



请

建标准立规范 下沉力量提升智慧

青岛西海岸巧解城市管理难

经济日报·中国经济网记者 刘成 通讯员 张涛

精细化管理

西海岸新区是青岛市城市建设的新区，除了日新月异的城市建筑和街景让人感受到新崛起城区的勃勃生机外，在城市精细化管理方面，他们也不断探索。今年开始推开的城市管理体制改革正是这方面的尝试。

像绣花一样管理城市，需要耐心，更需要技巧和办法。通过对这一案例的剖析报道，让我们看看国内城市在这方面的努力——

青岛西海岸新区长江路街道办事处网格员王秀英在峨眉山路一路口发现某工地渣土车撒漏严重，在清扫路面的同时，她在街道办的城市管理微信群上传了图片，该街道办执法中队队长薛志强立即将图片转发至相关值班人员。14分钟后，执法人员到达现场进行处理。以前，处理这样一起事件，由市政公司通报城市管理局，城市管理局再将问题反映给综合执法局，然后再传达到驻街道办的执法中队，通常需要2天。现在，从发现问题到处理问题，整个过程只用了十几分钟。

类似的事情几乎每天在青岛市西海岸新区发生。作为青岛市的“新生力量”，西海岸新区在探索城市精细化管理上独具特色。

厘清管理责任

今年4月，青岛西海岸新区正式推开城市管理体制改革。此次改革厘清了城市管理责任清单和综合行政执法权力清单，并制定了城市管理相关标准。

“近年来，城市面貌发生了日新月异的变化，由一个局面对整个新区进行城市管理，城市化管理很难达到精细化要求。”青岛西海岸新区城市管理局副局长刘波告诉记者，城市管理体制改革后，新区将原由区城市管理局承担的部分管理职能，按照属地化管理原则，下放至14个街道办事处。

城市管理局通过建立40余人的专业考核队伍、各街道办相互打分、邀请人大代表、政协委员参与考核等形式，对每个街道办事处进行考核，每月向各个部门通报考核情况，每季度、半年和全年的考核结果在区内媒体上通报。同时，考核成绩作为各街道办事处奖补资金分配的主要依据，与政绩挂钩。

“体制改革后，很多街道办事处对参与城市管理更加积极。”刘波说，以裸露土地提报数量为例，改革后街道办提报的个数是改革前的数倍。

与此同时，新区整合园林绿化和环境卫生资源，由西海岸公用事业集团与各街道办事处签订作业服务合同，设立14个园林环卫作业队，实行网格化管理，承担城市管理相关工作。

“我们对作业队制定了5个作业标准、8项工作规范、5个考核办法，确保将每一个细节落实到位。”西海岸公用事业集团市政管理有限公司综合管理处副处长楚振杰表示，考核结果将与负责人的薪酬挂钩，形成倒逼机制。



左图 长江路执法中队队长薛志强(右二)、管区分队长宋中华(右三)在紫金山小区耐心细致地做违章业主的动员工作。

下图 责权明确后，道路施工无长期拖工的现象得到了有效遏制。图为青岛团结路海信工业园附近道路路面工程在有序开展。(资料图片)



本次改革的另一个亮点就是综合执法力量的下沉。新区综合行政执法局将涉及城市管理领域的行政执法权全部向街道办事处下放，执法力量进一步向街道办事处下沉，整合派驻街道执法力量和街道执法协管力量。新区通过运用扁平化管理方式，真正实现由纵向“专业行政执法”向区域“综合行政执法”转变。

据了解，厘清权力清单之后，综合行政执法局将承担住建规划、文化市场、国土资源、海洋监察、交通运输、旅游市场6大领域32类1100余项执法权，镇(街道)将承担城市管理领域8类440余项执法权。

破解管理难题

违章建筑，就像城市的“牛皮癣”，一直是城市建设和管理的老大难问题。

在西海岸新区，由于责任厘清了，社区书记和社区执法队员就可以直接拆掉违章建筑。在长江路街道办事处紫金山路社区，记者见到了正在拆除违章建筑的社区书记王霞和执法队分队队长宋中华。“这里因为历史原因，违章建筑已经存在了20余年。2010年，当时的城市管理执法局派驻一个中队来拆除也没有推进。”宋中华介绍，他们利用10天时间拆掉了800平方米违章建筑，这在过去根本不敢想象。

