



# 领创

## 北京城市副中心报

4

2025年6月19日  
星期四



本版编辑 张韵齐 校对 彭师德 刘一 沙澎洋 绘制

本版摄影 唐建

## 北京城市副中心基层治理创新白皮书

# 张家湾：“一核多元共治”凝聚治理合力

本报记者 陈施君

漕运古镇、现代化设计小镇，一边是承载着厚重历史记忆的乡村肌理，一边是涌动着创新活力的城市元素，城乡二元结构下，基层治理该如何破题？

近年来，张家湾镇全面贯彻落实通州区深化基层治理年和“三大三强”决策部署，以党建引领为动力，探索“一核多元共治”基层治理品牌。“一核”，即党建引领；“多元共治”，指依托多元共治实体阵地，坚持法治、德治、自治“三治融合”，构建一张全方位、多层次的基层治理网络。在这张网络中，政府、社会组织、企业、居民等共同参与、协同合作。

在“一核多元共治”模式的推动下，张家湾镇形成了强大的基层治理合力，接诉即办成绩持续向好，跻身全市中上游水平，构建起高效为民服务的治理格局。

### 对话一把手



记者：张家湾基层治理品牌最大的特点是什么？

张家湾镇党委书记周丰：张家湾基层治理品牌最大的特点是多元主体参与，未来，我们还要吸引更多主体主动加入，主动作为，共商共治基层治理难题，推动“一核多元共治”机制更加完善，打造人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

记者：服务造福群众是基层治理的出发点、落脚点，张家湾是如何“更好为群众提供精准化精细化服务”的？

张家湾镇党委书记周丰：我们创新推出“五个一批”工作法，通过吹哨报到的方式，“一事一议”逐步化解一批；通过引导司法途径判决一批；持续开展“以领导干部带头、村队机关干部跟进”的包村干部深入一线践行“五个一”主题活动，主动走进化解一批；专门设立法律咨询室、调解室等，调解一批；邀请专业律师、心理学社工等多元力量化解一批。

我们还初步构建了“三大治理力量、六类社会队伍”的社会动员体系。成立了人民调解队伍、村规民约自治队伍、社会矛盾稳控队伍、法律纠纷调解队伍、青年志愿服务团队、中老年文艺团队六类社会动员队伍。六类队伍采用“揭榜挂帅”方式认领基层治理任务，项目化招募社会力量参与，助力政府破解基层治理难题，推动基层治理主体由“分散自主”向“协同联动”转变，引导群众从“要我参与”向“我要参与”转变。

记者：未来，张家湾还将在基层治理方面有哪些创新？

张家湾镇党委书记周丰：接下来，我们将聚焦基层矛盾化解，依法行政、平安建设、协商议事等，进一步深化和延展一核多元共治模式。着力凸显“协商议事”关键作用，高效推动群众自治程度显著提升。紧紧聚焦全镇范围内诸如历史遗留难题、复杂矛盾纠纷以及公共利益等群众急切关注、忧虑发愁的问题，秉持“高以未同，协以成事”的理念，大力推动众人之事由众人共同协商。继续推广“法治议事亭”“马上议事角”等村民说事点建设的宝贵经验，逐步构建起一村一独特风格的村级协商议事平台。持续完善“四个走动式协商”“有事没事转一转”等切实可行的工作方法，精心雕琢“湾事好商量”等协商议事品牌矩阵，全力促使协商议事朝着制度化、常态化方向稳健发展。

我们正在编制“党建引领 多元共治”探索基层社会治理创新路径案例与工作法集，把基层治理方面的探索梳理形成可复制、可推广的经验路径。未来，这些案例将在张家湾一核多元共治中心进行集中展示，希望搭建一个交流与共享的平台，让不同地区的基层治理工作者能够相互学习、相互借鉴，共同探索基层社会治理的新路径、新方法。



### 破题基层治理

张家湾镇地处通州腹地，镇域面积101平方公里，下辖57个村，常住人口约14万，是副中心建设的重要承载区域之一。

这里北邻城市绿心森林公园，西至环球影城，手握张家湾古镇，设计小镇两张金名片，曾是上世纪80年代京郊第一个亿元乡镇，拥有企业2000余家。随着城市副中心建设高质量推进，张家湾镇呈现出地域大、村庄多、历史包袱重、城乡二元结构突出等诸多特点，重难点诉求频发。2019年7月，张家湾被纳入治理类乡镇，接诉即办成绩一度位列全区倒数第一。

