

2019 年青浦区法治政府建设工作报告

2019 年，青浦区政府在区委的正确领导下，深入贯彻《法治政府建设实施纲要（2015—2020）》、《上海市法治政府建设“十三五”规划》以及《青浦区法治政府建设“十三五”规划》，以法治政府建设示范创建为契机，紧紧抓住法治政府建设中的薄弱环节，不断完善各项机制，抓紧抓好制度落实，法治政府建设得到了有力推进。

一、推进法治政府建设的主要举措

（一）提高法治政府建设意识，营造良好法治环境

全区各级党政领导干部认真学习贯彻习近平总书记关于法治政府建设的重要指示精神，高度重视法治政府建设工作，不断提升加快建设法治政府的责任感、紧迫感。

1、全面提高领导干部法治意识

认真落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的要求，将建设法治政府摆在工作全局的重要位置。加强党对法治政府建设的领导，成立青浦区委依法治区委员会，区委主要领导担任委员会主任，全面领导全区依法治区工作。区政府在区委统一领导下，每年部署法治政府建设年度重点工作，主动向区委报告法治政府建设中的重大问题，及时消除制约法治政府建设的体制机制障碍。坚持把领导干部带头学法、模范守法、严格执法作为全区树立法治意识的

关键。坚持开展区政府常务会议会前学法制度，区政府领导带头听取《宪法》、《关于切实改善本市农民生活居住条件和乡村风貌进一步推进农民相对集中居住的若干意见》、《地方党政领导干部食品安全责任制规定》等专题讲座，推动领导干部带头尊法学法守法用法。举办“青浦区法治政府建设专题培训班”，对区政府各部门分管法制工作的领导及法制机构负责人进行为期三天的集中培训。积极推进行政机关负责人出庭应诉工作，提升领导干部的法治能力。

2、强化依法行政工作保障

本区注重强化依法行政工作的各项保障：一是壮大法治建设力量，吸收各行各业的法律人才成立区法学会，调动和激发全区广大法学法律工作者的积极性，为“法治青浦”建设发挥积极作用；二是认真履行法治政府建设工作报告制度，全区各行政机关每年编制法治工作年度报告，并向同级党委和区政府汇报；三是加强法治政府建设的检查考核，将依法行政工作纳入区绩效考核范围。

3、加强行政机关工作人员法治素养

一是完善公务员法律知识培训制度，加大法律知识在培训内容中的比例。二是强化法制干部培训。通过举办培训班，开展集中培训，组织法律问题研究和讨论，提升法律实务能力。三是强化行政执法人员培训。定期开展行政执法基础法律知识培训和各类业务培训，并组织行政执法知识抽查考试，

不断提高行政执法能力。

4、继续推进法制宣传工作

一是扎实推进“谁执法谁普法”普法责任制。梳理、汇总《青浦区国家机关“谁执法谁普法”普法责任清单》和年度普法依法治理工作计划和活动推进表，明确相关单位普法责任，推动“谁执法谁普法”普法责任制落实。二是深入开展宪法学习宣传和贯彻实施。以“人手一册、每户一本、居村一讲一阵地”宪法学习工程为抓手，重点突出领导干部、青少年学生等关键少数，掀起宪法学习新高潮。三是积极培育法治文化品牌阵地和品牌活动。积极开展“法治大讲坛”以案论法巡回宣讲活动，用群众喜闻乐见的文艺形式宣传宪法、家庭美德、禁毒防骗等知识。四是深入推进“七五”普法中期督查，上门听取相关单位对“七五”普法的意见建议，形成青浦区“七五”普法情况自查报告。

5、持续优化法治营商环境

认真学习贯彻习近平总书记关于保护民营企业发展的重要指示精神，从讲政治、讲大局的高度进行部署落实。建立青浦区促进民营经济发展领导小组和青浦区着力优化营商环境领导小组，落实青浦区服务企业联席会议制度，建立健全党委牵头，人大、政府、司法机关共同参与的非公有制经济产权保护协调工作机制。先后出台并组织实施了《青浦区关于全力支持民营经济实现更高质量发展的若干措施》和

