

昆山市城市管理“十四五”发展规划

2021年11月

目录

序言.....	1
一、规划背景.....	2
（一）发展基础	2
1. 全面推进依法行政.....	2
2. 扎实开展专项行动.....	2
3. 精心建设惠民工程.....	3
4. 创新实施垃圾分类.....	3
5. 聚力落实环卫管理.....	4
6. 持续改善市容市貌.....	4
（二）发展环境	5
1. 满足人民日益增长的美好生活需要的关键期.....	5
2. 打造社会主义现代化建设标杆城市的关键期.....	5
3. 贯彻落实长三角一体化国家战略的关键期.....	5
4. 形成高水平城市治理“昆山样板”的关键期.....	6
（三）发展挑战	6
二、总体思路.....	6
（一）指导思想	6
（二）基本原则	7
1. 坚持党建引领.....	7
2. 坚持以人民为中心.....	7
3. 坚持改革创新.....	8
4. 坚持共建共治.....	8
5. 坚持区域协同.....	8

(三) 总体目标.....	8
三、发展举措.....	11
(一) 完善城市管理体制机制.....	11
1. 深化城市管理体制改革.....	11
2. 理顺城市管理工作机制.....	12
3. 强化韧性城市体系建设.....	12
(二) 打造专业城市管理队伍.....	14
1. 加强城管执法规范化建设.....	14
2. 健全队伍建设制度体系.....	15
3. 规范城管队伍人才培养体系.....	15
4. 完善城管队伍绩效管理体系.....	16
(三) 提升城市管理精细水平.....	16
1. 构建更加完善的环境卫生管理体系.....	16
2. 形成全市域一体化垃圾收运处格局.....	18
3. 高质量推进生活垃圾分类.....	20
4. 打造更加整洁靓丽的“最美窗口”.....	21
5. 构建更加有序停车服务工作体系.....	22
(四) 科技支撑智慧城市管理.....	24
1. 加强智慧城管顶层设计.....	24
2. 融入城市联动指挥体系.....	24
3. 推动市容环卫管理智能化.....	25
4. 推动停车管理智慧化.....	26
(五) 打造共建共治共享的城市治理共同体.....	27
1. 推进平台共建.....	27

2. 推行事务共治.....	27
3. 推动资源共享.....	28
四、保障措施.....	28
（一）加强组织保障.....	28
（二）加强资金保障.....	29
（三）加强技术保障.....	29
（四）加强规划谋划.....	29

昆山市城市管理“十四五”发展规划

序 言

“十四五”时期是我国全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进承上启下的关键时期，是实施长三角一体化发展战略的特殊时期，也是昆山当好“强富美高”新江苏建设排头兵、打造社会主义现代化建设标杆城市的关键阶段。全面、系统、科学地制定规划发展战略，对城市管理领域立足新的发展阶段、向更高发展水平迈进至关重要。为完善城市治理体系，全面提升城市管理行业运行保障水平和综合协调管理水平，根据《江苏省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《江苏省环境卫生事业发展“十四五”规划》《苏州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和《昆山市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，结合昆山市城市管理工作实际，特制定本规划。

一、规划背景

（一）发展基础

“十三五”期间，我市深入推进市容环境卫生管理、城市管理执法体制改革、城市环境综合整治，城市管理法规条例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，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，为我市城市管理“十四五”发展奠定坚实基础。

1. 全面推进依法行政。根据中心城区城市管理体制改革部署要求，推动城管执法重心下移，建立“城警联动”常态化工作机制和城市精细化管理督查考核机制。开展综合执法体制改革，增挂综合行政执法局牌子，梳理下放执法权 142 项，下沉城管执法人员 195 人。城市管理领域行政执法“三项制度”实现全面推行，执法行为过程信息实现全过程记载、全过程可回溯管理，重大执法决定实现法制审核全覆盖。“放管服”改革持续深化，审批窗口受理行政许可办件群众满意率达 100%。探索外摆经济审慎包容监管，柔性执法有效推广，涉企轻微违法行为从轻处罚有效落实。

2. 扎实开展专项行动。昆山入选第六届全国文明城市。城市管理领域文明城市建设工作有序推进，城市管理局被评为苏州市文明单位。实施“美丽昆山”建设三年提升工程，开展子行动8项、项目412个，城乡环境面貌有效改善。建立起“长效常治”制度机制，完善线索发现机制，开展“问题”和“苗头”双重梳理工作，助力创

建无黑城市。与部分渣土运输企业签订扫黑除恶目标责任书，推进渣土运输（建筑工地）示范点建设。开展高空坠物和拆违安全专项整治行动，制订工作方案和制度。

3. 精心建设惠民工程。制定昆山市机动车停车场管理实施细则，稳步推进经营性停车场备案工作。完成 25 座停车场建设，新增泊位 4226 个，开放共享泊位数 1390 个。新建公共自行车站点 390 个，投放公共自行车 1.68 万辆，累计借还车达 1.32 亿次。新改建厕所 1084 座，全部达到二类及以上标准。构建“厕所开放联盟”，55 家单位加入厕所开放联盟。中心城区 152 座厕所实施市场化运营，长江北路厕所被中国城市环境卫生协会评为“公共厕所示范案例”。制定《昆山市“三修车”管理试行办法》《昆山市好阿姨餐车管理试行办法》《昆山市便民疏导点管理办法》。完成中心城区“三修车”“好阿姨”餐车、邮政报刊亭的升级改造。

4. 创新实施垃圾分类。建立党建引领、政府推动、部门联动、全面发动、全民互动的“一领四动”垃圾分类推进模式。建成“三定一督”小区 1153 个，覆盖率达 100%。全市厨余垃圾分类投放准确率达到 85% 以上。推行“道路撤桶”定时上门分类收集新模式，全市 709 条主次干道完成撤桶工作。全市开展农村生活垃圾分类工作，分类收集率达 100%，扫码率达 95% 以上。建立全市两级“管家团”，吸纳成员 2580 名，实现小区全覆盖。推行三级“亭长制”，开展垃圾分类百日行动专项整治及生活垃圾分类“零点行动”。加

