

· 依 · 法 · 治 · 市 · 书 · 系 ·

# 上海依法治市2013

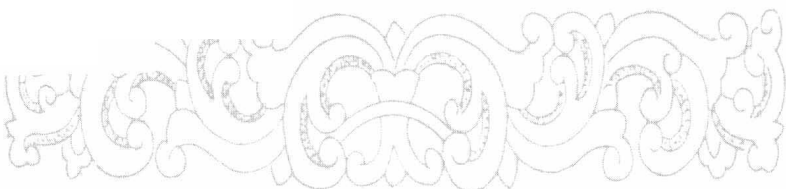
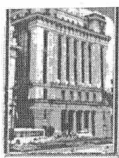
— 实践探索与理论研讨 —

上海市依法治市领导小组办公室 编



上海社会科学院出版社





· 依 · 法 · 治 · 市 · 书 · 系 ·



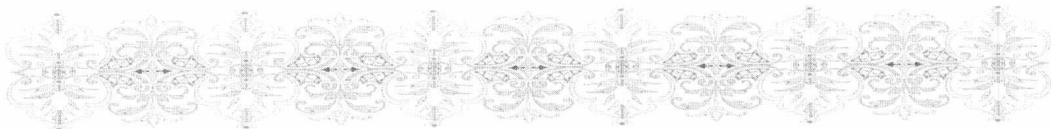
# 上海依法治市 2013

——实践探索与理论研讨——

上海市依法治市领导小组办公室 编



上海社会科学院出版社



### 图书在版编目(CIP)数据

上海依法治市 2013/上海市依法治市领导小组办公室编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2014  
ISBN 978-7-5520-0664-3

I. ①上… II. ①上… III. ①社会主义法制—建设—  
上海市—2013 IV. ①D927.510.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 220988 号

### 上海依法治市 2013 ——实践探索与理论研讨

---

编 者: 上海市依法治市领导小组办公室

特约编辑: 周 河

责任编辑: 徐 炯

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: [sassp@sass.org.cn](mailto:sassp@sass.org.cn)

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 凤凰数码印务有限公司

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 18.5

插 页: 2

字 数: 460 千字

版 次: 2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月第 1 次印刷

---

ISBN 978-7-5520-0664-3/D·286

定价: 48.00 元

---

版权所有 翻印必究

# 目 录 *mulu*

更好发挥法治的引领和规范作用

全面推动城市治理体系和治理能力现代化建设

——上海法治建设 2013 ..... 课题组 1

## 上篇 实践探索

第一部分 法治创建活动 ..... 53

一、第二批“上海市依法行政示范单位”创建 ..... 53

深入规范执法行为 全面提升依法行政工作水平

..... 上海市公安局虹口分局 53

积极创建依法行政示范单位 全面提升税收征管依法

行政工作水平

..... 上海市国家税务局、上海市地方税务局松江区分局 59

努力创建依法行政示范单位 深入推进上海法治消防

建设

..... 上海市消防局 63

深入推进依法行政 努力建设法治质监

..... 黄浦区质量技术监督局 67

|                                            |                       |
|--------------------------------------------|-----------------------|
| 二、街镇依法行政规范化建设 .....                        | 75                    |
| 浦东新区川沙新镇依法行政规范化建设工作报告 .....                | 75                    |
| 黄浦区南京东路街道办事处依法行政规范化建设工作报告 .....            | 86                    |
| <br>第二部分  第四届(2012 年度)上海依法治理优秀案例征评活动 ..... | 96                    |
| 一、第四届(2012 年度)上海依法治理优秀案例征评活动               |                       |
| 十大获奖案例 .....                               | 96                    |
| 以“六大体系建设”为抓手  全面推进执法规范化建设 .....            | 上海市公安局法制办公室  96       |
| 上海民政首创居民经济状况核对机制 .....                     | 上海市民政局  102           |
| 人民建议征集制度建设助推依法治市民主化和科学化水平 .....            | 上海市信访办  107           |
| 陆家嘴街道首推“自治金”探索自治家园建设 .....                 | 浦东新区人民政府陆家嘴街道办事处  112 |
| 依法推进资源环保审计  把脉农村污水治理绩效 .....               | 浦东新区审计局  117          |
| 普陀区首创法律援助案件质量“专家评估”机制 .....                | 普陀区司法局  122           |
| 杨浦区设立公信房屋征收法律服务中心 .....                    | 杨浦区司法局  127           |
| “上海闵行”政务微博依法打造“服务型责任型政府”新平台 .....          | 闵行区委宣传部、区政府新闻办  132   |

