

# 郑州市管城回族区城市管理执法局文件

管执法文〔2015〕45号

---

## 管城回族区城市管理执法局 关于在行政执法中推行行政指导工作的 实施意见

为深入贯彻落实《河南省人民政府办公厅关于做好2015年度全省推进服务型行政执法建设工作的通知》和《管城回族区2015年推进服务型行政执法建设工作实施方案》要求，我局决定在行政执法中推行行政指导工作，在前期研讨会研讨结果的基础上，特制定本实施意见。

### 一、统一思想，深刻认识在城管执法中推行行政指导工作的重要意义

推行行政指导工作，是行政执法工作服从和服务于构建和谐社会的必然要求；是行政执法机关转变执法理念、创新执法方式，不断提高依法行政能力、服务人民群众能力和服务城市建设管理能力的重要措施；是行政执法机关引导管理相对人主动维护城市环境秩序的重要责任。

各部门应当统一思想，提高认识，将推行行政指导工作作为日常行政执法工作的重要措施，作为实现执法理念与模式由粗放、低效管理向精细、高效管理，由突击、运动式管理向经常性、持续性管理，由事后被动管理向事前主动管理转变的有益尝试；作为促进城管执法机关自身建设，实现执法水平跨越式发展的突破点；作为维护管理相对人合法权益，改善执法机关与管理相对人关系，实现执法绩效与社会效益双赢局面，优化执法环境的积极探索。

## 二、明确目的，正确理解行政指导工作的内涵

本意见所称行政指导，是指行政执法机关为适应新形势、新任务的需要，以协调和疏导城市管理中的问题为目的，在其职能范围内，通过提示、示范、辅导、引导、规劝、约谈、建议、回访等非强制性方式，引导行政相对人自愿作出或者不作出某种行为，以有效实现行政目的的行政行为。

行政指导具有非强制性、示范引导性、柔软灵活性、方法多样性、选择接受性等特征，体现了以人为本的管理理念。它通过积极行政弥补立法空白、有效调整社会关系，有利于增进行政民主、节约行政成本、提高行政效率、实现利益均衡，有利于保护和增进行政相对人的合法权益，引导行政相对人自觉遵法守法，实现法律效果与社会效果的统一，是服务型政府最具代表性的现代行政管理方式。推行行政指导是行政机关转变政府职能、建设法治政府、服务型政府的有效手段和突破口；是行政机关工作人

员转变行政管理理念、创新行政管理方式、不断提高依法行政能力的必然要求；是用法治思维、法治方式推进行政管理工作，提高行政机关公信力和执行力的现实选择。

### 三、准确把握推行行政指导工作的基本原则

（一）合法原则。各执法中队、科室实施行政指导时必须在我局的法定职权范围内进行，不得违反法律、法规、规章的规定，不得与国家政策相抵触，不得侵害行政相对人的合法权益。

（二）合理原则。各执法中队、科室实施行政管理应当优先采用行政指导等非强制方式，实施行政指导应当根据行政管理目的和行政相对人的具体情况，选择合理适当的行政指导方式、方法。

（三）自愿原则。各执法中队、科室实施行政指导应当以行政相对人自愿为前提，充分尊重其自主选择权。不得采取或者变相采取强制性手段以及其他不利于行政相对人的行政手段强迫其接受行政指导，不得因行政相对人拒绝接受行政指导而对其采取额外限制或加重行政处罚等措施。

（四）公平原则。各执法中队、科室实施行政指导应当公平地对待行政相对人，相关条件基本相同的情况下，应当实施相同或者类似的行政指导；不得为了个别行政相对人受益，而损害公共利益或其他行政相对人的合法权益。

（五）公开原则。各执法中队、科室实施行政指导应当坚持公开原则，除涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私外都应当公开，依法保障行政相对人的知情权、参与权和救济权。

