

让法治成为上海核心竞争力的重要标志

2019年度上海市法治建设十大优秀案例展示(二)

今年是决胜全面建成小康社会第一个百年奋斗目标的关键之年,也是本市全面依法治市工作开启新局面的起步年。为了总结推广本市法治建设实践的成功经验和有益做法,深入推进全面依法治市,中共上海市委全面依法治市委员会办公室组织开展了2019年度上海市法治建设优秀案例征集宣传活动。

征集活动历时半年,经过全市推荐申报、网络投票、专家评审等流程,根据法治性、创新性、实效性、社会性和可借鉴性等标准,按照社会化、专业化、第三方等原则,最终确定10个优秀案例。这10个案例涵盖了落实“放管服”改革要求、优化营商环境、推进生态文明建设和环境保护、加强城市精细化管理、创新社会治理、促进互

联网和共享经济等新兴产业发展、保障和改善民生等市委、市政府重点工作,各系统、各区运用法治思维和法治方式推进工作并取得一定成效,充分体现了全面依法治市成果。通过对10个优秀案例宣传展示,以点带面、点面结合,深入推进全面依法治市工作创新发展,持续推动各系统、各区法治建设水平稳步提高。



七步工作法解顽疾 南京东路街道综合治理亮新招

第二步,街道网格中心先行联系。工作人员电话联系诉求人、当事人,确认小型住宿规模、周边环境、目前状况等基本情况并书面记录。

第三步,“小型住宿设施”所在地居委进行上述反映事实核查,确认“小型住宿设施”相关信息,填写《“小型住宿”信息采集表》,房办、物业、社区民警等工作人员应共同参与该项调查取证,并明确室内是否有改变房屋结构、私自搭建卫生淋浴设施、是否有消防隐患、是否有互联网日租广告发布等事实。

第四步,在收到《“小型住宿”信息采集表》后5个工作日内,街道网格中心召集派出

所、市场所、城管、房办、居委、物业等各部门联动认定,上门告知租客或使用人,并约谈业主或公房承租人或使用人,在小型住宿设施现场发放、张贴《南京东路街道“小型住宿设施”联合执法告知书》。

第五步,在收到《南京东路街道“小型住宿设施”联合执法告知书》后5日内,房屋业主(或公房承租人,或使用人)未自行进行有效整改的,或者未依法申请营业执照而继续经营的,由街道社区平安办牵头,各部门联动整治,可对进行商业经营的小型住宿设施内非私人物品实施暂扣、罚没、收缴。

第六步,街道网格中心报请区网格中心,就已整治、整改的小型住宿设施予以备案,并申请结案。

第七步,居民委员会社工、网格中心工作人员在辖区内定期巡视,防止“小型住宿设施”重建。“七步工作法”体现了多途径沟通协调,疏堵结合,多部门联动,形成合力、多方面源头防范,长效管理等特点。在整治过程中,街道始终坚持法治先行,在法治框架内运用法治思维和法治方法建章立制,规范小型住宿综合整治行为,做到依法行政、有据执法,取得了显著成效。2019年上半年,南京东路街道共收到小型住宿投诉27起,已对6家小型住宿事实的房屋开展了联动整治,成效显著。此外,还对3家经营小型住宿的房东开具了整改通知,要求其限期自行整改。“七步工作法”为黄浦区乃至上海小型住宿行业规范发展提供了颇具操作性的工作方法和工作经验,是城市精细化管理的要求,也是针对社会治理中新问题新情况的有益探索。

近年来,我国离婚案件逐年攀升,而离婚类案件往往会涉及到监护权、子女抚养费、离婚财产分割等儿童利益相关问题。2014年-2016年,96%的离婚纠纷涉及子女抚养问题,但在离婚时对未成年子女的利益考量相对不足。较高的离婚率导致越来越多的未成年子女被卷入父母之间的纠纷,其权益保障情况和生活状况令人担忧。

为了应对家事案件审判中的种种问题,2016年5月,最高院在全国范围内确定了118家法院开展家事审判改革试点,强调探索家事审判专业化发展,维护婚姻家庭关系稳定,依法保护未成年人、妇女和老年人合法权益。2017年,市妇联积极会同市高级人民法院在试点法院之一的普陀法院,以儿童利益最大化为原则,借鉴域外独立代表人制度,探索在父母权益和未成年子女权益冲突较为严重的离婚案件中试行儿童权益代表人制度。



