

江苏省住房和城乡建设厅

Jiangsu Provincial Department of Housing and Urban-Rural Development

主编

江苏城市管理的探索与实践 / 宋如亚

江苏省城市环境综合整治的总体框架研究 / 陈浩东

城市管理的理念创新与举措优化 / 王震国

徐州城市管理的机制创新与实践探索 / 曹东伟

城市餐厨垃圾资源化管理的实践与思考 / 汤以成 李世昌 何 晟



江苏建设

7

Jiangsu Planning &
Construction

城市管理与
城市环境改善



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

江苏建设 第7辑

城市管理与城市环境改善

江苏省住房和城乡建设厅 主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2013

内容提要

加快城市管理的改革创新与转型发展,使之更加符合现代城市发展的需要、顺应人民群众对于美好人居环境的期待,是推动新型城镇化发展、构建美丽中国的重要内容。本书以“城市管理与城市环境改善”为主题,全方位展现了近年来江苏各地在城市管理理念、模式与体制机制方面的创新探索,并对现代城市管理的理念与举措创新进行了学术探讨,希望读者能借此增强对城市管理工作的认知和了解,并从中获得有益的启示与借鉴。

本书可供城乡规划建设与城市管理决策者、相关领域研究人员和高等院校相关专业师生学习和参考,也可供对城乡规划建设管理有兴趣的读者阅读。

图书在版编目(CIP)数据

江苏建设 7:城市管理与城市环境改善/江苏省住房和城乡建设厅主编.—南京:东南大学出版社,2013.9

ISBN 978-7-5641-4557-6

I. ①江… II. ①江… III. ①城乡建设—研究—江苏省②城市管理—研究—江苏省③城市环境—环境保护—研究—江苏省 IV. ①F299.275.3②X21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 224242 号

书 名:江苏建设 7:城市管理与城市环境改善
主 编:江苏省住房和城乡建设厅
责任编辑:孙惠玉 编辑邮箱:894456253@qq.com

出版发行:东南大学出版社
社 址:南京市四牌楼 2 号 邮 编:210096
网 址:<http://www.seupress.com>
出 版 人:江建中

印 刷:中共江苏省委办公厅印刷厂
排 版:中共江苏省委办公厅印刷厂排版部
开 本:787mm×1092mm 1/16 印张:8 字数:233 千
版 次:2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷
书 号:ISBN 978-7-5641-4557-6
定 价:20.00 元

经 销:全国各地新华书店
发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部
联系(电话:025-83791830)

卷首语

让人们生活得更美好,是城市发展的共同追求,也是城市管理的最终目标。

城市管理是提升城市环境与空间功能品质,维护城市社会运行秩序的重要保障;是创新社会管理、构建和谐社会的重要内容。今天,我们的城市正处于快速发展时期,如何在城市人口激增、建成区面积不断扩大、人们对生活环境要求日益提高的现实背景下,加快城市管理的理念与体制机制创新,探索更加符合城市现代化要求,满足城市中不同利益主体多样化需求的城市管理模式是现代城市面临的巨大挑战和重大实践课题。

本辑《江苏建设》以“城市管理与城市环境改善”为主题,共收录文章24篇,从城市管理理念创新、城市环境综合治理、数字化城管、执法队伍建设、餐厨垃圾资源化管理、环卫作业市场化、市容管理示范路建设和长效管理机制构建等多个层面,展现了近年来江苏省及各市县城市管理的创新实践;邀约了国家行政学院、上海城市管理学院和南京市建委研究室的专家学者,就城管标准化法治化建设、城市管理理念创新与举措优化、城市道路停车管理等议题进行了学术探讨;介绍了四川、杭州等省市改善城市人居环境的实践经验和成功探索。希望读者能借此增强对城市管理工作的认知和了解,并从中获得有益的启示与借鉴。

