

# 深圳市盐田区行政执法网上办案 及执法监督系统项目建设方案

深圳市盐田区人民政府办公室

2018年1月5日

# 第一章 项目概述

## 1.1 项目名称

深圳市盐田区行政执法网上办案及执法监督系统项目建设方案

## 1.2 项目建设单位及联系电话

深圳市盐田区人民政府办公室      联系电话：25228484

## 1.3 项目建设方案编制依据

- (1) 国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015-2020 年）》提出的加强行政处罚自由裁量权标准化管理要求；
- (2) 《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》
- (3) 关于印发《国家电子政务总体框架》的通知 国信[2006]2 号
- (4) 《深圳市关于落实〈广东省创建珠三角法治政府示范区工作方案〉的实施方案》；
- (5) 2015 年度，深圳市盐田区各执法单位编制的《盐田区行政处罚自由裁量权标准》；
- (6) 《信息技术互连国际标准》(ISO/IEC11801-95)；
- (7) 《信息技术、软件包质量要求和测试》(GB/T 17544-1998)；
- (8) 《软件工程标准分类法》(GB/T 15538-1995)；
- (9) 《软件开发规范》(GB 8566-88)；

- (10) 《软件维护指南》(GB/T 14079-93);
- (11) 《计算机软件产品开发文件编制指南》(GB 8567-88);
- (12) 《计算机软件需求说明编制指南》(GB 9385-88);
- (13) 《计算机软件测试文件编制指南》(GB 9386-88);
- (14) 《计算机软件配置管理计划规范》(GB/T 12505-90);
- (15) 《计算机软件质量保证计划规范》(GB/T 12504-90);
- (16) 《计算机软件可靠性和可维护性管理》(GB/T 12394-93);

## 1.4 项目建设目标

该项目将深入贯彻党的十八大和十八届四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神,坚持依法执政、依法行政共同推进,坚持法治政府、法治社会一体建设,逐步建立科学、高效、透明的行政执法和监管体系,建设法治政府、廉洁政府、阳光政府。通过搭建行政执法网上办案和执法监督平台,充分运用现代科技信息化手段,加强行政执法信息化建设,整合利用现有的信息系统,强化对行政执法活动的监督管理,实现全区所有行政执法案件全过程网上办理,将行政执法和监督规范化、程序化、制度化,逐步实现“同案同办”,实现行政处罚自由裁量权量化标准网上管理,实现执法流程网上运行、执法活动网上监督、执法结果网上公开,实现“事前、事中、事后”全程监督、阳光执法,最终达到预防权利寻租和惩治腐败的目的。

## 1.5 建设规模及周期

### 1.5.1 建设规模

该项目建设完成后，覆盖范围涵盖盐田区政府具有执法权的职能部门以及事权下放的 4 个街道。

## 1.6 项目建设内容

该系统将直接部署安装在深圳市盐田区电子政务云平台，不另行采购服务器、防火墙等硬件设备及操作系统。因此项目的建设内容主要围绕行政执法网上办案及执法监督系统的研发。其主要内容包括：研发网上办案平台和监督系统，建立五大数据库：行政执法主体和执法人员数据库、行政处罚自由裁量量化标准数据库、案件信息数据库、空间信息数据库、执法相对人数据库，实现对行政执法主体、处罚标准、处罚流程、执法监督等要素进行统一平台的标准化管理和监控。开发包括基础数据管理、行政执法网上办案、网上执法监督、执法异常告警、公共服务平台、绩效考评及统计查询六大子系统，将立案、调查取证、审查、告知（听证）、决定、送达、执行、结案归档、复议申请、投诉、案卷评查等环节全部纳入该系统管理。

## 第二章 现状、必要性分析

### 2.1 现状概述

随着执法权的下放，在执法监督、执法管理上给管理者带了新的问题。从 2016 年 1 月对 2015 年度共计 457 宗的行政处罚案卷评查工作中

总结如下：

一是行政执法行为、执法程序不规范。从开展案卷评查工作中发现，我区各执法单位行政执法过程中存在实体和程序方面中都存在一些问题。实体方面主要为行政相对人基本资料不够完善、行政处罚决定的执行不够到位、行政处罚提起诉讼期限不正确及法律文书制作不规范等情形；程序方面主要是未依法对当事人陈述、申辩的事实和理由进行复核并将复核情况记录在案、法律文书送达不规范、审批相关表格填写不完整等情形。

