

海珠区创建文明城市联席会议办公室

海珠区城市管理“十一五”规划

(2005年10月)

城市管理是城市两个文明建设的重要内容,是城市经济和社会发展的重要组成部分,是加快城市化进程和建设现代化城市的重要保障。根据把广州市进一步建设成带动全省、辐射华南、影响东南亚的现代化大都市的总体规划,结合我区建设“五彩海珠”的总目标,制定《海珠区城市管理“十一五”规划》。

一、十五时期海珠区城市管理情况回顾

(一) 有利条件

1、城市综合实力跃升新台阶。“十五”期间我区经济实力不断增强,年平均增长12.8%,预计2005年实现生产总值278亿元,区级财政一般收入达到9.5亿元,比2000年增长88.8%,居民生活从小康迈向初步富裕,要求改善生活环境,提高生活质量的愿望日益强烈,为推动城市管理工作提供了内在的动力和广泛的群众基础。

2、基础设施建设进一步完善。近年来,广州市围绕省委、省政府提出的实现城市环境面貌“一年一小变、三年一中变、到2010

转变。

(二) 主要问题

1、城市规划和基础设施滞后。我区基础设施建设、城市规划方面欠债较多，存在相当一部分“历史遗留”问题，造成的卫生死角、烂尾工地、城市道路、绿化、市政基础配套设施严重滞后，城中村地区尤为突出，既增大了城市管理的难度，也影响管理的质量。

2、市民参与城市管理意识有待提高。目前，我区人口密集，流动人口较多，部分文化水平较低群体在没有找到固定工作时，往往在街头上以各种低层次的生产方式谋生。例如加工、维修、开小餐馆、做小生意、摆摊点等，这些经营活动与违章违规常常仅隔一步之遥，可谓城市市容环境违章违规现象的“温床”，从而给城市管理带来了巨大的压力。

3、科学的管理机制未形成。

一是“重建设轻管理”、“先建设后管理”、“重经济效益，忽视社会效益”、“重眼前利益，忽视长远利益”的观念还未真正扭转过来，城市管理还未摆脱传统管理的模式和框框。

二是城市管理体制条块纵横交错，政出多门，各自为政，说起来齐抓共管，实际是相互扯皮推诿，削弱了管理权威，使城市整体功能难以得到发挥，事权、财权过于集中，城管部门责大权小，难以起到协调作用。

三是城市管理还没有真正成为街道的中心工作，经济工作仍

是街道中心工作。街道干部补贴未由区统一发放，这部分资金必须由街道搞创收来筹集。这种体制严重影响履行城市管理职责的效率和力度。一是由于街道要投入大量人力物力去搞创收，削弱了城市管理的力量，二是由于各条街道自然环境，经济基础等差异较大，造成干部收入上的差异，影响基层工作人员的工作积极性，三是街道出于利益的考虑，容易成为乱摆卖、占道经营等违规现象的保护伞，甚至孳生腐败。

三是管理范围上的不适应。一是城管部门经常化、规范化管理不到位，人手少、投入少，致使“六乱”现象得不到彻底整治，严重损害了市容环境；二是政府对城中村、城乡结合部地区的市政设施、环卫保洁未接管，街道、社区居委会和村改制办、社之间职责不清、管理层次参差不齐，较难统一协调。

四是有法不能依，违法抗法现象时有发生，行政执法缺乏必备的约束力和强制性。

4、规范管理和长效管理相对薄弱。综观近两年来城市管理工作，大多以突击整治为主，但突击整治之余，城管工作长效管理的思路并未有效体现，尤其是法律法规的执行和政策管理的手段在城管工作中未能发挥主导作用。

二、指导思想和奋斗目标

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持科学发展观、以人为本，围绕建设“五彩海珠”的总目标把我区建设成

作的主体作用;实施城市环境综合治理,加强对新港路、琶洲会展中心、地铁沿线等重点地段、交通主干道和内街内巷“六乱”现象的整治工作,坚持日常管理与专项整治并重,建立长效管理机制,基本清除城市“六乱”现象;“城中村”地区达到城市化管理标准;全面改善旧城区环境,开展社区环境综合整治,在具备条件的社区引入物业管理,建设和谐社区;提高城市环卫保洁水平以及大气环境、水环境和噪音防治的环保质量;进一步改善交通秩序。城市管理呈现法制化、规范化、科学化的新局面。

