

以“四个全面”战略布局为指 推进城市管理体制改革实践探索

——以北京市石景山区为例

□ 北京市市政市容管理委员会改革办

习近平总书记关于全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局，全面确立了新时期党和国家各项工作战略方向、重点领域和主攻目标，对于深化城市管理体制改革，实现国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的指导意义。北京市石景山区坚持以“四个全面”战略布局为指针，认真落实市委、市政府《关于开展区县城市管理体制改革试点工作的指导意见》部署，突出党建统领关键，聚焦行政综合核心，抓住执法下沉根本，把握群众高兴标准，积极开展城市管理体制改革试点工作，探寻治理首都“大城市病”的有效措施和办法，经过半年多的实践探索，建立了主体清晰、责权明确、上下联动、协调有力、执法到位、运转高效的城市综合管理新体系，进一步提升了城市治理能力和精细化管理水平，前来检查指导工作的郭金龙书记、王安顺市长及其他市领导多次给予了充分肯定，来自国家部委、清华大学等各方面专家教授经过多次充分论证后也给予了高度好评，纷纷称赞是“四个全面”战略布局在基层的生动实践。

一、抓住群众高兴这个标准，把 全面建成小康社会的目标实现在基层

习近平总书记最近在贵州考察时指出：“群众拥护不拥护是我们检验工

作的重要标准。党中央制定的政策好不好，要看乡亲们是哭还是笑。要是笑，就说明政策好。要是有人哭，我们就要注意，需要改正的就要改正，需要完善的就要完善。”石景山区坚持把“提高城市精细化管理水平，创建环境优美、整洁有序、文明和谐、群众满意的美丽石景山”确定为城市管理体制改革的总体工作目标，既体现了区委、区政府强烈的群众观念和群众标准，又体现了推进落实全面建成小康社会战略目标的强大决心。通过半年多的改革试点实践，进一步理顺了城市综合管理体制机制，大大提升了城市管理精细化水平，改善了群众生产生活条件，群众脸上露出了满意的笑容。据调查结果显示，群众社会支持度达97.8%，总体效果满意度达99.1%。

群众对政府工作更加满意了。负责城市管理工作的政府部门实行归口管理，接受城管工委和城管委的统筹领导，同时各归口管理单位的行政“一把手”兼任城管委副主任，解决了互不隶属的问题，机构之间的横向协调事项大大减少，管理和执法脱节割裂的问题得以解决，统筹协调能力显著提升，为群众服务的执行力显著增强。如，在半月园小区建设绿地过程中，相关部门齐心协力，街道统筹综合、协调推进，为居民提供了便利，群众纷纷评价说：过去一件事情翻来覆去折腾好几遍，现在街道一综合一气呵成，工作效率就

是不一样。

群众对市容环境更加满意了。紧紧抓住市容环境和环境秩序方面存在的群众反应强烈的非法小广告、黑车运营、无照经营、乱停车、私搭乱建等痼疾顽症，以街道为主体，发挥属地管理体系作用集中攻坚，使问题得到有效解决。在首都环境建设办组织的考评中，石景山区的环境卫生、街面秩序、垃圾管理、市政设施管理等大部分考核项目得分都有提升，还有一些项目名列前茅，背街小巷卫生质量上升至全市第3名，环境卫生干净指数上升至10分，垃圾分类工作由城六区前5名上升至第1名，环境卫生综合考评上升至全市第4名；城管热线举报量环比下降54.1%，群众满意度达100%。曾经的驮岭古道京西模式口，经过整治市容面貌焕然一新。在城六区排名中由第4位跃居到第1位，群众满意度进一步提升。

群众参与城市管理更加主动了。石景山区改革试点还有一条成功经验，就是统筹协调全区各方面力量，引导和发动社会组织、居民群众共同参与城市管理，组建了265支城市管理群众志愿者队伍，达2万余人，形成了共驻、共建、共治、共享的工作局面。如在开展非法小广告治理中积极发挥退休人员作用，组成社区“6070”劝导队，在社区内执勤巡逻，发现散发非法小广告人员立即劝止，弥补了城管执法

力量的不足，减轻了后端环卫职工劳动强度，排名从全市第5名上升至第1名。同时注重发挥执法队员的“宣传员”作用，通过执法宣传等多种途径向广大居民普及城市管理法规，引导企事业单位履行城市管理责任和义务，提升了全民参与城市管理的意识，形成了“人民城市人民管”的良好氛围。