目录

卷首语

主题文章	1	江苏城市管理的探索与实践	宋如亚
	7	江苏省城市环境综合整治的总体框架研究	陈浩东
学术论坛	13	以法治化标准完善城管综合执法 ——访国家行政学院法学部杨小军教授	朱靖 赵青宇
	17	城市管理的理念创新与举措优化	王震国
	24	关于城市道路停车管理创新的思考	陆玉龙
创新实践	29	徐州城市管理的机制创新与实践探索	曹东伟
	35	坚持“人民满意”标准 锻造“亲民城管”品牌	李庆林
	42	实施环境综合整治 打造苏北最美城市 ——宿迁市城市环境综合整治探索与实践	张联东
	49	城市餐厨垃圾资源化管理的实践与思考	汤以成 李世昌 何晟
	54	完善垃圾收运体系 推进城乡环卫事业统筹发展	席永清
	59	多措并举求实效 村庄环境展新貌 ——盐城市盐都区村镇生活垃圾集中处理的实践	姚维斌 郑晓东
	63	以服务外包形式推进机械化清扫作业 ——南京市鼓楼区推行市场化清扫保洁改革的实践与思考	陈艳冬
	67	实施环卫责任制 塑造城市新形象 ——海安县推进市容环卫责任区制度的做法与体会	胡友明
	70	以市容管理示范路创建为载体 提升城市环境品质 ——昆山市市容管理示范路创建工作实践	安文娅 江泓
	76	扬中市容管理示范路建设纪实	杜成福

数字城管	79	数字化城管的“扬州模式”	吴效安 王德伟
	84	创新数字城管运行 提升长效管理水平	
		——泰州数字化城管的实践探索	常剑忠
	88	浅谈数字城管的融合拓展	程洪喜
	92	城市管理网格化的仙林实践	孙金娣
长效机制	98	实施长效管理 建设宜居城市	
		——常州市城市管理长效机制建设情况概述	朱笑冰
	102	关于加强城管执法队伍教育培训工作的思考	李园
	106	强化民本意识 注重形象提升 大力推动亲民服务型城管建设	吴文祥
经验借鉴	111	改善城乡环境 促进和谐发展	
		——四川省城乡环境治理经验	李又
	115	“五化”视阈下的杭州城市河道长效管理	卜珺

江苏城市管理的探索与实践

宋如亚

江苏省是我国城镇化进程最快的省份之一,城镇化率从1978年的13.7%上升到2012年的63%,提高了近50个百分点,城镇人口的数量增加了4200万人。随着城市规模的快速扩大,加强城市管理,完善城市功能,提高城镇化质量成为我省经济社会发展面临的重大问题。2008年,省委书记罗志军(时任江苏省省长)在第四届世界城市论坛上提出了江苏建设“21世纪可持续人居家园”的宏伟目标,将推进和谐城市管理和住区环境整治列为城乡建设领域的重点行动;在“十二五”期间江苏大力实施的“美好城乡建设行动”中,也把进一步提高现代化城市管理水平,全面提升城乡人居环境质量作为行动的重要内容。

全省城管系统全面贯彻省委省政府的重大战略部署,坚持科学发展观,积极推进美好城乡建设行动,以工作理念创新为引领,以体制机制创新为动力,以建立健全法律法规体系为基础,以开展城管创优活动为抓手,不断加强城管文化建设,加大城市管理力度,完善环卫设施配套,有力推动了城市环境面貌的改善和人居环境质量的提高,保障了城市的有序运行。

1 以文化建设为引领,推动城管工作理念创新

城管部门承担着与城市容貌、城市环境、城市设施和城市秩序相关的大量繁杂的管理任务,对于改善城市面貌,完善城市功能,提升城市综合竞争力起着重要作用,但毋庸置疑的是,其管理内容,尤其是城管执法工作也涉及城市部分人群的利益问题,社会对城管工作存在着诸多的不了解和不理解。随着我国改革进入深水区,社会矛盾凸显,城管工作正面临更为严峻的形势和压力。树立什么样的城管文化,解决

为谁管、怎么管、靠什么管的问题,是广大城管工作者必须回答的问题。江苏城管系统2011年开展了“城管文化建设年”活动,引导全省城管工作者通过征文等系列文化活动,对这些问题进行了有益的探索。通过“文化建设年”活动,全省城管系统进一步统一了思想认识,明确了工作思路,树立起以人为本、城管为民的文化观,并形成了“百姓城管、科学城管、法治城管”三大核心理念,以理念带动创新,以创新引领转型,全力打造全新城管模式,推动了城管系统的转型发展。

