

# 问政 问效 问责 推动城市综合管理体制改革纵深发展

## ——石景山区人大常委会专题询问城市综合管理工作

党的十八届三中全会明确提出：“完善人大机制，通过询问、质询、特定问题调查，备案审查等积极回应社会关切。”根据区委关于人大要加强监督工作的要求，区人大常委会借鉴全国人大、北京市人大和其他地方人大的经验，制定《石景山区人大常委会专题询问暂行办法》，选取城市综合管理体制改革试点工作，开展专题询问，力求程序规范、组织有序、广泛深入，力求问出水平、问出力度、问出实效，努力推动这项全国全市试点工作扎实开展、取得成效，为首都城市治理创造新经验。

询问是监督法规定的人大常委会行使监督职权的一种重要形式，专题询问是有组织、有准备、集中对特定议题进行的监督活动。根据《石景山区人大常委会专题询问暂行办法》，对我区城市综合管理体制改革工作开展专题询问，是区人大常委会首次运用询问这一方式依法行使监督权，也是区人大常委会探索权力运行监督的有效尝试。通过专题询问，不仅可以使社会各界进一步提高对我区城市综合管理体制改革的认识，在更大范围形成共识，而且可以推进这项

重大改革继续深化。同时，也加强了对人大常委会任命的国家工作人员履职情况的监督，实现了人大行使人事任免权与监督权的有机结合。

专题询问工作自今年7月启动至10月结束，分三个阶段进行：一是准备阶段。成立了人大常委会专题询问工作小组，由区人大常委会常务副主任石玉贵牵头，办公室设在人大城建环保工作委员会；制定了专题询问工作实施方案，对询问目的、询问时间、询问内容、询问主体、询问对象、工作步骤、职责分工等作了明确规定；学习研究了相关法律法规，借鉴了全国人大常委会和怀柔区、宁波市等地方人大常委会的工作经验。二是调研阶段。主要是调研获取专题询问问题，采取座谈、问卷、实地调查等方式，向全体区人大代表发放了调查问卷，先后召开6次座谈会，与人大代表、居委会主任、街道相关层级负责人、城管分队负责人、物业企业负责人以及20多个相关职能部门负责人进行面对面沟通，共征集300余条意见和建议。经反复研究、归类筛选，形成专题询问问题初稿，经主任会议研究讨论，明确了11

个方面23个询问问题。三是询问阶段。会前加强与专题询问相关部门的反复沟通协调，形成良性互动，创造解决问题的紧迫感，促进工作落实；同时，加强对人大常委会委员的工作培训，统一思想认识，确保问实问真。10月22日，在万商花园酒店召开专题询问会，区人大常委会主任岳德顺主持。5位人大副主任、12位常委会委员作为询问人。区委常委、常务副区长文献，政府办、法制办和以区城市综合管理委员会主任冯重北为主的城市管理相关部门的23名“一把手”作为被询问人。10位市、区人大代表，4名人大常委会法律顾问和9个人大街道工委主任列席，区委组织部和区纪委领导也列席了会议。会上，询问人敢问、会问，被询问人的回答主题集中、针对性强，问与答形成良好互动，在一问一答中加深了对政策的理解，交流沟通了情况，共同研究了对策办法，使疑问在询问中化解，共识在互动中形成。

本次专题询问充分体现了问政、问效、问责的逻辑和理念，为区人大常委会加强监督工作迈出了关键一步。一是以“问政”为核心，保证公众依法有序参与。询

问作为监督法明确的人大监督方式，在本质上不是人大代表、常委会组成人员个人的询问和“问政”，而是按照人民代表大会制度的安排，由人大代表通过集体行权，代表人民群众的询问和“问政”。询问的内容来自于人大代表广泛开展的调研，反映的也不是代表个人的诉求，而是人民群众的诉求。通过“问政”，努力为人民群众依法有序参与管理国家事务和社会事务、实现人民当家作主的权利提供法治路径。二是以“问效”为重点，促进法治政府、有限政府、服务政府的形成。十八届三中、四中全会提出，转变政府职能，建设“法治政府”、“有限政府”、“服务政府”。在此背景下，通过“专题询问”的方式，对政府主导的公共政策的实施和公共资源的管理及公共服务的提供进行问效，将不断提高公共服务的质量和水平。在本次专题询问中，专题询问工作组与被询问主体区城管委共同组织城建城管二十多个职能部门分解任务，深入研究解决问题的方法和措施，推进在准备回答问题的同时，制定措施把解决问题贯穿于专题询问的全过程，把监督的重点放在办

事效率、办事结果和长效机制建设上，收到了推动我区城市综合管理体制改革的成效。三是以“问责”为保证，促进各项工作在法治轨道上运行。党的十八大以来，习近平总书记强调，“任何组织或者个人，都不得有超越宪法和法律的特权。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究”，“有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究”。推动问责机制的形成，也是做好人大监督工作的重要课题。本次专题询问，以监督“事”为中心进行“问政”、“问效”，以监督“人”为中心进行“问责”，通过对城市综合管理体制改革工作相关部门依法履职情况的询问，体现对人大任命的国家机关工作进行监督，将对“事”的监督和“对人”的监督有机结合起来，将人大的人事任免权和监督权有机结合起来。

专题询问始于“问”但不止于“问”。专题询问后，区人大常委会对城市综合管理体制进行了审议，并形成审议意见书交区政府处理。区人大常委会城建环保工委委员还将对审议意见书的落实情况继续跟踪监督，确保监督取得实效。 王先勇

