

从长安街一直向西，距天安门 16 公里，位于北京市西山南麓和永定河冲积扇上，这块自然环境优美的土地就是石景山区。石景山区是北京市的城六区之一，全区绿化覆盖率超过 50%，是名副其实的“一半山水一半城”。2014 年 8 月底，北京市委、市政府明确石景山区为全市唯一一家城市管理体制改革试点区，赋予了这个美丽的城区改革先锋者的重要使命。这是北京市委、市政府落实习近平总书记把首都城市管理提升到国家治理体系和治理能力现代化的层面，以及习主席视察北京时提出的“四个中心”和加快建设国际一流的和谐宜居之都的重要举措，事关北京市的城市管理工作格局和模式，事关首都长远发展。



抓“综合”促“下沉”

——北京市石景山区探索城市管理体制改革新路

□ 北京市石景山区人民政府

2014 年，习近平总书记考察北京工作时发表的重要讲话，要求北京立足首都城市战略定位，着眼于建设国际一流的和谐宜居之都的目标，全面深化改革，创新完善管理体制机制，推

进管理重心下移，形成主体清晰、权责明确、上下联动、协调有力、执法到位、运转高效的城市管理格局，全面提升城市精细化管理水平。

2014 年 8 月底，北京市委、市政

府确定石景山区为全市唯一一家城市管理体制改革试点区，试点工作为期半年，从 2014 年 9 月份至 2015 年 2 月底。石景山区委、区政府高度重视，把改革试点工作纳入区委、区政府重要议事日



王安顺市长在石景山区调研时说，城市管理的好不好，不在于房子是否高大上，关键是干净整洁、井然有序。这也叫现代化，这是一个标志。不断深化城市管理体制改革，最终就要全面提升城市精细化管理水平，让广大市民宜居。石景山区在改革实践中大胆探索，抓住“综合”、“下沉”这两个关键，探索出了一条城市管理体制改革的新路：党建统领和“四个综合”（构建行政综合、法治综合、上下综合、社会综合的城市综合管理体系）。本刊从调研、专访到组织专家座谈，试图用全面的视角观察这场改革，寻找基层改革创新的活力与生命力，让城市管理的明天更加美好。



鲁谷东街全景 摄影：岳星

程，并将改革试点工作与开展群众路线教育实践活动相结合，作为关注民生、服务民生、转变政府职能的重大举措来抓好落实。在实践中大胆探索，抓住“综合”、“下沉”这两个关键，形成和完善了构建城市综合管理体系的基本思路，即：发挥党建统领作用，推动城市管理重心下移和专业职能下沉，积极构建行政综合、法治综合、上下综合、社会综合的城市综合管理体系，破解“城市病”难题，提升城市治理水平，探索出一条城市管理体制改革的新路。

一、党建统领，综合管理，创新城市治理体系

（一）党建统领，成立区委城市综合管理工作委员会

城市管理的核心是“人”，各项管理事务需要“人”去推动。党的建设是我们的最大法宝，党建的优势在于能够充分调动人的资源。为此，石景山区在推进城市综合管理体制改革中，把发挥党建统领作用摆在首要位置，成立了区委城市综合管理工作委员会（以下简称

区委城管工委），由主管副区长任工委书记，同时撤销了原区市政市容委党委，将原有的区市政市容委、区环保局、区园林局、区城管执法局、区民防（地震）局等城市管理系统的党建工作纳入区委城管工委统一领导，负责城市管理系统“五个统领”，即统领思想政治建设、统领组织建设、统领作风建设、统领干部队伍建设、统领重大决策。赋予区委城管工委协助区委管理本系统干部的职权，为构建城市综合管理体系提供坚实的组织保障（见图1）。

