

重塑与整合：北京的基层社会治理实践

胡睿 侯净雯 刘玲玲 史兵*

【摘要】在世界“百年未有之大变局”的转型发展的时代背景下，中国超大城市的基层社会治理在结构、过程层面呈现出多重趋势，传统的科层制严重阻碍城市治理体制的改革与创新。因此，以北京为代表的超大城市需探索新的基层治理模式。本研究基于北京的实践，总结了以党建引领，以精细化体制机制创新为方向，试行“街道吹哨 部门报到”的上下贯通、左右联动的整体性治理理论体系。该体系借助信息网络技术，优化了传统条块关系，提升基层自主权和工作热情，解决了城市基层社会治理顽疾，为城市基层社会治理提供了可借鉴的有益经验和启示。

【关键词】基层治理 吹哨报到 治理体制 精细化

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.08.008

近年来，北京围绕“四个中心”建设的战略定位，不断推动治理能力和治理体系的现代化转型。党的十九届六中全会上，党中央再次强调了“以人民为中心的发展思想”，这也是北京一直以来坚持的城市治理基本方向。为了进一步服务人民，提升市民的获得感和幸福感，北京市全面深入贯彻落实第五次中央城市工作会议精神和党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据北京市委《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》要求^①，按照“重心下移、资源下沉、人员下行、政策下调、权力下放”原则，立足各区及街道的发展定位，从基层改革做起，从与人民群众联系最紧密的地方做起，切实解决街道因“属地管理”而承

担无限责任的问题，开展街道高效精细化的体制机制改革。

一、“吹哨报到”的理论价值

传统的科层制是自上而下、层次分明的管理体系，而北京市推行的“街乡吹哨，部门报到”是一次上下贯通、左右联动的整体性探索。对一个市级管理体系来说，层级越高专业化分工越细密，越到基层管理体制越综合。街道是接触民生，解决实际问题的直接单位，是管理职能最为综合的一层。百姓对于街道的期许不是独立的专业化服务，而是一站式的整体服务。这一设计理念充分符合“整体治理理念”的思想内涵。

* 胡睿，北京城市学院副研究员；侯净雯，北京城市学院助教；刘玲玲，北京城市学院副教授；史兵，北京城市学院助理研究员。本文系北京市社会科学基金项目“北京城市区街行政体制改革研究”（项目编号：19JDGLB027）的阶段性成果。

整体性治理是以公民需求为治理导向,以信息技术为治理手段,以协调、整合、责任为治理机制,对治理层级、功能、公私部门关系及信息系统等碎片化问题进行有机协调与整合,不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合,为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理图式^②。

针对街道的实际来看,整体治理理论的结构体系如下(见图1)。

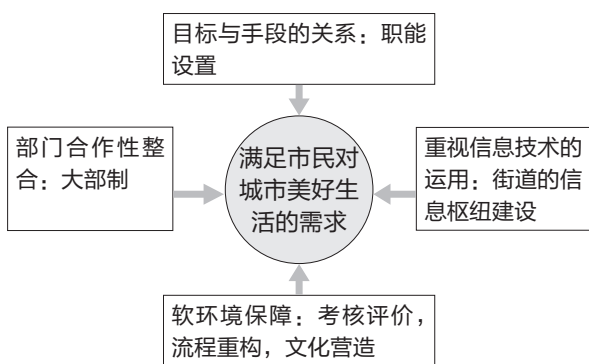


图1 整体治理理论实现路径图

一是明确内设机构设置原则,积极探索部门合作性整合,把为民服务落到实处。东城区的实践探索在这一领域有较为成功的经验,改变传统的行政管理模式,将街道机构从原来“向上对口”的25个科室精简为“向下对应”的6个部,使工作力量聚焦到公共服务、公共管理、公共安全上来。优化市民事务受理服务机构、党群社区服务机构、网格化服务管理机构等窗口平台作用,解决多头分散、条块分割等问题,构建简约高效的基层管理体制,破解面向社区面向群众“最后一千米”的问题。

