第八届中国研究生公共管理案例大赛

参赛作品

从“矿区”到“社区”：

“企业办社会”落幕后的基层治理逆袭之旅

——以京西矿区为例

2024 年 4 月

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）统一编号的参赛队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

（一）案例正文

从“矿区”到“社区”：

“企业办社会”落幕后的基层治理逆袭之旅

——以京西矿区为例

摘要：伴随着国有企业“办社会”职能的剥离和能源结构的转型升级，老矿区等地域的治理范式正经历着刻骨铭心的变革，企业的退出造成了治理的割裂，带来了大量治理难题。如何平稳高效地进行治理范式变迁？这些地域退出“给予制”治理范式后又将何去何从？是当下亟需回答的问题。

大台街道藏于京西门头沟群山之中，其坐拥的大台、木城涧两座国有煤矿是京西矿区中的佼佼者。在以往“企业办社会”模式下，煤矿企业包揽了水、电、道路等重要公共服务。随着北京最后一座国有煤矿——大台煤矿关停，“企业办社会”模式于 2019 年彻底终结，近七千居民的公共服务全部回归大台街道。处境尴尬的社区管理体制、疑难复杂的基础设施欠账、推诿扯皮的物业服务、自上而下的“接诉即办”改革，这些因素导致大台街道居民投诉集中爆发，基层治理困境重重。伊始，大台街道“照单全收”，试图对居民诉求进行一一回应，结果却是陷入投诉高位运行，干部累而无功的困局，其考核成绩在全市排名垫底。面对这种情况，大台街道下决心统一干部思想，完善工作机制，整合各方资源，有效提升了基层治理效能，携手打赢了“接诉即办”的“翻身战”。在此基础上，大台街道主动跳出“诉求-回应”式的被动治理逻辑，创新实施了“党员群众提案制”“五户联治+平安户长”等一系列制度，推动形成了共建共治共享的治理格局，成功打赢了老矿区治理范式转型的“逆袭战”，于 2022 年荣获全国“人民满意的公务员集体”殊荣。该案例通过观察大台地区基层治理模式的逆袭之旅，描述“企业办社会”模式终结和“接诉即办”改革给属地带来的治理压力，展现大台地区治理范式变迁的艰辛历程，进而尝试归纳基层治理模式变迁、基层治理效能提升的动力机制和实践经验。

关键词：企业办社会；基层治理；治理范式变迁

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝对领导的煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

Abstract: As state-owned enterprises discontinue their "social" functions and energy structures undergo transformation and upgrading, governance models in old mining areas and other such regions are experiencing significant and unforgettable changes. The withdrawal of enterprises has fragmented governance structures, presenting a multitude of governance challenges. Finding a way to facilitate a smooth and efficient transformation of the governance paradigm is a pressing issue that demands an urgent answer at present. Furthermore, the impending shift away from the "unit system" governance paradigm for these regions is likely to bring about further unforeseen changes, necessitating careful consideration.

Datai Street is nestled in the mountains of Mentougou, in the western part of Beijing, and is home to two state-owned coal mines—Datai and Muchengjian—which are considered among the finest in the mining sector of western Beijing. Historically, these coal mining enterprises have played a pivotal role in providing essential public services under the "enterprise-run society" model, including water, electricity, and road infrastructure. With the closure of the Datai Coal Mine, the last state-owned coal mine in Beijing, the "enterprise-run society" model was completely ended in 2019, and public services for nearly 7,000 residents were returned to Datai Street. The flawed community management system, complicated infrastructure debts, shoddy property services, and top-down "receiving and handling" reform have led to a concentrated outbreak of complaints from residents of Datai Street, as well as a governance dilemma at the grassroots level. Initially, Datai Street attempted to address residents' demands individually. However, this approach resulted in a high volume of complaints, fatigued cadres, and reactive governance, leading to the street's placement at the bottom of city assessments. Facing this predicament, Datai Street was determined to unify the cadres' thoughts, improve the working mechanism, integrate the resources of all parties, and enhance the efficiency of grassroots governance. These efforts were geared towards jointly winning the "turnaround war" for the "receiving and handling" reform. Subsequently, Datai Street actively abandoned the passive governance logic of a purely "appeal-response" nature. It innovated and implemented a series of systems, such as

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍中国矿业大学（北京）"绝不躺平的小煤球队"，知识产权归属所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

the “party member mass proposal system” and the “five households joint governance + safe household head” initiatives. These initiatives fostered a governance pattern marked by co-construction, co-governance, and shared benefits By observing the journey of the grassroots governance model in the Datai area, this case explores the governance pressures resulting from the demise of the “enterprise-run society” model and the shift from the “receive-and-handle” reform in the region. It illustrates the arduous process of transitioning the governance paradigm in the Datai area and endeavors to summarize the dynamic mechanisms and practical experiences underlying the shift in the grassroots governance model and the enhancement of grassroots governance efficiency.

