



勇于探索 开拓创新 当好首都城市管理体制改革的开路先锋

□ 北京市市政市容管理委员会副主任 柴文忠



十八大以来，党中央提出的“四个全面”的战略布局确立了新形势下我们工作的战略方向、重点领域和主攻目标，全面深化改革的总目标就是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。把首都城市管理好，是治理能力现代化的重要任务。北京作为国家首都，承担着全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的核心功能，这一战略定位要求城市管理工作按照更高的标准发展。2014年2月，习近平总书记在北京考察时提出了把北京建设成为国际一流的和谐宜

居之都的明确要求，广大人民群众也对破解“城市病”、提升城市管理水平提出了新的需求。为进一步深化城市管理体制改革，全面提升城市精细化管理水平，市委市政府决定开展区县城市管理体制改革试点工作，石景山区被确定为试点区，承担起改革“开路先锋”的重任。

一、探索城市管理新路的“破冰”之举

近年来，首都城市管理在加快城市环境基础设施建设，加大环境整治力度，

推进城市区域环境整体水平提高，保障城市安全运行等方面取得了显著成效，不断提升的城市面貌为2008年“无与伦比”的奥运会、建国六十周年威武雄壮的游行阅兵增光添彩。但是，随着首都社会经济发展和人民生活水平不断提高，群众对环境质量的需求和期望日益增强，对城市管理能力和水平的要求不断提高。从当前首都城市管理现状看，城市管理在较高水平上运转，但现代化城市管理方法和模式还未完全建立，特大城市的大气污染、交通拥堵、水资源短缺、人口膨胀以及垃圾围城等



石景山区莲石湖 摄影：唐志常

“城市病”集中涌现，距离人民群众对宜居生活的期待还有较大差距。

城市管理问题的成因较为复杂，从土地、产业、人口三个方面以及管理资源配置来看，主要原因是城市管理模式和方法未顺应城市发展进行及时调整。比如，城市管理力量尤其是基层力量配置不足，在人口激增、城市化快速推进的地区出现管理空白，大量依靠协管员参与管理，降低了管理质量；规划建设与管理脱节带来管理服务缺位，长期存在重建轻管现象；部门专业化倾向严重，城市综合管理

职能缺失弱化，很多问题没有主责部门负责；部门与属地之间的事权与财权不清，基层管理责任难以有效落实；城市管理评价体系及标准规范建设滞后，缺乏法定职责约束和配套的保障、奖惩措施及问责机制；城市管理经费投入严重不足，特别是现有法规政策不足以应对城市管理新问题，部分环境问题的处罚标准偏低导致违法成本低等。许多问题在现有管理体制和机制下难以解决，必须按照全面深化改革要求，改革相关体制机制。

2014年9月，市委市政府印发了《关于开展区县城市管理体制改革试点工作的指导意见》并确定石景山区为全市城市管理体制改革试点区，要求创新完善管理体制机制，全面提升城市精细化管理水平。半年多来，按照市委、市政府的总体部署，石景山区积极开展了城市管理体制改革工作，按照“党建统领、行政综合、法治综合、上下综合、社会综合”的总体思路，组建了区社会治理综合执法委员会、区委城管工委、区城管委、各街道社会治理综合执法指挥中心，将城管、公安、工商、食药、交通、环保、消防、安监等8个部门的执法力量下沉到街道办事处，促进基层管理和执法力量的整合，着力构建主体清晰、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，试点工作取得重要进展，城市管理及环境秩序明显改善，赢得了人民群众的支持和拥护。石景山区在城市管理体制改革方面主动承担起了“开路先锋”的责任，为首都城市管理难点破了题，堪称“破冰”之举。

二、抓住“综合、下沉”，管理成效倍增

城市管理体制改革必须坚持问题

导向，“综合”和“下沉”是关键。城市管理问题主要发生在基层，用基层“小循环”来解决，效率最高、效果最好，因此改革试点突出了“下沉”；专业性的城市管理问题已经能够得到较好解决，现状难以解决的主要问题是部门交叉性问题，所以改革试点要抓住“综合”。城市管理体制改革的核心目的是提高城市治理能力、实现治理体系现代化。治理能力提升就是要提升队伍素质、执行能力和科技手段，治理体系现代化就是要形成一系列科学严谨的规划、标准和制度，石景山区改革试点坚持突出顶层设计，充分发挥我党传统优势，抓住党建统领这个核心和关键，将原来“条条”管理统筹优化为“属地管理、综合执法”；抓住了“综合、下沉”两个要点，以问题为导向，形成了管理、作业、执法为一体的城市管理格局，充分调动了各部门的工作主动性和积极性。特别是各类协管员整合、统筹安排，增强了街道层面城市管理队伍力量，进一步降低了执法成本，提高了执法效率，实现了“统全局、抓班子、带队伍、促改革、保稳定”的工作目标，取得了宝贵经验。同时，通过开展“亮剑”行动，适时展示成绩，加固成果，减少障碍，展现了改革形象进度，赢得民心和社会支持。

管理体制机制的改革创新，实实在在地提升了石景山区城市治理水平。从考评指标来看，改革试点以来，石景山区环境秩序、卫生状况等均明显改善，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。环境卫生方面，全区干净指数全年排名提升1名，其中背街小巷卫生质量明显提升，2014年达标分数达到98.5分，同比提升0.8分，在六个城区排名中由第5名升至第3名；非法小广告治理进步显著，排名由第6名上升至第1



