城市管理与参考

2018 年第 2 期（总第 12 期）

北京城市学院城市发展研究所　　2018 年 2 月 10 日

北京市“强市弱区大基层”科层体制机制创新模式

张耘，史雅娟

随着我国新型城镇化快速推进，超大型城市的发展任务逐渐从促生产转为提升城市治理质量。北京市正在走向世界城市之列，提升北京城市管理质量、打造宜居城市、增强国际竞争力成为其可持续发展的重中之重。党的“十九大”报告对深化行政体制改革做出新的重要战略部署，习近平总书记提出“城市管理要像绣花一样精细”，《北京城市总体规划（2016 年-2035 年）》也专设了“加强精细化管理”的规划内容。北京市全力开展“以民为本”的城市精细化管理，实施城市管理协同发展，设置了以“一委+一办+一局+多专业管理机构”为主体的城市管理体制；贯彻落实工作重心下沉的指示精神，积极推行城管执法队伍重心下移到街道；城

市精细化管理取得了有目共睹的成效。然而，在深入调查研究北京城市精细化管理现状时发现，目前北京市区两级政府、街道三级管理的城市管理科层模式中，存在着机构设置不平衡、资源配置不充分、治理流程不精细等现实问题，阻碍了北京城市精细化管理的深入开展，制约了北京建设“四个中心”定位和建设世界城市的发展。鉴于此，我们认为应以问题与目标导向，提出北京城市精细化管理科层优化调整的一系列建议。

一、破解机构设置与职责分工倒挂，构建“强市弱区大基层”的双金字塔模式

北京市政府城市管理机构设置比例倒挂现象显著。北京市现有参与城市精细化管理的部门有发改委等 16 个（与市编办协定），占市政府行政机构的 35.5%；区政府设置了 12 个管理机构，占全区的 27.9%；街道办事处设置有城管科、综治办等 4 个，占街道全部机构的 19.0%（区街以西城区为例），城市管理科层机构设置呈倒金字塔形态。而北京城市管理工作的职责任务分工却恰恰相反，科层职能分工呈现正金字塔结构。区级城市管理部门与市级部门职能同构，除了交通委、水务局等个别专业性强的职能部门外，部门设置上下几乎一般粗，主要负责上情下达以及区域内重大问题的协调统筹；街道办事处则以 3-5 个不等的城市管理科室，履行着所有城市管理责任兜底者的职责。因此，北京城市精细化

管理科层设置与职责分工形成了强烈的对比，北京市权威机构的统筹、协调力度不够，基层单位的职责太杂，出现街道“小马拉大车”的低效率管理现象。城市管理模式“家长式”管理痕迹较重，倾向“便于管理者进行管理”，形成了“对上负责”的思维定式和行为方式，而缺少“向下看”的动力。

鉴于此，基于城市整体性治理理论和互联网信息化共享理念，根据城市管理需要强化属地管理和综合协调的需求，建议构建两头粗中间细双金字塔型的精细化管理分层级组织体系。该模式拟合了市区街的机构设置与责任分工，强化机构扁平化，减少原有的中间管理层级，并增加市、区、街、社区等上下层级之间信息互通的双向反馈机制。科层体制机制上也进行了调整，进一步巩固市级机构的决策能力和顶层设计，加强街道办事处层级的城市管理力量，将北京城市精细化管理的主要机构和职责任务集中在市级部门和街道两层；削减区级机关的机构和人员配置，弱化区级部门的机构和职责；最终形成“强市弱区大基层”、上情与下情双向反馈的双金字塔模式，以实践小政府大社会的现代管理理念，并强化基层、充实基层、充分发挥基层在城市管理中的基础性作用。与传统模式相比，该模式具有“整体治理，层级对接，权责匹配，资源共享，协同发展”的优势。

二、厘清科层体系条块关系明晰职责，完善城市管理科层机构设置与资源配置

目前，北京市区街层级之间、部门之间未完全形成职能均衡和协调机制。在专业化条条管理为核心的管理体系下，不同层级被赋予了同一性质的管理职能，致使不同层级之间组织同构、职能同质。管理在条条系统内部有效，但在条与条之间、条与块之间综合协调统筹的效果却不理想；一些城市管理职能被分散在多个部门之间，甚至在不同的管理层级之间，市区街道科层之间的行政管理边界、职责分工和权责不明等，导致在统筹协调整合各个条条的资源力量解决城市问题时事倍功半，城市管理工作推进受阻、互相推诿，职能缺位、错位、越位现象，甚至“看得见的管不了，管得了得看不见”等现象时有发生。

因此，根据政府履行社会管理和公共服务的职责要求，基于“强市弱区大基层”的城市精细化管理体系，围绕城市管理核心任务，厘清主责部门、辅责部门的职能，明确市区街各层面的责权界限和关系。一是市级层面加强决策和协调。市级层面要在城市精细化管理中发挥决策、指挥和协调作用。提升决策层，就是要赋予决策层在城市精细化管理工作中高于一般委办局的权力，让其具有强势权威和指挥协调功能，对城市精细化管理工作进行“综合研究、综合协调、综合管理、综合决策”等宏观上的管理和决策，并组织、协调全市相关部门及执行层的工作。二是区级层面规范执行和管理。区级层面在城市管理中要发挥上下协调功能，贯彻市