《青浦区着力优化营商环境实施方案》和《青浦区“有求必应、无事不挠”意见》，举全区之力推动民营企业发展环境持续改善。在市委依法治市办营造法治化营商环境保护民营企业发展专项督察工作之后，结合长三角一体化发展国家战略的推进，对标对表最高要求，查找巩固专项督察成果，确保督察发现问题及时整改落实到位。

（二）完善依法行政制度体系，健全依法决策机制

全区各行政机关全面履行政府职能，简化行政审批，提升政务服务，优化政府组织结构，完善市场监管体系，创新社会治理，健全依法决策制度机制，加强行政规范性文件制定和监督管理，确保各项制度不折不扣落实到位。

1、简化行政审批

严格落实市政府取消和调整行政审批等事项，全面梳理区级自设审批事项、准入门槛和审批条件，完成区级自设行政审批事项清零，做到区级无自设审批事项。全面压缩一般审批的时限，改造审批流程，做到审批合法、适当、及时，为营造法治化营商环境服务。

2、规范行政权限

对各行政机关的执法权限进行系统梳理，各行政机关的行政许可权限有 332 项；行政处罚权限有 5711 项；行政强制权限有 151 项；行政确认权限有 48 项；行政给付权限有 42 项；行政征收（用）权限有 39 项；行政检查权限有 37 项；

行政裁决权限有 5 项；其他执法权限有 279 项，合计 7008 项。通过对各行政机关执法权限的梳理和规范，促进依法行政的推进，并保护公民的合法权益。

3、提升政务服务

积极推进智慧政府“一网通办”，完成前台区级门户建设。完成“一网通办”栏目与上海市政务服务标准化管理平台的对接工作，实现线上办事指南展现内容的统一。完成市区两级受理平台以及统一物流平台的对接工作。推进建立政务数据资源目录，梳理本区涉及的需求清单及责任清单。以商事领域流程优化作为突破口，开设跨部门“综合窗口”，试点“一窗受理”。开通“寄递业务”、采用“人证合一”的技术验证手段，解决“最后一公里”，提升精细化服务。

4、优化政府组织结构

深入贯彻落实中央关于深化党和国家机构改革有关精神，全面准确把握党政机构改革指导思想、目标原则以及改革方向和任务。根据《青浦区机构改革方案》，本区共设置党政机构 45 个，分别为：纪检监察机关 1 个，区委工作机关 12 个，区政府工作部门 32 个。其中，区政府工作部门按规定统一设置 29 个，因地制宜设置 3 个。坚持高标准、高质量、严要求、全覆盖，研究制定《关于本区党政机关实施“三定”工作的意见》以及“三定”审核原则和标准，指导推进 44 家党政机关（不含公安分局）“三定”规定制定工作。

按时按规完成涉及 22 家单位 368 名人员转隶工作。

5、完善市场监管体系

进一步优化市场准入，推出优化营商环境相关政策，推出新设企业“网上申请、网上批准、网上预约、当场办结”服务，“窗口办理跑一次”即可“当场领照”。完善市场主体退出机制，对未开业、无债权债务的企业实行简易注销。推进事中事后综合监管和企业信用监管工作。完成区事中事后监管平台项目建设。强化行政执法，积极开展互联网广告、投资理财、民生和安全领域计量检查、不公平格式条款等专项执法行动。

6、加强行政规范性文件管理

一是完善规范性文件制定程序，落实制定机关对规范性文件进行统一登记、统一编号、统一印发的“三统一”制度。规范性文件施行特殊发文字号，具有识别性，不与行政机关内部文件相混淆。制定机关及时将规范性文件通过政府公报、区政府或制定机关网站等向社会公布。二是加强规范性文件的合法性审查，2019 年，共审查规范性文件 15 件，其中 5 件经区政府发文并向市政府及市人大常委会进行备案。年内，开展了规范性文件清理工作，现行有效的 30 件，需修改的 10 件，废止失效的 20 件。

