



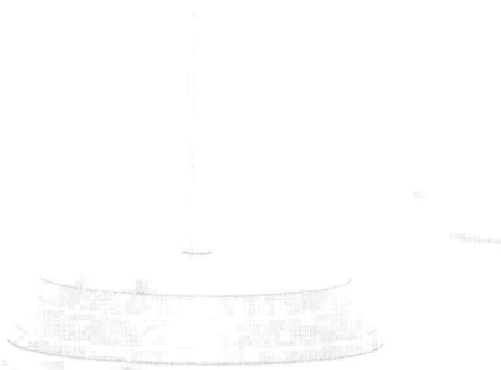
上海市 依法行政状况白皮书

(2004—2009)

上海市人民政府法制办公室 编



 上海人民出版社



上海市 依法行政状况白皮书 (2004—2009)

上海市人民政府法制办公室 编



 上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

上海市依法行政状况白皮书. 2004 ~ 2009 / 上海市
人民政府法制办公室编. —上海: 上海人民出版社,
2011

ISBN 978 - 7 - 208 - 09808 - 4

I. ①上… II. ①上… III. ①行政执法—白皮书—上
海市—2004 ~ 2009 IV. ①D927.510.211

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 020177 号

责任编辑 解 钊

封面装帧 甘晓培

**上海市依法行政状况白皮书
(2004—2009)**

上海市人民政府法制办公室 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 19.5 插页 2 字数 297,000

2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 09808 - 4/D · 1838

定价 35.00 元

序言

Preface

依法行政是现代政治文明的重要标志。2004 年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》以来,上海紧紧围绕服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府建设,始终把依法行政工作放在突出位置,以贯彻落实纲要为主线,以实施行政许可法和推进政府信息公开为重要抓手,积极推进依法行政,加快建设法治政府,取得了重要进展。

为准确反映纲要实施以来上海依法行政工作的进展情况,上海市人民政府法制办公室编辑出版了《上海市依法行政状况白皮书(2004—2009)》。白皮书对这 6 年来上海依法行政工作进程作了全面回顾,从转变政府职能、强化行政立法、完善行政决策制度、规范行政执法行为、加强社会矛盾化解、健全行政监督体系、提升依法行政观念和能力等方面进行了较为系统的总结,充分肯定所取得的成绩,中肯地指出在执法取证、安全监管、突发事件应对等方面存在的不足。白皮书还辑入了 4 份评估报告,采用满意度调查和第三方评估相结合的方式,真实地反映了不同社会群体对依法行政工作的切身感受。这些全面、客观的记录,有助于我们准确评估本市依法行政工作,深入把握依法行政工作规律,进一步增强依法行政的意识和能力。

当前,上海正处在发展转型的关键阶段。我们要深入贯彻落实科学发展观,按照国务院《关于加强法治政府建设的意见》的新要求,积极回应人民群众的新期待,以白皮书的发布为契机,全面推进依法行政,着力营造更加良好的法治环

境,把上海建设成为全国行政效率最高、行政透明度最高、行政收费最少的行政区之一,为实现“四个率先”、建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市提供有力保障。

上海市市长 韩正

2011年1月

目录

Contents

序言

总报告

- 前言 / 1
- 一、政府职能 / 3
- 二、行政立法 / 13
- 三、行政决策 / 19
- 四、行政执法 / 20
- 五、社会矛盾化解 / 27
- 六、行政监督 / 30
- 七、依法行政观念和能力 / 35
- 结束语 / 36

专题报告

- 推进行政管理体制和机构改革 / 39
- 推进政府信息公开 / 48
- 深化行政审批制度改革 / 57
- 清理与规范行政事业性收费 / 66
- 依法推进上海世博会的筹办工作 / 74
- 上海国际金融中心建设的法制保障 / 83

评估报告

- 上海市依法行政状况测评指标分析报告 / 89

- 依法行政状况公众满意度评估报告 / 108
- 依法行政状况公众满意度调查数据报告 / 123
- 依法行政状况企业满意度评估报告 / 226
- 依法行政状况企业满意度调查数据报告 / 247
- 依法行政状况律师满意度评估报告 / 259

