

超大城市基层社会治理的复杂性和复杂适应研究

林 琳

(汉阳大学, 韩国首尔, 15588; linlin3425@163.com)

摘 要:北京市基于接诉即办机制形成的超大城市治理体系具备高度复杂性和多样性, 其治理基础在于庞大的社会诉求数据。这些诉求数据源于北京市居民在日常生活中产生的各类需求和问题, 体现出海量、多元化且动态变化的特征。治理主体或治理子系统根据各自领域的治理规则与制度规范, 对市民提出的各类诉求实施快速有效的治理回应策略。基于CAS理论视角, 对北京市超大城市治理体系的复杂适应方式和在面对多元诉求时的复杂适应特征进行了系统分析, 并给出一些建议。

关键词: 接诉即办; 超大城市; 治理回应; 复杂适应

引言

超大城市的快速发展产生了海量多元、动态复杂的诉求, 对这个城市的治理模式和治理效能形成了巨大挑战。近年来, 北京市在探索城市治理实践中, 逐渐形成了基于接诉即办机制的超大城市治理模式。北京市“接诉即办”机制改革, 重塑了或者重构了城市治理、公共服务流程, 形成了独特的北京超大城市治理模式, 已经成为北京探索超大城市治理现代化的标志性成果, 为其他城市提供了可复制的治理范式, 其治理模式治理经验向中国各地推广并在国际上产生了一定影响[1]。

国内外学术界对其治理模式和治理经验从不同角度进行了梳理并产生了很多成果, 下面基于基于北京接诉即办机制形成的超大城市治理体系进行系统复杂性分析并给出对策建议。

1. 北京超大城市治理体系的复杂性

北京作为一个具有大国首都功能的超大型城市, 在国际舞台上具有极高的知名度和国际影响力, 在国家治理体系中担负中国治理现代化的特殊使命和重要地位[2], 同时其治理体系具有的复杂性特征也就成为城市治理的客观基础。

首先, 北京是拥有两千多万人口的超大城市, 日常产生的民生诉求数量庞大、内容多元且往往涉及基本公共服务等“刚性需求”同时也形成了相应的治理压力。范宪伟等认为: 超大城市作为国家或区域的政治、经济、文化、交通等中心, 其内部人流、物流、信息流、资金流等要素高度聚集, 为经济社会发展带来强劲活力。但高度集聚的城市人口规模, 对城市公共安全风险具有明显的“放大效应”[3]。其次, 对北京来说, 经济社会发展水平在全国处于领先地位, 但是新时代背景下的社会主要矛盾和诉求期待也表现得比较明显[4]。近年来北京接诉即办的诉求数据显示: 在北京这座超大城市里工作生活, 市民对美好生活的期待更高, 对便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性“五性”的诉求更为多元、更为复杂。再次, 超大城市作为一个开放的复杂巨系统, 具有变化瞬时性、需求多元性和问题关联性等特征, 多维度、多层次的治理要素和治理子系统相互交织, 使得超大城市的治理情境面临高度复杂性与不确定性, 邱鹏等认为: 敏捷治理(Agile Governance)作为一种新兴治理范式应运而生, 其倡导以人为本、密切合作、迅速回应、灵活高效的理念, 强调以增量、迭代的方式来应对超大城市治理中的复杂性与不确定性, 为城市治理转型提供重要思路[5]。最后, 需要指出的是, 数字时代对于治理具有“双刃剑”特征, 刘兴华认为: 一座现代化大都市的高效运行, 除了靠硬件建设, 还要靠科学治理。超大城市和特大城市的敏捷治理就是要实现制度资源、物质资源、非物质资源和人力资源的高度适配和有机组合[6]。因此, 总体上看, 超大城市治理体系在治理回应和体系演化上都具有诉求复杂性的客观基础。

2. 基于诉求复杂性的治理回应分析

传统政治学和新公共管理、新公共服务的部分理论概念，逐渐从单一的城市政治学视角走到重视城市治理中社会文化因素的影响，以及普通市民对城市发展的社会参与推动方面上。因此立足北京接诉即办机制的运行实际，我们没有采用学界惯用的“政府回应性”解读超大城市治理体系中的治理行为，而是采用“治理回应性”去认识分析基于市民诉求复杂性的治理行动和治理策略形成过程。该过程主要包括三个方面：一是不同层面的治理规则、治理政策；二是基于不同层面的治理主体（治理子系统）及类型；三是治理主体的交互作用和运行机制（主体+规则）。

