

中共黑龙江省委黑龙江人民政府关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施意见

(2017年2月28日)

为贯彻落实《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》(以下简称《指导意见》)精神,深入推进我省城市管理执法体制改革,解决管理体制不顺、职责边界杂乱、人员身份混杂、管理方式落后、服务意识不强、法规体系不全、执法行为粗放、执法保障不足等问题,进一步改进城市管理,推动城市治理体系和治理能力现代化,结合我省实际,制定本实施意见。

一、总体要求

(一)指导思想

以党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中、六中全会精神和“四个全面”战略布局为统领,深入贯彻中央城镇化工作会议、中央城市工作会议和全省城市工作会议精神,坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,遵循以人为本、依法治国、源头治理、权责一致、协调创新的基本原则,将城市管理执法体制改革作为推进城市发展方式转变的重要手段,坚持试点城市先行,其他市、县稳妥有序跟进,构建全省权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制机制,推动城市管理向城市治理迈进,实现城市高效有序运行。

(二)工作目标

2016年年底前,省、市、县政府建立本级城市管理行政执法工作联席会议制度;市、县城市管理综合执法部门要基本完成权力清单和责任清单的规范工作,并经同级政府批准后向社会公布。

到2017年年底,市、县政府完成城市管理领域的机构综合设置和管理职能的整合,住房城乡建设领域行政处罚权的集中行使,执法制式服装和标识统一,以及科级以上干部岗位培训考试和持证上岗工作,并整合形成数字化城市管理平台。

到2020年年底,全省城市管理综合执法地方法规、政府规章和标准体系基本完善,执法体制基本理顺,机构和队伍建设明显加强,保障机制初步完善,服务便民高效,哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆等一批城市建成智慧城市,进一步提高城市运行效率。现代城市治理体系初步形成,城市管理效能大幅提高,人民群众满意度显著提升。

二、工作任务

(一)理顺城市管理综合执法体制

1.固定管理职责。城市管理的主要职责是市政管理、环境管理、交通管理、应急管理和城市规划实施管理等。具体实施范围包括:市政公用设施运行管理、市容环境卫生管理、园林绿化管理等方面的工作;市、县政府依法确定的,与城市管理密切相关、需要纳入统一管理的地上地下公共空间秩序管理、违法建设治理、环境保护管理、交通管理、应急管理等方面的工作。城市管理综合执法即是在上述领域根据国家法律法规规定履行行政执法权力的行为。

2.明确主管部门。省住建厅是全省城市管理工作的主管部门,负责对全省城市管理综合执法工作的指导,研究拟定相关政策,制定管理规范,加强对全省城市管理综合执法工作的组织协调、监督检查和考核评价。其具体职责随国家住房和城乡建设部职责调整而相应调整。市、县政府要按照匡定的城市管理职责,结合当地实际,科学划分城市管理综合执法部门与相关行政主管部门的工作职责,厘清职责边界,理顺权责关系。按照“权随事走、人随事调、费随人转”的原则,有关管理和执法职责划转城市管理综合执法部门集中承担,原主管部门不再行使,相关人员和经费划转城市管理综合执法部门实行统一管理。

3.综合设置机构。按照精简统一效能的原则,结合国家住房和城乡建设部和中央编办关于整合归并省级执法队伍的有关规定,省住建厅会同省编办,抓好相关工作推进落实。推进市、县两级政府城市管理领域大部门制改革,整合市政公用、市容环卫、园林绿化、城市管理综合执法等城市管理相关职能,实现管理执法机构综合设置。统筹解决好机构性质问题,结合政府机构改革,具备条件的应当纳入政府机构序列。遵循城市管理运行规律,建立健全以城市良性运行为核心,地上地下基础设施建设运行统筹协调的城市管理体制机制。有条件的市和县应当建立规划、建设、管理一体化的行政管理体制,强化城市管理综合执法工作。

4.推进综合执法。重点在与群众生产生活密切相关、执法频率高、多头执法扰民问题突出、专业技术要求适宜、与城市管理密切相关且需要集中行使行政处罚权的领域推行综合执法。具体范围:住房城乡建设领域法律法规规章规定的全部行政处罚权;环境保护管理方面社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权;工商管理方面户外公共场所有照经营、违规设置户外广告的行政处罚权;交通管理方面侵占城市道路、违法停放车辆等的行政处罚权;水务管理方面城市河道倾倒废弃物和垃圾及违法取土,城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚权;食品药品监管方面户外公共场所食品销售和餐饮摊点无证经营,以及违法回收贩卖药品等的行政处罚权。城市管理综合执法部门可以实施与上述范围内法律法规规定的行政处罚权有关的行政强制措施。上述范围以外集中行使的具体行政处罚权及相应的行政强制权,由市、县政府依据有关规定报省政府审批。市、县政府要研究建立城市管理综合执法与市场监管等部门执法协作机制。

