



中国共产党鲁山县委员会(通知)

鲁文〔2017〕108号



中共鲁山县委 鲁山县人民政府 关于印发鲁山县改革城市执法体制改进城市 管理工作实施方案的通知

各乡（镇）党委、街道党工委，各乡（镇）政府、街道办事处，县委各部委，县直各单位，土门办事处：

现将《鲁山县改革城市执法体制改进城市管理工作实施方案》印发给你们，请结合实际，认真贯彻执行。



鲁山县改革城市执法体制改进城市管理工作 实施方案

为理顺城市管理执法体制，提高城市管理和服务水平，促进城市治理体系和治理能力现代化，根据《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》（中发〔2015〕37号）、《中共河南省委、河南省人民政府关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的意见》（豫发〔2016〕36号）精神，结合我县实际，制定如下实施方案。

一、指导思想

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神及中央和省委城市工作会议精神，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以“四个全面”战略布局为引领，以城市管理现代化为指向，以理顺体制机制为途径，将改革城市执法体制作为推进城市发展方式转变的重要手段，与简政放权、放管结合、优化服务、转变政府职能、规范权力运行等相结合，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，推动城市管理走向城市治理，促进城市高效有序运行，提升城市环境质量，实现城市让生活更美好。

二、基本原则

（一）理顺体制、明晰权责。适应现代化城市发展需要，

突出问题导向，理顺体制机制，划清职责边界，切实解决城市管理中多头执法、职责不清、推诿扯皮、效率低下等问题。

（二）集中执法、精简高效。整合行政资源，推行综合执法，下移执法重心，提高城市管理和效率，实现末端执法向源头治理转变。

（三）完善制度、规范用权。立足工作实际，加大执法力度，完善制度体系，健全执法制度，规范权力运行，强化执法能力建设，推进依法治理。

（四）公正文明、优化服务。牢固树立以人民为中心的理念，坚持严格规范公正文明执法，利用现代信息技术，完善惠民便民举措，提升城市服务管理水平和居民满意度。

三、工作目标

到2017年9月底，实现城市管理领域的机构综合设置，相关职责划转到位，规定领域行政处罚权集中行使。

2020年实现城市有序管理、合理开发、高效运行，大城管治理水平显著提高，执法体制基本理顺，机构和队伍建设明显加强，保障机制初步完善，服务便民高效，现代城市治理体系初步形成，城市管理效能大幅提高，人民群众满意度显著提升。

四、职责界定

（一）实施范围：鲁山县中心城区规划区（含城南特色商业区、产业集聚区）。

(二) 城市管理范围:

1. 市政~~公用~~设施运行管理。
2. 环境卫生管理。
- ③ 园林绿化管理。
4. 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、违法建设治理、环境保护管理、交通管理、应急管理 etc 5 个方面的部分工作。

管理职能划转之后, 原主管部门不再行使上述管理职能。

(三) 综合执法范围:

- ① 住房城乡建设领域法律法规规章规定的~~全部~~行政处罚权。
- ② 环境保护管理方面^{5.8}社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染^{1.9}、露天烧烤污染^{5.12}、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权。
3. 工商管理方面户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权。
- ④ 交通管理方面侵占城市道路、违法停放车辆等的行政处罚权。
5. 水务管理方面向城市河道倾倒废弃物和垃圾及违规取土、城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚权。

6. 食品药品监管方面户外公共场所食品销售和餐饮摊点无证经营，以及违法回收贩卖药品等的行政处罚权。

城市管理局（综合执法局）可以实施与上述范围内法律法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施。

五、机构设置

（一）机构设置原则。按照精简、统一、效能的原则，整合执法队伍，负责全县城市管理和综合执法工作；按照权随事走、人随事调、费随事转的原则，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，实现城市管理和执法机构综合设置；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；建立规划、建设、管理一体化的行政管理体制。

