

市城管执法局 2020 年度法治政府建设 工作情况报告

2020 年以来，全市城管执法系统以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习贯彻习近平总书记统筹疫情防控和经济社会发展重要论述和“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，按照市委市政府城市精细化管理要求，抓紧抓实抓细疫情常态化下执法，持续深入推进本系统依法行政工作建设，健全完善法制制度，夯实法制队伍基础，提升全员法治理念，有力服务经济社会发展，进一步提升了群众获得感和满意度。

一、法治政府建设主要举措和成效

（一）持续深化城管执法体制改革

推动住建领域行政处罚权集中。为认真贯彻《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》（中发〔2015〕37号文），推动住房城乡建设领域行政处罚权的进一步集中行使，自 2019 年以来城管执法系统全力推进本项工作的落实，与各相关部门共同研究划转事项内容。经市政府同意后，2020 年初市住建委、市城管执法局、市房管局三家单位共同发布《关于进一步推进本市城市管理相对集中行政处罚权的实施方案》（沪建法规联〔2020〕4号），明确将建筑业管理方面的文明施工行政处罚事项和房屋管理方面的全部行政处罚事项划转至城管执法部门进行综合执法。

及时开展规章修订工作。为确保依法行政，我局在研究推进

处罚权集中工作方案的同时，将《上海市城市管理行政执法条例实施办法》作为 2019 年市政府规章正式修订项目进行立法计划申报，并于当年年初即启动了修订相关工作，通过召开基层座谈会、专家论证会、向社会公开征求意见等多种形式，重点对执法权限、案件移送、执法规范和队伍建设等内容进行修改完善。规章修正案于 2019 年底经市政府第 75 次常务会议审议通过，2020 年 1 月 18 日由上海市人民政府令第 29 号正式公布，并于今年 3 月 1 日正式施行，成为城管部门开展上述领域执法工作的重要依据。

推进街镇综合执法体制改革。今年 7 月，市委、市政府办公厅印发了《关于完善街道乡镇管理体制整合街道乡镇管理服务资源的实施意见》，要求聚焦减负、增能、赋权，进一步完善街道乡镇管理体制，按照成熟一批、赋权一批的原则，稳妥有序推进行政执法权下放工作，将点多面广、基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法权赋予街道乡镇，并依法明确街道乡镇执法主体地位。为此，我局对当前本系统的全部执法事项进行了梳理研究，从发挥基层执法效能、提升执法实效的角度，对现行本市城管执法系统行政处罚事项区局和街镇执法权限划分问题进行研究。按照加强业务指导和执法监督的工作要求，研究制定关于完善街道乡镇综合执法体制的指导意见等配套文件。同时，配合市司法局开展街镇执法需求调研，共同研究街镇基层管理迫切需要且能有效承接的行政执法权下放问题。

（二）完善新划转事项法制建设

梳理新划转事项清单。及时修订城管执法权力清单，完成

201项新划转事项的权力清单编制及审改申报工作。梳理、印发新划转执法事项手册和房管法律法规汇编，帮助基层快速了解新增执法事项的具体内容和执法依据。明确新划转事项分层分级执法思路，将部分执法专业要求较高、涉及跨区域执法的事项交由区局进行执法。修订城管执法事项案由库，确保新事项划转后网上办案系统的正常运转。

推动裁量基准制定。为实现工作有序开展、确保执法规范，针对新划转事项内容多、领域广、执法实践少的现实情况，明确分步分领域编制新划转事项裁量基准。年内已完成住房保障、文明施工和优秀历史建筑保护板块裁量基准(试行版)的编定工作，并按照规范性文件管理要求进行备案，有效指导相关执法实践活动的开展。

指导基层执法实践。为有效推动新划转事项的执法实践，鼓励各基层中队积极作为，我局以文件汇编、执法问答、执法手册等多种形式，多角度对新划转事项进行解读和研究。全年共编制6部执法手册，通过逐项解读执法事项的执法依据、程序要点、协助单位等关键信息，帮助基层更好地理解新划转事项内容；发布6批管理文件汇编，将从管理部门收集到的管理文件进行汇总，按板块梳理、分类编制后下发；制定下发5则执法问答，对新划转事项实践过程中基层反馈的问题困难及时进行指导。