二是《盐田区行政处罚自由裁量权标准》已经出台，但因为缺乏信息化管理手段，仍然存在行政处罚自由裁量权不统一的情况。由于案件适用行政处罚自由裁量标准存在偏差，且自由裁量的幅度过大，存在相类似案件且处罚标准不一致的情形。

三是信息化手段缺失，导致案卷评查不及时，行政监察、法制部门等行政机关对各部门、街道执法人员的行政执法行为监管只能在案件结案后的案卷评查中进行事后监管，而不能覆盖行政执法案件在事前、事中的监管。

### 2.1.1 盐田区各部门执法系统使用现状

盐田区目前具有执法权的单位共有17个区属执法单位和4个街道办事处（海山、沙头角、盐田、梅沙）和1个中英街管理局。17个区属执法单位包括：区发改局(统计局)、区经促局、区教育局、区民政局、区财政局、区人力局、区住建局、区卫计局、区审计局、区环水局、区城管局、

区安监局、区规划土地监察局、区档案局、区民宗局、区出租屋管理办、区民防办。

盐田区目前具有执法权的单位行政执法系统使用情况主要分为以下两种。

一是已经使用了深圳市级职能部门的执法系统的区级职能部门。如区人力局、区卫生局、区规划土地监察局、区出租屋管理办公室四个执法单位已经使用各上级单位统一部署的执法系统。其详细使用情况见以下关联系统描述内容。

二是仍然采用传统方式进行行政处罚案件档案管理的区级职能部门。如区发改局(统计局)、区经促局、区教育局、区民政局、区财政局、区住建局、区审计局、区环水局、区城管局、区安监局、区档案局、区民宗局、区民防办十三个执法单位和4个街道办（海山、沙头角、盐田、梅沙）和1个中英街管理局。

### 2.1.2 现状总结

(1) 大部分单位暂时未采用信息化系统管理行政处罚案件。17个区级部门和4个街道办仅有3个部门使用了行政执法系统。各执法单位之间执法信息化程度差异较大，这也导致案卷评查职能事后监督。

(2) 对于已经部署执法系统的局部门，应考虑与其进行数据对接，避免人工二次录入，以提高办事效率。

(3) 建立统一的行政执法系统可在顶层设计上破解全区行政处罚案件监督管理的难题。根据国务院印发《关于促进大数据发展的行动纲

要》强调，“要推动政府信息系统和公共数据互联共享，消除信息孤岛，加快整合各类政府信息平台，避免重复建设，增强政府公信力，促进社会信用体系建设。”建设盐田区统一的行政执法系统，整合各部门的行政执法系统，将有利于推进全区法制工作信息的横向纵向相连，避免各部门信息不相连及重复建设等问题。同时，为盐田区的信用体系建设打下基础。

## 2.2 项目建设必要性

### 2.2.1 依法治国、深化改革的需要

为进一步强化对权力运行的制约和监督，进一步预防和惩治腐败，依据国务院印发《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》提出的加强行政处罚自由裁量权标准化管理要求，深圳市出台《深圳市关于落实〈广东省创建珠三角法治政府示范区工作方案〉的实施方案》，我区制定符合我区实际的改革落实具体方案。为确保改革工作落到实处，《深圳市盐田区全面深化改革工作领导小组关于印发〈盐田区2016年改革计划〉的通知》（深盐改〔2016〕1号）明确将“建立区级行政执法网上办案及执法监督系统”列入本年度区级重点改革项目，由区法制办牵头，区监察部门和区属各执法部门、街道办予以配合。

### 2.2.2 执法监督规范化需要

通过信息化手段，将盐田区行政执法部门以及街道执法队的行政处罚的简易程序案件与一般程序案件都将纳入系统接受监督。同时，行政

处罚案件从登记、立案、调查取证、案件审批、告知、陈述申辩听证、制作处罚决定书、送达、执行、结案共 10 个标准环节都将纳入系统进行监管，从案件处理的时效性、合法性等进行监督。

### **2.2.3 执法监督实时化需要**

通过将行政处罚案件全环节纳入系统管理，盐田法制办可实时查询系统中案件的办理过程是否依法依规，并可设定行政处罚案件环节的时限要求，当案件出现即将超时、超时未处理时，系统将进行及时提醒。法制办也可以随时查询了解各个执法部门的行政处罚案件办理情况，并进行实时统计，从而实现执法监督的实时化。

