**《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》立法后评估报告**

苏州市市容市政管理局

2017年4月，苏州市市容市政管理局根据市政府关于立法后评估的相关文件要求以及《苏州市规章立法后评估办法》（以下简称《评估办法》）的规定，组织开展对《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》（以下简称《办法》）的立法后评估工作。评估小组综合运用座谈调研、问卷调查、案例分析、统计分析等方法，对《办法》的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性和绩效性进行全面评估。评估小组认为，《办法》当时的立法质量较高，对近六年多来苏州市城市管理相对集中行政处罚工作起到了较好的推进作用，但是还存在着以下问题：在合法性方面部分内容与之后施行的上位法存在矛盾和冲突；在合理性方面因形势变化，部分规定不可避免的存在一定的欠缺；在协调性方面与同位阶的规章以及配套文件、政策规定等没有冲突，总体上契合度较高；可操作性方面存在缺乏级别管辖规定易导致管辖争议、违法建设执法条款规定不全面导致执法效果欠佳等问题；立法技术性方面主要存在着存在用语不规范、表述不准确、时限不明确等问题；在绩效性方面存在执法力量与承担的行政执法职能不相适应、执法装备与承担的行政执法职能不相适应等问题。随着苏州经济社会的转型升级、城管综合执法体制改革的深入推进，需要对《办法》的相关条文进行修订。评估小组提出了调整《办法》规定的相对集中行政处罚权范围、明确级别管辖和指定管辖规定、建立对逾期不缴纳罚款的非机动车违停人员的“信用污点”处罚机制、强化执法队伍建设和执法装备保障、建立互联互通的信息及时共享平台等七项建议。

一、前言

始于上世纪90年代末期的相对集中行政处罚权试点工作是城市管理顶层设计的产物，为城市管理工作走出了一条新路子。苏州作为早期开展试点的城市，于2001年3月20日得到国务院法制办的批准，在市区及昆山市开展相对集中行政处罚权试点，同年8月27日，制定出台了政府规章《苏州市城市管理相对集中行政处罚权试行办法》（以下简称17号令），2003年试点任务完成，相对集中行政处罚权工作进入全面实施阶段。在17号令制定实施九年后，因出现了许多与上位法和苏州实际不相适应的问题，市政府组织对17号令进行了修改，于2010年12月30日以苏州市人民政府令第115号公布了《办法》。《办法》自2011年3月1日施行以来，一定程度上解决了城市管理中多头执法、重复处罚、执法扰民等问题，推进了城市管理行政执法体制的不断改革发展，提升了行政执法的质量和水平，树立了行政执法人员良好的执法形象。

随着苏州经济发展进入新常态，经济发展正由传统资源型向质量效益型转变。在经济增长调速换挡和结构转型的这一关键时期，城市功能的多元性、城市系统的开发性、市民需求的多样性都对城市管理工作提出了新的更高要求，城市管理执法工作中存在的管理体制不顺、职责边界不清、法律法规不健全、管理方式简单等问题亟待解决。为了进一步提高城市管理执法水平，贯彻落实中共中央、国务院2015年12月24日印发的《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》（以下简称《指导意见》）,苏州市政府2016年2月6日印发的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》等文件对城市管理行政执法体制改革和改进城市管理工作提出的要求，满足改革需求,需要对《办法》开展立法后评估活动。《办法》自2011年3月1日施行至今已有六年的时间，按照《评估办法》第七条的规定，也应当对《办法》的制定质量和实施绩效进行评价。通过评估发现问题，提出废止、宣布失效、修改的可行建议。

二、评估工作概况

**（一）评估准备阶段**

按照《关于印发苏州市人民政府2017年立法有关计划的通知》要求，苏州市市容市政管理局具体负责《办法》的立法后评估工作。为保障《办法》立法后评估工作的顺利开展，确保评估效果，按照《评估办法》的要求，苏州市市容市政管理局于2017年4月成立了《办法》立法后评估领导小组，由主要负责人任组长，局分管领导任副组长，局政策法规处、行政执法支队、行政执法管理处等相关处室人员为成员。鉴于后评估工作涉及的法律问题比较多、专业性比较强，苏州市市容市政管理局按照《评估办法》第六条的规定，将此次评估工作的专业事项委托给第三方评估机构江苏大名大律师事务所，并将委托评估情况向市政府法制办备案。苏州市市容市政管理局和第三方评估机构共同组建了《办法》立法后评估小组（以下简称评估小组）负责本次评估工作的各项具体事宜。

评估小组按照《评估办法》第十三条的规定，于2017年4月制定了立法后评估实施方案（以下简称《实施方案》），明确了评估目的、评估内容、评估方法、评估步骤、时间安排和组织保障等内容，分三个阶段对《办法》内容的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性和绩效性等情况进行重点评估。

**（二）评估实施阶段**

按照《实施方案》的具体安排，评估小组主要开展了下列调查研究活动：

**1．公开征求意见**

评估小组在苏州市市容市政管理局官方网站以及第三方评估机构的网站、公众微信上发布公告，广泛征求公众对《办法》的意见或建议，同时在问卷调查时向市、区两级城管执法人员、相关行政主管部门人员和社会公众等书面征求《办法》实施情况的意见和建议，共收到书面建议26条，这些建议在评估报告中已经直接采纳或部分吸收,使评估结果更具客观性和公正性。

**2．座谈调研**

为了充分听取城市管理行政执法部门（以下简称城管执法部门）和相关行政主管部门的意见和建议，评估小组于2017年7月12日组织开展了两场专题调研会：第一场专题调研座谈会主要由市、区二级城管执法人员代表16人参加；第二场专题调研座谈会由市容市政局、公安局、规划局、水利（水务）局、环保局、园林和绿化局、工商局等相关行政管理部门的代表10人参加。上述两场座谈会主要围绕《办法》执行的情况、取得的效果、执行中存在的问题、需要改进和完善的内容等方面听取了参会人员的意见和建议。座谈会前，评估小组将调研提纲和主要问题以书面形式发放给参会单位和人员，让参会代表有充足的时间做好准备，在会上能够客观地反映情况，针对性地提出意见和建议。

**3．问卷调查**

为了了解《办法》涉及的各方主体对《办法》实施效果的意见反馈及立法层面上的建议，评估小组设计了调查问卷（见附件二），将统计结果作为评估报告撰写分析的重要数据。此次问卷调查发放的对象，主要是市、区两级城管执法人员、相关行政主管部门人员和社会公众。其中，向市、区两级城管执法人员、相关行政主管部门人员发放问卷630份，实际回收591份，回收率为93.8%；向社会公众发放问卷700份，实际回收671份，回收率为95.9%。

**4．典型案例分析**

为深入了解《办法》的实施情况，分析《办法》实施中存在的问题，评估小组选取多起典型案例进行重点分析，对《办法》的可操作性、绩效性等有了更为直观的认识，为评估报告提供了第一手的实证资料。

**5．立法比较分析**

为全面评估《办法》的合法性、合理性、协调性等问题，评估小组检索了与城市管理相对集中行政处罚相关的法律、法规、规章、规范性文件等与《办法》进行纵向和横向比较，为评估报告的最终形成提供了立法层面的依据。

**6．文献检索分析**

查找国内，如北京、上海、杭州、深圳、厦门等城市在实施城市管理相对集中行政处罚权制度方面的做法及具体规定，与《办法》作横向比较，为解决《办法》在实施中遇到的问题、具体修改的建议等内容提供可借鉴的方法、可参考的样本。

