

建言首都城市治理體系 呼籲強化街道基礎地位

北京市政協議政性常委會議聚焦城市治理體系

隨着中國城镇化快速發展，城市規模不斷擴大，建設水平逐步提高，保障城市健康運行的任務日益繁重，加強和改善城市管理的需求日益迫切，城市管理工作的地位和作用日益突出。探索提高城市管理執法和服务水平，對改善城市秩序、促進城市和諧、提升城市品質具有重要作用。城鄉社區是社會治理的基本單元，事關居民群眾切身利益、和諧穩定。北京市政協近日就「強化街道在城市治理中的基礎地位，構建具有首都特點的超大城市治理體系」召開議政性常委會議，組織開展專題協商，為北京城市治理體系建言獻策。

文：香港文匯報·人民政協專刊記者 馬曉芳 北京報道

圖：香港文匯報北京傳真



強化街道在城市治理中的基礎地位非常必要。圖為北京故宮部分平面圖。

為更好地完成此次議政性常委會的協商任務，北京市政協聯合八個民主黨派北京市委、市工商聯，確定參加調研的人員，並邀請部分全國政協委員、北京市政協老委員和市社科院專家參加，組建了北京市政協調研組，並協調北京六區政協，成立了六個分調研組。自3月至8月，北京市、區兩級調研組緊扣協商議題開展了一系列調研活動，先後開展調研活動66次，調研組成員參加共計681人次。

正視五大治理問題

通過調研和座談，委員們感到，在強化街道在城市治理中的基礎地位、構建具有首都特點的超大城市治理體系方面，仍存在五個突出問題。

一是對街道的定位把握不準。比較典型的做法是把街道當成一級政府或者職能部門的「腿」，使街道的職責不斷疊加，導致職能部門在基層治理上有不到位甚至缺位的現象，也造成了街道履職的被动越位和顧此失彼。

二是街道的權力與責任不匹配。責重權弱在過去很長一段時間裡是街道工作的一種常態，也是當前影響街道在城市治理中基礎地位和作用發揮的一個重要問題。

三是治理理念方式手段相對滯後。街道工作的理念還沒有完全實現從城市管理向城市治理的轉變，「機關化」現象在一些街道不同程度存在，統籌區域社會治理能力較弱，有效組織發動社會單位、轄區居民參與治理的意識、能力需要進一步增強，多元主體共同參與社會治理的格局在城市基層還沒有真正建立起來。

現代信息技術對城市治理的支撐作用沒有得到充分發掘和釋放，城市治理缺少統一且市、區、街貫通的網絡平台，信息資源分割、使用效率低。

四是基層治理缺乏有力保障。五是統籌力度有待加大。基層治理長期實踐取得的典型經驗總結推廣不夠，難以對城市治理的整體

優化和能力提升形成放大效應。

理順街道權責關係

委員們建議牢牢把握街道定位，為做實街道在城市治理中的基礎地位打牢根基。進一步做實街道的職權；做實街道對轄區重要規劃建設項目和其他重大事項的決策建議權，

做實街道對轄區公共服務和管理事項的組織推動權，做實街道對轄區基層執法工作的統籌指揮權，做實街道對部門基層治理工作的監督權。應將群眾滿意度和街道意見作為重要依據。有委員建議，深入推進基層執法體制機制改革，完善基層執法工作體系。進一步理清基層執法責任。完善市、區、街執法

平台建設。推動基層執法從聯合執法為主向綜合執法為主轉變。建立集約高效的網絡化治理體系。全面強化法治保障。加強基層隊伍建設。根據城市基層治理實際需求，對市、區、街公務員編制進行結構調整，充實一線工作力量。完善街道財政保障，加大工作統籌力度。