工作实录

- 工作实录一 发挥行业协会在参与浦东综合配套改革中的作用 / 4
- 工作实录二 清理限制非公有制经济发展规定 / 5
- 工作实录三 企业分类管理制度改革 / 6
- 工作实录四 完成食品质量安全信息便捷查询终端项目 / 6
- 工作实录五 解决农民工子女教育问题 / 7
- 工作实录六 实施基本药品零差率政策 / 8
- 工作实录七 启动“万人就业项目” / 9
- 工作实录八 重点推进“关注度高、公益性强、公权力大”的部门的政府信息公开工作 / 11
- 工作实录九 推行告知承诺制度 / 12
- 工作实录十 建设工程领域行政审批改革 / 12
- 工作实录十一 实施行政事业性收费收缴分离改革 / 13
- 工作实录十二 清理 148 项行政事业性收费 / 13
- 工作实录十三 地方立法为上海世博会提供法制保障 / 16
- 工作实录十四 《上海市旅馆业管理办法》立法听证会 / 18
- 工作实录十五 文化综合执法模式 / 21
- 工作实录十六 行政机关内部综合执法模式 / 22
- 工作实录十七 全面推行“三告知”制度 / 23
- 工作实录十八 开展案卷评查工作 / 24
- 工作实录十九 纳税约谈制度 / 24
- 工作实录二十 餐饮业分类管理 / 25
- 工作实录二十一 工商部门推进行政指导 / 25

工作实录二十二	质检部门推行开门审案	/	26
工作实录二十三	不断拓展人民调解工作	/	27
工作实录二十四	上海市应急联动中心正式启用	/	29
工作实录二十五	本市建立行政审判“白皮书”制度	/	31
工作实录二十六	行政首长出庭应诉制度	/	32
工作实录二十七	法制监督建议书制度	/	34
工作实录二十八	重视舆论监督加强督查整改工作	/	35

图表

表一	用于教育的地方财政支出	/	7
表二	卫生事业性经费	/	8
表三	用于社会保障和就业促进的地方财政支出	/	9
表四	新增就业岗位	/	9
表五	用于市政设施的地方财政支出	/	10
表六	主动公开政府信息数	/	11
表七	依申请公开政府信息数	/	11
表八	每年提交并获得审议通过的地方性法规数	/	14
表九	每年制定政府规章数	/	14
表十	行政处罚听证情况	/	23
表十一	人民调解情况	/	27
表十二	法律援助情况	/	28
表十三	上海市一审行政诉讼主要数据一览表	/	31
表十四	上海市各级行政复议机关主要行政复议数据	/	33

总报告

Zongbaogao

前言

为贯彻落实依法治国基本方略,2004年3月,国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》(以下简称《纲要》),确立了建设法治政府的目标和任务,明确了依法行政的基本原则和基本要求。2008年5月,国务院发布《关于加强市县政府依法行政的决定》(以下简称《决定》),进一步提出了推进依法行政的具体措施。《纲要》和《决定》是上海各级政府推进依法行政的重要指导文件。

市委、市政府高度重视依法行政工作,2003年2月,新一届上海市政府组建时,提出了建设“服务政府、责任政府、法治政府”的目标。2004年9月,市政府明确以贯彻落实《纲要》为主线,以实施行政许可法、推进政府信息公开为两个重要抓手,积极推进依法行政。2008年6月,市政府进一步要求围绕建设法治政府目标,以政府职能转变为核心,加快把上海市建设成为全国行政效率最高、行政透明度最高和行政收费最少的行政区之一。2009年4月,市委提出进一步改善上海的法治环境,加强公平执法、公正执法,推进上海率先转变发展方式、率先提高自主创新能力、率先推进改革开放、率先构建社会主义和谐社会,加快建设国际经济、金融、贸易、航运中心。

总的来看,《纲要》发布6年以来,上海推进依法行政工作在以下方面取得了重要进展:

——政府职能进一步转变。按照“精简、统一、效能”的原则,进行政府机构改革,依法界定和基本规范了行政机关的机构设置、职责权限和人员编制。不断推进政企分开、政事分开,逐步理顺政府与市场、政府与社会的关系。率先实施并积极推进政府信息公开制度,深入开展行政审批改革,着力推进行政收费清理和规范工

