



编者按

1990 年 4 月 18 日，国务院正式宣布开发开放浦东，由此吹响了中国新一轮开发开放的号角，而浦东也成为了改革的先行者和“试验田”。

在 30 年改革开放的过程中，浦东走过的每一步都带有深深的法治烙印。在浦东改革创新实践中，通过法治政府建设，推进科学民主依法决策，加强对行政权力的制约和监督，让企业充分享受到依法行政带来的公平、便捷和实惠。从今天开始，本报将连续刊发一组记者报道，记录浦东在改革开放、法治先行过程中创造的一个个奇迹。

按下依法行政“快进键”，书写更精彩的浦东故事

看法治政府建设的“浦东样本”

□法治报记者 陈颖婷

作为改革的先行者和“试验田”，浦东新区人大常委会早在 2017 年就依法出台《关于加快法治政府建设的决定》（以下简称《决定》），提出到今年（2020 年），率先建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。而这一法治理念也贯穿了浦东新区依法行政的方方面面。按照“第一年抓基础、第二年抓深化、第三年抓完善”的工作思路，今年是浦东法治政府建设的“收官年”，浦东又发生着怎样的变化？

备案审查，管住政府“有形的手”

“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”成为衡量法治政府建设水平的关键词。如何管住政府这只“有形的手”就显得尤为关键。

被俗称为“红头文件”的行政规范性文件是行政部门执法的最主要抓手之一，它们的合理合法合规与企业、百姓的日常生活息息相关。

“因为改革的需要，我们必须要出台规范性文件，但落实改革政策的文件往往没有免责条款，一旦出了问题，‘板子’究竟该打在谁身上？”浦东新区市场监管局的工作人员非常重视规范性文件的审查。他表示，浦东先行先试，在区法制办和相关市局的指导下，制定或起草了一些规范性文件。据悉，这4年来共制定或起草了6件，其中包括制定3个局级层面的规范性文件，起草3个新区层面的综改文件。

作为执法部门，市场监管局也是使用“红头文件”的大户，在日常工作中要作出大量的行政许可、行政处罚、行政检查、行政调解、行政奖励等行政行为。而这些行政行为所作出的依据是一个庞大复杂的法律体系，涉及到多个领域的法律、行政法规、地方性法规、部委规章、地方政府规章等。因而加强对行政规范性文件的备案审查工作，是浦东新区推进法治政府建设的重要内容。

浦东人大自 2015 年全面开展规范性文件备案审查工作以来，共审查规范性文件超过 50 件。这些规范性文件内容涉及自贸区建设、科创中心建设、社会管理、民生事业等各个层面，经审查，未发现规范性文件与上位法存在相抵触之处。对于发现的问题，浦东人大也毫不避讳。比如报备工作不够规范，个别规范性文件未严格按照关于规范性文件应当自公布之日起 30 日内报送备案的规

定，存在超期报送备案的情况。

为进一步提高行政规范性文件质量，2018 年，浦东新区法治政府建设工作领导小组办公室率先贯彻落实改革举措，会同浦东新区人民检察院、浦东新区人民法院研究出台浦东新区《行政规范性文件审查衔接工作机制实施意见》，同时起草三方合作备忘录。

该实施意见细化了五方面的工作机制。其中，“意见征询机制”明确区政府法制机构和法院、检察院之间可以就特定的规范性文件相互听取对方的意见，进一步畅通区政府法制机构与司法机关沟通途径；“涉诉材料共享机制”明确区政府法制机构应当及时提供涉诉文件制定的相关材料，法院、检察院可以将相关司法监督建议告知区政府法制机构，进一步树立司法监督的权威；“协同配合机制”，明确区政府法制机构和法院、检察院要相互配合，对发现问题的规范性文件，政府法制机构要督促文件制定机关及时清理，司法机关对政府法制机构备案审查意见，在案件办理中予以参考，进一步形成行政监督和司法监督的合力。

2019 年 7 月，上海市人大常委会出台《关于促进和保障浦东新区改革开放再出发 实现新时代高质量发展的决定》，再次为浦东新区自主创新赋权，明确赋权区人大常委会、区政府作出相关决定、决议或者制定规范性文件先行先试，赋权区人大常委会暂时调整适用本市地方性法规的部分规定。

浦东新区严格落实规范性文件公开征求意见、第三方评估、同步解读等制度，不断提高文件质量。推行规范性文件全生命周期管理，落实统一编号、统一登记、统一公布制度。2019 年，全区共制发规范性文件 60 件，其中区政府规范性文件 9 件。

