情况，违法行为的类别、频次和集中发生的地点、时段等进行综合分析，为领导决策、执法力量配备、执法问题预警等提供重要参考。

#### **四、全面推行执法全过程记录制度**

行政执法全过程记录制度是通过文字、音像等记录形式，对行政执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等全部过程进行记录，并全面系统归档保存的制度。

##### **（一）记录主体**

按照“谁执法谁记录”的原则，具体承办行政执法行为的单位（部门）是记录主体，应当采用适当方式，对行政征收征用、行政许可、行政处罚、行政检查等行政执法行为的启动、调查取证、审核决定、送达执行等进行全过程记录，做到执法全过程留痕和可回溯管理。

##### **（二）记录方式**

行政执法全过程记录方式主要有文字记录、音像记录两种，必要时可采用文字和音像记录相结合的方式。既有音像记录又有文字记录的，要做好音像记录与文字记录的衔接工作。

文字记录包括审批文件、执法文书、调查证据、工作请示报告等纸质文件，以及在办公系统、行政审批系统等相关信息管理

系统形成的电子文件。

音像记录包括对执法现场进行的拍照、录音、录像、视频监控等记录。各级部门可以根据执法行为的不同类别、阶段、环节，采用相应的音像记录形式；按照省厅和我市执法统一要求合理配备照相机、录音机、摄像机、执法记录仪等设备。

### **（三）适用范围**

文字记录是以纸质文件或者电子文件对行政执法行为的全过程进行记录、归档保存的方式。各类自然资源行政执法文字记录要严格依照有关法律法规规章和规范性文件的规定，做到合法规范、客观全面、及时准确。对文字记录能够全面有效记录执法行为的，可以不进行音像记录。

音像记录主要用于以下范围：

1. 直接涉及重大财产权益的现场执法活动；
2. 容易引发争议的行政执法过程，如现场执法、调查取证、举行听证、留置送达和公告送达等；
3. 重大、复杂、疑难的行政执法案件；
4. 其他对当事人权利义务有重大影响需要进行音像记录的情况。

### **（四）记录内容**

1. 行政执法行为启动环节。依申请启动行政执法程序的，应当记录申请登记、受理情况。依职权启动行政执法程序的，应当记录启动事由、案件来源和立案情况。

2. 调查取证环节。应当记录执法人员姓名、职务、执法证件信息及出示证件情况；调取的书证、物证，现场检查笔录，当事

人及证人陈述；组织听证情况；勘查鉴定、专家评审意见等。

3. 审核决定环节。应当记录承办人员、处理意见及依据的事实理由；承办机构审核过程及领导决策意见，经过集体审议的，应当制作集体审议记录或会议纪要；经过专家论证、风险评估或者合法性审查的，应当制作相应的记录；审核决定的最终结果。

4. 送达执行环节。应当记录送达情况和当事人履行行政执法决定情况。采取直接送达的，应当由送达人、受送达人或符合法定条件的签收人在送达回证上签章；采取邮寄送达的，应当留存邮寄回执；采取留置送达的，应当在送达回证上记录拒收理由和时间，由送达人和见证人签章；采取公告送达的，应当以文字或音像形式记录送达时间、内容和方式，留存书面公告。

### **（五）记录要求**

1. 完善文字记录。市、县（市、区）各级自然资源执法部门要规范使用行政执法文书，在司法部制定发布统一的行政执法文书基本格式标准前，按照《河南省行政执法案卷评查办法》《河南省行政许可案卷评查标准》和《河南省行政处罚案卷评查标准》，规范制作行政执法案卷，做到文字记录合法规范、客观全面、及时准确。积极推进执法文书和执法案卷电子化，制定与执法文书格式范本相对应的电子信息格式，做到纸质文书和电子文书一致。

2. 规范音像记录。市、县（市、区）各级自然资源部门的法治机构负责制定音像记录事项清单和执法行为用语指引，明确应当进行音像记录的执法环节、记录方式以及应当进行全程音像记录的现场执法活动等，执法部门和人员必须按照指引规范文明开



