

申城发布第二本依法行政状况白皮书——

上海“法治GDP”得83.74分



本报记者
程斌

2014 年全市共拆除的违法搭建 1007 万平方米;2014 年 454 名行政机关负责人出庭应诉;5 年间,对 569 名公务员作出行政处分……

这一连串数字,出自昨日发布的《上海市依法行政状况白皮书(2010—2014)》,反映了上海市依法行政状况和法治政府建设的最新情况。

昨日,上海市政府法制办副主任刘平在 2016 年市府首场新闻发布会上介绍了《白皮书》的主要内容,并公布了上海第二份“法治 GDP” 的得分为 83.74 分,比前五年提高了 5.64 分。

上海依法行政三大亮点

《上海市依法行政状况白皮书(2010—2014)》(以下简称《白皮书》)是继 2010 年《上海市依法行政状况白皮书(2004—2009)》发布之后的本市第二本依法行政状况白皮书。所谓依法行政状况白皮书,就是经上海市政府授权,由上海市政府法制办负责编撰,客观反映一段时期内上海市依法行政状况和法治政府建设进展情况的官方文件,这在全国属首创。

《白皮书》显示,这五年中,上海各级政府及其部门努力通过改革与创新,积极理顺政府与市场、政府与社会间关系。依法行政过程中,主要呈现三大亮点:

■ **政府在重大改革创新中坚持法治先行** 这五年中,上海在举办世博会、中国(上海)自贸试验区改革、“四个中心”建设等重大改革创新事项中,始终坚持“法治先行”,先后为世博会集中制定了 14 件政府通告,出台了中国(上海)自贸试验区的政府规章和地方性法规,制定了《上海市推进国际贸易中心建设条例》等。

■ **行政执法从单纯强调柔性执法转向注重严格执法** 如本市在食品药品监管领域提出“五个最严”的执法要求;2014 年集中整治了城市管理中“违法建筑、无序设摊、群租、非法客运”四大顽症。同时,市政府发布《关于进一步规范和加强行政执法工作的意见》,严格规范行政执法行为。

■ **不断拓展公众参与对政府监督的途径** 据白皮书显示,目前,在政府立法、重大行政决策、行政管理、行政执法、行政复议和救济等政府主要工作环节,都建立了公众参与机制。通过政府信息公开、公众意见征询、听证会等多种途径,得到公众的有序监督,推进法治政府进程。

首创政府“法治GDP”指标

《白皮书》还在全国首创可以做纵向比较的政府“法治 GDP”指标体系。

“这套指标体系设计理念和国际接轨,科学地反映动态过程。”刘平说,从第一本白皮

书开始,就设定了由六个二级指标和二十个左右三级指标构成的“法治政府依法行政状况测评指标”,并形成独立的评估分析报告。“这些指标具有客观性、典型性、可测性和可比性的特点,我们将其称之为政府‘法治 GDP’指标体系。”

记者注意到,六个二级指标分别为“制度健全度、公众参与度、信息透明度、行为规范度、高效便民度、行为可问责度”,每个二级指标由 3 个—5 个客观数据和社会满意度数据的三级指标构成。比如“信息透明度”由依申请公开率、执法流程规范与公开率、对政府信息公开的公众满意度等 3 个三级指标构成;针对目前“红顶中介”的问题,此次“高效便民度”的测评中引入了“与所属认证认定机构脱钩率”和“指定机构承担认证认定率”两项新的三级指标,以对本市目前在该领域的实际情况在一定程度上做出评价。

报告显示,上海市依法行政状况总评分 2010 年第一次测评结果为 78.1 分,2015 年测评的结果为 83.74 分,增加了 5.64 分;22 项三级指标的分值也都有幅度不一的提高,其中测评分数达 90 分以上的三级指标由五年前的 3 项增加到了 7 项,分数不到 70 分的指标则由五年前的 3 项减至 1 项,仅高效便民度因新增指标提高了测评标准导致得分有微弱下降(0.4 分)。“这表明本市依法行政总体状况良好,五年间有实实在在的进步和完善,成绩也基本得到了公众的认可。”刘平说。

政府行为规范度得分最低

“这一次低于 70 分只有一个指标,是指定机构承担认证认定率,这是什么概念?就是行政机关跟自己指定的中介机构有没有脱钩,脱钩率认定率,这个指标得分 66.67 分,高于 60 分,是合格的,但这是低于 70 分的唯一一个数值。”刘平介绍,《白皮书》在肯定过去五年上海依法行政工作成绩的同时,也不讳言客观存在的问题。