**7．统计分析**

评估小组于2017年8月对前期调研获得的信息、数据、资料等进行了统计和分析，归纳形成评估的初步意见和建议。

**（三）评估报告形成阶段**

评估小组对评估报告的立论结果、写作框架、分析要点、论证方式等内容进行了深入的探讨，于2017年9月完成了《办法》立法后评估报告的起草工作，提交苏州市市容市政管理局进行讨论，听取局领导及各内设处室的相关意见和建议，并作相应修改。2017年10月30日，苏州市市容市政管理局主持召开了专家论证会，邀请了市政府法制办、苏大法学院等相关单位、部门的专家与会参加论证。会议中，评估小组成员认真听取了各位专家对评估报告初稿的意见及建议，并就相关问题进行了热烈的讨论；会后，评估小组成员对评估报告作了进一步的修改和完善，形成了正式的评估报告。

三、评估内容分析

**（一）合法性标准评估**

对《办法》的合法性评估，主要是通过检索、比较法律文本的方式，查明《办法》的制定出台是否符合立法原则、制定主体是否具备相应的立法权限、制定程序是否符合相应的立法程序、制定内容是否与上位法一致、是否存在冲突和抵触。通过检索、比较分析《中华人民共和国立法法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政强制法》、《规章制定程序条例》等法律、法规、规章等的具体规定（对比、参照文件列表详见表一）后，评估小组认为，《办法》的制定主体享有相应的立法权限，立法事项符合相应规定，制定过程符合相应程序。具体分述如下：

**1.《办法》的制定主体享有相应的立法权限。**根据2000年3月15日通过的《中华人民共和国立法法》第七十三条第一款规定，较大的市的人民政府可以制定规章，苏州市在1993年4月就由国务院批准成为“较大的市”,因此，苏州市人民政府享有地方政府规章的立法权限。2015年3月15日《中华人民共和国立法法》修订后，苏州市人民政府作为设区的市人民政府继续享有制定政府规章的权限。

**2．《办法》的立法事项符合法律规定。**修订前的《中华人民共和国立法法》第七十三条第二款规定，地方政府规章可以为执行法律、行政法规、地方性法规规定需要的具体行政管理事项作出规定;修订后的《中华人民共和国立法法》第八十二条第三款规定，设区的市的人民政府制定地方政府规章限于城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项。相对集中行政处罚权是《中华人民共和国行政处罚法》确立的一项重要制度，该法第十六条规定“国务院或者经国务院授权的省、自治区、直辖市人民政府可以决定一个行政机关行使有关行政机关的行政处罚权”。按照上述规定，苏州市市区及昆山市于2001年3月20日经国务院法制办批准开展相对集中行政处罚权试点工作，常熟市和太仓市、吴江市、张家港市分别于2002年和2003年经国务院法制办或者省政府批准开展相对集中行政处罚权工作。因此，《办法》的立法事项完全符合上位法律的规定，既是对城市管理、环境保护等行政管理事项作出的具体规定，也是执行上位法律规定、实施城市管理相对集中行政处罚权制度的细化规定。

**3.《办法》的制定程序合法规范。**“程序法定原则、民主科学原则”始终贯穿于《办法》制定的全过程。《办法》的制定，严格按照立项、起草、审查、决定、公布、备案等所有法定程序。《办法》在起草的过程中，广泛征求了五市七区人民政府、各主管部门、立法咨询员和社会各界的意见，经过数次修改论证，充分体现了民意。《办法》经2010年12月21日苏州市政府第60次常务会议讨论通过，于2010年12月30日公布，2011年3月1日起施行。

表一：《办法》合法性评估对比、参照文件列表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 文件名称 | 立法机构 | 实施日期 |
| 1 | 《中华人民共和国立法法》 | 全国人大 | 2015年3月15日修订 |
| 2 | 《中华人民共和国行政处罚法》 | 全国人大 | 2009年8月27日修订 |
| 3 | 《中华人民共和国行政强制法》 | 全国人大常委会 | 2012年1月1日 |
| 4 | 《中华人民共和国城乡规划法》 | 全国人大常委会 | 2008年1月1日 |
| 5 | 《中华人民共和国道路交通安全法》 | 全国人大常委会 | 2011年4月22日修订 |
| 6 | 《中华人民共和国大气污染防治法》 | 全国人大常委会 | 2015年8月29日修订 |
| 7 | 《中华人民共和国环境噪声污染防治法》 | 全国人大常委会 | 1997年3月1日 |
| 8 | 《规章制定程序条例》 | 国务院 | 2002年1月1日 |
| 9 | 《城市市容和环境卫生管理条例》 | 国务院 | 2011年1月8日修订 |
| 10 | 《城市绿化条例》 | 国务院 | 2011年1月8日修订 |
| 11 | 《城市道路管理条例》 | 国务院 | 2011年1月8日修订 |
| 12 | 《无照经营查处取缔办法》 | 国务院 | 2011年1月8日修订 |
| 13 | 《无证无照经营查处办法》 | 国务院 | 2017年10月1日 |
| 14 | 《关于继续做好相对集中行政处罚权试点工作的通知》 | 国务院 | 2000年9月8日 |
| 15 | 《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》 | 国务院 | 2002年8月22日 |
| 16 | 《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》 | 国务院 | 2015年12月24日 |
| 17 | 《关于在江苏省苏州市开展相对集中行政处罚权试点工作的复函》 | 国务院 | 2001年3月20日 |
| 18 | 《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》 | 江苏省人大常委会 | 2012年1月12日修订 |
| 19 | 《江苏省环境噪声污染防治条例》 | 江苏省人大常委会 | 2006年3月1日修订 |
| 20 | 《关于地方人民政府规章设定罚款限额的决定》 | 江苏省人大常委会 | 2014年7月25日修订 |

评估小组同时认为，《办法》规定的部分内容与之后施行的上位法存在矛盾和冲突。具体分述如下：

**1．《办法》关于城管执法部门强制拆除权的规定与上位法存在冲突。**《办法》第八条规定“城管执法部门行使城市市容环境卫生管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权，强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或者设施”，其当时所依据的上位法规定是《城市市容和环境卫生管理条例》第三十七条的规定。但是2012年1月1日起施行的《中华人民共和国行政强制法》第十三条规定“行政强制执行由法律设定。法律没有规定行政机关强制执行的，作出行政决定的行政机关应当申请人民法院强制执行”。强制拆除属于行政强制执行的一种方式，只能由法律来设定。《城市市容和环境卫生管理条例》是行政法规，其无权设定行政强制执行，且按照《中华人民共和国立法法》第八十八条的规定“法律的效力高于行政法规”，因此，《办法》赋予城管执法部门对不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或者设施强制拆除权的规定不合法，和上位法存在冲突。

**2.《办法》设定的行政处罚超出了规章的适用范围，且对影响城市景观违法行为设定的罚款限额超越了上位法的规定。**

（1）根据《办法》总则第二条之规定，本市行政区域内城市管理相对集中行政处罚权的实施，适用本办法。因此，《办法》主要是确定集中处罚的主体、职责权限、执法配合、执法规范等方面的内容，解决的是城市管理执法部门的执法规范问题。城管执法部门作出行政处罚时所适用的实体法依据是各个与城市管理有关的法律、法规、规章的相关规定。而《办法》第十六条则创设了新的罚责，属于行政处罚的设定，超出了《办法》所确定的适用范围。

