

以党建引领基层治理体制机制创新 “哨声”，在北京各地响起

本报记者 刘少华

“哨子”，正在成为北京最管用的“乐器”。

石景山区广宁街道高井路社区试了一下。社区干部发现，由于紧挨冬奥组委驻地，居民们参与冬奥热情很高，区里也计划将这里打造为冬奥特色社区，却苦于没有发展思路。于是，他们吹响了“哨子”。

让人难以置信的是，很快，冬奥组委便前来报到。从4月起，冬奥组委先后有1名部级干部、8名局级干部及20余名党员干部到高井路社区“报到”。其中，北京市副市长、冬奥组委执行副主席张建东开设社区冬奥大讲堂；北京冬奥组委秘书长韩子荣为社区谋划冬奥特色社区建设构想；冬奥组委的在职党员们还积极参与社区慰问帮扶、公益活动、冬奥知识宣讲等活动。

在北京，这被称作“街乡吹哨、部门报到”。“哨声”就是市民的诉求，反应的是围绕群众身边的操心事、烦心事、揪心事。

今年11月14日，习近平总书记主持召开中央全面深化改革委员会第五次会议上，审议通过了《“街乡吹哨、部门报到”——北京市推进党建引领基层治理体制机制创新的探索》。会议指出，推动社会治理重心向基层下移、把基层党组织建设成为领导基层治理的坚强战斗堡垒，是党的十九大提出的重要任务。北京市委以“街乡吹哨、部门报到”改革为抓手，积极探索党建引领基层治理体制机制创新，聚焦办好群众家门口事，打通抓落实“最后一公里”，形成行之有效的做法。

以一场声势浩大的改革，以一种行之有效的做法，北京正在打通“最后一公里”。

照片说明：

① 在推进“街乡吹哨、部门报到”新机制过程中，北京市石景山区组建了群众组织——“石景山老街坊”，让各类群体都能参与到社会治理中。

② 北京市西城区广内街道达智桥胡同，在实施“街乡吹哨、部门报到”机制后，整治改造一新。

③ 在实施“街乡吹哨、部门报到”机制后，北京市西城区什刹海街道启动环湖邻水步道打通工作。如今，市民能与好风光“亲密接触”。（资料图片）

制图：潘旭涛



从乡镇到城市， 一种自下而上的改革

第一声哨，响起在北京平谷区金海湖畔。在金海湖镇，屡禁不止的盗采让当地党委、政府头疼不已。大金山采矿业关停后，非法盗采金矿、盗挖山体、盗挖砂石等恶性事件时有发生，不仅破坏生态，还造成极大安全隐患。

认真调研后，平谷区摸出了“病根”：盗挖盗采多发生在基层，乡镇一线最容易发现，却没有执法权；执法部门虽然有权，但是管理重心偏高，很难及时深入一线发现和解决问题；协调执法部门下到一线，往往声势一过就死灰复燃。即便是多部门联合执法时，因为条块分割、管理分散，常常出现“你来他不来”“腰来腿不来”的状况。

对症下药，平谷区在金海湖镇启动安全生产、安全稳定、打击破坏生态行为、打击违法犯罪的“双安双打”专项行动。这一次，执法主导权下放到乡镇。乡镇一“吹哨”，16个执法部门必须在30分钟内响应，随时随到。很快，盗挖盗采这个一度猖獗的违法行为终于得到根治。

这个行之有效的经验，很快在平谷区遍地生花。

比如，在平谷大兴庄镇，东石桥河长仅5000余米，两岸却盘踞着上百家养殖场，一度臭不可闻。2017年4月起，大兴庄镇政府

三次“吹哨”——第一哨，唤来水务局给河道清淤，将河分成20段，一段一策，一米一米地清，清出超过15万立方米污泥；第二哨，唤来环保局、农委与市政部门，共同开展河道周边清理工程；第三哨，唤来农业局和经信委，大范围摸排排污口，治理河道污染源。仅仅数月间，河边再也没了过去的“猪圈味儿”，水质清澈见底。

