

舟山市城市管理局（综合行政执法局）

舟山市城市管理局（综合行政执法局） 2020 年法治政府建设工作报告

2020 年，我局以习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略为引领，紧紧围绕法治政府建设和市委市政府中心工作，切实增强责任感和紧迫感，主动融入展示“重要窗口”海岛风景线，克难攻坚，创新实干，不断提升执法水平，现将我局开展法治政府建设工作情况报告如下：

一、推进法治政府建设主要举措

（一）强化法治政府组织保障和能力建设

1. 加强法治政府组织建设。局法治建设领导小组多次召开会议听取并研究新形势下推进法治政府建设重大、疑难问题，及时消除制约法治政府建设的体制机制障碍，印发《舟山市城市管理局（综合行政执法局）2020 年法治政府建设工作要点》，对法治政府建设工作做出具体部署并进行任务分解。贯彻中国共产党十九届四中、五中全会精神和全面依法治市工作要求，以党组理论中心组、专题讲座等形式，集体学法 4 次；依托局系统“城市管家学习汇”，邀请浙江海泰（舟山）律师事务所主任陈波律师

讲解行政处罚与行政强制相关法律知识；按照舟山市普法办公室《关于组织开展 2020 年度市管领导干部和公务员法律知识考试的通知》要求，组织领导干部参加年度法律知识考试，我局领导干部全部通过考试。依托“公务员云讲堂”在线课堂，组织全局公务人员学习《习近平总书记关于依法治国的重要论述》、《浙江省民营企业发展促进条例》等重要内容。

2. 完善法制机构和人员建设。针对基层执法机构法制力量薄弱的现状，我局要求全市各部门加快推进法制机构规范建设，按照“查审分离”的原则，对法制机构及其人员进行清理，进一步明确法制机构及其人员的职责。各县（区、功能区）局（分局）相继建立法律顾问制度，聘请律师为常年法律顾问，配合法制机构开展工作。按照“业务精通、纪律严明、作风优良”的要求配足法制人员，加大法制员培训力度，确保依法履职，提升全市各部门法制机构和法制人员业务水平。

3. 加强执法培训与教育，提高持证率。进一步强化执法培训与教育，确保应当具备行政执法资格的工作人员最大化的取得执法证。结合队伍实际，科学制定教育培训方案，指导各县区持续开展相关法律法规、执法业务、职业道德和作风纪律等培训；举办执法疑难问题研讨培训，强化专业知识、法律应用、规范执法和案件办理等方面的培训，形成多层次、多渠道、大规模的执法人员培训工作格局。全市范围内，2020 年组织开展 2 期执法疑难问题培训班、1 期城市管理权责事项培训班、1 期新进执法人

员培训班、1期全市城市精细化管理专题研讨班、1期全员轮训培训班等，全市共有700余人次受训。加强对执法辅助人员培训，提升执法规范。截止目前，全市综合行政执法部门应持证人数403人，有效执法证人数384人，执证率为95.3%。

4. 助力优化营商环境。全面落实“证照分离”改革全覆盖试点工作。根据《舟山市（浙江自贸试验区）开展“证照分离”改革全覆盖试点实施方案》部署，分类推进本部门涉企事项审批制度改革。出台《舟山市从事城市生活垃圾（含粪便）经营性清扫、收集、运输、处理服务审批告知承诺实施办法》等制度。通过压减审批要件和环节、压缩审批时限、取消许可证件有效期限等措施，优化“经营许可”。深化“减证便民”行动打造“无证明城市”。我局按照权力清单和责任清单，全面清理本部门群众和企业办事的各类证明，能够通过数据共享、部门核查、个人承诺等方式实现的证明材料一律予以取消，为进一步全面推行告知承诺制夯实基础。

5. 严格落实“七五”普法规划。以《舟山市综合行政执法部门法治宣传教育第七个五年规划（2016—2020年）》等文件为指引，制定普法责任清单，谋划城管执法特色的普法任务和工作目标，明确具体举措及责任人员，一级抓一级，层层抓落实。紧紧围绕创建全国文明城市、城乡环境综合整治大会战、生活垃圾分类等中心工作，积极开展主题法治宣传实践活动。印制《舟山市养犬管理条例》6000册，下发一线城管执法部门深入宣传；

