**颁布城管执法文书格式范本的宗旨、目的、意义**

(浙江财经大学公共管理学院教授、博士生导师 杨雪锋)

依法行政是建设法治政府的根本保证，使用规范的行政执法文书是实施依法行政行为的重要表现形式。行政执法文书作为政府执行公务活动的重要工具，具有多种功能，主要体现为承载功能、规范功能、证据功能、告知功能、评价功能等。

具体而言，行政执法文书是执法部门依法办理各类行政案件的载体，是行政执法活动的真实反映，是行政执法主体依法做出具体行政行为的体现，是传递法律内容的重要工具，也是衡量行政执法行为公正性、合法性、合理性、适当性，评价行政执法人员执法能力的重要证据，直接反映行政处罚质量和水平的重要标记，更是保障执法效能的重要环节。

如果行政执法文书存在不完整、不规范问题，就可能会导致行政处罚的证据、依据、程序出现缺失和漏洞，进而影响行政处罚的正确性和公信力。因此，有必要在实践操作层面统一行政处罚文书格式，规范行政处罚文书的使用。

《城市管理执法办法》明确规定：城市管理执法主管部门开展执法活动，应当使用统一格式的行政执法文书。针对一线执法人员在实施行政处罚职能时文书格式不统一、内容不全面、制作不规范、程序不完整等实际问题，住房和城乡建设部颁布的《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》就是贯彻实施《城市管理执法办法》规定要求，切实解决上述问题，规范城管执法部门行政处罚行为，特别是规范执法办案行为，完善执法程序，健全办案规则，保障城管执法部门依法有效地履行行政执法职责。

该范本由外部文书和内部文书两部分组成，共计72个格式范本，涵盖了城管执法部门实施行政处罚所涉及的受理立案、调查取证、处罚告知、处罚决定、文书送达、执行结案等各个环节，格式和文字表述严谨，具有实用性、可操作性。该范本目的在于引导各地城管执法部门规范制定格式文书，力求体例完整、逻辑严谨、内容齐全、制作规范，在文书使用环节上展现城管执法能力和执法规范化建设水平。

统一和规范执法文书，是落实行政执法“三项制度”，适应新形势下城管执法体制改革和综合行政执法改革的重要举措，是规范城市管理行政执法的关键环节，必将有助于全面提升城市管理行政执法能力和水平，提高执法规范化程度，推动城市管理事业再上新台阶。

**指导立足全国 规范始于统一**

(江苏省南京市城市管理局党委委员市城管总队党委书记、总队长赵桂飞)

根据《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》（中发〔2015〕37号），住房和城乡建设部城市管监督管理局先后颁布实施了《城市管理执法办法》《城市管理执法行为规范》《城市管理执法装备配备指导标准（试行）》等规章和文件，统一了城管标识标志、人员服装、车辆喷涂等，给全国城管执法队伍逐步走向规范化、制度化、标准化和规范化提供了有力的政策保障。让全国城管执法队伍感受到了“娘家人”的关心和支持，职业归属感、荣誉感和自豪感与日俱增。

城市管理行政执法文书是行政执法活动的重要载体，是体现依法行政的重要依据，行政执法文书运用和填写规范的案件就是法治宣传教育的生动教材。长期以来，各地城管执法法律文书格式五花八门，使用规范参差不齐。部分文书及其简单，不注重保护当事人的法定权利；有的文书过于繁琐，不符合一线执法实际；有的地区文书缺失严重，程序不合法等等，这些问题严重影响了城管执法队伍形象，损害了政府公信力。

住房和城乡建设部坚持问题导向，审时度势，精准发力，制定了《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》，从形式上来看，给全国城管行政执法队伍规范办案提供了有力的业务指导；从内容上来看，充分结合了城市管理行政执法工作实际，既符合相关法律、法规和规章的规定，又解决了全国各地城管执法队伍所想所需，必将对规范办案，提升形象发挥着积极作用。

