上海市宝山区城市管理行政执法局文件

宝城执〔2025〕2号

关于印发《宝山区城市管理综合行政执法办案规定》的通知

各街镇:

现将《宝山区城市管理综合行政执法办案规定》印发给你们，请认真贯彻执行。

2025年3月31日

上海市宝山区城市管理行政执法局　　2025年3月31日印发

（共印15份）

宝山区城市管理综合行政执法办案规定

为进一步理顺本区城市管理综合行政执法机制，提升城管队伍依法行政意识，充分发挥城管执法部门职能作用，提高执法效率和水平，根据《上海市城市管理综合行政执法条例》《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》《上海市城市管理综合行政执法程序规定》等法规、规章和市局相关文件的规定，特制定本规定。

区城管执法局和镇人民政府、街道办事处（以下合称城管综合执法部门）及其执法人员实施城市管理领域的综合行政执法活动，适用本规定。

一、管辖权划分

以违法行为发生地的城管综合执法部门管辖为基本原则，具体如下：

1.镇人民政府负责本辖区内城管综合行政执法工作，其所属城管执法中队（以下简称镇综合行政执法队）以镇人民政府名义，依法依规承担本辖区内的城管综合行政执法任务，并接受区城管执法局的业务指导、监督和评议。

2.街道办事处负责本辖区内城管综合行政执法工作，其所属城管执法中队（以下简称街道综合行政执法队）以街道办事处名义，依法依规承担本辖区内的城管综合行政执法任务，并接受区城管执法局的业务指导、监督和评议。

3.区城管执法局根据工作需要设立若干直属中队（以下简称区局直属中队）负责查处区级执法事项、对本区有重大影响、涉及区级管辖河道、需要集中整治的违法行为，以及区城管执法局认为应

当由区局直属中队处理的案件。

4.同一违法行为，两个以上城管综合执法部门或者镇人民政府、街道办事处都有管辖权的，由最先立案的执法机关管辖。

5.对管辖发生争议的，应当自发生争议之日起7日内协商解决，并制作保存协商记录；协商不成的，报请共同的上一级行政机关指定管辖。上一级行政机关应当自收到报请材料之日起7日内指定案件的管辖机关。

6.发现所查处的案件不属于本机关管辖的，应当在3日内将案件移送有管辖权的执法机关。受移送的执法机关认为移送不当的，应当按照规定报请指定管辖，不得再自行移动或者退回。

7.区城管执法局对镇人民政府、街道办事处未予查处的违法行为，应当责令其查处，也可以直接查处。镇人民政府、街道办事处认为其管辖的案件社会影响重大或者由于特殊原因难以办理的，可以报请区城管执法局管辖或者指定管辖。

8.涉嫌犯罪需要移送的案件，由区城管执法部门管辖，按规定由市城管执法部门管辖的案件除外。

9.城管综合执法部门在执法活动中发现应当由有关行政管理部门处理的违法行为，应当自发现违法行为之日起5日内移送。

二、具体行政执法事项划分

（一）镇综合行政执法队的行政执法事项

镇综合行政执法队根据《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》《关于发布本市城管综合执法领域行政处罚事项清单和划分执法权限的通知》的规定，在本行政区划内以镇人民政府名义执行城管行政执法事项。

（二）街道综合行政执法队的行政执法事项

街道综合行政执法队根据《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》《关于发布本市城管综合执法领域行政处罚事项清单和划分执法权限的通知》的规定，在本行政区划内以街道办事处名义执行城管行政执法事项。

（三）区局直属中队的行政执法事项

区局直属中队根据《上海市城市管理综合行政执法条例实施办法》《关于发布本市城管综合执法领域行政处罚事项清单和划分执法权限的通知》的规定，在全区范围内以区城管执法局名义执行城管行政执法事项，查处涉及房地产开发经营、商品房销售转让、经纪、住房租赁、测绘、估价、国有土地上征收与补偿、生活垃圾处置、石油天然气管道保护、水务、燃气管理等方面的违法行为，以及涉及区级管辖河道、对本区有重大影响或者本区范围内需要集中整治等方面的违法行为。

三、案件审理部门

（一）非重大法制审核案件的审理部门

非重大法制审核的案件，街道综合行政执法队、镇综合行政执法队查处的案件，由办案机构审核，报街道办事处或者镇人民政府负责人批准；区局直属中队查处的案件，由区城管执法局法制机构审核，报区城管执法局负责人批准。

