

政府法治研究丛书

转型期重要法制 问题研究

主编 / 赵卫忠 计力强 徐梅



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

政府法治研究丛书

转型期重要法治 问题研究

主编 / 赵卫忠 计力强 徐梅



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

转型期重要法制问题研究/赵卫忠,计力强,徐梅主
编. —北京:法律出版社,2005. 11
(政府法治研究丛书)
ISBN 7-5036-5926-2

I. 转… II. ①赵…②计…③徐… III. ①行政法—
研究—上海市②社会主义法制—建设—研究—上海市
IV. D927.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 127250 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/肖逢伟 韦钦平

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/30.25 字数/505 千

版本/2005 年 12 月第 1 版

印次/2005 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

西安分公司/029-85388843

北京分公司/010-62534456

苏州公司/0512-65193110

重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 7-5036-5926-2/D·5643

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

上海市行政法制研究所副所长赵卫忠同志将这些年来领衔研究的成果汇集出版,是很有意义的。我们现今在某种制度安排下,享受着这些理论成果,似乎一切都来得自然,甚至觉得理所当然。但认真阅读这些研究报告,你可以发现,实际上我们的任何一项制度以及任何一个微小的进步都来之不易。我相信,读者可以通过阅读这些课题报告,认识并感受上海改革开放带来的发展和变化以及发展和变化的轨迹,认识并感受上海的法制工作者与其他领域的同志联手,以高度的责任感和使命感,发挥聪明才智,克服经济社会发展中的难题的过程。

行政法制研究所与一般院校的研究机构的重大区别是,她直属政府部门,这种性质决定了她十分关注现实问题,关注社会发展最前沿的问题,关注能否提出有鲜明的应用价值的理论成果。这样的定位使得她有广阔的生存空间、充足的课题来源、广泛的社会联系和庞大的社会借用力量,并有衡量成果优劣的客观标准。本书收集的这些课题报告,大到为全国人大代拟法律稿,小到某一区域或某一领域的一个具体问题,没有一个是无病呻吟的,而都来自社会现实,甚至可以说都出自政府管理工作之急需。

“非典”风波刚平息,紧急状态法被提上了立法日程,上海市人民政府法制办公室承接了国务院法制办下交的起草该法“地方版”的任务,具体实施该任务的行政法制研究所调集各方人员,广泛调研,深入研究。赵卫忠本人更是全身心投入,最终起草的稿子受到国务院法制办的好评,其中很多内容为国家立法所采纳、吸收。有这样参与立法的机会,是该所的幸运。但能拿出高质量的文章,靠的是该所自身的努力。我曾有机会与课题组的同志进行讨论,他们对讨论所做准备之充分以及激活各路诸侯思维的功力,给我留下了深刻的印象。

城市建设类的课题占本书相当大的一部分。建设系统是很容易出问题

的,在这个领域栽倒的干部不在少数。从源头上杜绝腐败的发生,是社会各方的强烈吁求。建设工程招投标示范合同文本、建设工程施工招投标公正性制度研究等,正是回应这种吁求的。在上海的建筑行业,课题所设计的一些制度,已经成为行为的规范和操作的规程了。

城市地下空间开发使用管理立法研究,上海港岸线资源状况与价值研究,针对上海土地、岸线等资源日益稀缺的现状,提出了旨在促进上海经济和社会可持续发展的对策。这几个课题报告的问世,引发了新一轮的研究,有关学校、相关政府部门都介入其中,将思路性的问题细化分解成更多的政策层面、操作层面的问题加以研究。从几年前开始,市人代会上就屡有关于这两项内容的立法议案的提出。今年,这两个议题都已被列为人大常委会的立法调研计划,根据目前的进展,都有望在不久的将来成为地方性法规或者其他形式的法律文件。

粉煤灰的综合利用,在20年前就有比较成熟的技术,政府也制定了规章。随着市场经济的发育和逐步成熟,原先的推广和管理体制已经不能适应现实的需要。在及时通过政策研究,推进管理体制变革方面,行政法制研究所是功不可没的。

