

# 鄠邑区“十四五”城市综合管理规划

## 第一章 发展基础

### 一、“十三五”取得的成效

“十三五”期间，西安市鄠邑区城管局认真贯彻落实市委、市政府各项要求，在区委、区政府和市城管局的重视支持下，以及局属各单位的共同努力下，在城市管理综合执法改革、园林绿化管理与建设，环境卫生面貌提升等多方面取得了一定的成效。

#### （一）管理体制发生重大变革

2019年5月，组建成立了西安市鄠邑区城市管理和综合执法局，新成立的西安市鄠邑区城市管理和综合执法局承担园林绿化、市容环卫、公园广场、建筑垃圾、生活垃圾、广告牌匾、违建治理以及国家园林城市创建成果巩固提升、国家卫生城市创建成果巩固提升等方面的城市管理和综合执法职能。

通过体制改革，逐步实现了“综合执法”理念，形成“大城管”体制初步格局。按照西安市委关于城市管理体制改革的文件精神，进行了城管执法体制改革，在原有执法职责的基础上，承接了城市规划、环境保护、交通管理、水务、食品药品监管等部门的部分执法职责。

2018年5月，实行了城管执法力量下沉及事权下放，在全区14个镇街、景区管理局派驻了城管执法中队，改善了过去管理分散、多头执法、职能交叉等问题。

根据行政审批制度改革及《西安市部分城市管理事权下放移交工作实施方案》，涉及广告、牌匾、绿化、环卫等办理事项进驻政务大厅，建立了审管联动机制、信息共享机制，推进了相对集中行政审批权改革工作。

#### （二）认真落实城市管理各项法规规章

“十三五”期间，西安市陆续出台了《西安市公园条例》、《西安市生活垃圾分类管理办法》等地方性法规；印发了《西安市户外广告设置管理条例》实施细则、《西安市食品摊贩临时摊群点管理暂行规定》规范性文件3件；制定了《西安市建筑物外立面保持整洁管理规定》、《西安市城市管理执法人员着装管理规定（暂行）》、《西安市农村村庄保洁和生活垃圾治理工作考评奖励办法》、《西安市生活垃圾焚烧处理厂监管办法（暂行）》、《西安市建筑垃圾运输车辆车厢密闭性能检查标准》等管理制度和规范标准文件。鄠邑区城管局依据以上法规政策规定，认真进行贯彻落实，促进和推动了鄠邑区城市管理工作不断进步。



### (三) 园林绿化建设空前，延伸城市绿色空间

“十三五”期间，鄠邑区城管局在公园建设、绿地广场、绿道建设、立体绿化等方面持续发力，推动全区范围内植树增绿。园林绿化建设突出点、线、面、环相衔接的结构布局，逐步完善形成总量适宜、分布合理、植物多样、大水大绿、景观优美的城市生态绿地系统结构布局。新建公园2个，绿地小广场8余个。已拥有城市公园4个，面积83公顷，绿地小广场24个，面积可达40公顷。开展了“15分钟便民休闲圈”建设，老旧公园景观改造与口袋公园、便民绿地建设成效显著，改善了人居环境，提升了居民生活品质。启动大绿道建设，逐步推动吕公西路、美陂东路、铁路沿线、涝河沿线等绿道建设。实施公共建筑和城市家具立体绿化，连线成片地开展阳台、窗台、露台绿化，增加城市绿量。

开展了城区铁路沿线、户祖路、吕公路等绿化提升工程，稳步解决铁路、高速公路两侧环境脏乱差、绿化断档缺失整治不到位、不彻底或未整治等问题。加快绿化美化提升。全区上下齐心、大力协作、密切配合，营造出以“美丽西安·绿色家园”行动、“五路”增绿，等大项目为龙头的大绿化、大生态局面，形成了城市公园、绿地小广场建设和城市道路绿化等突出亮点。围绕重要节日和重大活动，布设花坛9处，打造沣京大道、沣京路与东城路什字、东街等3条路段，成为全区街景布置亮点区域，受到了广泛赞誉。

城市绿化养护管理。鄠邑城区绿化覆盖率41.6%，绿地率36.64%，人均公园绿地面积9.89平方米，全区绿道长度共计24千米。

### (四) 市容环境秩序改善，城市容貌水平提升

持续开展市容环境秩序建设。开展城市道路大清扫、城市家具大清洗、市容环境大清理、村庄清洁大整治活动。门前“九乱”等违法违规行为得到全面整治，节庆、季节性临时摊点规范设置，早夜市违规运营、占道(出店)经营、人行道乱停乱放、乱张贴发放传单、户外广告擅自设置、校园周边环境秩序等得到了有效的遏制或提升整治。大力开展城镇厕所革命、烟头革命、严格饮食单位油烟的达标排放要求，全面禁止悬挂软质条幅等，城市容貌得到全方位提升。

垃圾处置水平全面提升。截止到2020年底，全区共有建筑垃圾消纳场所1处、资源化利用企业1家，建筑垃圾资源化利用项目处理能力合计达到100万吨/年，建筑垃圾资源化利用率主城区达到70%。