市妇联首创儿童权益代表人制度
保障未成年人合法权益



让“银一”居民区变为文明小区
颛桥镇政府“七彩工作法”

党建引领依法治理,是推动基层依法治理的总抓手,为搭建基层治理的法治架构和运行机制提供了基本思路。2014年以来,闵行区颛桥镇银都苑第一居民区围绕这个总抓手、总思路,在建立平安小区协同治理“田园模式”的基础上,依托民主法治示范社区创建活动,探索并实践了一整套“三位一体”、“四治融合”、“五要素合力”的“七彩工作法”,生动实践了党建引领依法治理的深刻内涵。“银一”居民区也变为上海市“文明小区”。

“七彩工作法”是“银一”居民区在社区治理过程中摸索出的一套协同治理机制,涵盖了社区治理的“五要素”,即规则、机构、机制、平台、队伍。

其中,规则是依据,“三公约四制度”以及社区协同治理的制度,构成了社区依法治理的“软法”依据。机构是组织基础,党组织、居委会、业委会、物业公司、政府职能部门等法定机构,以及蔷薇工作室、关爱基金等自治组织,是社区多元共治的主要力量。机制是支撑,协商机制、联动机制、例会机制等为“七彩工作法”的运行提供有力支持。平台是组织与机制的连接点,区域化党建平台等共治平台、居民议事厅、“三长三室”、七心俱乐部等自治平台,为各类组织、各方力量提供了“合力”的汇聚点。队伍是保障。在社区治理中,一支“叫得动、做得好”的居民骨干队伍至关重要。“小区顾问团”、“物业监督员”、“垃圾分类志愿者”,287名党员,130名“三长”,参与社区治理功不可没。

居委有力量,社区有变化,群众有感受。“七彩工作法”围绕居民关心的“短板问题”,改善物业管理,化解矛盾纠纷,满足民生需求,社区居民的凝聚力、和谐度和感受度有了显著提升。物业费收缴比率从不足60%提高到90%以上,小区盗窃案发生率不断下降,完成单体修缮336个单元,绿化修剪、移植、补种7万平方米,新建彩色健身步道1200米,新增后的监控摄像头达到了493个,实现1:1.5的配比,新增停车位总数达到1200多个。依法治理收获了美丽的生态、齐聚的民心、和谐的关系、安全的家园、便利的生活,更收获了社区治理的法治根基。

社区虽小,却是“微缩版”的社会。居民虽少,却是治国治党的基础。社区治理“七大建设”,即“政治文明建设、精神文明建设、民生工程、‘三长’体系建设、法治社区建设、和谐社区建设、生态社区建设”,都对依法治理提出了要求。“七彩工作法”全覆盖、全过程覆盖了依法治理的要求,开拓了社区治理的新格局,新格局的核心特色是“党建引领、依法治理、居民自治”三位一体,“自治、共治、德治、法治”有机融合,规则、机构、机制、平台、队伍等社区治理“五要素”全面建立,实现社会治理的法治化与社会化、智能化、专业化的协同推进。



浦东新区市场监管局 率先开展医疗器械注册人制度试点

医疗器械注册人制度是上海自贸试验区3.0版改革的重要内容,是对接国际通行规则、降低制度性交易成本的重要举措。2018年2月27日,原市食药监局向自贸区企业上海远心医疗科技有限公司的单道心电图记录仪发出《中华人民共和国医疗器械注册证》,标志着全国首个医疗器械注册人制度试点产品落地,改革迈出实质步伐。

浦东新区医疗器械生产企业约占全市的四分之一,许多国际知名医疗器械生产商也在浦东设有国内总代理公司。针对产业发展升级的迫切需求,浦东新区市场监管局在原市食药监局的大力支持下,从2016年年底开始着手医疗器械注册人制度试点调研,对标国际通行规则,在调研基础上提出改革设想,得到了上级主管部门的大力支持。

