



· 依 · 法 · 治 · 市 · 书 · 系 ·

上海依法治市2015

— 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
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS





· 依 · 法 · 治 · 市 · 书 · 系 ·



上海依法治市2015

— 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

SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



图书在版编目(CIP)数据

上海依法治市. 2015: 实践探索与理论研讨/上海市依法治市市领导小组办公室编. —上海: 上海社会科学院出版社, 2017

ISBN 978 - 7 - 5520 - 1992 - 6

I. ①上… II. ①上… III. ①社会主义法制—建设—研究—上海—2015 IV. ①D927.510.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 162973 号

上海依法治市 2015

——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

责任编辑: 董汉玲

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021 - 63315900 销售热线 021 - 53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本: 890×1240 毫米 1/32 开

印 张: 17.375

插 页: 2

字 数: 434 千字

版 次: 2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 1992 - 6/D · 457

定价: 68.00 元

版权所有 翻印必究

目 录 *mulu*

上篇 实 践 探 索

一、第六届(2014 年度)上海依法治理优秀案例征评活动十大获奖案例	3
上海市发展改革委公布市级政府部门首份“权力清单”	3
检察机关运用附条件不起诉教育挽救涉罪未成年人	8
村务“小纪委”监督动真格	13
探索建立执法自由裁量权行使规则	19
加强行政诉讼协调化解机制 促进行政争议实质性解决	24
灵活运用“三统一” 依法整治群租有成效	29
构建自贸区市场诚信司法维护机制	34
把握城市发展规律 创新社会治理机制	39
创新建立保险引入医患纠纷人民调解的工作机制	44
以重修村规民约为抓手 有效提升村民自治能力	48
二、第六届(2014 年度)上海依法治理优秀案例征评活动入围案例	53
以阳光警务为引领,打造新时期上海经侦特色的执法	

规范化建设	上海市公安局经侦总队	53
树立刑事执行检察新理念 成功监督法院执行财		
产刑	上海市人民检察院第二分院	57
虹口法院积极推进多元化纠纷解决机制建设		
.....	虹口区人民法院	62
上海税务系统行政审批制度改革		
.....	上海市地方税务局	67
用“科技+制度”净化招标投标活动市场环境		
.....	上海市建筑建材业市场管理总站	72
上海市全面推广学校法律顾问制度建设		
.....	上海市教育科学研究院高等教育研究所	77
运用“三手联弹”工作法提升依法治理新成效		
.....	长宁区周家桥街道办事处	81
以市场化公开化为导向 规范国有经营性房产出租		
.....	虹口区国资委	86
加强行刑协作 维护市场秩序		
.....	虹口区市场监督管理局	91
“七式”调解策略 维护社区和谐		
.....	杨浦区司法局定海路司法所	96
严守金融安全底线 维护规范有序发展 打造法治金融		
体系	黄浦区金融办	101
加强车载监控管护 维护城市公共安全		
.....	静安区人民检察院	106
闵行区精心打造“互联网+法治宣传”体系		
.....	闵行区司法局	110
以“失信”制度助推破解“执行难”	宝山区人民法院	115

法律服务进社区 社会公正在身边 南圩社区法律诊所 连续十年参与基层社会治理工作	金山区人民法院、朱泾镇综治办	120
探索平台 定向曝光 惩戒失信 助力执行 金山法院 失信被执行人名单制度凸显实效	金山区人民法院	124
在“6+2”体系下创新探索区域性议事会机制	松江区岳阳街道办事处	130
依法规范涉农补贴 深入预防涉农腐败	青浦区人民检察院	134
率先规范受立案机制 深化法治公安建设	崇明县公安局	139
深入开展邹碧华同志先进事迹系列学习宣传活动	市委宣传部	143
三、第六届(2014 年度)上海依法治理优秀案例征评活动		
特别推荐案例		147
推行用村民自治机制化解矛盾纠纷	廊下镇依法治理领导小组	147
安亭镇探索“群议坊” 推进社区自治建设	嘉定区安亭镇	153
南桥镇社区“睦邻客堂间”建设		158
深化“宅基课堂”功能 民主自建美家园		165
坚定信心 破“群租”难题		170
吴泾镇从服务入手 探索 1 号里·欣家园社区治理 模式		174
上网交心、下网服务		

