

完善顶层设计 聚力街道乡镇 夯实基层基础

——北京实施“街乡吹哨、部门报到”创新治理实践

宋贵伦*

为贯彻落实习近平总书记指示和党中央战略部署，2018年初，北京市委、市政府印发了《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，确立了党建引领“街乡吹哨、部门报到”，推动街乡体制改革，提升城市治理水平的创新思路。经过近一年的探索实践，“街乡吹哨、部门报到”各项工作取得了明显成效，产生了一系列理论探索和实践创新成果，值得认真总结推广。其基本经验，可以概括为三句话：一是完善顶层设计，全面加强党对城市治理工作的领导；二是聚力街道乡镇，构建简约高效的大城市治理体系；三是夯实基层基础，让人民群众有更多获得感。

一、完善顶层设计，全面加强党对城市治理工作的领导

党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。“街乡吹哨、部门报到”首要的是全面加强党的领导。

（一）提高政治站位，深入学习贯彻习近平总书记对北京工作重要指示精神

把握大局，首都治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。北京市

委、市政府牢固树立“四个意识”，准确把握首都治理特征，自觉把首都发展融入国家发展大局，把首都治理融入国家治理现代化体系之中，不断深化改革、创新实践，努力做好“建设一个什么样的首都、怎样建设首都”这篇大文章。明确目标，建设国际一流的和谐宜居之都。2014年2月，习近平总书记在视察北京工作重要讲话中，明确提出把北京建设成为国际一流和谐宜居之都的目标。北京市第十二次党代会和《北京城市总体规划（2016—2035年）》将此作为今后北京建设和发展的长期奋斗目标。提高水平，加强精细化管理，构建超大城市有效治理体系。这是习近平总书记2017年2月第二次视察北京时提出的明确要求。北京市委、市政府坚持“人民城市为人民”理念，聚焦群众反映强烈的突出问题，加强城市常态化管理和精细化治理，打出了“疏解整治促提升”“背街小巷环境整治”“街乡吹哨、部门报到”等一系列治理组合拳，努力探索超大城市科学治理的有效途径，取得了初步成效。

（二）加强党的领导，全面统筹协调城市治理工作

确保领导到位，把城市基层治理纳入党委重要议程。市委书记蔡奇亲自研究部署、

* 宋贵伦，北京师范大学教授，中共北京市委原社会工委书记、原北京市社会建设办公室主任。

亲自调度指挥。市委要求各部门各区把“街乡吹哨、部门报到”作为今年履行抓党建工作主体责任的重要内容，纳入议事日程。《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》落实情况被纳入了市委、市政府督查重点项目。确保职能到位，完善党委统筹城市治理工作体制。市委明确市委全面深化改革领导小组、市委党的建设工作领导小组、市社会工作建设领导小组共同指导推动，建立了由市、区两级社会工作建设领导小组牵头统筹推进的工作体制。确保责任到位，明确街乡党工委城市基层治理主责主业。进一步明确街道党工委根据区委的授权，全面负责本地区党的建设，领导本地区基层社会治理等各项工作，发挥总揽全局、协调各方作用。确保协调到位，建立健全区域化党建协调委员会机制。印发《关于建立健全我市区街道社区党建工作协调委员会的通知》。区、街道、社区党建工作协调委员会通过建立“三个清单”“四个机制”，有效地分级整合资源，实现了纵向互动和横向联动。

（三）坚持党建引领，充分发挥党组织和党员在城市基层治理中的战斗堡垒、先锋模范作用

强化“双先进”作用，把党支部建成基层治理战斗堡垒。党的工作开展到哪里，党支部就建到哪里。在城市基层治理和“疏整促”等重点工作中，一线党支部发挥了核心作用。全市8.8万个党支部还推行规范化建设，全面提高了党支部的凝聚力、战斗力。推动“双报到”，动员在职党员融入基层治理。推动基层党组织到所在街乡报到、在职党员回社区报到，积极融入城市基层治理之中。推动“双覆盖”，引领社会领域各类组织参与基层治理。大力推进党的组织和党的工作有效覆盖。全市3100多个社区全部建立党组织，非公企业党组