从《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》整体来看，呈现了以下特点：

**一是体系完整，逻辑清晰。**分外部内部两大类，而且根据执法环节时间顺序，涵盖了整个行政执法活动，同时增加了若干不常见但必要的文书，充分保障了行政执法全过程记录制度的贯彻落实。

**二是用词精准，表述科学。**整套文书法言法语运用准确，同时做到了通俗易懂，能借助文书，使执法人员和当事人实现很好的交流沟通，同时保护各方法定权利，督促履行法定义务。

**三是规范引导，易懂易行。**每份法律文书的填写，都配以相应的制作指南，对易漏易错的细节作出提示，点面兼顾，保证了文书制作的高水准和统一性，方便基层执法人员规范使用。

**四是注重效率，操作性强**。对大量高频使用的内容进行固化，提供选项根据需要勾选，提高了一线执法效率，并可顺利纳入网上办案系统，降低了内勤执法人员工 作量。

**五是实事求是，注重创新**。文书指南允许各地综合考虑自身的执法特点，适当修改相关示范文书，体现了尊重客观、实事求是，因地制宜、鼓励创新的工作作风。

规范使用法律文书是依法行政、依法执法的重要保证。我们城管系统执法队伍应认真组织学习示范文书，提高认识，转变观念，克服惯性思维，全面准确把握文书各项要素，结合本地实际，立行立改，从思想行动上坚决贯彻落实，以此为契机全面推进城市管理行政执法工作再上一个新台阶。

**全国城管执法规范化的重要举措：统一城管执法文书**

(扬州大学城市管理研究中心主任、法学院教授 王 毅)

近日，住房和城乡建设部颁布了《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》，这既是适应新时代城市管理行政执法体制改革的重要举措，也是落实行政执法“三项制度”、加强城管执法规范化建设的必然要求，有利于规范执法行为、完善执法程序、提升执法效能，助力城市治理能力现代化水平的不断提升。

城市管理行政执法文书是指城市管理行政执法机关在执法过程中，为反映事实、说明理由、适用法律，遵照法定职权、按照特定格式、经过规定程序所制作的具有法律效力或者法律意义的文书。

行政执法文书以文字、图片等形式记录行政执法过程，固定违法行为和依法行政的证据，反映行政处理结果，体现执法人员的逻辑思维过程，是证据收集、事实认定和法律适用水平的具体体现。

城管执法人员必须按照法定程序或正当程序所要求的步骤、顺序、时限和方式，及时准确的制作、送达相关法律文书。充分保障相对人的程序和实体权益，以相对人对执法行为的认同和主动履行提高执法行为的整体效能，体现法律效果和社会效果的统一。

行政执法文书是执法活动的必然产物，也是执法活动的忠实记录，是执法全过程记录制度的重要内容，也是对行政权力的自觉限制和有效监督的重要标尺。

行政执法全过程记录是指行政执法机关通过文字、音像等记录形式，对行政执法的全部过程进行客观、公正、完整记录的活动。

行政执法文书侧重于文字记录，现场检查笔录、询问笔录、听证笔录、认定意见、送达回证、审批表、决定书、等等均是文字记录方式；音像记录包括执法记录仪、录音、录像、视频监控等方式。在现场检查、证据先行登记保存、实施行政强制措施、听证、当场处罚、强制执行、送达等容易引发争议的关键环节，应当在文字记录的同时进行全程音像记录。文字记录应合法规范、客观全面、及时准确，视音频记录应完整反映在记录现场的行政执法人员和其他人员的言语、行为等内容。

全面落实执法全过程记录制度，聚焦行政执法过程这一关键环节，是行政执法活动合法有效的重要保证，是城市管理依法执法的需要，是城市管理执法监督的需要，对于提高执法质效、促进公正文明执法、保障当事人的合法权益、解决执法争议具有基础性和整体性的作用。

当前全国各地城管部门使用的行政执法文书，只是各地城管部门自行制作的行政执法文书，存在城市管理行政执法文书体系不完整、执法文书要素不统一、制作内容不规范等问题，这些问题的存在严重影响了城管执法的公信力和城管队伍形象，也严重影响了城管行政执法的质量和效能。

在这样的形势和背景下，住房和城乡建设部秉承“以人民为中心”的理念和“为人民管理城市”的宗旨，服务于全国城管执法实践需要，在全国城市管理执法系统内统一城市管理行政执法文书，及时颁布了《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》，无疑是城管法治建设的巨大进步，必将对规范全国城管严格规范公正文明执法产生重大和积极的影响。同时，对于加强城管执法规范化建设，提高城市治理体系和治理能力现代化建设具有重要的理论意义和实践意义。