7、推进重大行政决策制度

将本区国民经济和社会发展规划及其执行情况、区政府

规范性文件制定等决策事项纳入区政府重大行政决策事项。凡是重大行政决策事项，均按照法定程序逐一落实，包括决策草案的公布、征求公众意见、组织专家论证、开展风险评估、合法性审查通过等，最终完善决策草案并报区政府常务会议审议。决策作出后，通过区政府网站、报刊、电视等媒体向社会公开决策结果的相关文件，对决策内容进行解读。加强决策后评估，对决策实施过程和效果进行跟踪，对决策的上位依据发生变化的，或者社会公众对决策提出较多意见的，及时组织开展后评估，并将后评估结果作为决策调整的重要依据。

（三）严格规范公正文明执法，提升执法公信力

各行政机关积极深化行政执法体制改革，推进执法规范化建设，推进严格规范公正文明执法，提升行政执法公信力，实现社会公平正义。

1、整合组建综合执法队伍

专门召开青浦区综合行政执法改革推进会，拟定改革相关机构编制配套文件。改革后，本区组建了区交通委员会执法大队、区生态环境局执法大队、区文化和旅游局执法大队、区农业农村委员会执法大队、区市场监督管理局执法大队，明确了机构性质、执法职责，核定了内设机构、一线执法机构设置和领导职数，相关单位不再进行事业单位登记。新组建的各执法大队以各委（局）名义统一行使各领域的综合行

政执法职责，承担辖区内该领域的日常执法工作。

2、推进重点执法领域严格执法

在食品药品、安全生产、环境保护、社会治安等重点执法领域推进严格执法。深入开展“生态环境综合治理”攻坚战，为迎接第二届中国国际进口博览会营造良好的生态环境氛围。专门设立生态环境综合治理办公室，成立工作专班，扎实推进无违村居创建。针对城区、居住小区管理、农村环境脏乱差等顽疾问题，开展“三大整治”工程，即“人居环境整治”、“生态环境整治”和“公共安全整治”，努力让城市更整洁、更有序、更安全。

3、加强行政执法与刑事司法衔接工作

完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。充分运用和发挥“两法平台”的效能，全区 32 家执法单位、各街镇将行政执法案件信息全部输入“两法平台”，做到“应录尽录”。据统计，2018 年 12 月至 2019 年 11 月，平台共计录入行政处罚案件 5266 件，其中办结 3995 件，未结案件 1271 件。共有 3 家行政执法单位向公安移送 34 起涉嫌刑事犯罪案件，其中市场监督管理局 17 件、农业农村委 14 件、人社局 3 件。

4、全面推行行政执法“三项制度”

区依法治区办专门研究制定“法治政府建设三年行动计

划”，将“三项制度”工作作为法治政府建设的重要组成部分，由区司法局负责牵头推进。本区各行政机关严格落实《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》，全面推行行政执法“三项制度”。

（四）强化监督，推动法治政府建设责任落实

把法治建设成效作为衡量各行政机关领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系。强化对行政权力的制约和监督，积极推动法治政府建设责任的落实。

一是主动接受人大、政协监督。全年，共办理代表建议137件，“采纳解决”的有109件；共办理政协提案164件，“解决或采纳”的有129件，均在规定时限内办复并将办理结果在政府网站上予以公开。主动邀请人大代表和政协委员参与区政府实事项目等工作。及时向区人大常委会备案规范性文件。

二是加强审计监督。以“促进权力规范运行，推进反腐倡廉建设”为目标，深化财政审计，促进提高财政资金使用绩效。强化专项审计调查，促进保障和改善民生。加强经济责任审计。推动政府投资项目审计，促进领导干部履职尽责。落实审计整改，促进审计公开，提升审计实效。

三是加强行政复议工作。坚持以行政复议促进执法规范，定期通报行政诉讼和复议工作情况，分析各单位行政执法中

存在的问题，并为如何完善行政执法工作提出了有效建议。截至 11 月底，共收到行政复议申请 185 件，受理 156 件，审结 115 件，复议纠错率 7.83%。办理市政府受理区政府作为被申请人的行政复议案件 7 件。完成区委区政府法律顾问续聘工作，指导并监督 11 名法律顾问开展工作，年内共办理各项法律事务 56 件。组织疑难复杂案件联席会议开展案件审议，进一步提高行政复议的办理质量。

