

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2019〕15号

---

## 上海市人民政府办公厅关于印发《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

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《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》印发给你们，请认真按照执行。

本实施方案自2019年7月1日起实施。2017年1月4日《上海市人民政府办公厅关于印发本市建立重大行政执法决定法制审核制度意见的通知》（沪府办发〔2017〕5号）同时废止。

2019年6月20日

（此件公开发布）

# 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

行政执法是行政机关履行政府职能、管理经济社会事务的重要方式。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》，对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(以下统称“三项制度”)作了部署并提出了要求。根据《国务院办公厅关于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的指导意见》，结合本市实际，制定本实施方案。

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会，中央全面依法治国委员会第一次、第二次会议精神，紧紧围绕习近平总书记交给上海三项新的重大任务，紧密结合“推动法治上海建设，使法治成为城市竞争力的核心标志”的要求，着力推进行政执法透明、规范、合法、公正，不断健全执法制度、完善执法程序、创新执法方式、加强执法监督，全面提高执法效能，推动形成权责统一、权威高效的行政执法体系和职责明确、依法行政的政府治理体系。

## 二、具体要求

### (一)高度重视,明确目标

全面推进法治政府建设,必须坚持严格执法。要充分认识全面推行“三项制度”的重要意义,聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节,全面推行“三项制度”,对促进严格规范公正文明执法具有基础性、整体性、突破性作用。坚持依法规范、执法为民、务实高效、改革创新、统筹协调,使行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行为得到有效规范。全面实现行政执法信息公开透明、行政执法全过程留痕、行政执法决定合法有效,行政执法能力和水平整体大幅度提升,行政执法行为被纠错率明显下降,行政执法的社会满意度显著提高。

### (二)及时贯彻,认真落实

1.全面推行“三项制度”。行政执法公示是保障行政相对人和社会公众知情权、参与权、表达权、监督权的重要措施。行政执法全过程记录是行政执法活动合法有效的重要保证。重大行政执法决定法制审核是确保行政执法单位作出的重大行政执法决定合法有效的关键环节。各行政执法单位要严格按照《关于本市推行行政执法公示制度的意见》《关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见》《关于本市推行重大行政执法决定法制审核制度的意见》(见附件1、2、3)的要求,做好行政执法公示、行政执法全过程记录、重大行政执法决定法制审核工作。其中,有关单位要在2019年8月31日前登录“上海司法行政”网站,按照要求完成行政执法

公示信息的首次录入工作。

2.加强信息化建设,实现智慧执法监督。按照国家要求,依托大数据、云计算等信息技术手段,加强本市行政执法综合管理监督信息化建设。完善行政执法数据汇集和信息共享机制,按照国家和本市要求,通过建立行政执法信息资源库,逐步形成集数据储存、共享功能为一体的行政执法数据中心,促进数据共享互通,加强关联分析,深化应用,精准问题研判,优化执法资源配置,提升行政执法能级,实现智慧执法监督,提高政府治理的精准性和有效性。

### (三)加强保障,提升实效

1.加强组织领导。本市各级政府及其部门的主要负责人是全面推行“三项制度”工作的第一责任人,要切实加强对本地区、本部门行政执法工作的领导,做好“三项制度”组织实施工作,定期听取工作情况汇报,及时研究解决工作中的重大问题,确保工作有方案、部署有进度、推进有标准、结果有考核。建立健全由司法行政、编制管理、公务员管理、政务公开、电子政务、发展改革、财政、市场监管、档案等部门参加的市、区两级政府全面推行“三项制度”工作协调机制,指导协调、督促检查工作推进情况。上级部门要切实做到率先推行、以上带下,充分发挥在行业系统中的带动引领作用,指导、监督本行业系统中各行政执法单位严格规范实施“三项制度”。

2.健全制度体系。要加强行政处罚裁量基准的常态化管理和

应用。根据条块职责,逐步建立健全行政执法案卷评查管理、行政执法案例指导、行政执法投诉举报以及行政执法考核监督等制度。落实国家要求,推进统一的行政执法资格和证件管理。

