

致敬宪法，法治在身边

2019年度上海市法治建设十大优秀案例公布

□法治报记者 陈颖婷

宪法是国家的根本大法，它不仅仅是纸面上的条款法条，更是现实中栩栩如生的法治生活，它关乎每个公民的切身利益，也关乎着国家未来的长远发展。

在昨天举行的上海市第三十一届宪法宣传周开幕式上，市司法局局长陆卫东公布了2019年度上海市法治建设十大优秀案例。这些案例中，有的针对的是社区综合治理中的“老大难”，有的是依宪行政的法治样本，还有的是建立良好营商环境的破冰之举。

黄浦区南京东路街道地处上海市中心，集聚众多上海知名旅游地标，吸引大量中外游客，一个新兴行业“小型住宿设施”租赁（以下简称“小型住宿”）行业在该地生根发芽，迅速发展。然而，一些小型住宿突破了原房屋权属及周边环境限制，引发诸多社区管理问题：社区安全隐患增多，小型住宿大多是二级旧里老式公房，私自拆分房屋结构、增设卫生设施等极易导致消防隐患、治安风险、食品安全等风险；社区矛盾高发，易产生邻里、物业、租赁关系、人身财产等纠纷；环境问题加剧，易造成噪声扰民、垃圾乱投不分类等。街道在

“小型住宿设施”综合治理亮新招

整治过程中，也在认定标准、治理主体、处置流程等方面遇到诸多治理难点，再加上缺乏常态化监管机制，使得小型住宿整治“回潮”现象严重。

对此，南京东路街道根据《中华人民共和国治安管理处罚法》、《无证无照经营查处办法》、《旅馆业治安管理办法》等法律法规，以及《黄浦区关于小型住宿设施综合治理执法办案指导意见（试行）》，运用法治思维和方式，制定了《南

京东路街道小型住宿设施综合治理指导意见》（以下简称《意见》）。《意见》对小型住宿的定义进一步明确，对治理主体的职权划分与履职形式进一步规范，对治理流程进一步细化。在《意见》基础上，南京东路街道提炼、深化、总结出“小型住宿”综合治理七步工作法，不断加强小型住宿整治的操作性、规范化，以及社区管理的精细化、常态化、法治化。

“七步工作法”通过多渠道多

样化的方式解决街道范围内久治难改的小型住宿顽症，营造了良好的居住环境与社会秩序。2019 年 1 至 6 月，南京东路街道共收到小型住宿投诉 27 起，已对 6 家小型住宿事实的房屋开展了联勤联动整治，成效显著。此外，还对 3 家经营小型住宿的房东开具了整改通知，要求其限期自行整改。例如：福建中路一处，与房东协商协调后房东承诺不再经营小型住宿；南京西路一处，经营者与附近居民经协商达成协议，不再违规扰民，邻里矛盾就此平息；另有凤阳路一处小型住宅设施拒不整改，则被强制拆除并被取缔。

全国首份免罚清单：让执法更有温度

近年来，随着各项法律法规不断出台或修订，不仅市场主体的行政法律责任越来越重，执法机关执法的难度也越来越大。对小微经营者而言，很多违法行为处罚起点过高，容易引发过罚失当的问题。而行政机关如果不予处罚，又担心被认为“行政不作为”，存在被追责的风险。

为贯彻落实上海市委市政府建立包容审慎监管机制的要求，激发市场活力，进一步优化营商环境，促进经济持续健康发展，2019 年 3 月 15 日，市市场监管局与市司法局、市应急管理局联合发布实施《市场轻微违法违规经营行为免罚清单》，这也是全国首份省级跨领域轻微违法违规行为免罚清单。

4 天后，位于闵行区的上海悠粮电子商务有限公司成为上海市首批适用《免罚清单》被免于处罚的企业之一，其负责人喜出望外，表示“不敢相信”。

在《免罚清单》实施后的半年，全市已有 413 家企业适用《免罚清单》被市场监管部门免于处罚。无论是上市公司还是小微企业，普遍对执法机关给予企业改正机会，使之不会因无心之失导致商誉受损，负担加重而表示欢迎，有的企业通过感谢信或送锦旗向市场监管部门表示感谢。《免罚清单》用清晰列明的免罚事项给予执法机关明确的指引，有效消除了执法人员顾虑，从而提升执法效能，激发市场活力，让企业真正感受到“有温度的执法”。

《免罚清单》为不予处罚提供了明确依据，使免罚有据可查，

有效破解了行政执法人员在具体案件中面临“什么情形才构成违法行为为轻微”的困惑，解除了“不予处罚”会被认为“行政不作为”的担忧，对提高执法精细化水平，强化创新治理能力起到重要的促进作用。同时，执法机关按照《免罚清单》要求，对企业采取批评教育和指导约谈等措施，得到了企业更多的理解和支持，执法遇到的困难和抵触也明显减少，实现了执法的法律效果和社会效果的统一。此外，《免罚清单》在客观上压缩了“职业打假人”牟利空间，有利于遏制“职业打假”行为泛滥的情况。

