

上海市人民政府贯彻国务院关于加强市县依法行政的决定的实施意见

发文机构：上海市人民政府

发布时间：2009-03-20

发文字号：沪府发〔2009〕15号

政策类型：政策文件

政策层级：省级

来源：[http://www.shanghai.gov.cn/nw22592/20200820/0001-22592\\_17803.html](http://www.shanghai.gov.cn/nw22592/20200820/0001-22592_17803.html)

关键字：水行政管理;管理体制;行政管理;管理部门;监督管理;体制改革;信息公开;公众参与

沪府发〔2009〕15号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

为了深入贯彻落实国务院《关于加强市县依法行政的决定》（以下简称《决定》），进一步推进本市区县政府依法行政，提出以下实施意见：

#### 一、基本原则和目标

##### （一）基本原则

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，继续扎实推进实施国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》，把《决定》要求与“上海要率先成为行政效率最高、行政透明度最高、行政收费最少的地区之一”的要求结合起来，把服务政府、责任政府、廉洁政府与法治政府建设结合起来，加强区县依法行政工作。

区县依法行政要坚持“三个有机统一”：一是坚持依法行政与科学发展的有机统一，通过依法规范政府行为，为经济社会又好又快发展创造良好的法治环境；二是坚持依法行政与以人为本的有机统一，体现以人为本的价值取向，关心和重视人民群众的利益诉求，尊重和保障人民群众的合法权益；三是坚持依法行政与提高行政效率的有机统一，使依法行政的各项工作与深化行政管理体制改革和加快政府职能转变的要求相协调、相适应。

##### （二）基本目标

经过五年左右坚持不懈的努力，在区县层面基本实现建设法治政府的目标：

——尊重法律、遵守法律的氛围基本形成，行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力显著提升。

——行政决策机制基本完善，决策的民主化、科学化和规范化程度显著提升。

——行政规范性文件监督管理制度基本落实，文件的规范性和有效性显著提升。

——行政执法规范基本到位，执法的效率和社会效果显著提升。

——政府信息公开机制基本健全，公开的力度和层次显著提升。

——行政争议解决机制基本确立，预防和解决行政争议的能力显著提升。

#### 二、依法行政责任制度

完善领导干部学法制度，提高县行政机关工作人员依法行政的意识和能力。建立健全区县依法行政工作报告制度、第一责任人制度和考核制度；编制和发布依法行政白皮书，对区县依法行政状况进行定期分析和评估。加强区县法制机构和队伍建设，把区县依法行政的各项工作要求落实到乡镇、街道层面。

##### （三）依法行政工作报告制度

区县在同级党委的领导下，对本地区的依法行政工作负总责，统一领导、协调本地区依法行政工作，建立健全领导、监督和协调机制。区县每年要向同级人大常委会和市政府报告本地区推进依法行政的进展情况、主要成效、突出问题和下一步工作安排。

##### （四）依法行政工作第一责任人制度

区县主要负责人是本地区依法行政工作的第一责任人。主要负责人不履行第一责任人的职责，导致本地区连续发生多起严重违法行政案件，造成严重社会影响的，追究主要负责人的责任。

##### （五）依法行政工作考核制度

区县要完善对行政机关工作人员的考核体系，在考核指标中增加依法履行职责的情况，促使行政机关工作人员增强依法行政意识，严格依法办事。考核结果应当与行政机关工作人员的奖惩和任免挂钩。

##### （六）依法行政状况白皮书制度

市政府定期编制并向社会发布本市行政机关依法行政状况白皮书，反映区县政府和市政府各部门在制定和执行重大行政决策、制定发布规范性文件、实施行政许可和行政处罚、推进政府信息公开、办理行政复议和行政应诉等方面的基本状况以及社会评议情况，总结、分析依法行政的成功经验和主要问题，以持续推进全市依法行政工作。

##### （七）政府法制机构及其队伍建设

区县法制机构是区县领导在依法行政方面的参谋、助手和顾问，要在推进本地区依法行政工作中充分发挥统筹规划、综合协调、督促指导等方面的作用。

区县要适应加强依法行政的新要求，在加快政府职能转变、推进政府机构改革工作中，进一步明确和强化区县法制机构的职责。区县法制机构要在继续做好行政复议和行政诉讼、行政执法监督等工作的同时，切实承担起协调行政执法争议、对重大行政决策和规范性文件进行合法性审查、对区县签订的法律文件进行审核把关等职责。

区县要把法制机构和队伍建设放到更加突出的位置，健全机构，充实人员，加强力量，使机构设置和人员配备情况与法制机构承担的工作职责和任务相匹配。同时，要加大对法制干部的培养、使用和交流力度。

