

## 第二部分 案例教学手册

### 1. 案例摘要

随着城市化进程的加速推进，我国城乡基层社会结构、生产方式和组织形态发生了深刻变化，城市建设管理难度加大，城市基层治理面临诸如党建引领、科技现代化手段应用、流动人口管理、基层治理力量，社会管理成本居高亟待解决的难题。本案例以北京市昌平区东小口镇探索“街巷吹哨，部门报到”的治理方式为实例，向学生介绍在新时代如何加强城乡结合部精细化治理，提升党建科学化水平。

东小口镇位于北京中心城区北部边缘，东西紧邻天通苑、回龙观(回天)两个大型居住区，是典型的城乡结合部地区，2018年被列入市级社会治安重点地区。近年来，东小口镇党委、政府在市区两级的领导下，狠抓疏解整治促提升专项行动，深入开展安全稳定隐患大排查大清理大整治，同时积极创新工作思路，以魏窰村为先行试点，大力推行以党建聚合化、工作智能化、出租统一化、村庄物业化、管理精细化为主要内容的“五化工作法”，积极探索加强城乡结合部基层治理的新路子，着力构建服务群众的响应机制和打通抓落实“最后一公里”的工作机制，取得了扎实成效，形成了有益经验。

本案例全面梳理东小口镇、魏窰村推行“五化工作法”的做法经验，深入分析存在的问题原因，并提出有针对性的

对策建议。

## 2. 课前准备

电脑、多媒体设备、投影仪、投幕、电子教学笔。

## 3. 适用对象

在读大专院校学生

使用对象应具备的基础知识、技能和经验：

(1) 掌握党的十八届三中全会主要精神。结合《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》教材第十一章第二节相关内容，把握党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标：完善和发展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。认识到全方位提高治理体系和治理能力现代化水平，是“四个全面”战略布局的重要内容。

(2) 掌握党中央对加强和创新治理体系的有关论述。结合《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》教材第十章第四节相关内容，了解创新社会治理体制，坚持完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，推进社会治理精细化，打造共建共治共享的社会治理格局。

(3) 掌握党的组织建设特别是基层党组织建设和增强党的执政本领的有关论述。结合《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》教材第十一章第四节相关内容，习近平总书记强调党的建设应以提升组织力为重点，突出政治功能，健全基层组织，优化组织设置，理顺隶属关系，创新活动方

式，扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖。结合教材第十四章第二节相关内容，新时代需全面增强党的执政本领，如增强政治领导本领、增强群众工作本领、增强狠抓落实本领等。

(4) 了解中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过的《“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》文件精神，了解蔡奇书记六次到访回天地区并对相关问题的讲话内容。总体对于本案例的背景材料有大致了解。

#### **4. 教学目标**

##### **(1) 理论意图**

通过本案例的探讨和研究，使学生了解到全面深化改革、全面从严治党作为“四个全面”战略布局的重要组成部分，全面深化改革是推进国家各方面事业顺利发展的重要战略举措，全面从严治党是保障国家各方面事业不断前进的根本战略保障。全面深化改革的总目标就是推进国家治理体系和治理能力现代化，如何在新时代提升党和政府的治理能力，使党的建设事业向纵深发展、向基层延伸，切实解决好城市化进程中群众生活中的实际困难，是彰显新时代党和政府驾驭全局，真正落实以人民为中心思想的重大举措。

##### **(2) 操作意图**

通过对于本案例的探讨和研究，使学生对于习近平总书记相关讲话精神和中央文件，蔡奇书记视察回天地区讲话和北京市出台的相关文件，如《“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》有所了

