

教学案例负责人：北京工业大学马克思主义学院彭宏伟

手机：13001983750

践行以人民为中心理念 打造城市治理新格局

——以北京市朝阳区疏解整治促提升专项行动为例

引言

习近平总书记在北京考察时指出：“建设好首都，推动北京持续健康发展，需要付出长期艰苦的努力。北京地位高、体量大、实力强、变化快、素质好，是其主要特点和优势，同时不断发展的北京又面临令人揪心的很多问题。把各方面优势发挥出来，把各种问题治理好，要处理好国家战略要求和自身发展的关系，在服务国家大局中提高发展水平。”^①

摘要

朝阳区是北京市的经济强区和对外交往的重要窗口，在首都发展中扮演着重要的角色。一直以来，朝阳区在北京市委市政府的领导下，不断加强自身建设，完善区域规划，取得了巨大的成效。但不可否认的是，城乡不平衡、南北不平衡、人口资源环境不平衡等问题还比较突出，基础设施、公共服务、生态环境、社会治理、高端产业发展不充分等短板问题亟待解决。因此，朝阳区积极贯彻落实市政府部署的“疏

^①袁勃、赵纲：《立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设首善之区上不断取得新成绩》，《人民日报》2014年02月27日。

解整治促提升”专项行动，紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，聚焦重点领域、重点地区、重点项目和综合整治，疏控并举、稳扎稳打、协同推进，经过近3年的扎实工作，进一步优化了空间布局，改善了人居环境，提升了区域功能，推动朝阳实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展。

关键词

朝阳区 疏解整治 城市治理

为深入贯彻落实党的十八大、十九大和中央城市工作会议精神，北京市委市政府坚持以习近平总书记视察北京的重要讲话为根本遵循，牢牢把握北京“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”的全新定位，深入推进京津冀协同发展，着力疏解非首都功能，优化提升首都核心功能，加快建设国际一流的和谐宜居之都。长期以来形成的违规建筑、占道经营、违规经营等“大城市病”恰恰是实现北京新定位的“拦路虎”，对此，市委市政府果断决策，在2017至2020年期间，组织开展“疏解整治促提升”专项行动。朝阳区积极落实上级部署，紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，以更加坚定的决心，以前所未有的力度，自我加压，多点突破，着力实现疏解与提升并举、转型与提质并进。

一、加大违法违规整治力度，确保城区安全稳定

安全稳定是城区持续健康发展的前提和保障。加大对违法违规的整治力度，是确保城区安全稳定的关键。朝阳区坚持拆违和控违相结合，有效提升居民安全指数；整治占道经营、无证无照经营和“开墙打洞”，促进城区商业经营规范升级；综合治理地下空间，清除现有违法群租房，改善城区容貌；加大集中连片棚户区改造力度，全面清理整治直管公房及“商改住”现象，优化群众居住环境。这一系列举措切实提高了城区安全保障能力，保证了城区安全和谐发展。

（一）拆除违法建设

朝阳区拆违腾退工作成效显著。2017年拆除腾退建筑面积1234万平方米，拆除违法建设1003万平方米，拆除量居历年之首。2018年加大拆违力度，采取更多举措进行拆违。拆除腾退1017万平方米，实现“场清地净”645万平方米，同时构建“疏整促”信息系统和违法建设举报平台，成立全市首支拆违控违督察队，形成了精准发力、多点突破的工作态势。2019年继续扎实推进拆违工作，计划全年拆违实现场清地净不低于660.5万平方米，腾退土地不低于658.3公顷，同时确保新增违法建设零增长，并在全区创建6个无违建街道。

在拆违腾退过程中，黑庄户乡坚持以党建为引领，破解拆违难题。

黑庄户乡的大鲁店三村、小鲁店村、万子营东村、万子

营西村四个村共有 949 户村民，其中，766 户都在房前屋后搭起了违建，占总户数的 80%。一个个小隔断都用于出租，每家所获租金一年少则两三万元，多则十几万元。这种情况已持续将近十年时间，对居民的人身安全构成了严重的威胁。2019 年 3 月，黑庄户乡的大鲁店三村、小鲁店村、万子营东村、万子营西村同时启动了美丽乡村建设，啃下了拆违这块“硬骨头”。昔日违建遍布的四个村庄清净下来，不久之后，这里将变得整洁、靓丽，为城市副中心的廊道地区再添新绿。

党建引领，干部带头自拆。由于拆违会断绝村民的租金收入，所以村民不情愿拆违。在此种情况下，党员干部冲在了拆违最前线。小鲁店村的 30 名党员全部在第一时间签下了拆违协议，并率先完成自拆。村党支部副书记杨立群不光拆了自家的两间棚子，还动员了好几户亲戚朋友完成自拆。看到党员干部带头拆了违建，不少村民都感受到此次拆违的决心之坚决。短短 10 天，就有 90% 的村民同意拆违。