（二）成立鲁山城市管理局（加挂城市综合执法局牌子）。将鲁山县城建设综合管理局更名为鲁山城市管理局，加挂鲁山城市综合执法局牌子，作为全县城市管理和综合执法工作的主管部门，正科级规格。

（三）成立县城市管理局（城市综合执法局）直属机构，即“四中心一大队”。成立园林绿化环境卫生管理中心、市政公用设施运行管理中心、市容监察管理中心、城市应急管理中心和综合执法大队，负责实施界定区域内城市管理和综合执法工作，以鲁山城市管理局（综合执法局）的名义实施城市管理

和综合执法。

1. 园林绿化环境卫生管理中心负责中心城区规划区内园林绿化、环境卫生管理全部工作。

2. 市政公用设施运行管理中心负责中心城区规划区内市政公用设施管理全部工作。

3. 市容监察管理中心负责建成区内城市道路管理，加强城市市容秩序，户外广告、门店牌匾设置管理，强化建筑物立面管理和色调控制，规范报刊亭、公交候车亭等“城市家具”设置。店外经营、占道经营、无证经营、散发张贴小广告、街头非法回收药品、贩卖非法出版物管理等长效机制。

4. 城市应急管理中心负责提高城市防灾减灾能力，保持水、电、气、热、交通、通信、网络等城市生命线系统畅通。落实城市管理领域安全监管责任制，强化重大危险源监控，消除重大事故隐患。主要加强城市各类基础设施安全风险隐患排查治理，完善城市管理应急响应机制，提高突发事件处置能力。

5. 综合执法大队负责职能划转后的综合执法职责。主要范围包括：

(1)中心城区规划区内住房城乡建设领域法律法规规章规定的全部行政处罚权。

(2)中心城区规划区内环境保护管理方面社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污

染、露天烧烤污染、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权。

(3) 中心城区规划区内工商管理方面户外公共场所无照经营、违规设置户外广告的行政处罚权。

(4) 中心城区规划区内交通管理方面侵占城市道路、违法停放车辆等的行政处罚权。

(5) 中心城区规划区内水务管理方面向城市河道倾倒废弃物和垃圾及违规取土、城市河道违法建筑物拆除等的行政处罚权。

(6) 中心城区规划区内食品药品监管方面户外公共场所食品销售和餐饮摊点无证经营，以及违法回收贩卖药品等的行政处罚权。

六、加强组织领导

(一) 成立鲁山县推进城市执法体制改革改进城市管理工作领导小组。成立由县委书记任第一组长，县长任组长，县政府常务副县长任常务副组长，主管副县长任副组长，县政府办、县政府法制办、县编办、县委组织部、县财政局、县人社局、县监察局、县城市管理局、县住建局、县规划局、县房管局、县公安局、县工商局、县环保局、县食品药品监管局、县水利局、县交通运输局、县民政局等职能部门主要领导为成员的鲁山县推进城市执法体制改革改进城市管理工作领导小组。领导

小组作为执法体制改革的综合指挥协调机构，行使执法体制改革宏观决策、统筹规划，组织监督等职能。领导小组下设办公室，办公室设在县编办，办公室主任由县编办主任兼任，负责城市执法体制改革领导小组的日常工作。

(二) 成立鲁山县城市管理委员会。主要负责编制城市管理总体规划，拟定相关管理标准，并组织实施和监督检查，负责城市管理监控、指挥调度和应急处置，县长任主任，常务副县长任常务副主任，县四大班子相关领导任副主任，成员单位有县政府法制办、县发改委、县公安局、县法院、县检察院、县财政局、县住建局、县规划局、县房管局、县工商局、县环保局、县食品药品监管局、县水利局、县交通运输局、县民政局、县城市管理局、县人社局、县公路局、县房管局、县国土资源局、县司法局、县工信局、县林业局、县文化局、县信访局、县价格管理中心、县广电局、县质监局、县旅游局、县安监局、县产业集聚区管委会、城南特色商业区管理服务中心、县地税局、县市场中心、县残联、县总工会、邮政公司、供电公司、移动公司、联通公司、电信公司和露峰街道、琴台街道、鲁阳街道、汇源街道。

