

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源法〔2021〕59号

关于报送《2020年度上海市规划和自然资源局法治政府建设情况报告》的函

中共上海市委全面依法治市委员会办公室：

根据中共上海市委全面依法治市委员会办公室《关于做好2020年法治政府建设年度报告工作的通知》（沪法办〔2021〕4号）要求，现将《2020年度上海市规划和自然资源局法治政府建设情况报告》报送贵办。

上海市规划和自然资源局

2021年2月20日

2020 年度上海市规划和自然资源局 法治政府建设情况报告

2020 年，市规划资源局深入学习习近平总书记新时代中国特色社会主义法治思想，坚决贯彻习近平总书记关于法治政府建设的重要指示和考察上海重要讲话精神，对照《上海市法治政府建设“十三五”规划》明确的各项任务，加强运用法治思维和法治方式筑法治之基、行法治之力、积法治之势，全面推进和落实各项法治工作，取得了积极成效。

一、2020 年推进法治政府建设的主要举措和成效

（一）加快政府职能转变

1. 深化工程建设项目审批制度改革。制定了《上海市工程建设项目规划资源审批制度改革工作方案》等一系列文件，重塑管理逻辑，再造业务流程，精简审批时限，打造“空间准入条件”、“用途管制许可”、“竣工验收”三阶段全流程闭环式管理，推进规划土地管理深度融合，在全国率先实现“多审合一、多证合一、多测合一、多证合一、验登联动”，整体工作时限、环节均减少 60%，获得自然资源部充分认可。按照“能放尽放”的原则，扩大区局的审批事项及审批项目范围，90%以上的房建项目和 80%以上的市政项目由区局审批。

2. 推进政府履职的清单管理制度。一是在总结规划资源行政审批制度改革成果和行政权力事项“一事一码”梳理核实的基础上，梳理、归并已有政务服务事项情形，最终形成 232 个行政权力事项清单、责任清单。二是落实政务服务事项的办事材料“两个免于提交”，提高减时间、减跑动的比例。对政务服务事项涉及的办事材料进行了全面梳理。市级层面政务服务事项梳理出申请表、图纸等自备材料及其他材料 709 件，政府部门核发的材料为 404 件；区级层面政务服务事项梳理出申请表、图纸等自备材料及其他材料 398 件，政府部门核发的材料为 210 件。市、区两级规划资源部门政务服务事项涉及的政府部门核发的材料均按照“电子证照、数据核验、行政协助”等方式，实现免于提交。三是建立收费清单动态调整机制。建立了行政事业性和政府性基金收费清单，将局本级实施的 8 个行政事业性和政府性基金收费项目的执收单位名单及其收费项目信息通过局政务网站向社会公示。

3. 优化政府组织结构。围绕提升政府治理现代化水平、优化营商环境，坚持问题导向，坚持刀刃向内，完善内部管理流程，加强智慧治理，提升服务效能，在工作实践中体现机构改革成效。扎实开展机构改革调研评估，对照局“三定”方案，对职责履行、职责关系、业务融合和机构编制管理等情况进行全面自查和分析评估，对发现的职责交叉、分工不够清晰、工作衔接不够顺畅等问题，进一步对标“两统一”职责，加强职能统筹，优化职能配

置，更好地推动内部业务融合，推进职能职责落实落地。开展超审批权限设置机构等问题自查自纠，对发现的问题，结合事业单位机构改革进行优化调整。

4. 实现“政企、政资、政事、政社”四分开。有序推进局系统事业单位改革，优化调整事业单位设置，推进政企分开、政事分开、管办分离。对推进事业单位机构改革进行调研，推进完成规划院、地调院等 5 家事业单位内设机构调整。推进档案馆、展示馆等 4 家事业单位机构改革方案深化。根据市委编办部署要求，做好优化统筹事业编制资源工作，稳妥推进规划院、测绘院、工勘院、促进中心等相关事业单位改革。围绕“五分离、五规范”工作目标，理清脱钩事项，明确时间节点，抓好组织实施，完成与上海市城市规划行业协会脱钩改革。

5. 保障政务信息公开共享。一是及时主动公开了本年度实际发生的各类项目审批信息目录、信用信息。截至 2020 年，累计主动公开政府信息 367538 条，全文电子化率达 100%。2020 年新增的主动公开政府信息 38743 条，全文电子化率达 100%。二是加强依申请公开，2020 年，办理政府信息公开申请共 1115 件，市政府转办件共 274 件。我局依申请公开件数排名全市第二。

(二) 加强政府立法工作

1. 完善政府立法机制。坚持立改废释并举，在地方性法规、政府规章起草过程中，严格落实《立法法》等相关要求，全面履行立法程序，建立健全座谈会、论证会、现场调研等多形式、多