四是充分发挥人民调解组织职能。进一步探索区专业性行业性人民调解工作发展，推进司法调解、行政调解、人民调解为一体的多元化纠纷调解工作机制。截止 11 月底，全区人民调解组织共受理各类矛盾纠纷 10365 件，同比上升 5.55%，调解成功 9900 件，调解成功率为 95.5%。受理并成功调处刑事和解案件 28 件、治安案件 296 件、民事委托 291 件。

五是扎实做好信访工作。把信访纳入法治化轨道，推进通过法定途径分类处理信访投诉请求。稳步提升信访基础业务水平，召开全区信访工作会议，签订目标责任书，开展业务检查，加强培训，促进各责任单位提高信访件受理、办理、答复等环节的规范化水平。将初次信访件全部纳入信访交办件范畴，提高初次信访件办理质量和效率。拓宽第三方参与信访矛盾化解工作机制，加强信访矛盾的化解。

二、法治政府建设中存在的不足和原因

1、法治政府建设的体制机制需有效落实。目前，我区已经成立了区委依法治区委员会，由区委主要领导任主任；办公室设在区司法局，由区委政法委书记任办公室主任。但区司法局并未设立专门的科室承接此项工作，也未配备专门的人员从事依法治区的相关事务性工作，在工作衔接上略有不畅。从机制上看，法治政府建设的一些重要抓手如重大决策公众参与、社会监督、法制审核、行政机关负责人出庭应诉等制度虽然都已建立，但实效发挥并不明显。行政机关负责人出庭率低于全市平均水平。有些制度尚未完善，如后评估制度、行政执法定期检查制度等。

2、行政执法的能力和水平有待提升。从全年行政复议、行政诉讼案件数据来看，行政执法过程中程序性瑕疵还是较为常见。

行政复议方面：2019年，全区共审结行政复议案件116件，主要涉及公安、城乡规划、市场监管、劳动和社会保障等11个行政管理类别、22个行政执法单位。共纠错9件，纠错率7.76%，同比下降2.64个百分点。基本做到了有错必纠，公正办案，较好地发挥了层级监督和定纷止争作用。坚持以行政复议促进执法规范，编制行政复议工作报告，编撰行政复议典型案例汇编，定期通报行政诉讼和复议工作情况，分析各单位行政执法中存在的问题，并为如何完善行政执法工作提出了有效建议。注重引入第三方专业力量参与行政复

议，加强政府法律顾问制度协助办理行政复议案件工作，组织行政复议委员会开展案件审议，进一步提高行政复议的办理质量。

行政诉讼方面：2019 年，区政府作为被告的行政诉讼共 48 件，其中经行政复议后作为共同被告的 19 件，主要涉及行政处罚、违法建筑、信息公开、工伤认定等；因区政府所作具体行政行为作为单独被告的 15 件，主要涉及征收补偿、违法建筑、信息公开等。法院共审结区政府为被告的一审案件 27 件，其中判决撤销并责令重作 2 件（行政复议不予受理）、判决行政赔偿 1 件（拆违案件，区政府已提起上诉），败诉率 11.11%。

2019 年 1-11 月，闵行法院青浦审判点共受理涉及青浦区行政机关的行政诉讼案件 178 件，审结 165 件，行政机关败诉 32 件，败诉率 19.39%，行政负责人出庭应诉 55 件，行政首长出庭率 33.33%。

行政复议及诉讼中反映出的问题包括：

(1) 执法人员的程序意识较为薄弱。被纠错的 9 件复议案件中，主要是由于程序违法而被确认违法，集中于城管及规土部门实施的拆除违法建筑行为。目前拆违实施部门“重实体、轻程序”的观念较为明显，为了追求拆违工作的高效率，普遍存在“只要违法搭建事实认定正确，便可突破法定程序”的意识。