3.注重队伍建设。要抓好队伍建设,配足配强实施“三项制度”的人员,通过岗前、岗位培训等措施,不断提高队伍整体业务水平,做到政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实。鼓励和支持行政执法人员参加国家统一法律职业资格考试,对取得法律职业资格的人员视为基础法律知识考试合格,免于参加本市基础法律知识考试。建立科学的考核评价体系和人员激励机制。保障执法人员待遇,完善基层执法人员工资政策,建立和实施人身意外伤害和工伤保险制度,落实国家抚恤政策。

4.开展培训宣传。要开展“三项制度”专题学习培训,加强业务交流。认真落实“谁执法谁普法”普法责任制的要求,加强对全面推行“三项制度”的宣传,通过各种方式全方位宣传全面推行“三项制度”的重要意义、主要做法、典型经验和实施效果,为全面推行“三项制度”营造良好的社会氛围。

5.强化督促检查。要把行政执法单位“三项制度”推进情况纳入年底效能目标考核等考核体系。建立督查情况通报制度,坚持鼓励先进与鞭策落后相结合,充分调动落实“三项制度”的积极性、主动性。对工作开展不力的及时督促整改,对工作中出现问题造成不良后果的单位和人员进行通报批评,依法依规问责。

各区政府、各市级主管部门要及时将全面推行“三项制度”的

情况和工作中遇到的问题通报市司法行政部门。市司法行政部门要加强对全面推行“三项制度”的指导协调,重要情况及时报告市政府和司法部。

- 附件：1.关于本市推行行政执法公示制度的意见  
2.关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见  
3.关于本市推行重大行政执法决定法制审核制度的意见

## 关于本市推行行政执法公示制度的意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于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的指导意见》(以下简称“《指导意见》”)中行政执法公示制度的有关要求,提高本市行政执法透明度和公信力,保障和监督行政执法单位有效履行职责,提升“互联网+政务服务”水平,规范行政执法权力运行,保障人民群众的合法权益,现就本市推行行政执法公示制度提出如下意见:

### 一、适用范围

行政执法单位和行政执法人员在行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行政执法的事前、事中、事后,按照要求公示有关行政执法信息的活动,适用本意见。

### 二、工作原则

行政执法公示坚持“谁执法,谁公示,谁负责”的原则。

行政执法公示与“一网通办”、“行政许可和行政处罚信息公示”、权责清单公示、双随机抽查事项公示等工作实现信息共享。

### 三、统一公示

根据《指导意见》要求,本市建立统一的行政执法信息公示平台(以下简称“公示平台”),通过“中国上海(一网通办)”门户网站、

“上海司法行政”网站,集中统一公示行政执法信息。

本市逐步探索微信公众号等移动公示方式,不断提升公众知晓行政执法信息的便利化程度。

本市鼓励各行政执法单位在对外办公场所提供便利化查询设施、设备以及资料等,及时依法依规向社会公开行政执法有关信息。

#### **四、公示内容**

##### **(一)事前公示**

各市级主管部门、区司法行政部门、其他市级行政执法单位以及相关管委会(指根据法律、法规、规章设立,依法实施行政执法行为的政府派出机构)应分别通过录入等方式,将本系统(包括各级行政执法单位以及法律法规授权执法组织等)、本辖区(包括本级政府、街道、乡镇)、本单位的行政执法主体、权限(包括种类、依据)、程序(流程)、裁量基准、救济渠道等,在公示平台公示。公示的格式、标准由市司法行政部门确定。

行政执法单位的行政执法权力事项、办事指南、权责清单、随机抽查事项清单、行政执法人员执法证件信息等,通过信息共享的方式,由公示平台向社会公示。

##### **(二)事中公示**

行政执法人员进行监督检查、调查取证、采取强制措施和强制执行、送达执法文书等执法活动时,必须主动出示行政执法证件,向当事人和相关人员亮明身份。行政执法人员要出具执法文



