# 关于完善街镇综合行政执法改革工作的建议

※背景情况※

自2015年起，上海开展新一轮城管执法体制改革，核心是城管力量下沉街镇，即街镇城管中队的人、财、物由“条管”为主转为“块管”为主。2021年初，根据新颁布的《关于进一步加强本市街道乡镇综合行政执法工作的实施意见》，街、镇城管完成了以街、镇一级政府（派出机构）为执法主体的执法体制改制，从2021年8月1日起，全市各街镇在本辖区内行使目录清单中所列401项行政执法权。目前，执法力量下沉工作已经落地，执法事项下沉后部门权责明晰，综合行政执法办案制度较为规范，街镇综合行政执法改革工作总体平稳有序推进。基层城管力量转隶街镇后，对填补基层执法力量缺口，提升社会治理末端的管执承接能力起到了关键作用。

――――――――――――――――――――――

※问题及分析※

经过六个月的磨合也暴露出一些瓶颈问题和工作难点：

1、街道办事处（镇政府）尚无法完全适应作为执法主体地位的角色。在改革前的行政执法过程中，基层城管执法体制采用的是“区属街管街用”模式，故常常会出现区城管执法部门侧重执法规范，街镇更注重执法效率的情况。但在改革后，由于执法重心下移，街道办事处（镇政府）作为执法主体，将面临行政行为可能因违法被复议、诉讼纠错局面。因此，街镇转而更注重执法的规范性，审批立案趋于谨慎。同时，街道办事处（镇政府）原先主要是履行相应的政府服务和管理职能，对于“依法开展有关行政执法工作”相对陌生。对于行政执法行为过程中立案、调查取证、审理决定等步骤不熟悉不专业，中间又缺乏一定的内审和外审机制，导致街镇对于立案、执法等过程环节把握尺度不精准，一定程度上影响了执法效率。

2、街镇综合执法队在行政执法过程中普遍存在重“执法行为规范”轻“执法文书规范”的情况。有了多年的执法经验后，街镇综合执法队在执法流程规范化和制度化上已趋于成熟，行政执法“三项制度”（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）落实已基本到位。根据街镇综合执法体制改革，街镇的司法所承担了对街镇执法部门的监督职能，但实际情况是对执法文书材料审核严重不足，案卷文书也无法达到每件必审，文书规范性上容易出现问题。通过对街镇综合执法队的案卷检查来看，普遍存在执法案卷不规范的情况，例如谈话笔录较为简单、证据材料不够充分、各种材料的日期前后存在逻辑问题等瑕疵，执法文书规范相对薄弱。

3、司法所作为监督部门普遍缺乏对重大执法案件法制审核的经验。改革前的执法体制为街镇综合执法队具体执法，区城管执法局法制科负责重大执法决定的法制审核。改革后，重大执法决定由所在街道司法所开展法制审核。当前街道司法所已基本配备了一名有法律职业资格的公务员作为法制审核专员对各街镇综合执法队的重大执法案件进行法制审核，但由于下沉的城管执法事项繁多且综合执法法律规范体系庞大，司法所法审员又缺乏行政执法办案经验，故对重大执法决定只能从形式要件上、从执法流程上予以审核监督，对执法实体要件、执法行为的规范性、执法所适用的法律法规是否适用得当等问题缺乏审核监督的业务能力。

――――――――――――――――――――――

※建议※

对此，提出以下四项建议：

1、加强事前审核，不断完善工作机制，帮助街镇适应执法主体地位的角色。街镇综合执法队及司法所应在区城管执法局及司法局指导下，共同商议细化行政执法内审和外审工作流程，明确审核的层级、人员及范围，通过制度化的规定协调做好行政执法行为的审核监督，推动执法规范与执法效率的有机结合。对于疑难、复杂、重大的案件或改革推进过程中具有普遍性、典型性或争议性的问题，区城管执法局和司法局也应提供有力支撑，与街镇共同研究解决。

2、加强事后监管，加大行政执法案卷评查力度。街镇司法所应主动作为，每季度对街镇综合执法队的执法案卷开展评查，并适时参与区城管执法局案评会，尤其应聚焦执法程序规范性及档案材料规范性等形式要件。区城管执法局、区司法局可每半年共同组织开展一次街道行政执法案卷评查，主要针对主体资格、执法权限、事实认定、证据材料、法律依据及自由裁量权等实体要件进行评查，分析梳理共性问题，强化整改，建立长效机制。

3、加强资源整合，促进严格规范公正文明执法。街道可在法治建设工作领导小组的框架下，搭建执法监督沟通平台（如联席会议制度等），由街镇综合执法队、党政办、管理办、平安办、司法所及其他有关职能部门参与下，共同分析研判具体执法案件的合法性、合理性；街镇应配齐配强基层法治部门工作力量，充分借脑法律顾问的专业优势，对一些法律关系复杂、社会影响较大的案件，邀请法律顾问共同参与，提出意见建议；可通过“一网通办”平台，协调不同行政部门的行政资源共享。

4、加大对街镇综合执法人员的业务培训、指导。随着行政执法体制的改革，执法力量下沉工作已经落地，但下沉的400余项执法项目中还是有不少项目含有一定的专业属性，建议市、区相关职能部门能加强对街镇综合执法队伍的业务培训和指导，通过案例分析、“月培季考”等方式，提高执法人员的业务能力和执法水平，防止不同街镇对同类违法行为作出畸轻畸重决定。

上海市城市管理行政执法局2022-07-19