依法行政是该所长期致力研究的内容,研究对象从宏观战略到一个个具体的问题,甚为广泛。本书所列的对行政执法责任制和评议考核制的研究,对化工区依法行政的研究以及信息行政执法工作的研究等,都是为了化解依法行政实践中遇到的棘手问题。纵观这些研究成果,可以看出,作者以先进的理念作指导,在坚持合法性的前提下,重制度创新,所提的建议具有较强的可操作性。当时课题组设计的一些制度,现已在实践中显示出了实效。

我与赵卫忠同志认识多年。他工作起来那种“拼命三郎”的劲头给我留下了深刻印象。记得1994年元旦,他邀我和华政的徐士英教授一同研究反不正当竞争的问题,讨论到晚上,他随便在办公室里翻出点吃的供我们充饥,一直“迫使”我们干到很晚。遇到这样较真的公务员,我们这些院校来的学人不敢懈怠,与他对话,必须做好充分的准备。

赵卫忠以前做过企业管理工作,对经济理论和经济体制有着深入了解,但对法学知识知之不多。这十多年打拼下来,他成了行政法制的内行,在不少领域都有发言权,往往能提出一些从合法性、合理性上几乎无可挑剔的金点子。因此,一些年后,当我从事地方立法工作时,常常会想到请他来出主意,听听他的意见。此外,他参与经营行政法制研究所多年,积累了不少经验,这个所在同行中有广泛影响,阅读他们编的《政府法治研究》,我经常能获得启示,借

此去克服地方立法中的一些困难。他们的治所之道,常是我管理立法研究所的借鉴和参考。我常对赵卫忠和他的同事说,人大的立法研究所和市政府法制办的行政法制研究所应当如同大鹏的两翼,一同带动上海的地方法制建设提升。只可惜,我们立法研究所成立不久,底子太薄,需要奋力追赶,才能做到与他们等量齐观。好在我们总在努力,而他们也愿意帮助我们,因此,我有信心通过我们的努力,与他们齐头并进。

谢谢赵卫忠的约请,使我有机会把上述认识和愿望记录下来。

上海市法学会会长
沈国明

《政府法治研究丛书》序

上海市行政法制研究所编辑出版的《政府法治研究丛书》，终于与大家见面了。

作为一家地方的政府法制研究机构，编辑出版《政府法治研究丛书》，难免有一定的局限性，工作中确实有一种力不从心之感，好在研究所从1994年成立起，就始终坚持以应用性的政府法治研究为工作重点，逐年积累，终有收获。至今，已积累了一批有一定质量和应用价值的研究成果，并通过每年12期《政府法治研究》这个载体，供本市、兄弟省市和国家有关部门参考。

随着我国依法治国、建设法治国家的实践全面深入推进，政府法制工作面对着许多新的要求和新的难题，加强研究工作日显重要。长期以来，作为地方政府法制部门，总的特点是埋头实务较多，理论提炼较少；应时立法较多，深入研究较少。为了进一步推动政府法治的理论与实务研究，提高法制部门的理论水平和工作能力，上海市行政法制研究所计划从今年起，陆续编辑出版《政府法治研究丛书》，每年将采撷一些较有质量的研究成果，结集出版。旨在为上海市，也为兄弟省市的同行们搭建一个学术交流和成果展示的舞台。并希望通过出版这套丛书，为在政府法制部门营造一种务实的、探索的、创新的学术风气发挥一些作用，为政府法制工作的实践提供有益的经验 and 理论指导。

上海市人民政府法制办公室主任 徐 强

2005年7月

目 录

行政法制部分

上海化工区依法行政研究	(1)
行政执法责任制和评议考核制施行情况分析和进一步完善的构想 ..	(26)
加强上海市信息行政执法工作研究	(44)
附一:关于加强上海市信息行政执法工作的若干意见	(74)
附二:《关于加强上海市信息行政执法工作的若干意见》的说明	(78)
上海市政府公众网站调研报告	(81)
有关国内政府网站管理办法的调研报告	(93)
电子政务中的政府公共网站管理	(100)
附一:上海市政府公众网站管理办法(暂行)	(107)
附二:关于起草《上海市政府公众网站管理办法(草案)》情况的说明	(113)
国有资产中知识产权管理研究	(116)
附一:上海市国有资产中知识产权管理暂行办法(草案)	(142)
附二:关于《上海市国有资产中知识产权管理暂行办法》的起草说明	(147)
上海市社区服务立法研究	(152)
附:上海市社区服务管理规定	(183)

