

# 综合执法改革背景下上海基层城管执法人员 绩效考核指标体系研究

石敏

华东师范大学经济与管理学部

DOI:10.12238/jpm.v4i2.5673

**[摘要]** 为促进城市管理行政执法队伍的职业化, 规范化建设, 增强管理与执法的能力, 加强平时考核的要求应运而生。一段时间以来, 基层工作繁杂与执法人员职业倦怠状况常常出现, 外勤对绩效考核指标感到压力大, 内勤对绩效考核满意度也不高。本文结合城管执法科层运作机制, 基于综合执法改革的大背景, 通过对上海市城管执法系统绩效考核指标体系的分析, 发现当前上海市基层城管执法人员的绩效考核指标存在指标无法反映实际绩效、指标维度不够全面以及评分标准比较模糊等问题, 并从宏观举措以及微观指标体系设置两方面提出建议。

**[关键词]** 基层城管执法人员; 绩效考核指标; 综合执法改革

## Under the background of comprehensive law enforcement reform, Shanghai grassroots urban management law enforcement personnel

### Research on the performance appraisal index system

Shi Min, Department of Economics and Management, East China Normal University

**[Abstract]** In order to promote the professionalization and standardization construction of urban management administrative law enforcement team, enhance the ability of management and law enforcement, and strengthen the requirements of peacetime assessment came into being. For a period of time, the grassroots work is complicated and the law enforcement personnel often appear job burnout, the field work feel pressure on the performance appraisal indicators, the office work to the performance appraisal satisfaction is not high. This paper combines the urban management law enforcement operation mechanism, based on the background of comprehensive law enforcement reform, through the analysis of Shanghai performance evaluation index system, found that the current Shanghai the performance appraisal index index cannot reflect the actual performance, index dimension is not comprehensive and scoring criteria is fuzzy, and from the macro measures and micro index system set up two aspects.

**[Key words]** grass-roots urban management law enforcement personnel; performance appraisal indicators; comprehensive law enforcement reform

### 一、问题的提出

在党委领导, 政府负责, 社会协同, 公众参与, 法治保障的社会治理格局下, 城管部门成了政府维持秩序, 规范城管秩序的部门。中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议指出要理顺城管执法体制, 强化城管综合执法机构建设, 提升执法与服务水平。以党的战略为指导, 在城市管理体制以外, 由上而下地划分出城市的管理与管理界限, 从内而外地加强管理, 提高其管理水平。而绩效考核作为加强内部管理、提升治理能力的一种有效方式, 既可以作为管理的一种策略, 又可以

作为一种有效的管理措施, 从而使管理能力得到全面提升, 维持合理的管理秩序, 推动管理的精细化。

### 二、理论回顾

目前, 我国学者对城市管理局的绩效评价的研究还不多见, 但是, 中外学术界普遍认为, 政府的业绩评价能够提高行政管理水平, 这是美国人力资源部门提出, 要提高行政人员的工作能力, 进而实现其目标和目标。在Ho看来, 政府的业绩评价制度是将其提升到一个更有效、更负责、更受公众信任的程度。地方政府的业绩评价与提升地方政府的管理水平具有很好

的一致性,这说明了一个更加科学、高效的评价体系能够对提升当地的治理水平起到积极的推动作用。加强对政府绩效评估体系的研究,在制度层面和技术层面上改进政府绩效评估工作,加强政府绩效考评工作的科学化有效性,为推进我国的治理体制和治理能力的现代化建设,具有强大的发展力量。政府业绩评估是对公众的需求、对公众需求的全面回应,对公共事业的全面评估,对经济效益效率效果的全面评估。

在城市竞争从经济增长锦标赛走向精细化城市治理竞赛的背景下,城市治理的使命翻天覆地的变化使城市管理部门面临着治理任务量急剧增加和治理质量不断提高的双重挑战。亟待更加精准发力治理机制和工具。综上所述,文章从城市管理体制和城市管理体制的角度出发,对上海市城市管理机构绩效评价进行了研究,得出了目前上海市城市管理部门绩效评价不能反映实际绩效、指标维度不完整、得分指标不明确等问题,并从宏观措施和微观指标体系的建立两个角度对此进行了探讨。

### 三、上海市基层城管执法人员绩效考核体系研究

#### (一) 案例背景:综合执法改革

城市综合执法体制的变革,是伴随着城市的发展、社会的发展,特别是在进入法治社会以后,政府行政体制的复杂性和行政执法的单一化问题,《中华人民共和国行政处罚法》第一次规定了行政相对集中的处罚权利。按照国家有关规定,上海市城区在2015年度基本上实现了全面的城市综合执法机构的改革,其总的目的是建立起一条热线、一平台、一支队伍、X个行政单位的1+1+1+X的一体化城市管理工作体系。由市绿化市容部门更名为市住房和城乡建设综合执法机构。区城市管理委员会是单一的街道办事处。改革采取了街道管街用和镇属镇管镇用的方式,将城管执法队伍从街镇层面推进,街道、镇统一组建城管队伍,将人员和财产全部交给街镇。

