

# 公职人员合作治理能力建设研究

## ——城管执法人员素质能力框架研究：基于上海市的 调研（下）

### 《公职人员合作治理能力建设研究》课题组

（接上期）

#### （三）社会公众和科技发展的要求

经济社会的快速发展要求城管队员及时更新自身的素质能力，适应社会发展的需要。社会日益多元化，社会公众的文化素质和权利意识都与日俱进，对城管队员的执法素质和能力都提出了新的要求，社会公众要求不能暴力执法、选择性执法，要文明执法，规范执法，不仅效率高，还要态度好，能把大道理讲透，小道理讲明白，具有服务意识，创造美好生活环境。“比如有文化、素质很高的人，他对法律程序很清楚，你少了哪一步他都明白，他会说的很清楚，他会请律师来协调这个事情。你如果做得不好的话，去诉讼，很正常的事情。如果说我们队员没有认识到这个变化，还是用老思维解决这个事情，这种事情会越来越多，增加了案子办理难度。”在社会现象复杂多变的情况下，特别要求城管执法人员热爱本职工作，积极响应变化，制定相关预案，以高度的职业道德，树立良好的行业文化、行业形象，研究和解决新问题。

科技发展对城管执法人员素质能力提出了新要求。移动互联网技术的快速发展、云计算和大数据概念的不断普及，要求城管执法人员主动学习使用先进技术手段，这是提高执法效能、降低执法成本、克服现有手段弊病、提高违法识别率的重要手段，也是未来执法的发展方向。城管执法人员要不断创新工作方式方法，积极应用高科技取证办案，与其他部门的科技手段联动，解决执法问题，提高执法效率；积极应用新媒体，宣传和维护自己的形象，否则不处理或者强制处理的话，负面创伤会一直延续下去，甚至容易激化矛盾。

#### （四）法律法规对城管执法人员素质能力的要求

法律法规中涉及到城管执法人员素质能力的，主要是《国家公务员法》、《行政处罚法》和《上海市城市管理行政执法条例》，此外，2003年，人事部印发《国家公务员通用能力标准框架（试行）》，对公务员的通用能力做出了纲领性的指导。法律滞后的情况下，特别要求城管执法人员能从立法宗旨、维护公共利益的目的出发执法，自觉规范自己，消除特权思想。

根据《公务员法》，公务员应当具有良好的品行、具有正常履行职责的身体条件、具有符合职位要求的文化程度和工作能力；公务员应当模范遵守宪法和法律；按照规定的权限和程序认真履行职责，努力提高工作效率；全心全意为人民服务，接受人民监督；维护国家的安全、荣誉和利益；忠于职守，勤勉尽责，服从和执行上级依法作出的决定和命令；保守国家秘密和工作秘密；遵守纪律，恪守职业道德，模范遵守社会公德；清正廉洁，公道正派。

根据《行政处罚法》，行政处罚遵循公正、公开的原则；实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚

与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法。

根据《上海市城市管理行政执法条例》，城市管理行政执法工作遵循合法、公正、公开的原则，坚持以人为本，执法与教育、疏导、服务相结合，文明执法、规范执法，注重法律效果与社会效果的统一。城管执法人员经法律知识和业务知识的统一培训并考试合格具备行政执法资格的，方可取得行政执法证件。未取得行政执法证件的人员，不得从事行政执法活动。城管执法人员从事行政执法活动，应当着统一识别服装，配带统一标志标识，做到仪容严整、举止端庄、语言文明、行为规范。城管执法人员调查取证时，应当全面、客观、公正，符合法定程序，不得以利诱、欺诈、胁迫、暴力等非法手段收集证据，不得伪造、隐匿证据。

2003年，为贯彻落实党的十六大提出的“加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和执政水平”要求，进一步开发公务员人才资源，促进公务员队伍能力建设，造就一支高素质、专业化的公务员队伍，人事部印发《国家公务员通用能力标准框架（试行）》（国人部发[2003]48号），要求各地、各部门在公务员培训、录用、竞争上岗、考核等工作中，以标准框架为参考依据，体现通用能力的要求，并根据不同职务公务员的特点制定细化的标准，切实加强公务员队伍能力建设。九项通用能力分别为：政治鉴别能力、依法行政能力、公共服务能力、调查研究能力、学习能力、沟通协调能力、创新能力、应对突发事件能力、心理调适能力。