织覆盖率达到83.9%，登记注册的社会组织党组织覆盖率达到75%，基本实现应建必建。

二、聚力街道乡镇，构建简约高效的大城市治理体系

“街乡吹哨、部门报到”坚持优化协同原则，构建简约高效的基层管理体制，切实破解“管的了的看不见，看得见的管不了”的问题。

（一）明确“街乡吹哨”，奠定管理重心下移的组织基础

职责清单明晰街道职能定位。《北京市街道党工委和办事处职责清单（试行）》规定了街道职责，为街道提供了履职底单，也是向街道赋权和划分条块事权、理顺职责关系的依据，避免上级职能部门的无序委托，遏制了街道负担日益加剧等问题。大部制组织模式提升街道服务管理能力。本次改革整合街道党工委、办事处内设机构，分别对应街道职责清单6项基本职能，打破与区职能部门的一一对应，减少行政管理层级，有效解决职责交叉、多头分散、条块分割、管理碎片化等问题，提高街道乡镇综合协调处理问题能力。合理人员编制保证街道机构有效运转。街道人员编制充分考虑区域内常住人口、社会单位、辖区面积、流动人口等诸多要素，科学合理配置人员资源，为街道机构有效运转提供了组织和人力的双重保障。“街巷长制”实现行政力量延伸下沉。街巷长直接面对居民，直接面对实际问题，代表街道协调相关服务管理力量，对街巷实行更加精细的管理。

（二）要求“部门报到”，完善城市治理高效运转工作机制

实体化综合执法平台整合执法力量。区街两级综合执法中心实现执法力量下沉，明确街道在城市治理中的统筹指挥权，破除

“条块分割”，提高城市管理的精细化水平和协同效率。“多网”融合整合服务管理力量。“多网”融合推动基层治理呈现出新的特征：一是更加突出资源整合，强调了九个方面的融合任务；二是注重工作协同推动，与街巷长制、小巷管家、综合执法平台建设等工作互相促进；三是注重共建共治共享，拓宽居民参与渠道，有效提升了公众参与的积极性和关注度。协管员规范管理整合队伍力量。强调在街乡一级，加强对协管员队伍的岗位整合、统一调配。试点区和街道探索了许多好经验、好做法。下一步，北京市将按照“保留一批、剥离一批、下沉一批、整合一批”的思路和措施，进一步深化改革。大数据建设提升工作效能。一是强化大数据在服务民生方面的应用。以大数据为支撑，建立公共服务事项“一窗受理”“一网通办”，让数据多跑路、让群众少跑腿；二是提升大数据支撑城市管理能力。利用综合信息平台，改进和完善基层治理体制机制，打破条块分割、权责不清、信息“孤岛”和治理碎片化等障碍；三是优化工作流程。区、街、社区三级网格平台普遍建立了问题发现—上报—派遣—处理—反馈—核查的工作流程，并建立疑难案件会商机制，确保任务落实到位。

（三）规范绩效管理，保障城市治理各类主体科学履职

完善考核评价体系营造干实事创实绩氛围。一是扩大街乡在考评中自主权，取消各部门对街乡的单独考评，增加街乡对各部门考评的权重；二是坚持双向考评，将自下而上与自上而下的考核相结合，扩大群众的参与权、评价权，把群众满意度作为重要的评价指标。提供自主经费保障提高服务基层能力。市委市政府明确要求各区每年拿出一定数额的专项经费，作为街道自主经费。突出服务民生导向，更好地解决社区居民文化体

育、困难救助等事项；突出城市治理导向，更多地改善人居环境，保持整治有序。提高薪酬待遇规范社区工作者管理。修订印发《关于进一步规范社区工作者工资待遇的实施办法》《北京市社区工作者管理办法》，明确社区工作者工资总体待遇平均水平由不低于本市职工平均工资的70%提高到100%；与此同时，加强规范管理，不断提高服务群众的能力和水平。

三、夯实基层基础，让广大人民群众有更多获得感

“街乡吹哨、部门报到”推动重心下移、力量下沉、服务基层，在一线解决服务管理“最后一公里”问题，办好群众家门口的事，进一步提升人民群众的获得感，把以人民为中心的发展思想落到实处。