2017年，平谷区委区政府在“沙盘推演”的基础上，将综合执法成效提炼为“乡镇吹哨、部门报到”制度。

与此同时，北京市委、市政府领导一直在基层调研，探索基层治理的最佳方式。仅东城区，中共中央政治局委员、北京市委书记蔡奇就去了33次，大街胡同都走遍了，为了解决王府井南口的堵车问题，亲自召开协调会。

平谷探索出的经验，很快便放到了市委主要领导同志的桌上。这为北京市委破解基层治理难题提供了非常宝贵的基层经验。

北京市委、市政府提炼基层经验，将“乡镇吹哨、部门报到”升级为“街乡吹哨、部门报到”，写入今年的北京市政府工作报告，将其作为2018年全市“1号改革课题”，向16个区试点推广。随后，北京市出台《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》。

从“乡镇”到“街乡”，一字之差，却是重大转变。前者是郊区“重大问题整治”，后者是城市日常治理；前者是综合执法链工作

机制，后者是全面推进基层治理运行模式；前者是一时一地的基层鲜活实践，后者是制度化、科学化、系统化的体制机制改革。

向街乡赋权， 推动治理中心下移

既然是“一号改革课题”，北京市执行起来丝毫不含糊。从年初开始，便在169个街乡同时启动试点。遇到急事、难事，属地街乡吹响“哨声”，职能部门就要应声而到，形成合力推动问题解决，事不完，人不撤。

街乡可以吹哨的，有三种“哨声”，分别是综合执法哨、重点工作哨和应急处置哨。而各部门的“报到”，则是向基层报到、向一线报到、向群众报到，树立到一线解决问题的导向，围着问题转、围着群众转，形成解决问题的合力。

基层经常出现的问题是，“看得见的管不

了，管得了的看不见”。光有“哨声”不行，还得在改革中为基层赋权。

在试点中，街乡被赋予了四项权力：对市区涉辖区重大事项的意见建议权，对辖区需多部门协调解决事项的统筹协调和督办权，对政府职能部门派出机构领导人员的任免调整奖惩的建议权，对综合执法派驻人员的日常管理考核权。

“怎么把属地责任转化为街乡的治理能力，这是全国各地都面临的一个挑战。”中国人民大学公共管理学院教授杨宏山认为，“吹哨报到”进一步赋予了属地调动行政资源的权力。

专家分析，街乡被赋予的四项权力中，明确包括了街乡可以为部门打分的权力，这

有力保障了“吹哨”的效果，不至于出现“只闻哨声、不见动静”的局面。

在这一过程中，也需要厘清街乡和部门的权责。

今年6月，北京市出台《街道职责清单》，清单分党群工作、平安建设、城市管理、社区建设、民生保障、综合保障6大职责板块、共111项内容，坚决把不该加给街道的负担挡在门外，使其聚精会神地抓主责主业。在此基础上，按综合化、扁平化的原则推动街道“大部制”改革，整合相关职能设立综合性机构，推动治理中心下移。

治理中心下移，成为这次改革的突出特点。目前北京市已有290个街乡建立了实体化综合执法中心，成为区级执法部门下沉到街乡的有力平台。在全面推行街巷长制的基础上，发起“街巷长沉到基层报到”，街长、巷长分别由街道处、科级以上干部担任，牵头组织社区层面的基层治理。截至目前，北京全市共选派街巷长1.49万名，遍布5000条大街、1.4万余条小巷。

接下来，北京市还要推进“吹哨报到”向社区延伸。以健全完善机制为突破口，激活社区这个“神经末梢”；厘清部门、街道、社区职责权限，明确职责清单，严格社区工作准入，进一步为社区减负。

形成“北京经验”， 满足人民对美好生活的向往

“北京城市大，要解决的问题有很多，要探索构建超大城市治理体系，这也是国家治理体系和治理能力现代化对北京提出的要求。”对北京城市治理，习近平寄予厚望。“城市管理要像绣花一样精细。越是超大城市，管理越要精细。”

