

深化城市管理体制改革 全面推进城市管理工作

——学习中共中央、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》体会

●白城市城市管理执法局党委书记、局长 孙乃涛

2015年12月24日，中共中央、国务院印发了《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》。《意见》共8条36款，明确了工作的指导思想、基本原则、总体目标和重点任务，这是当前和今后一个时期城市管理工作的纲领性文件，对于推进城管执法体制改革，提高城管服务与执法水平具有重大指导意义。作为城管工作者，通过认真学习研读《意见》，个人深刻感受到《意见》在城市管理体制改革的方面体现了六大亮点：

一是明确执法权责，让城管执法工作有法可依。《意见》明确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全部工作；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公共空间秩序管理、立法建设治理、环境保护管理、交通管理、应急管理等方面的部分工作。城市管理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。

二是理顺管理体制，让城管执法队伍身份合法。《意见》明确了部、省城市管理主管部门，统筹解决好机构性质问题，具备条件的应当纳入政府机构序列。科学确定城市管理执法人员配备比例标准，统筹解决好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。执法力量要向基层倾斜，适度提高一线人员的比例，通过调整结构优化执法力量，确保一线执法工作需要。区域面积大、流动人口多、管理执法任务重的地区，可以适当调高执法人员配备比例。根据执法工作需要，统一制式服装和标志标识，制定执法执勤用车、装备配备标准，到2017年年底，实现执法制式服装和标志标识统一。

三是综合设置机构，让城管执法队伍规范化。《意见》明确了按照精简统一效能的原则，住房城乡建设部会同中央编办指导地方整合归并省级执法队伍，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、城市管理执法等城市管理相关职能，实现管理执法机构综合设置。遵循城市运行规律，建立健全以城市良性运行为核心，地上地下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，强化城市管理和执法工作。

四是推进综合执法，让城管执法更具执行力。《意见》明确了建立城市管理部门与公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送等制度，实现行政处罚无缝对接。公安机关要依法打击妨碍城市管理执法和暴力抗法行为，对涉嫌犯罪的，应当依照法定程序处理。检察机关、审判机关要加强法律指导，及时受理、审理涉及城市管理执法的案件。检察机关有权对城市管理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。加大城市管理行政执法处罚决定的行政和司法强制执行力度。

五是执法重心下移，让城管执法实现全覆盖。《意见》明确了要按照属地管理、权责一致的原则，合理确定设区的市和市辖区城市管理部門的职责分工，逐步实现城市管理执法工作全覆盖。市级城市管理部门主要负责城市管理和执法工作的指导、监督、考核，以及跨区域及重大复杂违法违规案件的查处；在设区的市推行市或区一级执法，推动执法事项属地化管理；市辖区不能承担的，市级城市管理部门可以派驻执法机构，开展综合执法工作，日常管理以所在市辖区或街道为主。

六是完善执法保障，让城管执法无后顾之忧。《意见》明确了要按照事权和支出责任相适应原则，健全责任明确、分类负担、收支脱钩、财政保障的城市管理经费保障机制。市政府要将城市管理经费列入同级财政预算，保障经费投入，增加城市管理执法人员、装备、技术等方面的资金投入，保障执法工作需要，并与城市发展速度和规模相适应。严格执行罚缴分离、收支两条线制度，不得将城市管理经费与罚没收入挂钩。各地要因地制宜加大财政支持力度，统筹使用有关资金。同时要加強城市管理和执法方面的立法工作，健全法律法规，实现深化改革与法治保障有机统一。

作为城市管理部门，深入贯彻落实《意见》的各项部署要求，推进我市城市管理体制改革，改进我市城市管理工作，是我们义不容辞和不可推卸的责任。为此，结合我市实际和近年来的城市管理经验，就我市城市管理体制改革提出几点粗浅的意见和建议：

第一，明确城管工作职责。按照中央《意见》及《白城市关于市主管部门向各区下放有关事权的意见》精神，明确我市城市管理部门工作职责，行使市容环境卫生管理、城市绿化管理、工商行政管理、交通秩序和道路运输、规划管理等方面的管理权、处罚权和城市道路占用费及城市道路挖掘修复费收缴职责；市政府依法确定的，与城市管理密切相关、需要纳入统一管理的公共空间秩序管理、立法建设管理、环境保护管理、交通管理、应急管理等方面的部分工作。