“拆违势在必行，只要不留后路，就一定有出路。”黑庄户乡党委书记秦涛坚定地说。在拆违工作启动之初，乡里就成立了宣传动员、疏解整治、规划设计、工程管理、乡村治理等 10 个工作组。3 月起，乡里多次召开各村的党员干部大会，以期发挥基层党支部的战斗堡垒作用，坚定信心，统一思想。在实际工作中，黑庄户乡还总结出了“四心工作法”，

即统一思想下决心、勇于担当树信心、工作细致有耐心、真抓实干贴民心。

以心交心 拆违也讲温情。万子营西村承担的拆违任务最重，共有 296 个拆除点位。3 月起，党委书记付金华和村委委员逐门入户做村民工作，有的人一听她来谈拆违，连门都不开。可她不放弃，第二天继续登门。事后，她用“磨”道出了这背后的心酸。

“以前，胡同里被违建挤得只剩两三米，连消防车都进不来。”一位村民说，大家都明白违建有安全隐患，但真要拆，心里还是过不了那道坎儿。而最终打动她的正是付金华书记的苦口婆心，“她挨家挨户敲门劝，连家里马上要高考的孩子都顾不上，咱不能再给她添乱了！”这个夏天，付金华的女儿参加高考，多次恳求妈妈一起陪考。“6 月初正好是签约的关键期，村干部要 24 小时在岗。我不能抛下这么多村民去陪女儿！”时隔两个月提起这件事，付金华还直掉眼泪。

拆违不光要公平、公正，也要温馨、和谐，通过党员干部们扎实的工作，让村民解惑宽心。

“很多村民都有顾虑，比如屋外的棚子拆除后，水、电、气怎么改？”小鲁店村支书张建华认为如果这些实实在在的问题不解决，必然会影响到居民的生活。乡里经过协商后，决定帮助村民免费解决管道拆改等问题，解除他们的后顾之忧。

忧。眼下，黑庄户乡邀请了专业第三方设计公司进驻村中，从各家房屋位置、结构、外观、功能等维度逐户评估拆后的效果和影响，按照一户一策的原则，提出个性化修缮解决方案。

共建共享 打造美丽乡村。黑庄户乡地处朝阳区东南部，位于中心城区和城市副中心的廊道地区。未来，这里将陆续建设六个大尺度公园，总面积 15.5 平方公里。嵌在绿海中的村庄，不但环境宜人，也将为村民提供更舒适便利的生活环境。

目前，这 4 个村市政基础设施落后，排水系统老旧，道路破损，凹凸不平，停车泊位不足，给村民日常生活带来很大不便。为彻底解决村民身边的环境问题，乡党委、政府以美丽乡村建设为契机，对村域进行了统一规划设计，让村民共享美丽乡村建设成果。

当下，4 个村分别对停车场修建、道路铺设、雨污分流、架空线治理、路灯照明、公共配套设施、绿化美化等方面进行了全面系统的规划，并将陆续施工，预计 2020 年年底前完成环境提升任务。除此之外，各村还将因地制宜发展产业。今后，村里将保留这一特色，发展旅游产业。在万子营东村和万子营西村，将规划推进建设北京音乐产业园以及四合公园二期，打造产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的美丽乡村。

（二）占道经营、无证无照经营和“开墙打洞”整治

朝阳区违规经营和“开墙打洞”整治持续发力。2017年无证照经营整治、占道经营整治和开墙打洞整治等工作提前约4个月完成全年任务。2018年加强违规经营和“开墙打洞”整治力度，共整治无证无照经营5056户、“开墙打洞”1832处。2019年全面推进违规经营和“开墙打洞”治理，计划整治无证无照经营1945户，确保“开墙打洞”、违规占道经营动态清零。

在这项行动中，三里屯地区依法整治“开墙打洞”不避“明星店”，很有代表性。

“开墙打洞”是指居民楼的一层“由居改商”的现象，即一些人把一层的居住用房改造成商铺，来获取住宅达不到的利益。这种擅自改变房屋主体结构的行为会留下不小的安全隐患，有的底商把原来的窗户敲掉，破坏了承重墙，有的还加盖违建，造成交通秩序拥堵、消防通道堵塞、楼前绿地挤占等问题，令居民困扰多年。

三里屯地区太平庄南里1号楼沿街居民楼一层开墙打洞问题由来已久。附近居民表示，这里年头最久的开墙打洞商户甚至存在了近40年。现在这片已经被各种小店包围，一些酒吧、餐厅还小有名气，比如某明星开的零贰玖面馆等。为了保证居民的安全，4月17日一早，三里屯地区对这里的“开墙打洞”问题进行集中拆除整治。城管执法队相关负责

