

# 开封市城市管理局 (开封市城市综合执法局)文件

汴城管〔2019〕149号

## 关于印发《开封市城市管理系统推行行政 相对人法律风险防控制度实施方案》的通知

各县区城市管理局、局机关各科室、局属各执法单位：

为贯彻落实河南省住房和城乡建设厅《关于做好2019年度全省住房城乡建设系统推进服务型行政执法建设的通知》（豫建法〔2019〕184号）和《开封市法治政府建设领导小组办公室关于做好2019年度全市推进服务型行政执法建设的通知》（汴法政办〔2019〕11号）文件要求，推行我市城市管理系统行政相对人法律风险防控制度，结合工作实际，制定《开封市城市管理系统推行行政相对人法律风险防控制度实施方案》，现印发你们，请认真贯彻执行。

2019年8月9日



# 开封市城市管理系统推行行政相对人法律 风险防控制度实施方案

为贯彻落实河南省住房和城乡建设厅《关于做好 2019 年度全省住房城乡建设系统推进服务型行政执法建设的通知》（豫建法〔2019〕184 号）和《开封市法治政府建设领导小组办公室关于做好 2019 年度全市推进服务型行政执法建设的通知》（汴法政办〔2019〕11 号）文件要求，通过建立行政相对人法律风险防控制度，降低行政成本，减少涉诉、败诉率，依法保护行政相对人合法权益，提高行政效率，现就我市城市管理系统推行行政相对人法律风险防控制度制定本实施方案。

## 一、指导思想

根据《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国行政复议法》《中华人民共和国行政诉讼法》和《开封市城市市容和环境卫生管理条例》等涉及城市管理领域法律、法规、规章的规定，以近年来行政管理中发现的违法行为和已办结的行政执法案件（行政处罚、行政强制等）为参考，梳理我市城市管理领域行政相对人违法风险点，制定防控措施，减少或防止执法过程中对行政相对人的侵害，落实依法行政，保护行政相对人合法权益。

## 二、主要任务

随着开封社会经济、城市建设的快速发展，城市管理系统法律法规的不断完善，市民法律意识和自我保护意识的逐

步增强，以及《行政诉讼法》的修改及立案登记制的施行，行政机关法律风险日益加剧，涉诉、败诉案件激增，法律风险防控机制亟待建立健全。通过梳理行政相对人违法风险点，制定防控措施，有针对性的实施行政指导等方式方法，探索建立行政相对人法律风险防控制度，促进行政相对人积极预防、主动纠正违法行为，降低行政成本，提高行政效率。

### 三、实施步骤

#### （一）典型引领阶段（2019年8月—2019年9月）

按照省住建厅的试点要求，结合系统工作实际，决定将尉氏县城市管理局、祥符区城市管理局、龙亭区城市管理局、市城市管理执法支队为全市城市管理系统推行行政相对人法律风险防控制度试点单位，先期推行。

#### （二）全面推广阶段（2019年10月—2019年12月）

及时总结试点经验，进一步修订完善行政相对人法律风险防控制度，在试点单位的基础上，面向全市城市管理执法部门进行推广。

### 四、表现形式

一是在城市管理方面：存在影响市容的占道经营、店外经营、私设广告、一店多招、私运渣土等违法行为；存在影响环境卫生的破坏设施、随意抛撒、乱堆乱放等违法行为；存在影响市政设施的挖掘道路、破坏设施等违法行为；存在影响公用事业的占压管道、偷盗水暖气等违法行为；存在影响园林绿化的私自砍伐、破坏绿地等违法行为。

二是在住房城乡建设方面：存在无证施工、工程安全、

施工质量、违规招投标、超资质开发、违法预售等违法行为。

三是在城乡规划方面：存在未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的违法行为。

四是在环境保护方面：存在破坏饮用水水源、扬尘污染、油烟污染等违法行为。

具体表现形式见《开封市城市管理系统行政相对人法律风险点及防控措施》

## 五、危害后果

一是造成个体对抗，阻碍执法。表现在一些固定商户和流动摊贩不满行政执法行为，或主观错误的认为行政执法行为侵害其个体利益，以辱骂、耍赖、撕扯、恐吓等暴力手段直接对抗执法人员，阻碍执法。

