**附件2**

**关于《四川省城市管理行政执法条例**

**（修订草案公开征求意见稿）》的起草说明**

按照《四川省人民政府2020年立法计划》，住房城乡建设厅会同司法厅等部门就《四川省城市管理综合行政执法条例》（以下简称《条例》）修订工作开展了立法调研，在听取和吸收各方意见建议的基础上，起草了《四川省城市管理行政执法条例(修订草案公开征求意见稿)》。现就起草工作作如下说明。

1. **修订《条例》的必要性**

为解决城市管理执法工作中长期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、服务意识不强、执法行为粗放等问题，2015年底中央启动城市执法体制改革，我省随后出台《中共四川省委四川省人民政府关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施意见》（川委发[2017]5号，以下简称“省委5号文”）。省委5号文全面总结我省城市管理执法工作实践经验，界定了城市管理执法主体和城市管理执法范围，在“下移执法重心”、“强化执法队伍建设”、“严格规范城市执法行为”、“完善保障机制建设”等方面作了全面制度设计。改革后，城市管理执法工作涉及的专业性法规、规章众多，仅在省级层面就有数十部地方性法规、规章，市（州）层面有相关地方性法规、规章上百部，涉及近千项行政处罚事项。同时，现行《条例》规定“省人民政府法制机构负责全省城市管理相对集中行政处罚权有关工作的指导、协调和监督”，与省委5号文关于“住房城乡建设厅为全省城市管理和执法的行政主管部门”的规定不一致。作为我省城市管理领域的综合性法规，现行《条例》制定于2012年，在一些方面已不能满足城市执法体制改革后我省城市管理执法工作的实际需要。省委5号文提出“到2020年，全省城市管理执法体制基本理顺，法规和标准体系基本完善，机构和队伍建设明显加强，保障机制初步完善，现代城市治理体系初步形成，城市管理效能大幅提高，人民群众满意度显著提升”总体目标，明确要求“坚持改革与立法的有机衔接，加强城市管理和执法方面的立法工作，及时修订《四川省城市管理综合行政执法条例》”。

**二、修订《条例》的法律依据**

 《条例》（修订）主要以《行政处罚法》《行政强制法》等有关法律法规和《中共中央国务院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》（中发[2015]37号，以下简称“中央37号文”）、省委5号文等文件为依据，参考了《城市管理执法办法》（住房城乡建设部令第34号），并借鉴了湖南、陕西、广西、甘肃、上海、贵州等省（市、区）的城市管理执法立法经验。

**三、起草过程**

2020年2月，《条例》（修订）列入省政府2020年立法计划，由住房城乡建设厅负责组织起草。为做好《条例》（修订）的调研起草工作，有序推进立法进程，我厅成立了以分管厅领导为组长、相关处室及部分市级城市管理执法部门负责人为成员的调研起草工作组（以下简称“起草工作组”），制定了专项工作方案。起草工作组会同司法厅相关领导赴省内外深入调研，广泛听取基层意见，学习借鉴省外先进经验，并征求了20个省直相关部门、21个市（州）住房城乡建设（城市管理执法）行政主管部门以及厅内各处室（单位）的意见，组织相关专家进行专题论证。根据收集到的意见建议，起草工作组对《四川省城市管理行政执法条例（修订草案征求意见稿）》作了进一步修改完善，形成《四川省城市管理行政执法条例（修订草案公开征求意见稿）》。

**四、主要问题说明**

**（一）关于城市管理执法范围。**科学合理的界定城市管理执法范围，厘清城管执法部门与有关行政管理部门之间的关系，是解决多头执法问题和提高执法效率的关键。现行《条例》第十二条规定了城市管理执法部门集中行使城市规划管理、城市市容和环境卫生管理、市政管理、城市绿化管理、环境保护管理、城市道路和广场等公共场所流动经营、侵占城市道路等7个方面的行政处罚权，其中部分行政处罚权已不适应机构改革和城市执法体制改革后对城市管理执法部门职能职责的要求。