“我们不仅仅是拆，后续的外立面改造、绿化等工作都进入前期准备阶段，清场之后将立即进行。”长江路街道办事处党工委副书记初良珂说，在综合执法下沉后，办事处将执法中队进一步下沉到各个社区，执法队不再是“刮一阵风就走”，而是沉到社区里不走了，老难题变得不再难。

除了违建，随意倾倒建筑垃圾的难题也得到了有效解决。以前，建筑垃圾的处理，都是各个街道自行寻找不构成污染的临时填埋点，但很多垃圾运输承接单位因为运输成本原因，随意倾倒现象屡屡发生。属地化管理后，一旦发现随便倾倒的建筑垃圾，就追究属地责任。“很多街道通过对举报者进行奖励的方式，发动群众实时监督。”刘波说，现在已经有两个街道给

出了最高5000元的奖励，鼓励群众监督，无处不在的监督加上综合执法下沉，执法人员可在最短时间内到达倾倒地现场，使倾倒建筑垃圾的现象大大减少。

“堵”不可缺，“疏”也必不可少。“区里正在研究无害化处理建筑垃圾，对建筑垃圾进行筛分，再做成砖块、水泥块，用于市政建设中，比如铺设人行道、绿化带围池等。”刘波介绍，相关鼓励政策将于近期出台。

对很多城市而言，“拉链”式道路也是一个难题。乍看只是道路“开膛破肚”重复建设的问题，归根结底是项目施工时，相关部门各自为政，缺乏统一规划，造成城市规划建设的盲点。

在西海岸新区，这个难题也得到了有效解决。“我们每年都会函告电信、市政、供热、供电等各部门，要求其报送管线施工计划，我们局根据计划统一协调施工进度，不及时上报的，原则上不再批准挖路，这就避免了‘拉链’道路问题。同时，在审批各种管线施工工程时，将审批手续同时报送相关街道办事处和综合执法局，对工程情况进行详细告知。”刘波介绍，过去规定期限内未完工的工程基本没人管，现在责任划到了街道，他们会时刻盯着工程进度，一旦逾期会立即敦促停止施工，要求其重办手续，并进行最高限额罚款，增加其违规成本。这样一来，无长期拖工的现象也得到了遏制。

另外，在西海岸新区，曾有两类“三不管”地带。一类是某一段区域是两个甚至三个街道办的行政交界点，环境卫生工作极易成为“三不管”地带；另一类是一条马路路分属不同部门负责，结果造成“三不管”。

改革后，这种被动的局面彻底改变了。“现在由没人管到有人管、主动管，再到争着管，最后到全方位管。”刘波介绍说，现在很多相邻的街道办事处，并不以行政边界划分环卫工作的交界点，都是自行协商，寻找更有利于管理的分界点。

推行智慧管理

在西海岸新区，一个“互联网+”的城市环卫治理系统，目前已经建成。这个

系统依托物联网与移动互联网技术，建设了环卫网格化监管、人员智能管理、车辆和设施管理、应急指挥调度和便民服务模块，对环卫管理所涉及的人、车、物、事进行全过程实时管理。该系统建成后，新区将成为山东省信息化监管面积最大的环卫智慧区。

目前，全区约2500多名保洁工和120名环卫管理人员将配备电子签到设备，这个设备将实时反馈在岗人员数量及在岗人员数量、工作状态、工作量、事件的处置效率。对现有的450处垃圾点、2600余个垃圾桶安装电子标签，通过垃圾车上的接收器，可以显示垃圾桶清运的频率，垃圾量收运量的自动汇集并减少市民民投诉。

另外，300多辆环卫车辆还会安装3G/4G视频设备或传感器，管理人员可在平台查询车辆的工作状态、作业路线、作业规范、驾驶员的信息、车辆的油耗等。“日常管理从静态监管向动态监管转变，对环卫人员、车辆的违规作业、超速及疲劳驾驶等行为，平台和手机APP可同步显示并提醒作业人员。”楚振杰说。

公共交通服务也体现了一个城市的治理水平。早在2015年，西海岸新区智能公交系统正式运行，60余条线路1000余辆公交车全部纳入智慧公交体系。市民通过APP、微信公众平台等方式可以随时知晓公交线路调整、站点更改等信息。