层面的公众参与路径，充分发挥公职律师、法律顾问、基层立法点在立法工作中的作用。按照《上海市规章立法后评估办法》的相关要求，综合考量存量规章修订必要性、紧迫性、可行性等因素，完成了《上海市管线工程规划管理办法》、《上海市基本农田保护的若干规定》、《上海市土地储备办法》三部规章的立法后评估，为下一步立法工作奠定了基础。积极配合市人大常委会、市政府做好地方性法规、政府规章相关条款的释义工作，保障法律法规得到正确有效的实施。

2. 推进重点领域立法。一是完成不动产登记立法。此次不动产登记立法主要遵循并细化国家不动产登记立法要求，更好地维护不动产权利人合法权益、方便人民群众办事、提升不动产登记服务质量和效率，落实“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，契合本市不动产登记改革实践，满足优化营商环境、推进不动产登记服务创新的需要。市人大已于 11 月 27 日完成审议，2021 年 3 月 1 日起正式实施。二是启动城市更新立法调研。深入贯彻中央和本市关于推进旧区改造和城市更新的相关要求，启动了地方性法规《上海市城市更新条例（暂名）》立法调研工作。目前，已向市人大申报将制定《上海市城市更新条例（暂名）》列入 2021 年地方性法规立法计划。三是加强测绘条例调研。在巩固现有条例关于测绘体系、测绘资质、测绘活动、测绘成果等方面管理制度的基础上，针对本市测绘管理、测绘行业发展面临的问题，对立法框架、职责分工、管理举措等方面进行全面梳理，

探索立足当前、面向未来的创新措施，已形成相关草案，为法规修订奠定坚实基础。四是完成地图管理规章立法工作。从地图和地理信息产业出现的新情况、新动态出发，在落实国务院《地图管理条例》相关要求的基础上，结合上海实际，从分级管理和使用场景管理两个维度切入，对地图编制、地图审核、互联网地图服务、监督管理等方面进行了全方位的规定。草案已按计划报送市司法局审查。

3. 加强行政规范性文件的监督管理。一是严格落实规范性文件制定程序。按照市政府关于行政规范性文件制定的相关要求，严格落实调研评估论证、听取意见、公平竞争审查、合法性审核、提交审议、签署、公布公开及解读等基本程序。通过将规范性文件特征判断内容嵌入 OA 办公流程，在办公信息系统中体现规范性文件专有属性，实现规范性文件“单独编号、专用流程”，加强技术管控。2020 年，共制定规范性文件 20 件，全部履行规定程序。二是严格落实“先审核、后决策”的管理制度。在制度上明确合法性审核作为必备环节和集体审议前置条件的基础上，重点对技术保障手段进行了创新，办公信息系统中增加了规范性文件特征提示功能，将“是否规范性文件”作为启动发文时的强制性选项，并在勾选“否”时，弹出规范性文件特征描述提示框，以确保发文归类正确。属于规范性文件的，系统自动将提交合法性审核作为强制环节。2020 年制发的所有文件做到了“应审尽审”。

4. 建立行政规范性文件管理的清理长效机制。一是有序推进有效期届满规范性文件清理。年内有效期届满的 8 件市政府及办公厅文件和 47 件局规范性文件全部按时间节点完成清理。从清理结果来看，市政府及办公厅文件中，《上海市土地交易市场管理办法》已报请市政府印发新文件，《关于进一步加强本市测绘工作的实施意见》等 7 件为到期自然失效；局规范性文件中，《上海市饮用天然矿泉水资源管理规定》等 24 件到期自然失效，《上海市地名申报和审批程序规定》等 19 件进行了废旧立新，《上海市国有建设用地上临时建设和临时建设用地规划管理规定》等 4 件延长有效期。二是认真组织开展法规文件专题清理。根据自然资源部、市人大常委会、市政府办公厅、市司法局、市公平竞争审查工作联席会议等工作要求，组织开展了涉“土地管理法配套法规”、“民法典”、“公平竞争”、“野生动物保护”等专项清理工作，共清理地方性法规 34 件次、政府规章 57 件次、市政府及办公厅文件 24 件次、局规范性文件 118 件次，其他政策文件 56 件次。

（三）推进行政决策科学化、民主化、法制化

1. 建立重大行政决策程序管理制度。将落实重大行政决策程序管理要求作为推进规划资源部门依法行政、加强政府自身建设的重要工作。起草了《上海市规划和自然资源局重大行政决策程序工作规则》，从贯彻落实上位法规文件要求、确保工作顺利开展出发，立足本局工作实际，重点明确了局重大行政决策事项范