基于以上三个层面的融合形成实践中的治理行动治理规则。其一，北京市要求接诉即办机制要针对不同类型诉求，根据轻重缓急和行业标准，按照2小时、24小时、7天和15天分级处置模式实施四级响应。各区、各部门在四级处置模式的基础上，进一步创新分级响应机制。其次，面对海量、多变的公众诉求，政府难以通过传统制度渠道精准识别，由此政府回应滞后于公众诉求变化，回应重点偏离问题发生区域[7]。为此，接诉即办机制将全市16个区、343个街乡镇、65家市级部门和49家承担公共服务职能的企事业单位全部接入热线平台系统，对于点位清晰、职责明确的诉求，由市民热线服务中心直接派单至街乡，在区一级“过站不停车”，在缩短群众诉求流转周期的同时，便于区级加强统筹调度，缩短“条”、“块”衔接周期，避免程序空转影响群众诉求办理时效。其三，对诉求办理处置效果的“三率”评价。即以响应率、解决率、满意率为考核工作的核心，健全加分激励机制，制定乡镇街道和委办局的科室、城乡社区等主体的考核办法。其四，“街乡吹哨、部门报到”模式由北京市基层首创，北京市通过立法方式将“吹哨报到”契合在接诉即办机制中，形成了独特的城市治理运行机制规则，成为治理回应诉求的指导依据。接诉即办机制要求在处理群众诉求时，实现快速调动各方资源，形成工作合力，避免部门之间的责任悬空、推诿扯皮。对联合执法的召集、运转、督查、考核、问责等工作流程进行明确；在监督考核上，将执法率考核与人员编制、工作经费挂钩；同时赋予街乡对部门的“评价权”。自从北京实施“吹哨报到”制度以来，北京各区分别对自己属地各个部门的职能进行了清晰的划分，以“清单”形式让各个部门对自己的分工和相应的责任有一个清晰的把握。“北京市东城区从顶层设计开始，对街道的定位和职责进行了梳理，形成了106项街道内设机构职责清单”[8]。另外，北京市依托12345热线和信息化手段，借助大数据分析研判市民诉求信息，梳理诉求反应的热点共性问题，基于主动治理、未诉先办和分类原则，探索具有“靶向治理”特征的专项治理和分类治理思路；同时在城市基层治理（包括街道（乡镇）和城乡社区治理）中，街道（乡镇）和社区作为社会治理的基层单元依照相关法规政策，承担着具体执行落实各项任务的行动作用。基于复杂诉求回应的治理行动是丰富的多样态的，在取得一系列治理效果的同时也出现了一些系统性问题，这也对治理体系的演化适应提出了新要求。

