

以大数据建设引领综合执法改革， 创新橄榄型城市治理模式，形成市 域社会治理现代化的“北京实践”

宋刚 刘志 黄玉冰

Leading Comprehensive Law Enforcement Reform with Big Data Construction,
Innovating Olive City Governance Mode, Forming "Beijing Practice" of
Modernization of Social Governance in the City Area

SONG Gang LIU Zhi HUANG Yubin

编者按：党的十九大以来，北京市认真贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持“以人民为中心”推进新型智慧城市发展，着眼城市治理全局、统筹谋划、综合施策，强化顶层设计、着力基层治理，智慧城市治理模式创新引起社会广泛关注。继2018年党建引领“街乡吹哨、部门报到”、2019年“闻风而动、接诉即办”改革，2020年北京市又将结合综合执法大数据平台建设引领综合执法改革落地。三项城市基层治理创新举措互为支撑，基于大数据应用构筑起面向城市精治、共治、法治的新时代首都智慧城市治理体系，推动形成橄榄型现代城市治理结构，创新智慧城市治理新模式，形成市域社会治理现代化的“北京实践”，打造“中国之治”的“首都样本”。本期分享北京市以大数据建设创新现代橄榄型城市治理模式相关解读。



党的十九届四中全会强调，加快推进市域社会治理现代化，市域社会治理现代化成为当前推进社会治理现代化的切入点和突破口。市域治理在国家治理体系中处于承上启下的关键地位，具有统筹基层社会治理、破除九龙治水困局的政府能力，意义重大。综合执法改革及其大数据平台建设是市域社会治理现代化的重要抓手。北京市强化顶层设计、创新基层治理，以大数据建设引领综合执法改革，通过构建橄榄型现代城市治理结构，破解条块分割痼疾，激活市场社会各方力量参与城市共建、共治、共享，实现“以人民为中心”的发展，是推进市域社会治理现代化的重要探索。

市域社会治理的治理单位主要以设区的城市为载体，强调市级层面的“主导者”角色定位，突出“以城区为重点”的空间治理取向并进一步统筹全市域城乡治理空间。党的十八大以来，按照中央部署，通过推进“多规合一”及“综合执法”改革，在条块分割的市域治理结构中逐步构建了综合规划决策和综合执法监察“两个综合”，带动了条块资源的整合和社会力量的激活，

形塑了面向市域综合治理的从综合规划决策、到社会化专业运行服务管理、到综合执法监察“两头收敛、激活中间”的橄榄型现代城市治理结构(《北京城管科技信息动态》曾在2019年第9期《综合执法改革与大数据环境下的橄榄型城市治理结构》一文进行专门解读),逐步形成了面向法治、精治、共治的橄榄型城市治理模式,又称橄榄型城市管理模式。橄榄型城市治理模式基于物联网、云计算、大数据、区块链等新一代信息技术的应用,强化“综合规划决策”和“综合执法监察”两个综合的牵引,以及面向创新2.0的众创共治生态营造,将有力推动城市规划、城市建设、城市运行管理一体,城市决策、执行、监督协力,政府、市场、社会共治的市域治理新局面,是市域社会治理现代化的发展趋势。

北京市着眼城市治理全局,在破解条块分割难题方面高点站位、系统谋划、综合施治。2018年机构改革强化顶层设计,实现“多规合一”并率先提出成立由市委书记和市长任主任、副主任的市委城市工作委员会,初步构建了城市治理的综合规划决策轴。在此基础上,市委市政府继续着力基层治理创新,综合施策,继2018年党建引领“街乡吹哨、部门报到”、2019年“闻风而动、接诉即办”改革,2020年将结合综合执法大数据平台的建设牵引综合执法改革的落地,这三项改革互为支撑,进一步构建城市治理的综合执法监察轴,构筑起面向城市精治、共治、法治的新时代首都市域社会治理新格局:

一是推进党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革

党的十九大报告强调要推动社会治理重心向基层下移,“街乡吹哨、部门报到”正是北京市推动“重心下移”的重要举措。“吹哨报到”改革源自基层,2017年上半年,北京市平谷区金海湖镇为根治金矿盗采多年屡禁不止的难题,探索了乡镇发现盗采线索及时上报,各相关执法部门30分钟内赶到现场综合执法的机制,效果很好。北京市委把这一探索总结提升为党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革,从2018年初开始在全市试点推广。北京市委抓住机构改革契机,坚持以人民为中心的发展思想,完善基层管理体制,把党建和治理结合起来,推动“自上而下、压力导向”的科层任务驱动向“自下而上、需求导向”的解决问题驱动进行转变,重点在赋权、下沉、增效上下功夫,以“吹哨”反映群众诉求、发出集结令,以“报到”引领各部门响应、解决群众问题,形成了行之有效的做法。北京市委明确要求,加强党对街道乡镇工作的领导,提升街道乡镇党(工)委的领导力

和组织力,建立健全党建工作协调委员会,形成地区事务共同参与、共同协商、共同管理的工作格局。坚持党建引领,着力形成到基层一线解决问题的导向,主要围绕群众所需吹好“日常哨”,围绕重点工作吹好“攻坚哨”,围绕应急处置吹好“应急哨”。