“这套系统由综合信息管理决策系统、生产管理系统、安防保障系统、乘客出行服务系统、运维系统、智能场站系统等6大系统架构组成。”青岛真情巴士集团有限公司党委书记、董事长相建俊说，智慧公交项目应用后，市民可通过APP查询乘车路线，实时了解公交车进站时间，查看到每一站的实时车内情况，根据拥挤程度选择乘坐公交班次，还能精确预算到达目的地的时间。

从2015年社会治理“大数据”成功运用，到权责清晰的综合执法改革，再到城市管理体制的彻底变革，青岛西海岸新区正在打造一个精致有序、特色鲜明、生态宜居的品质之城。

走在上海街头，时不时就会和书店相遇，但这座立志建设国际文化大都市的城市并不满足。今年4月，上海市发布《关于上海扶持实体书店发展的实施意见》，首次将实体书店发展纳入城市规划和发展的“顶层设计”。

《实施意见》规定，在城市建设中为实体书店预留经营场所，达到8万人的居住小区应预留不少于200平方米的书店面积。上海未来将进一步优化实体书店网点布局，在街区、商区、社区、学区、交通枢纽等区域规划开设综合性书店，同时以中小型书店填补城市商业中心、人口导入区域、新兴居民区等“文化空白点”。《实施意见》还鼓励在中小学校周边开办实体书店。

实体书店对于推动全民阅读活动的开展，提升市民的文化素养，涵养城市文化氛围，展示城市文明形象，具有现实而积极的意义。现在许多实体书店还是居民文化消费娱乐的场所，与社区、商场、学校等相辅相成，互为依存，更好地满足市民的消费需求，也让城市更具人文情怀。

对于城市而言，实体书店不但具有文化建设方面的作用，还兼具经济上的意义。实体书店作为出版文化全产业链的重要环节，能为图书市场的振兴给予有力支撑。实体书店对相关关联的文化、餐饮、娱乐等行业也能起到一定带动作用，有利于为城市经济发展提供新动能。

当前，全国多数城市在建设发展过程中，尚未考虑到实体书店及早留出一席之地，实体书店发展还只靠店主自身经营。这就使得实体书店布局不够合理，对于城市发展的促进作用体现不足。城市，应该使人们的“生活更美好”。当前，我国经济社会快速发展，人民群众的文化消费要求更高、需求更趋多元，书店日益成为城市生活的必需品。希望更多的城市建设者重视实体书店建设，提升城市品位，丰富市民生活。

周慧虹

南宁加快创建国家食品安全城市

将建立财政投入稳定增长机制

本报讯 记者周晓骏 童政报道：记者从广西南宁市有关部门获悉，南宁市将力争在2018年6月底前建成国家食品安全城市。据介绍，南宁市创建国家食品安全城市范围为十区一县，将坚持示范带动，以点带面，逐区域、逐环节、逐品种落实食品安全保障措施，坚持硬件、软件并重，环节、细节兼顾，建立健全无缝隙、全覆盖的监管机制，不断提升监管水平。对如期完成国家食品安全城市创建工作的城区、牵头职能部门，给予全市范围通报表彰，在政策优惠、经费支持、设备配备等方面予以适当倾斜。对于存在弄虚作假等违法违纪行为，发生重大食品安全事故、影响恶劣的食品安全事件等情形的，取消试点资格。

据了解，南宁市把创建国家食品安全城市工作纳入重要议事日程，在人力、财力、物力等方面予以充分保障，满足创建试点工作需要，做到公开透明、节俭高效，防止借创建之名搞形象工程，力争在2018年6月底前建成国家食品安全城市。届时，食品安全总体状况要持续稳定在较高水平，尤其是粮食及粮食制品、食用油、蔬菜、水果、肉及肉制品、蛋、水产品、乳制品、保健食品等主要食品和专供婴幼儿及其他特定人群的主辅食品安全状况稳定在较高水平，没有发生重大食品安全事故或影响恶劣的食品安全事件。同时，建立完善的食品安全监管体系；建立食品安全财政投入稳定增长机制，保障监管所需的人、财、物投入；监管执法不断强化，风险隐患排查整治机制有效落实，食品安全问题有效整治；食品行业依法诚信经营，产业健康发展；食品安全社会共治格局基本形成。公众对政府及有关部门食品安全工作措施认可度高，对食品安全现状总体满意度高。