### **2.2.4 案卷评查常态化需要**

通过执法监督系统，盐田法制办人员可将传统的纸质案件评查的工作实现电子化案卷评查，直接通过系统进行案卷评查打分，并可以实现不定期随时抽查，实现案卷评查常态化。

### **2.2.5 执法监督公开化、透明化**

通过执法监督系统，盐田区所有的行政处罚案件一经结案都将通过公众服务网站进行公开公示。普通公众可通过输入姓名或企业名称关键字进行违法案件查询。查询内容包括时间、处罚主体、案由、依据、处罚决定等内容。平台也将提供按部门、街道进行分类查询以及列表式查询，接受社会公众的公开监督。

## 第三章 项目可行性分析

### 3.1 现行的行政处罚自由裁量权标准化、量化工作已经完成

2004年3月22日，国务院颁布施行的《全面推进依法行政实施纲要》（国发[2004]10号），非常明确地规定了行政机关要根据被管理相对人的具体情况，做出符合事实、过罚相当的自由裁量。2008年5月12日，国务院颁布实施的《关于加强市县政府依法行政的决定》（国发[2008]17号），对行政处罚自由裁量权提出了量化、细化的要求。2010年10月10日，国务院颁布实施的《关于加强法治政府建设的意见》（国发【2010】33号），提出：建立行政裁量权基准制度，科学合理细化、量化行政裁量权，完善适用规则，严格规范裁量权行使，避免执法的随意性。依法规范各级行政执法机关和行政执法人员的行政处罚自由裁量权，将行政执法人员行政处罚自由裁量的幅度、范围相对缩小、细化、规范，让违法当事人违法过错行为与应依法承担的法律 responsibility 大体相当，能够较好地防止和避免行政执法和行政处罚实际工作中存在的行政处罚标准不一、随意做出、过罚不当、显失公正等现象的发生。

2015年，为进一步加强我区行政执法管理体系建设，规范行政处罚自由裁量权，建立健全行政处罚裁量基准制度，将“权利关进笼子里”，盐田区政府推进了细化行政处罚自由裁量权的工作，发动各个部门用1年多时间规范、梳理了相关法律、法规、规范性文件，并最终编制了《盐田区行政处罚自由裁量权标准》，将行政处罚自由裁量权细化为1023项。1023项细化标准为“同案同办”、“规范执法”提供了系统建设的核心基

础。

### 3.2 技术研发的可行性

随着新一代信息技术的发展，电子政务建设的规范性发展，全国范围内也有不少相似的成功案例。如上海、广东中山、山东济南、北京、南京等地也开发上线了相关的系统。这为系统的研发提供了大量技术研发可行性的论证。