觀點

制定街道的地方性法規

皮劍龍 全國政協委員，北京市金台律師事務所主任

國家層面有關法律的廢止，為北京從首都超大城市特點出發，結合城市治理的實際需要，研究制定針對街道的地方性法規，從特定的角度提供了一次機會，相關部門應抓緊有關的立法工作。一方面，通過立法，把中央有關重大決策部署全面落實到城市治理工作的加強和改進上，以城市治理法治保障現代化帶動城市治理體系、治理能力現代化，推動首都城市的治理水平邁上新台階；另一方面，通過立法，把多年來在城市治理具體實踐中取得的新認識、形成的新理念、確立的新思路，以及形成的好方法、好模式等確定下來，從旨在落實街道城市治理基礎地位的立法入手，為與構建具有首都特點的超大城市治理體系相適應，建立更加全面系統的法治保障，奠定一個重要基礎。

引入市場機制提高效率

何超瓊 北京市政協常委、信德集團行政副主席

北京市的街道道路和城市規劃是一個非常艱巨的長期任務，改革了很多次，尤其是2014年到現在，每年都在不斷地優化改革，很不容易。澳門是一個非常小的城市，但也是一個效率非常高的地方，60萬人口，每天到澳門的人次是澳門當地人口的幾倍，每年的訪客遊客大概3,300萬人次，也給本土居民帶來蠻大的壓力，而且澳門也沒有更多擴展的能力了，只有30平方公里的土地，街道不會再有機會擴建。「現在只能建輕軌，可能往後某種程度上能疏解我們的交通運輸壓力，把我們的道路問題解決。」國務院有文件提到引入市場機制，發揮市場作用，吸收社會力量和社會資本參與城市管理，希望以後能夠用上我們澳門的一些經驗。

明確基層治理法律地位

宋鐵健 北京市政協委員，東城區政協主席

明確街道在城市基層治理中的法律地位。盡快制訂《北京市街道辦事處工作條例》，明確辦事處的組織屬性、工作原則、主要職能等內容，在明晰職責、保障權益等方面給予法律支撐。同時在物業管理、靜態交通、街巷整治、垃圾處理等方面加快制定完善的法規，為街道工作重心轉移到加強城市基層治理、調節社會關係、促進社會和諧，以及在公共安全、服務和管理等方面給予法律制度保障。深化綜合行政執法改革。進一步規範垂直管理體制和地方分級管理體制，合理確定市、區綜合行政執法職責分工，加快推進市場監管、城市建設管理等领域綜合行政執法權，由市垂直管理部門向區、街下沉。建議整合梳理工商局、食藥監局等針對市場監管的綜合行政執法權，可以向區、街進行機構、執法力量 and 執法服務工作下沉。

細分職能部門與街道職責

王英 北京市政協常委、副秘書長

在城市基層治理中，職能部門和街道都負有重要責任。職能部門要意識到自己在城市基層治理上肩負重要職責。據此，職能部門應該把自身納入城市治理重心下移範疇，積極建立健全履職責任的體系和機制，主動加強在城市基層的力量和工作。街道作為區委區政府派出機關履行轄區治理責任，具體體現在按照黨委政府的要求，貫徹落實黨委政府的決策部署，組織推動轄區各行政力量，組織發動轄區居民和單位，及時發現和解決各種治理問題。職能部門在城市基層治理上的責任，既體現在通過深入基層，及時發現和解決法定職責範圍內出現的治理問題，也體現在街道率先發現問題後向職能部門「吹哨」，職能部門迅速派出力量到街道「報到」，相互緊密協作，共同做好城市基層治理工作。

積極調動社會組織力量

常紅岩 北京市政協常委，市婦聯黨組副書記、副主席

目前全市註冊社會組織已達五千餘家，與社會各階層聯繫緊密、接觸廣泛、互動性強。因此，街道應該在做到「兩個梳理」的前提下，將事務性、服務性、中介性的工作通過購買服務等方式交由社會組織來完成。一是有序化為基礎梳理社會組織基本情況。要改變現在城市基層社會治理中社會組織多、雜、分類不科學管理不規範的狀況，建立街道、社區備案類社會組織台賬，加強對轄區內活躍