改革措施主要包括:允许医疗器械注册人直接委托上海市医疗器械生产企业生产产品和样品;允许注册人多点委托生产;允许上海市受托生产企业提交委托方持有的医疗器械注册证申请生产许可;允许住所或生产地址位于浦东新区内的医疗器械生产企业参照《中国(上海)自由贸

易试验区内医疗器械注册人制度试点工作实施方案》的要求,申请参加委托生产试点工作,即将试点区域从自贸区拓展到浦东新区。

到2019年9月底,浦东新区已有7家企业的10个产品获市局批准,浦东新区市场监管局出具了25张预审单,37个产品经浦东新区市场监管局指导及预审进入优先注册检测通道。以上海远心医疗科技有限公司为例,作为上海自贸试验区内产品的研发型企业,持有单道心电图记录仪技术,主要用于采集心电图信号后通过蓝牙传输至移动终端,具有体积小、便于携带、可较长时间监测心电图趋势的特点,但公司并不具备生产能力。改革前,如要取得医疗器械注册证,远心医疗即使有技术,也必须走拿地、办厂,取得生产许可证这一条路,投资巨大;即使把厂建起来了,开始的一两年主要精力要放在生产许可证的申请上,工厂相当于空转,如果没有雄厚的资金基础,很难熬到“守得云开见月明”。改革后,远心医疗专注于研发新产品并申请成为新产品医疗器械注册证的注册人,委托上海微创集团生产样品及成品,最终后者通过严格审评,获

得生产许可。2018年2月27日,上海远心医疗科技有限公司的单道心电图记录仪成为试点医疗器械注册人制度后首批上市的首个产品,上市时间比原法定时间缩短了82%,已顺利生产并销售近千台。

2018年7月5日,医疗器械注册人制度复制推广至全市,改革对区域经济发展,对政府部门、企业及公众等,都带来了积极的利好。对区域经济发展而言,医疗器械注册人制度有利于上海突破土地资源和环境资源约束,推动医疗器械产业链上下游分工与合作,提升产业能级,形成先进制造优势,促进高端医疗器械本土生产。对政府监管部门而言,医疗器械注册人制度有利于完善医疗器械注册生产监管制度,促进审评标准提升和审评统一,建立有效的跨区域事中事后监管方式。对企业而言,医疗器械注册人制度有利于强化注册人全生命周期责任,鼓励创新研发和持续改进工作,举一反三,防微杜渐,完善管理措施。目前,德邻公寓已经完成修缮工作,历史建筑原貌重新展现。



虹口检察院以公益诉讼守护城市文脉 打响“上海文化”品牌建设

近年来,上海提出推进“四大品牌”建设,打响“上海文化”品牌是其重要一环。虹口区作为“海派文化发祥地、先进文化策源地、文化名人聚集地”,历史人文积淀深厚,共有全国重点文物保护单位4处,上海市文物保护单位17处,区文物保护单位23处,区文物保护单位153处,上海市优秀历史建筑98处,这些不可移动文物、历史建筑具有极高的历史价值,是国家和社会财富,属于公共利益的范畴,应受到有效保护。

2018年,虹口检察院检察官从新闻报道中得知,位于虹口区四川北路71号2幢、崇明路82号的德邻公寓,系上海市第四批优秀历史建筑,自2015年8月以来,因违法施工导致建筑持续受损,至今未被修复。虹口检察院认为,优秀历史建筑对于发扬上海文化、提升上海城市品位有着重要意义,是促进城市建设与社会文化的协调发展的现实需要,也是维护社会公共利益的迫切需求。区房管局存在未依法履职情形,遂以行政公益诉讼立案。

经进一步调查核实,区房管局在出

具责令改正通知书后怠于履职,未能及时采取有效措施,敦促相关责任单位对受损的德邻公寓开展修复工作。在收取业主方支付的300万元承诺修复保证金后,在业主未履行承诺的情况下,仍未采取任何措施,致使优秀历史建筑损害状态持续长达3年之久。为有效保护优秀历史建筑,维护社会公共利益不受侵害,虹口区检察院于2018年8月29日向虹口区房管局制发诉前检察建议,并以公开宣告方式送达,督促其依法履行监管职责,采取有效措施促使相关责任单位立即启动德邻公寓修复整改方案的编制及审核批准程序;修复整改方案经法定程序审核批准后,责令相关责任单位立即委托有资质的专业单位开展修复工作;对修复整改全过程进行有效监管,确保德邻公寓修复工作及有序开展,恢复优秀历史建筑原状。