(2) 履职不规范或不充分。有些单位没有职权或超越法定职权作出行政行为，如街道办事处实施强制拆除违法建筑的行为。街道是区政府派出机构，没有拆违职权。有些单位不履行法定职责，如镇政府未依法对农民分户建房申请进行审核，或是对信息公开申请、投诉举报等未及时予以回复。

(3) 审查和认定事实存在疏漏。部分街镇在农民建房、信息公开等工作中，未对相关事实进行全面审查即作出建房答复或信息公开答复。

此外，执法过程中依然存在着送达程序不规范，部分行政机关滥用留置送达程序，或者未穷尽送达手段即采用公告送达；执法人员执法不规范、笔录制作不规范、法律文书内容错漏等问题。

3、法制干部队伍建设需进一步夯实。目前，仅有少数部门如房管局、规划资源局、环保局等设立了专门的法制科室，承担执法及规范性文件法制审核工作，大多数执法部门尚未设立法制科室，有的甚至没有专门的法制干部来承担法制工作职责。政府机构改革后，区法制办与司法局重组，但在街镇层面由于之前没有与区法制办相对应的法制科室，各街镇司法所将承担起法制审核、执法监督等法制工作职责，培养一批有法律专业背景或从事过法制工作的法制干部显得尤为迫切。

三、履行推进法治政府建设第一责任人职责情况

1、建立并逐步完善法治建设第一人责任机制

5月20日，召开了区委依法治区委员会第一次会议，全体成员审议并通过了《青浦区推行党政主要负责人法治建设责任制实施办法》。《实施办法》明确了区委各部门主要负责人、区政府各委办局党政主要负责人、各人民团体主要负责人、各街镇党政主要负责人为法治政府建设第一责任人；明确了党政主要负责人在法治政府建设过程中的共同职责和各自职责；明确规定了第一责任人每年一月份向上级政府递交法治建设述职报告（述法）；以及对第一责任人法治建设工作的考核、评估、约谈和问责等规定。

2、落实法治建设第一责任人述法工作

根据《实施办法》的规定，要求法治建设第一责任人做好法治建设述职准备，于明年一月份提交书面法治建设述职报告，并作为年度述职报告的重要内容。

3、加强法治建设督查工作

区政府确定了法治建设第一责任人工作督查机制，以年终考核为抓手，将法治建设第一责任人督查工作，纳入到年终考核中，并作为年终考核的重要内容之一。

四、2020年法治政府建设的主要安排

2020年，我区将继续认真贯彻落实关于法治政府建设的部署和要求，以《区县法治政府建设示范创建工作指标》为标准，努力推动法治政府建设迈上新台阶。为在2021年成功创建法治政府建设示范区打下扎实的基础。并着重做好以

下七个方面的工作：

1、认真做好法治政府建设规划

将法治政府建设规划纳入到“十四五”经济社会发展规划之中，在充分调研的基础上，提出青浦区法治政府建设的规划和蓝图。明确未来几年法治政府建设的总体目标、指标体系、职责分工、考核标准等，使法治政府建设工作真正落到实处。做实做强区委依法治区委员会办公室，配备专职工作人员推进工作。充分发挥办公室三个协调小组的作用和功能，提出各小组的工作方案，明确工作目标和工作要点，循序渐进地推进法治政府建设工作。

2、继续推进“放管服”改革

严格贯彻落实党的十九届四中全会精神，坚决执行中央、市委和区委的要求，紧紧抓住“一网通办”这个核心，大力推进线上线下业务流程再造和政府服务效能提升。推进“一网通办”服务集成、“一窗通”集成受理和“一条龙”集成帮办。深化审批“三个减”流程再造。推动各审批部门着力“减环节、减时间、减材料”，努力提高审批效率。建立政府效能“管理闭环”。完善“调研—整改—督查”“评价—改进—反馈”效能闭环。加强事中事后监管创新，健全以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制。