名；园林绿地卫生状况同比提升 1.36 分；垃圾分类由城六区第 5 名升至第 1 名。城市管理监督方面，石景山区“月检查”点位达标率和市级台帐处置率逐步提升，特别是 2014 年第四季度提升明显，12 月份达到了 100%，远高于全市平均水平；城市信息化管理网格发现问题结案率也达到了 100%。群众满意度方面，石景山区城市管理问题群众举报量明显下降，环比下降 54.1%；社会评价成绩明显提升，2014 年问题社会评价成绩同比提升 2.34 分，热线回访群众满意度达到 100%。

石景山区与其他城区相比，基础薄弱、财力不强，资金投入少、历史欠账多。从 2014 年 9 月试点以来，石景山区考核指标大幅度提升的项目，都是此次体制改革红利带来的成果。统筹协调度提高，权责更加清晰，工作人员的责任感更强，工作更加积极主动，管理效果相应就会有提升。据了解，由于改革试点时间不长，石景山区在环境建设资金投入增幅并不大，在这种情况下取得了不俗的成绩，更体现出此次体制改革红利的释放效应。我们相信，下一步通过加大环境建设资金的投入，奖励激励政策的配套，设备设施的改造，将资源进一步向基层倾斜，改革的效果将更加显著。

三、坚持总结完善“两手抓”，确保经验做法可复制

石景山区城市管理体制改革试点工作加大了区城管委和街道的统筹力度，有效发挥了“条专、块统”的作用，改变了以往街道乃至社区“上面千条线，下面一根针”的管理格局，将“一根针”变成指挥棒，由“块”统领各专业实行联动治理，弥补了“条”管理的空间间隙和时间空档，实现了全覆盖、全时段的有效治理架构。

党建统领，充分发挥了党的建设这一“法宝”的作用，成立城管工委综合统领城市管理系统干部队伍思想政治建设、组织建设、作风建设、队伍建设等工作，形成了调动人力资源的优势，为构建城市综合管理体系提供了坚实的组织保障。行政综合，通过将区市政市容委扩容并对城市管理相关部门进行归口管理，实现了统一协调、集中指挥，防止部门间推诿扯皮，提高了管理效率。法治综合和上下综合，通过 8 个执法单位抽调人员常驻街道开展“综合执法”，城管执法分队实行街道为主的双重管理，赋予街道较大的管理权限和管理资源，一定程度上解决了街道一直以来存在的力量薄弱、有责无权的实际问题，为落实属地管理

“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”的工作目标提供了机制保障，促进了城市管理“微循环”的形成和发展。社会综合，通过社区恳谈会、居民议事会、“6070”文明劝导队等多种载体和路径，充分发挥群众自治组织、社会单位和市民在城市治理中的主体作用，真正实现了“人民城市人民建、人民城市人民管”，为城市管理领域的共同治理搭建了广阔平台。

改革永远在路上，石景山区城市管理体制改革试点取得了成效、积累了经验，下一步仍须进一步深入推进改革，高度提炼总结，形成可复制、可推广的好经验，为全市城市管理体制改革工作做好“开路先锋”。要始终坚持以问题为导向，对试点过程中发现的问题及时整改和完善。

一是要注重制度建设。围绕首都城市战略定位，探索建立符合首都城市发展要求，体现人文化、国际化、现代化理念的首都城市管理法治体系。通过立法明确城市管理依据、责任、标准、程序等问题，明确划分综合执法和专业执法界限。强化对执法情况的检查，完善监督措施，提高依法行政能力，推进法治城市建设进程。

二是要注重能力建设，要进一步提



上庄东街北段背街小巷整治前



上庄东街北段背街小巷整治后



京西会展中心效果图

升协调统一管理能力，提升依法管理能力，按照权、责、利相统一的原则，完善城市公共财政保障体制和运行机制，优化基层机构设置，健全现代社区管理体制，进一步明确社区在城市管理中的职能与定位，整合服务管理队伍，加强教育培训，提升街道、社区层面的执行能力，提升发现问题和解决问题的能力。依靠科技创新应用，提升管理与服务能力。

三是要强化标准意识，注意改革成果的巩固完善，形成长效机制。在改革框架搭建基本完成的同时，认真研究工作标准，结合石景山区实际情况，提出和完善包括“和谐宜居”标准、人口适度标准、环境优美整洁标准、城市硬件维护管理标准等一系列城市

管理工作中实际需要的标准，确保改革工作可量化、可操作、可检查。

四是要注重上下联动，要梳理市级、区级层面对口关系，积极争取市级各相关管理部门的指导，科学划分城市管理专业部门的职责权限，建立完善的分级管理和各专业部门间的协调配合体系。推动城市管理从分散式向综合化转变，从突击式向常态化转变，从平面式向立体化转变，从粗放式向精细化转变，从单一式向社会化转变。

五是要注重社会参与。充分发挥社区居委会、村民委员会等群众性自治组织和城市管理志愿者队伍的作用，广泛动员全社会力量，培育环境文化，推进城市管理事务的公共治理。建立城市管理信息定期披露机制，完善城市管理信息化互动平台，充分发挥新闻媒体的舆论导向和监督作用，畅通城市管理部门与社会公众信息沟通的渠道。

理信息定期披露机制，完善城市管理信息化互动平台，充分发挥新闻媒体的舆论导向和监督作用，畅通城市管理部门与社会公众信息沟通的渠道。

六是要注重财政保障。按照标准规范提高环境建设和日常管理经费投入，并建立向基层倾斜并逐年提高的财政投入机制；建立适应城市管理应急保障经费预算制度，落实资金保障，确保城市管理投入；建立城市管理以奖代补、以奖促治制度；设立城市管理表彰奖励基金，建立完善城市管理一线人员和基层管理人员津贴制度。

(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)