大生活垃圾分类执法查处力度，率先实现垃圾分类执法案由全覆盖。

5. 聚力落实环卫管理。环卫作业推行公共区域“一把扫帚扫到底”和“墙对墙”保洁。修订作业规范，提升作业标准，环卫作业机动车安装车载定位系统，全市道路机械化作业率达到 85%，中心城区道路机械化清扫率和冲洗率达到 90%。建成 165 座厨余（餐厨）垃圾处置站，覆盖全市所有行政村。启动建筑垃圾资源化利用项目建设。协同开展农村人居环境整治，规范农村地区生活垃圾处理、加强农村厕所管护、整治房前屋后堆放，健全长效管理。

6. 持续改善市容市貌。中心城区流动摊贩实现动态清零。狠抓黑色小广告整治，联合三大通信运营商对违法广告电话号码实施暂停通讯服务。数字城管监督指挥中心与垃圾分类管理平台、违法建设管理平台、智能厕所管理平台实现无缝对接，对各类信息数据进行统计、分析、研判，提升城市管理效能。利用人工智能（AI）技术识别占道经营、乱堆放等违法行为，实现 24 小时自动巡查取证。建立“城管主导、社会协同”的全链条管控模式，创新运用“五步工作法”，查处轻微违法行为超 22 万起。建立渣土处置许可审批制度，核发渣土处置许可证 5017 张，查处工程运输车辆未密闭运输、抛洒滴漏等行为 3830 起。开展户外广告设施整治提升接续行动，拆除违规广告 4.4 万处、面积超 45.8 万平方米，全市楼顶广告实现“清零”。纵深推进违法建设治理，拆除各类违法建设 1976 万平方米。推行执法、环卫深度融合管理模

式，中心城区道路城市管理全要素精细化达标率达 60%。

（二）发展环境

1. 满足人民日益增长的美好生活需要的关键期。人民城市人民建、人民城市为人民。新时期的城市管理工作以满足人民对美好生活的向往为奋斗目标，坚持以人民为中心、坚持人民城市为人民，聚焦昆山江南水乡特质和“大美昆曲、大好昆山”城市品牌，不断提高设施保障能力、加强市容环境建设，推进城市管理领域基本公共服务均等化，不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感。

2. 打造社会主义现代化建设标杆城市的关键期。围绕《昆山市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》提出的昆山城市功能定位“1+4”框架结构，全力打造社会主义现代化建设标杆城市，落实昆山建设产业科创新高地、临沪对台桥头堡、现代治理样板区、江南特质宜居城的四大功能定位。深入贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，进一步调整和完善城市管理目标、方法和任务措施，以促进城市生产、生活、生态、生机“四生融合”为导向，适应未来城市发展需要。

3. 贯彻落实长三角一体化国家战略的关键期。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出了“支持昆山与毗邻区域开展深度合作，加强规划衔接，统筹布局生产生活空间，共享公共服务设施，强化社会治安协同管理，加强重大污染、安全事故等联合管控与应急处置，共同推动跨区域产城融合发展”。城市管理工作将

立足昆山在长三角中的优势和地位，紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，积极融入长三角区域一体化发展，发挥比较优势，创新城市管理方法和合作模式，主动承接上海功能外溢，推动跨区域协同发展。

4. 形成高水平城市治理“昆山样板”的关键期。不断深化城市管理体制改革的，不断优化城市管理机制，不断强化创新统筹工作意识和精细全面的制度保障，动员市民广泛参与城市管理工作，确保各项工作取得预期成效。全面提高城市治理的科学化、精细化、法治化、智能化水平，形成高水平城市治理“昆山样板”。

（三）发展挑战

随着城市化快速发展，昆山城市管理与国内一流城市相比还存在一定差距，主要表现在：城市精细化、常态化、智能化机制仍须健全，城市综合管理效能有待进一步提升；城市管理综合执法体制的组织协调统筹力度不够，执法主体与部门联动不到位；城市管理领域基础设施尤其是垃圾处理设施建设不到位，设施建设推进工作形势紧迫；市镇两级城市管理体制机制有待进一步理顺；社会参与机制不完善，市民参与城市管理工作意识有待提升等。“十四五”时期，是补齐各项城市管理短板，实现城市管理转型升级的决胜期。

二、总体思路

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党

的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，认真落实习近平总书记对江苏工作重要讲话指示精神和对昆山“勾画现代化目标”的殷殷嘱托，认真贯彻落实中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神及《昆山市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，立足“社会主义现代化建设标杆城市”的功能定位，充分发挥“昆山之路”精神，推进治理体系和治理能力现代化。在城市管理工作中，围绕市委市政府“建设新城市，发展新产业，布局新赛道”的部署要求，尊重城市发展规律，更加注重城市内涵提升、注重民生幸福和谐、注重绿色安全发展、注重社会治理创新，统筹推进城市规划、建设、管理，推动文明宜居现代国际都市建设，争当全国县域城市管理排头兵。

（二）基本原则

1. 坚持党建引领。始终坚持党的领导，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局。在党组织的统一领导下，构建城市精细化、长效化管理新机制，激活社会治理体系中多元主体参与城市治理，加快党务、业务、服务的深度融合。

2. 坚持以人民为中心。坚持城市管理建设发展与市民需求相匹配，尊重城市发展规律，准确把握城市规模、人口密度、空间结构，为广大人民群众提供系统完善、功能配套、保障有力和运行安全的城市管理基础设施和服务，满足人民群众对城市管理方