作,在继续加强经济调节和市场监管职能的同时,重点完善政府的社会管理和公共服务职能。

——**行政立法质量逐步提高。**政府立法坚持法制统一原则,立足解决地方实际问题,重点关注促进改革开放、规范市场秩序、加强社会管理和改善公共服务等方面,在立法中更注重规范政府自身行为。同时,政府立法程序不断规范和完善,公众参与、专家论证等制度贯穿于立法全过程,探索政府规章立法听证,确保政府立法规范,引导、保障和服务于上海改革发展的功能。

——**行政决策制度逐步完善。**市、区县两级政府加强行政决策制度规范建设,建立了行政决策的规则和程序,实行行政决策听取公众意见、重大行政决策听证、专家咨询论证、合法性审查和重大行政决策集体讨论决定等科学、民主决策机制。

——**行政执法工作逐步规范。**按照行政执法责任制的要求,严格实行行政执法主体资格制度,建立行政执法人员持证上岗制度。在文化市场、城市管理领域实行了跨部门综合执法,在水务、交通等领域推行了部门内综合执法,综合执法改革取得重要阶段性成果。不断规范行政执法程序,实行行政执法流程公开、行政执法告知、行政执法听证和行政执法案卷规范管理等制度。探索了行政执法争议协调机制。

——**预防化解社会矛盾机制基本形成。**探索了社会稳定风险评估制度,明确与人民群众利益密切相关的重大决策和重点工程项目,在作出决策前应当开展社会稳定风险评估并且落实维稳措施。初步构建了行政调解与人民调解、司法调解相衔接的大调解联动机制,实现了各类调解主体的有效互动,形成合力。基本形成纵向对应、横向协同,网格化、全覆盖的应急管理工作格局。

——**行政监督进一步强化。**各级政府自觉接受人大监督,接受政协民主监督,做好专项报告、情况通报工作,积极办理人大代表议案、书面意见和政协委员提案、建议案。依法接受人民法院监督,推动行政机关负责人出庭应诉,履行生效判决和裁定,落实司法建议。健全各级行政复议机构,完善行政复议工作制度,探索了听证审理、调解和解结案等工作方式。加强上级行政机关对下级行政机关的层级监督。加大监察和审计等机关的专门监督力度,依法处理行政机关和行政工作人员

的违法案件。进一步发挥了群众举报和新闻舆论的监督作用。

——依法行政的观念和能力进一步增强。建立了领导干部和行政机关工作人员学法、执法人员培训考核等制度,开展了法制讲座、法律研讨以及面向社会的法制宣传等活动。加强了政府法制机构的建设,进一步发挥政府法制机构的作用。

一、政府职能

——机构改革。继改革开放以来历次政府机构改革后,2008年10月,本市在省级政府中率先启动新一轮地方政府机构改革。改革后,市政府设置工作部门44个,其中,办公厅和其他政府组成部门23个,直属机构21个,另外设置部门管理机构6个。本轮政府机构改革坚持上下对应与因地制宜相结合的原则,以转变政府职能为核心,以理顺职责关系为切入点,以提高行政效能和政府服务水平为基本要求。经优化组建的部门有市经济和信息化委员会、市商务委员会、市人力资源和社会保障局、市规划和国土资源管理局等11个。围绕上海国际航运中心建设,为加快形成综合交通运输体系,新组建了市交通运输和港口管理局。经调整设立的市住房保障和房屋管理局,将集中加强住房保障工作和对房地产市场的调控和管理。截至2009年年底,本市各级政府的机构改革已基本完成。

——职能转变。推进政企分开。2005年,原市交通局、市民防办与所属企业脱钩,市水务局与所属的18家供排水企业脱钩。2009年,推动市级政府部门直属企业划转给市国资委监管,第一批17个市政府部门和机构所属的20家企业年内完成划转,涉及国有权益约104亿元。但是,政企分开工作还未全面完成,政企不分现象仍在一定范围内存在。

