

## 法治头条

北京市海淀区围绕党建引领基层治理“大家商量着办”，推进超大城市基层社会治理改革，解决群众急难愁盼问题，提升群众的获得感、幸福感、安全感

# 超大城市治理难题如何破解

李文钊

党的二十届三中全会《决定》提出，加强党建引领基层治理。

超大城市是党建引领基层治理的重要场域。提升超大城市党建引领基层治理效能，应该坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共治共享的社会治理制度。

北京市海淀区围绕超大城市基层治理难题，从习近平新时代中国特色社会主义思想中找方法、找思路、找机制，积极探索党建引领基层治理“大家商量着办”新范式。

——编者

基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。当前，超大城市基层治理面临着一些困境和问题。“上面千条线，下面一根针”“看得见的管不了，管得了的看不见”……这些都是对基层治理困境和问题的描述。超大城市人口多、规模大、密度高、流动性强，群众之间价值多元，通过形成共识实现集体行动的成本高，这也使得基层治理难度加大。

海淀区位于北京市区西北部，占地430.77平方公里，下辖22个街道和7个地区，拥有丰富的教育、科技、文化和生态资源。海淀区是一个典型的超大城市区域，也是教育、科技和人才聚集的区域，科技创新成果多，历史和文化资源比较丰富，新型就业群体较多，青年人群较多，人群素质比较高，群众对于公共服务、社会安全、参与社会治理的需求较多。

如何切实践行党的群众路线，组织群众、动员群众、依靠群众参与基层社会治理？

近年来，北京市牢记习近平总书记的嘱托，践行“人民城市为人民”的理念，深化党建引领基层治理，探索街道管理体制改革创新，“接诉即办”，针对市民诉求快速回应、高效办理、及时反馈和主动治理，提出解决问题的综合举措，进一步夯实了超大城市的基层基础。

从2023年开始，海淀区围绕党建引领基层治理“大家商量着办”，推进超大城市基层社会治理改革，切实破解基层社会治理中的难题，解决群众急难愁盼问题，提升群众的获得感、幸福感、安全感，并最终形成“党建引领、大家商量着办、围着基层转、共建美好家园”四位一体的超大城市基层社会治理的新样本。

## 党建引领 发挥总揽全局、协调各方的制度优势

街道、社区党组织是党在城市工作的基础。

街道、社区党组织如何在基层治理中发挥好引领、协调作用？“党建引领”如何从制度优势转化为治理效能？超大城市需要率先破题。

2018年以来，海淀区通过12345市民服务热线受理了596.96万件群众诉求。如何降低诉求总量，提高诉求办理质量，是海淀区基层治理需要解决的问题。

海淀区从基层治理面临的难题出发，探索“党建引领”的实施路径，补齐基层党组织领导基层治理的短板，多为群众办实事、办好事，推动更多诉求在基层解决、让群众自己解决，实现“人民城市人民建，人民城市为人民”。

甘家口街道潘庄社区三虎桥南路8号院建成于20世纪80年代，产权单位是一家央企，是典型的老旧小区，内有三栋家属楼共计182户。小区建成时间较早，未采取封闭化管理，城市道路穿插，街巷较多，物业管理基础条件较差。

“社区环境卫生太差了！”

“设施设备维护也不及时。”

.....

由于对物业服务质量和收费标准不满，小区里的居民很是抱怨，物业费缴费率低至24%。2024年初，物业公司因合同到期计划撤出，小区又面临无物业管理局面。

难题该如何破解？社区党委通过党建引领，发挥党员先锋模范作用，用好党员楼门长，建立“党员楼门长工作室”，发起“楼门议事会”，最终转变居民观念，推动物业引入，提供优质服务，居民物业缴费率达90%以上。

海淀区重视发挥“制度引领”的作用，通

过制度设计来实现党的领导和提高基层治理效能。

发布《海淀区党建引领基层治理“大家商量着办”实施方案（试行）》《海淀区深化党建引领基层治理的若干改革措施》……海淀区以制度形式明确不同主体的职责、不同治理事项的运行程序。从实际效果看，这些制度措施为基层党组织和各类治理主体提供了工作指引，提高了治理效能。

海淀区在用好“组织引领”的基础之上，又提出“任务引领”，从社会工程视角推进基层治理。组织引领的核心是形成街道党委、社区党组织、网格党支部、楼门党小组和党员先锋户等“五级”组织动员体系，有效实现党组织和党的工作全覆盖。“任务引领”则是围绕着“大家商量着办”“围着基层转”“共建美好家园”等不同改革模块，通过建立“痛点库”“商量库”“骨干库”和“经验库”，切实形成深化基层治理改革的51项具体措施。