（六）效率原则。执法人员应当依法积极主动履行职责，简化实施程序，降低行政成本，为行政相对人提供方便、快捷的指导服务。

#### 四、行政指导具体的适用情形及范围

行政指导应当贯穿于行政管理全过程，但不得以实施行政指导代替依法应当作出的具体行政行为。主要适用情形如下：

（一）依据行政管理职能，在行政管理业务、行政管理信息等方面引导、帮助行政相对人，促进其事业发展、增进其合法权益的；

（二）指导帮助行政相对人积极预防、避免违法行为发生或违法行为升级，或指导其纠正违法行为，防止再次发生违法行为的；

（三）法律赋予行政机关监管职责，但未明确监管措施和手段的；

（四）其他需要本机关在职能范围内采取行政指导的情形。

#### 五、推行行政指导工作的主要措施

（一）审批事项助导。通过明确各项城市管理行政审批事项所需材料、提供示范文本、辅导规范填报等方式引导相对人正确办理审批事务。

(二) 日常监管劝勉。针对城市管理行政相对人内部制度缺失、疏于管理出现的不规范行为，以及在执法检查中发现行政相对人存在普遍性问题，部门负责人可以约见其法定代表人或相关负责人进行谈话劝勉，督促其完善制度，整改自身存在的问题，避免违法违规行再次发生。

(三) 执法事项提示。执法人员在日常巡查监管中，对有可能发生违法的苗头、倾向性行为，及时通过提醒、警示、宣传等方式，提前预防或减少违法行为的发生。主要是对准备或开始生产、建设、经营的业主，就其以后生产、建设、或经营中可能会涉及城管行政执法管理的事项进行预先告知、提醒、劝导其应先办理相关许可（审批）手续或做好预防准备事项。

(四) 轻微违法告诫。管理相对人违法行为轻微，应当运用告诫方式，告知其应明确知晓的行为规范和要求，促使相对人及时自行纠正违法行为，而不再对其实施行政处罚。

(五) 管理责任建议。属于同一上级单位主管的行业部门普遍存在某类违法行为，或因主管部门管理责任缺失造成反复发生同类违法行为时，向相对人的主管部门提出建议和意见，或将违法行为的违法事实、处理结果等情况抄告相关部门，提出管理责任建议。

(六) 突出问题约见。对可能严重破坏秩序、阻碍社会发展、影响安全稳定的突出问题，执法人员约见相对人，就有关事项进

行谈话，要求其采取有效措施进行整改，避免发生违法行为。约谈内容应如实进行登记或记录。

(七) 典型案例披露。违法行为严重影响城市市容环境卫生秩序，造成危害后果或者相对人反复实施违反法律法规规定的同类行为，且拒不配合调查、拒不接受处罚或者拒不改正违法行为的，可通过有关新闻媒体机构向社会和有关部门予以披露公示。

## 六、实施行政指导的具体办法

(一) 具体分工。局各执法中队负责行政指导的实施，法制科负责行政指导的监督检查、宣传培训、经验交流等工作。

(二) 实施方式。行政机关可以依职权主动实施行政指导，也可以依行政相对人申请实施行政指导。实施行政指导可采取以下方式：

1、提示。对于法律法规规定行政相对人应当履行相关义务，行政相对人尚未履行或即将到达履行期限的事项，进行预先告知、提醒，或者提醒行政相对人节约能源资源、安全生产、平安生活等事项。

2、示范。通过推荐、展示等方式，促进行政相对人合法规范地从事经营活动或其他社会活动。

3、辅导。为行政相对人提供行政管理业务、行政管理信息等方面的帮助和支持。

4、引导。对行政相对人进行法律宣传、教育、解释，引导其合法规范地从事经济社会活动。

5、规劝。在行政相对人可能发生违法行为、违法行为可能升级、违法行为可能造成危害后果时，或者法律法规赋予行政机关监管职责，但未明确监管措施和手段时进行预警、劝告。

6、约谈。就行政相对人存在的普遍性违法情形以及需要采取措施进行纠正、改进等问题，邀请行政相对人进行沟通交流、讨论措施，促使其遵守法律法规。

7、建议。在依法处理违法行为的同时，以书面或者口头形式，就有关问题提出建议和意见，供其参考。

8、回访。对符合重大行政处罚备案条件、在社会产生广泛影响或者行政机关认为有必要进行回访的行政案件实施回访，了解执法效果和执法人员在行政执法过程中是否存在违法违纪行为。

