

# 浙江舟山群岛新区研究内参

(第 18004 期)

浙江舟山群岛  
新区研究中心

2018 年 2 月 15 日  
(总第 118 期)  
内部材料 仅供参考

领导批示:

(批示与采纳情况请反馈)

## 以标准化保障舟山岛城精细化管理

耿相魁

根据舟山市第七次党代会提出的“建设自由贸易港、海上花园城市”目标，全市正在加快推进“四个舟山”建设，而“品质舟山”则是要推动城市品质提档升级，彰显海岛城市独特魅力。俞东来书记曾多次讲，要将精细化管理思维和要求落实到市容提升、乱象整治、环卫保洁等城市管理的各个环节，通过一系列扎实有效的举措，提升城市品质。而精细化管理的前提和基础就是标准化。标准化就是强调量化技术手段，是推进精细化管理实现的保证。打造“品质舟山”，提高城市管理水平，必须构筑舟山城管的标准化体系。但当前我市城市管理标准化并不理想，标准化体系建设滞后。从城市管护而言，队伍保障差距较大，专业人员量少质弱，全市城管执法人员1331人，编内仅有433人，执法车辆、信息化设备等严重不足；从城管投入来看，设施养护水平落后，如排水管网养护费用在3000-4000元/公里，较10年前水平提高较少，整体养护机械化水平、信息化程度、养护效率低下；从城管执法来说，执法依据及标准“碎片化”突出，虽在原来市容管理等7+X职能的159项法律、法规、规章基础上，增加了市场管理、公安噪音等方面和行政处罚内容，涵盖了21大领域643项执法职能，涉及几十部法律、法

规、规章和几百款罚则，但除了《中华人民共和国行政处罚法》第16条、《中华人民共和国行政强制法》第17条外，其它均缺少具体规范，且地方性法规和行管规定法律层级较低，缺乏系统性完整性，交叉重复较多；从城管标准来讲，有关法规、文件、标准体系散乱，尚没有统一有约束力的标准体系，且市属地方、职能部门、行业执行标准不一，就连最普通的“杆、线、箱”、交通隔离设施等，样式、高低、颜色也不统一，随意性极强。这些问题已成为城市治理的明显短板。打造岛城管理样板，必须补齐短板，以标准化助推精细化管理。为此，我们建议：

一是以城市安全发展标准引导城市规划治理。平安是最大的幸福，也是城市管理的基本目标。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进城市安全发展的意见》，有关部门要在调研基础上，制定适合舟山海岛城市特点的安全生产、公共卫生、食品安全、技防消防、反黑反恐等领域标准规范及安全领域的地方标准，建立以安全生产为基础的综合性和全方位、系统化的城市安全标准化体系，为城市安全运行、安全生产提供标准化支撑。首先，全面落实党委政府安全生产的领导责任。党政主要负责人是安全生产第一责任人，完善执法人员岗位责任制和考核机制。其次，严格城市经济社会发展规划和综合防灾减灾规划标准。严密城市总体规划及专项规划制定，完善高危行业企业退城入园、搬迁改造和退出转产扶持奖励政策。再次，完善各种安全风险信息管理平台及运行规范。建立大客流监测预警和应急管控处置机制，加强广告牌、灯箱和楼房外墙附着物管理，加强老旧城区火灾隐患排查，建立自我管理机制。最后，推行安全生产“黑名单”管理制度。将导致生产安全事故违法行为，纳入安全生产领域严重失信联合惩戒“黑名单”管理，完善城区安全网格化工作体系。

二是以行业管理导则规范体系提升城管品位。目前，舟山市正在根据国家法律法规或省定行业标准规范，按照“品质舟山”建设的要求，研究制定《舟山市城市管理导则》编制框架，导则将从城市容貌、环境卫生、市政设施、园林绿化、户外广告、综合执法、应急处置等七个方面，对城市管理目标及内容予以细化、量化，以使城管执法有据可依，有标准可循，使城市管理得到源头支持。首先，细化市政工地管理规范标准。以创建“文明施工标化工地”为载体，强化细节管理，严格建筑工地围墙设置、出入口冲洗设施、渣土运输“两点一线”等规定，对“滴洒抛漏”等现象制定具体处理办法；强化市政绿化开挖、街面装修等管理规范。其次，健全街容街貌综合管理标准。整合城市管理中各种经营亭店“碎片化”条例，制定规范的街容分类分级管理制度，规范不同档次店牌店招设置、车