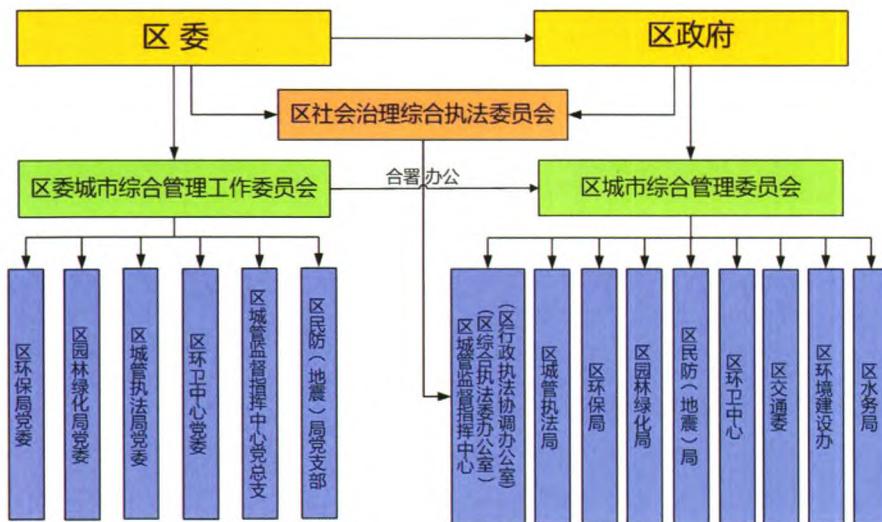


图 1. 石景山区城市综合管理体系组织结构图

区委组织部按照区委的部署，建立干部实绩档案，将平时考核与重点考核有机结合，形成对干部表现的全面记录。结合群众路线教育实践活动，发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，动员组织全区处级后备力量积极投身城市管理体制改革工作。从全区各委办局抽调人员，以挂职锻炼形式到基层一线参加城市管理和执法行动，鼓励各单位将熟悉业务、能力较强的后备干部派驻到街道一线，培养干部队伍能上能下、能吃苦、敢担当的精神和理念，形成了全区上下支持改革、参与改革、勇于为改革做贡献的良好局面。组织开展“我为城市管理建言献策”座谈会，倡导青年力量积极投身城市管理。

同时，积极发挥督查考核作用，将各单位推进城市管理体制改革、落实城市综合管理体系建设情况纳入全区年度考核。按照“区考核块、块考核条”的思路，调整和完善全区督查考核体系，街道负责组织对常驻单位和挂牌部门进行考核。考核结果与单位绩效考核挂钩，与被考核对象的选拔任用挂钩，与被考核单位专项经费核定挂钩。

考核结果不合格单位不能评为绩效考核优秀单位。

（二）行政综合，扩充区城市综合管理委员会

针对城市管理工作中部门职责交叉、相互推诿扯皮等弊端，将原区市政市容委扩充为区城市综合管理委员会（以下简称城管委），与区委城管工委合署办公，统一领导全区城市管理。城管委挂北京市石景山区城乡环境建设委员会办公室（简称区环境建设办）、北京市石景山区水务局（简称区水务局）和北京市石景山区交通委员会（简称区交通委）的牌子。区环保局、区园林绿化局、区城管执法局、区城管监督指挥中心、区环卫中心等部门归口区委城管工委、区城管委管理。区委城管工委是负责城管系统的思想、组织、作风建设等相关工作的区委派出机构。城管委是负责统筹协调、督促落实本区城市环境建设、环境秩序整治工作，负责本区市政基础设施、市政公用事业、市容环境卫生、交通水务等行业管理工作的区政府工作部门。

区委城管工委和区城管委设 19 个

内设机构，其中区委城管工委内设机构 4 个，区城管委内设机构 15 个（见图 2）。通过重新梳理和制定区城管委内设机构、职能职责和人员编制“三定”方案，理顺区城管工委、区城管委领导班子和职责分工。在各部门职能、职责、权限不变的基础上，建立以管理为中心、以执法为手段、以作业为保障的城市综合管理系统，实施“五项综合”（即综合工作职能、综合工作目标和标准、综合行政审批事项、综合重要工作开展、综合监督考核），建立“五项制度”（即会议制度、督办制度、工作信息报送制度、城市综合管理系统目标考核和检查通报制度、应急物资储备和处置工作机制）等工作机制。

每周召开城市管理例会，协调调度和解决城市管理问题。组织对改革试点需要建立的工作制度进行任务分解，将工作任务落实到每一个责任单位。

（三）法治综合，区社会治理综合执法委员会高位指挥

针对当前执法工作中存在的“八大檐帽管不住一个破草帽”等现实问题，石景山区实施法律法规、执法力量和执法手段的有效整合，成立了区社会治理综合执法委员会，由区长担任主任，区委副书记、政法委书记，区委常委、公安分局局长，主管副区长担任副主任，搭建了社会治理综合执法高位指挥、高位组织、高位协调的综合执法平台，统一组织全区性重大执法行动，协调解决执法的重大问题。

针对街道办事处在城市管理工作中力量薄弱、有责无权等实际问题，赋予街道一定的管理权限和资源，在街道层面成立社会治理综合执法指挥中心，成员单位分为常驻单位和挂牌部门。常驻单位 8 个，公安（2 人）、交通（1 人）、