2018年机构改革后，国土空间规划执法职责已划入自然资源部门，且目前国家正在推行生态环境保护、市场监管、交通运输、文化市场、农业等5个领域的综合执法改革，今后城市管理执法具体事项可能将进一步调整。为保持立法的稳定性，避免今后因政策变动频繁修改，《条例》（修订草案公开征求意见稿）未对城市管理执法具体事项作出列举，而是概括表述为：（一）住房城乡建设领域法律法规规章规定的行政处罚权；（二）依法确定的与城市管理相关的其他领域的行政处罚权。同时，明确前款规定范围以外的行政处罚权，需要纳入城市管理执法部门执法范围的，由本级人民政府提出申请，报省人民政府批准后实施，并由本级人民政府向社会公布。这样规定既能与机构改革和5个领域综合执法改革相衔接，又为今后市、县两级政府确定城市管理执法具体事项留下空间，保证条例的稳定性和可操作性。

**（二）关于城市管理执法协作机制。**完善执法协作机制是形成执法工作合力、提升执法效能的重要保障。《条例》（修订草案公开征求意见稿）一是保留了现行《条例》中的城市管理执法部门与相关部门之间的信息互通共享机制相关条文；二是针对城市管理执法部门需要相关部门出具书面意见或者提供资料情形，较现行《条例》进一步细化规定了协作时限、协作要求等内容；三是新增规定城市管理执法部门与公安机关、检察机关、审判机关之间的行政执法与刑事司法衔接相关制度；四是在对现行《条例》第四十条修改基础上，按照省委5号文要求对公安城管联勤联动机制作出进一步明确规定；五是新增规定城市管理相对人失信行为联合惩戒制度。

**(三）关于城市管理执法措施。**城市管理执法措施欠缺和规范化不足，是制约执法和服务水平进一步提升的重要原因之一。《条例》（修订草案公开征求意见稿）一是新增城市管理执法部门在查处占用公共场所摆摊设点等行为时有权依法行使扣押权相关规定；二是新增城市管理执法部门在不立即调查取证可能影响违法行为查处的情形下可以先行调查取证相关条文；三是根据《条例》综合性立法的定位，以及机构改革后城乡规划领域执法主体的变化，删除了现行《条例》中违法建筑拆除相关规定。

**（四）关于城市管理执法监督机制。**为监督城市管理执法部门依法履职，《条例》（修订草案公开征求意见稿）构建了政府监督、上级主管部门监督、相关部门监督与社会监督相结合的城市管理执法工作监督体系。一是保留了现行《条例》中政府监督、相关部门监督和社会监督相关条文；二是新增规定上级城市管理执法部门对下级城市管理执法部门的监督检查制度。

**（五）关于城市管理执法规范化建设。**加强城市管理执法规范化建设，是杜绝执法方式粗放、越权执法、违反法定程序等突出问题，提升执法和服务水平的重要一环。《条例》（修订草案公开征求意见稿）一是保留了现行《条例》中关于执法人员持证上岗、着装、用语、举止以及办案流程、执法文书、处罚裁量等方面规定；二是新增规定城市管理执法法制审核制度，要求城市管理执法部门在实施重大行政处罚、重大行政强制时必须进行法制审核；三是新增规定城市管理执法全过程记录制度，要求城市管理执法部门和执法人员应当通过文字、音像等方式对执法全过程进行客观、公正、完整的记录；四是新增规定城市管理执法协管人员管理制度，明确协管人员职责边界，要求城市管理执法部门完善招聘录用、培训考核、淘汰辞退等制度，强调县级以上地方人民政府应当保障协管人员合法权益。

**（六）关于城市管理执法保障。**随着我省城市化进程不断推进和群众对美好城市生活需要不断提升，城市管理执法工作任务越来越重、要求越来越高。《条例》（修订草案公开征求意见稿）着眼于城市管理执法工作的现实需要和长远发展。一是保留了现行《条例》中关于城市管理执法人员配备相关条文；二是对县级以上地方人民政府加强城市管理执法信息化建设提出了更加明确的要求；三是强调县级以上地方人民政府应当进一步加强城市管理执法装备、执法车辆和经费保障。