

# 广州市海珠区城市管理局文件

海城管〔2018〕55号

## 海珠区城市管理局关于印发《海珠区“十三五”时期城市管理规划》的通知

各街道，区有关单位：

经区政府同意，现将《海珠区“十三五”时期城市管理规划》印发给你们，请认真组织实施。实施中如遇问题，请径向区城管局反映。



附件

# 海珠区“十三五”时期城市 管理规划（2016-2020）

2016年5月

# 目 录

第一章 总 纲.....	7
一、编制背景.....	7
二、总体要求.....	8
（一）以改革促发展.....	8
（二）以科技促提升.....	8
（三）以目标促行动.....	9
三、适用范围.....	9
四、内容涵盖.....	9
五、规划期限.....	9
六、规划评估.....	10
第二章 “十二五”城市管理工作回顾.....	11
一、完善城市管理体制.....	11
二、美化城市环境面貌.....	11
（一）全面提升保洁质量.....	11
（二）重点打造“里子工程”.....	12
（三）着力美化城区景观.....	12
（四）推广实施机械作业.....	12
（五）深入完善基础设施.....	13

三、突出开展专项整治 .....	13
(一) 加大“六乱”整治力度 .....	13
(二) 有效遏制违法建设 .....	13
(三) 提高工地管理水平 .....	14
(四) 加强井盖设施管理 .....	14
四、稳步推进垃圾分类 .....	14
五、重点抓好燃气安全 .....	15
六、持续开展爱卫运动 .....	15
七、探索完善工作机制 .....	16
(一) 实施城市管理标准化建设 .....	16
(二) 实施城市管理责任化建设 .....	16
(三) 实施城市管理网格化建设 .....	16
(四) 实施城市管理信息化建设 .....	17
八、开发建设数字城管 .....	17
<b>第三章 “十三五”城市管理的利弊因素和机遇挑战.....</b>	<b>18</b>
一、优势与机遇 .....	18
(一) 国家政策支持，深化体制改革 .....	18
(二) 领导高度重视，群众普遍关注 .....	19
(三) 区位优势明显，经济基础良好 .....	20
二、制约和挑战 .....	20
(一) 人口高度密集，基础设施不足 .....	20

(二) 部门联合乏力, 公众意识增强 .....	21
(三) 群众参与不高, 长效机制不足 .....	21
三、热点、难点问题 .....	22
(一) 体制改革尚待理顺 .....	22
(二) 公建设施难以落实 .....	22
(三) 法律法规仍不完善 .....	23
(四) 垃圾减量任务艰巨 .....	23
<b>第四章 “十三五” 城市管理规划目标 .....</b>	<b>24</b>
一、发展目标 .....	24
二、管理目标 .....	26
<b>第五章 “十三五” 城市管理规划发展任务 .....</b>	<b>28</b>
一、环境卫生管理 .....	28
(一) 提升环卫保洁水平 .....	28
(二) 综合管理水域环境 .....	29
(三) 完善作业质量监管机制 .....	30
(四) 健全环卫行业管理机制 .....	30
(五) 加强垃圾处理设施建设 .....	31
二、垃圾分类处理 .....	31
(一) 深入推广源头垃圾减量和分类回收 .....	32
(二) 逐步优化生活垃圾收运体系 .....	33
(三) 规范行业监管管理 .....	34

三、市容景观管理 .....	34
(一) 规范户外广告招牌设置管理 .....	35
(二) 加强城市容貌监督管理 .....	35
四、燃气服务管理 .....	36
(一) 提升管道燃气覆盖率 .....	36
(二) 切实保护管道燃气设施 .....	37
(三) 优化瓶装液气管理 .....	37
(四) 健全监督管理机制 .....	38
五、城管综合执法 .....	39
(一) 加强执法体制和队伍建设 .....	39
(二) 严查严控违法建设 .....	40
(三) 持续强化“六乱”整治 .....	40
(四) 高度规范施工管理 .....	41
(五) 大力整治废弃物运输 .....	42
(六) 强化环境秩序维护 .....	42
(七) 新领域专业执法工作 .....	42
六、科技与信息技术 .....	42
(一) 大力推动科技应用 .....	42
(二) 完善城市管理信息化 .....	43
<b>第六章 保障措施 .....</b>	<b>44</b>
<b>一、体制机制保障 .....</b>	<b>44</b>

(一) 深化完善统筹监督机制 .....	44
(二) 推广完善联合执法机制 .....	44
(三) 全面推进网格管理机制 .....	45
二、法制政策保障 .....	45
(一) 大力宣传城管法律法规 .....	45
(二) 健全城管执法长效监管机制 .....	45
(三) 严格城管审批行政许可事项 .....	46
(四) 不断加强城管法制研究 .....	46
三、经费投入保障 .....	46
(一) 稳步提高经费投入 .....	46
(二) 加强经费使用管理 .....	47
(三) 引入多元投入机制 .....	47
四、组织队伍保障 .....	47
(一) 加强城管人才队伍建设 .....	47
(二) 全面开展干部队伍教育 .....	48
(三) 持续强化执法人员培训 .....	48
五、责任分工保障 .....	49
六、智能管理保障 .....	50
(一) 加强城市智能化管理 .....	50
(二) 推进“互联网+”城市管理 .....	50
七、公关宣传保障 .....	50

（一）提高城市管理宣传广度深度 .....	50
（二）广泛动员公众参与城市管理 .....	51
（三）加强危机公关处置化解能力 .....	51
（四）创新“互联网+”舆情引导模式 .....	51

# 第一章 总 纲

## 一、编制背景

“十二五”期间，海珠区城市管理工作成绩斐然。在区委、区政府的正确领导下，在市城管委的悉心指导下，我区城市管理工作围绕“大城管、细服务”的目标要求，坚持科学发展，不断深化体制改革，转变工作理念，拓展工作方法，创新管理模式，通过把握重点工作、推进民生工程、实施城管建设、组织专项整治等手段，使城市管理工作从“治脏、治乱、治差”向“做细、做优、做靓”转型，提高了我区城市管理精细化管理水平，大力提升了城市运行、城管执法、城管保障的能力和水平，有力促进了海珠区经济社会发展，为巩固国家中心城市的中心城区地位、建设“幸福海珠”提供了有力保障。

“十三五”时期(2016-2020年)是我国实现第一个“百年目标”、全面建成小康社会的决胜时期，是广州市落实国家“四个全面”战略布局、巩固提升国家中心城市地位的时期，也是海珠区全面深化改革、加快转型升级，争当市改革开放和科学发展排头兵和示范区的攻坚时期。

当前，我区正处于加快推进国际展都、广州绿心、文化名区、幸福海珠以及现代化中心城区建设的重要时期，城市管理的进一步发展既面临挑战，也孕育着机遇。为争创我区城市管理新优势，大力推进我区经济与社会协调、可持续发展，《海珠区“十三五”时期城市管理规划》以建设“干净、整洁、平安、有序”城市环境为核心目标，在清晰界定城市管理工作内涵与边界的基础上，从如何整合和统筹城市管理要素为公众服务的角度出发，以城市

管理现代化为指向，对“十三五”期间规划目标、发展任务及保障措施进行明确，进一步提升城市管理精细化、品质化、规范化水平，着力解决城市病等突出问题，打造“干净、整洁、平安、有序”的城市环境，提高城市管理水平，提升服务功能和优化城区品位，着力建设共治共管、智慧、和谐包容的现代化城市。

## 二、总体要求

### （一）以改革促发展

进一步深化城市管理领域大部门制改革，实现管理执法机构综合设置，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机制；着力整合信息平台，加快数字化城市管理向智慧化升级，实现感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”；探索创新治理方式，引入市场机制、发挥社区与社会组织作用、动员公众参与，强化行业自律，实现从“城市管理”向“城市治理”的转变。

### （二）以科技促提升

以信息化为支撑，进一步提升城市管理精细化、品质化、规范化水平，建设良好的城市环境。一是推进城市管理智能化，充分运用互联网、大数据、云计算等现代信息技术手段，整合城市管理信息资源，实现城市管理要素、过程、决策等全方位智慧化。二是推进城市管理网格化，将纳入网格化管理的城市管理公共服务事项逐步实施，完善社区网格化服务管理制度规范，建立城市管理信息数据库，推进基础信息互融共享。三是推进城市管理机械化，加大机械设备投入力度，以机器换人工，提升机械化作业和环卫保洁水平。

### **（三）以目标促行动**

到 2020 年，全区城镇生活垃圾无害化处理率达到 100%；实现对医疗废物处置的全过程监管，保持医疗废物安全处置率 100%；创建生活垃圾分类示范街道，实现城乡生活垃圾收集处理全覆盖；以“干净、整洁、平安、有序”为工作目标，不断加大机械化保洁力度，着力提高环卫保洁品质化水平，积极推进路面扬尘污染控制工作；进一步做好环卫作业的基础配套工作，在全区增设加水点，以满足日常工作需要。

