

总 报 告



B.1

规划指标引领下的首都 超大城市治理创新*

袁振龙**

摘 要： 本报告从实施社会治理规划、接诉即办“锦标赛”、“七性”“五性”监测指标、推进城市更新行动、平安北京建设指标、基层社会治理等角度阐述了北京超大城市治理的重要进展与成效，分析了首都超大城市治理存在的问题，诸如社会治理引领作用有待更好发挥，部分诉求办理难，“七有”“五性”监测指标引导作用有待进一步发挥，城市更新动力不足等。并从完善规划指标引领作用的角度，提出若干完善首都超大城市治理的思路与对策，包括进一步完善社会治理格局，完善考核“锦标赛”，完善“七有”“五性”监测指标引导功能等。

关键词： 规划引领 指标指引 超大城市 城市治理

* 国家社会科学基金项目“大数据时代超大城市治理效能提升研究”（23BZZ048）的阶段性成果。

** 袁振龙，社会学博士，北京市社会科学院综合治理研究所所长，研究员，研究方向为社会治理、社会治安、城市安全等。



2023年是全面贯彻落实党的二十大精神开局之年，也是实施“十四五”规划承上启下的重要一年。当前，随着城市化建设的不断推进，中国城市化进程已经进入中后期阶段。据国家统计局公布，截至2023年底，“我国城镇化率已经超过66.16%，其中有9.3267亿人口生活在大中小城市和城镇”^①。随着人口、生产、生活、信息等向城市的迁移集聚，城市治理工作日益重要。一些城区常住人口超过1000万的超大城市，“城市病”等问题较为突出，城市治理工作极为复杂。

面对新的形势和任务，提升城市治理效能，北京、上海、深圳等超大城市都在积极探索超大城市新的治理之道。北京的接诉即办改革、上海的“一网统管”、深圳的智慧城市建设等，都是大数据时代探索超大城市治理的重要实践。超大城市既需要通过广泛应用现代信息技术和畅通市民诉求反映渠道等手段，把城市运行中的各种问题及时查找出来，并开展针对性、及时性的治理；又需要通过制定相应规划、设立具体指标引领城市管理体制的改革与公共服务供给的调整，推动城市治理资源的优化配置，持续推进城市治理体系和治理能力现代化。前者是城市治理的日常动态推进，后者是城市治理的长期持续运行，两者相辅相成，共同构建了超大城市治理的现代生动图景，确保了超大城市的安全运行，增强了超大城市的活力和生命力。

一 规划指标引领下的超大城市治理创新进展

充分发挥中国特色社会主义制度的体制机制优势，推进超大城市的高效治理，需要构建一定的“压力”，让各级政府机关和相关服务企业形成加强管理、改善服务的动力。这就需要通过“压力型体制”为超大城市治理提供持续稳健的动力。所谓“压力型体制”，是指“各级机关是在以从上而下

^① 程婕：《国家统计局：2023年中国城镇化率为66.16%还有很大提升空间》，《北京青年报》2024年1月17日。



的政治行政命令为核心的压力驱动下运行的，并为完成上级下达的各项指标而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”^①。“压力型体制”通过规划、指标等行政命令形成一定的政治势能，推动各项政策目标得到全面的贯彻落实。“政治势能非常强调在公共政策执行中运用党的领导在场来产生凝聚力，并借助会议、宣传、动员等机制来‘构建权势’和‘借势成事’，从而起到统一思想、整合跨部门利益、诱发或催化政策变现实的作用。”^② 超大城市的治理既需要党建引领，又需要借助规划、指标等形成一定的政治势能，并通过“压力型体制”督促基层相关单位认真组织实施从而得到有效的贯彻落实。

2023年，北京市以推进规划落实、实现指标要求为抓手，持续推进城市治理，取得明显成效。《北京市“十四五”时期社会治理规划》得到有效实施，规划中期目标实现情况良好；继续深化接诉即办改革，超大城市治理“首都样板”成色更足、亮度更高；“七有”“五性”监测指标发挥导向作用，推动北京公共服务均衡化发展；北京城市更新行动进入新阶段，首都城市“古韵新容”魅力尽显；平安北京建设深入推进，首都大局安全稳定，第三方评价达到优秀等级；拓展基层社会治理路径，基层社会治理共同体建设异彩纷呈，成效初现。

（一）社会治理规划得到有效实施，规划中期目标实现情况良好

2023年是《北京市“十四五”时期社会治理规划》实施中期，也是规划实施承上启下之年。北京市立足首都城市战略定位，完善超大城市有效治理体系，认真实施《北京市“十四五”时期社会治理规划》，各项指标和重点任务顺利推进，党对社会治理的领导全面加强，社会治理水平和社会服务质量不断提升，社会治理新格局初步形成，社会动员体系初步建立。北京市

