



晋城

JINCHENG
CHENGGUANZHI

城
管
志

◎ 主编 陈家富



山西出版传媒集团
三晋出版社

10

城管志

卷一

城管志

城管志

晋城城管志

主编 陈家富

山西出版传媒集团

 三晋出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

晋城城管志 / 陈家富主编. -- 太原 : 三晋出版社,
2013.8
ISBN 978-7-5457-0803-5

I. ①晋… II. ①陈… III. ①城市管理 - 概况 - 晋城
市 IV. ①F299.272.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 202228 号

晋城城管志

主 编: 陈家富

责任编辑: 朱慧峰

出 版 者: 山西出版传媒集团·三晋出版社(原山西古籍出版社)

地 址: 太原市建设南路 21 号

邮 编: 030012

电 话: 0351-4922268 (发行中心)

0351-4956036 (综合办)

0351-4922203 (印制部)

E-mail: sj@sxpmg.com

网 址: <http://sjs.sxpmg.com>

经 销 者: 新华书店

承 印 者: 晋城市新起点印务(广告)有限公司

开 本: 850mm × 1168mm 1/16

印 张: 21.25

字 数: 260 千字

印 数: 1-1000 册

版 次: 2013 年 8 月 第 1 版

印 次: 2013 年 8 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5457-0803-5

定 价: 108.00 元

版权所有 翻印必究

《晋城城管志》编纂委员会

顾 问：冯福善 李作富

主 任：陈家富

副主任：靳海峰 李茂盛

委 员：赵祖瑜 原体进 张新会 窦贵峰 李广龙

贾铁庆 王昆森

主 编：陈家富

编 审：秦海轩 李茂盛

副主编：李文福 杨秉聿

编 辑：李 娜 秦江波 崔晓凤

供稿人：王建军 王印英 张 磊 苗海娥 杨爱民

董旭芳 张学敏 张卫东 张 辉 程海亮

秦 江 李广社 邢小红 车家替 毛文革

史大为 张灵太 董文潇 秦海明 郭潞鹏

原天义 王之瑜 焦广文 陈树华 武海斌

赵建峰 李怀彪 杜 云 张全贵 徐忙庆

李玉忠 李 丁

为了城管事业

——序《晋城城管志》

今年是晋城市城市管理行政执法局成立十周年，家富局长和我说要编纂《晋城城管志》，想叫我写个序。我说，编纂《晋城城管志》是一件大事，也是一件好事。但是写什么呢，想来想去，以为这也都是为了城管事业吧。盛世修志，以史为鉴，对于承前启后，继往开来，推动城市管理在新的历史时期上水平、上台阶，推进城市经济社会又好又快发展，促进全面建成小康社会的伟大实践尽早实现，都具有积极而深远的意义。

城市是人类社会文明进步的重要载体和形象标志。回眸城市的历史，据考古发现，城市从诞生迄今约有 6000 年左右。随着城市形态和功能的逐步演变进化，现代城市管理也在其初始意义上发生着巨大而深刻的变化，由最初封闭、防卫、专制逐步演变为现代的开放、融合和民主。

作为华夏文明的发祥地之一——晋城，在这方古老而神奇的热土上，城市文明也已延续了上千年的历史。晋城，古称泽州，辖晋、高、阳、陵、沁五县。自隋开皇始，晋城便有了城市的初始形态。虽说历越千年，但晋城城市的发展仍是新中国成立之后，特别是改革开放之后的事情。1983 年，晋城撤县改市（县级市），1985 年，实行市管县体制，升格为地级市。经过近三十年的建设和发展，晋城的城市规模和人口较市管县之初大约增长了 5 倍多，与新中国成立之后城市数量的增长基本上实现了同步。与此同时，晋城的城市形象也有了翻天覆地的变化。从二十世纪九十年代起，晋城在一系列“城市创建”活动中先后夺得了全国卫生城市、国家园林城市、中国优秀旅游城市、国家卫生城市、国际花园城市（三项金奖）等等一系列荣誉桂冠。