鄠邑区生活垃圾焚烧处理厂已投入运行，设计处理能力达2250吨/天。此外，固体废弃物处置中心、餐厨垃圾处理厂已列入工作计划，建成区生活垃圾无害化处理率100%，城镇生活垃圾无害化处理率100%。

环卫设施水平和从业人员待遇整体提升。“十三五”时期，新建环卫厕所41余座，提升改造后121座，二级及以上公共厕所占比达100%以上，建成区公厕保有量达到6座/平方公里以上。截至“十三五”末，城市道路清扫保洁机械化作业率达到90%，主城区生活垃圾密闭运输率和压缩清运率分别达到100%和100%，垃圾收集(压缩)站6座以上。道路清扫

保洁力度、道路抑尘冲洗频次、环卫设施管护水平、公厕日常管理均得到加强和提升。落实《关于调整城市道路清扫保洁员最低工资标准的通知》，提高环卫工人待遇，将环卫工工资调整到2695元，基本达到全市环卫保洁人员统一工资水平。

#### (五) 违法建设治理取得明显效果

开展了“四改两拆”三年攻坚行动，成立了四改两拆工作领导小组，全面清查违法建设，对违法建设实行“零容忍”，发现一起，拆除一起。2017年至2020年，共治理违法建设180.65万平方米，其中拆除违法建设96.87万平方米，整改违法建设83.78万平方米。

#### (六) 巩固创卫创文成果，生活垃圾分类有效推进

以巩固创文、创卫成果为抓手，印发各类文件20个，召开会议30余次，下发督办单229份，涉及问题358个。同时利用LED屏播放爱卫宣传标语，以及各种主题宣传活动，共同巩固“创卫”成果。建立了周汇总月通报制度，开展了“千名党员进社区”活动，通过联动机制的建立，重点解决了创卫、创文中的难点问题，群众满意度明显提高。

按照“454”及“一群、一册、一卡、一日志、一分布图、两报”等管理机制的建立，“路长制”工作有序推进。截止2020年，城区各级路长共累计巡查次数达122569次，协调处置问题129064个。并坚持每周五组织开展“大清扫、大擦洗、大整治”路长日活动，配合创文、迎十四运等工作，开展集中性整治活动，累计开展路长工作日活动117次。

认真落实《西安市生活垃圾分类管理办法》，全力推动生活垃圾分类。通过制定相关制度文件、会议召开、各层级培训、参观学习、硬件设施的配备、多种形式的宣传教育、日常检查督查等各项工作的开展，生活垃圾分类工作有了一定成果。共创建市级生活垃圾分类示范单位(校园)10个，区级达标单位107个，区管校园生活垃圾分类覆盖率达100%，公共机构生活垃圾分类覆盖率达到100%。

#### (七) 着力改善农村环境及垃圾治理

农村生活垃圾治理坚持“政府倡导、镇街组织、村组实施、部门帮扶、群众参与”的原则，对全区行政村193个(自然村377个)，配备保洁员1509人，配备垃圾分类桶4万余组，配备密闭农村钩臂式生活垃圾箱2218个，配备农村生活垃圾电动分类收集三轮车250辆、转运车65辆，建设镇生活垃圾压缩站15座，建立了生活垃圾收运处理体系。完成了农村生活垃圾“村收集、镇转运、区处理”的一体化处理体系建设运行工作。全区农村生活垃圾已全部进厂实行无害化焚烧处理，实现农村生活垃圾无害化处理的目标。区、镇、村三级农村生活垃圾治理实现网络全覆盖，全区农村已实现了“村收集、镇转运、区处理”闭环运行。农村生活垃圾集中收集处理率达到100%、无害化处理率100%、行政村垃圾得到有效治理的比例达到100%;全区农村生活垃圾分类村庄设施配备率44%。

#### (八) 信息化城管系统初具规模

建设了数字化城管指挥中心，建立了收集→整理→呈报→下派→督促→回复→评价等工作流程，热情接待群众投诉，受理12345、12342投诉热线，共受理处置投诉17300件，处置

率100%，回复率100%，满意率98%。

#### （九）安全应急管理工作扎实推进

牢固树立“安全第一、预防为主”责任意识，落实安全工作责任制，加强对各出土（拆迁）工地、建筑垃圾清运企业、建筑垃圾消纳场（回填点）、悬挂花盆等城市管理行业领域安全隐患专项治理工作并开展拉网式安全排查。制定冬春火灾、冬季消雪除冰等应急预案，完善应急指挥处置机制，明确应急工作细则，保证妥善处置。

#### （十）活动保障不断加强，队伍建设提质增效

积极发挥城市综合管理的统筹协调作用，确保重大节日、高考、中考等重大活动期间的城市环境容貌秩序保障工作。通过开展“强基础、转作风、树形象”专项行动，通过加强培训教育，优化执法队伍建设，建立健全管理制度，全区城市管理执法队伍政治素质进一步提高，法治意识进一步增强，管理和服务水平进一步提升，城市管理执法行为进一步规范，城市管理执法队伍形象得到进一步提升。同时，推动行政执法全过程记录工作制度实施，坚持严格规范公正文明执法，确保执法人员依法履职、廉洁务实，提升了综合执法效能和人民满意度。