展望 2020 年，海珠区居民享有公共服务、环境质量和公共秩序的水平进入国际先进城区行列，公共设施建设与管理显著加强，公共服务质量大幅提升，公共秩序管理全面优化，环境质量持续改善。

### **三、适用范围**

本规划适用范围为海珠区行政管辖的赤岗、新港、滨江、素社、海幢、凤阳、龙凤、沙园、瑞宝、江海、南华西、南石头、江南中、昌岗、南洲、琶洲、官洲、华洲等 18 个街道，总土地面积 90.40 平方公里的区域。

### **四、内容涵盖**

本规划内容主要包括：海珠区城市综合治理、环卫保洁、市容市貌、垃圾分类、燃气安全、城管执法、余泥管理、设施建设、数字化城管、人才队伍建设及财政资金保障等。

### **五、规划期限**

本规划以 2015 年为基准年，规划编制期限为 2016——2020 年。

## 六、规划评估

本规划施行后，将按照《广州市重大行政决策程序规定》第四章的规定执行决策后评估制度。

## 第二章 “十二五”城市管理工作回顾

### 一、完善城市管理体制

“十二五”期间，我区完成了城市管理体制改革，组建了区城管局，将原区城管局的职责、原市城市管理综合执法局海珠分局的职责整合划入重新组建的区城管局，进一步理顺了我区城市管理体制。在过去的五年里，健全完善了城管综合巡查制度、告知制度、交办制度、通报制度、考评制度等一系列城市管理长效机制，形成了区领导靠前指挥，区城管局组织、协调、督办、考评到位，各城管成员单位各司其职的三级城管工作体系，“大城管”工作机制在理顺中开展。

### 二、美化城市环境面貌

#### （一）全面提升保洁质量

1. 优化管理机制。新组建海珠区城市管理局保洁服务保障中心，将全区主干道收归自主保洁。

2. 细化质量标准。制定了《海珠区环境卫生作业规范和质量标准》，一、二、三类地区保洁时长分别从“16小时、12小时、8小时”延长至“18小时、16小时”；“三路三片区”及重点路段从原来的2次普扫调整为4次普扫。

3. 实施分类管理。在全区部分主干道、商业区、景点，如新港东、滨江、广州大道、广州塔周边等重点区域实行18小时保洁，次干道实行16小时保洁。

4. 强化应急保障。成立机械化作业分队、自行车快速保洁分队，全面提升应急保障能力，提高我区环卫保洁水平。

## **（二）重点打造“里子工程”**

为切实解决旧城社区、城中村存在的道路、排水、绿化、环境卫生黑点、社区公共指示牌、招牌、建筑立面、凌乱的“三线”等与居民群众日常生活密切相关的城市管理问题，2011年以来，对区内110个地点实施整治。目前已完成整治地点42个，改善了市容环境，方便了群众生活。

## **（三）着力美化城区景观**

通过绿化围闭方式升级垃圾吊装点，已升级改造21个，正在改造升级7个；更换垃圾桶1.38万个、工具房70个；“三路三片区”合理利用猎德桥、新光桥等高架桥底空间14000平方米，将主干道散乱的垃圾桶、垃圾车集中有序地存放，通过吊装点往次干道、内街巷迁移以及推广车载桶装等方式，确保主干道不进行垃圾吊装，基本实现了垃圾巡回收集。

## **（四）推广实施机械作业**

“十二五”期间，新增环卫作业专用车38台、扫路车8台、洒水车7台、高压清洗车125台，采购汽油机、柴油机、无动力等保洁船只124艘；新增洒水车线路24条、扫路车线路22条，使主干道清扫、冲洗、保洁率达100%。2011年-2015年，全区累计运输垃圾37.22万车次，清运垃圾约293.77万吨。

全面提高了机扫、清洗道路作业频次，主次干道机扫率达90%以上，定期对全区117万平方米人行道开展高压冲洗工作，清洗区域从“三路三片区”延伸到滨江路、东晓南路及工业大道等全区主干道的人行道、人行天桥和隧道，将人行道清洗工作纳入常规保洁，做到了“路见本色”。2015年出动垃圾车、扫路车、

洒水车等各型环卫作业车辆共计 15 万车次，行驶近 155 万公里。

### **（五）深入完善基础设施**

“十二五”期间，为进一步推进垃圾分类减量工作，解决垃圾围城问题，大力推进地埋式垃圾压缩站建设，配合新建小洲村美丽乡村地埋式垃圾压缩站，目前已投入使用；完成了土华站、赤沙站、沥滘站、墩和站、建基路站、好信站、顺景站、光大花园站等 8 个垃圾压缩站的升级改造工作。

为给市民创造良好如厕环境，整修改造公厕 33 座，在小洲村新建公厕 3 座，在海珠湖内设置环保公厕 2 座。同时，在新建和整修改造的公厕内增设无障碍设施，以适应特殊人群需要。为区内 163 间公厕更换标志牌，做到指示清楚，方便市民如厕。

## **三、突出开展专项整治**

### **（一）加大“六乱”整治力度**

“十二五”期间，组织市容环境执法整治行动 981 次，出动执法力量 93056 人次，教育、整治乱摆卖 83783 宗，整改占道经营 19018 宗，取缔夜间无证烧烤点 856 个，清理乱拉挂横幅 3534 宗，乱堆放 5271 宗，乱张贴 55857 宗，取缔乱摆放广告灯箱 1619 个。利用语音告知系统查处乱张贴 2881 宗。按照“疏堵结合”的原则，为进一步规范流动商贩管理，从 2011 年起，我区着手推进流动商贩临时疏导区（点）整治规范设置和管理工作。目前，共设置疏导区 13 个、疏导点 46 个，流动商贩的疏导工作取得了一定成效。

### **（二）有效遏制违法建设**

查控违法建设制度落实，成效显著。“十二五”期间，共清

拆各类违法建设约 287010 平方米,其中,新建违法建设 128666.5 平方米,历史违法建设 61193 平方米,窝棚 97150.5 平方米,拆除违法户外广告招牌 726 宗, 7083.5 平方米。

### **(三) 提高工地管理水平**

“十二五”期间,大力加强在建工地的文明施工管理和执法,执法效能不断提高。共组织专项执法检查行动 152 次,检查在建工地 7320 个次,对在建工地各种违法、违规行为立案查处 1878 宗。组建“夜间建筑废弃物排放和运输巡查执法分队”,加强夜间施工扰民投诉行为查处和建设工程文明施工管理工作。2015 年,联合开展建筑废弃物排放和运输专项整治工作 236 次,专项工地执法检查行动 45 次,检查在建工地 2438 个次,共对在建工地各种违法、违规行为立案查处 339 宗。

### **(四) 加强井盖设施管理**

组织井盖设施监管单位和井盖设施权属单位完善了专业巡查、维修登记、事故报告、突发事件处置等制度。运用城管监控指挥中心(12319 专线)群众投诉联动机制,及时督办、处理和通报井盖设施管理案件。将井盖设施管理纳入城市管理目标综合考核,定期对权属单位的井盖设施进行检查,确保井盖管养责任落实。

## **四、稳步推进垃圾分类**

2011 年 4 月 1 日起,《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》颁布实施,我区按照“先易后难、因地制宜、循序渐进、以点带面”的原则,紧紧围绕生活垃圾减量化、资源化、无害化处理目标,狠抓分类投放、分类收集、分类运输、分类处理等环节。

“十二五”期间，累计清运处理餐厨垃圾 5.4 万吨、园林绿化垃圾 5335 吨，无害化处理有害垃圾 15 吨，回收处理再生资源 121 万吨，资源化处理率为 42%。146 个社区推广实施生活垃圾“定时定点”分类投放，占全区社区总数 56.8%；161 个党政机关、企事业单位、社会团体成功创建生活垃圾分类机团示范单位；102 间农贸市场开展垃圾分类，严格做好餐厨垃圾分类收集、转运工作；超过 300 所中小学、幼儿园积极开展垃圾分类宣传教育实践活动，形成垃圾分类整体推进的良好局面。

## 五、重点抓好燃气安全

2012 年 6 月，我局根据区编办相关文件精神，成立了燃气管理科，按照“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，依法依规扎实开展我区燃气安全管理工作。2015 年率先完成市通报的 18 宗燃气安全隐患整改工作，妥善处理了南洲路新光快速桥底、宝业路人防工程、新光快速路龙潭立交绿化带附近等 3 宗因违规施工引起的燃气泄漏事件，避免了人员伤亡。强化全区燃气企业安全巡查工作，累计出动人员近 5000 人次，查处并落实整改燃气类违法行为 680 宗。按照管道燃气三年发展计划，截至目前，新增管道燃气用户 52344 户，超额完成任务，工作位于全市前列。

## 六、持续开展爱卫运动

以开展星级卫生街道创建为抓手，不断巩固发展国家卫生城市创建成果，目前，我区有“广州市三星级卫生街道”3 条，“广州市二星级卫生街道”11 条，“广州市一星级卫生街道”4 条。持续开展防控登革热防蚊灭蚊工作，出动各类消杀人员 7.6 万人