“说实话如果看完整的白皮书,我们真的没有回避问题,在报告里面是要求每一部分在写的时候除了讲成绩还要讲问题、不足,用最精炼、最准确的话把问题表述出来。”刘平说。

为了体现“社会性”,《白皮书》采用第三方机构进行社会满意度调查,全面公正反映社会评价。据了解,市法制办分别委托上海社科院社会调查中心、华东理工大学法社会学研究中心、上海社科院法学所等专业评估机构,分别以公众、企业和律师为对象,按照社会学的标准进行政府依法行政满意度调查,分别形成三份社会满意度测评报告。

值得注意的是,三份满意度调查结果显示在本市依法行政领域最严重问题上的指向也高度一致,即三个调查结果显示本市政府行为规范度的得分最低,而影响该指标最大的问题是行政执法的规范问题。

“我们理解这样的行为规范度的不满意主要是在行政执法领域,虽然行政执法体制改革在改,但老百姓对这方面的感受还是反映出我们的改革力度不够。”刘平介绍,《白皮书》披露的这一问题,将促使上海未来在行政执法行为规范领域,做出更大的努力。

透明度进一步提高,保障行政权力在阳光下运行。四是政府廉洁度进一步加强,实现政府活动全面纳入法治轨道。五是行政规范度进一步强化,建成一支坚守信念、勤政务实的行政公务员队伍。六是服务便利化进一步提高,形成一整套国际高标准的高效便民的管理与服务措施。

未来五年要跨六步

刘平介绍,未来 5 年,上海将继续进一步提升政府治理能力现代化水平,改善城市法治环境。

未来五年,上海依法行政目标具体涉及六方面:一是制度健全度进一步提升,全面促进创新协调绿色开放共享发展。二是决策科学性进一步深化,显著提升政府治理能力现代化水平。三是政务



数字解读上海法治2010—2014

第5名

2015 年中国政法大学承担了对全国 100 个城市法治政府测评指标值。结果显示,上海在全国 100 个城市中间是第 5 名,总分 752 分,比全国平均分数高出了 134.61 分。

行政复议10%

刘平介绍,上海行政复议和行政诉讼总的特点就是案件量在全国均中等,但纠错率、办错率相对较低,复议在 10%左右,诉讼败诉率在 5%左右。

行政诉讼案件纠错率5.3%

2010 年至 2014 年间,上海市法院共审结行政诉讼案件 10952 件,其中,法院判决行政机关败诉或者行政机关纠错后申请人撤诉的案件有 588 件,纠错率为 5.3%。

759名行政机关负责人出庭应诉

刘平介绍,2013 年上海市政府出文件,要求行政首长出庭应诉或者旁听。根据统计,2012 年有 100 多名首长出庭,2013 年是 355 名,2014 年是 454 名。2015 年新的刑诉法出台以后,首长出庭应诉成为法律明确规定的制度,根据高院最新的统计数字,2015 年有 759 名行政机关负责人出庭应诉,有大幅度增长。2014 年 5 月,黄浦区成为本市第一个由区长出庭应诉的区县。

12名市政府法律顾问

2015 年上海市政府发文要求政府法律顾问制度化,有人担心,这个法律顾问会不会成为摆设?刘平介绍,目前聘请的 12 名市政府法律顾问,每年帮市政府审理复议案件的 1—3 个,每年帮市政府审查各个部委报上的规范性文件 1—3 件,每年要完成指令给他的一个立法项目或者一个课题调研,这是刚性的,必须要做的。此外还有其他动态任务和自愿项目。

通过49件地方性法规

5 年内,上海提交并获得审议通过的地方性法规数为 49 件,其中 2014 年为 12 件。

修改161件政府规章

5 年内,新制定政府规章数 75 件,修改 161 件,废止 33 件,立法工作坚持“立、改、废、释”并举。

主动公开政府信息94.2万条

5 年内,上海主动公开政府信息约 94.2 万条,是前 5 年主动公开数 39.3 万条的 2.4 倍。

依申请公开政府信息9.4万条

5 年内,上海市各级行政机关受理依申请公开各类政府信息约 9.4 万条,是前 5 年的 1.9 倍。

对569名公务员作出行政处分

2010 年至 2014 年间,全市监察机关共出具监察决定书 569 份、监察建议书 43 份,对 569 名公务员作出行政处分,其中,政府机关公务员 552 名。