面日益增长的现实需求。

3. 坚持改革创新。坚持新发展理念，紧跟时代脚步，把握发展形势，将顶层设计和基层实践紧密结合，依托现代科技力量提升城市管理能力，深入推进城市管理体制机制改革创新，推进重点领域的发展与进步。

4. 坚持共建共治。发展全过程人民民主，尊重市民对城市管理发展决策的应有权利，广泛鼓励引导企业和人民群众参与城市管理、开展行业自治，打造共建共治、共赢共享的“现代治理样板区”。坚持依法治理，建设法治城管，理顺城管执法体制，提高城管执法水平和执法效能，提升治理体系与治理能力现代化水平。

5. 坚持区域协同。增强城市管理服务与辐射功能，发挥中心城区示范作用，提升区镇管理水平。加快资源重心下沉，缩小城乡服务差距。深度融入长三角一体化，推进沪苏同城，主动学习、对接、服务和融入上海，实现地区间城市管理优势互补、良性互动、协同发展。

（三）总体目标

本规划的实施范围为昆山市行政辖区，规划实施期为 2021 年至 2025 年。围绕推进县域治理体系和治理能力现代化，综合考虑昆山市发展趋势和自身发展条件，构建起党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的城市治理机制，初步形成与昆山城市功能定位相适应的城市管理体系，推动昆山城市管理水平达到国内领先、国际一流格局，形成

共建共治共享的“高效、专业、精细、智慧”城市治理共同体，全力打造高水平城市治理“昆山样板”。

昆山市城市管理“十四五”发展目标完成情况预测表

序号	指标	单位	2020年 实现值	2025年 预期值	指标 属性
1	垃圾分类达标小区覆盖率	%	4	100	约束性
2	城市生活垃圾回收利用率	%	19.9	>35	约束性
3	城市生活垃圾资源化利用率	%	74.3	>82	约束性
4	城市建筑垃圾资源化利用率	%	44.8	90	约束性
5	城市餐厨废弃物资源化利用率	%	88.2	100	约束性
6	城市道路机械化清扫率	%	90	>95	约束性
7	环卫保洁作业市场化率	%	57	80	约束性
8	新增或更新车中新能源车比例	%	—	50	约束性
9	城市街巷管理全要素精细化达标率	%	45	85	预期性
10	停车场泊位动态信息接入“苏周到”APP	个	110	500	预期性
11	昆山市智慧停车云平台注册用户数量	个	1761	1000000	约束性
12	数字城管案件按完成处置率	%	98.88	99	约束性

指标解释：

1. 垃圾分类达标小区覆盖率（%）：城市建成区垃圾分类达标小区数量占总小区数量的比例；

2. 城市生活垃圾回收利用率（%）：指经生物、物理、化学

转化后作为二次原料的生活垃圾处理量占垃圾总量的比例，即城市居民生活垃圾中进行回收利用的可回收物和通过生化处理的厨余垃圾占城市居民生活垃圾的比例；

3. 城市生活垃圾资源化利用率（%）：计算公式为城市生活垃圾资源化利用率（%）=（可回收物回收量+焚烧处理量×焚烧处理的资源化率折算系数（炉排炉型0.8、流化床型0.5）+厨余垃圾处理量×厨余垃圾处理的资源化率折算系数（0.9）+卫生填埋处理量×卫生填埋处理的资源化率折算系数（0.1））/（可回收物回收量+生活垃圾清运量）×100%；

4. 城市建筑垃圾资源化利用率（%）：城市建成区范围内建筑垃圾中拆建垃圾和装修垃圾进行资源利用的量占拆建垃圾和装修垃圾总量的比例；

5. 城市餐厨废弃物资源化利用率（%）：实现资源化利用的餐厨垃圾量占餐厨垃圾产生量的比例；

6. 城市道路机械化清扫率（%）：采用环卫机械化清扫作业，并达到作业规范和质量要求的道路面积与城市可机械化清扫道路总面积的比例；

7. 环卫保洁作业市场化率（%）：市场化运行的道路保洁面积占道路清扫保洁总面积的比例；

8. 新增或更新车中新能源车比例（%）：新增或更新新能源环卫车辆占新增或更新环卫车辆总数比例；

9. 城市街巷管理全要素精细化达标率（%）：根据市容秩序

及环卫保洁相关考核细则，对城市街巷管理进行考核，得分90分以上的道路视为达标道路。

10. 停车场泊位动态信息接入“苏周到”APP（个）：全市经营性停车场的总泊位数、空余泊位数、订单信息等动态数据实时传送至“苏周到”APP中，至2025年共接入500个停车场。

11. 昆山市智慧停车云平台注册用户数量：便民停车小程序“牡丹停”（嵌入“鹿路通”中）的平台注册用户数量，至2025年达到100万。

12. 数字城管案件按期完成处置率（%）：按期处置数/应完成处置数×100%。

三、发展举措

（一）完善城市管理体制机制

1. 深化城市管理体制改革。以城市管理现代化为指向，将完善城市管理执法体制改革作为进一步转变城市发展方式的重要手段，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，实现城市管理高质量发展。加强顶层设计，深化机构改革和职能调整优化，发挥好城市综合管理委员会在政策制定、组织指导、统筹协调、监督检查、考核评价、行业监管、规范执法、业务培训等城市管理工作牵头抓总、协调考核、科学评价的作用。明确执法职责边界，强化市级统筹管理功能，顺畅执法组织指挥机制，整合规范执法主体，充实执法队伍力量，建立高位协调、高效运转、权责分明

