

以高等院校为依托构建城市管理执法培训体系探索

◆陈俊毅

(广东警官学院, 广东 广州 510230)

【摘要】城市管理执法作为城市管理的重要组成部分,在化解城市化所带来的矛盾同时,也暴露出因队伍建设和人员培训不足所导致的一系列问题。对此,需要依托高等院校建立和完善城市管理执法培训体系,加强和相关职能部门的合作,重点突出其实践性、专业性和前沿性的主要特征,发挥其在法治和专业能力训练的综合优势,同时通过优化培训模式、搭建培训平台、加强师资培养、强化课程建设、发挥资源优势等举措,全面提高城市管理执法队伍和相关后备人才的教育培训质量。

【关键词】高等院校;城市管理执法;培训体系构建

随着我国经济的高速发展和城市化进程的加快,城镇对公共服务的需求日益扩大,其管理难度也在不断提高,城市管理执法部门在此背景下应运而生。经过二十多年的发展和改革,城市管理执法部门整合了城乡建设、工商质检、文化旅游、交通运输、食药环安全等领域的职能,已经成为了我国治理体系的重要组成部分,在一定程度上化解了城市发展转型所带来的矛盾。

当前,我们正处于深入推进城市执法体制改革的关键期。要适应城市发展转型的新要求,消除治理短板,提高治理能力,就必须强化城市管理执法队伍建设,着力提高队伍整体的素养和能力。在此背景下,建立和完善符合城市管理执法实践规律的教育培训体系,是当前亟需解决的关键问题。其中,以高等院校为依托构建城市管理执法培训体系,对提升培训质量、强化队伍建设具有较大的现实意义,值得进一步探讨。

一、构建高等院校城市管理执法培训体系

高等院校作为人才资源供给的重要阵地,在理论研究和教育培训方面具有其他社会机构难以企及的综合优势,是开展城市管理执法培训的良好载体。因此,以高等院校作为依托,构建一套综合化、常态化、规范化的城市管理执法队伍培训体系,定期开展业务知识、执法技能培训和岗位练兵活动,是顺利完成教育培训任务需求的有效途径和必然选择。

以高等院校作为依托构建城市管理执法培训体系,必须加强和相关职能部门的合作,从制度建设、机构设置、信息交流、资源共享等方面着手,完善双方的沟通与合作机制,全面加强高等院校与城市管理执法部门间的有机联系。

在此模式下,高等院校和城市管理执法部门应当在思想上明确目标,树立起攻坚克难的意识,共同推动培训工作向纵深发展;在制度上理顺关系,制定详尽的合作框架和章

程,为培训提供坚实的人员和财政保障;在运作上密切协作,通过组建专班、定期召开工作例会等形式加强双方沟通协调,推进解决实际困难,确定下一阶段的工作任务。只有双方做到相互配合、资源共享,才能充分发挥各自的优势,切实提高培训的系统性、协同性和实效性,从而有效提升城市管理执法队伍的专业素质和业务水平,协力打造一支优秀的城市管理执法队伍。

二、把握高等院校城市管理执法培训体系主要特征

以高等院校为依托构建城市管理执法培训体系,重点把握其实践性、专业性和前沿性的主要特征,有助于更好地发挥高等院校理论研究和人才培养方面的优势,切实提高培训实效。

(一)实践性

城市管理执法与公安工作类似,其经验来源于城市变革进程中数十年持续不断的积极探索,具有深刻的实践性。因此,以高等院校为依托构建城市管理执法培训体系,可以借鉴公安院校的办学模式,将服务实战作为教育培训工作的落脚点。这要求高等院校和城市管理执法部门,一方面要尽快对执法过程中积累的实践经验进行总结和提炼,更有效地把握城市管理的规律和方法,最终形成相应的理论体系;另一方面也要对城市管理的理论体系进行不断地进行发展和创新,为管理执法实践工作提供更科学、更合理的理论支撑和制度保障。

在这个过程中,高等院校通过对一线工作开展深入的调研,立足工作实际,紧密围绕管理和执法过程中的现实需要和困难,把理论和实战经验融入到培训课程中;相关主管部门也应在充分保障高等院校深入基层开展调研活动的同时,积极参与到从培训组织到实施再到评估,以及日常教学科研的整个流程,为培训体系的搭建提供全方位的支持和指导。通过高等院校和城市管理执法部门双方的共同努力,坚持将

