

**浦东新区人民政府
2018 年度法治政府建设情况报告**

浦东新区人民政府

2019 年 3 月

引 言

本年度报告根据中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》（以下简称《纲要》）、市政府《上海市法治政府建设“十三五”规划》（以下简称《规划》）和区政府《浦东新区法治政府建设工作方案（2017-2020年）》的要求，由浦东新区人民政府编制。全文包括2018年度法治政府建设“基本情况”“主要工作特点”“存在的主要问题”以及“下一步工作设想”。本年度报告中所列数据的统计期限自2018年1月1日起至12月31日止。

2018年，浦东新区人民政府在市委、市政府和区委的坚强领导下，在区人大和区政协的监督支持下，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真贯彻落实中共中央、国务院《纲要》和市政府《规划》，深入推进依法行政，加快建设法治政府，各项工作取得新的进展。

一、2018年度法治政府建设基本情况

（一）加强法治政府建设组织领导

1. **发挥领导小组作用。**在区级层面，注重发挥区法治政府建设工作领导小组对全区法治政府建设工作的组织领导作用，定期研究部署法治政府建设工作，将法治政府建设纳入地区发展总体规划和工作计划；注重发挥区法治社会建设工作领导小组的作用，加强对全区法治社会建设工作的组织领导。在街镇层面，注重发挥各街镇法治建设领导小组对所在区域法治政府建设的组织领导作用。

2. **贯彻落实工作方案。**围绕法治政府建设的总体目标，督促各部门、各单位按照时间节点落实《工作方案》确定的各项任务。每季度通报全区法治政府建设情况，加强对法治政府建设工作的督办，确保按时完成相关任务。

3. **落实法治建设责任制。**新区继续将法治建设责任制与基层党建工作责任制、党风廉政建设责任制、意识形态工作责任制同部署、同推进、同督促、同考核，把法治政府建设成效作

为衡量党政主要负责人工作实绩的重要内容。通过推进落实法治建设责任制，提升全区法治政府建设水平。

（二）为自贸试验区提供法治保障

一是积极配合修订《中国（上海）自由贸易试验区条例》工作，在历经6个月、30余次调研座谈和专题讨论及多轮征求意见后，形成阶段成果。二是出台《中国（上海）自由贸易试验区专项发展资金功能提升类项目实施细则》，为规范高效地使用自贸试验区专项发展资金、推动“三区一堡”项目建设提供支持和保障。三是率先出台《中国（上海）自由贸易试验区关于扩大金融服务业全面对外开放进一步形成开发开放新优势的意见》，为上海自贸试验区主动承接国家金融服务业开放重大举措落地、加强上海国际金融中心与自贸试验区建设联动提供有力的支持和保障。

（三）加快推动政府职能转变

1. 优化行政管理体制。一是扎实推进新区机构改革准备工作。提前做好新区机构改革谋划布局，在反复沟通争取和研究比选基础上，形成了新区机构改革方案并按程序报批。二是配合完善张江地区管理体制。围绕“四合一”改革方向，积极配合市编办做好张江地区管理体制研究工作，整合成立上海推进科技创新中心建设办公室，并充分发挥新区主体作用。三是探索优化大数据管理、信用管理等体制。以区电子政务管理中心为基础，探索组建区大数据中心，调整社会信用体系建设职能

归口，加强对全区信息化建设、智慧政府建设、诚信建设等工作的整体规划和统筹管理。四是加强基础民生领域保障。推动公办养老机构管办分离，激发公办养老机构发展活力。明确托育服务工作管理的牵头部门，建立托育服务指导中心。五是分类深化事业单位改革。巩固承担行政职能和生产经营类事业单位改革成果，开展学校、医院、场馆等公益类事业单位评估。

2. 深化“放管服”改革。一是“证照分离”改革试点取得重大突破。国务院第五次大督查通报表扬浦东以“四个突出”全面推进“证照分离”改革试点，打造“放管服”改革的浦东样本。完成国务院批复的“116+47”项改革试点任务，运用法治思维对“116+47”项以外的企业市场准入审批事项依据进行全面梳理，分层分类提出深化改革建议，逐步形成以“企业导向、法治引领、系统集成、信用支撑”为特征的浦东样本。2018年9月，国务院部署在全国推开“证照分离”改革。二是深化“六个双”政府综合监管创新。形成《浦东新区“六个双”政府综合监管实施办法（暂行）》等制度，推动“六个双”监管建立区级标准。完善“六个双”监管机制，构建信用监管、风险监管、分类监管、动态监管“四个监管”体系。聚焦“照后证前”监管、“双评估”科学性等关键环节，梳理建立“五张清单”，推进“六个双”监管机制向街镇、开发区拓展应用。三是推进审批改革专项工作。梳理政务服务事项及办事指南，配合形成市、区两级统一的权责清单。围绕当好服务企业和群