5.下移执法重心。按照属地管理、权责一致的原则,合理确定设区的市和市辖区城市管理综合执法部门的职责分工,消除职权交叉。市级城市管理综合执法部门主要负责城市管理综合执法工作的指导、监督、考核,以及跨区域及重大复杂案件的查处。按照简政放权、放管结合、优化服务的要求,减少执法层级,推动执法重心下移,设区的市推行市或区一级执法,市辖区能够承担的可以实行区一级执法,区级城市管理综合执法部门可以向街道派驻执法机构;市辖区不能承担的,市级城市管理综合执法部门可以向市辖区和街道派驻执法机构,具体设置形式由各地结合实际确定。规范派驻机构规格,按照设置该派驻机构的部门的内设机构规格掌握。派驻机构业务工作接受城市管理综合执法部门的领导,日常管理以派驻地为主,负责人的调整应当征求派驻地(党)委的意见。逐步实现城市管理综合执法工作全覆盖,并向乡镇延伸,推进城乡一体化发展。

(二)强化城市管理综合执法队伍建设

6.优化执法力量。各市、县应当根据城市管理综合执法工作实际和职业特点合理设置岗位,并根据管理区域面积、实有人口数量和执法任务多少配备城市管理综合执法人员数量,切实保障执法工作合理需要。统筹解决好城市管理综合执法人员身份编制问题,在核定的行政编制数额内,具备条件的应当使用行政编制。

7.严格规范协管人员。市、县政府应当结合本地实际,采取公开招聘或劳务派遣等形式,配置城市管理综合执法协管人员,协管人员数量不得超过在编人员,并应当随城市管理执

法体制改革逐步减少。建立健全协管人员招聘、管理、奖惩、退出等制度,并加强对协管人员的监督管理。协管人员只能从事城市管理综合执法的有关辅助工作,配合城市管理综合执法人员从事宣传教育、巡查、信息收集、违法行为劝阻等辅助性事务,不得从事具体行政执法工作;协管人员从事执法辅助事务以及超越辅助事务所形成的后续责任,由本级城市管理综合执法部门承担。

8.严格执法队伍管理。建立符合职业特点的城市管理综合执法人员和协管人员管理制度。优化干部任用和人才选拔机制,严格按照《公务员法》有关规定开展城市管理综合执法人员录用等工作;加强工作监督检查和考核评价,配备公务干部,强化领导班子和执法队伍标准化建设;建立完善执法人员能上能下、能进能出的干部人事管理制度;根据执法工作需要,合理制定车辆及装备配备标准,统一制服服装和车辆标识,执法车辆配备数量应当参照公安系统配备标准执行;严格城市管理综合执法人员和协管人员纪律要求,加强思想道德和素质教育,着力提升城市管理综合执法人员业务能力,打造政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实的执法队伍。

9.加强人员培训。要建立城市管理综合执法人员和协管人员上岗资格培训和考试制度,加强城市管理综合执法人员和协管人员岗位素质、岗位能力、岗位作风建设,严格落实执法和协管岗位资格管理制度;要按照国家和省有关规定,组织城市管理综合执法人员和协管人员分别参加国家、省、市组织的岗位培训和考试;要加强对城市管理综合执法人员和协管人员的日常政治、思想、道德、执法业务教育培训;要鼓励省内高校设置城市管理专业或课程,培养一批城市管理专业急需的专业人才;要依托党校、行政学院和高等院校,组织开展常规性的城市管理综合执法人员和协管人员岗位素质短期培训。

10.保障执法人员待遇。建立符合职业特点的在编人员职务晋升和交流制度,切实解决基层执法人员基数大、职数少的问题,确保部门之间相对平衡、职业发展机会平等。完善适当提高基层城市管理综合执法人员工资等待遇政策。研究通过工伤保险、抚恤等政策提高执法人员保障水平。

(三)提高综合执法水平

11.制定权力责任清单。市、县政府要在目前已经公布的权责清单基础上,按照城市管理执法体制改革要求和动态管理原则及省政府确定的标准目录,依法规范城市管理综合执法部门的权力清单和责任清单,推进阳光执法。

12.规范执法制度。各市、县城市管理综合执法部门要根据法律、法规和规章,按照权力清单和责任清单确定的执法职责,规范执法文书,完善执法程序,规范办案流程,明确办案时限,提高办案效率;积极推行执法办案评议考核制度和执法公示制度;健全行政处罚裁量基准制度、执法全过程记录制度;建立区域办案部门联动机制,加大要案、跨区域案件查处力度。杜绝粗暴执法、选择性执法和以罚代管、只罚不管,确保执法人员公信力,维护公共利益、人民权益和社会秩序。