安监（1人）、工商2人、食药（2人）、环保（1人）、消防（1人）等抽调人员常驻街道开展“综合执法”。挂牌部门9个，包括住建委、文委、司法、规划、国土、质监、国税、地税、卫生计生等部门，与街道建立联络员制度，定期参加地区管委会会议，协助解决地区城市管理中出现的各种问题。城管执法局街道执法队在机构编制不变、主要职责不变、执法主体不变的前提下，人事管理、组织关系、工会关系、办公用房、办公经费和执法经费等最大限度下放到街道，实行以街道管理为主的“双重”管理。街道综合执法指挥中心实行“统一办公、统一管理、统一执法、统一装备、统一考核”，建立了常态化执法机制，落实属地管理“全权、全时、全管、全责”四全责任要求，实现“小事不出社区、大事不出街道”的工作目标。

（四）上下综合，整合区城市管理监督指挥中心

为整合城市管理信息资源，建立区、街道、部门上下贯通的监督指挥体系，提升问题解决效率，石景山区将区社会治理综合执法委员会办公室、

区查违办、区城管执法局指挥中心、区行政执法协调小组办公室职能整合到区城管监督指挥中心，构建区级城市管理综合执法指挥平台。实现以城市管理部件、事件为核心的监督指挥平台与城市管理执法队伍的指挥调度平台合二为一，从问题的发现、督办到执法人员的协调调度无缝对接，缩减部门间的行政协调环节，提高执法人员的到位率和问题的处置效率。实施城市管理、综治、社区服务“三网合一”，实现在区级层面、专业部门层面和街道层面建立起上下贯通的监督指挥体系。

（五）社会综合，强化街道社会工委和地区管委会作用

进一步强化了街道社会工委和地区管委会的作用，吸纳社会各方力量，协调首钢、北京军区等驻地单位参与城市管理，履行各自的责任义务。整合环保志愿者、青年志愿者等区内18支志愿者队伍和协管员队伍，转变志愿者队伍松散的管理模式，实施分类管理和专业化管理，为有志参与志愿活动的人提供更广阔、更专业的发挥平台，为社会和居民提供更专业、更优质的服务。

二、五大提升，群众满意度作为检验根本标准

坚持把城市治理成效和人民群众满意度作为检验改革试点工作的根本标准，着力推进依法治区新常态，先后组织在全区开展了社会环境秩序综合治理和公共安全综合执法的“亮剑行动”，高扬法治之剑，取得了良好成效。

（一）城市管理考评指标显著提升

针对违法建设、占道经营、非法小广告、自设地锁等“城市病”突出问题，石景山区采取了课题研究与实践相结合的做法，所属9个街道每个街道都有一个专项治理课题，经过实践证明的经验在全区其他街道推广。从首都城市环境建设委员会办公室和北京市市政市容管理委员会的考核结果来看，区环境秩序、环境卫生等均明显改善，私搭乱建、摆摊设点、店外经营等违法行为明显减少，管理水平进一步提升。

石景山区环境卫生综合考评（又称干净指数，是由北京市市政市容管理委员会2012年开始组织考评，并每季度公布，是通过社会公众参与、专业人士检查综合判定的结果，反映了城市市容环境卫生整体状况）从2013年第5名上升到2014年第4名。特别是2014年第4季度环境卫生质量进步明显。在2014年由首都城市环境建设委员会办公室联合组织的专项环境检查（“月检”）情况来看，石景山区环境建设达标率和处置率提升明显，12月份均达到100%，远高于全市平均水平。

其中，背街小巷卫生质量提升明显，排名由全市第5名上升到第3名；非法小广告治理，排名由全市第6名上升至全市第1名；园林绿地环境卫生有了进步；特别是垃圾分类工作，由一直保持前5名上升至城六区排名第1名。

