



了不起的我们

城管铁娘子张旒：一抹城管蓝守护首都美

□ 本报记者 张维 文/图

人如其名，初见北京市城市管理综合行政执法局副局长张旒，只觉得她说话轻柔，笑起来很好看，藏不住的热情与真诚。

很难把她和她所从事的职业联系起来，除了那一身蓝色制服，那书柜里装得满满的城管法治建设书籍，以及办公室屏风后隐藏着的她时常在此“将就一晚”的小床。

从事城管工作已有27年的张旒，是城管发展和改革的亲历者与见证者。她为自己作为北京城管的一员而感到骄傲：北京城管，在全国第一个制定城管执法大纲，第一个制定行政处罚裁量基准，实现一把“尺子”规范执法；在北京率先出台执法三项制度指导意见，首批推行重大执法决定案审会制度，是最早引进“律师驻队”模式的执法单位……

张旒深有感触地说，党的十八大以来，北京的环境秩序越来越精致，看着舒心，住着舒服。在这背后，有着北京城管人的执着和坚守，从被动管理向主动治理转变，以市民诉求为驱动的精细化执法模式，正在让这座城市变得更美好。

认真审查不留漏洞
切实提高案件质量

违法建筑拆除后变身休闲公园；家门口的垃圾分类好类，定点精准投放；建筑垃圾堆变身“口袋公园”；斑驳施工围挡“穿上”文化外衣；施工工地盖上了绿色的“天幕”……这些年来，眼看着自己的城市变得越来越干净漂亮，张旒觉得，走上城管这条道路并坚持奋斗了这么多年，是值得的。

“老实说，读书的时候，根本不知道城管是啥。”张旒说，甚至最初她对此还有些抵触，这种情绪源于读书时一个有关红薯的故事。

1995年的一个冬日，还是司法学校学生的张旒，和同学们在景区游玩。当有小贩推着油漆桶叫卖烤红薯时，抵挡不住红薯诱人香气的张旒和外地游客们买来解馋。正吃得高兴时，突然冒出来两个穿绿色棉袄戴着红袖标的人，指着地上掉落的红薯皮让外地游客交罚款。

“说真的，这个事情让我对城管的印象并不好。可能是因为他们比较凶吧，那会儿我还理解不了城市整治的重要性。只是没想到，自己也阴差阳错地进了这个门。”

1995年，张旒毕业后进入了北京市市容监察总队。说起来工作内容好像很简单，“每天出门主要是三件事”，即查门前三包、查摆摊设点、查渣土车遗撒，但干起来却并不轻松。

为了尽快适应这种工作节奏，张旒做了很多努力。比如，她专门画了一张北京市城区的点位地图，把相关法律法规贴在车里，天天死记硬背。渐渐地，张旒适应了这种盯车巡的工作模式。

2001年，随着行政执法体制改革步伐的推进，张旒正式走进了北京城管队伍。毕业后几年的锻炼，让她在初入这个队伍时，感觉到一种说不出的亲切。很快，一个可以发挥其专长的重要工作落到了她头上——拍摄城管执法教学片，即通过录像的方式教会执法人员如何适用一般程序开展执法工作，以及执法文书制作的每一个环节，要素。

经过和领导同事们反复打磨，后期的拍摄非常顺利。“成片的最后一天，我和拍摄团队的同事逐字逐句对着画面校对，修改，困了就出来用冷水洗把脸，饿了就咬面包，不知不觉就过了一夜。片子出来后，受到了大家的一致好评，我也如释重负。”张旒回忆道。

后来张旒才知道，那是北京城管的第一部案例教学片，这部教学片用了很长一段时间，那几年，城管执法的案卷审查成绩一直排在全市前列。“每每回忆起来，还是有些成就感，就是很开心、有点小自豪，我觉得那是对我入职的一份考试，而我交了一份合格的答卷。”

张旒很庆幸自己加入了北京城管这支队伍，从一开始就养成了对法治的敬畏精神。她记得，2000年北京就出台了《北京市城管监察系统行政处罚适用和一般程序案件法律文书制作标准及评分办法》，并开始对各区局制作的一般程序案卷案定期开展案卷审查。

“我刚到市城管办时负责法制工作，当时带我的师傅就反复和我说，执法办案是城管立身之本，能否规范制作法律文书最能反映队员的能力水平，这对我有很深的影响。”