二是整合城市管理和公共服务热线,推进“民有所呼、我有所应,闻风而动、接诉即办”改革

“接诉即办”是指北京市为促进基层民生服务而采取的一种重要举措和创新机制,即以12345市民服务热线为主渠道的群众诉求快速响应机制。2019年,北京市进一步拓宽群众诉求反映渠道,推进各类民生问题热线的清理整合,将与群众生活密切相关、具有城市管理和公共服务职能的政府部门及公共服务企事业单位的43条便民热线和专业部门热线全部与12345市民服务热线对接整合,打造综合型市民服务热线大平台,实现咨询、建议、举报、投诉“一号通”,并完善接诉、办理、督办、反馈的闭环式运行机制,以市民诉求为“哨”,“即办”中有“报到”,在“接诉即办”中体现“吹哨报到”的工作成效,形成基层治理的应急机制、服务群众的响应机制、打通落实“最后一公里”的工作机制。96310城管热线于2001年1月18日开通,是一条专门受理群众举报、投诉、咨询和建议的综合性热线。2007年,96310城管热线成为12345市民服务热线的分中心之一,成为全市受理群众关于城市环境秩序问题举报,以及批评、建议的重要便民服务热线之一。自成立至今,96310城管热线共受理群众各类来电611.3万余件,解决了一批批群众关心的热点、难点问题,并为支持城市环境专项治理决策和城市治理工作提供了重要的数据支撑。2020年1月1日,96310城管热线正式整合到12345市民服务热线,北京市城管执法局将依托城市管理综合执法大数据平台继续承担12345市民服务热线交办的城管综合执法类诉求事项的接收、转办、回复、电话回访、政策咨询解答以及重点诉求督办等工作,并做好全市城管综合执法系统“接诉即办”工作的业务指导,基于智能感知和大数据分析,积极发挥综合执法、综合协调、综合监管三大职能,有效解决各类基层治理与城市问题。

三是依托大数据平台建设,牵引综合执法改革,支撑基层成为治理枢纽

按照中共中央、国务院《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》要求,结合“将制定政



橄榄型城市治理模式又称橄榄型城市管理模式

策、审查审批等职能与监督检查、实施处罚等职能相对分开”的综合执法改革精神，北京市推动了城市管理综合执法体制改革，由城管执法部门牵头，逐步落实推动城市管理领域跨部门执法职能综合、机构整合、力量融合，实现街乡层面由联合执法向综合执法的转变的要求，研究解决制约城市管理综合执法的体制、机制、法制问题。2019年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》，强调推进行政执法权限和力量向基层延伸和下沉，逐步实现基层一支队伍管执法。为支撑综合执法改革工作，2019年6月3日，北京市大数据工作推进小组正式印发《北京市城市管理综合执法大数据平台建设方案》（京大数据发〔2019〕4号），强调以大数据应用推动联合执法向综合执法转变。党的十九届四中全会要求，加快推进市域社会治理现代化，推动社会治理和服务重心向基层下移，深化行政执法体制改革，进一步整合行政执法队伍，继续探索实行跨领域跨部门综合执法。随后，中共北京市委在《贯彻〈中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定〉的实施意见》中要求，要深化行政执法体制改革，进一步整合行政执法队伍，推动执法力量、执法资源向基层一线倾斜，加强综合执法大数据平台等建设工作。《北京市街道办事处条例》于2020年1月1日起正式施行，其中，党建引领“街乡吹哨、部门报到”、“接诉即办”机制、综合行政执法三项内容作为重要举措被纳入条例，并要求建立一体化的信息系统和综合指挥平台，支撑街道办事处综合行政执法、组织协调联合执法等工作。伴随“执法下沉”，必将导致“监察上移”，市、区城管综合执法监察

部门将在综合协调、综合监管方面发挥更大作用，综合施策，确保各类基层治理与城市问题得到有效解决。建设市区街一体化的城市管理综合执法大数据平台，将重塑和再造综合执法流程，通过执法监察一体化架构强化城市管理综合执法监察队伍的综合执法、综合协调、综合监管三大职能，在“吹哨报到”基层治理力量整合、“接诉即办”群众诉求汇聚基础上，进一步优化

整合政府和社会各方巡查监察力量，充分整合社会监督力量，构建专兼结合、政府和社会协同的巡查监察体系，以城市问题和市民需求为导向，反溯整个城市公共服务的生产与管理过程，不断强化监督、规范执法、部门协同、纵向联动、综合施策、依法治理，实现对日常勤务、巡查监管、执法办案、协调联动等工作全过程、全方位、全要素的实时采集、实时上传、实时监测、实时研判、实时调度、实时考评，实现“到人、到点、到事”，推动联合执法向综合执法转变、部门监管向综合监管转变、执法联动向综合协调转变，全力支撑行政执法权限和力量向基层延伸和下沉、基层一支队伍管执法、“吹哨报到”基层治理创新和“接诉即办”工作机制等方面工作的落地落实，不断提升城市环境质量和人民群众满意度。

伴随2020年城市管理综合执法大数据平台建设牵引的综合执法改革落地，综合执法改革将在“吹哨报到”、“接诉即办”的基础上，依托物联网、云计算、大数据、区块链等现代信息技术，继续完善现代城市治理结构中综合执法监察轴的构建，全面深化感知、分析、服务、指挥、监察“五位一体”智慧城管建设，努力开创服务导向、问题牵引、智能感知、数据驱动、协同联动、众创共治的城市治理新局面，创新面向城市精治、共治、法治的橄榄型现代城市治理模式，提升城市管理与社会治理的科学化、法治化、智能化、社会化、专业化水平。

首都城市基层治理创新探索、系统谋划、综合施策，正推动习近平新时代中国特色社会主义思想在京华大地落地生根，形成市域社会治理现代化的“北京实践”、打造“中国之治”的“首都样本”。