综观晋城城市的发展变化,深深感到,晋城市的决策者、建设者和管理者应当是功不可没。市管县后,市政府就成立了城市管理委员会,广大的建设者和管理者们在历届市委、市政府的带领下,前赴后继,顽强拼搏,争先创优,终于取得了城市建设和管理方面一个又一个辉煌的成就。尤其是在城市管理上,晋城率先创出了“门前三包”经验,探索了区域综合执法(在国家尚未试点之前);在开展相对集中行政处罚权工作之后,又摸索出了“配套管理”、“疏堵结合”等一套行之有效的亲民、利民、便民、惠民的管理办法;在依法行政、文明执法上,又尝试形成了“部门联动”、“齐抓共管”新的高效管理模式。可以相信,在今后的岁月里,在市委、市政府“一争三快两率先”的精神指引下,晋城有望创造出更多更好更有效的管理经验。

从一定意义上说,晋城城市的历史,就是新中国新时期的一部改革史,《晋城城管志》就是一部充满热情和奉献,含着苦涩和泪水,不屈不挠、愈挫愈奋的开拓志、创业志和创新志。从修志角度看,虽说时间不足(仅用了四五个月),但是可以说,晋城市城市管理行政执法局的这一做法走在了前面,其志书也将在城市管理领域添补一项空白,并且为城管战线的同仁和后来者提供一些可资借鉴的东西和力量,进而推动城管事业健康有序发展。

愿这本志书早日奉献给大家,愿大家共同来关心关爱我们这座美丽的城市!

是为序。

任克善

2013年7月30日

凡 例

一、本书以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导,坚持实事求是的原则,全面、客观、公正地记录晋城市城市管理执法各个方面的实践历程。

二、本书上限自 1985 年 5 月晋城市成立,下限为 2013 年 6 月。

三、为便于书写,书中所称“市城管执法局”均系指晋城市城市管理行政执法局。

四、本书年月均指公历纪年。数字按国家语言文字工作委员会颁布的《出版物上数字用法的规定》书写。计量单位以国务院《关于我国统一实行法定计量单位的命令》为准,个别计量单位照顾约定俗成的提法。

五、本书为章节体。一级标题立章,二级标题立节,节下设目,均居中单独占行。目下分目与正文同行,用不同字号体现。

六、人物简介领导按职务任职先后排序,先进模范人物按姓氏笔画排序。

七、本书资料均来源于市城管执法局档案资料。对个人回忆、著述酌情采用。

综 述

乘着改革开放的航船扬帆,伴随中华民族的复兴启程,晋城市从 1985 年建市即将跨入而立之年。经过近 30 年艰苦奋斗,晋城,这片自古被称作泽州的古老土地发生了翻天覆地的变化;晋城,这座在改革大潮中诞生的新兴城市,已然成为闪耀的“太行明珠”。据中国城市综合实力研究成果权威发布,晋城综合实力位居全国 251 个地级城市(不含省会城市)第 25 位,在中部地级城市中排名第五。近年来,晋城先后荣获“全国创建文明城市工作先进市”、“国家园林城市”、“中国优秀旅游城市”、“全国双拥模范城市”、“全国科技进步先进市”、“全国绿化模范城市”、“国家卫生城市”,以及全国社会治安综合治理最高奖“长安杯”、“全国创业先进城市”、“全国低碳试点城市”等。2012 年,一举荣膺“国际花园城市”称号。

这些成绩和荣誉的取得,与市委、市政府的坚强领导和果断决策分不开,与二百多万晋城人民团结拼搏和开拓进取分不开。当然,与这座城市主要的管理者和执法者——市城管执法局广大干部职工辛勤的劳动和付出更是密不可分。

晋城市的城市管理随着晋城市的成立同步开始。近 30 年来,特别是市城市管理行政执法局成立 10 年来,全局以科学发展观为统领,以“文明、规范、严格、公正”为宗旨,以“建一流队伍、树一流形象、创一流业绩”为目标,紧紧围绕市委、市政府中心工作,大力实施城市管理综合行政执法,全面推进行使相对集中行政处罚权工作,在机构体制、措施制度、执法办案、队伍建设、城管文化等方面与时俱进,不断探索,初步走出一条适合晋城城市市情发展特点的城市管理行政执法新路径,为全市经济社会又好又快发展和中心城市辐射带动作用的充分发挥作出了积极贡献。