就是从那个时候开始，张旒把质量视作案件的生命，从主体、程序、法规适用到文书制作的点滴细节都认真审查，不留漏洞。她审核过的执法案卷近千份，“不怕发现问题，及时纠错，加强指导，举一反三，帮助



图为北京市城市管理综合行政执法局副局长张旒(中)10月13日在长安商场检查疫情防控工作。

队员用法治思维解决问题，提高依法行政意识和能力水平才是我们工作的初衷”。

“正是因为坚持了这个初衷，我们的案卷制作水平在全市执法队伍中名列前茅。”她欣慰地说。

有效整合执法资源
推进城管法治建设

在工作中逐渐找到自己定位，挖掘出自己激情的张旒，随着北京城管一起成长。

从“管理”到“治理”，北京城管围绕城市环境建设管理高质量发展，在提高“精治共治法治”水平方面下足“绣花”功夫，不断探索以市民诉求为驱动的精细化城管执法的有效路径。

随着城市规模的扩充，城市管理难度的增加，城管的职权领域也扩充到了693项行政职权，涉及91部法律法规规章。

成长的烦恼也随之而来，这种烦恼一度困扰着张旒。随着城管的快速发展，也出现了争议的声音。“为什么会这样呢？”张旒很困惑，明明城管做了很多好事，在改善城市面貌、维护城市环境秩序等方面发挥着重要作用，是城市管理不可或缺的力量，却仍有负面声音出现。

张旒觉得，必须要做些什么，来解决这中间的矛盾。“法者，治之端也。依靠法治的力量，加快推进城管法治建设，正是解决问题的思路。”

令她感到振奋的是，党的十八大以来，党中央对法治中国建设作出顶层设计和重大部署，北京市在推进法治政府建设工作中创新发展，科技赋能日益成熟完备，为城管执法工作注入了不竭动力。

“这十年来，我们城管执法工作无不以法治为依凭，用法治作保障，由法治来贯彻。”张旒说。

张旒办公室外的书柜就是一个力证。那里摆满了近几年北京城管编纂的规范执法书籍——《城管执法大纲》《城管执法法律法规汇编》《城管执法自由裁量权一览表》，清一色的蓝色封皮，整齐并排放在柜中。其中有一本很明显卷起了角。原来，这是一本有关裁量基准的书。“因为我们每年都会随着法律法规的变化，结合基层执法实践对裁量基准进行动态调整，所以这本书用得最多。”张旒说。

“我们在探索执法规范化中有很多个第一，通过一系列大胆创新与锐意探索，有效整合了执法资源，解决了‘由谁管’‘该管谁’‘管什么’等问题。”张旒说，北京城管率先出台执法三项制度指导意见，聚焦行政执法的源头、过程和结果三个关键环节，促进严格规范公正文明执法。

技术赋能让执法的规范化更上一层楼。随着大数据、人工智能等信息技术的迭代升级，加强城市治理迎来新的空间和机遇。北京城管率先建成城市管理综合执法大数据平台。张旒告诉《法治日报》记者，近几年，城管执法早已改变了过去人盯车巡的局面，通过科技赋能已经开始着手搭建“智慧城管”模式。

据介绍，北京城管执法大数据平台汇聚了10余个部门100多类数据，梳理形成一套城市管理执法底账，为推动数据驱动的综合执法转型发展奠定基础。移动执法终端将法律法规执法文书等“嵌入式”管理，集成证照识别、语音填报等功能，支撑市区街三级开展“清单式”执法检查。平台以全市“一张图”为基础，叠加人、车、视频探头等执法资源，推动多维度数据与指挥调度的深度融合，把有限力量投入到精细化城市治理中。同时，协调多个部门、企业，推进问题线索、办理结果等事项网上移转，完善市民城管通功能，支持市民、商户线上参与执法检查过程，实现执法数据“一次核算、全网应用”，“让数据多跑路、队员少填单”，提升一线执法效率。

过去的部门之间各行其是、单一管理的场面已经不复存在，取而代之的是一“网观全城，一网汇天下”。为了打破部门之间的“数据孤岛”，化解“条块不顺”的难题，张旒带领工作团队，用细心、耐心和协作的相关部门沟通会商，推动跨行业大数据融合共享，整合了国家部委、相关委办局、区级部门、国有企业等相关部门的信息资源，城市管理领域数据关联性加强，使数据搜集、聚合、分析和使用变得更高。