2、食品安全管理。贯彻市的要求,全面实行食品生产流通领域准入制度,实施食品经营企业信用分类监管,建立健全食品安全的检验检测、流通配送、信息共享、社会监督、政府监管等五大体系。各类食品生产销售企业普遍依法持有卫生许可证、营业执照及食品生产许可证,建立农产品质量安全监测点,数量达到4个以上。基本完成肉菜、农贸市场和禽畜批发市场、农副产品批发市场升级改造,超市的“放心肉”销售率达95%以上,室内肉菜市场 and 农贸市场的“放心肉”销售率达80%以上。不断提高食品安全管理水平,营造“食在海珠,安全放心”的食品生产、消费环境。

3、无证经营整治。各单位要坚持集中整治与日常监管相结合,突出重点,兼顾全面,不断建立完善各项工作机制。要建立和完善工商所辖内监管责任制、市场监管巡查制、企业经营信用管理、市场经营交易行为管理、商品质量监管以及“12315”消费者申诉

举报等各项制度，保证制度落实。要严厉查处无证照生产加工食品、制售假冒伪劣食品违法行为，整治流动人员无证经营行为，整治“黑网吧”、无照印染、漂染、洗水“地下工厂”。从2005年1月至2007年12月，我区用三年时间，分三个阶段，有计划、有步骤地开展集中清理整治。第一阶段从2005年1月至2005年12月，要求将我区无证经营数量减少40%；第二阶段从2006年1月至2006年12月，要求将我区无证照经营数量再减少40%；第三阶段从2007年1月至2007年12月，要求将我区无证经营数量减少20%，2007年底，基本消除无证经营现象。

（三）加强“城中村”地区的改造。力争在“十一五”期间，大部分“城中村”地区得到综合整治。全力支持作为广州市“城中村”改造试点的沥滘村的改造，探索“城中村”地区消防和出租屋管理工作，切实加强对出租屋、流动人员的管理。继续加大拆除违章建筑的力度，建立健全各项管理制度和管理队伍。将“城中村”地区的改造与“城中村”的改制、集体经济组织专制和股份制的改革结合起来，促使“城中村”地区走上健康发展的道路。

（四）依法理顺城市管理体制，探索城市管理新办法。严格贯彻“重心下移，立足基层”的原则，进一步完善“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制，逐步加大对街道的投入，加强对街道财政的调控和监管水平。明晰街道的工作职责，充分发挥街道在城市管理中的基础作用，确保城市管理各项任务落到实处，加强社区服务，推进社区建设。

四、保障措施

(一) 强化以人为本的意识，正确树立城市管理新理念。

1、提高认识，把全心全意为人民服务思想贯穿城市管理工作中。城市管理要从“管民”转变为“为民服务”，要努力给广大市民营造一个干净、整齐、优美、舒适的工作环境和生活环境，要着力解决人民群众关注的热点、难点、焦点问题，努力提高广大群众的文化生活水平和生活质量。

2、努力提高城市人口的素质。要抓好城市管理，关键要抓好人的管理与教育。一是要着力抓好广大市民讲文明、讲卫生、守法规、爱护城市的宣传教育。二是要修改、完善市民文明行为守则，使广大市民人人明确什么能做、什么不能做，使大家在讲文明树新风活动中有章可循，有规可依。三是要强化管理，要坚持依法管理，依章约束，惩治不文明行为，要使每个市民都成为城市管理的参与者和城市文明的建设者。

3、充分调动广大人民群众参与城市管理的积极性和创造性。一是城市居民、企业和社会组织，应确立“我们都是城市的参与者”的理念，形成自我约束、自我治理、自我服务的良好氛围。二是城市管理工作，应确立“寓管理于服务”的理念，以人性化的理念服务，推出人性化的管理举措。通过引导人民群众参与决策，加深他们对城市管理各项方针政策的理解，从而得到广大人民群众的支持。使“人民城市人民爱，人民城市人民建”