围和内部职责分工，为落实重大行政决策程序管理打下了基础。

2. 健全公众参与重大行政决策的工作机制。一是坚持开门做规划，结合社区规划师制度的实施和推广，扩大公众参与度，全面推进和落实街道规划参与权，提高规划资源工作共建、共治、共享水平。二是抓好控制性详细规划制定领域的公众参与工作。在规划编制过程中采取发放公众意见调查表、电话访谈、网上收集意见、座谈会听取社会公众意见，同时在详细规划报送审批前，对规划草案及草案说明在门户网站和规划所在地现场向社会公示，确保社会公众诉求在规划编制和审批过程中得以尽可能表达和汲取，参与人数逾 1500 人。

3. 依法实施重大行政决策的专家论证和风险评估工作。对专业性、技术性较强的决策事项，2020 年共召开专家专题审议会议 33 次，共审议 36 项事项，其中新片区和示范区国土空间规划 2 项，区单元规划事项 4 项，新市镇规划事项 3 项，控制性详细规划事项 27 项。同时，为规范本市征收集体土地工作，预防和减少征地引发的社会矛盾，保障被征地所有权人、使用权人的合法权益，联合人力资源和社会保障局共同制定了《关于开展征地社会稳定风险评估工作的指导意见》，规定了征地社会稳定风险评估的适用范围、责任主体、工作内容和程序等内容。

(四) 加强行政执法工作

1. 健全行政执法和刑事司法衔接机制。按照市法治政府办印发的《关于认真学习贯彻新修订〈行政执法机关移送涉嫌犯罪案

件的规定》的通知》(沪法治政府办〔2020〕8号),认真学习了《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》,进一步明确了工作程序和标准。严格落实《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国土资源部关于在查处国土资源违法犯罪工作中加强协作配合的若干意见》要求,推进自然资源领域行政执法和刑事司法衔接机制,指导各区相关落实工作。据统计,2020年度市级办理自然资源执法案件中不涉及移送刑事司法机关的情况。

2. 健全行政执法程序制度。一是严格落实行政执法公示制度,充分利用局官方网站、微信公众号等对外网络载体以及格式化、标准化法律文书,做到行政执法事前、事中、事后公示,提升执法的透明度和公信力。二是严格落实行政执法全过程记录制度,通过开发启用执法移动APP,实现执法巡查现场打卡、执法巡查考勤等,做到执法巡查、现场执法、取证等全过程APP记录,并实时上传执法系统,可实现执法巡查点位实时查询、执法巡查轨迹查询、现场视频影像资料沉淀大机系统,做到执法巡查可查询、可追溯、可考核。三是严格落实重大行政执法决定法制审核制度,落实法制审核专岗人员,做到案件办理与法制审核的“办审分离”,严把案件审核关,并把法制审核流程环节纳入执法系统,从系统流程上保证了案件法制审核的必要环节。对于重大疑难案件,通过集体会商讨论决定,保证执法案件程序到位、依法合规。四是根据《土地管理法》修改情况,修订和完善了《上海市国土资源行政处罚裁量基准实施办法》和《上海市城乡规划行

行政处罚裁量基准实施办法》，保证了本市自然资源领域行政处罚的合法性和合理性。五是深入推进本市自然资源领域行政处罚标准化、规范化。通过制定本市土地、规划、地名、城建档案、地理测绘、地质矿产违法案件查处办法、工作规程，具体细化查处流程标准，进一步规范和提升本市自然资源领域违法案件查处水平。

3. 提高行政执法效能。通过启用执法移动 APP，加大自然资源执法信息化、科技化应用能力，有力支撑外业执法工作，提升现场核查、信息比对、制止处置时效，提高执法效率和规范化水平。

4. 强化行政执法责任。通过建立执法任务清单化制度，明确各项执法任务责任到人，通过统一的执法监管平台，实时跟踪监督各项执法任务执行情况，做到各项执法任务进展可追溯、可考核，对监督中发现的问题通过书面通报、约谈、挂牌督办等方式，保证各项执法任务有效落实。

5. 进一步完善执法证管理工作。根据局系统行政执法人员工作变动情况，适时开展了执法证办理、既有执法证换发和离职人员执法证注销工作，确保我局行政执法人员数量满足日常工作要求。

6. 推进落实行政执法“三项制度”组织保障。一是印发了《关于转发市政府办公厅〈上海市全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度实施方案〉的通知》，

将落实“三项制度”的各项任务分解到局相关部门，有效推动相关工作落到实处。二是以行政执法专项培训为基础，重在推动行政执法公示制度、执法全流程记录制度、重大执法决定法制审核制度，提升严格规范公正文明执法的水平。

（五）加强行政权力的制约和监督

1. **制定行政权力内部流程控制制度。**根据中央和市委关于加强高素质专业化干部队伍建设的一系列要求，遵循干部成长规律，先后制定了《局干部轮岗交流的实施意见》和《关于进一步加强年轻干部培养交流补充办法的通知》，积极推进局机关和局属事业单位之间、不同岗位之间以及关键岗位的干部交流，不断提高干部队伍整体素质，并从制度上保证和促进干部勤政廉政。