#### (一) 上海市法制局对外公开执法依据，实现网上复议

上海市法制局建设了上海市政府法制信息网，向公众公开上海市立法文本查询、执法主体查询、执法依据查询。

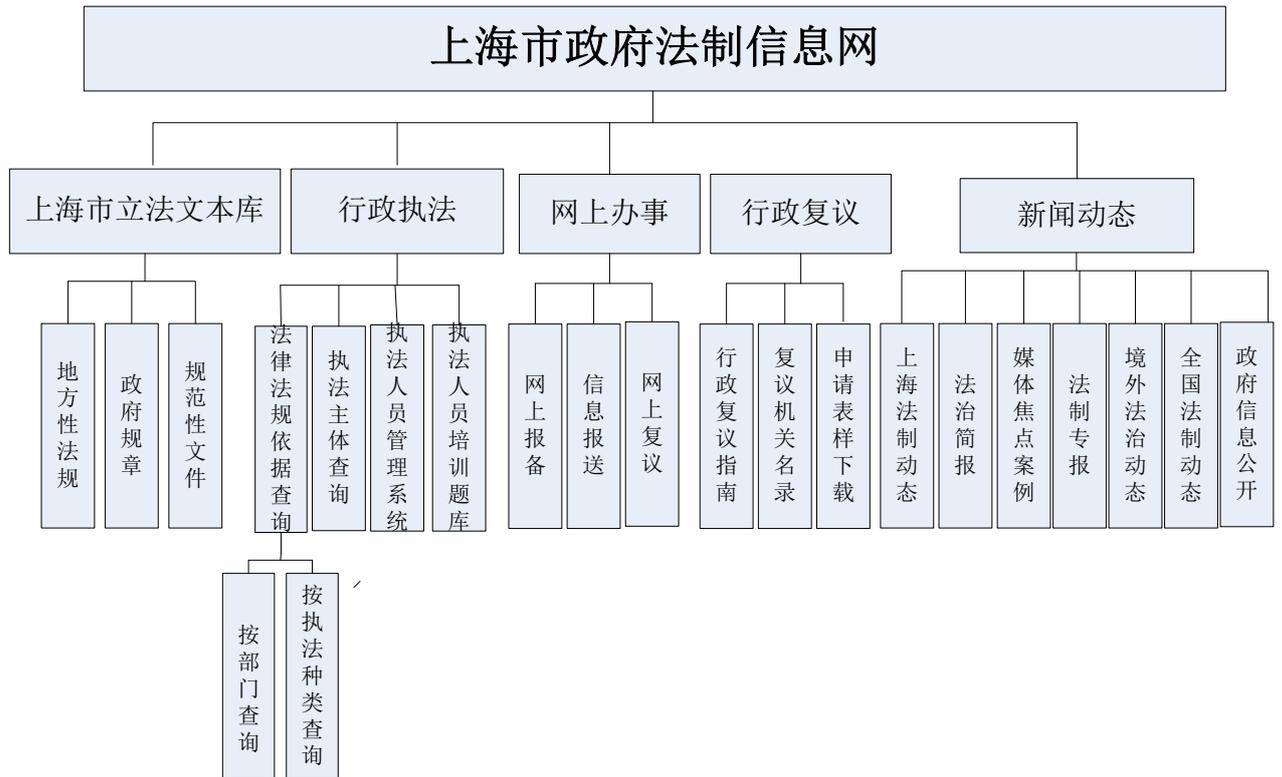


图 2-1 上海市政府法制信息网功能结构示意图

## （二）南京市环保局以信息化手段规范行政处罚自由裁量权

南京市环保局 2010 年就开始运行自主研发的环保行政处罚自由裁量辅助决策系统，系统操作规范、统一标准，使行政处罚不再自由估算，提高了行政执法的公信力。基于基层执法人员素质参差不齐；案件审理方式传统，影响行政效率；案件审理标准化程度不高，影响审理质量；案件审理过程缺乏控制手段，无法保证审理质量等问题，南京市环保局研发了环保行政处罚自由裁量辅助决策系统，使审理方式电子化、审理程序规范化、审理要素标准化、审理功能智能化。辅助决策系统在梳理环保部门行政处罚权力的基础上，将违法行为和违法后果细化为不同档次，创造性地运用二维数组计算法，提高了行政处罚自由裁量的科学性，也将环境执法工作向精细化、规范化、信息化方向推进了一大步。