人表示，三里屯地区因为地理位置特殊，地处繁华地带，每家店经济利润较大，所以在前期梳理、摸排，并耐心劝说业主。

经过前期的细致工作，在各方努力和配合下，执法部门完成所有开墙打洞整治任务，涉及近 70 户。清理后这里将恢复楼体原结构，同时在外围设置砖体墙，并进行空地复绿。

（三）地下空间和群租房整治

朝阳区地下空间和群租房整治收效明显。2017 年清理违法群租房 2138 户、住人地下空间 437 处。2018 年进一步加大群租房整治力度，同时整治地下空间 325 处。2019 年深入推进地下空间和群租房整治，计划完成 548 处人防工程环境恢复，13 处普通地下室整治，并将继续开展群租房整治。

在此项整治行动中，常营地区的闲置无用的地下室转变为惠民的共享空间——欣欣家园，基本满足了不同年龄段居民生活的需求，深受居民的喜爱。

基础改造创建居民共享空间。住欣家园社区内高楼林立，绿树成荫，车辆停放有序。进社区大门左拐，走不多远，在 210 号楼一侧，“欣欣家园”四个字镶嵌在一处地下室的入口处。顺阶而下，眼前的景象不禁让人眼前一亮，干净的墙壁、明亮的灯光、温馨的设计……可谓别有洞天，很难想象，不久前，这里还是昏暗潮湿、无人问津的地下室。

住欣家园社区建于 2009 年，当时规划时，设计了小区

公园、健身区、活动室等供居民活动的场所，但是随着社区入住率越来越高，居民越来越多，原有的活动空间不能满足居民的需求。尤其当遇到刮风下雨、严寒酷暑等天气时，室内活动空间就显得尤为重要，而原有的活动室主要提供给声乐队、舞蹈队等队伍使用，居民无法在此活动，迫切希望能有个读书、打乒乓球、下棋、聊天的地方。住欣家园社区考虑到居民这一多元化的需求，多次与物业协商，最终，将位于 210 号楼的地下室改造为居民活动场所。

210 号楼的地下室有 600 平米，很宽敞，空间够大，还有窗户，通风效果也可以，唯一的缺点就是屋子里的管道有点多，整栋楼的排水管道都在这里，环境潮湿，所以一直处于废弃状态。为了将地下室打造成环境舒适，易于居民活动的空间，社区专门邀请了专业的第三方公司，根据地下室的具体情况 and 居民的实际需求，进行了规划和改造。

首先对地下室的杂物进行清理，将墙壁重新进行了防水处理，并进行粉刷，地面铺上胶质地毯，同时，对空间内的管道进行了全面检查，确保没有漏水现象，排除安全隐患。随后，社区根据居民反馈的意见，合理规划了地下空间的活动区域，一步步变身为现在的共享空间。

历时一年多的“美颜”改造，欣欣家园现如今免费对居民开放，为丰富居民的生活提供优质的场地。

合理规划满足不同人群需求。共享空间根据不同年龄段

人群的需求，被规划成两室一厅一堂，即童欣室、荟欣室、忆欣厅和欣课堂。共享空间的入口处是忆欣厅，用于接待居民，另外，这里照片墙上的照片记录着社区一些活动的精彩瞬间，供人欣赏。穿过忆欣厅右转，来到一个整齐地摆放着桌椅的房间，这便是欣课堂了，主题党课、社区教育、公益课堂等将不定期在这里开课。继续向前，便是集乒乓球、棋牌、雕刻等文娱活动于一体的荟欣室，社区里许多老年人喜欢在这里活动。回折回来，路过一面标有“不忘初心牢记使命”的党建墙，便来到童欣屋，童欣屋分为0-6岁儿童区域和6-18岁儿童及青少年区域，屋内根据不同年龄段孩子的特点，放置了书架、玩具架、桌椅、板凳等相应设施。社区联合劲松职高，陈经纶新教育分校等教师资源，定期开展图书分享、玩具漂流、亲子阅读等主题活动，给家长和孩子搭建了一个平台，营造了和谐的亲子氛围。

“我平时喜欢下棋，现在外面热，有了这个共享空间，以后我可以约着棋友一起过来下棋。”居民王戌寅满心欢喜，他希望共享空间能越来越好。

接下来，社区将根据使用情况完善这里的功能和设施，例如在忆欣厅摆放沙发，方便来往居民休息，利用走廊的空间，增添一些报纸书籍，给居民提供更多阅读资料等。与此同时，还将联合专业的第三方运营机构，逐渐完善共享空间的管理和运营，通过多种方式，给居民提供更美好的共享环