的工作机制。

2. 理顺城市管理工作机制。打破信息“孤岛”，最大限度整合人力资源，推进全域综合执法体制改革迈向纵深，形成信息共享、人员共用、力量叠加、效率提升的局面，达到“1+1>2”效果。制订权力清单、责任清单与职责边界清单，建立标准推广、业务指导等工作机制，实现“横向到边、纵向到底”的无缝隙管理目标。建立专业指导、监督考核、终端管理“三支队伍”，统筹协调全市域城市治理工作。强化城市综合管理重大工作的议事决策、经费统筹与工作推进，健全完善议事协调决策机制。强化执法队伍组织和执行能力，集中解决区域性城管执法重难点问题，实现“大综合一体化”指挥体系构建。建立健全城管队伍专业化培训体系。协调和加强区镇城市管理工作，强化行政执法监督协调与指导，建立完善综合执法考核机制，提升执法监管效能。

3. 强化韧性城市体系建设。加快沪苏同城化进程，主动学习上海等先进城市韧性体系建设经验，助力打造多维空间的韧性城市。积极推进城市管理领域应急管理系统建设，完善“预防-处置-善后”的全流程治理机制，持续提升应急综合管理能力。建立完善城市管理领域安全生产和监督责任制，加大市容环卫基础设施安全风险隐患排查力度，加快提升设施承载能力，健全应急工作机制、协调机制、社会动员机制、信息共享机制和监督督查机制。

一是健全城市管理应急协调机制。坚持应急管理机制制度化、常态化的指导思想。加强和完善预案准备，推动安全生产指导常态

化、长效化。建立“事前防范、事中应对、事后恢复”的一体化系统化应急管理流程，做好应急设施、物资和技术储备。制定科学合理、可操作的应急预案，按照预案开展常态化实地演练，熟悉应急操作程序，及时评估反馈演练效果。二是提高应急决策技术科学化。加快提升应急处置能力，充分利用新型信息基础设施，针对不同危急情景，做好影响人群、范围和后果预估，制订严密且可实施应急预案。结合大数据、云计算等智慧化技术手段，完善数据支撑，加强信息共享，提高应急决策即时性和科学性，开展“精确到人”应急指挥，加快应急反应和现场处置能力建设。三是增强城市居民风险意识。动员各方社会力量，加强风险观念宣传引导，提升市民风险防范意识。推动建立危急时期公众心理建设和引导机制，夯实风险应对与韧性城市建设的社会心理基础。

专栏 1：韧性城市

城市韧性的概念，最早出现自1970年代的生态学，美国佛罗里达大学生态学教授霍林于1973年在其著作《生态系统韧性和稳定性》中提出“生态系统韧性”的概念。具备韧性的社会生态系统具有以下特征：

- 能够承受大量变化仍能够控制功能结构；
- 能够进行自组织以应对外部变化；
- 能够建立和增加学习、适应能力。

韧性城市主要应用于自然灾害（防汛防旱等）和气候变化（台风雨雪等）、城市和区域经济韧性、城市基础设施韧性、城市恐怖袭击韧性、空间和城市规划等领域。其研究的内容主要集中在韧性城市演化机理、韧性城市评价、韧性城市规划等方面。

（二）打造专业城市管理队伍

1. 加强城管执法规范化建设。一是实现执法管理精细化。以属地化管控为基础，以网格化定岗巡查为保障，以信息化融入为抓手，完善点、线、面结合的市容常态管控模式，做到管控区域全覆盖、管控时间全覆盖、管控内容全覆盖，实现人员可调、状态可见、轨迹可循。全面践行住建部“721”工作法，推广“万步工作法”，实现城市治理精管善治。采用“非接触性执法”“非诉强制执行”和“信用联合惩戒”等执法模式，最大限度预防和减少执法冲突，实现精准执法、定向治理。二是**推进执法配置标准化**。健全城市管理执法装备使用、维护、报废、更新等方面管理制度，对部分使用频率高、易损耗的装备建立实物储备和按需申领模式。加强执法装备使用、维护、管理等方面的业务培训，提高执法装备使用效率，推动执法水平不断提升。健全完善执法车辆装备配置标准，规范执法执勤用车配备，全面推广单兵5G执法记录仪、5G车载实时视频图像、无人机适时巡逻监控等高科技装备。三是**推动执法模式韧性化**。优化综合执法与专业执法关系，探索“柔性化+人性化+信息化=韧性化”的执法模式。深化柔性执法模式，突显执法队伍温度，强化信息化配备力度，实现精准执法、定向治理，最大限度“预防冲突”和“减少矛盾”。四是**深化执法流程标准化**。严格落实行政执法“三项制度”，推进透明执法、阳光执法，公开综合行政执法部门职责、执法依据、处罚标准、运行流程和监督途径，切实做到严格、规范、公正、文明执法。五是**推动执**

法手段信息化。运用5G、物联网、大数据、云计算和区块链等现代技术，构建“互联网+执法”新生态。优化综合执法管理平台，推动构建城管执法队伍网格化监管子系统，提升执法业务考核科学化、智能化水平。**六是攻坚执法难题常态化。**加大对重点区域周边投诉举报等民生问题执法力度。开展垃圾分类、违法建设、渣土运输等集中整治活动，实现重点单位、重要节点巡查检查率100%。对城郊结合部、区域交界处等执法薄弱环节，采取错时执法、联合执法、集中执法等方式破解执法难题。

2. 健全队伍建设制度体系。一是**明确队伍建设制度规范。**修订更新适应执法力量下沉的人员配置、岗位设置、主要职责、执法业务、执法保障和考核监督等方面的制度规范。完善城市管理执法新入职人员岗前培训和从业资格制度。进一步明晰区镇执法队伍责权清单，明确城市管理职责和工作方式，夯实队伍规范化建设基础。二是**聚焦城管队伍人才建设。**针对执法需求，编制城市管理执法队伍人才发展规划，优化城市管理队伍素质结构。编制城市管理紧缺人才开发目录，围绕城市垃圾分类处理、停车服务管理等领域，吸引优质城市管理人才。三是**完善城管队伍用人制度。**建立职业化执法和环卫队伍，改善执法、环卫工种职业形象，增强社会各界对执法能手、环卫工匠的认同感，构建稳定的城市管理人才队伍格局。完善律师驻队模式长效管理机制，鼓励支持城管执法人员参加国家统一法律职业资格考试。