（二）重大法制审核案件的审理部门

涉及重大法制审核的案件，街道综合行政执法队、镇综合行政执法队查处的案件，重大法制审核由街镇所在地司法所负责，必要

时会商区城管执法局法制机构；区局直属中队查处的案件，重大法制审核由区城管执法局法制机构负责。

四、案件审理部门职责

（一）案件审核

严格实行办、审分离原则，对报送审核的案件按照如下要求进行审核：

1.行政处罚主体是否合法，行政执法人员是否具备执法资格；

2.行政处罚程序是否合法；

3.当事人基本情况、案件事实是否清楚，证据是否合法充分；

4.适用法律、法规、规章是否准确，裁量基准运用是否适当；

5.是否超越执法机关法定权限；

6.行政处罚文书是否完备、规范；

7.违法行为是否涉嫌犯罪、需要移送司法机关；

8.法律、法规规定应当审核的其他内容。

（二）听取陈述申辩

行政处罚事先告知后，当事人要求陈述、申辩的，应当认真听取当事人陈述申辩意见，并如实做好记录。

（三）召开听证会

拟作出较大数额罚款、没收较大数额违法所得等行政处罚决定前，应当告知当事人有要求听证的权利，当事人依法要求听证的，应当举行听证会。

（四）行政决定审批

包括行政处罚决定、扣押（查封）物品决定、解除扣押（查封）物品决定、先行登记保存物品决定、解除先行登记保存物品决定、

延期和分期缴纳罚款、强制执行申请审批等。

（五）实施行政处罚

包括制作《行政处罚决定书》、打印非税收入缴款系统票据、核实银行票据或扫码支付电子凭证等。

（六）催缴和执行

作出行政处罚决定书并依法送达后，当事人未及时履行应尽义务的，应当依法制作行政决定履行催告书，并区分不同情况进入执行程序。

（七）强制执行申请

对于当事人拒不履行行政处罚决定，在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼的，应当依法向区人民法院申请强制执行。

（八）法律文书和案卷管理

做好各类法律文书的申领、保管、发放、核销等管理工作，在行政处罚、行政复议、行政诉讼等过程中所产生的各类案件文书材料，应按照要求整理、装订，并在规定期限内立卷归档。

五、案件办理基本流程

（一）简易程序案件办理流程

对违法事实确凿并有法定依据,对当事人予以警告的行政处罚，对公民处以200元以下罚款,对法人或者其他组织处以3000元以下罚款的，执法人员可以当场作出行政处罚决定。减轻处罚后实际处罚的种类、幅度符合前述规定的，不得当场处罚。

执法人员适用简易程序当场作出行政处罚决定的，应当按照以下步骤实施：

1.两名执法人员向当事人出示行政执法证件并查明对方身份；

2.当场查清当事人的违法事实，并收集必要的证据；

3.口头告知当事人拟作出行政处罚决定的事实、理由和依据，并告知当事人依法享有的陈述权和申辩权；

4.充分听取当事人的陈述和申辩。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当采纳；不采纳的，应当说明理由；

5.打印编有号码、盖有综合执法部门印章的当场处罚决定书，由执法人员签名或者盖章后，当场交付当事人，并告知当事人在法定期限内可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼；

6.当事人在当场处罚决定书上签名或者盖章；当事人拒绝的，执法人员应当注明情况。

执法人员适用简易程序当场作出行政处罚决定的，应当进行全程音像记录。

（二）普通程序案件办理流程

1、立案调查

城管综合执法部门依据监督检查职权或者通过投诉、举报、其他部门移送、上级交办等途径发现的违法行为线索，应当在15日内予以核查，情况复杂无法按期完成的，经批准，可以延长10日。

经核查，有初步证据证明存在违法行为、违法行为属于本机关管辖、违法行为未超过行政处罚时效的，应当予以立案。违法行为轻微并及时改正，没有造成危害后果的，可以不予立案。符合中止调查、终止调查情形的，提交城管综合执法部门负责人批准。案件调查终结，执法人员应当制作案件调查终结审批表。