第二，理顺市区管理体制。按照国务院法制办的要求和《行政处罚法》的规定，将城管局列为市政府的工作部门，解决其“身份问题”。目前，我省城管改革的试点城市松原市以及省内的吉林、长春、辽源等其他城市的城管机构都是市政府的组成部门，各区城管局设置为独立法人单位，便于协调一市四区城市管理工作。按照统一领导、分级管理、以区为主、重心下移的布局，市城市管理执法局实行政策研究、监督指导和重大活动的指挥调度，对有管辖争议和严重违法违规行为依法进行查处。在区设置独立法人的城管分局，由分局行使处罚权，具体执法由各区分局承担，需审批、备案的由市局成立行政执法中队中统一审批，便于全市标准统一。同时对于分局在执法工作上的复

议工作由市局来承担，杜绝了市局执法由市政府法制办复议的弊端，能有效缓解矛盾。

第三，综合设置城管机构。按照《意见》明确的城市管理主要职责，以现市城市管理执法局为基础，推进城市管理大部门制改革，明确主管部门，增设管理职能，将白城市城市管理执法局更名为“白城市市容环境卫生管理局”；也可借鉴大连、长春、沈阳等城市经验，实行一套机构，两块牌子，考虑在城管执法局基础上加挂“白城市市容与环境卫生管理局”的牌子，明确职责，提高城市管理水平。同时将县、区一级的城市管理综合执法机构做实、做强，落实属地管理，全面提高城市管理水平。

第四，实现城管综合执法。由政府将涉及到的城市管理领域的行政执法权集中授权给城管部门执行，与原行政执法部门并联运行，相互监督，共同承接绩效考核，跟踪问效。实行真正意义上的城管、工商、环保、规划、食药、土地、交通等部门联合执法的综合执法局。实行“一站式”办公制度，将审批、管理、处罚三者有机地统一起来，实行“事前告知审批、事中检查通报、事后行政处罚”的制度。

第五，执法重心下移。城市管理工作应以“区为主体、四级管理、综合授权、五权分离、干管分开、城管环卫一体化”为总体目标，实行属地管理，落实属地责任。即组建区级城市管理综合执法机构，纳入政府组成序列，保留市级机构，形成市、区、街道、社区四级纵向到底，相关业务集中、横向联动的城市管理工作体系。市级城管局行使督察权、调查复议权，区级城管部门行使现场检查权、处罚权、强制权，各级政府（管委会）要发挥主要作用，成为城市管理的责任主体，真正实现市级领导、区级负责的管理模式。

第六，强化城管与司法衔接。建立城市管理部门与公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案情移送等制度。实现行政处罚与刑事处罚无缝对接。实施城管执法、公安护法、法院司法、检察机关监督的保障机制，建立“管理先行、执法跟进、司法保障”的行政执法模式。审判机关要及时受理、审理涉及城市管理执法的案件；检察机关对城市管理部门移送的涉嫌犯罪的案件的处理情况进行督办。公安机关要及时处理和依法打击妨碍城市管理执法和暴力抗法行为。在集中执法权限的同时，赋予执法的权力，解决执法过程中的暴力抗法问题，使执法过程有力有效，保障执法人员的人身安全。与公安建立执法联合机制，公安与城管要交叉任职，建议城管局长兼任公安局副局长或由公安机关在城管局派驻城管治安支队，平时实行双层管理，参与城管局日常执法活动，对阻碍、妨碍城管的执法行为，直接受理并做出治安处罚决定（治安罚款、拘留），大大提升城市管理工作的执行力和政府的公信力，提高城管的执法效率，扩大社会影响，遏制城市管理中的违法行为的发生。

力等问题，加快推行权力清单和责任清单制度。科学配置和依法规范各部门职责权限，制定权力清单，公开权力目录和运行流程，量化行政执法自由裁量权标准，推进权力运行程序化和公开透明化。对于公众关注度高的食品安全、环境保护等领域，建立责任清单制度，明确职责关系和履职界限，落实主体责任，坚决消除“模糊地带”。

行政管理和服务方式变革的方向，是从权力导向向规则导向转变，从政府本位向社会本位转变，从注重权威管制向注重柔性疏导转变。新常态下提高行政管理效能，必须加快建立决策、执行、监督制衡机制，完善科学决策机制，实行重大行政决策咨询制度，决策前广泛辩论、咨询、公示、听证，决策后科学评估、修正；通过调整机构设置和职能配置，建立“管理”与“监督”分开的体制，管理机构与监督机构分设，管理人员与监督人员分立，提高监管独立性。更多运用市场化手段和经济调节方式，对经济主体的管理从工程项目审批为主向以外部性管理为主转变，对社会主体的管理从单纯事件管理向诚信管理为主、诚信管理和事件管理相结合转变，管理工具从运用行政手段为主向运用法律手段为主转变。