级要求，支持街道实施。在执行层面要按照市级城市管理部门的规格模式，统一规范执行层的职能权限和职责范围，让决策层的战略思路、发展规划、总体目标和工作任务，在全市能够得到统一的、全面的、有效的推进、开展和落实。要加快城市管理体制改革，尽快在区级层面成立“城市管理委员会”。三是街道办事处层面扩大实施和权利。要充分发挥街道办事处在城市管理中的基础性作用，按照“管理前置、重心下移、做强做大、夯实基层、兜底管理”的要求，扩大机构设置，扩大人员编制，扩大考核权力，扩大经费投入。让实施层有权力、有责任、有能力地去组织和完成执行层下达的工作计划和目标任务，为真正实现城市精细化管理属地负责的构想奠定坚实的基础。四是社区层面推进自主参与性和独立性。转型政府社会管理服务的理念、模式，培育、组织动员社会力量，开发以社区为主的自我资源，实现社区居民的自我管理、自我服务和自我教育，建立居民参与政府城市管理的反馈激励机制机制，充分发挥社区在公共治理中的积极作用。

三、理顺重心下移后城管综合执法各层级职能，推进精细化城市管理职责履行

北京城市执法管理机构正在承担着成为城市精细化管理工作的责任兜底者，在工作重心下沉的城市管理任务分工的城市是有效的，符合现阶段城市管理的体制，但是也产生

了一些越界执法、违法执法的情况，引发出层级机构间的矛盾，如“开墙打洞”违规建筑和“店外经营”的执法任务，本属于规划和工商部门的管理职责范围，城管部门也要承担责任兜底。因此，厘清城管综合执法各层级职能，才能有效推进精细化城市管理。

基于北京市“强市弱区大基层”的科层体制机制，建议一是理顺前端管理与末端执法的行政管理职责，建立行政管理末端的沟通、评价机制。在市区街各层面将日常联络、联合会商、个案专办、案件移送、案件协查、应急处置等六项协调工作制度进一步细化。并在市城管局建立构建跟踪反馈系统，即反馈前端、反馈相对人、回应社会公众的关注、反馈决策者。二是合理配置行政执法资源，确保超大型城市安全运行与首都功能实施。市级城管的职能定位、队伍配置城管必须突出首都特色，在有利于首都功能发挥的基础上，设计城市执法管理局的职责。既要负责实施跨区域活动、事关首都功能实施、执法专业要求较高、重大活动的难事、急事、国事、大事等执法工作；又要负责城管执法队伍的发展规划、相关政策制定、执法疑难问题协调处理等工作。三是化解基层城管执法的法律风险，完善城市精细化管理的兜底责任机制。完善区级城管局对街道城管分队的管理制度体系，实行城管执法队伍的区级和街道办隶属关系、双重管理、以区为主的管理管格局，强化街道城管分队“派驻”机构的定位。

区城管局对于派出分队的领导具有监督权、任用权、违规追责的权利，街道具有对城管派出机构领导的任用否决权、建议权、考核评价权。在授权范围、程序、执法责任、法律责任担当等方面建立细化的标准与流程。四是，整合管理资源，进一步完善部门联动协调机制。《北京市人民政府关于进一步相对集中城市管理领域部分行政处罚权的决定》（京政发〔2017〕32 号）规定，自 2017 年 12 月 1 日起，城市管理部门行使的全部行政处罚权及相应的行政强制权、园林绿化部门行使的城市园林绿化管理方面全部行政处罚权(林业和野生动植物保护除外)划入城市管理综合行政执法部门集中行使。将促进市政市容、城管执法、监督指挥、绿化、环卫有效捆绑，建立综合巡查管理队伍，推行“五位一体”巡管模式。

四、充分激励城市管理工作者的热情，健全法制规范管理推进标准化工作流程

北京城市管理体制是典型的科层制，政府通过功能性分工进行运作，基于地位与规则自上而下建立命令、服从关系。目前，市级城市管理工作主要依赖于政府的行政强制，而不是划分细致的法律条款,虽然京政发〔2017〕32 号文件提出北京市政府进一步相对集中城市管理领域部分行政处罚权的新举措，具体实施操作的精细化管理行政处罚权条例和实施细则仍在制定中；区级政府的管理机制单一、约束多、激

励少，主要依靠行政强制、经济手段和个人资源；街道、社区工作则多依赖个人资源、奉献精神和思想觉悟，这与建设精细化、规范化、制度化、法制化的现代城市管理体制机制背道而驰。现行的激励机制主要是奖金和晋升，均不能有效的提升城市管理人员的工作热情。

为此，建议通过建立与完善官员的监督、评价、追责机制，完善法制化的行政机制。建立重大决策终身追责制度，完善城市管理事前评估、事中评估和事后评估的行政评估体系，防止“决策拍脑袋,执行拍胸脯,失误拍屁股”的现象,防止由于个人原因导致的决策失误。建立重大行政决策“台账”,把谁提出决策议题、谁参与决策过程、谁参与风险评估、谁负责合法性审查、谁参与最终讨论决定等信息都完整记录在案,做到责任追究有账可查。制定重大行政决策失误“追责标准”,明确重大决策失误的“追责范围”,使得责任追究于法有据，保护干部工作的热情。