

郑州市人民政府办公厅文件

郑政办〔2015〕53号

郑州市人民政府办公厅

关于依法治理占道经营工作的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

按照市委、市政府工作部署，为做好郑州市依法治理占道经营工作，依法依规形成一套办法，充分发挥网格作用，堵疏结合，有效治理，确保工作有效落实，特制定以下实施意见：

一、依法治理占道经营的重要意义

占道经营是城市发展到一定时期的产物，随着城市的不断发展，公共资源利用率不断提高，占道经营者和市民的利益冲突不断升级，许多占道经营者挤占市民公共道路资源，严重破坏城市市容和经营秩序，其经营行为的弊端日益显现，城管部门对其取

缩和整治的任务迫在眉睫。

各级单位、部门要充分认识到依法治理占道经营是保障改善民生的重要举措，是城市管理的基本内容，对推动“依法治国”、“理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平”有重要的现实意义。各级单位、部门要进一步增强紧迫感和责任感，尽快制定有力的措施，建立健全体制机制，加快推动我市占道经营治理工作。

二、建立网格化管理新机制

依托网格化管理，建立占道经营治理“定人、定岗、定责”责任制，明确街道办事处是占道经营管理责任主体。落实痕迹管理措施，在占道经营治理工作过程中，通过保留文字、图片、实物、电子档案等资料，建立不留间隙、空白、死角的缜密的工作记录，以供日后查证。

（一）明确各级网格职责

工作任务：按照现有三级网格划分及职责不变，结合郑州市依法治理占道经营工作新目标、新要求，赋予各级网格新的职责，更好的服务于全市占道经营治理工作。

具体内容：（1）一级网格：负责联系相关职能部门，定期组织召开职能下沉人员、群众工作队员、网格长参加的工作例会，梳理分析、研判会商、协调处置占道经营问题；负责组织或配合有关职能部门依托平台开展联合执法、集中执法；针对辖区复杂案件进行研判，建立案件研判台账记录；部署联合查处任务；汇

总各职能部门对案件查处情况；评定职能部门联合执法；对二级网格监督考核。(2) 二级网格：负责收集辖区占道经营、突店经营等基本情况信息；遇到无法处理的问题，通知“城管、公安日常管理小分队”协助治理，建立日常管理台账，对“城管、公安日常管理小分队”工作进行评定；对三级网格监督考核，并对小分队无法处理的问题向一级网格进行上报。(3) 三级网格：负责单位网格内占道经营、突店经营等问题的发现、教育、劝导等工作；建立巡查处理、教育劝导台账。及时将无法处理的问题上报二级网格。

牵头单位：市社管办

配合单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

(二) 建立网格化管理监督考核机制

工作任务：针对各级网格，建立逐级的监督考核机制。

具体内容：各级网格应全面排查网格内占道经营情况，详细掌握占道经营户的基本情况，并做好记录。各级网格要切实按照工作职责履行责任，做到应发现尽发现，应上报尽上报，及时处置各类矛盾问题。各级社管办要坚持运用督查手段推进工作，通过经常性抽查、暗访等形式督促下级网格人员、职能部门下沉人

员履职；要每周通过督查检查等手段，促进各级网格长和职能下沉部门人员依托信息平台排查处置占道经营矛盾问题情况，定期对督查情况进行通报，对履职不到位的单位和个人严格按照长效机制责任追究办法追责。

牵头单位：市社管办

配合单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、二七区、管城回族区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

三、建立联合执法新机制

按现有体制不变、职能部门职责不变，以“大城管、大综合；大联勤、大联动”为导向，通过联合执法的方式，相关职能部门配合街道办事处开展依法治理占道经营工作，做到“统筹力量、重心下移，分工明确、高效协同”。

（一）建立市级联合执法组织

工作任务：为加强占道经营治理联合执法工作的组织领导，成立各级联合执法组织。

具体内容：依托郑州市交通秩序综合整治指挥部，成立郑州市依法治理占道经营联合执法工作领导小组，市政府副秘书长担任组长，市城管局局长任副组长。市相关职能部门及各区（管委会）主要领导为成员。小组下设办公室，办公室设在市城管局。

