

启示与期待

——记北京市石景山区城市管理体制改革试点工作专家座谈会

□ 本刊记者 黄荔

3月6日，应北京市石景山区城管委之约，城市管理与科技杂志社王新社长邀请了水利部、国务院发展研究中心、住建部政策研究中心、首都社会经济发展研究所、首都经济贸易大学、清华大学品牌研究室以及北京市市政市容委研究室等相关领导与专家、学者，就石景山区城市管理综合体制改革情况，与石景山区城管委及八角街道办事处进行了交流座谈。石景山区城管委主任付建国、副主任徐晓炜和八角街道办事处主任李金克分别介绍了区、街道城市管理体制改革试点情况及初步成效。应势而为，大有所为是专家对石景山区城市管理体制改革的高度赞扬，而研究石景山改革“模版”的“核心经验”，使其可复制、可推广，对于全面提升城市精细化管理水平，实现城市管理到城市治理现代化具有重要意义。

城市治理有了新突破

国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所所长贡森对石景山区城市管理体制改革认识站位很高，认为其是因势而为的一次重要改革探索。他指出，十八大与十八届三中全会以来，国家治理的理论与建设实施思路进一步得到完善，其以“四个全面”为总体布局，以“国家治理体系与治理能力现代化”为核心目标，重点在于抓好管理体制机制等综合性改革任务，全面提升政府在行政管理工作上的效



力和效能，使经济与社会发展从中获得更大的动力支持。首都社会经济发展研究所研究员黄烨认为，北京市以石景山区作为管理体制改革创新试点，就是以全面深化改革为推动力，为实现全市城市治理体系和能力现代化战略目标，推动管理体制、运行机制、监督制度等深入改革，体现了北京市委、市政府坚定不移地贯彻实施十八大路线方针政策的睿智和石景山区大胆改革的胆魄。

住房城乡建设部政策研究中心研究员翟宝辉从全国的视角高度评价石景山区通过党建统领，建立区城管工委、区城管委，实现了重点地区社会治理常态化、难点地区社会治理新突破、城市管理精细化、城管执法综合化。他说，2008年机构改革把城市管理交由地方人民政府负责之后，各地积极探索城市综合管理和城市管理综合执

法的新思路，目的只有一个就是管用：在过去城市管理工作中，条块分割、职能交叉、相互掣肘、效率低下的问题解决了。数字城管形成体制内倒逼机制，解决了不协调不配合的问题；建立高位协调机制实现了统一调度、统一考评、提高效率的目标。希望这样的探索可以更好地为全国城市管理积累经验。

街道综合执法可推广

长期以来，北京城市管理体制面临两个问题：一是如何提高综合决策和统筹管理，二是如何实现综合执法和属地长效治理。首都经济贸易大学刘欣葵教授认为，石景山区城市管理体制改革试点工作，是针对以上两个问题，在区和街道两个层面进行了组织整合。一是在强化城市管理的统筹协调职能



方面，对城市管理体制进行了改革探索；二是在提高行政执法能力方面，在街道综合执法机制上进行了创新。这两个方面的探索，都吸纳了国内一些城市和本市东城区等区（县）的先进经验，形成了石景山区的体制机制特色，其中街道综合执法的方式具有可复制性，建议推广。

刘欣葵教授还认真询问了区城管工委和区城管委机构设置，她认为设立区城管工委体现了党对政府干部和社团组织的领导优势，在党的领导下由街道主持成立街道地区管委，是对地方协商治理体制的重大探索，这涉及到我国社会治理的重要方向，即在街道设立法定的地方协商治理机构（如街道地区治理委员会）。街道层面的地方协商治理体制与社区自治体制相互呼应，体制体现了中国特色和首都善治的要求。这一机构应该通过立法成为法定机构，是城市管理与社会治理相互融合的载体，是政府决策引入公共参与的法定途径。同时，她建议由主管区长牵头，建立更大范围的环境建设协调管理机制，涉及规划、住建、国土、环保等城建领域的部门。或学习国内绝大部分城市的做法，把区城管委提升为区城管执法局、区城管监督指挥中心、区环卫中心的上级单位，并通过这些单位领导兼任区城管委副主任的方式，构建城管领域的组织体系，提高行政管理的效能。另一方面，实施管办分离、政企分开，剥离专项事务和专项管理业务，提高区城管委的决策、规划、协调能力，并加强队伍的专业能力建设。