通过“党建引领”协调多方利益，化解矛盾，激发内生动力，真正构建党组织领导的共建共治共享的基层治理格局。

## 大家商量着办 找到共建共治共享的实施路径

基层社区事务很多很繁杂，单靠政府是干不了、也干不好的，必须充分发挥社会各界作用，激发全社会活力，群众的事同群众商量，大家的事人人参与。

海淀区切实通过“大家商量着办”来推动基层治理系统性、深刻性和全面性变革，实现基层社会活力和秩序的有机统一。

“大家商量着办”是一种沟通、对话和谈判的协商关系，强调平等主体之间通过共识来推动问题解决，既体现在规则的协商中，又体现在方案的协商中，最终是要让人民生活幸福。

海淀街道小南庄社区，建于1993年，由3个物业管理公司分别管理，是一个典型的多产权老旧小区。住户数为829户，车辆500余台，停车位230个，随着私家车数量不断增加，矛盾日益突出，居民对改善停车环境的呼声越来越高。

停车难问题如何缓解？社区党委通过“大家商量着办”找到了解决钥匙。

“建议推动成立停车自治管理委员会，探索通过协商实现停车管理的自治。”在多次召开协商议事会征集民意后，碰撞出了好点子。

有了自管会这个抓手，很快就有了变化。自管会成员和停车管理员开展专项整治，清理道路乱堆乱放物品及僵尸车辆，同时，按标准下限压缩车位宽度，结合小区空间布局，设计车位角度重新施划，新增车位33个。

还能不能再向外要资源？自管会又与周边商务楼宇及周边单位建立错时共享机制，新增共享车位50个。此外，自管会还通过“街乡吹哨、部门报到”，配合区交通委，为符合“五证合一”（指房产证、户口簿、身份证、行驶证、驾驶证五证信息一致）条件的居民办理路侧停车认证，新增路侧车位45个。

这些举措实现停车资源多元化拓展，为自治奠定了良好基础。自管会在“大家商量着办”的基础之上，通过设计“一户一车+购房优先”的车位分配制度、“车位回收+动态分配”车位管理制度、“固定+轮转+临时”车位分类收费制度、“透明监管+公益反哺”收益管理制度等规则系统，调节业主、租

户等不同群众的车位需求，实现了老旧小区停车资源的有效治理。

在《海淀区党建引领基层治理“大家商量着办”实施方案（试行）》中，进一步明确了“大家商量着办”的商量主体、商量形式等内容，使得“大家商量着办”具有可操作性。在《海淀区深化党建引领基层治理的若干改革措施》中，进一步提出深化“大家商量着办”工作机制，夯实基层议事协商基础，提出了7项具体举措等内容。

“大家商量着办”切实解决了基层治理中的停车管理、物业管理、共享空间等难题，让人民群众相信他们能够通过协商来解决问题，实现人人参与、人人尽力、人人共享。

## 围着基层转 量身定制大抓基层的施工图纸

只有把基层党组织建设强，把基层政权巩固好，中国特色社会主义的根基才能稳固。海淀区提出基层治理需要“围着基层转”，强调各级党委和政府要树立大抓基层的鲜明导向，通过眼睛向下和脚步向前，避免形式主义，减轻基层负担，助推基层通过协商来解决问题。

学院路街道大院大所集中，其中石油大院始建于1953年，1969年之前为八大院校之一的“石油学院”所在地，随着石油学院外迁、国家部委改革、企业改制等变迁，石油大院慢慢变成了“大杂院”，院内有多家单位和2个社区。

该大院中部偏西地区属于多重权属、管理死角区域，随着各单位的搬迁调整，公共区域建筑年久失修，违法建设现象严重，公共服务功能缺失的矛盾日益凸显，居民群众对于大院改造的呼声很大。

街道党工委充分发挥地区党建工作协调委员会平台作用，探索“治理主体一核多元、治理机制精准有效、社会组织活力迸发、群众力量广泛动员”基层治理路径，充分调动4家产权单位积极性，召开石油大院街区“吹哨报到”恳谈会，建立驻石油大院单位信息沟通机制，商讨解决共同关注的重点、难点问题。

通过“反复式商量”，街道引导各方形成共识，拆除院内违建550平方米，在石油大院西门平房区域打造由党建空间、文化空间、亲子空间、养老空间、美食空间、便民空间和街区工作站构成的“六空间一站”，引入专业社会机构，采用“免费+部分低偿”模式，为各个年龄段举办党史学习、京味文化、曲艺戏剧、民俗活动、创意美术等多种活动，并提供托育、养老、餐饮、洗衣、家政等专业便民服务。

2024年4月发布的《海淀区区委常委会带头落实“围着基层转”的十项工作措施》，从务实精简会议活动、简化调研接待安排、规范督查检查考核等方面提出举措，进一步为基层减负和整治形式主义。