## 区人大常委会专题询问城市管理体制改革的

在10月22日召开的区人大常委会专题询问城市管理体制改革的会议上，首先由区城市综合管理委员会主任冯重北代表区政府作关于我区城市管理体制改革的报告。随后，常委会组成人员就我区城市管理体制改革的有关内容进行提问，由区各有关部门的主要负责人作答，石景山报将于近期连续刊登专题询问的有关内容。

**区人大常委会委员田景安提问：**

区级层面发挥领导协调作用存在的主要问题是什么？如何解决？

**冯重北：**关于在区级层面发挥领导协调作用方面存在的主要问题，我认为有三个，一是条块关系需要进一步理顺；二是区级层面需要进一步关注和支持市管理工作，并加大资金、人员、设备等方面的投入；三是城市管理体制改革的进一步深化。

城市管理覆盖面较广，涉及到市政、市容、环卫、园林、城管、环保、交通等多个方面的管理，主要是侧重市政公用基础设施和公共事务管理。多年来，随着城市管理职责分工的不断细化，“条”上的专业化职能不断增强，“块”上的统筹

职能相对弱化，造成了城市管理各项工作纵向管理多、横向管理少，总体上城市管理缺乏综合和统筹的局面。要提升城市管理水平，不可避免地要采取加强人员队伍管理、提升管理标准、加大资金投入、完善基础设施等措施，而这些措施的制定和落实，都离不开区级领导的高度重视和区级层面的综合统筹。我区城市管理体制改革的刚刚起步，运行时间只有一年，应该说，相关的工作制度、机制、队伍还在不断地磨合中。特别是中央十八届四中全会针对全面深化改革提出了新的要求，中央编办在全国138个城市启动了综合执法改革试点工作，我区是北京市三个综合执法改革试点区之一，改革的任务依然艰巨。

下一步，我们将结合全国综合行政执法体制改革试点工作，结合我区治乱、疏解、建高端工作部署，进一步深化我区城市管理体制改革的全面，全面加强城市管理统筹协调，不断提升我区城市综合管理水平。

**田景安提问：**

区政府的职能部门发挥主体责任存在的问题是什么？如何做到在职能下沉的情况下，不失主

责，不失主管，全力支持街道指挥中心发挥职能作用，提高工作实效？

**冯重北：**关于区政府的职能部门发挥主体责任方面存在的问题，我认为主要是厘清职能部门和街道指挥中心权责边界问题。我们虽然强化了街道的属地管理职能，但是这不代表要弱化职能部门的行业监管职能，条上的专业化优势不能丢，不能说“街道是个筐，什么都往里装”，对条上的专业化职能，职能部门依然要依法履职，充分履职，落实好部门的三定职能，落实好行政审批、行政处罚的权力清单。

对于职能部门“如何在职能下沉的情况下，不失主责，不失主管，全力支持街道指挥中心发挥职能作用，提高工作实效”，有以下措施：

一是进一步理顺职能部门与街道指挥中心的权责边界，结合改革实践，梳理和明确职能部门派驻人员的具体职能和工作事项。职能部门要结合街道辖区的工作部署和需要，强化派驻人员的业务培训，强化与兄弟单位的协调配合，并对派驻人员要给予足够重视，关

心关怀派驻人员派驻期间的工作、学习和生活等各方面，激发派驻人员工作的积极性和主动性。

二是职能部门要进一步提高认识，充分认识和落实常驻单位、挂牌部门在街道辖区城市管理工作中应发挥的职能和作用，依法履职，积极履职，加大行业监管力度。

三是强化监督考核。充分发挥区绩效考核“区考核块、块考核条”的优势和作用，强化街道的考核权限，通过监督考核进一步促进工作、促进职能部门职责的落实。

四是发挥党建统领的优势和作用。通过“三严三实”专题教育等强化干部队伍党性修养和能力素质，提升党员干部，特别是领导干部班子和领导干部干事创业的积极性和主动性，发挥干部实绩档案的作用，提升全区各职能部门整体履职效能。

**田景安提问：**

街道指挥中心发挥综合协调作用存在的问题是什么？如何真正落实“块统条专，以块为主”的工作模式？

**冯重北：**伴随着城市管理和

在一年多的改革实践过程中，街道指挥中心在充分发挥综合协调作用的情况下，发现存在以下问题。第一，“条块”之间的权力边界和职责需要进一步细化。第二，由于常驻街道单位有市级垂直管理部门，相关人员管理和考核的统一标准和具体方法需要进一步完善。第三，联合执法、团结协作的团队意识需要进一步巩固和强化。

为进一步夯实“块统条专，以块为主”工作模式，下一步我们将采取以下措施。一是结合改革实践，进一步理顺街道指挥中心职能职责。细化指挥中心职责分工，梳理联合执法工作流程，不断推进执法工作的规范化、常态化和制度化。二是建立健全街道指挥中心考核机制。进一步完善考核评价、指挥中心人员管理、一线执法人员激励等机制。加强街道对各委办局的考核，并纳入区绩效考核。三是继续深化街道管理体制改革的结合。结合市委市政府《关于深化街道、社区管理体制改革的意见》，推进街道体制机制改革，剥离不适合街道办事处承担的经济职能和专业管理职能。加强辖区城市管理统筹，维护地区社会稳定。