

舟山市综合行政执法局（舟山市城市管理局）

舟山市综合行政执法局（舟山市城市管理局） 2021 年法治政府建设工作报告

2021 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）深入学习贯彻习近平法治思想

坚持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法治思想。今年以来，局党组理论学习中心组多次组织专题学习“习近平科学的思维方法在浙江的探索与实践”、“习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的讲话精神”、“习近平总书记对舟山工作的一系列重要指示批示精神”等内容，深入贯彻落实《舟山市贯彻落实习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上的重要讲话精神行动方案》，坚决把习近平法治思想贯彻落实到城管执法工作全过程和各方面，坚持服务大

局、执法为民、公正执法，忠实履行城市管理职责使命。

（二）强化法治政府组织保障和能力建设

1. 加强领导干部和工作人员法治能力建设。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）2021 年法治政府建设工作要点》，对全局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五中、六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法等法律法规；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。依托专题学习会等平台，组织学习“习近平科学的思维方法在浙江的探索与实践”等法治能力提升材料。

2. 加强执法培训与教育。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，截止目前，全市综合行政执法部门应持证人数 425 人，有效执法证人数 397 人，执证率为 93.4%。及时做好行政执法证更换工作，目前已全部更换完成。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；通过举办执法疑难问题研讨培训等方式，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。2021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等，全市共有800余人次受训。加强对执法辅助人员培训，已完成《舟山市综合行政执法辅助人员管理办法》初稿，下步将印发，提升执法规范。

（三）完善依法行政制度

1. **积极推进城市管理领域立法。**根据我市城市管理领域实际需要，将《舟山市燃气使用安全管理条例》和《舟山市建筑垃圾管理办法》申报作为市人大立法调研项目，主动对接市人大法工委及市司法局立法处，加强意见交流，指导两个立法项目做好调研工作。

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。今年牵头起草《舟山市户外广告和招牌提前拆除补偿办法》，经过多次调研，对内容提炼整合，将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《关于印发〈舟山市综合行政执法部门行政处罚裁量基准制度〉的通知》等4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法》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，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。

（四）推进行政决策科学化民主化法治化

1. 推进重点项目。今年以来，我局牵头制定《舟山市城市容貌标准》，经过前期对我市各县区综合行政执法部门等调研走访，于6月完成《标准》第一稿。在此基础上，相继多次召集相关部门及职能处室召开征求意见座谈会，专题听取意见建议。根据意见建议，立法调研小组于7月完成了对《标准》的修改，形成了《标准》审查稿。9月我局组织对《标准》进行风险评审会，并顺利通过专家组评审，后将《标准》提交市政府审议。在整个起草过程中，严格遵照公众参与、专家论证、风险评估、合法性审核、集体讨论等法定程序，按照要求履行到位。

2. 充分发挥法律顾问与公职律师作用。进一步提高政府法律顾问和公职律师参与局重大行政决策、重大行政执法决定法制、机关合同等参与度，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

法律顾问在依法决策工作中的作用。今年以来，局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六次。

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，严格依照《舟山市城市管理局（综合行政执法局）合同管理制度》，全年共对《舟山市城市管理局智慧城市管平台物联网设备接入项目》等 84 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。

（五）坚持严格规范公正文明执法

1. 推进“三项制度”稳步推进。严格落实《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浙江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，要求一线执法队员对现场检查、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，全市执法系统共配备专职法制审核人员 20 人，其中，取得国家法律职业资格证书 6 人。

2. 牵头“大综合一体化”行政执法改革工作。一是执法改革指挥协调体系全面建立。成立综合行政执法改革领导小组和“大综合一体化”改革工作专班，市政府常务副市长和分管副市长任组长，市综合行政执法局、市委编办、市司法局等部门联合牵头，建立集中办公、工作例会、日常联络、交办督办等工作运行机制，全面统筹改革推进工作。各县（区）成立综合行政执法协调指挥委员会和工作专班，领导挂帅，建立联席会议制度，协调指挥县（区）改革进程。制定完善改革实施方案，出台执法协同机制和争议协调处理办法，建立分工合理、权责清晰、协同高效的执法体制，形成了“上下一体、市县同步、协同多跨、全域覆盖”的“大综合一体化”改革指挥协同体系。