“我们直面基层治理的痛点，探索新时代的基层社会治理路径。以‘党建引领 多元共治’模式为特色，依托多元共治实体阵地，调动各类主体下沉一线，推动协商议事、多元共治，实现群众广泛参与。在线上，我们升级‘湾事通’小程序，广泛收集群众诉求，群众参与热情显著提升。”张家湾镇党委书记周丰介绍。

基层治理的逆袭有目共睹。2023年4月，张家湾镇顺利退出治理类乡镇；2024年，接诉即办成绩实现连续四年稳定提升，跻身全市中上游水平。

### 党建引领

党建引领，是基层治理的动力。在张家湾镇党委领导下，全镇织密“横向到边 纵向到底”的组织体系，推动社会治理效能再提升。

一大早，市民王先生将车停在了太玉园东区前的停车场，准备去附近的张家湾社区卫生服务中心挂号。现在这儿环境多好，车也有地方停了！”

一年前，这里曾自发形成一个夜市，由此带来环境脏乱、油烟噪音扰民、交通秩序混乱等问题。特别是入夏之后，夜市营业时间增长、客流量增大，张湾村村民深受其扰。

群众需求就是行动命令。在通州区城指中心的指导下，张家湾镇协调安全、行政执法、市场监管等部门共同召开了专题会。各部门积极建言献策，明确了该夜市的治理方向，不是简单的“一刀切”关停，而是从根源着眼、从细节着手，全面系统地化解难题。经现场调度，采用联合行动，做通群众思想工作，同时村委会作为主责单位加强巡查。

村“两委”和执法人员一起约谈出租场地的村民，说服他们退还商户租金。通过教育劝说和政策解释，当事人逐渐消除了抵触情绪，同意配合拆除违建。市场内商户陆续签字撤离并逐步收到退还租金，部分商户也找到了新的经营场地，5000多平方米的空地被腾出。

空出来的地方怎么发挥最大效用呢？张湾村多次召开村民意见征集会，大多数村民提议，将夜市改造成停车场。2024年5月初，停车场改造施工正式开始，历经近一个多月的施工，曾经闹心的夜市不见了，取而代之的宽敞停车场解决了周边的停车难问题。

### 良法善治

法治是基层治理的重要保障。张家湾坚持发展新时代的“枫桥经验”，创新打造“1+4+X”工作机制，持续建设1个张家湾镇综治中心，搭建矛盾化解、服务百姓接待、地区维稳指挥、产业服务保障4个平台，整合公安、检察、法院、司法、劳动仲裁、社会组织等多支多元力量预防化解，构建起“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的社会治安综合治理新格局。

张家湾镇“六小村”棚改项目涉及7个村1700余宗宅基地的重大惠民项目，但随着项目的推进，村民间的涉诉纠纷逐渐增多。比如，非集体经济组织成员曾签订合同购买农村房屋，但只有具有村民身份的卖房人能与镇政府签约，实际居住使用房屋的买房人因无法获得相应赔偿而拒绝腾退交房。房屋买卖双方及搬迁方由此陷入僵局，搬迁工作无法继续进行。

针对这些难题，张家湾法庭、张家湾派出所、公益律师、老赵工作室等多元力量通过走访和摸排，分门别类处置不同案情。例如，针对不具有村集体经济组织成员身份，仍购买村内房屋的行为，出具“虚拟搬迁协议”和纯货币补偿情形下的《匡算表》，以利于法院结合搬迁政策及双方对合同无效的过错责任来确定补偿分配方案。此做法既保障了村民合法权益，又维护了司法公平公正。

棚改期间，由多元力量组成的法律团队，持续开展群众咨询调解等服务300余次，做到在法治框架下让群众满意，有力确保了惠民工程顺利开展。

### 德法相彰

在基层治理中，德治与法治犹如鸟之双翼、车之两轮，缺一不可。张家湾镇坚持礼法结合，搭建“法情允诺 德法相彰”基层治理框架，实现基层社会治理现代化。今年以来，张家湾镇聚焦“湾家好风尚”品牌塑造，试点村培育、“副中心好市民·湾家之星”选树等举措，抓“副中心有我”社会文明风尚培育，4月份“非遗前街 文韵新风”被评为副中心社会文明风尚培育优秀案例。“张湾我最行 文艺大比拼”、“村BA”篮球联赛等文体活动广泛动员社会力量，共同参与基层治理工作。

上马头村曾因历史遗留问题，群众诉求频发。在镇党委的带领下，上马头村党支部建立了“马上议事角”，村“两委”和驻村第一书记及时了解村民的所思所想，主动化解村民的烦心事，让村民感受到温暖与关怀，让德治在基层治理中深深扎根。