2、行政强制措施

实施行政强制措施前须向城管综合执法部门负责人报告并经批

准；情况紧急，需要当场实施扣押等强制措施的，城管执法人员应当在24小时内向城管综合执法部门负责人报告，并补办批准手续。决定实施扣押等强制措施的，城管综合执法部门应当场向当事人开具行政强制措施决定书及清单。对查封、扣押的现场执法活动，应当进行全程音像记录。

查封、扣押期限不得超过30日；情况复杂的，经城管综合执法部门负责人批准，可以延长，但是延长期限不得超过30日。法律、行政法规另有规定的除外。延长查封、扣押决定应当及时书面告知当事人，并说明理由。

符合下列情形之一的，应当及时作出解除扣押（查封）决定：当事人没有违法行为的；查封、扣押的场所、设施、财物与违法行为无关；对违法行为已经作出处理决定，不再需要查封、扣押的；查封、扣押期限已经届满的；不再需要查封、扣押的其他情形。

3、案件审核

行政处罚决定作出前，按照下列规定进行审核审批：区城管执法部门直属机构查处的案件，由城管执法部门法制机构审核，报城管执法部门负责人批准；街道、乡镇城管执法机构查处的案件，由办案机构审核，报街道办事处或者乡镇人民政府负责人批准。

案件审核主要采取书面审核方式，审核人员根据需要有权调阅行政执法活动相关材料、有权向当事人进行调查；对于案情复杂、专业性较强的案件，可以组织召开研讨会、专家论证会等进行研究论证。

审核机构应当自收到审核材料之日起10日内完成审核，并根据不同情况提出书面意见：

①对事实清楚、证据合法充分、适用依据准确、处罚适当、程序合法的案件，同意处罚意见；

②对事实不清、证据不足的案件，建议补充调查；

③对适用依据不准确、处罚不当、程序不合法的案件，建议改正；

④对超出法定权限的案件，建议按有关规定移送。

对案件审核机构提出的意见，执法人员应当进行研究，作出相应处理后再次报送审核。

对符合重大法制审核条件的案件，应当根据重大法核程序进行法制审核。

4、审批和告知

案件经审核后，对于拟给予行政处罚的案件，办案机构应当将案件材料、行政处罚建议及审核意见报城管综合执法部门负责人批准。

行政处罚建议被批准后，城管综合执法部门应当书面告知当事人拟作出行政处罚的事实、理由、依据、处罚内容，以及当事人依法享有的陈述、申辩权。拟作出的行政处罚属于听证范围的，还应当告知当事人有要求听证的权利。

当事人自告知书送达之日起5日内未行使陈述、申辩权的，视为放弃陈述、申辩权利。

5、听取陈述申辩

当事人要求陈述、申辩的，执法人员应当如实记录当事人的陈述、申辩意见。城管综合执法部门应当充分听取当事人的陈述和申辩，对当事人提出的事实、理由和证据进行复核，并制作书面复核意见。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，应当予以采纳。

不得因当事人陈述、申辩或者申请听证而给予更重的处罚。

6、听证程序

城管综合执法部门拟作出较大数额罚款等依法属于听证范围的行政处罚决定前，应当制作《听证告知书》，告知当事人有要求听证的权利。符合听证条件且当事人申请听证的，城管综合执法部门应当组织听证。案件调查人员不得担任听证主持人、听证员或者书记员。

听证程序按照《上海市城管执法系统行政处罚听证程序实施办法》进行，听证过程应当制作《听证笔录》，交当事人及其代理人和案件调查人签名或者盖章。当事人及其代理人拒绝签名或者盖章的，由听证主持人在《听证笔录》中说明情况。《听证笔录》有关证人证言部分，应当交证人签名或者盖章。《听证笔录》经听证主持人审阅后，由听证人员签名或者盖章。听证结束后，行政机关应当根据听证笔录作出决定。

7、集体讨论

有下列情形之一的，案件应当提交城管综合执法部门负责人集体讨论决定：符合听证范围且申请人申请听证的案件；案情复杂、疑难或者有重大社会影响的案件；认定事实和证据争议较大的，适用的法律、法规和规章有较大异议的，违法行为较恶劣或者危害较大的；需要提交集体讨论的其他情形。