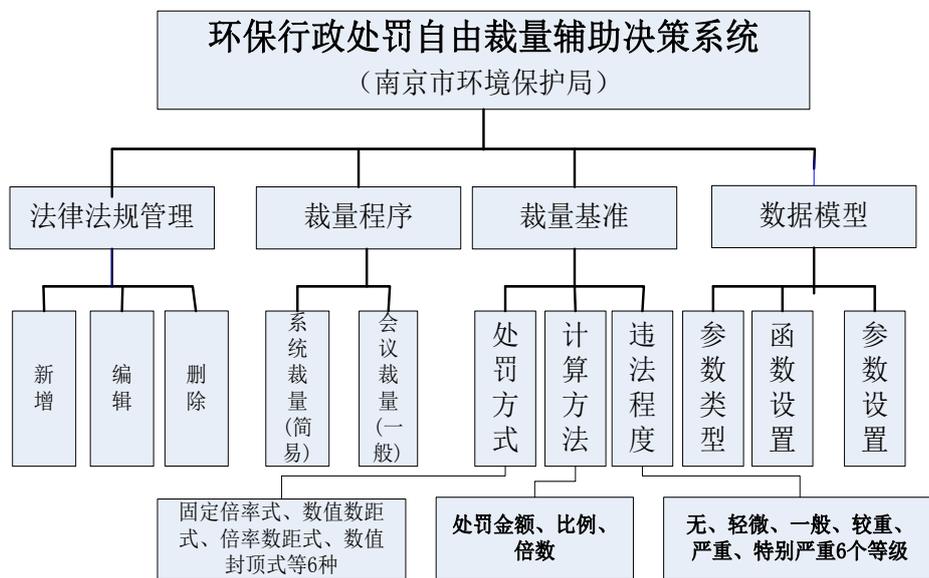


图 2-3 南京市环境保护局环保行政处罚自由裁量辅助决策系统功能示意图

### （三）青岛市开通网上行政处罚服务大厅，行政执法公开透明

青岛市开通了网上行政处罚服务大厅，把行政处罚从过去的纸上搬到网上来运行。各级行政执法部门通过大厅和其他有效渠道，及时公示细化量化的处罚标准、规章制度和处罚结果，受理群众投诉举报，让行政处罚的过程曝晒于阳光之下，督促执法部门和人员依法、规范、廉洁行使处罚职权。各级行政执法部门的所有处罚案件除保密事项外，必须纳入全市统一平台实施全程网上运行，不允许网外循环，在规范行政执法上起到三大作用：一是通过网络固化的方式来规范处罚的程序；二是促进制度的刚性执行，用电脑管住人脑；三是行政处罚过程网上留痕，使处罚行为可控可查。