——高境镇“网上议事厅”构建社区治理新模式	179
加强人口调控 推进创新管理	
——社会管理视角下流动人口集中居住区治理	184
综合施策 人性整治	190
居民自治有成效 法治建设崭新貌	194

下篇 理论研讨

第一部分 年度课题	201
上海市民主法治示范村居创建评估体系实践研究	
..... 法宣处(依法治市工作处)课题组	201
第二部分 第十四届(2015 年)上海市民主法治建设课题	
研究获奖成果	219
一、论文篇	219
社会普法教育的实践构想	
——以静安“绎法空间”项目为例	
..... 静安区司法局法宣科课题组	219
徐汇区物业纠纷成因分析与治理思考	
..... 徐汇区依法治区办课题组	231
加强和完善上海固定资产投资事中事后监管思路研究	
报告	市发改委课题组 241
权力清单制度构建中的若干基本问题探析	
..... 史莉莉	254
食品药品行刑衔接机制及涉嫌犯罪案件移送标准的	
研究	上海市食品药品监督管理局执法总队 264

二、论文节选篇	275
社会组织在城市社区治理中的角色定位	
——以上海市闵行区社会组织为例	
..... 闵行区依法治区领导小组办公室课题组	275
乡村治理法治化路径探析	
..... 奉贤区普治办、中共奉贤区委党校联合课题组	283
质监行政执法案例指导制度研究	
..... 市质量技术监督局课题组	290
现状、问题与完善：居委会“助手”角色的规范性分析	
——以协助行政制度为切入点	
..... 黄浦区南京东路街道课题组	300
司法改革形势下刑事速裁程序的构建与完善	
——以上海市黄浦区人民法院试点为样本	
..... 黄浦区人民法院课题组	306
“判者负责”下的审判责任追究机制之探索与完善	
..... 宝山区人民法院课题组	313
论“打车软件”的实践创新与法律规制的博弈与平衡	
..... 潘静 叶莎 高岩	321
上海探索完善行政执法和刑事司法衔接机制研究	
..... 阮祝军 王春丽 梁春程	329
竞争评估制度研究	
——以上海市为视角	
..... 上海市价格监督检查与反垄断局课题组	337
城市消防安全高风险点依法治理对策研究	
..... 上海市公安消防总队课题组	346
行政复议证据制度若干问题研究	
..... 上海市政府法制办课题组	352

