

# 许昌市城市管理局文件

许城管〔2023〕27号

## 印发《许昌市城市管理局 关于“坚持以人为本 规范行政行为”的 指导意见》的通知

各县（市、区）城管（环卫、园林）部门，局属各单位、机关各  
科室：

现将《许昌市城市管理局关于“坚持以人为本 规范行政行  
为”的指导意见》印发给你们，请认真抓好贯彻落实。



# 许昌市城市管理局

## 关于“坚持以人为本 规范行政行为”的 指导意见

规范行政行为是提高依法行政能力、推进服务型行政执法、建设法治政府的必然要求，是建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效行政管理体制的重要内容。为深入贯彻落实习近平总书记关于城市管理工作的重要指示批示精神，牢固树立“以人民为中心”的发展思想和“为人民管理城市”的工作理念，进一步规范行政行为，提升依法行政水平，依据国务院办公厅《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》（国办发〔2023〕27号）《河南省住房和城乡建设厅印发〈关于加强和规范全省城市管理执法工作的指导意见〉》（豫建执法〔2023〕180号）等文件精神，结合我市城市管理工作实际，提出如下意见。

### 一、坚持以人为本，树牢执法理念

（一）树牢“人本执法”理念。行政执法必须体现“以人为本、执法为民”，把维护最广大人民群众的根本利益作为城市管理工作的出发点和落脚点，要特别注重保护人民群众的生命财产安全，更要注重维护和尊重行政相对人的人格尊严。

（二）树牢“公正执法”理念。行政执法必须遵循“公平、公正、公开”的原则，对群众、商户、企业等行政相对人做到平

等对待，不得有任何歧视行为。行政处罚必须符合法律法规规定，体现公平、正义，不得受任何外界因素和个人主观因素干扰，通过公正管理执法，保障社会和谐稳定。

**（三）树牢“柔性执法”理念。**持续推行服务型行政执法，全面实施“721”工作法，严格落实行政执法“四张清单”，实施包容审慎监管执法，积极探索柔性执法，综合运用行政指导、行政提醒、行政帮扶、行政调解等非强制手段，主动引导当事人遵守法律法规，化解矛盾纠纷，让执法既有力度、又有温度。

**（四）树牢“严格执法”理念。**要准确把握服务和执法的关系和尺度，既不能以罚代教，也不能以教代罚。要坚持以依法行政为主线，以严格公正文明规范执法为重点，对于关系群众切身利益的重点领域，要进一步加大办案力度，重拳出击、绝不姑息，牢牢守住民生底线。

**（五）树牢“责任执法”理念。**必须依照现有法律、法规和规章履行执法职权，依法承担法律责任，杜绝“人情执法”“关系执法”。对事实、性质、情节及社会危害程度等因素基本相同的违法行为，做到适用的法律依据、处罚种类和幅度基本相同。

## 二、从细从微着手，规范执法行为

**（六）坚持规范日常着装。**城管执法人员要着制式成套服装，并保持整洁完好，不得歪戴帽子，不得在腰间系挂钥匙或饰物，不得赤脚穿鞋。着制式服装时，应当佩戴全套标志标识，不同制

式标志标识不得混戴。

**(七) 坚持规范仪容举止。**城管执法人员应当举止端庄、姿态良好、行为得体，不得在公共场所或者其他禁止吸烟的场所吸烟，避免在执法对象面前打哈欠、伸懒腰、挖耳朵，以及使用夸张的手势和动作。在办公室或者坐岗执勤时应当姿态端正，不得从事与工作无关的事。

**(八) 坚持规范文明用语。**城管执法部门应严格使用文明用语和忌语，接待前来报案、求助、咨询的群众，应当首先问好、致意，并认真热情接待，接待时应当态度和蔼、语言文明、认真受理，不得以任何借口推诿扯皮；应当热情为求助的群众提供必要的服务，解答群众提出的问题，对群众的报案应当及时妥善处理。城管执法人员必须掌握文明用语并熟练使用，接待群众来访时，应微笑服务、来有迎声、问有答声、走有送声，做到态度热情诚恳，表达通俗易懂，不出现“冷、硬、横、推”现象。

