

# 沿着习总书记指引的方向

## 2·26重要讲话周年特别报道

北京城市副中心报

2023年2月23日 星期四

本版责编 杨莉 设计 王晴 校对 彭师德 刘一

# 基层之治

本报记者 陈施君 冯维静

## 顶层设计

“要勇于打破条条框框和陈规旧制，着力探索基层治理副中心路径和副中心模式，努力创造在全市乃至全国推广的优秀经验做法。”2022年3月，北京城市副中心召开工作部署会，明确当年为城市副中心大抓基层治理年，并首次推出了基层治理顶层设计，按照“一年奠定基础、三年初见成效、五年全面提升”的主基调，提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，为北京城市副中心高质量发展奠定坚实基础。

一石激起千层浪。城市副中心的基层治理颇具独特性。“从远郊区到城市副中心，通州区可谓蝶变重生。市委主要领导提出，城市副中心今后五年要立长远、强功能，全面上台阶。立长远，就是要打造一个不一样的和谐宜居之城。这对我们城市副中心的基层治理提出了更高要求。可以说做好基层治理工作是打造和谐宜居之城的必由之路，是推动城市副中心高质量发展的基础保障，意义深远、责任重大。”通州区基层治理专班负责人李冬兵介绍，通州区以首善标准开启城市副中心基层治理新篇章，以锻造基层治理队伍为抓手，以完善基层治理体制机制为关键，全力打造副中心质量，培育副中心品牌。

“市委市政府明确‘把城市副中心打造成新时代高质量发展典范’，这就意味着城市副中心需要更高质量发展、更高效能治理、更高品质生活，需要有副中心标准、副中心质量，要在全市乃至全国作出示范。”中共北京市委党校（北京行政学院）社会学教研部副教授、社会治理与社区发展教研室主任谈小燕说。

## 党建引领

党建引领是基层治理的“主心骨”。在全力破解治理难题过程中，城市副中心探索出“党建+网格”“党建+物业”“党建+业委会”“党建+社会组织”“党建+志愿服务”等党建引领基层治理特色模式。

“我办退伍军人优待证，村委会工作人员没少帮着忙前忙后。”拿到退伍军人优待证的郭县镇马头村村民李贵田，对网格员帮忙跑腿办政务的事赞不绝口。马头村地广人多，且老年人占比高，出门办事多有不便，基于这个特点，村里根据“党建+网格”实施片区责任制，成立“足不出村办政务”小组，由五位专职人员为村里的老年人和行动不便的群体办理药费报销、办理证件、申请资金、送材料等事宜。

新成立不久的杨庄街道，在党建引领下成立了社区治理创新实验室，各类问题有“案”可循、有“例”可依。针对小区形态多样、人口密集、“疑难杂症”问题较多的现状，街道在全区率先开展“全面体检”。整合机关、专业机构、高校专家各方面力量，逐一深入各社区，与社区工作者、物业负责人、居民骨干等走访座谈，察看环境秩序、基础设施情况，开展居民调查，建立社区问题清单、需求清单、资源清单，形成社区诊断总体报告、社区观察情况报告、社区公共服务设施调研报告、社区工作者队伍建设调研报告、居民调研报告等5个专项报告及15个社区诊断报告。

“靶向治疗”随即开展。街道围绕杨庄小区、探矿厂小区等5个基础薄弱、短板突出、问题复杂的小区，提出完整小区建设“1+5”方案。围绕垃圾分类精细化，系统提出居住小区生活垃圾分类工作及考评工作建设性意见；14名社会治理、物业管理、传统文化、城市更新等领域专家“组团”上门，深入17个社区“靶向指导”；“每月一专题”培训、19个岗位实训，引导社区工作者以项目化运作方式解决治理难题。街道还推出了系列工具书及“全岗通”题库，成为社区工作者的“掌中宝”。根据实践探索转化的经验成果，如以探矿厂家属院停水应急处置为例，梳理形成社区公共应急处置“四步法”实践案例；以天元小区更换物业工作为例，梳理形成“居委会+物管会”协同共治实践案例，更是让各个社区做有目标、学有标准，为社区治理工作开展提供了工具与标尺。