## 二、存在问题

城管执法合力还需进一步凝聚，部门之间的管理职能交叉和管理盲区部分还需进一步理清，管理及配合机制还需进一步协调，重心下移机制仍需进一步完善。

#### （一）城市综合管理体制需进一步协调

#### （二）资源配置还需进一步优化

由于“重建设轻管理”观念和财政投入多方面制约，城市管理配套设施配置、日常养护经费保障与公众服务供给尚不均衡，给城市管理带来了困难，不利于后续精细化管理水平提高。

#### （三）法规规章体系还需进一步更新

西安市现有的城市管理和综合执法地方性法规10部中，除《西安市生活垃圾分类管理条例》外，9部当中绝大多数法规实施年代已久，加之机构改革，单位职能发生变化及优化营商环境有关放管服的要求，法规的部分内容已不适应当前城市管理和综合执法的工作现状与要求，尤其是《西安市城市管理与综合执法条例》、《西安市城市市容与环境卫生管理条例》、《西安市建筑垃圾管理条例》等内容与实际管理部门职责、管理现状等出现较大差距，急需更新。

#### （四）环卫相关建设还需进一步推动

鄠邑区目前还没有餐厨垃圾消纳场，垃圾分类推进的还不够均衡，分类垃圾桶更换不到位，“前分后混”等现象严重影响居民参与生活垃圾分类的积极性，垃圾转运体系建设、城市垃圾无害化和资源化水平有待提高。

#### （五）信息化建设还需进一步推进

数字化城管指挥平台还处于初级阶段，距离大城管、智慧城市的差距极大。

#### （六）城市管理存在的问题还需进一步得到解决

市容秩序管控还需进一步加强，占道经营现象治理需建立长效机制，景观效果维护存在

弱项，园林绿化精细化养护较为粗放、环卫设施较差等问题还需进一步加大资金投入力度，还需调动社会和公众参与城市综合管理的积极性和主动性，共同实现精细化的城市综合管理目标。

### 三、面临的机遇和挑战

“十三五”期间，鄂邑区城管局在城市综合管理的重大活动保障，城市环境提升成效，园林绿化治理建设，城市管理综合执法等多方面取得了一定的成效。但随着社会生产力的不断发展，人民日益增长的美好生活的需要对城市运行管理提出新的要求和期盼。针对新形势和新情况，必须全面提升城市管理和服务水平。

针对城市管理精细化长效化水平有待提高、环卫投融资机制尚有优化空间、加强区域协同发展、市容景观统筹范围进一步扩大、公众信息化服务需求面快速增长等问题，“十四五”期间，城市综合管理必须依托大数据手段，聚集创新发展要素，全面提升城市综合管理水平和理念，以精细化和智慧化城市综合管理体系建设作为引领和带动新一轮发展的重要战略举措。

## 第二章 总体要求

### 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，习近平总书记来陕考察重要讲话为指针，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以鄂邑区建设宜居城市为契机，聚焦城市管理高质量发展，坚持“严格法治、共管共治、长效治理”的工作思路，大力破解城市管理难题，扎实推进城市管理体系精细化、品质化、智慧化，全面提升管理效益和服务质量。

### 二、基本原则

**以人为本：**以满足群众对美好生活的向往作为目标，以人为本，服务民生，针对群众反映问题较多的方面广泛施策，通过针对性解决和后期长效机制的建立，规划建成服务型城市管理体系。

**生态和谐：**坚持生态文明建设，通过垃圾分类和末端处理设施建设，通过资源的高效利用和循环利用，实现生态和谐总目标。

**城乡一体：**增加对发展缓慢地区的资金和力量投入，统筹各区域发展，实现整体管理和 service 水平的提升。

**智慧创新：**建设数字化城市综合管理系统，建立和完善城市综合管理全方面全专业基础数据库，扩宽资源共享深度，提高协同处理时效，推动城市综合管理精细化发展。

### 三、发展定位

“十四五”末期，建立适用于西安市鄂邑区自身的城市综合管理体系，坚持城市综合执法服务于城市，服务于人民群众的目标，推动治理创新、能力创新、机制创新和体系创新，

实现现代化、精细化的城市管理体系的建设目标。

建立完善的城市管理体系；建设靓丽的城市绿化体系；完善城市生活垃圾分类处置处理体系；全面提升固废资源化利用水平；健全和完善城管执法体系；打造高水平执法队伍和智慧城管体系，全面实现城市管理的智慧化、科学化和精细化。