**(九) 坚持规范执法行为。**在执法检查 and 调查取证中，城管执法人员不得少于两人，要主动向行政相对人出示行政执法证件，做到礼貌待人、文明规范，不得对行政相对人使用粗俗、歧视、训斥、侮辱以及威胁性语言。执法时应做到用语规范，检查、调查违法行为时，对行政相对人或其他人既要态度温和，又要不失威严，问话讲话要慎重严谨，对人尊重和理解。遇到阻扰执法的，要冷静稳住局面，以理服人劝说制止，避免激化矛盾，随机

应变，及时采取最合适的执法手段，搜集证据，迂回执法。

**（十）坚持规范使用装备。**执法车辆、通讯设备、音像设备等执法设备应专门用于执法活动，并统一管理、专人负责、集中维护，不得外借、转借、出租。城管执法人员使用执法车辆时，必须着制服，遵守道路交通安全法律法规，保持车辆完好、整洁。城管执法人员实施执法时，必须开启音像设备，不间断记录执法过程，及时完整存储执法音像资料，不得摄录与执法无关的内容。执法活动结束后应及时将执法音像资料导出存储，未经批准不得擅自删改、外传原始记录。严禁私自动用执法装备，严禁使用执法设备办私事。

### 三、注重程序规范，健全各项制度

**（十一）健全行政执法“三项制度”。**要定期对行政审批和行政执法活动所依据的法律、法规和规章进行清理，并向社会公示。要落实好行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等制度，实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。

**（十二）健全行政执法监督制约制度。**要把依法行政作为党员领导干部民主生活会的重要内容，做到经常性提醒督促，强化法治意识，加强制度约束，不断提高法治思维水平，确保城市管理工作的规范性、合法性。加强城管系统内部监督管理，进一步完善廉政风险制约防控机制，确保各项工作依法依规；加强

违纪行为查处，形成严密高效的责任体系，从源头上减少违规问题发生。城管执法人员与行政相对人存在直接利害关系的，应当主动申请回避。畅通各类投诉举报渠道，建立健全社会监督追查制度和查处结果发布制度，逐一调查处理违规违法行为。

**(十三) 健全行政违法线索和案件移送制度。**城管执法部门收到行业主管部门书面移送的案件公函以及移送的违法违规案件线索，要审核移交的有关合法有效材料，包括涉嫌违法案件移送函、行为实施主体材料、初步证据性材料、依据的法律法规条款、实施监督检查等管理过程中形成的相关材料等，并将后续处理结果书面函告移送机关。

**(十四) 健全行政处罚裁量权规范制度。**要坚持过罚相当、宽严相济，严格合理准确细化量化适用《河南省住房和城乡建设行政处罚裁量基准》，不得超出其划定的阶次或者幅度，做到“同城同案同标准”，避免执法的随意性、差异化和简单化。对于市城市管理局按规定制定的行政处罚裁量基准，应在法定范围内，根据违法行为的事由、性质、情节、社会危害程度，按照轻微、一般、严重的基本划分方式，进行动态评估、调整，及时向社会公布。对于适用本机关制定的行政处罚基准，个别案件违反过罚相当原则，明显不当或者行政裁量基准适用的客观情况发生变化需要修改的，必须经局集体讨论审核通过后，进行调整修改，并及时依法完善相关裁量基准。

**（十五）健全行政执法文书使用规范制度。**行政执法文书制作要以法律、法规和规章作为执法依据，不得以其他规范性文件为依据。行政执法文书应当格式规范、内容严谨，不断根据最新法律法规修订执法立案、调查取证、处罚告知、处罚决定、处罚执行、案卷归档等阶段的具体执法文书和相关内部审批流程模板，将做出行政处罚的事实、理由、依据以及处罚裁量权等作为说理内容写进执法文书中，在执法中更好地做到说准法理、说清事理、说明情理。