在一系列举措的合力之下，北京市城管执法力度进一步加强，综合执法取得前所未有的成效，收到社会表扬182万件，年均上升27%，办理12345热线环境秩序类诉求183万件，问题响应率、解决率、群众满意度不断提升，一大批群众身边的操心事、烦心事、揪心事得到解决。

探索柔性执法方式
让执法更精细精准

城管执法要规范，要有力度。“因为维护城市的市容环境秩序是我们义不容辞的使命，但这并不意味着我们和执法对象就是完全对立的关系。”张旒认为，理顺和执法对象的关系也很重要。

“有一次，我忽然发现自己的工作也可以有另外的一面。”张旒给记者讲了一个故事。

这天，正值午休时间，张旒忽然听见门外一阵嘈杂，出来后发现有男子躺在地上不肯起来：“你们扣了我的车，今天还给我，要不然我就不起来，我情绪一激动就犯病，到什么时候可让你们吃不了兜着走！”

张旒赶忙迎上去并说道：“您好，我是市城管执法局执法总队的执法人员，您有什么不舒服吗？”

虽然已经是3月份，但是北京天气仍然很凉。张旒没有急于进入主题，而是蹲下来为他递上了一杯温水。“要不要先喝口水？地上还是凉，我扶您起来慢慢说吧。我刚进来，您有什么诉求，也得让我了解了解情况不是。”张旒说。

正是这杯水，让这位男子的情绪缓和了下来。他向张旒诉说了自己的苦楚：因为陪母亲看病，眼瞅着医药费已经捉襟见肘了，所以才找亲戚借了车干起了拉黑活儿的买卖。没想到刚出车，就被执法人员巡查发现，车就被扣了，还面临着高额罚金。

说完，整个人像个孩子一样哭了起来，边哭边掏

出一叠医药单和收款单，“你别觉得我骗你，每周的检查费，药费出着都困难，为了给我妈看病，工作辞了，在西车站附近租了个小间，实在是……”

张旒被眼前的这一切触动了。她利用工作之余，和同事带好执法证、取证设备和执法文书，一路找了过去，核实当事人情况。

对于突然到访的张旒一行，当事人感动地说道：“你们能听下去我的申辩，背到家里来了解情况，我也没什么可说的了，我可以写个承诺书，保证以后再不拉黑活儿了。”

最终，考虑到当事人的家庭情况，以及首次违法的行为，经过申请，城管执法机关作出了不予处罚的决定，并且退还了先行登记保存的车辆，没过多久，当事人又来到了单位，他很腼腆地和张旒说：“真的谢谢你，钱可以慢慢还，但违法的事我是不会再做了。”说完，就向张旒鞠了一躬，转身走了。

这个鞠躬一直留在张旒的心灵深处，让她认识到执法也可以有温度，越是琢磨，张旒越觉得“这更体现了对法律的准确理解、把握和贯彻，更符合法治精神”。

当然，这种温度并非无原则的宽容。“温度计有上下测量极值，法律也有上下适用的框量。对于一些没有造成危害后果的轻微违法行为，或者初次违法并及时纠正违法行为的，法律的态度就是纠错容错，目的是处罚与教育相结合，既恪守规则，又让执法者以细致、精准、有温度的方式呵护规则。”张旒这样总结道。

张旒将这样的思考付诸实践。近几年，她牵头研究推广柔性执法方式，推行行政指导、分类分级和轻微违法不予处罚工作模式，制定分类分级执法规定、轻微违法行为不予处罚清单，针对个人推出了《参加生活垃圾分类等社区服务活动工作指引(试行)》，执法理念方式的改变，让执法更加精细、精准，减少了对遵法守法对象不必要的干扰，优化了法治营商环境，也获得了执法对象的认可。这些举措让整个城市都体现出“有温度的执法”，不断增强人民群众的法治获得感。

为了拉近城管与老百姓的距离，还在2010年，北京城管就开始策划举办“城管热线开放日”活动。一个参加活动的大妈感慨道：“你们城管工作太不容易了，我现在可是体会到了。”

据了解，城管开放日活动已成为北京城管的普法品牌活动，每年都会举办燃气、小广告治理等各类不同主题、不同形式的城管开放日活动，累计已经超过6000余场次。

亲历城管执法改革
展望未来信心满怀

如今，最让张旒牵挂的是综合执法改革。随着党的十八届三中全会作出理顺城管执法体制、加强城市管理综合执法机构建设、提高执法和服务水平的决策部署，中共中央、国务院印发《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指