**统一城管执法文书是城管执法法治化的重要保障**

北京大成律师事务所合伙人律师 吴雨冰

近日，住房和城乡建设部在其官网对外发布了《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》，供各地城市管理执法部门制发行政执法文书时参考使用。从发布的文本来看，示范文本具有鲜明的“城管”特点：

一是突出“全面性”，系统梳理归纳了城市管理行政执法中常见的72种执法文书类型，以行政执法流程作为逻辑主线，以外部文书、内部文书作为分类标准，涵盖了执法立案、调查取证、证据保全和处理、处罚告知、处罚决定、执行、案卷归档等执法阶段的主要和常见的执法文书类型。

二是突出“易用性”，尽可能简化执法文书篇幅，减少执法人员填写内容，设置可选项内容，方便城市管理执法部门和执法人员快速制作。

三是突出“实用性”，尽可能贴近各地城市管理执法部门的工作实际，结合不同执法领域和执法业务的差异性，满足城市管理执法复杂性和专业性需求。《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》的制定和发布，对于城市管理执法部门、执法人员和行政管理相对人都有十分重要的意义。

统一城管执法文书，是城管执法法治化的重要保障。

依法行政是建设法治政府的重要载体，使用规范的行政执法文书是实施依法行政行为的前提条件。《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》的制定和发布，是落实《国务院办公厅关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》（国办发〔2018〕118号）提出“要完善执法案卷管理制度，加强对执法台账和法律文书的制作、使用、管理”，以及《城市管理执法办法》（住房城乡建设部令第34号）第三十二条“城市管理执法主管部门开展执法活动，应当使用统一格式的行政执法文书”等规定的重要举措。示范文书充分结合了全国城市管理行政执法的实际情况，严格遵循现有法律、法规和规章规定，体现了执法公开、执法透明和执法规范的执法理念，规范使用示范文书是城市管理执法部门依法行政、依法执法的重要保证，必将有助于全面加强城管执法法治化和规范化建设。

统一城管执法外部文书，有利于提高城管执法水平。

外部文书系城市管理执法部门向行政管理相对人直接作出，设定行政管理相对人的义务或减损行政相对人的权益，并送达行政管理相对人的执法文书。《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》包括了《立案通知书》《调查（询问）通知书》《先行登记保存证据通知书》《查封（扣押）决定书》《责令停止（改正）违法行为通知书》《行政处罚事先告知书》《行政处罚听证告知书》《行政处罚决定书》《行政决定履行催告书》等53种外部文书。统一城市管理执法部门的外部文书，有利于逐步统一各地执法文书的制作要求、内容篇幅、体例格式，进一步规范执法行为，加强执法行为的公开透明，提高执法水平。对执法人员而言，统一城管执法的外部文书有利于执法人员系统、快速地了解和掌握各类执法文书的要点，快速、便捷、规范地制发执法文书，提高了办案效率。对行政相对人而言，统一的城管执法外部文书有助于行政相对人了解各类行政执法的主要流程，明晰行政管理相对人的主要权利义务，知晓相关执法环节的救济途径，有助于保护其自身合法权利。

统一城管执法的内部文书，有助于各级城市管理执法部门加强内部执法行为管理。

内部文书是城市管理执法部门对内使用，不需送达行政管理相对人的执法文书。《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》包括了《检查记录》《举报记录》《案件合议记录》《撤销立案审批表》《案件调查中行政处罚告知审批表》《听证报告》《行政处罚决定审批表》《行政强制执行申请书》《案件结案报告》等19种内部执法文书，包括了立案前的检查、举报情况记录，立案时的审批情况，案件调查处理阶段的合议和讨论情况，调查结束后对案件处理的决策和审批，案件处理结束后的结案报告、归档立卷等个环节。统一城管执法的内部文书，有利于各级城市管理执法部门进一步规范执法前、执法中、执法后的全过程内部文书记录，形成事前审批、事中决策、事后监督和评价的全证据链条，从而进一步加强城市管理执法部门的内部规范化、制度化建设。