在不到一年的时间里，面对多年来基层治理的痼疾，“街乡吹哨、部门报到”效果显著。

今年8月11日，房山区大安山乡发生大面积山体崩塌灾害，网格员在崩塌前10分钟提前发现并报告险情。“应急哨”一响，有关部门迅速赶到现场处置，避免了重大人员伤亡和财产损失。

而在北京著名景点什刹海，七处堵点破坏了步道。今年5月，什刹海街道联合区城管、园林、国土等部门正式启动步道贯通工程，拆除了占道违建、假山、栈道以及两处餐厅、酒吧。堵点很快消失，6公里环湖步道终于畅通。

朝阳区三里屯北三里附近的百米小巷，曾被称为“脏街”。三里屯街道工委一声“哨响”，各部门齐聚在此，治理开墙打洞、拆除违法建设、绿化美化环境。伴随着三联书店等全新机构入驻，曾经的“脏街”变得“高大上”起来。

活动开展以来，一批治理难题得到破解，百姓幸福感、获得感越来越强。一批乱搭建、乱停车等百姓身边的烦心事得到解决，一批菜市场、公园绿地等便民利民设施相继建成。问题发现、处置更加及时有效，重点难点工作取得新突破，城市应急响应更加及时。今年以来，北京市9175个法人单位党组织、71.73万在职党员回到属地街乡报到。

这还不够。蔡奇要求，要形成基层治理的“北京经验”。

自今年2月以来，蔡奇亲自带队赴基层一线调研40余次，走街串巷、面对面听取基层干部群众意见，还把市委党的建设工作领导小组会议直接开在一线，现场专题研究“街乡吹哨、部门报到”工作。

党建引领，成为改革的最大亮点。以街乡这样最基层的行政机关，叫得动级别更高的职能部门，正是以党组织的统合力为基础的，力量层层传导之下，把各职能部门拧成一股绳。与此同时，这一机制在党建引领下进行，基层党组织和党员发挥了模范带头作用，和群众一起发现及解决基层难题，党建引领赋予它旺盛的生命力。

蔡奇表示，“街乡吹哨、部门报到”的核心是坚持党建引领，着力形成到基层一线解决问题的导向，走好新时期的群众路线。

如今，“哨响人到”成为北京基层治理的突出特点。更为重要的是，这是可推广、可复制的经验。在卓有成效的改革之下，更高效的基层治理体制正在形成。

北京市委组织部有关负责人表示，在169个街乡进行试点后，下一步这项改革将全面推开。

基层治理法治化的有效实现路径

吕德文

法治治理的理念。具体而言，平谷区的“街乡吹哨、部门报到”之所以能够在基层治理中发力，是建立在问题清单、权责清单和绩效清单（简称“三个清单”）制度基础之上的。而这“三个清单”制度，构成了基层治理法治化的三个环节。

一是通过制定问题清单，将治理痼疾转化为法律事实。在基层治理实践中存在大量

的“法治剩余事务”，也就是那些复杂难以处理的，法律上没有明确规定或执法难以有效果的事务。“问题清单”制度一方面将基层治理痼疾清理出来，督促相关责任单位勇于担当、敢于作为；另一方面，又通过调查、清理工作固定了证据，赋予这些问题法律意义。

二是通过建立绩效清单，强化了基层治理法治化的权威性。属地政府和执法部门在共同履职过程中，都严格遵循共同制定的履

职规定，并把每次履职记录作为上级政府对各单位年终绩效考核依据。因此，“街乡吹哨、部门报到”事实上也是一个基于法治精神的公开公平公正的绩效考核体系，考核结果维护了法律权威。

“街乡吹哨、部门报到”经验是一个典型的“从小处切口、点上发力”的经验。它在并不增加治理资源的情况下，完全通过完善基层治理体制机制提高了治理绩效。它看似只是解决了基层治理中的“小问题”，却探索出了基层治理法治化的“大经验”。在这个意义上，“街乡吹哨、部门报到”经验的总结推广，是一项很令人期待的工作。

（作者为武汉大学社会学系研究员）