（一）坚持需求导向，解决“最后一公里”问题

突出三个领域明确“吹哨”重点。以问题为导向，印发《“街乡吹哨、部门报到”专项清单（试行一）》，主要围绕综合执法、重点工作、应急处置三个重点领域，明确了街道乡镇反映比较集中、自身难以解决需要协调职能部门的15项32个具体问题。把基层治理的难题、市民群众的呼声，作为“街乡吹哨”的号令。小巷管家让社区居民有更多话语权。以需求为导向，“问需”于民，让居民参与城市治理。小巷管家与街巷长相互配合、有机衔接，推动政府治理与居民自治良性互动。建设社区微信群扩充居民诉求渠道。社区微信群打通并一站集成信息发布的末端和问题发现的前端，既大大提高了发现问题、收集民意的效率，也提高了服务时效和质量，在破解服务难题、引领议事协商、实现精治共治法治等方面发挥了显著作用。

（二）坚持服务为先，做好群众身边事

“一刻钟社区服务圈”提高社会服务水平。“一刻钟社区服务圈”集中了政府提供的基本公共服务、社会力量和居民个人提供的志愿互助服务、市场机制提供的便民利民服务以及特色服务等，极大地提高了社会服务水平，满足了百姓最切身的需求。截至2018年9月底累计建成1560个，覆盖率超过90%。基层协商实现供需精准对接。基层协商，有利于找到群众意愿和要求的最大公约数，能够广纳群言、广集民需，尊重多数又照顾少数，重视结果又注重过程，对于服务的供需双方协调一致、精准对接具有非常重要的意义。社会组织提供专业化服务。“枢纽型”社会组织体系、社会组织服务（孵化）体系基本实现全覆盖，政府购买社会组织服务规范化、长效化，大力开展社会组织公益行，有力推动社会组织参与公共服务，不断满足广大居民多样性和多层次的服务需求，弥补了政府末端服务能力的不足。


（三）动员广泛参与，实现共建共治共享

群众满意度成为社会治理风向标。广大基层干部注重走新形势下的群众路线，听群众诉求、请群众参与、让群众评判，把群众满意作为工作的出发点和落脚点，得到了居民的认可。加强社区减负推动基层自治。依法减轻社区负担，让社区特别是社区居委会从大量的行政事务中解脱出来，更好地组织群众推动居民自治，提高居民在城市治理中的参与度。社区减负还能促进社区更多地协调包括驻社区单位、市场组织、社会组织等在内的社区各类主体充分参与。“社区之家”推动驻地单位履行社会责任。北京市自2017年启动“社区之家”示范点创建工作，推动驻区单位履行社会责任，开放内部设施，服务社区居民，实现资源共建共享。到今年9月底，全市共创建393个“社区之家”。

结语：进一步推动习近平大城市治理思想在京华大地落地生根

北京市推动“街乡吹哨、部门报到”，在城市管理和基层治理方面，各项工作取得了积极进展：优化了基层管理的工作流程机制，解决程序与内容不匹配的弊端；提高了城市治理法治化水平，打造了综合执法平台；提高了城市治理专业化水平，建设了一支高素质的城市管理队伍和社区工作者队伍；提高了城市治理社会化水平，扩大了社会参与；完善了基层财政体制机制，提高了公共服务的保障能力。但毕竟还处于起步阶段，各项改革创新需要进一步深化和完善。

“街乡吹哨、部门报到”生动实践表明：党建引领是落实“街乡吹哨、部门报到”、推动大城市治理现代化的根本保证。中国特色社会主义进入新时代，必须落实党领导一切的要求，加强党组织对大城市治理的全面领导，完善党建引领城市社会治理体制机制创新，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。

“街乡吹哨、部门报到”丰硕成果表明：“吹哨报到”的体制机制创新找准了城市管理体制改革的“牛鼻子”，抓住了处理好条块关系这一核心，实现城市管理体制重心下移；抓住了处理好专业与综合的关系这一关键，实现了专业与综合的协调配合；坚持以问题为导向，努力聚焦城市“疏解整治促提升”；坚持以需求为导向，努力让广大人民群众有获得感；坚持以目标为导向，努力推动国际一流的和谐宜居之都的建设。推动“街乡吹哨、部门报到”，是习近平新时代中国特色社会主义思想在京华大地落地生根的生动实践，是落实习近平总书记关于北京工作重要指示、探索大城市治理新路子的创新实践。

（责任编辑：朱 瑞）