加大管理执法协作力度。加大与各相关管理部门的协作力度，加强案件办理过程的沟通协调及政策释疑互动。针对法规规章中设定的管理性惩罚措施，共同商议解决好行政处罚与管理措施的衔接问题。此外，我局与市房管局共同发布《关于加强本市住宅

物业管理与城管执法联动工作的通知》(沪城管执[2020]17号),制定住宅物业管理执法联动方案,通过加强上海物业APP建设实现房管和城管执法联动信息平台常态化运行,在住宅小区智能化治理方面取得有效进展,切实保障市民群众和谐有序的居住环境。

(三) 大力提升城市管理执法实效

全力做好新冠肺炎疫情防控。建立职责清晰、决策科学、调度有力的指挥体系,指导全系统严格落实疫情防控措施,实现人员“零感染”。制定街面、社区、工地防疫标准,增强防疫实效。指导商户落实“六个必须”防疫措施,精准服务安全复工。发动全系统落实社会稳定风险排摸机制。强化街面、口岸及社区防控,检查沿街商户、商务楼宇、建筑工地、菜市场、商务楼宇等重点区域道路1859万余处。依法查处占道经营活禽案件75件。会同相关部门取缔非法活禽交易点5处。依法查处违法占道经营假冒伪劣口罩案件13件,暂扣口罩9524只,并将案件移送公安、市场监管部门查处。出动13万余人次,深入1.3万余个小区,防疫宣传46万余次,排查登记28万余人,测量体温35万余人。依法查处小区内违规饲养家禽案件72起。

开展生活垃圾分类专项执法整治。配合市区两级人大开展《上海市生活垃圾管理条例》执法检查,开展三个月执法整治。2020年1-10月,本市共出动城市管理执法人员25.9万人次,开展执法检查13.7万次。共检查307151家次小店小铺、餐饮企业、住宅小区、企事业单位、交通枢纽等各类场所单位的垃圾分类投放情况;检查1923家次生活垃圾收集、运输单位;检查480家次大型中转和末端处置企业。全市城管系统共教育劝阻相对人

44992 起，责令当事人整改 26561 起。共依法查处生活垃圾分类案件 11106 起。通过聚焦“分类投放、分类收集、分类运输、分类处置”四个环节，实施全覆盖检查、全过程执法、全要素监管、全方位宣传，全面推进专项执法整治行动，为促进生活垃圾减量化资源化无害化提供有力的执法保障。

积极开展各类环境专项整治。通过开展美化街区环境专项执法整治、保护生态环境专项执法整治、改善人居环境专项执法整治等多项环境类专项整治工作，加大“三清零、一清库”执法整治力度，推进 100 个“美丽街区”建设。依法拆除违建 249 万余平方米，创成无违街镇 211 个。依法查处建筑工地案件 1037 起，违法运输、处置建筑垃圾案件 6805 起，夜间施工扰民案件 278 起，向水域倾倒、排放污水案件 297 起，露天焚烧垃圾案件 70 起。推动“一江一河”486 处问题销项。开展住宅物业管理执法联动，依法查处物业未及时报告类案件 69 起。开展房地产经纪机构八类违法行为专项执法整治，依法查处案件 533 起。依法拆除小区违建 28.1 万平方米。依法查处损坏房屋承重结构案件 906 起。依法查处占绿毁绿案件 783 起，整改 1011 处。依法查处违规租赁房屋（群租）类案件 758 起。依法查处擅自改变物业使用性质案件 456 起，整改 717 处。

（四）优化营商环境执法机制建设

出台优化营商环境指导意见。2020 年 5 月，为响应党中央、国务院和市委市政府关于优化营商环境的决策部署，顺应人民群众和市场主体期待，我局制定发布《关于优化营商环境的指导意见》（沪城管执〔2020〕40 号）。指导意见提出，支持新消费业