次，开展统一灭蚊消杀行动 180 次，配备灭蚊器械 1160 台，投入公共外环境灭蚊药剂 272 吨，灭蚊缓释包 100 万包、灭蚊烟片 6000 箱。扎实推进控烟工作，加大控烟宣传力度，印制控烟标志、宣传单张、海报等 60 万份，开展控烟联合执法行动，共计出动人员近 6750 人次，检查场所 7905 个，下发整改通知书 219 份，处罚个人 26 宗，成功创建广州市无烟单位 184 个。

## 七、探索完善工作机制

### （一）实施城市管理标准化建设

先后制定“海珠区城市管理工作要点”、“海珠区生活垃圾分类处理工作计划和实施方案”、“病媒生物防治工作方案”、“城市管理工作目标责任”等计划性、规范性文件，使有关部门、各街道明确城市管理工作的目标任务，切实推动全区城市管理水平的整体提升。

### （二）实施城市管理责任化建设

制定《海珠区城市管理综合提升考评实施方案》，落实考评责任制度，对各街道开展季度暗检考评工作，每月、每季度全区通报考评成绩，调动各街道积极性。我区在广州市城市管理综合提升考评迎检工作中，2012、2013、2014 年分别获全市第三名、第五名、第三名，其中民意调查两年总分第一的好成绩。

### （三）实施城市管理网格化建设

各街道建立起城市管理工作网格化机制，做到责任到人。完善区级城管巡查、督办队伍，把各职能部门的专业化巡查与区域管办的城管巡查工作相结合，形成区一级的城管巡查队伍，建立各项巡查工作制度，充分发挥“城管巡检通”、对讲机等现代化

工具，提高城管问题的处理效率。完善交办、通报制度，抓好工作落实，对城市管理的突出问题、黑点问题，采取城管交办函的方式，告知、协调、督促有关责任单位落实整改。

#### （四）实施城市管理信息化建设

2012年6月，新组建海珠区城市管理局监控指挥中心，充分发挥即时调度作用，提高12319群众投诉案件办理标准，狠抓案件办结率、群众满意率。自监控指挥中心成立以来，共转接市案件67725宗，办结63930宗，办结率94.4%；受理区内案件22160宗，办结22097宗，办结率99.7%；通过无线电对讲机系统，指挥调度责任单位31938次，通过城市环境视频监控发现有效案件7431宗，通过城管通“PDA”发现城市管理问题71466宗，均已督促整改。

### 八、开发建设数字城管

我区目前正在开展侧重指挥调度功能的数字城管一期建设。数字城管一期建设主要包括应用软件开发和硬件设备采购两方面，其中应用软件开发包括环卫车辆监控系统、环卫管理监控系统（含环卫工人监控监测系统和管理人员手机管理客户端）、指挥调度系统及考评系统；硬件采购包括车载GPS定位设备及系统运营设备。项目建成后，可对350台各类型环卫作业车辆及200名环卫工作人员进行指挥调度，实时了解作业单位的位置信息，及时处理各类型环卫突发状况。目前已经对“三路三片区”150名环卫工人进行应用部署，基本实现环卫保洁人员日常排班功能、呼叫调度功能、环卫作业人员动态位置信息、任务指派及问题处理情况反馈等功能。

# 第三章 “十三五”城市管理的利弊因素和机遇挑战

## 一、优势与机遇

### （一）国家政策支持，深化体制改革

2015年12月24日，中共中央国务院印发《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》（下称《指导意见》）。《指导意见》以推进城市执法体制改革为手段，以改进城市管理为目的，明确了指导思想、基本原则、总体目标和具体要求，要求以“四个全面”战略布局为引领，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人为本、依法治理、源头治理、权责一致、协调创新，将城市管理执法体制改革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、转变政府职能、规范行政权力运行等有机结合，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，促进城市运行高效有序，实现城市让生活更美好。

《指导意见》共有8个部分、36条，框定了城市管理的主要职责，主要包括市政公用设施运行管理、市容环境卫生管理、园林绿化管理等方面的全部工作；市、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、应急管理等方面的部分工作。明确了住房和城乡建设部为全国城市管理工作的主管部门。明确了综合执法具体范围，主要包括住房城乡建设领域法律法规规章规定的全部行政处罚权；环境保护管理、工商管理、交通管

理、水务管理、食品药品监管等方面的部分行政处罚权。《指导意见》还对规范队伍建设、提高执法水平、完善城市管理、创新治理方式、完善保障机制和加强组织领导提出了具体要求。

《指导意见》要求，到 2017 年年底，实现市、县政府城市管理领域的机构综合设置。到 2020 年，城市管理法律法规和标准体系基本完善，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。

## **（二）领导高度重视，群众普遍关注**

市委、市政府和区委、区政府主要领导均高度重视城市管理工作，明确提出：加强城市管理，建设干净整洁平安有序的城市环境，是提升城市文明程度和居民幸福指数的内在要求，是优化发展环境的重要内容，关系城市的形象和竞争力。要通过开展创建全国文明城市、巩固创卫成果、创建星级卫生街道等活动，及时处理整治热点、难点和城市管理中存在的动态性问题。有计划地组织各职能部门、街道办事处、市民和志愿者参与城市管理，经常开展宣传、劝导、监督等活动，有效推进全区城市管理工作。

随着人民生活水平的不断提高，人民群众对城市环境的要求也越来越高，对城市管理问题更为关注，对改善生活质量提出了更高的要求。广州市开设的 12345 政府热线、投诉专网，便于公众对城市管理问题予以投诉。区人大代表、政协委员充分行使权利，积极开展视察监督、执法检查 and 递交议（提）案等工作。大众媒体积极关注城市管理工作，既宣传取得的成绩，也监督存在的问题。

### **（三）区位优势明显，经济基础良好**

海珠区作为广州市四大老城区之一，社会、经济发展根基深厚，区位条件十分优越。城市管理已有一定的基础，充分依托城市资源和利用城市配套设施，区内、区间和对外交通道路网络便捷，内外信息交流快速。“十二五”期间，海珠区紧紧依靠全区区位优势与人才队伍，解放思想，更新观念，抢抓机遇，真抓实干，继续保持了全区社会、经济快速健康的发展势头，经济实力不断增强，基本完成了“十二五”计划的各项目标。

社会各项事业蓬勃发展，实现了从一个老工业区、老城区为主，逐步转型到以现代服务业为主的中心城区。教科文卫事业不断创新提升，社会保障与福利体系不断完善，城市发展的人力素质和社会环境均有明显提高和改善。

近期，根据广州市“一江两岸三带”的发展战略，认真落实产业升级促进城区转型的举措，在琶洲国际会展的基础上，重点打造了互联网创新集聚区，众多知名互联网企业纷纷加入，形成的海珠高端服务业发展聚集区，已经成为了广州市开发商业、文化、旅游、服务设施的黄金地段。

## **二、制约和挑战**

### **（一）人口高度密集，基础设施不足**

据区公安分局统计，2015年底，我区户籍人口约101万、常住人口约161万，总量大、密度高，自然资源匮乏，城区发展空间不足，社会、经济发展所需的土地、资金、教育、卫生、医疗、人才等资源的供需矛盾十分突出。城市管理资金保障仍需加强，管理手段和行为与发展基本的要求存在差距，制约了城市管理水

平进一步提高，特别是城乡结合部及“城中村”区域，问题更加突出。

城市基础设施不足。城市基础设施在设计、建设、管理过程中的“人本化”、细节性问题经常被忽视，垃圾压缩站、公厕、变电站等公建配套设施的建设不足，直接影响人民群众生活的方便性和舒适度。市政配套设施建设进程等不能满足社会经济发展的要求。垃圾清运设施落后和后续处理的不完善，以及部分市民素质等原因，制约了垃圾分类工作的开展。

### **（二）部门联合乏力，公众意识增强**

在依法行政、监督管理过程中存在“重执法，轻管理”的倾向。管理是执法的前置手段，没有良好的城市管理就无法建立有效的城市管理综合执法。城区规划、建设、管理相关部门之间尚未建立起一套科学有效的协调机制，缺少沟通与合作，工作合力还有待进一步加强。

公众自我保护意识不断增强，对城市环境要求不断提高，对自身周边环境的要求更为苛刻，出现邻避现象，要求公建配套的建设（例如公厕、菜场、变电站、压缩站等）能满足于自身的使用要求，却不允许建设在自己家门口。明知是自相矛盾，却将矛盾转交政府，矛盾甚至有可能升级、扩大为群体性事件，对城市管理造成了一定难度。

### **（三）群众参与不高，长效机制不足**

公众对城市管理的意识还仅仅停留于当遇到矛盾时的被动自我保护意识和维权意识，缺少自觉的城市管理参与意识，“城市管理关系每个人”的责任感不强，创卫、创文等以政府主导的