检察机关还将以往“文来文往”送达检察建议方式改变为邀请区房管局参与“面对面”公开宣告模式,承办检察官公开宣告诉前检察建议相关内容,重点对案件事实、适用法律、建议内容、相关依据等进

行现场阐释说明。区房管局负责人当场签收检察建议,并提出整改方案和措施。2018年10月22日,区房管局回复,已督促所有权人履行法定职责,加速推进修复工作,举一反三,防微杜渐,完善管理措施。目前,德邻公寓已经完成修缮工作,历史建筑原貌重新展现。

本案的办理引起广泛关注和热烈反响,社会各界对检察机关通过开展公益诉讼推动优秀历史建筑保护予以了充分肯定。根据现有法律规定,社会公众无法通过法律途径督促行政部门履职,只能通过社会舆论呼吁或者向该行政部门及其上级机关进行反映等形式督促其履行职责。但由于社会舆论监督缺乏有效的督促和反馈机制,此类监督方式刚性不足,往往难以取得良好的监督效果。而通过启动行政公益诉讼,以检察权的强制性为后盾,在优秀历史建筑保护等涉及社会公共利益的领域,由检察机关督促行政部门及时履职,强化了监督的力度和成效,有助于创新社会治理。本案的成功办理也符合公益诉讼的立法目的,具有可复制、可推广的意义。

在该案中原告一致同意离婚,但均表示无法继续抚养女儿彤彤。年仅3岁的彤彤身患罕见的遗传代谢疾病,家人为照顾彤彤产生严重分歧,矛盾逐渐加深。如果原被告离婚,彤彤很可能因此陷入生存困境。普陀法院受理案件后,普陀区妇联主动要求派员作为儿童权益代表人参加诉讼。普陀法院复函同意,并向离婚双方当事人发放《儿童权益代表人参与诉讼告知书》,告知由儿童权益代表人作为独立的诉讼主体,代表双方婚生女彤彤参与本案诉讼。儿童权益代表人在走访原、被告的单位、生活小区居委会、孩子曾经就读的医院,实地调查双方生活环境及孩子的病情后,向法院提出,根据孩子目前情况及原、被告实际照料能力,需要有护理资质的专人协助护理的意见。法院询问原、被告意见,双方均表示同意聘请家政服务,但苦于没有合适的家政人员受聘。为此,普陀区妇联主动牵头联系了普陀区家政协会,推荐了一名家政护理员,得到原被告认可,护理费用由双方共同负担。

在各方做了大量的庭前工作后,普陀区法院在家事法庭进行了不公开开庭审理。儿童权益代表人作为独立的诉讼主体代表彤彤全程参与了庭审,当庭出示了在原被告家现场拍摄的彤彤生活的照片、视频及病史资料等,并从彤彤的需求和角度出发,表达了对于抚养权、抚养费及探望权的主张,提出离婚当事人双方虽已对共同财产分割达成一致意见,但未能充分考虑彤彤的利益,且双方达成的让渡共同财产与放弃主张抚养费协议,可能对彤彤利益的造成侵害。经调解,最终确定由被告支付8万到10万的抚养费保管金存于彤彤名下,并在普陀公证处办理专项基金保管手续,由儿童权益代表人监督使用,案件得到了圆满化解。

2017年11月24日,市高法院牵头市妇联等单位召开“儿童权益代表人理论与实践”专家研讨会,由法学专家和政府职能部门从试点情况出发,就儿童权益代表人制度的名称和法律地位、适用范围、启动程序和儿童权益代表人的主体资格等实体和程序内容进行论证,进一步研讨儿童权益代表人制度的完善与推广。除离婚案件中涉及未成年人利益之外,收养、抚养等亲子关系纠纷和分家析产纠纷等,很多都涉及未成年人利益。儿童权益代表人制度的推出具有很强的现实意义,相当于为民事纠纷中的未成年人请了“辩护律师”,充分弥补了未成年人在民事纠纷中的话语权短板,为全面保护诉讼中未成年人的合法权益,促进家事审判制度的持续完善提供了新的工作思路。