1.1 从思想认识上牢固树立“百姓城管”的新理念

百姓城管的基本内涵是“为了百姓,依靠百姓”,回答的是为谁管的问题。把维护城市中最广大人民群众的根本利益作为城管工作的出发点和落脚点,工作中坚持听百姓声音,请百姓参与,为百姓服务,让百姓满意,努力使百姓理解、认可、支持城管工作,形成政府主导、社会协同、公众参与的城市管理新格局。要把城市管理打造成民本工程、民心工程、民生工程,切实维护人民群众权益,为百姓创造更加宜居的人居环境,为城市构筑更加良好的发展平台。

1.2 从工作方法上着力完善“科学城管”的新机制

科学城管的基本内涵是通过建立科学的体制机制,运用科学的方法和技术,着力提高城市管理的效率和水平,回答的是怎么管的问题。要加快推进从单一行业管理的“小城管”向综合管理体制的“大城管”转变,着力增强综合协调能力;加快推进从单一技术手段向数字化与全员化协同管理的转变,努力提高行政管理效能;加快推进从行业末端管理向源头管理、全过程管理转变,切实提升公共服务质量;加快推进从阶段性管理向长效管理、绩效管理的转变,全面巩固城市规划建设成果。

1.3 从管理模式上加快建立“法治城管”的新秩序

法治城管的基本内涵是依法管理城市,回答的是靠什么管的问题。依法治国已成为我国的治国方略。城管工作担负着维护城市正常运行秩序的重任,更应当加快法治化进程,实现依法管理、依法行政。要进一步健全城市管理法律法规体系,落实行政执法责任制,积极探索依法、规范、高效、便民、权责统一的现代城管执法新模式,严格执法,文明执法,切实维护城市的整体利益和社会公平正义,促进社会和谐。

2 以构建大城管格局为目标,推动城管体制机制创新

城市管理的职责范围涵盖了城市政府管理的多个方面,不仅与群众生活密切相关,也涉及多个职能部门的管理权限。厘清城市管理体制机制,科学整合各类管理资源,形成管理合力是提升城市管理效能的前提和基础。江苏以推进相对集中行政处罚权为契机,积极推进城市管理体制机制创新,以数字化城管体系建设为平台,加快构建职责明晰、处置高效的“大城管”格局;通过建立高位协调机制和网络化城市管理体系,进一步明确城管职能范围和责任主体,形成了政府主导、多部门齐抓共管的合力;积极推进市容环卫责任区制度,推动城市管理重心下移,着力提升城管工作效能;积极探索建立城市管理的公众参与机制,促进城市管理的长效化,营造了全社会关心城市管

理、参与城市管理、支持城市管理的社会氛围。

2.1 建立健全高位协调机制

积极推动各地建立健全由政府主要领导负责,有关部门参加的城市综合管理协调机构,负责城市管理的组织、决策、协调、实施和监督工作;明确管理职责,强化城市政府年度目标考核体系建设,将工作任务分解落实到各有关职能部门,落实层级监督和效能监察,构建“大城管”格局,形成责任明确、考核科学、齐抓共管的良好工作机制。

2.2 构建城市管理网络体系

按照统一领导、分级负责、重心下移、条块互补的工作原则,健全“两级政府、三级管理、四级网络”城市管理体制;推行相对集中行政处罚权制度,推进管理重心下移,进一步理清并逐步规范区、街、社区城市管理的职责和工作模式。目前,江苏省58个市、县(市)都设立了城市管理局(苏州市为市容市政管理局),13个省辖市和约三分之一的县(市)按照相对集中行政处罚权的工作要求,成立了城市管理行政执法局,与城市管理局合署办公。

2.3 加快数字化城管体系建设

按照因地制宜、分类指导的原则,大力推进数字化城管建设,不断完善“数字城管”的运行机制和考评体系,着力发挥数字化平台的绩效评价功能;科学运用数字化城市管理系统数据,将数字化城市管理考核结果纳入城市管理综合考评、政府绩效考核、行政效能监察体系,使数字化城市管理系统成为政府实施城市管理的重要数据平台、指挥平台和信息决策平台。目前,全省58个市(县)中,共有35个已建成运行数字化城管系统,建设质量与推进速度均居全国前列。

2.4 推行市容环卫责任区制度

全面落实市容环卫责任区制度,建立市容环卫责任区管理电子档案或数据库,因地制宜地推进责任区管理的委托承包模式,通过检查考核、评比表彰、执法查处等多种途径,全面掌握责任制管理动态和落实情况,有效提高了市容环卫责任制的签约率和履约率,夯实城市管理的工作基础。