3. 规范城管队伍人才培养体系。一是制定合理队伍培训方

案。科学制定城管执法队伍培训方案，编制城市管理执法素质能力提升三年行动计划，将人才培养纳入城市管理重点工作。二是**建立全方位立体化人才培养体系**。通过与苏州大学新型城镇化与社会治理协同创新中心、政治与公共管理学院建立政产学研一体化协作机制，成立城市管理研究院，以“请进来”和“走出去”等方式，探索建立多层次、多通道的“岗前培训-在职培训-学历提升”三位一体城管专业化人才培养体系，优化中层干部学历结构。三是**完善队伍职业培训长效机制**。强化执法理念和业务培训，对城市管理执法人员进行针对性、多批次、全覆盖培训，实现岗前培训率100%，培训情况纳入个人考核。

4. 完善城管队伍绩效管理体系。一是**完善城管队伍履职绩效评估体系**。不断完善内部绩效积分制考核办法，引入科学化、规范化的第三方评价机制，建立“评估-反馈-改进-提高”的全流程履职绩效管理体系，不断提升城管队伍执法能力和业务素质，优化城管队伍结构。二是**提高环卫工人的社会地位**。建立逐步递增的环卫人员薪资制度，切实提高环卫工人待遇水平，提升环卫岗位吸引力和竞争力。提升环卫工人的装备水平，加强个体劳动保护。改善环卫工人工作环境，建设各类环卫工人休息点。优化环卫工人年龄结构，维护环卫工人合法权益。

（三）提升城市管理精细水平

1. 构建更加完善的环境卫生管理体系。一是**加快推进城乡环卫一体化**。做好环卫规划修编，推进全市环卫一体化改革。优化

全市环卫行业管理机构，加强环卫作业监管。建立全市环卫一体化信息平台，统一建设、管理和运营全市垃圾收运处体系，实现环卫管理城乡一体化。完善城乡垃圾治理体系，改善农村人居环境。升级改造农村垃圾转运设施，全面普及密闭运输车辆。实现农村生活垃圾收运覆盖率100%，农村生活垃圾无害化处理率100%，农村生活垃圾分类达标率100%。

二是提升环卫作业标准。健全环卫作业机制，统一环卫作业标准，规范和优化清扫保洁模式，道路、绿化带、公园、广场等公共区域实行“一把扫帚扫到底”和“墙对墙”保洁。细化环卫机械化作业标准，加大机械化保洁力度，提升机械化作业率。丰富环卫作业设备，增加快速保洁车辆，减少人工保洁率。加强主要区域道路冲洗质量，实现城区道路机扫率95%以上，镇区道路机扫率90%以上。建立以城市道路清扫保洁等级管理为基础的环境卫生监督检查机制。切实做好城乡垃圾一体化收集工作，规范垃圾中转站管理，提标升级中转站设备，确保安全有序、环境整洁。加快推进厕所建设，进一步改善如厕环境，全面提升厕所管理水平。

三是推进环卫基础设施建设。建成投运再生资源综合利用项目（第二生活发电厂）、140万吨/年建筑垃圾（大件垃圾、园林绿化垃圾）资源化利用项目、生物质资源回收利用中心南区项目和生物质资源回收利用中心北区二期堆肥项目。全市建筑装修垃圾无害化处置率达99%、资源化利用率达90%。逐步淘汰更新小型厨余垃圾处置设施，统筹生活垃圾转运站建设。推进城市厕所建设，打造“厕所革命”2.0升级版，

探索试点“城市第五空间”营造。启动新一轮农村厕所建设，每个自然村有1座以上公共厕所，其中非拆迁村厕所标准全部达二类。

专栏 2：城市第五空间

城市第五空间，致力于将厕所打造成家庭空间、工作空间、休闲空间、网络空间外的“第五空间”，这标志着“厕所”将从并不标准的“WC”改成阿拉伯数字“5”。

第五空间重新定义了厕所，其自身所具备的“共享性”“公共性”特征，推动了现代厕所文明，把厕所建设成——集现代科技、基本公共服务、景观建筑于一体的新公共空间。厕所也一改“解决内急”的单一功能——满足功能性、舒适性、生态性多方面要求，特别还增设针对老、幼、病、残、孕等特殊群体的人性化设施，让市民感受到“第五空间”带来的获得感。

2. 形成全市域一体化垃圾收运处格局。完善垃圾分类、收集、运输、处理各环节配套设施及管理制度，促进垃圾处理由分散清理、集中收集向常态保洁、一体处理转变。一是实行“组团式”垃圾收运模式。打破区镇行政壁垒，根据全市域地理分布，优化垃圾中转站功能和布点。重点布局建设5处服务全市垃圾收运的一体化中转平台，每个平台均可根据实际需要，整合或部分整合其他垃圾、厨余垃圾、有害垃圾、可回收物、建筑垃圾、大件垃圾、园林绿化垃圾等7大类生活垃圾中转需要。二是优化垃圾收