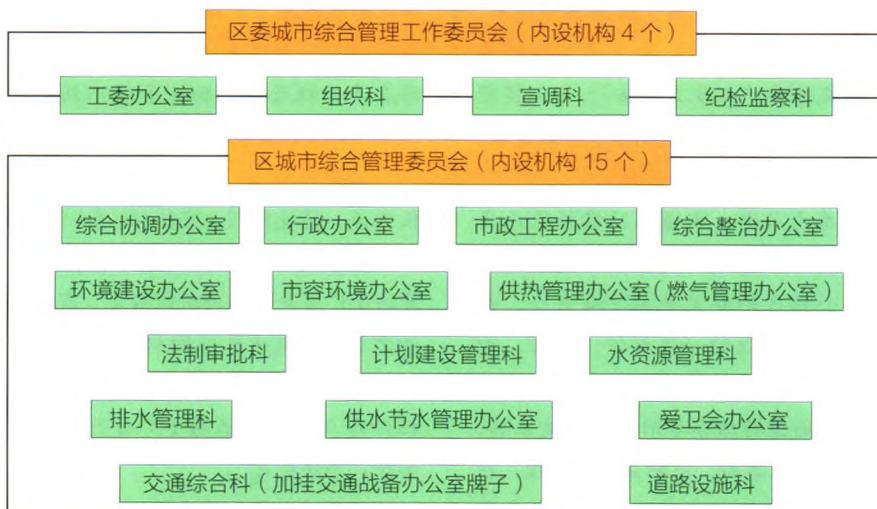


图2. 石景山区委城管工委、区城管委内设机构组织图

（二）城市管理执法效能显著提升

2014年11月以来，各街道针对辖区实际，依法集中开展了“十大行动、二十三项综合治理”，解决了一大批重点难点问题，整治亮点纷呈。例如曾经的驼铃古道京西模式口，是被游商占领多年的京西最大流动市场，目前已经焕然一新，原有的交通拥堵、环境恶劣等城市病问题迎刃而解。还有“老

山早市非法家具市场”、“苹果园等三处边片违法建设”等难点问题在拆除违法建设时，宣传教育在前，思想工作在前，困难预防准备在前，突发意外设想在前，执法队员克服了暴力抗法，敢于担当，保障了拆违工作的执行力。

（三）属地管理的责任意识明显提升

改革试点以前，街道办事处有责

无权，“看得见管不了”，街道办事处协调委办局力度小、难度大。通过改革，区明确了街道办事处统筹属地城市管理工作的职能职责，赋予了一定的管理权限和管理手段，促进了街道办事处在城市管理工作中责、权、利的统一，有效激发了属地抓好城市管理工作的主动性和积极性，属地管理优势得到发挥。

记者观察

俗话说，百闻不如一见。从熙熙攘攘的地铁口出来，石景山区给人的第一印象是干净、整洁。面对困扰城市发展“城市病”问题，石景山区采取了“各个击破”的办法，下属9个街道各自专攻一个“城市顽疾”治理课题，探索出可行的经验后，并在全区推广。这样的大胆探索、认真落实，让石景山区的环境秩序、环境卫生等均明显改善。本刊选取其中地锁整治、非法小广告清理和背街小巷治理为例，窥一斑而知全豹。

综合执法“撬动”私装地锁

八角街道是石景山区人口最密集的地区，居民小区多，一半以上是老旧小区。但是记者沿路走来，却没有发现老城区最常见的私装地锁现象。据八角街道办主任介绍，自街道社会治理综合执法指挥中心挂牌运行后，八角街道将小区私装地锁整治这一群众反映极为迫切的问题，作为重点突破。以八角北里社区为例：该社区建于上世纪80年代，现有居民3000余户，私家车1100辆左右，虽经过老旧小区改造工程对社区车位重新进行了规划铺装，使固定车位加上临时车位共计达到900余个，但还是不能完全满足社区居民的需求。一些居民为了争夺车位，

纷纷开始在小区内安装地锁，有些地锁更是侵占绿地、阻碍交通，不仅破坏了社区的整体环境，而且给老年人、残疾人的出行造成了极大不便，广大居民对此极为不满，反应十分强烈。

为此，八角街道执法指挥中心联合公安、交通等执法部门，对小区私装地锁展开了全面整治：①首先由居委会在社区显要位置张贴通告，对私装地锁的居民和社会单位进行广泛告知，责令其限期自行拆除。②执法指挥中心工作人员全体出动，开展联合执法，对逾期不予自拆的地锁进行统一拆除。③在首次整治过程中，存在部分地锁被车辆覆盖的现象，对此街道随后又组织开展了多次复拆，取得良好效果。在巩固成果的同时，将上述工作措施总结提炼为“五步工作法”，即：提前公示、集中清理、二次拆除、防止复装、长效管控，并在地区全面推广。

截至目前，街道已陆续拆除八角北里、八角南路、古城南里、杨南小区等6个社区的私装地锁260余个，得到了居民群众的一致好评。同时，为从根本上解决居民停车难、停车乱的问题，街道将结合老旧小区改造工作，在八角北里启动“准物业化”管理，在重新规划车位的基础上，引入专业停车公司，对社区停车进行专业化管理；

在古城南里等有物业管理的老旧小区，街道将与物业公司密切配合，拟采取办理出入证等方式，对社区外部车辆进行限制，在最大程度上缓解居民停车难的问题。

组合拳让非法小广告“无处容身”