联合舟山日报下乡镇、社区开展“烟蒂不落地”宣传活动近 10 场，回收烟蒂 5 千多个；开展垃圾分类“八进”（进社区、进家庭、进企业、进机关、进商场（市场）、进宾馆（酒店）、进窗口）为主要形式的宣传活动 250 场次。持续加强与各类新闻媒体的深度合作，通过开设报纸专栏、刊登新闻讯息等方式，做好综合整治重要工作进展、典型执法案例的发布和解读，加深社会公众对城管执法部门整治工作的理解和支持。

（二）严格贯彻落实综合行政执法改革各项任务

1. 完成事项划转工作。根据省、市要求，我局及时开展执法事项梳理比对工作，自 7 月份起，对我市原划转综合行政执法事项与《省统一目录》进行全面梳理比对，经过多轮比对，最终梳理出与《省统一目录》一致事项共计 191 项，需新增调整事项 109 项；我市原已划转但未列入《省统一目录》的事项共计 128 项；省、市地方立法明确由综合行政执法局执法事项 40 项。配合市委全面依法治市委员会执法协调小组，起草出台了《舟山市综合行政执法事项调整工作方案》，明确事项调整的工作目标、实施步骤、实施要求、工作机制等；9 月市府办正式印发《舟山市人民政府办公室关于公布舟山市综合行政执法事项统一目录的通知》后，即时正式行使《省统一目录》事项职权，同时在省事项库调整我局行政处罚、监管事项清单，目前已完成调整工作。为更好地贯彻执行统一目录事项，我局举办培训班，对部门职责边界、法律适用、执法重点难点等方面进行培训学习、交流研讨，

市局分管局长对所有执法事项逐一进行讲解，加强执法规范。

2. 研究地方事项扩展目录。与各相关职能业务部门协商沟通，在遵循上级要求的基础上，结合我市综合行政执法改革方向、现状、问题以及划转事项的合理性、专业复杂性和综合行政执法部门的承接能力等，综合考虑多发高频、简单明了、“一件事”标准、管罚分离不影响执法整体效果、复杂专业排除以及承接能力等因素编制地方扩展目录，目前已完成初稿。

3. 配合推进基层一支队伍管执法工作。根据《中共中央办公厅关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》（中办发〔2019〕5号）等文件精神，在岱山县秀山乡开展综合行政执法体制改革试点工作，我局及时指导岱山县综合行政执法局开展职权梳理，按照“依法下放、宜放则放”的原则，明确下放事项，清晰部门职责边界，配合司法局做好《岱山县秀山乡综合行政执法改革试点工作方案》审核等工作。

（三）深化城市管理改革工作

1. 纵深推进“最多跑一次”改革，推进政府数字化转型。围绕贯彻落实省委、省政府关于“最多跑一次”决策部署，切实做好打破信息孤岛实现数据共享改革工作。全面落实省厅“八统一”工作要求，做好本部门涉“跑”事项数据源确认、权力事项标准化配置，并结合本市信息系统建设实际情况，分类落实网上办理工作，实现全部事项“最多跑一次”。推进政务服务2.0建设工作，持续推进业务协同、数据共享，按照省建设厅统一要求，迭

代升级浙江政务服务网政务 2.0 平台，做好事项系统上线准备，配置流程环节办理人员信息，在权力事项库更新政务服务 2.0 事项信息。对省建设厅已通过省大数据局通过验收的事项，做好每日登录系统处理办件等应用工作。

2. 营造公平竞争市场环境。我局紧扣公平竞争审查的总体要求和基本原则，建立健全内部审查机制，按照“谁制定、谁审查”和“谁制定、谁清理”的原则，明确公平竞争审查的主体。各业务处室在规范性文件以及政策措施制定过程中，要严格对照反垄断法关于禁止滥用行政权力排除、限制竞争的规定进行审查，并按照规定一并提交合法性审查。同时，在全局范围内开展清理现行排除限制竞争政策措施工作，重点对是否含有地方保护、指定交易、市场壁垒等内容进行清理。经审查，暂未发现此类情形的规范性文件和其他政策措施。

（四）加强执法办案与基层中队规范化建设

1. 深入开展执法活动。近年来，为严格落实执法办案工作制度，创新执法方式，加大对违法违规行为的查处力度，更好地提高执法效能，我局于 2019 年、2020 年在全市城管执法部门先后开展“执法行动年”和“非现场执法”推进年活动。通过活动，各县区（功能区）执法部门办案数量、办案质量、办案能力、办案效果得到明显提升，非现场执法案件的数量与类型也得到了巨幅提升，截止到 11 月底，全市累计立案（除机动车违停案件外，下同）10153 件，结案 9645 件，相比去年同期分别增加 200.74%