统一城管执法的内部文书，为今后城管执法文书信息化和数据化奠定了基础。

根据国家档案局发布的《机关文件材料归档范围和文书档案保管期限规定》（国家档案局令第8号），行政执法工作中形成的重要文件材料需永久，形成的一般文件材料需保存30年，对城管执法文书的保管和归档提出了明确要求。随着信息化的快速发展，各类城市管理执法文书也将逐步纳入数字化城市管理系统。只有统一、规范、标准的执法文书，才能方便数字化城市管理系统迅速采集信息、提取关键字段、识别信息，并实时上传至远程数据库，实现城管执法文书的电子化、数据化、共享化。《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》的推行，建立了科学、标准、规范的执法文书内容体系，为今后城管执法文书信息化和数据化创造了条件，有助于推动城管执法文书的大数据建设，提高城管执法的信息化建设。

总之，《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》是迄今为止城市管理执法领域第一部全国性的示范文本，全面借鉴了相关领域执法文本的实践经验，可以用于指导各级城市管理执法部门和执法人员“外树形象，内强素质”，不断推进城市管理行政执法工作再上新台阶，再创新佳绩。

**我们有了“执法宝典”**

——宁波江北使用行政执法文书示范文本小记

小胡，你看看

现场照片及说明制作指南

先把这里毁绿违停的

照片按要求拍下来

我去找人来做个见证人

浙江省宁波市江北区综合行政执法局外滩中队中队长冯凯在巡查中发现有车辆停放在小区绿地上，他立即指挥队员按要求固定证据，现场制作行政执法文书。

“今年9月，住房和城乡建设部印发了《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》，很快我们基层就拿到了示范文本。现在，有了示范文本的帮助，我们在执法时就能够迅速、规范地完成证据采集。”冯凯说。据悉，早在2018年全国非接触性执法现场会召开期间，就有很多基层单位呼吁将行政执法文书样本进行共享。

在探索非接触性执法模式期间，江北区综合行政执法局发现，因执法队员文化水平不同，行政执法文书制作水平参差不齐，笔录式执法文本常存在如下问题：格式混乱，记录“问”与“答”时不分行，几个问题一起问一起答；笔录正文中未确认相对人主体，未将违法行为时间、地点及事件表述清楚，影响案情判定；同类案例采用不同的执法文书制发方式等。

城市管理行政执法过程中，从立案到结案都离不开行政执法文书的制作，住房和城乡建设部印发《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》与现行城市管理法律法规相配套，系统化、合法化，目录制作清晰明了，得到基层执法队员的一致好评。

 “表格化的示范文本让我们填制起来不会有所疏漏，并且还有填制说明为我们答疑解惑，整体的目录编排也能让我们迅速找到所需要的表格，有些日常使用率不高的文本也能够很快找到，可以说是我们的‘执法宝典’了。”基层执法队员说。

江北区综合行政执法局法制案审科科长徐贤明说：“去年宁波市查处了一起伪造城市建筑垃圾处置核准行政许可决定书的案件。该起案件为典型的跨区域、跨部门办案，在办案过程中，相对统一的行政执法文书起了不可小觑的作用。住房和城乡建设部印发《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》是实现综合行政执法数字化、智慧化、精细化、规范化执法的重要一步。”

格式统一、定性清楚、可操作性强，语句精炼且能说明问题实质，用词恰当既体现法律的严肃又表现对人性的尊重，以事实为依据、以法律为准绳的城市管理行政执法文书示范文本及制作使用说明，无疑是城管法治建设的重大进步，必将对规范全国城市管理行政执法产生重大且积极的影响。同时，通过使用统一的城市管理执法文书，可为案卷档案管理、跨区域案件调查提供便利，亦可为数字化、互联网化执法进行铺垫，对推进城市管理从粗放式向现代化、精细化转型，提升城市治理体系和治理能力现代化建设水平有着重要的理论意义和实践意义。

**住建部执法文书示范文本，瞄准了基层城管执法痛点靶心**

城市管理行政执法文书是城市管理行政执法活动的重要载体，是体现执法程序正当、执法行为规范的重要环节，也是保障执法相对人合法权益的有效武器。长期以来，全国各地城市管理行政执法文书样式格式规范五花八门，仅就衡阳市而言，所辖的12个县（市）区城市管理行政执法文书都是形形色色、各式各样。今年8月，衡阳市城市管理和综合执法局抽查了20个行政处罚案件，对案件的事实认定、调查取证、法律适用、自由裁量、办案程序、案卷装订等方面进行了审查，存在行政告知不准确、执法程序不正当、法律适用不精准等突出问题，严重影响了城管执法队伍形象，损害了党和政府公信力，是亟待瞄准大力治理的痛点靶心。

