

浦东新区人民政府 2017 年度法治政府建设情况报告

浦东新区人民政府

2018 年 1 月

引 言

本年度报告根据中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015－2020年）》、《上海市法治政府建设“十三五”规划》和《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2017年度法治政府建设“基本情况”“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2017年1月1日起至12月31日止。

2017 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十八届历次全会精神，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《法治政府建设实施纲要（2015－2020 年）》，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。现将浦东新区 2017 年度推进法治政府建设情况报告如下：

一、2017 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. 成立领导小组。在区层面，成立区法治政府建设工作领导小组，加强对全区法治政府建设工作的组织领导；成立区法治社会建设工作领导小组，加强对全区法治社会建设工作的组织领导。在街镇层面，推动各街镇统一成立法治建设领导小组，加强对所在区域法治建设的组织领导。

2. 制定工作方案。为贯彻落实区委《关于深入推进依法治区加快建设法治浦东的实施意见》和区人大《关于进一步加快法治政府建设的决定》，在充分调研的基础上，制定《浦东新区法治政府建设工作方案（2017-2020 年）》，确定 2017-2020 年本区法治政府建设的总体目标、主要任务和具体措施，并明确主要任务的职责分工。

3. 落实法治建设责任制。新区今年首次将法治建设责任制

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）为自贸试验区和科创中心建设提供法治保障

一是开展《中国（上海）自由贸易试验区条例》修法需求调研，将上海自贸试验区条例修订申报市人大常委会 2018 年度立法计划项目。二是建立自贸试验区相关法律法规调整的发现机制，定期收集自贸试验区改革政策的落实情况以及调整相关法律法规的需求，向市相关部门提出意见建议。三是参与《张江国家自主创新示范区条例（草案）》起草工作。

（三）加快推动政府职能转变

1. 优化行政管理体制。一是研究起草先行区建设总体方案。提出到 2020 年建立打造政府治理能力先行区总体框架的发展目标，围绕政府管理体系、政府服务体系、政府组织体系、政府运行体系等方面提出“四梁八柱”制度设计及重点改革任务。二是推动区级机构改革。在区人社局挂牌设立海外人才局，支撑科创中心和人才高峰建设。推进商务领域综合执法，将酒类商品产销管理职责和餐饮业经营、流通领域食品安全的执法职责由区商务委划入区市场监管局。三是完善街镇管理体制。稳步推动绿化市容管理、房屋管理、农业服务、法治建设等职能

下沉，落实机构编制保障，着力推动街镇工作重心进一步向公共服务、公共管理和公共安全方面转变。四是深化事业单位分类改革。积极稳妥推进行政类、经营类事业单位改革，有序推动从事行政审批评审评估业务事业单位脱钩改制。

2. 深化“放管服”改革。一是全面深化“证照分离”改革。以取消和告知承诺为主要改革方向，取消审批注重协同配套，改为备案注重当场办结，告知承诺注重创新方式，优化准入注重审管结合，实现 548 项市场准入审批事项全覆盖，首批改革成果经国务院常务会议批准向其他 10 个自贸试验区复制推广。二是全国首创“六个双”政府监管闭环。实现 21 个监管部门和 108 个行业领域全覆盖，统筹推进诚信监管、动态监管、分类监管和精准监管，完成 30 万家企业信用画像，“照后证前”监管空白得到补全，“无证”违法经营等顽疾得到有效监管。三是创造性实施“三全工程”。坚持“把麻烦留给系统、把方便留给群众”，大力推进 104 项市场准入事项“全网通办”，188 项个人社区事务“全区通办”，以监管信息为重要切入点推进政府信息“全域共享”，企业、居民的办事便利度明显提升，“三全工程”在全市推广。

3. 推进政府信息公开。一是夯实机构建设。进一步理顺工作机制，推动政务公开和政府信息公开职能整合。二是深化主动公开。在国有企业、重大项目、公共资源配置、食品药品安

全、环境保护等重大经济民生领域提高政府信息主动公开率。三是开展基层政务公开标准化规范化建设。制定工作方案，成立工作组，探索建立政务公开清单。四是规范申请办理。完善政府信息公开申请办理制度，建立健全依申请公开向主动公开转换机制。五是优化工作机制。严格执行保密审查、协调发布、信息送交等工作制度，推行社会评议制度。全年全区共主动公开信息 16875 条，共收到信息公开申请 7064 件，印发政府公报 5 期。

（四）完善政府行政决策机制

1. 推进行政决策制度建设。修订区政府工作规则，推动政府各项工作法治化、规范化、制度化。制定新区关于贯彻落实《上海市重大行政决策程序暂行规定》的实施意见，附件包括公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等 5 个程序规定，同时制定区政府重大行政决策目录管理办法，公布 2017 年区政府重大行政决策事项目录，从而形成“1+5+1+1”重大行政决策制度体系，有力推进重大行政决策科学化、民主化、法治化。