一、逐步理顺管理机构,健全行政执法体制

1985年,是全国城市改革启动之年,整个中国内地对如何管理城市既无经验,更无理论。作为山西省最早实行市管县体制改革试点的新建晋城市,在这样的历史条件下,开始城市管理体制步履艰难的探索。大致经历了两个阶段:

第一阶段,从1985年11月至2003年9月,是晋城市城市管理体制的不断摸索阶段,或者称市城管办阶段。

1985年11月,成立晋城市城市建设领导小组,下设办公室,其职责是负责市级机关南迁办公、生活小区及城市建设工作。这可视为城市管理的雏形。

1987年2月10日,晋城市城市管理委员会(简称市城管委)成立,下设办公室(简称市城管办)。自此,晋城市有了专门的城管机构,市城管办附设在市政府城市建设领导小组办公室。

1989年5月12日,成立晋城市城市管理监察大队(后改称城建监察大队),负责市政、园林、市容、环卫等方面日常监督管理。这可视为城市管理执法的雏形。

1994年4月,市城管办正式定编为市政府直属机构,主要职责为综合、协调、督促、检查市区行政管理方面的日常事务,组织落实市政府为市民办实事工程。这是市城市管理行政执法局的前身。从这时起至2003年9月,市城管办在城市管理方面开展了大量的工作,积累了一定的管理经验,并对城市管理体制机制、办法措施进行了积极的探索,为以后城管执法走上规范有序的轨道奠定了坚实的基础。

第二阶段,从2003年9月至今,是晋城市城市管理执法体制逐步健全完善阶段,或者称市城管执法局阶段。

2003年9月16日,晋城市城市管理行政执法局(简称市城管执法局)正式成立,负责城市管理行政执法工作,集中行使城市市容环卫、园林绿化、规划建设、市政管理、环境保护、工商管理、公安交通、文化娱乐等方面法律、法规、规章规定的行政处罚权。这是山西省政府批准的第一个开展相对集中行政处罚权工作的城市。

市城管执法局成立初,设办公室、执法队伍管理科、法律事务科、指挥中心、督查纠察科 5 个科室,下设 4 个直属大队和市城管执法局晋城市城区分局(同时挂市城管执法局第五大队牌子)。2004 年正式挂牌上岗执法后,根据实际需要,相继成立市容管理处、户外广告空间亮化管理处、车辆停存清洗管理处、早夜市摊点管理处、市公安局城管派出所、后勤服务中心、直属第六大队、城市管理监督指挥中心等直属机构和宣传科、财务科、督察科、车管科、党群工作科等内设科室。至 2013 年 6 月,市城管执法局内设 10 个科(室),共有直属机构 12 个,业务指导机构 1 个,管理机构 2 个。全局行政编制 12 名,全额事业编制 143 名,自收自支事业编制 110 名,干部职工总数实有 268 人。至此,城市管理执法体制初步健全完善。与前一阶段相比,现行城管行政执法体制具有以下几方面明显优点:一是人员编制得到精简,队伍素质整体提高。市城管执法局成立前,市、区两级从事城市管理的各类监察人员共 380 余人,市城管执法局成立后,尽管编制逐步增加,但到 2013 年 6 月,全局编制依然只有 265 名,精简比例约为 31%。城管队伍中,大专以上文化程度占总人数比由 30%提高到 90%左右,基本实现“建一流队伍”目标。二是执法范围扩大,职能得到充分发挥。市城管执法局成立后,日常控制区域延伸到市区外环路,并将北石店矿区和市经济开发区纳入执法勤务区范围。城市规划建设由原来的 50 平方公里扩展到 335 平方公里,控制区域面积是原来的 6.7 倍。管理执法职能按照省、市政府批准,扩展到行使 8 个方面法律、法规、规章规定的行政处罚权,共有 96 项行政处罚项目和 4 项行政许可项目。新的行政执法队伍基本实现“一队多职”和“一员多能”,达到“一半三全”,即半军事化的队伍管理,全天候的勤务安排,全方位的动态监控和全职能的履行到位。三是执法力量加强,做到公正透明、协调规范。市城管执法局成立后,整合规划、城建、环保、市政、园林、市容、环卫、工商、交警、文化等多支监察、管理、执法队伍,形成强大的执法合力,既大大降低了执法成本,又避免了过去政出多门、各自为政、执法人员满城跑,有利争着抢,造成“执法撞车”,无利互相推诿形成“管理空档”等现象。由于新的城管行政执法体制政出一门,执法制度就较容易统一制定,统一执行,执法程序就能得到公正、公开、公平,运行机制就能通达顺畅,规范有序。市