① 杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第11期。

② 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019年第4期。



民政局中期评估报告^①结果显示，截至2023年6月底，北京社会治理规划主要指标进展顺利，4类27项指标中，除4项指标需要调整外，其他23项指标有14项已提前完成，占比51.9%，9项达到预期要求，占比33.3%。在党建引领方面，全市343个街道（乡镇）、3400余个城市社区党建工作协调委员会实现全覆盖，规模以上非公有制经济组织党组织覆盖率、社会组织党组织和党的工作覆盖率均达100%。党组织和在职党员社区“双报到”率逐年提高，达到99.4%。在社会服务方面，以2020年为基期，2022年全市“七有”“五性”民生保障指数为110.8，比2021年提高3.7。2022年人均公共文化服务设施建筑面积达到0.384平方米。截至2023年6月，共有社会工作服务机构973家，街道（乡镇）社会工作服务站覆盖率达到68.2%，社会工作专业人才总量达到7.96万人。市民服务热线诉求解决率达到93%。院前医疗急救服务平均反应时间达到12.33分钟。截至2023年5月，全市物业服务覆盖率达97.7%。截至2022年1月，城乡社区办公和服务用房面积达标率达94%。在社会管理方面，截至2023年6月，信访事项按期答复率达到99.99%。城市服务管理网格化体系覆盖率达到100%。群众安全感始终保持在99%以上的高位。实现对食品、食用农产品等与群众生活密切相关的33大类食品抽检监测全覆盖，食品安全抽检合格率每年均为98.52%。每个社区的社区工作者本社区化率超过55%。在社会动员方面，全市社区社会组织数量持续增长，截至2023年6月，总量超过7.8万家。截至2023年5月，业主委员会（物业管理委员会）组建率为97.4%。截至2023年3月，实名注册志愿者占常住人口的21%。截至2022年12月，中心城区绿色出行比例为73.4%。

（二）继续深化接诉即办改革，超大城市治理“首都样板”成色更足

2023年，北京市紧紧抓住“接诉即办”这一撬动超大城市治理的“总

^① 北京市民政局：《北京市“十四五”时期社会治理规划中期评估报告》，2023年8月。



抓手”，持续深化改革，继续推进“每月一题”和“治理类街乡镇”等工作，推出了一系列新的改革措施。接诉即办考核“锦标赛”机制有效地调动了诉求办理单位的积极性，派单诉求首次超过了咨询诉求，解决了困扰市民和企业的诸多“急难愁盼”问题，首都超大城市治理取得新成效。一是提升12345平台服务能力，畅通群众诉求反映渠道。加快完善热线接诉支持系统，完善12345热线数据库，提升咨询服务水平，优化网络受理渠道功能，落实《12345热线服务与管理规范》，优化企业服务热线，提升应急水平。二是提高派单精准度，推进承办单位及时响应群众诉求。完善派单目录，健全疑难复杂诉求会商制度，建立派单异议审核机制。三是增强协同办理实效，推动疑难复杂诉求解决。落实首接负责制，完善“吹哨报到”机制。四是加大主动治理力度，持续推进未诉先办。持续推进2023年“每月一题”工作，推动优化政府职责体系。以“每月一题”持续推动深化改革，完善区级“每月一题”工作机制，深化治理类街乡镇整治提升，推动“每月一题”与治理类街乡镇整治提升深度结合，完善提级响应机制。五是推动共建共治共享，打造社会治理共同体。发挥党建引领基层治理优势，加强基层民主协商，加大社会公开力度，深化接诉即办与公检法司协同联动，充分发挥媒体宣传监督作用，推动接诉即办向学校延伸。六是增强科技赋能，实现接诉即办数智化发展。加强技术应用促进智能办理，发挥大数据平台共享交换作用，深化数据分析提升辅助决策能力，加强“热线+网格”融合。七是加强接诉即办工作保障，努力提升社会治理效能。优化考评体系，深化接诉即办专项监督，进一步为基层减负，加强接诉即办队伍建设，持续深化接诉即办改革理论研究，推进接诉即办课程进党校、进高校，加强全员系统培训，不断扩大交流合作。据北京市12345市民热线服务中心统计，“2023年全市共办理市民诉求1089.4万件，诉求解决率和满意率与2022年相比提升1.57个百分点”^①。

^① 《2023年，北京12345热线办理市民诉求1080万件》，北京12345市民热线微信公众号，2024年1月8日。



（三）“七有”“五性”监测指标导向作用突出，北京公共服务均衡化发展

开展“七有”“五性”监测评价，是北京市全面贯彻落实党的二十大精神，检验为民服务能力和水平，更好地满足人民群众对美好生活向往的重要举措。从2019年下半年开始，北京市首次创建了“七有”“五性”监测评价指标体系，并纳入对市区相关部门的考核中，作为对民生工作的重要考核指标。依据“七有”“五性”监测结果，促进基本公共服务资源均衡化发展是北京市推动超大城市主动治理，推进城市经济社会、区域协调发展的重要创新。2023年，北京市紧紧围绕人民群众对美好生活的向往，“加快普惠托育服务体系建设，发挥市场机制在配置学前教育资源中的作用，以高质量的服务供给满足家庭的多元化需求。坚持以高质量发展促进高质量充分就业，落实落细就业优先政策，优化人力资源分配。认真梳理公共卫生服务领域短板弱项，完善分级诊疗服务体系，提升基层医疗卫生服务能力，加快推进互联网医疗等新兴医疗业态发展。以老年人群的实际需求为导向，创新推广居家养老服务模式，积极吸引社会力量参与，提供就近便利的高质量养老服务。坚持用好市场机制，盘活社会资源，精准织补群众性文化、体育、休闲、商业等公共服务设施，更好满足群众多样性需求”^①。各区各部门各单位认真对照监测评价结果，研究采取针对性措施，着力解决重点、难点问题，推动公共服务资源的优化配置，推动基本公共服务资源的均衡化发展，不断提高民生保障能力。

