

上海市城市管理行政执法局

2019年度法治政府建设工作情况报告

市城管执法局深入贯彻落实法治政府建设决策部署，紧紧围绕城市管理精细化管理主线，结合“不忘初心，牢记使命”主题教育活动，坚持依法行政、深化体制改革，强化监督指导、加强队伍建设，提升服务能级、注重法制宣导，坚持融入城市综合管理法治化和共建共享社会治理新格局，进一步提升城市管理的法治化、社会化、智能化、标准化水平，为营造更加公开透明、规范有序、公平高效的法治环境作出应有贡献。现将相关情况报告如下。

一、主要举措和成效

（一）深化城管执法体制改革，着力加强机制制度建设

一是深化体制改革，推进综合执法。市城管执法局会同市住建委、市房管局等部门认真研究房管及文明施工领域事项划转工作，经市政府专题会议审议，确定162项房屋管理领域和25项文明施工领域执法事项划转城管执法系统。启动《上海市城管执法条例实施办法》修订工作，以规章修订明确执法权限范围调整，经多轮征询意见、专家论证评审、向社会征求意见，于5月报送市司法局；9月配合市司法局完成审核工作。目前《条例实施办法》已经市政府常务会议审议通过。

二是完善制度规范，健全执法准则。依法编制城管执法权责清单，健全权力清单动态调整机制，进一步明确城管执法法定权限及工作责任。制定《上海市生活垃圾分类违法行为查处规定》，

制定生活垃圾分类执法裁量基准，完善生活垃圾分类执法的配套制度。在总结前几年执法实践基础上，制定损坏房屋承重结构裁量基准。在全系统深入推进“双随机一公开”监管模式，通过建立完善“一单两库”，提高随机监管检查的精准性和有效性。制定、修订《上海城管执法规范用语指引》《城管行政执法诉讼应诉指南（模板）》等文件，有力推动城管执法法治化、规范化建设。

三是建立协作机制，优化工作流程。加强市级部门协调联动，进一步完善与市容绿化、水务、市场监管、生态环境等部门执法管理协作机制。发布与交警总队、绿化市容局联合惩戒文件，进一步强化渣土运输市场整治联动机制。制定损坏房屋承重结构现场执法取证流程，进一步厘清现场执法程序规范。优化重大行政执法决定法制审核制度流程，进一步贯彻市政府办公厅关于重大法制审核制度要求。

（二）强化城市管理执法保障，助力超大城市精细管理

一是圆满完成第二届进博会保障任务。加强进博会重点区域城管执法工作指导意见，制定下发进博会保障方案、增援方案和应急预案，扎实推进落实核心保障区、重点保障区、一般保障区的执法管控措施。在全系统选拔 200 名业务骨干，进驻核心区开展执法保障，先后整治解决 11 批 4235 处城市环境问题点位。选拔 4 名业务骨干进驻进博会场馆，检查指导场馆内生活垃圾分类和餐厨垃圾处置等工作，反响良好。

二是全面完成违法建筑治理任务。深入推进“无违”街镇（居村）创建工作，加强日常巡查防控，综合运用市民监督、媒体监

督、第三方巡查等方式，提高快速发现、快速处置违法建筑的能力，确保新建违建“零增长”。坚持多措并举，综合运用执法、注记、信用惩戒等多种手段，积极推进存量违建治理。全市共拆除存量违法建筑 2146 万余平方米，新增违法建筑 5 万余平方米，创成无违建先进街镇 207 个，违法建筑治理向“清库”目标迈进。

三是开展生活垃圾分类专项执法。开展全覆盖执法检查，今年以来共开展执法检查 7 万余次，覆盖全市 1.2 万余个小区、230 家收运企业、10 家大型中转场所和 9 家末端处置企业。其中，检查投放环节单位 13.8 万余家次，收集、运输单位 1773 家次，大型中转和末端处置企业 179 家次。依法查处生活垃圾分类案件 6045 起。开展全方位执法协作，加强与绿化市容、市场监管、文化旅游等部门协作，联合开展普法宣传和检查执法，提升了垃圾分类治理工作实效。

四是开展街面环境专项执法行动。共依法查处无序设摊 3.6 万余起，取缔 9.1 万余处；查处跨门经营 1.6 万余起；查处违法户外广告设施 5517 起；拆除违法户外广告设施 1465 处，拆除违法违规店招店牌 1.4 万余块；查处非法小广告 1701 起。