推进政事分开。实现政府管事业和办事业职能的分离。2005年,重点推进卫生、交通、水务三大领域“管办分离”改革。成立上海申康医院发展中心,承担政府办医职能以及市级公立医疗机构营运职能。市水务局新设堤防(泵闸)设施管理处,通过购买服务的方式选择专业运行养护企业,负责水利工程设施的运行养护。事业单位实行分类改革,有300多家经营性事业单位转制为企业,涉及市容环卫、

园林绿化、机关后勤、电影出版等多个领域。

推进政资分开。不断理顺市、区县两级国有资产管理机构的出资人职责。2004年以来,市国资委在国有企业改制重组、完善法人治理结构、资产管理监督等方面制定了一系列规范。2008年,市政府进一步推进国资国企改革,取消了企业和企业领导人员的行政级别。积极通过市场化手段配置公共资源,对供水、供气、污水处理、垃圾处理、公路、桥梁、隧道等市政公用事业实施了特许经营。全面建立政府采购制度,加强政府采购信息管理。但是,政府对国有企业的监管尚不完善,还需进一步改善管理方式。

推进政社分开。依据本市率先出台的促进行业协会发展的地方性法规和规章,着力推进政社分开工作。到2009年年底,全市220家行业协会不再附属于行政机关,一批党政机关干部从行业协会中退出。2009年市政府进一步要求解决企业协会与行政机关脱钩问题,明确全市企业协会与行政机关实行机构、人员、财务、资产四分开。但是,一些行业协会、企业协会行政色彩过浓、管理错位等现象仍然存在,政社分开工作有待进一步深化。同时,政府管理层面对于各类社会组织的培育与扶持力度不足,缺乏相应的制度设计去引导各类社会组织更广泛地参与社会公共事务。

工作实录一 发挥行业协会在参与浦东综合配套改革中的作用

为落实市委、市政府关于推进浦东综合配套改革试点工作要求,进一步发挥行业协会在参与浦东综合配套改革试点中的作用,推动市内行业协会等民间组织加快发展,2006年12月,市社会服务局制定并下发“10项措施”:(1)结合行政审批制度改革,培育行业协会主动承接政府职能。(2)率先在浦东新区的行业协会中开展社团工作者专业技术水平认证工作,培育职业化的社团工作者队伍。(3)试行行业协会的归口管理、规范发展,逐步实现行业协会服务管理的全覆盖。(4)支持浦东新区组建行业协会,与市行业协会优势互补,有条件的注册为市行业协会。(5)支持浦东新区设立行业协会培育基地。(6)推动市行业协会在浦东新区设立分支机构和代表机构。(7)为行业协会发展提供咨询和指导。(8)研究政府与行业协会互动以及为浦东综合配套改革试点服务的内容和途径。(9)对入

驻行业协会开展年终评议工作,对工作业绩突出、发挥积极作用的行业协会予以表彰和奖励。(10)建立关于浦东行业协会成立前的会商机制、行业协会设立浦东代表机构的通报机制、主要工作的沟通机制。

(资料来源:《上海年鉴 2007》)

——**市场监管。**促进市场主体共同发展。推动国资国企改革,完成国有上市公司股权分置改革,鼓励国有企业跨地区跨行业并购重组,推进国有资产资本化、证券化。促进非公有制经济发展,2006 年清理了一批限制非公经济发展的政策文件,2008 年出台了进一步促进非公经济发展的意见,提出了营造产业环境、改善融资环境、吸纳引进人才、推动非公经济参与国资国企改革等政策措施。

工作实录二 清理限制非公有制经济发展规定

2006 年 5 月,市政府办公厅下发《关于本市开展清理限制非公有制经济发展规定工作的通知》。相关部门组成清理工作小组,具体组织、协调和指导全市面上的清理工作。采取了听取社会各界的意见和建议,委托市私营企业协会和市工商联分别召开座谈会,听取相关企业负责人、经营者的意见,网站征求意见等形式。共清理地方性法规 143 件、政府规章 432 件、规范性文件 19906 件、其他文件 19841 件。其中确定需要修订的地方性法规 1 件、政府规章 3 件、规范性文件 2 件;废止规范性文件 1 件;71 件由有关部门和区县政府制定的规范性文件和其他文件因存在与上位法依据不相一致、不符合实际管理需要等情况,在清理中予以废止或修订,并向社会公布。