## 共建美好家园 让群众的获得感、幸福感、安全感可感可及

让人民生活幸福是“国之大者”。要把服务群众、造福群众作为基层治理的出发点

和落脚点，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

海淀区在党建引领基层治理“大家商量着办”的过程中，将“共建美好家园”作为基层治理的目标，强调以群众居住的社区空间为载体，通过“大家商量着办”来推动共建共治共享，实现让人民生活幸福的治理目标。

西三旗街道育新花园社区，始建于1993年，总建筑面积45万平方米，居民楼53栋，总户数5032户，总人口17430人。育新花园属于超大型社区，院内拥有育新幼儿园、育新学校（小学部）、北医三院第二门诊部、西三旗第一社区警务工作站、养老公寓等单位，以及人大代表、政协委员、专家学者、教师、医生等各类主体，参与社区议事、开展文娱活动等需求十分旺盛。但是，社区面临着公共空间短缺的矛盾，制约了基层治理高质量发展。

街道经过调研，发现育新花园38号楼活动中心一层总占地面积达1152平方米，原主要用于社区居民打乒乓球活动，但因产权单位缺乏管理，年久失修存在安全隐患，活动空间安排也不合理，居民意见较大。

为提升活动中心的利用效率，社区党委积极对接产权单位，实行“公益共建”模式，由产权单位免费提供场地、负责水电，由社区利用党群服务经费装修改造，负责后期规划管理。

社区党委邀请区、街道职能部门、育新物业、统战联谊会、居民代表等多方人员，召开“大家商量着办”议事协商会议，按照居民需求和习惯，建设6间多功能教室和1个活动大厅，设置党建学习区（统战之家、红谊协商议事厅、党员活动室）、文化生活区（同创墨轩、同心书苑、同声雅筑）及综合活动区，打造多功能厅，用于会议、演出、展览等活动。同时商议将乒乓球场地整体迁移至育新体育馆，保障居民运动需求，实现多方共赢。

在2024年8月发布的《关于进一步提升社区（村）治理能力共建美好家园的实施方案》中，海淀区围绕改善社区（村）环境品质、秩序品质、服务质量、文化品质和安全品质等任务，提出了切实增强党建在基层治理中的引领作用、充分激发多元主体参与活力、持续提升协商议事工作效能、不断扩大基层治理社会力量等治理举措。

海淀区进一步将“共建美好家园”细化为“八进社区”，即“教育进社区”“文化进社区”“养老进社区”“安全进社区”“美化进社区”“法治进社区”“数据服务进社区”“健康进社区”等。

当前，海淀区重点开展“四季焕新·扮靓家园”行动，通过一季一主题、一季一重点、日常工作贯穿全年，全面提升全区29个街镇662个社区（村）环境、秩序、服务、文化和安全品质。

通过“党建引领”调动各方的积极性、主动性、创造性，通过“大家商量着办”激发基层群众的活力、参与基层事务内生动力，通过“围着基层转”促进各级治理主体眼睛向下、脚步向前和深入一线解决群众的急难愁盼问题，通过“共建美好家园”实现凝聚共识、目标牵引和让人民生活幸福，夯实了超大城市治理的基层基础。海淀区的实践，为超大城市基层治理现代化提供了一个生动样本。

（作者为中国人民大学首都发展与战略研究院副院长、公共管理学院教授）

底图：北京市海淀区中关村街景。

本报记者 张武军摄

本版责编：魏哲哲

版式设计：张丹峰

## 金台锐评

5月12日，《新时代的中国国家安全》白皮书正式发布。这是中国国家安全的首份白皮书，全面阐释了新时代中国国家安全工作的创新理念和生动实践，充分展现了中国依法维护国家安全以及加强国家安全法治建设的巨大成就，明确了中国将始终坚持以法治轨道上推进国家安全体系建设和能力现代化的不变初心。

加强国家安全法治建设，是贯彻落实习近平法治思想、全面践行总体国家安全观的关键任务，也是全面依法治国工作布局在国家安全领域的具体实践。必须强化法治思维，运用法治方式，建立和健全国家安全法律制度体系，大力推进国家安全立法和法律实施工作，提高国家安全法治化水平，为走中国特色国家安全道路奠定坚实的法治根基。

新时代的中国国家安全是在法治轨道上规范运行的安全。党的十八大以来，党中央高度重视国家安全法治建设，国家安全法律制度体系加速构建。国家安全法、网络安全法、生物安全法、数据安全法、反外国制裁法、粮食安全保障法、反间谍法等一系列法律法规颁布实施，不断筑牢新时代国家安全的法治屏障。目前，我国初步建立起与维护国家安全需要相适应，立足我国国情、体现时代特点，内容协调、系统完备、科学规范、运行有效的中国特色国家安全法律制度体系。