#### 四、指标体系

“十四五”城市综合管理指标预期值

| 序号 | 指标名称               | 2020年               | 2025年                | 属性  |
|----|--------------------|---------------------|----------------------|-----|
| 1  | 建成区绿地率(%)          | 36.37               | 37                   | 约束性 |
| 2  | 绿化覆盖率(%)           | 39.57               | 42                   | 约束性 |
| 3  | 公园绿地500米服务半径覆盖率(%) | 55.32               | 90                   | 约束性 |
| 4  | 垃圾分类知识社会知晓率(%)     | 80                  | 100                  | 约束性 |
| 5  | 生活垃圾分类覆盖率(%)       | 公共机构100<br>(居民小区90) | 公共机构100(居民<br>小区100) | 约束性 |
| 6  | 生活垃圾无害化处理率(%)      | 100                 | 100                  | 约束性 |
| 7  | 生活垃圾密闭化运输率(%)      | 100                 | 100                  | 预期性 |
| 8  | 生活垃圾(其他垃圾)压缩运输率(%) | 98(主城区)             | 100(主城区)             | 预期性 |
| 9  | 生活垃圾回收利用率(%)       | 35                  | >35                  | 预期性 |
| 10 | 园林绿化废弃物资源化利用率(%)   | 70(主城区)             | 80(主城区)              | 预期性 |
| 11 | 道路机械化保洁率(%)        | 50(主城区)             | 90(主城区)              | 预期性 |
| 12 | 城区二类及以上公厕比例(%)     | 90                  | 95                   | 约束性 |
| 13 | 户外广告设置规划实现率(%)     | 80                  | 95                   | 预期性 |

### 第三章主要任务

#### 一、市容市貌

##### (一)建立市容市貌标准规范体系

结合实际，聚焦市容市貌管理瓶颈短板，建立符合“大城管”要求的市容市貌标准体系，重点完善城市秩序、城管执法等领域标准规范，细化占道经营、乱搭乱建、城市家具各领域管理细则，为城市综合管理提供标尺和依据。涉及多部门合作问题需明确各部门权责，提高工作效率。强化标准规范的贯彻实施，健全执行监督、信息反馈、综合评价等长效机制。

##### (二)创新管理机制，提升市容秩序管理水平

建立市容秩序分级管控机制。据街道的功能区分、所在区域的社会影响程度等情况划分街道等级，对城市街道市容管理工作设置不同标准，实行等级和分类管理，充分实现“重点路段和部位管严、主次干道管好、背街小巷管活”的总体目标。

实行错时管理机制。按照“堵疏结合，以疏为主”的工作思路，对无证摊点、店外经营、占道经营等进行集中整治，针对流动摊贩、夜市烧烤排档集中出现的特点，实行早、中、晚



三头管理，错时执法。采取固守和机动巡查相结合的方式，错时错峰安排执法力量，把执法整治与引导服务相结合，把劝导教育与普法宣传相结合。

健全多部门联动机制。进一步深化部门间沟通协调机制，密切同住建、公安、交通、等部门及相关乡镇、街道的协调配合关系，发现相关违章违规行为及时进行信息互通、工作互助，形成优势互补，提高工作效率。

### (三) 加强市容秩序管控，创建城市新面貌

加强街面秩序治理。加强城市主要街道两侧立面管理，对临街陈旧破败、污损的建(构)筑物立面，及时进行维护修缮、清洗整理，确保外立面干净整洁，外墙面及附着设施牢固安全。开展容貌示范街创建活动，以点带面。

规范整治占道经营。按照“宽严有度、疏堵结合、因地制宜、方便群众”的原则，规范沿街商店、摊点和流动摊贩的经营行为，并加强日常监督管理，探索通过信息技术手段加强对占道经营行为管控。根据辖区城市规划和实际情况，确定流动摊贩的临时经营区域、经营时段、经营类别等，引导有资质的摊贩进入集中可控的区域开展经营活动，坚持疏堵结合，实现市容市貌与民生需求之间的有机统一和和谐发展，推动公共环境秩序根本好转。

督促沿街商户自觉履行“门前三包”责任。加大对餐饮单位使用清洁能源和按规定安装使用油烟净化设施的检查。实现“门前三包”工作常态化，制度化，确保“门前三包”责任书签订率达到100%。建设“门前三包”示范街，强化商家业主履约责任落实。以点带面，逐步向城乡结合部、乡村延伸。

重要部位、重要节日市容秩序整治。全力做好各类重要会议、重大活动、商业会展、体育赛事期间市容秩序、广告招牌等城市管理保障服务工作。不断巩固提升整治成效，举一反三，坚持示范引领，固化经验并全面推广。

### (四) 促进广告牌匾标识净化，深度融合城市品质

进一步加强西安市户外广告及牌匾标识设置管理工作，规范城市户外广告设置，满足安全要求，实现“规划布局合理、监督管理规范、设计建设精美、特色品位彰显”的目标。

开展户外广告设施专项整治和提档升级。以“控制总量、优化布局、提升档次、精细管理”为原则，严格遵守《西安市户外广告设置条例》，有计划开展户外广告和牌匾专项整治。对出入口、主次干道、公共场所及其设置的各类户外高空广告开展全面排查行动。利用新技术、新材料、新光源、新创意对墙体广告提档升级。