2.5 探索建立社会参与机制

积极引导市民群众主动参与城市管理活动,拓宽城市管理工作的社会监督渠道;确定10月26日为“城管开放日”,开展以“城管三走进”、“城管义工”等为主要内容的系列活动,引导社会各界参与、体验、感受城管,有效提升了城管形象;加强新闻媒体的舆论宣传和监督,逐步形成全社会共同关心、理解、支持、参与城市管理工作的良好氛围。

3 以城管创优和标准化建设为抓手,推动城管工作举措创新

针对新形势下的城管工作特点,江苏城管系统不断探索创新工作举措,以创优促整治,以标准促长效,形成了以城管创优和标准化建设为主要内容的工作推进机制。

3.1 开展“城管创优”活动

在全省城市中开展创建“江苏省城市管理优秀城市”和“江苏省市容管理示范路”创建活动,加

强对城市市容环境突出问题的集中整治,推进道路市容景观提档升级工程,配套完善城市基础设施功能,着力提升城市人居环境质量,改善市容环境面貌秩序。“以创建促建设,以建设促管理,以管理促规范”的创建工作方式,赢得了社会各界和人民群众普遍认可。目前全省共创建省级市容管理示范路102条。常州、扬州、徐州、张家港、昆山、江阴等14个城市获得“江苏省城市管理优秀城市”称号。

3.2 推进城管标准化建设

把标准化建设引入城市管理各项工作,力图通过三年到五年时间,制定完善覆盖城市市容管理、环卫管理、数字城管和城管行政执法等各个方面的标准体系,逐步实现街景容貌维护、市容秩序管控、环卫基础设施建设和综合指挥调度的规范化和标准化。江苏将2012年确定为城管标准化建设推进年,继《江苏省城市容貌标准》、《江苏省城市环境卫生作业服务质量标准》、《江苏省城市环境卫生劳动定额》等标准之后,又制定了《江苏省城镇户外广告和店招牌设施设置技术规范》、《江苏省生活垃圾卫生填埋场运行管理考核评价标准(试行)》和《江苏省生活垃圾焚烧发电厂运行管理考核评价标准(试行)》等一系列工作标准和管理规范,初步构建了符合江苏实际的城市管理工作标准化体系,为实现城管工作的标准化、规范化打下了基础。

3.3 开展渣土运输和农贸市场百日整治活动

针对城市管理的薄弱环节和人民群众反映较为强烈的渣土车违规运载、农贸市场环境脏乱差等问题组织开展省域层面的集中整治。2012年联合公安、交通管理(简称交管)等部门在全省组织开展了建筑垃圾和工程渣土运输与处置管理的集中整治,全面规范全省建筑垃圾和工程渣土运输处置秩序,巩固建筑渣土运输车辆整治成果;2013年年初又启动了全省农贸市场周边的环境整治,按照“提升一批、整治一批、取缔一批”的思路,全面净化农贸市场周边环境秩序,提高周边环境卫生质量,受到群众的欢迎。各城市也根据自身管理工作实际,开展了对于乱搭乱建、乱贴乱画、乱停乱放、乱拉乱挂、乱摆摊点、乱设广告等行为的各类专项整治活动,大力度治理城市管理“痼疾”。

4 以城乡垃圾统筹处理为重点,推动市政环卫设施建设模式创新

生活垃圾的清扫保洁和清运处置工作与城乡的人居环境密切相关。目前,江苏垃圾处理产业已具相当规模,以垃圾焚烧厂为代表的市场化垃圾处理容量规模明显增加,行业市场化发展已经从导入期进入到成长期,并正向成熟期迈进。

4.1 完善垃圾处理设施配套建设

制定了《江苏省“十二五”城乡生活垃圾无害化处理设施建设规划》,成立了由25个省级部门组成的“江苏省城乡生活垃圾处理工作联席会议”,加快推进生活垃圾无害化处理设施建设。全省已形成“苏南地区以焚烧为主、卫生填埋为辅,苏中地区焚烧与卫生填埋并举,苏北地区逐步由卫生填埋向焚烧发展”的良好格局;出台《江苏省餐厨废弃物管理办法》,在全国率先编制完成省级餐厨废弃物处理规划,统筹全省餐厨废弃物设施布局与建设。截至2012年,全省垃圾无害化处理能力达