态发展，对特色小店“外摆位”经营实施精细化管理。对经批准设置的集市、摊点、外摆位，坚持有序放、规范管、精细服。分类分级开展“双随机、一公开”，科学设定抽查频率，降低对市场主体影响。适度提高失信标准，完善异议处理程序和修复方法。运用信息化技术手段提高执法效率，推动智慧城管融入“一网通办”，实行罚款网上缴纳。

制定全国首份城管执法免罚清单。为贯彻落实《上海市全面深化国际一流营商环境建设实施方案》提出的“探索包容审慎监管，研究出台轻微违法违规行为免罚清单”的工作要求，我局认真梳理当前执法事项，聚焦市容环境、文明工地、房屋管理等执法热点领域，在广泛征求社会意见和听取市场主体代表意见的基础上，研究制定城管执法领域的免罚事项清单。8月中旬，我局会同市司法局联合发布了《城市管理轻微违法违规行为免罚清单》（沪城管规〔2020〕1号），对于清单中列出的12项轻微违法行为，如能及时纠正、没有造成危害后果的，不予行政处罚；坚持处罚与教育相结合的原则，通过批评教育、指导约谈等措施，促进市场主体依法合规开展经营活动。该清单作为全国首份省级城市管理领域的免罚清单，已于9月1日起正式实施。

深入推进“双随机一公开”专项检查。我局梳理制定《上海市城管执法系统随机抽查事项清单》（2020版），要求各基层单位对建筑工地、餐厨垃圾、餐厨废弃油脂、生活垃圾收运处置和房地产经纪机构等五方面16个事项开展随机抽查。为使随机抽查工作落到实处，7月中旬，结合“互联网+监管”数据抽查、网站公示信息查阅等方式，对各单位“双随机、一公开”工作进

行了专项检查，重点检查“两库”完善情况、抽查比例和频次、抽查结果公示和后续办案情况等，并对检查情况进行通报。积极推进“上海市城管执法对象监管系统”建设，通过技术手段支持，破解监管难题。目前监管系统的“双随机一公开”模块已进入试运行阶段。

（五）加大城管执法创新探索

探索非现场执法实践。我局采取先试点、后推广的方式，研究制定本市“非现场执法”试点工作方案，选取浦东新区、杨浦、虹口、闵行、徐汇、奉贤等6家单位开展试点。各区城管执法部门尝试互联网、大数据、人工智能等技术手段在执法办案中的实战运用，以执法频率较高的街面跨门经营、乱堆放、建筑渣土运输、文明施工管理等事项为突破口，探索开展“非现场执法”。在总结实践工作经验的基础上，制定出台了《上海市城管执法部门非现场执法工作规定（试行）》（沪城管规〔2020〕2号），为后续执法实践工作的开展做好制度保障。

建立信用分级管理机制。为加强本市城管执法领域信用体系建设，规范城管执法案件信息归集工作，我局制定了《上海市城管执法案件信息归集及分级管理规定》（沪城管执〔2020〕28号）。该《规定》在信息归集制度的基础上，探索实行失信行为分级管理制度，对数据归集、清单制定、信用修复、异议处理等活动作出系统规定，根据违法行为性质、情节、社会危害程度等，划分一般、严重、极严重三个失信等级，完善了异议修复程序，有力保障了信用主体的合法权益。

建立执法建议书机制。为加强管执联动、推动社会共治，我

局制定了《关于开展城管执法建议工作的指导意见（试行）》（沪城管执〔2020〕47号），明确针对国家、社会及个人利益受到损害威胁，或是某类违法行为多发频发等情形，城管执法部门根据执法职能，向相关行政管理部门、企事业单位、社会团体及其他社会组织制发《城管执法建议书》，提示相关单位或部门完善管理监督机制和措施，通过与相关部门的及时沟通与反馈，形成城市管理领域的多部门合力，提升城管执法工作成效。