辆停放秩序细则，保持平面和立面整洁有序，打造更多的市容管理精品街、示范街、特色街。再次，修订居民小区的自治管理规定。完善各类违章搭建、违规门窗、乱堆乱放、破坏绿化等行为，制定惩治和罚款细则。最后，完善城管执法的技术标准规范。提升城管执法中检测、鉴定等专业工作质量，成立“城管巡回法庭”，提高城管非诉案件执行率，化解城管“执行难”问题。

三是以联席协作标准保障公共管理服务质量。加快城管委联席会议制度建设，对城市管理中出现的需要全市统筹的急、难、杂问题及时研究并决策；坚持“大城管”理念，建立统一高效的城管体系，强化政府、部门、基层三方面职能；细化城市管理网格，充实管理一线力量，形成集管理、执法、监督为一体的动态管控格局。首先，市级层面要强化管理评鉴职能，通过工作会、联席会、观摩会及评分考核、奖惩运用等形式推动工作落实。其次，职能部门层面要突出联动执法，发挥“1+N”联动机制作用，对城市管理重点、难点问题，构建一个部门牵头、多个部门配合的执法管理联动平台。再次，基层层面要强化属地管理功能。加强属地综合管理功能和执行落实能力，整合辖区城管、环卫、公安、市场等形成综管合力，强化基层指导与常态化管理，夯实城市管理基础。最后，按照规范化要求配置城管人员。开展以“三化”为主要内容的基层执法队伍建设活动，实现基层执法队伍管理正规化、执法规范化、保障标准化。

四是以数字信息平台标准推进“智慧城管”建设。对标学习新加坡、杭州等先进城市管理经验，整合信息平台建设，完善智慧城管信息系统项目标准，使智慧城管成为提升城市管理品质、创新突破的手段范式。首先，建设“智慧城管”。当前，用信息技术来装备城市管理显得尤为重要。结合我市实际，必须在已完成数字化城管指挥中心平台建设基础上，改扩建数字化平台，完善监督指挥、市民热线、动态巡查和GPS定位系统等数字化管理体系。其次，整合协调市级其他数字信息平台。“智慧城管”要与全市其他平台相协调，不能各行其是，自搞一套，相互蔽塞，必须整合信息平台资源，实现各信息平台碰口对接，畅通城市管理问题上传平台和快速办理通道。再次，构建社会管理公共信息平台。整合公安天网监控、交通秩序监控、重大危险源远程监控、建筑工地远程监控等网络资源，构建资源共享、反应迅速、功能完善、敏捷精准的社会管理公共信息平台。

五是以详细具体的考评标准确保城市管理质量。管理是否精细化，质量是高是低，不能凭空来说，必须实施监管分离、绩效评价的管理机制，形成“以管理标准为内容、以工作成效为标尺、以考核奖惩为手段”的监督评价体系。首先，

构建管理考核指标体系。考核指标体系是确保管理目标落实的有效保证。城市管理考核指标体系要能有效控制城市管理，促进整个城市管理体系更加完善。如建立“大门责”制度，扩展门前“三包”内涵，文明城市创建、治污减霾、缓堵保畅以及社会治安管理、安全生产监督管理等，推行沿街商户承诺制、联包联动制、星级评定制，开展“三包活动日”等活动，引导市民参与城市管理，建立“义务监督员”队伍，但无论监督还是品评，都要依据一定标准。其次，完善管理考核制度。考核制度在现代管理中不可或缺。没有考核制度，考核指标也就形同虚设，考核结果无法避免主观武断和片面随意，是非功过就会混乱，利益分配和人员任用就会出现不公正。企业是这样，城市管理同样如此。必须以完备的绩效考核制度指导城市管理质量的实际考核，规范考核内容和形式，建立完善的考核反馈系统，使考核无形中成为对人们言行的约束和激励。

（作者系浙江海洋大学教授）

---

总编：黄建钢                      终审：耿相魁                      责任编辑：周键城  
地址：浙江省舟山市定海区临城街道海大南路1号文理楼224-2室  
邮编：316022                      电话：0580—2267345；15088876277  
电子邮箱：czzc2011@126.com                      网址：<http://czzc.zjou.edu.cn>