众的“店小二”，梳理新一批“三个一批”目录。梳理公布新区第一批当场办结和提前服务事项清单和“马上办、网上办、一次办、就近办”审批服务事项清单。四是配合市级部门起草《上海市行政审批告知承诺管理办法》，该办法是全国第一个规范告知承诺制度的创制性地方立法。五是运用综改授权暂时调整实施市部门规范性文件设立的一个审批事项，推动市人大常委会运用综改授权暂时调整实施市地方性法规设立的一个审批事项，迈出了“自主改”的一大步。

3. 推进政府信息公开。一是深化主动公开。加大国有资产和国有企业管理、重大工程项目、食品药品安全、环境保护、社会救助等涉及公共资源配置和经济社会民生领域信息的公开力度，提高政府信息主动公开率。二是规范申请办理。完善政府信息公开申请办理制度，规范申请受理、登记、分办、答复、送达、归档等各项流程。建立健全政府信息依申请公开向主动公开转化机制，在门户网站设立“依申请转主动公开”专栏。三是优化工作机制。按照转变政府职能和推进“五公开”的要求，系统梳理和优化政务公开工作流程，健全工作机制，推动发布、解读、回应有序衔接，落实决策、执行、管理、服务、结果公开。建立健全公文发布、会议公开、保密审查、新闻发布、回应关切、依申请公开、政务信息公用共享、信用状态动态调整等工作规范和制度，形成一整套系统的制度体系。四是开展基层政务公开标准化规范化建设。根据国务院试点工作要

求,聚焦就业创业、社会救助、社会保险等8个试点领域,同时向其他领域拓展,向街镇村居延伸,探索构建集“标准化公开目录、规范化公开流程、便捷化公开平台”为一体的政务公开工作体系。目前,试点领域共梳理并公开事项3287项;区镇村三级联动方面,梳理街道工作事项199项,镇级工作事项228项,村级工作事项135项,居民区工作事项146项,结合“家门口”服务体系建设,公开村居“家门口”服务事项告知48080项。全年全区共主动公开信息110118条,共收到信息公开申请5127件,印发政府公报5期。

(四) 完善政府行政决策机制

1. 完善行政决策制度建设。修订区政府工作规则,进一步完善行政决策程序规则,更好体现集体决策的科学性和民主性,例如对于提交区政府常务会议审议的议题,要求在深入开展前期调查研究、确保各方面意见基本一致的前提下方可提交会议决策;对于实项目、规范性文件等领域的议题,要求经过社会公示、广泛征求意见;对于会议审议程序,实行区长末位表态制等。

2. 落实行政决策制度。一是落实区政府集体决策制度。全年共组织召开区政府常务会议26次、涉及议题134个,对国民经济和社会发展规划、财政预决算、城市总体规划暨土地利用规划、“十三五”中期评估、率先打响“四大品牌”、优化营商环境、新一轮促进就业政策等关系全局的“三重一大”事项进

行研究讨论。二是落实重大行政决策事项目录制度，公布 2018 年度区政府重大行政决策事项目录，包括 2018 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2019 年国民经济和社会发展规划、2018 年预算执行情况与 2019 年草案报告等 8 个决策事项。三是建立法制机构全程列席区政府常务会议机制。在坚持行政规范性文件上会审议前进行法制审核的基础上，建立法制机构全程列席常务会议机制，加强对常务会议议题的合法性审查，确保依法决策。

（五）加强行政规范性文件监督管理

1. 提高行政规范性文件制定质量。一是加强行政规范性文件合法性审查。要求各行政机关制定规范性文件须经本单位法制机构合法性审查，对于以区政府名义印发的规范性文件，须经起草部门和区政府两级法制机构双重合法性审查，以确保规范性文件合法性。二是充分发挥法律顾问作用。对于涉及科技创新、征地补偿、资金管理等专业性、技术性较强的规范性文件，要求在制定过程中征询法律顾问的意见，以提高规范性文件质量。三是严格落实规范性文件程序要求。要求在规范性文件起草阶段，将草案向社会公示，广泛征求社会意见，充分听取管理相对人意见，以提高规范性文件科学性。四是全面推行行政规范性文件解读工作。要求全区行政规范性文件在公布时同步提供解读材料，方便行政相对人理解和适用，以提升规范

