

为人民管理城市

——济南市创新城市管理的实践及启示

中共济南市委宣传部调研组



当前,我国城市管理面临着一系列后发型国家城市化进程中特有的矛盾和问题。山东省济南市在全力推进工业化和城市化进程中,把创新和优化城市管理作为加强和创新社会管理的重要突破口,以为人民管理城市为本,在管理理念和管理体制上进行了一系列创新,努力探索一条既适应现代城市发展需要,又满足人民群众需求的中国特色社会主义城市管理的新路子。

一、坚持以人为本,为人民管理城市

2010年1月,济南市为了适应城市化发展和社会管理创新的需要,着眼全面提升城市形象和品位,整合原城管执法局、环卫局和住建委城市管理职能,组建了济南市城市管理局,与市城市管理行政执法局合署办公。新组建的济南市城管局从转变观念入手,把为人民管理城市作为一切工作的出发点和落脚点,把建设让人民满意城市作为检验和衡量各项工作的根本标准,全面提高城市管理科学化水平。

解放思想、转变观念,树立为人民管理城市的理念。济南市城管局成立后,组织全系统开展以“为城市管理人民还是为人民管理城市”为

主题的解放思想大讨论,通过学习讨论和剖析典型案例,使全市城管干部职工认清城市管理存在的突出问题,明确人民是城市的主人和管理主体,认识到城市管理是“为人服务”不是“把人管住”,实现了“为城市管理人民”到“为人民管理城市”的根本转变,确立了方便人民是现代城市管理的根本出发点、人民满意是现代城市管理的最高价值的共识。一年多来,为人民管理城市的理念在全局一万多名干部职工中生根、开花、结果,极大地激发了全市城管职工努力打造市容整洁、环境优美、特色鲜明、宜业宜居的省会城市新形象、新面貌的巨大热情,形成了服务市民、改善民生、创新城市管理的强大活力。

抓住重点、突破难点,寓管理于服务之中。渣土运输撒漏是城市管理中的老大难问题。济南市城管局从“为人民管理城市”的理念出发,既维护城市整洁,又考虑渣土运输企业和人员的利益,统筹兼顾、全面协调,推出“抓两头、控途中、把三关”的渣土管理工作法,杜绝强制性的查、堵、罚,有效解决了这一困扰城管部门多年的难题,实现了多方受益、多方共赢。他们还举一反三,对城市管理工作中的规律性问题深入研究,总结出社会动员、属地管理、全域全时、

关口前移等规律性经验,确立一流的理念指导、一流的组织体系、一流的工作队伍等管理目标,使为人民管理城市的理念和行动在破解难题、提升服务水平中更加科学、理性和自觉。

刚柔相济、执法为民,赋予严格执法以更多人性化因素。城管局是管理部门和执法机构,但如果将执法简单化与孤立化,就会游离城市管理与发展的主旨。济南市城管局将人性化管理与严格执法有机融合起来,打造管理、执法和服务三位一体的人性化城管机制,努力做到用服务手段解决70%的问题,用管理手段解决20%的问题,用执法手段解决10%的问题,实现了城市管理方式的三大转变。一是由粗暴执法转变为文明执法。强化“民生为先、换位思考、真诚服务”的职业意识,确立“完成、完好、完美”的工作标准,执法人员上门为管理对象送服务、送法律、送政策、送指导,每个城管人员出门就上班,带着满腔热情、深厚感情提供人性化、柔性化、理性化执法服务,做到执法“行动快、效果好、有回音”,实现了执法行为和执法人员形象的根本转变。二是由执法就是处罚转变为以服务保障执法。改变过去以罚为主、以堵为主的执法方式,采取关口前移、服务在先、先疏后管的方法解决城市管理中的顽疾,最大限度防止矛盾激化。三是由突击性执法转变为长效化执法。与各区、街道联手进行综合治理,实行以属地管理为主的百分考核和新闻通报制度,对全市所有街(镇)进行统一考核打分排名,定期向社会公布,并由市委组织部、市纪委与有关单位的党政负责人谈话,形成了加强城市管理的良好氛围。

二、打造全民城管,靠人民管理城市

为人民管理城市,既是先进的城市管理理念,又是科学的城市管理体制。济南市在加强与改进城市管理实践中,抓住体制创新这一核心,发挥各级各部门在城市管理中的作用,动员

社会各界力量共同参与城市管理,积极探索将行政手段与市场化运作有机结合的管理体制,成效显著。

整合各方力量,构建大城管格局。济南市委、市政府将创新城市管理体制放在加强社会管理创新的全局位置,成立了以市长任主任,市直相关部门负责人、各区委书记和区长任成员的城市综合管理委员会。城市综合管理委员会作为决策指挥机构,负责确定城市管理的目标任务、工作计划、考核办法等,区作为责任主体承担辖区内城市管理事务,街道和社区作为基础组织负责落实辖区内环境卫生、市容整治等工作。这种职责明确、权限分明的管理体制,发挥了城管局在城市管理中的主管职能部门作用,调动了社会各界力量,充分体现了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理体制和原则。