城市管理活动的参与性不高，影响公众参与城市管理的质量。大量外来人员聚居海珠区，但素质不高、收入偏低，对城市大环境负面影响较大。

近年来的城市管理工作，大多仍然以突击整治为主，长效性管理、日常性管理效果有限，尤其是创卫、创文期间，人海战术仍然是城市管理的主要手段。突击行动流于形式，无法发挥城市环境综合治理的最大效用。一旦管理部门思想稍有放松，各种脏、乱、差现象又会死灰复燃。因此，城市管理如何化“被动应战”为“主动出击”，如何将突击变为长效，通过建设城市管理“事前控制”的工作机制，在城市规划、建设中考虑日后城市管理的需要，将管理前移，降低城市管理的成本，应成为今后一段时间城市管理工作深入探讨的问题。

### **三、热点、难点问题**

#### **（一）体制改革尚待理顺**

“十三五”期间，按照城管体制改革的方向，实现迈向城市管理基础管理与综合执法的统一，管理和执法的效能有了进一步的加强，为进一步解决城市管理错位和缺位问题开辟了广阔前景。但由于城市管理大部制体制仍未理顺，条块关系不够协调，条条之间、条块之间资源共享不足，影响了城市管理的科学化、长效化。

#### **（二）公建设施难以落实**

公厕、垃圾压缩站等公建配套设施的选址规划、建设、移交的相关规定落实不到位，往往不能做到公建配套设施与规划地块主体建设工程同步规划、同步设计、同步建设，难以达到

“有规划、有建设、能使用”的要求；部分房地产开发商不配合移交工作，未按照规定验收及交付使用，出现公建配套设施“接收难、使用难”的困境。

### **（三）法律法规仍不完善**

由于城管执法涉及市民生活的方方面面，加上法律法规的调整以及一些历史遗留问题，使得部分行政处罚执行困难。根据行政强制法城管在查处违法建设时不得对居民生活实施停水停电；新违法建设查处条例赋予城管发现在建违法建设时，可查封施工现场、实施停水停电停混凝土等措施。实际上难以只针对合法建筑上违法加建部分进行停水停电。拆违工作正面临诸如法律依据、执行主体、拆违程序等方面新的挑战，如改变使用性质的定性、建筑物不可拆除的定性、如何对牵涉合理建筑物的违法建设进行强拆、如何对妨碍公务执行的认定等方面的程序标准亟需加快制定和明确。

### **（四）垃圾减量任务艰巨**

随着广州市城市规划工作的推进及产业进一步调整，我区外来人口不断增加，城中村内小作坊集聚，导致生活垃圾量增加；且由于大量工业废弃物混入生活垃圾收运系统，进一步加大垃圾处理难度。2015年底，我区生活垃圾处理总量约61.21万吨，生活垃圾处理减量任务艰巨。

## 第四章 “十三五” 城市管理规划目标

立足于海珠区的机遇和优势，围绕建设“基础设施配套、服务功能完善、生态环境协调、长效管理到位”宜居环境的目标和要求，找准提升城市管理精细化、品质化、规范化水平的突破口和着力点，敢于实践创新，完善城市管理体系、机制和方式方法、动力和手段，促进社会自治协调推进城市管理各项工作，提高城市管理质量。

按照精细化作业、人性化服务要求，积极推动城市管理对象、管理过程、管理手段、管理方法精细化，通过建章立制、细化标准、优化流程、智能管理，实现城市管理全方位、无缝隙、全覆盖。坚持高标准、新常态，进一步完善城市功能配套，提升城市品质形象。

### 一、发展目标

海珠区城市管理“十三五”规划指标的具体目标如下(表1):

规划内容	规划指标	单位	目标值	指标属性	专业分工
公共设施 建设管理	建筑废弃物收集点普及率	%	90	预期性	垃圾处理
	参与建成燃气智能信息平台	项	1	约束性	燃气管理
	环卫车辆 GPS 安装率	%	100	约束性	科信应用
	城市管理业务主线信息系统覆盖率	%	100	预期性	科信应用
	城市管理信息系统向云平台迁移率	%	100	约束性	科信应用
市容环境	市容环境卫生责任区告知书签订率	%	90	约束性	市容景观
	市容环境卫生责任区制度知晓率	%	90	预期性	市容景观
	建成区公厕保有量	座/KM2	4-7	预期性	环境卫生

公 共 服 务 质 量	规划指标	单位	目标值	指标属性	专业分工
	城市快速路和主次干道机械化清扫率	%	100	约束性	环境卫生
	特殊设施机械化作业率	%	100	约束性	环境卫生
	一、二级道路的洒水覆盖率	%	100	约束性	环境卫生
	生活垃圾运输密闭率	%	100	预期性	环境卫生
	一、二级道路保洁	小时	16	约束性	环境卫生
	次干道、内街和居民区保洁	小时	14	约束性	环境卫生
	重点路段、步行街和重点场所保洁	小时	24	约束性	环境卫生
	主城区河涌、珠江广州段保洁覆盖率	%	90	约束性	环境卫生
	水面漂浮垃圾打捞清运率	%	98	约束性	环境卫生
	环卫工人信息录入率	%	90	约束性	环境卫生
	环卫工人信息正确率	%	85	约束性	环境卫生
	生活垃圾分类示范街镇创建达标率	%	100	约束性	垃圾处理
	定时定点分类投放社区人口占比	%	80	预期性	垃圾处理
	城镇生活垃圾分类回收利用率	%	≥35	预期性	垃圾处理
	燃气普及率	%	≥99	约束性	燃气管理
	天然气应急保障天数	天	≥10	预期性	燃气管理
	全区城镇居民管道燃气覆盖率	%	80	预期性	燃气管理
	无人机监控违法建设年平均时间	月	≥4	预期性	综合执法
	无人机监控面积覆盖率	%	≥95	预期性	综合执法
	城管执法案件信息公开率	%	100	预期性	综合执法
	市容环境卫生责任区制度违法行为查处率	%	≥60	约束性	综合执法
	井盖设施规范设置达标率	%	60	预期性	市容管理

	规划指标	单位	目标值	指标属性	专业分工
公 共 秩 序 管 理	工地噪音扰民办结回复率	%	100	约束性	综合执法
	全区垃圾运输车辆滴漏检查合格率	%	92	约束性	环境卫生
	新增违法建设查处率	%	≥90	约束性	综合执法
	“六乱整治”市民投诉办结回复率	%	≥95	约束性	综合执法
	校园周边 200 米范围无新增违法建设、 乱搭建	%	95	约束性	综合执法
	校园周边 200 米范围无乱摆卖、占道经 营	%	95	约束性	综合执法
	校园周边 200 米范围内工地无扬尘、噪 音扰民	%	95	约束性	综合执法
	燃气无证经营点整治率	%	≥90	约束性	综合执法
	燃气违法行为查处率	%	≥80	约束性	综合执法
	队 伍 建 设	环卫工人技术工人比例	%	30	预期性
执法协管员与在编人员的比例		/	≤1:1	预期性	综合执法
直属机构队伍建设考核合格率		%	80	约束性	组织人事

## 二、管理目标

1. 建成管理与执法相互协调、层级与部门配合互动的“两级政府、三级管理、四级网络”城市管理组织体系。以人为本的管理理念贯穿规划、建设、管理活动的各个环节，城市管理步入法制化、社会化、可持续发展的轨道。

2. 实现海珠区的城市管理由突击性管理向日常性管理、静态管理向动态管理转变，传统方式管理向数字城管转变，各项城市环境指标有较大改善。

3. 完成城市基础设施的合理配套，整合管理资源，降低管理成本，实现城市基础设施的优质、安全、高效运行，各项服务指标达到国内同行先进水平。

4. 实现城市管理数字化，形成信息系统互联互通、资源共享、监控智能、灵敏高效的城管信息网络体系。

5. 实现城市管理社会满意、公众满意的“双满意”。在对政府各职能部门民主测评和市民民情民意调查中，普遍对城市管理的意见逐步减少，满意度逐年上升。

# 第五章 “十三五”城市管理规划发展任务

## 一、环境卫生管理

深入推进环境卫生管理工作规范化、常态化和精细化，继续巩固“干净、整洁、平安、有序”城市环境整治成果，使城市环境面貌和管理水平符合国家中心城市中心城区的形象，促进海珠生态文明建设和城市管理转型升级。

### （一）提升环卫保洁水平

深入贯彻市委市政府、区委区政府关于打造“干净整洁、平安有序”城市环境的工作部署，落实环卫保洁“定工作标准、定责任分工、定任务成本、定经费保障、定三包责任、定激励机制”及网格化管理有关工作要求，制定并落实专项工作方案，全面提高我区城市管理精细化品质化水平。