4.6万吨/日,餐厨废弃物处理总能力达到466吨/日。垃圾无害化处理率超过90%,居全国先进水平。

4.2 构建城乡生活垃圾统筹处理机制

在加快区域生活垃圾处理设施和转运设施建设的同时,大力推动农村生活垃圾分类收集、源头减量、就地就近资源化利用,对无法就地资源化利用的垃圾进行城乡统筹处理,是改善乡村人居环境、推动城乡发展一体化的重要内容。21世纪初,江苏在全国各省区中率先启动了农村垃圾集中收运处理工作,并探索出“组保洁、村收集、镇转运、县集中处理”的城乡统筹生活垃圾收集处理模式。截至2012年年底,全省已建垃圾中转站的乡镇比率达到94.7%,镇村生活垃圾集中收运率达到73.4%,为改善江苏乡村人居环境起到了重要作用,为中国人口密集地区的农村生活垃圾处理提供了有益的借鉴。

4.3 推行环卫市场化作业

按照政府主导和市场化运作相结合的思路,积极推进环卫行业改革。到“十一五”期末,全省城市环卫作业单位达到180余家,其中实行企业化运作的单位近100家;环卫作业实行市场化或部分市场化的城市有15个,约占全省城市总数的四分之一;垃圾处理单位实行市场化运作的比例达到三分之一以上。环卫市场化模式的深入推进,有力推动了城市环境卫生事业的健康发展,也使环卫机械化、现代化、智能化步伐大大加快。

5 以城管队伍规范化建设为突破,推动城管执法方式创新

城管执法工作一直是社会关注的焦点,也最容易惹起争议。因此,加强执法队伍建设,提高执法队伍素质,提升执法队伍形象,是城管工作的重中之重。2005年,江苏在全国率先制定了执法队伍建设标准,并持续开展了执法队伍规范化建设活动,着力将提高依法行政、文明执法水平,树立城管亲民、爱民形象,纳入法制化、标准化、规范化的轨道。

5.1 坚持依法行政

通过健全城市管理法律法规体系,落实行政执法责任制,加快推进城市管理法治化进程,做到有法可依、有法必依;积极探索依法行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一的现代城管执法新模式,切实维护社会公平正义,努力构建社会主义和谐社会;以“六五”普法工作推进为契机,全面加强城管队伍、城管人员的教育培训,不断提高业务素质和执法效能,牢固树立法治观念,确保做到依法行政、形象良好。

5.2 规范执法行为

深化行政执法队伍规范化建设及星级单位创建活动,并通过开展“回头看”活动,巩固创建成果,认真总结开展标准化执法模式的成功经验,探索建立统一、规范的标准化执法体系,推进执法过程的透明化、规范化、法治化,提高执法队伍依法行政的能力和水平。

5.3 创新执法方式

坚持以人为本、关注民生,认真处理好严格执法与文明执法的关系,主动争取广大人民群众和

新闻媒体对城管执法工作的理解、支持与配合;按照疏堵结合、先疏后堵的原则,有效预防和化解因城管执法引发的社会矛盾;在执法中融入服务,在服务中实现管理,做到既管理好城市,又树立好形象,实现执法效果与社会效果的有机统一。

6 结语

随着城镇化率超过60%,江苏的城镇化进程已经进入了快速发展的中后期,进入了量质并举,更加注重质量的新阶段。城乡建设工作将更加关注提升城乡空间的品质,更加关注提高城市基础设施的运行效率,更加关注构建和谐有序的人居环境,这些都对城市管理提出了新的更高的要求,也使得城市管理的重要性愈加凸显。

针对当前江苏省城市管理中的重点地区和突出问题,江苏省政府决定自2013年起,在全省县以上城市建成区开展以“九整治、三规范、一提升”为主要内容的城市环境综合整治行动,计划用三年左右的时间,使全省城市环境薄弱地段“脏乱差”问题得到有效解决,全面提升城市空间功能品质与环境容貌。这是江苏城市管理工作与时俱进、开拓进取,积极顺应市民群众过上美好生活新期待,推动全省新型城镇化和城市现代化进程的又一创新举措和有益实践。