不仅如此，于家务乡还创建人大代表“特色小院”，通过打造“书香小院”“和美小院”“编织小院”“特色小院”，真正做到民有所呼、民有所应，探索基层治理议事新模板。截至目前，全区已建人大代表之家23个、代表联络站410个，人大代表（站）规范化建设实现全覆盖，“接待选民、知政议政、服务群众”的平台作用得到充分发挥。

曾因漕运而显赫一时的千年古镇张家湾，如今在北京城市副中心高质量发展的“快车道”上焕发蓬勃生机。然而，邻里纠纷不时扰动着小镇的平静。

“民有所呼，民有所应”。张家湾镇党委书记、镇长周丰介绍，为进一步破解基层治理瓶颈，让老百姓的“急难愁盼”问题有一席之地“找个说法”，2022年，通州区张家湾镇一站式多元解纷中心成立，由此张家湾镇对“党委搭建平台 多元参与共治”基层治理模式的创新性探索正式拉开序幕。在党委统筹下，公检法司、两代表一委员、社会组织等多元力量下沉基层一线，充分发挥各自专业优势解决群众诉求。在此基础上，张家湾镇在枣林庄村、垡头村等十个具有代表性的村建设了“共治村级工作站”，打通基层治理的“最后一米”。

比如，遇到私搭乱占、违规翻盖引发的邻里纠纷，村级工作站便第一时间联系镇级共治中心。张家湾镇党委组织镇城乡建设办公室、平安建设办公室、法官、民警、人民调解员、毕金仪工作室等多元主体进行会商，深入分析个案问题成因，从法、理、情多角度全面分析研判，根据不同诉求类别开展有针对性调解工作。

“复方药剂”效果明显。在枣林庄村，属地村委会配合城乡规划办公室对违建审批手续进行审查，从审批监管角度向村民解释政策，镇平安办和张家湾派出所民警也持续做思想工作，最终村民同意对超大部分进行整改；在垡头村，张家湾法庭法官、调解员等人共同释法说理，当事人最终达成共识；先满足道路两侧住户通行需求，由村委会申请小微工程项目资金在原置地块修建道路。

## 多元共治

胡同是基层治理的一个特殊单元，如何让老街坊过上新生活、老胡同焕发新生机？中仓街道在16条胡同招募“胡同主事”参与街巷治理，用“小协商”连接起“大民生”。

“平常多注意，千万不要在电暖器上搭湿衣服，这是火灾隐患。”今年60岁的李淑华是莲花寺社区回民胡同的“胡同主事”，春节期间，刚结束了值班工作，她又马不停蹄地走访居民。提起李淑华，街坊何某满是感激。他和妻子均因病丧失了劳动能力，只能靠80多岁老母亲的退休金生活。李淑华主动上门了解情况，及时反映，最终在社区的帮助下，何某夫妇在政策允许的范围内办理了残疾证和低保，解决了一家人的生活困难。

像李淑华这样热心的“胡同主事”，莲花寺社区里还有31名。早在2017年，中仓街道创新提出“主事体系”，以居民推荐、社区招募的方式，为16条胡同选出“胡同主事”，打通基层治理“最后一米”。

自家事，自家议。拆除违建，清理排污口，铺设水泥路面，整理街面电线电缆……居民提出意见，“胡同主事”收集整理，社区“吹哨报到”协调解决。在“胡同主事”的带动下，居民家门口成了“北京最美街巷”，“文化味儿、人情味儿都更浓了，住在这儿，敞亮、舒服。”街坊邻里心里自有一杆秤。

走进西集镇史东仪村，眼前一派田园风光。乡村步道宽敞平坦，农家小院干净整洁，粉刷一新的白墙面上写着村民公约：“新建房，经审批；乱砍伐，不可有；倒垃圾，不随地……”乡风文明、移风易俗的内容读起来朗朗上口，成为培育新风、推动乡村振兴的新载体。