市级领导小组负责统筹、指挥、协调全市联合执法工作。

责任领导：市政府副秘书长

责任单位：市城管局

配合单位：市委宣传部、市委组织部、市编办、市文明办、市社管办、市政府法制办、市法院、市公安局、市消防支队、市食品药品监督管理局、市交通委、市文广新局、市商务局、市工商局、市环保局、市住房保障局、市规划局、市税务局、市人社局、市教育局、市财政局、市市场发展局、市监察局、市安监局、市供销社、市民委、市残联、市民政局、市司法局等

完成时限：2015年4月30日

（二）成立区级联合执法组织

工作任务：各区（管委会）成立区级依法治理占道经营联合执法工作领导小组，分管副职任组长，全面统筹、调度辖区城市管理相关执法部门及社会力量。在区级联合执法领导小组领导下，街道办事处设立联合执法室，办事处主任任联合执法室主任，负责辖区联合执法工作的组织配置、组织协调和监督检查。

责任单位：金水区、中原区、二七区、管城回族区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

（三）理清联合执法职责

工作任务：针对城管行政相对人各类违法情况理清相关部门

的管理职能和责任，相关部门严格履行各自职责，积极参与联合执法工作。

牵头单位：市编办、市政府法制办

责任单位：金水区、中原区、二七区、管城回族区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

配合单位：市公安局、市消防支队、市食品药品监督管理局、市交通委、市文广新局、市商务局、市工商局、市环保局、市住房保障局、市规划局、市税务局、市人社局、市教育局、市财政局、市市场发展局、市安监局、市供销社、市民委、市残联、市民政局、市法院、市司法局等

完成时限：2015年4月30日

（四）规范联合执法流程

工作任务：依托网格化管理，条块结合，以块为主，建立联合执法流程。

具体内容：（1）建立联席会议制度。市、区（管委会）联合执法领导小组定期组织市、区（管委会）城市管理相关职能部门召开联席会议，协调推动联合执法工作规范开展。（2）建立案件研判制度。针对辖区需开展联合执法行动的案件，由办事处联合执法室主任召集各职能部门负责人参加，集中研判，展开调查活动，根据条块责任分工，明确联合执法主体部门和配合部门，组织联合执法。占道经营重点难点案件的研判包含三项主要内容：

一是收集该占道经营案件信息资料，包括行政相对人的家庭信息、经营习惯、进货渠道等；二是分析研判信息资料。参会职能部门根据自身职责，对照法律法规，分析可适用的法律条文，提出可行的解决方案。(3) 实施案件查处。利用信息资料寻找突破口，综合执法室主任在汇总各职能部门提出的解决方案后，确定执法主体和协助部门，各部门现场确定各自参与联合执法的人员，开展联合执法工作，案件处理完毕后，建立完整信息档案。

牵头单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、二七区、管城回族区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

(五) 建立联合执法评价体系

工作任务：针对参与联合执法的相关单位、人员建立评价体系。

具体内容：每次联合执法行动结束后，由办事处综合执法室主任组织参与联合执法的相关职能部门召开点评会。一是总结本次联合执法行动的成果，形成经验总结，做好信息归档；二是对联合执法行动中表现积极、任务完成出色的单位和个人进行表扬；三是对联合执法行动中消极应付，任务完成不力的单位和个人进行通报批评，向责任追究主管部门递交责任追究建议。

牵头单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、二七区、管城回族区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

四、组建三室一庭，构建四位一体司法保障体制

为有效解决行政相对人法制观念淡薄、法律知识缺乏、维权意识差等问题，保障行政相对人的合法权益，维护执法公正，按照十八届四中全会提出的“理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平”的精神，为了减少城市管理执法过程中冲突摩擦、证据缺失、强制无力、执行效果差等问题，引入司法保障，使法院、司法、公安等部门介入城管执法工作，以“执法公证服务室”、“法律援助服务室”、“公安警务室”和“城管巡回法庭”为主要形式，形成城管、法院、司法、公安“四位一体”的司法保障体制。