蔚然成风。

4、**抓好城市管理队伍建设。**通过严明的规章制度，约束城管人员的行为，提高依法行政的自觉性。一是落实党风廉政建设制度，严格执行惩治和防范腐败的制度体系，堵塞执法环节漏洞；二是规范执法业务程序，建立公开、透明的“阳光办案”工作机制，加大对执法环节的监控督办力度；三是完善行政管理制度，坚持量化考核和严格的考勤制度，严肃作风纪律；四是公开办事制度，提高工作效率，更好地为民服务，自觉接受群众的监督；五建立业务培训制度，加大培训和再教育力度，不断提高队伍的综合素质。

（二）坚持依法行政，走法制化的道路。

1、**完善各种法律法规。**按照《行政许可法》的规定，及时收集对城市管理法律法规的补充、完善意见，向立法部门反映。

2、**强化执法力度。**各街道按照属地管理原则，认真贯彻市政府《关于加强街道工作的意见》精神，切实将工作重点转移到城市管理工作中来，各职能部门切实履行法定职责，规范管理行为，按照从严从快、重效果的原则，严格执法，狠抓整治。城市综合执法管理部门要加大整治“六乱”工作力度。工商、卫生、环保部门要大力整治无证照经营，环卫部门要加大“城中村”的保洁工作力度。公安部门要大力配合城市管理工作，坚决打击暴力抗法。

3、**加强城市管理执法监督。**建立健全一整套与法律、法规相

配套地约束城管行政执法人员的纪律。一是要加强内部监督。在城市管理机构内部建立、完善执法责任追究制度。严格执行《海珠区城市管理目标责任考评奖惩办法》，每年制定城市管理责任分工一览表、城市管理工作考评表等一系列文件，明确每年城市管理工作的责任分工。二是发挥社会监督作用。公布监督热线，充分发挥舆论监督和群众监督的作用。

（三）依法理顺体制，实施有效的城市管理。

依法理顺城市管理体制，切实解决部门职能交叉、条块分割、职责不清、协调不力的问题，形成统一、协调、高效的城市管理系统。建设目标管理体系，强化管理措施，充分发挥各管理部门的职能和行业管理特长。破除重建轻管的传统观念，实行建管并重，强化城市管理，在强调职能部门管理责任到位的同时，加强综合管理，建立强有力的城管网络体系，行政审批与执法查处权分离，各部门单独执法向综合执法转变。

1、建立科学、有效、合乎国际惯例的政府城市管理行政架构。强调机构设置的合法性、专门性，用法律来规定和固定职能部门的管辖范围。

2、进一步推动城市管理重心下移和事权下放，充分发挥街道、社区居委会在城市管理中的积极作用。运用科学管理手段，加强对社会秩序、出租屋、环境卫生、违章建筑以及安全生产与防火等方面的治理和监控，加强城市管理综合执法，促进城市管理的法制化和规范化。

3、开展社区环境综合整治，建设和谐社区。一是按照《海珠区城市管理年工作总体方案》的要求和市的部署，有计划、有步骤推进小区改造工作，使全区大部分社区达到环境改善的标准。二是同时借鉴兄弟区的经验，加快推进旧居住小区的物业管理。把旧城区以社区为单位进行环境改造综合整治后，引进小区物业管理。

4、加快推进“城中村”综合整治。协调有关部门加快推进城中村基础设施改造工程，完善城中村的下水道、环卫、绿化等基础设施。通过组织创建国家卫生城市、卫生街区等活动，促进城中村环境面貌的改善。营造良好的舆论氛围，切实加强墙报、宣传栏等多种形式的公益宣传，培养有责任感的公民，发挥舆论监督作用，及时反映群众关心的热点、难点问题，督促有关部门加以解决。加强对有城中村的街道的监督和指导，指导街道建立工作效率高，认真负责的城市管理协管队伍、除四害消杀队伍、环卫保洁监督队伍、市政绿化维护管养队伍等专业队伍。