解。大学生作为国家和社会未来的建设者和接班人，应了解社会、参与社会、服务社会，对如何把教材中的思想理论转化为具体工作实践运用有一定的认知和把握。

## 5. 课堂讨论问题

问题一：在国家城市化建设快速发展的大背景下，大城市在加强城乡结合部治理中面临着哪些难题和挑战？

问题二：在外来人口复杂、人口倒挂等背景下，如何号召党员特别是流动人口党员参与社区(村)治理，发挥作用？

问题三：在“五化”实施过程中是否遇到一些具体的或者是意想不到的困难，又是如何解决的？

问题四：在村庄管理精细化过程中，如何平衡各部门权力职责交叉问题？

问题五：在推行“五化工作法”的过程中，党组织和各领导小组的职责是如何划分的？

问题六：推行“工作智能化”的过程中，通过哪些渠道让居民了解和学习高科技手段？在运用高科技手段的过程中遇到哪些问题，针对出现的问题又是如何解决的？

问题七：东小口镇作为城乡结合部的典型地区，在有效的推动外来人口管控的同时，又是如何加强同本地人的文化融合与资源共享？

## 6. 要点分析

分为背景情况介绍、面临主要问题、具体产生效果和不断创新路径几大部分予以说明。

分析逻辑框架（如图 1）

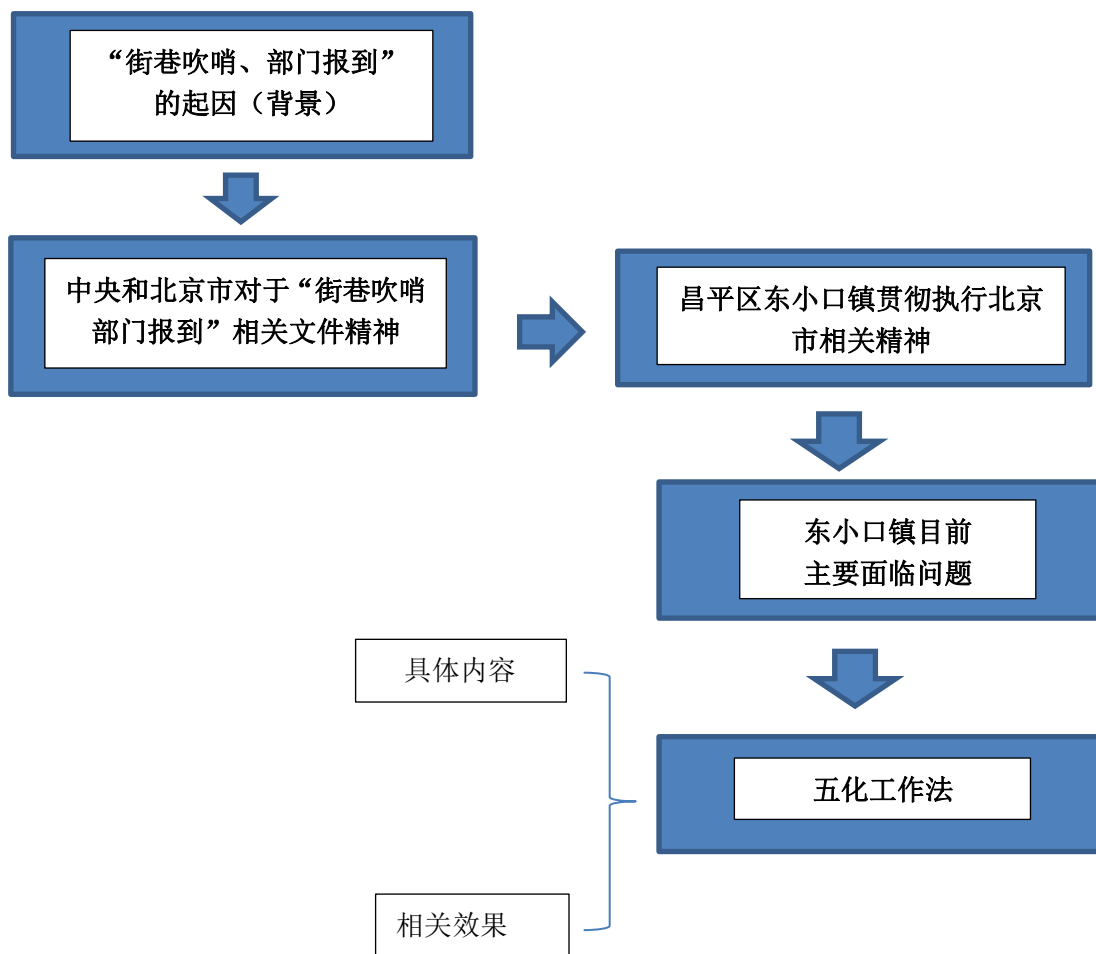


图 1：“街巷吹哨、部门报到”逻辑图

具体分析如下：

### （1）背景情况

北京作为首善之区，经历了世界城市历史上规模最大、速度最快的城市化进程。自 20 世纪 90 年代以来，为提升基层治理水平，北京市提出了一系列重要改革思路，但在基层治理方面还存在不容忽视的问题，主要表现在：横向部门协作意识不强，“五指分散不成拳”；纵向基层力量不足，“看得见的管不了，管得了的看不见”；管理执法衔接不紧，“八个大盖帽管不了一个破草帽”；社会参与程度不高，“政府干着、群众看着”；等等。为破解城市基层治理难题，近年来