浅析税收执法权力清单制度的构建与应用

- …… 上海市税务局“浅析税收执法权力清单制度的
构建与应用”课题组 359

上海金融创新与法治融合研究

- 以存托凭证规则本土化为视角 …… 邢梅 367

法治视阈下城市社区协商民主的价值与完善 …… 王杉 375

法律援助参与群体性劳动争议处理若干问题的研究

- …… 静安区法律援助中心课题组 382

人大代表换届选举若干问题研究

- …… 闵行区人大常委会课题组 389

在“司法体制改革”语境下论立案登记制度

- …… 唐春雷 金猷 李媛媛 季雅燕 397

三、论文摘要篇 …… 404

新时期“法律进企业”需要深耕细作

- …… 浦东新区依法治区办课题组 404

上海公共法律服务体系建设的对策研究

——以徐汇区为例

- …… 徐汇区依法治区办、中共徐汇区委党校课题组 408

创新与规制：众筹案件的法律分析与司法应对

- …… 浦东新区人民法院课题组 413

融资租赁纠纷案件中疑难法律问题研究

——从上海自贸区融资租赁制度创新与司法难点切入

- …… 浦东新区人民法院自贸区法庭课题组 418

网络消费者信息保护的法律问题研究

- …… 杨浦区法院课题组 422

行政机关应诉模式的效果评估与路径探究

——以《行政诉讼法》的修改为背景	
…………… 闵行区人民法院课题组	427
新媒体时代庭审网络直播问题透视与路径优化	
…………… 崇明县人民法院课题组	431
关于政府职能转变背景下社会组织培育扶持政策研究	
…………… 上海市发展改革委课题组	435
轨道交通安全隐患专项调研报告	
…… 上海市公安局城市公共安全轨道交通专项课题组	439
以执法监督管理转型升级为切入口 完善执法权力运行	
机制 推进法治公安建设…………… 邢培毅	443
交通顽症严格执法工作中暴力抗法案件多发的原因分析	
及相关制度完善建议…………… 薛嘉峰	448
上海公安经侦部门执法规范化建设调研工作报告	
…………… 张宁	453
公司法及劳动法语境下企业高管的权利义务探究	
——以解聘过程中双方的权利保护为视角	
…………… 上海市第一中级人民法院民三庭课题组	458
自贸区标准及市场监管政策研究	
…………… 上海市质量技术监督局自由贸易试验区分局	462
法律顾问制度研究…………… 上海市政府法制办课题组	466
新《行政诉讼法》视野下的法治公安建设	
…………… 上海市公安局法制办公室课题组	469
街镇网格化综合管理中的法治化问题研究	
…………… 王晓芸	474
失序与平衡：法治社会背景下涉诉信访代理的困境及	
构建……………	479

上海市社会建设和社会管理领域立法问题研究

..... 刘海涛 484

政府法律顾问制度若干问题研究

——以上海市闸北区的实践为切入点

..... 闸北区人民政府法制办公室、上海君伦律师事务所
所联合课题组 488

推进基层治理法治化要求下的居民自治建设

..... 闵行区古美路街道办事处课题组 493

党委“三重一大”决策制度的有效实施与机制完善

..... 李鸿渊 497

乡镇政府拆违案件疑难问题与裁判应对

..... 金山区人民法院课题组 501

扶持发展公益性社会组织的研究与思考 朱嘉梅 505

依法执政背景下地方政府中“党组机制”的困境及其对策
研究 丁长艳 509

法治动员、指标和指数：国家治理视野下依法治国的

政策执行 程熙 513

长三角区域地方环境立法协作研究

..... 华东政法大学课题组 517

第三部分 第十四届(2015 年)上海市民主法治建设研究

课题结项表 522

后记 544

上篇
实 践 探 索

一、第六届(2014 年度)上海依法治理 优秀案例征评活动十大获奖案例

上海市发展改革委公布市级 政府部门首份“权力清单”

2014 年 6 月 29 日,上海市发展和改革委员会(简称市发改委)正式对外公布了 2014 版行政审批和政府定价事项清单,这是上海市政府工作部门公布的首份“权力清单”。作为理清政府和市场关系,加快政府职能转变、推动依法行政的重要举措,上海首份政府“权力清单”的出台具有重要意义。

一、建立权力清单制度的重要意义

党的十八届三中全会明确提出,推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。韩正书记在市委十届五次全会上提出,本市要逐步建立权力清单制度,规范和明确权力运行程序、环节、过程和责任,做到可执行、可考核和可问责。建立权力清单制度,是推进依法治国的具体要求,也是深化行政审批制度改革、加快政府职能转变的重要举措。

权力清单制度有助于划定权力边界,明确政府职权。权力清

单要求强化市场的决定性力量,严格约束权力行使边界,用政府权力的“减法”换取市场与社会活力的“加法”。

权力清单制度有助于强化制度授权,推动依法行政。权力清单是对“法无授权不可为”“法定职责必须为”等法治理念的贯彻落实,通过清单管理,促进政府权力的制度化、规范化,用职权法定和法治思维来管理政府事务。

权力清单制度有助于规范权力运行,遏制职权滥用。权力清单有助于提高行政权力配置的科学性和运行流程的规范性,并引入社会监督,实现对行政权力运行过程和行权结果的全面监控,让权力更好地服务市场主体和市民。

