

# 地级市城市管理行政执法的问题与对策研究——以N市街道办为例

李佳谣

西华师范大学管理学院, 四川省南充市, 637001;

**摘要:** 自改革开放以来, 城市的发展速度不断加快, 与此同时, 城市管理也面临着新的挑战和问题。在查阅文献文件、现场实地走访后, 对N市街道办城市管理行政执法工作相关资料进行了归纳整理, 对该街道办城市管理行政执法工作现状有了一个较为全面的认识。面对公众新诉求和环境新变化, 也发现当前该街道办城市管理行政执法工作存在一些问题: 城管执法不规范、城管执法跨部门的协作配合难、执法人员的保障不足、执法部门存在负面舆情困扰等。同时提出健全法律法规体系、加强执法队伍建设、畅通跨部门协作和联动、推进信息技术应用、便捷社会参与和公众监督等对策, 希望能为地级市城市管理行政执法提供实践参考。

**关键词:** 城市管理行政执法; 地级市城市

**DOI:** 10.69979/3029-2700.26.04.063

## 引言

服务型政府“是在公民本位、社会本位理念指导下, 在整个社会民主秩序的框架下, 通过法定程序, 按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府”<sup>[1]</sup>。我国城市化从“规模扩张”向“品质提升”转型, 三四线城市及基层街道的城管执法, 直接影响居民生活质量与城市治理效能。2015年12月, 中共中央、国务院颁布了《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》, 这是中央层面首次对城管执法工作做出的专项部署。习总书记提出了“城市管理要向绣花一样精细”的重要指示, 体现了以习近平同志为核心的党中央对城市管理执法工作极高的关心和期望<sup>[2]</sup>。N市某街道办, 幅员21.2平方公里, 辖8个社区、2个村, 常住人口约15.6万人, 兼具城区市容管理与农村环境治理需求, 执法场景复杂。近年来, 该街道办虽通过组建执法队伍、添置智能装备, 在市容整理、环境卫生改善上取得成效, 但受执法规范、部门协作、人员保障、舆情应对等因素制约, 执法仍存在许多挑战。

## 1 N市某街道办城管行政执法现存问题

### 1.1 执法行为不规范, 程序透明度与专业性不足

目前我国只在2017年出台了《城市管理执法办法》这一门规章<sup>[3]</sup>。综合执法在监督机制、执法环境和手段等方面还不断出现新的问题, 背离了当前国家倡导的构

建“和谐社会”的精神, 因此应通过加大执法力度、完善监督机制、改善执法环境等方式进行优化改进<sup>[4]</sup>。执法行为上, 部分人员缺乏情绪管理能力与服务意识, 常出现言语粗鲁、态度恶劣问题, 甚至引发肢体冲突。2017年7月人行通道执法冲突中, 违规占道商家辱骂抓扯执法人员并持木棍击打队员, 个别执法人员未按法定程序处置, 反而发生肢体冲突, 导致事态恶化。执法程序上, 存在“重结果、轻流程”倾向。一是案件办理不规范, 部分人员为省时间以口头通知替代书面告知, 未履行“处罚前告知权利、处罚后说明理由”义务, 部分案件超时限办理, 如占道经营处罚未按时送达决定书, 损害当事人权利; 二是执法决策不透明, 街道办无专属执法信息公示渠道, 市民需通过市级平台查询, 而市级平台基层执法细节展示不足, 导致市民对执法存疑, 对法裁量空间缺乏有效监督, 易引发“执法不公”质疑。专业能力上, 队伍中临时协管员占比高, 部分人员未系统学习《行政处罚法》等法规, 对执法边界、证据收集认知模糊。如查处违规搭建时因未按程序固定证据, 案件复议被撤销; 处理涉农区域秸秆焚烧时, 因不熟悉农业政策, 未兼顾农户诉求引发抵触。

### 1.2 跨部门协作受阻, 资源整合与联动效率低

街道办城管执法需联合交警、公安等多部门, 但协作存在“职责不清、信息不通、联动不畅”三大问题。只有完善现存问题才能改进城市管理工作、推进城市和谐有序发展<sup>[5]</sup>。职责划分模糊导致“多头执法”与“执

法缺位”。如校园周边整治，城管取缔摊贩、交警疏导交通、公安维护秩序，却未明确牵头协调与后续监管主体，致使摊贩取缔后复现、交通疏导时占道问题依旧；处理小区私搭乱建时，社区以“隐私保护”为由拒绝提供业主信息，阻碍执法。市民也因不了解部门职责，遇到车辆占用人行道等问题时重复投诉，造成资源浪费。各部门信息平台标准不同，无法高效互通。如城管查处人行道违停，仅能拍照贴单，无法将信息接入公安交通系统，难以获取车主信息、精准送达违法通知，既未达到执法效果，又增加行政成本。联动机制缺失削弱应急处置能力。突发事件中各部门“各自为战”，缺乏统一指挥。2023年汛期，某社区暴雨致道路积水、占道棚亭倒塌堵塞排水口，城管需协调应急、社区、交警处置，却因无应急联动预案，各部门到场时间不一、处置混乱，延误积水排除，影响居民出行。

