

“城乡结合部”地区 推进网格化管理的若干思考

——以石景山区为例

□ 北京市石景山区城管监督指挥中心 孙素兰

北京市石景山区于2006年下半年开始实施网格化城市管理，开始是在城市建成区推广，后来逐渐覆盖到城乡结合部及农村地区。该模式运行3年多来，明显提升了城市管理问题的发现速度和处理质量，对于提高城市管理效率起到了很大的促进作用。

但在工作实践发现：发生在建成区内的部件、事件问题，解决起来快捷通畅，效果显著；而城乡结合部地区（尤其“城中村”地区）的问题，历史遗留因素多、解决难、易反复。由于城乡结合部地区部件基础数据欠缺，权属变更历时长、频率快，权属无从查起情况较多，相关责任单位均因非其权属不予以接受，致使这些案件找不到相应部门进行处理；还有部分案件责任单位反映因为在实际处理中遇到较大困难而无法完成，问题得不到有效解决，只有存档销案处理，从而产生了部分疑难案件。问题反复上报反复得不到解决的结果就是问题被沉淀下来，造成问题多的地方案件数量反而上不去的现象。

一、问题产生的原因分析

石景山区虽然已经步入城镇地区，但有部分自然村如麻峪村、隆恩寺村、高井村、衙门口地区、刘娘府地区、黑石头地区、模式口村、五里坨村等还属于农村或“城中村”，目前尽管有的已被列入改造计划，但环境脏乱差

还比较普遍，市容环境类问题主要集中在城乡结合部地区也是现实问题。

（一）城乡结合部市政基础设施薄弱，环境卫生配套设施欠缺

虽然石景山区在理论上已经没有农村地区，但城乡结合部前身就是农村地区，各类市政基础设施并没有快速配套发展，尤其是环卫设施滞后不健全，与建成区相比非常薄弱。而且此类地区的日常环卫保洁力度客观上讲也难以达到建成区的水平，因此造成此类地区的环境脏乱差。

（二）城乡结合部是大量外来务工人员居住密集地

城乡结合部地区房屋设施简陋、租金低廉而成为外来务工人员居住聚集地，而外来务工人员绝大部分来自发展比较滞后的农村地区，客观上受教育程度、自身素质等制约，与城市居民相比有一定差距，长期农村生活形成的一些不符合城市市容环境要求的生活习惯很难在短时间内改变。目前这些地区居住的外来人口数量多密度大，伴随产生的大量生活垃圾给保洁工作带来非常大的压力，造成这些地区产生的环境问题要更多一些。

（三）城乡结合部地区成为非法小广告的“重灾区”

由于大量外来务工人员的存在，

也为市场提供了廉价劳动力，成为一些小型或私人用人单位雇佣的对象，从而产生出大量以招工为内容的小广告，这就使得这些地区成为非法小广告的“重灾区”，非法张贴、喷涂的小广告数量非常之多，而且反复性很强。这使得在清除成本很高的同时清除效果并不好，且非常难以保持清除成果，给清理工作造成很大的压力与困难。

（四）案件派发、处理流程不顺畅

在目前的城市管理工作中，管理部门、作业部门以及行政执法部门之间的衔接不是很顺，在一定程度上存在着谁都管但实际上又谁都不管的局面。环卫作业部门现在是企业化运作，所有的保洁作业都是接受委托、收取费用的，对于出现在其保洁范围以外或一些人为的违反《北京市市容环境卫生条例》的行为造成的保洁问题，理论上讲是不属于其职责的，所以环卫部门在接收到此类案件时大多回复非其权属，不予接受、处理；而将此类案件分派相应行政管理部门时，行政管理部门针对这些问题基本上是要求转交相应街道办事处属地处理；但是目前各街道办事处在方面的经费及人员普遍非常紧张，属地管理难度很大，且由于存在涉及违反《北京市市容环境卫生条例》的行为，所以要求转交行政执法部门进行查处，对违法行为人进行处罚并责令其进行清理；

收稿日期：2010-03-25

作者简介 孙素兰（1973—），女，山东莘县人，副科长。

但是由于这类违法行为的动态性非常强，在实际工作中行政执法部门很难找到执法相对人进行处罚，且自身也没有进行清理的职能与条件，致使案件始终无法结案，问题难以得到实际处理和解决。这种情况成为目前我们工作中造成案件无法结案，甚至在分派过程中经常反复难以分派而形成疑难案件的重要原因。

