

上海基层样本

从“自上到下的管”过渡到“方方面面的治”

——上海市17位区(县)长纵论城市管理问题与解决之道

本报记者 陈杰

7月15日至8月11日,上海市所辖17个区(县)的区(县)长先后走进2014夏令热线广播访谈——“区长面对面”,与广大市民沟通交流。

上海市各区(县)情况不尽相同,有的区与区之间甚至差别不小。难能可贵的是,在每次一个半小时的访谈交流中,每位区(县)长对自己主政地区的城市管理问题有了了解、有思考,对问题解决有强烈的责任心和紧迫感。

同时,一些领域的“管理”已经向“治理”转变,从“管”到“治”的一字之差,不仅说明政府正在转变行政思路、改变行政策略,从一味的“自上到下的管”逐渐过渡到“方方面面的治”,同时也说明各种社会资源的力量正在被调动起来,为上海这个特大型城市的管理出谋、出力。



■ 南乐路上的黑车在招揽生意(摄于7月31日)



■ 摊贩直接将摊位摆在了北翟路农贸市场外的马路上(摄于8月5日)



■ 金山区东平北路、龙轩路附近一片荒地成了垃圾堆场,严重破坏环境(摄于7月26日)

关键词 社会治理

专家点评

群租、违法建筑、乱设摊等问题,是困扰特大型城市社会治理的顽症,在上海17个区(县)都不同程度地存在。区(县)长们的态度都非常明确,当然,如何从根本上解决问题,不搞“一阵风”,防止回潮,各区(县)探索出许多行之有效的破题良策;同时,政府正越来越多地考虑市民多层次需求,不搞“一刀切”,有的地方还引入市场的社会资源和志愿的社会力量,参与到各种社会治理活动中来。

“黑名单”是杨浦区房管局根据群租认定情况建立起来的“一户一档”。杨浦区区长诸葛宇杰介绍说,这份“黑名单”会和将来的房屋交易挂钩,与入学、入托、就医、救助等各项社会服务相关联。上了“黑名单”,在进行房产交易、接受社会服务时会受到制约。对于群租对象,不能作为合法居住者对待,不予办理居住证,子女就学也应受到限制。对直接从事群租业务,或为群租提供居间代理服务的房地产经纪机构、经纪人也要实施行政处罚。

在闵行区区长赵祝平嘴里,一说到拆违,讲求的是六个“快”和三个“2”:快发现、快到场、快判定、快派单、快谈话、快处置。违法建筑类(在建)案件接报后,20分钟内派发承办单位,承办单位2小时内到达现场,24小时内开具催告书,7天后未拆除的开具《强制拆除决定书》。

关于拆违,崇明县确定了8个方面的整治重点,其中有1个方面与市区不同,是坚决拆除农村老宅基地上的“应拆未拆房”。崇明县县长马乐声表示,计划用一年的时间,对全县39.4万平方米的“应拆未拆房”进行整治和复垦。奉贤区的拆违坚持“割韭菜”,紧紧围绕

“领导干部最大、违建面积最大、群众反响最大”率先拆除的思路,各镇(社区、开发区)每季度要排出“十大”典型违建重点进行拆除,逐项消除违法建筑。区长庄木弟透露,按照年度工作要求,全区原计划年内创建12个以上“无新增违建村(居)”。目前,各地区已经上报了41个创建点位。

乱设摊涉及多个管理部门,又容易发生执法人员与摊贩的“猫鼠游戏”,一直被认为是很难解决的问题。宝山区加大了城管、食品药品监管、工商、公安等执法队伍街面巡查执法力度,强化联动联动,如发现无序设摊行为,立即予以劝阻制止直至依法处罚,做到案件受理后两小时内到现场处置,两天内反馈查处进展、15天内反馈查处结果。

静安区是如何做到无聚集式设摊、无落地设摊的呢?静安区区长潘敏介绍说,区里为此设置了小、中、大三个平台。“小平台”由街道市容所牵头,城管中队、市容作业班组、协管队伍参与。如果在“小平台”解决比较困难的问题,可以放到“中平台”,依托街道,工商、公安等参与。如果问题超出了一个街道的行政区域,就放到“大平台”上,静安区区政市容联席会议由区绿化市容局牵头,对规模比较大、难度比较高的问题“会诊”。

红极一时的彭浦夜市一直为市民关注,可闸北区区长安路生认为取缔这个夜市是必须的。“我曾经去过两次。去年7月底一天深夜11点,我到现场查看,曾经有过纠结,因为确实存在需求,但认真考虑下来,这样的夜市存在,危害性不言而喻。”安路生说,周边不少居民反映一年到头不敢开窗;公交车无法靠站;食品摊贩云集,大量液化气钢瓶聚集,乱拉电线普遍,一旦发生火情,后果不堪设想。“设摊疏导要因地制宜,原来以小百货售卖为主的夜市,近两年发展为烧烤为主,食品摊贩夜市,对环境、交通的影响非常大,在道路窄、人口密度高的地区,这样的夜市应该取缔。”当然,针对彭浦地区菜场布局不合理的情况,闸北区有关方面正在研究,探索改建或新建菜场。