在科学立法的同时，中国全面推进严格执法、公正司法和全民守法。持续深化严打暴恐专项行动，实现反恐斗争形势根本好转。依法打击各类黑恶势力违法犯罪，扫黑除恶常态化走深走实。社会治安持续稳定向好，依法严惩群众反映强烈的黄赌毒、食药环、盗抢骗和针对妇女儿童、留守老人的突出违法犯罪，依法严厉打击电信网络诈骗、跨境赌博、侵犯公民个人信息等新型犯罪和跨国跨境跨区域犯罪。我国已成为世界上最安全的国家之一，是刑事犯罪率最低的国家之一，是持枪犯罪最少的国家之一，是命案发案率最低、破案率最高的国家之一。

国泰民安是人民群众最基本、最普遍的愿望。当前，中国社会主要矛盾发生深刻变化，人民群众的安全需求更加强烈、更加多元。面对新形势新问题，要进一步加强国家安全法治保障，积极开展重点领域、新兴领域国家安全立法，特别是围绕人工智能、生物科技、自动驾驶等领域加快推进相关立法工作。健全国家安全党内法规体系，促进党内法规同国家法律的有效衔接。完善国家安全法治实施体系，依法防范、制止、打击危害我国国家安全和利益的违法犯罪活动。同时，还要坚持内外统筹，兼顾国内法治和涉外法治，协调推进国内治理和国际治理，始终确保以法治方式更好维护国家和人民利益。

法治是中国式现代化的重要保障，国家安全是中国式现代化行稳致远的重要基础。注重运用法治思维和法治方式，在开放环境下维护国家主权、安全和发展利益，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，才能不断书写“两大奇迹”新篇章，以全面依法治国保障中国式现代化有序推进。

（作者为中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员、国际战略研究院副教授）

## 以案说法

### 被邻居油烟呛该怎么证明？ 法官现场炒辣椒查明事实

【案情】车某居住的1203房与朱某居住的1103房为同一建筑内上下相邻的房屋。朱某改变1103房屋内格局，将原来的厨房变更为房间用途，在靠近入户门的客厅部分划出大概3平方米的空间作为厨房，厨房的油烟管是从靠入户门位置通向电梯旁的通风管。

车某认为，朱某擅自改变厨房位置，穿墙凿洞打通电梯井风的墙体用来排放其厨房油烟，污染整个楼层，损害其身体健康。而朱某辩称，油烟不会对车某产生任何影响，油烟通风口在走廊，双方都是锁门的，油烟不可能会跑进室内。

车某将朱某诉至法院，法院组织双方当事人现场勘验，认为朱某擅自改变厨房位置并将油烟管接入非专用排烟的通风管内，有一定的安全隐患，且该行为损害了相邻方车某的合法权益，判决朱某于判决生效之日起三十日内将厨房恢复到原来位置，并将通风管墙壁上凿的洞封住填平。

【说法】民法典规定，不动产的相邻权利人应当按照有利生产、方便生活、团结互助、公平合理的原则，正确处理相邻关系。但在相邻关系纠纷中，部分相邻损害事实具有特殊性，当事人难以通过通常录音、录像等方式予以固定证据和还原事实，必须通过在现场感受的方式才能予以认定，如空调热风侵袭、光污染及油烟熏呛等。本案中，基于朱某改变厨房位置而排放油烟熏呛车某的影响看不见、摸不着，车某客观上难以单方面有效举证，不仅申请现场勘验，还申请对油烟熏呛的成因进行鉴定。

《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》规定，人民法院认为必要的，可以根据当事人的申请或者依职权对物证或者现场进行勘验。审理法院组织双方当事人现场勘验，错开居民做饭时间，在1103房现有厨房现场炒辣椒并打开油烟机。片刻之后，在1203房对应1103房厨房的房间内可以闻到炒辣椒的油烟味。

审理法院认为，朱某改变厨房位置方便了自己，但是应不影响相邻方生活为前提。根据现场勘验结果可知，1103房厨房所产生的油烟可以弥漫至1203房的房间内，足以对车某的生活造成影响，降低其居住品质。根据现有证据，足以证明车某油烟熏呛与朱某改建厨房等行为存在关联，无需启动鉴定程序。车某申请要求朱某将厨房恢复到原来位置以及将通风管墙壁上凿的洞封住填平，依据充分，予以支持。

该案入选人民法院案例库，裁判要旨提出：“当事人对相邻损害事实及发生原因难以自行举证证明的，人民法院可以通过现场勘验、实验等方式固定证据。根据日常生活经验法则可以查明案件事实的，无需启动鉴定程序。”根据最高人民法院要求，各级人民法院审理案件时，应当检索人民法院案例库，严格按照法律和司法解释、规范性文件，并参考入库类似案例作出裁判。

（案例来源：最高人民法院，本报记者魏哲哲整理）