案件集体讨论由城管综合执法部门负责人参加，案件审核人员、案件承办人等列席会议。案件集体讨论，应当制作集体讨论记录，由集体讨论参加人、记录人签名。

8、处罚决定

城管综合执法部门作出行政处罚决定的，应当制作《行政处罚决定书》。载明下列事项：当事人的姓名或者名称、地址等基本情况；违反法律、法规或者规章的事实和证据；行政处罚的种类和依据；采纳当事人陈述、申辩的情况及理由；行政处罚的履行方式和期限；申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和期限；作出行政处罚决定的城管综合执法部门名称和作出决定的日期；依法应当载明的其他内容。

城管综合执法部门作出不予行政处罚决定的，应当制作《不予行政处罚决定书》，载明违法事实、不予行政处罚的理由和依据。对当事人的违法行为依法不予行政处罚的，应当对当事人进行教育。

《行政处罚决定书》等执法文书的送达按照直接送达、留置送达、邮寄送达、公告送达等方式进行。当事人同意以电子方式送达并签订确认书的，可以采用传真、电子邮件、即时通讯信息等电子方式送达，并通过拍照、截屏、录音、录像等方式予以记录。

公告送达过程中主动公开行政处罚案件信息时，应当注意隐去以下信息：自然人的家庭住址、身份证号码、通信方式、银行账号等个人信息；被处罚人以及被处罚企业或者其他组织的法定代表人以外的自然人的姓名；法人或者其他组织的银行账号；其他需要隐去的信息。

城管综合执法部门应当自立案之日起90日内作出行政处罚决定。因案情复杂或者其他原因，不能在规定期限内作出行政处罚决定的，经本机关负责人批准，可以延长30日。案情特别复杂或者有其他特殊情况，经延期仍不能作出行政处罚决定的，应当由本机关负责人集体讨论决定是否再次延期，决定再次延期的，再次延长的

期限不得超过60日。案件处理过程中，中止、听证、检测、检验、鉴定等时间不计入前款规定的期限。

行政处罚决定生效后，任何人不得擅自变更或者撤销。作出行政处罚决定的城管综合执法部门发现确需变更或者撤销的，应当经本机关负责人批准，并以书面形式告知当事人。经过集体讨论程序作出的行政处罚决定变更或者撤销的，应当提交机关负责人集体讨论决定。

行政处罚决定存在未载明决定作出日期等遗漏，对公民、法人或者其他组织的合法权益没有实际影响等情形的，应当予以补正。行政处罚决定存在文字表述错误或者计算错误等情形，应当予以更正。城管综合执法部门作出补正或者更正的，应当制作补正或者更正文书。

9、罚款缴纳

行政罚款决定实行罚缴分离。除法律规定可以当场收缴罚款外，当事人应当自收到行政处罚决定书之日起15日内，到指定的银行或者通过电子支付系统缴纳罚款。

当事人确有经济困难，需要延期或者分期缴纳罚款的，应当提出书面申请。经城管综合执法部门负责人批准后，书面告知当事人延期或者分期的期限。当事人延期或者分期缴纳罚款的，申请人民法院强制执行的期限，自暂缓或者分期缴纳罚款期限结束之日起计算。

城管综合执法部门依法作出强制执行决定或者申请人民法院强制执行前，应当制作行政决定履行催告书并送达当事人，催告当事人履行行政决定。当事人收到催告书后进行陈述和申辩的，城管综

合执法部门应当充分听取当事人的意见，对当事人提出的事实、理由和证据进行记录、复核。当事人提出的事实、理由或者证据成立的，城管综合执法部门应当采纳。经催告，当事人无正当理由逾期仍不履行行政决定，城管综合执法部门有强制执行权的，可以依法作出强制执行决定，制作强制执行决定书并送达当事人。

符合中止执行、终结执行情形的，城管综合执法部门应当制作中止行政强制执行通知书或者终结行政强制执行通知书，并送达当事人。

城管综合执法部门作出本机关没有行政强制执行权的行政决定后，对当事人在法定期限内不申请行政复议或者提起行政诉讼，又不履行行政决定的，可以自期限届满之日起 3 个月内，依法申请人民法院强制执行。城管综合执法部门申请人民法院强制执行前，应当催告当事人履行义务。催告书送达 10 日后当事人仍未履行义务的，城管综合执法部门可以向人民法院申请强制执行。