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| 嘉定菊园新区轨交站点区域管理外包                        |     |
| ..... 中共嘉定区委党校                          | 137 |
| 探索三项拆违治理工作机制 聚力提升城市管理效能                 |     |
| ..... 崇明县城市管理行政执法局                      | 142 |
| 二、第四届(2012 年度)上海依法治理优秀案例征评活动            |     |
| 入围案例 .....                              | 147 |
| 上海法院多措并举深入推进司法公开 司法透明度及<br>公正指数位居全国榜首   |     |
| ..... 上海市高级人民法院                         | 147 |
| 上海税务系统大力查处营改增试点行业虚开增值税<br>专用发票案件        |     |
| ..... 上海市国家税务局、上海市地方税务局                 | 152 |
| 通过创新求变的法制宣传不断提升执法效能                     |     |
| ..... 上海市水务局执法总队(中国海监上海市总队)             | 157 |
| 实施案件廉政回访制度确保司法廉洁                        |     |
| ..... 上海市第二中级人民法院                       | 162 |
| 强化人民监督员制度 创新参与社会管理路径                    |     |
| ..... 上海市人民检察院第一分院                      | 167 |
| 徐汇区法院医方科室代表出庭应诉制度                       |     |
| ..... 徐汇区人民法院                           | 172 |
| 长宁区全方位构建未成年人观护体系                        |     |
| ..... 中共长宁区委政法委员会、长宁区社会治安<br>综合治理委员会办公室 | 176 |
| “开门审案”保障执法权阳光运行                         |     |
| ..... 普陀区质量技术监督局                        | 182 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 从“单兵作战”到“合力而为” 虹口区法院推进司法联动机制 |     |
| ..... 虹口区人民法院                | 187 |
| 南东街道“试水”依法行政考核体系             |     |
| ..... 黄浦区人民政府南京东路街道办事处       | 192 |
| 联手职能部门堵漏 保障医保基金安全            |     |
| ..... 黄浦区人民检察院               | 198 |
| 静安区政协率先设立社区联络组               |     |
| ..... 政协静安区委员会办公室            | 202 |
| 坚持群众路线 强化阳光受理 服务住房保障         |     |
| ..... 静安区人民政府曹家渡街道办事处        | 207 |
| 社保分案三步联动 破解百姓维权难题            |     |
| ..... 闵行区劳动人事争议仲裁院           | 213 |
| 挖掘地域文化资源 培养金山法治文化            |     |
| ..... 金山区司法局                 | 218 |
| 推行机关干部问责制度 加强干部队伍作风建设        |     |
| ..... 中共金山区委组织部              | 223 |
| 加强民事督促起诉 维护环境公共利益            |     |
| ..... 松江区人民检察院               | 228 |
| 探索区域食品安全一体化监管体系建设            |     |
| ..... 松江区食品安全委员会办公室          | 233 |
| 公开税务稽查审理 自我规制自由裁量            |     |
| ..... 青浦区税务局                 | 238 |
| 创新社会管理机制 开创民生保险先例            |     |
| ..... 奉贤区发展和改革委员会            | 243 |