性文件有效性。全年区政府制定规范性文件 6 件、区政府工作部门和街镇制定规范性文件 41 件。

2. 加强行政规范性文件监督管理。一是开展行政规范性文件清理工作。对全区范围内涉及产权保护、证明事项和民营经济发展的规范性文件展开清理工作。经清理，区政府 47 件规范性文件中，废止 3 件；区政府工作部门 65 件规范性文件中，废止 6 件；街镇 124 件规范性文件中，宣布失效 1 件，废止 6 件。二是加强对各单位行政规范性文件的监督。完成行政规范性文件备案审查 41 件，提出规范性文件审查法制建议 200 余条，充分发挥备案审查的监督和指导作用。三是建立行政规范性文件司法审查衔接工作机制。推动形成行政监督和司法监督合力，提升行政规范性文件质量。四是落实行政规范性文件定期检查机制。对全区 64 家单位行政规范性文件报备情况进行检查，督促有关单位及时补报备。

（六）加强规范行政执法

1. 加强行政执法人员管理。一是全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事行政执法活动。二是推进新上岗行政执法人员基础法机考试点工作。三是开展优化行政执法证审核办理流程试点工作，进一步提高行政执法证审核效率，清理和办理行政执法证。四是进一步加强对基层行政执法人员的指导、培训和考核，提高一线行政执法的规范性和有效性。

2. 落实行政处罚裁量基准制度。推进落实各市级部门制定的多个领域行政处罚裁量基准，进一步规范行政处罚裁量，确保权力在阳光下运行，促进行政处罚行为公平公正，提高行政执法水平。

3. 开展行政执法案卷评查。2018 年度行政执法案卷评查采取各单位自查和部分单位抽查相结合的方式进行，组织全区 63 家行政执法单位进行自查，将对其中三分之一的单位进行集中抽查，通过评查发现并督促整改执法中存在的问题，促进全区行政执法水平的提高。

4. 推进“五违四必”综合整治。严格依照法定程序执法，依法推进“五违四必”综合整治。全年整治违法建筑 1926 万平方米，整治违法用地 2696.25 亩，淘汰关闭违法排污工业企业 2256 家，整治违法群租 14172 处，清理违法经营 18025 户。

（七）预防化解社会矛盾

1. 发挥人民调解作用。一是推进浦东“三不”工作和“枫桥经验”本地化实践。全年各级调解组织共受理矛盾纠纷 104746 件，成功化解 97621 件，制作协议书 73269 份。开展访调对接试点工作，出台《浦东新区关于加强人民调解参与信访矛盾纠纷化解工作的实施意见》，着力化解重大社会矛盾。二是加快孵化培育专行业调解组织。依托区人民调解中心平台，成立婚姻家庭纠纷人民调解委员会和消费纠纷人民调解委员会。三是畅通矛盾纠纷解决衔接流转机制。以区人民调解中心为枢纽，打

通人民调解与行政调解、司法调解的衔接通道。开展派出所纠纷移送调解试点工作，组建陆家嘴、惠南、高东等 3 个派出所工作室，调解纠纷 293 起，有效释放基层警力。试点设立三林和陆家嘴消费纠纷联合调解工作室，受理纠纷数占投诉总量的 40%，呈现出消费者接受调解意愿度高、调解成功率高和群众满意度高的特点，服务群众的成效明显。

2. 加强应急管理。一是完善联合值守机制。依托区域运综合管理平台，实现多部门联合值守、力量整合、工作协同、信息互通，进一步做实做强区总值班室和区应急联动中心。二是开展风险排查和隐患治理。全年开展公共安全大排查 2 次，累计排查出各类风险隐患 800 余处，完成 8 项市级重大风险隐患整治销项，及时消除或者降低风险。三是提升应急管理智能化水平。完善区应急管理指挥平台功能，收集 4.2 万余条应急资源信息，建立重要节日和重大活动期间无人机巡航保障机制，在全区各主要应急联动单位安装视频会议系统，进一步提高应急指挥效能。四是加强应急预案管理。修编防台防汛、生产安全、处置内河水交通事故等 8 个区级专项应急预案，提取区级专项应急预案核心要素，编制预案结构化文本。五是抓好应急演练。开展自然灾害救助、核与辐射事故、燃气事故等 8 个区级专项预案桌面推演，开展石油天然气管道突发事件、建设工程突发事件、轨交站人员疏散等大型综合应急演练，随机抽取 8 个轨交站点开展“四长联动”应急拉动演练。