（四）北京城市更新行动进入新阶段，首都城市“古韵新容”魅力尽显

随着中国建筑业整体发展逐步进入存量时代，城市更新既是未来建筑业发展的“蓝海”，也是北京转变发展方式、治理“城市病”的重要路径。党的二十大报告明确要求“加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新

^① 高枝、杨旗：《市政府召开常务会议 研究2022年“七有”“五性”监测评价情况等事项 市长殷勇主持会议》，《北京日报》2023年4月5日。



行动”。2023年北京市政府工作报告明确提出要“深入开展城市更新行动”^①，各区分别发布城市更新相关项目。1月，西城区宣布持续实施一批街区保护更新项目，研究制定《西城区落实首都功能核心区控制性详细规划三年行动计划（2023—2025年）》^②，成立全市首个城市更新企业联合会^③。昌平区印发《昌平区城市更新行动计划（2021—2025年）》^④。2月，“朝阳区三里屯商圈启动城市更新”^⑤，大兴区“以实施城市更新行动为抓手，推动老旧厂房等存量空间资源高质量发展”^⑥。3月1日，《北京市城市更新条例》正式开始实施。“2023年全市推动核心区平房申请式退租（换租）2000户，修缮1200户；老旧小区综合整治新开工300个、完工100个，支持配合中央和国家机关老旧小区改造项目；新开工老楼加装电梯1000部、完工600部；启动危旧楼改建和简易楼腾退20万平方米等。”^⑦4月，丰台区方庄街道联合北京工业大学、首开集团等28家单位成立“北京方庄城市更新联盟”，“打造政产学研用融合的区域城市更新试点和实验基地，激发方庄活力”^⑧。4月，“北京市委城市工作办、市住房城乡建设委、市规划自然资源委指导北京城市更新联盟发布《2022北京城市更新白皮书》，介绍北京城市更新总体情况、2022年北京城市更新工作、北京城市更新的挑战与思考及北京城市更新的未来等内容”^⑨。9月26日，“第二届北京城市更新论坛暨首届北京城市更新周在朝阳区THE BOX朝外年轻力中心开幕，亮

① 任珊、孙宏阳：《代表热议报告：城市更新通堵点，“关键小事”开新局》，北京日报客户端，2023年1月15日。

② 石伟：《始终坚持规划引领，扎实开展城市更新》，北京西城官方发布，2023年1月6日。

③ 刘辰、石伟：《全市首个城市更新企业联合会成立》，《北京西城报》2023年1月13日。

④ 刘可涵：《一图读懂：昌平区城市更新行动计划（2021—2025年）》，北京昌平官方发布，2023年1月6日。

⑤ 朱松梅：《三里屯商圈已启动城市更新》，《北京晚报》2023年2月7日。

⑥ 《大兴区以实施城市更新行动为抓手 推动老旧厂房等存量空间资源高质量发展》，北京市规划和自然资源委员会大兴分局，2022年12月14日。

⑦ 鹿扬、潘之望：《北京城市更新条例明起实施！今年力争完成这些项目》，北京日报客户端，2023年2月28日。

⑧ 《方庄构建首都城市更新示范区》，《北京晚报》2023年4月9日。

⑨ 齐悦：《〈2022北京城市更新白皮书〉发布会圆满举办》，北京日报客户端，2023年4月19日。



马河国际风情水岸、THE BOX 朝外年轻力中心、京张铁路遗址公园等 10 个城市更新‘最佳实践’和金隅龙顺成文化创意产业园等 16 个‘优秀项目’获表彰”^①。北京的城市更新行动让城市面貌发生可喜变化，让城市更加懂得人民的需求，亮马河国际风情水岸、THE BOX 朝外年轻力中心等众多网红打卡地吸引着国内外八方来客，北京中轴线构建了南北延伸的壮美建筑景观序列，成为中国理想都城秩序的杰作，北京中轴线申遗工作推动了世界文化遗产保护能力的提升，首都城市“古韵新容”相得益彰。

（五）平安北京建设深入推进，第三方评价达到优秀等级

北京市高度重视平安北京建设工作，采取了出台方案、加强基础设施建设、强化考核评价等一系列务实有效的举措，确保了首都大局的安全稳定。2月，“召开市委平安北京建设领导小组全体（扩大）会议，优化市委平安北京建设领导小组领导成员及办公室成员，部署推进 2023 年度平安北京建设重点工作。会议要求坚决捍卫首都政治安全，着力防范化解重大风险隐患，不断夯实平安建设基层基础，持续完善平安北京建设工作体系”^②。“出台《关于进一步推动首都高质量发展取得新突破的行动方案（2023—2025 年）》，以更高水平的平安北京建设保障首都高质量发展。坚持科技赋能平安北京建设，出台《北京市加快建设具有全球影响力的人工智能创新策源地实施方案（2023—2025 年）》《北京市机器人产业创新发展行动方案（2023—2025 年）》等政策文件，通过发展人工智能推动平安北京建设智能化、智慧化，以科技手段保障首都安全。”^③“积极探索‘平急两用’基础设施建设，将平安北京建设与乡村振兴相结合，在平谷区试点打造‘平急