## 下篇 理论研讨

### 第一部分 第十二届(2013年)上海市民主法治建设课题

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| 研究获奖成果 .....                                                            | 251 |
| 一、论文篇 .....                                                             | 251 |
| 上海法治质监建设评价指标体系之构建<br>..... 上海市质量技术监督局“法治质监<br>建设评价体系”课题组                | 251 |
| 推进业委会规范运作 创新住宅小区综合管理<br>..... 长宁区房管局、长宁区依法治区办课题组                        | 272 |
| 民意司法困境中的司法为民<br>——以个案的阶段性民意介入与司法为民的角力为<br>考察对象<br>..... 上海市第二中级人民法院 奚 懿 | 284 |
| 法治政府建设与人民建议征集<br>..... 上海市信访办课题组                                        | 297 |
| 依法行政和税务风险防范: 关系、对策和机制创新<br>..... 上海市国家税务局、上海市地方税务局<br>《依法行政和税务风险防范》课题组  | 308 |
| 二、论文节选篇 .....                                                           | 320 |
| 浦东新区基层法治政府建设研究<br>..... 浦东新区依法治区办、中共浦东<br>区委党校联合课题组                     | 320 |
| 司法权力运行机制改革若干问题研究<br>..... 上海市司法局 张丽艳 刘太阳 施 玮                            |     |