13.改进执法方式。积极推进综合执法工作法治化、公开化、标准化、服务化,不断改进执法方式方法。要按照疏堵结合的原则,兼顾市容环境、繁荣经济和人员就业等因素,合理划定和公布占用城市公共空间的经营区域和经营时段,完善城市管理综合执法工作基础;执法人员要做到着装整齐、用语规范,举止文明,严格履行执法程序,规范行使行政检查权、行政处罚权和行政强制权,严禁随意采取强制执法措施;坚持教育为先,处罚为辅的原则,根据违法行为的性质和危害后果,灵活运用不同执法方式,通过行政指导、行政奖励、行政扶助、行政调解等非强制行政手段,引导当事人遵守法律法规,对情节较轻或危害后果能够及时消除的,应当多做说服沟通工作,加强教育、告诫、引导,及时化解矛盾纠纷,促进社会和谐稳定。

14.完善监督机制。建立健全法律监督、行政监督、社会监督机制,不断加强城市管理综合执法工作,确保执法人员公、正、公。各级人大、政府法制机构要将城市管理综合执法工作纳入法律监督工作日程,定期开展工作检查,加强对城市管理综合执法部门依法行政工作的监督;上级城市管理综合执法部门要加强对下级部门执法工作的层级监督,畅通群众投诉举报和行政复议渠道,依法受理信访和行政复议案件;完善城市管理综合执法部门内部监督机制,全面落实执法人员责任制,加强案件发现、受理、处置等内部流程控制,健全责任追究机制;纪检监察部门要强化对城市管理综合执法部门领导及其工作人员执纪问责监督,严查不作为、乱作为以及其他党员干部干预执法等违法违纪问题,保障城市管理综合执法工作依法顺利开展;拓展社会监督渠道,通过聘请社会执法人员,运用媒体和信息平台监督,开展“执法监督日”活动等形式,充分征求社会各界对城市管理综合执法工作的意见和建议,有效加强对城市管理综合执法工作的广泛监督。

(四)进一步完善城市管理

15.加强市政公用设施管理。制定完善市政公用设施管理办法、技术标准和技术规范,统筹城市供水、排水、防涝、供热、燃气、垃圾、污水、园林绿化等市政公用设施管理;市政公用设施建设完成后,要及时将管理信息移交城市管理综合执法部门,并建立完备的城建档案,实现档案信息共享;加强市政公用设施管护工作,做好市政设施日常监测、维护和安全管理,保障安全高效运行;严格控制道路开挖或占用,确保车行道平整、人行道无破损、城市桥梁安全。

16.维护地上地下公共空间秩序。制定城市设计地方规范和技术导则,加强城市地上地下公共空间规划,提升城市设计水平。要从整体平面和立体空间上统筹城市建筑布局,协调城市景观风貌,体现城市地域特征、民族特色和时代风貌;加强建筑物立面管理和色调控制,促进建筑物、街道立面、天际线、色彩和环境更加协调、优美;整顿城市地上地下公共空间使用秩序,规范报刊亭、公交候车亭等“城市家具”设置,加强户外广告、门店牌匾设置管理;严查食品无证摊贩、散发张贴小广告、街头非法回收药品、贩卖非法出版物等行为;加强城市街头流浪乞讨人员救助管理;加大执法力度,及时制止、严查处擅自变更建设项目建设规划设计和用途,违规占用地上地下公共空间等行为,严厉打击违法用地、违法建设行为。

17.优化城市公共交通。坚持公交优先战略,着力提升城市公共交通服务水平。加快哈尔滨地铁线路建设,齐齐哈尔、大庆等城市探索规划建设城市轨道交通;建设快速路、主次干路和支路级配合理的路网系统,打通城市断头路、丁字路、卡脖子路,逐步推行住宅小区和单位内部道路公共化,解决城市交通路网布局不合理问题,增强城市交通微循环系统功能,提高高路网运行效率;加大交通需求调控力度,加强不同交通工具之间的协调衔接,优化交通出行结构,倡导步行、自行车等绿色出行方式;加强城市交通基础设施和智能化交通指挥设施建设、管理与维护;整顿机动车交通秩序,改善城市出租客车非法挪用、占用停车设施;鼓励社会资本投入地上地下停车场建设,开发建设地下停车设施和立体停车设施,鼓励单位停车场错时对外开放,逐步缓解停车难问题。