北京市各级党组织进行了多方面的探索创新，案例以昌平区东小口镇魏窑村为例，为学生介绍治理新模式——“街巷吹哨、部门报到”工作机制的具体实施和运用。东小口镇魏窑村位于北京中心城区北部边缘，东西紧邻天通苑、回龙观两个大型居住区，是典型的城乡结合部地区，2018年被列入市级社会治安重点地区。魏窑村实有人口 6342 人，其中户籍人口 300 户 588 人，外来人口 5754 人，人口倒挂比例约为 1:10。严重人口倒挂给魏窑村带来诸多问题，各类人员混杂，租住流动性大，环境秩序脏乱差，消防安全隐患突出，村级日常管理疲于应付，社会治理存在盲区空档，治安和刑事案件时有发生。

## （2）拟解决的主要问题

针对治理中的相关问题，昌平区东小口镇领导大力推行以党建聚合化、工作智能化、出租统一化、村庄物业化、管理精细化为主要内容的“五化工作法”，积极探索加强城乡结合部基层治理的新路子，具体思考为：

一是加强党建引领。党的十九届三中全会公报指出，“要全面加强党对一切工作的领导。”在城乡结合部地区，客观讲村（社区）支部能力还远远不够，在繁重的管理任务面前，往往是被动应付多，主动作为少；流动人口中党员的组织建设和服务管理问题，基本上是一个空白。因此该镇领导提出党建聚合化。

二是科技手段运用。在大数据时代，云服务和手机 APP，迟迟未能应用于城乡结合部地区的管理和建设，政府的常规

工作仍然局限于一张纸、一支笔，为有效运用高科技、服务基层治理。因此该镇领导提出基础工作数据化。

三是对流动人口的管理服务。在“疏解整治促提升”专项行动中，坚定落实蔡书记的要求，既坚定有序，又要体现对外来人口的尊重，实现辖区安全以及所有辖区居民和谐共生，不断提升区域环境面貌和服务保障能力。因此该镇领导提出出租房屋规范化。

四是基层治理力量。无论是管理还是服务，不管是方式现代还是原始，都需要有人去做，各项工作任务落实最终要具体到每一个村（社区）的每一个网格里的网格长和网格员，只有进一步明确职责、传导压力，才能打通社会治理的“最后一米”。因此该镇领导提出日常管理网格化。

五是改变社会管理成本居高不下。在城乡结合部，村集体在治安管理、环境建设等公共服务方面要为所有辖区居民付出大量的人力物力财力，仅靠村集体经济组织长期负担和承载倒挂流动人口的公共服务支出是不现实也是不公平的。应通过成立物业公司、纳入村规民约，将“提供服务、收取费用”的做法合法化，实现城乡结合部农村集体经济长效良性循环。因此该镇领导提出村庄管理物业化。

### （3）“五化工作法”的具体实效

一是基层党建对村庄的引领作用更加突出。在“五化工作法”中，首先注重加强基层党支部建设，通过建立村级党建协调委员会，整合盘活辖区各类社会资源，改变了村党支部在党建工作中“小马拉大车”的被动局面。同时，通过党

建、群团工作，增强流动人口的认同感、归属感，全面提升村党支部的执政能力，巩固其领导核心地位。并每半年对魏窑村新租住的流动人口开展一次集中培训。

二是居民安全感显著增强。魏窑村在全区率先创造电动自行车不进楼、集中存放充电。在魏窑村村民宅基地自建房内，为每个楼层、每个房间配足配齐消防设施，共配备简易喷淋装置 4170 套、烟感报警器 2318 个，添加灭火器 2039 个，拆除金属护栏 427 个，发放简易防烟面罩 1612 个，发放逃生绳 585 根，安装应急灯 33 个，增加逃生标识 75 个，保证了出租房屋的基本安全。

三是对流动人口的有效管理和服务真正实现。之前，村里对外来流动人口的管理，底数不清、情况不明，手段有限、效果不佳。现在，通过后台数据分析，实现了对外来人口的实际数量、人员结构、政治面貌、就业单位等情况的精准掌握，并且每个人员与居住房间一一对应，为加强管理奠定了坚实的基础。投资近 200 万元，为魏窑村 90 栋楼房、20 个平房院内的宅基地自建房，安装“智慧门禁”165 套，关门率达到 80%；采集流动人口信息 5559 人，同步办理门禁卡 5559 张。

四是村集体经济组织管理成本入不敷出的状况根本改观。以魏窑村为例，每年环卫安保支出、基础设施维修费用至少在 150 万元以上，几乎占了村集体收入的 1/3。“五化工作法”有效运行后，在物业费、停车费充分收取的情况下，村物业公司一年的收入约 300 万元，不仅能够覆盖管理成本，