3、加强领导干部和执法人员的法治素养

落实党委（党组）中心组集体学法制度，把宪法、党内法规以及涉及到区委区政府中心工作的法律法规纳入到党委（党组）中心组学习的重要内容。完善领导干部述法制度，在年终考核中对法治学习、重大事项依法决策、依法履职情况、被纠错复议案件及行政败诉案件等内容进行述职。落实《行政诉讼法》要求，将出庭应诉情况作为衡量领导干部工作实绩的重要内容，并纳入年度绩效考核指标体系。在全区范围内开展行政处罚、行政许可、行政强制等方面的执法培训和法律知识竞赛。健全初任行政执法人员法律资格培训，提高初任行政执法人员对法律法规的理解运用能力。加强行政执法人员业务轮训，提高执法能力和水平。

4、重视法制机构建设及法治人才培养

要求各行政机关设立法制机构，且与履行行政执法职责的机构必须分设，便于法制审核、法律监督，以防范和规避法律风险。各街镇设立法制科室，或是专职的法制干部，与司法所形成工作的有效衔接，便于街镇各类执法行为的法制审核和执法监督。建立健全政府法律顾问制度，积极推进政府法律顾问工作向政府治理、行政执法等领域延伸。保证政府法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。在新录用公务员时，充分考虑一定法治人才的引进录用，确保法治人才队伍的更新和充实。

5、加强行政执法交流平台建设

通过“青浦区行政执法交流”微信平台的建设和运行，加强执法人员之间以及执法人员与专家之间的交流，解决各行政机关和执法人员在执法实践中遇到的法律问题，实现提升青浦区行政执法水平的目的。由区司法局组织、协调，邀请各行政机关共同参与，建立“青浦区行政执法交流”微信公众平台，从而更快捷地发布行政执法相关信息，提醒行政机关及行政执法人员在行政执法中的注意点，加强行政执法队伍和行政执法能力建设，预防行政执法违法的风险。通过邀请行政执法领域专家的参与，及时解答各行政执法人员针对执法实务所提出的法律问题，对现实行政执法进行指导建议。

6、继续提升行政执法水平

严把行政决策合法性审查关。督导各行政机关认真履行重大行政决策的法定程序，充分发挥法律顾问在重大行政决策等方面的智囊作用，切实提高政府依法决策水平。强化决策监督检查，拓展外部监督渠道，开展对决策行为和落实效果的全面监督，对不履行或不正确履行重大决策程序而造成决策失误的，要追究相关人员的责任。完善行政执法程序，强化行政执法全过程记录、重大执法决定法制审核和行政执法公示等制度的实施。规范行政处罚自由裁量权的行使，加强行政执法的公正性和公平性。严格执行行政执法人员资格管理制度，全面推行行政执法人员综合法律知识网上考试工

作制度。强化个案监督，对群众投诉举报案件进行调查处理。完善“双随机一公开”制度，形成监管全覆盖。梳理行政执法流程和执法文书范本，做好机构改革的各项衔接工作。

7、强化对行政权力的制约和监督

自觉接受人大、政协监督。认真落实监察法，自觉接受监察委员会监督，确保正确行使权力。落实公开行政权力运行流程、惩治和预防腐败、防止利益冲突等要求，深化廉政风险防控。以“互联网+”方式创新行政执法监督机制，加强有关单位行政审批事项网上在线监管工作。进一步强化行政执法内部监督。继续加强审计管理。加大行政机关负责人出庭应诉力度，促进行政争议的有效化解。

在此基础上，继续加强政府法制监督和行政执法监督检查。建立健全行政执法监督体制，强化区司法局行政执法监督机构和人员建设，并邀请公民参与行政执法监督，完善特邀行政执法监督工作制度，提升行政执法监督能力。此外，继续加强政府法制监督。一是进一步完善上级对下级的层级监督制度，使层级监督制度化、法律化；二是拓宽政府内部监督的路径，增加透明度和公开性；三是加强对层级监督和专门监督的监控，督促监督者尽忠职守，积极作为，切实履行监督职责。四是建立健全行政执法定期检查制度，每半年开展一次行政执法大检查，形成行政执法现状调查报告，提出改进行政执法的意见和建议。