2. 落实行政决策制度。努力提高行政决策的科学性、民主性和合法性，对与群众利益密切相关的决策事项，采取多种形式广泛听取社会公众的意见和建议。同时，在重大行政决策前，由法制部门进行合法性审查并提出法律审核意见，确保重大行

政决策合法有效。全年共召开区政府常务会议 30 次，涉及议题 154 个，主要包括自贸试验区改革、科创中心建设、城乡融合发展、民生事业保障、城市建设管理、生态环境保护、重大资金使用等方面。

（五）加强行政规范性文件监督管理

1. 推进行政规范性文件制定。一是加强行政规范性文件制定。全年区政府制定《浦东新区“十三五”期间创新型人才财政扶持办法》《浦东新区“十三五”期间促进商贸服务业发展财政扶持办法》等 11 件行政规范性文件，内容涉及科技创新、商贸服务等领域。二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，以方便行政相对人理解和适用。

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。配合市政府清理市政府规章和市政府行政规范性文件 6 件，清理新区行政规范性文件 221 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 32 件，全部予以备案。三是建立行政规范性文件定期检查机制。制定新区行政规范性文件检查办法，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。四是落实行政规范性文件有效期管理制度，及时推动后续废、改、延工作。全年区政府 62 件规范性文件中，废止 19 件，失效 3 件，拟修

改 1 件，继续有效 39 件；区政府工作部门 59 件规范性文件中，废止 5 件，失效 2 件，拟修改 1 件，继续有效 51 件；街镇 100 件规范性文件中，废止 20 件，失效 18 件，拟修改 10 件，继续有效 52 件。

（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，完成机考场所设置，组织 335 人参加培训和机考。三是及时清理和办理行政执法证件，确保行政执法人员全部持证上岗，审核发放、换发行政执法证件 530 余张。四是探索城市管理等领域行政执法辅助队伍规范化建设，制定行政执法辅助人员管理制度。五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，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。2017 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，全区 63 家行政执法单位进行了自查，对其中 22 家单位的行政执法案卷进行

了集中抽查，及时发现并督促整改执法过程中存在的问题，有力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 2329 万平方米，整治违法用地 7429.6 亩，淘汰关闭涉及中央环保督察的违法违规建设项目 3019 家，整治违法群租 4526 处，清理违法经营 14582 户。

（七）预防化解社会矛盾

1. 发挥人民调解作用。一是健全多元解纷组织网络和解纷机制。形成以专业人民调解中心为平台枢纽、专业性行业性民非调解组织与传统区一街镇一居村三级调解组织齐进互动的格局，推进“浦东新区矛盾纠纷排查调处系统 1+2”开发建设，打造矛盾纠纷申请、受理、调解、跟踪、回访、结案的综合管理平台。二是推进专业调解组织建设。专调中心有常驻调委会 5 个，涉及医患、道路交通、物业管理、国际旅游度假区、民商事等民生领域，加盟并建立合作关系的行业性调委会 3 家。招募 168 名律师担任专调中心特邀调解员，组成 5 个律师调解员团队，进驻在法院设立的 5 个调解工作室开展调解活动，并向法院派驻调解秘书。全区各级调解组织共受理矛盾纠纷 99627 件，同比增长 9.7%；成功化解 93797 件，同比增长 8.1%；调解成功率为 94.2%。全年参与化解区内重大群体性矛盾及疑难个案

35 件。

2. 加强应急管理。一是完善应急管理体制机制。推动应急管理与城市运行综合管理业务融合，做实做强区总值班室和区应急联动中心，建立健全城市安全运行“平急融合”、“平急转换”等工作机制。二是强化风险隐患排查治理。加大隐患整治力度，落实针对性防控措施，及时消除或降低风险。全年开展全区公共安全大排查 2 次，累计排查出各类风险隐患 1000 余处。三是落实轨交站点“四长联动”机制。明确轨交站长、轨交警长、派出所长和属地街镇长在应对轨交车站大客流突发事件中的职责分工，完善各站点应急预案并强化应急拉动演练。四是加强应急预案管理。修编新区总体应急预案，新增或修编针对地质灾害、森林火灾、大面积停电等 24 类突发事件的区级专项应急预案。五是抓好应急演练和宣教培训。全年开展各类实战演练 130 余次，参演人数 9 万余人次，开展各类应急管理培训 70 余场次，参训人员 6000 余人次。

（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。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 230 件，承办区政协提案 220 件，承办市人大代表建议 23 件，市政协提案 14 件。