① 陈雪柠：《第二届北京城市更新论坛开幕 十大“最佳实践”展示更新成果》，《北京日报》2023 年 9 月 27 日。

② 祁梦竹、范俊生：《市委平安北京建设领导小组全体（扩大）会议召开 尹力主持 刘伟出席》，《北京日报》2023 年 2 月 23 日。

③ 王建新主编《平安北京建设发展报告（2023）》，社会科学文献出版社，2023，第 3 页。

两用’发展先行区。”^①据北京市公安局发布，“2023年，北京市公安局打击刑事犯罪取得显著成效，命案连续9年实现100%侦破，抢劫案件和抢夺案件破案率分别连续5年和连续3年实现100%，新型网络犯罪实现抓人破案、发案损失‘两升两降’，深化公安行政管理服务改革，全年共推出98项便民利企措施，服务首都经济社会发展大局”^②。《平安北京建设发展报告（2023）》显示，“2023年平安北京建设评估总得分为87.55，达到优秀等级，7项一级指标得分均在良好等级及以上，其中社会治理、应急管理、矛盾纠纷化解、民生安全及平安建设保障5个一级指标得分达到优秀等级，社会治安防控和安全感2个一级指标得分达到良好等级”^③。这一评估结果根据平安北京建设发展指标体系和调查问卷得出，具有系统性、实证性和科学性，较为客观地反映了2023年平安北京建设的实际成效。

（六）拓展基层社会治理创新路径，基层社会治理共同体建设初见成效

基层在超大城市治理中处于基础性枢纽地位，无论是规划引领、指标指引，还是考核评价，都是指导基层积极查找工作短板，主动及时发现问题，组织配置资源高效处理群众诉求，不断补齐工作短板的重要手段，从而推动基层社会治理整体水平提升，城市运行更加安全有序。大兴区亦庄镇把接诉即办作为践行初心使命的主抓手，创建片区联合党委工作机制，打造全科“巡查队”，各类力量全员下沉网格，逐步探索形成“六力同心”党建引领基层治理模式，六支力量围着群众转、沉到一线干，把支部建在网格上，做到“人在格中走，事在社区办”，创新形成了“四心”解“四难”和“三同行”等特色工作法。昌平区回龙观街道创新“五度”工作法，织补短板有力度，领导带头亮态度，吹哨报到见深度，服务群众有温度，打通梗阻出

① 赵婷婷：《平谷区将打造“平急两用”发展先行区》，《北京青年报》2023年6月8日。
② 《北京公安亮2023年工作成绩单 打击犯罪成效显著 98项措施服务发展 交通治理纵深推进》，《法治日报》2024年1月8日。
③ 王建新主编《平安北京建设发展报告（2023）》，社会科学文献出版社，2023，第10页。



速度，孵化上百家社会组织，探索“议题筛选、研究方案、会前准备、议事协商、议题路演、成果落实”“六步法”，让居民成为议事协商的主角。丰台区五里店街道坚持“急事马上办”，群众诉求速接速办；“难事盯着办”，一把手带着干；“愁事集中力量办”，治理书记当先锋；“盼事共商共治办”，未诉未办到心头。朝阳区小关街道倡导“每件必争、每分必争、每天必争”的“三必争”精神，动实招，确保反映问题真实解决；重实效，确保诉求人真心满意；出实功，确保问题防反弹机制真正发挥作用。东城区前门街道坚持党建引领，凝聚基层治理“向心力”，坚持多元参与，搭建居民诉求“连心桥”，坚持问需于民，满足民生服务“微心愿”，坚持首善标准，擦亮商圈治理“金名片”。房山区南窖乡以党建引领为魂，强化协商共建共治，以主动治理为基，推动矛盾源头化解，以群众利益为重，快速解决百姓难题。顺义区天竺镇高位统筹，上下同心“一盘棋”，未雨绸缪，关口前移“谋长远”，创新机制，率先种好“试验田”。海淀区八里庄街道突出党建引领，形成“办”的多元合力，突出工作效能，创新“办”的有效方法，提出“三次办理”工作法，突出攻坚克难，砥砺“办”的顽强意志。平谷区熊儿寨乡党群干部画出“同心圆”，党建引领激发为民活力，自治法治德治“三合一”，见面会打通服务群众“最后一公里”，解难题促发展“两不误”，乡村振兴实践促进群众“心”满意。石景山区八宝山街道坚持党建引领，增强基层治理战斗力，探索数智赋能，增强基层治理智慧力，建设社区共同体，增强基层治理凝聚力。密云区古北口镇坚持“以办抚人”，群众安心放心，坚持“以业安人”，群众生活富裕，坚持“以德育人”，培育文明新风，坚持“以文化人”，群众精神富足。昌平区域南街道建强组织体系，强化全保障，全面推进工作，优化基本盘，聚焦攻坚克难，深化真解决。在城市治理的实践中，各级党委通过“下抓一级”，有效地激发了基层单位探索创新的激情和活力，基层单位涌现出大量的治理经验，不断丰富和完善共建共治共享的思路措施，超大城市精治共治法治取得了明显的成效，在推动基层社会治理共同体建设的过程中贡献了宝贵的经验。



二 规划指标引领下超大城市治理推进过程中存在的问题

规划指标的制定和实施，为超大城市治理提供了总体的思路框架，有效地引领了城市治理相关主体的注意力分配、资源分配和行动选择，改变了城市公共服务的供给方向和顺序，提升了城市治理的效能，有利于更好地满足城市市民的服务需求，从源头上减少矛盾纠纷和社会问题的产生。规划指标引领城市主动治理，共同推进了城市治理共同体的构建。同时，必须看到，超大城市是一个极为复杂、快速发展且发展极不平衡的复杂系统，规划指标引领超大城市治理推进过程中也遇到了一些需要关注、重视并解决的问题。