（2）《中华人民共和国行政处罚法》第十三条第二款规定“经国务院批准的较大的市人民政府对尚未制定法律、法规的违反行政管理秩序的行为制定的规章，可以设定警告或者一定数量罚款的行政处罚。罚款额限额由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会规定”，按照这一规定，《办法》第十六条第一项对影响城市景观的违法行为设定“可处以200元以上1000元以下的罚款”的限额规定是符合1996年10月18日施行的《江苏省人民代表大会常务委员会关于地方人民政府规章设定罚款限额的决定》中“对非经营活动中的违反行政管理秩序的行为，设定罚款不得超过一千元；对经营活动中的违反行政管理秩序的行为，没有违法所得的，设定罚款不得超过一万元，有违法所得的，设定罚款不得超过三万元”的限额规定的。但是江苏省人大常委会于2014年7月25日对规章设定罚款限额进行了修订，区分公民和法人或其他组织两种处罚对象、区分特殊违法行为和一般违法行为，分别作出不同的罚款限额规定。影响城市景观的违法行为显然不属于违反公共安全等特殊违法行为，属于一般的违反其他行政管理秩序的行为，但其实施主体存在公民和法人或其他组织两种，罚款限额有不同的规定，“对公民违反其他行政管理秩序的行为，设定罚款不超过五百元。对法人或者其他组织违反其他行政管理秩序的行为，设定罚款不超过三万元，可以同时对其主要负责人、直接责任设定一百元以上五百元以下的罚款”。因此，《办法》没有及时修改，目前不区分违法主体设定1000元以下的罚款限额不合法。

**（二）合理性标准评估**

对《办法》的合理性评估，主要是通过文本分析与实证调研相结合的方式，评估《办法》中的具体规定是否体现了公平、公正的原则，各项制度是否必要、适当，内容是否完备等。通过横向对比北京、杭州、厦门等城市在实施城市管理相对集中行政处罚权制度方面的立法实践，结合座谈会中各相关部门、单位的意见，分析问卷调查中相关数据情况，评估小组认为，《办法》总体上遵循了公平、公正的原则，多数制度、措施在立法时必要、适当。具体分述如下：

**1．关于《办法》确定的****相对集中行政处罚权范围的合理性。**《办法》第八条至第十五条采用概括式和列举式相结合的方式，分别从市容环境、城乡规划、城市绿化、市政管理、环境保护、河道管理、工商无照商贩管理、公安交通管理等八个方面明确了集中由城管执法部门行使的行政处罚权，第十六条对影响城市景观和非机动车辆违法作了规定。《办法》确立的相对集中行政处罚权的范围，与当时国发[2002]17号《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》以及国务院法制办、省法制办批复中确定的范围是基本一致的，也符合当时苏州市城市管理的市情民意，相对合理。

**2．关于《办法》确立的部门间执法配合制度的合理性。**城市管理相对集中行政处罚权涉及到对相关行政执法部门职责权限的调整，负责行使集中处罚权的城管执法部门与原职能部门、相关行政许可和行政管理部门的协调配合是实施好相对集中行政处罚权的重要环节和保障。《办法》第三章对执法配合进行专章规定，不但规定了部门之间的配合职责，同时规定了同级政府对相对集中行政处罚权的协调和监督职能，还就城管执法部门与相关部门之间信息共享、工作配合、案件移送、案件协查等作了具体规定，打破了部门间的壁垒，较好的解决了互相扯皮的问题，形成了城市管理的合力。

**3．关于《办法》确立的执法原则的合理性。**由于城管执法面对的管理对象基本都是收入不高、生活艰苦、生存压力大的社会群体，面临的是基本生存权与整洁优美环境权的矛盾，因此，《办法》第六条确立了“行政执法和管理服务相结合”、“处罚与教育相结合”的原则，第二十六条在规范执法行为时又明确：城管执法部门查处违法行为，应当以纠正违法行为为目的。对违法情节轻微、危害不大的，应当予以教育，责令其纠正违法行为；对违法行为人主动纠正违法行为的，应当从轻、减轻或者免予处罚。上述宽严相济的规定体现了城管执法以教育为主、处罚为辅的原则，有利于减少城管执法矛盾，构建和谐社会。问卷调查数据显示，有57%的被调查人员认为城管执法情况良好，仅有11.1%的被调查人员认为城管执法情况较差。（见图一）

**4．关于《办法》确立的执法监督制度的合理性。**考虑到《办法》实施后，城管执法面临执法范围广、违法行为种类多、情形复杂等情况，《办法》第五章专门对城管执法的政府监督、人大监督、社会监督、行政执法责任追究以及举报制度等作了明确规定。这种全方位、立体化的监督，有利于规范城管执法人员的执法行为、提高执法水平，有利于保障相对集中行政处罚权制度的有效实施。

评估小组同时认为，由于《办法》在七年前制定出台，当时城市建设发展的水平、城市管理的需求与当下有着一定的差距，其中的部分规定不可避免的存在一定的欠缺：

**1．《办法》****确立的相对集中行政处罚权的范围需要作科学合理调整。**与其它城市相比，目前《办法》确立的相对集中行政处罚权的范围较窄，并没有盲目扩张。随着城市管理综合执法体制改革的不断深入推进，我们认为，可以根据苏州市城管执法部门的实际承接能力以及综合执法体制改革的需求作科学合理的调整。《指导意见》指出，相对集中行使行政处罚权的重点在与群众生产生活密切相关、执法频率高、多头执法扰民问题突出、专业技术要求适宜、与城市管理密切相关的领域。具体范围涉及住建部门的全部行政处罚权和环保、工商、交通、水务、食品药品等部门的部分行政处罚权。并且明确到2017年年底，实现住房城乡建设领域行政处罚权的集中行使。对照中央确定的范围要求，《办法》现有的条款尚未把下列范围的行政处罚权纳入城管集中行使的范围：一是对发生在园林、风景名胜区、单位内部的城市绿化违法行为以及涉及古树名木保护的城市绿化违法行为的行政处罚权；二是住房建设领域除城市市容和环境卫生管理、市政设施管理、城市照明管理以外的大部分行政处罚权；三是环保方面包括建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等在内的六项行政处罚权；四是工商管理方面违规设置户外广告的行政处罚权；五是水务管理方面违规取土、城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚权；六是食品药品监管方面违法回收贩卖药品等的行政处罚权。从实际执法情况来看，有些行政管理事项因没有纳入相对集中行政处罚权的范围而给执法管辖带来了困惑。如《办法》第十条将对单位内部的城市绿化违法行为的行政处罚权排除在外，在涉及到对既有单位又有居住区的商住楼内的城市绿化违法行为执法时就面临由谁执法、城管能不能管的问题。而且实践中，像工业园区等综合执法试点区域已经将园林绿化的行政处罚职能纳入相对集中处罚。问卷调查数据也显示，有60.7%的被调查人员认为有必要拓宽目前相对集中行政处罚权的范围（见图二）。随着综合执法体制改革的进一步推进，未来基层大综合执法的格局或将成为发展趋势，这种体制的变革将倒逼更多的行政执法领域的职能被纳入相对集中处罚。在这种大背景下，我们有必要按照中央的部署和要求，考虑苏州市现状，对《办法》确立的相对集中行政处罚权的范围作科学合理的调整。

**2．《办法》将城市人行道上违法停放机动车的行政处罚权纳入城管执法范围不合理。**《办法》第十五条规定“城管执法部门行使公安交通管理方面法律、法规、规章规定的，对不按照规定在城市人行道上停放机动车的行政处罚权”。这就带来了执法中人行道上和道路上的违法停放机动车的行为分别由城管和公安来执法的现状，性质一样的违法行为，由不同部门来处罚。一方面给被管理对象的认知造成困惑，许多驾车人员不明白为什么违法停在人行道上要由城管来执法；另一方面也造成了执法中的困惑，如机动车违法停放一半在人行道上一半在人行道下，都有执法权，在法条竞合的情况下就产生了“谁来执法、如何处罚”的法律空白难题。问卷调查数据显示，有60.5%的被调查人员认为该规定不合理（见图三）。而且公安和城管执法时对于机动车违停的处