10、结案归档

符合结案情形的案件，执法人员应当在 15 日内制作结案审批表，经办案机构负责人审查后，报城管综合执法部门负责人批准后结案。

结案后，执法人员应当将案件材料依照档案管理的有关规定立卷归档。案卷归档应当一案一卷、材料齐全、规范有序。案卷材料按照下列类别归档，每一类别按照归档材料形成的时间先后顺序排列：

①案源材料、立案审批表；

②案件调查终结表、行政处罚告知文书、行政处罚决定书等行

政处罚文书及送达回证；

③证据材料；

④当事人陈述、申辩材料；

⑤听证笔录；

⑥书面复核意见、法制审核意见、集体讨论记录；

⑦执行情况记录、财物处理单据；

⑧其他有关材料。

简易程序案卷保管期限为2年,普通程序案卷保管期限为30年，案件涉及复议诉讼的，永久保存。

六、行政执法三项制度

（一）行政执法公示

根据《上海市行政处罚案件信息主动公开办法》《上海市城市管理综合行政执法公示办法》规定，行政处罚案件信息公开应当坚持依法规范、主动全面、准确及时、高效便民的原则。城管综合执法部门适用普通程序作出的行政处罚决定，应当向社会主动公开。行政处罚案件信息公开可以采取公开行政处罚决定书摘要信息或者行政处罚决定书全文的方式。公开行政处罚决定书摘要信息的，应当公开行政处罚决定书文号、案件名称、当事人姓名或名称、违法事由、法律依据、行政处罚决定、执法主体名称和日期等内容。行政处罚决定信息应当自决定作出之日起7个工作日内主动公开。行政处罚决定有依法被变更、撤销等情况的，城管综合执法部门应当自出现相应情况之日起5个工作日内，对主动公开的行政处罚案件信息予以更新。行政处罚案件信息公示满5年，不再主动公开。当事人是自然人的，主动公开满2年，不再主动公开。

（二）重大执法决定法制审核

有下列情形之一的，城管综合执法部门负责人作出决定之前，应当进行重大法制审核：涉及重大公共利益的；直接关系当事人或者第三人重大权益，经过听证程序的；案件情况疑难复杂、涉及多个法律关系的；违法行为涉嫌犯罪需要移送的；对已完成的违法搭建作出责令限期拆除决定的；减轻行政处罚的；除轻微违法行为免罚清单、裁量基准规定情形以外的不予行政处罚；除立即代履行、加处罚款和滞纳金以外的行政强制执行决定；法律、法规及本市有关文件规定应当进行法制审核的其他情形。街镇城管执法机构查处的案件，重大法制审核由街镇所在地司法所负责，必要时会商区城管执法部门法制机构；区城管执法部门直属机构查处的案件，重大法制审核由城管执法部门法制机构负责。

（三）执法全过程记录

按照《上海市城管执法全过程记录规定》和《上海市城管执法视音频记录工作规范》的规定，城管综合执法部门应规范行政执法行为，实现城管执法全程留痕、可追溯。城管执法全过程记录工作应当坚持依法、全面、客观、规范的原则。执法全过程记录的内容包括依法实施行政检查、行政处罚、行政强制等行政行为，环节包括执法程序启动、调查取证、审查决定、送达执行、归档管理等各个阶段，形式包括文字记录和音像记录两种方式。城管执法人员使用音像记录设备前，应当对电量、存储空间、日期时间设定等情况进行检查，确保设备能够客观、真实、全面地记录执法工作情况。城管执法人员开展视音频记录时，应当对执法过程进行全程不间断记录，自实施执法行为时开始，至执法行为结束时停止。任何单位

和个人不得剪接、删改原始音像记录，未经批准不得擅自对外提供或者通过互联网及其他传播渠道发布执法音像记录。

七、执法监督

为了加强城市管理综合行政执法工作，建立常态化监督制度，促进严格规范公正文明执法，保护公民、法人和其他组织的合法权益，根据《上海市城市管理综合行政执法监督办法》，区城管执法局负责对本级城管执法部门和街镇综合行政执法机构的城管执法工作实施监督。

城管综合执法监督的内容主要有：法律、法规、规章和规范性文件执行情况；行政检查、行政处罚、行政强制等具体行政行为是否合法、适当；行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核情况；行政执法责任制、行政处罚裁量基准制度执行情况；重点工作推进情况；重大案（诉）件办理情况；城管执法人员管理、行为规范、内务管理、装备管理情况；其他应当依法监督的事项。