城建法制部分

上海市建设工程系列示范合同文本课题总报告	(188)
上海建设系统推行合同纠纷仲裁制度的思考	(194)
关于编制上海市设计—施工(交钥匙)合同(示范文本)的说明	(205)
附:设计—施工(交钥匙)合同(示范文本)	(208)

编制上海市工程咨询服务合同(示范文本)的简要说明	(234)
附:上海市工程咨询服务合同(示范文本)	(236)
关于编制上海市建设工程施工承包合同(示范文本)的简要说明	(254)
附:建设工程施工承包合同(示范文本)	(258)
关于编制上海市建设工程施工劳务(分包)合同(示范文本)的简要说明	(272)
附:上海市建设工程劳务(分包)合同(示范文本)	(274)
关于编制建设工程代建合同(示范文本)(试用版)的说明	(285)
附:上海市建设工程代建合同(示范文本)(试用版)	(287)
上海市城市地下空间开发利用管理立法研究	(295)
地下建筑消防安全综合管理模式基本框架初步研究	(313)
城市环境灾害二元化管理模式研究	(319)
上海港岸线资源状况与价值研究综合报告	(326)
附:上海港岸线资源状况与价值研究报告	(335)
《上海市港口岸线管理办法》立法研究报告	(355)
附一:单位岸线资源实际价值的计算	(367)
附二:上海港口岸线管理办法	(369)
国外绿化管理法律制度研究报告	(373)
上海市粉煤灰综合利用管理对策研究	(408)
附一:上海市粉煤灰综合利用管理规定(修订草案)	(424)
附二:《上海市粉煤灰综合利用管理规定》修订说明	(429)
建设工程施工招标投标公正性制度研究	(432)
附:“无标底招标,有标底评标”办法(简称“制约四方”法)	(451)
《上海市户外广告阵地拍卖办法(草案)》起草说明	(454)
附:上海市户外广告阵地拍卖办法(草案)	(462)
附录:各课题组组成人员	(465)

上海化工区依法行政研究*

一、前言

位于东海之滨杭州湾畔的上海化学工业区,是中国改革开放以来第一个以石油和精细化工为主的专业开发区,规划面积 29.4 平方公里。上海化学工业区作为上海四大产业基地的南地中心,从建设伊始,就立足于建设世界级的化工基地,提出了建成“工艺技术达到国际先进水平、经济规模亚洲最大、管理模式世界一流、生产、生态、环保协调发展的绿色化工区”的规划目标。为了促进这一宏伟目标的实现,组织开展如何提高政府依法管理的水平,优化工业区发展环境的课题研究,无疑具有积极的现实意义。

党的十六大以来,我国经济建设与对外开放都进入了一个新的历史时期。我国市场经济体制的初步建立、政府职能的转变以及加入世贸组织都为上海化工区的发展提供了前所未有的发展机遇。与此同时,工业区的发展也面临着一些问题和挑战。从体制上看,一方面,我国市场经济体制尚不完善,政府职能转变还未到位,行政管理体制尤其是开发区的管理体制还处于改革和探索的阶段,政府管理中不适应发展要求的制度、观念和工作方式还不同程度地存在。另一方面,经济全球化也对我国传统的政府管理观念、管理方式提出了严峻的挑战。加入世贸组织要求政府加快改革,切实遵守世贸规则,严格依法行政,减少不必要的行政干预,按照国际惯例参与经济合作。从横向地域间的竞争上看,上海化工区刚刚起步,周边国家和兄弟省市的类似开发区先后成立,在政策上、管理上都在积极采取措施,大力吸引国内外投资,招商引资的竞争压力与日俱增。因此,上海化学工业区要实现发展目标,建设国际一流的化工区,就必须采取有力措施,改善投资环境,提高工业区的综合竞争力。