提升“村改居”社区环境卫生质量。各街道加强对“村改居”社区环卫保洁的组织领导，确保由专业保洁队伍实施保洁；将“村改居”社区7米宽以上道路纳入市政道路相关标准清扫保洁，配足保洁力量，落实16小时保洁时间，提高保洁标准，消灭保洁盲区。根据“村改居”社区的人口密度、垃圾产生量等完善生活垃圾收运设施。

加强环卫公共厕所设施管理维护。在条件符合的地方，进行升级改造，适当增加女性厕位数量，缓解女性如厕难问题，提高公厕资源的利用效率。逐步建设一批第三卫生间，解决儿童如厕问题。

解决环卫收运配套设施建设用地困难。统筹协调交通、园林、建设、水务等部门的空间用地，结合利用立交桥下、公共绿化带、

闲置地块、较宽敞人行道路等公共空间进行露天临时吊装点、垃圾收集桶临时放置点、环卫休息工具房点的合理设置，做到美化洁化，摆放有序，不影响景观和通行，与周边环境景观相协调，无臭味污水横流。

提升环境卫生作业机械化水平。推动城市养护、清洗、保洁装备现代化，提升道路清洁、水面垃圾收集等清洗机械化作业能力。实现由单一人工保洁向机械化、多工种作业转型，变“肩挑手扛”的原始、传统保洁作业模式为工具多样性、人机结合的新模式。

实现环境卫生管理信息化。在整合当前环卫工人信息系统、生活垃圾经营性审批许可平台、环卫车辆GPS监控平台的基础上，进一步打造“智慧环卫”、“互联网+环卫”，将城区环卫设施、环卫机械作业路线、环卫人员管理、环卫监督反馈督办集合于一张“电子地图”，实现日常办公“网络化”，垃圾清运“数字化”，机械作业“信息化”，应急迎查“快捷化”。

## **（二）综合管理水域环境**

逐步理顺各职能部门之间的关系。明确区、街的水域环境卫生管理责任，对水环境的建设形成统一的总体目标、建设规划和行业标准，建立区、街水域环境卫生组织管理机构，实现水域管理执法全覆盖；对区辖主要河涌水域垃圾打捞设备进行升级，逐步实现垃圾打捞、装卸、转运自动化；有计划建立水域环境卫生执法和垃圾转运码头。

加强水上市容整治。在水域市容环境卫生管理范围内，定期对所辖水体进行日常检查，及时清理废弃物，稳定水域市容环境

卫生达标率。以珠江岸边相关区域为重点，保证临水建筑物、构筑物、船舶等容貌整洁，无乱摆放、乱搭建、乱张贴、乱涂写、乱刻画、乱拉挂、乱堆放。针对水域市容环境卫生违法行为，依法要求责任人采取整改措施，对于拒不改正的，视情况予以警告、罚款和行政建议等处理。

### **（三）完善作业质量监管机制**

完善以质量规范为核心的环卫标准体系。进一步明确不同区域环境卫生标准、环卫队伍工作规范、垃圾运输管理办法等细则，提高依照规范开展卫生保洁的水平。在此基础上，坚持属地管理和“责权利”相统一的原则，将各项指标分解量化，明确责任分工，层层分解落实，做到“点、线、面”责任明确，确保执行有力，监管到位。

健全完善区、街两级标准化监管工作制度。制订适应本辖区、本项目的环卫作业质量评分标准，强化服务标准、逐步实现区、街两级级监管的制度化、标准化和常态化，切实提高环卫作业监管水平。

建立区、街两级环卫监督队伍。提高环境卫生质量监督管理的标准化、制度化和常态化水平。加强环境卫生监督体系建设，重点加强环境卫生监督机构和队伍的建设、明确环境卫生监督的任务和职责、健全环境卫生监督工作的运行机制和完善环境卫生监督工作的保障措施。

### **（四）健全环卫行业管理机制**

建立健全基层一线环卫管理人员工作激励机制。确保一线环卫管理人员正常的职务和工资待遇有调整空间、工作成效有奖

励，充分调动基层管理人员的积极性。建立实施环卫工人岗位津贴与经济社会发展相适应的增长机制。推进环卫经费正常保障机制，积极推动把环卫增长经费纳入区政府财政预算，确保环卫工人、环卫设施及时配置到位，落实环卫作业全覆盖。

推广环卫从业人员职业培训、资格证书制度。鼓励环卫从业人员提高技能水平。制定环卫工作岗位技能培训方案，建立以学代招机制，强化环卫行业技术工人培训。2020年，使全区环卫工人技术工人比例达30%以上。提高环卫工人职业地位，招揽并留住优秀工人。开展环卫工人之家改造工程，将新业路环卫仓库改造成集居住、休闲、学习等多功能于一体的海珠区环卫工人之家，以改善我区环卫工人的住房条件，为环卫工人营造良好的作息环境。

### **（五）加强垃圾处理设施建设**

进一步做好环卫作业的基础配套工作，增设环卫作业加水点、以及对现有垃圾转运点的升级改造。建立和完善终端处理应急调度管理制度，提高全区生活垃圾终端应急调度和处理能力，充分发挥全区生活垃圾终端处理设施综合效益，确保生活垃圾安全、有序处理。

## **二、垃圾分类处理**

推进政府、企业、公众良性互动和共治，加快城乡垃圾分类处理一体化，巩固国家生活垃圾分类示范城市创建成果，全面深化垃圾分类，稳步推进低值可回收物的循环利用，健全垃圾分类处理法规、政策、标准和宣传教育体系，完善源头垃圾减量和分类排放、分类收运和分类处理运行管理体系，利用网络和信息化

平台强化公众参与。深化垃圾分类处理，在公共机构、相关企业、相关行业推行垃圾强制分类。

到 2020 年，初步建立以源头减量和分类排放、回收利用、末端分类处理为核心的运行管理机制，基本实现生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理，实现垃圾分类回收和再生资源回收的对接，实现城乡生活垃圾分类宣传教育全覆盖。生活垃圾分类回收利用率达 35%以上，“定时定点”分类投放社区人口占比达 80%，生活垃圾分类示范街镇创建达标率达 100%，生活垃圾中有害垃圾分类收集处置率达 100%。

### **（一）深入推广源头垃圾减量和分类回收**

全面建设生活垃圾分类示范城区。贯彻落实《广州市生活垃圾分类管理规定》和《广东省城乡生活垃圾处理条例》，继续完善生活垃圾分类管理体系，稳步推广生活垃圾“定时定点”分类投放模式，促进源头分类投放。推进有害垃圾处置工作，规范有害垃圾贮存、收运以及处置管理。按照“点面结合、示范带动、整体推进”的原则，持续开展示范机团单位、示范学校教育基地创建工作，推进示范街道建设。引导社会企业参与街道垃圾分类工作，逐步建立街道垃圾分类长效机制。落实属地管理、行业管理以及垃圾分类责任人制度，进一步巩固生活垃圾分类示范城市创建成果。合理增加规划环卫用地和场所，完善垃圾分类综合评价和监督检查制度，加强日常检查和监督执法。

深入推进源头减量及资源回收利用。在机关饭堂和宾馆酒楼推广餐厨垃圾固、水、油分离，在部分大型果蔬批发市场等推广市场垃圾就地脱水减量，鼓励各街道探索利用经济手段促进餐厨

垃圾源头减量。开展快递包装垃圾减量和回收利用的专项治理行动。推广废玻璃、废塑料、废木质、废软包类、废布碎、废纸类等低值可回收物分流分类处理，推进低值回收物回收利用。加快垃圾分类回收和再生资源回收的对接，完善再生资源回收网络，网络化整合流动收购人员资源，建成废旧物品能收则收、应收尽收、精细分类的再生资源回收体系，实现再生资源包括低值可回收物的专收专运。适当开发、引进生活垃圾自动分类技术或设施，改善环卫工人工作环境，提高垃圾分类效率。

持续强化生活垃圾分类社会动员。实施垃圾分类社会动员五年规划，创新生活垃圾分类处理的社会参与机制，建立社会动员体系和长效机制，加大垃圾分类宣传和教育培训力度，提升社会各界对垃圾分类处理的深度认知，提高垃圾分类居民认知度和参与积极性，加强对全区中小學生垃圾分类的宣传教育，形成全民持续参与垃圾分类的良好社会氛围。

## **（二）逐步优化生活垃圾收运体系**

建立与源头分类投放和终端分类处理无缝衔接的分类收运体系，重点建立健全大件家具家电、餐厨垃圾、快递包装垃圾、家庭装修垃圾和有害垃圾的收运体系。进一步完善生活垃圾分类运输作业规定和分类收运管理流程，优化生活垃圾分类收运，实现餐厨垃圾、其他垃圾、有害垃圾、工业布碎、废旧木质等“一类一策”专收专运，合理调配垃圾收运线路和车辆配备，基本做到专车专运、按规定线路分类运输，垃圾日产日清，减少混收混运。推行垃圾运输车辆定期检查和审验制度，加大运输车辆滴漏行为整治力度。升级改造一批垃圾压缩站，推广大型多功能压缩