（八）强化对行政行为的监督

1. 接受人大、政协监督。一是自觉接受监督。按照法定程序，就政府工作的重大事项向区人大及其常委会作报告，及时向区政协通报政府重点工作的推进情况，主动接受人大、政协的监督。针对区人大常委会对区政府贯彻实施《关于加快法治政府建设的决定》情况的专项执法检查，区政府进行全面自查、专题汇报，并根据区人大常委会审议意见，予以认真整改落实。二是认真办理人大代表建议和政协提案。加强对人大代表建议和政协提案的跟踪督办，完善办理制度，强化评估考核机制。全年区政府系统共承办区人大代表建议 184 件，承办区政协提案 258 件，聚焦民生热点、国家战略和“急难愁”问题。

2. 接受司法监督。认真履行应诉职责，全年各级行政机关涉诉一审行政案件 615 件，已审结 547 件，被纠错 15 件。区政府参加行政应诉案件 147 件，被纠错 1 件。积极推进行政机关负责人出庭应诉，全年各级行政机关负责人出庭应诉 236 人次。同时，通过组织行政应诉培训、旁听庭审、座谈会等形式加强对全区各单位行政应诉工作的指导。

3. 加强行政复议监督。全区共收到行政复议申请 1737 件，依法受理 1306 件；共办结复议案件 1222 件，决定撤销、责令履行、确认违法 22 件。全年区政府行政复议委员会共召开 2 次案件审议会议和 1 次案件研讨会议，审议和研讨了 14 件重大、复杂和疑难案件。

4. 加强审计和财政监督。全年开展审计和审计调查项目 61 个，向纪检监察部门移送 11 件。创新财政“同级审”和国企审计组织方式，加强信息化和大数据审计，加强制度化审计整改和内审机构能力建设，全面履行审计监督职责。加强政策执行和资金使用管理方面的监督检查，对文化发展基金、校舍大修等 10 个财政专项资金项目开展监督检查，对 24 个镇预决算公开执行情况、全区公务卡执行使用情况和政府采购项目信用状况开展专项检查。加强财政资金的绩效管理和结果应用，开展绩效跟踪 468 项，项目资金量总额 194.55 亿元，绩效评价 240 项，项目资金量总额 160.67 亿元。

（九）提高公务人员依法行政的意识和能力

一是落实领导干部学法制度。全区各级行政机关通过法制讲座、集体学法、专题研讨等多种方式，进一步增强领导干部依法行政的意识和水平。二是落实行政机关负责人出庭应诉制度。以区委法治建设责任制考核和区人大常委会法治政府建设专项执法检查为契机，推动落实全区行政机关负责人出庭应诉工作。通过典型案例专项辅导等形式，培养领导干部善于运用法治思维、法治手段推动工作、解决问题的能力。健全行政机关负责人出庭应诉机制，通过出庭应诉书面报告、实时跟踪、诉前准备会议等制度，加强对全区各单位负责人出庭应诉工作的督促指导。三是加强公务人员法制培训力度。开展全区法制工作、政务公开标准化规范化建设、旁听典型案例庭审等培训。

全区各级行政机关按要求开展专业领域的法制培训和教育，进一步提高公务人员依法行政的能力和水平。

（十）开展法治宣传教育

一是开展全区“七五”普法中期督查和宪法学习宣传实施工作专项督察。对全区各单位贯彻执行“七五”普法规划和决议情况开展督查，并选取公安分局和东明路街道作为典型进行实地检查。督促各单位扎实推进宪法学习宣传教育和贯彻实施工作，形成自查报告。二是深入推进宪法主题宣传教育工作。举办“我与宪法”法治公益广告作品和创意大赛，全区征集到宪法主题的平面、视频公益广告和视频脚本 120 余个。开展“人手一册、每户一本、居村一讲一阵地”宪法学习工程，发放宪法文本 32 万册，深入社区开展宪法宣讲。开展第 5 个国家宪法日暨全国首个宪法宣传周活动，组织各单位、各街镇集中举办系列宪法宣传活动 110 余场。三是围绕重点工作开展法治宣传教育。聚焦优化营商环境、进博会、“家门口”服务体系建设、防范诈骗和消防工作等主题开展线上线下各类普法活动和普法实践，“法治浦东”微信公众号全年发布法治信息 900 余条，阅读量近 16 万。四是推动贯彻“谁执法谁普法”普法责任制。建立普法责任清单制度和年度工作报告制度，调研一批“谁执法谁普法”工作推进先进单位，探索建立“谁执法谁普法”工作示范点。健全法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，建设各类以案释法载体，推动以案释法工作常态化。五

