《关于进一步加强城市管理工作的指导意见》起草说明

一、制定的必要性、重要性与紧迫性

(一)必要性之维：应对挑战，奠基未来

绍兴，这座承载着千年历史的文化名城，在新时代的城市化浪潮中，正以前所未有的速度发展。然而，伴随而来的不仅是经济的繁荣与社会的进步，还有城市管理领域日益复杂多变的挑战。从古城保护到新区开发，从交通疏导到环境美化，每一环节都考验着城市管理者的智慧与决心。因此，制定一套全面、科学、具有前瞻性的指导意见，不仅是规范城市管理行为、确保政策执行连贯性的必要之举，更是实现绍兴城市治理现代化、构建和谐宜居环境的必由之路。此举旨在通过制度的力量，有效应对城市化进程中的种种难题，如交通拥堵、环境污染、公共设施老化及历史文化资源保护等，为绍兴城市的可持续发展奠定坚实基础。

(二)重要性之深：提升品质，增强福祉

城市，是文明的载体，亦是人民生活的舞台。加强城市管理，不仅关乎城市的外在形象与内在品质，更直接影响到每一位市民的福祉与幸福感。绍兴的城市管理，需要超越简单的维护秩序层面，迈向更高层次的精细化、智慧化、法治化与人本化。制定指导意见，意味着在明确城市管理目标、优化管理流程、提升服务效能等方面迈出坚实步伐，旨在构建一个更加宜居、宜业、宜游的现代化城市环境。这不仅将吸引更多投资与人才，促进经济繁荣，还能极大提升市民的生活质量与幸福感，增强城市的综合竞争力和文化软实力，使绍兴成为一座既有历史深度又有现代活力的典范城市。

(三)紧迫性之急：快速响应，创新前行

面对快速城市化带来的诸多挑战，以及市民日益增长的美好生活需要，绍兴城市管理工作已刻不容缓。交通拥堵的常态化、环境污染的严峻性、公共设施的老旧化以及城市安全的风险性，都是亟须解决的现实问题。同时，市民对于城市管理效能、公共服务质量的期待也在不断提升，这要求我们必须以更高的标准、更快的速度推进城市管理改革与创新。制定指导意见，正是为了紧急响应这些迫切需求，通过政策引导与机制创新，迅速破解城市管理中的瓶颈问题，提升城市治理的现代化水平，确保绍兴在城市化进程中始终保持领先地位，为市民创造更加美好的生活环境，也为城市的未来发展开辟更加广阔的空间。

二、起草过程

绍兴市人民政府将《绍兴市人民政府关于进一步加强城市管理工作的指导意见》（后称《指导意见》）列入我市2024年度市政府重大行政决策事项。按照《重大行政决策程序暂行条例》《浙江省重大行政决策程序规定》要求，确保《指导意见》的立法质量，以法治方式进一步提升绍兴城市精细化管理水平，切实做好《指导意见》的立法预备工作，市政府高度重视。市综合行政执法局在科学立法、民主立法、依法立法原则的指导下，积极协调相关部门，扎实开展了一系列的立法调研和起草工作。

一是启动《指导意见》调研招标。2024年6月，市综合行政执法局正式启动立法招标工作，编制工作方案，明确各阶段时间节点和重点任务，有序推进各项起草工作。

二是成立起草工作评审小组。招标工作启动后，市综合行政执法局成立了起草工作评审领导小组，由局分管领导、市公用事业集团公司、越城区环卫处、华汇工程设计集团股份有限公司和绍兴市医保局领导和具体工作人员组成。

三是委托第三方提供专业支持。根据招投标流程，中国（杭州）智慧城市研究院有限公司中标，作为第三方，负责《指导意见》的立法基础理论研究和相关草案的起草，为立法工作提供专业支撑。

四是开展立法调研和论证。为提高立法的针对性和实效性，市综合行政执法局、中国（杭州）智慧城市研究院有限公司课题组积极投入调研，采用集中座谈交流、部门书面表述以及实地交流的方式形成了相应调研报告。具体来说，主要分为四大方面:

1.集中座谈交流。为做好调研工作，课题组在绍兴市综合执法局、越城区综合行政执法局先后召开两次集中座谈会，听取越城区、柯桥区、上虞区城管办以及交通局、市场监管局、市城投集团、市公用事业集团、市自然资源和规划局、市水利局等相关部门在绍兴城市管理方面取得的成效、主要经验和做法、存在的问题和指导意见出台建议等内容。

2.书面征收意见。各区城管办、市场监管局、市公用事业集团、市自然资源和规划局、市水利局等相关部门按照调研提纲问题，形成书面回复文件，课题组做了认真的梳理、分析、归纳、总结，并吸纳至《指导意见》草案中。

3.做好文献分析。课题组检索了相关文献，分析研究了绍兴城市管理过程中遇到问题的原因和解决路径，为《指导意见》草案的最终形成提供相关论据。课题组主要收集的资料有:(1)法律规范，如《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国行政强制法》《中华人民共和国城乡规划法》等。(2)部门规章，如《城市管理执法办法》等。(3)行政法规，如《城市道路管理条例》《城市建筑垃圾管理规定》《城市绿化条例》等5项。（4）地方性法规，如《浙江省综合行政执法条例》《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》《浙江省城乡规划条例》等。（5）中央政策性文件，如《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》《城市标准化行动方案》《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》等7项。（6）浙江省政策性文件，如《浙江省人民政府关于深化行政执法体制改革全面推进综合行政执法的意见》《浙江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实施意见》《浙江省人民政府办公厅关于加强行政执法协调指挥和协作配合工作的指导意见》等7项。（7）绍兴市政策性文件，如《绍兴市城市管理“十四五”规划》《绍兴市打造最清洁城市“410 行动”实施方案》《绍兴市“三改一拆”行动实施方案》等4项。（8）其他城市政策性文件，如《北京市人民政府关于加强城市精细化管理工作的意见》《上海市崇明区进一步提升城管综合执法精细化能级的实施意见》《杭州市人民政府关于进一步加强城市管理工作的若干意见》等18项。

三、草案主要内容及依据

《指导意见》草案主要依据《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》《关于国务院机构改革涉及行政法规规定的行政机关职责调整问题的决定》《浙江省人民政府办公厅关于加强行政执法协调指挥和协作配合工作的指导意见》等政策性文件，结合《中华人民共和国行政处罚法》《中华人民共和国城乡规划法》《浙江省城市管理相对集中行政处罚权条例》《城市管理执法办法》《浙江省城乡规划条例》等规章法规制定，共包括五个方面：

一是总体要求。《指导意见》草案明确提出了绍兴市城市管理工作的指导思想、理念指引以及目标任务。

二是压实责任、协同推进。《指导意见》草案提出要强化政府主体责任，将城市管理纳入国民经济和社会发展规划；明确部门职责任务，切实履行部门职责和执法主体责任；夯实基层治理力量，持续推动城市管理工作与执法力量向基层下沉。

三是优化机制、改革突破。《指导意见》草案提出要推进建设管理一体化，深化城市规划、建设、运营、治理全流程监管；优化工作运行机制，完善问题快速反应机制；健全共建共享机制，坚持问需于民，加强城管和市民联动作用。

四是聚焦重点、全面提升。《指导意见》草案提出要进一步落实精细化管理，巩固城市情节单元建设成果，逐步解决城市难题和群众关切问题；进一步发挥智慧化作用，完善数字化城管系统建设，积极探索和应用新技术、新工艺、新材料、新装备；进一步利用法治化手段，全面推进行政执法规范化建设；进一步强化人本化理念，守牢城市安全底线，严格落实绍兴市生态文明建设规划，提升市民幸福指数。

五是保障措施。《指导意见》草案提出要加大经费投入，优化队伍建设以及加强宣传引导等3条措施。