实践和需求作为导向,实现城市管理理论与执法实践工作的深度融合,为化解我国城市化进程中的矛盾寻找到一个新的突破点。

(二)专业性

专业性是高等教育有别于基础教育的重要特征。高等院校的专业性指其在某一领域从事教学、科研及社会服务等方面所具备的专业知识和能力,主要包括专业理论知识和专业应用实践两个方面,它既是高等院校适应区域社会经济发展规律的客观要求,又是其满足自身生存与发展需求的内在要求。把握专业性的基本特征,就是要求在培训体系的搭建上立足城市管理执法领域密切相关的专业特色,积极推进课程体系建设、教育教学改革工作,细化培训类型,突出专业能力,以专业建设带动人才教育培训模式的创新,为社会治理体系和治理能力现代化、城市管理执法队伍规范化等提供坚实支撑。

(三)前沿性

与时俱进,丰富和发展城市管理执法培训的内容和形式,让城市管理执法队伍的知识和技能始终保持在时代的最前沿,是提升城市管理能力和水平的现实需要。保持培训的前沿性,高等院校要主动担负起社会责任,立足目前的发展高度,积极占领社会治理领域理论和政策前沿研究高地,给予城市管理执法实践更好、更有力的专业理论指导和帮助;要根据相关学科、专业和人才培养的发展规矩,结合社会需求的变化特征,对行业未来发展作出科学、客观的预测和分析,合理设置、调整研究方向;要结合参训学员成长的内在需要,精选贴近时代发展、贴近现实热点的培训主题,与时俱进地动态调整培训的内容和形式,使参训的学员能够关注社会治理方面的前沿动态和发展规划,及时掌握履职尽责所需的理论知识及专业技能。

三、发挥高等院校城市管理执法培训体系综合优势

近年来,在城市治理工作有序推进的同时,法治意识不强、执法手段简单等问题仍然在一定程度上妨碍着执法工作顺利开展。对此,只有充分发挥高等院校在法制、专业能力培养方面的综合优势,通过培训对症下药,才能破除当前城市管理执法工作中面临的现实需求和困境。

(一)提高法治水平,推进执法规范工作

提高城市管理执法队伍的法治水平是推动执法规范化的前提和保障。法治建设是一项长期性的工作,不是单靠一两次的授课就能速成,因此相关主管部门应当与高等院校合作建立一套长效化的法制培训体系,逐步提升整支队伍依法办案的水平。充分利用高校的资源优势,定期组织全员或专项的法制培训和考核,加强执法人员对法律文书、执法尺度、执法标识等内容的正确认知和规范应用水平,培养他们运用法治思维和法治方式解决问题的能力;充分借助高校的

平台优势,深入执法一线开展普法宣传和以案释法工作,让每一位执法者都能牢固树立培养尊法学法守法用法的意识,形成法律至上、法律面前人人平等、“权由法定、权依法使”的法律观念。

(二)提升专业能力,打造优质高效队伍

新的发展变化为城市管理执法工作带来了新的挑战,增加了精确治理的难度。执法人员在依法依规履行职责的过程中,还要同时切实保障执法对象的人身和财产权益不受侵害,这便对执法者的业务能力提出了更高的要求。

提升执法者的专业能力,重点在于更新执法观念、改进执法方法、强化业务技能等几个方面,可以通过依托高等院校打造一套精细化、严格化、高效化的长效培训体系来实现。从宏观角度来说,要加强统筹规划,由主管部门牵头,依托高等院校的学术资源,研究制定全国性的城市管理执法培训与考核大纲,力求形成一套涵盖岗位职责、职业素质、岗位考评等环节在内的城市管理执法培训标准化体系。从中观角度来说,要加强质量把控,参照公安消防“初任必训”“逢晋必训”“换岗必训”机制,围绕行业标准和岗位特点,严格落实全体人员尤其是新招录人员、系统外调入人员、拟提拔干部等关键对象的培训和考核工作。从微观角度来说,要适应实际需求,以不断适应新要求作为培训工作的出发点和切入点,对执法过程中所面临的焦点、难点问题进行系统研究,重点突出依法行政能力、业务能力、纪律作风等方面的训练,提升全体人员的专业素养和业务能力。