境。

（四）棚户区改造、直管公房及“商改住”清理整治

朝阳区棚户区改造、直管公房及“商改住”清理整治呈现亮点。2017年，朝阳区创造性地提出“将建筑垃圾资源循环利用形成有效闭环”的理念，在全国率先采用棚户区改造建筑垃圾就地处理模式，有效提升垃圾资源化利用水平，并在1月到10月间完成棚户区改造任务7204项。2018年继续清理整治棚户区改造、直管公房及“商改住”，开工建设保障性住房共计4035套、竣工12967套，16个棚户区改造项目4260户完成征收和拆迁。2019年不断加强棚户区改造、直管公房及“商改住”清理整治，开工建设各类政策性住房约8000套，实现棚户区改造5030户。

在这项整治过程中，孙河乡棚改现场建筑垃圾处置独辟蹊径，采取了“按需定制模块化”模式，实现了高水平的建筑垃圾资源化利用，最大限度地满足周边项目建设需要，为其它地区的建筑垃圾资源化利用提供了借鉴。

作为本市首例棚改现场建筑垃圾资源化处置全封闭配套(临时)设施，孙河乡建筑垃圾资源化综合利用项目具有建设周期短、投入生产快、设备可搭配、产品种类多、环保效果好、场地可还原的特性。基础项目建设周期100天左右即可正式投产，达到建筑垃圾资源化综合利用的基本要求。

建筑垃圾资源化综合利用企业自主设计配套模块式设

备，可在实现分拣、破碎、筛分、除尘的设备基础上，后端连接可移动替换的各类产品生产设备，按照客户对产品的需求搭配现场多元化产品生产设备，实现现场生产再生砖、道路用无机混合料、三七灰土等再生产品。由于生产设备全封闭，采用移动水喷雾系统、上料区膜结构棚房、布袋除尘系统等降尘措施，最大程度限制粉尘的产生。

2017 年底项目正式进料至今，实际处置建筑垃圾 16 万吨，其中产生骨料 11 万吨，产生还原土 5 万吨。已将 4.5 万吨再生骨料转化为二灰，将 1 万吨骨料生产成水稳料用于孙河地区周边的道路基层和底基层使用，将 3500 吨再生骨料生产加工为再生砖，用于在建工程使用，4000 吨还原土用于生产三七灰土，7000 吨骨料用于生产活性菌骨料，用于水体修复中，直接销售 2.5 万吨骨料，用于各类回填、道路厂区垫层。及时快速地处置销售建筑垃圾再生产品，减少堆放时间，同时减少对环境的污染。

该模式可按照周边建筑垃圾产生情况和项目建设材料需求，及时调整生产设备和各类产品生产比例，定制模块化建筑垃圾处置线和产品生产线，生产所需再生产品，通过菜单式搭配，极大地提高了建筑垃圾利用率，最大限度地为周边项目建设提供资源。

二、聚焦重点区域综合治理，带动城区品质提升

城区品质是一个城区综合素质的标尺，聚焦重点区域综

合治理，是提升城区品质的重要因素和最终体现。朝阳区持续开展城乡结合部地区综合整治工作，健全常态化管理机制；加快推进老旧小区综合整治工作，以健全完善老旧小区管理机制；全面整治疏解重点区域，确保城区重点区域安全运行，有力地推动了区域全面转型升级。

（一）城乡结合部整治改造

朝阳区城乡结合部整治改造不断加快。2017年“一绿”试点乡建设全面提速，第一批6个试点乡转居转工全部完成，拆迁腾退完成95%，绿化完成83%；第二批5个试点乡腾退326.2万平方米，绿化600亩；第三批试点乡建设全面启动。同时加强集体“三资”监管，出台集体产业用地管理等制度。2018年加快推进城乡结合部整治改造。“一绿”试点乡建设进展顺利，6个棚户区改造项目全面启动，第一批试点任务基本完成。王四营成为全市首个在减量发展背景下探索“一绿”城市化路径的试点乡。金盏“马沙雷”项目拆迁腾退全部完成。2019年持续深入整治改造城乡结合部，预计全年完成城乡结合部拆迁腾退284.46万平方米，实施绿化179公顷，清理出租大院(公寓)33个。

广渠路沿线的王四营乡作为朝阳区典型的城乡结合部地区，存在违规建设以及拆违后的治安乱象等。在党建引领下，王四营乡运用“街乡吹哨、部门报到”机制，依法进行拆违还绿，效果显著。