落实日常监管常态化。建立巡查档案，鼓励群众举报并加大监管力度。对擅自设置、违规设置的户外广告和门店标牌，依法进行查处。

强化宣传引领。创建一批户外广告设置布局合理、协调美观、管理规范示范道路或区域，推动户外广告标识

### (五) 强化城市家具设计指引，落实常态化管护

强化城市家具设计指引。在环卫设施、便民设施以及花箱、街区景观小品等市容景观的



具体组成部分方面，着力打造和应用构思巧妙、兼容并蓄的彰显城市特色城市家具，促进人文环境和城市景观的同步提升。

完善城市家具资源配置。进一步规范各类城市家具如公共厕所、环卫工人休息室、导厕牌、便民座椅等的设置，对不符合设置规范的，依法予以取缔。改造提升公共厕所、环卫工人休息室、道路(指示)牌，解决品质不高、管理不到位以及影响市容市貌等问题。

常态化管护城市家具。安排专人巡查城市家具情况，科学制定管护计划。对照相关管理标准和规范，定期擦洗维护城市家具，保持设施及其周边环境清洁卫生。加强城市家具考核管理工作，责任到人，切实做好城市家具管理维护工作。

#### (六) 环境卫生

##### 1. 全面推行垃圾分类，完善垃圾收运、处置处理体系

城区范围内全面普及生活垃圾强制分类，建立完善垃圾分类相关法律法规和标准体系，实现垃圾分类收集、分类转运、分类处理处置，提倡低碳生活，源头减量，提高垃圾资源化利用水平，实现生活垃圾回收利用率达到35%。

完善垃圾分类投放装置。生活垃圾采用“大分流、细分类”的分类系统。日常生活垃圾按细分类分为可回收物、有害垃圾、厨余垃圾、其他垃圾，要求居住区、企事业单位配置相应收集桶组。每个居民小区配套设置必要的垃圾收集点(垃圾收集房)，居民区装修垃圾、大件垃圾可合并设置收集堆放点。企事业单位按每个单位至少设置一处垃圾集中收集点。广场、道路设置包括可回收物及其他垃圾在内的分类废物箱(有分类标识)。落实辖区内生活垃圾分类管理责任人制度，提高垃圾分类质量。

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，重点建立健全大件垃圾、厨余垃圾、装修垃圾和有害垃圾的收运体系。优化生活垃圾收集站(点)、回收站(点)和转运站的布局，合理调配垃圾收运线路和车辆配备。完善垃圾转运设施建设。保留各区原有的中大型转运站，推动新建扩建大型生活垃圾转运站，对不符合环保要求的小型、移动式转运站进行改造整合。

促进“两网融合”建设。对于可回收物，完善社区回收点—分拣中心—回收终端处置企业的可回收物回收三级网络体系，每个社区规范设置1个固定回收网点，不可回用的木质类大件垃圾可采取提供定时定点收集中转、破碎后归入其他垃圾；不可燃的大件垃圾，可归入装修垃圾临时堆放点；低值可回收物由专业公司回收利用。

##### 2. 升级环卫机械装备，提升配建设施水平

升级环卫机械装备，提升配建设施水平。“十四五”期间需新增不同规格垃圾压缩车、垃圾拉臂车，提高前端机械化收集率。加大机械化保洁覆盖面，以“一次普扫、多次清扫(含洗扫)、全天保洁”的清扫模式，提高道路清扫保洁机械化作业水平，配置各型号洗扫车辆、冲洗车。

增加环卫工人休息场所面积，新增取水点、融雪剂存放点等设施用地。全面升级改造全



市公共厕所，公厕数量按照中心城区5.7座/平方公里标准设置。增加公厕数量，完善设施配备，加强公厕“软实力”建设，进一步提高管理水平和服务品质，全力为人民群众营造干净整洁、舒适便利的入厕环境。

### 3. 完善农村生活垃圾治理设备设施，提高垃圾治理水平

逐步建立“户分类投放、村分拣收集、镇回收清运、有机垃圾就地生态处理”镇村生活垃圾分类收集处理体系。继续加强生活垃圾设施建设，强化农村生活垃圾收集、运输、处理设施配备，提高偏远街镇和村庄生活垃圾收集转运能力，加大治理力度，提升垃圾治理水平。将农村生活垃圾治理工作落实到每个行政村，实现全市农村生活垃圾得到有效治理的行政村比例为100%。

持续探索农村生活垃圾分类处理模式，逐步扩大分类试点范围，有条件的行政村，建立城乡一体化生活垃圾分类管理系统，其他村庄因地制宜确定生活垃圾分类标准及管理模式，合理布局可回收物网点，就近就地利用或者妥善处理生活垃圾，最终形成“户分类投放、村分类收集、街镇分类转运、区县分类处理”的生活垃圾治理模式，促进农村生活垃圾源头减量化、资源化利用和无害化处理，确保农村村庄生活垃圾得到有效治理。建立长效管理机制，推动建立专门化农村环卫队伍，配备环境卫生督导绩效考核机制，确保农村环境清洁有序。