书,主动告知行政相对人执法事由、执法依据,陈述、申辩、听证、回避、配合执法等依法应告知的事项。国家规定统一着执法服装、佩戴执法标识的,执法时要按照规定着装、佩戴标识。

政务服务窗口要设置岗位信息公示牌,明示工作人员的照片、姓名、职务、岗位职责、申请材料示范文本、办理进度查询、咨询服务、投诉举报等信息。

### (三)事后公示

1.行政执法决定公示。行政执法单位要在行政执法决定作出之日起20个工作日内,向社会公布执法单位、执法对象、执法类别、执法结论等信息,接受社会监督。其中,除法律、法规、规章另有规定外,行政许可、行政处罚的执法决定信息要在执法决定作出之日起7个工作日内,按照国家和本市的有关规定公开,并通过信息共享的方式,由公示平台向社会公示;国有土地上房屋征收决定要在区政府门户网站上公示,并通过信息共享的方式,由公示平台向社会公示。逐步实现其他行政执法决定统一由公示平台公示。行政执法决定的公示期间,按照国家和本市的有关规定执行。

2.行政执法数据公开和报送制度。建立行政执法数据公开制度,各市级主管部门、其他市级行政执法单位以及相关管委会应于每年1月31日前,将本系统、本单位上年度行政执法总体情况的有关数据集中在公示平台上公开。本市根据国家要求,不断完善行政执法数据统计报送制度。具体要求,由市司法行政部门另行规定。

## 五、配套制度

### (一)信息更新

法律、法规、规章和国家文件对行政执法事前公示信息、行政执法决定信息的更新有规定的,从其规定;没有规定的,各有关单位根据各自职责,按照以下方式处理:

1.由于法律、法规、规章和其他文件的颁布、修改、废止、失效,行政执法事前公示信息需要更新的,自相关文件颁布、修改、废止、失效之日起 20 个工作日内,予以更新。

2.由于机构设置发生变化,行政执法事前公示信息需要更新的,自机构设置变化三定方案等经批准之日起 20 个工作日内,予以更新。

3.由于行政执法人员执法证件信息发生变化,行政执法事前公示信息需要更新的,自行政执法人员执法证件信息发生变化之日起 20 个工作日内,予以更新。

4.行政执法决定被依法变更的,自变更之日起 20 个工作日内,予以更新。

### (二)信息更正及撤销

法律、法规、规章和国家文件对行政执法决定信息的更正、撤销有规定的,从其规定;没有规定的,按照以下方式处理:

1.行政执法单位发现其公示的行政执法决定信息不准确的,应及时更正。

2.行政执法单位收到公民、法人或者其他组织提出更正公示

的行政执法决定信息的书面要求的,应自收到之日起5个工作日内,进行核实并作出处理。

3.行政执法决定有依法被撤销、确认违法或者要求重新作出等情形的,行政执法单位应自前述情况出现之日起7个工作日内,撤下原行政执法决定信息。

### (三)责任追究

行政执法单位有下列情形之一的,按照《中华人民共和国政府信息公开条例》的有关规定,由上一级行政机关责令改正;情节严重的,对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

- 1.应公示的行政执法信息未公示的;
- 2.不及时更新、更正公示的行政执法信息的;
- 3.其他依法应追究责任的情形。

## 六、工作要求

市政府办公厅、市发展改革委、市司法局等按照各自职责,做好本市行政执法公示工作的指导、管理和监督。

行政执法单位要严格按照本意见的要求,开展行政执法公示工作。要及时、准确、全面公示行政执法信息,明确公示内容的采集、发布审核、更新、更正和撤销等工作职责。

## 关于本市推行行政执法全过程记录制度的意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于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的指导意见》中行政执法全过程记录制度(以下简称“全过程记录制度”)的有关要求,规范和监督行政执法单位依法开展行政执法,促进严格规范公正文明执法,保障人民群众的合法权益,推进行政执法大数据,努力实现监管更强、服务更优,为公平营商创造条件,现就本市推行行政执法全过程记录制度提出如下意见:

### 一、适用范围

行政执法单位通过文字、音像等记录形式对行政处罚、行政强制、行政检查、行政征收征用、行政许可等行政执法过程进行记录的活动,适用本意见。

前款所称文字包括纸质文件和电子文件,音像包括照片、音频和视音频等。

### 二、工作原则

行政执法全过程记录工作坚持“合法、客观、规范”的原则,实现全过程留痕和可回溯管理。

### 三、工作要求

#### (一)一般记录要求

行政执法单位要按照国家和上级主管部门的要求,规范执法用语,采用或者制定统一的文书格式文本,做到文字记录合法规范、客观全面、及时准确。制定文书格式文本的,要明确执法文书制作指引。

法律、法规、规章以及国家、本市文件对证据记录和程序、决定等的文字记录有规定的,行政执法单位要按照要求予以记录;没有规定的,行政执法单位的记录要完整、清晰、准确,如实反映行政执法过程。

## (二)特别记录要求

### 1.全程音像记录的情形

除按照一般记录要求进行记录以外,行政执法单位应对下列行政执法现场(场所)进行全程音像记录:

(1)采用告知承诺方式取得行政许可后的检查;

(2)实施行政强制、证据先行登记保存;

(3)国家和本市规定以及行政执法单位认为应全程音像记录的其他现场(场所)。

全程音像记录,一般采用视音频记录。

### 2.视情音像记录的情形

除按照一般记录要求进行记录以外,行政执法单位要根据实际情况,对下列容易引发争议的行政执法过程进行音像记录:

(1)与行政相对人直接接触或者直接进入行政相对人场所的行政检查(以下简称“行政检查”);

(2)勘验；

(3)抽样取证；

(4)实施简易程序的行政处罚；

(5)听证；

(6)留置送达、公告送达；

(7)国家和本市规定以及行政执法单位认为要根据实际情况进行音像记录的其他情形。

### 3.音像记录的要求

音像记录采用视音频记录的，应完整反映在记录现场的行政执法人员和其他人员的言语、行为等内容。对于涉及易燃易爆、无菌等高风险现场(场所)，可不作视音频记录。视音频记录一般由行政执法人员实施；必要时，行政执法单位可通过购买服务的方式，聘请第三方专业机构进行记录。开始视音频记录时，应告知行政相对人。视音频记录应连续，由于特殊情况中断的，应在视音频中说明中断原因，因客观原因无法在视音频中说明原因的，应在事后书面说明情况。

音像记录采用照片或者音频等记录的，记录要求参照前款规定执行。

### (三)装备管理要求

行政执法单位配备音像记录设备、建设音像记录场所，要按照工作必需、厉行节约、性能适度、安全稳定、适量够用的原则，结合执法具体情况确定。原则上，行政执法工作量较大的，执法装备要适

当多配；工作量较小的，可适当少配。装备配备和设施建设原则上在 2020 年底前基本完成。其中，市级主管部门负责制定本系统（包括各级行政执法单位以及法律法规授权执法组织等）具体的行政执法装备配备标准、装备配备规划、设施建设规划、年度实施计划。

行政执法单位要结合执法实际，将行政执法装备需求报同级政府列入财政预算。

行政执法单位要建立健全行政执法音像记录管理制度，明确执法音像记录的使用规范、记录要素、用语指引、存储应用、监督管理等要求。其中，市级主管部门负责建立健全本系统的管理制度。

#### （四）记录资料管理要求

行政执法单位要加强对行政执法全过程文字、音像记录资料等（以下简称“记录资料”）的管理，建立健全记录信息调阅监督制度，做到可实时调阅，切实加强监督，确保文字记录、音像记录规范、合法、有效。同时，要积极探索成本低、效果好、易保存、防删改的信息化记录储存方式，通过技术手段，对同一执法对象的文字记录、音像记录进行集中储存。