罚标准也不尽统一，对非严管道路上的违停，两者的处罚标准是一致的，不管大型车辆、小型车辆，均罚款50元；但在严管道路区域内，公安交警可以依据《机动车驾驶证申领和使用规定》第六十五条的规定，以“驾驶机动车违反禁令标志、禁止标线指示的”为由对道路上的机动车违停行为实施扣三分、罚款100元的处罚，而人行道上因为没有禁令标志和禁止标线，城管只能对人行道上的违停机动车处以罚款50元的处罚。两者的违法成本是不一样的，某种程度上引诱许多驾驶员把机动车停在违法成本相对更低的人行道上。大量机动车违停在人行道上，严重妨碍行人出行，致使安全隐患增多，市民对政府管理不满情绪增强。

**（三）协调性标准评估**

评估小组通过收集与《办法》同位阶的规章以及配套文件、政策规定等，进行文本对比分析，认为《办法》与之并无冲突，总体上契合度较高。

**1．《办法》与住建部的部门规章协调一致。**2017年5月1日起施行的住建部部门规章《城市管理执法办法》共8章42条，主要从规范执法范围、加强队伍建设、加强执法保障、规范执法行为、加强协作配合、加强执法监督等方面为全国城市管理执法活动提供规范。与之相比，《办法》虽然较之早六年出台，但对城管执法部门相对集中行政处罚权在职责权限、执法配合、执法规范、执法监督等方面的规定基本上能与《城市管理执法办法》相协调一致，有前瞻性。

**2．《办法》与大部分配套的规范性文件协调一致。**《办法》出台后，苏州市政府、市城市管理委员会、市市容市政管理局均出台了大量的配套文件，如市政府出台了《市政府关于进一步加强城市管理工作的实施意见》、《苏州市城市管理委员会议事规则》、《苏州市城市管理委员会成员单位职责分工》、《市政府关于印发苏州市城市管理工作考核办法（试行）》、《苏州市深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作实施方案》等规范性文件，市城市管理委员会出台了《苏州市市区市容市政管理工作综合考评办法》、《关于加快推进数字化城市管理工作的实施意见》等规范性文件，市市容市政管理局制定并完善了《苏州市城市管理行政执法手册》、《苏州市城市管理相对集中行政处罚权自由裁量实施细则表》、《苏州市城管执法辅助人员管理办法》、《苏州市城市管理行政执法支队数字城管网格化管理实施办法（试行）》、《市级监督网格督查考核人员管理及考核办法》等规范性文件。这些配套的政策、制度，细化了《办法》对队伍管理、执法规范、执法方式、考核管理、执法信息化等的规定，实现了城市管理相对集中行政处罚权工作的法制化、规范化、信息化、常态化，全面提升了城市管理的行政执法水平和效率，对改善城市秩序、促进城市和谐、提升城市品质发挥了重要作用，能够与《办法》协调一致。

**（四）可操作性标准评估**

对《办法》的可操作性评估，主要从实践操作的角度研究《办法》中规定的各项条款是否切实可行，有无过多的提倡性、号召性、宣示性条款存在。通过对《办法》全文的研读、座谈会研讨及问卷调查等评估方式，评估小组认为《办法》总体上是一部可操作性较强的规章，但也存在下列需进一步改进和提高的地方。

**1．缺乏级别管辖规定易导致管辖争议。**《办法》第四条关于城市管理相对集中行政处罚权管辖的规定确立的是属地管辖原则，市、县级市（区）城管执法部门各管本行政区域的事项，但没有对级别管辖和指定管辖等作出规定，实践中容易出现各层级执法机构或相邻执法机构职责不清、权限不明、执法管辖争议、执法管辖交叉等问题，造成重复检查、重复执法或执法真空等现象。问卷调查数据显示，62%的被调查人员认为城管执法部门在行使相对集中行政处罚时存在管辖争议的情形（见图四）。参考程序法律的立法体例，借鉴北京、厦门等城市对相对集中处罚权的立法实践，均对级别管辖、指定管辖等管辖问题予以明确。

**2．违法建设执法条款规定不全面导致执法效果欠佳。**问卷调查数据显示，31.7%的被调查人员认为《办法》第九条执行效果一般，31.9%的人认为难以执行，仅有36.4%的人认为执行良好（见图五），可见，总体而言《办法》第九条的执行效果欠佳。究其原因，主要是《办法》第九条关于违反城乡规划管理的违法建设行政处罚权的规定不明确。第九条将“对规划部门已受理行政许可但尚未批准即进行建设”的违法建设行政处罚权排除在城管相对集中行政处罚权之外，这里的“行政许可”规定不明。规划部门的行政许可涉及五张证，即“建设用地规划许可证的核发、建设工程规划类许可证核发、乡村建设工程规划许可证的核发、市级文物保护单位的建设控制地带内工程设计方案批准、建设项目选址意见书的核发”，这里的行政许可到底是核发哪张许可证不明确，导致城管执法部门和规划在执法时职责权限不清。

**3．非机动车违停处罚条款因缺乏有效的行政强制措施导致执法效果较差。**问卷调查数据显示，68.3%的被调查人员认为《办法》第十六条第二项对非机动车违停和违反禁行规定的处罚执行效果一般或很少执行（见图六）。究其原因：一是对非机动车违停缺乏可操作性的行政强制措施。虽然根据《中华人民共和国道路交通安全法》第八十九条以及《办法》的规定，城管执法部门有行政处罚权和扣留的行政强制措施权，但是采取扣留强制措施的前提是非机动车主拒绝接受罚款。实践中，非机动车违停往往无法直接在现场找到车主，即使执法人员对违停的非机动车像机动车处罚那样开具罚单，如果违停车主不主动去交纳罚款，城管执法部门并没有其它强制措施，事后再去寻找违停车辆行使扣留权并不具有可操作性。二是城管执法部门的执法力量疲于应付非机动车违停处罚行为。现有的城管执法事项诸多，但执法力量相对单薄，对非机动车违反禁行的行为尚无法全部查处的情况下，抽出更多的执法人员和精力去集中查处非机动车违停显然也不太现实。

**（五）技术性标准评估**

对《办法》的技术性评估，主要是按照《规章制定程序条例》等的规定，参照《立法技术规范（试行）（一）、（二）》要求，评估《办法》制定技术是否规范、逻辑结构是否严谨、表述是否准确等问题。评估小组认为，《办法》全文虽然只有六章三十四条，但是涵盖了总则、职责权限的确定、执法配合、执法规范、执法监督和附则等内容，总体上用语比较规范、逻辑较为严密、结构基本合理。《办法》在以下两方面体现了较高的立法技术，具有一定的前瞻性：

**1.《办法》为相对集中行政处罚权工作的创新发展预留了空间。**考虑到相对集中行政处罚权工作是行政管理的创新型工作，还有不断创新的空间，而政府规章需要保持相对稳定，因此《办法》第十七条明确：国家、省对实施城市管理相对集中行政处罚权的职责权限作出调整的，按照调整后的职责权限执行；市、县级市（区）人民政府（管委会）在国家、省批准的相对集中行政处罚权权限内，对在本行政区域内实施城市管理相对集中行政处罚权有特殊规定的，从其规定。这样规定既为国家、省对相对集中行政处罚权进行调整预留了空间，也符合苏州市各地相对集中行政处罚权工作的实际，为之后在其他地区更广范围内开展集中行政处罚权工作做好了制度衔接。

**2.《办法》采用概括和列举相结合以概括为主的立法体例较为科学。**《办法》相对集中的行政处罚权在相关法律、法规和规章中都有明确规定，并且这些具体规定还会不断进行调整，因此，《办法》没有将众多的处罚规定一一列举，而是采用了以概括为主的立法体例，相对是科学的。同时，《办法》第十八条规定“城管执法部门实施相对集中行政处罚权应当按照设定该行政处罚权的法律、法规、规章的规定执行，可以实施法律、法规、规章规定的与集中行使行政处罚权相关的行政调查权和行政强制权”，以解决相应行政处罚权的法律、法规、规章的不断变化带来的问题。依据该条款，城管执法部门当然享有集中行政处罚前原行政执法机关享有的行政调查权和行政强制权，比如，对于无照经营的流动摊贩的查处，城管执法部门之前可以依据《无照经营查处取缔办法》第九条的规定，现在可以依据《无证无照经营查处办法》第十一条的规定，实施查封和扣押的行政强制措施。