导意见》，拉开了进一步深化城管执法体制改革，提高执法服务水平的大幕，城管执法体制改革工作驶入新车道。

2020年4月，北京市政府颁布了《关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定》，7月1日开始，431项行政执法职权正式下放到街道办事处和乡镇人民政府实行综合执法。其中，涉及城管执法部门393项，占到下放职权的91%。

城管执法体制改革进入了深水区 and 攻坚期。职权下放，街道的综合行政执法队伍能解决大部分辖区内的举报问题，这对老百姓来说是好事——解决问题更快、更直接了，但600余项执法权如何才能“接得住、用得好”？

为此，张旒戏称自己也有了“镜头感”：用“长镜头”总结经验，把握规律，坚定前进的方向；用“广镜头”把具体工作放在大环境、大趋势中思考；用“微镜头”把握事情本质，见微知著，制定有效应对之策。“职权下放涉及方方面面，必须踏实、细致做好每一个环节，才能把改革的精神传递给每一名执法人员。”张旒说。

通过研读政策、形势，作为贯彻职权平稳下放的城管法治制度设计者之一，张旒加班加点，累了就在沙发上靠一会儿，困了就在办公室小憩一会儿，靠着这股劲，在她的带领下，北京市城管执法局在最短的时间内便制定印发了执法职权下放、案件划转、职能履行相关文件，统一基层综合执法文书样式，执法办案系统、执法服装和标志标识、自由裁量基准，规范行政检查单。

截至目前，全市16个区所有乡镇组建了基层综合执法队伍，实现“一街(乡镇)一队”，下放处罚职权的检查覆盖率达100%。“我们的履行率在全市行政执法队伍中排名前列。”说到工作，张旒对所有底数都了然于胸，但是谈到成绩，又把声音放得很轻。

张旒对加强执法人员队伍建设方面一直在贡献力量。针对城管执法人员反映燃气执法太专业的问题，张旒背起了书包赶到首钢学院的燃气基地，听首钢老师对燃气的专业讲解，又跟随老师一起对充装站罐区、充装作业、液化气瓶间、餐饮后厨等进行实操演练，不忽略任何一个隐患细节，参与完成了与首钢学院改造，完成城管系统首个燃气执法实训基地。

执法工作事务繁忙，疫情反复，无法大规模授课。张旒又开始借助短视频的模式，带领教育培训团队开发不超过5分钟的微课程。对短小精悍，贴近实战，即学即用需求的燃气安全、生活垃圾分类、施工工地管理等10余个重点执法专项的标准网络课程字斟句酌，每幅画面，每帧设计都逐个修改完善。培训由PC端向移动端转移，把“练兵场”和“授课台”延伸到队员的办公桌和掌上。

越硬的骨头就越要啃，“没有路，就蹚出一条路”，一直是张旒的行事风格。

2020年初，新冠肺炎疫情发生后，北京市政府决定将商务楼宇、商场和餐馆的疫情防控监督检查工作交由城管执法机关。北京市城管执法局成为北京市第一个受领任务的执法部门。

接到任务的当日，张旒把自己一个人关在办公室里。张旒坦言：“担子很重，责任很大。”

疫情防控执法文件出台时间短，涉及面广，如何才能让这份文件合法合规又能快速实施？为此，张旒一夜未眠，翻阅疾控中心相关规定，并借鉴非典型肺炎防控工作相关经验，草拟了《关于进一步加强商务楼宇、商场和餐馆疫情防控工作的通告》，确保“三类场所”全部纳入日常疫情防控监管体系。

在执法疫情防控检查中，根据形势变化，张旒联系卫生健康领域专家，拜访卫生健康部门，召集行业部门讨论，详细梳理意见建议，牵头制定疫情防控通告7件，汇总整理涉疫情防控政策法规140余件，深入基层进行实地指导，确保了疫情防控法治先行，执法链条不断、工作不留死角。

过去十年是北京发展大变革、大调整、大跨越的十年，紧跟随着城市发展的脉搏，北京城管执法队伍也在健全执法体系、完善工作机制、强化队伍管理、推动科技赋能等方面进行了探索，初步打造了独具特色的城管执法工作品牌。

展望未来，张旒说，希望在今后5年内，进一步推动城市管理法治化、标准化、智能化、专业化、社会化，推动城市管理向城市治理转变，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市精细化管理体系，使之与首都城市功能定位相适应、与经济社会发展相协调。城市管理领域突出问题得到缓解，市民对城市管理的满意度进一步提高。

制图/李晓军