（一）组建执法公证服务室

工作任务：在金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区管委会城市管理执法局设立执法公证服务室。区（管委会）司法局公证处指派公证人员，派驻区（管委会）城市管理执法局开展公证服务工作，执法局相对固定法制干部负责城管执法公证服务工作的协调组织，各执法中队相对固定联系人配合公证服务工作，以第三方身份介入城市管理

执法活动，确保执法公正。

具体内容：（1）对城管执法人员在调查取证过程中相对人不配合调查的行为进行公证；（2）对城管执法人员送达、张贴、宣告法律文书的过程进行公证；（3）对城管执法过程进行行为保全公证；（4）对城管执法中暂扣物品进行清点、造册、登记的过程进行保全公证；（5）对城管执法过程中容易灭失的证据、难以固定的证据的取证过程进行事实证据保全公证；（6）对行政处罚前的行政指导行为、告知、纠违过程进行保全公证；（7）对城管执法人员采取行政强制措施的执法过程进行公证；（8）对城管执法工作中其它需要保全证据或完善证据链的环节进行公证。

牵头单位：市司法局

配合单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

（二）组建法律援助服务室

工作任务：在金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区管委会城市管理执法局设立法律援助服务室。区（管委会）城市管理执法局、法律援助中心和律师事务所各派人员共同组成，无偿提供法律援助服务。

具体内容：为城管执法过程中的行政相对人无偿提供法律咨询，解答行政相对人在专业实体法、程序法等方面的疑问，解答相对人对执法案件的疑惑，为行政相对人提供有效的救济途径和专业法律服务，保护行政相对人合法权益。

牵头单位：市司法局

配合单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

（三）组建公安警务室

工作任务：在金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区管委会城市管理执法局设立公安警务室。

具体内容：由在现有市公安局行政执法警察支队的基础上，充实人员，加派力量，明确职责，补充装备，分别派驻3名公安干警，市公安局派驻不少于4名交警，组建公安警务室。公安负责处理妨碍城市管理行政执法人员依法执行公务问题，负责调取行政相对人信息，解决行政相对人逃避执法处罚的问题。交警负责对机动车、废旧机动车占用城市道路等城市管理问题进行查处。

牵头单位：市公安局

配合单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

(四) 组建城管巡回法庭

工作任务：在金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区管委会城市管理执法局设立城管巡回法庭。

具体内容：(1) 依法对城市管理执法局申请执行的城管执法非诉案件进行合法性审查，审查后作出是否准予执行的裁定。(2) 如果行政相对人对城市管理执法局的某些执法行为不服，可以到城管巡回法庭提起行政诉讼。(3) 城市管理执法局作出处罚决定后，向城管巡回法庭申请强制执行，行政庭法官组成合议庭进行司法审查，对执法局行政行为的合法性进行审查、监督。(4) 如果城市管理执法局的申请被准予执行，城管巡回法庭可以强制执行。

牵头单位：市中级人民法院

配合单位：市城管局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济

区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

五、创新治理措施，解决难点问题

针对一些占道经营治理难点问题，从源头抓起，创新治理工作措施，突破治理困境。

（一）治理占道经营与规范房屋租赁相结合

工作任务：针对在郑州租赁房屋，从事占道经营工作的外来人员，与规范房屋租赁相结合，达到治理占道经营的目的。

具体内容：（1）社区进行拉网普查，核清在本辖区居住的从事占道经营等工作的外来人员的姓名、家庭情况、现租住房屋地址等资料，建立详细的台账信息，并对占道经营者的违章行为和接受行政处罚情况进行记录（由区级城市管理执法局法制室或违章处理室提供信息）。同时，核清房东的姓名、家庭情况、房屋出租情况、房屋租金以及纳税情况等信息。（2）根据普查统计的信息，进一步开发软件平台，实现全市占道经营人员信息联网，并将行政相对人不良行为录入社会征信系统，做到信息数据实时更新、实时查询。（3）房管局依据《商品房屋租赁管理办法》（住建部令第6号）中房屋租赁登记规定，查处房屋租赁相关手续，对违法行为实施行政处罚。税务局依据《中华人民共和国税收征收管理法》对房屋租赁税缴纳情况进行查处。文明办开展文明社区创建活动，督促社区教育引导辖区居民不占道经营，不购