鲁山县城市管理委员会下设办公室。办公室设在县城市管理局（综合执法局），主管副县长兼任办公室主任，城市管理局（综合执法局）局长兼任办公室常务副主任，县住建局局长、

县国土资源局局长、县规划局局长、县公安局副局长兼任办公室副主任，负责城市管理委员会的日常工作。各成员单位之间要建立健全信息互通、资源共享、协调联动机制，制定紧密的工作衔接措施。

鲁山县城管理委员会下设数字化城市管理监督指挥中心，主要职责是：

1. 负责数字化城市管理系统的规划、建设及管理，组织、指导、协调、督促相关责任部门履行数字化城市管理职责；
2. 负责制定我县数字化城市管理技术系统的标准、运行规范、规章制度，经批准后组织实施；
3. 负责检查、监督、指导各专业部门的工作，确保与相关部门数字化网络的互联互通以及受理、调阅、检查等工作的有效开展；
4. 负责受理、核实、立案、派遣部（事）件等信息并对处置结果进行监督、考核和评价；
5. 负责数字化城市管理部件、事件信息数据库的定期更新、维护；
6. 负责县委、县政府交办的其他事项。

鲁山县数字化城市管理监督指挥中心主任由县城市管理局（综合执法局）局长兼任。

七、队伍建设

(一) 优化执法力量。根据城市综合执法工作特点及城市发展需要，配备足够的城市执法员，科学确定城市管理和执法人员配备比例标准，统筹解决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，调整优化执法力量，一线执法人员不得低于执法队伍总编制的 80%，确保一线执法工作需要。

(二) 严格队伍管理。严格按照公务员法有关规定开展执法人员录用等有关工作。根据工作需要，城市管理局的调整和充实人员，优先从军队转业干部中选用。强化执法保障，落实执法用车和装备配备标准，2017 年 9 月底前，统一更换城市管理执法制式服装和标志标识，加强思想道德和素质教育，提升执法人员业务能力，打造政治坚定、作风优良、纪律严明、执法规范、廉洁务实的城市管理综合执法队伍。

(三) 注重人才培养。加强业务培训和考试，严格实行执法人员持证上岗和资格管理制度，并积极参与再教育，对城市管理执法骨干进行理论和技能培训，提高业务能力和人员素质。贯彻关于行政执法类公务员管理规定，落实城市管理执法人员职务晋升、干部交流、工资待遇、社会福利、社会保障等制度，切实解决基层城市管理和综合执法队伍基数大、职数少、津贴低等问题。

(四) 规范协管队伍。根据工作需要，采取公开招用、劳

务派遣等形式配置城市管理执法协管人员。协管人员数量比例不得超过在编执法人员，并随城市管理执法体制改革逐步减少。协管人员配合城市管理执法人员从事宣传教育、巡查、信息收集、违法行为劝阻等辅助性事务，不得从事具体行政执法工作。协管人员从事执法辅助事物以及超越辅助事物所形成的后续责任，由县城市管理综合执法部门承担。

八、建立执法保障机制

（一）加强司法衔接。建立城市管理局与公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送等制度。

在县公安局成立城市管理综合执法警察大队，警力不低于10人，依法打击妨碍城市管理综合执法和暴力抗法行为，切实保障城市管理和综合执法职责到位、管理到位，力度到位。县城市管理局局长兼任县公安局党委委员（不占职数）。县法院、县检察院、县司法局根据工作需要分别成立专门机构或明确专人，协助做好城管综合执法司法保障工作。

落实政府法律顾问制度。组建法律顾问队伍，在重大执法决定中发挥积极作用。通过政府购买服务和司法局派遣律师无偿提供法律援助服务，对有关行政复议、行政诉讼以及重大案件的办理提供法律援助服务。