浦东新区区长孙继伟想得比较多,乱设摊问题要用合理的方式进行疏导,但同时也要看到,大量的需求、人流、商机意味着在地铁站、交通枢纽的周边需要适当的商业设施布局,如何平衡乘客的利益、摊贩的利益、商家的利益考验管理智慧。

专家点评

城市管理是一个系统工程。要做好,大原则应该是一致的,但因地制宜,探索出适合自己的机制和抓手,八仙过海、各显神通,才是管好的根本保证。

去年和今年,杨浦区梳理出社会管理矛盾较突出、群众反映较强烈、分布在12个街道(镇)的20个重点区域和相关问题,以及3个医院周边区域,与今年社会管理重点区域综合治理工作同步、同安排。区长诸葛宇杰要求对于排摸出的问题,区政府挂牌督办,制定详细可操作的工作方案,定时限、定要求、定人员、定责任,限期整治。

长宁区则以“家门口工程”打造精致生活。区长谢峰说,包括实施绿化补种、无障碍坡道修建、楼道扶手维修、新增楼道休息椅和信箱箱等一批居民身边迫切需要的民生工程,别看不起眼,可立项广泛听取居民意见,按照大多数居民的意见作出决定,真正为老百姓解决问题。

金山区属于江南水乡,河道水系发达,企业偷拍怎么管?光靠罚款肯定不行。金山山区区长李跃旗透露,区内所有的河道都有责任人,按照河道的具体情况分为区、镇、村三级分工负责管理。有企业违规倾倒垃圾,相关职能部门要及时制止。企业的正常排污,要列入截污纳管。与此同时,无视法律法规、偷排污水的无良企业会被列入“黑名单”,将被限制生产规模,限期整改,情节严重的企业将被勒令停业,相关企业也不能享受相关产业支持政策。

除了“点”上,整个区“面”上的管理机制创新也精彩纷呈。黄浦区区长彭崧认为,现在许多城市管理顽症,之所以成为顽症,就是因为涉及多个部门。如果每个部门都想让别的部门跨前一步,那么解决问题的效率就较低。如果自己跨前一步,就容易解决问题。黄浦区正探索在现有法律法规基础上,以比较小的成本、比较快的速度来做好解决跨部门问题的制度设计,让各部门按照职责分工,攻克难题顽症。

青浦区区长赵惠琴是目前上海17个区(县)中唯一的女区长。她对机制的思考是组建区、镇(街道)、村四级管理网络,构建“块搭平台、条主动进块”的“条块联合、块块联动”的大联动、大联动工作机制,实施网格化管理、拉网式整治和定点式清除,初步取得成效。

关键词 机制保障



■ 潍坊二村小区内搭起了帐篷卖小吃(摄于7月22日)

同样是大联动,松江的大联动与大数据联姻。松江区长俞太尉介绍:如果把605平方公里的松江区比作一张大网,16个街镇、园区就是中网,303个村、居委会是小网,小网里再划分成1322个网格。同时,将分散在各条线部门的视频监控系统集成在一个屏幕上,不仅解决了资源不共享的问题,也打破了部门间的管理壁垒。集中纳入到指挥中心后,有工作人员每天24小时轮番监控,让视频监控真正发挥出效应来。而且,信息系统与GIS、图像监控技术的进一步融合,让指挥决策技术体系变得可视化、立体化。除了视频监控外,气象、交通、经济运行等动态数据,也在大屏幕上上一显示,描绘出一幅形象的松江城市运行图。

面对城市管理问题,作为中心城区人口密度最高的区,虹口区建了三个平台,区长曹立强如数家珍:一是建立跨部门合作平台。由区建交委、区绿化市容局、区房管局3个部门牵头,联合区公安分局、区环保局等8个部门和8个街道,形成“3+8+8”工作机制。二是健全会议协商平台。完善由城管副区长主持召开的市容联席例会制度,协商解决涉及民生的城市管理问题。三是创建实时发现沟通平台。主要依托网格化、创建微信等,将发现的问题及时反馈,快速处置。区渣土办还尝试利用微信平台开展渣土偷乱倒的有奖举报,进