Key Words： Enterprise-run society, Grassroots governance, Change of governance paradigm

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

目　录

引言 1

1.缘起：老矿区沦为“烂摊子” 2

1.1 昔日图景：老矿区的灿烂青春 2

1.2 退出舞台：大煤矿的最终谢幕 5

1.3 转型阵痛：剥离后的治理重担 6

2.承接：后进生艰难“拉大车” 9

2.1 照单全收：负重前行的大台街道 9

2.2 压力倍增：同步而来的“接诉即办” 10

2.3 艰难应对：居民诉求的回应失灵 11

3.逆转：下决心迎来“大翻盘” 13

3.1 统一思想：首先解决“总开关” 13

3.2 完善机制：及时找到“金刚钻” 14

3.3 争取资源：多维加装“助推器” 16

4.耦合：勇创新实现“自循环” 18

4.1 主动提质：治理逻辑的重新塑造 18

4.2 向前一步：从诉到提的巧妙转化 19

4.3 全民行动：共治共享的格局构建 20

4.4 未来可期：转型发展的治理答卷 22

结束语 24

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

图 目 录

图 1　表彰合影留念现场及荣誉奖牌.....1
图 2　曾经的大台煤矿与木城涧煤矿.....2
图 3　昔日热闹的职工之家与矿工文化厅.....3
图 4　矿区修建供水管和道路.....3
图 5　大台街道办事处办公楼旧址.....4
图 6　大台煤矿设备拆除过程.....5
图 7　大台街道远景.....6
图 8　年久老化的水管.....7
图 9　依山而建的自建房.....8
图 10　大台街道“接诉即办”2019 年 3 月至 6 月“三率”情况.....11
图 11　大台街道“接诉即办”工作专班.....12
图 12　“一单一派”流程图.....12
图 13　大台街道 2019 年度“接诉即办”诉求类型分布情况.....13
图 14　当时的大台街道“接诉即办”工作调度会.....14
图 15　“一单三派”流程图.....15
图 16　街道主要领导与当事人见面办理.....16
图 17　推动解决污水管网改造和外墙保温.....17
图 18　北京“接诉即办”2020 年全年成绩单.....18
图 19　提案办理.....20
图 20　提案办理报告.....20
图 21　平安户长公示牌.....21
图 22　时任北京市委书记蔡奇专门到大台调研.....23
图 23　京西一线四矿示意图.....23

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）“不躺平的小煤球队”，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

表 目 录

表 1　大台煤矿关闭流程.....6
表 2　包居联络情况表.....15

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

引言

大台街道藏于京西门头沟群山里的一道狭长山谷之中，辖区面积 81 平方公里，是北京面积最大的街道。这里因煤矿而兴，曾经坐拥于此的大台、木城涧两座国有煤矿，是京西矿区中的佼佼者。在过去几十年间，当地一直保持着“企业办社会”[1]的治理模式，由国有企业修建道路、医院、学校等基础设施，包揽水、电等重要公共服务。

2019 年，北京最后一座国有煤矿——大台煤矿启动关停程序，京西千年采煤史落下帷幕。与此同时，“企业办社会”模式也正式退出历史舞台，近七千多居民的公共服务全部移交大台街道，遗留的历史旧账成了一堆难啃的骨头。同年，北京“接诉即办”[2]启动改革。一时间，大台街道社会矛盾快速加剧，群众投诉集中爆发，基层治理陷入重重困境，其“接诉即办”工作考核成绩排名在全市 200 名[3]开外，属于典型的“后进生”，居民的安全感、幸福感和获得感令人担忧。