### 4. 加强建筑垃圾管控，落实全流程监督指导

健全建筑垃圾管理体系。构建“统筹规划、属地负责，政府主导、社会主责，分类处置、全程监管”的管理体系。

完善建筑垃圾管控机制。建立建筑垃圾违法违规行为举报机制，探索建立建筑垃圾处置内部举报人制度。建立涵盖车辆资质、安全、许可等要素的执法取证、执法处罚、案件转移等联合协作机制，形成部门执法合力。

加强建筑垃圾运输处置规范管理。开展常态化监管。建立建筑垃圾运输单制度，实行“一车一单”，严格查处与其他生活垃圾、危险废物混运行为，切实保证建筑垃圾去向。

提升区域建筑垃圾处理能力。以“存量治理，增量控制、再生利用”为原则，降低建筑垃圾对居民生活、城市发展的影响，推动建筑垃圾资源化利用进程。“十四五”末，至少建设处理能力100万吨的建筑垃圾资源化利用厂1座。

### 5. 加强环卫制度建设，提高整体监管水平。

规范行业市场。建立和完善园林垃圾、餐厨废弃物、大件垃圾等固体废弃物相关管理办法，促进行业管理向标准化、规范化和科学化迈进。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，建立完善的市场准入退出机制和企业信用体系。

培育环卫管理服务机构，构建环卫工程项目建设期监管体系，完善环卫设施建设的审批程序，创新环卫管理模式，实现环卫资源动态配置。合理调整环卫工人薪资，加强技能和知识培训，加强对特殊工种的健康保护和安全防护等。

强化垃圾处理设施的建设和运营监管。进一步加大社会监管的范围和力度。对正在推进

的垃圾处理基础设施项目，严格遵守安全生产、职业卫生、环境保护要求，督促运营单位严格执行主要污染物排放控制标准，切实做好渗滤液、烟气、飞灰、噪声的排放处理等工作。

### 三、园林绿化

#### (一) 建管并重，强化绿色管养体系建设

“十四五”期间，继续推行“建管并重”的城市园林绿化建设方针，将提升城市园林绿地精细化管理水平作为工作突破点。

完善园林绿化管理体制、理顺长效机制。园林化管理养护单位应建立完善的养护管理工作制度、档案管理制度、考核巡查制度和安全生产、应急管理制度。

加强城市园林绿地精细化管理水平。出台相关管理、养护标准及定额，建立园林绿化资金保障机制，增加养护投入，着力解决绿化单位后顾之忧。加强专业技术队伍建设，提高园林绿化的机械化和信息化程度，促进园林绿化管养科学化、规范化、精细化水平全面提升。

坚持依法行政。加大执法力度，严格执行有关法规。大力推进园林执法工作，健全绿线管理制度、代征绿地管理制度，进一步完善园林绿化管理的规章制度，严格依法行政，加强绿地保护工作；加强园林绿化成果保护，严格查处侵占城市绿地、代征绿地、城市绿地、违章砍伐、破坏园林景点设施行为，真正使园林绿化工作走上法制化轨道。

绿地广场与街景公园建设工程。不断优化城市绿地规划布局，重点在城东、城西的空白区域，以及城市出入口、中心城区、重点改造区域、现状提升区域进行选址，进行布局，增加有规模、高品质绿地小广场，优化服务半径，配套健身步道、木质休闲凳、绿地凉亭等设施，打造“15分钟休闲圈”，满足城市居民生活需求。同时应合理利用城市剩余边角用地、闲置用地建设街景公园；以及利用城市代征绿地建设街景公园，弥补现状公园分布不尽合理、服务半径不能全覆盖等矛盾。

#### (二) 推动城市绿地建设，构建绿色宜居体系

加强道路绿地建设，坚持生态化、林荫化、景观化和乡土化，构建植物多样、配置合理、覆盖良好的城市道路绿化体系。完善城市主干道、次干道、城市景观路、城市出入口等重要节点的绿化美化，降低交通噪音，美化城市形象。推进非机动车道和人行便道绿荫化建设，推进特色园林景观路和特色林荫道建设，对重点道路进行增绿、增色、添彩、添景，形成特色突出、风格多样的景观道路。稳步提升城市道路绿化普及率，“十四五”末，快速路、主干路、次干路绿化普及率达到100%，支路达到60%。

加强街头绿地建设，优化绿地生态结构，构建自然和谐的绿地生态系统。结合建筑 and 市政基础设施建设，拓展绿化空间，对立体空间和城市边角地、弃置地等实施绿化，优化城市绿地布局。

继续推行海绵城市绿地建设，推进城镇环城绿带、隔离绿带等建设，构建生态绿色屏障，实施增绿扩绿工程。

#### (三) 推动绿化立体成网，拓展城市绿色空间

“十四五”期间构建覆盖全区立体空间的绿色生态网络，利用城市建筑屋顶、墙面、街道护栏、立交桥、公交站点、停车场等建筑物、构筑物形成的可绿化空间，因地制宜地开展屋顶绿化、垂直绿化、组合箱体式绿化等多种立体绿化手段。