首先，王四营乡“吹哨”，区城市管理委、发改委、消防支队、公安分局等部门“报到”，现场商讨拆违方案，计划6月底前拆除铁道沿线12栋违法建设，建筑面积6.3万平方米，腾退土地2万平方米，主要用于绿化美化，在朝阳区广渠路沿线景观廊道上再添一抹新绿，提升周边人居环境。

其次，为了解决违法建设带来的治安乱象、环境脏乱和消防隐患等问题，王四营乡启动了铁道沿线违法建设拆除工作，计划6月底前拆除建筑物，7月底前实现“场清地净”。腾退出的2万多平方米空间，主要用于绿化美化，改善人居环境。

再次，由于违建体量大，涉及人员多，拆除难度大，为保障拆除工作平稳顺利，王四营乡运用“街乡吹哨、部门报到”机制，协同朝阳区城市管理委、发改委、消防支队、公安分局等部门多次到现场实地会商，制定了严密的拆违方案。

目前，王四营乡已疏解腾退各类建筑24.5万平方米，14条背街小巷整治、整治出租大院和出租公寓等多项任务均已提前完成。根据规划，今年王四营乡计划增绿超过10万平方米。

为保证“疏解整治促提升”工作顺利开展，王四营乡提出“两明确、两严格、两确保”工作要求。“两明确”即明

明确责任主体、明确工作内容，细化分解年度“疏解整治促提升”专项行动，做到推动任务有时序、落实任务有节奏、细化任务有点位，保证全年任务按时高效完成。“两严格”即严格程序、严格标准，制定了王四营乡“疏解整治促提升”工作方案、配套制度和流程，使各项工作有章可循、有规可依；同时，建立功能疏解风险防控机制，注重防控廉政风险，完善事前、事中和事后督查，切实维护群众利益。“两确保”即确保时间、确保稳定，在有限时间内，积极开拓创新方式方法，推动地区功能疏解工作稳中求进，全面完成区委区政府下达的目标任务。

（二）中心城区老旧小区综合整治

朝阳区中心城区老旧小区综合整治有效推进。2017年完成北工大家属院老旧小区综合整治，小区环境明显改善。同时16个老旧小区准物业向市场化物业过渡转型。建成35个绿色智慧平安社区，设立便民智能终端1026处，小区公共服务水平持续提升。2018年不断加大中心城区老旧小区综合整治力度，为老旧小区加装电梯195部，同时打造了57个全要素小区、68个全景楼院，完成46个老旧小区物业管理转型升级，为全市老旧小区有机更新探索了有效路径。2019年继续加强中心城区老旧小区综合整治，计划综合整治4个老旧小区，启动电梯加装650部，拟完成300部。

朝阳区中心城区某些老旧小区还存在垃圾存放不规范、环境脏乱差的现象，为此，朝阳区委区政府采取有效措施，助力老旧小区整治改造，提升百姓幸福指数。

朝阳区大屯街道办事处结合实际，联合大屯城管，开展清理整治提升小区环境行动，共同助力老旧小区整治改造，健全老旧小区长效管理机制。

北京育慧里小区是大屯街道一处老旧小区，小区内因缺少物业管理，居民随意丢弃的杂物、垃圾占据大量面积，脏乱差不言而喻。对此，大屯城管联合办事处保洁队，将废旧家具、大块木板、泡沫盒子等大量大件垃圾搬运到清运车辆里。历经两天，该处垃圾点“场光地净”，垃圾存放点恢复原来面貌、本来功能，有效提高环境整洁，居民点赞不停。

从硬化小区道路、到提升绿化环境、再到外墙翻新……通过一系列整治提升，如今已经整治完成的育慧里小区面貌明显改变：地面干净整洁，绿植葱茏花木繁茂，简约风格的宣传栏展示着小区改造前后的鲜明对比。来往的居民对此纷纷赞不绝口。

截至目前，北京大屯城管队在老旧小区中已拆除违章建筑 197 处，共计 1.1 万平方米，整治占道经营 43 处，清理乱停乱放 183 处，取缔私种私养 51 处，清理私拉电线 101 处，查处违法经营 20 处，集中整治工作取得了阶段性成效。

为防止今后再次出现脏、乱、差等问题，城管队将继续

积极配合街道办事处，助力老旧小区整治改造，提升百姓幸福指数。

（三）中心城区重点区域整治提升

朝阳区中心城区重点区域整治提升成效突出。2017年聚焦重点领域、重点地区、重点项目和综合整治，强化依法依规，调动社会参与，赢得群众支持，温榆河公园项目占地5个村实现整体腾退，小武基组团完成连片疏解，朝阳疏解经验在全市推广。2018年持续治理中心城区重点区域，聚焦金盏、管庄等实施集中连片疏解，拆除腾退1017万平方米，实现“场清地净”645万平方米，并完成7条重要道路沿线324个问题点位集中整治以及广渠路、长安街延长线景观照明建设。2019年进一步促进中心城区重点区域整治提升，加快推进亮马河（四环路以上段）景观廊道建设项目和雅宝路区域全面转型升级项目。