2. **自觉接受人大监督、民主监督、司法监督。**一是认真执行向本级人大及其常委会报告工作制度。2020年12月召开的市人大常委会第28次会议听取和审议市政府《关于本市2020年城乡规划制定和实施情况的报告》。按照市政府工作要求，我局牵头起草了《关于本市2020年城乡规划制定和实施情况的报告》。二是建立了人民意见建议征集制度。2020年7月，根据日常的规划编制和行政审批要求，通过开展座谈、举行听证、实地走访、公示等方式听取人民意见建议；结合“15分钟生活圈”等工作，开展街道规划参与暨人民建议征集工作实践；在市信访办网站发布“乡村振兴”、“苏州河驳岸品质提升”主题征集；开展《社区空间治理过程中的人民建议征集机制探索》课题研究，探

索社区层面人民建议征集途径和方法；在微信、微博、外网平台等多个渠道设立人民建议征集专栏，全面征集人民建议，努力使群众的“金点子”转化为规划的“金钥匙”。

3. 支持人民法院依法受理行政案件。对人民法院在行政诉讼案件中提出的意见建议，认真研究落实并及时反馈。认真制定公益诉讼实施方案，重点围绕如何全力配合检察机关开展公益诉讼工作，聚焦关键环节和重点领域，努力做到积极作为、依法履行职责，主动接受检察监督。稳步推进与人民检察院的长期协同配合机制，加快形成严格执法和公正司法良性互动的工作格局。

4. 完善政府内部层级监督。一是研究制定了《上海市规划和自然资源局业务监督总体方案》(沪规划资源监〔2020〕284号)，提出适合我局实际的监督方式及推进计划，明确业务监督的方法路径，规范监督结果形式和监督执纪形态。二是编制业务监督事项清单。逐项设定办理程序、办理流程、办理时限、约束性参数等监督指标，以及监督渠道、监督频次、抽查率等监督方式方法。三是加强项目审批效能监督。自2020年1月起，对“大项目”系统中的项目审批全面进行效能监督，逐月统计分析，编制月报签报局领导审阅，并督促各审批部门落实整改措施。四是加强项目竣工验收溯源合规检查，2020年，全市共办结房建项目竣工验收1587件，抽样溯源检查129个。对国务院、自然资源部试点委托下放的农转用征地审批、先行用地审批，实行全面复核。五是充分发挥社会监督作用。按照《上海市规划和自然资源局行

政行为投诉举报办理工作规程》(沪规划资源监〔2019〕592号),通过对投诉举报诉求的核查,对横向纵向的监督检查延伸。六是采用信息化“互联网+监管”监督行政权力运行。推进“一厅八室”信息化建设,全面推行网上受理、网上审批、网上办公,做到过程信息全程记载留痕,可回溯,提高内部监督、层级监督工作的质量和效率。

5.完善审计监督功能。积极配合国家审计署上海办、市审计局等审计机构开展各项专项审计,并贯彻市纪委、市审计局关于审计业务工作要求,加大内部审计力度,充分发挥内部审计监督、预防作用,2020年完成了局机关和16家事业单位的年报审计工作。同时,分别对土储中心、促进中心、质检站、信息中心、档案馆5家局属事业单位的领导干部进行了经济责任审计。

(六)完善社会矛盾的纠纷化解机制

1.健全社会矛盾预警机制。一是坚持信访矛盾排查制度。发挥“局机关业务处室—局信访办—区规划资源局”三方联动机制,加强工作协同,收集信访矛盾线索,做好形势研判分析,排查出涉及规划公示、建筑项目管理领域20余项信访矛盾,邀请属地政府和相关部门进行研究,逐一研究矛盾源头,预判矛盾走势,确定重点人员,按照要求做好信访稳控一级预案(明确接待场所、接待人员、答复口径等)。二是坚持信访稳定例会制度。针对不动产登记办证难、重大市政设施选址、控制性详细规划公示等群众关心的重点领域信访矛盾突出的案件,组织局系统业务处室、

项目所在区局及相关单位共同参加信访稳定例会，合力化解疑难问题。三是依托“12345”市民服务热线，及时答复市民关注问题。截至2020年，共承办8596件“12345”热线工单。对于所有受理的工单，能解决的及时解决，详尽地向来电人解释相关法律法规和政策依据；因客观条件暂时无法解决的热线事项，认真研究，做好解释、安抚工作；针对不属实、无理诉求，耐心做好疏导工作。