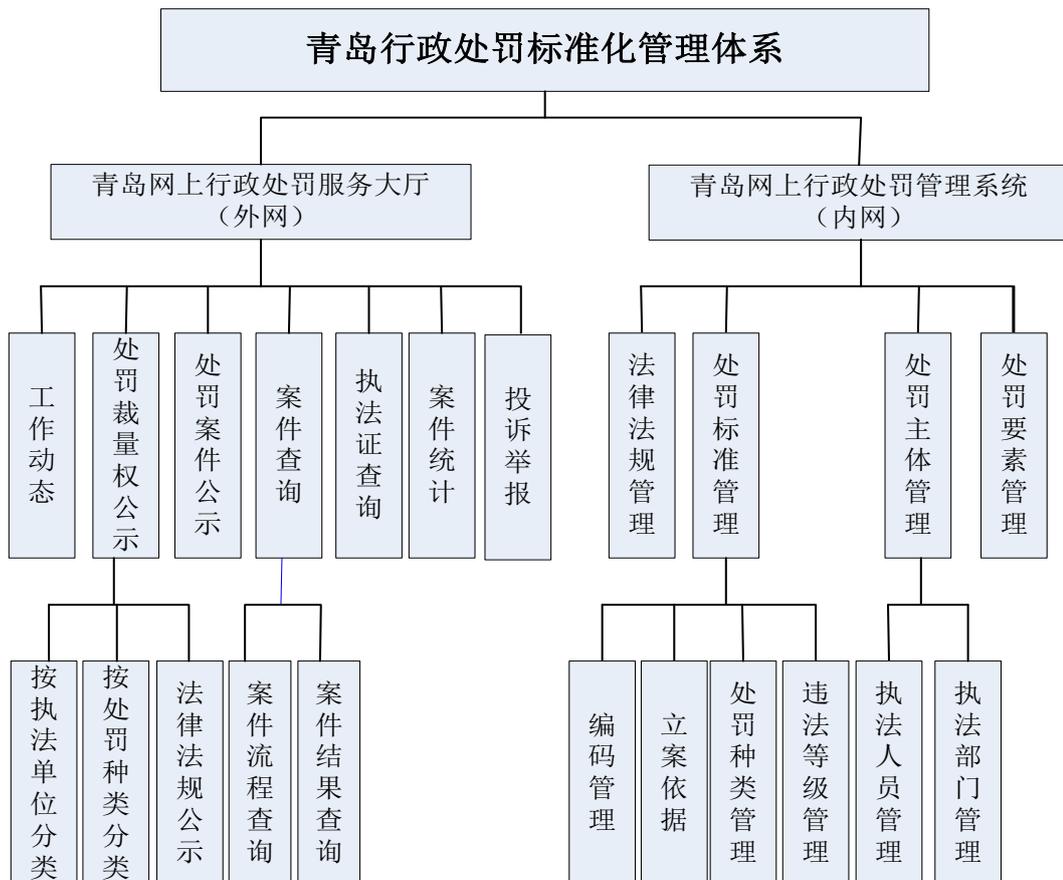
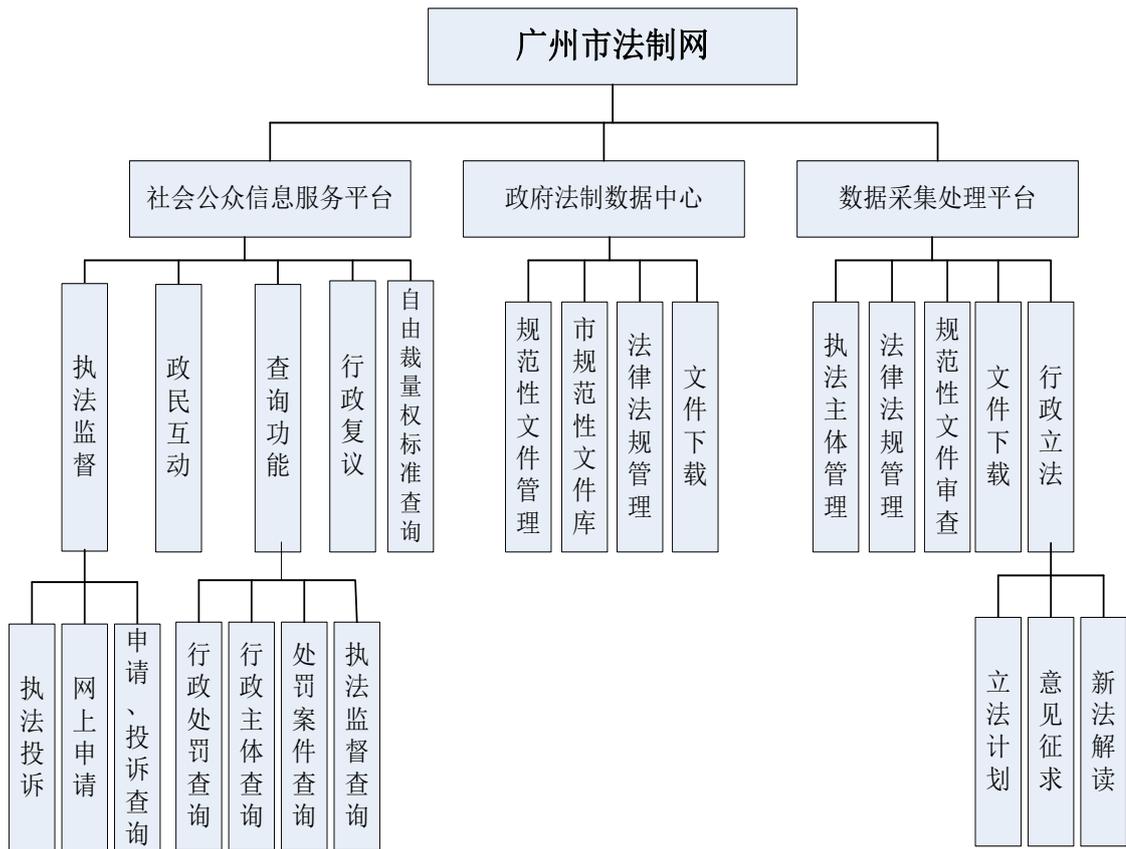


图 2-9 青岛行政处罚管理体系功能示意图

#### （四）广州法制办公室建立统一的政府法制信息化标准体系

广州法制办公室建立了政府法制网，在政府法制网上提供了社会公众法制信息服务，建立了政府法制数据中心和数据采集处理平台，其主要功能如下图所示。



广州市政府法制网功能结构示意图

（五）东莞法制局利用信息化手段监督行政处罚自由裁量标准的执行

东莞法制局专门出台了《东莞市规范行政处罚自由裁量权工作实施方案》（东府〔2010〕55号），规定工作主要分为确定行政处罚自由裁量的范围、建立行政处罚自由裁量的基准、完善行政处罚程序和制度、规范行政处罚自由裁量的执行等四个步骤，主要表现为以下四点：