二、抓住行政综合这个核心，把深化改革的举措贯彻在基层

党的十八届三中全会提出：“全面深化改革的总目标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”。石景山区紧紧抓住深化城市管理体制改革这个事关国家治理体系和治理能力现代化的重大课题，以实施“行政综合”为核心和突破口，积极探索新常态下城市管理的新方法新途径，以全面深化改革的精神着力解决部门分工过细、职责交叉、多头管理等城市管理中长期存在的突出问题，不断提升城市治理能力和精细化管理水平。

综合职能，归口管理。整合现有体制、综合相关职能是这次石景山区城市管理体制改革的一个鲜明特点。在扩充区政府组成部门市政市容管理委员会综合职能的基础上，将其更名为城市综合管理委员会（简称城管委），与城管工委合署办公，赋予其统筹领导、组织协调和监督指挥城市管理工作职能，将区环保局、园林绿化局、公园管理中心、城管执法局、民防局、地震局、城市监督指挥中心、环卫中心等部门涉及的城市管理工作归口城管委统一管理，对各街道办事处的城市管理工作实施统一领导，在“条”上建立了以管理为中心、执法为手段、作业为保障的城市综合管理体制，在“块”

上落实了“条块结合、以块为主”的城市综合管理责任，使城市管理工作有人谋划、有人落实、有人监督、有人考核。

综合统筹，归口协调。本着“集中统一、分工负责、职能综合、责任到位”的原则，在城市管理系统实施了职能职责、工作目标与标准、行政审批事项、重要工作、监督考核等“五项综合”，由城管委统筹指挥、督促落实城市环境建设、环境秩序、市政基础设施、市政公用事业、市容环境卫生、交通水务、环境保护、园林绿化、城管执法、环卫作业、民防等城市管理领域各项工作，统一编制城市管理中长期发展规划，统一受理、审核、发布城市管理行政审批事项，统一谋划、调度解决城市管理重大事项和突出问题，统一对本系统各单位履职和任务落实情况进行督办、考核，通过一口组织、归口统筹，较好地发挥了管理合力。

综合条块，上下合力。针对“条块分割、条散块虚”的城市管理现状，赋予街道办事处统筹指挥权，建立起了“条专块统、以块为主”的城市管理新格局。实施区级指挥中心、各专业部门、街道办事处三级指挥，对店外经营、门前三包等一般性问题由街道负责组织处置；对私搭乱建、环境脏乱等比较复杂的问题由街道组织区里相关部门协同处置；对违法建设、重大环境整治等历史遗留问题由区级指挥中心统筹全区资源处置。实施城市管理网与社会服务网、综治维稳网的对接融合，承担指挥调度、热线呼叫、应急处置、监督考核、视频资源等五大功能，实现了对问题发现、问题处置、执法处罚、督查督办的无缝对接。一改过去“条考核块”的习惯做法，实行“区考核块、块考核条”的新机制，由城管工委和城管委考核参与城市管理的区级部门及街道，街道对区级相关部门参与城

市管理的情况进行考核，进一步增强了区属部门和街道的责任意识。

三、抓住执法下沉这个根本，把依法治国的方略体现在基层

党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：全面推进依法治国，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。石景山区始终把建设法治政府、法治社会，强化依法执政、依法行政作为深化城市管理体制改革的着力点，突出“法治综合、执法下沉”这一鲜明特点，赋予街道属地管理全权、全时、全管、全责的“四全”职责，将职能下放到基层，管理重心下沉，让基层有能力直接解决问题，从而使多头执法、推诿扯皮等一些掣肘城市管理的“老大难”问题得到了较好解决。

将城市管理综合执法指挥中心下设到街道。街道处在城市管理的最前沿，最容易发现问题，但往往没有能力和手段解决问题。针对这一问题，石景山区一方面有效整合区级城市管理、专业执法资源，设立区委、区政府常设议事机构——区社会治理综合执法委员会，对城市管理实行统一领导。另一方面，将开展社会治理综合执法的指挥中心下设到街道，由街道办事处主任兼任指挥中心主任，主要负责辖区社会治理和综合执法工作的组织指挥，牵头组织相关专业部门开展联合联动执法，调动和发挥社区在社会治理中的基础作用，协调解决辖区内城市管理中存在的突出问题，改善社区居民身边的工作和生活环境。