经过三年多的艰难探索和辛勤付出，大台街道“接诉即办”工作成功“逆袭”，并且推动基层治理模式实现深刻变革，开创了主动治理的全新局面。2022 年 8 月 30 日，大台街道获得全国“人民满意的公务员集体”这份殊荣，大台街道党工委书记冯涛同志作为受表彰代表，在人民大会堂与习近平总书记合影留念。



图 1　表彰合影留念现场及荣誉奖牌

对于这份“国字头”的荣誉，冯涛表示：

“我们基层工作人员最知道这个荣誉的含金量。我们会把荣誉化为使命担当和干事创业的不竭动力，让百姓更有幸福感、获得感、安全感”。（访谈记录 SJFT-

[1] 主要是针对传统的国有企业而言的，企业建立和兴办了一些与企业生产经营没有直接联系的机构和设施，承担了产前产后服务和职工生活、福利、社会保障等社会职能。

[2] 指本北京市对自然人、法人或者其他组织提出的涉及本行政区域的咨询、求助、投诉、举报、建议等诉求给予快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理的为民服务机制。

[3] 北京市“接诉即办”绩效考核，在街乡镇层面共有 343 个街乡镇进行成绩排名。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛（北京）暨“不骗的小球队”知识产权队伍建设案例大赛（北京）。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

DT-20240105JL）

那么，大台街道在老矿区回归的治理困境中是如何实现突围的呢？这一切，还得从大台街道辉煌的煤矿历史说起。

1.缘起：老矿区沦为“烂摊子”

1.1 昔日图景：老矿区的灿烂青春

1.1.1 享誉盛名的京西矿区

早在十四世纪初，北京西部的门头沟地区就开启了采煤历史，史称“京西矿区”。新中国成立后，北京矿务局[1]下属的“八大”国有煤矿中，有六大矿分布在此，供给京津、河北等地，部分还出口国外，而藏于门头沟区深山里的大台街道，就分布着大台、木城涧两大国有煤矿。

大台煤矿作为北京地区第一座自行设计施工的现代化中型矿井，于 1952 年 5 月 20 日正式建成投产，核定年生产能力 70 万吨，是京西矿区中工业化程度最高的煤矿之一，产出的煤炭燃烧值高、煤质好，一直是国内外煤炭市场的抢手货。

木城涧煤矿，曾是京西最大的煤矿，井田面积为 63.2 平方公里。1952 年正式建矿投产，年产能最高时达到 170 万吨。这里生产的煤炭具有特低硫、特低磷、特低氮等特点，是洁净、环保、优质的无烟煤，被广泛应用于冶金、电力、化工、建材等工业行业。除供应国内市场外，还远销日本、韩国、巴西等国际市场。

可以说，坐落在大台地区的大台煤矿和木城涧煤矿，是跨越半个多世纪的佼佼者，为首都煤炭工业和地区发展贡献了“一盆火”。



图 2　曾经的大台煤矿与木城涧煤矿

[1] 1949 年 5 月 11 日，北京市人民政府成立平西煤矿公司，1949 年 9 月 29 日改称京西煤矿公司，1950 年 10 月 11 日改名京西矿务局，1968 年 2 月京西矿务局改名为北京矿务局。1990 年，北京矿务局已发展成为全民所有制大型煤炭综合性企业，拥有国营煤矿 8 座。2001 年 3 月，北京矿务局和北京市煤炭总公司合并，组建京煤集团。2014 年京煤集团与京能集团合并重组，成为京能集团的二级企业。

此案例来自第八届中国研究生“双碳”创新大赛“最佳案例”获奖队伍（中国矿业大学（北京）组编制的小煤窑队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.1.2 热闹非凡的“企业办社会”

由于坐拥大台煤矿与木城涧煤矿两座“富矿”，在过去的半个多世纪里，大台地区聚集了来自全国各地的矿工。在狭长的京西群山里，这片土地一度十分热闹。仅仅是一座木城涧煤矿的职工，最多时就达到了 7400 多人。每个矿区，就是一个“熟人小社会”，对于煤矿工人及家属来说，衣食住行几乎都不用出矿区便可解决，出门便是职工食堂，拐角就是国营商店。矿区，成了附近山区村民好生羡慕的地方。