二是综合行政执法事项全面集成。围绕省委省政府关于“优化拓展综合行政执法范围”的部署要求，按照“高频多发”、“与群众生活密切”、“专业要求适宜”等纳入原则，在省综合执法事项“基础库”（即《浙江省综合行政执法事项统一目录》）的基础上，结合舟山实际，编制形成《舟山市综合行政执法地方扩展目录》。目前，我市除100%划转2020年和2021年省统一目录749项执法事项外，确定地方扩展目录划转事项439项，综合行政执法事项共计1188项，升幅达119.3%，占比由原来的10.3%上升到23.1%，执法领域覆盖从14个上升到25个，覆盖率为60.9%，提升24个百分点。县（区）同步划转执法事项。

三是乡镇（街道）执法改革稳步推进。按照“县乡一体，

“条抓块统”原则，采取派驻、赋权、兼管等方式，深化乡镇（街道）综合行政执法执法改革。继去年我市完成岱山县秀山乡“一支队伍管执法”赋权改革试点后，推广试点经验，在定海区环南街道、白泉镇、普陀区东港街道、岱山县衢山镇、长涂镇和嵊泗县洋山镇等6个镇街以赋权方式推进“一支队伍管执法”改革。其他乡镇（街道）以派驻方式开展执法，部分区域实行“1+X”片区兼管模式，由派驻中心镇的执法力量辐射周边其他乡镇（街道）进行执法。目前，综合行政执法部门向乡镇（街道）派驻执法队伍已全部到位，执法力量下沉及基层“一支队伍管执法”改革以来，有效解决了乡镇（街道）“三不管”、“多头管”及“看得见、管不着”等问题，基层治理能力明显提升。

3. 助力优化营商环境。根据重点工作任务分工方案部署，对照《深化“放管服”改革优化营商环境重点任务清单》，全面落实我局2021年度“放管服”清单任务，并及时按要求高质量完成材料报送。推进政务服务2.0四端（移动端、PC端、窗口端、自助端）协同应用。政务服务事项网上办理率达到100%。各2.0事项窗口“一网通办”率（通过2.0收件占比）达到100%。积极推进政务服务2.0事项新产生办件（跑改办后台数据统计晾晒情况优良）。提升网上政务服务能力，一是进一步提升浙江政务服务网和“浙里办”APP上线的政务服务事项和公共服务事项的标准化程度、服务效能和办事体验。推动企业和群众办事事项“一次登录、全网通办”。二是认真做好网上政务服务能力评估“交叉

互审”、窗口工作人员体验工作。为被检查单位查出多个网上政务服务能力存在的问题（其中六横城管局 27 个，嵊泗城管局 18 个），成果明显。三是承诺时限压缩比达 95.84%、跑动次数 0、即办率达 95.12%，指标竞对情况优良。根据省、市工作要求，推出一批“全省通办”“跨省通办”“全市通办”事项。目前我局实行“全市通办”的政务服务事项达 43 项，占全部事项的 87.7%。

4. 做好行政复议、行政诉讼案件应诉工作。2021 年度舟山市城市管理（综合行政执法）系统行政复议案件共 15 件，行政诉讼案件共 15 件。其中行政复议案件所涉行为类型主要为行政处罚、行政强制及投诉举报处理，涉及住房建设、城乡规划、公安交通等领域，其中 5 件当事人撤回复议申请、2 件驳回复议申请、5 件维持，3 件未审结，全市没有一起行政复议败诉案件。行政诉讼案件所涉行为类型主要为行政处罚及其他（主要为责令改正），涉及住房建设、城乡规划、生态环保等领域，其中 5 件原告撤诉、4 件驳回诉讼请求、1 件驳回起诉、5 件未审结，全市没有一起行政诉讼案件败诉。

（六）强化对行政权力的制约和监督

1. 深化信访舆情工作。我局信访工作以解决人民群众的实际问题为出发点和落脚点，紧紧围绕工作职责职能，不断提高信访工作效率和质量，及时化解矛盾纠纷、及时为群众排忧解难，为维持城市管理信访形势的平稳安定发挥了积极作用。截止 11 月，市本级累计受理信访件 151 件，按市信访局《市级单位政务