(1) 制定行政处罚自由裁量标准。行政处罚自由裁量标准涉及全市 40 个行政执法部门共计 3000 余项处罚事项,内容涵盖社会治安、城市环卫、环境保护等行政执法的各个方面。每一个处罚事项均依据违法行为的事实、违法情节、社会危害性、当事人主观过错等因素,划分为 3 至 5 个等级,每个档次对应确切的处罚倍数,较大限度压缩了裁量空间。设置不同等级相应的处罚种类和幅度区间,对危害程度等因素基本相同的同类违法行为,量罚幅度也基本相同。东莞法制局也将及时根据法律法规的废、改、立对标准进行修改,建立相对动态的行政处罚自由裁量执法依据数据库。

(2) 将行政处罚自由裁量标准纳入行政执法电子监察系统中,利用信息化手段监督行政执法机关对行政处罚自由裁量标准的执行。

(3) 完善行政处罚程序和加强了行政执法制度建设,健全行政处罚的调查、检查、听证、审核、批准等行政执法程序规定以及裁量审核、说明理由和告知、听证、裁量公开、执法监督检查等相关配套制度。

(4) 各行政执法部门通过市政府信息公开网统一对外公布行政处罚自由裁量标准,方便市民查询和监督。

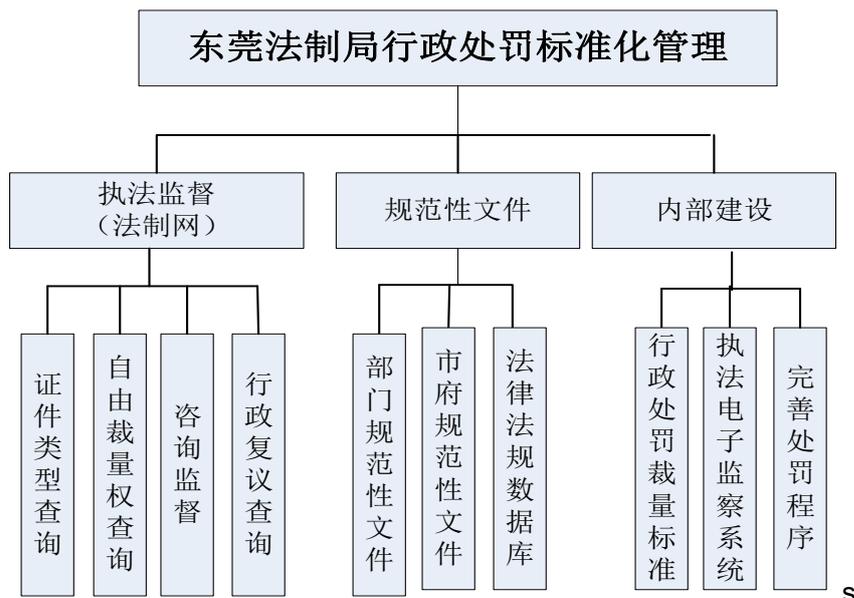


图 2-12 东莞市法制法制局行政处罚标准化管理示意图

#### （六）中山市行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统

中山行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统主要实现行政处罚流程标准化管理与执法监督管理。行政处罚过程分为简易处罚流程和一般处罚流程。一般处罚流程包括来源登记、立案、调查取证、案件审批、告知、陈述申辩听证、制作处罚决定书、送达、执行、结案共 10 个标准环节。系统将这 10 大环节全程电子化。中山法制局通过系统对全市 31 个行政执法部门及授权组织的执法主体、执法过程、执法结果进行监控。执法人员可利用终端系统即时查询行政处罚自由裁量权的量化标准，制作标准规范的行政处罚决定书，送达当事人，并监督其执行，直至结案归档。以上功能基本适用中山 31 个执法部门及授权组织的行政执法的简易程序和一般程序。

中山市行政处罚自由裁量权标准化管理及执法监督系统于 2015 年正式上线运行，其建设成果也得到广东省法制办的高度肯定。

### 3.3 运行推广的可行性

目前盐田区没有统一的执法管理平台，各个街道、区委办局也没有执法管理系统。从顶层设计上在全区构建统一的执法管理系统并推广运行，既可以满足日常管理的需要，又避免重复建设，造成浪费。

同时，为了更好的推广运行，盐田区政府统一认识，特别制定了相关工作任务并将该项工作作为 2018 年区政府的重点改革工作。在盐田区委、区政府的高度关注下，在各职能部门和街道的高度参与与积极配合下，该平台在运行推广上具备可行性。