### 1.3 人员保障薄弱，队伍稳定性与安全风险突出

我国综合行政执法改革已初具雏形，但实际操作中还暴露了许多问题，如效率欠缺、合理性不足、合法性不够等<sup>[6]</sup>。街道办城管执法人员保障不足，涵盖工作环境、装备配置、薪酬待遇与职业发展，直接影响队伍稳定性和执法效能。涉农区域执法对象多为农民、下岗职工等弱势群体，部分人法律意识薄弱，常以辱骂、推搡甚至持刀威胁对抗执法，2022年以来已发生12起执法冲突，3起致执法人员轻微受伤。装备配置则“低防护”，现有装备仅有相机、执法记录仪，缺乏防刺背心、防暴盾牌等防护设备，也无无人机、平衡车等高效工具，导致偏远村落违规搭建难以全面巡查，夜间执法因照明不足存在安全隐患。薪酬待遇与职业发展方面，“留不住人”问题突出。队伍中临时协管员占比超过60%，月工资约2500元，远低于在编人员的4500元，且无住房公积金、职业年金，加班补贴未足额发放。协管员职业通道窄、转正机会少，多将工作视为“过渡”，年均流失率达20%。此外，我国无专门《城市管理执法法》，仅2017年《城市管理执法办法》这一部门规章，法律位阶低，未明确执法人员权利义务、因公受伤保障，导致其缺乏法制安全感与职业认同感。

### 1.4 负面舆情频发，公众信任与执法环境恶化

街道办城管长期受负面舆情困扰，“暴力执法”刻板印象难以打破，叠加信息沟通不畅与舆情处置不当，公众信任度低，陷入“执法难—舆情差—更难执法”循环。部分执法人员不规范行为（如随意扣物、言语粗暴）

加剧负面印象。2023年5月，执法人员取缔流动摊贩时损坏蔬菜，视频上网引发“欺负弱势群体”热议，虽后续赔偿，但负面影响已形成。街道办无专属城管信息平台，执法动态依赖市级平台或社区公告栏，前者更新滞后、后者覆盖面有限，导致市民认知偏差。如“市容整治月”未提前宣传标准，商户因不知情被处罚而质疑；老年群体难通过线上获取信息，咨询需跑街道办，增加沟通成本。且无专门舆情处置人员，负面舆情需上报区综合执法局制定方案，流程繁琐。2023年8月，执法争执视频传播后，街道办24小时才发说明，错过“黄金4小时”，负面评论扩散且出现“执法打人”等虚假信息，恶化执法环境。

## 2 N市街道办城管行政执法优化对策

### 2.1 规范执法流程与提升监督效能对策

针对执法不规范问题，从“制度完善、能力提升、监督强化”三方面发力，保障执法合法透明公正。行政执法是行政机关履行职责、执行法律的重要手段之一，具有强制性、公正性和效率性，是国家行政机关在执行宪法、法律、行政法规或履行国际条约时所采取的具体办法和步骤，是为了保证行政法规的有效执行，而对特定的人和特定的事件所做的具体的行政行为<sup>[7]</sup>。肖林（2023）认为应该明确其法律地位及权力边界、规范城管执法体系，不断推进基层综合行政执法体制改革、规范执法程序和手段和创新执法方式<sup>[8]</sup>。结合街道“涉农+城区”特点，制定执法程序细则：查处秸秆焚烧先宣政策、助农户处理，再处罚拒配合者；查处占道经营提前3天发出《整改通知书》，逾期未改再处罚。统一执法文书格式，杜绝“口头代书面”，明确简易程序3日内、一般程序15日内办结，建立“一案一档”确保可追溯。分层次开展培训：在编人员每季度学习《行政处罚法》等法规，练应急处置与舆情应对，组织1次模拟执法演练；协管员经“基础法规+执法礼仪”培训考核后方可上岗，每年2次法规考试，成绩与绩效挂钩。邀请区执法局骨干、律师开讲座，解读涉农政策，帮助执法人员兼顾依法执法与民生关怀。搭建“线上+线下”监督体系：线上在街道公众号设立“执法公示”专栏，公开执法依据、案件进展等；线下在社区设意见箱，每月召开1次“执法座谈会”，邀请商户、居民提建议。