上海市委办公厅和上海市人民政府办公厅在2020年6月发布了《关于完善街道乡镇管理体制整合街道乡镇管理服务资源的实施意见》,为推进社区社区治理和社区治理服务资源的工作提供了有力保障。到目前为止,上海市已初步形成了以城市为中心,以区域为中心,以街镇为中心的城管执法体制。从执法机构看,市一级有上海市城市管理执法总队和直属城市管理执法支队,区一级有16个县级城市管理执法总队,街一级有各城市管理执法总队派驻于本市107条街道,镇一级有本市109个镇人民政府。

综合执法改革中的模糊与矛盾,使其对行政机关的工作业绩评价提出了新的要求。在2021年新修改的《行政处罚法》中,新增了24条,省级人民政府可以根据当地的具体条件,将地方人民政府机关的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使,并定期组织评估。就街道、镇的综合执法队伍而言,在实施的时间和业绩评价方面,没有明确的指标,没有考核的制度,没有期限和指标。由于统计资料的不明确、不明确,导致决策的随机化,各区县市管理机关对

此缺乏有效的管理机制。

此外还有条块部门的冲突。社会治理重心下移,无疑使街道拥有更大的自由裁量空间,然而条线部门运行的内在逻辑并未因此而被冲淡,反而一直保持着同区块内在治理逻辑之间的较量和互相影响。下沉改革前,城市管理综合执法更多地依赖于条的逻辑,以上级主管单位相同的规制合法性为主战略,行事依据更加依赖已有文本及条款,以确保行政行为为责任风险最小。然而,这一重视标准化的治理逻辑却与街镇等基层政府面对的现实治理场景存在明显差异,街镇将现实结果作为行动重点对象,普遍寻求行为的认知合法性。条块性的冲突和部门间的分离也会对招聘、培训的交换产生一定的制约作用,必须对条块性的职能界定进行科学的界定,使其能够稳定地进行下去。

#### (二) 上海市基层城管执法人员绩效考核指标体系现状

上海城管执法系统共有在编人员7800余人,其中,基层执法人员占比超过90%。基层执法人员按办案与否和主要办公场所可分为两类:第一类是外勤,第二类是内勤。自行政执法类公务员分类改革后,城管执法人员的平时考核工作得到强化,城管执法系统的绩效能力与水平得到持续提高。市局层面发布绩效考核指标的指导意见对各区县进行指导借鉴。

在评价原则上,应遵循公开、公平、公正的原则;对考核方案进行公示,考核过程公开,保证结果公平公正,奖优罚。要做到两个倾斜、两个结合,既要注重对一线执法和对承办工作的重视,又要与案件的工作和行政工作的实效进行协调;从考核指标来看,绩效考核主要围绕执法办案数量,执法办案质量,执法办案实效及作风纪律,加分项目,一票否决6个维度展开,二级指标分解一级指标,各层级指标具有相应的权重及考核内容。考核者参照指标权重及考核内容为执法人员在平时的考核中评分。

区局层面各区县根据实际情况基本确立绩效考核指标体系和积分制数量化考核的方法。以此为基础,各区县将考核积分与年终考核及职务晋升挂钩,积分名列前茅者具有被纳入优秀个人建议的资格,个人绩效考核结果更公平更公开更公正,一线执法人员工作热情得到充分调动,城市执法办案人数逐年显著增加。但存在着绩效考核维度,指标权重缺乏科学性和打分标准缺乏操作性等问题,因此需要建立一套科学易用有效的执法人员评价指标体系。

#### (三) 绩效考核指标体系存在的问题及建议

总的来说,目前绩效考核指标体系基本涵盖主要工作内容,具有合理性,但是与前文绩效管理相关理论指导下的体系设计特征或原则,存在一定差距。

首先,评价指标不能反映部门的实际业绩。针对不同类型的执法部门,依据一致性原理,采用不同的业绩评价标准,确保其业绩与工作责任的匹配。对城市管理大队工作人员进行考核,要根据工作职责的职权范围来评定。目前基层城管执法职位通常有内勤与外勤两种。随着基层队伍规范化,示范化建设

需求的不断提升,对内勤工作人员所担负的内勤管理,投诉接待,宣传教育的需求不断增加。但既有考核指标体系设计中内勤与外勤岗位边界模糊,未能反映内勤岗位的履职特点,在一定程度上打击了内勤员工工作积极性。在公平原则下,绩效指标要结合实际,反映一线执法人员的工作特征。日常巡查和街面管理这类占用基层一线执法工作者较多精力的经常性和过程性工作没有纳入考核内容,从而影响考核内容的准确性。