是不断丰富青少年法治宣传教育实践。拓展延伸“青春启航·法律课堂”青少年法治宣传教育项目，开发针对小学阶段的“打开宪法之门——青少年的宪法启蒙教育”系列课件，全区162所小学同步开讲。继续推进初中阶段“校园欺凌”主题课程，2018-2019学年巡讲122场。

二、2018年度法治政府建设主要工作特点

2018年全区始终坚持法治浦东、法治政府、法治社会一体化建设，以满足人民群众的法治需求为出发点和落脚点，推进各项工作，依法全面履行政府职责。

（一）加强组织领导，压实法治责任。严格按照落实法治建设责任制工作总体部署和要求开展工作，认真研究全年法治政府建设工作计划，将各项任务细化到具体项目、责任单位、时间节点，确保每项任务举措都可落地、可检查、可考核，形成集体领导、分工明确、执行有力的法治政府建设工作责任体系，有效压实了法治责任。

（二）聚焦重点难点，强化法治保障。着力把法治政府建设融入浦东开发开放的各领域和全过程，以法治政府建设推动浦东开发开放取得新突破，全面深化自贸试验区改革，推进科创中心核心功能区建设，提升城市管理建设水平。坚持需求导向、问题导向，主动回应改革创新、城市管理、社会治理等实际工作中对法治的新要求，直面法治政府建设的薄弱环节和突出问题，聚焦难点痛点，有针对性地提出工作计划和任务举措。

（三）整合法治资源，提升法治水平。建立覆盖区委、区政府和自贸试验区管委会的法律顾问制度，充分发挥法律顾问在重大行政决策和依法行政中的积极作用，防止和减少在履行经济社会管理等职能中的决策风险。健全法治政府建设第三方评估机制，针对评估发现的问题和不足，及时加以改进，不断提高法治政府建设水平。

三、2018 年度法治政府建设工作中存在的主要问题

2018 年，浦东新区在法治政府建设工作中取得了一定成绩，但仍然存在一些问题和不足。主要表现在：一是部分公务人员不善于运用法治思维、法治手段推动工作，依法行政意识和依法履行职务能力有待加强；二是行政机关负责人出庭应诉率仍需进一步提高；三是法制机构和政务公开机构建设以及人员配备有待进一步加强；四是行政规范性文件报备率和报备及时率有待进一步提高等。

四、2019 年度法治政府建设主要工作设想

2019 年是浦东新区全面建成法治政府的深化之年。新区法治政府建设工作将以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和中共中央、国务院《纲要》以及市政府《规划》，求真务实，扎实工作，坚持用法治理理念凝聚共识、用法治手段推动发展、用法治方式解决问题，为浦东改革发展提供有力法治保障、营造良好法治环境。新区将着重

从以下几个方面进一步加强和推进：

一是加快政府职能转变，依法推进自贸试验区建设和“证照分离”改革试点深化实施，打造提升政府治理能力的先行区。

二是落实重大行政决策制度，制定重大行政决策目录，执行重大行政决策程序。

三是落实行政规范性文件全生命周期管理，全面推行清单管理和定期检查制度，健全评估机制，完善数据库动态管理。

四是推进严格规范公正文明执法，全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核制度。

五是推进政务公开，落实公文属性源头认定机制，加强业务指导和案例研讨，加强考核评估力度。

六是推进行政机关负责人出庭应诉工作，落实出庭应诉书面报告和庭前准备会议制度，明确各类型案件负责人出庭规则，提高负责人出庭应诉率和质量。

七是推进行政复议体制机制改革，探索在全区范围内实施行政复议权相对集中制度。

八是加强重大改革法制保障，推进上海自贸试验区条例修订工作，推动将有关政府规章上升为地方性法规、将有关浦东综改文件上升为政府规章。