(资料来源:《上海年鉴 2007》)

规范市场秩序。重点加强土地市场监管、广告市场管理、知识产权保护等。制定了土地储备、土地使用权交易等规范,严格实行土地使用权招标投标、挂牌出让制度,强化用地规模控制,开展土地执法动态巡查工作,加大土地违法行为查处力度。依法规范广告市场秩序,确立了户外广告发布区域规划管理制度,建立了违法广告监测机制。依法加强 2010 年上海世博会知识产权保护,支持关闭襄阳路市场,提升上海知识产权(专利信息)公共服务平台的功能,完善自主知识产权的扶持

与援助制度,在全国率先启动了创意设计登记备案工作。为配合上海国际金融和航运中心建设,营造有序的市场环境,支持上海仲裁委员会设立了“上海国际航运仲裁院”、“上海金融仲裁院”。

工作实录三 企业分类管理制度改革

上海市工商行政管理局按照“界定距离、分类监管、突出重点、强化效能”原则,经过3年建设,使企业分类管理制度逐步完善、技术手段日趋成熟、应用程度不断提高。2005年,又将分类管理方法拓展到个体工商户管理,延伸到经济小区和商务楼管理,并与信用监管有机结合,使之成为促进社会诚信体系建设重要组成部分,完成“3年打基础”目标,构建形成完善的企业分类管理体系。8月,召开全国工商系统企业信用分类监管工作会议,国家工商总局向全国推广上海企业分类管理制度。

(资料来源:《上海年鉴 2006》)

加强产品质量安全监管。实行覆盖全部28大类食品生产的食品质量安全市场准入制度,基本建立了从农田到餐桌的食品安全体系。规范药品注册申请行为,强化药品、医疗器械生产企业的监督管理,建立了药品流通实时监管系统。加强安全生产监管。2004年至2009年,全市各类安全事故数量和死亡人数逐年下降。2009年,以提升平安世博安全保障能级为重点,强化了在上海世博会筹办期间安全生产全领域、全环节的监管。但是,2009年发生的“莲花河畔景苑”7号楼倾倒事故、大型施工车频发恶性事故,还是暴露出安全监管的薄弱环节。

工作实录四 完成食品质量安全信息便捷查询终端项目

至2008年年底,在全市147家大卖场和153家中型超市安装300台QS信息便捷查询终端,覆盖全市19个区县。市民可通过QS信息查询终端,方便地查询所购食品的生产许可证信息,对无证食品和伪造、冒用QS编号食品进行在线举报。同时,市民还能查询到食品质量监督抽查结果、食品选购小常识等实用信息。

(资料来源:《上海年鉴 2009》)

——公共服务。教育方面。2006年至2009年,上海用于教育的地方财政支出共1191.51亿元,并呈逐年递增趋势。为推进义务教育均衡发展,自2005年起,设立义务教育阶段生均公用经费最低标准,并逐年提高。推动重点学校至大型住宅基地对口办学,将中心城区的优质教育资源向郊区逐步辐射。关注来沪从业人员子女就学,截至2009年年底,来沪从业人员子女在公办学校和政府委托的民办小学就读的比例达到93%。

表一 用于教育的地方财政支出

年 份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
教育支出(亿元)	——	——	235.17	283.33	326.06	346.95

(资料来源:上海统计网)

工作实录五 解决农民工子女教育问题

2007年,市教委以专项经费支持形式,完成240所农民工子女学校办学条件改善工程。

2007年9月,市教委和平安保险公司上海分公司就上海农民工子女学校校方责任险签约,上海实现中小学生校方责任险全覆盖。该保险由市教委出资50万元统一购买,惠及在上海市各区县教育局登记备案的所有农民工子女学校近18万名学生。

2008年9月,市教委会同市发展改革委、市财政局、市公安局、市劳动和社会保障局联合下发《关于继续做好本市农民工同住子女进入义务教育阶段公办学校就读免借读费工作的意见》,明确农民工同住子女进入义务教育阶段公办学校就读免借读费条件及相关保障工作。

(资料来源:《上海年鉴2008》、《上海年鉴2009》)