崔各庄是一个重点整治区域，地处北京东五环与机场高速之间。为有效改善中心城区重点区域的生态环境，朝阳区对崔各庄乡黑桥村进行疏解整治，规划建设黑桥公园。在前期的疏解环节，黑桥村仅用3天时间，回收出租大院39家，疏解腾退面积达31万平方米。崔各庄2018年完成黑桥、南皋两个村的棚改腾退任务。经过整治，占地面积约138万平方米的黑桥公园正在紧锣密鼓建设中。建成后，该公园与温榆河绿色生态走廊连接起来，实现“城在水中、水在绿中、

绿在人中、人在画中”美好景象，为朝阳区东北部增水面和湿地近 40 万平方米。百万平方米黑桥公园为魅力朝阳增添一抹绿装，为打造健康环保朝阳添砖加瓦。

同时，黑桥公园不仅有效改善环境，还将承载北小河蓄滞洪功能，18 公顷水面可以蓄滞洪 21.6 万立方米。同步规划的何里栖地公园和山水乃园将串联乡域内河湖水系，为朝阳区东北部新增水面和湿地近 40 万平方米。另外，黑桥公园的设计建设，与周边水环境治理同步进行，公园用水从北小河引入西侧绿地高点汇水区，一部分向南经人工湿地层层净化，达到 IV 类景观用水标准后进入公园东侧绿地滞洪区，形成一片 10.3 万平方米的开阔水面，经过湿地净化的水体最后回到北小河中，下游汇入温榆河流向城市副中心。

黑桥公园湿地还可以恢复稳定自然水生态体系。黑桥公园水生态环境用水主要依靠再生水提供，雨洪水作为补充，通过充分利用清河地表水、清河第二再生水和村级污水处理站再生水，合理配置水资源。通过实施雨污分流，乡域污水全部纳入市政管线，实现污水零排放。

从种植设计看，黑桥公园多选用乡土树种，并通过选用滞尘、隔噪效果好的植物，打造静谧优美、音尘污染少的防护隔离林空间。黑桥公园未来将新植 4.76 万株乔木、4.76 万株灌木。

朝阳区大力构建“两环六楔、五河十园”的区域绿地空间结构，进一步优化绿色空间布局。目前，朝阳区绿化覆盖率已达 48.22%，森林覆盖率达 22.35%。公园绿地 500 米服务半径覆盖率由“十二五”末的 83.72% 提升至 92.6%。

三、构建大疏解工作格局，促进居民幸福指数提高

居民满意度和幸福感是衡量区政府是否作为的重要指标。积极构建大疏解工作格局，不仅是区政府大有作为的体现，更是提高居民幸福指数的重要环节。朝阳区积极疏解一般制造业和治理“散乱污”企业，实现城区减量提质发展；推进区域性专业市场和区域性物流基地疏解，加快相关市场和物流中心升级改造，整体推进城区质量；优化调整教育医疗资源布局，有效实现资源利用最大化。为打赢疏解攻坚战，促进居民幸福指数提供可靠的基础。

（一）疏解一般制造业和“散乱污”企业治理

朝阳区疏解一般制造业和“散乱污”企业治理坚定有序。2017 年退出一般制造业 99 家，一批企业将制造环节转移至天津、河北。同时，“大城市病”治理深入推进。截止 2017 年年底，清洁空气行动计划任务顺利完成，全年淘汰高排放老旧机动车 8.65 万辆，依法清理整治“散乱污”企业 660 家，完成 5736 蒸吨燃气锅炉低氮改造，煤改清洁能源 4.6 万户，全域基本实现“无煤化”，蓝天保卫战取得重要胜利。2018 年疏解一般制造业和“散乱污”企业治理力度持续加大，

全年共疏解一般制造业企业 36 家。同时，生态环境质量持续提升。坚决做好中央、市级环保督察反馈问题的整改工作，聚焦重型柴油车、扬尘、挥发性有机物实施精准治霾，建成覆盖全部街乡的空气质量监测网络，淘汰高排放老旧柴油货车 3500 余辆，完成 3320 万平方米裸露地块苫盖和治理，实现“散乱污”企业动态清零。2019 年疏解一般制造业和“散乱污”企业整治继续推进，完成疏解一般制造业企业 26 家，“散乱污”保持动态清零。

朝阳区在经济高速发展过程中，也存在一般制造业和“散乱污”企业带来的环境问题。为此，朝阳区以党建为引领，积极落实党中央政策和决策部署，大力疏解治理一般制造业和“散乱污”企业，老国企北京塑料三厂转型升级就是其中的典范。