共享单车倒逼：深圳完善慢行系统

本报记者 喻剑

今年清明“小长假”期间，共享单车“挤爆”深圳湾公园的画面，让许多人开始思考共享单车带来的问题及其解决方案。日前，由深圳市马洪经济研究发展基金会、深圳职业技术学院、深圳市决策咨询委员会智库建设与公共咨询组联合主办的“平等路权视角下的共享单车发展研讨会”举行，来自各界的专家学者围绕共享单车的规范和管理、城市空间路权平等如何实现等话题展开探讨。不少专家表示，共享单车的出现正在倒逼城市慢行系统的加快建设及完善，未来共享单车的健康发展需要政府、企业、社会各方面的共同努力。

深圳市道路交通管理事务中心主任车小平表示，共享单车出现后，受到了老百姓的欢迎，但也出现了乱停放等问题，侵占了公共资源。目前自行车路权空间不足的

问题相当突出，几十万辆共享单车出现后，深圳原先规划的公共自行车区域、绿道系统已难以满足。对共享单车的发展，车小平建议，关键要改变无序竞争的问题。交通管理部门要建立统一的自行车运营调度平台，保证自行车有合理的通道，并多渠道挖掘自行车停车资源。深圳市交委计划搭建一个大平台，将“宜停车”的平台、共享单车的监管都纳入其中，利用慢行交通的大数据来统筹。

自行车如何回归独立路权？深圳职业技术学院交通运输研究中心主任王雪介绍，路权是交通参与者的道路使用权，是交通法赋予参与者一定空间和时间内在道路上进行交通活动的一种权利，包括驾驶权、通行权、先行权和占用权。平等路权的基本原则是“人均道路面积小者优先，

对环境影响小者优先”，即排污量小的车辆优先。美国的情况就是行人优先，其次是自行车优先。即使是纽约这种以机动车为主要通行模式的大都市，也会每年新增80公里自行车车道。

王雪呼吁深圳为自行车骑行者提供独立、安全的自行车路权，首先要有路权意识的问题，其次政府要通过政策的导向、设施的设置，来合理分配路权，并通过交警的执法来强化路权的分配。

深圳市城市交通协会副会长施佑生建议划定城市区段，调节用车价格。他表示，随着信息技术、互联网技术和物联网技术的发展，城市交通出现了很多新的运营模式，共享单车是其中十分耀眼的新星，深圳就有7家公司投放了50万辆单车。他认为，这是先进科技发展下的经济

环保型交通工具，应该给予大力支持和积极引导。施佑生建议对共享单车的经营管理通过划定城市区段进行市场价格调节，对道路狭窄和道路拥堵路段提高使用价值，而不是“五毛钱半小时、一块钱一小时”“一刀切”，例如他在科技园地铁站的调研就看到，该地铁站出口非常狭窄，但人流密度非常大，如果再骑单车进出，估计会堵得水泄不通。在这些地方，可以适当提高使用价值，对共享单车的流量进行控制，而对空间道路相对宽敞的地段可以减少收费或不收费。

对共享单车未来的管理和规范，深圳市人大常委会委员谢作正表示，共享单车管理要发挥综合管理、有效监督的功能，首先要调控总量，其次要规范停放，未来还要研究立法，引导共享单车规范发展。

绿色城市发展评估工具发布

服务城市制定绿色发展政策

本报讯 记者陈硕报道：以“创新协作、共建未来”为主题的2017世界城市峰会市长论坛近日在苏州开幕，西门子公司在论坛上正式发布“绿色城市发展评估工具”。该工具采纳了能源、交通、工业和建筑领域80多种技术措施，通过分析这些技术对城市改善PM_{2.5}、PM₁₀等关键空气质量指标的综合效果，以空气质量改善程度、投入等方面的量化指标为基础设计最佳技术应用组合，从而制定最有效的技术路线图和政策建议，供城市决策者做出最佳选择，尽量避免对经济发展的影响，同时提升城市空气质量和可持续发展水平。

据西门子股份公司管理委员会成员博乐仁介绍，目前“绿色城市发展评估工具”已经在德国斯图加特和纽伦堡完成了试点应用。作为城市绿色发展政策和战略制定的支撑工具，西门子正在将该分析工具与空气污染实时预测模型相结合，旨在根据空气污染的预测，提供及时的技术措施建议，降低空气污染程度。