2. 接受司法监督。推进行政应诉工作，重视法院行政诉讼案件情况通报，落实司法建议和检察建议，全年各单位共收到司法建议和检察建议 41 件，已反馈 36 件。全年以区政府为单独被告的行政诉讼案件 177 件，以区政府为共同被告的行政诉讼案件 133 件，共有 116 件案件进入二审程序，在目前已审结案件中败诉 2 件。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诉讼应诉工作的指导。

3. 加强行政复议工作。区政府作为行政复议机关共收到行政复议申请 741 件，同比增长 42.8%，其中年度内受理 615 件，不予受理类共 126 件，受理率为 83%。在受理案件中年度内审结 497 件，其中维持 316 件，终止 92 件，驳回复议申请 57 件，撤销 1 件，撤销并责令重作 20 件，确认违法 6 件，责令履行 1 件，函复 4 件，维持率为 63.6%，纠错率为 5.6%。

4. 开展行政监察。一是加强制度建设。制定村民委员会、村集体经济组织收支管理指导意见，制定工会经费使用新的操作标准，对会议、培训、疗休养、礼品礼金收交等 8 个项目作了新的补充和完善。二是严格执纪问责。坚持快查快办，从严查处顶风违纪行为，全年给予党政纪处分 41 人，诫勉谈话 20

人，批评教育和提醒谈话 84 人，并对相关涉事、涉案单位负责人进行了严肃问责。

5. 加强审计和财政监督。全年开展审计和审计调查项目 74 个，促进增收节支和挽回损失 4.59 亿元，向司法和纪检监察部门移送处理事项 6 件。制定新区“十三五”审计工作计划。加强精准审计和审计整改力度，突出财政审计，强化经济责任审计，深化政府投资建设和企业审计，开展自然资源资产审计。全年开展财政性资金监督项目 17 个，包括环境综合整治专项资金、黑臭河道整治专项资金、科技发展基金等内容，涉及资金 61.35 亿元，组织实施绩效跟踪项目 382 个、绩效评价项目 266 个，试点开展绩效再评价，首次开展绩效管理年度考核。初步建立从预算绩效目标、项目评估、绩效跟踪，到绩效评价和财政检查全过程的财政监督体系。

（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。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。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，累计培训 730 余人次。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

一是开展第四个国家宪法日法治宣传。开展宪法宣誓仪式暨“凝心聚力，向宪法致敬”12.4健康走活动，举办中小学宪法宣传周活动，开展“推开宪法之门”主题宣讲、“宪法进公共空间”活动等。二是聚焦新法实施开展法治宣传。紧紧围绕民法总则、网络安全法、上海市道路交通管理条例等新制定修订的法律法规，广泛开展宣传，助推新法顺利实施，如制作上海市道路交通管理条例、上海市食品安全条例等主题宣传画4000余套，制作劳动法、婚姻家庭法等16个主题法宣展板。三是启动“青春启航·法律课堂”青少年法治宣传教育项目。面向全区百所初中3万余名初二学生进行“拒绝校园欺凌，走向美好未来”授课128场。四是推进“法治教育示范校”创建工作。全区75所中小学被命名为2017-2019年度“法治教育示范学校”。五是建立健全法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，全方位提升法治宣传教育的参与度、知晓率和满意度。六是推进法治文化公共阵地建设。建设浦东看守所法治宣传一条街，举办“法律守护你我，工会伴您前行——法治文化进地铁”主题活动等。七是运用“法治浦东”新媒体平台举办系列法治宣传活动。全年发布法治信息900余条，吸引粉丝54083

名。

二、2017 年度法治政府建设工作中存在的主要问题

2017 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有待进一步提高；三是法制机构建设和法制干部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；五是公文主动公开率有待进一步提高，以政务公开促进法治政府建设有待进一步加强等。

三、2018 年度法治政府建设主要工作设想

2018 年是浦东新区基本建成法治政府的关键之年。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、国务院印发的《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》，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和科技创新中心建设，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清单，执行重大行政决策程序。

三是探索行政规范性文件全生命周期管理，试行清单管理制度，实施定期检查，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，积极探索行政执法公示制度，全面推行行政执法全过程记录制度，建立重大行政执法决定法制审核制度。

五是推进基层政务公开标准化、规范化建设，探索建立政务公开清单，明确公开标准，规范公开流程，创新公开方式，形成可复制、可推广、可考核的政务公开工作体系。

六是推进行政复议体制机制改革，探索在全区范围内实行政复议权相对集中制度。

七是推进政府法律顾问制度，在全区各行政机关普遍建立政府法律顾问队伍，推进法律顾问进村居，保证法律顾问在法治政府建设中发挥积极作用。