（六）加强法治指导监督力度

健全工作指导机制。我局日常工作中及时响应基层执法办案需求，提倡各区局法制科及时收集反馈街镇中队执法办案难题，按需不定期提交市局共同研究案件情况。对于法律适用存疑或把握不准的重要案件，由市局牵头召开案件会商会议，与相关管理部门、法律顾问或行业专家共同商讨案件办理思路，确保执法程序规范、适用法律正确。对基层反映突出、法律理解模糊的疑难问题，经研究分析后，通过编制执法指南、执法问答的形式为各基层中队提供清晰有效的执法办案指引。

加大复议诉讼指导力度。2020年我局共收到行政复议申请36件，已审结29件，其中纠错2件，制发行政复议意见书1份。我局编制《城管执法系统行政复议及行政应诉情况通报》，对上一年度全系统的复议诉讼情况进行统计、通报，并且通过撰写典型案例等形式深刻查找纠错、败诉原因，督促指导基层中队及法制部门提升执法办案水平。我局今年编制了《城管执法行政诉讼应诉指南（模板）》，为区局和基层中队开展和参与复议诉讼做好辅导和服务工作。我局积极发挥复议委员会作用，专题研讨

市局受理的重大疑难复议案件。我局加强公职律师队伍管理，为全系统 74 名执法人员申办了公职律师证，并按照《上海市城市管理行政执法系统公职律师管理规定》的要求，加强对本系统公职律师的管理。

（七）主动融入城市治理工作

加大信息系统建设力度。建成城管执法对象数据库信息系统，支撑分类分级监管、“双随机、一公开”等模式，改进执法方式。建成物业管理管理执法联动平台，提升住宅小区智能化治理水平。按照分类管理原则，将现有信息系统整合归入协同办公、指挥监管、法制管理、综合管理“四大平台”。依托政务服务“一网通办”公共支付平台，开通线上缴纳通道。推动闵行违法行为自动甄别系统、宝山建筑工地执法监管系统等“智慧城管”场景融入城市运行“一网统管”，实现高效处置。

深化数据治理和运用。依托内部生成和外部共享两种采集方式，健全城管执法对象数据库。运用数据过滤、修正、封装等技术，开展数据标准化治理，确保数据全面、准确、及时，提高质量。及时发布数据治理成果，强化在群租综合治理、建筑垃圾管控、工地文明施工监管等领域应用，推动数据汇集向数据治理转变。

推动社会共建共治机制。全市建成 5950 家城管社区工作室，评选出 100 家优秀城管社区工作室。开设城管工作站、楼宇工作站，拓展城市共建共治共享格局。聚焦民生关切期盼，开展 2020 年民生访谈、城管执法局长接热线、城管公众开放日三大宣传活动，凝聚社会共治力量。深入贯彻落实住建部城市管理监督局城

市管理“721 工作法”，构建精细化管理、人性化服务、规范化执法相结合的共治体系。

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”规划编制、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》修订、《上海市城管执法部门非现场执法工作规定（试行）》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，扎实推进城管执法业务工作。组织推动《上海市生活垃圾管理条例》执法检查工作，加强与管理部门执法协作，形成管执合力。制定下发保障和增援方案，抽调业务骨干组建应急保障队伍，圆满完成第三届进博会城管执法保障任务。组织实施 100 个“美丽街区”建设、保护生态环境专项执法整治、改善人居环境专项执法整治等专项整治工作，有效管控街面无序设摊、跨门经营、住宅小区内占绿毁绿、违法搭建、损坏房屋承重结构等常见违法行为，维护城市街区和市民居住环境的安全有序。

三是强化监督考核机制，高度重视执法队伍规范化建设。强化党建引领，以“走转强”、系统党建培训、党建联建等为抓手，

共同提升市局机关与基层党支部党建水平。开展“城管先锋”“双十佳”、抗疫先进等评选，强化示范引领。加强人员培训，组织全系统人员参加新增执法事项线上培训，完成率逾99%。聚焦依法履职、执法办案、行为规范、队伍管理、落实重大制度等工作，落实督办重大案件、督察重复投诉件等12项措施。聚焦办案期限过长、法律适用不准、裁量基准执行不严等，强化网上监督。

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，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，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。