医疗卫生方面。2007年至2009年,上海用于医疗卫生的地方财政支出共343.96亿元,并呈逐年递增趋势。自2006年起,设立人均基本公共卫生服务经费标准,并逐年提高。自2003年起,构建新型社区卫生服务模式,2007年启动了社区卫生服务中心门急诊诊查费减免以及双向转诊工作。截至2009年年底,完成全市社区卫生服务中心标准化改造,并实行了166种基本药品零差率政策。

表二 卫生事业性经费

年 份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
医疗卫生财政支出 (亿元)	——	——	——	88.83	122.28	132.85

(资料来源:上海统计网)

工作实录六 实施基本药品零差率政策

2008年,先后在郊区村卫生室和全市社区卫生服务中心实施基本药品零差率政策。

2008年10月1日起,全市10个郊区县的1800个村卫生室对就医农民全部实行基本药品“零差率”。

2008年12月28日起,在社区卫生服务中心就诊的市民均可享受166种基本药品的零差率优惠。

(资料来源:《上海年鉴2009》)

社会保障方面。2006年至2009年,上海每年用于社会保障和就业促进的地方财政支出共1120.05亿元,并呈逐年递增趋势,占地方财政支出的比例也逐年提高。养老、医疗、失业、生育、工伤等五大社会保险覆盖范围逐年扩大,到2009年年底,城镇参加基本养老保险的人数为1001.1万(含小城镇社会保险),城镇参加基本医疗保险的人数为1207.9万(含小城镇社会保险、城镇居民基本医疗保险),城镇参加失业保险的人数为523.5万(含小城镇社会保险),城镇职工参加生育保险的人数为625.1万(含小城镇社会保险),参加工伤保险的人数为555.6万(含小城镇社会保险),参加外来从业人员综合保险的人数为378.4万。自2009年起,将满足条件的来沪从业人员纳入本市城镇养老保险的覆盖范围。最低生活保障标准和最低工资标准也逐年提高。出台了一些针对特殊人群的保障政策措施,解决城镇高龄无保障老人、职工遗属、城镇重残人员、大学生、中小学生和婴幼儿等特殊群体的相关保障问题。进一步完善住房保障制度,不断扩大廉租房覆盖面,截至2009年年底,受益家庭累计达6.3万户;启动经济适用房试点工作,截至2009年年底,已开工600万平方米,建成100万平方米,住房保障工作推进力度与群众实际需求之

间的差距正逐步缩小。但是,上海社会保障制度建立较早,2006 年发生的“社保案”暴露出社会保险资金监管存在漏洞。为加强对社保资金的监管,2006 年上海出台了社会保险资金的财务管理、信息披露制度,将社保基金纳入市财政专户管理,社保资金的征收、管理和使用均接受审计监督。

表三 用于社会保障和就业促进的地方财政支出						
年 份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
社保及促进就业财政支出(亿元)	——	——	174.78	274.22	334.97	336.08

(资料来源:上海统计网)

促进就业方面。除逐年增加财政投入外,2003 年开始,将年度新增就业岗位计划列入政府实事项目,连续 6 年完成或者超额完成年度新增就业岗位计划。2004 年至 2009 年,全市总计实现新增就业岗位 381.6 万个。出台扶持创业的补贴、开业担保、贴息等多项政策,鼓励失业人员自谋职业、自主创业。设立大学生创业基金,建立青年职业见习制度,为大学生创业和就业提供帮助。但是,随着青年失业问题的逐步凸现,促进就业的任务和压力依然很大。

表四 新增就业岗位						
年 份	2004	2005	2006	2007	2008	2009
新增个数(万个)	60.8	65.1	66.3	70.3	59.5	59.6

(资料来源:上海统计网)

工作实录七

启动“万人就业项目”

2004 年 1 月正式启动的上海“万人就业项目”,是由政府出资购买社会公益性服务项目和政府特许经营并收费的社会公益性项目及无偿使用公共资源开展服务的项目。这些项目原来分散在各个行业或部门,年内政府把这些项目组织起来,主要用于安置年龄较大、市场竞争能力较弱、就业比较困难的下岗失业人员。主要有:环境保护协管、房屋协管、税收协管、商品交易市场协管、市容环境协管、劳动监察协管、交通协管、社区助残、社