咨询投诉举报平台效能指数考核通报》显示，我局始终保持按时受理受理、答复率100%，单位满意率100%，综合得分在市级单位排名中靠前。同时，建立市局重大敏感网络舆情监测预警工作报送机制，组建市局各处室网评员队伍，共计13人。9月至11月，已累计开展网络舆情收集汇总工作2次，处置舆情信息1条。全年受理“舟山论坛”民生在线栏目网络问政件10件，均已按时办结答复。全年未发生重大网络舆情事件。

2.抓好案卷评查。组织开展2021年度全市行政执法案卷评查工作会议，通过分组交叉评查的方式，随机抽取各县（区、功能区）局（分局）、市局直属大队，2020年7月1日至2021年6月30日期间已办结的部分行政许可案卷和行政处罚、行政强制案卷进行现场集中评查。通过现场评查，对案卷中发现的问题进行一一点评和陈述交流，对典型优秀案卷，通过优秀点剖析和讲解，予以推广学习。

3.及时落实整改审计问题。根据《舟山市人民政府办公室关于报送党政主要领导任期经济责任审计和自然资源资产任中审计发现问题整改方案的通知》要求，我局立即就整改工作进行了专题研究部署，迅速组织相关责任部门对存在问题进行全面梳理，对涉及我局立行立即整改的2项问题，明确措施责任，已全部整改完成；对涉及我局的分阶段整改问题共2项，制定了整改方案，细化明确整改措施和整改时限，要求真改、抓实、抓好问题整改工作。

4. 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。

（七）大力营造普法学法社会氛围

1. 落实普法责任。加强组织领导，严格落实“八五”普法规划和年度普法工作计划，谋划城管执法特色的普法任务和工作目标，并分解落实到各地城管执法部门和相关处室，明确具体举措及责任人员，一级抓一级，层层抓落实。部署人员、经费、物质保障等具体任务和措施，及时解决普法工作中的重大问题，为普法工作开展创造条件。紧紧围绕巩固全国文明城市、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，做到“重点工作、普法先行”，切实承担起应尽的社会普法责任。

2. 推广宪法学习。在宪法宣传月活动期间，我局开展了形式多样、内容丰富的法制宣传活动。一是领导带头学。局党组发挥牵头抓总、统筹协调作用，12月10日，党组理论学习中心组集中学习习近平总书记在依法治国会议上的讲话精神，并将“两法一条例”学习列入学习计划，领导、督促局机关党员干部共同尊

法学法守法用法。将“两法一条例”宣传纳入“12·4”国家宪法日暨“宪法与浙江”主题宣传月活动，机关党委在局机关党建微信群内，发布党员干部倡议书，并向各支部发送“两法一条例”学习资料。二是干部职工全面学法。通过各支部学习讨论、个人自学等多种形式，深入学习党的十九届六中全会精神和习近平总书记关于全面依法治国重要论述等，以不断增强干部职工的法治意识，提高依法办事的能力。三是以贴近群众、服务民生为主题，通过执法宣教进社区、进商铺等点对点的方式向管理对象讲解普及宪法知识，解答法律问题，营造浓厚的法治宣传氛围。活动期间共向辖区各小区物业，周边店铺商家投放宣传资料近 200 份，向各类服务对象宣教 100 余人次。

（八）强化智慧赋能，有效提升信息化监管水平

1. 加强“双随机、一公开”监管。按照《关于印发浙江省住房和城乡建设领域双随机抽查事项清单和 2021 年度双随机抽查计划的通知》要求，根据职能及时认领抽查事项，编制形成《舟山市城市管理局住房城乡建设领域双随机抽查事项清单》。下发《关于做好全市城市管理（综合行政执法）系统 2021 年度“双随机、一公开”监管工作的通知》，加强日常指导检查和督促，不断提高随机抽查事项在所有监管事项中的占比，按照事项清单实施抽查任务，实现“双随机、一公开”监管常态化，依法依规做好结果公示和后续处置工作。截至 12 月，全市综合行政执法部门出动执法人员 300 余人次，开展随机联合检查户次 113