和 207.95%。其中一般程序案件立案 3047 件，结案 2588 件，简易程序案件立案 7106 件，结案 7057 件；全市“非现场执法”案件立案 4594 件，结案 4396 件，其中一般程序立案 672 件，结案 510 件，简易程序立案 3922 件，结案 3886 件。

2. 深化基层中队规范化建设工作。紧紧围绕依法行政、执法为民工作主线，积极推进全市“文明规范公正”基层队所建设。今年在成功完成 18 个基层中队建设的基础上，确定 14 个基层中队开展创建，对已创建中队进行复核和“回头看”。2020 年，全市累计 32 个基层中队达到规范化建设标准，完成“文明规范公正”基层队所建设率 90% 目标。

（五）完善依法行政制度

1. 积极推进城市管理领域立法。自 2019 年下半年以来，我局正式启动《舟山市燃气管理条例（草案）》（以下简称《条例》）立法调研工作。经过前期对我市燃气行业、燃气用户等调研走访，于今年 4 月完成《条例》第一稿。5 月召开立法调研项目征求意见座谈会，邀请我市蓝焰、中裕、新奥等 9 家规模较大的燃气经营企业参加，专题听取燃气经营企业代表的意见建议。根据座谈会的意见建议，立法调研小组于 6 月完成了对《条例》的修改，形成了《条例》第二稿。经我局对相关燃气立法进行研究，参考国内各地立法规定，以及省内对燃气管理的最新规定，对《条例》第二稿进行进一步修改，形成《条例》第三稿。为进一步论证《条例》的专业性，12 月我局组织对《条例》第三稿进行专家评审，

并顺利通过专家组评审。下步我局将按照专家组意见，进一步扩大调研范围与深度，完善细化条款的操作性和衔接性，加强《条例》的科学性与前瞻性，争取明年上半年完成正式申报稿。

2. 加强相关配套规定制定。我局严格落实省市两级法规规章规定要求，加强相关配套规定制定，联合多部门开展调研分析，多次召开评审会与座谈会，着力提高配套规定的实用性与科学性。目前已印发《舟山市户外广告设置技术规范》《舟山市户外招牌设置技术规范》，陆续完成《舟山市本级林荫路保护范围划定》《舟山市区户外广告设置专项规划》等送审稿。下步，我局将联合相关部门起草《户外广告和招牌提前拆除补偿办法》，并对已完成的配套规定抓紧时间予以发布，进一步填补省市法规的法律空白。

3. 加强规范性文件管理。我局严把起草入口关，要求规范性文件起草科室将专家论证、征求社会意见等作为起草必经前置程序，提早发现风险隐患，确保规范性文件的科学性和合理性；法制部门重点对规范性文件主体、权限、内容等要素全面排查合法性风险，坚守合法性红线。今年我局新出台的《舟山市从事城市生活垃圾（含粪便）经营性清扫、收集、运输、处理服务审批告知承诺实施办法》等2件规范性文件均严格履行了公众参与、听取意见、合法性审核、集体讨论等法定程序，并及时在规范性文件系统进行备案。同时，加强清理规范性文件，根据《浙江省行政规范性文件管理办理》和国家、省、市有关行政规范性文件清

理等工作要求，今年4月，我局对现存有关行政规范性文件进行了清理，决定废止文件3件，保留文件10件。

（六）推进行政决策科学化民主化法治化

1. 健全优化依法决策机制。我局高度重视重大行政决策工作，严格按照重大行政决策程序办事，确保重大行政决策事项内容、程序、实施和监督合法。今年在广泛听取各县（区）、功能区及市属各职能部门意见的基础上，牵头拟定了《舟山市2020年城镇生活垃圾分类行动计划（征求意见稿）》，共征求47个市属部门、单位和各县（区）、功能区意见，经梳理意见后形成了《舟山市2020年城镇生活垃圾分类行动计划》（送审稿），提交市政府常务会议审议。通过建立健全重大行政决策听取意见、专家论证、风险评估、合法性审查、集体决定、执行与评估机制，把行政决策纳入规范化、制度化的轨道，减少决策失误，保证决策质量。