农村地区的基层治理很有讲究。潜移默化地村规民约，让基层治理的理念更加深入人心。“制定符合实际的村规民约，最重要的是发动村民积极参与，体现他们在乡村治理中的主体作用。”区委社会工作区民政局有关负责人表示，全区每年都会开展村级“民主日”，并按照村级重大事项“四议一审两公开”工作机制、村级干部“双述双评”考核制度要求，结合各自乡村特色，健全完善村民自治机制和村级工作运行机制，修订完善村规民约。

## 德治教化

基层治理中，德治的正向激励力量不容小觑。在副中心的基层治理样板中，潞城镇的“文明银行”是个远近闻名的“品牌”。“文明银行”的“储户”存的不是钱，而是各种好事，拿到手里的也不是存折，而是记录善行的文明积分卡，卡上积分可兑换兑换服务。

有了“文明银行”，变化悄然发生。左邻右舍之间，拌嘴吵架的少了，互帮互助的多了；年轻人游手好闲的少了，主动照顾孤寡老人的多了；村里门前户外，乱扔垃圾的少了，主动随手打扫维护清洁的多了……64岁的黄恩营是“文明银行”的积分大户，也是村里志愿服务最积极的参与者，各种活动都能看见她的身影。“儿媳妇、女儿总怕我累着，她们真不知道，做好事行善举，我非但不累，整个人从头到脚都开心精神着呢。”黄恩营说。

通过“文明银行”，潞城镇刮起“好人风”。坚持每周义务为村民更换煤气的朱海鹏、照顾孤寡老人的肖淑英、为邻居义务理发修脚的孙权等凡人善举，纷纷涌现。“好人现象”带来“好人效应”。多个村庄陆续建起志愿服务站，成立志愿服务队，将村内重点工作转化为志愿服务岗位，村内党员和志愿者开展站岗值勤、文明宣讲、清扫环境卫生、照顾慰问高龄老人等志愿服务。目前，“文明银行”已经在潞城镇30多个村庄和社区红红火火发展起来，累计积分已超过160万，村民可以用积分兑换形式多样的产品与服务，形成完善的激励机制。

本版摄影 唐建 党维婷

## 法治保障

在于家务回族乡，群众遇到解不开的结，都会到“于府院”坐坐，这是于家务乡打造的北京市首家具有民族共同体特色的法治调解基层治理品牌，全乡25个村社区已实现“小院儿”全覆盖。

吴寺村两户村民原本是亲戚，相邻居住，但因土地纠纷，20多年来矛盾不断，积怨颇深。多年来通过调解、诉讼、信访等多种渠道，仍未能彻底解决问题。吴寺“小院儿”向前一步，邀请双方来到“小院儿”议事厅，村干部围绕《民法典》中新的法律规定，对两家人阐释法理，更从亲情角度，耐心劝导双方。

“每个村都单独设置一个农家小院或一间单独的房子，邻里纠纷可以在小院里进行初期调解。”于家务回族乡副乡长李晨说，村委会工作人员、热心邻居、专业律师、法官和调解员，会轮番劝和，大部分矛盾纠纷都能得到化解。如需立案，也不必奔走，乡里还有驻乡办公的法官，立案、开庭、审判都能一站式解决。

村级“小院儿”的设置，强化了村书记属地工作第一责任人职责，建立党员群众议事机制，纳入村支部、职能部门、商户、群众等各方力量，探索建立村里吹哨、部门报到、两“院”巡回机制，提高各方参与度，疏堵结合，瞄准矛盾诉求化解痛点精准发力，通过流程再造及迭代优化，建立各村“小院儿”的“议事厅”工作机制，促进基层工作从管理到治理。

