

深阅读

北京探索将“接诉即办”改革成果立法,推进公共服务供给模式从政府“端菜”向群众“点菜”转变——

超大城市 基层治理的新路径

本报记者 彭训文

交通堵点、环境整治、物业纠纷……在北京这样一个超大城市中,这些民生难点、堵点曾一度困扰着基层工作者。近年来,北京市探索建立党建引领“街乡吹哨、部门报到”机制,效果立竿见影。

群众遇到操心事烦心事向谁反映、谁来办、怎么办,需要一个简单直接的抓手。北京市将分散在各部门的几十个热线电话融合成“12345市民服务热线”。一个电话,很快就会有主动联系,限时回复。

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,经过几年探索,一条具有首都特色的超大城市基层治理新路径正在形成。今年7月28日,北京市十五届人大常委会第三十二次会议对《北京市接诉即办工作条例(草案二次审议稿)》进行审议,这些探索实践将通过立法得以固化。

社会治理是国家治理的重要方面。“十四五”规划纲要提出,坚持党建引领、重心下移、科技赋能,不断提升城市治理科学化精细化智能化水平,推进社会治理现代化。专家表示,北京将基层治理改革实践立法,让改革路径和实践方向更加明确,对各地提升基层治理现代化水平也具有借鉴意义。

开门立法,广泛凝聚共识

前些天的一个上午,北京市朝阳区朝外街道人大代表之家热闹非凡,踊跃的发言声伴着阵阵掌声。这里正在进行《北京市接诉即办工作条例(草案二次审议稿)》(下称《条例》)征求意见座谈会,人大代表、社区居民、基层工作人员围坐在一起,为推动《条例》完善提出建议。

“接诉即办机制的办事速度很快。”对于“12345热线”,居民倪海平连连点赞。他曾在街道上发现一种对植被破坏性大的草,急忙给“12345热线”打电话。没过两天,草就被工作人员清理干净。没曾想过,这种草又长起来,他只得再次打热线电话。为此他建议《条例》建立健全责任部门定期巡查清理机制。

“以前解决居民诉求像是‘割韭菜’,割一茬长一茬;现在是‘拔大葱’,把问题连根拔起。”朝外街道吉祥里社区书记张艳青建议《条例》进一步明确承办单位权责,推动企业、社会团体等社会力量广泛参与进来。

这样的征求意见座谈会,是《条例》进一步扩大开门立法的一个缩影。据北京市人大常委会主任委员从骆介绍,《条例》制定以来,已有11377名四级人大代表和66915名市民群众提出意见建议7500余条。

北京为何要开门立法,制定这样一部条例呢?《条例》第一条点明了缘由:为了巩固深化党建引领基层治理,规范优化接诉即办工作,及时回应社会诉求,推进公共服务供给模式改革,提升为民服务水平。

《条例》分总则、诉求办理、主动治理、保障监督、附则等5章,共36条,将党建引领“街乡吹哨、部门报到”工作机制、以12345市民热线为群众诉求主渠道的接诉即办等基层管理机制上升到法律层面,用法治保障首都社会治理改革的深入推进。

“《条例》体现了以人民为中心的发展思想,有利于巩固深化党建引领基层治理,明确改革路径和实践方向,最终实现行政管理和执法效率提升,促进社会治理能力和体系的现代化。”中国法学会行政法学研究会副会长、中国人民大学法学院教授莫于川表示。

重心下移,彰显以人民为中心的发展思想

家住北京市东城区安定门街道方家胡同的刘先生,以前晚上很少出门——由于胡同路灯昏暗,街坊为此没少摔跤。

刘先生试着给“12345热线”打了电话,单子派到北京城市照片管理中心。检修师陈春光和同事到现场后发现,部分位置因树木遮挡造成视觉差异。他们随即对胡同33个路灯进行更换。在回访中,刘先生和街坊又提出了意见——灯的确亮了,但灯光和胡同环境不太搭配。

陈春光再次来到现场勘查,最终和居民商定出优化方案——把原有灯头部分拆除,定制弯管等材料,改成向下精

准照射的支臂灯。改造完成后,望着既明亮又美观的新路灯,刘先生感慨地说:“这些灯不仅把胡同照得亮堂,我们心里也暖暖的。”

推动政府公共服务供给模式从政府“端菜”向群众“点菜”转变,是北京基层治理改革的重要目标之一。正如北京市委书记蔡奇7月上旬调研检查时强调,要牢记让人民生活幸福是“国之大者”,坚持以人民为中心的发展思想,把接诉即办作为“我为群众办实事”实践活动主抓手,用好12345民生大数据,聚焦高频问题,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。

《条例》为此提出,推动重心下移,条块联动,形成到基层一线解决问题的导向;建立健全接诉即办领导体系和工作机制;扩大民生服务地域范围,推进京津冀市民服务热线联动和政务服务、便民服务网上通办等。