买占道经营物品。

牵头单位：市住房保障局

配合单位：市城管局、市税务局、市文明办

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

（二）治理占道经营与“住改商”治理相结合

工作任务：针对在沿街门店突出店外经营问题，与“住改商”治理相结合，达到治理占道经营的目的。

具体内容：（1）社区对辖区“住改商”情况进行排查，并录入信息平台，并将行政相对人不良行为录入社会征信系统，做到信息数据实时更新、实时查询。（2）市住房保障局、市规划局依据《商品房屋租赁管理办法》（住建部令第6号）、《郑州市房屋安全管理办法》、《中华人民共和国城乡规划法》对突店经营者房屋使用性质是否改变、房屋结构是否改变、违法建设等情况进行查处，并恢复原样；税务局依据《中华人民共和国税收征收管理法》对房屋租赁税缴纳情况进行查处；最终从根本上消灭突出店外经营的滋生土壤。

牵头单位：市住房保障局

配合单位：市城管局、市规划局、市税务局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济

区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

(三) 治理占道经营与“小手拉大手”活动相结合

工作任务：在中小学，以治理占道经营为内容，开展“小手拉大手”活动。

具体内容：(1) 设置宣传栏，对在校学生进行宣传教育，宣传占道经营多种危害，号召学生自觉抵制占道经营，不购买占道经营商品、食品；(2) 通过学生来感染家长，不从事占道经营，不购买占道经营商品、食品；(3) 从区城市管理执法局选拔城市管理辅导员，由教育局牵头，从学生素质教育入手，增加城市管理法律法规专题教育；(4) 教育局配合开展校园周边占道经营、突店经营等治理工作；(5) 教职工、学生、家长和社会人士组成志愿者队伍，参与到校园周边占道经营治理工作当中；(6) 教职工、学生、家长相互监督、相互制约，自觉抵制占道经营；(7) 将校园市容和环境卫生责任制区域管理情况列入学校文明单位评比考评项目。

牵头单位：市教育局

配合单位：市城管局、市文明办

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

（四）治理占道经营与疏导点建设相结合

工作任务：设立临时便民疏导点，结合“三级三类”便民服务中心和楼宇集贸市场等廉价商品摊位建设，通过政府主导，采取多种形式疏导流动商贩，满足群众需求，妥善处理蔬菜、西瓜、鞭炮等应季销售及大型商贸活动、会展等短时间突发需求和车站、大型商场、商业办公区等集中需求，同时为残困人员提供临时就业机会。

具体内容：（1）针对大型庆典、商贸、展览活动等阶段性需求和车站、大型商场、商业办公区等集中需求，划定区域，引入有资质的公司进行市场化经营，积极完善配套设施，逐步消减疏导点数量；（2）针对低保、伤残、下岗职工等特殊照顾对象，设置便民疏导点，临时解决就业问题，积极拓展规范的就业渠道，逐步消减疏导点数量。临时便民疏导点由街道办事处充分征求选点周边单位、居民意见，形成本辖区临时便民疏导点设置规划，经公示后，报区（管委会）政府批准，资格审查通过后，公布并报市城管局存档，相关职能部门依法办理相关手续，参与疏导点的日常监管。