非法小广告俗称城市“牛皮癣”，可见其反复性和难根治。非法小广告治理是八宝山街道城市综合治理的重点课题，针对这一“城市顽疾”，八宝山街道从摸底入手，把小广告清理纳入“门前三包”，并通过专项执法和疏堵结合让非法小广告“无处容身”。

一是街道针对辖区的非法小广告情况开展摸底，掌握辖区非法小广告的分布情况。老旧小区由于不实行封闭，存在多产权管理、物业管理不到位等问题，是非法小广告的“重灾区”。

二是从宣传上加大力度，公布举报电话。通过报刊、宣传栏、《一封信》等多种形式加大宣传力度，提高群众对非法小广告危害性的认识程度，有效调动党员和志愿者队伍的积极性。同时，公布街道、城管分队举报电话，鼓励社区群众对非法张贴小广告行为积极举报，坚决打击。

三是在技术和资金上加以保障。投入资金3.1万元购置小广告清刷器，委



(四) 群众参与城市管理自觉性显著提升

统筹协调各方力量，引导企事业单位履行责任义务，发动青年组织、社会志愿者投入到城市管理工作中，营造“人民城市人民管”良好氛围，增强了广大人民群众关爱城市、保护环境、爱我家园的责任意识和自觉性。全区共组建协调志愿者队伍 18 支，参与城

市管理工作达 12000 多人次。

(五) 群众的满意度显著提升

根据市、区两级城市管理监督指挥中心的统计数据显示，石景山区城市管理问题的群众举报量明显下降，网格化问题解决率、群众满意率大幅上升。城管热线举报量环比下降 54.1%，问题结案率上升至 100%，热线回访群

众满意度达到 100%。

为检验城市管理体制改革的效果，区委、区政府组织开展了社会环境秩序综合治理、公共安全综合执法“亮剑行动”。“亮剑行动”后，据社会调查队入户调查统计：社会支持度为 97.8%，总体效果满意度为 99.1%，环境卫生满意度占 91.1%，市场管理满意度占 82.8%，交通运营管理满意度占 80.1%。

托保洁公司专职人员负责老旧小区街巷的非法小广告清刷工作，全天开展巡回清理，随见随清。在部分老旧小区中投入资金制作笑脸小贴纸，针对楼道内的喷涂小广告进行掩盖粘贴。已试行的永东北小区部分楼宇效果良好。

四是建立长效机制，延伸“谁受益谁管理谁负责”的原则，包片承包非法小广告监督治理工作，并把小广告的清除纳入门前三包范围，让门前三包的责任人负责清除其责任区的小广告。

五是构建信息平台，堵疏结合，对于具有一定公益性的和与群众生活息息相关的广告信息，在小区内建立广告栏等信息发布区域。

六是开展专项执法检查，对非法小广告采取跟踪追击，循源挖窝，深挖幕后黑手，在公安机关的牵头组织下严厉打击非法游医、虚假用工、制作假证的犯罪分子。通过各项措施的施行，目前，街道非法小广告明显减少，城市面貌有所好转。

背街小巷“细节”见真功

谈及石景山区城市治理成效，有一项指标值得关注，其背街小巷卫生质量排名由过去的全市第 5 名上升到第 3 名。背街小巷作为城市管理的“枝末节”，也是考验城市精细化管理水平的重要指标之一。石景山区现有街

巷胡同 566 条，其中 518 条由街道办事处负责保洁，48 条由区环卫中心负责保洁。多年来由于街道办事处管理力度、资金投入等方面相对不足，市政、排水等基础设施薄弱，加上路侧停车、摆摊等因素制约，导致环境质量不高。

石景山区在本次改革中明确了由街道办事处承担的环境卫生保洁作业任务和作业范围，审计了经费投入和支出情况，建立了工作台账，制定了街道精细化管理资金预算和实施方案。落实专项经费 2700 万元，纳入区财政预算，用于提升背街小巷作业水平；同时，石景山区还确立街道保洁作业市场化管理方式，由街道办事处以公开招标方式确立保洁队伍，落实保洁作业；为落实责任制度，石景山区引入信息技术，利用 GIS 技术，实施了市容环境卫生责任区地理信息系统建设，以地图可视化方法划分和明确责任区，进一步调整环境卫生责任区划等各项工作，确保责任范围做到全覆盖、无盲点，实现全区环境卫生管理“一张图”。有了这张图，就可以解决责任交叉、推诿扯皮现象的发生，做到加大奖惩力度，实施检查考评结果与资金挂钩。



(本文图片由石景山区城市综合管理委员会提供)

(责任编辑：黄荔)