回访由法制科组织实施。

9、不违背法律、法规、规章规定的其他指导方式。

行政指导可以采取书面形式，也可以采取口头或者电子数据等其他简便形式。

采取书面形式的，应当制作行政指导文书。行政指导文书应当载明行政指导的目的、内容、时间、行政指导对象和实施人员等基本事项，并依法送达行政相对人。

采取简便形式的，应当简易记录或定期统计实施行政指导的基本情况。

## 七、行政指导的审批和监督检查

### （一）实行重大行政指导审批和评估制度

重大行政指导是指行政机关实施可能影响社会公共利益，或者可能对某一特定区域、某一特定行业产生重大影响的行政指导。

执法中队或相关科室实施重大行政指导，承办中队或科室应当填写《重大行政指导审批表》，并附行政指导工作方案。行政指导工作方案应当载明行政指导的目标、对象、内容、方式、步骤等具体事项。局法制科负责对重大行政指导工作方案进行法律审核。法制科审核完毕，应当在《重大行政指导审批表》中签署意见或提出建议，承办中队或科室根据法制科的意见、建议，做出相应的处理。审核通过的，报主管领导审批。

局法制科负责重大行政指导评估，通过问卷调查、实地考察、委托第三方评估等方法，对重大行政指导的目标实现情况以及行政指导的质量和效果进行评估，为相关行政指导提供参考依据。

### （二）实行行政指导监督检查制度

建立行政指导监督检查制度，及时纠正违法或不当的行政指导行为，并将行政指导工作纳入依法行政责任目标考核。我局将主要采取以下方式对各中队及相关科室实施行政指导的行为进行监督检查：一是受理对行政指导行为的投诉；二是定期或者不定期进行检查；三是开展行政指导案卷评查；四是对重大行政指导工作方案进行法律审核；五是对重大行政指导进行评估；六是依法可以采取的其他方式。



监督检查的主要内容包括：一是实施行政指导是否超越法定职权。二是实施行政指导是否违反法律、法规、规章的规定，是否与国家政策相抵触，是否侵害了行政相对人的合法权益。三是实施行政指导是否采取或者变相采取强制性手段以及其他不利于行政相对人的行政手段。四是是否以实施行政指导代替依法应当作出的具体行政行为。五是实施行政指导是否谋取不正当利益。六是其他需要监督检查的内容。

局纪检监察室负责在实施行政指导过程中，是否存在滥用职权、以权谋私等违法违纪行为进行监督检查，因故意或者重大过失造成行政相对人经济损失或者对社会公众产生较大负面影响的，将依法追究相关中队或科室及人员的责任，涉嫌构成犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任。

- 附件：1、行政指导意见书  
2、行政约谈通知书  
3、行政约谈记录  
4、行政执法案件回访意见表  
5、重大行政指导审批表  
6、重大行政指导评估报告

管城回族区城市管理执法局

二〇一五年八月三日





行政  
指  
导  
内  
容

行政指导人员(签名):

年 月 日

注: 本文书一式两份, 一份送达, 一份归档。

附件 2:

管城回族区城市管理执法局  
行政约谈通知书

管执法约字( ) 号

\_\_\_\_\_:

约谈事由: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_。

我认为需要与你(单位)沟通交流有关事项,你(单位)可以根据自己的意愿选择是否接受,如你(单位)同意,请你(单位)法定代表人(负责人),在收到本通知书之日起 日内(节假日顺延),到\_\_\_\_\_就有关问题进行面谈,具体时间,请你(单位)提前联系。

沟通交流时请携带以下材料:

- 1.
- 2.
- 3.