转运站的建设，进一步提高社区垃圾分类收运、转运效率。加强垃圾收运队伍建设，强化偷运偷倒和跑冒滴漏等违法违规现象的整治成果。2017 年底前，全区建立完善的分类排放、分类收运与分类压缩的垃圾收运体系。

### **（三）规范行业监管管理**

规范行业市场。完善生活垃圾清扫、收集、分类、运输和处理服务监管。建立行业评价制度，根据国家发布的有关标准，定期对正在进行的生活垃圾保洁清运服务及正在营运的处理设施管理效果进行评价。建立面向市场的垃圾治理综合服务体系和公平有序的市场运行机制，吸引企业参与垃圾治理，培育行业骨干企业，促进垃圾治理专业化、企业化、市场化和产业化，维护行业秩序、效率和公平。

加大监管力度。围绕垃圾投放、收集、运输、处理等环节，探索建立集政府、业主、社会监督一体的生活垃圾处理监管机制，提高监管水平。改进生活垃圾管理、营运监督考核办法，量化考核指标，将考核结果作为行业评价、经费划拨的重要依据，注重考核结果的运用，督促全区生活垃圾分类处理各责任单位加强管理，落实责任，提高水平。建立健全检查人、检查对象、检查时间“三随机”抽查监管制度，加强执法检查，严厉打击各种违规行为，确保生活垃圾分类处理管理有序、市场规范、健康发展。

### **三、市容景观管理**

在巩固“十二五”成果的基础上，主动适应社会发展的新形势新要求，围绕创建“干净、整洁、平安、有序”城市环境的目标，创新景观管理方法，健全完善常态化和长效化的管理体制，

提高城市景观管理的精细化水平，将市容市貌管理工作做实、做精、做优，使海珠区的市容景观环境获得飞跃式改善。

### **（一）规范户外广告招牌设置管理**

加强违法户外广告招牌整治，按照“规划一批、实施一批、整治一批”的原则，逐步清理附着建（构）筑物的违法户外广告。结合专项规划、设置规范的制定实施，指导各街道建立完善招牌管理工作流程，通过建设示范街的模式，逐步统一规范提档升级门店招牌，力争建设完成一批亮点突出、设置合理、品质高档、管理规范门店招牌示范路，并以此为基础向全区推广。定期清理年久失修、陈旧破损等存在安全隐患的户外广告和招牌；坚决查处未批先建、审批过期的违法户外广告；力争到2020年全面规范户外广告和招牌的规划、设置和管理，推动户外广告招牌设置管理工作进入新阶段。

### **（二）加强城市容貌监督管理**

全面加强对城市容貌的监督管理，进一步规范建（构）筑物外立面容貌管理，保持建（构）筑物外立面干净整洁。以《城市容貌规范》为技术依据，持续开展容貌示范社区创建活动，重点选取开放式社区进行创建，使社区环境卫生干净整洁，建（构）筑物外立面整洁完好，雨篷色调统一无破损，公共设施功能完好，整体面貌优美，以点带面，创建一批影响一片，逐步覆盖全区所有社区，逐年提升城市容貌水平。

进一步落实规范市容环境卫生责任区制度，简化内容，落实责任。根据属地管理原则，属地政府全方位、多途径开展教育宣传，提高辖区单位、产权单位、商铺等责任区责任人“环境卫生，

人人有责”的意识；街镇与属地责任单位全面签订“卫生责任告知书”。完善责任区监督管理体系，加大检查执法力度，将卫生责任区制度落实执行情况纳入联合执法范围，强力推进责任区制度落实。加大社会宣传力度，强化执法保障，提高市民知晓率和执行率。

加大井盖设施规范设置抽检力度，加强《井盖设施建设技术规范》落实，全面提升井盖设施质量，督查权属单位完成全部不规范井盖设施的更换和维修。督促指导各权属单位为所有新增、具有一定深度的井盖设施安装防护网，确保市民群众人身安全；为新增井盖设施安装包括权属单位、投诉电话、编号等信息的标识铭牌，提高群众投诉准确率。

#### **四、燃气服务管理**

##### **（一）提升管道燃气覆盖率**

落实《海珠区燃气 2011-2020 发展规划》，继续推进天然气利用工程建设，拓展管道燃气供应区域，提高管道燃气覆盖率，在十三五期间，使我区城镇居民管道燃气覆盖率达到 80%以上。

为完成以上目标，一是要提高管道燃气覆盖率。鼓励饮食服务业全面使用天然气，推广天然气在空调、汽车、区域性能源站等方面的利用。二是推进、鼓励管道燃气报装改造，争取最大多数市民对管道燃气建设工作的理解和支持；认真解决居民安装、使用管道燃气的实际问题。三是改善管道燃气安全环境。把推进燃气普及和整治燃气安全隐患紧密结合起来，督促、配合燃气经营企业加快高危燃气管线改造，认真整治燃气设施骑压等安全隐

患;进一步完善燃气突发事件应急预案,保证全区燃气安全状况的稳定。

## **(二) 切实保护管道燃气设施**

落实《广州市燃气管理办法》,精心组织各方力量,切实保护燃气设施安全。一是要组织相关技术力量,督促燃气管道设施运营企业按超高压——高压——次高压——中压——低压燃气管道的不同要求,划定燃气管道设施的安全保护区域,包括安全保护范围和安全控制范围,向全社会公布;二是加强巡控,确保燃气管道设施的安全保护范围内的违规行为,如建设占压地下燃气管线的建筑物、构筑物或者其他设施等得到有效禁止;三是加强对管道周边施工的监督,督促建设单位在安全保护范围内进行建设活动前,应当向城建档案管理机构或者燃气管道设施运营企业查询燃气管道设施情况,取得燃气管道设施资料。四是要协助、督促燃气管道设施运营企业应在相关地段的燃气管道设施设立明显的警示标志,加强巡视,确保燃气管道设施警示标志不被擅自移动、涂改、覆盖、拆除。

## **(三) 优化瓶装液气管理**

立足于进一步规范化行业管理、整合资源、提高服务水平、完善监管体系,构建更加高效有序的运营环境开展工作。根据《广州市全面规范瓶装液化气供应市场工作方案》、《广州市人民政府关于开展瓶装液化石油气市场专项整治工作的通告》和《广州市液化气瓶全程电子化监管技术方案》,规范瓶装液化气经营管理。

开展风险隐患排查整改工作。全面开展瓶装液化气市场专项整治工作，摸排全市各类瓶装液化气无证经营点，整治无证经营黑点，排查风险隐患。

推进瓶装液化气信息化管理。将全区液化石油气行业监管纳入全市燃气管网数字化信息平台，监视数据包括 LPG 瓶装气供应企业、供应站点、从业人员、运输车辆、钢瓶检验与运转信息等基础信息，以及对瓶装气供应单位、供应站点的检查、考核等内容。

完善市场规范化管理。完善监管体系，依法监管，走可持续发展发展的思路，严格执行液化石油气经营许可准入政策；规范站点规模。通过整合资源、提高瓶装气供应单个站点的供应规模等方式，实现加强监管、降低安全隐患的目的；营造良好竞争环境。构建液化石油气行业规范经营、服务和安全运行的环境，缓解或避免行业的无序竞争，逐步形成局部联合、整体适度竞争的格局，确保瓶装液化石油气作为管道燃气的辅助或补充。

#### **（四）健全监督管理机制**

积极落实《广州市天然气气源供应保障管理办法》、《广州市燃气经营许可管理办法》、《广州市燃气管理办法》、《城镇燃气管理条例》，健全煤气安全监管机制。

推进燃气执法工作稳步开展，取缔无证经营，规范燃气经营市场，有效制止危害燃气管道安全等违法行为，消除燃气安全隐患。依法查处委托无危险货物运输资质的企业运输燃气或者为无危险货物运输资质的车辆装载燃气的行为。严格查处利用配送车辆流动销售燃气的行为，强化与燃气管理部门的协调沟通，提高

执法效能。

## 五、城管综合执法

### （一）加强执法体制和队伍建设

理顺执法体制。根据中央、省、市关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指示精神和部署安排，明确城市管理和执法职责边界，合理划分市、区城市管理事权，明确市、区两级政府在城市管理和执法中的主体责任，理顺管理、执法和服务关系，充实一线人员力量。到 2017 年底，实现城市管理领域的机构综合设置，明确政府部门有关城市管理的职责边界，管理执法权责基本清晰，协同机制和保障机制初步建立。到 2020 年，城市管理和综合执法的法规和标准体系基本完善，执法体制总体理顺，队伍建设明显加强，服务管理便民高效，现代治理体系初步形成，城市治理效能大幅提高，人民群众满意度显著提升。

优化执法力量。根据我区执法工作实际合理设置岗位，科学确定城市管理执法人员配备比例标准，实现执法制式服装和标志标识统一。严格执法人员素质要求，加强思想道德和素质教育，着力提升执法人员业务能力，打造政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实的执法队伍。结合我区执法信息系统建设，从 2017 年起对我区行政许可和行政处罚等信用信息主动公开，实现城管执法案件信息公开率 100%。