二是形成群体对抗，暴力抗法。主要表现在一些人“被他人利用”或“利用他人”对抗行政执法活动，不问前因后果，根本不明白事件的真相，进行起哄、围攻、毁坏执法装备，强行夺取被扣押物品等，群体共同对抗执法。

三是煽动、利用弱势群体，影响队伍形象。表现在一些老人、妇女、儿童、残疾人等弱势群体，以哭天喊地，声泪俱下，混淆视听，顾作痛苦状，来吸引行人围观，博取大多数人的同情，使执法人员陷入进退两难的尴尬境地，影响队伍形象；有的倚老卖老，抓、咬执法人员，利用各种手段对执法者进行暴力侵犯。

四是钻法律空子，导致定性困难。随着城市执法体制改

革深入，城市综合执法的范畴越来越宽，所需要掌握的法律常识和专业知识也越来越多，加之随着社会的进步，老百姓的法制观念越来越强，聘用的法律顾问越来越多，擦着法律边缘，钻法律空子，致使执法人员稍有不慎和适用法律不当，就有可能遭遇行政诉讼，成为被告。

五是配合不到位导致程序困难。在实际执法办案中，由于行政相对人不配合或者部门之间配合不到位，导致证据难以收集，或者是技术性强的事实认定不到位，或者是即时性的证据消失，造成取证难、送达难、处罚难、执行难，案件执行举步维艰。

六是行政强制措施执行难。主要表现在行政许可和行政处罚分离后，行政手段相对减少，导致行政处罚的罚没款收缴不及时，必须通过申请人民法院行政强制执行，致使案件无法按期结案，最终被追责问责。

七是行贿受贿导致执法不公。一些执法人员经不住当事人的利诱，接受当事人的吃请和礼品，没有公平、公正执法，滥用自由裁量权，随意加大或降低处罚标准，不该罚的罚了，该严查的却不严查，该取缔的不取缔，结果是以罚代管，纵容不法当事人继续从事非法经营活动，引起群众不满。

八是执法人员人身安全无保障。在重大、复杂执法过程中，城市管理执法都有公安机关配合，但是在一般案件的执法过程中缺乏强制手段，往往容易碰到“要钱没有，要命一条”的尴尬情况，使执法人员陷入两难的境地。

## 六、防控措施

一是加强宣传，提高市民的法律意识。各级城市管理执法部门要坚持正确的舆论导向，充分利用电台、电视台、报刊等，开展多媒体、多形式、多层次、全方位、内外结合的城市管理宣传教育，提高市民的法律意识，让群众了解城市管理相关法律、法规，让广大群众充分认识到城市管理行政执法工作的重要性和必要性，使他们积极理解、支持并参与到城市管理行政执法工作中。

二是明确权责，发挥制度的规范作用。要认真对照“三定方案”和“权责清单”履行法定职责，属于城市管理部门职责范围内的违法行为要坚决予以查处，属于其他职能部门管辖的该移交的要移交，该配合的要配合。严格按照行政执法责任制和“三项制度”的相关要求，坚持全面作为不缺位，正确作为不错位，有效作为不越位，规范作为做到位，确保执法办案制度化、规范化、程序化、法治化。

三是强化素质，提高城市管理行政执法水平。按照住建部“721”工作法和省厅关于服务型行政执法建设的要求，牢固树立执法为民的观念，在工作中坚持严格依法办事，既要勇于执法，又要善于执法，还要讲究工作艺术，不断增强城市管理执法人员的执法技能和现场处置能力。同时在城市管理过程中，执法人员还要从人民群众的根本利益出发，让群众真正感到城市管理工作者是他们的贴心人，是他们利益的忠实维护者，只有这样人民群众才会从心里理解、支持城市管理工作。

四是疏堵结合，建立长效管理机制。在城市管理工作中，

要根据实际情况，协调有关部门，通过疏堵结合，解决管理难题，赢得广大群众的理解与支持。对一些管理难度大、一时难见成效的违章行为的管理过程中，决不可产生急躁情绪，而应着眼于大局，树立与违法行为进行长期艰苦作战的心理准备，积极探索城市管理的新路子，结合信用体系建设，建立起长效管理机制，力求有新突破、新发展。