屋顶绿化。城市建筑层数适宜的公共建筑，在符合建筑规范、满足建筑安全要求的前提下，要大力推行屋顶绿化，提高城市景观效果。对适合绿化的屋顶开展普查工作，对有条件的单位提供政策和资金支持。

对城市中心区、集中商业区、密集居住区等区域，尽可能采用多种立体绿化手段，如墙面绿化、拆墙透绿、护栏绿化、组合容器式绿化、坡面绿化、绿化植物墙等，增加绿视率和生态绿量，同时起到装饰街景的作用。

#### 四、综合执法

##### （一）完善城管执法体系，全力破解执法难题

明确执法职责。按照大综合、扁平化、下基层的改革路径，将城市管理诸多事项集中进行综合执法。理顺相关政府部门的权责关系，制定权力清单，明确执法边界。向社会公开职能职责、执法流程、监督途径。

创新执法管理方式。夯实推进街道综合执法，按照执法权限和力量向基层延伸和下沉的要求，充实基层城管执法力量，缩短执法半径，提高执法效能。建立起纵向到底、横向到边的城市治理网格体系，实行“定人员、定区域、路段、定标准、定责任”执法管理责任制。

完善监督考核机制。畅通监督渠道，主动接受法律监督、行政监督、社会监督、全面落实行政执法责任制、健全责任追究机制、纠错问责机制。建立一套科学的考核评价体系，创新考核方式，优化考核结构，立足实际梳理政策，专题专项研究考评办法，充分发挥考核指挥棒作用，奖优罚劣，提升城市管理科学性。

加强部门联动。探索行政执法与刑事司法的衔接工作机制，建立与公安、法院等机构工作联动机制。研究建立城管执法案件受理、审理“绿色通道”，快速审理与执行。建立综合行政执法部门与公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，实现行政执法和刑事司法无缝对接。加强公安与城管执法的公务协同，有效解决暴力抗法等突出矛盾。

##### （二）规范城市执法行为，提高综合管理水平

规范执法程序。严格按照《行政处罚法》《陕西省城市管理综合执法条例》等相关法律法规，按照标准化、流程化、精细化要求，进一步规范执法流程、执法程序、执法行为，严格落实两人以上亮证执法和全程配带执法记录仪等各项规定。做好跨区域案件、上级交办重大案件的受理查处及现场核实工作。主动介入、积极作为，及时回复情况，切实做到件件有着落，事事有回应。

严格落实行政执法“三项制度”。坚持把“行政执法公示制度”、“执法全过程记录制度”、

“重大执法决定法制审核制度”基本要求贯穿于执法工作全过程。持续开展全市城管执法



统行政执法“三项制度”典型案例每月通报工作。开展行政执法“三项制度”示范创建活动，树立落实行政执法“三项制度”标杆。

加强执法队伍建设。加强城管执法队伍政风行风和作风建设。加强效能监察和行政问责，狠抓责任制度的落实。开展执法业务培训。年度培训不少于12天、90学时。定期开展执法业务工作、法律知识培训，开展经常性业务交流，开展法律文书制作，案卷评比等岗位练兵活动，进一步提高执法技能。立足实际，采取邀请专家授课、分批赴外地兄弟城市实地参观学习等方式，开拓视野，更新理念。

强化执法保障。采取多元措施，保障城市管理执法规范、协调高效。加强组织保障，健全相关部门之间信息互通、资源共享、协调联动的工作机制，形成管理和执法合力；加强经费保障，增加对城市执法人员、技术方面资金投入，保障执法工作需要；加强执法装备保障，完成执法取证、通信、防护用具三大类23种装备的购置更新和执法交通及其他两大类26种装备的购置更新。

### （三）全面开展专项执法整治，有效提升城市品质

以加快国家中心城市建设为着力点，大力开展户外广告、垃圾分类、治污减霾、违建治理等专项整治活动。按照“项目目标化、目标责任化、责任落实时序化”原则编制项目化治理工作手册，制定项目攻坚时间表和路线图。实行项目督导和验收制，促进专项治理工作整体水平提升。

扎实开展户外广告执法工作。将拆除违法户外广告作为建设魅力鄠邑的重点工作来谋划，将违法户外广告拆除治理工作与拆后恢复提升工作一体部署、一体推进，实施“拆”“改”并进。

稳步推进生活垃圾分类执法工作。认真贯彻落实《西安市生活垃圾分类管理条例》，加强对生活垃圾分类投放、收集、运输、处置等环节的专项督导。

高标准做好治污减霾督导检查工作。认真落实市区两级全覆盖督导检查措施，加强协作，上下联动，扎实开展饮食摊点未使用清洁能源、私自焚烧垃圾、建筑工地出土扬尘专项整治，形成治污减霾整治工作合力。