发展环境按照不同的分类标准,可以细分为地理环境、基础设施环境、市场环境、政策环境、法治环境等。在这些环境中,硬件环境是发展的前提,如必

* 本课题的写作借鉴了上海市政府法制办公室《国务院全面推进依法行政目标和措施研究》课题的部分成果,在此表示感谢。

要的地理条件和基础设施建设;但衡量一个地区发展环境质量和水平的关键还是制度环境。正如香港金管局首席法律顾问简贤亮所言:今时今日,资金在不同地区之间迅速流动,不同国家与地域不断竞逐资金。香港面对这项竞争,受制于多项不利条件,例如人口少、地少、成本高等。但香港能够供予投资者的,就是香港尊重法治的精神。^① 政府向社会提供的最主要公共产品就是制度,就是服务。要营造良好的投资经营环境,关键的一环就是要完善制度建设,提高管理者依法行政的能力和水平,为投资者提供一个公开、公平、稳定、高效的法治环境,保证各种政策有效实现,使投资者的政策风险可以预期,投资者的利益得到切实可靠的保障。而保证市场的公平竞争秩序,使政府为企业、社会提供稳定、高效的服务,保障企业、个人的合法权利正是依法行政的基本功能。因此,优化发展环境,提高工业区的管理水平,必须坚持依法行政,使行政机关的各项管理工作全面纳入法治轨道,按公开公正的规则办事,实现化工区的长效可持续发展。

二、化工区依法行政的内涵和目标任务

(一) 依法行政的内涵界定

依法行政,简单地说,就是行政机关根据法律的授权,依照法定的程序和权限行使行政权力,管理公共事务。依法行政不仅是现代法治国家所普遍遵循的一项法治原则,而且是各国据此所建立的一整套行政法律制度,不仅是现代政府管理方式的一次重大变化,更是现代政府管理模式的一场深刻革命。市场经济内在的是法治经济,而政府是保障法律实施的主体。只有在普遍规则的约束下市场主体能够公平竞争,其产权受到充分的保障,才能保证资源得到合理的配置,创造财富的积极性才会充分涌流。行政权力是国家权力中最广泛、最有力、最集中的一种权力,与公民、组织的切身利益息息相关,依法治国关键在依法行政。因此,依法行政是建设法治国家、发展市场经济的内在要求,被奉为发达国家政府管理的圭臬。

十五大报告指出:“各级政府都要依法行政,切实保障公民权利。”温家宝总理在国务院第一次全体会议的讲话中进一步强调:“依法行政的核心是规范行政权力”,体现了党和政府对依法行政认识不断深化。不受制约的权力必然导致恣意和滥用,这是被历史经验反复证明的事实。坚持依法行政,关键

^① (港)简贤亮:“有关商业操守的法律问题”,载《沪港商贸和个人诚信法律论坛》。

就是要通过各种法定的程序和制度来控制 and 规范行政权的设定和行使,使政府不越权、不失职、不滥用职权,依法合理地履行职责。十六大报告也指出,要加强对执法活动的监督,推进依法行政。各级政府及政府部门应当根据十六大的精神,按照“三个代表”重要思想的要求,执政为民,绝不能将依法行政简单地理解为依法办事,更不能将依法行政理解为用法律来管理相对人,把法律当作管理相对人、强化行政权的工具,而必须深刻认识到依法行政的目的是保障公民权利,实质是依法治权,认识到依法行政是行政机关在观念、组织、人员、职能和制度建设等各方面从权力本位向规则本位的全面转变。总的来看,依法行政包含以下基本内涵:(1)政府权力来自法律的授予;(2)政府权力依法行使;(3)政府违法行使权力要承担法律责任,并对公民、组织因此受到的损失予以赔偿。

准确理解化工区在新形势下依法行政的深刻内涵,避免将依法行政简单化、庸俗化,必须明确以下几点认识:

1. 将依法行政与坚持和改善党的领导结合起来。党是我国社会主义各项事业的领导核心。各级政府及政府部门依法行使职权,是体现党的执政地位和执政作用的重要方面,依法行政必须在党的领导下有计划、有步骤地依次推进。一方面,党通过立法机关制定法律规范;另一方面,党也要按照宪法的要求,在宪法和法律的范围内活动,动员和组织人民群众参与公共事务的管理和监督。

2. 将依法行政与规范行政权力、保障公民权利结合起来。中华人民共和国一切权力属于人民。保障公民权利,维护人民群众的根本利益是依法行政的目的和归宿,是“三个代表”思想的重要体现。权力具有两面性,在维护秩序、保障权利的同时,运用不当,可能侵害公民权利和公共利益。因此,规范行政权力,防止强大行政权的滥用是保障权利的基本手段,是依法行政的核心。正如美国法学家德沃金所言:“如果政府忽视法律同野蛮的命令的区别,它就不能重建人们的法律的尊重,如果政府不认真对待权利,那么它也不能认真对待法律。”只有把依法行政与规范行政权力、保障公民权利结合起来,才能避免依法行政异化为以法治民,才能真正树立起法治的权威。

3. 将依法行政与化工区的改革发展结合起来。上海化工区位于改革开放的前沿,改革发展的步子更大更快。当前,“依法行政束缚经济发展”的陈旧观念在部分领导干部当中还有一定影响,必须正确认识依法行政与改革、发展的关系,坚持依法推进改革发展的进行。改革不是对旧体制的无序突破,不遵循法治原则的改革,不仅损害了法治的价值,破坏了法的安定性,也不利于

社会秩序的稳定。我们不仅应当及时进行法律和规范性文件的立、改、废,使法律规范适应社会发展的需要,保障和促进改革发展的进行;而且必须坚持在法律的框架原则下依法改革。发展不能为了眼前利益而以违反法律为代价,应当着眼于长远的发展,在法制的基础上规范有序地进行,实现稳定、可持续的发展。

4. 将依法行政与强化服务职能、体现化工区特点结合起来。上海化工区是以吸引国际投资进行化工类生产经营的经济开发区,具有自身的许多特殊性。化工区管委会作为协调指导为主的政府机构,为区内企业提供公共服务、积极引进和培育各种中介服务组织、创造良好的服务环境是其依法行政的重要内容。其依法行政的实施应充分反映这些特点,并结合化工区政府机构职能的转变,合理界定职能范围,提高管理和服务水平,以便更有效地适应化工区发展的需要。在起草有关的立法草案和规范性文件的过程中,应当充分体现化工区国际化、生产性、化工类、管理一体化的特点,深化管理体制和执法机制改革,协调整合政府机构间的职能权限,为区内行政机关及其工作人员依照法定权限和程序履行职责搭建良好的法制平台。

(二)化工区依法行政的目标任务

1. 长远目标

推进依法行政,是落实依法治国战略、提高政府管理水平的重要举措。从化工区的长远发展上来看,是实现打造一流国际化化工区的建设目标、优化工业区发展环境、提高政府管理水平的必然选择。因此,化工区依法行政工作必须紧紧围绕优化化工区制度环境这一根本任务逐步推进,使上海化工区成为开发区中实施依法行政的“实验田”。

从长远来看,化工区依法行政的目标是:

按照国际化、市场化、法制化、信息化的要求,提高化工区政府机构和人员依法管理的能力和水平,规范政府行为、提高行政效率,促进各层级法律规范在化工区的有效实施,为转变政府职能、规范行政管理、促进招商引资提供法制保障,营造一个适合跨国企业发展、符合国际惯例、体现现代行政理念的法治环境,实现化工区稳定、快速、健康的发展。

2. 2007 年前的主要任务

到 2007 年还有三年多的时间,依法行政的任务相当繁重。2007 年前依法行政的任务可以概括为“两个转变、五个初步建立”。

“两个转变”是指:

——促进公务人员尤其是领导干部的法制观念从传统法律工具主义的权

力本位向法律至上、依法办事的规则本位转变；

——引入多元行政方式,实现政府职能、管理模式从审批管理型向服务管理型的转变。

“五个初步建立”是指:

——按照法制统一的原则,加快立法草案的起草和规范性文件的制定和清理,初步建立起一套内容比较完整、层次比较合理的法规规章和规范性文件框架。

——进一步提高执法人员的执法水平,规范执法行为,初步建立起一支严格依法办事、具有较高素质、能够胜任国际性工业区执法任务的执法队伍。

——深化行政管理体制和执法机制改革,初步建立起体现政府职能转变精神、适应工业区管理需要的行政管理体制和行政执法机制。

——加快制度建设和创新,根据程序法定的原则,初步建立起一套以程序制度为主线的反映开发区特点的行政管理制度。

——整合各种监督救济制度,初步建立起比较科学的政务公开制度、监督救济制度和责任追究制度,形成比较严密的沟通和监督机制。

三、化工区实施依法行政的基本框架和要求

依法行政是一项全局性的工作,贯穿于政府的各项活动之中,通过政府管理中一系列具体的原则和制度得以实现。这些原则包括职权法定、正当程序、公开透明、比例原则、信赖保护、权责一致等。这些原则往往与服务、合作、市场化、行政手段多样化等现代行政理念相融合,构成政府管理中的具体制度。

(一)化工区依法行政的法制架构与规范体系

1. 化工区依法行政的法制架构

化工区管委会作为特定地域、特定层级、特定功能的行政组织,其实施依法行政的具体内容和制度构成,在反映依法行政共性的同时,也具有自己的特殊性。具体来说,其整体架构应当包括以下几个方面:

第一,在行政组织法方面,根据职权法定的原则依法设定行政组织的机构与权限,依法进行公务员的管理以及执法队伍的建设。第二,在实施抽象性行政行为方面,依法进行有关法规规章的起草,依法进行规范性文件的制定、备案与清理,建立依法决策的机制。第三,在具体行政管理过程中,有关部门依法管理,并根据实际情况和改革方向,进行管理体制、执法机制的创新以及行政管理方式的更新,减少对企业的直接干预,并根据化工区的特殊需要,建立

体现化工区特色的管理制度,如对化工区的封闭管理制度、环境监察制度等等。第四,在完善区服务体系方面,树立管理就是服务的观念,提升服务的水平和质量,大力引进和培育各种服务机构,为化工区企业的发展创造良好的服务环境。第五,按照程序法定的法治精神,以行政程序制度建设为主线,促进管理的规范和有序。第六,大力推进行政公开和信息发布,加大公众(主要是企业)参与的制度建设,根据 WTO 规则的要求,构建透明的行政体制。第七,建立投诉举报中心,完善行政监督和责任体系的建设,保障法律规范的全面落实,促进行政的改善。第八,通过各种方式的法制宣传与培训,促进管理人员法制观念和服务意识的增强,促进区内公民与企业自觉守法,积极配合化工区管理人员的管理工作。

2. 化工区依法行政的规范体系(见表一)

表一 化工区依法行政规范体系

规范层次	名 称	主 要 内 容
国际法规范	WTO 规则中关于政府义务的条款,中国政府参加的国际公约,有关的国际惯例	各类企业的国民待遇原则,政府管理的透明化,行政决定的独立机构复审原则等
国家立法及规范性文件	国家有关法律法规规章	国家有关开发区建设、税费等规定
	国家计委关于上海化学工业区总体规划的批复	
地方立法	上海市化学工业区综合管理暂行办法	化工区综合执法主体、权限,综合执法体制、执法机制
	其他	
上海市政府规范性文件	上海市化学工业区管理办法	开发体制、权限以及对上位法内容的细化
	上海市人民政府关于授权上海市化学工业区组建执法大队实施综合执法的决定	授权决定;授权的对象、权限、原则和要求
	其他	