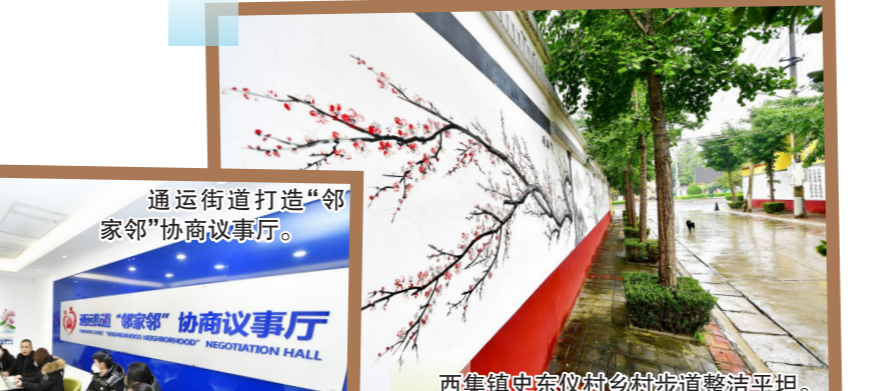
去年以来，于家务村级“小院儿”解决苗头性矛盾200余起，乡级“于府院”达成协议近100份，开展50余次法治宣传，确保民风乡情和谐稳定。



“于府院”是开家务乡法治调解基层治理品牌。



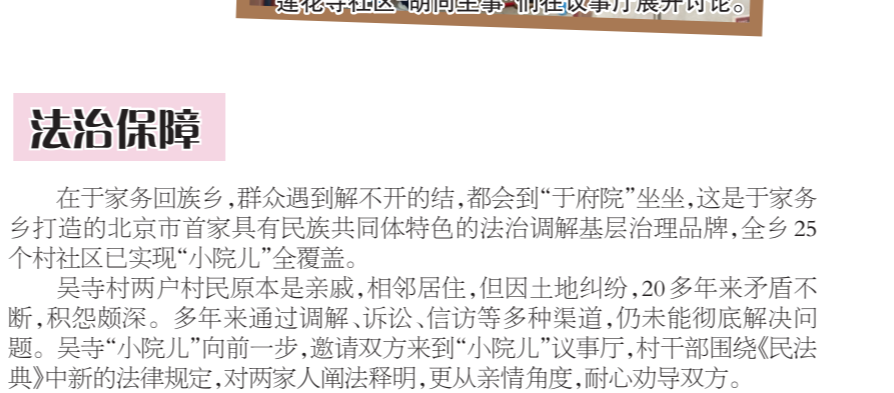
潞城镇“文明银行”活动中，退役军人晒特长，参与志愿服务。



通运街道“邻家邻”协商议事厅。



西集镇史东仪村乡村步道整治平坦。



莲花寺社区“胡同主事”们在议事厅展开讨论。

## 分类施策

“从历史看，通州是一座古城，从当下看，通州又是一座新城，城市副中心正在从有序拉开城市框架迈向全面成型新阶段，有很多拔节生长的痛点、难点需要破解。”基层治理专家、区政协委员汪碧刚说，通州区大致经历了北京市远郊区县、卫星城、重点新城、现代化国际新城、城市副中心几个阶段。一方面，城市副中心是首都北京这座超大城市的一部分，要探索作为超大城市社会治理的一般规律和要求，另一方面还要立足城市副中心规划，探索具有区域特征的基层社会治理思路和途径。

城市副中心并非空地建新城，而是建设在原有通州老城基础之上。城市副中心906平方公里的范围，包括了城市地区、城乡结合部地区、农村地区等区域，新老城交织，先天禀赋、发展现状差别较大。城乡二元结构特征本就明显，在远郊区建设千年之城，面临的更是“直过式”发展的挑战，难度显而易见。

因此，城市副中心的基层治理坚持因地制宜，结合区域特点，分类分层推进。比如，在农村地区，着力开展农村地区饮用水安全治理，发挥农村红白理事会作用，推进移风易俗。提高村民自治积极性，试点开展乡村文明实践评比积分机制；在城市地区，提倡发挥市场作用，破解城区无物业小区管理难题，推动副中心155平方公里内所有小区正规物业企业全覆盖，推动形成公共空间政府管、生活空间社区和物业及业主共同管的长效机制；在城乡结合部地区，探索新建街道与乡镇对村的共同管理机制，研究已建居村的集体资产管理的有效利用。稳步推进“撤村建居”，破解城乡结合部地区“交叉管理”难题。

一年过去，城市副中心基层治理效果初显，一批在全市乃至全国有影响力的基层治理品牌不断涌现，基层治理“一年奠定基础”的目标初步实现。