二是明确职能分工,确定六大职能定位,围绕满足人民需求的总目标开展工作。北京市街道的职能主要包括党群工作(15项)、平安建设(20项)、城市管理(23项)、社区建设(19项)、民生保障(22项)、综合保障(12项)。其中城市管理和民生保障是与市民生活最为息息相关的职能,也是街道办111项职能中分布最为

密集的两个类别。充分体现了职能设置中对市民需求的关注,是整体治理思想在街道层面的集中体现。

三是构建信息化平台,打造街道层面信息枢纽,为满足市民需求提供技术路径。《智慧北京行动纲要》文件中对北京市的信息化、智慧化发展指出了方向,即:以市民需求为中心整合服务和以信息化为手段支撑科学管理。2016年,《北京市“十三五”时期信息化发展规划》为新阶段的首都智慧化发展提出了基层的数据资源管理新要求。目前,北京市已经实施的网格化管理和“多网融合”项目在街道层面构建了基础平台,为整体性治理中的智慧化奠定了基础。

四是完善保障机制,从流程重构、考核机制等方面加强内部建设,为服务市民需求提供后盾。“街道吹哨,部门报到”首先是流程上的重构。传统的管理体制下,街道的工作主要是承接区级职能部门的任务下派,而改革之后街道只负责发现问题、统筹协调以及监督协作,具体解决由职能部门承担。

考核机制的改革则主要体现在方向上。改革后的考核体系逐步加强了街道对部门的反馈评价,尤其是“吹哨报到”推行以来,部门的响应情况成为考核的重要部分,因此,部门和街道的关系逐步走向了平等、协同,工作上互相促进,利益上互相制约。

二、“吹哨报到”对传统条块关系的优化

(一)“吹哨报到”抓住了导致条块矛盾的根源——科层制的弊端

经典的科层制理念强调高度的制度化,而中国在制度之外还建立了基于权威的行政层级,类似于“官大一级压死人”的说法就是对基于权威的行政层级的生动反映。这些中国特色的要素使得中国科层制的规则和经典科层制之间

出现了一种复杂的背离现象，也就是说，规则并不能有效地约束科层按照规则办事，而被科层用各种手段变更、替换，从而导致规则不能发挥真正的作用，这是当代中国科层制的重大特征，也是科层制理论在应用中的一个缺陷。

除了社会背景对科层制的改变，中国式科层制的另一个特点是碎片化严重，部门间矛盾突出，而又缺乏统一的协调机制。城市管理职能与功能的碎片化、不同部门间的竞争与互斥、信息的封闭与分割，致使部门间执行工具与手段呈现相互冲突的情形，甚至导致地盘争夺或者责任的推诿，“碎片化”正在成为制约城市管理水平提高的主要问题之一。可以说，中国特色的科层制是行政“统治”形式的制度，而不是“治理”形式的制度。因此，本次改革试图从城市治理的基层——街道，探索一条从“管理”走向“治理”的道路。

（二）“吹哨报到”抓住了突破条块矛盾的契机——网络信息时代

网络是一种具有穿透力的技术，网络植入政府机体，就会革命性地冲击庞大科层机构的保护墙——科层制与外界相对隔绝的严密的人事与组织纪律，迫使它改变僵硬的制度、放松规制，构建灵活的组织形式。网络也调整着组织的责任关系，网络介入组织结构就会改变传统科层制中下级接受上级命令的上向责任体系，让“下级”担负起公众事务的责任，及时地解决问题，建立新的下向责任关系。

同时，伴随着网络技术带来的信息公开和全民受教育水平的提高，人民群众参与治理的意愿也逐步增强，参与治理的能力也在不断提升。由于时代的变迁和社会的变化，社会公众参与基层社会治理意识逐步成为主流，虚拟与现实相结合，在多纬度、多空间、多视角、多层次、多领域，社会公众的自我价值实现意识不断增强，公众受教育程度普遍提升，对社会事务的关注度逐步提高，社会参与意识不断增强。