四、多措并举完善高等院校城市管理和执法培训体系

针对城市管理执法过程中暴露的困境和需求,可以充分发挥高等院校的特征和优势,通过优化培训模式、搭建培训平台、加强师资培养、强化课程建设、发挥资源优势等举措,进一步完善城市管理执法培训体系,进而发挥高等院校和政府主管部门的最大效能,助力城市管理执法队伍的教育培训工作向高质量发展。

(一)优化培训模式,制定分类分级的培训方案

城市管理执法涉及领域广、覆盖范围大、专业程度高、人员来源复杂。不同级别、不同类型的岗位在职责上差别很大,在岗位所需的能力和质量要求上也存在差异。当前,大多数的城市管理执法培训仍延续了单方向灌输知识的传统培训模式,既缺乏长远的规划,又缺乏针对性,与城市发展现状存在一定的脱节。对此,应当摒弃这种单向流动的培训模式,通过引入大数据等智能化手段,摸索和总结出城市管理执法队伍的特点和培训的客观规律,向城市管理执法人员提供分类分级的差异化培训方案。

具体来说:一方面,要重视培训规划性,要基于行业和学科的长远发展战略和短期工作目标,把执法业务培训作为常态工作列入到年度工作计划中,从全局的高度对整个培训

方案进行谋划；另一方面，要提升培训针对性，要结合岗位职责和人员特点，通过优化制定分类分级的培训方案，向不同地区、不同年纪、不同职级、不同岗位的参训学员提供“长期”与“短期”相结合、“大班”与“小班”相结合、理论与实践相结合、素质教育和业务技能相结合的多层次、多手段的教学形式，做到精准调训、科学施训，有效提高培训的针对性和实效性。

（二）搭建培训平台，设立城市管理培训基地

培养城市管理领域的专业人才，是高等院校和相关职能部门的共同责任。应当整合双方优质资源，加强双方在制度建构、师资培养、学科建设等方面的交流和合作，依托高等院校挂牌设立城市管理培训基地。利用设立培训基地的契机，全力推进教育培训工作创新，促进建立和完善城市管理执法分层分级的培训体系，搭建全方位、深层次、多维度的培训平台，向城市管理执法队伍提供常态化、规范化的教育培训。同时，为高等院校学生的校外实践以及教师的挂职锻炼和教学教研工作创造条件。后续可以在培训基地的基础上，进一步探索成立城市管理研究机构，由高等院校和相关职能部门双方开展师资队伍共建、执法课题共研，将工作经验和科研成果转化应用到城市管理执法的教学培训工作中，促进城市管理执法模式、思路、方法的变革与创新。

（三）加强师资培养，完善挂职锻炼机制

建设一支符合城市管理执法理论和实践发展规律的专兼职师资队伍，是顺利完成教学培训任务以及提高培训质量的重要保障。从现实情况来看，高等院校和相关职能部门可以参考类似于公安院校与公安机关挂职锻炼的机制，采取“引进来+送出去”相结合的模式，共同推进师资队伍的建设。

“引进来”指在各级城市管理执法机关内部遴选思想素质高、业务能力强、实践经验足的人员到高等院校挂职。挂职人员一方面通过参与课堂教学、专题讲座和教研活动，将一线的执法经验带到高等院校，丰富教学的素材；另一方面通过双方人员的交流互动，形成更好的合作关系，使双方合作向纵深发展。另外，鼓励城市管理执法队伍各系统各级别的主要负责人站上讲台，亲自为参训人员或高校学生授课，将社会治理的优秀经验及时推广。

“送出去”指在高等院校内部选拔培养一批专业能力精、授课经验丰富的教师，通过定期到基层岗位挂职的方式，深入执法最前线，体验基层特点，汲取基层经验。同时，鼓励高等院校城市管理执法相关专业的教师，积极参加城市管理执法主管部门组织的基层调研、学术会议、专项整治等活动，在频繁的合作交流中了解工作动态，促进教学科研和工作实践的有机融合。

（四）强化课程建设，建立契合需求的课程体系

课程是高等院校教育培训体系的最基本单元，支撑着教育培训目标的达成，也直接影响到人才培养的质量和效果。高等院校和城市管理执法主管部门要在相关指导下，结合本校的办学特色以及本区域的地域特点，遵循培训的客观规律，不断优化培训的板块设计、内容设置和课时比例分配，强化课程的内涵和质量建设，构建满足社会和业务需求的课程体系，实现全面强化城市管理执法队伍建设的目标要求。