而对于一些更为复杂的民生问题来说,部门协调、协同共治十分关键。

每天傍晚,家住朝阳区亚运村的居民英雄都要去奥体中心遛弯。但在两年前,她不曾拥有这份惬意:家门口的北辰西一路“断”了12年,居民去奥体中心散步得绕行2公里。

一条“断头”路,为何会12年都无法打通?亚运村街道办相关负责人找了很多部门,可每个部门都说这路不归他们管。原来,这条路由开发商代建。由于资金不足,部分路段多年来始终无法达到交付标准,只好封闭。

“接诉即办”机制运行后,亚运村街道办两次吹响“集结号”:首先召集区域城管委、住建委等部门协商,将已不具备道路改造能力的开发商提前进行了产权移交。然后,召集区域城管、绿化局、道路养护中心共同制定道路疏通、路面修复和照明方案。短短4个月,12年“断头路”打通了!

为回应公众综合、复杂的诉求,《条例》强调赋予北京市338个街乡镇向上级政府部门“吹哨”的权力,建立“首接负责制”等工作机制,并阐明了各级政府部门、诉求承办单位在统筹协调过程中的责任担当,设立了监督条款。

对外经济贸易大学教授王敬波表示,这种多层次、跨部门、跨领域、跨地域的责任机制和协同治理机制,强调了以人民为中心的发展思想。未来要真正发挥应有作用,需将《条例》明确的责任体系落到实处,建立起无缝衔接同时又形成闭环的协同治理机制,使街道乡镇能以一对多形式来协调不同部门,同时不同部门又能形成一种协同治理的工作机制,以实现对公众诉求的全方位回应。

主动治理,从源头弥补基层治理薄弱环节

“住了快20年的房子,终于属于自己了!”北京市海淀区居民马玉玲拿着刚发下来的房产证“大红本”欣慰地说。因开发商跑路等原因,她所在小区共160户居民迟迟未能取得产权证。

房产证牵涉居民落户、子女入学、房屋交易等诸多方面,是群众反映强烈

的民生问题。据统计,“12345热线”去年接到办证难相关投诉8000余个。通过民生大数据“画像”分析和工作人员摸排,全市发现存在住宅类历史遗留不动产登记问题项目900余个,涉及房屋约50余万套,存在问题时间最长的将近30年。

北京市多部门为此联合发布相关政策,明确针对开发商跑路、营业执照被吊销等问题,可由业委会作为申请主体办理产权证。得益于这一新政,马玉玲和街坊们最近全部取得了房产证。

除了百姓房产证“办证难”,民生大数据还“算”出无证“房”“车”、劳务和消费纠纷、城市环境、小区管理、教育、交通管理、市政、医疗服务、停车管理、养老、农村管理、房地产市场管理等主题27个民生痛点、治理堵点,北京市以“每月一题”开展主动治理、专项治理。

今年6月底,北京市委常委会召开会议,听取“接诉即办”“每月一题”工作推动落实情况汇报。会议指出,接诉即办考量着党员干部干事创业的态度、责任、担当和实效,而每月一题是接诉即办的深化延伸,着重聚焦高频问题集中破解,推动主动治理、未诉先办。要坚持整体推进、动态调整、滚动实施,让群众有更多获得感;深化接诉即办改革,完善运行和考评机制,坚持条块结合,各方合力,发动群众广泛参与,形成共建共治共享的基层治理格局;同时做好接诉即办立法工作。

当然,要及时发现、彻底解决这些基层治理的薄弱环节并不容易。《条例》为此设立“主动治理”专章。例如建立综合分析、定期调度机制,聚焦诉求反映集中的高频、共性问题,开展重点领域和区域治理;要求承办单位采取措施开展主动治理、未诉先办;市民服务热线服务机构在保护个人隐私的前提下,利用大数据、云计算、人工智能等科技手段,开展数据动态监测,提出分析建议等。

“接诉即办是对公众诉求的快速回应,通过主动治理实现未诉先办则是向前迈了一大步。”王敬波表示,随着社会发展,风险叠加效应在增大。通过大数据挖掘分析研判等手段进行主动治理、未诉先办,可以从源头上化解基层治理矛盾纠纷,实现超大城市治理快速反应机制的可持续。

“十四五”规划纲要提出,推广“街乡吹哨、部门报到、接诉即办”等基层管理机制经验,推动资源、管理、服务向街道社区下沉,加快建设现代社区。作为基层改革经验的总结,《条例》在制定时即受到社会广泛关注。

“《条例》比较稳妥、全面、可行,对各地基层治理改革有很大启示与借鉴意义。”莫于川认为,《条例》积极探索党建引领基层治理体制机制创新,推动社会治理重心向基层下移,有利于提高行政效率;提出很多考评、表彰、激励措施,更多体现了柔性管理方式。“这些探索方向是正确的,适合其他地方借鉴。”

“改革开放进行到今天,中国法治建设已进入精细化阶段,行政管理和执法改革正在朝着更加精细、民主、高效方向前进。北京的改革实践和相关立法进程,给我们提供了有益的启示。”莫于川说。



在位于北京亦庄的北京市市民服务热线服务中心12345企业专线专席,工作人员在接听企业来电。
宋婷婷摄(新华社发)

延伸阅读

■ “接诉即办”是什么?