展音像记录。

市、县（市、区）各级自然资源部门的执法机构要按照要求做好音像记录。要做好音像记录与文字记录的衔接工作，对文字记录能够全面有效记录执法行为的，可以不进行音像记录；对查封扣押财产、强制拆除等直接涉及人身自由、生命健康、重大财产权益的现场执法活动和执法办案场所，要推行全程音像记录；对现场执法、调查取证、举行听证、留置送达和公告送达等容易引发争议的行政执法过程，要根据实际情况进行音像记录。建立健全执法音像记录管理制度，各级自然资源执法部门要明确执法音像记录的设备配备、使用规范、记录要素、存储应用、监督管理等要求。禁止损毁、剪接、删改原始现场执法音视频资料，未经批准不得擅自对外提供或者通过互联网等传播渠道发布现场执法音视频资料。配备音像记录设备、建设询问室和听证室等音像记录场所，要结合本部门执法具体情况确定，不搞“一刀切”。

**3. 强化记录实效。**市、县（市、区）各级自然资源部门的执法机构要完善执法案卷管理制度，按照有关法律、法规、档案管理和《河南省行政执法案卷立卷规范》的规定归档、保存记录资料。要探索信息化记录储存方式，通过技术手段对同一执法对象的文字记录、音像记录集中储存。要充分发挥全过程记录信息对案卷评查、执法监督、评议考核、舆情应对、行政决策和健全社会信用体系等工作的积极作用，依法公正维护执法人员和行政相对人的合法权益。探索通过统计分析记录资料信息，发现行政执法薄弱环节，改进行政自然资源执法工作。要建立健全记录信息调阅监督制度，做到可实时调阅，切实加强监督，确保行政执法

文字记录、音像记录规范、合法、有效。

## **五、全面推行重大执法决定法制审核制度。**

重大执法决定法制审核是行政执法主体作出重大执法决定前，由法治机构对决定的法定权限、法律依据、法定程序等的合法性进行审核。市、县（市、区）各级自然资源主管部门在作出重大执法决定前必须进行法制审核，未经法制审核或者审核未通过的不得提交决策，不得作出决定。

### **（一）审核主体**

市、县（市、区）各级自然资源主管部门法制审核由本部门的法治机构负责。法治机构可以建立法制审核团队，必要时组织公职律师、法律顾问、法律专家等专业人员参加。特别复杂或影响重大的执法决定应当将法制审核意见报经本部门党组会审议。

### **（二）审核范围**

1. 涉及重大公共利益，可能造成重大社会影响或者引发社会风险的行政执法决定；
2. 直接关系行政相对人或第三人重大权益，经过听证程序作出的行政执法决定；
3. 案件情况复杂，存在重大法律疑难问题的行政执法决定；
4. 涉及没收违法所得、没收非法财物，限期拆除违法建筑等行政处罚决定；
5. 吊销由本单位颁发的经营许可证等行政处罚决定；
6. 其他认为应当进行法制审核的行政执法决定。

### **（三）审核内容**

重大执法决定法制审核的内容主要包括：

1. 执法主体是否合法，执法人员是否具备资格；
2. 是否超越本机关执法权限；
3. 认定事实是否清楚，证据是否合法充分；
4. 适用法律、法规、规章是否准确；
5. 程序是否合法；
6. 行政执法文书是否完备规范；
7. 行政裁量权行使是否适当；
8. 违法行为是否涉及犯罪、需要移送司法机关等；
9. 其他需要审核的内容。

#### **（四）审核程序**

重大执法决定应当在集体审议或审批前提请法制审核。

1. 提交审核材料。提请法制审核时应当提供以下材料：

- （1）拟作出的重大行政执法决定的情况说明；
- （2）拟作出的重大执法决定的文本；
- （3）拟作出的重大执法决定所依据的法律法规规章等依据；
- （4）与拟作出的重大执法决定相关的证据材料；
- （5）业务承办机构认为需要提供的其他相关材料。

提交审核材料不符合要求的，法制审核机构可以退回或要求补充。

2. 法治机构审核。法制审核原则上采取书面审核的方式，法治机构应当对审核材料予以登记，并自收到材料之日起7个工作日内完成审核，情况复杂需要进一步调查研究的，可以适当延长，但延长期限不超过10个工作日。法制审核机构应当就发现的问题与行政执法承办机构及时沟通，必要时可要求承办机构应就涉

及问题作出解释或补充材料。法治机构与承办机构意见不一致时，由执法承办机构报分管领导研究决定。

3. 出具审核意见。对拟作出的重大执法决定符合法律法规规章等规定的，应当出具通过法制审核的意见；拟作出的重大执法决定存在可修改的瑕疵的，退回行政执法承办机构修改后再提交审核；拟作出的重大执法决定存在重大瑕疵的，应当出具不通过法制审核的意见。