次，实现抽查事项覆盖率 100%，检查结果按时公示率 100%，掌上执法应用率 100%，所有检查结果均已公示。对在检查发现的各类问题，现场责令被抽查对象进行整改，并做好后续核查工作。

2.推进“综合查一次”全域覆盖。我局作为“综合查一次”的牵头部门，加强统筹协调，细化分解阶段任务，以“一周一表”“一周一晾晒”形式定期在浙政钉专班群发布工作进展信息，形成比学赶超氛围。同时，坚持问题导向，以应用场景可实施性为原则，围绕我市重点工作与民生热点领域，结合社会效益和群众需求两个维度指标，提升场景建设质量。在推广市级“综合查一次”成功经验基础上，全面推进县域覆盖工作。指导县区相继成立工作专班，制定出台实施方案，建立健全工作机制，全面动员部署，加快推进市级场景在县区的复制应用，使我市“综合查一次”从“市级先行”向“全域覆盖”迈进。截至 12 月，综合查一次市本级检查场景共 93 个，四县区 283 个，检查覆盖率 100%，全市发起检查共 425 次，检查对象 544 家，出动执法人员 2373 人次，检出问题 362 个，立案查处 31 件，受检频次下降 669 次，受检频率降幅 61.15%。

（九）抓好队伍建设，全面提升执法办案效能

1.持续抓好规范化建设。积极总结三年创建经验，围绕“队伍正规化、执法规范化和保障标准化”要求，提升创建质量水平，促进队伍正规化发展。对标 2021 年全市文明规范公正基层队所

全部创建的目标，对全市 32 个基层中队进行再梳理再研判，对 11 个今年需创建（整改提升）的基层中队加大督促指导力度，30 个基层中队的创建目标全面完成，实现全覆盖。

2. 加大执法指导力度。局法规处深入基层开展指导，到定海、普陀、新城等单位对执法办案进行指导，听取各单位在案件查处中好的经验做法，并对案件办理程序、法律适用、与相关业务主管部门的协作配合等问题现场作出解答；加大日常执法交流，通过“舟山法规、舟综执”微信群、QQ 群，指导各地规范执法，探讨解决执法难题，做好直属大队的案件法核工作和相关业务主管部门的沟通工作。

3. 开展执法效能提升年活动。整合执法资源、创新执法机制，强化许可、监督、处罚执法闭环管理，建立规范、科学、主动高效的执法管理机制，提升案件质量和执法效率。截止 2021 年 11 月底，全市各执法部门累计立案（除机动车违停案件外）12543 件，结案 12101 件，相比上年同期分别增加 23.5% 和 25.5%。一般程序案件累计立案 3989 件，结案 3577 件，同比分别增加 30.9% 和 38.2%；简易程序案件立案 8554 件，结案 8524 件，同比分别增加 20.4% 和 20.8%。“非现场执法”一般程序案件累计立案 746 件，同比增加 11.1%。采用“非现场执法”模式一般程序案件占比所有一般程序达 18.7%。

二、存在的问题和不足

一是执法队伍基础薄弱，专业人才缺少；二是执法协作还不

够顺畅，市县之间、部门之间未能真正体现步调一致、协同推进；三是基层执法保障不够到位，执法资源整合、专业执法部门力量下沉、基层执法人员配置、执法设备装备保障等存在一定问题。

三、2022年推进法治政府建设的主要安排

我局将以党的十九届六中全会、市委七届十二次会议精神为指导，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。按照业已明确的省统一目录和地方扩展目录，加强与各业务主管部门和各县区的统筹协调，市县同步，加快推进综合行政执法事项划转、承接工作，全市形成上下统一的综合行政执法事项管理清单。进一步厘清综合行政执法与业务主管部门职责边界，完善协同机制，加强执法协作，切实提高行政执法效能。

(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《舟山市建筑垃圾管理办法》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。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。加强人才培养，通过公开招考、遴选等途径，逐年录用一批法学专业和司法资质的专业人才；加强教育培训，通过执法业务培训、疑难问题研讨及编制教科书式案例等形式，提高执法人员专业水平；加大执法办案力度，通过岗位练兵、传帮带、比学赶超等手段，提高执法队伍实战能力和办案水平。

舟山市综合行政执法局（舟山市城市管理局）

2021年12月24日