在迈向现代化的进程中,如何使我们的城市生活更加美好,环境更加宜人,社会更加和谐有序,需要城管系统的不断探索和创新,更需要全社会的支持和参与。

江苏省城市环境综合整治的总体框架研究

陈浩东

编者按：城乡环境面貌是人居环境质量和现代文明程度的重要标志。2011年起，江苏在全省启动实施“美好城乡行动计划”，并先期启动村庄环境整治工作，目前已完成三分之一的自然村整治任务，直接改善了村庄面貌和人居环境，受到广大农民群众的普遍欢迎。为统筹推进城乡环境改善，江苏省政府决定自2013年起，利用三年左右的时间，在全省县以上城市建成区开展城市环境综合整治。为此，7月24日省政府召开了全省城市环境综合整治工作会议，省政府办公厅印发了《江苏省城市环境综合整治行动实施方案》。目前，城市环境整治工作已在全省全面展开。本文着重介绍江苏开展全省城市环境综合整治工作的背景、主要目标、整治重点、工作机制和政策措施。

1 江苏省城市环境卫生存在的主要薄弱环节分析

近年来，江苏省各城市在加大城市建设的同时，不断加强城市管理与执法，城市形象有了较大提升，为全省经济社会发展提供了强有力的支撑。根据不完全统计，近三年来各地已累计投入1103亿元用于整治城中村989个、城郊结合部421个、老旧小区（含棚户区）1833个、背街小巷10065条。但在快速城市化进程中，城市环境薄弱地区的脏乱差现象依然存在，市容秩序还存在不少突出并亟待解决的问题，群众反映强烈，影响了城市人居环境质量。

为准确把握江苏省城市环境中存在的问题，江苏省住房和城乡建设厅委托江苏省城市调查总队对8个城市进行群众满意度调查，对20个城市2013年第一季度数字化城管运行数据进行了分析，并对全省各市县城管部门做了专题调查。具体结果如下：

1.1 城市环境的突出问题

2012年省统计局城调总队分别对徐州、南通、镇江以及

作者简介

陈浩东，江苏省住房和城乡建设厅城建处处长

江阴、金坛、常熟、海安、扬中计8个城市进行了群众满意度调查。调查结果显示,城市管理问题突出、群众满意度较低的问题突出表现在流动摊点与占道经营、农贸市场内部及其周边环境、背街小巷和老旧小区、城郊结合部和城中村以及城市河道等方面(表1)。

表1 城市管理突出问题和群众满意度调查情况

序 号	调 查 内 容	综合满意率(%)
1	流动摊点与占道经营	59.96
2	农贸市场内部及其周边环境	61.64
3	背街小巷和老旧小区	67.55
4	城郊结合部、城中村	68.23
5	城市河道	68.95
6	建设工地	69.08
7	对群众反映热点问题的解决	69.45
8	城市公厕、垃圾中转运输管理	70.13
9	执法规范化	70.32
10	沿街建筑、围墙(栏)整洁	70.56

1.2 数字化城管运行情况

江苏省城市调查总队从全省已运行或试运行数字化城管系统的38个城市中,选取20个城市进行了调查。统一调取了2013年第一季度的运行数据,对城市管理事、部件的立案数据进行统计。考虑到各城市数字化城管系统运行数据量的差异性,按照立案数据的来源途径,将问题分成市民投诉和监督员主动发现两方面,同时将各地前3位的问题按照5、3、2的权重,进行统计分析。调查分析结果显示,占道经营等十个方面问题较为突出(表2)。

表2 数字化城管系统对城市环境突出问题的立案统计情况

排 序	市民投诉问题立案	监督员发现问题立案
1	占道经营	占道经营
2	老旧居民区	广告设置
3	农贸市场	乱停乱放
4	城郊结合部	背街小巷
5	背街小巷	城中村
6	城中村	城郊结合部
7	乱停乱放	老旧居民区
8	广告设置	农贸市场
9	违法建设	建筑工地
10	建设工地	违法建设

1.3 全省城管部门专题调查分析

2013年4月底,江苏省住房和城乡建设厅开展“市民反映的十大城市管理热点难点问题”专题调查。经数据汇总和统计分析,市民群众最关注的十个方面问题为:占道经营、老旧小区、城中村和城郊结合部、机动车乱停乱放、背街小巷、河道沟塘、建设工地、牛皮癣、物业管理、绿化养护(表3)。