3. 超大城市治理体系的复杂适应

现有的城市治理研究视角过于单一，使得研究成果主要集中在政治任务和政府工作机制层面的经验梳理和单一的治理技术方面的梳理[9, 10]。在系统内相互作用的视角下，复杂系统的适应性可以很好地运用到社会治理之中[11]。Holland, J. H. 系统阐述了CAS理论，为城市治理研究提供了一个哲学认识论层面的研究框架[12]，较之其他系统理论和学派理论对系统的设定，复杂适应系统（CAS）理论在认识城市治理的整体问题和复杂适应性上更贴合现实需求。从CAS理论角度分析，这是多主体在不同规则下的互动过程，每个环节都可能出现阻碍，导致办理周期长。一些诉求变化变量较大，要通过不断完善法规政策或者城市空间规划调整，推动城市有机更新，才能解决城市动态发展中存在的问题。首先，基于“接诉即办”机制的治理体系如何通过12345热线平台吸纳多元治理诉求，在形成治理回应的同时构建出具备自学习、自组织、自适应特征的超大城市治理体系。实践中，治理主体（治理子系统）通过治理规则形成不同层面的治理行动和治理策略（对应CAS的IF/THEN和效应器），在回应多元诉求的治理实践中出现了一些问题：如一些机制不完善、一些治理经验没有梳理上升为政策法规和一些诉求的解决方式需要城市总体规划的修订等等才能解决。这就需要超大城市的整个治理体系的整体适应性和顶层设计。其次，从个体诉求到集体诉求再到对整个城市的感知，这是推动“主动治理、未诉先办”的先决条件。治理回应诉求的“个体感知”明显，但是城市的“整体感知”需要加强。12345汇聚的数据是获知城市居民心声的听诊器，数据分析中要加强与群众的常态化沟通，但是也需要从城市总体发展的角度，把握社会居民对城市总体运营及公共服务的感受和适应性调整，这也是各个区域和各个领域治理行动回应具体诉求时所不能替代的。最后，与上面的治理回应行动和治理回应策略不同。基于CAS视角下的治理体系适应更像是系统的“涌现”，即各个治理子系统回应诉求的协同适应行为，这种整体性特征主要是子系统之间的合作能力、自组织和学习适应能力，具有体现在治理结构的调整、治理环境的调整和治理功能的重新定位。主要包括治理主体的多元化、组织结构的扁平化、基层治理体系的

有机融合和层次化，城市发展战略的调整和接诉即办机制的创新等。“接诉即办”作为一个高效的信息反馈子系统，促使多个治理子系统实现复杂自适应，形成了一个立体化、体系化的超大城市治理模式。

4. 结语

总体上看，基于接诉即办机制推动的北京超大城市治理模式在主要特征上，立足了城市病治理形成体系化适应路径，以接诉即办为核心，整合规划、考核、社会参与主体的多元诉求等要素，形成一系列基于顶层设计的元治理和超大城市治理的复杂适应特征。在实践中接诉即办机制能快速处理诉求，更能推动相关顶层设计的快速调整与升级迭代。从复杂适应视角来看，北京超大城市治理体系初步建构了从“诉求吸纳—治理回应—体系适应”的治理路径，也为全球超大城市提供了本土化治理的“中国经验”和新的研究视角。

参考文献

- [1] 马亮,郑跃平,张采薇.政务热线大数据赋能城市治理创新:价值、现状与问题[J].图书情报知识,2021(2):4-12+24. DOI: 10.13366/j. dik. 2021. 02. 004.
- [2] 周艳玲,胡颖超,姚思宇.超大城市乡镇场域接诉即办多主体策略行为:内在机理与困境纾解[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2025,38(1):85-94+132. DOI: 10.13766/j. bhsk. 1008-2204. 2024. 1186.
- [3] 范宪伟,张本波.超大城市公共安全风险“放大效应”的应对举措[J].中国发展观察,2020(21):35-36+53.
- [4] 陈锋.“下交群评”:迈向人民主体性的基层治理——以北京市平谷区接诉即办改革为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2024,24(3):29-39.
- [5] 邱鹏,杨宏山.城市大脑——超大城市敏捷治理的新路径[J].城市管理与科技,2023,24(6):61-63. DOI: 10.16242/j. cnki. umst. 2023. 06. 012.
- [6] 刘兴华.超大特大城市治理要主动适应数字时代要求[J].新型城镇化,2023(3):41-44.
- [7] 孟天广,赵娟.大数据驱动的智能化社会治理:理论建构与治理体系[J].电子政务,2018(8):2-11. DOI: 10.16582/j. cnki. dzzw. 2018. 08. 001.
- [8] 朱竞若,贺勇,王昊男.“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探索[J].当代党员,2019(3):44-45.
- [9] 李庆瑞.城市治理的理论阐释与中国实践:一个文献综述[J].苏州科技大学学报(社会科学版),2021,38(5):1-8+85.
- [10] 孙柏瑛.新时代中国城市基层治理的价值基石与制度能力[J].教学与研究,2022(4):35-44.
- [11] Foster C J, Plant K L, Stanton N A. Adaptation as a source of safety in complex socio-technical systems: A literature review and model development [J]. Safety Science, 2019, 118: 617-631.
- [12] Holland J H. Hidden order: how adaptation builds complexity [M]. Cambridge, Mass. : Perseus Books, 1996.