董正和 陈 颖 327

裁判文书网络公开规则语境下

“同案异判”界定、类型化与识别技术

…………… 上海市第二中级人民法院 王 坚 李丽丽 333

上海基层法院司法公信力建设路径研究

…………… 虹口区人民法院课题组 342

第三人撤销之诉相关问题研究

——第三人主体资格的认定

…………… 杨浦区人民法院课题组 349

人大对法院监督方式的实践反思与模式构建

…………… 浦东新区人民法院课题组 356

新形势下完善我国侦查活动监督的路径研究

…………… 嘉定区人民检察院课题组 364

上海市街道办事处行政职权体系的法规范分析

…………… 南京东路街道课题组 371

民事检察监督制度的异化防范与优化路径

——以法检互动推进司法公正为目标

…………… 长宁区人民法院 赵 敏 王 俊 孙海峰

钟晨一 汪 露 380

加快培育发展社会组织研究

…………… 上海市社会建设委员会办公室课题组 388

人民法院司法公开工作的发展历程、现存问题及对策  
建议

…………… 上海市第二中级人民法院 阮忠良

徐子良 玄玉宝 395

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| 诉前调解的运行模式探索                                      |     |
| ——以住宅物业纠纷诉前分流化解为例                                |     |
| …………… 松江区依法治区办、松江区人民法院课题组                        | 402 |
| 组织审核+有限公开                                        |     |
| ——官员财产公开制度完善路径                                   |     |
| …………… 中共上海市委党校 袁 峰                               | 409 |
| 我国食品召回制度法律研究                                     |     |
| …………… 上海财经大学法学院 麻国安 张 顺                          | 416 |
| 网络民意的形成、收集与反馈问题研究                                |     |
| …………… 华东师范大学商学院课题组                               | 425 |
| 三、论文摘要篇                                          | 433 |
| 上海新型合作医疗基金监管问题调查与对策                              |     |
| ……… 崇明县依法治县办、崇明县人民检察院联合课题组                       | 432 |
| 从对行政执法的反思中探寻政府法治成长的路径                            |     |
| …………… 闸北区依法治区办课题组                                | 436 |
| 进一步规范本市税务系统行政处罚裁量权探讨                             |     |
| ……… 上海市国家税务局、上海市地方税务局“进一步<br>规范本市税务系统行政处罚裁量权”课题组 | 440 |
| 新《刑事诉讼法》视野下证据的收集与固定                              |     |
| …………… 上海市公安局嘉定分局课题组                              | 445 |
| 民事检察监督调查核实权的行使与规范                                |     |
| ——以上海一中院近两年审理的民事抗诉案件为样本                          |     |
| …………… 上海市第一中级人民法院审监庭课题组                          | 449 |
| 违法所得没收程序研究                                       |     |
| ……… 上海市人民检察院第一分院 项 谷 姜 伟                         | 454 |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 行政检察监督与社会管理创新                 |     |
| ..... 上海市人民检察院二分院             |     |
| 王 珣 束 婷 许 宏                   | 458 |
| 公交民生需求与资源冲突问题解决对策研究           |     |
| ..... 闵行区城市交通运输管理所课题组         | 463 |
| 国际金融中心背景下多元化解纷机制构建之实证探索       |     |
| ——以浦东新区法院近四年金融案件审理情况为         |     |
| 研究范本                          |     |
| ..... 浦东新区人民法院 孙 磊 孔燕萍        | 469 |
| 说理式行政处罚文书在工商部门中的推行和完善         |     |
| ..... 上海市工商行政管理局浦东新区分局 陈 燕    | 473 |
| 社会力量参与矛盾纠纷化解工作的路径选择与发展思考      |     |
| ..... 浦东新区司法局 辛忠波             | 477 |
| 关于虚假诉讼的最新实务及规制措施              |     |
| ——以强化“诉中查证”、维护司法公信为视角         |     |
| ..... 长宁区人民法院 陈婷婷             | 482 |
| 冤案错案视角下司法公信力建设现状及完善方向         |     |
| ..... 奉贤区人民检察院 樊华中、华东政法大学 杨兴培 | 487 |
| 行政诉讼和解的规范化司法进路研究              |     |
| ..... 奉贤区人民法院课题组              | 492 |
| 市郊宅基地房屋拆迁利益民事纠纷化解对策研究         |     |
| ..... 崇明县人民法院课题组              | 497 |
| 涉信访法治化的路径探寻                   |     |
| ——以 A 法院 131 件“院长信”为考察对象      |     |
| ..... 金山区人民法院课题组              | 502 |
| 基层贯彻中央“八项规定”长效化、制度化实践初探       |     |

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| ..... 中共金山区委办公室课题组                 | 507 |
| 上海市竞争性选拔领导干部工作的进一步完善研究             |     |
| ..... 中共上海市委党校现代人力                 |     |
| 资源测评研究中心课题组                        | 512 |
| 新生代农民工违法犯罪的心理分析                    |     |
| ..... 崇明县公安局课题组                    | 516 |
| 《行政强制法》实施后拆除违法建筑案件审理应对研究           |     |
| ..... 上海市第一中级人民法院行政庭课题组            | 521 |
| 涉诉公共事件网络舆论引导机制的构建                  |     |
| ..... 浦东新区人民法院 王保林                 | 527 |
| “隐名购房”类纠纷的实证分析及对策研究                |     |
| ..... 松江区人民法院民三庭课题组                | 532 |
| 和谐社会语境下全民守法面临的现实困境及实现途径            |     |
| ..... 青浦区人民检察院 吴述传                 | 537 |
| 重大行政决策法定程序制度的立法建议                  |     |
| ——以上海市为例的分析                        |     |
| ..... 中共上海市委党校 蔡爱平                 | 542 |
| 上海市外来务工人员住房保障制度构建                  |     |
| ..... 华东政法大学 魏 玮                   | 546 |
| 从政府信息公开角度增强政府诚信的方法路径分析             |     |
| ..... 上海政法学院 肖卫兵                   | 550 |
| <b>第二部分 第十二届(2013年)上海市民主法治建设研究</b> |     |
| <b>课题结项表</b> .....                 | 554 |
| <b>后记</b> .....                    | 576 |

# 更好发挥法治的引领和规范作用 全面推动城市治理体系和治理 能力现代化建设

——上海法治建设 2013

课题组\*

## 一、前言

上海是一座有法治传统的城市。自开埠以来,170 年内,法治的因子一直流淌于上海经济社会的血脉中。从 1843 年的上海被迫通商开放,到 2013 年中国(上海)自由贸易试验区成立,主动深化改革,变与不变中,契约精神、恪守信用、服从法律、制度设计等淬炼成城市法治传统的内核。2013 年,党的十八届三中全会吹响建设法治中国的改革集结号后,上海法治建设的进程进一步加快。