运处工作模式。全面提升垃圾分类收运处能力，逐步建立健全全市垃圾收运体系：其他垃圾采取“2+5+X”处理模式、厨余垃圾采取“2+5+X”处理模式、建筑垃圾（装潢垃圾、大件垃圾）采取“1+2+5+X”处理模式。按照垃圾分类收转运“四不同”要求，全面落实专桶专用、专车专收、专线转运，确保收运能力与垃圾产生量相匹配。健全建筑（装修）、大件、园林绿化等大分流垃圾收运队伍及模式，实现区域收运工作全覆盖。加快新增和更新新能源或清洁能源车辆，其中新增厨余（餐厨）垃圾收运车辆使用新能源或清洁能源。探索研究厨余垃圾资源化产品及其副产品应用的新出路和补贴政策，提升厨余垃圾分类效益。三是实现全市垃圾收运处工作“管干分离”。成立专业环卫服务公司，负责全市垃圾收运处工作，推动环卫市场化。城市管理局履行全市环境卫生行业主管部门职责，重点研究环境卫生规划，对全市环卫工作进行指导、监督与考核。各区镇仅保留辖区的道路清扫保洁等工作，垃圾收运处工作由城市管理局负责。建立健全全市环卫一体化信息平台，对全市垃圾收运处体系进行统一建设、管理和运营。

专栏 3：昆山市垃圾收运体系

“2+5+X”处理模式：其他垃圾处理模式。“2”为垃圾焚烧处置终端，即2座生活垃圾焚烧电厂，“5”为昆山开发区、昆山高新区、花桥经济开发区、张浦镇和锦溪镇等5大环卫一体化中转平台，“X”为若干小型中转接驳点。

“2+5+X”处理模式：厨余垃圾处理模式。“2”为厨余垃圾处置终端，即周市镇和张浦镇2座厨余垃圾处理厂，“5”为昆山开发区、昆山高新区、花桥经济开发区、张浦镇和锦溪镇等5大环卫一体化中转平台，“X”为若干个小型中转接驳点。

“1+2+5+X”处理模式：建筑垃圾（装潢垃圾、大件垃圾）处理模式。“1”为建筑垃圾资源化处置终端，即位于昆山高新区的市级建筑垃圾终端处置项目，“2”为花桥经济开发区、张浦镇2座建筑垃圾处置项目，“5”为昆山开发区、昆山高新区、花桥经济开发区、张浦镇和锦溪镇等5大环卫一体化中转平台，“X”为若干个小型中转接驳点、堆放点（如中心城区4处建筑垃圾暂存点）。

3. 高质量推进生活垃圾分类。一是坚持党建引领，深化“一领四动”工作机制。全面推动“党建+垃圾分类”工作模式，充分发挥基层党组织示范引领和党员、志愿者先锋模范作用。进一步深化党建引领、政府推动、部门联动、全面发动、全民互动“一领四动”垃圾分类工作机制。完善落实垃圾分类综合考评机制，全面提升垃圾分类精细化管理程度，统筹实施垃圾分类规划、政策、产业、体制机制，全要素推进垃圾分类工作。二是坚持示范引领，完善“三定一督”工作模式。全面推进垃圾分类全覆盖片区和垃圾分类达标小区建设，建设40%高质量全覆盖片区，开展“星级小区”评定工作，实现达标小区全覆盖，在全市形成一批可复制、可借鉴、可推广的示范案例。做好不同小区摸排调查工作，探索差别

化的垃圾投放模式，形成以“三定一督”为主、多种分类投放模式并存的工作格局。三是**聚焦分类实效，建立健全分类收运体系**。做实做细“大分流，细分类”，合理布局转运站点、运输网络，科学确定匹配的收运能力。因地制宜推广建设小区垃圾分类“内投外运”，探索实行“公交直运”模式，各类垃圾的“专线专运”，全面提升分类实效。四是**强化宣传督导，实现社会共治共享格局**。坚持垃圾分类宣传教育和督促引导同步开展，增强城乡居民垃圾分类意识，充分发挥群众力量，实现垃圾分类工作社会共治共享。

4. 打造更加整洁靓丽的“最美窗口”。一是**持续推进特色道路街巷改造**。在城市更新背景下，实施重要路段店招改造，针对沿线不同区域范围、不同街道功能分类管理，根据专项规划展示区、控制区和限制区进行差别化设计，打造一批广告店招特色街区，适度布局国际化街区和国际社区网络，打造海外生活的样板示范环境。二是**着力提升户外广告品质**。完成《昆山市户外广告总体规划及详细规划方案》编制，加强与户外广告管理，规范设置行为，严格按规划方案进行审批、设置、管理。健全户外广告审批、设计、施工、验收、维护和安全检测等全过程管理制度。推广“1+X”户外广告许可管理模式，实现户外广告智能化管理全覆盖。鼓励推广新媒体、新形式、新技术及新材料，以“减量发展、打造精品”为目标，通过优化、完善、整合等方案，使户外广告设施品质提升。三是**推进市容环卫责任制管理规范化**。实现市容环卫责任智慧化管理系统全覆盖。沿街单位、商铺严格落实市容环卫责任制，

实现沿街市容环卫责任主体签约率、张挂率、违规处罚率100%。对照市政府和市城管委印发的“好阿姨”餐车等城市家具制度规范，推动各区镇实现便民摊点有序经营、规范管理。强化市容环境建设，分年分批逐步予以规范提升。**四是常态化落实“双微”处置机制。**借助数字城管、“12345”热线等平台作用，严格落实路（街巷）长制，落实城市基础设施“微修复”快速处置机制，巩固背街小巷精细化整治成果。坚持“切口小、实战性、闭环化、重创新”工作原则，创新轻微违法行为治理，完善轻微违法行为全链条查处管控机制，稳步推进“宣传教育-城管查处-抄送企业-内部教育-企业反馈”闭环式管理措施。扩大宣传教育覆盖面，引导广大市民和社会各界自觉抵制轻微违法行为。**五是深入开展城市环境专项整治。**以争创全国文明典范城市为契机，健全违法建设治理制度体系，升级违法建设信息管理平台，深化违法建设专项整治行动。聚焦民生重难点问题，持续开展专项执法，持续开展节假日市容环境专项整治、校园周边市容环境专项整治、市容环卫执法专项整治、农贸市场周边环境整治、毛垃圾专项整治、生活垃圾分类和渣土运输等专项执法整治工作。