2. 加强行政复议工作。把实质性化解行政争议作为行政复议和行政应诉工作的最大价值追求，切实改进和加强行政复议工作，为推动法治政府建设各项工作更加规范有序运行提供了有力保障。一是将行政复议与争议化解有机融合。通过提高当面协调审理的频度，发挥行政复议解纷功能、强化行政复议“缓冲地带”和“减压阀”的作用，努力让人民群众在每一个复议案件中感受到公平正义。2020年，累计开展协调会、调查会、案审会等方式100余次，协调结案20余起。二是将行政复议与法治宣传教育有机融合。坚持在行政复议案件中向申请人阐释法律法规政策，在受理环节，对于复议请求和事实理由明显背离的申请人，采取电话沟通、当面约谈的方式，探寻申请人真实意图，宣传相关法律法规；在审理环节，针对申请人的提问和质询，请被申请人进行现场阐释，复议机构进一步补充说明、进行相关法律法规宣讲，努力使行政复议案件办理成为向社会公众弘扬法治精神的重要平台。三是将行政复议与业务政策完善有机融合。努力发挥

行政复议、行政应诉问题发现、评估和建议功能，举一反三，推动面上政策、业务制度完善。针对被上级机关纠错和法院判决败诉的案件，制作《案件结果情况通报表》，陈述案情，指出问题，提出建议。坚持行政复议、应诉指导案例制度，每季度编纂《行政复议与诉讼典型案件分析汇编》，通过“以案释法”的形式，指导全系统行政应诉、复议工作。继续编制《全系统行政应诉和复议工作年度审查报告》，梳理基本情况，指出主要问题，提出相应建议。

3. 完善行政调解、行政裁决制度。一是推动各级行政机关运用行政调解方式处理征地拆迁的纠纷。完善征地房屋补偿争议协调和处理的工作制度，具体指导区土地管理部门、征地事务机构对达不成协议的处理。区土地管理部门召集区征地事务机构、被补偿人进行协调。协调工作中，区土地管理部门应当调查有关事实，听取区征地事务机构、被补偿人的陈述，宣传有关政策，并组织协商调解。协调会还可以邀请区人民政府法制机构、镇（乡）人民政府或者街道办事处、村（居）民委员会代表等参加。通过以上制度程序，将行政机关运用行政调解方式处理征地拆迁的纠纷落到实处，充分保障被补偿人的参与权、表达权，将矛盾纠纷就地化解处理。二是完善行政裁决制度。指导区规划资源局按照《土地权属争议调处办法》的要求，做好土地权属争议调查处理工作。

4. 改革信访工作制度。一是有序推进日常信访工作，全力保

障重点时期的稳定。截至 2020 年，共办理信访事项 1865 件（含局领导批示件 193 件），共承办“12345”热线工单 8596 件。从群众感受度出发，办好初信初访，主动与信访群众沟通联系。全年未发生群众进京上访情况或发生重大恶性事件，重大节庆日、十九届五中全会及进博会召开期间组织落实好各项维稳工作。二是高度重视重复信访治理工作，有序推进积案化解。全力配合市信访办推进历史重大信访矛盾案件办理，闵行紫旺项目、闵行汽轮新村、闵行邹家宅调规、官正信访住房问题等多项历史积案实现重大突破和进展。根据国家信访局要求，启动集中治理重复信访、化解信访积案专项工作，落实专人逐案与市信访办沟通对接，按期完成退件申请、收件登记、确定承办处室（单位）、上报包案领导和责任人等前期工作，同时建立了工作机制、明确该专项工作的办理步骤、办理要求、时间节点，有序稳步推进下阶段工作。三是加强市、区联动，提升信访业务水平。开展局系统信访工作培训，组织局机关各业务处室、局属单位及各区规划资源局 80 余人参加。做好信访复查，截至 2020 年，共收到信访复查申请 36 件，市局对各区信访答复进行全面审理，将“提高初次信访办理效能、提升群众满意度、到市集访、信访维护稳定”等工作纳入各区局年度综合考评，以考核压实责任，以责任压实推进工作落实。

（七）加强法治政府建设保障

1. 健全推进依法行政的领导体制。健全以局长为组长，分管

法治工作副局长为副组长，各相关处室负责人为成员的法治政府建设暨法治宣传教育工作机制。在实施过程中，将普法和依法行政工作纳入年度工作考核范围。

2.树立重视法治素养和法治能力的用人导向。坚持新时期好干部标准，落实党管干部原则，在干部选拔任用工作中，牢固树立重视法治素养和法治能力的用人导向，不断提升干部队伍依法行政能力。以《党政领导干部选拔任用工作条例》和《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》等一系列文件为准则，从规划资源事业需要出发，严格标准条件，突出实绩导向，注重选拔法治素养好、依法办事能力强的干部。

3.全面提高各级领导干部和公务员的法治素养。一是完善领导干部学法制度。将法律法规学习纳入局党组中心组年度理论学习计划。局党组中心组围绕“一章程两准则三条例”这个重点，就《土地管理法》开展了专题辅导报告，并先后3次集中组织开展法律法规专题学习，突出抓好习近平总书记关于全面依法治国等系列重要论述的学习领会，并对《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》、《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》、《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》、《法治政府建设与责任落实督察工作规定》、《上海市推行党政主要负责人法治建设责任制的规定》和宪法修正案、《土地管理法》、《民法典》等法律进行了集中系统学习。二是推行依法行政情况考察制度。干部考察工作中，注重从