本局联系人:

联系电话:

管城回族区城市管理执法局

年 月 日

注:本文书一式二份,一份送达,一份归档。



附件4:

## 管城回族区城市管理执法局 行政执法回访意见表

案卷名称			
案件主办人			案件协办人
回访人姓名、证件号码			
记录人姓名、证件号码			
当 事 人 情 况	单位名称(姓名)		
	联系电话		
	地址		
	法定代表人(负责人)		
	联系电话		
回 访 内 容	我单位及行政执法人员在执法过程中:		
	1. 执法是否规范、文明 ( ) ; 2. 是否主动指导、帮助当事人纠正违法行为 ( ) ; 3. 是否接受当事人及相关人员的请客送礼 ( ) ; 4. 是否借执法之机为本人或他人谋利 ( ) ; 5. 是否违反法定程序 ( ) ; 6. 是否存在滥用职权 ( ) 。		
	反映的具体问题:		

回 访 内 容	
	你对本单位的建议和需要本单位帮助解决的问题:
	行政决定的履行情况和对行政相对人的建议:
回访人(签名):	记录人(签名):
回访对象(签名):	年 月 日
注 意 事 项	<p>1. 反映情况必须真实, 不得诬告陷害、打击报复。</p> <p>2. 请在括号内明确写出“是”或“否”的意见, 如果“是”, 请列出详情。</p> <p>3. 如需邮寄, 请寄送到 收。</p>

注: 本文书一式二份, 一份送达, 一份归档。

附件 5:

管城回族区城市管理执法局  
重大行政指导审批表

行政指导项目名称	
行政指导 项目简介及 可行性分析	
承办人 意见	主办人(签名): 协办人(签名):       年   月   日
承办机构 意见	负责人(签名):       年   月   日
法制机构 审核意见	负责人(签名):       年   月   日
主管领导 审批意见	负责人(签名):       年   月   日



附件 6:

## 管城回族区城市管理执法局 重大行政指导评估报告

年 月 日，经局领导批准，评估组对\_\_\_\_\_行政指导项目进行效果评估，现将评估情况报告如下：

### 一、行政指导对象

\_\_\_\_\_。

### 二、行政指导项目简介

\_\_\_\_\_。

### 三、评估目的

\_\_\_\_\_。

### 四、评估范围

1. 行政指导工作方案的执行情况与实施成效；
2. 行政指导项目实施的质量、效果、社会影响；
3. \_\_\_\_\_。

### 五、评估方法

本次评估主要采用\_\_\_\_\_方法进行评  
估，详见评估工作方案。

## 六、 评估过程

年 月 日至 年 月 日，评估组对该行政指导项目进行了效果评估。主要评估过程如下：

1. 前期工作。 年 月 日，局（单位）领导批准对该项目进行行政指导效果评估，随即成立评估组，拟定评估工作方案。

2. 现场考察。 组织评估人员到行政指导承办机构、指导对象单位进行实地考察、现场收集有关行政指导资料等。

3. 调查征询。 评估人员向指导对象和利害关系人调查了解情况，向有关专家、学者和相关社会团体咨询、征求意见，了解指导对象接受行政指导后的变化。

4. 评估效果。在现场考察、调查征询的基础上，按评估工作方案确定的标准要求，对该行政指导项目的效果进行评估，并向局领导提交报告。

## 七、 评估结论(按优秀、良好、一般、较差四类确定评估结论)

\_\_\_\_\_。  
\_\_\_\_\_。

## 八、 特别事项说明

1. \_\_\_\_\_；
2. \_\_\_\_\_；
3. \_\_\_\_\_。

附件：1. 《\_\_\_\_\_项目行政指导评估工作方案》；

2. 指导对象提供的相关材料复印件；
3. 行政指导承办机构的相关文书复印件；
4. 图片、照片等。

评估组成员（签名）：

年 月 日