



全面深化城市管理体制改革： 石景山区探索

□ 清华大学公共管理学院 王有强

2014年初，习近平总书记视察北京时作出指示，要求进一步做好城市发展和管理工作，在建设首善之区上不断取得新的成绩。作为中国特色社会主义超大型首都城市，北京市城市战略定位是全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心。城市管理是城市的形象，是城市发展的基础。目前，北京市城市管理面临诸多新要求和新挑战，必须全面深化改革城市管理体制，大胆创新，大胆实践，不断研究和探讨城市管理工作的新思路、新办法、新模式，努力开创北京市城市管理新局面。

石景山区是首都城市功能拓展区和转型发展重点区。在这样的背景下，北京市选择在石景山区进行全面深化城市管理体制改革试点工作，对于建立和完善城市管理体制机制，破解“大城市病”难题，促进城市可持续发展，具有重要的现实意义。

一、石景山区改革经验

作为北京市城市管理体制改革试点区，石景山区以改革的精神、法制的思维、创新的办法，加强顶层设计，注重整体统筹，健全工作机制，严格责任体系，构建新型城市综合管理系统，为推进首都城市管理体制改革开辟新路径。

——发挥党建引领作用。建设一个团结、坚强、有力的领导班子和打造一支政治强、业务精、作风硬、敢担当的干部队伍是保证改革工作得以顺利推行的必要条件。在城市综合管理体制变革中，石景山区紧紧围绕充分发挥党委的核心领导作用、基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，借鉴多年来在城市管理工作中形成的经验，提出在城市综合管理体制变革中

要以党组织建设为统领。党建统领充分调动全区上下广大干部群众的积极性，形成广大干部群众支持改革、参与改革、勇于为改革做贡献的良好局面，为改革的顺利推进打下了坚实基础。

——优化人事管理机制。通过统筹协调、双重管理、绩效考核、干部激励“四个机制”来保证改革后城市管理的顺利运行。在人员管理上，派驻街道工作人员受街道指挥中心和常驻单



骑游美丽洁净的莲石湖路 摄影：李文明



位双重领导，以街道管理为主；在绩效考核上，按照“区考核块、块考核条”的双向联动考核思路，区委、区政府对专业部门和街道进行综合考核，街道负责组织对常驻单位和挂牌部门进行考核；在干部激励上，公务员表彰、奖励等适当向城市管理一线执法人员倾斜，常驻单位在干部升职、提拔工作中，优先考虑派驻人员，并纳入后备干部选拔范围。

——整合行政部门资源。在统筹协调上，组建区级层面的社会治理综合执法委员会、专业部门层面的城市综合管理委员会、街道层面的社会治理综合执法指挥中心三级体系统筹协调各方面工作。按照过去的城市管理模式，城市管理执法工作涉及到公安、工商、交通、城管等多个部门，各执法部门单打独斗，各自为政，难以形成合力，整治效果得不到保障，屡治屡返。通过改革，石景山整合行政人力资源，改变“九龙治水”的传统管理模式，建立“大城管”模式，集中力量解决城市管理问题，改变了过去“看得见的管不了、管得了的看不见”、各个部门之间互相推卸责任的现象。

——强化基层执行力量。作为一线职能部门，街道办事处具有熟悉辖区情况，了解群众诉求，以及能够快速发现和解决问题的优势。改革试点以前，街道办事处有责无权，协调各委办局力度小、难度大，“看得见管不了”。通过改革，石景山区创新常驻单位和挂牌部门制度，各常驻单位派驻街道人员数量和各街道负责指挥中心管理工作的人员数量通过文件予以明确规定，制定权力清单，将大部分执法权力下放到街道社会治理综合指挥中心，实施“统一办公、统一管理、统一执法、统一装备、统一考核”，实现属地管理“全权、全时、全责、全管”。“重心下

移、职能下沉”，壮大充实了街道执法力量，形成了新的街道基层管理机制，大部分城市管理问题能够在基层发现，在基层解决。

——加强经费分配保障。设立城市综合治理专项经费，按照“事权与财权相统一，费随事转”的原则，街道承担的区下放事权所需经费，由区社会治理综合执法委员会统筹分配；街道常驻单位和挂牌部门所承担的街道统筹的事权工作经费，由街道拨付。

——引导广泛社会参与。城市的主体是生活在其中的人。形式多样的社会参与一方面可以大幅度提升人民群众的主人翁意识和他们对城市管理的满意度；另一方面也可以减少行政成本，使城市环境得到可持续性地监督和保护。在改革中，石景山区充分认识到社会参与的重要性，通过多种形式发动社会力量投入到城市管理工作之中去，群策群力、共治共享，创造出“人民城市人民管”的良好氛围。

——迈向更高改革目标。城市管理体制改革现已取得初步成效，为深化改革打下了坚实的基础，在现有的基础上将探索组建和做大做强综合执法局，努力构建“一口执法”的稳定体制和探索建立“一口审批”的行政许可体制，以及建立全新的区城管委领导下的交通委员会。

区委派出城市综合管理工作委员会，区政府成立城市综合管理委员会，两个委员会合署办公，作为城市管理体制改革工作实施主体，统筹领导城市管理领域各项工作。各街道成立社会治理综合执法指挥中心，全面负责辖区社会治理和综合执法工作。

在运作机制方面，在职能、职责、权限不变的基础上，围绕城市管理工作，建立以管理为中心、以执法为手段、以作业为保障的综合运作系统，建立统一的考核制度和工作机制，加强对区城市管理系统工作监督和考核，促进区城市管理系统认真履职、攻坚克难的自觉性、积极性和主动性。

在石景山区城市管理体制改革中，结合区情，政府充分发挥主导作用，制定战略和规划，与不断变化的城市治理需求相适应，优化配置组织、人事和经费资源，强化一线基层履行职责能力，构建城市建设、环境整治、环境保护融为一体和管理、执法、作业一条龙的城市综合管理体制，为以协同治理提升城市治理水平提供了宝贵经验，值得借鉴与推广。

(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)

二、石景山区改革启示

石景山区城市管理体制改革在宏观战略、组织机构与运作机制这三方面都具有创新探索。在宏观战略方面，坚持党建统领，建立健全以城市综合管理工委为领导核心、以城市管理领域各单位党委为支撑的议事、协调、决策机制，形成主体清晰、权责明确、运转顺畅、决策科学、落实有力的工作格局。

在组织机构方面，建立实施机构，