黄烨研究员也认为，石景山区体改创新最大亮点是在街道层面成立社会治理综合执法指挥中心，体制机制创新的结果是街道城市管理执法效能显著提升，环境面貌群众满意，城市管理考评指标显著提升。执法重心下沉

到街道层面并且常态化，是根治城市“顽症痼疾”的有效举措，也是改革的重大成果。

对于基层体制改革创新，贡森所长更关注基层社会治理工作，希望石景山区结合自身具体特点，总结出社会治理工作的优势和模式。要考虑进一步提高基层社会治理工作的定位，将其视作十八大以及十八届三中全会《决定》中创建源头治理机制的重要组成部分，同时也是“五位一体”中社会领域建设的核心环节，用更高的定位使其能够与更大范围的经济、文化及生态建设工作有机结合起来。在下一阶段的工作中，要重点处理好“服务”与“管控”之间的关系，以服务为核心、为目标，以管控为保障、为支撑，在此基础上进一步加强对各类社会群体的调动使用能力，化批评、质疑和投诉的负能量为理解、支持和共建的正能量。

体制改革法治化是方向

关于石景山区城市管理体制改革，“法治”是专家们提到最多的词。首都社会经济发展研究所贾建强处长明确提出，石景山区城市管理体制改革下一步要坚持法治导向。

刘欣葵教授在高度评价石景山区街道综合执法特点时指出，仍然需要进一步健全法规，并采取行政措施使之合法化。一方面需要有执法权的相关市、区政府部门对街道综合执法指挥中心进行授权，或者有执法权的市、区相关部门在街道综合指挥中心设立执法站（组）。另一方面，需要制定或修改市级层面的“综合执法”法规，明确“综合执法”的内涵程序，调整“综合执法”的范围，界定“综合执法”和专业执法的关系。

翟宝辉研究员建议在未来的改革

中，把“四化”同步纳入考量，引领城市管理综合管理的科学发展，推动城市综合管理和城市管理综合执法的科学化和规范化。所谓“四化”同步就是实现城市管理的法治化、市场化、信息化和社会化。法治化是十八届四中全会推进依法治国的基本要求。而我国对城市管理没有严格界定，急需通过立法解决城市管理歧义太大、内涵不一的问题。党建统领下也要积极探索法治化渠道，使城市管理交叉的范围相对确定，使讨论的内容相对一致。积极探索中央和地方职责清晰的城市管理体制；市场化是党的十八届三中全会做出的决定，发挥市场配置资源的决定性作用，积极推进政府购买服务等方式提供公共服务的基本要求。市场化可以减少政府参与直接服务的人员和机构，仅仅承担监管职责，实现执法机构瘦身。石景山可以考虑如何进一步引入市场化机制，提高服务效率和水平；信息化是现代化的主要表现形式，互联网、物联网、云计算等手段的运用可以实现城市管理的高效指挥、及时反馈和城管的非接触式执法，结合个人和企业信用体系建设，城市管理执法的效率和形象将大大改善。石景山可以在三网结合的基础上整合资源，实现共享，拓展应用范围；社会化是减轻执法人员压力的最好手段。通过多元共治的综合治理体系，“人民城市人民建、人民城市人民管”得以实现。石景山协调首钢、北京军区等驻地单位参与，依托社区社情恳谈会、居民议事会、文明劝导队等多种载体和路径，发挥居民特别是“6070”队伍在城市治理中的主体作用，收到较好效果。相信，“四化”同步将彻底改变城市管理综合执法的模式。

（责任编辑：赵静）