区县要结合本地区实际，明确所属部门、乡镇、街道承担法制工作的机构，保证依法行政的各项工作要求能全面落实到基层。

#### 三、重大行政决策的民主化、科学化、规范化机制

完善重大行政决策规则和程序。重大行政决策都应当事先经过合法性审查，并实行集体讨论决定。要根据不同情况，实行征求意见、听证、专家论证等制度，推进重大行政决策民主化、科学化、规范化。要积极探索决策实施情况后评估制度。对违法决策的，要依法追究决策责任。

##### （八）重大行政决策事项的范围

区县重大行政决策事项主要包括：1. 区县国民经济和社会发展规划、计划的编制，区县产业发展和结构调整等政策的确定。2. 区县总体规划、详细规划和专项规划的编制。3. 财政预算草案、调整方案的编制，预算预备费的动用。4. 重大政府投资项目和重要专项资金的安排，重大国有资产的处置。5. 土地资源的配置和利用。6. 教育、医疗卫生、劳动就业、公共交通、旧城区改造等与公民、法人或者其他组织利益密切相关的政策、措施、项目的确定和调整。7. 区县机构改革、职能调整的安排。8. 其他具有全局性、长远性影响或者与公民、法人、其他组织利益密切相关的重大事项。

##### （九）重大行政决策合法性审查制度

作出重大行政决策，应当事先由本机关法制机构进行合法性审查，并出具法律意见书。法制机构对符合法律、法规、规章规定的决策内容，应当提出支持性意见；对违反法律、法规、规章禁止性规定的决策内容，应当根据需要提出调整的建议；对法律、法规、规章未作规定，但符合法律原则、国家政策精神、改革发展方向的决策内容，可以根据需要提出相应的完善建议。

##### （十）重大行政决策集体讨论决定制度

作出重大行政决策，应当由行政机关负责人召集有关会议集体讨论决定。要明确集体讨论决定的议事规则。重大行政决策方案草案经征求意见、听证、专家论证等程序的，承办部门应当全面报告公众意见、听证会、专家论证等情况；集体决策成员的不同意见应当记录在案；行政机关负责人未采纳与会多数成员意见的，应当说明理由。

##### （十一）重大行政决策征求意见制度

制定与公民、法人或者其他组织利益密切相关的公共政策，应当听取人大、政协的意见；也可以通过座谈会、论证会等方式，听取利益相关人的意见；还可以通过政府网站、报纸等途径，征求公众意见。

##### （十二）重大行政决策听证制度

对涉及重大公共利益和公民、法人、其他组织切身利益，不同利益相关方之间存在较大意见分歧，或者法律、法规、规章规定应当听证的重大行政决策，应当进行听证。听证代表的名额分配和确定，要充分考虑听证事项的性质、复杂程度及影响范围，

听证代表名单应当向社会公布。听证会应当公开举行，并保障听证代表平等充分的发言和辩论的机会；行政机关负责人原则上应当出席听证会，直接听取意见。听证意见的采纳情况，要以适当形式向听证代表反馈。

（十三）重大行政决策专家论证制度

对专业性强、技术性强、复杂疑难的重大行政决策事项，应当组织专家论证会，或者委托专业机构、社会咨询机构、研究机构以及专业人士等对决策方案的科学性、合理性、可行性进行论证和评估，为科学决策提供依据。

（十四）重大行政决策实施情况后评估制度

对涉及大量公共资源投入、大额财政性资金投入以及社会影响较大的重大行政决策，在实施一段时间后应当进行评估。要探索专家评议、管理相对人评价、决策实施部门评估相结合的方式，重点对制度设计合理性和制度实施有效性进行评估。评估报告中应当明确提出决策调整、继续实施、停止执行等建议。

四、行政规范性文件的监督管理

加强对规范性文件制定主体权限、内容、程序的管理，实行规范性文件有效期制度和清理制度，强化对规范性文件的备案审查，提高发文质量，促进规范发文。

（十五）规范性文件的制定与发布要求

制定规范性文件，应当符合法定权限。除市和区县各级政府及其工作部门、乡镇政府、依据法定授权进行行政管理的市政府派出机构以及法律、法规、规章授权制定规范性文件的组织外，其他单位原则上无权制定规范性文件。

制定规范性文件，应当内容合法。不得创设行政审批、行政处罚、行政强制、行政收费；没有上位法依据，不得增加公民、法人或者其他组织的义务，不得剥夺、限制公民、法人或者其他组织的权利。

制定规范性文件，应当遵守法定程序。要事先听取意见、经过法制机构的法律审核，提交制定机关负责人集体讨论决定，由机关主要负责人签发，并通过政府公报、政府网站以及新闻媒体等途径向社会公布。未经听取意见、法制机构审核并经集体讨论决定的，不得发布施行；未经公布的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