（一）经济社会发展变迁速度快，社会治理规划指标引领作用有待进一步发挥

当前，经济社会快速发展变迁，首都社会治理难度进一步加大，社会治理规划指标的引领作用如何更好地发挥，需要进一步探索完善。一是社会治理内涵丰富且随时代发展变化。党的二十大报告重新定位了社会治理的战略地位，新时代将社会治理摆在维护国家和社会稳定的高度，赋予社会治理以防范化解各种风险的职责使命，要求“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”，对社会治理工作提出了新的要求，指明了前进方向。二是社会治理深层次问题依然存在，体制改革任务还很艰巨。人民生活的持续改善对社会服务供给的高端化、个性化、多样化、差异化提出了更高的要求。社会治理体制要尽快适应经济下行和产业转型的影响，适应广大市民诉求变化的要求，对不适应现代社会治理要求的体制持续进行改革。三是社会治理多元主体参与的格局有待进一步完善，治理主体的活力有待进一步激发释放。社会治理主体多元，既有体制内不同部门、不同层级、不同性质的单位，又有体制外的企业、社会组织、新经济组织，还有数量更加庞



大、分布更加分散、利益诉求更加多样的广大市民，如何更好地畅通不同主体参与社会治理的渠道，提升多元主体协商共治社会事务的积极性，激发释放不同治理主体的治理活力，推动社会治理共同体建设，还需要进一步探索。四是基层社会治理人才队伍有待进一步壮大，治理能力有待进一步提升。基层社会治理工作对人才的需求量很大，但当前社会治理人才队伍建设的思路还不够清晰，基层社会治理人才队伍结构还不完善，人才种类和质量还不适应社会治理工作的要求，社会治理工作的方法技巧还不够成熟，治理工作的能力水平有待进一步提升。

（二）一些难点诉求解决难度大，考核“锦标赛”机制存在边际效益递减效应

随着经济社会的快速发展，群众需求日益多样化，诉求办理难度与日俱增，考核“锦标赛”的激励功能存在边际效益递减问题。一是精准派单面临不少挑战。派单不准导致考核缺乏合理性，主要是因为新型诉求不断出现，或有时诉求人表达不够清晰，导致接线工作人员短时间内对这些诉求应该如何分类，该派给哪个部门或单位办理，存在一定的困惑，派单不够精准，造成接单责任单位难以办理，这是摆在市民热线服务机构面前的一个问题。为此，北京市已经建立了完善派单目录、疑难复杂诉求会商、派单异议审核和首接负责制等机制，试图解决诉求派单不够精准的问题，工作虽有一定改善，但依然存在一定的挑战。二是部分诉求循环反复投入大量资源。在基层调研中发现，由于派单存在不精准等问题，有的诉求本身解决难度大，加之诉求办理单位工作人员方法不对路等，部分诉求难以解决，诉求人就反复提出同样诉求，陷入“提出诉求—问题难以解决—不满意—重复提出诉求—问题依然没有解决—不满意……”的无效循环之中。反复提出的诉求虽然占比不高，但既占用了宝贵的接诉即办资源，又没有真正解决问题。有的基层工作人员反映工作考核压力过大，存在想摆脱却有心无力的感觉，需要引起重视。三是部分诉求人想通过投诉来达成其他问题的解决。少数诉求人认为自己曾遭受“不公正”待遇或“吃过亏”，又无法从原来的事件中实



现心理平衡，就利用接诉即办“无门槛”的投诉机会，不停投诉，之后，无论诉求办理单位工作人员如何联系或提出上门家访，都采取“不接听”“不配合”的态度，最终问题难以解决，更谈不上满意。这种时候，诉求办理单位工作人员就不得不按照相关要求提供录音、录像及撰写相关的印证材料，以申请剔除诉求。诉求办理工作人员宝贵的时间、精力不能用于解决问题但为了避免考核扣分而不得不用在这些材料的准备、提供和逐级审核上，违背了接诉即办解决市民“急难愁盼”问题的设计初衷。上述问题，导致遇到难点诉求时考核“锦标赛”的激励功能不足，反而可能成为打击诉求办理工作人员积极性的一道“紧箍咒”。

（三）受制于区域发展差异，“七有”“五性”监测指标促进作用有待增强

近年来，“七有”“五性”监测评价结果较好地发挥了引导作用，但从发展的角度来看，还需要全面地、辩证地、发展地看待和使用“七有”“五性”监测评价结果，以更好地发挥其推动和创新超大城市治理工作的促进作用。一是对“七有”“五性”监测评价的综合研究不足。没有对近些年“七有”“五性”监测结果的使用与各区公共服务和社会治理成效的改善情况进行评估，没有综合评价“七有”“五性”监测工作及其成效，对其成功经验总结不足，对其工作弱项及其成因研究分析不够，没有针对性地强化“七有”“五性”监测指标对地区公共服务和社会治理工作的促进作用。二是对“七有”“五性”与区情市情的相关性研究不足。没有全面分析区域“七有”“五性”监测结果与地区功能定位、经济发展、人口结构、财政收支、发展基础等的相关性，没有查找相关因素对“七有”“五性”监测指标改善情况的制约作用，没有实现有针对性的加强改进。三是对“七有”“五性”监测结果薄弱地区关注不足。没有加强对“七有”“五性”监测结果较差区域的跟踪观察和重点关注，对相关监测结果导向作用不佳的深层次原因分析不足，缺乏对重点治理地区加以重点帮扶并限期整改的措施，没有跟踪研究其发展变化情况。