任何单位和个人不得擅自毁损、删除、修改记录资料。

#### （五）记录资料归档要求

##### 1. 建立制度

行政执法单位要按照档案管理要求，规范记录资料的归档和档案管理。其中，市级主管部门制定、完善本系统记录资料的归档和档案管理制度。记录资料的归档和档案管理制度要明确归档范

围和保管期限、归档要求、归档时间、档案利用等内容,确保所有行政执法行为有据可查。

对涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的记录资料,在归档时要严格执行国家有关规定。中央有关部门对归档和档案管理已有规定的,从其规定。

## 2.例外情形

行政执法单位对行政检查采用视音频记录的,符合下列情形之一,可不对视音频记录资料进行归档,但保存时间不少于6个月:

- (1)不作为案件证据的;
- (2)未与行政相对人发生争议的。

## (六)线上工作系统建设要求

鼓励行政执法单位按照国家和本市的要求,建设、完善线上工作系统,按照国家和本市电子文件归档和电子档案管理的相关规定,逐步建设、完善电子文件归档和电子档案管理系统功能,探索人工智能技术的运用。

## (七)发挥记录资料作用

行政执法单位要充分发挥记录资料对案卷评查、执法监督、评议考核、舆情应对、行政决策和健全社会信用体系等工作的积极作用,善于通过统计分析记录资料,发现行政执法薄弱环节,改进行政执法工作,依法公正维护行政执法人员和行政相对人的合法权益。



## **四、职责分工**

### **(一)管理职责**

市司法行政部门会同有关部门指导推进市级主管部门、其他市级行政执法单位、相关管委会(指根据法律、法规、规章设立,依法实施行政执法行为的政府派出机构)和区司法行政部门按照各自职责,落实全过程记录制度工作,并对落实情况予以监督。

市级主管部门负责本系统全过程记录制度的指导、落实工作,并结合行政执法投诉举报、案卷评查等,对落实情况进行监督。

区司法行政部门负责同级政府全过程记录制度的落实工作,指导和监督区政府工作部门、街道和乡镇落实全过程记录制度工作。

### **(二)相关部门职责**

各级财政部门负责建立责任明确、管理规范、投入稳定的执法经费保障机制,对本市落实全过程记录制度工作提供支持和保障。

各级档案部门负责加强对全过程记录制度档案管理工作的监督和指导。

## **五、行政责任追究**

有下列行为之一,构成玩忽职守、贻误工作的,按照《行政机关公务员处分条例》等的规定,追究相关人员的责任:

- (一)不记录或者不按照要求记录行政执法全过程的;
- (二)擅自毁损、删除、修改记录资料的;
- (三)其他依法应追究责任的行为。

## 关于本市推行重大行政执法决定 法制审核制度的意见

为贯彻落实《国务院办公厅关于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的指导意见》中重大执法决定法制审核制度的有关要求,规范和监督行政执法单位依法开展行政执法,保障人民群众的合法权益,现就本市推行重大行政执法决定法制审核制度提出如下意见:

### 一、适用范围

行政执法单位对重大行政执法决定进行法制审核,适用本意见。

本意见所称的重大行政执法决定法制审核(以下简称“法制审核”),是指行政执法单位在作出重大行政执法决定前,由该行政执法单位的审核机构对拟作出的决定,根据本意见的规定,进行合法性、合理性审核。

### 二、重大行政执法决定的范围

行政执法单位应对下列重大行政执法决定进行法制审核:

- (一)符合听证条件的行政处罚决定、行政许可决定;
- (二)减轻行政处罚决定;
- (三)为了公共利益需要依法变更或者撤回行政许可决定,撤

销行政许可决定；

(四)除立即代履行、加处罚款和滞纳金以外的行政强制执行决定；

(五)国有土地上房屋征收决定；

(六)国家和本市规定以及行政执法单位认定的其他重大行政执法决定。

### **三、法制审核目录**

行政执法单位要结合本单位行政执法行为的类别、执法层级、所属领域、涉案金额等因素，制定法制审核目录清单。市级主管部门要加强对本系统法律法规授权执法组织、区级行政执法单位等制定法制审核目录清单的指导，明确重大行政执法决定事项的标准。区司法行政部门要加强对乡镇等制定法制审核目录清单的指导。