### (一) 凝聚共识 法治传承

以法治凝聚共识是历史对上海的昭示,是历届市委、市政府团

---

\* 课题组长:施伟东(市委政法委研究室),副组长:徐礼强(市委政法委研究室);成员:王奕蓉(市司法局依法治市工作处)、张志军(市法学会研究部)、周振东(市委政法委研究室)、程维(市法学会研究部)、金欣鑫(市司法局依法治市工作处)、邱晓彦(上海市女子监狱)、梁树合(上海市周浦监狱)。

结引领全市各级党政组织、180 多万党员和 2 600 万人民共同奋斗的“最大公约数”，更是推动上海在改革开放的道路上不断取得新胜利的制度优势。

1999 年 8 月，中共上海市委颁布实施《上海市进一步推进依法治市工作纲要》（以下简称《99 纲要》），对贯彻落实推进依法治国基本方略，进一步发展社会主义民主政治，促进经济建设和各项社会事业协调发展，为上海实现新世纪的良好开局和可持续快速发展奠定了坚实的基础。根据《99 纲要》，上海市人大常委会及时制定通过了实施方案，着重体现人民群众在依法治市中的主体作用。

### 1. 市场经济是法治经济

从 2005 年国务院正式批准浦东在全国率先进行综合配套改革试点，到 2009 年国务院通过《关于推进上海加快发展现代服务业和先进制造业、建设国际金融中心和国际航运中心的意见》，到 2010 年上海市委提出上海“十二五”要坚持创新驱动、转型发展道路，再到 2013 年上海自贸试验区挂牌成立，法治保障始终是上海当好全国改革开放排头兵和科学发展先行者、加快推进“四个率先”、加快建设“四个中心”的内生需求。

### 2. 上海世博会推动城市法治化

2002 年，中国成功获得 2010 年上海世博会举办权，上海世博会的组织者始终把举办一届法治的世博会作为崇高的工作目标，上海世博会筹办的全过程秉承“依法办博”的理念，上海也将“依法办博”的过程视为推进城市法治建设、提升城市法治水平、打造法治城市的重要契机。2010 年，上海世博会 246 个国家（地区）、国际组织参展，7 308.44 万人次参观，法治助力本届世博会实现了“成功、精彩、难忘”。一座法治完善的城市，会让生活更美好。

### 3. 以上海城市精神引领社会主义法治文化

2007 年，上海市第九次党代会报告提出要“与时俱进地培育城市精神，大力塑造海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和的新

形象”；2011年，上海又提出公正、包容、责任、诚信的价值取向，从而把弘扬社会主义法治精神、树立法治理念、培育法治文化，放在建设法治完善的社会主义现代化国际大都市和大力践行城市精神和价值取向的大格局、大环境中来推进。

## （二）法治上海 整体推进

上海法治建设是一条无止境的道路。市第十次党代会提出努力把上海建设成为法治完善的社会主义现代化国际大都市的目标，市委和市依法治市领导小组把法治上海建设明确列为2013年工作重点，全力推进落实。

### 1. 立法工作

市人大常委会始终坚持科学立法、民主立法，以立法保障上海创新驱动发展、经济转型升级，保障“四个中心”和中国（上海）自贸试验区建设，以立法推动社会管理创新，维护群众合法权益，保障公共需求。2013年，市人大常委会出台五年立法规划（2013～2017），进一步明确做好法规立项工作，提高法规草案起草质量和审议质量。

### 2. 行政工作

以贯彻落实国务院《全面推进依法行政实施纲要》为主线，以建设法治政府为目标，以政府职能转变为核心，着力创新政府管理，着力改进政府服务，积极推进依法行政，“两高、两少、两尊重”行政区建设取得重大突破。2011年由上海首发的《上海市依法行政状况白皮书（2004～2009）》获颁“中国法治政府奖”。2012～2013年，上海市政府相继发布《上海市依法行政“十二五”规划》、《关于2013年至2017年本市进一步推进法治政府建设的意见》，作为今后五年全市推进政府法治工作的行动纲领。