（四）城市更新任务艰巨繁复，城市更新方式动力需要进一步多元化

面对艰巨的城市更新任务，现有的城市更新方式过于单一，城市更新共识尚未形成，更新动力不够充足，过于依赖政府推动和政府主导，相关产权单位和业主参与城市更新动力相对不足，相关政策设计还有较多的优化空间，主要表现为如下方面。一是城市更新的共识尚未形成。城市更新行动刚刚起步，主要表现为“政府热、社会冷”。政府积极主动采取行动，制定城市更新规划和行动计划，制定地方性城市更新法规积极推动城市更新，但产权单位、广大市民对城市更新的认知还不一致，很多产权单位和广大市民对为什么要城市更新、为谁城市更新、怎样城市更新、城市更新资金如何分担、城市更新成果如何共享等还缺乏深入全面的了解，行动支持力度不足。二是城市更新的动力相对单一。城市活力从何而来，空间规划、功能定位、产业调整、人口结构、科技创新、文化创意等都可以推动城市发展，城市建成区往往受制于现有空间、功能、产业等因素，城市更新的动力源相对不足。三是城市更新政策设计还需进一步完善。城市更新是一项复杂的系统工程，它需要在对现有空间规划和功能定位不做大调整的前提下推动城市更新，城市更新的复杂性和难度甚至大于城市建设。欧美发达国家虽然积累了一定的城市更新政策，但成功案例不多，因此，如何从城市的历史和现状出发，把握城市发展的未来趋势，研究制定更加科学、更受欢迎、更加有效的城市更新政策体系，既有力地推动城市更新，又为城市的未来发展提供持续的动力和活力，是一个值得思考和研究的重大课题。

（五）首都安全稳定形势复杂多样，平安北京建设工作任重道远

当前，把握好时代方位，需要着力维护好首都安全稳定，实现社会公平正义，保障高质量发展，推进平安北京建设和安全稳定工作现代化，更好地支撑和服务中国式现代化。从国内形势看，我国经济社会发展面临的不确定性因素增多，自身面临的困难和挑战不少，可能会延伸影响到首都的安全稳



定工作，给首都安全稳定工作带来更大的压力。此外，从北京安全稳定工作看，首都城市人口数量巨大，城市系统极度复杂，区域经济社会发展不平衡，安全运行要求高，重点领域、重点行业、重点单位的安全隐患依然不少；网络电信诈骗手法不断翻新，市民反诈知识更新不足，电信网络诈骗等犯罪现象仍然存在，市民财产损失较多；城市韧性依然不足，灾害发生时有的地方抗灾能力不足，灾害发生后有的地方恢复能力欠缺；市民利益诉求多样化、差异化，城市运行和社会运转的矛盾纠纷不少，市民涉法类诉求数量不少且解决难度大，等等，需要进一步加大力度推进平安北京建设。

（六）基层社会治理存在诸多棘手难题，基层工作能力水平有待进一步提升

基层不是无所不能的，难以“包打天下”。相反，基层受制于历史、经济、体制、资源、条件、人力等各种因素，居民人口结构千差万别，不同地区、不同时期问题诉求有多有少，诉求办理单位或工作人员又因态度、思路、方法、技巧等方面的差异，诉求办理情况存在较大的差别，以致部分地区在各种监测、评价考核中处于相对靠后的位置。在基层调研过程中发现，基层社会治理存在的棘手难题主要包括以下几方面：一是规划指标的制定过程中处于相对被动地位。上级研究制定规划指标时既要考虑全局，又要考虑适度超前。然而规划指标往下层层分解时，往往出现标准不断上扬的趋势，导致越往基层规划指标要求越高，在这个过程中基层均处于被动接受地位。基层在规划指标制定的过程中话语权过弱，导致规划指标存在与基层实情不相符合的情况。二是在执行规划指标的过程中处于被动的落实地位。规划指标经一定程序开始执行后，基层需要创造条件认真落实分解的规划指标要求，并接受上级党委和政府的督查评估和考核，规划指标执行进度偏慢或难以实现时，基层面临着较大的考核“锦标赛”压力。三是在社会治理资源分配的过程中处于相对末端的弱势地位。由于地理位置、功能定位、发展阶段、基础设施、产业结构、人口结构、风土人情等方面的差异，基层拥有的社会治理资源存在明显的差异，但在规划指标考核“锦标赛”中，除了



“万人诉求比”等标准，其他差异难以被精确衡量，导致社会资源与需求之间存在不匹配的紧张关系，而基层很难改变这种紧张关系，只能依赖更上级的党委和政府的高度重视和财政倾斜，“回天”大型社区治理就是这方面的突出典型。

三 坚持规划指标引领进一步完善超大城市治理的对策建议

2024年是新中国成立75周年，是习近平总书记发表“2·26”重要讲话、实施京津冀协同发展战略10周年，是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，是加快推进首都城市治理体系和治理能力现代化建设的重要一年。要结合接诉即办改革深化等中心工作，深入推进城市治理的社会革命，坚持以首善标准推进超大城市治理，进一步发挥规划指标的引领作用，持续实施北京社会治理规划，进一步完善超大城市治理体系，增强超大城市治理合力，提升超大城市治理效能。