（二）加强工作协调。科学界定城市管理和综合执法部门与住建、规划、房管、环保、工商、公安、水务、食药监等职

能部门的职责边界。城市管理和综合执法部门与职能部门应建立健全部门间无缝衔接的监管机制，厘清源头监管、后续监管、末端执法的界限，明确双方责任，落实责任追究制度。职能部门要切实落实主体责任，加强源头监管，依法履行政策制定、审查审批、批后监管、指导监督等职责。建立健全信息互通、资源共享、协调联动机制，有关行政管理部门应将与城市管理行政执法有关的行政许可和监督管理信息及时通报城市管理和综合执法部门，城市管理和综合执法部门应将实施行政处罚的情况和发现的问题通报有关行政管理部门，并提出管理建议。

（三）保障经费投入。按照事权和支出责任相适应的原则，健全责任明确、收支脱钩、财政保障的城市管理经费保障机制，将城市管理和行政执法经费列入同级财政预算，并与城市发展速度和规模相适应。因地制宜加大财政支持力度，统筹使用有关资金，增加对城市管理执法人员、装备、技术等方面的资金投入，保障执法工作需要。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款收入挂钩。

九、实施步骤

（一）准备阶段（2017年2月—3月底）

1. 结合鲁山实际，制定并完善《鲁山县改革城市执法体制改进城市管理工作实施方案》。

牵头单位：县城管局

责任单位：县政府办、县政府法制办、县编办

2. 加强舆情引导。加强对城市管理执法改革宣传，营造理性、积极的舆论氛围，及时回应社会关切，凝聚改革共识。

牵头单位：县委宣传部

责任单位：县广电局、县城管局

（二）实施阶段（2017年4月—2017年9月）

1. 整合划归职权（2017年4月—2017年9月底）

按照权随事走、人随事调、费随事转的原则，实现城市管理和综合执法相关部门人员、职能和编制的一次性划转；制发机构编制方案。

牵头单位：县编办

责任单位：县政府办、县政府法制办、县公安局、县财政局、县人社局、县城管局、县住建局、县工商局、县食品药品监管局、县环保局、县规划局、县水利局、县房管局

2. 规范执法流程（2017年9月）

原执法部门明确专人梳理与行政处罚权有关的法律、法规、规章和本系统行政处罚裁量规则，详细制作行政执法流程，做好工作对接。

牵头单位：县政府法制办

责任单位：县城管局、县住建局、县工商局、县食品药品监管局、县环保局、县规划局、县水利局、县公安局、县房管局

3. 制定权责清单（2017年9月）

制定权力清单和责任清单，合理划分各行政主管部门与城市管理局的职责权限，公开执法范围和运行流程。

牵头单位：县编办

责任单位：县政府办、县政府法制办、县城管局、县住建局、县工商局、县食品药品监管局、县环保局、县规划局、县水利局、县公安局、县房管局

4. 建立运行机制

为保障执法体制改革工作顺利实施，建立城市管理和综合执法配套管理制度和运行机制，包括配合协作、联席会商、队伍建设、学习培训、责任追究等系列管理制度和运行机制。

牵头单位：县城管局

责任单位：县政府办、县编办、县住建局、县工商局、县食品药品监管局、县环保局、县规划局、县水利局、县公安局、县房管局

（三）验收阶段（2017年9月底）

由鲁山县城市执法体制改革领导小组负责执法体制改革工作的验收工作，主要验收机构整合、职能划转、权责清单、执法保障等方面的推进和开展情况，协调解决执法体制改革重点、难点问题，保障执法体制改革工作有序平稳推进。

十、创新治理方式

（一）引入市场机制。推广政府和社会资本合作模式，大力推进城市市政基础设施、公用事业、公共交通、便民服务设施等市场化运营，在环卫保洁、园林绿化管养作业、市政道路养护、公共交通、停车场建设等方面，加大政府向社会购买服务力度。合理设置、有序管理自由市场、流动商贩疏导点、便民服务点等经营场所和服务网点，促创业、带就业、助发展、惠民生。