**（十六）健全行政执法案卷归档和案件评查制度。**要将执法记录、证据材料、执法文书等材料立卷归档，规范执法案卷的制作、装订和归档。执法案件要做到主体合格、程序合法、事实清楚、证据确凿、适法得当。要定期对执法案卷的立卷归档和案件质量情况进行评查，各县（市、区）案卷要采取互查互学互评，不断提高制作水平。

#### **四、着眼行政效能，规范执法机制**

**（十七）规范完善案审会议机制。**规范行政决策程序，严格执行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等重大事项审核制度。对重大执法决定实行“执法单位初审、局行政处罚审查委员会会审、局重大执法决定法制审核委员会集体研判”三级审理机制，并组织专家论证，法律顾问把关，确保重大执法决定合法公正。

**(十八) 规范完善联合执法机制。**聚焦城市管理、项目规划、招标投标、房屋质量安全、消防设计、城镇燃气、食品药品市场、文化市场、企业安全生产、社会治安等重点领域，与住建、规划、生态环境、市场监督管理、公安等行业主管部门以及相关执法部门做好协同，定期组织跨部门、跨区域、跨层级的联合执法行动，坚持推行“综合查一次”，“进一次门，查多件事”，为优化营商环境提供新的举措。

**(十九) 规范完善互联互通机制。**市级执法队伍要与各县（市、区）执法队伍建立上下联动执法机制，不断加强行政执法中的层级联动，依法界定双方执法权责和具体分工，合理配置执法力量。同时，要与同层级的行业主管部门之间加强执法联动，遵循“分工负责、高效便捷、合法有效、互相协作”的工作要求，各司其职、各负其责，统一法律适用，不断完善行政审批、批后监管、违法案件线索移送、资源共享和信息发布等工作机制。

**(二十) 规范完善资源共享机制。**要利用现代科技手段不断规范和创新城市管理和综合执法工作，加快推进“互联网+执法”“互联网+服务”一体建设，通过构建科学化、精细化的管理平台，除死角、破难题、抓常态，提升城市管理的质量和水平。要保持及时灵敏的信息沟通，把握最新违法行为动态。

**(二十一) 规范完善执法协调机制。**在行政执法部门执行法律、法规和规章过程中发生的争议或者其他问题，要互相协商解



决争议和问题；未达成一致意见的，请示同级政府法制机构协调处理；仍未达成一致意见的，报请同级政府协调处理。

**(二十二) 规范完善督导考核机制。**将规范行政行为各项措施落实情况纳入市局督导考核范围，局政策法规科、局督查考核科和市城市管理执法支队要加强对各县(市、区)城市管理部门、局属各单位落实规范行政行为的督导考核，确保各项措施落实到位。

## 五、改善执法方式，注重人权保障

**(二十三) 注重行政指导柔性执法。**要严格按照行政执法“四张清单”，以事实为根据，综合考虑违法行为的性质、情节以及社会危害程度，对于首次违法、危害较轻、非主观故意、积极改正的，以行政指导教育整改为主，依法予以免于处罚、从轻或者减轻处罚，实施包容审慎监管。

**(二十四) 注重保护当事人依法享有的权利。**要依法保障行政相对人陈述、申辩等权利，听取行政相对人陈述和申辩意见，对其提出的事实、理由和证据，要认真作好记录并进行复核。要设立陈述室、听证室等陈述和申辩场所，为行政相对人陈述和申辩提供方便。要依法保障行政相对人提出听证申请的权利，对作出行政处罚决定之前，要保障行政相对人的听证权利，并根据其要求组织听证。法律、法规和规章规定实施行政许可应当听证的事项，或者其他涉及公共利益的重大行政许可事项，要向社会公

告，并进行听证。

**(二十五) 注重高质量提供行政执法相关服务。**要持续开展行政相对人风险防控，根据实际情况不断修订完善行政相对人违法风险点清单，根据风险等级，提前介入，主动提醒，对违法风险点、危害后果、法律责任等进行全方位的宣传讲解，使行政相对人广泛知晓、深入了解，最大限度地防控行政相对人违法风险。

---

许昌市城市管理局办公室

2023年11月29日印发

---