的社會組織的規範管理和跟蹤監測。二是以有效為目的梳理目前城市基層社會治理中社會組織能夠有所作為的問題。應聚焦文明養犬、垃圾分類、門前三包、違法建設舉報等社會的焦點、難點和熱點問題，依托社區孵化、成立專門的自律型、自治型社會組織，並扶持其發展，發揮其對社區治理的針對性作用。要將群眾迫切需要解決的民生問題，率先納入街道及轄區內社會組織保障和服務的範圍。

制定規劃創新治理模式

陳濤 北京市政協委員，朝陽區政協主席

城市治理是一項系統工程，需要規劃先行。應按照《北京城市總體規劃（2016年-2035年）》要求，在「十三五」時期社會治理規劃基礎上，制定北京市城市治理規劃，通過頂層設計、體系構建、隊伍建設、技術支撐、法治保障等，形成精治共治法治的城市治理新格局。以建立共建共治共享工作體系為目標，着力創新治理模式，構建多元主體共同參與治理的公共領域關係，形成利益共享、風險共擔、協同共進的新

型治理機制。在這個大框架下，完善「三級治理」體系，進一步明確街道在城市治理中的地位和作用，建立健全風險預防預防警機制、應急處理機制、矛盾調處機制、心理疏導機制、利益協調機制、社會參與機制、責任追究機制等，提高治理運行機制科學化、規範化、制度化水平。在《北京市街道黨工委和辦事處職責清單（試行）》的基礎上，進一步規範和明確由區級政府向街道授權、分責的工作機制。

增強街道幹部隊伍凝聚力

董明慧 北京市政協常委，市民政局副局長

提高街道的話語權，增強街道幹部的積極性和凝聚力。深化簡政放權，杜絕區屬職能部門隨意「加活、派活」，盡可能為街道工作「減負鬆綁」，打消基層工作人員對「舊活不減，新活不斷」的顧慮。政府要高度重視基層幹部，樹立在工作一線培養、考察和識別幹部的理念，保持街道相對於職能部門較高的選任晉升比例，讓那些想幹事、能幹事、幹成事的幹部「有為」「有位」。統籌全市編

制資源，壓縮市區的機關編制，加大向基層傾斜力度，為街道再充實5%~10%的編制資源。各區按照人口、地域等特點，調整各街道的內設機構和編制，使街道有足夠的人員「幹活」。完善法規政策，賦予相應的執法手段，加強信息化支撐力度，使街道有足夠的權能手段「幹事」。建立完善基層幹部能力素質模型，對基層急需的依法行政、組織協調、動員發動、化解糾紛等能力進行強化提高。

加大社會組織橫向溝通

張風敏 北京市政協委員，朝陽區雙井街道總工會主席

北京市相關部門對購買社會組織服務項目開展全方位的調查研究，傾聽街道鄉鎮的真實想法，研究更加符合實際的政策，並根據經濟社會發展水平適時調整《北京市使用市級社會建設專項資金購買社會組織服務項目實施指引》標準，使購買服務資金標準具有現實操作性，減少不必要的浪費。健全社會組織專職工作人員的職業生涯發展機制。服務同一個街道五年以上的社工事務所工作人員，可以經過考核進入社區工

作者隊伍，並在公務員招錄上給予優先考慮；完善社會組織的聯合機制，依託各區民政局和社會組織聯合會，加大社會組織橫向間的溝通交流；建立社會組織人才隊伍的考評體系。每年以落地項目所在街道為單位，對實施項目的社工人員進行服務考評，給予一定的物質和精神獎勵；不斷提高社會組織的服務能力。市區民政局在審核批准新成立的社會組織時，做好導向引導，多培育安全消防、衛生急救等組織。



城鄉社區是社會治理的基本單元，事關和諧穩定。圖為北京城區街道一角。