城管执法局作为城市综合行政执法部门,没有部门利益,一切为城市和市民着想,“视百姓如父母、视责任如泰山、视形象如生命”,得到较好的社会反响。

二、不断探索管理模式,完善行政执法机制

好的体制是通过好的规章制度体现的。一个顺畅高效的管理体制,必须有一套严密有效的管理机制。

市城管执法局成立前,原市城管办就在城市管理制度方面进行过一些探索,并发表了《中小城市管理应实行综合执法》论文,在全国城市管理领域引起较大反响。1996年,国家颁布《行政处罚法》后,市政府更加注重城市管理工作,设立城市管理新闻奖,鼓励城管理论和制度探讨,由市城市管理委员会负责评选。涌现出以副市长李富林撰写的《我国市场经济条件下城市管理与城市政府职能转变》为代表的一批优秀理论成果,为晋城城市管理制度建设奠定了理论基础。

没有规矩不成方圆。市城管执法局成立后,将制度建设放在工作之首。2003年11月,在执法局组建短短一个多月后,就编制出法律文书38种,研究出一套查处简易程序和一般程序案件的操作方法,出台《晋城市城市管理相对集中行政处罚实施办法》。2004年初,在正式上岗执法之前,编成近30万字的《城市管理行政执法资料汇编》,内容涉及相关文件、程序规范、文书规范、道德规范、语言规范、行为规范、形象规范、岗位职责、执法管理、人事管理、行政管理、公文管理、财务管理、会议制度、政治工作、廉政建设、基础建设等17个部分,使行政执法各项工作有了规范性依据。正式上岗执法后,面对遇到的许多具体新问题,一方面通过执法实践探索新的办法措施,另一方面通过不断修订完善各种规章制度指导具体执法实践。值得指出的是,全局上至一把手,下到普通执法人员,人人动脑思考,个个动手创作,发表了大量城市管理执法方面论文言论,并充分体现运用到执法实践当中,形成一整套行之有效的、操作性极强的规章制度。至2013年6月,市城管执法局共制定各项规章制度13类86项,分别是:行政管理制度13项,公文档案管理制度3项,会议制度3项,人事管理制度13项,执法管理制度16项,行政许可管理制度5项,财务管理制度6项,车辆管理制度1项,宣传制度2项,“数字城管”管理制度5项,党务

制度 2 项,督查纠察制度 5 项,纪检监察制度 12 项,保证了城管执法各项工作依法规范有序开展。

三、坚持服务管理并重,提升城管执法水平

长期以来,由于个别地方城管部门在执法中采取一些过急或不恰当做法,以致激起民愤,人们对“城管”工作不甚苟同,甚至有抵触情绪。民间有“多顶大盖帽管着一顶草帽”的说法。印度媒体对中国城管执法的解释为“主要的任务就是驱赶街头无照商贩,以及检查各类许可证。”英国《泰晤士报》则干脆解释为“中国地方执法者,在执行任务过程中常常会卷入一些公众冲突事件。”面对部分公众和一些媒体的误解,市城管执法局成立之初,就提出“树一流形象”目标,以崭新的城管执法形象,赢得社会理解,提升城管执法水平。

