

# “疏解整治促提升”是推动 北京城市治理现代化的有益尝试

陈松川 姜 军

城市品质是一个城市综合素质的标尺,城市管理水平既是城市品质的重要体现,更是决定城市品质的重要因素。处于城市发展转型期的北京同样也处于城市管理转型期,为了应对城市发展转型,北京市展开了一系列城市整治行动,特别是组织实施了疏解整治促提升专项行动。疏解整治促提升专项行动的重要意义,不仅在于对城市环境等具体的城市品质提升上的明显成效,更为重要的是它在城市治理体系和治理能力现代化的战略理念、治理模式、治理政策等具体层次上所体现出的重要推动作用,值得认真思考和持续关注。

## 在治理战略上,疏解整治促提升专项行动推动了北京城市治理价值理念的全面转变

城市管理的本质价值导向不是绩效如何,而是以人为本。从亚里士多德的名言:“人们来到城市是为了生活,人们居住在城市是为了更好的生活”,到联合国人居署《伊斯坦布尔人居宣言》中所强调的:“我们的城市必须成为人类能够过上有尊严的,健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方”,特别是美国城市学者亨利·丘吉尔所提出的,城市实际上就是人民,因为人民喜欢住在城市里,所以才有了城市的存在,都论证了这样的道理。正如习近平总书记所指出的:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。”与以往城市专

项治理行动明显不同的是,疏解整治促提升专项行动和“首都核心区背街小巷环境整治提升行动”,以疏解非首都功能为导向,以城市环境和秩序整治为重点,以优化提升首都核心功能和提高和谐宜居水平为目标。疏解整治促提升专项行动的重要性不仅在于它是京津冀协同发展战略的进一步延伸,体现了北京城市发展战略由聚集资源求增长到疏解功能谋发展的转变,更为重要的是它在战略价值取向上发生的重大转变。疏解整治促提升专项行动的着眼点都是生活、购物、出行等居民家门口最突出的现实问题,它探索的是如何利用疏解腾退空间补齐公共服务短板,更加关注公众的感受和需要。“整治”掉的是脏乱的环境、拥堵的交通、臃肿的产业,“提升”来的是清朗有序的城市空间。通过实实在在地改善首都的城市品质,切实让群众感受到城市发生的变化,用获得感来赢得群众的更多支持。用实际行动实践着城市治理“城市即人民”的核心价值取向,反映了城市治理“什么是市民最需要的”这一基本价值判断。

政府战略管理理论认为,城市公共部门管理者应当是探索者,致力于寻求、确定和创造公共价值,而不仅仅是利用资源达成既定授权目标,创造公共价值是当代城市管理者思考和行动的基本框架。疏解整治促提升专项行动的一个重大转变就是从战略上把重心从以前的现象整治深化到更深层次的公共价值创造方面,对城市治理能力的理

念认识进入到一个更深的层次。较长一段时间,北京生活性服务业大多处于自然发展状态,生活性服务业市场主体“小散乱”现象普遍存在,小散企业、夫妻店集中,不仅形成了脏乱差的环境,也对服务质量产生影响。疏解整治促提升专项行动十分注重“在提升质量上下功夫”,特别是通过专项行动的提升类任务回应公众的愿望来实现创造公共价值。目前,北京建设提升蔬菜零售等7类便民商业网点792个,其中蔬菜零售网点267个。北京市发展改革委安排2亿元市政府固定资产投资用于补助便民商业设施建设,第一批52个项目已面向社会公示,主要涉及便民服务综合体、蔬菜零售、生鲜、便利店、早餐店等。鼓励各区积极创新,探索利用疏解腾退空间补齐公共服务短板,东城区、西城区已利用部分腾退地下空间补建社区商业便民服务综合体、百姓生活服务中心和微仓储。这些整治措施用居民实实在在的获得感实现着城市治理的公共价值创造。

### 在治理模式上,疏解整治促提升专项行动促进城市治理主体新型关系的构建

无论是城市管理还是城市治理,它的核心内容都是冲突管理和物品(服务)供给。作为管理行为的两大机制主体,充分发挥市场主体的灵活性与政府的规范性是其中的关键。以“个人利益最大化”为基本逻辑的市场机制的失灵会引发城市的过度商业化,作为“城市病”集中的地方,背街小巷的过度商业化更成为城市管理的薄弱环节。普遍的开墙打洞以及经营行为,使一些胡同成为了脏乱差、热闹嘈杂、安全隐患多、治安案件高发的区域。同时,城市治理价值取向向以人为本的转化,也要求城市治理对城市人口和社会变迁更加敏感,及时跟上城市发展形势的需求。疏解整治促提升专项行动,就是要去掉过度的商业化,把低端业态“疏”出去,把便民惠民新业态“请”进来,拆

的是违法建设、治的是违法经营,目的是更好地聚焦提升,切实把市民家门口的事办好。今年上半年,全市共取缔无证无照经营3.6万户,整治“开墙打洞”2.1万处。对于不符合规划、确需撤除的农贸市场,按照“拆一补一、先补后拆”的原则,提前谋划补充和替代措施,确保便民商业设施数量只增不减。通过专项整治促提升行动,实现了城市公共物品和公共服务的有序供给,实现了市场和政府两大主体的作用互补,进而推动了居民需求和环境美好的合理解决。