完善绩效考核体制

科学的绩效考核评价体系，正确的干部行为导向机制，是推进转变政府职能的有效手段。新常态下，完善发展成果考核评价体系，应切实纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况，对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。完善绩效评估机制和方法，建立政府绩效评估公共参与机制，探索建立独立的第三方机构评估制度。注重绩效评估结果的运用，建立绩效评估结果公示制度和反馈调整机制，引入责任追究和领导引咎辞职制度。

治国必先治党 治党务必从严

●岳东峰

全面从严治党体现着党的建设与治国理政的统一，体现着伟大事业与伟大工程的统一。要把中国的事情办好，关键在党。因为中国共产党是执政党，是领导者、决策者、组织者。中国的事情纷繁复杂，中国特色社会主义事业、中华民族伟大复兴艰巨而复杂，需要科学理论的指导，需要坚定正确的政治方向引领，需要符合中国实际的路子，需要凝聚全国人民的强大力量，需要安定团结的局面等等，这一切只有在中国共产党领导下才能实现。所谓关键，就是关系方向，关系旗子，关系路子，关系力量，关系前途命运。

全面从严治党，要以严明的责任体系保障种好“责任田”。习近平总书记在上任伊始的中外记者见面会上表明：“打铁还需自身硬”，“我们的责任，就是同全国同志一道，坚持党要管党、从严治党，切实解决自身存在的突出问题”。他将对民族的责任、对人民的责任、对党的责任，落脚到从严治党，使党始终成为坚强领导核心上。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，从战略和全局的高度明确了

今年是“十三五”开局之年，各项任务安排、制度建设都要向全面建成小康社会这个目标聚焦。如期全面建成小康社会，需要党员干部以高度责任感和使命感投身于改革发展，以与时间赛跑的干劲抓机遇、促发展、补短板。为此，要以“四个最大限度”为切入点，营造风清气正的环境，引导广大党员千部干事创业。

最大限度调动积极性，引导干部想干事。为政之要，重在用人；用人之要，重在导向。选准、用好一个干部，就等于树起一面旗帜，能够激励更多干部奋发进取、干事创业，产生“用一贤人则贤贤毕至，见贤思齐就蔚然成风”的连锁反应。大力营造“以实绩论英雄、凭实绩用干部”的浓厚氛围，不断完善在基层一线识别培养选拔优秀干部的工作机制，从市直部门选拔县处级干部到县区任职、挂职，提拔乡镇党政正职到市直单位任副职、交流任职。同时，积极开展“最美基层干部”评选表彰，组织“最美基层干部”事迹报告团做巡回报告。通过这些举措，真正让想干事、肯干事的基层干部有机会、有舞台、有地位，把干部的注意力引导到干事创业上来。

最大限度提升能力，确保干部能干事。习近平同志指出，基层干部要提高发展经济能力、改革创新能力、依法办事能力、化解矛盾能力、带领群众能力。这对做好干部教育培训工作提出了明确要求。干部教育培训要突出学以致用、学以增才、学以致用。坚持用党的最新理论成果武装干部头脑，激发创造力、催生战斗力、增强凝聚力；实施干部教育培训工程，进一步增加干部知识储备，提升干部能力素质；结合本地实际，开办农产品深加工、畜牧业发展、林业发展3个专题培训班，组织干部赴外地学习取经。

最大限度优化环境，促进干部干成事。习近平同志指出，加强党的建设，必须营造一个良好从政环境，也就是要有一个好的政治生态。着力营造心思发展的干事环境；组建“微宣团”，围绕社会主义核心价值观、“四个全面”战略布局、“三严三实”专题教育开展宣讲，形成心思干事、心思发展的浓厚氛围；着力营造风清气正的干事环境；以“三严三实”为标尺，持续深化“兴学风、转作风、清政风、树新风”行动，开展效能建设大问责、深入基层摸实情等十项活动，使广大党员干部学习、服务、担当、效能、清廉五种意识进一步增强。

最大限度管住权力，保证干部不犯事。确保干部为政清廉，必须织密制度之网、划清底线红线，最大限度把权力关进制度的笼子里。建立不愿腐的引导机制，组织党员干部赴廉政教育基地接受警示教育；建立不能腐的防范机制，完善用人用权用钱用地制度，出台领导干部廉洁自律预警机制实施办法等，切实解决制度方面存在的“牛栏关猫”问题；建立不敢腐的监督机制，深化纪检监察体制改革，推进监督向基层延伸；建立不易腐的保障机制，加强领导干部经济责任审计，建立健全镇、村主要负责人经济责任审计制度，实现从市到村各级领导干部经济责任审计全覆盖。