表3 市民反映的十大城市管理热点难点问题调查情况

序 号	城中村问题	城中村与城郊结合部问题占比(%)
1	占道经营	27.70
2	老旧小区	17.80
3	城中村和城郊结合部	16.20
4	机动车乱停乱放	6.70
5	背街小巷	5.40
6	河道沟塘	4.00
7	建设工地	3.70
8	牛皮癣	3.10
9	物业管理	3.00
10	绿化养护	2.80

注:物业管理更多地反映老旧小区管理薄弱现象和群众需求。

从三项调查数据的综合分析来看,江苏省城市环境的薄弱地段主要集中在城郊结合部、城中村、棚户区、老旧小区、背街小巷、城市河道、低洼易淹易涝片区、建设工地和农贸市场周边;严重影响城市市容面貌的主要问题是占道经营、车辆乱停乱放、违规设置户外广告等。对城市环境现状问题的调查分析是重要的基础性工作,直接关系到今后城市环境综合整治的方向、重点。

2 江苏省城市环境综合整治工作的目标任务和原则

针对当前江苏省城市环境的重点地区和突出问题,江苏省计划用三年左右的时间,对所有县以上城市的城市建成区,集中开展城市环境综合整治行动,重点行动内容为“九整治”、“三规范”、“一提升”(简称“931”行动),即集中整治城郊结合部、城中村、棚户区、老旧小区、背街小巷、城市河道环境、低洼易淹易涝片区、建设工地和农贸市场脏乱差,规范占道经营、车辆停放和户外广告设置,提升长效管理水平。

城市环境综合整治,使全省城市环境薄弱地段脏乱差问题得到有效解决,市容面貌明显改善,城市基础设施承载能力进一步提升,城市管理体制机制逐步健全,优秀管理城市创建扎实推进,长效管理水平不断提高,城市环境整洁有序、生态宜居,人民群众满意度显著增强。具体目标是:

——到2013年年底，城市环境薄弱地段脏乱差等群众反映强烈的突出问题整治取得积极进展，城市环境卫生和市容面貌有明显改观；所有市、县（市）建立城市管理群众举报投诉热线和解决机制；各地按照省统一部署，结合实际制定三年整治规划和年度行动计划；10个左右的市、县（市）达到“江苏省优秀管理城市”一星级标准；各省辖市至少有1条道路或1个社区达到“江苏省城市管理示范路”和“江苏省城市管理示范社区”标准；市、县（市）建成运行数字化城管平台比例提高到65%。

——到2015年年底，全省城市环境薄弱地段脏乱差现象基本消除，占道经营、车辆停放和户外广告管理有序规范，完成列入国家计划的集中成片棚户区和城市易淹易涝片区改造，城市社区基础设施基本配套，一半左右的市、县（市）达到“江苏省优秀管理城市”一星级以上标准；市、县（市）分别有5个和3个左右的道路和社区达到“江苏省城市管理示范路”和“江苏省城市管理示范社区”标准，县以上城市数字化城管实现全覆盖，城市长效管理机制基本建立。

为确保全省城市环境综合整治取得实效，主要遵循以下六条原则。一是以人为本，关注民生。将城市环境综合整治作为保障和改善民生的重要内容，集中力量解决社会关注、群众反映强烈的突出问题。提高整治工作的组织化程度，精心组织、有序实施，切实使整治体现民意、服务民生，严防民生工程变为扰民工程。二是因地制宜，统筹规划。区分不同区域和类型的城市环境问题，科学制定整治规划和年度行动计划，确定整治重点和措施。坚持分类指导，充分利用本地自然山水资源禀赋，注重挖掘保护人文历史资源，彰显特色，突出亮点，确保整治成效。三是多措并举，疏堵结合。综合采取改造、改善、提升、规范等措施，加强典型示范引导，全面提升整治效果。在依法整治的同时，坚持疏堵结合、疏导在先，开展风险评估与防范，强化沟通协调，维护社会和谐稳定。四是科学整治，有序推进。按照省制定的整治标准，实施项目化管理和标准化整治，合理配置人力、物力和财力，先易后难、远近结合，分步实施、扎实推进。坚持点、线、面结合，整体推进城市环境综合整治工作，积极打造城市管理新标杆，全面改善城市人居环境。五是协作联动，社会参与。坚持政府统一领导，注重上下联动与条块结合，形成工作合力。广泛开展宣传发动，引导社会公众参与，赢得理解与支持，努力形成“政府主导、部门联动、社会参与”的良好局面。六是标本兼治，注重长效。加强源头管控，剖析问题根源，注重设施配套，建立完善功能，落实治本措施。坚持整治、建设与管理并重，以整治促建设、以建设促管理、以管理促规范，建立完善长效管理机制，切实巩固整治成果。