多层面了解干部德能勤绩廉等各方面的现实表现，把法制观念强不强、法治素养好不好作为衡量干部德才的重要标准，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，努力做到以法治理念为引领，科学识别干部、科学使用干部。三是开展公务员学法活动，把学法用法情况列入公务员年度考察内容之一。以教育培训为抓手，以参训调训和自主培训为主要渠道，采取集中授课、参观学习、实地调研、座谈研讨等方式，积极主动地开展各项培训工作，不断提高规划资源队伍法治思维和依法行政能力。举行新提任处级干部宪法宣誓仪式，勉励告诫领导干部，永远铭记誓言，坚定法治信仰。在公务员年度考核时，把学法用法情况列入考察内容，明确要求局机关部门领导和局属单位领导班子成员在年度述职时，必须包含法治建设部分的述职内容。四是健全行政执法人员岗位培训制度。开展行政执法“三项制度”、自然资源执法查处规程、执法信息化应用等专题培训课程，提升执法人员法制意识能力；通过开展本市自然资源执法岗位竞赛，推动执法人员专业业务能力、办案技巧、查处实务等能力的提高。参训调训方面，组织局系统市管干部 23 人次参加了自然资源部、市委组织部等举办的领导干部专题研修班，组织局系统干部 799 人次参加各类线上线下选调选学培训。自主培训方面，组织不同层面、不同角度的 30 多次与法治相关的专题培训。

4. 加强政府法治机构专业化、职业化建设。局法规处承担有关地方性法规、规章草案的起草工作，承担技术标准和规范管理

工作。局执法总队贯彻执行国家和本市规划资源管理的法律、法规、规章和方针、政策，依法开展执法活动，并对区规划资源局执法大队进行业务指导，负责开展法制宣传和执法信息化建设。同时，注重加强法制干部队伍建设，促进干部交流培养。局法规处 1 名干部从上年开始到长三角生态绿色一体化发展示范区执委会筹备机构挂职锻炼。今年局执法总队共有 3 名干部交流到局机关任职（其中，处级 1 名，科级 2 名）；有 1 名正处职干部调任至局执法总队任职，今年总队新招录干部 2 名，接收安置军转干部 2 名，充实了执法力量。

5. 完善政府法律顾问工作机制。加大法律顾问制度建设，努力扩大法律顾问参与规划资源工作的覆盖面。一是立法工作调研方面。在《上海市不动产登记若干规定》等法规、规章和规范性文件制定、修订过程中，多次邀请局法律顾问参加立法座谈，从不同角度提出了有针对性、具备可操作性的意见建议。二是疑难案件办理方面。对于在行政复议、诉讼及信访等方面遇到的部分疑难案件，局法律顾问积极向行政复议机构提供服务，充分发挥了各位法律顾问在不同领域的专长，对于案件审理、矛盾化解起到了积极作用。三是行政应诉案件代理方面。对于部分我局作为被告的知识产权纠纷案等复杂疑难案件，委托局法律顾问作为我局代表负责案件代理及出庭应诉，降低了败诉风险。

6. 营造尊法学法守法用法的社会环境。分层次、多渠道开展各类法治宣传教育，推动普法教育活动制度化、常态化。一方面，

注重系统内和系统外人员的普法宣传教育，高质量加强法律素养，营造了全民尊法用法学法守法的良好氛围。另一方面，结合立法、执法和行政争议案件的办理，高标准提升了普法在法治具体工作中的参与度和影响力。在做好上述工作的同时，我局在上海市国家机关 2020 年“谁执法谁普法”普法责任制履职评议活动中获评优秀单位称号。

7. 建立行政执法信息平台。通过加强执法系统信息化建设，锁定执法工作流程，建立执法系统法律法规库，统一执法文书标准，从而进一步保障执法相对人权利义务，进一步提升依法行政科技应用水平。今年以来，我局充分利用本市“一网统管”工作体制，贯彻“观、管、防”的工作目标，推进执法工作从原先被被动执法向主动防范、预防为主的管理模式的转变，通过执法前的主动宣传，提高社会公众、管理服务对象的政策知晓度，进一步营造全社会共同守法的良好氛围，提高执法部门跨前宣传、主动预防的能力。

二、2020 年推进法治政府建设存在的不足和原因

（一）关于重大行政决策程序管理

国务院颁布的《重大行政决策程序暂行条例》出台后，为健全依法决策机制，推进行政决策科学化、民主化、法治化提供了重要保障，我局积极抓好贯彻工作，同时在实施中也面临着一些操作性难点，比如公众参与、风险评估、专家论证等环节的具体开展方式和工作标准还需结合实际工作予以深化细化，相关工作

