

探索法制审核新模式 擘画法治漕泾建设新蓝图

一、背景缘由

重大行政执法决定法制审核，是完善行政执法程序的重要内容，也是深入推进依法行政、加快建设法治政府的重大举措。2014年，党的十八届四中全会首次提出，要“严格执行重大执法决定法制审核制度”。2017年，上海市人民政府办公厅出台《本市建立重大行政执法决定法制审核制度的意见》。当前，行政执法力量和任务逐步向街镇下沉，街镇行政执法的质效成为基层法治政府建设的核心关注点。以城管部门为例，随着街镇城管执法力量下沉，区城管执法局不再对街镇城管中队的执法案卷进行审核，由于各街镇城管中队的法制审核机构没有明确，所以行政执法过程中出现法制审核机构缺位的现象，这一现状对全面实施“三项制度”、深入推进基层法治政府建设带来困扰。在此背景下，2019年以来，漕泾镇结合实际，整合内外部法制力量，有效落实重大行政执法决定法制审核，将各种法律风险防范在萌芽状态、未发之时，不断提升政府工作的制度化、规范化和法治化水平。

二、基本做法

（一）健全组织体系，强化法制审核队伍建设

一是配强镇专业法制审核团队。严格选配政治思想好、业务能力强、法律素质高的一名公职律师（司法所长）、两名专职律师（包含镇政府法律顾问）组成镇专业法制审核队伍，实现老中青梯次搭配，形成传帮带有效机制。二是加强外聘法制审核人员管理。构建以内部法制审核人员（公职律师）为主，外聘法制审核人员（专职律师）为辅的法制审核工作格局。由司法所长统筹政府法制审核工作开展及外聘法制审核人员管理，包括聘用合同签

订、服务费用支出、审核业务派单、审核质量监督等，做到管理有抓手、工作有台账、考核有标准，督促法制审核人员更好地履职尽责。三是注重法制审核人员业务提升。建立法制审核人员学习制度，依托微信群加强法制审核人员横向交流，并不定期邀请专家对法制审核人员进行业务辅导，指导解决法制审核中的疑难问题。筹建专家智库，邀请法官、法学专家等担任智囊团，为法制审核人员开展工作提供智力支持。

（二）规范实施审核，助力执法单位依法行政

一是完善重大行政执法决定法制审核制度。规定对以镇政府名义作出的一般程序行政处罚、减轻行政处罚、部分行政强制执行等决定，由司法所组织法制审核人员对决定的合法性、合理性进行审核，且规定未经法制审核或审核未通过的不得作出相应决定。二是实行行政处罚案件全过程法制审核制度。加强对行政处罚案件的监督，每个一般行政处罚案件在案调终结、制发处罚决定书、结案等三个阶段，均落实执法单位内部法制员初审、镇法制审核人员复审两级审核，内容涵盖行政处罚案件立案、调查取证、告知、决定、执行、结案等全过程各环节。三是推动更多政府性事务纳入法制审核范围。2020年，漕泾镇立足经济社会发展大局，将规范性文件、政府项目合同、申请信息公开的答复书、申请行政赔偿的决定书等10余件政府性事务交给法制审核团队审核，有效防范政府决策的法律风险。

（三）强化结果运用，促进法制审核成果转化

一是加强行政执法队员法制培训。每半年组织召开行政执法队员业务培训会，由法制审核人员对法制审核的结果进行梳理归纳，以普遍存在的问题为导向，通过专题培训形式进行事后总结、事前提醒，不断提升执法队员依法行政能力和水平。二是开展行政执法办案能手评选。将行政执法队员办理案件的平均退回率作

为评选重要指标，由法制审核人员统计好每一个案件法制审核退回次数，全年办理案件平均退回率最低的执法人员获评镇行政执法办案能手。2020年，对评选出的行政执法办案能手进行了表彰。三是推进建章立制和预防性普法。将法制审核结果作为完善制度、加强管理的重要依据，对法制审核中发现的审核期限不明、流程不清问题，制定《镇城管中队落实重大行政执法决定法制审核制度的规定》，规范行政执法的标准和流程；对发现的执法对象法律意识不强问题，加强预防性、针对性普法宣传，切实发挥法制审核“防未病”的功效。

三、主要成效

（一）依法行政水平不断提升。法制审核人员通过把好重大执法决定的“闸口”，为政府提供优质高效的法律服务和法治保障，保证重大执法决定合法性、有效性，确保在法治的轨道上依法行政。2019年以来，漕泾镇人民政府未发生一起行政复议、行政败诉案件，产生了较好的社会效果。

（二）行政执法质效明显提高。法制审核通过率是行政执法规范化建设的重要评价指标。自漕泾镇开展城管行政执法案件法制审核以来，经过两年多的不断纠错与完善，法制审核通过率提升至近100%，行政执法案卷质量不断提高，执法人员依法办案意识得到极大增强，行政执法规范化程度显著提升。

（三）群众合法权益有效维护。从“合法性”维度来看，重大执法决定法制审核具有保障公民权益的功能价值。对每个拟作出的重大执法决定进行合法性审查，能够实现对行政执法活动的实时规范，践行了依法行政、执法为民的宗旨。如，对执法单位未按法定程序拆除刘某违章搭建案件，指导做出撤案处理，切实保障了当事人的合法权益。

四、推广价值

重大行政执法决定法制审核，作为行政管理的一种重要方式，具有全局性和长远性。对于基层政府而言，重大行政执法决定法制审核是一项新任务，各街镇基础不同、情况不一，漕泾镇探索形成的一些有益举措，为其它街镇提供了可复制、可推广的经验做法，也为自身建立法制审核常态化工作机制打下了坚实的实践基础。漕泾镇自推进法制审核工作以来，实施效果明显，也得到了充分肯定，在2020年全区基层法治政府建设评估中，漕泾镇获评A等。法制审核由事后的审查变成事前和事中的实质监督，规范行政执法行为，保障行政执法质量，最大程度上减少执法的风险，杜绝了执法违法行为的发生，维护了行政执法的权威和公信力，提升了公众对政府的信任感和满意度。