5. 构建更加有序的停车管理体系。一是完善停车管理体系。健全规划、建设、管理、经营四位一体的停车制度体系，打造规范有序、停车入位、停车收费、违停查处的精细化管理体系。建立健全停车管理诚信体系，将相关信息按照规定纳入公共信息系统。推进完善差别化停车管理政策，持续完善分区、分时、分类

的差别化收费政策，利用价格杠杆调控停车需求。二是**优化停车管理供给**。盘活存量停车资源，加强公共设施、道路沿线停车规范管理，提高设施使用效率。建立路内停车泊位动态调整机制，制定中心城区潮汐停车方案，在不影响机动车通行的前提下，利用夜间机动车道车流较少等便利条件，合理增加路面临时停车泊位。扩大机关事业单位等泊位共享范围和数量，探索推进住宅小区、企业泊位共享，增加共享停车泊位3000个以上。全市新增停车泊位50000个，其中公共停车泊位10000个。三是**建设停车“共享模块”**。通过政府主导与企业参与、推进线上线下两种共享模式，建立共享推动机制，实现停车资源共享。优化公共自行车网络，统筹公共自行车站点与道路布局建设。整合公共自行车多平台资源，完善公共自行车一体化运营监管。四是**探索市场化运作机制**。建立完善停车场点建设管理市场化激励机制，推动公共停车资源特许经营。探索实施政府投资公共停车场库建设TOT模式，支持社会资本以BT、BOT等PPP投融资等方式参与停车公共事业建设。五是**加强非机动车停放秩序治理**。加强对非机动车停放的标准化管理，分类分级管理非机动车辆停放区域。按照应划尽划的原则，增划非机动车停车线位。重点区域、路段重点保障，适量增设临时停放点位，实行限时限量停放；其他区域和路段，按照“适量够用”的原则，适当优化停放点位；对不适宜停放的区域和路段，根据实际情况，制定负面清单，实行禁停管理。开展市民素质养成教育，深化“市民文明12条”专项宣教行动。开展不规

范停车行为专项整治，鼓励公众监督，实现停车共治。

（四）科技支撑智慧城市管理

加快提升智能应用能力，推进城市管理综合管理信息化建设，推动城市管理领域科技创新，运用大数据、云计算、物联网、区块链和智能技术赋能城市管理，实现城市治理提质增效。

1. 加强智慧城管顶层设计。以“一库一图一端一平台”为核心，整合、更新、升级智慧城管平台系统，构建智慧城管“四个一”联动机制。一是实现一个数据库。完善全口径数据资源库，强化数据采集、治理、建库与应用的全生命周期管理，推进城管数据全口径归集，强化城管数据全流程治理，加大数据共享交换和开发利用力度。二是实现一张进度图。优化现有城市管理信息化系统，整合城市管理部门各分散的业务系统，完成城市管理运行信息全面整合与共享。三是实现一个客户端。逐步实现一个大屏、一台手机、一个客户端可实时查看城管业务数据，提高预警预测和应急处置能力，为城市重大基础设施运行合理规划提供依据。四是实现一个指挥平台。实现统一调度指挥和分析研判决策，做到社会治理事项“一口受理、一体派单、一台运行”。

2. 融入城市综合指挥体系。一是推进“一网统管”。综合运用 5G、物联网、大数据、云计算、区块链等现代化信息技术，构建集移动互联、物联感知、智能服务于一体的城管大数据平台，实现基于物联网的智能信息采集、基于大数据辅助决策分析，推动城市治理智能化。融入昆山市社会治理现代化综合指挥体系，

实现“一屏观天下、一网管全城”。二是健全高位协调机制。继续发挥城管委统筹优势，健全区镇管理网络，实现“一级监督、两级指挥、三级管理、四级网络”，提升城市运行效率和城市管理品质。

专栏 4：昆山市社会治理现代化综合指挥体系

按照“联动指挥一中心、数据共享一张网、信息采集一体化、应用服务一站式”要求，高标准建成全市社会治理现代化综合指挥实战应用平台。

昆山市社会治理现代化综合指挥中心，指挥中心主动融入“城市大脑”安全管控指挥中心建设，推动城市安全管控和突发应急处置无缝对接，提升城市安全管理和保障水平；

昆山市各区镇（城市管理办事处）网格化联动分中心平台，与社会治理现代化综合指挥中心一体化建设，建立起与综合执法联动协同机制，发挥好“一个区域一支队伍”作用，形成分中心指挥协调、部门紧密配合、综合执法高效处置的联动新格局；

昆山市各村（社区）网格化联动工作站，与综治办、警务站和党群服务站一体化建设，接入公共安全视频监控系统，实现“线上+线下”双巡查。

3. 推动市容环卫管理智能化。一是构建市容环卫智慧联动平台。加强“智慧环卫”建设，锁定城市管理科学化、精细化、智能化发展方向。整合环境卫生监测、突发事件转派处理、环卫工作

进程监管、垃圾分类监管等职能。升级智能分析系统，提高人工智能技术对城市管理问题的智能预警和智慧监管，新增对橱窗乱张贴、店牌店招违规设置、工地出入违规抛洒行为抓拍。保持城市道路清洁有序、广告店招规范美观、建筑外观干净完好，优化中心城区整体环境秩序，实现市容环境“序化”管理。二是提升环卫作业信息化水平。推进城市环卫精细化运作，巩固机械化作业水平，进一步提高环卫车辆智能化水平，车辆安全由被动安防向主动安防转变，最终实现环卫作业车辆安装主动安防系统全覆盖。落实环卫车辆提标更新，每年更新新能源环卫车辆比例不低于10%。加大财政资金向环卫智慧化改造建设倾斜力度，积极引入智能设备，探索环卫保洁系统智慧化、无人化、物联化和远程化的改造升级。持续升级环卫工人手台配置、中转站和厕所异味监测等智能监管系统等信息化设备。加强环卫信息平台建设，实现环卫作业和管理的现代化管理模式。