但《办法》的部分条款在立法技术上还是存在用语不规范、表述不准确、时限不明确等问题。具体体现在以下几方面：

**1．部分条款用语不规范。**参照《立法技术规范（试行）（一）、（二）》的相关规定，应将《办法》第一、九、十、十三、十六条中的单音节字“为”、“但”、“或”、“按”，规范表述为“为了”、“但是”、“或者”、“按照”；《办法》第一条对立法依据的表述中引用了《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》，该决定属于国务院的规范性文件，而立法依据一般引用的是法律、法规等，规范性文件显然不合适引用；《办法》第十六条第（一）项中的“并可处以200元以上1000元以下的罚款”表述不规范，应为“可以并处200元以上1000元以下的罚款”。《办法》 第二十三条中的“和”表述不规范，带来歧义，应为“、”。

**2．部分条款表述不准确。**《办法》第十四条中“无照商贩”一词的表述不够精准，与立法本意存在偏差。立法本意城管相对集中行政处罚的应为在户外公共场所流动经营的“小贩”，如《指导意见》中表述为“户外公共场所无照经营”。虽然国家工商行政管理总局工商法字[2002]第89号《关于无照商贩范围界定问题的答复》中对于“无照商贩”有明确的界定，但从立法技术来看，法言法语在规范的同时，还要做到准确和直白，让普通老百姓一看就懂，不能有歧义。《办法》第十二条第（二）项中“从事服务加工活动”的表述也不够准确，从字面含义来看，此处的服务加工既包含工业的，也包含商业的。但从对应的执法依据来看，此处的“服务加工”是指《江苏省环境噪声污染防治条例》第三十六中规定的特定的诸如机械切割钢材、铝合金、石材、木材等“工业生产加工活动”，这就造成了执法实践中面对诸如熟食店加工食品产生噪声污染之类的违法行为，城管是否有执法权限的问题，因为这种现象也不能依据《办法》第十二条第（一）项的规定来行使管辖权。此处表述不准确，主要是因为《办法》2010年修订时，对于环境噪声污染的相关表述照搬了原有的规定，没有依据2006年3月1日起施行的《江苏省环境噪声污染防治条例》中第二十一、三十六条等作相应的修订。

**3．部分条款时限不明确。**《办法》第二十条中对于“城管执法部门和相关行政主管部门之间通报相关行政许可、行政处罚等情况”的时限、“有关行政主管部门配合认定违法行为”的时限和第二十一条中对“移送管辖”的时限均未明确规定，只是笼统的用“及时”一词来规定。何为“及时”？三天、五天还是一周甚至更长时间，容易给执法实践造成不确定性，也影响执法效率，需要予以明确。

**4．部分条款逻辑不严谨。**《办法》第五章专门规定了执法监督，其中第二十九条规定“各级政府应当加强对城管执法部门行使行政处罚权工作的监督检查”，而总则部分第五条第一款同时又规定“政府法制工作部门负责城市管理相对集中行政处罚权工作的监督和指导”。因此，第五条第一款的规定实际上是对各级政府明确相关职能部门开展监督检查工作的细化规定，其相关规定应当放在第二十九条下，而不应当放在总则部分。

**（六）绩效性标准评估**

评估小组经评估认为，《办法》的实施解决了城市管理相对集中行政处罚中存在的基本问题，实现了预期的规范目的。

**1．《办法》实施取得的成效**

**（1）初步解决了多头执法、重复执法等问题。**《办法》实施以来，市市容市政管理局不断完善管理机制，加强市、区、街道、社区的纵向衔接和协调，进一步明确界定市、区、街道、社区四级管理职能，还在全国率先探索推行镇域范围相对集中行政处罚权。此外，城市管理与行政执法无缝链接，探索多部门联合执法、规范执法等工作机制，初步解决了部门之间因职权交叉造成多头执法、重复执法、执法扯皮或推诿等问题，城市管理职能得到强化，基本理顺了城市管理行政执法体制，基本消除了由于多部门职能交叉导致的管理盲区、管理混乱现象。

**（2）有效提升了行政执法效率和规范。**城管执法部门普遍建立健全了日常监管和重点整治相结合的城市管理执法长效机制。**一是**不断提高执法效率。“十二五”期间，全市城管执法部门坚持注重教育和纠正违法行为相结合，坚持依法行政与服务民生相结合，积极开展各类专项整治行动，市区（不含吴江区）共教育纠处各类违章近320万起，立案查处107783起，罚没款2112万余元，一定程度遏制了“摊点乱摆、车辆乱停、垃圾乱仍、广告乱贴、工地乱象”的“城市病”现象，群众反映强烈的一些“老大难”问题得到了改善。**二是**有效提升执法规范化水平。市市容市政管理局制定了《苏州市城市管理行政执法手册》、《苏州市城市管理相对集中行政处罚权自由裁量实施细则表》等配套的规范性文件，涵盖市容环境、规划、绿化、市政、环境保护、水利水务、工商、公安交通八类110种适用案由，规范自由裁量标准，防止权力滥用。此外，还编制了《苏州市容市政系统行政执法全过程记录规范细则》、《苏州市行政执法评议考核办法》、《苏州市行政执法责任追究办法》、《案件评查制度》等制度规范，从事前事中事后对城管行政执法进行全方位的规制，确保执法规范。

**（3）有效转变了执法理念和模式。一是**树立以人为本、执法为民的城市管理执法理念。坚持教育为主、处罚为辅的执法原则，变“刚性”执法为“柔性”执法，变被动管理为主动服务，妥善应对和处理执法中的各类矛盾和关系，营造了良好城管新形象。比如，“十二五”期间，市区设立季节性临时瓜果疏导点210个，规范设置早餐类、售报类、修理类等分散式便民服务摊448个，允许工地围栏可以设置公益性广告。再如2010年工业园区城管局依法对园区某处违法建设强拆过程中，积极探索行政强制和行政指导相结合的工作方法，在行政强拆前，有效实施行政指导，加强对当事人教育和引导，最终当事人配合城管部门执法，避免了暴力抗法恶性事件的发生。**二是**充分发挥社会自治功能。以往对于占道经营和夜排挡等问题，更多是采取强压强扣、围追堵截和集中整治，但是执法效果甚微，屡治屡犯。昆山市转变执法理念，通过设立流动摊贩疏导点，实现“摊贩自治”模式，使得流动摊贩变身为经营者和管理者，以自治的方式解决了摊贩管理中存在的诸多问题。吴江区“设置临时疏导点”模式，通过为夜排档划定特定区域集中经营、做好摊位入场资格关、引进物业公司对疏导点进行市场化管理，使脏乱差的夜排档成为独特的城市风景。城市管理治理理念和模式的转变实现了政府与社会自我调节，居民自治良性互动。

**（4）不断提高了执法信息化水平。**《办法》的出台有效推动城市管理执法部门采用信息化手段提升执法效能。“十二五”期间，市市容市政管理局引进创新科技手段，持续推进城市管理工作的信息化水平，取得显著成果：将“数字城市管理”作为“智慧苏州”重点推进项目，完成第三期项目建设，成为首个按照新国标通过省级验收的地级城市；完成苏州市区城管执法数据综合管理平台一期建设并实现与工业园区的数据对接；监督指挥协同平台业务范围涉及城市市容环境管理的156个事部件问题，以及涉及市民日常生活和出行起居的服务、咨询、报修、投诉、建议等内容；建立网格化管理、数据信息采集、部门联动、分析研判、监督考评运行机制。

