

上海街道综合行政执法改革满半年

看改革“先头部队”如何“接招”

□法治报记者 季张颖 胡蝶飞

“你好，我们是大场镇综合行政执法队执法人员，今天上门对你们家燃气安全进行一个排摸检查，希望得到你们的配合。”现场，与执法人员一同前来的，还有公安、燃气公司以及居委、物业的相关人员，这边开展检查的同时，安全宣传的工作也在同步进行中。

这样的场景，在 2021 年 8 月上海启动街镇综合行政执法体制改革以来，愈发变得日常，“一支队伍管执法”的局面也在逐渐打开。而作为全市首支下沉街镇的队伍，上海城管也在改革中摸索经验，探索一条更好赋能街镇综合治理的新路径。

记者获悉，目前，上海各区已全部完成综合行政执法队组建，人、财、物也相应下沉街镇，全市下沉街镇综合行政执法队城管队员人数已达 7400 余名。面对体制新格局以及身份的转变，上海各街镇以及综合执法队员如何“接招”？在改革的过程中还有哪些需要完善之处？近日，记者深入基层一线，寻找改革中的声音。



宝山区大场镇综合行政执法队对轨交站点早晚高峰期间共享单车停放问题开展整治



宝山区大场镇综合行政执法队牵头锦秋花园燃气安全专项整治

下沉一线的“先头部队”来了！

去年 10 月，自从宝山区大场镇启动锦秋花园燃气安全专项整治以来，大场镇综合行政执法队社区班组负责人王君超在之后近两个月的时间里，几乎就是天天“泡”在这个小区里。

“在街镇挂牌成立综合执法队以后，我们就成了镇里一支能‘用得上’的执法力量，很多工作变成由街镇领导，我们牵头，相关部门来共同配合。”王君超告诉记者，这样的转变，让综合执法队变得使命重大。

像这样的一次针对燃气安全的专项行动，从前期的上门排查宣传，到中期的联合整治，再到后期对于复杂户型改造燃气管道给出“一户一方案”落实整改，王君超和他的同事们都是全程参与其中，并且作为整治的“先头部队”冲在前面。

但王君超说，“最终实现全小区 131 户燃气管道‘零占压’，靠的还是各部门之间的合力。”这种感受反而是最深的，“过去，城管多是单部门作战，随着改革的推进，我们城管逐渐融入到辖区综合治理中，联勤联

动如今变得更加高效。”

而这，其实也是城管下沉一线的一个缩影。去年 3 月，宝山区在全市率先挂牌成立综合行政执法队，大场镇综合行政执法队在这之后很快深入街镇，赋能创全、创卫、美丽街区等各项城市管理工作中，并对基层治理中的各种顽瘴痼疾启动“问诊”，其中就包括共享单车停放这一“老大难”问题。

“在我们大场镇镇域，有轨交 7 号线、15 号线共 11 个地铁站，作为全市轨交站点最多的乡镇区域之一，轨交站点早晚高峰期间共享单车‘任性’停放一直是个问题。”大场镇综合行政执法队队长张建明告诉记者，当时，综合执法队配合镇里，对几家共享单车企业超量投放、无序运维等突出问题进行约谈，并立案作出处罚，倒逼企业履约。

“日常管理中，我们也是结合智慧城管系统实时监督管理，并安排执法人员按网格加大巡查。”张建明坦言，这种托底管理让市容环境恢复有序整洁的同时，也让群众的“最后一公里”变得更加舒心更加方便。

“从看得见管不着”到“有抓手”

“效率、合力和规范。”谈及最大的感受 and 变化，静安区彭浦新村街道司法所所长成亮提到了三个关键词。

“原来，街道没有行政执法权，很多事情看得见，但想管的话却没有‘抓手’，协调起来也需要耗费大量时间和精力。街镇综合行政执法体制改革之后，街镇有了自己的综合执法力量，遇到问题解决问题，效率就高了很多。”成亮告诉记者。

此次下沉的 401 项行政执法事项主要集中在城管领域。“这也是与街道工作最息息相关的领域，尤其是违规装修、街面环境整治等问题治理，执法资源集中后，对违法行为查处反应更加迅速。”成亮说。