五是开展小区环境专项执法行动。共依法拆除小区违法建筑 102 万余平方米；查处擅自改变物业使用性质案 317 件，整改 1261 处；查处损坏房屋承重结构案 853 件，整改恢复 1620 处；依法查处占绿毁绿案件 1928 起，整改恢复 1523 处。

六是开展生态环境专项执法行动。共依法查处违法运输处置建筑垃圾案 1.3 万余件；查处夜间施工扰民、露天焚烧垃圾等废弃物、油烟污染等各类案件 422 件起。

（三）完善城管执法监督体系，推动规范执法常态长效

一是严格落实“三项制度”，保障执法过程公正透明。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》要求，聚焦行政执法关键环节，强化城管执法系统行政处罚信息公示和归集推送工作，制定《上海市城管执法全过程记录规定》《上海市城管执法视音频记录工作规范》，将落实重大执法决定法制审核制度作为重点工作考核事项，进一步促进行政执法公正严明，维护政府公信力。

二是健全常态化执法监督，提升执法规范化水平。修订《上海市城市管理行政执法监督办法》，进一步明确监督范围、方式、问责等事项，构建常态化行政执法监督体制。开展案卷集中评查工作，抽取网上办案平台上的生活垃圾类行政处罚、涉及重大执法决定法制审核程序、行政强制等3大类一般程序案件进行现场集中评查，对执法办案合法性、合理性、程序规范及案卷整理情况进行全面审查，及时指出问题不足，督促指导基层提升执法能力水平。

三是强化内部监督考核，完善监督体系构建。完善分类管理改革配套制度，制定基层执法人员绩效考核指导意见，实行日记实、月计分、季评价、年度考核考核方法。制定《城管执法人员行为规范督察考评实施细则》，设定8大类54种记分情形，记分结果与队员绩效考核挂钩。通过执行城管执法人员纪律管理规定、内务管理规定、队列管理规定等多项队伍管理类制度，进一步健全市、区、街镇三级监督体系。

四是做好复议诉讼工作，注重行政纠纷化解。认真履行行政复议职责，做好复议诉讼案件办理，指导区局化解行政争议。2019年共受理行政复议案件10件，全部办结，撤销2件，纠错率为20%。办理行政应诉案件1件，未发生败诉。与市高级人民法院行政庭建立行政诉讼相关材料网上传输试点，进一步提升行政应诉效率。通报分析2018年行政复议、行政应诉情况，督促指导基层中队及法制部门提升执法办案水平。市城管执法局复议委员会全年共召开3次案件审议会议，对53件重大疑难案件进行审议。充分借助法律顾问等专业化优势，对复议案件、行政诉讼提供专业指导意见。注重行政纠纷协调化解工作，有效化解多起难度较大的行政纷争。

（四）夯实城管执法队伍建设，推动能力水平不断提升

一是优化队伍结构，促进专业化发展。参照本市公安一线执勤人员招录标准，新招录城管执法队员450余人，全部充实到基层一线执法队伍。推进示范中队、规范化中队和标准化大队建设，提升基层队伍的标准化、规范化建设水平。分层分类举办全系统领导干部、新进人员、中队小教员等培训班18期，市区联手完成全员轮训一遍的目标。开展在线培训，全年共培训12.3万余人次，有效提升了培训覆盖面和实效性。编印出版法律文书制作、证据收集与运用等4本教材。建成12个实践教学基地，提高新进人员实际操作能力。从基层选拔人员充实培训师资力量，丰富培训体系。关注基层队员心理健康，指导基层开展心理专题培训。

二是提升站位意识，突出法治培训。重视本系统领导干部法治能力建设，2018-2019年连续两年组织开展全系统法制干部专

项培训，每年组织市局机关全体干部集中培训及本市城管执法系统区局领导干部培训。形成按季度举办法治讲堂的工作惯例，各单位分管领导及法制部门负责人参会，集体研讨执法热点难点问题，全面提升法制条线领导干部的法治思维和法治意识。