加强基础业务轮训、法规培训和法规宣传。组织举办执法业务轮训，学习新发布的《广州市城乡规划条例》、《自由裁量权基准表》、新修订的《行政诉讼法》和基础业务培训等，并推进全体干部职工普法学习和普法考核。完成“六五”普法工作终期任务。

逐步实现移动终端现场执法，充分利用执法视频监控设施，逐步建立数字化城市管理格局。

## **（二）严查严控违法建设**

贯彻落实《广州市违法建设查处条例》、《中共广州市委广州市人民政府关于全面查处违法建设的意见》、《关于强化查控违法建设工作责任制的实施意见》等文件要求，持续保持查控违法建设高压态势。按照“早发现、早拆除，先停控、后清拆”原则，落实街道查控违法建设属地和主体责任。构建违法建设查控信息化体系、探索利用“低空无人机遥感动态监测”等手段对违法建设进行常态化核查和动态监控。

严查严控新发生违法建设。对新增违法建设做到及时发现、依法拆除，对未能按期拆除的要禁止投入使用，立案调查，根除利益链。强化属地责任追究，强化部门协同，城管部门负责牵头，公安、规划、国土、建设、工商、水务、电力等职能部门各司其责，形成共同责任体系。加强查控工作的组织领导和监督考评，进一步完善查控违法建设通报、黄红牌制度，强化区、街两级查控违法建设的主体意识和责任意识，推动查控违法建设工作的深入开展。

## **（三）持续强化“六乱”整治**

持续加大“六乱”整治力度，按照《广州市市容环境卫生管理规定》，加大处罚力度。继续围绕“主干道和重点地区严禁、次干道严控、内街小巷和城中村规范”的总体思路，对“六乱”实行“分时段、无盲区、闭环式、无缝隙”管理，对“三路三片区”等重点区域定点值守，一般区域流动巡查。突出抓

好城际区域、地铁出入口、高架桥下等重点地区“六乱”整治工作。坚持治乱与治安相结合，按照“突出重点、以点带面、全面推广、综合治理”的工作思路，有计划、有步骤、持续大力开展集中联合整治，形成常态化、长效化的工作态势，打造“干净、整洁、平安、有序”的城市环境。持续开展校园周边环境整治，坚决清理校园周边两百米范围内的乱摆卖黑点。

#### **（四）高度规范施工管理**

按照文明施工管理规定，规范施工工地的日常管理；加大力度整治工地围蔽、扬尘、夜间施工噪音扰民、建筑废弃物运输车辆撒漏等群众反映集中的问题；重点查处工地无证处置建筑废弃物、违法倾倒和消纳建筑废弃物等无建筑废弃物运输车辆标识的车辆和非法加高车厢旁板的车辆承运建筑废弃物行为、超装超载运输建筑废弃物和运输沿途撒漏建筑废弃物等违法违规行为，依法规范建筑废弃物管理秩序。

建立健全文明施工管理工作机制，形成区城管局监督，工程行政管理部门管理、区属地负责、建设单位具体实施的工作责任体系。一是抓好工地建筑废弃物排放与运输执法查处，保障城市环境。二是严格控制违规夜间施工噪声扰民行为，采取教育引导与依法查处相结合的方式切实减少违法行为的发生。三是加大无证施工检查力度，减少安全隐患的发生。四是组织联合行动共同查处违法违规行为。

进一步完善工程信息共享机制，推动建立文明施工评价制度，构建监督有力、管理到位、运转协调的管理体系。

### **（五）大力整治废弃物运输**

加大对生活垃圾、建筑垃圾等废弃物的运输过程的执法力度。联合公安、建设、交通等部门，开展专项整治建筑废弃物排放运输秩序行动，严厉打击无证运输、超装超载、余泥洒漏等行为，强化在建工地扬尘污染执法工作。

### **（六）强化环境秩序维护**

进一步开展高架桥下空间及高快速路和国省道环境景观综合整治，开展“占道、工地、噪音、臭味异味和电话短信”等五类扰民突出问题整治，结合管道燃气安装进度，积极开展骑压管道违法建设查处工作；严厉打击无证充装液化石油气行为，持续开展违法户外广告招牌整治等。

为加强依法行政，切实应对日益增多行政诉讼和行政复议。继续推进法律顾问工作，加强法律顾问在日常执法、行政工作中的作用。

### **（七）新领域专业执法工作**

根据中央、省、市在新一轮城市执法体制改革中确定的城市管理综合执法职责边界，推进和行使住房城乡建设领域、环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理、食品药品监管等方面的行政处罚权。到 2017 年底，实现住房城乡建设领域行政处罚权的集中行使。

## **六、科技与信息技术**

### **（一）大力推动科技应用**

合理引导新技术应用，建立科技咨询和协作机制，强化城市管理科技发展与管理。引入“互联网+城市管理”理念，综

合运用移动互联网、云计算、大数据等现代信息技术，强化城市管理信息基础平台和业务监管系统建设，深入推进城市管理精细化、智慧化。

## （二）完善城市管理信息化

按照市城管委要求，综合城市管理各业务系统资源，开展城市管理部件库建设，协助建立环境卫生、市容景观、燃气管理、综合执法等基础信息数据库，积极配合大数据业务主管部门和城市建设、公安等业务主管部门，助推搭建城市管理基础信息大数据库，实现跨区域、跨部门、跨层级的互联互通和数据共享。

全面推进数字城管建设，在一期的基础上，将街道纳入数字城管的管理系统，形成全系统的统一指挥调度，使全区的城市管理数字化、信息化运行跃上新台阶。开展侧重于业务功能信息化、公众互动参与等功能的数字城管二期建设。建设内容包括：一是微信公众号/海珠城管公众 APP；二是环卫压缩站、吊装点实时数据及图像监管功能；三是机械化作业车辆车辆停放管理功能，增加车辆利用率；四是增加 1000 个环卫作业终端，全面覆盖海珠区主干道环卫作业人员；五是结合市城管委打造的三维城市执法工作方针，拟投入购买车载执法仪 10 台、手持执法记录仪器 20 台，无人机及配套摄影设备 2 台，构建三维执法体系；六是升级现有指挥调度中心设备，新增建设监督检查分中心、机械化作业分中心、保洁保障分中心。

## 第六章 保障措施

### 一、体制机制保障

#### （一）深化完善统筹监督机制

认真贯彻落实中央城市工作会议及《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》精神，继续深化推进城市管理和综合执法体制改革，结合省委省政府出台的实施意见及我区实际，从体制、机制、人员等方面着手，进一步厘清城市管理和执法工作边界，优化工作职能，完善机构设置，理顺管理体制，建立高位统筹、协调、监督的“大城管”工作机制，充分发挥区城市管理工作领导小组办公室的宏观谋划、统筹协调、高位督办作用，加强与区相关部门、单位协作，形成合力，建设全区统一的一体化指挥信息系统，形成统一指挥、反应迅速、协调有序、运转高效的城市管理指挥体系。

利用城市管理工作检查评价机制，以考评促建设、促提升。逐步将城市管理综合考评纳入经济社会发展综合评价体系和领导干部绩效考核体系，进一步提升考评效能。加强效能监察和责任追究，对在年度考评排名末位的街道，对街道主要负责人进行约谈；对不作为、慢作为、乱作为等行为，按规定对相关责任单位和责任人进行问责。

#### （二）推广完善联合执法机制

实施公安城管联合执法模式，制定公安城管联合执法机制实施意见。一是建立公安城管联合执法长效机制。各街道结合实际，推进公安城管联合执法机制建设，建立公安城管联合执法联席会

议、联络员、检查督办、信息通报、监督考核制度，形成长效机制，逐步实现治乱和治安相结合。二是建立行政执法与刑事司法衔接机制，完善城管执法机关与公安机关、检察机关、审判机关案件移送标准和程序，形成行政执法和刑事司法工作合力。三是制定公安城管联合执法专项验收办法。把公安城管联合执法机制组织领导、建设情况、推广力度、整治效果、长效程度等作为验收内容，促进公安城管联合执法效能提升。

### **（三）全面推进网格管理机制**

推动公共服务事项纳入网格化管理。结合市的统一部署，坚持“先易后难、分批入格”原则，对公共服务基础设施、城市管理、社会治安管理、矛盾纠纷调处等领域内可以通过巡查发现的城市部件和公共事项进行系统梳理，原则上将在社区基层运作成熟的、工作开展有队伍经费保障的、与居民生活密切相关的公共事项，优先纳入城市社区网格化服务管理的基础事项，并逐步拓展至其他领域的公共事项入格。