网络技术的冲击和人民参与城市治理意愿与能力的提升，推动着城市治理者寻求新的改革方向。

（三）“吹哨报到”抓住了化解条块矛盾的方向——以人民为中心

此次街道管理体制改革的各类经验为未来的城市基层治理提供了新的模式。

明确了城市基层治理的目标导向。坚持以人民为中心的发展思想，将为民服务落到实处，所有的组织机构设置均围绕有利于高效精准地为居民服务的基础，所有职能界定都基于满足市民对美好城市生活的向往的目标，将行政初衷从对上回归对下。

促使街道使命的回归。以职责清单的形式固化了街道的职能，让街道治理有章可循，尽量避免社会人情因素的负面影响。构建了简洁高效的组织体系。遵循人民的意愿，借助信息化的手段，形成了“对下负责”的六大部门。扁平化的组织结构一方面在一定程度上缓解了碎片化带来的信息阻隔，让协同工作成为可能；另一方面，让为民服务更加便利，同类事务一次性解决。同时在管理幅度略有扩大的基础上显著缩减了管理层级，提升了治理的效率。

（四）“吹哨报到”抓住了稳固条块关系的方法——闭环良性反馈工作机制

“街道吹哨、报到部门”实施方案在实际工作中不断深化推进，运用此方案进行试点改革的部门，工作职责更加清晰，工作流程更加清晰，工作步骤更加细致，整个工作反馈流程机制得到了同步推进与改善。如朝阳区安贞街道在方案的具体试行中，创新性的构建“232吹哨-报到”闭环工作机制和朝阳区七步工作方法，均有效结合“街道吹哨，部门报到”的工作反馈流程机制进行设计（详见图2）。即建立街道、社区2级“吹哨-报到”流转平台，明确应急哨、重点哨和常规哨3类“吹哨-报到”事

项,制定2个“吹哨-报到”任务清单。

街道对集中收集的哨源,派专人及时进行处理、分类、归纳、总结,共性问题和个人问题分别入库,共性问题综合治理,个性问题特殊治理,并建立双向考核评价机制,规范“吹哨”档案管理工作,每次“吹哨”都有记录,每个哨源都有档案编号,哨源上报途径、时间、接哨人、处理意见、进展情况等均入档,且社区有权对报到科室的实施情况进行绩效评价,并最终反馈给“哨源”,形成了“吹哨、报到”的闭环管理程序,街道重视对实施情况的满意度调查工作,重视居民对街道工作的监督反馈,实现了上下双向考核评价机制的整体性治理。



图2 北京市“232吹哨-报到”闭环机制示意图

三、北京市“街乡吹哨 部门报到”的现实效应

(一) 东城区执法重心下移,提升基层自主权

根据《中共北京市委北京市人民政府关于全面深化改革提升城市规划建设管理水平的意见》(京发〔2016〕14号)关于开展市区街(乡镇)三级执法联动的工作要求,同时依据市城管执法局《2018年北京市城管执法工作意见》搭建市区两级城市管理综合执法平台的工作意见,明确区协调办为区综合执法工作牵头部门,指导街道搭建实体化综合执法平台的要求。在牵头部门的指导下,东城区进一步加强两级平台的建设工作。

一是完善做实两级平台。加强区级和街道(地区)两级综合执法平台建设,可以强化统筹协调力度,赋予街道(地区)指挥调度权。

(1)完善区级综合执法平台,强化区级平台的统筹协调力度。根据全市城管协调领导小组的具体名单,结合东城区城市管理工作的实际,在区级层面调整东城区城市管理综合行政执法协调领导小组。组长由主管城市管理的副区长、主管公安工作的副区长兼任,全区26个执法部门全部纳入成员单位。区协调领导小组下设办公室在区城管执法监察局,由区城管执法监察局局长兼任主任,领导小组的调整加强了区级平台的统筹协调力度。

(2)做实街道(地区)综合执法平台,赋予街道一定的指挥调度权。街道(地区)设立综合执法中心,中心主任由街道(地区)主任兼任,副主任由街道(地区)主管城市管理工作的副主任兼任,中心办公室设在城市管理部(可结合实际指定科室),承担街道(地区)综合执法中心日常工作。这为街道搭建了一个综合管理综合执法的平台,实现管理重心和执法重心的下移,使“条块结合、以块为主、属地管理”原则真正落到实处,赋予属地部门一定的权利和责任,也赋予街道对于综合执法人员的指挥调度权^{③④}。