及时治理各类违法建设。摸清违建数量，保持拆违治违高压态势，及时跟进做好拆除后的硬化绿化美化和利用等工作，切实加强后期巡查和监管。

### （四）构建社会共治体系，形成共享共治局面

拓宽共治渠道。利用“互联网+”治理模式，让群众少跑腿，运用线上线下各种平台将公众参与、公众监督纳入治理体系。利用新媒体手段构建公众参与机制，通过微信小程序有奖投诉等形式，调动广大市民参与城市管理的积极性和主动性。联合12342城管特服热线，持之以恒抓好维稳、综治、信访、应急、安全以及建议提案办理、扫黑除恶、节能降耗、机要保密、档案管理工作。

吸纳社会组织参与城市管理。持续推进重大问题听证会制度，拓宽社会力量进入城市管理的渠道，搭建社会与政府沟通的新桥梁，促进“问题流”与“政策流”相互融合，形成政

府引导、协同共管的新局面。

强化城市管理执法先进典型的正面宣传，营造积极的舆论氛围。推进城市管理执法信息公开，保障市民的知情权、参与权、表达权、监督权。提高研判和处置媒体舆情的能力，积极回应社会关注的热点问题，推进城市治理能力现代化。

## 五、数字城管

(一)明确运行机构。按照“属地管理、条块联动、资源整合、重心下移”的原则，将城市管理重心下沉到街道，畅通网格运行机制，打通服务群众“最后一公里”。落实城管部门的数字城管组织机构，镇街也需明确专职人员负责数字城管业务。

(二)夯实管理责任。在全市统一的全科网格基础上，划分执法、环卫、绿化、市政、照明、燃气热力等城市管理工作责任网格，落实市、区县(开发区)、镇街三级网格责任人员，实现管理责任的网格化。通过建立网格化管理责任制，对责任网格内的城市管理问题进行一次全方位排查，建立问题台帐。

(三)健全运行机制。要完善城市管理信息采集工作制度，将信息采集工作质量与信息采集队伍工作经费相挂钩；制订数字城管部件、事件立案结案规范，细化问题处置流程，建立起城管部门和镇街协同联动运行机制，推动城市管理高质量发展。

(四)构建考核体系。建立长效的数字城管考核评价机制，将数字城管工作考评结果纳入城市精细化管理综合考核，同时通过媒体进行常态化公示。

## 第四章保障措施

### 一、建立组织保障，落实职责分工

理顺政府部门、属地街道主体责任，构建责任共治体系。

合理界定部门监管责任。梳理建立具有城市管理监管责任的部门清单，分类建立部门责任清单库。合理界定部门监管责任，强化监管部门对属地基层的指导与监督作用。

明确街道属地主体责任。深化推进管理、执法重心下移，充分发挥属地街道“资源、管理、服务”下沉后的优势。梳理制定属地街道城市精细化管理主体责任，强化责任落实，切实有效解决属地精细化管理难点。

落实多方共同参与责任。探索建立多方主体共同参与的激励机制，充分调动群众性自治组织、志愿者、市场主体、社会公众等多方主体参与积极性。以报纸、电视、广播、网络等宣传媒体为载体，开辟城市治理专栏、专题、热线等，拓宽多方参与渠道，广聚多方参与合力，在共治中实现共享。

### 二、加强制度保障，引导机制创新

建立健全城市管理部门参与城市规划、城市建设实施情况的评估反馈机制，加强规划、建设、管理、运行项目全过程协同衔接，促进各政务部门数据资源共享和业务协同，统筹解决制约城市管理工作的重大问题，形成有效闭合，为末端管理创造良好的条件。



建立社会诚信体系。归纳收集城市管理领域相关信息，在信用制度建设、信息共享平台、行业信用评价等方面大力开展，对失信人实施多部门联合惩戒，对守信人实施联合激励，构建“一处失信、处处受限”的良好氛围，引导和规范企业价值取向，促进城市管理工作科学化、规范化。

### **三、统筹项目资源，保证项目衔接**

加强城市综合管理规划项目的前期研究，加强与专项规划的全面衔接。强化项目实施过程管理调控，分步骤、有重点、科学有序安排项目建设进度。

### **四、积极筹措资金，化解“建管”难题**

加大城市管理的财政资金支持力度，统筹数字化城管等专项资金，建立经费保障机制。加大政府向社会购买服务力度，鼓励城市绿化、环卫等项目投入和运营模式创新，建立政府引导、社会投入的投融资机制，保证规划项目的顺利落地，管理目标高效达成。推进市场化运作进程，培育竞争充分的养护作业市场，培育一批综合能力强、有社会责任感、技术设备先进的大型企业参与城市管理日常养护作业。

### **五、优化人才队伍，促进服务升级**

加大对智慧城市建设相关人才的扶持力度，培养多层次、广专业的复合型人才，推动智慧城市系统运维和管理人员职业培训和资格认证等。

### **六、完善监管评估，提高执行水平**

推动城市综合管理规划信息公开，扩大公众参与面，提升规划实施的透明度；注重考核结果的运用将考核结果作为行业评价、经费划拨的重要依据；引入社会评估机构，提高规划实施的可行性、科学性；政府部门建立绩效考核机制，促进执行水平升级等。