5、坚持落实和完善各项城市管理工作制度。

一是坚持查处和严控新建违法建设、违法用地零报告制度。街道城管中队每天对辖内违法建设进行全面调查，在继续完成历史违建和到期临时建筑查处和清拆任务的同时，落实辖区管理责任制，及时制止一切违法用地、违法建设行为，中队每天把巡查情况报告区城管大队，区城管大队每周把巡查情况报区政府。

二是建立城市管理协管员制度，整合城市管理力量，构建“大

城管”格局。改变城管工作人员数量少，任务重，“六乱”等现象流动性强等特点，对城市管理机制进行改革，充实街道城市管理力量，建立城市管理协管员队伍，赋予街道辅警城市管理职责，把城市管理的巡查、守点、督促、教育等任务交予协管员队伍和辅警队伍，对协管员实行奖勤罚懒，每月进行考评，对称职的给予物资奖励，对不称职的终止合同关系。对辅警实行量化考评，评选“优秀城管协管执勤点，给予物质和精神奖励，同时评出“六乱”严重的治安执勤点，给予通报批评。

三是完善 12319 城市管理投诉服务专线制度。充分发挥城管投诉服务中心的作用，与市“12319”专线联动，实现城管投诉件件有落实，宗宗有回复。

四是严格执行《城市管理目标责任考评奖惩办法》。每年对各街道、职能部门的城市管理工作任务完成情况进行考核，奖惩相结合，对工作不落实、不负责的单位追究第一责任人责任。

五是进一步健全城市管理巡检工作制度。通过完善城市管理快速反应网络，发挥区有关职能部门的作用，加强市容环境的协调、检查、督办工作，保障主要城市景观点和城市重点地区周边环境及其主干道长期处于达标状态。

六是实施查处违法施工行为行政责任追究制度。落实有关部门在查处未办施工许可先行施工行为过程中的责任，区城管办会同区监察局成立行政责任追究调查组，负责辖区范围内未办施工许可证先行施工行为的责任追究工作。对因未能依法履行职责，

徇私舞弊、玩忽职守、滥用职权、导致未办施工许可证先行施工的行为，或未能及时发现、制止查处的，追究部门及责任人责任。

七是发扬爱卫优良传统，广泛发动群众参加爱国卫生运动。利用每年全国爱国卫生月，世界无烟日等时机，开展广泛的宣传活动，提高人民群众的卫生意识，普及除害防病知识。坚持周末卫生日制度，发动居民群众参与爱卫、创卫工作，培养市民良好的卫生习惯。按照四害的孳生规律，每月有重点地开展除四害统一行动，把四害密度降低到不足为患的程度，巩固灭鼠、灭蝇、灭蟑达标的成果，争取灭蚊达标。

（四）与时俱进，不断探索城市管理新办法。

1、城市管理要积极引进市场机制，积极推动城市维护管理社会化的改革。市政环卫清扫、绿化养护、除四害消杀、路政维护等方面应尽可能把行政管理职能同作业行为分开，行政管理职能和监督检查职能由政府职能部门或其派出机构行使，经营性的作业则尽可能划归有资格的社会机构按照市场竞争机制进行运作。实现开源节流，精简规模，提高工作效率，改善服务质量的目的。

2、建立城市管理互通式信息交流平台。城市管理是一个巨大的管理网络系统，要有效沟通城市管理各专业部门之间、不同区域之间、管理层与市民之间的联系，关键是建立信息化、网络互联化、动态实时化、覆盖全面化、现实虚拟化的城管互通式信息平台，形成“信息畅通、反馈及时、综合处理、运转高效”的城市管理信息运行系统，使各节点、各层面、各系统在彼此透明的环

境下运作，推进城市管理的政务公开机制的形成。

3、建立城市管理创新型决策服务体系。一是依托管理网络的运作，将各个管理岗位、管理区域、管理部门，在实践中形成的管理举措、对策、建议，及时反馈到管理的决策层，实现城市管理决策的民主化。二是建立创新型决策服务体系，由专家学者、机关人员、市民代表、社会组织共同组成城市管理研究机构，为城市管理的科学决策提供理论支撑。三是将城管调研网络延伸到各个管理岗位，使各管理节点成为调研的平台、研究成果的实验基地，形成从实践到理论、再从理论到实践的互动机制。