二、城乡结合部地区推进网格化管理的工作思路

针对上述问题，为了更好地用现代化手段为城市管理服务，把有限的监督力量合理地再分配，节约政府执政成本，结合问题产生的主要原因，建议下一步推进城乡结合部地区网格化管理的工作思路如下：

（一）增加城乡结合部地区基础设施建设的投入

要明显改善城乡结合部地区的环境状况，必要的经济投入是最为基础的一个条件。有了齐备的环卫设施、通畅的排水管道，才会成就街道整洁优美的环境，也只有先从硬件上提高环境建设水平，才能取得明显的效果。

目前，石景山区正处于城市发展的一个比较关键的时期。首钢厂区的搬迁带来很大的城市建设潜力，也是政府工作与财政投入的重点。再加之区财政并不富裕，想要在城乡结合部环境建设上加大投入确实存在很大压力，也不是短时间就能实现的。要在充分认识本区客观实际情况的基础上，在保证城市建设快速发展的前提下，尽可能地加大城乡结合部地区环境建设的投入，设置必要的环卫设施，保证基本的环卫保洁作业，为改善这些地区的环境状况提供必要的物质条件。

（二）分区分类管理，照顾城乡结合部地区实际情况

石景山区的网格化城市管理所执行的标准是针对建设水平较高、各项市政设施齐备的城区制定的，而目前石景山区建成区与非建成区并存，非建成区的城市建设水平与建成区相比较存在很大差距，全区范围内实行一致的高标准管理是存在很大困难的。

应该立足本区内各区域发展实际，针对各区域自身的城市管理状况，确定该区域城市管理工作的方向和重点，制定不同的要求和标准，力求在工作重点上改善城市面貌。比如，可以把现有的“万米单元网格”按重点区、建成区、非建成区进行划分，重点区指一些重点道路、商务活动、旅游观光等区域，是展示石景山区特色的窗口区域，在管理上就要加大监督巡查力度，实现精细化管理，市政部件保证完好无污损，市容事件保证无乱搭建、无乱贴画、无乱堆放、无卫生死角，市容市貌干净整洁；建成区指市政设施基本到位的街巷社区胡同，是一个城市的主要组成部分，是城市居民的生活基础，管理上重点做好安全保障便民服务，市政部件保证完好无安全隐患，市容事件保证无私搭乱建、乱涂乱画、成堆垃圾及堆放物、沿街吊挂等，市容市貌干净整洁舒适；非建成区具体就是城乡结合部地区，是问题多发地，管理上重点保障好居民生命安全，预防群发、突发性恶性事件，市政部件保证无重大险情及安全隐患，主要道路路面平坦，道路两侧无影响居民生活的成片垃圾、堆放物、私搭乱建、占道广告牌匾等，居民生活环境基本安全舒适。

通过有针对性的管理措施，不同区域在原有基础上提高一个层次，随着城市发展的不断进步，落后地区逐渐向精细化管理过度，区域管理能够始终保

持与实际情况相符合，逐步推进本区域城市管理工作的进展。

（三）充分发挥社区居委会在环境建设上的能动性

社区居委会作为外来务工人员的基层管理单位，可以充分发挥其在环境建设上的能动性。基于城乡结合部外来务工人员较多的现状，将环境卫生管理与务工人员的管理结合起来，既管事又管人，通过对人的管理实现对环境卫生的管理。采取与务工人员签订环境卫生合同、设立台账、收取一定卫生管理费等手段，既提高务工人员的素质和保护环境卫生的责任意识，又可以解决部分环境建设与日常保洁的资金问题；社区内成立保洁、清运、巡查等队伍，对每日产生的生活垃圾统一收集，统一清运；对建筑、装修、生产等非生活垃圾采取收取押金，谁产生谁负责清运的方式进行管理；甚至可以发动每家每户“各人自扫门前雪”，发动群众共同维护环境卫生。

后记

石景山区实行分区分级管理已经有一年多的时间，实践证明：重点区域市政部件设施完好无污损，市容环境干净整洁无卫生死角；建成区市政设施完好，市容环境整洁舒适，生活便捷；城乡结合部地区市政设施安全无隐患，市容环境整洁宜居。各类地区分别在各自的城市建设基础上实现了理想化的管理，为居民百姓提供了宜居的生活环境，提升了网格化城市管理水平。

（责任编辑：文雪峰）