续表

规范层次	名 称	主 要 内 容
化工区规范性文件	化工区管委会内设机构管理办法	理顺化工区内部的管理体制,建立规范的工作制度
	化工区规范性文件制定和清理程序的若干规定	建立规范性文件的制定、发布和清理制度
	化工区封闭式管理办法	实施具有化工区特点的封闭式管理制度
	化工区行政执法程序规定	行政执法人员执法的形式要求、执法流程、取证规则、职业道德等
	化工区政府信息公开实施细则	管委会信息公开和电子政务建设
	化工区建设工程质量监督实施办法	建设工程质量监督
	化工区建设工程安全监督实施办法	建设工程安全监督
	化工区行政执法责任制实施方案	明确机构、人员的责任和权限,制定考核标准,定期进行考核奖惩
化工区规范性文件	化工区行政过错责任追究办法	对因故意或重大过失造成的行政过错的追究程序和标准,先行赔付制度和个人追偿制度
	化工区实施行政收费目录管理的规定	对区内行政收费实施目录管理,凡不在目录范围内的收费,企业有权拒缴
	化工区投诉中心管理办法	建立与企业的沟通反馈机制,统一受理信访、投诉、建议、咨询
	化工区突发事件应急处理办法	建立区应急处理机制,对可能的安全事故、环境污染等作出预案
	其他	

(二)化工区机构、职能、权力设定的法定化

职权法定是行政法的基本原则,是指行政机关的设立、撤销、变更应当有法定依据,并遵守法定程序;行政机关必须在法律、行政法规、地方性法规和规

章规定的职权范围内行使职权,不得超越职权;凡作出对公民、法人、其他组织不利的行为,必须有明确的法律、行政法规、地方性法规或规章依据。职权法定来源于人民主权的民主理论。人民通过法律将权力授予政府,政府必须在授权范围内依法定程序行使。法治发达国家无不将职权法定视为法治的核心所在。以美国为例,美国行政法的第一规则就是行政机构依法设定,由立法机关通过立法创建行政机构和设定行政权力的范围,政府机构的改革也要受严格的法律规制。

遵循职权法定原则,实行行政机构、职能和权力设定的法定化是建立统一、精简、效能的行政体制的基本保障,是明确行政权限,实现有序管理的基础。我国目前行政组织法较为粗疏,在内容上还存在很大欠缺,对于行政机构、编制、职能的设定和权力的转移、委托缺乏明确的法律规定,这使得行政机关许多设定机构和职权的行为缺乏足够的法律支撑,也是造成行政机构林立、人员膨胀、职能交叉、管理混乱的重要原因。

化工区政府机构要建立廉洁高效、运转协调、行为规范的行政管理体制,增强机构设置和权力行使的合法性基础,就应当根据现有法律、法规、规章的规定,在没有法律规定的情况下,依照职权法定的原则,认真梳理调整好管委会及管委会下设机构的职能,合理进行机构配置,对领导决策机构、管理审批机构、综合执法机构、监督机构进行合理的调整,对职能进行必要的综合、分离和协调。在机构、编制、职能、权力的设定和变更上,应当按照有关规定,建立规范的设定、变更程序。

(三)化工区立法草案的起草以及规范性文件的制定

有善法才有善治。法治不仅仅是法律得到普遍的遵守,而且要求被遵守的法律应当是良法,即法律规范在内容上和形式上都应当符合善的标准。具体来说,在外在形式上,法应当具有明确性、公开性、安定性、平等的适用性和内在协调性。在内容上应当符合上位法的规定、法不溯及既往的原则,具有可行性并反映时代的要求。在当前的规章起草和规范性文件的制定过程中,存在着违反制定程序、缺乏立法依据、超越法定权限、强化部门利益及行政权力等问题。

上海化学工业区正处于建设的初期,通过建规立章进行制度创设的任务相当艰巨。上海化工区目前尚未有专门的规章以上层级的立法进行授权,其行政职权的获得主要来自于市政府的授权及有关部门的委托。其建规立章的行为主要有两方面:一是在有关开发区的立法中提出或参与起草有关的立法草案,主要是与化工区有关的规章草案。二是对在开发区范围内适用的规范