二是组建两级执法力量。执法中心的实体化建设和运行需要配优配强执法力量。

(1)精准配备区级综合执法力量。根据东城区区域的特点,区级执法中心建立健全与公安消防、市场监管、安全生产、环境保护等方面的联合执法机制。在区级层面以区城管执法监察局直属队为主体,从东城公安分局抽调6人,从东城交通支队抽调4人组建东城区综合执法队对重点区域的城市管理重点和难点问题进行定向精准打击和快速整治,执法力量得到强化,有利于解决城市管理痼疾顽症。

(2)精简优化街道(地区)综合执法力量。按照“1+5+N”的模式配备街道(地区)综合执法力量,“1”是指以街道(地区)城管执法队为主体,“5”是指从东城公安分局、东城工商分局、东城食品药品监督管理局、东城交通支队、

东城消防支队5个执法部门抽调常驻人员组建街道（地区）综合执法队。“N”是指除6个常驻部门外的全区20个执法部门作为挂牌单位，挂牌单位要按照“街道吹哨，部门报到”的要求参加街道（地区）组织的综合执法活动。街道进一步精简、优化街道综合执法队伍，现行的街道综合执法常驻人员构成情况如表1所示。

表1 街道(地区)综合执法队常驻人员基本构成

队长:	主管城市管理工作的副主任					
副队长:	城管执法队队长					
副队长:	派出所主管治安的副所长					
部门	城管	公安	工商	食药	交通	消防
人员数量	全体	2人	2人	1人	1人	2人

综合执法队队长由街道（地区）主管城市管理工作的副主任担任，副队长由属地城管执法队长和属地派出所主管治安的副所长担任。根据街道（地区）辖区的实际，可对常驻部门及人员力量做适当调整，具体由区协调办及街道（地区）协商确定，同时安排适当数量的安全生产专职安全员参与日常巡查和执法辅助工作。在发挥好专业执法力量基础上，配齐综合执法辅助力量，健全保安、巡防队、网格员、社区工作者、志愿者等群防群治队伍，广泛发动群众力量和社会力量参与城市治理，鼓励群众举报投诉，依靠社会共同监督，形成城市“共治”合力。

三是明确两级工作职责。两级中心职责进一步明确，为平台实体化运行打下坚实的基础。

(1) 区级综合执法队主要承担以下职责：负责落实市、区关于加强综合执法工作的意见和部署；根据区网格中心大数据分析结果制订阶段性综合执法计划；研究审议综合执法的重大事项；组织、指导街道（地区）开展综合执法工作；统筹推进“四公开一监督”工作；借助区网格中心考核评价体系对各成员单位进行监督检查和考核评价。

(2) 街道（地区）综合执法队主要承担以下职责：按照区、街各项工作部署，开展综合执法活动；开展日常巡查，对与群众密切相关、街面常见、举报高发的可直接处置的问题进行及时处置；接受街道网格化服务管理中心（现街道为民服务分中心）派发的任务单，并及时反馈办理结果。

四是打造母子两类系统。高效联动的运行母系统和综合执法信息化子系统是城市管理综合执法有效开展的基石。

(1) 打造高效联动的运行母系统。母系统由区协调办、区网格中心、街道网格服务管理中心、综合执法队三级联动系统构成，各司其职，高效运行。区协调办根据区网格中心大数据分析制订阶段性综合执法计划及年度综合执法计划；街道（地区）按照计划，结合辖区实际开展综合执法工作；区网格中心负责全区综合执法案件及市区两级《监管通知单》的收集、整理、派发、监督反馈工作。区网格中心对于受理的城市管理综合执法问题按问题性质进行派发。单一性的问题交由区协调领导小组成员单位进行办理反馈，综合性的问题派发给街道网格化服务管理中心，街道网格化服务管理中心根据区网格中心的派件和社区发现的综合执法类事项派发给街道（地区）综合执法队进行处置，并回复至街道网格化服务管理中心。街道网格化服务管理中心将需要启动吹哨流程的事项报区网格中心备案审核后启动吹哨流程。