（十六）规范性文件有效期制度

规范性文件的有效期限一般不超过5年。制定机关需要延长规范性文件实施期限的，应当在文件有效期届满前6个月，组织对文件内容和实施状况进行评估；评估后，制定机关应当根据不同情况，决定进行修改、废止或者确认继续实施。

（十七）规范性文件清理制度

区县府法制机构应当根据国家、本市的有关规定和部署，组织区县规范性文件专项清理和定期清理。对不符合法律、法规、规章规定，依据缺失，内容相互抵触，调整对象已不存在，有地方保护、行业保护等不适当内容，不适应经济社会发展需要，以及与转变政府职能的要求不一致的规范性文件，都应当及时修改或者废止。清理后，应当向社会公布继续有效、废止和失效的规范性文件目录；未列入继续有效目录的规范性文件，不得作为行政管理的依据。

（十八）规范性文件备案审查制度

区县府制定的规范性文件，应当向市政府备案；区县府部门和乡镇政府制定的规范性文件，应当向区县府备案。

市和区县府法制机构要切实履行备案审查工作机构的职责，对报备规范性文件的合法性、适当性、制定程序是否符合规定要求等进行严格审查。对超越权限、内容违法、违反法定程序的文件，应当提请同级政府撤销、限期改正或者责令停止执行；发现应当报备而不报备规范性文件，应当责令限期报备。经审查准予备案的规范性文件目录，应当定期向社会公布。

五、行政执法行为的规范、协调和监督

继续推进综合执法，建立行政执法协调机制，有效解决职责交叉和执法缺位问题。建立行政执法推进和督查机制、行政执法操作指南制度、行政执法分类分步实施模式和行政自由裁量基准制度，切实做到规范执法、公正执法。进一步加强行政执法队伍建设，强化行政执法责任追究。

（十九）行政执法推进和督查机制

区县府要加强组织领导，采取有效措施，提供必要的配套条件，推进法律、法规、规章全面、准确地贯彻落实，保障公民、法人和其他组织的合法权益，维护经济社会秩序，真正做到使违法者不因违法而得利益，守法者不因守法而受损失。对人民群众反映强烈的热点、难点问题，要加大执法力度，及时依法妥善予以处理。要强化行政执法督查，严格责任追究，做到令行禁止、政令畅通。

（二十）行政执法协调机制

区县的部门不同执法部门之间需要协调执法衔接等问题的，应当送交区县府法制机构进行协调。经协调，各方达成一致的，应当制作行政执法协调意见书；各方仍存在分歧的，应当提请区县府决定。涉及不同执法部门的职责分工、执法依据的应用解释等区县难以处理的执法协调事项的，区县府法制机构应当提请市政府法制机构会同相关的市级执法部门进行协调。在全市范围有重大影响的执法协调事项，市政府法制机构应当及时向市政府报告。

对区县边界区域违法行为的查处，相邻区县的有关执法部门应当建立日常的协同执法机制，有关市级执法部门应当给予指导、协调和督促。对执法管辖有争议的，应当提交市级有关执法部门进行协调；协调达不成一致的，由市级执法部门指定管辖。

（二十一）行政执法操作指南制度

市级执法部门要根据回避、公开、当事人参与、诚实守信、保障救济权利等程序要求，在各自职责权限范围内，编制本系统行政执法操作指南，针对不同执法领域和事项，明确执法主体、权限、程序等方面的具体规范。市级执法部门要通过政府网站等途径，向社会公布行政执法操作指南，接受公众监督。行政执法操作指南应当根据法律、法规、规章的立、改、废以及执法部门的职能调整情况，及时更新。区县执法机构及其执法人员应当按照行政执法操作指南的要求，规范实施执法活动。

（二十二）行政执法分类分步实施模式

实施行政执法，既要维护公共利益，又要充分尊重和保障当事人合法权益。对危及公共安全、公众健康，破坏生态、污染环境等违法行为，必须切实提高执法效能，加大执法力度，避免执法缺位、不作为。

除法律、法规、规章另有规定外，对尚未造成严重危害后果，或者违法后果能够及时消除的违法行为，应当先进行告诫、引导、教育，并责令改正；对拒不改正的，再给予行政处罚。行政执法过程中采取的措施要与执法目的相当，避免给当事人权益造成不必要的损害。

（二十三）行政自由裁量权基准制度

市级执法部门要按照符合法律目的、平等对待当事人、参照先例、必要适度等行使自由裁量权的基本要求，在各自职责权限范围内，对法律、法规、规章规定有裁量幅度的行政处罚、行政许可条款进行梳理，结合本市社会经济发展状况和本系统行政执法的性质、特点，制定并公布本系统行使自由裁量权的规则和参考标准。市级执法部门应当对区县执法部门行使自由裁量权的行为加强指导、监督。

