

关于《2025 宝山区全面深化“一网通办”  
及行政审批制度改革工作要点（送审稿）》  
**合法性审查意见书**

京衡 ZJ (2025) 006 号

致：宝山区司法局

兹受贵局委托，就题述之事项，依据国务院《重大行政决策程序暂行条例》和《上海市重大行政决策程序规定》，按照《上海市行政规范性文件管理规定》及其《实施办法》、和《上海市重大行政决策合法性审查工作规则》的要求，从宝山区委、区政府外聘法律顾问的角度，对《2025 宝山区全面深化“一网通办”及行政审批制度改革工作要点（送审稿）》（以下简称《工作要点》）作“合法性审查”，出具本《审查意见书》。

**一、《工作要点》的渊源与主要内容**

《工作要点》的渊源是，沪府办发〔2025〕6号上海市政府办公厅关于印发《2025 年上海市推进政府职能转变和行政审批制度改革工作要点》的通知，沪府办发〔2025〕7号上海市政府办公厅关于印发《上海市加快“人工智能+政务服务”改革推动“高效办成一件事”实施方案》的通知，是“要点”和“方案”的整合。

《工作要点》分为七个部分（二十五）项工作举措：**一是深化政务服务模式创新**。围绕关联事项集成办、政务服务免申办、容缺事项承诺办、异地事项跨域办等方面提升政务服务能级。**二是推进政务服务渠道建设**。通过线下、线上、掌上一体协同发力，夯实“一网通办”在线平台和政务服务大厅建设。**三是优化惠企政策全流程服务**。围绕梳理存量和增量惠企政策、标注政策申请条件、接入“随申办”服务等方面实现政策精准化服务。**四是强化政务服务数智赋能**。围绕人工智能深度优化服务流程、优化政务服务数字人、提升审查要点知识库、夯实“021”智能帮办服务体系、深化电子证照归集和应用能力等 5 个方面加快“人工智能+

政务服务”改革。**五是健全科学精准效能调度机制。**围绕“好差评”以评促改、夯实数字化运管体系、深化“智慧好办”品牌运营等3个方面加强政务服务全过程管理。**六是纵深推进行政审批制度改革。**包括推进事项管理、拓展“一业一证”改革、再造建设项目审批流程、便利经营主体登记等4方面工作。**七是构建更高质量事中事后监管体系。**围绕优化涉企行政检查、创新综合监管模式等方面加强全流程监管。

## 二、对《工作要点》的合法性审核

(一) 该《工作要点》，是有关公共服务、市场监管、社会管理等方面的重大公共政策和措施，属于重大行政决策事项，且具有行政规范性文件的性质。

《工作要点》，是由宝山区数据局起草（拟稿），报宝山区政府审核通过，并将以宝山区政府的名义颁发的规范性文件。

### (二) 制定主体合法

根据《上海市行政规范性文件管理规定》，宝山区政府作为文件制定主体，符合法定权限。

宝山区数据局作为承办单位、以及该项业务的主管单位，起草（拟稿）该文件，依法应提请区政府审核通过，是适宜的，也与市政府的对应做法相一致。

(三) 没有超越制定机关法定职权或者法律、法规、规章的授权范围。

(四) 不与宪法、法律、法规、规章、国家或者上海市的政策相抵触。

(五) 不违反《上海市行政规范性文件管理规定》第十二条的禁止性规定。

(六) 符合规范性文件制定程序。

(七) 与相关的规范性文件不存在冲突。

(八) 其他的内容，见“建议与讨论”部分。

## 三、关于制定的程序

宝山区数据局启动《工作要点》工作后，已完成了公众参与、专家论证、风险评估、合法性初审、集体决策等法定程序，符合《上海市重大行政决策程序规定》的要求。具体如下：

### (一) 公众参与情况

宝山区数据局于 2025 年 4 月 27 日至 5 月 12 日通过在区政务服务中心大厅的总服务台放置 2025 年“一网通办”工作要点征求意见问卷，征求社会各方意见和建议。于 2025 年 4 月 16 日至 4 月 23 日书面征求区发改委、区市场监督管理局、张庙街道等相关委办局的意见建议，共收到相关意见和建议 8 条。于 2025 年 4 月 29 日、5 月 8 日召开座谈会，参会代表提出意见建议 5 条。宝山区数据局根据上述意见和建议，对原来的草案做了适当的补充和修改。

#### （二）专家论证情况

宝山区数据局于 2025 年 4 月 29 日至 5 月 7 日，邀请周悦（市政府办公厅政务服务处副处长）、程通（市政府办公厅职能转变协调处四级调研员）、陈祺（市大数据中心应用开发部副部长）等专家进行书面论证。专家组经过审核，对要点方案从必要性、可行性和科学性三方面详细研究，提出很好的三点意见。区数据吸收了专家论证，对原来的草案予以再次完善。

#### （三）风险评估情况

宝山区数据局委托法律顾问，从社会稳定、公共安全、生态环境、财政金融 4 个方面进行了评估，《工作要点》修订内容符合上位法和市政府的有关文件，风险较低，总体可控。

#### （四）合法性初审与集体讨论情况

宝山区数据局委托法律顾问沈春律师（上海艾克森律师事务所），对《工作要点》做了合法性审查，结论为主体适格，内容合法，程序正确。

宝山区数据局分别于 2025 年 4 月 8 日、14 日，召开局长办公（扩大）会议，集体梳理、讨论、决策了《工作要点》的全部内容，以及文件起草的有关事项。

### 四、建议与讨论

#### （一）、增加“数据共享”

第 1 页第 13 行，“依托上海市行政协助管理系统，持续推动政府部门间通过行政协助方式实现 **数据（信息）共享**、业务高效协同”。

不同的政府部门都掌握着不同的数据、信息，政府部门间的数据（信息）共享（涉及国家机密的例外），可以极大地方便企业和群众，避免他们重复提交材料，也能够有效地提高政府部门的工作效率，促进业务高效协同。

## （二）、恢复“监管”

第1页第17行，推进“免申即享”与信用监管有效衔接。

市政府的沪府办发〔2025〕7号文件中，在该处是有“监管”两个字的，去掉了反而有语法上的问题，恢复为宜。

## （三）、关于“信用修复、主动提醒”的讨论

在《工作要点》一、（二）中提出“依托企业专属空间实现信用修复主动提醒”，这是给政府部门增加了工作量，要求有关部门主动提醒企业去修复信用。市政府的文件中似乎没有这样的提法，也缺乏法律法规的授权。按照“法无授权不可为”的理论，不提为好。现实生活中，也有的地方、有的部门是在探索“信用修复主动提醒”，那就应该考虑责任单位问题？增加的工作量到底有多少？等等问题。

## （四）、恢复“服务范围”

《工作要点》（九）：将新增申报普惠性且具备政务数据共享条件惠企政策纳入“免申即享”服务范围。

市政府的7号文件中，在该处是有“服务范围”四个字的，去掉了反而语义不全、文句有欠通顺。前面有“纳入”，后面就应该有“范围”相对应，恢复为宜。

## 四、本律师的结论意见

经本法律顾问律师审查，《2025宝山区全面深化“一网通办”及行政审批制度改革工作要点（送审稿）》，主体适格，内容合法，已按规定履行了重大行政决策的法定程序，且符合《上海市行政规范性文件管理规定》的要求。

前述“四、建议与讨论”部分，谨供参考。

本《审查意见书》一式两份，交贵单位一份，本所留存一份归档。

浙江京衡（上海）律师事务所

责任律师： 张军

二〇二五年五月十六日