### 2.2 完善协作机制，实现部门联动与资源互通

以“职责清晰、信息共享、高效联动”为目标，构

建跨部门协作体系,破解城管执法“单打独斗”困境。街道办联合交警、公安等部门,制定《跨部门执法协作清单》:校园周边整治由城管牵头取缔摊贩,交警疏导交通,公安维护秩序,社区负责宣传引导;车辆占用人行道等交叉领域,向上级申请“联合执法授权”,由城管与交警联合执法,避免“多头管、都不管”。争取顺庆区政府支持,整合多部门信息系统,建立“街道办城市治理信息平台”,统一数据格式与接口:城管违停信息同步至交警系统,由交警推送违法通知;社区人口、商户数据共享给城管,支撑精准执法;平台设置“协作工单”模块,方便城管向社区申请违规搭建所需业主信息。同时,制定《街道办城管执法应急联动预案》,明确突发事件流程:执法冲突由城管控事态并通知公安,自然灾害则联合应急、社区排查隐患;每月组织1次跨部门演练,如模拟“汛期占道棚亭倒塌堵交通”场景,提升协同能力。

### 2.3 强化人员保障,提升队伍稳定性与安全水平

从“装备改善、待遇优化、权益保障”三方面解决人员保障不足问题,增强队伍凝聚力与战斗力。按执法需求分批次配装备:为一线人员配防刺背心、防暴盾牌等防护装备;涉农区域执法配无人机、平衡车;夜间执法配便携照明设备与执法记录仪备用电池。建立装备季度维护制度,损坏及时维修更换;与街道办卫生院合作,为执法人员开通因公受伤救治“绿色通道”,报销医疗费用。同时,积极申请专项经费,提高协管员月工资;落实加班补贴,按《劳动法》支付延时与法定节假日加班工资;设立“执法绩效奖”,依据案件数量、群众满意度发放,优秀协管员月绩效可达1000元。拓宽职业通道,每年从优秀协管员中选10%转为编外合同工,享受在编人员同等福利,并优先推荐参加区综合执法局招录。推动区政府出台《街道办城管执法人员权益保障办法》,明确职责权限、受伤保障与申诉渠道;为人员购买人身意外险、工伤保险。每年评“优秀执法人员”,定期组织团建,增强队伍归属感。

### 2.4 优化舆情应对,重建公众信任与执法环境

通过“沟通渠道搭建、舆情处置提速、正面宣传强化”,摆脱负面舆情困境,营造“理解执法、支持执法”氛围。线下在街道办政务大厅设“城管服务窗口”,提供咨询与投诉服务,专人接待老年群体;每季度开展“城管开放日”,邀请市民随队巡查;社区设“执法意见簿”,

每周收集反馈。线上开发“城管”小程序,设置“执法动态”“政策解读”“诉求反馈”板块,分别推送整治行动、以短视频解读政策、24小时回应疑问(复杂问题5日内解决)。建立“舆情监测—分析—处置—反馈”机制:专人每日监测本地论坛与社交媒体,负面舆情1小时内分析上报;事实性舆情6小时发出初步说明、24小时公布结果,虚假舆情及时辟谣并联合扩散。挖掘执法正面案例,制成短视频、图文,通过小程序与社区宣传栏发布;进校园开展“城管知识”活动,用漫画、情景剧普及职能;春节前开展“城管送福”,拉近与公众距离。

## 3 结语

N市街道办的城管行政执法问题,是三四线城市基层执法困境的缩影。解决这些问题,需结合街道“涉农+城区”的地域特点,从规范执法、完善协作、强化保障、优化舆情应对入手,推动执法工作从“管理型”向“服务型”转变。未来,街道办还需持续关注执法过程中的新问题,动态调整对策,同时借鉴其他地区的先进经验,不断提升执法效能,为辖区居民营造更有序、宜居的生活环境,也为同类基层地区的城管执法工作提供可复制的实践方案。

## 参考文献

- [1]刘熙瑞.服务型政府:经济全球化背景下中国政府改革的目标选择[J].中国行政管理,2002:5-7
- [2]钟修权.坚持用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂研究[c].2023年柳州市直机关党建理论研究征文活动,2023.
- [3]李浩瑄,.城市文明治理的执行层考验[J].廉政瞭望,2023,(19):25-27.
- [4]杨卿.城市管理综合执法—问题与改革[J].广西政法管理干部学院学报,2006(04):59-61.
- [5]马怀德:《城市管理执法体制问题与改革重点》,载《行政管理改革》2016年第5期.
- [6]杨丹.综合行政执法改革的理念,法治功能与法律限制[J].四川大学学报:哲学社会科学版,2020(4):12.
- [7]姜明安.《行政法与行政诉讼法(第七版)》[M].北京大学出版社.
- [8]肖林,.我国城市管理行政执法的困境与对策解析[J].国际公关,2023,(08):115-117.