五是强化追责，发挥派驻纪检组监督执纪作用。认真做好每月评查、季度抽查、半年检查、年度考核的评议考核工作。通过评查考核，对存在执法过错的人员，由派驻纪检组对当事人进行训诫，诫勉谈话，对行为恶劣，后果严重的必须严格追究其责任，不能单纯为了保护干部个人而降低行政执法的权威和尊严，从而有效地防范执法风险。

六是加强保障，构建“城管+公安”模式。完善公安保障机制，增加警力和保障力量，对实施暴力抗法的违法分子，依法从严打击。对情节严重构成犯罪的，要坚决追究其刑事责任。通过打击一小片，影响一大片，达到弘扬正气的目的，形成全社会声讨和谴责暴力抗法行为的舆论氛围，为城市管理执法工作的顺利进行创造良好的外部环境。同时城市管理执法人员要注重执法现场取证工作，为公安部门依法处理抗法者提供凭证。

## 七、工作要求

一是加强组织领导。各单位主要领导要提高政治站位，树立系统思维，做到统筹推进，坚持将行政相对人法律风险防控和执法队伍“强基础·转作风·树形象”、行政执法责任制

及“三项制度”的落实相结合，同安排、同部署、同落实，确保工作有方案、部署有进度、考核有标准、落实有效果。

二是认真收集整理。在市局梳理的《开封市城市管理系统行政相对人法律风险点及防控措施》的基础上，各单位要结合本单位近年来行政管理中发现的违法行为和已办结的行政执法案件（行政处罚、行政强制等），梳理行政相对人违法风险点，制定具体可行的防控措施。

三是注重宣传引导。要按照“成熟一批、公布一批”的原则进行公布宣传，将梳理的违法风险点（含风险等级）、行政处罚和行政强制等依据（含裁量标准）、防控措施、责任单位等清单，及时通过便于行政相对人知晓的有效途径分批发布，并采取实地走访、现场宣讲、制作播放微视频（微电影、微动漫）等方式大力宣传，让行政相对人广泛知晓、深入了解。

四是确保取得实效。各单位要积极探索、敢于创新，及时将推行行政相对人法律风险防控制度的落实情况报送市局。市局将结合推进情况进行研究评估，及时解决出现的新情况、新问题，总结好做法、好经验，对成效显著的单位、做法，择优推荐至省住建厅及市法治政府建设领导小组办公室。

附件：开封市城市管理系统行政相对人法律风险点及防控措施



# 开封市城市管理系统行政相对人法律风险点及防控措施

业务领域	违法风险点	表现形式	产生原因		危害后果	发生的概率			防控措施
			行政相对人	行政机关		高	中	低	
城市管理	1.占道经营	1.夜市; 2.搭设临时展销台; 3.游商。	1.法律意识淡薄; 2.违法成本低; 3.低收入群体的主要生活来源; 4.贩卖农副产品; 5.产品促销; 6.抱有侥幸心理。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱; 3.行政强制措施少; 4.缺少临时便民市场。	1.影响市容环境卫生; 2.影响道路安全通行; 3.食品等安全得不到保证; 4.影响政府形象及执政能力。	√			1.加强法制宣传教育力度; 2.加大执法巡查力度; 3.加强执法队伍建设; 4.构建信用体系; 5.建设临时便民市场。
	2.店外经营	1.店外摆放商品; 2.店外摆放餐桌; 3.出店经营。	1.法律意识淡薄; 2.个人利益至上; 3.互相竞争攀比招揽吸引顾客; 4.扩大经营范围,增加收入。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱,容易反弹; 3.行政处罚金额低; 4.强制措施少,抵抗情绪大。	1.影响市容环境; 2.影响道路通行; 3.食品等安全得不到保证; 4.容易引起连锁反应。		√		1.加强法制宣传教育; 2.加大巡查力度; 3.加强队伍建设; 4.多部门联合执法; 5.构建信用体系。