贯彻落实五大发展新理念的新要求

●李伟

新年伊始，万象更新。习近平总书记元旦过后赴重庆考察调研，特别值得注意的是，习总书记在考察期间进一步深入、全面阐述了“五大发展新理念”，这对于当前和今后我国经济社会发展具有重大的指导意义。

第一，深刻阐述了五大发展新理念形成的重大背景。习总书记指出，创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，是在深刻总结国内外发展经验教训、分析国内外发展大势的基础上形成的，凝聚着对经济社会发展规律的深入思考，体现了“十三五”乃至更长时期我国的发展思路、发展方向、发展着力点；是针对我国经济发展进入新常态、世界经济复苏低迷开出的药方。以环境为例，很多发达国家都经历了先污染后治理的过程，1952年12月英国伦敦发生严重的烟雾事件至1万多人死亡；1952—1955年美国洛杉矶多次发生光化学污染事件，每次都使几百人失去生命。我国作为后发展的泱泱大国，既面临着发展经济、实现工业化的重任，又必须总结经验教训，走出一条不同以往的新型工业化道路；既要金山银山，更要绿水青山；既要生产平稳发展、生活共同富裕，也要生态环良好。

第二，全面分析了五大发展理念的辩证关系。习总书记指出，五大发展理念是不可分割的整体，相互联系、相互贯通、相互促进，要一体坚持、一体贯彻，不能顾此失彼，也不能相互替代。我们应当认识到，没有创新，就无法在我国发展面临重大考验的关键时刻寻找出发展的强劲动力；没有协调，就会在推进发展的过程中左支右绌，步伐总是慢半拍，不能跟上中央的战略部署；没有绿色，一切发展都会打上负面清单，没有开放，就不能顺应世界发展的大势；没有共享，就从根本上背离了社会主义制度的初衷，违背党的宗旨。所以，我们要把创新摆在国家发展全局的核心位置上，正确处理发展中的重大关系，推进美丽中国建设，与世界深度互动，让发展成果由人民共享。切不可为建设为名损害环境，也不能注重绿色而迟滞发展，更不能为了一时之利而失去发展的主旨。

第三，对全党落实五大发展新理念提出了新要求。习总书记指出，全党同志要把思想和行动统一到新的发展理念上来，崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享，努力提高统筹贯彻新的发展理念能力和水平，确保如期全面建成小康社会、开启社会主义现代化建设新征程。在这里，确保如期全面建成小康社会、开启社会主义现代化建设新征程，在这里习总书记引人注目地第一次为每一个发展理念冠之以鲜明的实践要求，即“崇尚、注重、倡导、厚植、推进”五大动词，这既是思想统一的具体抓手，也是贯彻落实的根本要求。在全面建成小康社会的事业中，要崇尚创新引领发展，注重协调把握大局，倡导绿色回应民生，厚植开放互利共赢、推进共享惠惠百姓。

级党组织负责人的考核，首先要看抓党建的实效，考核其他党员领导干部工作也要加大这方面的权重。

全面从严治党，必须严明党的规矩和纪律。习近平总书记明确指出：党要管党，从从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。要把党的纪律立起来，严起来，挺在前面，执行到位。党的力量源自于党的团结统一。党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要保持党的团结统一。党的团结统一靠什么来保证？要靠共同的理想信念，靠严密的组织体系，靠全党同志的高度自觉，还要靠严明的规矩和纪律。遵守党的纪律是无条件的，纪律面前人人平等，遵守纪律没有特权、执行纪律没有例外，使纪律真正成为带电的高压线。

全面从严治党，就要全面协调推进党的建设新的伟大工程。习近平总书记明确指出，形势的发展、事业的开拓、人民的期待，都要求我们以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程。要緊扣党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设这条主线，从严管理干部队伍，从严教育和管理党员，从严做好抓基层、打基础工作，从“严”抓好纪律建设，从“严”加强党风廉政建设和反腐败斗争，不断提高党的建设科学化水平。

全面从严治党，是习近平为总书记的中央领导集体执政理念、治国方略、工作思路的重要体现和显著特点。党的十八大以来，以习近平为总书记的中央领导集体治国理政的战略思想和战略部署，都突显了中国共产党的领导地位及保证作用，也体现出了在实现国家治理体系和治理能力现代化进程中中国共产党人的历史责任感和担当精神。