在成亮看来，综合行政执法改革实践过程中，还有一个最大的改变，就是让“街道的法治建设有了统一平台”。以彭浦新村街道为例，街道法治建设委员会下设依法决策

协调小组、行政执法协调小组和守法普法三个协调小组，统筹推进街道法治建设工作。

“针对基层治理过程中执法部门协调不畅等痛点问题，解决起来更有合力，更体现综合治理。”成亮说。

“执法权下沉，赋予街道更多动能的同时，其实也带来一定的压力。”成亮坦言，“因为如果执法不合法，不精准规范，街道就成被告了。”

如何让行政执法更加合法、规范？彭浦新村街道在全区率先制定了《街道重大行政执法决定法制审核工作办法》，明确重大执法决定法制审核范围、审核流程、审核期限和会商制度等，强化执法规范化管理和监督。截至 2021 年底，共完成重大行政执法决定法制审核 3 件。“此外，市、区司法局、城管执法部门对街镇针对性组织开展相关培训，也让大家更有底气。”成亮说。

建议搭建执法监督沟通平台

事实上，各区各街镇在大力推进综合行政执法改革的同时，社会各方也在关注着改革所带来的效应。

在今天的上海两会上，政协委员沈伟涛围绕此次改革落地提出真知灼见，递交了一份《关于完善街镇综合行政执法改革工作的建议》的提案。

“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。”沈伟涛认为，但同时，经过一段时间的磨合，也暴露出一些瓶颈问题和难点。

比如，部分街镇尚无法完全适应作为执法主体地位的角色转变，同时，综合执法队在行政执法过程中存在重“执法行为规范”轻“执法文书规范”等情况。“通过对街镇综合执法队案卷检查来看，例如存在谈话笔录较为简单等问题，执法文书规范相对薄弱。”

针对改革后，重大执法决定由所在街镇司法所开展法制审核的问题。沈伟涛认为，尽管当前街镇司法所已基本配备一名有法律职业资格审核员，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，审核监督业务能力有待进一步提升。

为此，沈伟涛的提案建议，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。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。

同时，加强事后监管，加大行政执法案卷评查力度，并分析梳理共性问题，强化整改，建立长效机制。

在加强资源整合，促进严格规范公正文明执法方面，提案建议街道搭建执法监督沟通平台（如联席会议制度等），并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，通过“一网通办”平台，协调不同行政部门的行政资源共享。

“随着改革，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具有一定的专业属性。”因此，沈伟涛建议，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，提高执法人员的业务能力和执法水平。

此外，还有业内人士提到，在城管执法事项不断增加的同时，基层综合行政执法力量和资源却没有增加，执法权力移交后的人员也不到位，这一问题也亟待解决。

顶层设计从上而下为基层赋能

这些声音，在城管系统内部也得到了回应。

市城管执法局相关负责人坦言，配合此次街道改革，城管下沉之后，过去的城管中队成为了街道乡镇的执法机构，面对这样的制度新格局，必然会对城管法制工作带来一定的挑战。“为此需要健全制度规范，裁量基准、办案流程、牢牢的用制度体系这个无形的‘笼子’把权力规制好，并进一步抓指导监督抓培训，通过定期研讨、视频培训、工作指导手册、案例指导制度，为基层执法工作提供最大的法制保障。”

记者获悉，就在此前，市城管执法局对照市里文件，围绕深化体制改革、严格规范

执法、加强队伍建设、提升执法实效、创新执法方式、融入社会治理等方面，制定了 36 项标准，指导区局开展“本市街道乡镇综合行政执法评议工作”，并于近期正式发文落实。

“目前，我们也在研究适当增加一线执法人员编制，事权下放同时，为基层赋能，并加强队伍统筹管理，建立统筹规范的职级晋升、绩效考核，转任交流，考核结果应用等制度。”

市城管执法局相关负责人透露，下一步，本市将健全街镇综合执法评议体系，依法履职方面，突出执法工作属性，加强评估；规范执法方面，将重点检查落实情况，确保街镇综合执法运营规范；在为民服务方面，也将进一步优化信访投诉工作，不断提高人民群众满意度。