#### 四、国内其它省市对城管执法人员素质能力的要求

1. 北京市的培训内容和目的。针对城管系统新录用人员虽然通过公务员一般考试，但城管执法专业知识相对空白的特点，严把人口关，“不经培训不上岗，不取得执法资格不上岗”，培训以公务员基础知识、法律基础、城管执法业务知识、作风形象训练为主要内容。坚持干什么学什么、缺什么补什么的原则，以提高基层队员政治思想水平、法律素养、依法行政能力、执法技巧为重点，实施全员、全覆盖培训。

2. 浙江省严格队伍管理，改进执法方式。打造政治坚定、作风优良、纪律严明、廉洁务实的执法队伍。鼓励在职人员参加国家统一法律职业资格考试，不断提高执法水平。要求各级综合行政执法人员应当严格履行执法程序，做到着装整齐、用语规范、举止文明，依法规范行使行政检查权和行政强制权，严禁随意采取强制执行措施。坚持处罚与教育相结合的原则，根据违法行为的性质和危害后果，灵活运用不同执法方式，对情节较轻或危害后果能够及时消除的，应当多做说服沟通工作，加强教育、告诫、引导。综合运用行政指导、行政奖励、行政扶助、行政调解等非强制行政手段，引导当事人自觉遵守法律法规，及时化解矛盾纠纷，促进社会和谐稳定。充分利用先进执法设备、技术，加强对执法活动全过程的跟踪和记录。建立综合行政执法信息与公共信用信息联动机制，按照有关规定将查处的公民、法人和其他组织违法情况纳入公共信用档案。嘉兴市城市管理行政执法局明确“政治合格、业务精湛、作风过硬、勤政廉政、纪律严明”的目标要求，全力打造一支让组织放心、让群众满意、特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的城管执法队伍。

3. 河北省城管行政执法能力素质培养。塑造政治合格、业务过硬、作风优良、纪律严明、廉洁勤政的城管队伍，规范执法行为，坚持文明执法、群众参与，推行柔性、亲民、和谐的城市管理。执法过程中，要着装整齐，佩带统一标志，使用普通话和规范用语，疏导在前，体现亲情化、人性化、规范化。禁止推诿、扯皮，禁止冷横粗暴、故意刁难，禁止摊派、收取钱物，违法实施处罚、检查、行政许可和采取强制措施等行为，融服务于执法之中，积极化解矛盾。建设学习型队伍，不断提高队伍的文化素质。实施准军事化管理，培养队员的组织纪律性，增强工作责任心和责任感。讲究执法证据和执法程序，规范执法步骤，避免不必要的矛盾和纠纷。及时向社会宣传城管执法队伍的良好形象，提高城管执法机关的公信力和亲和

力。与相关部门建立工作联系和协调制度，利用数字化平台，建立健全信息共享机制，提高执法效率。查处违法行为需要相关部门作技术鉴定时，征求相关部门意见。加强与公安机关协作，不得暴力执法。

## 五、城管执法人员素质能力结构要素

城管执法部门是保障城市高效有序运行的重要职能部门，肩负着塑造城市形象、维护城市社会秩序、保障人民安居乐业的重任。随着时代的进步和城市的发展，政府、市民对上海城管执法队伍建设提出了更高要求，需要全面提高一线队员素质能力，更好地履行职责任务。

### （一）执法办案能力

1. 调查取证能力。主要是信息、证据收集能力。包括实事求是，讲真话、查实情；掌握科学的调查研究方法；善于发现问题、分析问题，准确把握事物发展的历史、现状和产生的影响。2. 沟通表达和倾听能力。主要是行业形象宣传能力、亲和力，群众思想工作能力和现场谈判能力。包括语言文字表达条理清晰，用语流畅，重点突出；尊重他人，善于团结和自己意见不同的人一道工作；坚持原则性与灵活性相结合，营造宽松、和谐的工作氛围。3. 协调协作能力。主要是部门协同、团队协作、发挥主动性、跨前一步，化解矛盾。包括有全局观念、民主作风和协作意识；能够建立和运用工作联系网络，有效运用各种沟通方式。4. 公文写作能力。具备比较丰富、扎实的法学、语言学、逻辑学和基础写作等理论，掌握一定的写作技巧，具有一定的驾驭文字的能力，能积极探索法律文书的写作规律，制作具有内容合法性、形式规范性和时效性的法律文书。5. 应急应变指挥和处置能力。主要是应急应变，高效地危机公关、媒体应对，制定预案，创新工作方式方法。包括善于分析新情况，提出新思路，解决新问题；有效掌握工作相关信息，及时捕捉带有倾向性、潜在性问题，制定可行预案，并争取把问题解决于萌芽之中；面对突发事件，头脑清醒，科学分析，敏锐把握事件潜在影响，密切掌握事态发展情况；6. 独立裁量能力。独立评估执法风险，独立判断法律的适用，准确判断，果断行动，整合资源，调动各种力量，有序应对。