将城市管理相关部门的执法力量下派到街道。改变过去部门执法“力

量单薄、覆盖不够”的状况，将各部門执法力量分组下派到街道，由街道综合执法指挥中心统一组织联合执法。街道指挥中心成员主要由常驻单位和挂牌单位组成。区城管执法局各街道执法分队实行双重管理后，成为了街道执法指挥中心的一支基础队伍和骨干力量；常驻单位有公安、食药、安监、环保、工商、交通、消防等部门，各抽调1—2名业务精、能力强的骨干，常驻街道开展综合执法，时间不少于2年。挂牌单位有住建、文委、司法、规划、国土、质监、国税、地税、卫生计生等部门，各单位指定联络员，定期参加街道会议，协助解决城市管理各种问题。这部分人员由街道负责日常管理、考核评价，并将考评情况纳入绩效管理和平优晋升，规定未经派驻街道不能列入处级后备干部，大大调动了派驻单位和派驻人员两个积极性。

将解决城市管理各类问题的责任下沉到街道。坚持“条块结合、以块为主、属地管理”原则，制定实施街道执法指挥中心工作指导意见。按照“执法主体不变、街道统筹协调”的要求，加强对市容环境、生态环境、设施环境、秩序环境、安全环境等“五大环境”的综合执法、检查考核、监督评价，加强日常巡视检查，及时处理违法建设、无照经营、摆摊占道、私装地锁、非法小广告、扬尘污染、露天烧烤等各类常见“城市病”，对居民群众投诉反映的城市管理问题建立台账、跟踪督办、及时解决。如，餐饮行业使用液化气罐的安全管理，涉及安监、质监、消防、工商、交通运输等多个部门，以往执法协调起来难度非常大，综合执法下沉后，由街道指挥中心统一组织实施，使这一城市管理的“痼疾顽症”迎刃而解。“城市病”的有效治理彰显了政府依法执政、依法行政能力的提

升，体现了全面依法治国战略布局给基层带来的实实在在红利。

四、抓住党建统领这个关键，把从严治党的要求落实在基层

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央在从严治党上进行了新的探索，提出了全面从严治党的纲领性口号，着力锻造中国特色社会主义事业更加坚强的领导核心。石景山区在学习贯彻“全面从严治党”战略思想的过程中深切体会到，开展城市管理体制改革试点工作，各级党组织是核心，各级党员、领导干部是关键，必须认真落实“党要管党、从严治党”要求，把强化党建统领放在首位，坚持两手抓，一手抓构建城市综合管理坚强有力的组织领导体系建设，一手抓发挥党建统领在推进深化城市管理体制改革中组织保证作用，确保了各项改革试点任务的顺利完成。

强化统领地位，切实加强党的领导。体现石景山区对城市管理工作强化党建统领作用的一个重要形式，就是设立区委城市综合管理工作委员会（简称城管工委），明确城管工委在城市管理领域的领导核心地位，赋予其对城市管理系统的思想、组织、干部队伍、重大决策、党风廉政建设等工作全面负责统筹、加强协调落实的职能，并建立起了以城市管理系统各单位党委为支撑的城市管理党建工作体系。城管工委的建立既为开展城市综合管理工作奠定了坚强的组织基础，又为推进深化城市管理体制改革提供了党建统领的组织保证。

明确统领内容，切实落实党建责任。城管工委在注重发挥城市管理系统各单位党委主体作用的同时，严格实施“五项统领”：一是统领思想政治建设，

强化思想引领，坚定理想信念，践行“三严三实”，筑牢干部精神家园；二是统领重大决策，贯彻执行民主集中制，落实“三重一大”要求，提高科学决策、依法决策、民主决策水平；三是统领领导班子和干部队伍建设，加强教育管理、考核评价，行使干部任免建议权，创新后备干部管理方法，激发了各级干部的工作积极性；四是统领基层组织建设，理顺各级党组织的设置、运行和工作关系，发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。五是统领党风廉政建设，严格执行“八项规定”，改进工作作风，强化领导干部落实“一岗三责”（领导责任、廉政责任、安全责任），确保了抓好基层党建的主体责任和廉政防控的监督责任落到实处。

健全统领机制，切实提高党建质量。一是明确城管工委是统领区城管委、环保局、园林绿化局、城管执法局、城市监督指挥中心、环卫中心等城市管理领域各种组织、各项工作的领导核心，设书记1名（由区政府主管领导担任），副书记2名（专职副书记1名、区城管委主任担任），委员若干名（本领域内其他单位主要领导担任），下设办公室，与区城管委合署办公；二是制定出台城管工委工作规则，对主要职责、会议制度、学习制度、民主生活会制度、文件审批、印鉴管理、信息报送等作出明确规定，确保了党建统领工作的科学化、制度化、规范化；三是制定实施城管工委议事规则，对基本原则、议事范围、议题确定、会前准备、会议召开、决议实施、有关要求等事项一一作出规范，确保了集体决议、决策事项的科学、规范、高效，提高了党建统领的质量和效益。

（执笔者：堵锡忠 武斌）

（责任编辑：李静敏）