4. 推动停车管理智慧化。一是建设市级停车管理平台。构建资源入库、对外开放的智能化停车管理平台，逐步实现全市停车场数据信息全覆盖。建立停车智能化标准体系，统一接入标准和技术标准。推动500个停车场的泊位动态信息接入“苏周到”APP，提高现有泊位利用率。二是运用停车智能管理技术。合理利用城市监控体系，注重停车新技术的应用，提升停车智能管理水平。推广应用地磁、视频桩、高位视频、视频识别5G通讯等信息化设备与技术，推广ETC、江苏交通一卡通等电子缴费模式，实现公

共停车场、路内停车泊位的无人化值守。三是探索停车智能诱导系统。加强停车“序化”管理，利用智能平台或手机APP实时反映停车资源使用情况，准确诱导指引停车，帮助选择适当停车资源，提高停车设施利用率，增强市民停车体验感。

（五）打造共建共治共享的城市治理共同体

1. 推进平台共建。加快提升为民服务能力，完善城市管理政务信息参与平台、公共决策参与平台，建立公众互动议事平台、市民行动参与平台、市民监督平台，培育市民参与城市管理能力。引入区块链技术，完善市民随手拍、随时报、即时办、在线查的全民城管共治共建创新模式。扩大社区城管事务居民自治空间，建立城管志愿者专业化培训体系。加快成立城市管理行业协会组织，出台城市管理行业协会自律公约，完善行业信用体系，鼓励行业协会成立非营利性社会组织，健全群众自组织管理模式，培育重点社会组织的参与治理能力。

2. 推行事务共治。试点城市管理网格化综合化管理体系，构建多元参与、多方协同的扁平化城市治理体系。探索以积分制为基础、经济激励和荣誉激励相结合的市民参与城市管理工作激励机制，实现城市管理德治、自治、法治和共治“四治融合”。建立长效宣传机制，坚持问题导向进行普及宣传，充分调动社会组织、群团组织（妇联、工会、共青团等）的积极性。畅通人大代表、政协委员建议和监督渠道，畅通广大市民和社会力量参与共建共治渠道，推动建设人人有责、人人尽责、人人共享的城市治理共

同体。

3. 推动资源共享。一是发挥市场作用。吸引社会资本和社会力量参与城市治理，增强PPP模式适配度，降低政府投入成本，缓解公共部门预算压力。贯彻共建共治共享社会治理理念，将PPP模式公共物品供给机制，以合理成本支出支撑城市更新，回应群众需求，接受群众监督，更好地为群众服务。二是善于借智借力。发挥国内高校、研究机构的智库作用，建立“昆山城市管理研究智库”，为创新推进昆山城市管理和综合执法工作建言献策。探索昆山城市管理与国内双一流高校双向互动交流机制，与国内“双一流”高校共建社会实践基地，培养更多、更优秀的城市治理人才；探索开展本硕博全流程人才培养、定向培育、实训实习、就业引才、社会实践和课题调研等项目合作。

四、保障措施

（一）加强组织保障

贯彻新时代党的建设总要求，坚定不移加强党的全面领导，把党的领导始终贯穿各项工作的全过程。“十四五”时期城市管理工作任务非常繁重，把城市管理工作摆上重要议事日程，根据重点任务，抓紧制定实施推进方案，倒排工期，细化任务，制定具体方案，明确时间步骤，细化政策措施，及时总结推进经验，稳妥有序推进规划内容。上级单位要加强对下级部门的指导和督促检查，重要事项及时向党委报告。城市管理局等有关部门要增强大局意识、责任意识，加强部门联动机制，支持和指导各部门推

进规划工作，形成上下贯通、层层负责的主体责任链，确保各项工作落到实处。

（二）加强资金保障

强化资金保障，积极争取国家、省市专项资金，加大财政资金对城市管理的投入，根据建设、维护、作业、管理需求，建立同步增长机制，保持持续增长、足额到位。加强城市管理资金预算编制、执行控制和统筹使用，加强对专项经费投入使用情况的监督检查，确保城市管理资金足额、及时到位和合理使用。引入社会资本参与城市管理基础设施建设运营，建立多元化的投融资机制，保障城市管理重点项目顺利实施。统筹落实环卫作业、市政设施维护的经费保障，聚焦重点区域和突出问题，整合资源、统筹资金，分段实施、分步推进。

（三）加强技术保障

积极探索现代信息技术与城市管理业务的深度融合，加快推动“互联网+执法”工作进程，努力实现以信息技术带动城市管理发展方式和工作模式的转变。整合各项业务，建成覆盖城市管理领域的一体化综合服务管理信息系统。充分运用信息技术和大数据资源，提高规划工作推进的客观性、科学性和精准性。加强传统媒介与新媒体平台的有效融合，正确引导网络舆情，及时、有效消除城市治理舆论危机，营造良好舆论环境。

（四）加强规划谋划

加强与国家、省、市战略布局以及其他相关规划的衔接。城

市管理各专项规划的发展目标、重大任务应符合本规划的要求，确保各项规划任务的落实。建立城市管理事业发展监测评价体系，引入社会第三方评估监督机制，依据相关法律，开展城市管理发展规划实施情况中期评估，增强规划评估的广泛性、科学性、准确性。加强政社互动、政校合作，加强事关城市发展全局性、战略性、前沿性课题研究，推行网络问政，扩大社会参与，提高规划实施的透明度。加强调研，制定和出台适应经济社会发展的配套政策，提升为民服务质量。