接诉即办,是指北京市对自然人、法人或者其他组织通过12345市民服务热线及其网络平台等提出的涉及本行政区域的咨询、求助、投诉、举报、建议等诉求给予快速响应、高效办理、及时反馈的为民服务机制。北京市推进除110、119、120、122等紧急热线以外的政务服务便民热线归并至12345市民服务热线。目前已有52条热线整合至12345市民服务热线。

■ 诉求人有哪些权利?

诉求人可以就经济发展、城市建设、社会管理、公共服务、民生需求等方面的事项提出诉求;诉求人可以自主选择以语音、文字、图片、视频等方式提出诉求,有权了解诉求办理情况,并对办理情况作出评价。诉求的提出不受非法干预、压制和打击报复,涉及的个人隐私、个人信息等依法受到保护。

■ 派单接单咋实施?

市民服务热线服务机构通过语音、文字等方式全面、准确、规范记录诉求提出的时间、诉求事项等要素,形成诉求工单。市民服务热线服务机构对咨询类诉求,能够即时答复的,即时答复;不能即时答复的,派单至区人民政府,市、区政府部门,街道办事处、乡镇人民政府,法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织,承担公共服务职能的企事业单位等答复诉求人。

北京市对接诉即办工作实行首接负责制,除存在职责或者管辖异议外,接到派单的单位不得推诿。办理诉求涉及其他单位的,首接单位应当牵头协调办理,其他有关单位应当配合,并在规定期限内将办理结果报送至首接单位,不能按期办结的,应当说明理由并报告阶段性工作情况。

(资料来源:《北京市接诉即办工作条例(草案二次审议稿)》,本报记者 彭训文整理)



新华社发

专家点评

北京市正在制定的《北京市接诉即办工作条例》,将实践中行之有效的改革上升到法律层面,以法律来保障接诉即办的持续性。《条例》的正式出台,必将提升接诉即办的依法行政水平,使得接诉即办有法可依、执法必严和违法必究。

——中国人民大学首都发展与战略研究院副院长、公共管理学院教授李文钊

《条例》出台后,对接诉即办工作提出明确要求,这对基层开展公共服务来说是一场治理体系的大变革,将让居民享受到更加便利的公共服务。

——北京师范大学中国公益研究院院长王振耀



7月29日,北京市海淀区永定路街道应急分队队员对居民通过12345热线反映的不平坦道路进行维修。
鹿艺佳摄

为超大城市治理贡献智慧

谭涵文

法彻底解决的关键症结。

两年多来,接诉即办工作对此逐步形成了“五步走”“双重派单”等鲜活经验。立法,意味着接诉即办机制将正式成为相关方一项严肃的法定义务。条例不仅理顺了问题派单流程,明确了“首接负责制”,并在合力解决复杂问题上,厘清了责任边界,确立更有效的办事机制。通过法律的强制力,有利于进一步明确接诉即办的责任要求,更有效地督促政府部门高效为群众解决实际问题,并以接诉即办机制的宝贵问题资源为基础,有力推进“未诉先办”,以顶层设计为深化城市治理制度改革

提供契机,让12345热线真正“一打就通、一通就办、一办就好”。

国之兴衰系于制,民之安乐皆由治。在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中,城市治理是重要方面。在城市治理实践中,群众反映的问题构成了对城市治理的反馈,只有及时有效回应,才能形成良性互动。近年来,各地城市治理、社会治理精细化生活水平不断提升。例如,浙江政法领域民生服务事项审批流程不断简化,公安机关除涉密事项外,所有企业和个人民生事项均实现“网上办”,144个高频民生事项实现“一证通办”,73个高频民

生事项实现全流程“跑零次”;贵州省在乡村综治中心加挂“矛盾纠纷调处化解中心”标识,设立综合接待窗口和信访、人民调解、行业专业调解等进驻单位“一站式服务”功能窗口,把矛盾化解在萌芽状态;江苏省南通市探索完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制,治理成效明显提升。从北京的实践经验看,通过首接负责、向下赋权、系统治理、大数据分析等手段,“算”出民生痛点、治理堵点,推动“有一办一”的被动响应向“举一反三”的主动治理转变,努力实现了城市治理长效化、可持续。从这些鲜活实践中我们可以

看到一种鲜明的思想导向,那就是始终坚持以人民为中心的发展思想,始终坚持“从群众中来,到群众中去”的工作方法。这些以“一切为了人民”为工作着眼点的改革实践,开创了新时代政务服务的新方向,也为探索城市治理方案积累了丰富经验。

大城之治,千头万绪,关键在于总结治理规律。北京如今将一些实践证明行之有效的改革探索法制化,对城市中一些事关民生的共性问题进行深入研究、治理,对各地深化城市治理也有相当的借鉴意义。相信随着条例的出台,法律的治理效能将得到更大程度发挥,京华大地将变得更加美好。

新视角