三是完善法制保障，加大指导力度。切实加强基层法制队伍建设，构建多元化的法制力量保障体系。积极推进城管执法系统公职律师和法律顾问队伍建设，为依法行政提供人员保障。开展“驻队律师”试点，为基层中队依法行政的提供支撑和保障。针对执法难点问题，进一步加强应诉指导，不定期研究编制执法指南，指导基层执法实践。对接市高院网上行政诉讼系统，提升系统行政应诉效率。贯彻落实庭审旁听制度，由市局牵头，每季度组织 1-2 次庭审旁听活动，对象覆盖市局、区局及基层中队成员，提升全系统依法行政意识。

（五）推动信息系统智能建设，护航执法管理能级提升

一是推进办案系统建设，实现四个“标准化”要求。全面提升精细化、科学化管理水平，全力推进全市统一的网上办案系统平台建设，基本实现市、区、街镇三级城管执法部门系统架构、应用全覆盖，进一步优化网上城管执法办案业务流程，以信息化建设，推动办案流程标准化、操作规范标准化、办案文书标准化、办案证据标准化。目前该系统已进入试运行阶段，预计 2020 年 1 月 1 日正式上线运行。

二是强化系统集成发展，推动管执联动应用机制。进一步完善市局指挥中心平台功能，按月发布城管执法指挥工作动态，指导推进各区局共享共用辖区公安、网格视频资源。持续提高网上

勤务系统使用率和网上督察系统监督效能，推动网上考核系统应用覆盖，加强对诉件处置系统数据的分析研判，进一步推动管执联动的系统平台常态长效应用。

三是探索多平台对接，构建共享共建发展模式。加强与“智慧公安”指挥系统对接，实现执法人员、车辆定位、案件数据的实时共享。加强与市大数据中心、市城市综合管理平台对接，积极主动融入“城市运行一张网”。

二、主要负责人推进法治政府建设情况

一是自觉履行第一责任，以上率下推进法治政府建设。市城管执法局主要领导严格对照中央文件要求，围绕中心大局，以国家治理体系和治理能力现代化为方向，不断引领城管执法工作和队伍建设的深化改革。切实落实党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，将法治政府建设摆在工作全局的重要位置，城管执法“十四五”规划预研究、城管执法系统“放管服”改革、《上海市城市管理行政执法条例实施办法》修正草案、《上海市城管执法全过程记录规定》等重大体制机制改革及规章、规范性文件均由党政主要负责人牵头推进，重要法制工作会议均由党政主要负责人牵头召开。

二是层层压实责任体系，扎实推进城管执法系统体制改革。在全市城管执法系统内组织开展生活垃圾分类全过程执法整治，开展全覆盖执法检查、宣传，加强与管理部门执法协作，形成了推进生活垃圾分类的合力。组织专门力量进驻虹桥商务区，落实问题清单销项管理，开展应急演练，强化现场执法，全面完成进博会环境执法保障任务。牵头负责推动住建领域综合执法，落实

房屋管理和文明施工领域执法事项划转。完善本市城管执法系统行政执法类公务员分类管理改革配套制度，制定基层执法人员绩效考核指导意见。加大对基层业务指导力度，助推执法规范化水平不断提升，城管执法精细化三年行动计划取得新成效。

三是深入走访基层一线，高度重视执法队伍规范化建设。结合“不忘初心 牢记使命”主题教育及大调研活动，主要领导带队开展走访调研 60 多次，深入村居、企业、街镇和基层中队，深化机关“走基层、转作风、强服务”活动，全年不断改进机关作风。加强基层基础建设，新创一批标准化大队、示范中队，推动基层执法机构建设再上新台阶。落实城管执法能力提升三年行动计划，组织开展分层分类专项培训，全面完成年度培训任务。制定标准并验收通过首批城管执法实训基地，提升新进人员实训效果。

四是参与城管品牌宣传，着力加强社会普法工作。主要领导带头参加多种社会普法宣传活动，展示城管崇法善治、执法为民良好形象。持续打造“7.15 公众开放日”活动品牌，不断增强市民群众对城管执法工作的熟悉度和支持率。严格落实“谁执法 谁普法”责任，在优化普法责任清单基础上，拍摄城管普法宣传视频，推动普法方式效果再提升。持续打造“城管执法局长接热线”活动品牌，主动倾听市民群众呼声，巩固深化媒体阵地，打造城管制法新形象。参加“夏令热线”局长接线日活动，耐心倾听解答市民群众关切。继续开展城管执法社会满意度测评。大力推进“诉转案”，推动市民热线诉件总量较大幅度下降和处理质量提升，打造城管执法新形象。