其次,评价指数的设置不够完整。目前的考评指标多分为四类:执法量、执法素质、执法成效、工作纪律,对日常工作表现和工作成效进行评估,对主要工作的评估往往忽略了对工作的重视。在目标管理方面,要把主要的总体任务划分成各个小的指标,然后再根据考核来实现个体的指标,把整个机构的任务与整体的任务结合起来。

最后,考核标准不明晰。以分值权重为切入点,强调运算的简便性,偏向定性考核。在打分规则上,多采用扣分的方式,但考核指标参照表上并没有明确扣分的数量,尤其在不同的人的评价中,易产生扣分的标准不一致的问题,这不利于确保评价标准的一致性与公平性。另外,在加分项目设置上,缺乏科学性。在加分项目上,对“处理大案要案或者案件数超过规定指标”进行加分与第一考核指标“执法数”,第二考核指标“执法量”具有一定的重复性。

针对目前绩效考核指标体系中存在的问题,以及综合执法改革所带来的新要求,可以从宏观举措和微观指标设计两个层面出发来完善指标体系。

从宏观上看,一是明确了区镇主体资格的划分。街镇是管辖范围内行政处罚权相对集中地执法主体,统一安排管辖范围内的综合行政执法活动并全面协调管辖范围内各职能部门所分管执法事宜,街镇综合执法队以街镇之名具体负责管辖范围内的行政处罚权综合执法。区城管执法局是统筹本区街镇综合行政执法监督的领导机构,区局执法大队具体任务是街镇综合执法的指导协调和执法监督任务,直属中队则分别担负着承办本区城管执法事务;二是明确了管理执法界限。区城管执法局会同有关职能部门明确管理部门与街镇在综合行政执法方面的职责界限。有关行业主管部门要依法持续履行与街道乡镇综合执法有关的监管责任,促进管理执法信息系统实现数据互通和结果互认,切实为街镇综合执法提供系统保障。各区城管执法局及街镇要针对有责部门管理缺失或薄弱环节,制作执法建议书并督促有关管理部门健全管理监督机制与措施,使执法与管理良性互动、有机互补。

就具体指标的设定而言,外勤评价指标的设定首先应注重评价指标的有效性,对办案数量的评价通常采用积分制方式,但是鉴于当前执法办案领域以市容环卫为主,大部分执法人员并未从响应公众诉求出发来进行执法办案。例如:当前针对物业管理的投诉量在整个投诉总量中占到了一定比例,这方面的办案量也只是整个案件数量的一半。可充分考虑所辖区域投诉的主要种类、办案所需时间、取证难易程度等情况,对执法案件,划分为疑难、较难、一般3类,各类案件的分值为1.5分-5分,具体分值标准经区局勤务部门和法制部门批准。二是注意其他易被忽视的任务,除了执法办案外,基层人员的主要任务包括投诉处置和日常巡查,包括走访社区等,通常还可以通过积分制量化考核工作实绩,对不按时按质量完成任务、违反作风纪律相关规定等行为实行扣分制。上述考核内容要反映到考核指标上。

内勤考核指标的设置,首先还要注意考核指标的有效性。目前除总数在10名以下的郊区街镇中队外,绝大部分中队内勤都设立了AB角,一部分中队内勤专管案审工作,另一部分中队内勤则兼顾案审工作,内务管理或投诉信访接收派单工作。考核指标要覆盖与内勤主要职能相对应的考核内容,但也要按专业要求高、低反映差异。

总的来说,绩效指标设置具有综合性战略意义,强调组织的基本宗旨与使命,把工作与平时的工作有机地联系在一起,充分利用考评促进关键工作的实现;按照不同的工作性质,制定不同的业绩评价标准,对不同的内勤、外勤进行评价,以体现评价的公平性,充分发挥员工的工作热情和积极性,并能充分反映考核;评价指标的制定应注重日常巡查、装备管理和社会工作建设等长期性、反复性和过程性的工作。本论文以上海城市管理部门的基层执法工作为例,运用了相应的理论与方法。如果选取不同的城市进行分析比较,或与执法部门的其它部门进行对比,以改进和改进绩效评价指标,会更加具有实际应用价值。

#### [参考文献]

- [1] 庞明礼,于珂.“齐抓共管”的绩效偏差及其变通策略——基于W市生活垃圾分类试点的案例研究[J].理论与改革,2020(04):106-115.
- [2] 李凯.协同治理视角下南开区城管执法中的协同研究[D].天津大学,2020.
- [3] 崔元泓.城管系统公务员分类管理改革研究[D].华东政法大学,2018.