（二）推进网格管理。建立数字化城市管理平台建设，加快数字化城市管理平台向智慧化升级，实现感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”。整合城市管理相关电话服务平台，形成统一的 12319 城市管理服务热线，并实现与 12345 市民服务热线、110 报警电话等的对接。将城市管理、社会管理和公共服务事项纳入统一网格进行管理，做到精确定位、精准定人、精细定责，实现网格全覆盖。

（三）发挥社区作用。依法建立社区公共事务准入制度，充分发挥社区居委会作用，增强社区自治功能。建立社区与物业、辖区单位以及居民之间的互动沟通、协调机制。完善社区公共服务设施，推进社区公共服务综合信息平台建设，为市民提供便利的公共服务。

（四）动员公众参与。畅通公众参与城市治理渠道，建立信息公开和群众投诉举报制度，听取群众意见建议，让群众参

与城市管理决策、实施、监督全过程。倡导城市管理志愿服务，组织开展多形式的志愿服务活动。依法支持和规范服务性、公益性、互助性社会组织发展。引导社会组织、市场中介机构和公民法人参与城市治理，形成多元共治、良性互动的城市治理模式。

（五）提高文明意识。把培育和践行社会主义核心价值观作为城市文明建设的根本任务，融入国民教育和精神文明全过程，广泛开展城市文明教育，注重城市精神培养，深化城市创建，弘扬社会公德，大力开展爱国卫生运动，不断提升市民文明素质和城市文明程度。发挥各级党组织和工会、共青团、妇联等群团组织作用，广泛开展城市文明主题宣传教育和实践活动，加强社会诚信建设，坚持将公约引导、信用约束、法律规制相结合，以他律促自律。

十一、工作纪律

城市执法体制改革任务艰巨、意义重大，涉及的部门和单位要有大局意识，围绕改革要求，按照方案，各负其责，紧密协作。严格执行有关编制、人事、财经纪律。在职责划转、机构和人员编制整合调整过程中，做好人、财、物等衔接交接，保持工作的连续性和稳定性。涉及国有资产划转的，做好资产清查工作，严格执行国有资产管理有关规定，对于推诿扯皮、失职渎职行为，监察机关依照相关纪律严肃追究责任。

本实施方案自印发之日起施行。国家、省、市另有规定的从其规定。

附件：鲁山县推进城市执法体制改革改进城市管理工作领导小组成员名单

附 件

鲁山县推进城市执法体制改革改进城市管理 工作领导小组

第 一 组 长：杨英锋（县委书记）

组 长：李会良（县委副书记、县政府县长）

常务副组长：彭清旺（县委常委、县政府常务副县长）

副 组 长：刘国朝（县政府副县长）

李 杰（县政府党组成员）

赵 明（县政府党组成员、县公安局局长）

成 员：杜 军（县委办公室副主任）

刘伟民（县政府办公室主任）

郝鸿亚（县纪委副书记、县监察局局长）

王建民（县委组织部副部长）

王新伟（县委宣传部副部长、县文明办主任）

马国奇（县委政法委副书记）

闫同来（县政府法制办主任）

刘新伟（县编办主任）

魏卿水（县财政局局长）

刘建增（县人力资源社会保障局局长）

刘建新（县民政局局长）

徐建新（县交通运输局局长）

刘国政（县住房城乡建设局局长）

王 晓（县环保局局长）

王全民（县水利局局长）

张文艺（县食品药品监督管理局局长）

王小七（县工商局局长）

匡晨阳（县城乡规划局局长）

张增强（县城市管理局局长）

陈民敬（县房管局局长）

李宏旻（县公安局副局长）

中共鲁山县委办公室

2017年9月15日印发