具体来说，一是要加强整体规划，根据城市管理执法队伍的专业能力素质要求，重视需求调研，做好顶层设计，科学合理地安排思想建设、法律素养、专业知识、执法技能等课程，让课程板块和内容设置更加合理、课时分配更加科学。二是要细化培训方案，改变现有既定“重理论轻技能”的课程倾向，立足于理论和实践相并重的培训思路，按照岗位需求将内容重点向与一线执法密切相关的自我防护、安全保障、应急处突等基础技能倾斜。同时，加强执法者对立案、调查取证、文书送达、监督执行等执法程序的实践，帮助执法者养成安全执法、规范执法的理念和习惯。三是要加强作风建设，在理论和技能训练以外也要重视着装规范、仪容仪表、礼仪礼节、文明用语等履职基本内容的讲授，树立城市管理执法队伍文明、威严的良好形象。四是要更新课程内容，借鉴国内外城市管理执法先进理念和成功经验，把握城市管理相关学科前沿研究的发展趋势，及时对课程内容进行及时的调整、更新和补充，解决过往培训中学科发展脱节、课程内容滞后等顽固问题。

（五）发挥资源优势，丰富培训形式和载体

高等院校学术氛围浓厚、教育资源丰富、学习环境优越，能够为城市管理执法培训提供坚实支持。然而，受到资金投入、管理制度等方面的限制，绝大多数高校教育资源一直局限于只向本校师生提供服务。探索高等院校教育资源高效应用新模式，推进高校图书馆、网络教育平台等载体向城市管理执法参训学员合理开放，能够极大地满足城市管理执法队伍对于学术和文化资源的需求，提高培训效率的同时，也能够提高高等院校学术资源的利用率，实现长远发展的需要。

高校图书馆是高等院校教育资源的重要组成部分，是社会信息和文献资源汇集的中心，具备较强的共享性和公益性。向城市管理执法队伍开放高等院校图书馆资源，是提高高等院校教育资源利用率的一个有效途径：第一，做好资源共享，为参训的学员提供便利，让他们可凭借相关证件进入高校图书馆，享受借阅图书、在线访问期刊数据库等服务，提高图书和数据库资源的利用率。第二，高校图书馆在进行布局规划的时候，合理利用空间，为参训学员群体设置阅览和休息的区域，提供网络、热水等服务，创造温馨、舒适的环境，提高培训的效率。第三，在制定年度采购计

划的时候,在满足院校正常教学需求的同时,积极向培训领域深入,征求城市管理执法主管部门在购书和订阅数据库方面的意向,为日后的培训服务提供更好的保障。第四,与城市管理执法主管部门开展深入合作,组织图书活动,精选城市管理执法履职相关的图书,向乡镇、街道等地区提供图书共享服务,让高等院校的学术资源更好地惠及大众。

加强网络教育平台建设是提高高等院校教育资源利用率的另一个有效途径。通过“云学院”建设,在线实现课堂教学、案例分享、学员管理等功能,可以突破时间和空间的限制,为城市管理执法人员的教育培训提供更加灵活多变的载体和形式,有效满足基层学员“随时随地学”的日常培训需求,实现高等院校教育培训资源的更高效利用。

五、结束语

以高等院校为依托构建城市管理执法培训体系探索,需要针对城市管理执法过程中暴露的困境和需求,充分发挥高等院校的特征和优势。通过优化培训模式、搭建培训平台、加强师资培养、强化课程建设、发挥资源优势等举措,

进一步完善城市管理执法培训体系,进而发挥高等院校和相关主管部门的最大效能,助力城市管理执法队伍的教育培训工作向高质量发展。

参考文献:

- [1]关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的实施意见[N].甘肃日报,2018-03-31(003).
- [2]杨书文,李国豪.规范、高效、便民——城市管理综合执法改革的三大目标[J].学术交流,2020(06):130-141,192.
- [3]夏德峰.综合行政执法改革的难题及其破解[J].中国行政管理,2020(06):35-39.
- [4]吴晓黎.乡镇(街道)综合执法体制改革研究——以江苏省南通市为例[J].中国司法,2021(07):84-89.

作者简介:

陈俊毅(1994—),男,汉族,广东广州人,研究实习员,研究方向:高教管理。