落实举措，形成人大监督“闭环”

法治政府建设“军令状”立下的背后，是所有浦东人向着 2020 年奋斗目标前行的足迹。为了让《决定》落到实处，浦东人大进行了为期三年的跟踪落实，查漏补缺，形成了一条严密的监督闭环。

自 2018 年起，浦东人大连续三年对《决定》贯彻实施情况开展执法检查。在第一年的执法检查中，人大代表们将执法检查中发现的问题及整改建议整理成清单。浦东人大还为参与执法检查的代表与政府部门之间组织了一场面对面询问会，搭建了沟通平台。

“2017 年区人大《决定》出台后，区政府专门制定了《浦东新区法治政府建设工作方案（2017—2020 年）》和《浦东新区法治政府建设重要任务职责分工表》。请问区法制办，根据《工作方案》和《职责分工表》，目前还有哪些工作

完成不到位，下一步如何推进？”新区人大常委会委员廖晓勇追问时间表。

区法制办主任黄爱武答复称，他们把法治政府建设分成了 117 项，再按照每个年度进行分配。2017 年分了 38 项，2018 年分了 21 项。他坦言，从 2017、2018 年工作完成情况和进度看，总体是好的，但还有 3 项与期望值有差距。

2018 年 10 月 25 日，浦东新区举行了区六届人大常委会第十六次全体会议，听取和审议（询问）区政府《关于贯彻实施区人大常委会〈关于加快法治政府建设的决定〉情况的报告》。在这场特殊的询问会上，常委会委员和人大代表的提问都充满着“辣味”，而政府相关部门也直面问题与不足，提出了改进办法。

2019 年，执法检查进一步聚焦重点，开展“滚动式”监督。执法检

查组专门召开整改落实推进会，请政务公开和行政机关负责人出庭应诉工作在全区排名靠后的部门和单位到会说明情况，查找工作中存在的问题，就下一步工作提出对策举措。

执法检查动真碰硬，彰显监督刚性。执法检查组采取“背靠背”的形式，通过明察暗访、网上巡查、抽查案卷等形式，开展深入细致的执法检查，对存在的突出问题，跟踪整改情况。同时，打好“执法检查 + 专题询问”的监督“组合拳”，在常委会审议时，对执法检查中发现的短板问题开展专题询问，加强专题询问的针对性、互动性，切实体现人大监督的刚性。

今年是浦东建成法治政府的“收官”之年，执法检查的力度持续增强，一个人大监督的“闭环”已经形成，浦东人大正努力推动把更多的政府活动纳入法治化轨道，增强各部门法治思维水平和依法办事能力。

带头守法，“告官见官”成常态

《决定》实施以来，浦东新区积极推动行政机关负责人出庭应诉，各级政府部门加大出庭应诉力度和庭审参与度，实现“告官要见官”、“出庭要出声”的转变。

2017 年 9 月 28 日，浦东新区人民法院开庭审理全国首例涉自贸区不正当竞争行政案件。浦东新区区委常委、副区长陆方舟作为行政机关负责人出庭应诉。来自上海市、区两级行政机关领导干部 170 余人共同旁听庭审。

2018 年 12 月 4 日，浦东新区副区长姬兆亮作为行政机关负责人，到上海市第一中级人民法院出庭应诉，参与一起政府信息公开一审行政案件的庭审并陈述意见。

庭审过程中，浦东新区政府分别从作出告知行为的职权依据、执法程序、认定事实和适用法律等方面进行举证答辩。姬兆亮对原告的诉讼意见作了针对性回应，同时指出原告所要求获取的信息实质系村务公开事项，释明了村务公开的相关工作流程，告知

原告查询该信息的途径，并表示欢迎社会各界对村务公开工作进行监督，依法行使知情权与监督权。

2018 年，浦东新区人大将《决定》落实情况、政务公开和行政机关负责人出庭应诉情况作为监督重点，于 2019 年再次加以推进。新区行政机关负责人出庭应诉工作重视程度显著提高，出庭应诉率也呈上升趋势。

据了解，2017 年，浦东全年的政务主动公开率只有 63.6%，到了 2019 年 11 月达到了 93%；行政机关负责人出庭应诉率 2017 年只有 21.5%，而到 2019 年 1 月 -10 月，全区出庭应诉率为 69.73%；涉诉行政机关 38 个，其中 24 个行政机关出庭应诉率为 100%。

▲上图为浦东新区建设世纪大道时工人正在进行测量 任国强 摄