### （二）学习能力

1. 快速学习能力。对新事物敏感，善于发现、扶植新生事物，总结新鲜经验；树立终身学习观念，有良好的学风，理论联系实际，学以致用；拓宽学习途径，向书本学、向实践学、向他人学。学习目标明确，根据自己的知识结构和工作需要，从理论和实践两方面积累知识与经验。2. 归纳总结能力。积极探索事物发展的规律，预测发展的趋势，提出解决问题的建议；善于总结经验，推动工作。3. 辅助技术设备使用能力。掌握科学学习方法，及时更新和掌握与工作需要相适应的知识、技能；从而熟练运用新媒体、无人机驾驶以及互联网等其它高科技工具。

### （三）政治素质

主要是政治立场坚定。包括坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领和基本经验；能透过现象看本质，是非分明；正确把握时代发展要求，科学判断形势。

### （四）行政素质

包括：1. 依法履职；2. 服从命令；3. 认真负责；服务意识；5. 公正廉洁；6. 认同职业。其中，依法履职主要包括有较强的法治意识、规则意识；忠实遵守法律和法规；准确运用与工作相关的法律、法规和有关政策；公正执法，文明执法，不以权代法；敢于同违法行为作斗争，维护宪法、法律尊严。服务意识包括走群众路

线，问政、问策于民，挖掘群众资源，打击违法行为，有效处置市民群众反映强烈、社会关注的投诉举报，提升群众的获得感。

### （五）身心素质

心理素质对城管执法人员完成职责任务具有十分重要的影响作用。一般来说，良好的心理素质主要包括：抗挫折抗压；能根据环境变化适时调整自己的思维和行为，自我调节和排解，保持良好的心态和情绪，同时进行群众情绪处理。

与此同时，城管执法队员的身体素质是工作前提条件和基础保障。在现代城管执法精细化发展趋势下，对城管执法队员克服各种困难、连续作战的耐力、体力等提出了更高的要求。城管执法队员必须具有强健的体魄、充沛的精力、较强的环境适应能力和疾病抵抗能力。

### （六）专业知识

1. 城市管理专业知识。具有城市规划和市政管理、城市环境卫生管理、城市科技文化事务管理、城市人口与社会治安管理等综合的城市管理的基本知识。熟悉我国有关城市管理的各项法规、政策及制度和现代城市管理的基本理论与管理实务。2. 法律知识。具有法治理念和意识；理解法理法意，熟悉城管执法主要法律、法规以及有关的方针政策，能快速搜寻法律条文，运用法律分析和解决法律实际问题。3. 心理学知识。了解和自觉运用心理学的一般原理和知识。4. 社会学知识。了解和运用社会学的基本理论、基本知识、主要学派与学说，分析执法中人的行为和现象。

综上，本文提出城管执法人员素质能力结构指标体系，能力维度主要包括执法办案能力和学习能力，素质维度主要包括政治素质、行政素质、心理素质和身体素质，知识维度主要包括城市管理专业知识、法律知识、心理学知识和社会学知识；其中，核心能力是办案能力，核心素质是行政素质，核心知识是城市管理专业知识、法律知识、心理学知识和社会学知识。总的来说，城管执法人员不仅要做法律工作者，还要做社会工作者，不仅要刚性地执法，还要柔性地解决冲突，不仅要有知识，还要有理念和素养，不仅要有秩序，还要求温度，不仅有法律素养，还有职业道德，以德为先，不仅身体良好，而且心理健康。

表 1 城管执法人员素质能力框架

城管执法人员素质能力框架					
职业能力		职业素质			专用知识
执法办案能力 <sup>o</sup> F	学习能力	政治素质	行政素质	身心素质	专用知识
调查取证能力； 沟通表达和倾听能力； 协调协作能力； 公文写作能力； 应急应变能力；	快速学习能力； 归纳总结能力； 辅助技术设备用能力；	政治立场 定；	依法履职； 服从命令； 认真负责； 服务意识； 廉洁公正； 认同职业；	控场意识； 情绪管理； 快速反应； 抗压；	城市管理； 法学； 心理学； 社会学；