### **四、审核机构**

行政执法单位的法制机构为审核机构。没有法制机构的，行政执法单位应指定除经办部门(承办行政处罚、行政许可、行政强制执行、行政征收征用事项的具体部门)以外的机构作为审核机构。

要不断提升基层审核机构的业务能力，积极探索发挥司法所在法制审核工作中的作用。

### **五、法制审核的内容**

法制审核主要就以下内容进行合法性和合理性审核：

(一)对重大行政执法决定的管辖权、行政执法主体资格、行政执法人员执法资格、依据、程序(包括听证程序、陈述申辩程序)、理由、事实认定及证据、救济途径告知、行政执法文书等进行审核。

(二)对行政处罚(包括减轻处罚)决定,还要对行政处罚种类、履行方式及期限、适用裁量基准、违法行为是否涉嫌犯罪需要移送司法机关等进行审核。

(三)对变更、撤回、撤销行政许可决定,还要对依法给予补偿或者赔偿的方案等进行审核。

(四)对行政强制执行决定,还要对具备执行条件、执行主体、执行方式及时间等进行审核。

(五)对国有土地上房屋征收决定,还要对征收补偿方案、意愿征询情况、补偿费用是否到位等进行审核。

## **六、法制审核的程序**

在作出重大行政执法决定前,行政执法单位的审核机构应对经办部门提交的本意见第五点中相关内容涉及的材料进行审核。

行政执法单位应在重大行政执法决定的办理期限内,确定法制审核的期限。审核机构应在法制审核期限内进行审核。

完成审核后,审核机构应出具同意或者存在问题的书面审核意见,并退回相关材料。

## **七、审核意见的处理**

经办部门收到同意的书面审核意见的,要将书面审核意见与相关材料一并报请行政执法单位依法决定。其中,需要行政执法

单位负责人集体讨论决定的,要集体讨论决定。

经办部门收到存在问题的书面审核意见的,要对审核意见进行研究,在作出相应处理后,再次将相关材料报送法制审核。

经办部门对审核意见有异议的,要按照程序,报请有关领导决定。

## **八、法制审核队伍建设**

加强法制审核队伍的正规化、专业化、职业化建设,把政治素质高、业务能力强、具有法律专业背景的人员调整充实到法制审核岗位,配强工作力量,使法制审核人员的配置与形势任务相适应。原则上,行政执法单位的法制审核人员不少于本单位行政执法人员总数的5%。要充分发挥法律顾问、公职律师在法制审核工作中的作用。

市级主管部门要探索建立健全本系统内法律顾问、公职律师统筹调用机制,实现法律专业人才资源共享。

## **九、相关配套制度**

(一)归档制度。行政执法单位要将法制审核意见作为归档材料,与相关材料一并归档。

(二)监督检查制度。市和区司法行政部门、市级主管部门要通过案卷评查、执法检查等方式,分别对本市、本级或者本系统内行政执法单位的法制审核工作进行监督检查。

(三)评议考核制度。有关部门要将法制审核工作的情况列入行政执法评议考核的内容。

## **十、审核责任**

行政执法单位主要负责人是推动落实本单位法制审核的第一责任人,对本单位作出的重大行政执法决定负责。经办部门对送审材料的真实性、准确性、完整性,以及执法的事实、证据、法律适用、程序的合法性负责。审核机构对法制审核意见负责。因经办部门的经办人员、负责法制审核的人员和审批重大行政执法决定的负责人滥用职权、玩忽职守、徇私枉法等,导致重大行政执法决定错误的,要依纪依法追究相关人员责任。

## **十一、其他事项**

本意见中的重大行政执法决定属于重大行政决策范围的,法制审核按照重大行政决策的法律规定实施。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监察委，  
市高法院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2019年6月21日印发

---