还处于“边摸索、边开展”的状态。对此，我局制定了《上海市规划和自然资源局重大行政决策程序工作规则》，以进一步落实重大行政决策程序管理的相关规定。

（二）关于行政执法

近年来，规划资源执法工作取得积极成效，但工作推进中也面临一些矛盾。主要表现在：随着本市“五违四必”整治的高压态势，本市新增违法用地总量呈现不断下降的整体趋势，但新增违法用地仍然存在，且隐蔽性更强，执法实践中传统人工巡查较难在第一时间发现，导致违法项目建成后的后续执法整改难度、执法成本的增加。

（三）关于行政复议和应诉工作。主要体现在三个方面，一是少数区局工作人员未能在法定期限内全面答辩，有的行政答复缺少对申请书相关内容的回应，客观上增加了协调解决行政争议的难度。二是个别区局工作人员未能充分认识到行政机关对行政行为的合法性承担举证责任的重要性，在应诉过程中提供证据材料简单，证据形式不规范，证据缺乏证明效力。三是出庭应诉能力仍需加强。个别区局在行政复议案件转化为行政诉讼时，案件办理人员之间缺乏沟通衔接，导致行政诉讼答辩口径和行政复议答复不同，举证不足，造成庭审被动；个别委托代理人在庭前未对系争行政行为进行充分了解，造成陈述、答辩不能充分开展，不能及时、准确回应当事人询问，也不能针对案件争议焦点作充分举证及说明。

三、2020 年局主要负责人履行法治政府建设第一责任人职责的总体情况

局党政主要负责人对法治建设重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办，牵头推进优化营商环境、违法用地综合整治、不动产登记立法等各项法治相关工作。

（一）健全法治建设考核制度

为增强绩效考核工作的科学性、针对性和实效性，切实发挥考核“指挥棒”、“风向标”的作用，我局组织研究并印发了《市规划资源局绩效（年度）考核工作实施办法（试行）》，通过对各机关处室、局属事业单位的测评打分，把法治建设成效纳入绩效考核范围中。

（二）健全法治政府建设年度报告制度

持续推进法治政府建设各项工作，连续 5 年向市法治建设工作领导小组报送局法治政府建设年度工作报告。针对行政复议应诉工作，我局党政主要负责人每年集中听取局法治机构关于相关案件审查的情况报告，分析问题，研究对策，并作针对性工作部署。认真对照《2020 年上海市法治政府建设工作要点与责任分工》，进一步细化分解任务要求，并将建立国土空间规划监督体系、完善法规政策和技术保障体系、深化行政审批制度改革、加强信访与公众参与工作列入 2020 年局重点工作，有序、有力地加强了我局依法全面履行政府职能、推进行政决策民主化和法治

化的能力。

(三) 认真组织学习宣传党内法规

认真部署法治政府建设工作，努力使法治政府建设与经济社会发展要求相适应，与规划资源行业发展相协调。将党内法规纳入中心组学习和干部教育培训计划。紧紧围绕全面从严治党的各项决策部署，结合“不忘初心、牢记使命”主题教育、“四史”学习教育，深刻认识加强党内法规制度建设的重大意义，充分认识加强党内法规制度建设是推进全面从严治党、推进党组织决策水平和决策能力、推进制度规范全覆盖的必然要求，以此推动规划资源事业持续健康发展。

(四) 深入推进法治宣传教育

组织开展“送法工程”，以每年“4.22 世界地球日”、“6.25 土地日”、“8.29 测绘法宣传日”、“12.4 宪法宣传日”等重大立法宣传日为主线，制定了贯穿全年的面向全社会的规划资源法治宣传活动方案，针对性地组织开展了形式多样、丰富多彩的集中普法活动，分层次、多渠道开展面向社会大众的法律法规宣讲、座谈等活动，通过普法教育营造懂法、守法、依法依规办事的社会氛围。

(五) 健全贯彻执行党内法规的工作机制

认真贯彻落实《党内法规执行责任制规定》，深化细化从严治党“四责协同”机制，建立健全局党组统一领导、机关党委统筹协调、相关单位协助配合、机关纪委严格监督的执规责任制，

做到统分结合、各司其职，一级抓一级、层层抓落实。学习和贯彻落实《干部选拔任用工作监督检查和责任追究办法》、《党委（党组）落实全面从严治党主体责任规定》、《党委（党组）意识形态工作责任制实施办法》等文件精神，将党内法规制度执行情况监督检查纳入领导班子和领导干部考核内容，并作为加强和规范党内监督、开展局巡察工作的重要内容，每年进行面上检查指导，督促各级从严贯彻执行。