专家点评

“不是我不明白,是世界变化快。”套用这句歌词来形容现在的城市管理,一点也不过分。除了难题顽症,新的问题不断涌现,需要用创新思维去考虑解决之道。

市民购买新能源车,打算在小区安装充电桩,被物业以没有法律依据为由拒绝。面对“特斯拉的烦恼”,浦东新区区长孙继伟明确表示,政府是鼓励和支持新能源汽车发展的,但新能源车尤其是充电桩还是新生事物。政府鼓励商品房小区或者有条件的小区将充电桩的布点、布局做好,目前在做一些前期准备和研究。

汽车已进入寻常百姓家,停车难成为一大社会问题。长宁区通过旧小区综合整治、立体车库改造、车位错时利用等手段,着力缓解居民区

专家点评

“请你谈谈对自己工作满意和不满意的地方。”面对同样的问题,区(县)长们的回答各有千秋,既融合了每位区(县)长的性格特点、办事风格,又与他(她)所来自区(县)的区情、县情密切相关。我们说“自评”相当重要,涉及的是“父母官”的责任心,而更为重要的是“民评”,老百姓满意不满意,才是政府一切工作的出发点和落脚点。

“黑车”问题已困扰上海这个特大型城市多年,可以说到了必须严厉整治的阶段。再不出重拳,“黑车”可能泛滥成灾、无法收拾。但“黑车”存在有其“合理性”,即“最后一公里”没有得到完善,老百姓找不到方便的公共交通,才会去找

关键词 创新思维

“停车难”矛盾,今年目标新增公共泊位300个,还推进桥荫桥孔停车利用。为解决居民夜间停车问题,长宁区交警支队在充分走访和调研的基础上,将15处夜间道路停车点原开放到深夜24时或子夜2时延长到清晨7时。

居民区停车是问题,旅游景点停车也令人头疼。金山城市沙滩夏季游人如织,噪声扰民、乱设摊、乱停车随之而来。金山山区区长李跃旗的态度很明确:做好景区经营户的工作,由于绝大部分经营户的租赁合同在今年将到期,届时不再续约。金山城市沙滩的游泳区域功能将升级,引入帆船、游艇等新项目。金山城市沙滩景区的行车、停车问题也在重点考虑,相关方案在研拟,包括拓宽沪杭公路、设置立体停车库等。

功能、定位改变了,新问题就会出现。老品牌回归淮海路,引发热烈讨论。黄浦区区长彭崧认为,老品牌不只是个简简单单的商标,而是一种文化、品牌是一个非常丰富的概念,包含客户服务、商业形象和商业环境等要素。政府应该给

予历史悠久的老品牌一定的生存空间,包括物理空间和市场空间,比如现在在市中心商业租金很高,如何支持;另一方面也要给老品牌提要求,让它们自身不断适应新环境,努力求发展;当然,消费者品牌忠诚度的培养也非常重要。老品牌要转型,老的郊区镇要转型,老工业基地也要转型。青浦区区长赵惠琴以女性特有的细腻,重点关注、思考青浦的城乡一体化与创新社会管理问题。目前青浦正在探索撤制镇部分民生功能的恢复。也就是说,原来有些镇的建制撤销后,本来的医疗、教育、社区服务功能都弱化、撤并了。现在,这些功能会逐步恢复,以镇副中心的形式方便居民生活。

而普陀区区长程向民透露,面积7.9平方公里的桃浦地区,传统上是以化工、物流行业为主的区域,未来发展目标是转型为科技智慧城。为了达到这个目标,普陀区已经在对该地区进行脱胎换骨式的改造,包括关停相关企业,将停车场和仓储企业搬离。

关键词 评价体系

“黑车”。所以,“黑车”不能“一打了之”。没有了“黑车”,你问老百姓满意不满意?让市民真正满意起来,必须在“最后一公里”处下功夫。

宝山区区长方世忠说,今年宝山区财政专门拿出2.5亿元专项资金,加快建设改造一批道路、新增调整一批公交线路、布设增加一批公共自行车服务网点,实施一批交通管理措施,改善市民出行环境。2014年计划新辟、调整18条公交线路,重点聚焦人大政协关注、群众普遍关心、信访反映集中且道路条件基本符合公交车安全行驶要求的地区,主要解决罗店美罗家园、高境胜通、共康雅苑等经适房地居民出行,填补宝山工业园区、月浦沈巷等新小区的公交空白,以及祁连、城市工业园区交通不便等。2014年计划在顾村及杨行部分地区布设新增66个公共自行车服务网点,投放1400辆自行车。

而隔江相望的崇明县,由于申崇线与县域内公交线在营运服务时间上存在2-3小时服务时间差异,崇明县县长马乐声表示已采取多种应对措施:包括在城桥镇地区的民路路、堡镇地区的大通路17:30以后设置下客站,方便市民就近换乘岛内公交;适当延长客流流向较集中的