18.改善城市人居环境。市、县政府要切实增加物质和人

力投入,加大海绵城市建设力度,加快治理黑臭水体。进一步提高城市园林绿化、环卫保洁水平,大力推广以道路为载体的市政道路、绿化、环卫一体化综合养护作业模式,深入推进以机械化作业为主要特征的城市深度保洁。加强大气、噪声、固体废物、河湖水系等环境管理,进一步改善城市人居环境;依法规范建筑施工现场管理,严控噪声扰民、施工扬尘和渣土运输致脏及抛洒;加强垃圾运输、收集和处理设施的建设和维护,推进垃圾减量化、资源化、无害化处理;提升废弃电器电子产品回收处理、医疗垃圾和餐厨垃圾集中处理能力;大力开展爱国卫生运动,提高城市卫生水平。

19.提高应急处置能力。市、县政府要增强责任意识,提高城市防灾减灾能力,全力保障水、电、气、热、交通、通信、网络等城市生命线系统的畅通;按照流域、区域、城市防洪要求,加快完善城市排水防涝管理机制;城市的地下交通干线、地下管线以及其他地下工程建设,应当兼顾人防需要;要建立完善城市管理体制安全监管责任制,责任落实到具体单位和具体责任人;强化对加油站、加气站、渣土受纳场等重大危险源以及城市桥梁的安全监控,从源头上消除重大事故隐患;加强城市基础设施安全风险隐患排查,建立分级、分类、动态管理制度;完善城市管理应急响应机制,提高突发事件处置能力;强化应急避难场所、设施设备管理,加强应急物资储备;加强市政消火栓、消防车通道等公共消防设施管理,提升公共消防安全应急处置能力;建立应急预案动态调整管理制度,开展经常性疏散转移、自救互救等综合演练,做好应对自然灾害等突发事件的军地协调工作。

20.整合公共信息平台。市、县政府要按照《指导意见》推进城市管理网格化、标准化、精细化、智慧化时限要求,结合推进“互联网+城市管理”工作,整合“信息孤岛”,加快推进数字化城市管理平台建设;要统筹利用现有城市公共信息平台,综合运用物联网、云计算、大数据等现代信息技术,整合人口、交通、人防、消防、能源、建设等公共设施信息和公共基础设施,将各类公共设施和公共服务的信息数据接入数字化城市管理平台,拓展数字化城市管理平台功能,加快数字化城市管理向智慧化升级,实现感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”;全省统一城市管理服务热线12319号码,并在整合形成数字化城市管理平台基础上,实现与公安110报警服务平台联动,形成协调统一的指挥机制;哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆等城市要综合利用各类监测监控手段,强化视频监控、环境监测、交通运行、供水、供气、供电、防洪防涝、人员隐蔽场所、生命线保障等城市运行数据的综合采集和管理分析,形成综合性城市地上地下管理数据库,并重点推进城市建筑物数据库建设;强化行政许可、行政处罚、社会诚信等城市管理全要素数据的采集与整合,提升数据标准化程度,促进多部门公共数据资源互联互通和开放共享,建立用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新的新机制。

21.加快构建智慧城市。市、县政府要积极推进城市基础设施智慧化管理与监控服务工作,加快城市基础设施智慧化改造升级,逐步构建城市虚拟仿真系统,强化城镇重点应用工程设计;大力发展智慧水务,智慧供热、智慧燃气、智慧人防、智慧消防、智慧建筑、智慧管网,实现城市公用设施和地下空间、地下综合管廊、地下管网管理信息化及运行智能化,以及建筑设施节能、安全的智能化管控;加快城市管理综合执法档案信息化建设;依托信息化技术,综合利用视频一体化技术,探索快速处置、非现场执法等新型执法模式,提升执法效能。

22.加快构建智慧城市。市、县政府要积极推进城市基础设施智慧化管理与监控服务工作,加快城市基础设施智慧化改造升级,逐步构建城市虚拟仿真系统,强化城镇重点应用工程设计;大力发展智慧水务,智慧供热、智慧燃气、智慧人防、智慧消防、智慧建筑、智慧管网,实现城市公用设施和地下空间、地下综合管廊、地下管网管理信息化及运行智能化,以及建筑设施节能、安全的智能化管控;加快城市管理综合执法档案信息化建设;依托信息化技术,综合利用视频一体化技术,探索快速处置、非现场执法等新型执法模式,提升执法效能。