2. 充分发挥法律顾问与公职律师作用。建立政府法律顾问和公职律师参与重大行政执法决定法制审核工作机制，对重大复杂疑难法律事务、对重大行政机关合同等组织法律顾问协助进行研究，提出意见建议，充分发挥法律顾问在依法决策工作中的作用。今年以来，法律顾问和公职律师参与我局代理诉讼案件、重大行政决策事项咨询、重大合同合法性审查把关等活动共计七次。

3. 加强行政机关合同管理。强化行政合同管理，进一步提升全局各类合同规范化，今年重新制定了《舟山市城市管理局（综

合行政执法局)合同管理制度》，进一步完善合法性审查、内部登记等机制，全年共对《基于 GIS 的城市精细化管理舟山市本级政府采购委托代理协议》等 82 份合同进行合法性审查，出具法制审查意见。同时严格落实《舟山市行政机关合同管理办法》、《舟山市行政机关合同编码规则》等规定，使用舟山市行政机关合同管理系统做好行政机关合同备案工作。

(七) 坚持严格规范公正文明执法

1. **推进“三项制度”稳步落实。**印发《关于推进行政执法“三项制度”工作实施方案的通知》，并制定《行政执法音像记录事项清单》《重大行政执法决定法制审核目录清单》《重大执法决定法制审核流程图》等文件，加强权力清单、责任清单以及行政许可、行政处罚结果信息等在全省政务服务网上进行公开；进一步规范执法程序各环节的记录，督促基层执法单位配置和更新执法记录仪，要求一线执法人员对现场检查、调查取证、行政强制等容易引发争议的行政执法活动全过程音像记录；推进重大执法决定法制审核制度，在市、县（区）两级城管局均设有法制审核机构，配备专门的法制审核人员。目前，全市城管系统共配备法制审核人员 22 人，其中，取得国家法律职业资格证书的 5 人。

2. **推进行政执法信息化。**根据省、市政府数字化转型工作的统一部署，我局进一步推进应用全省“互联网+监管”平台和“掌上执法”系统开展执法检查活动，抓紧认领省市事项库涉及我局的事项，包括行政检查与行政处罚，做好城市管理、综合行政执

法领域监管事项认领、实施清单编制、事项覆盖工作，做到应领尽领。监管事项梳理入库率达到 100%，监管事项入驻率达到 100%。加强部门联合检查，与市生态环境局、市市场监管局等部门联合开展城镇污水处理厂、垃圾焚烧厂、垃圾填埋场、一般市场主体等事项检查，未发现相关问题，所有检查结果均已公示。开展燃气经营企业检查，检查发现的瓶库存储瓶装燃气不规范等问题在现场责令被抽查对象进行整改。目前，我局双随机事项均已完成覆盖，覆盖率达到 100%。

全力推进应用省综合行政执法办案系统，实现执法信息网上录入、执法程序网上流传、执法活动网上监督，各基层执法中队使用率达 100%，其中岱山县秀山乡作为基层“一支队伍管执法”改革试点单位也按要求使用网上系统办案。市局及各县区局均设置了办案系统管理员，进一步做好系统使用维护，在办案系统推进工作中，收集对于办案系统运行情况的建议与意见，及时反馈省综合执法指导办和软件公司。目前，全市已完善 378 名执法人员信息，并在办案系统完成 3174 件一般程序案件、3684 件简易程序案件录入，全市相关执法数据已在办案系统形成。

3. 完善制度建设。自综合行政执法改革以来，我局高度重视制度建设，先后制定出台《舟山市综合行政执法部门行政处罚案件办理期限若干规定》《舟山市综合行政执法部门行政处罚裁量基准制度》《舟山市综合行政执法程序规定》《舟山市综合行政执法部门重大案件集体讨论制度（试行）》等制度文件，加强执

法办案能力提升，提高行政执法效率。今年又出台《舟山市城市管理（综合行政执法局）关于加强审批执法环节廉政风险防范工作的整改方案》，加大对基层执法人员的检查指导力度，严格要求执法人员规范公正文明执法。

（八）强化对行政权力的制约和监督

1. 实行常态化督察考核。以“四个坚持”推动督察全覆盖。坚持督察时间与综合执法工作时间实现同步，近年来累计开展督察千余人次；坚持随机督察与专项督察、视频督察与现场督察、自主督察与联合督察等相结合的多种明查暗访形式，确保督察对象全覆盖；坚持督察效果导向，以提升队伍形象和廉政建设为目的，以教育为主、惩戒为辅为原则；坚持以督察促进工作改进和落实到位。

