# “吹哨报到”：看北京如何深化党建引领社会治理

嘉宾：

原中共中央党校副校长 李君如

北京市委组织部副部长 张革

中国人民大学公共管理学院副院长 杨宏山

主持人：

“推动社会治理重心向基层下移”“把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒”，是党的十九大提出的重要任务。

2018年11月14日，中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过了《“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，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。

党建引领“街乡吹哨、部门报到”，是北京市委坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实党的十九大精神和新时代基层党建工作新要求，着眼首都改革发展大局，进行的一项重大改革。这项改革以党组织领导基层社会治理为主线，以街乡管理体制改革为突破口，坚持民有所呼、我有所应，着力创新党建引领基层治理体制机制，有力破解了城市治理“最后一公里”难题，切实增强了人民群众的获得感、幸福感、安全感。

本期圆桌对话，我们邀请三位嘉宾，围绕深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革进行深入交流研讨。

1、基层治理，彰显政治优势

主持人：为什么说“街乡吹哨、部门报到”是党组织领导城市基层治理的一次重要改革。立足首都发展实际，如何将党的政治优势转化为城市基层治理优势？

李君如：党建引领“吹哨报到”改革是加强党对城市基层一切工作全面领导工作机制的务实创新。“坚持党对一切工作的领导”，是党的十九大提出的要求。这里讲的“一切工作”，在条线上包“党政军民学”；在地域上包括“东西南北中”。也就是说，党对“条条”和“块块”都要加强领导。但是，“条条”和“块块”之间的关系怎么处理，是一个需要进一步探索的问题。北京市在试点和推进党建引领“ 街乡吹哨、部门报到”改革的实践中，授权作为“块块”的街乡党组织在一定范围有“吹哨”的权力，城市基层由“块块”党组织“ 吹哨”来集结“ 条条”党组织和“ 块块”区域内所有单位党组织以及党员的力量，在“块块”党组织统一领导下解决城市基层治理难题。这一经验实践和丰富了党的十九大提出的“ 党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”重要论述，使之在城市基层党对一切工作的领导更加具体化、更加立体化、更加机制化。

张革：党建是基层社会治理的导航仪，也是城市改革发展的动力源。北京市党建引领“吹哨报到”改革是党组织领导城市基层治理的生动实践，是破解超大型城市基层治理难题的有效路径，是推动首都城市基层治理现代化的综合方略，也是践行以人民为中心的发展思想的创新方案。北京市通过这一改革，将中央和市委一系列决策部署、顶层设计，不折不扣地落实到“最后一公里”。

深化这项改革，首要的就是要深化党建引领，以组织体系建设为重点，着力完善城市基层党建体制机制，扎实推进区域化党建工作，继续用好党建工作协调委员会、“双报到”等载体平台，用强大的组织网络密切联系各类组织，用强大的组织资源来撬动社会资源，用强大的组织力量来破解治理难题，进一步将党的政治优势、组织优势转化为城市治理优势。

杨宏山：北京城市治理需要把握好“都”与“城”的关系，坚持以“首都”为第一定位，坚持首善标准，全面提升城市品质。近年来，北京市委市政府紧紧围绕“首都”定位，坚持以人民为中心，致力于提升城市精细化管理能力。针对城市基层治理面临的现实挑战，北京市基于问题导向，致力于构建“街乡吹哨、部门报到”工作机制，为化解城市基层治理难题探索了新路径。改进城市基层治理，需要总结“吹哨报到”改革经验，进一步推进街道赋权改革。

2、赋权基层，激活神经末梢

主持人：“ 街乡吹哨、部门报到”在机制上是如何牵住管理体制机制创新这个“ 牛鼻子”，从而在推动街道乡镇的深化改革中逐步构建简约高效的基层管理体制的？

张革：“ 吹哨报到”改革以党建引领基层治理体制机制创新为抓手，通过赋权明责、区域化党建等方式，严密党的组织体系，着力强化街乡党（工）委在基层治理中的“ 轴心”地位，充分发挥党组织对各类组织和广大群众的政治引领、组织引领、机制引领、能力引领作用，推动各类社会组织、市场主体和广大群众深度参与基层治理，把党的力量、党的主张传递到“ 神经末梢”，最大限度凝聚了城市基层治理的整体合力。

这项改革，始终抓住党组织领导基层治理这条主线，将党的组织体系与基层治理体系有机融合，是基层党建与基层治理同步推进所带来的党建引领基层治理体制机制之变，基层党组织在其中发挥了坚强的战斗堡垒作用，进一步推动党的领导在城市基层治理中落地生根、开花结果，形成生动实践。

李君如：长期以来，我们围绕乡村基层党建已经形成了一整套相当完整的经验，而对城市特别是改革开放后的城市基层党建还缺乏完整的成熟经验。“街乡吹哨、部门报到”这八个字很形象，内涵十分丰富，是在城市基层加强党对一切工作全面领导工作机制的务实创新。