朝阳区老旧工业遗存创意再生，老牌国企北京塑料三厂转型升级为文化创意园。

2014 年以来，为积极推进工业厂房盘活利用和功能转型，朝阳区先后推动塑三文化创意园区内原有的制造加工企业北京京华虎彩印刷有限公司搬迁至河北省固安县、北京柯莱斯皮合成革有限公司搬迁至河北省保定市，实现了功能疏解和产业协作的“双目标”。

今年朝阳区共疏解一般制造业企业 36 家，自 2014 年以来，朝阳区 319 家一般制造业企业实现关停退出。截至目前，

朝阳区已有 10 项任务提前完成市级年度任务目标。此外，朝阳区进一步聚焦农村地区机械加工制造、印刷、服装加工等领域，大力腾退不符合区域功能定位的一般制造业企业，共完成 36 家企业的退出工作，完成全年计划的 106%。

在朝阳区崔各庄乡南皋路 129 号，有一处旧工业遗存厂房转型改造成文化创意园区——北京塑三文化创意园。园区的前身北京市塑料三厂，是成立于 1961 年的老牌国有企业，上世纪 90 年代末，随着塑料市场的不断变化和产业结构的调整优化，2004 年塑料厂停产，开始引进制造加工企业入驻，2007 年起调整产业结构转向文化创意产业。

经过企业退出和转型升级，原北京市塑料三厂现已形成了占地面积 4.4 万平方米的塑三文创园区，目前园区内入驻企业中文化影视、设计类文化艺术创意类公司占比达到 90% 以上。

未来朝阳区将进一步严谨规划，促使园区立足自主经营，精选优良业态，围绕城市总规，继续引入文创类企业，打造更具活力的品牌文化创意园区。

（二）疏解区域性专业市场

朝阳区疏解区域性专业市场成效颇丰。2017 年全年疏解升级商品交易市场 100 家，清退物流基地 93 家、再生资源回收场站 24 家，并高效利用疏解腾退空间，还绿 230 公顷，新建改造坝河休闲公园等 25 个大中小微型公园，高标准改

造提升 166 个便民商业网点和 60 余处居民文体活动场所，建成一批书画长廊、休闲广场，城市环境和服务功能有效提升。2018 年持续疏解区域性专业市场，共疏解商品交易市场 39 家、区域性物流基地 5 家。2019 年稳步推进疏解区域性专业市场，完成疏解市场 9 家、物流中心 2 家。

朝阳区坚持疏解以便民、惠民为前提，优先服务于市民生活。2017 年，全区累计疏解商品交易市场 100 家，总建筑面积 94 万平方米，其中升级 23 家、转型 16 家、清退 61 家。2018 年全区计划疏解商品交易市场 34 家，其中重点推进 18 家农副产品市场的升级改造。

位于六里屯甜水园的北京图书批发交易市场是本市三大图书批发市场之一。以前，市场里的各类书籍堆放得满满当当，摊位拥挤杂乱。2017 年，市场改变了此前单一经营模式，全面升级为“北京阅”甜水园图书文化港。这个综合性服务平台融合了阅读、图书售卖、文化体验、健康餐饮、金融机构、教育培训、互动交流等多种生活服务业态。

2018 年，朝阳区将继续推进非首都功能疏解，计划疏解商品交易市场 34 家、一般制造业 34 家、仓储物流基地 2 家、再生资源回收场站 11 家。在保留市场的基础上，对其环境秩序、消防安全进行升级，同时增加供应种类、提高品质、确保安全，并进一步扩大生鲜品类的售卖面积。可见，朝阳区疏解区域性专业市场工作收效良好，有利于打造规范化市

场，达到便民利民的目的。

（三）疏解部分公共服务功能

朝阳区疏解部分公共服务功能稳扎稳打。2017年，在教育方面，扩大教育资源供给；实施第四轮“双名工程”，正高级和特级教师数量均居全市前列。中考综合优秀率超过70%，高考一本上线率首次突破60%，名列全市前茅。在医疗方面，完成370家医疗机构医药分开综合改革；5家卫生服务中心被评为全国百强社区卫生服务中心；全市首家PPP模式养老机构——恭和老年公寓投入运营。2018年公共服务水平不断提高。教育方面，积极应对学龄人口变化，中高考成绩再创新高；加大学前教育监管力度，规范办园行为。医疗方面，加快优质医疗资源均衡布局；医养结合进一步深化。2019年继续深化教育综合改革，加快由教育大区向教育强区转变；推动学前教育更加普惠多元；推动义务教育优质均衡发展；同时，全力打造健康朝阳。