3 江苏城市环境综合整治的主要内容和工作要求

江苏在城市环境综合整治工作中，强调围绕人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，以环境卫生、容貌秩序为切入点，以整治城市环境薄弱地段的脏乱差现象为突破口，加快城市基础设施配套完善，着力改善城市市容面貌，努力实现城市管理的规范化、精细化、长效化，积极创造舒适优美的人居环境和发展环境，促进经济社会全面协调可持续发展。

“九整治”主要是清理城郊结合部的城市出入口及交通干线沿线、城中村、棚户区、老旧小区、背街小巷、城市河道、农贸市场周边、低洼易淹易涝地区、建设工地等薄弱地段的垃圾、乱搭乱建、

乱堆乱放、乱拉乱挂等,增添必要的基础设施;消除城中村、棚户区的消防及危房安全隐患;实施老旧小区房屋修缮,同步推进屋顶门窗等节能改造,实施物业管理;整治城市黑臭河道,努力实现河道清洁、河水清澈、河岸美丽;全面消除城市严重积淹水地段;减少工地施工扰民,实行工地封闭围挡,减少施工扬尘污染,规范渣土运输和处置。

“三规范”主要是解决群众反映强烈的占道经营、车辆乱停乱放和违规设置户外广告等问题。对占道经营,做到“主干道严禁、次干道严控、小街巷规范”;对停车秩序,重点整治机动车乱停乱放,保障道路通行顺畅,整治非机动车乱停乱放,实现非机动车停放秩序明显改善;对户外广告设置,重点整治未经审批、长期空白闲置、设施陈旧破损、严重影响市容和安全的广告设施,清除非法广告,同时结合城市特色文化塑造,编制户外广告规划,加强设置管理。

“一提升”主要是实现城市长效管理,建立城市管理综合协调机构,形成“分工协作、责任明确、考核科学”的城市管理机制;推进管理力量向社区、薄弱地段延伸,实现城市管理全覆盖、常态化;加快数字化城管系统建设;加强城管执法队伍规范化建设,全面提升执法队伍素质和依法行政能力;加强机构建设,增加执法人员配备,提高执法效能;加大城市管理宣传力度,努力改善城管执法环境;建立完善城市管理综合考评体系,推动城市管理长效化水平不断提升。

城市环境综合整治是服务民生、提升环境的系统工程。在工作思路主要把握好以下正确的方向:一是高度关注民生。把当前社会关注和群众反映强烈的城市脏乱差等突出问题作为整治工作的重点,以整治促民生改善,夯实整治工作的群众基础。二是注重理清关系。改善城市市容环境是城市政府的重要职责,城市政府是城市环境综合整治第一责任人。省负责城市环境综合整治工作的组织指导、确定目标、制订标准、督查考核,城市人民政府负责具体实施城市环境综合整治。三是强调因地制宜。对照省制定的整治工作内容和要求,各地梳理城市管理过程中存在的主要问题,因地制宜地确定整治工作重点和目标任务。四是注重工作实效。整治工作有重点有步骤地加以推进,做到近期阶段性成效明显,远期整治成果不断巩固,要让老百姓感受到整治工作带来的变化,城市面貌整体提升。五是坚持多措并举。综合采取改造、建设、改善、提升等多种举措推进整治工作,通过制度创新,提升城市长效管理机制。六是突出抓好两头。一方面抓整治城市环境薄弱地区的脏乱差,另一方面抓城市功能品质提升,推进优秀管理城市和城市管理示范路、示范社区创建,积极打造城市管理的新标杆。

4 江苏城市环境综合整治的工作推进机制

城市环境综合整治工作是一项复杂的系统工程,扎实推进全省城市环境综合整治并确保取得成效,需要有系统完善的政策措施保障。一是完善组织保障,层层落实责任。城市政府对城市环境综合整治工作负总责,具体实行省、市、县(市)分级负责的工作责任制,省负责对市,市负责对所辖县(市)工作的指导、督促和检查,一级抓一级,层层抓落实。省、市成立城乡环境综合整治工作推进小组,确定城市环境综合整治的牵头部门。二是明确职责分工,形成工作合力。在城乡环境综合整