坚持服务与管理并重,在严格执法中体现以人为本,体现真诚爱民,是晋城市城管执法局的一大特色。在依法拆除水陆院简易住房时,有一户软磨硬顶迟迟不肯搬迁。执法人员具体了解后,得知该户主先前是一位铁路工人,26年前在施工中高度致残,家中无任何亲人,靠政府帮助在水陆院搭建了两间简易房,经营铁货谋生。拆掉他的临街小铺,等于断了他的生活来源。于是执法队员纷纷捐资,并发动社会集资 1.8 万元,利用业余时间,在附近街道为他重新修建了两间门面房,水陆院拆迁老大难问题迎刃而解。瑞丰路与新市街交叉口有 12 名聋哑人长期四处流动,占道擦皮鞋,不仅影响市容、交通,而且也不安全。市容管理处和执法人员共同协商,在凤城宾馆前为他们划定临街摊位,让他们定点经营,并免费为他们制作工具箱和服装,免除占道费,既减轻了他们的经济负担,消除了安全隐患,也维护了市容。37 岁的刘慧和 7 岁的女儿独自在城里生活,靠在街边卖煎饼果子谋生。在整治小商贩占道经营行动中,刘慧母女生活陷入困境。得知这一情况后,执法三大队队员们集资买了辆三轮车,配备煤气灶送到她家中,并在凤鸣小区找了处不影响市容的空地,安排她免费定点经营。刘慧感动得直流眼泪,逢人便说遇见了好人。类似这样的例子举不胜举。为促进社会和谐,市城管执法局大力提倡温情执法,实行“首违免罚”,以规劝和教育、引导为主,对违规停存车辆插“温馨提示卡”,开辟“绿色空间”,引导残疾人、下岗、困难职工规范经营,并免费提供一些经营工具,既改善了市

容,又解决了困难群众的实际问题,方便了市民出行,一举多得。

堵疏结合,根治占道经营等顽疾,是晋城市城管执法的创举,为全国同类城市解决同样问题创造了经验。针对近年来城市规模不断扩张,人口急剧增加,占道经营严重影响市容、交通等一系列问题,市城管执法局从实际出发,成立了市容、户外广告、车辆停存、早夜市摊点 4 个配套管理机构,集中行使规范、协调、服务、监督、管理职能。比如,在取缔违法占道的同时合理划定一批规范化经营场点,引导小商贩归行入市,让路于民。又比如,在整治车辆停存秩序的同时规划一批规范化停车场点,引导车辆入场入位。通过实行整治与疏导相结合,先疏后堵,管理前移的“给出路”政策,既改善了市容市貌,又规范了小商贩正常经营,极大地方便了群众的工作生活,构建起城市和谐秩序。

在实施堵疏结合过程中,市城管执法局大胆创新,将市场化运作引入城市管理执法,牢固树立经营城市理念,走经营城市的路子,成为一大亮点。采取的具体措施是,在一些停车位紧张、秩序混乱、治安状况差的地段,划定一些临时停车位和停车场所,实行收费服务。采取公开拍卖的办法将一批临时停车位、存车场点的经营权分别拍卖给由下岗职工组成的昌德公司、安停公司经营,将 28 条主要街道和 20 个游园广场等公共场所清理小广告的任务承包给美容清洁公司,利用这些收入公开招聘一批下岗职工,组建起一支城管协管队伍,既不用政府投资,解决了部分职工再就业困难,又较好地解决了停车难、乱停放、堵塞交通、乱贴乱画等问题。

坚持阳光执法、依法办案、公正透明、严格有序是市城管执法局的行为准则。设立“行政处罚大厅”,公开办案程序、执法依据、处罚标准,自觉接受群众和媒体监督。建立“处罚与鉴定相分离”工作机制,保证执法严谨公正,避免随意性和不公正性。建立“重大行政处罚案件集体审查、跟踪督办”制度,避免人情案、关系案。建立勤务日报公示制度和一般程序案件公示制度,实行跟踪动态管理,避免暗箱操作。建立领导干部值班制,勤务区街长负责制,全天候、全方位、全时段、无空白、无死角、无盲区地及时管理。聘请常年法律顾问和监督员,推行法制员制度,为一线队伍大队配备专兼职法制员,加强依法办案。自 2003 年组建至 2013 年,10 年间全局共查处各类案件 161893 起,其中简易程序