吸引市民参与,创建百姓城管体制。济南市城管局作为城市管理的直接责任主体,把广大市民当作城市管理的根本依靠力量,着力打造全民共建、共管、共享的百姓城管新体制,走出了一条开门办城管、开放办城管的新路。百姓城管把每一个市民都定位为城市管理的一个因子,采取多种措施吸引市民关心、投身城市管理。济南市组建了全国第一家百姓城管协会,实现了市民既是城市管理对象又是城市管理主体的有机统一。拥有十万多人的城管协会是群众自治组织,有自己的章程、执行机构和法定代表人,参与者覆盖离退休干部、公务员、企事业单位职工、在校学生和经商业户等各个群体,成为目前国内最大的民间城市管理团体。许多城市管理中的老大难问题,由百姓城管协会出面,很快得到妥善解决。通过百姓城管大讲堂、百姓义务城管队、百姓城管监督员、百姓城管认领文化墙、百姓城管服务热线等多种形式,城管部门和广大市民紧紧地联系在一起。

实行市场化运作,提高城市管理绩效。长期以来,户外广告管理一直采取政府审批方式,

经济效益差,运作不规范,广受社会诟病。济南市城管局大胆创新,将户外广告牌匾作为城市公共资源引进市场化运作,在统一规范使用性质、外观设计、材料质地、时限标准的前提下,以公开招投标方式出让广告载体的建设和使用权,建立户外广告经营市场化运作新机制。这一改革举措,弥补了行政手段的不足,促进了城市空间资源的优化配置,增加了政府收益,提高了广告质量和品位,杜绝了行政审批中可能出现的权钱交易。这种把行政管理效能与市场调节作用有机结合起来的办法,提升了城市管理绩效,体现了城市管理改革创新的方向与趋势。

三、提升城市品位,让人民共享城市

为人民管理城市归根到底是让人民共享城市,让城市成为人民安居乐业的幸福家园。秉持这一理念,济南市城管局把服务民生、惠泽民生作为工作的出发点,把工作的过程变成便民、惠民的过程,让市民享受到城市的美好。

创立地图思维,提供贴心服务。过去一进入夏季,大批瓜农进城随处摆设摊位卖瓜,影响了交通和卫生。城管人员四处堵截驱赶瓜农,瓜农不满意,市民也不满意。济南市城管局通过走访,设计绘制了城区临时西瓜销售点地图,明确标注了455个西瓜销售点和瓜农进城路线,引导瓜农在划定位置销售西瓜。西瓜地图一经推出,过去那种乱摆西瓜摊点的现象没有了,市容市貌整洁了,瓜农和市民也方便了,困扰城市管理多年的难题一朝解决。从西瓜地图中,济南市城管局的干部职工认识到,思维方式的创新是最重要的创新,思路通才能一通百通。由此他们形成了指导各项城管工作的地图思维方式和地图管理方法。先后推出了修车地图、报摊地图、化粪池地图、便民摊点群地图、公厕地图、扬尘地图等各种地图,为城管工作和经营活动提供了既规范又直观的指南,使事后解

决问题式管理变为超前服务式管理。

打造洁、靓、谐,营造温馨环境。洁、靓、谐是济南市城管局推出的省会城市新形象工程。他们努力在洁字上下功夫,在靓字上求突破,在谐字上做文章,为市民创造市容整洁、环境优美、特色鲜明、宜业宜居的生活环境。为了洁,济南市城管局要求职工把街道当做自家客厅来打扫,把小区当做自家卧室来整理,把公厕当做自家卫生间来清洁。为了靓,他们从源头上制止有损城市容貌现象,推进城市夜景亮化工程,规范广告牌匾,合理布局、精心设计城市雕塑、喷泉,改进建筑物外立面装饰,丰富优化城市色彩,让泉城的特色更加突出。为了谐,他们整治各种扰乱城市正常秩序的不文明行为,实施以治乱为主要内容的十大行动,坚决取缔清理各类占道经营、乱贴乱画、乱搭乱建现象。从方便市民、保护合法经营出发,规划设置各类经营摊点,用一系列平凡琐碎的管理,想市民所想,解市民所困,奏响了一首首协调动人的城市交响曲,给市民带来和谐温馨的享受。

建设爱心城管,搭建文明平台。济南城管人在创新城市管理理念和体制上永不满足,不断前行。他们认为,只有充满爱心的城市管理,才能让人民群众生活得更美好。最近,他们发起成立了全国城管系统第一家慈善工作站,积极帮助系统内困难职工和社会上困难商贩;设立了全国第一家摊贩救助基金,将城市管理对象纳入救助系统;动员社会力量共同关爱失业人员和困难商贩,帮助他们寻找就业机会,改善生活条件。一项项爱心城管活动,犹如一条条金色丝带,把城管系统全体职工紧紧联在一起,把城管职工与广大市民紧紧联在一起,在“为人民管理城市,让人民共享城市”的目标下,人们相互支持,相互激励,用辛勤的汗水与智慧,共建温馨的家园,共创更加美好的未来。

(调研组成员:包心鉴 王军 何卫东 高海虹 王济萍 苑红 闫刚 郝丽 孙成豪)

责任编辑:刘玉成