本次住建部城市管理监督局出台《城市管理行政执法文书示范文本（试行）》，供全国各地城管部门制发行政执法文书参考使用，及时回应了基层城管执法队伍呼声，可以说是审时度势，正当其时，有利于完善执法程序、规范执法行为、提升执法效能，助推城市管理科学化、精细化、标准化建设。政策的生命在于执行。规范使用行政执法文书是依法行政、依法执法的重要保证。作为基层城市管理部门，我们要认真贯彻落实住建部对城市管理执法工作的决策部署，扎实推进城市管理行政执法文书统一规范制作使用，进一步规范执法行为，提升执法效能，在推进法治城管的道路上迈出更加坚实步伐。

**第一，启动行政执法文书统一制作使用。**按照省住建厅城市管理监督局统一安排，启动城市管理行政执法文书制作，对我市城市管理执法全环节各类执法文书进行全面清理。根据城市管理重心下移和属地管理现状，县（市）区城管部门严格按照省住建厅统一制发的文书格式和样本自行下载印制，规范使用统一的城市管理执法文书，做到格式统一、内容完整、表述清楚、用语规范。原有的城市管理执法文书一律作废。在全市城管执法队伍中大兴学习之风，结合队伍素质提升工程，组织全市城管执法队员开展城市管理行政执法文书培训，开展行政执法文书制作竞赛，提高执法文书制作水平和办案质量。城市管理行政执法文书使用情况要纳入执法人员绩效考核的重要内容。

**第二，健全行政执法文书监督管理机制。**健全行政执法案卷评查、行政执法案卷归档管理、行政执法过错责任追究等制度。要求指定专门机构和人员负责执法文书管理，建立文书领用与发放登记制度。执法文书制作完成后要及时立卷归档，按照“谁办案、谁立卷”，“一案一卷”原则，案结卷成。采用“三联单”的执法文书使用完成后，办案部门要及时将存档联报内部法制部门统一备存。原则上案卷装订依照制式表格排序立卷归档。加强执法文书监督检查，定期对办案部门领取的执法文书保管、使用、核销情况进行检查。结合执法案卷评查和行政检查等方式，通过业务培训和个案评析等形式，定期检查执法文书规范填写和制作，对执法部门文书管理和使用进行指导。

**第三，全面落实行政执法“三项制度”。**落实行政执法“三项制度”实施细则。大力推进执法全过程记录常态化，把行政执法文书作为全过程记录的基本形式，根据行政处罚和行政强制的种类、性质、流程等规范执法文书制作，明确行政相对人权利和义务。严格落实行政执法公示制度，推行执法文书电子化，每一起案件都有标准化的电子记录。切实加强事前公开、规范事中公示、推动事后公开，依法、及时、主动向社会公开有关行政执法信息，提高行政执法工作透明度。按照“互联网＋政务服务”和“数字衡阳”建设要求，逐步实现行政执法文书要件网上公开公示和查询功能，接受社会监督。推进重大执法决定法制审核，对执法文书不规范的，要提出补充或者更正意见。

**第四，推进城市管理严格规范公正文明执法。**规范使用行政执法文书，按照法定程序或正当程序要求步骤、顺序、时限和方式，及时准确制作、送达相关法律文书。公告送达的，应在案卷记明原因和经过，留存书面公告。在现场检查、当场处罚、强制执行、送达等易引发争议的关键环节，应当进行全程音像记录。继续深入开展“强基础、转作风、树形象”专项行动，围绕2020年“执法服务水平提升年”主题任务，积极践行“共同缔造”理念，着力解决群众反映最强烈、最关心、最现实的问题。推行“一敬礼、二亮证、三劝说、四警告、五保证、六罚款、七取缔”的“七步”工作模式。落实城市管理执法“五必须”“十不准”“十禁止”规定，严肃执法纪律。

（作者系衡阳市城市管理和综合执法局党委书记、局长　谢茂文）