### 3. 司法工作

司法机关紧紧围绕全市工作大局，依法履行宪法和法律赋予的审判、检察职能，服务经济社会发展，保护人民群众利益，维护社

会和谐稳定。稳步推进司法体制、机制改革,加强审判、检察管理,规范法律适用,确保司法公正。注重发挥司法功能作用,加强和创新社会管理,促进社会管理法治化水平的提升。高度重视自身建设,不断提高司法队伍整体素质。

#### 4. 协商民主

市政协围绕团结和民主两大主题履行职能,健全社会主义协商民主制度,不断推进政治协商、民主监督、参政议政的制度化、规范化和程序化,组织开展各种形式的调研活动并就重大问题提出意见和建议,把民主监督融入政协履职全过程,及时发现问题、反映情况。2013年,市委转发市政协党组制定的《关于进一步加强市政协协商民主制度建设的意见》,进一步发挥政协在协商民主建设中的重要渠道作用。

#### 5. 权力监督

严格落实党风廉政建设责任制,深化完善惩治和预防腐败体系建设,加强对中央重大决策部署落实情况的监督检查。加强对领导干部的管理和监督,严格执行领导干部个人有关事项报告制度,认真开展巡视工作,严格执行党内监督条例,规范廉洁从政行为。严肃党纪政纪,坚决查办违纪违法案件,严惩腐败分子。运用“制度加科技”加强对权力运行的制约和监督,确保权力在阳光下运行。

#### 6. 人权保障

推动司法权力运行机制改革,完善审判流程、裁判文书、执行信息公开平台建设,稳步推进劳教制度改革,建立轻微刑事案件快速办理机制,开展“立案难”、“执行难”专项整治,认真实施新修订的刑事诉讼法、民事诉讼法。

法律服务。鼓励律师围绕上海“四个中心”建设开拓法律服务领域,不断提高上海律师的知名度和竞争力,引导律师参与法治政府建设常态化、制度化、规范化。加强刑事法律援助工作,扩大刑

事指定辩护范围,推进法律援助相关标准调整工作,进一步扩大本市法律援助覆盖面,有力地促进了上海法律援助事业的发展。加强公证、司法鉴定、仲裁等其他法律服务行业的规范化建设管理。

### (三) 统筹协调 有力保障

市委在推进依法治市工作中,总揽全局,协调各方,加强领导,成立统筹协调本市推进依法治市工作的协调议事机构,形成市委统一领导,市人大、市政府、市政协和各部门各司其职,社会各界和广大群众广泛参与的工作格局。

#### 1. 建立健全依法治市领导机构

1999年,市委成立市依法治市领导小组,下设办公室,负责全市依法治市工作的组织、协调、指导和督促,市委书记任领导小组组长,市委副书记任副组长(兼办公室主任),领导小组组员31个。2013年,根据依法治市工作实际,调整充实了领导小组,市委政法委书记任办公室主任,市司法局局长任办公室副主任,领导小组组员扩充至56个。

#### 2. 加强顶层制度设计

1999年,市委制定下发《99纲要》,共分为指导思想和目标、主要任务、工作要求和组织保障四部分。2002年,市委牵头,召集90余位知名专家组成课题组,撰写了“上海市法制建设”研究报告,为推进依法治市工作进行理论探索。2013年,根据市委要求,市依法治市办公室起草制定《法治上海建设三年行动计划(2014~2016)》(以下简称《三年行动计划》),以项目化形式推动上海法治实践勇闯深水区。

#### 3. 持续部署推进落实

1999年,市委召开首次上海市依法治市工作大会,对全市依法治市工作进行动员和部署,依法治市工作正式启动。2002年,市委召开依法治市负责干部会议,就总结《99纲要》的实施情况作