城市 管理	3.户外广告	1.未经审批设置户外广告; 2.未按审批设置户外广告。	1.法律意识淡薄; 2.违法成本低; 3.心存侥幸心理。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱; 3.强制措施少。	1.存在安全隐患; 2.影响城市市容; 3.引起连锁反应; 4.影响精神文明创建。	√	√	1.加强法制宣传教育; 2.加大巡查力度; 3.加强队伍建设; 4.鼓励群众举报; 5.构建信用体系。
4.门头牌匾	1.未按审批置门头牌匾; 2.门头牌匾破损; 3.标准不统一; 4.容易产生光污染。	1.法律意识淡薄; 2.攀比心理; 3.转行闲置; 4.标新立异,招揽顾客; 5.违法成本低。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱; 3.强制措施少; 4.维护成本高。	1.影响市容环境; 2.影响精神文明创建; 3.引起连锁反应。	√		1.加强法制宣传教育; 2.加大巡查力度; 3.加强队伍建设; 4.鼓励群众举报; 5.构建信用体系。	
5.挖掘城市道路	1.擅自占用或挖掘城市道路; 2.破坏城市道路; 3.未及时修复。	1.法律意识淡薄; 2.公共意识淡薄; 3.为政府和事业单位; 4.存在特权思想。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱; 3.强制措施少; 4.行政处罚难以执行。	1.影响市容环境; 2.影响道路通行; 3.易引发交通事故; 4.影响政府形象及公信力。		√	1.加强法制宣传教育; 2.加大巡查力度; 3.加强部门联动; 4.构建信用体系。	

城市管理	6.渣土车管理	<p>1.随意倾倒建筑垃圾;</p> <p>2.未采取密闭方式运输;</p> <p>3.沿途抛洒。</p>	<p>1.法律意识淡薄;</p> <p>2.心存侥幸心理;</p> <p>3.违法成本低;</p> <p>4.利益驱使。</p>	<p>1.法律宣传教育不到位;</p> <p>2.执法力量弱以及不作为;</p> <p>3.缺少强制措施;</p> <p>4.缺少执法保障。</p>	<p>1.影响大气污染防治工作;</p> <p>2.影响市容环境卫生;</p> <p>3.影响道路交通安全;</p> <p>4.影响政府形象及执政能力。</p>	√	<p>1.加大查处、处罚力度;</p> <p>2.加强与交警、交通管理部门的联动机制;</p> <p>3.加强执法队伍建设;</p> <p>4.成立正规渣土清运、处置公司;</p> <p>5.鼓励群众举报。</p>
城市管理	7.砍伐毁绿	<p>1.擅自圈占绿地;</p> <p>2.擅自砍伐、移植城市绿化树木;</p> <p>3.各类施工、交通意外损毁;</p> <p>4.未经审批擅自上悬挂灯饰、宣传广告标语、晾晒等;</p> <p>5.在树木上刻画涂写、粘贴。</p>	<p>1.环境意识淡薄;</p> <p>2.社会公德不够;</p> <p>3.违法成本低,容易操作;</p> <p>4.个人素质有待提高。</p>	<p>1.法律宣传教育不到位;</p> <p>2.监管不到位;</p> <p>3.执法力量弱。</p>	<p>1.影响市容环境;</p> <p>2.破坏城市绿地;</p> <p>3.引起连锁反应。</p>	√	<p>1.加强法制宣传教育;</p> <p>2.加大巡查力度;</p> <p>3.加强队伍建设;</p> <p>4.构建信用体系。</p>

住房 城乡 建设	8.无证施工	未取得《建筑工程施工许可证》。	1.法律意识淡薄; 2.违法成本低; 3.缩短建设周期; 4.追求利益最大化。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱; 3.缺少强制措施。	扰乱建筑市场秩序。	√		1.加强法制宣传教育; 2.加强行业管理; 3.加大查处、处罚力度。 4.构建信用体系。
9.超资质开发	超越资质等级从事房地产开发经营。	1.法律意识淡薄; 2.违法成本低。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱; 3.相关法律法规滞后。	扰乱房地产市场秩序。	√		1.加强法制宣传教育; 2.加强行业管理; 3.建立健全法规体系; 4.加大查处、处罚力度; 5.构建信用体系。	
10.工程安全	1、特种作业人员无证上岗; 2、未办理安装告知手续擅自安装建筑起重机械; 3、使用淘汰设备。	1.法律意识淡薄; 2.违法成本低。	1.监管不到位; 2.执法力量薄弱。	容易造成安全事故。	√		1.加强法制宣传教育; 2.加强行业管理; 3 加大查处、处罚力度; 4.构建信用体系。	