**2．《办法》实施中仍存在的问题**

**（1）执法力量与承担的行政执法职能不相适应。**“大城市管理”格局建立后，城管执法部门承担了更多的职责，而城市管理的执法力量未得到及时增加，队伍建设与艰巨的城市管理行政执法职能还不相适应。**一是**适格执法人员无法满足执法需求。近年来，城管执法部门虽然加强和充实了一批一线城管人员，但执法人员数量仍显不足，尤其是公务员身份的执法人员偏少。苏州市区城管执法人员事业编制数1123个，在编在岗数1018个，参公管理数802个，占城市建成区常住人口比例万分之一点八，目前江苏省尚未制定城管领域人员配备标准，参照住房和城乡建设部《城镇市容环境卫生劳动定额》（2008年11月1日执行）中规定的万分之三最低配备标准，苏州市执法队伍配备不够充足。**二是**协管队伍数量远远超过在编人员。苏州市区协管队伍人数高达5730人，比在编执法人员多出4712人，执法人员与协管人员数量出现“倒挂”现象，一方面，这与《指导意见》规定“协管数量不得超过在编人员，并应随城市管理执法体制改革逐步减少”的要求不相适应；另一方面，大量城市管理工作依靠协管员完成，但协管员不具备执法资格，参与执法过程中还存在不规范、不文明行为，势必影响执法效果和执法形象，影响城市管理秩序的稳定,甚至影响城市管理执法体制的改革。

**（2）执法装备与承担的行政执法职能不相适应。一是**执法制服和标识不统一。《办法》第二十七条规定“城市管理行政执法人员执行公务时，应当统一着装，佩戴统一执法标志”。《办法》出台时，苏州全市统一着装并佩执法标志，但随着城市管理执法体制不断改革探索，苏州市出现扩权强镇、镇域综合执法等模式，虽然都有城市管理执法职能，但是执法着装出现乱象。以姑苏区为例，由原金阊、沧浪、平江区合并后的姑苏区城管队伍执法制服就曾有4种以上。执法人员服饰标识不一致，影响了公众对执法人员和执法部门的直观认识，会阻碍执法工作的正常开展。**二是**执法装备配备不到位。目前执法装备只有盾牌和辣椒水，执法的车辆也不足，这样的装备配置远远无法满足安全高效执法的需求。因为城管执法的场合是马路执法、一线执法，面对的管理对象主要是困难群众和弱势群体，谋生的需要，往往使一些人根本不顾法律、法规的尊严，暴力抗法的事件屡有发生，执法人员的人身安全保障受到极大的威胁。

**（3）执法效果需求与现有的行政强制权不相适应。**座谈调研中，一线城管执法人员普遍反映执法过程中行政强制措施比较有限、行政强制执行不够有力，一定程度上影响了执法效果。究其原因，主要是因为城管执法部门行使的行政强制权来源于设定该行政处罚权的法律、法规的规定，由于有些法律法规没有规定足够的行政强制权，导致城管执法部门在执法中遇到“或有责无权，或有责但权不够用”的困境。实践中，城管部门执法主要采取教育纠正、警告、暂扣物品、罚款等处罚形式，缺乏必要的“杀手锏”，影响了执法的效果。例如，对于擅自设置户外广告的违法行为，地方性法规赋予城管执法部门的行政强制执行方式只有罚款，并不能强制拆除，容易给人造成一种“交钱了事”的感觉。

**（4）执法效率需求与现有信息共享手段不相适应。**现代信息技术支撑下的信息共享机制有待完善，条条之间、条块之间信息共享不及时，导致执法不高效。一**是**市城管部门与县级市、区之间的城管执法大数据信息共享平台尚未建成。目前，市市容市政管理局已完成苏州市区城管执法数据综合管理平台一期建设并实现与工业园区的数据对接，但还未实现与其它各区、县级市的数据对接。**二是**城管执法部门和其他行政管理部门尚未建立健全现代信息技术支撑下的城市管理信息互通共享机制。实践中，城管执法部门主要依据行政许可相关文书执法，但由于与行政许可部门缺乏直接的信息共享平台，使得行政许可的执行与监督效率低下，无法及时通报行政许可、监督管理、行政处罚等情况。目前，城管执法部门在违法停车数据方面实现了与公安交警部门的数据对接，结束之前执法数据单向传送的传统做法，但与其他部门的数据还没有实现信息化的实时共享。

四、评估结论和建议

评估小组认为，《办法》在制定时立法质量较高，但在合法性、合理性、可操作性、技术性和绩效性方面还存在一些问题，不能完全应对城市管理综合执法中出现的新情况和新问题。当前，中央对推进城市执法体制改革、改进城市管理工作提出了新的要求，苏州也面临城市发展的转型升级，为了解决城市管理执法中存在的矛盾和问题，消除执法短板，建议对《办法》的有关条文作修改。具体建议如下：

1. **修改与上位法存在冲突的条款。**如合法性部分所述，建议删去《办法》第八条中“强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或者设施”的规定；

**（二）删除《办法》第十六条。**在合法性部分已经对《办法》第十六条的合法性作出论述，由于此条设定了行政处罚，超越了《办法》适用的范围，基于此条文的合法性存在问题，故应当删除。由于此条的内容是关于市容和环境卫生管理方面，故如果确需设定此行政处罚内容，建议应当在相应的实体法即《城市市容和环境卫生管理条例》中予以修订或增加。

**（三）调整《办法》相对集中行政处罚权的范围。**按照《指导意见》的要求，将尚未纳入相对集中行政处罚的事项纳入集中处罚。建议调整后的相对集中行政处罚权范围包括：(1)住房城乡建设领域法律法规规章规定的全部行政处罚权；(2)环境保护管理方面社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权；(3)工商管理方面户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权；(4)交通管理方面侵占城市道路、违法停放车辆等的行政处罚权；(5)水务管理方面向城市河道倾倒废弃物和垃圾及违规取土、城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚权；(6)食品药品监管方面户外公共场所食品销售和餐饮摊点无证经营，以及违法回收贩卖药品等的行政处罚权。根据这一范围将《办法》第八条至第十六条的规定作相应的修改。

**（四）明确级别管辖和指定管辖规定。**建议增加级别管辖条款，可以规定“市城市管理行政执法部门依据本规定管辖跨区域、专业性强、有重大影响的及市人民政府交办的城市管理违法案件。县级市（区）城市管理行政执法部门依据本规定管辖本行政区域内的城市管理违法案件。市城市管理行政执法部门和县级市（区）城市管理行政执法部门之间的具体职责划分由市人民政府规定。法规、规章规定由市城市管理行政执法部门实施的行政处罚权，必要时，市城市管理行政执法部门可以交县级市（区）城市管理行政执法部门实施。县级市（区）城市管理行政执法部门认为专业性强、有重大影响的违法案件，可以报请市城市管理行政执法部门实施”；增加指定管辖条款，可以规定“县级市（区）城市管理行政执法部门之间因管辖权发生争议的，由共同的上一级城市管理行政执法部门指定管辖”。

**（五）建立对逾期不交纳罚款的非机动车违停人员的“信用污点”处罚机制。**对非机动车违停的当事人，逾期不交纳罚款的，视其违法行为的情节和事后表现，将其基本信息、城市管理违法行为信息以及信用管理信息等记入苏州市城管执法相对人信用管理系统，并实现与苏州市公共信用管理平台对接。必要的时候，还可以将当事人违法信息通报给社会保险、保障性住房、市场监管、金融监管等机构录入个人信用记录系统，以此来增加非机动车违停人的违法成本，引导其遵守道路交通安全法。