2. 加强多形式指导监督。组织开展全市城管执法部门案卷评查活动，由市局领导带队对全市各执法部门进行现场评查。评查人员从执法主体、事实证据、法律适用、执法程序、文书制作等多方面对抽取案件进行逐项评查，对评查中发现的问题及时通报，要求整改。牵头组织各部门召开各类专题执法会议，针对全市执法实际，编写办案指导，解决执法热点、难点问题；深入基层对执法办案、行业管理进行培训指导。

3. 自觉接受司法监督。严格遵照相关法律法规开展行政执法监督工作，自觉接受司法监督，积极做好行政复议和行政诉讼应诉工作，贯彻落实行政机关负责人行政诉讼出庭应诉工作规定和

行政执法部门应诉报告制度，积极主动应诉。继续加强对全市城管执法系统行政复议行政诉讼应诉工作的指导督促，对于重要复杂案情，要求各级执法部门一把手亲自听取汇报，及时解决行政复议行政诉讼应诉工作中遇到的困难和问题。2020年，市本级共有行政诉讼案件3件，其中2件未审结，1件驳回；行政复议案件8件，其中2件撤回，2件驳回，4件撤销，被撤销主要原因为：案件办理中，第三方检测公司因检测采样过程不够规范、检测报告制作不够严谨，使得检测结果的科学性准确性存疑，影响了《检测报告》作为证据的效力，而实施查封决定的前提是有证据证明申请人有违法排污的行为，且执法机关实施的查封强制，在依法保障申请人陈述申辩权、制作查封清单等方面存在一定程序问题。

下步我局将加强业务培训，增强领导干部和工作人员依法行政意识，提高行政复议行政诉讼应诉能力和水平。

二、存在的问题和不足

（一）基层治理体制建设还不够顺畅。派驻基层的行政执法所中队和乡镇（街道）之间的工作职责不够清晰，乡镇（街道）对基层行政执法队伍的使用情形不够明确、调用指挥程序不够规范。

（二）执法与监管的职责边界不够清晰。有些职能部门以为处罚权已经划转综合执法部门，错误地认为日常监管的职责也一并划转，过于依赖末端执法，弱化事前、事中、事后的监管，这

既不利于发挥行业主管部门的专业优势，也不符合综合行政执法改革的初衷。

（三）综合行政执法基础仍然薄弱。在深化综合行政执法体制改革的过程中，新划转领域的执法办案拓展不够，基层执法队伍保障不够，队伍能力素质仍需提升。

三、2021年推进法治政府建设的主要安排

我局将以党的十九届五中全会、市委七届十次会议精神为指导，落实省、市法治政府建设工作任务，全面依法履行工作职能，推进法治政府建设各项工作取得新成效。

（一）深化综合执法改革，推进职能清单调整。督促、指导各县区、功能区做好城市管理和综合行政执法体制改革，完成权责公开、职权行使、制度建设等相关工作，尽早在全市范围内实现上下对应、顺畅运行的城市管理和综合行政执法体系。对综合行政执法事项实行统一清单管理，进一步明确部门间监管职责分工，继续发挥综合行政执法体系的优势。

（二）加强地方立法调研，完善法规政策体系。做好《舟山市养犬管理条例》等的贯彻施行，推进《舟山市燃气管理条例》《舟山市城市容貌标准》等地方立法调研工作。进一步理顺执法职责，建立健全各项法治制度，包括领导干部干预插手案件办理的责任追究制度、辅助执法人员的管理制度等。

（三）推进重点领域改革，依法全面履行职能。持续深入推进“最多跑一次”改革，全面落实“证照分离”改革全覆盖试点、

推进水电气网等公用事业服务便利化、积极创新特色跑改工作，抓好互联网+监管、机关内部“最多跑一次”等重点任务落地落实，依法履行政府职能，助力我市打造最优营商环境。

（四）规范公正文明执法，提高依法行政效能。开展“执法效能提升年”活动，继续深化执法规范，加强执法办案能力提升，提高行政执法效率。加大对基层执法人员的督查指导力度，严格要求执法人员规范公正文明执法，进一步改善队伍形象。

（五）加强法治队伍建设，提升法治建设水平。完善法治政府建设组织保障和落实机制，提高依法行政效能。继续高标准严要求重实效开展领导干部、新招录人员、法治业务、城市管理业务等培训，加大法律法规政策学习宣传力度，打造法治化、专业化、规范化的执法队伍。

舟山市城市管理局（综合行政执法局）

2020年12月24日