二、市发改委建立权力清单制度的基本做法

2014年3月,市发改委正式启动了权力清单的梳理工作,按照清权、确权、晒权和规范行权的路线设计,于6月底对外公布了2014版行政审批事项清单和政府定价事项清单。

(一) 划定边界,明确权力清单内涵

权力清单启动之初,从全国各地实践看,对权力清单制度尚未有明确的定义,权力范围也没有统一的规定,如何界定权力清单的具体事项就成了基础性工作。经过深入考察和分析,在综合参考了国家发改委以及各地发改委的做法后,市发改委提出将直接影响市场主体行为和民生权益的核心履职事项,主要是行政审批和政府定价事项纳入清单,并按照依法设权、同类归并、上下一致等原则,对行政审批和政府定价事项进行了认真清理,形成了共41项行政权力事项。

(二) 分类规范,推动行权要素标准化

为推动权力规范化运行,市发改委借鉴本市行政审批标准化

建设的经验,对纳入清单的 41 项行政审批事项与政府定价事项,按照其在运行程序等方面的不同特点,分类进行了规范,明确了行权依据,细化了条件、程序和责任,使企业和市民对每项行政审批和政府定价事项的行权要素一目了然。

（三）主动公开,引入社会监督机制

为方便企业和市民办事,主动接受社会监督,2014 年 6 月 27 日,市发改委率先对外发布《上海市发展和改革委员会行政审批事项清单(2014)》和《上海市发展和改革委员会(上海市物价局)政府定价事项清单(2014)》。

（四）不断完善,建立权力清单目录管理和动态调整机制

为加强对权力事项的管理,市发改委建立了目录管理制度。同时,根据权力事项的变动情况,建立动态调整机制。2015 年 3 月,市发改委发布了 2015 版的行政审批和定价事项清单,对部分权力事项及行权要素及时进行了调整,确定了 40 项权力事项。

三、市发改委权力清单制度的主要成效

（一）简政放权,给市场活力做“加法”

建立权力清单不仅是“摸家底”的过程,更是简政放权、深化改革的过程。在行政审批事项清单制定中,市发改委一手抓简政放权,按照“依法设权、职权法定”的原则,清理压缩行政审批事项至 24 项,一手抓改革深入,将权力清单“对标”本市 2014 年 2 月出台的《关于进一步深化投资体制改革的实施意见》,与各项改革措施深度连接。例如,清单第 6 项明确提出,对市政府已经明确投资补助和贴息方案的项目,市发改委通过下达投资计划的方式一并完成投资补贴和贴息资金的审核和安排,不再单独审批资金申请文

件,仅此一项就可以为企业节省下最多半年的时间成本。

(二) “标准化”列表,推动行政职权规范运行

在这份权力清单中,行政审批权事项以设定依据、审批条件、申请材料、办理程序、办理期限、审批对象、责任处室等审批要件作为标准化条件,政府定价事项以设定依据、定价范围、定价形式、实施对象、定价程序、责任处室等作为标准化条件,以列表的形式对外公布,压缩了自由裁量权,明确了企业和市民办事的要求及流程,实现了对行政权力运行过程和行权结果的全面监控,也为市发改委后续推进行政审批事项一口接收管理奠定了基础。

(三) 全流程公开,权力透明倒逼政府改革

通过权力清单锁定了行政权力,让权力空间清晰可见,从而实现内部运作与外部改革需求的有效对接,形成强大的改革推动力。例如,在政府定价事项清单上,从组织或委托第三方展开价格成本调查、听取社会意见,到集体审议,做出定价决定并向社会公布,定价程序以及定价内容等都一一列明。2015年3月,根据经济社会发展的需要,对《上海市定价目录》进行了修订,市发改委对政府定价事项清单也及时进行了对接调整,定价事项由17项缩减为16项,共计取消政府定价项目55个,缩减幅度达到51%。同时,对于直接面向基层、由区县政府管理更方便、更有效的政府定价项目,一律下放给区县政府管理。

四、市发改委权力清单制度的推广价值

根据中央及本市的部署,本市将全面推行权力清单制度。从形式上看,市发改委率先建立权力清单制度,不仅有利于划清政府和市场的边界,也可以通过对各职能部门的权力界定,构建权责统