八、责任追究

城管综合执法部门实施行政处罚、行政强制、行政检查等行政执法行为时，因城管执法人员过错造成危害后果或者不良影响的，应当根据《上海市城市管理行政执法过错责任追究实施办法》追究行政执法过错责任。主要包括下列情形：

不履行法定职责：对发现的违法行为，不按照规定履行制止、检查、处理等职责的；收到公民、法人或者其他组织投诉、举报后，不按照规定履行调查、处理等职责的；对上级部门交办查处的或者相关部门移送的违法案件不按照规定履行职责的；无正当理由拒不执行上级部门依法作出的决定、命令或者重大工作部署的；对依法

应当移送其他部门处理的案件未按照规定移送的；不按照规定履行政府信息公开义务的；推诿、拖延、拒绝履行法定职责的其他情形。

不正确履行法定职责：主要事实认定不实的；适用依据错误的；违反法定程序的；超越或者滥用职权的；行政执法行为明显不当的；使用暴力、威胁等手段执法的；违反法律、法规、规章规定的行政执法权限、条件、程序、时限或者方式的其他情形。

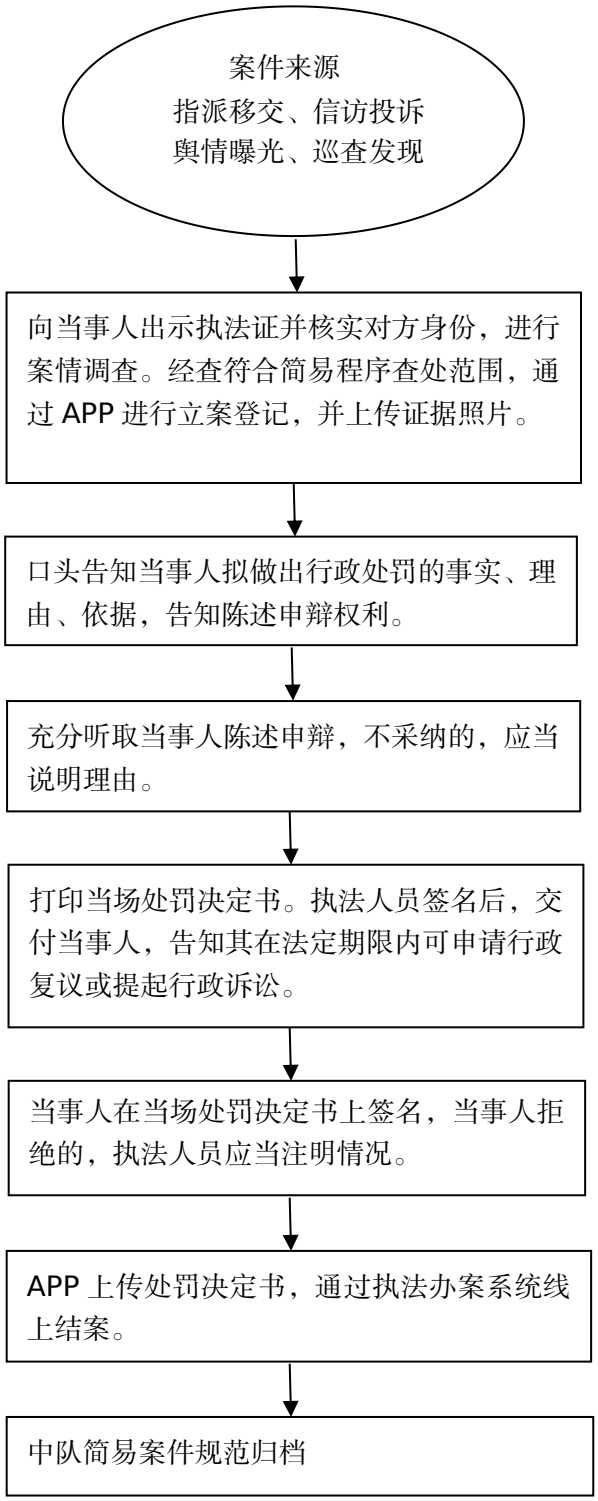
本规定由宝山区城市管理行政执法局负责解释。发文即日起实施。

附件 1：简易程序案件办案流程图

附件 2：普通程序案件办案流程图

附件 1

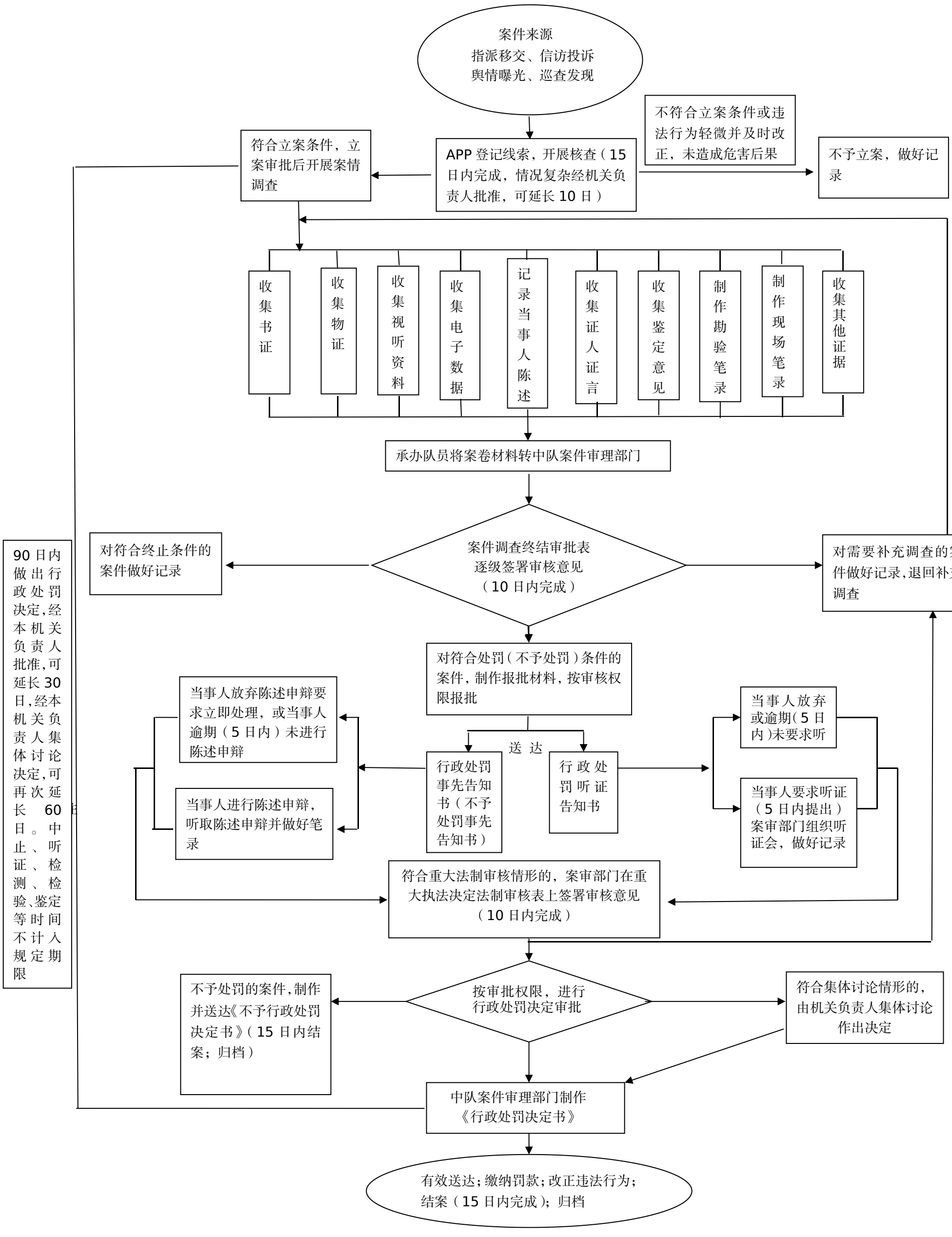
简 易 程 序 案 件 办 案 流 程 图



备注：现场办案过程需做好执法全过程记录

附件 2

普 通 程 序 案 件 办 案 流 程 图



备注：办案过程需做好执法全过程记录。涉及证据先行登记保存、查封扣押措施，按照《上海市城市管理综合行政执法程序规定》相关章节规定实施。