	11.施工质 量	<p>1.项目部和监 理部主要人员 未按要求到岗 履职；</p> <p>2.在施工中偷 工减料，使用 不合格材料或 者不按要求施 工；</p> <p>3.未对建筑材 料等进行检 验，或者未对 涉及结构安全 的有关材料取 样检测；</p> <p>4.未对工程竣 工验收，擅自 投入使用；</p> <p>5.不履行保修 义务或者拖延 履行保修义 务。</p>	<p>1.法律意识淡薄；</p> <p>2.违法成本低；</p> <p>3.缩短建设周期；</p> <p>4.追求利益最大化。</p>	<p>1.监管不到位；</p> <p>2.执法力量薄弱；</p> <p>3.缺少强制措施。</p>	<p>扰乱建筑市场秩序，容 易造成质量事故。</p> <p style="text-align: center;">√</p>			<p>1.加大法制宣传教育；</p> <p>2.加强行业监管；</p> <p>3.加大查处、处罚力度；</p> <p>4.构建信用体系。</p>
--	-------------	---	---	---	---	--	--	--

住房 城乡 建设	12.违规招 投标	必须进行招标 的项目而未招 标。	1.法律意识淡薄； 2.违法成本低。	1.监管不到位； 2.执法力量薄弱。	1.扰乱市场秩序； 2.容易滋生腐败。	√	√	1.加强法制宣传教育； 2.加强行业管理； 3.加大查处、处罚力度； 4.构建信用体系。
城乡 规划	13.违法建 设	1.未取得建设 工程规划许可 证； 2.未按照建设 工程规划许可 证的规定进行 建设。	1.违法成本低； 2.违法获益高。	1.监管不到位； 2.执法力量薄弱； 3.强制措施少。	1.影响城市风貌； 2.损害他人合法利益； 3.容易引起群体性上访 事件。	√		1.加强法制宣传教育； 2.加强行业管理； 3.加大查处、处罚力度； 4.构建信用体系。
环境 保护	14.破坏饮 用水水源	1.排放废水、 废液、堆放垃 圾等； 2.掩埋动物尸 体； 3.截留取水。	1.环保意识不强，法 律意识淡薄； 2.违法成本低。	1.监管不到位； 2.执法力量薄弱； 3.强制措施少。	1.污染源； 2.影响水质，容易诱发 安全事故。		√	1.加强法制宣传教育； 2.加强执法巡查； 3.构建信用体系。

环境保护	15.油烟污染	<p>1.未安装油烟净化装置。</p> <p>2.未正常使用油烟净化装置。</p> <p>3.油烟净化装置排放标准不达标。</p> <p>4.户外露天烧烤。</p>	<p>1.环保意识不强，法律意识淡薄；</p> <p>2.违法成本较低；</p> <p>3.存在侥幸心理，躲避处罚；</p> <p>4.受利益驱使铤而走险。</p>	<p>1.宣传氛围不强；</p> <p>2.位置隐蔽，执法力量难以发现；</p> <p>3.改装净化设备后使用率难以控制；</p> <p>4.缺少部门联动机制。</p>	<p>1.影响城区大气污染指数；</p> <p>2.影响周边居民正常生活；</p> <p>3.极易引发火灾；</p> <p>4.容易引起连锁反应；</p> <p>5.影响政府形象及执政能力。</p>	√		<p>1.加强法制宣传教育力度；</p> <p>2.加大执法巡查力度；</p> <p>3.加强执法队伍建设；</p> <p>4.构建信用体系；</p> <p>5.加强与环保、市场监管部门协调，建立联动机制；</p> <p>6.鼓励群众举报。</p>
环境保护	16.扬尘污染	<p>1、施工工地未设置硬质围挡；</p> <p>2、施工工地未采取覆盖、分段作业、择时施工、洒水抑尘、冲洗地面和车辆等有效防尘降尘措施；</p> <p>3、未及时清运建筑土方、工程渣土、建筑垃圾。</p>	<p>1.法律意识淡薄；</p> <p>2.违法成本低。</p>	<p>1.监管不到位；</p> <p>2.执法力量薄弱。</p>	<p>1.造成环境污染；</p> <p>2.影响空气质量。</p>	√		<p>1.加强法制宣传教育；</p> <p>2.加强行业管理；</p> <p>3.构建信用体系。</p>