(2) 打造综合执法信息化的子系统。利用信息化手段打造综合执法子系统，实现与区网格化平台一体化运行。区协调办定期组织各常驻部门参与支持综合执法业务培训工作，确保常驻综合执法队人员熟练掌握综合执法工作流程及熟练应用信息化系统，对群众举报的处置即时录入信息化执法系统，对日常执法数据定期录入信息化执法系统，逐步实现综合执法全过程留痕、执法现场全过程实录、问题处置全过程追溯的执法信息化子系统，同步推进平台

信息化建设。

五是规范两段综合执法流程。前端统一执法与后段分流处置相结合,更加有效体现全过程执法的规范性。

(1)全面推行前端统一执法。前端统一执法工作流程及规范:执法人员到达现场后,当现场检查人员2人及以上具有相应执法权时,按执法程序进行处理;现场检查人员只有1人具有相应执法权时,其他常驻单位人员可作为第二检查人,采取暂扣物品等行政措施,履行现场检查程序;现场检查人员均不具有相应执法权,且违法行为属于常驻单位执法事项时,可采取拍照取证,约谈违法相对人到综合执法队接受进一步处理等行政措施,履行现场调查程序。

(2)后段分流处置工作流程。后段分流处置工作规范:执法人员归队后要按部门职责和法定权限将检查问题分发给相应常驻单位人员进行立案处置;案件办理终结后报综合执法队队长进行案件归档,相关材料留存备查。

全面推行前端统一执法、后段分流处置工作流程,培育“一员多能”的综合执法队伍,实现法律法规的集合运用。在发挥好专业执法力量的基础上,各街道(地区)要统筹调配使用各类执法辅助力量参与巡查和执法辅助工作。同时依托社区广泛发动群众力量和社会力量参与城市治理,做到第一时间发现、第一时间上报、第一时间指挥处置。

(二)石景山区党建引领考核评价,提升基层工作热情

石景山区按照市委市政府的有关要求,自2015年起开展了以“综合”和“下沉”为主要特点的城市综合管理体制改革,并作为全北京市、全国城管体制改革试点区,前期在加强党组织对基层社会治理的领导,完善和改进基层考核评价制度方面有一定的探索,特别是石景山区的城市管理体制改革、干部人事制度改革、目标督查考核制度改革在全市形成了先行先试

的工作经验,为健全完善基层考核评价制度奠定了良好基础。

发挥党建考核作用,以党建引领社会治理创新。一是坚持加强党对社会治理的领导。总结城管体制改革工作党建“五大统领”经验,进一步加大街道党工委在辖区范围内统领政治建设、统领重大决策、统筹基层党组织建设的工作力度,进一步巩固街道社区党组织的领导核心作用,推动基层党组织在引导、服务、保障中心工作和重大任务中发挥战斗堡垒作用。二是以区域化党建引领政府各职能部门参与地区建设。贯彻落实市委《关于加强和改进城市基层党建工作的意见》,进一步加强街道社会治理委员会建设,健全完善“1+3+3”街道区域化党建工作体系,建强街道党建协调委员会、地区管委会、地区党员代表会议,推动各领域党组织,特别是辖区政府各职能部门党组织融入区域化党建格局、参与地区治理。进一步完善党建述职评议考核机制,把区域化党建工作推进情况纳入各基层党组织述职评议内容,区委通过党建述职评议考核了解政府各职能部门参与街道治理的情况。


发挥目标督查考核作用,赋予基层考核评价权。一是深化目标督查考核制度改革。石景山区于2014年、2017年分两次对2007年制定的《石景山区机关事业单位实施工作目标督查考核暂行办法》进行修订,进一步明确区委区政府和街道的考核主体地位,完善了以“区考核块、块考核条”为主要方式的属地督查考核制度,由街道直接对政府各职能部门进行量化考核。二是量化基层评价分值。制定《石景山区服务基层评价考核实施细则》,在考核模块中设置服务基层评价模块,将区委、区政府系统在深化改革中的考核权限部分赋予街道,由各街道作为考核主体,围绕业务指导情况、服务基层的质量和办事效率、创新服务基层相关措施、服务基层的工作态度及工作人员廉洁自律情况等,对政府各职能部门在深化改革中服务基层