**（六）修改表述不规范不准确的条款并明确相应时限。**建议将《办法》第一条修改为“为了加强城市管理，提高行政执法效能，……，根据《中华人民共和国行政处罚法》和《中华人民共和国行政强制法》等规定，结合本市实际，制定本办法”；将《办法》第九、十、十三、十六条中的单音节字 “但”、“或”、“按”，规范表述为“但是”、“或者”、“按照”；将《办法》 第二十三条中的“和”改为“、”；将《办法》第十六条第一项“……进行立面装修、或者悬挂店招店牌……”中的“、”删去；将《办法》第三十三条第五项句末的“的”删去；将《办法》第十二条修改为“城管执法部门行使环境保护管理方面法律、法规、规章规定的对社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权”；将《办法》第十四条修改为“城管执法部门行使工商管理方面对户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权”；将《办法》第五条第一款列为第二十九条第二款；明确相关条款中的时限。对《办法》第二十条中“通报相关行政许可、行政处罚等情况”的时限可明确为“三日内”、“有关行政主管部门配合认定违法行为”的时限可明确“相关行政主管部门应当自收到协助函件之日起七日内出具书面认定意见，案情复杂需要延期的，应当以书面形式向城管执法部门说明理由并明确答复期限”。对《办法》第二十一条中“移送管辖”的时限可明确为“三日内”。

**（七）强化执法队伍建设和执法装备配备等保障工作。**健全城市管理经费投入机制，做好相应的人财物保障工作，努力解决一线执法和管理力量不足、执法装备不全等问题。建议增设执法保障条款：**一是**配齐配强执法队伍，可以规定“市、县级市（区）人民政府及街道办事处和建制镇应当加强综合执法队伍建设，提高执法人员的业务素质，合理配置执法力量。市、县级市（区）人民政府及街道办事处和建制镇应当加强对城管执法工作的领导、支持和保障”。**二是**提供保障执法安全高效的执法装备，可以规定“市、县级市（区）人民政府及街道办事处和建制镇应当根据城管执法工作的实际需要为城管执法部门配置车辆、录像器材、执法器械等执法装备，保障城管执法部门履行职责的能力。”

**（八）建立互联互通的城市管理信息及时共享平台。一是**建成城管执法大数据信息共享平台，实现市城管部门与县级市（区）之间数据的全部对接和数据共享。为研判城市管理的突出问题提供有力的数据支撑，也为城管执法相对人信用管理的实施提供有效的数据保障。**二是**建立健全现代信息技术支撑下的城市管理信息互通共享机制。有关行政部门应当将与城管相对集中行政处罚执法事项相关的行政许可等管理信息通过网络系统或平台提供给城管执法部门，实现各部门间资源信息的实时共享。

**附件一：**

苏州市城市管理相对集中

行政处罚权实施办法

第一章     总 则

第一条为加强城市管理，提高行政执法效能，规范实施相对集中行政处罚权，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《中华人民共和国行政处罚法》和《国务院关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》等规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条  本市行政区域内城市管理相对集中行政处罚权的实施，适用本办法。

第三条**城市管理委员会**是城市管理工作的综合协调机构，具体负责对城市管理重大工作进行协调和指导，研究解决城市管理及相对集中行政处罚权工作中的重大问题。

第四条市、县级市、区城市管理行政执法部门（以下简称城管执法部门）是本级人民政府行使城市管理相对集中行政处罚权的行政机关，具有独立的执法主体资格，按照本办法规定的职责权限，行使城市管理相对集中行政处罚权，并承担相应的法律责任。

城管执法部门可以委托所属城市管理行政执法机构具体实施城市管理相对集中行政处罚权。

县级市、区城管执法部门向街道、建制镇（开发区）派驻的执法机构，依照职责分工负责行使该辖区内城市管理相对集中行政处罚权。

第五条政府法制工作部门负责城市管理相对集中行政处罚权工作的监督和指导。

规划、住房和城乡建设、市容市政、园林和绿化、水利（水务）、环保、工商、公安、国土等行政主管部门应当配合城管执法部门做好城市管理相对集中行政处罚权工作。

第六条城市管理相对集中行政处罚权的行使，应当遵循合法、公正、公开、便民的原则，坚持行政执法和管理服务相结合、处罚与教育相结合，推行行政指导，引导公众参与并自觉接受社会监督。

第七条实施城市管理相对集中行政处罚权工作所需经费列入财政预算，由财政全额拨款。

第二章     职责权限

第八条  城管执法部门行使城市市容环境卫生管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权，强制拆除不符合城市容貌标准、环境卫生标准的建筑物或者设施。

第九条  城管执法部门行使城乡规划管理方面法律、法规、规章规定的对违法建设的行政处罚权，但对规划部门已受理行政许可但尚未批准即进行建设、已经规划部门批准的在建项目未按照规划设计或者许可条件建设、临时建筑到期后未经续批的违法建设的行政处罚权除外。

第十条  城管执法部门行使城市绿化管理方面法律、法规、规章规定的行政处罚权，但对发生在园林、风景名胜区、单位内部的城市绿化违法行为以及涉及古树名木保护的城市绿化违法行为的行政处罚权除外。

第十一条  城管执法部门行使市政管理方面法律、法规、规章规定的除燃气、节水、供水、排水、防洪设施管理以外的行政处罚权。

第十二条城管执法部门行使环境保护管理方面法律、法规、规章规定的，对下列违法行为的行政处罚权：

（一）在商业经营活动中，使用广播喇叭或者采用其他方法发出高噪声招揽顾客的；

（二）在机关、医院、学校、科研单位、住宅等噪声敏感建筑物集中区域内，使用广播喇叭或者从事服务加工活动产生环境噪声污染的；

（三）在人口集中地区和其他需要特殊保护的区域内焚烧沥青、油毡、橡胶、塑料、皮革等物质产生有毒有害烟尘或恶臭气体的。

第十三条城管执法部门行使河道管理方面法律、法规、规章规定的，对下列在城市河道管理范围内违法行为的行政处罚权：

（一）倾倒垃圾、粪便或者丢弃其他废弃物的；

（二）洗刷马桶、痰盂、油类容器、腐臭物品或车辆、器具等污染水体的；

（三）直接排放生活污水的；

（四）直接排放餐饮业或经营性宰杀畜禽、水产品产生的污水、污物的；

（五）在城市建成区、开发区或镇区范围内的河道擅自停放船舶的。

第十四条  城管执法部门行使工商行政管理方面法律、法规、规章规定的对无照商贩的行政处罚权。

第十五条  城管执法部门行使公安交通管理方面法律、法规、规章规定的，对不按照规定在城市人行道上停放机动车的行政处罚权。

第十六条  有下列违法行为之一的，由城管执法部门按下列规定予以处罚：

（一）未经许可擅自在主要道路两侧建筑物上开门、开窗、进行立面装修、或者悬挂店招店牌，影响城市景观的，责令其限期改正或者恢复原状，并可处以200元以上1000元以下的罚款；

（二）在道路、广场等公共场所不按规定停放非机动车辆的，或者非机动车辆违反禁行规定的，处以警告或者5元以上50元以下的罚款。

第十七条国家、省对实施城市管理相对集中行政处罚权的职责权限作出调整的，按照调整后的职责权限执行。

市、县级市、区人民政府在国家、省批准的城市管理相对集中行政处罚权的职责权限内，对在本行政区域内实施城市管理相对集中行政处罚权有特殊规定的，从其规定。

第十八条　城管执法部门实施相对集中行政处罚权应当按照设定该行政处罚权的法律、法规、规章的规定执行，可以实施法律、法规、规章规定的与相对集中行使的行政处罚权相关的行政调查权和行政强制权。