德治，不仅在于化解矛盾，更在于滋养心灵、丰富精神。通过“马上议事角”平台，党支部敏锐地捕捉到村民对于精神文化的急切渴望。于是，一系列丰富多彩的文体团队如雨后春笋般涌现：合唱团、舞蹈队、舞龙队、乒乓球队、篮球队……村民在运动健身和文化滋养中收获健康与快乐。这些文体团队像是一把把钥匙，打开了村民精神世界的大门，实现了优化村级“小阵地”提升服务“大效能”的华丽转身。

2024年，上马头村各文体团队佳绩频传，荣获市级奖项1个、区级奖项1个、镇级奖项4个，实现了上马头村近10年奖项“零”的突破。这些荣誉的背后，是德治力量在基层的蓬勃生长，更是村庄凝聚力的空前提升。村民之间逐渐形成了团结友爱、互帮互助的良好风尚，村庄的向心力显著增强。

2024年，上马头村诉求工单数量断崖式下降，近期已实现连续10个月“零诉求”，被张家湾镇授予“接诉即办先进单位”，并推荐为“通州区接诉即办工作先进集体”。2024年全年综合考评优秀。

### 协商自治

张家湾还积极推进基层民主进程，实现群众自我服务与管理。2024年，“湾事好商量”协商治理品牌项目启动，引入“两代表一委员”参与基层民主协商自治，通过整合多元主体力量，形成“湾家”特色协商议事机制。在这一过程中，政府、企业、社会组织以及居民等各方力量被有效凝聚起来，形成了稳定的治理共同体。

张家湾镇西定福庄村环湖小镇小区建于2008年，共有约2万人居住在此。虽然搬进了楼房，但一部分居民还延续着以前的生活习惯，乱堆乱放、私搭乱建、占用绿化地私自种菜等现象层出不穷。近1年，公共空间使用的矛盾愈演愈烈，消防通道堵塞、停车管理混乱、邻里间矛盾频发，全方位的清理整治势在必行。

为破解这一难题，镇政府组织工作人员、志愿者团队深入小区，与居民面对面交流，广泛收集各方意见建议，明确突破口与重点，迅速启动清理整治。在拆除私搭乱建时，有的群众很抵触，通过镇、村反复做思想工作，终于得到了全体村民的一致同意。为确保公平公正，在拆除环节，镇政府还邀请人大代表全程见证，充分发挥监督职能。面对工作推进过程中涉及的复杂法律问题与疑难诉求，镇政府借助法律顾问的专业力量，提供法律支持。经过努力，该村仅用1个月的时间就清理私搭乱建200余处、拆除私设地锁400个，清理违规小菜园360处，有关市民诉求实现“清零”，充分彰显了多元力量在解决历史遗留矛盾和提升基层治理水平方面的重要作用。

小区清理后，重建与长效管理问题纳入同步考量范畴。结合居民实际需求，腾出来的场地建设了儿童游乐设施、休闲长廊以及10余个充电车棚，配备了500多个充电端口，有效解决居民电动自行车充电难问题。通过系统规划与重建，小区硬件设施获得了优化升级，小区环境实现了全面提升与可持续发展。

### 科技赋能

“忙什么呢？”“这儿有个井盖松了，我得给‘湾事通’报上去！”这样的对话，在张家湾常常听到。

2022年起，张家湾镇推出“湾事通”微信小程序，深化信息共建共享机制，努力实现“让数据多跑路，群众少跑腿”。以“1+N”的模式，为群众提供“菜单式”服务。“1”指“一网通办”，市民微信扫码上报各类需求，紧盯“问题收集、分类处理、闭环反馈”三大关键环节，形成闭环。“N”指“N大功能”，居民可以通过小程序实现诉求上报、申请法律援助、预约文体活动、举报安全隐患、积分兑换礼品等各项功能，全方位畅通群众诉求表达渠道，激活居民参与热情。“湾事通”微信小程序作为为民服务前端窗口，进一步畅通群众诉求反映渠道，实现群众与政府部门、多元主体直接对话，已成为群众服务、矛盾化解、隐患排查、活动发布的好帮手。

依托“湾事通”平台，行政主体、自治主体和社会主体有机地编织在一起，编织出多元主体共同参与、共同建设和共同行动的规则，通过基层治理共同体最大限度地调动起多方面的治理力量，实现由单一主体嵌入式治理转向多元主体共同治理。

自小程序上线以来，各行业、各村累计通过“湾事通”报送各类群众诉求总计2700余件，发布各类活动225场，累计访问量达2.73万次。