情况进行量化考核,分值10分,占督查考核总成绩的10%。三是增加群众评议部分。为确保考核主体的广泛性和考评结果的准确性,人社局作为目标督查考核制度牵头单位,每年组织区委组织部、区人大、区政协分别从区党代表、区人大代表和区政协委员中各随机抽取10名代表或委员,对参加考核的党政群机关进行打分,坚持政治性、人民性和科学性的有机统一,以促进社会全面发展为价值取向,进行基层社会治理改革创新^⑤。2017年,进一步加大工作力度,将参加打分的人大代表、政协委员人数增加至50人,党代表人数增加至20人。通过引入“两代表一委员”参加考评,有效丰富了考核主体,对于提升考核的全面性、科学性具有一定的益处。

发挥实绩档案的导向作用,实施对“下沉”干部的双重管理。一是实施“双重”考核。石景山区在各街道设立社会治理综合执法指挥中心,公安、食药、安监、环保、交通、消防等常驻单位抽调业务骨干开展综合执法工作^⑥。具体来说,即街道依据区委制定的《关于建立领导班子和领导干部实绩档案制度的意见(试行)》的规定,记录派驻干部在急难险重任务和日常工作中正、反两方面的表现,在年度考核时对其提出考评建议,派出单位根据街道考评建议和实绩档案记载情况进行综合评定,最终确定派驻干部的考核结果。二是城管执法分队人员由街道统一考核管理。城管执法队作为街道的内设科室,城管队干部与街道干部一同参加街道月度、季度、年度考核工作。由于街道被赋予了对城管队干部的管理考核权,街道对于城管执法力量的调度指挥权得到了充分发挥。三是优秀指标向基层倾斜。制定《关于公务员表彰、奖励等方面政策向城市管理一线执法人员倾斜的方案》,调整督查考核结果与部门公务员年度考核优秀指标比例挂钩,将督查考核被评为优秀、良好等次单位的公务员年度考核优秀指标比例从22%、19%降到20%、17%,将

结余的25个优秀指标应用到各街道等一线单位,同时将北京市人社局批复同意的63个治乱疏解专项奖励指标向街道倾斜,有效发挥了督查考核工作对街道工作的激励督促作用,有力推动了街道综合执法工作和急难险重工作任务的落实。

四、结语

目前,“吹哨报到”已经形成了成熟的体系,在国内多个城市得到了应用。北京作为它的发源地,已经将这一模式常态化、规范化、制度化。作为首都城市,北京还在不断探索新的基层治理之路。从“街乡吹哨、部门报到”机制改革,到以“12345热线”为抓手建立接诉即办机制,以“每月一题”集中攻坚、主动治理,切实解决人民群众“急难愁盼”问题,配合矛盾预见制、矛盾化解制、矛盾处置制三大机制,一条具有首都特色的超大城市基层治理新路径正在形成。北京这座曾经为大城市病所困扰的首都城市,正在逐渐成为一座有温度、有气度、有态度的亲民之城。

-
- ① 刘锋:《基层治理体制创新的路径探析——以北京市平谷区为例》,《经济与社会发展》2019年第3期。
 - ② 王莹,王义保:《基于整体性治理理论的城市应急管理体系优化》,《城市发展研究》2016年第2期。
 - ③ 张淑婷:《广州市“吹哨报到”基层治理机制优化研究——基于均禾街道的案例考察》,《兰州大学硕士学位论文》2021年。
 - ④ 赖先进:《从赋权转向赋能:“镇改市”治理体制创新的优化路径》,《经济体制改革》2021年第5期。
 - ⑤ 宋世明:《新时代深化行政体制改革的逻辑前瞻》,《行政管理》2020年第7期。
 - ⑥ 谢琦:《中国城市社区治理中的跨部门协同研究》,《东北师范大学博士学位论文》,2020年。

(责任编辑:杨婷)