已相对集中到城管执法部门的行政处罚权，原行政主管部门不得再行使；继续行使的，作出的行政处罚决定无效。

第三章     执法配合

第十九条各级人民政府应当建立健全城市管理相对集中行政处罚权工作协调机制，加强对执法部门和相关行政管理部门之间的行政执法协作，保障城市管理相对集中行政处罚权工作有效实施。

第二十条城管执法部门和相关行政主管部门应当建立健全城市管理和执法信息互通共享机制，及时通报相关行政许可、行政处罚等情况。

城管执法部门查处违法行为，需要有关行政主管部门认定的，有关行政主管部门应当及时认定；需要技术鉴定的，应当委托有资质的鉴定机构予以鉴定。

第二十一条 城管执法部门在执法活动中发现的违法行为不属于本部门管辖的，应当及时移送有管辖权的行政主管部门处理。

有关部门发现依法应当由城管执法部门查处的违法行为，应当及时移送城管执法部门。

第二十二条公安部门应当支持城管执法部门依法履行职责，对阻碍城市管理行政执法人员依法执行公务的行为，应当及时依法处理。

第四章  执法规范

第二十三条 城市管理相对集中行政处罚权工作实行行政处罚权设定制度和罚款决定与罚款收缴分离制度，推行行政执法责任制度和评议考核制度。

第二十四条城管执法部门应当及时对已相对集中的行政处罚权涉及的法律、法规、规章的有关条款进行梳理汇编，并根据法律、法规、规章的修改及时调整。

城管执法部门应当规范行政强制、行政处罚等行政权力的运行程序和行政处罚自由裁量基准，并向社会公开。

第二十五条 城管执法部门应当建立健全日常巡查机制，及时制止、查处和纠正违反城市管理法律、法规、规章规定的行为。

第二十六条 城管执法部门查处违法行为，应当以纠正违法行为为目的。对违法情节轻微、危害不大的，应当予以教育，责令其纠正违法行为；对违法行为人主动纠正违法行为的，应当从轻、减轻或者免予处罚。

第二十七条 城市管理行政执法人员执行公务时，应当统一着装，佩戴统一执法标志，出示行政执法证件，按照法律、法规、规章规定的程序执法。

第二十八条城管执法部门依法实施暂扣、证据先行登记保存等措施时，应当制作清单，写明物品、证据的名称、种类、规格、数量和完好程度等，由承办人和当事人签名或者盖章。清单由执行单位和当事人各执一份。

对鲜活、容易变质腐烂的物品实施暂扣的，应当按照有关规定及时作出妥善处理。

第五章 执法监督

第二十九条各级人民政府应当加强对城管执法部门行使相对集中行政处罚权工作的监督检查。

第三十条城管执法部门应当实行政务公开，主动接受人大、政协和社会公众的监督。

第三十一条城管执法部门应当建立违法行为举报受理制度，并为举报人保密。

对公民、法人或者其他组织举报的违法行为，属本部门职责范围内的，应当及时查处；不属职责范围的，应当及时移送有关部门处理，并通知举报人。

第三十二条市城管执法部门应当加强对县级市、区城管执法部门的业务指导、协调、考核和督查。

市城管执法部门发现县级市、区城管执法部门对违法行为应当查处而未查处的，应当责令其依法查处；发现县级市、区城管执法部门对违法行为查处有违法或不当的，应当责令其改正。

第三十三条 城管执法部门及其工作人员有下列违法执法行为的，应当依法追究行政责任；情节严重构成犯罪的，依法追究刑事责任；造成损害的，应当依法予以赔偿：

（一）侵犯当事人的人身权利或者其他合法权益；

（二）滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊；

（三）没有法定依据或者不遵守法定程序实施行政处罚；

（四）无法定事由或者违反法定程序擅自改变已作出的行政处罚决定；

（五）未按规定制作法律文书或者未使用合法票据的；

（六）截留、挪用、私分或者变相私分查封、扣押、没收的财物；

（七）要求当事人承担非法定义务；

（八）其他违法执法行为。

第六章 附则

第三十四条本办法自2011年3月1日起施行。2001年10月1日起施行的《苏州市城市管理相对集中行政处罚权试行办法》同时废止。

**附件二：**

**《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》**

**立法后评估调查问卷**

（社会大众卷）

为构建权责清晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，我们设计调查问卷，期望了解《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》（以下简称《办法》）的实施情况，以及您对此项工作的意见和建议。设计的问题回答没有对错之分，只表明您的观点和态度。

问卷答案为不定项选择，请根据实际情况填写，感谢您的支持。

1.您是否了解《办法》？［］

A.了解B.听说过但不了解C.没听说过

2.您通过何种方式了解《办法》？［］

A.政府公告与宣传B.网站阅览获知C.执法人员告知D.其他途径

3.您认为对城市人行道和机动车道违法停放行为的行政处罚分别由城管执法部门和公安部门分别管辖的规定是否合理？［］

A.合理B.不合理

4.您认为城管执法情况如何？［］

A.良好B.一般C.较差

5.您认为城管执法方式在哪些方面有待进一步改进？［］

A.执法程序B.执法行为C.执法态度D.其它

6.您认为城管执法部门在执行《办法》的过程中还存在哪些问题？

7.您对城管执法工作规范化建设方面有何建议、意见？

**《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》**

**立法后评估调查问卷**

（政府部门卷）

为构建权责清晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，我们设计调查问卷，期望了解《苏州市城市管理相对集中行政处罚权实施办法》（以下简称《办法》）的实施情况，以及您对此项工作的意见和建议。设计的问题回答没有对错之分，只表明您的观点和态度。

问卷答案为不定项选择，请根据实际情况填写，感谢您的支持。

1.您是否了解《办法》？［］

A.了解B.听说过但不了解C.没听说过

2.您认为《办法》第二章规定“城管执法部门可以集中行使公安、环保、城乡规划、市容市政、园林绿化、河道、工商等城市管理相关部门的全部或部分行政处罚权”的具体范围是否有必要拓宽？［］

A.有必要B.没有必要

3.您认为《办法》第九条“城管执法部门行使城乡规划管理方面法律、法规、规章规定的对违法建设的行政处罚权，但对规划部门已受理行政许可但尚未批准即进行建设、已经规划部门批准的在建项目未按照规划设计或者许可条件建设、临时建筑到期后未经续批的违法建设的行政处罚权除外”的规定执行情况如何？［］

A.执行良好B.执行效果一般C.难以执行

4.您认为《办法》第十一条将对燃气、节水、供水、排水、防洪设施管理的行政处罚权排除在城管执法部门的职责权限外，这个规定是否合理？［］

A.合理B.不合理

5.您认为《办法》第十五条“城管执法部门行使公安交通管理方面法律、法规、规章规定的，对不按照规定在城市人行道上停放机动车的行政处罚权”的规定是否合理？［］

A.合理B.不合理

6.您认为《办法》第十六条第二项“在道路、广场等公共场所不按规定停放非机动车辆的，或者非机动车辆违反禁行规定的，处以警告或者5元以上50元以下的罚款”的规定执行情况如何？［］

A.执行良好B.执行效果一般C.很少执行

7.您认为《办法》第三章关于执法协作配合的规定执行情况如何？［］

A.执行良好B.执行一般C.执行较差

8.您认为城管执法部门在行使城市管理相对集中行政处罚权的过程中还存在哪些问题？［］

A.管理体制不顺B.职责边界不清C.法律法规不健全

D.管理方式简单E.服务意识不强F.执法行为粗放

G.其它

9.您认为城管执法部门在行使城市管理相对集中行政处罚权的过程中是否存在管辖争议？［］

A.存在B.不存在

10.您认为城管执法部门在执行《办法》的过程中还存在哪些问题？

11.针对前述存在的问题，您有何建议、意见？