当前国内外城市治理的研究表明,公众与政府的关系是城市治理的关键。但是,当前公众对政府信任的流失,政府对公众信任的淡薄,构成政府与公众之间的相互不信任,是目前包括城市治理在内的国家治理体系和治理能力现代化面临的核心问题或者说症结。城市治理的有效性和有序性取决于城市的集体合作能力,城市政府与公众的信任关系决定于公众与政府之间期待与回应相一致的程度。公众更信任关心他们所关注事情的干部。通过缩小公众期望与感知之间的落差可以提高公众对城市政府的信任感,更重要的是形成一种将伙伴信任理念制度化的机制安排。

疏解整治促提升专项行动,致力于改善民生和人居环境。整治“开墙打洞”需要做到尺度、标准统一,同时群众的情绪不能不理睬,实际困难不能不解决。违建拆除后用于留白增绿,将腾退的空间更多用于增加停车场、文体、绿地、消防等公共服务设施、市政基础设施和城市安全设施等公益性用途内容,增强群众获得感;增加完善市民身边的菜场商铺,便利群众生活。通过这些途径可以建立起公众与政府之间的信任感和良好关系,消除因长期漠于“例行公事”造成的社会疏离感,把伙伴利益共同体从观念落实到城市管理的具体实践之中,用渗透在具体行动中的伙伴理念不断强化相互间的信任认同。另外,将这一理念内嵌于制度之中,可以起到不断强化政府与公众之间

的伙伴信任理念,既是对党的群众路线优秀传统在新的城市治理形势下的继承和丰富,也是对城市治理主体新型关系构建的进一步探索。

### 在治理政策上,疏解整治促提升专项行动推动了城市治理政策设计模式的变迁

伴随着北京市发展战略模式由“聚集功能求增长”向“疏解功能谋发展”的转变,与“单中心聚集、摊大饼发展”的发展模式相伴生的粗放型城市管理政策思路也在发生着深刻变革。疏解整治促提升专项行动验证了北京城市治理政策由粗放型管理到精细化管理、再到精准化管理的模式变迁。这一行动的一个重要政策路径就是针对城市管理中存在的问题,进行系统梳理,深入查找原因,拿出好用管用的对策,以精细化管理破解大城市病,让居民群众享受更为便利的生活。在疏解整治过程中,根据街巷功能精细化逐步分类治理,对路面是否整洁、有无车辆乱停乱放、“空中蛛网”是否入地等背街小巷环境整治的各个具体指标进行量化打分评比,并向社会公示。同时,这一行动在突出专业化指导的同时,还十分重视整治带给公众的感受,通过实现公共服务便利化,使城市管理的细致、周到、善意在管理的细节中体现出来。疏解整治促提升专项行动还表明,北京城市治理的政策设计在精细化管理的基础上,剔除了既往城市治理政策行为的模糊性,进一步向突出问题针对性“对症下药”的精准化诊断式政策转变,精治将成为下一步北京市疏解整治的着力点。

城市管理的要义就是在一个人口众多、居住集中的区域里,维持一定的社会秩序、政治秩序和经济秩序。在中国这个具有高度秩序化传统的国度里,秩序更是成为城市管理的核心。北京疏解整治促提升专项行动的目标之一就是实现有序疏解。为了实现这一目标,专项行动一改以往专项整治政策行为的短期突击式运动治理特征,构建

了长效治理机制。今年先后出台的《北京市人民政府关于组织开展“疏解整治促提升”专项行动(2017~2020年)的实施意见》《首都核心区背街小巷环境整治提升三年(2017~2019年)行动方案》等方案,都具有较长的持续时间,其目的在于使有效措施转化为常态管理,用常态保长效,避免以往城市整治行动中存在的“治理—反弹”怪圈。不论是疏解整治促提升专项行动,还是核心区背街小巷环境整治提升行动,着眼点都是生活、购物、出行等老百姓家门口最突出的现实问题,有着强烈的问题导向。在解决这些问题的思路,疏解整治促提升专项行动也出现了较大的变化。它将整治行动与规划设计结合起来,特别是在避免大拆大建、保持胡同肌理等方面不断进行探索。在具体措施上,将低端产业腾退后改为公园广场、“开墙打洞”点位提升成菜店等生活性服务业网点、地下出租空间清理建成“万物仓”、拆除违建还原老街风貌,让整治符合街巷的功能和历史文化品位。东城区、西城区陆续亮相了前门、三里河、西打磨厂街、北京坊等一批疏解整治提升的老城街巷,在城市设计与修补方面进行了探索,积累了经验。这一转变更加强调加强规律和成因研究,使北京城市治理政策设计导向由事后的问题应对型向事前的问题预测型转变,有力地强化了城市治理能力建设。

中央城市工作会议明确提出“完善城市治理体系,提高城市治理能力”,实现城市管理现代化。疏解整治促提升专项行动在治理价值理念、主体关系、政策逻辑等方面的新探索,用具体的治理行为推动着城市治理模式的变迁,成为探究中国城市治理行为最新发展动态的重要载体。

(作者:陈松川,北京建筑大学城市公共管理与政策中心主任;姜军,北京建筑大学经济与管理工程学院院长)

责任编辑 / 高 斌