## **二、法制政策保障**

### **（一）大力宣传城管法律法规**

为确保“十三五”规划落实，根据本区具体情况和实际需要制订宣传、贯彻城市管理相关法律法规的实施细则、制度和规范性文件，为本区城市管理提供法制保障。要重点宣传和贯彻市层面关于城市管理方面的法律法规，营造良好的法制氛围，使城市管理有法可依，执法必严，违法必究。

### **（二）健全城管执法长效监管机制**

不断完善执法手段和措施（包括司法保障），实施科技强管

战略，落实设施保障，加强执法力量，使日常行政执法科学、高效、规范，使重点路段、主干道等地段违反城管法律法规的现象明显遏制。

### **（三）严格城管审批行政许可事项**

全面贯彻落实现行行政许可各项制度，提高各环节工作水平。城市管理各相关部门之间形成比较完善的联系协作体系，使前置审批、批后管理、监督处罚、市场作业等环节以及条块之间无缝衔接，形成完整的城市管理网络，达到整合资源，提高管理效率的目的。

### **（四）不断加强城管法制研究**

根据城市管理工作综合性、动态性、反复性的特点，结合一个时期中群众反映的热点、难点问题，坚持系统性、服务性、创新性和互动性的思路与原则，经常开展管理和执法的协调、研究和探讨，及时制订与法律法规相配套，与现代化都市相适应，科学合理、操作性较强的城市管理相关政策，为区委、区政府和上级业务部门决策当好参谋助手。

## **三、经费投入保障**

### **（一）稳步提高经费投入**

建立城市管理经费与经济发展同步增长机制，保证资金投入满足城市发展需求。加强城市管理资金预算编制和执行控制，保证城市管理资金足额且及时到位。区财政加强对环卫专项经费投入使用情况的监督检查，特别是加强城中村保洁经费投入，推动环境卫生管理城乡一体化均衡发展。加大机械化作业方面等设备

采购投入，提高应对突发事件、余泥渣土污染等情况的环卫保洁保障能力。

## **（二）加强经费使用管理**

区财政部门和城市管理部门加强对城市管理经费的管理，根据城市管理标准提高的要求，在加大自身投入的基础上，落实好与市级投入相匹配的资金。同时，鼓励街道加大城市管理投入，提升区域范围内的城市管理水平。

建立环卫保洁专项经费科学分配机制，按照科学与激励原则，区财政对各街道进行环卫经费专项补助，根据财政承受能力，对环境卫生保洁经费投入有困难的街给予适当财政补助，解决各街道清扫保洁经费不足问题。

## **（三）引入多元投入机制**

逐步完善城市管理多元化投入机制，支持民间资本以合资、合作、股份制等形式参与城市供气、污水处理、城市生活垃圾处理等市政公用事业建设，鼓励民间资本积极参与政府特许经营项目，推进城市管理项目社会化，进一步提升城市管理服务能力和水平。

# **四、组织队伍保障**

## **（一）加强城管人才队伍建设**

深入贯彻落实中央城市工作会议精神，打造一支懂城市、会管理的城管人才队伍。采用内部挖潜、外部引进综合开发利用的方式，优化知识结构、丰富人才层次、提升整体素质。公开考录专业型人才，吸收和引进城市管理专门人才，与知名高校和专业

机构加强城市管理课题研究和人才培养合作,积极探索城管工作实践、人才培养与理论研究有机结合的新路子。

## **(二) 全面开展干部队伍教育**

坚持大规模、全覆盖培训干部,树立城管干部终身学习的理念,创新培训理念,加强与科研院所的合作,建立全员轮训制度。全面构建学习型城管的科学教育体系,坚持以人为本、分类教育的原则,理论学习和岗位实践相结合,建立学习网络,营造主动学习、积极参训、终身培训的大培训氛围,打造一支政治素质合格、知识水平全面和业务本领过硬的学习型城管队伍,促进城市管理工作不断创新与科学发展。

## **(三) 持续强化执法人员培训**

加强人才队伍的综合素质和能力培训。坚持按需培训和分级分类培训的原则,通过参加处级研修班、考察调研等形式,不断提高领导干部的领导能力和创新能力;抓好领导干部新任培训、公务员初任培训,加强各类监管、执法队伍的岗前培训和监管执法能力培训,加强一线工作人员的岗位练兵和劳动技能培训,鼓励干部参加在职学历教育,不断提升全局人才队伍综合素质和依法行政水平。

不断探索创新培训模式和内容,提高培训实效。不断探索适合城市管理工作的培训方式,注重培训理念、模式、内容创新。广泛采取案例分析、专题研讨、实地考察、多媒体教学等培训方法和手段进行培训,继续采取委托培训、自学等形式加强学历培训,不断提高人才队伍履行岗位职责的能力和监管执法的专业化水平。此外,努力建设学习型机关,积极开展“创建学习型

机关、争做学习型干部”活动，不断提高人才队伍的学习能力、实践能力和创新能力，形成全员学习、终身学习、团队学习的浓厚氛围。

## 五、责任分工保障

深化完善城市管理综合协调机制，进一步加强区城市管理工作领导小组的领导、统筹、协调、督导作用，高位协调、督办、处理城市管理重点、难点及重大问题。全区各相关单位各司其职，各负其责，有效形成“大整治、大管理、大格局”的长效机制。

环境保护管理、工商管理、交通管理、水务管理、食品药品监管等部门在城市执法体制改革中积极配合城管部门做好相关工作。

各街道办事处作为区政府派出机构，是区城市管理工作领导小组成员单位，其主要职责是辖区内城市管理、城市环境的综合协调工作，担负着辖内城市管理各方面的组织、协调、指导、实施等职能。各街道城管科、城管执法队、环卫监督检查所是街道实行城市管理属地包干制的主要责任部门，具体负责辖区内落实城市管理长效机制，组织力量对难点、热点问题进行集中整治的主力军。

区城管局要加强业务指导、督导落实、机动巡查等工作。区城管局及所属监督检查中心、保洁服务保障中心、机械化作业中心等要进一步落实好市容环卫作业的管理和承包工作，督促、完成、配合做好道路清扫保洁、垃圾清运等工作，并对突击、突发性城市管理工作、专项行动等提供作业保障等工作。区公安分局及各派出所负责公安保障，及时制止和处理各种暴力阻挠和暴力

抗法行为，确保执法到位等工作。区市场监管局及各所负责依法组织开展对无照经营、虚假违法广告的查处和取缔等工作。

## **六、智能管理保障**

### **（一）加强城市智能化管理**

加强区城市管理基础数据库及智能监控管理平台建设，推进智慧化城市综合管理平台的建设与应用，强化对城市管理信息搜集、分析和决策支持，实现城市管理精细化。构建查控违法建设信息平台，对查控过程进行全流程电子化管理，强化对查控工作的监督。将城管执法人员、城管协管员、环卫保洁员统一纳入“一张图”管理，实现“管理无盲区、人人都管事、事事有人管”的目标。

### **（二）推进“互联网+”城市管理**

在“互联网+”时代下，促进信息资源的深度融合，各有关科室根据工作职能，加强信息资源共享，整合城市管理各业务系统资源，建立市容景观、环境卫生、燃气管理、综合执法等基础信息数据库，统一数据采集和维护管理。推进智能化城管建设，在“一张图”管理、人员定位、快速指挥调度等方面下功夫。

## **七、公关宣传保障**

### **（一）提高城市管理宣传广度深度**

加强与各媒体的沟通合作，充分利用报纸、电视、海珠城管新闻发布平台和门户网站、微博、微信等载体，进一步加大宣传深度和广度，大力宣传城市管理执法队伍的先进事迹和工作业绩，发挥公众的社会监督作用，正确引导社会舆论导向，增进社会各界对城市管理及执法工作的理解、认同和支持。借鉴国内外

先进城市的有益经验与做法，积极开展城管宣传进课堂、进社区、进住户。

## **（二）广泛动员公众参与城市管理**

完善“公众参与、社会监督”机制，加强常态沟通，发展多元化、贴近民众、深入民众的动员方式，引导社会各界、市民群众积极参与建设“干净、整洁、平安、有序”城市环境，形成良好社会氛围。培育市民的主人翁意识，构建政府引导、企业实施、公众参与的“大众城管”的机制体制和格局，实现社会共治局面。积极开展环境卫生不文明现象和行为的舆论曝光专项行动，进一步规范市民遵守环境卫生法规行为。

## **（三）加强危机公关处置化解能力**

加快建立危机公关机制，面对意外性、聚焦性、破坏性和紧迫性的事件，建立理性而有效的应对机制；面对引起社会高度关注的暴力抗法、管理危机等事件，提高控制、解决以及危机解决后的引导。

## **（四）创新“互联网+”舆情引导模式**

响应中央网络强国战略、国家大数据战略、互联网+行动计划以及数字中国建设的号召，发挥自媒体在大数据时代的议程设置能力，借助自媒体等新兴媒体的传播力量，积极稳妥地落实城市管理相关议题宣传，提高广泛人民群众对我市城市管理的了解程度、支持程度，构建“大众城管”形象，形成全民参与城市治理的格局。