还能有所盈余，变“输血”为“造血”，切实实现村庄管理的良性循环。

五是城乡结合部村庄精细化管理的水平明显提升。在魏窑村推进“五化工作法”的实践中，村庄管理的精细化程度有了较大程度的提升。将全村划分成5个管理网格，村“两委”、镇村补贴的各类协管员、物业公司相关管理人员统一整合为20名网格员。统一网格员待遇标准为每月4000元，提高网格员的积极性。建立“日巡、周评、月查”机制，打通村庄管理和服务的“最后一米”。

#### (4) 在治理中不断探索新路径

根据中央和北京市委相关政策文件要求，东小口镇在“五化工作法”基础上不断探索“党建引领 多方共治”共建共治共享社区精细化治理新路径。

一是建立党员信任机制，创新党员联系群众工作制度。试行“有事请找我”联系服务工作机制，推进“在职党员进社区”、“党员定点联系服务群众工作”，倡导“一线工作法”，密切党与人民群众的关系，在党员和群众中树立起好口碑。在8个村、5个社区推行“有事请找我”党员挂牌公示，建立联系服务群众“微网格”。机关党员干部、村（社区）“两委”、党小组长、网格长、楼门长等主动认领联系群众，充分发挥网格化管理作用。目前，已建立“微网格”204个，确定党员干部“网格员”213名，直接联系群众2071户。

二是探索“党建引领、多方共治”社区治理新机制。近年来，东小口镇随着拆迁村陆续上楼、平房村综合治理稳步

推进，提升辖区居民幸福感、获得感、安全感成为镇工作重心。镇领导将“党建引领、多方共治”纳入街道工作和“街镇吹哨、部门报到”改革工作体系，聚焦社区治理，努力解决一批影响社区居民生活品质的难题。如由社区党支部、居委会、业委会、物业公司、社会组织、开发商组成“多方共治”联席会，充分发挥各方主体共建美好幸福家园的主人翁精神，如开发商和物业公司主动将公司内部食堂开放为便民食堂，平均每月服务居民 2000 余人次；社区居民交流不断深入，社区摄影、文体活动、跳蚤市场、端午节集体包粽子等活动层出不穷，真正实现了邻里守望、关系融洽、和谐宜居的社区面貌。

## 7. 课堂安排：

### （1）课堂教学进程

本案例主要应用于《毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论》课程第十章、第十一章教学中，课堂教学课时为 2 课时 80 分钟。

80 分钟课程首先讲授加强全面深化改革、全面从严治党，提升治理体系和治理能力现代化，加强以人民为中心等思想的重大理论意义和现实意义。其次介绍北京市“街巷吹哨、部门报到”以党建引领破解城市基层治理“最后一公里”难题相关背景资料。最后通过昌平区东小口镇的实例使学生们掌握从课本理论到实践举措的具体运用与转换，了解北京市加强城乡结合部基层治理的具体内涵和实际意义。

### （2）场景控制

课堂教学融入各种多媒体技术：通过案例中相关视频、照片、文字资料的播放介绍，使学生更具象的了解北京市关于破解城市基层治理“最后一公里”难题的相关应对措施。

### （3）时间控制

课堂中用前 40 分钟介绍课本中相关知识点和北京市关于“街巷吹哨、部门报到”相关文件的内容，旨在让学生了解政府对于此项工作的重视程度和此项工作的实际意义。

其后 40 分钟介绍关于北京市昌平区东小口镇关于“街巷吹哨、部门报到”具体相关工作情况，重点介绍其“五化工作法”，让学生清楚东小口镇如何就“街巷吹哨、部门报到”的精神如何结合本镇实际情况制定相应工作措施以达到最后效果。

最后组织学生展开讨论，总结东小口镇的相关做法，并明确其取得成效和相关实际意义。

## 8. 后续情况

根据后期实证调查，交代案例中尚未涉及的后期发展情况，做好相关后续追踪的补充。

## 9. 参考书目

（1）《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014 年版。

（2）《习近平谈治国理政》，第 2 卷，北京：外文出版社，2017 年版。

（3）《十八大以来重要文献选编》（上），北京：中央文献出版社，2014 年版。

(4)《十八大以来重要文献选编》(中),北京:中央文献出版社,2016年版。

(5)《十八大以来重要文献选编》(下),北京:中央文献出版社,2018年版。

(6)《习近平关于全面从严治党论述摘编》,北京:中央文献出版社,2016年版。

(7)《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》,北京:中央文献出版社,2016年版。

(8)《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年版。