北京市把加强党对街乡工作的领导和推进街道管理体制改革结合起来，有三个值得高度重视的务实创新做法和经验：一是根据城市基层工作的要求和城市党员的构成特点，为街乡制定了职责清单，全面取消了城市基层党组织不应该承担的招商引资、协税护税等职能。二是在推进“ 街乡吹哨、部门报到”的同时，拓宽“ 吹哨报到”的参与范围，调动了驻区单位的党组织和党员以及各方面社会力量，使得街乡党组织可以调动最广大的力量来加强城市基层社会治理。三是以城市基层党建来引领城市基层社会治理，把加强基层党的建设、巩固党的执政基础、提高人民群众生活质量作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。这样就克服了城市基层党建工作和城市基层社会治理“ 两张皮”的现象，在增强党领导城市基层社会治理能力的同时加强了城市基层的党建工作。

杨宏山：在城市治理体系中，街道是最基层的组织单元，在公共服务和社会治理中发挥着重要作用。20 世纪90 年代以来，北京市推进属地管理，街道的职责不断增多，城市基层治理面临一些现实难题。

针对上述挑战，北京市委提出构建“ 街乡吹哨、部门报到”工作机制，在全市范围内开展政策试验。这一改革坚持党建引领，推进向街道赋权，提升统筹协调能力，取得了较为明显的成效。

为巩固“ 吹哨报到”改革成果，有必要通过地方立法的方式，进一步推进街道赋权，将实践证明行之有效的好机制纳入正式制度之中，明确规定街道办事处的职能范围和工作制度，进一步规范街道和区职能部门的关系。

3、持续发力，打通血脉经络

主持人：作为一项浸润民心的改革，如何进一步推动“街乡吹哨、部门报到”往深里走、往实里走？

杨宏山：深化“ 吹哨报到”改革，既要总结改革成效和经验，也要坚持问题导向，进一步改进制度安排，全面提升城市基层治理能力。对这项改革经验的提炼有待深化，有必要据此提炼“ 北京经验”，进一步集聚共识，提升首都城市基层治理创新的影响力。

“吹哨报到”改革通过扩大街道的统筹协调权，强化了“块块”对“条条”整合力度，提升了基层难题的化解能力。随着改革的推进，首都城市基层治理形成了一种“X”型结构：街道处于中心位置，其向下对接各个社区，向上对接相关职能部门。街道通过居委会、居民、网格员、社区专员感知社区需求，发现和识别社区问题；对于自身无法解决的问题，街道通过“吹哨”机制，由区级平台驱动，传导给主责单位，相关部门前来“ 报到”，履行分内职责。对于涉及多部门的基层治理难题，街道根据需求建立联合行动机制，在第一时间控制事态、化解矛盾和问题。

李君如：我们要清醒地认识到，城市基层党建已经成为推进新时代党的建设新的伟大工程的重点，城市基层党建具有与乡村基层党建不完全相同的复杂性。北京市党员总数209.5 万人，全市人口城镇化率为86.5%，城市党员人数按90%比例计算要超过188 万人。这种情况表明，抓好城市基层党建已经成为新时代党建工作的一个必须认真对待、深入研究的重大课题。

我们确实应该把党建工作的重点转移到城市，探索城市基层党建工作的规律，这是大势所趋。

张革：今年，北京召开了全市街道工作会议，制定出台了街道工作意见和深化“ 吹哨报到”改革实施意见，提出了“ 向党建引领深化、向街道乡镇改革深化、向社区治理深化、向解决群众身边的问题深化”四个方面的要求，吹响了首都城市治理新的号角。

“吹哨报到”改革以街乡管理体制改革为突破口，打破行政组织“ 条块分割”，打通基层治理“ 血脉经络”，实现了一招破题、满盘皆活。深化“吹哨报到”，必须继续以改革为动力，以赋权、下沉、增效为重点，规范细化街道乡镇权力清单、责任清单和操作规范，推动治理重心下移、力量下沉、资源下放，全面推进街道内设机构“大部制”改革，试点开展乡镇“ 大部制”改革，着力形成责权明确清晰、机构简约高效、权力有效运行的基层管理体制，进一步推进首都城市基层治理的常态化、长效化、科学化。

深化这一改革，同样必须坚持以人民为中心的发展理念，以市民最关心的问题为导向，进一步向受理市民诉求、解决群众身边的问题深化，畅通群众诉求表达渠道，建立全市统一的群众诉求受理平台；健全群众诉求办理机制，对群众反映的问题接诉即办，打造解决群众身边问题的“ 全自动链条”；完善考核评价体系，把群众诉求响应率、解决率和群众满意度作为评价职能部门和街乡工作的重要指标，倒逼问题快速解决，真正让群众成为改革的监督者、评判者、推动者。

记者 董城 张景华