《免罚清单》实施以来，产生了广泛影响。长宁、杨浦、奉贤等区纷纷借鉴《免罚清单》形式，结合本区产业特点，研究制定本区免罚清单制度。江苏、浙江、甘肃、青岛、武汉等省市的市场监管部门主动向上海市市场监管局了解《免罚清单》有关情况。据不完全统计，在《免罚清单》实施后的三个月内，全国各地出台的免罚清单就有 15 份之多。

《免罚清单》的实质是对行政处罚自有裁量权的规范。《免罚清单》将多领域免罚事项进行集中发布，在创新形式同时，注重把握好优化营商环境与守牢安全底线、推进依法行政与保障改革创新、遵守法律规定与适应现实需要的平衡，把包容审慎的基本原则贯彻始终，既细化处罚裁量标准，又避免成为企业逃避处罚的借口，提高制度供给质量，真正让行政执法有力度更有温度。

警务流程再造规范执法过程

国家工作人员是最直接的法律法规执行者和运用者，他们懂宪法、按宪法办事，也是对公共权益、公共秩序的最大保护。

“十三合一”电子警察可以同时监控逆向行驶、不按导向车道行驶、斑马线掉头、大弯小转、左转弯不让直行、机动车不在机动车道内行驶、违法变道、不礼让行人、斑马线（网格线）停车、路口滞留、加塞、越线停车等 13 种违法行为。截至目前，全市已有“复合型电子警察”近 300 套。而电子警察的升级换代，以机器换人力、以智能增效能，把一线警力解放出来，逐步转向主动处置精准推送的警情。

上海智慧公安建设通过整合巡警、交警、社区民警等一线执法力量的职责，“智慧大脑”将警情推送至距离现场最近的民警（“全科医生”）开展先期处置，并随时依照处置预案体系，按需调动专业执法民警（“专科医生”）实施专业处置。上海现在正在进行现代警务流程再造，打造“全科医生搭配专科医生”的递进执法模式。

而在此过程中，一套适应新型业务模式的工作任务清单及执法任务指引，供一线执法民警（即派出所基层民警）使用的内部执法参考，作为一套体系较为完整的执法准则和行动指南就显得十分有必要了。

2018 年 1 月起，上海市公安局法制总队积极响应上海市公安局现代警务流程再造工作部署，负责《一线综合执法岗位通则》

（以下简称“《执法通则》”）的编写制定工作。

法制总队制定《执法通则》时，按照街面、社区、楼宇、窗口四类勤务模式进行编写，每类勤务模式又均按“通则概要+任务清单+场景指引”的体例编写。解决了一线民警“做什么”和“怎么做”的问题，确保一线综合执法民警在执法过程中，面对基本执法环节以及疑难复杂执法场景时，能够按照标准的流程和指引规范执法。

《执法通则》制定完成后，根据上海市公安局党委的要求，法制总队会同上海市公安局科技处共同研究将《执法通则》文字版嵌入至手持式智能警务终端的“综合执法 APP”中。“综合执法 APP”是基层一线执法的手机应用程序，内含“110 接处警”“单位管理”“交通管理”“人员管理”“社区警务”“现场勘验”“旅业管理”等实战应用模块。

民警可通过该智能终端查询核实嫌疑人的身份信息、开具违法罚单、开展治安管理等，运用信息化手段实现《执法通则》的智能化实时推送。民警在执法时只需要携带手持式智能警务终端，打开“综合执法 APP”，即可根据自身需求搜索、查询街面、社区、楼宇、窗口各岗位的具体工作要求相关执法场景的处置流程和操作规范，无需额外再携带厚重的纸质材料，大大提高了《执法通则》的实用性和利用率，为一线综合执法提供了有力支撑。

2019 年上海市法治建设十大优秀案例

- 立法与监督持续发力
共同破解上海垃圾分类难题
市人大常委会环保委
- 探索免罚清单制度
创新包容审慎监管
市市场监管局
- 探索社区法治专员制度
助力社区治理体系建设
杨浦区司法局
- 厘清一线综合执法通则
助推警务流程迭代升级
市公安局法制总队
- 首创示范判决机制
着力提升法治化营商环境
上海金融法院
- “小型住宿设施”
综合治理亮新招
黄浦区南京东路街道
- 党建引领基层依法治理的
“七彩工作法”
闵行区颛桥镇
- 中国（上海）自由贸易试验区在全国率先试点医疗器械注册人制度
浦东新区市场监管局
- 首创儿童权益代表人制度
保障未成年人合法权益
市妇联
- 公益诉讼守护城市文脉
打响“上海文化”建设品牌
虹口区检察院