序案件 159831 起,一般程序案件 2062 起,做到件件有依据、件件有落实。上级有关单位曾对市城管执法局办结的案件进行过一次抽查,结论是:件件证据齐全,有法可依;事实认定准确,处罚适当。

四、加强执法队伍建设,营造和谐城管氛围

市城管执法局自成立至今,始终把队伍建设作为头等大事来抓。坚持班子带头做表率,凡要求下面做到的,班子成员自己首先做到。要求下面不能做的,班子成员坚决不做。10 年来,坚持一把手或分管领导每周带队上街巡查,发现问题,能现场解决的,当场解决。情况复杂的,及时研究讨论,制定办法措施。对执法队伍实行半军事化管理,早上 7 点多,队员整齐着装到队里报到,先早操,后点名,然后上岗。下午 6 点,归队总结讲评当日执勤情况,天天如此,雷打不动。遇到雨雪天气,坚持在队里学习,随时准备应急情况。在街巷巡查执法,坚持两人成行,三人成列,四人成方。执法过程中严格执行行为规范,先敬礼,后亮证,再解释,最后处罚。从这些小事抓起,规范一言一行,一举一动,在潜移默化中养成文明执法习惯。设立执法文明和谐奖,对在执法中先后受到暴力侵害的 60 余名执法人员颁奖安慰。每年组织三、四次法制培训,加强执法队伍法律教育。坚持不懈开展党风廉政教育和干部廉洁自律工作,打造清正廉洁的文明执法之师。积极开展丰富多彩的文体娱乐活动,培养执法队伍高尚的道德情操,努力建设一支充满朝气活力、洋溢青春气息的意气风发的城管执法队伍。

高度注重城管执法宣传,努力营造和谐城管氛围。每年“12·4”全国法制宣传日,市城管执法局都要运用各种形式,开展宣传活动。与市广播电视台合办《城管执法热线》,积极参加《百姓热线·纠风台》阳光栏目录制,现场解答市民问题。多次邀请媒体记者体验城管工作,向社会宣传报道城管执法工作。创办《城管信息》、《晋城城管报》等,及时向公众发布城管信息和工作动态。鼓励执法人员在各级媒体发表文章,畅谈执法实践与体会,倾吐真实心情,宣传城管政策。成立“紫薇诗社”及城市管理研究会等,扩大人们对城管执法的理解和支持,动员群众踊跃参与城市管理,实现“人民城市人民管”目标。加大科技执法力度,建成并正式运行“数字化城管”平台,实现了监督指挥数字化、日常

监控精细化、工作流程标准化、考核评价自动化。大力提倡为群众办好事,献爱心,以实际行动感染教育广大市民,树立亲民爱民形象,大大拉近了城管执法与市民的距离。

多少艰辛坎坷路,十年弹指一挥间。市城管执法局成立 10 年来,始终秉承阳光执法保公正、温情执法保和谐、文明执法保形象、科学执法保效率的理念,取得了骄人的业绩。数字城管正式运营,市区实现整体亮化,违法建设有效控制,车辆停存秩序井然,扬尘污染得到整治,市容卫生全面改善,户外广告规范有序,牌匾整治成效明显,园林绿化显著提高,乱贴乱画基本遏制。

发展建设好一个城市十分不易,经营管理好一个城市尤其艰难。从某种意义上讲,后者更能反映一个城市的综合实力和文明程度,更需要有胆识、有勇气、有魄力、有智慧。市城管执法局既然肩负着历史和人民赋予的经营管理晋城城市的重任,就要勇于担当,敢于经略,善于谋划,富于创新,在争先发展中奋发有为,在转型跨越中开拓进取,以更加扎实的工作和更加突出的成绩,向市委、市政府和全市人民交出一份满意的答卷。

目 录

综述	1
第一章 大事记	1
第二章 城市概况	26
第一节 建置沿革	26
第二节 自然环境	28
位置 境域	28
山脉 水系	29
气候 植被	31
第三节 市区概况	34
市区规划	34
市政建设	38
公用事业	51
第三章 组织机构	64
第一节 城市管理委员会及办公室	64
第二节 城市管理行政执法局	65
领导机构	65
内设机构	68
直属机构	73