（二十四）行政执法案卷评查制度

区县府法制机构要根据市政府法制机构制定的行政执法案卷制作标准、归档规范和评查办法，每年组织开展行政执法案卷评查工作，指出执法案卷制作、归档中不规范的问题。案卷评查结果应当纳入年度行政执法责任制进行评议考核。

六、政府信息公开的深入推进

除法律、法规规定不得公开或者公开后可能危及国家安全、公共安全、经济安全、社会稳定的以外，政府信息应当公开。不断加大主动公开力度，规范依申请公开行为，完善政府信息公开的配套机制，逐步形成以主动公开为主、依申请公开为补充的格局。

（二十五）重点主动公开的政府信息范围

逐步增强财政性资金和社会公共性资金运行的透明度。加快推进区县府有关财政预算、决算报告和重点支出执行情况及其审计结果的公开。落实区县府财政性资金使用情况的公开，及时向社会公开扶贫、救济、优抚、义务教育、农业补贴等资金分配情况，以及重大建设项目招标、中标情况。公开区县府的集中采购目录、采购限额标准、采购结果及其实施情况。配合市级有关部门做好社会保险信息、住房公积金等社会公共性资金收支和结余情况的公开。

重点推进教育、医疗卫生、住房、劳动就业、城市交通等与公众切身利益密切相关的政府信息主动公开。对土地使用权出让、房屋拆迁、城市规划等群众关心、社会关注的领域，应当依法、有序推进信息公开，进一步发挥“以公开促规范”的积极作用。

（二十六）依申请公开政府信息的工作要求

在推行政府信息主动公开目录制度的基础上，区县府及其部门要编制并公开政府信息依申请公开目录，为公众申请政府信息

公开提供便利和指引。区县政府及其部门要探索各种有效机制，为公民、法人和其他组织申请政府信息公开提供咨询、引导和帮助，减少依申请公开争议。设立区县集中接收公开申请窗口，方便公民、法人和其他组织提出政府信息公开申请。区县政府信息公开主管部门要建立相应工作机制，指导行政机关解决依申请公开工作中的难点问题。

（二十七）政府信息公开的配套机制

健全政府信息保密审查机制，明确保密审查程序和责任分工，在政府信息形成过程中同步明确公开属性，对已形成的政府信息进行梳理并明确公开属性。建立政府信息发布协调机制，政府信息涉及两个以上政府机关的，要及时启动协调机制，就政府信息的公开属性、公开内容、公开义务主体等协调一致。健全政府信息公开工作监督和考核机制，完善考核指标体系，增加公众评议在监督考核中的比重。对不依法履行政府信息公开义务的行为，要予以责任追究。

七、行政争议解决机制

建立行政争议的预防与排查机制，加强部门协同配合，提高解决行政争议的能力水平。创新办案方式，保障办案条件，提高行政复议办案质量；认真做好行政应诉工作，推进行政机关负责人出庭应诉制度；在强化社会监督的同时，充分发挥行政复议和行政诉讼的监督、救济及争议解决作用。

（二十八）行政争议的预防与排查机制

建立行政争议预测机制，重大行政决策实施前，区县政府及其部门要对可能出现的行政争议进行评估预测，提前做好应对准备。建立行政争议排查机制，区县政府及其部门要重点对本地区涉及城市建设和管理、房屋拆迁、社会保障、企业改制、环境保护等容易引发行政争议的领域进行排查；排查工作可以通过居委会、村委会等渠道组织进行。对可能引发行政争议的苗头和隐患，区县政府及其部门应当配合综治、信访等部门及时制定应对措施，把矛盾化解在初期、解决在基层。

（二十九）行政争议处理协调机制

进一步发挥行政机关在解决行政争议中的主体作用。对本地区群体性的、涉及多方利益主体、可能影响社会稳定的行政争议，区县政府及其部门确实难以解决的，可以提交市有关部门予以协调；市有关部门应当指导、帮助区县政府及其部门，研究并采取有效调处、妥善解决矛盾争议的措施。

（三十）行政复议办案规范

畅通行政复议渠道，依法受理行政复议案件。改进审理方式，综合运用书面审查、实地调查、听证、和解、调解等手段办案。依法公正作出行政复议决定，对违法或者不当的行政行为，该撤销的坚决予以撤销，该变更的坚决予以变更。积极运用行政复议意见书、建议书等方式，促进行政机关及时纠正具体行政行为中的瑕疵。

要确保一般案件至少有2名复议人员承办，重大复杂案件至少有3名复议人员承办。要为办理复议案件提供必要的条件和经费，设置接待当事人和举行复议听证的场所。

（三十一）行政应诉相关要求

认真做好行政应诉工作，进一步推进行政机关负责人出庭应诉制度。依法履行行政诉讼各项义务，自觉履行人民法院的生效判决和裁定，认真研究落实司法建议，改进和完善相关工作。

上海市人民政府

二〇〇九年三月十三日