法制审核不取代行政征收征用、行政许可、行政处罚、行政检查等行政执法业务承办机构的审查职责。行政执法承办机构对送审材料的真实性、准确性、完整性，以及执法的事实、证据、法律适用、程序的合法性负责。法治机构对重大执法决定的法制审核意见负责。

### **（五）法制审核要求**

1. 建立健全法制审核队伍。要把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整充实到法制审核岗位，配强工作力量，原则上各级自然资源主管部门法制审核人员不少于本单位执法人员总数的5%。要充分发挥法律顾问、公职律师在法制审核工作中的作用，建立健全本系统内法律顾问、公职律师统筹调用机制，实现法律专业人才资源共享。

2. 制定重大执法决定法制审核目录清单。要依据省市重大行政执法决定事项认定标准，结合本单位行政执法行为的类别、执法层级、所属领域、涉案金额等因素，制定完善重大执法决定法制审核目录清单，探索实行对所有行政执法决定进行法制审核。

3. 制定法制审核流程。要明确送审材料报送要求和审核的方

式、时限、责任等，并将法制审核书面意见入卷归档。因行政执法承办机构的承办人员、负责法制审核的人员和审批行政执法决定的负责人滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等，导致行政执法决定错误的，要依纪依法追究相关人员责任。

4. 成立重大执法决定法制审核专家委员会。法治机构对重大执法决定的法制审核意见负责，可以根据工作需要，依托法律顾问、公职律师、行业专家，建立重大执法决定法制审核专家委员会，对重大执法决定法制审核提供咨询意见。

## 六、组织保障

**（一）加强组织领导。**市局“三项制度”工作在局党组统一领导下组织实施。各县（市、区）自然资源主管部门主要负责同志和局机关相关科室（单位）负责人是作出相关行政执法决定的第一责任人。各级自然资源主管部门法治机构是本单位推行“三项制度”的牵头单位，执行“三项制度”中遇到的重大问题，及时向本级部门主要负责同志报告。

**（二）健全制度体系。**各县、市（区）自然资源主管部门要依据本方案要求，结合地方实际加快建立健全科学合理的“三项制度”体系。完善规章规范性文件定期清理制度，实时更新行政执法的法律依据。加强和完善行政执法案例指导、行政执法裁量基准、行政执法案卷管理和评查、行政执法投诉举报以及行政执法考核监督等制度建设，推进行政执法资格和证件管理。加强督促检查，把“三项制度”推进情况纳入我市自然资源法治政府建设考核体系和年底效能目标考核体系，建立督查情况通报制度，坚持鼓励先进与鞭策落后相结合，充分调动全面推行“三项制度”

工作的积极性、主动性。对工作中出现问题造成不良后果的单位及人员要通报批评，依纪依法问责。

**（三）推进行政执法信息化建设。**充分发挥全市统一的行政执法综合管理监督信息系统作用，实现对行政执法活动的即时性、过程性、系统性管理。依托政务服务网开展网上行政服务工作，全面推行网上受理、网上审批、网上办公，推动政务服务“一网通办”，让数据多跑路、群众少跑腿。各级自然资源主管部门要加强执法信息管理，及时准确公示执法信息，实现行政执法全程留痕、法制审核流程规范有序。加强对行政执法大数据的关联分析、深化应用，及时发现解决行政机关在履行政府职能、管理经济社会事务中遇到的新情况、新问题，提升行政立法、行政决策和风险防范水平，提高自然资源管理的精准性和有效性，为行政执法更规范、群众办事更便捷、政府治理更高效、营商环境更优化奠定基础。

**（四）加强培训宣传。**各县、市（区）自然资源主管部门要开展“三项制度”专题学习培训，提高业务水平。认真落实“谁执法谁普法”普法责任制的要求，通过门户网站、报刊、广播、电视、网络、新媒体等方式，宣传全面推行“三项制度”的重要意义、主要做法、典型经验和实施效果，为全面推行三项制度营造良好的社会氛围。

**（五）加强队伍和能力建设。**加强自然资源行政执法人员执法资格和证件管理，建立自然资源行政执法人员和法制审核人员数据库。重视执法人员能力素质建设，健全行政执法人员和法制审核人员岗前培训和岗位培训制度。要建立责任明确、管理规范、

投入稳定的执法经费保障机制，保障执法人员待遇，建立执法人员人身意外伤害和工伤保险制度，落实国家抚恤金政策，提高执法人员履职积极性，增强执法队伍稳定性。