（一）进一步完善社会治理格局，构建共建共治共享的社会治理共同体

以社会工作部门成立为契机，坚持党对社会治理工作的全面领导，坚持以人民为中心的发展思想，以落实社会责任为核心，以推进共建共治共享为主线，以夯实基层基础为重点，坚持改革创新，不断满足人民日益增长的美好生活需要，围绕社会服务、社会管理、社会动员三大任务，进一步丰富社会治理的内涵，持续推动社会治理体制机制改革，有序推动社会多元主体广泛参与，逐步发展壮大基层社会治理工作队伍，推动社会治理社会化、智慧化、专业化、法治化，构建既充满活力又安定有序的社会治理共同体。一是坚持党对社会治理工作的全面领导。坚持把党的领导落实到社会治理各领域各方面各环节，加强社会领域党组织和党的工作有效覆盖，完善社会治理组织体系，健全社会服务体系，有效促进社会治理体系化建设。以社会工作管



理机构改革、组建各级党委社会工作部门为契机，全面深化社会治理体制机制改革。二是进一步畅通社会多元主体参与社会治理的渠道。持续深化“放管服”改革，清晰界定政府、社会和市场三者的边界及关系，为各类社会主体参与社会治理创造良好环境。通过地区党建协调委员会和地区管理服务委员会，大力推进议事协商，推进社区社会组织建设，为广大市民、社会组织和辖区企业等各类主体参与基层社会治理畅通渠道。三是建设专兼职相结合的基层社会治理人才队伍。科学分析基层社会治理工作的内容和任务量，推动各领域社会工作深入发展，加速推进基层社会工作服务体系建设，做好街道（乡镇）社会工作服务中心和社区（村）社会工作服务站设置工作，配齐社会工作专业人员。依托优秀社区社会工作专业人才培养工作（优才计划）、农村社会工作（乡土社工）培养计划，强化基层社会工作者培养建设，不断扩大适应基层社会治理工作需求的人才供给。加大志愿服务工作者的教育、培训力度，推动城乡社区（村）志愿服务站点建设，拓宽广大市场力量通过志愿服务参与基层社会治理的渠道。

（二）针对诉求办理中的难题，进一步深化接诉即办改革，完善考核“锦标赛”机制

针对诉求办理过程中存在的诸多难题，按照深化改革、分类施策的要求，进一步完善接诉即办工作机制，改进超大城市治理方式，完善考核“锦标赛”机制。一是优化派单工作机制，努力实现派单精准化目标。及时对异议工单、申请剔除工单等进行标签化处理，定期通过大数据分析和专家分析，总结归纳异议工单、申请剔除工单等异常工单的共同特征及其含义，进一步调整优化派单目录，逐步实现派单精细化，更加合理地从源头上进行诉求分类，减少不准确不合理不必要的派单行为。二是通过大数据分析识别反复诉求，建立反复诉求处理机制。将达到一定数量的反复诉求进行标签化处理，通过大数据分析和专家分析，查找反复诉求及其低解决率、低满意率的深层次原因，实现提级派单，由上级党委、政府纳入“每月一题”“重点治理”等统筹相关部门实行综合治理。三是建立重点诉求人目录，优化重点帮扶工作机制。通



过大数据分析，对高诉求人、不满意诉求人等进行标签化处理，通过大数据分析和专家分析，对重点诉求人、不满意诉求人等及其具体诉求进行重点分析，由区级党委、政府相关部门联合专业科研机构、专业社会组织研究制定相关帮扶方案，“一人一策”，运用专业社会工作方法逐步解开重点诉求人、不满意诉求人的“心结”，把负面情绪变为城市治理的积极力量。

（三）根据城市功能定位，进一步细化“七有”“五性”指标的监测引导功能

“七有”“五性”监测指标是监测和衡量地区公共服务供需状况和社会治理效果的重要指标，并被纳入部门年度考核，对北京超大城市治理发挥了很好的推动作用。通过一年又一年的监测评价，既可以横向比较各区公共服务供需与社会治理的成效，又可以纵向比较本区公共服务供需与社会治理的发展变化，为各区加强与改进公共服务供给，创新社会治理、提升社会治理效能提供了重要的参考借鉴。特别是“七有”“五性”监测结果与接诉即办考核结果存在紧密的相关性，根据“七有”“五性”监测结果调整优化公共服务资源分配，将相应工作短板纳入年度工作计划和为民办实事工程，列为区域经济社会发展重点项目，是加强和改进超大城市治理的重要措施。一是加强对“七有”“五性”监测评价与社会治理关系的综合研究。“七有”“五性”监测指标涵盖面广泛，涉及市民工作生活的方方面面，这些民生工作的覆盖情况及质量水平直接关系市民的美好生活，相对而言，“七有”“五性”监测评价的是某一时点的状态，社会治理则是相对动态的过程，持续社会治理的结果最终会在“七有”“五性”监测结果上得到体现。二是细化不同区域的“七有”“五性”监测指标。北京的城市空间主要分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养区，各区的区位优势与经济基础存在较大差异，发展阶段也存在差异，因此，要针对不同区域的功能定位，结合具体指标，进一步细化不同区域的“七有”“五性”监测标准，从而缓解全市同一标准、同一诉求所带来的资源紧张关系。三是建立“七有”“五性”监测薄弱地区重点帮扶工作机制。根据历年“七有”“五