牵头单位：市城管局

配合单位：市工商局、市食品药品监督管理局、市税务局、市公安局、市消防支队等商业经营管理部门

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济

区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

(五) 治理占道经营与完善道路设施相结合

工作任务：进一步完善道路设施，消除占道经营便利条件。

具体内容：在主次干道规划设置硬性隔离带，将机动车道、非机动车道、人行道分类隔离，减少乱停乱放，随意摆卖的问题。

牵头单位：市公安局

配合单位：市城管局、市规划局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

(六) 加强宣传，营造良好舆论氛围

工作任务：加强宣传引导，通过广播、网络、报纸等方式，全方位、多角度、高频次地宣传报道，提高社会各界对依法治理占道经营工作的认知度，争取社会各界对依法治理占道经营工作的理解、配合、支持和参与，营造依法治理占道经营良好的舆论氛围。

具体内容：(1) 每周在全市开展宣传治理占道经营方面的法律、法规、规章及相关规定，增强广大市民和外来务工人员法律

意识、文明意识；宣传占道经营的危害；宣传依法治理占道经营工作开展的必要性、举措、成效和经验，宣传工作中的重点、难点、热点问题解决情况，公布市民监督和投诉举报的渠道和方式。开展宣传教育进社区、宣传教育进学校、宣传教育进工地活动，倡导居民、学生、工人不购买占道经营物品，抵制占道经营行为。（2）建立与新闻媒体良性互动制度。与新闻媒体建立起相互尊重、相互理解的良好合作关系。为媒体提供适时、准确的信息，尽力协助新闻媒体采访，及时回复反馈媒体反映问题。做好城市管理工作重大问题的沟通协调工作。（3）曝光典型的占道经营行为，尤其是占道经营商户，让其无所遁形；加大宣传依法治理占道经营工作先进典型和事迹，树立、培养有一定影响的先进典型，树立榜样。

牵头单位：市城管局

配合单位：市委宣传部、市文明办、市文广新局

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、火车站地区

完成时限：2015年4月30日

六、加强执法保障

工作任务：进一步理顺城管执法体制，完善现有城市管理相关法律法规，加强执法保障。

具体内容：（1）进一步明确行政执法主体资格，合理划定执

法职权范围，积极推进城管综合执法体制改革；（2）适时制定《郑州市城市管理综合行政执法条例》，提高违法成本，抓紧做好立改废工作。（3）加强执法资源的投入，提高执法人员政治、福利待遇；配备相应的通讯、办案设备、执法作业机械，执法车辆实现一人一座，满足执法工作需要，达到快速反应要求。

牵头单位：市政府法制办、市编办、市城管局

完成时限：2015年12月31日

七、完善监督考核制度

工作任务：采取数字化监督、网格化监督、举报投诉监督和新闻媒体监督这几种方式对各级政府、相关单位进行全方位的监督，通过市对区、区对办事处、办事处对社区自上而下的三级考核，以及自下而上的逆向考核，确保占道经营治理扎实推进落实。

具体内容：由市依法治理占道经营联合执法工作领导小组对全市占道经营治理工作进行考核。（1）市政府对区（管委会）政府占道经营治理工作进行考核；（2）区（管委会）政府对办事处占道经营治理工作进行考核；（3）办事处对社区占道经营治理工作进行考核；（4）办事处对各职能部门参与占道经营联合执法工作进行考核；（5）考核采取月评比和年度考评的形式。

牵头单位：市城乡管理综合考评委员会办公室

责任单位：金水区、中原区、管城回族区、二七区、惠济区、上街区、郑州航空港经济综合实验区、郑东新区、郑州高新

区、郑州经济开发区、火车站地区、市区相关职能部门

完成时限：2015年4月30日

八、强化考核结果运用，落实责任追究

工作任务：制定《郑州市城市管理工作责任追究暂行办法》，占道经营治理工作责任追究坚持实事求是、客观公正、及时问责、有错必究的原则，坚持教育和处罚相结合，提高占道经营治理工作的执行力与管理、服务效能。

牵头单位：市城乡管理综合考评委员会办公室

其它县、市可参照执行。

2015年5月5日

主办：市城管局

督办：市政府办公厅九处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2015年5月6日印发