(五)全面创新城市管理方式

23.积极引入市场机制。市、县政府要注重引入市场机制,发挥财政杠杆作用,撬动和吸引更多社会资本和力量参与城市管理。积极搭建政府和社会资本合作(PPP)平台,推进城市市政基础设施、市政公用事业、公共交通、便民服务设施等的市场化运营;鼓励民间资本进入城镇供水、污水处理、垃圾处理、城镇燃气、城镇供热等市政公用运营领域,通过PPP模式或购买地方政府债券、投资基金等金融产品,直接或间接参与市政公用设施的维修和运营;加大政府购买服务力度,推进环卫保洁、园林绿化管养作业、公共交通等由政府向市场购买服务;要结合推进供给侧结构性改革,综合运用规划引导、市场运作、商户自治等方式,顺应历史沿革和群众需求,合理设置、有序管理方便生活的自由市场、摊点群、流动商贩疏导点等经营场所和服务网点,促进创业就业、经济发展和社会和谐。

24.建立联动执法机制。市、县城市管理综合执法部门在行政执法中发现涉嫌犯罪案件线索的移送情况进行监督,城市管理综合执法部门对于发现的涉嫌犯罪案件线索移送不畅的,可以向检察机关反映;案件执行量大的城市,可探索建立城市管理巡回法庭,加大城市管理综合执法行政执法人员对行政决定的行政和司法强制执行力度,提高办案效率,维护法律权威;要通过建立诚信体系和处罚保障机制,解决执行难的问题,将违法行为、拒不履行行政处罚义务的行为,与当事人个人诚信直接挂钩,记入个人诚信档案,构筑诚实守信的城市治理环境。实行违法处罚部门联动机制,做到违法必究,惩戒有效,教育当事人必须自觉履行法定义务。

25.建立市场监管协作机制。市、县政府要针对城市管理综合执法范围以外的市场监管领域违法案件,建立城市管理综合执法部门与市场监管部门之间发现、告知、移交等案件查处机制,形成部门联动,共同治理城市街头街面各类违法行为的监管大格局。各类市场监管部门要及时受理城市管理综合执法部门依职责分工告知、移交的市场监管违法案件,并依法依规及时处理,定期将此类案件受理和查处情况向本级城市管理综合执法部门报告。

(二)加强组织领导

26.明确工作责任。各级党委和政府对推进城市管理执法体制改革工作负总责。省住建厅牵头,省编办、省政府法制办等省直有关部门配合,积极稳妥地指导推进和落实这项全省改革工作任务。确定哈尔滨、佳木斯市为城市管理综合执法体制改革试点城市,及时总结试点改革工作经验,加强对全省各地推进城市管理执法体制改革工作的指导。市、县党委和政府要充分认识推进城市管理执法体制改革,改进城市管理工作的必要性和紧迫性,把这项工作列入重要议事日程,按照有利于服务群众、有利于城市管理的原则,切实履行领导责任,研究重大问题,把握改革方向,分类分层推进。

27.健全考核制度。将城市管理综合执法工作纳入经济

社会发展综合评价体系和领导干部政绩考核体系,推动市、县党委、政府以及涉及城市管理综合执法工作的各有关部门履职尽责;推行绩效管理和服务承诺制度,加快建立城市管理综合执法部门考核评价机制,形成公开、公平、公正的城市管理综合执法工作合力。联席会议办公室设在省、市、县城市管理综合执法部门,负责明确部门职责任务和工作分工,以及情况汇总和工作协调等日常工作。

28.健全考核制度。将城市管理综合执法工作纳入经济

社会发展综合评价体系和领导干部政绩考核体系,推动市、县党委、政府以及涉及城市管理综合执法工作的各有关部门履

职尽责;推行绩效管理和服务承诺制度,加快建立城市管理综合执法部门考核评价机制,形成公开、公平、公正的城市管理综合执法工作合力。联席会议办公室设在省、市、县城市管理综合执法部门,负责明确部门职责任务和工作分工,以及情况汇总和工作协调等日常工作。

29.营造舆论环境。高度重视宣传和舆论引导工作,加强省、市、县的宣传联动,协同推进改革实施与宣传工作,正确引导社会预期。通过报纸、电视、广播、网络等宣传媒介,加强对城市管理执法先进典型的正面宣传,营造理性、积极的舆论氛围,及时回应社会关切,凝聚改革共识;推进城市管理执法信息公开,保障市民的知情权、参与权、表达权、监督权。加强城市管理执法舆情监测、研判、预警和应急处置,提高舆情应对能力。

30.各市、县党委和政府要按照中央《指导意见》和本《实施意见》,结合实际,制定具体工作方案,明确时间步骤,细化政策措

施,及时总结经验,妥善有序推进改革。重大问题要及时报

告省委、省政府。省委、省政府将就贯彻落实情况适时组织

开展专项监督检查。