性”监测评估结果，划出全市“七有”“五性”薄弱地区和各区“七有”“五性”薄弱街道（乡镇），根据其未来发展规划，有针对性地建立重点帮扶机制，研究制定具体可操作的帮扶措施，在人力、物力和财力上给予适当倾斜，督促薄弱地区持续改进，切实改变薄弱状况。

（四）进一步细化城市更新任务，完善城市更新的综合动力机制

城市更新已经成为城市发展方式转型、保持发展活力的重要措施。面对城市巨大存量建筑物艰巨的更新任务，相关政府部门和单位已经做了大量的工作，较为有效地推进了城市更新工作。一是加大城市更新理念和政策的宣传力度。当城市化推进到一定阶段时，城市更新将取代城市建设成为城市化的主要任务，要通过深入的调查研究、理论思考和广泛宣传，让更新的理念得到更广泛的宣传，成为包括党委和政府、企事业单位、社会组织 and 广大市民在内的诸多主体的治理共识，进而形成更新的共同行动。二是进一步挖掘不同主体推动更新的动力。要通过深入的理论思考，寻找挖掘城市治理不同主体与更新的利益结合点，维护和增进不同主体的利益，从而为更多的城市治理主体参与更新提供充足动力，汇聚更强大的更新合力。三是进一步完善更新的政策设计。总结当前更新政策实施的成功经验，全面梳理更新实践中遇到的困难和问题，全面查找更新政策设计的瓶颈、短板与不足，加强对更新瓶颈、短板等薄弱环节的政策研究，进一步丰富和完善更新的政策设计，更好地调动配置各种渠道特别是市场渠道的资源，推动更新实践的高质量发展，为市民创造更加宜居、更加宜人的工作生活学习环境。

（五）以推进中国式现代化为总任务，建设更高水平更有韧性的平安北京

平安北京建设工作要以推进中国式现代化为最重要的任务，切实维护好首都安全稳定。一是加强对国际形势发展变化的跟踪分析，及时应对其对首都安全稳定工作的影响。做好首都安全稳定工作，既要立足北京，面向国



内，更要关注国际经济社会形势的发展变化，定期分析这些发展变化对新时代首都发展的影响，利用引导好国际经济社会发展形势的有利因素，规避其不利因素并防范化解其可能带来的风险，确保首都在风云变幻的百年未有之大变局中持续推进中国式现代化，保持持续稳定。二是加强对我国及首都经济社会发展形势的监测预警分析，提高工作的主动性和前瞻性。首都安全稳定形势与经济社会发展形势紧密相关，要密切关注辖区经济社会发展总体态势、企业经营状况及居民劳动就业收入状况的变化，提前预警并提前采取有效的帮扶干预措施，防范由经济下行、股市动荡、企业搬迁、城市更新、拆迁改造等引发的劳资矛盾、经济损失、利益调整等问题，严防发生系统性金融风险、经济风险，严密防范群体性事件的发生。三是进一步补齐平安北京建设的短板，提升平安北京建设水平。在持续开展“三年安全隐患排查整治”计划的基础上，对历年排查的安全隐患数据及整治情况进行梳理分析，对整治难度较大的安全隐患进行提级整治，由区级相关部门牵头，联系规划自然资源、城乡建设、城市管理、应急管理等部门，联合制定整治方案，集中整治难点安全隐患。针对当前电信诈骗犯罪高发的情况，强化跨国警务合作、省部警务联动、区域警务协同的同时，进一步督促相关行业企业发挥应有作用，加大社区反诈宣传力度，有针对性地加强对易受骗群体、受威胁群体的宣传工作，从源头上缩小电信诈骗的易受骗群体范围。

（六）面向基层创设更多个性化指标，激励基层提升社会治理效能

基层是实施规划、落实指标的主战场，基层处在与居民群众联系最紧密的枢纽地位，处在社会治理的最前沿。问题在基层发现，矛盾在基层排查，纠纷在基层化解，问题在基层解决，基层在超大城市治理中处于无可替代的关键位置。一是建立基层规划指标实施观测点，提高基层在规划指标制定过程中的参与度。通过在基层设立若干规划指标实施观测点，听取分析基层工作人员的意见建议，与市、区规划指标及实施情况进行对比研究，跟踪观察规划指标实施中存在的问题，及时发现和调整相应的规划指标。二是完善基层规划指标实施考核评价机制。对考核评价中明显不属于基层工作职责的考



核内容和考核指标，经一定程序审定后从基层考核评价中剔除，切实帮助基层减轻工作的负担和压力。三是加强对基层社会治理资源分配的整体研究。在全市 16 区选取若干重点街道（乡镇）作为观察研究对象，对基层社会治理资源与社会治理成效进行整体研究，为下一步优化基层社会治理资源配置提供决策依据。

参考文献

- 杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012 年第 11 期。
- 贺东航、孔繁斌：《中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析》，《中国社会科学》2019 年第 4 期。
- 王建新主编《平安北京建设发展报告（2023）》，社会科学文献出版社，2023。
- 闫萍等主编《北京人口发展研究报告（2023）》，社会科学文献出版社，2023。
- 沈彬华、张强主编《北京接诉即办改革发展报告（2022~2023）》，社会科学文献出版社，2023。
- 袁振龙主编《北京社会治理发展报告（2022~2023）》，社会科学文献出版社，2023。