由于人口多、结构复杂，导致公共医疗资源分布不均衡的现象是朝阳区的困惑，为此，在疏解部分公共服务功能中，崔各庄依法疏解部分医疗资源，以加快优质医疗资源均衡布局。具体措施如下：

首先，在党建的引领下，和平医院（崔各庄社区卫生服务中心）改扩建项目已经全面开工。和平医院改扩建项目是北京市“十三五”规划项目之一，也是朝阳区医疗规划项目。

作为区属公立医院，医院总规划面积近 9000 平方米，改扩建完成后，和平医院将与北京市第一中西医结合医院合并，成为其分院，并升级成为一所集医疗、预防、保健、康复为一体的中西医结合三级甲等综合医院。此外，医院病床数量将增至 110 张，居民在家门口就能享受良好的就医环境。这无疑是在疏解部分公共服务功能方面的一大创举，大大增强了居民的幸福指数。

其次，改扩建完成后，和平医院将成为一座地上 4 层、地下 2 层的三级甲等综合医院，总建筑面积 8965 平方米。在其他软硬件方面，医院还将引进知名专家、先进的医疗设备，以丰富医疗资源，改善医疗环境。因此，均衡医疗机构的资源配置，补齐医疗服务短板，和平医院改扩建工程不仅进一步丰富了朝阳区北部地区的医疗资源，也是保障民生、加快推进城乡一体化的重大部署，是惠及地区百姓的民心工程。医院改扩建完成后，将有效提升地区的整体医疗水平。

朝阳区在疏解部分公共服务功能方面取得的成就有目共睹，但绝不会止步不前，而是积极规划下一步疏解整治工作，以实现朝阳区疏解公共服务功能全覆盖。

在疏解整治促提升的专项行动中，朝阳区交出了一份靓丽的答案。答案中的每个数据是朝阳区委区政府领导党员干部职工共同努力的结果，更是人民群众积极参与、积极支持的结果。在不久的将来，经过疏解整治促提升的朝阳区，必

然以全新的面貌在北京的全新功能定位中发挥重要的作用。

参考文献

[1]朱松梅. 朝阳区黑庄户百天拆违三万平方米[N]. 北京日报, 2019-08-13 09:44.

[2]金可. 三里屯治开墙打洞不避“明星店”[N]. 北京日报, 2017-04-18 10:12.

[3]区农业农村局. 常营: 地下室变共享空间居民流连忘返[N]. 朝阳报, 2019-07-15.

[4]北京市发展和改革委员会, 北京市住房和城乡建设委员会. 关于印发北京市建筑垃圾资源化处置利用典型案例的通知. 北京市政府信息公开专栏: http://www.beijing.gov.cn/zfxxgk/110002/gzdt53/2018-06/13/content_0634ebb411384dd5ba2dcbd31950538f.shtml, 2018-06-13 16:00.

[5]广渠路沿线景观廊道将添 2 万平方米新绿[EB/OL]. 北京市人民政府网, 2019.06.18, http://nw.beijing.gov.cn/cxyth/hjbh/201906/t20190618_438847.html

[6]疏解整治促提升|北京大屯城管助力老旧小区整治改造提升百姓幸福指数[EB/OL]. 北京市人民政府网, 2019.05.21, http://cgj.beijing.gov.cn/art/2019/5/21/art_9_225338.html

[7]区农业农村局. 崔各庄: 百万平方米黑桥公园为朝阳添绿妆[N]. 朝阳报, 2019-07-19.

[8]北京市朝阳区5年关停一般制造业企业319家[EB/OL]. 中国首都网,2018.11.19,https://news.qichacha.com/postnews_095ddee81ee87881f7cd43837236e366.html

[9]朱松梅.朝阳2018年疏解34家市场[EB/OL].北京市人民政府网,2018.01.11,<http://www.beijing.gov.cn/fuwu/bmfw/zxts/t1505041.htm>

[10]北京市朝阳区农村工作委员会.崔各庄将新添一所三甲医院[N].朝阳报,2018-08-23.

研讨题

1. 如何理解新时代由城市管理到城市治理理念的转变?
2. 在“疏解整治促提升”专项行动中,你认为哪一项的整治难度最高?为什么?
3. 北京市大力实施“疏解整治促提升”专项行动,推进城市治理,如何认识其开创性的重大意义?

延伸阅读

[1]余池明.论城市治理的人民立场——习近平城市治理思想对北京疏解整治促提升的启示[J].前线,2018(07):67-69.

[2]袁振龙.习近平首都社会治理思想的主要内容与指导意义[J].前线,2018(06):32-35.

[3]袁勃,赵纲.立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设

首善之区上不断取得新成绩 [N]. 人民日报, 2014-02-27 (00
1).