（六）不断完善信访工作机制

落实领导“一岗双责”工作机制，着力完善信访工作机制，努力提高信访工作质效，提升群众感受度。一是建立了市局及事业单位联合接访机制，保障局系统上下联动，形成合力；二是健全信访稳定例会制度，组织协调和搭建多方协商平台，对重大项目提前研判，落实社会稳定风险评估，全力做好进博会等重大节点期间的信访稳定工作；三是健全局领导接待制度，对群众矛盾较为突出的信访案件，局领导接待倾听群众诉求，进一步推动矛盾化解。

四、关于 2021 年推进法治政府建设的主要安排

2021 年，市规划资源局将继续以推进上海“2035”总体规划实施和土地高质量利用为主线，全力推进法治建设，把法治理念、法治思维和法治原则贯彻到规划自然资源管理的全过程和各个环节，为全面建成法规健全、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的规划资源法治政府部门而不断努力。重点

做好以下三方面工作：

（一）进一步完善政策法规体系

1. 加强重点领域立法工作。在地方性法规立法方面，加快推进制定《上海市城市更新条例（草案）》（暂名）立法项目的起草和报审工作；在市政府规章立法方面，加快《上海市管线工程规划管理办法》、《上海市城市建设档案管理办法（暂名）》修订工作，争取年内形成草案并报市政府审议。

2. 有序推进政府规章立法后评估。按照《上海市规章立法后评估办法》的相关要求和市政府确定的工作节点，推进并完成《上海市外商投资企业土地使用管理办法》、《上海市房地产登记条例实施若干规定》立法后评估工作，从合法性、合理性、实用性、协调性等多角度对规章进行评估，全面梳理存在的问题，为后续有序开展改废工作创造条件。

3. 加快重点领域规范性文件的制定工作。继续聚焦国土空间规划体系建设、优化营商环境建设、工程建设项目行政审批制度改革、不动产登记、行政执法等重点领域，稳步推进相关政策文件的“立改废释”工作，为重点领域重点工作推进夯实制度基础。

（二）进一步加强法制监督工作

1. 深化落实行政执法“三项制度”。坚持严格、规范、公正、文明执法，一是严格落实执法公示制度，保持执法人员证件信息在“上海规划资源执法”的公开公示和常态化更新，做到“事前、事中、事后主动公示”，充分保障行政相对人和社会公众的知情

权、参与权、表达权和监督权。二是严格落实重大行政执法事项法制审核制度，以“重大行政执法法制审核流转单”的形式落实法制审核要求，推动案件查处工作内部监督和制约。三是严格落实行政执法全过程记录制度，通过开发应用执法移动 APP、配备全过程记录设备等方式，确保日常执法巡查、执法检查、行政处罚等全程留痕，可追溯、可考核。

2. 继续加强行政复议工作。继续做好行政复议与争议化解、法治宣传教育、业务政策和管理制度完善的“三项融合”，强化行政复议“缓冲地带”和“减压阀”的作用，积极推进行政争议纠纷的实质性解决，同时对被复议的行政行为坚持严格审查的原则，充分发挥行政复议的层级监督和自我纠错功能，努力让人民群众在每一个复议案件中感受到公平正义。

3. 不断健全完善行政应诉工作机制。优化行政机关负责人出庭以及出庭、旁听、评议“三合一”工作机制，树立全系统尊重司法权威的良好行政作风。充分发挥行政应诉的问题发现功能，发现重大问题及法律风险的，迅速完善相关工作制度，及时补齐短板。

(三) 进一步落实“谁执法谁普法”普法责任制

1. 及时更新普法责任清单。根据相关法律法规规章的立、改、废、释情况，保持普法责任清单的常态化调整更新，使普法工作与行政执法业务工作一同部署、一同落实，不断使全系统普法责任趋于精准。

2. 继续开展分层次多渠道普法宣传教育活动。 区分行业内外，突出重点开展普法宣传教育，一是结合重大立法宣传日、重要政策、重点活动，加大全民普法力度，营造尊法学法守法用法的社会风尚；二是结合业务管理工作，分类实施面向全系统的法治教育，营造本市规划自然资源系统公务员自觉学法用法的良好氛围。

3. 不断拓展法治宣传教育平台。 通过门户网站和微信公众号发布日常信息，及时回应公众关注热点。打造新媒体法治宣传阵地，提高宣传的针对性和引导舆论的有效性。聚焦城市更新、土地高质量利用、乡村振兴等重大工作进展和重大政策发布，不断扩大普法受众范围。

在抓好上述三方面工作的同时，我局还将根据市委依法治市委的统一部署，突出重点地推进和落实各项工作。重点聚焦规划资源法治工作规划，进一步总结法治政府建设“十三五”规划和法治宣传教育“七五”规划实施情况，认真谋划法治政府建设“十四五”规划和法治宣传教育“八五”规划，进一步明确工作要求、任务、举措，为全面推进依法治市，加快建设法治上海做出积极贡献，为本市规划资源事业发展提供有力法治保障。