图 3　昔日热闹的职工之家与矿工文化厅

长期以来，矿区坚持一手抓安全生产，一手抓物质文化生活，为职工福利设施投入了大量资金，不仅承包了水、路等基础设施，还修建了职工宿舍楼、医院楼、办公楼、家属楼，以及大食堂、图书馆、文化厅、医务所等公共服务场所。平日里，这些地方熙熙攘攘，充满了浓浓的人间烟火味。



图 4　矿区修建供水管和道路

随着矿区的发展壮大，两个煤矿的负责企业——京煤集团在 2003 年 1 月还专门成立了木城涧物业管理分公司，负责木城涧和大台矿区矿工家属区的房屋管理、供暖、供电、供水，同时承担着对矿区公有住房的维护和管理。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不容忍的小浪底队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.1.3 默默相伴的街道办事处

大台街道办事处作为门头沟区人民政府的派出机关，早在新中国成立初期便在大台地区开展工作，其行政隶属和建制发生过多次变化[1]，直到 1981 年 3 月再次恢复设立大台街道办事处，延续至今。

在过去的半个多世纪里，由于坐拥两座国有煤矿，大台街道下辖沿袭至今的 9 个社区（千军台、木城涧、玉皇庙、灰地、黄土台、大台、双红、桃园、落坡岭等社区），居民大多数是矿区职工和家属。对此，大台街道办事处工作人员申静回忆说：

“当时大台街道主要承担的是一些社区的基础性工作，跟社区对接。比如说，当时的供水都是矿上供水，所有居民都不收水费，之前的公路都不归属地，都是矿区自己维护”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）



图 5　大台街道办事处办公楼旧址

因此，在过去很长一段时间里，大台街道默默与矿区相伴，主要负责社区建设等相关工作，而水、电、路等重要基础设施主要是由矿区“挑大梁”。在企业

[1] 从唐代（贞元元年 1153）开始，直到新中国成立初期，大台地区一直隶属于宛平县管辖。直到 1952 年 9 月，河北省宛平县与北京市十六区合并为北京市京西矿区，大台地区正式归属了北京市范围，称北京市京西矿区大台小区。1955 年，大台小区成为大台农村办事处。1958 年，大台农村办事处经历撤处、设乡、撤乡后，建立大台街道办事处。同年 8 月，成立大台人民公社，大台街道办事处与大台公社合并办公。1962 年 2 月，大台街道办事处与大台公社分开办公，分管居民和农民人口。1968 年，大台街道办事处与大台公社分别成立革委会，1973 年 3 月合署办公。1973 年，大台公社转为居民户口，归属北京矿务局，称大台矿公社。1984 年，北京矿务局在原大台矿公社的基础上，成立了北京矿务局大台煤矿农工总场。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）地下煤炭开发小课题队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

的“光辉”之下，大台街道在社会治理中的角色并不突出，无论是工作职责，还是服务对象，都比较单一。

1.2 退出舞台：大煤矿的最终谢幕

然而，原本平静的日子出现重大转折。随着北京市产业结构调整与城市生态规划，从 1998 年起，门头沟区属的 270 余家小型煤矿陆续关闭。2004 年 1 月，《北京城市总体规划（2004-2020 年）》出炉，首次将门头沟区确定为“生态涵养发展区”。2017 年 9 月，《北京城市总体规划(2016-2035 年)》出台，赋予了门头沟“生态涵养区”的功能定位，京西煤炭行业加快了退出步伐。

2017 年 12 月，木城涧煤矿正式关闭。剩下的大台煤矿，成为了北京最后关闭的一座国有煤矿。面对自己奋斗多年的企业，矿工们表示：“看着自己工作了 30 多年的矿井关闭了，心里真不是滋味。煤矿工人不会讲大道理，但是为了首都的发展大业，煤矿工人的奉献精神是不含糊的。”[1]

关停煤矿，意味着企业要壮士断腕，意味着职工要举家迁徙，意味着居民“上班是同事，下班是邻居”的和谐时光要随之远去。时代的洪流汹涌澎湃，裹挟着愿意或不愿意的人们滚滚向前，带着五味杂陈的复杂心情，大台煤矿于 2019 年 9 月 17 日悄然停止了煤炭生产，正式启动关停程序。



图 6　大台煤矿设备拆除过程

从方案指导研究到设备拆除回收，再到职工安置分流等，每一步都走得如此沉重。2020 年 9 月 25 日，历经 60 余年发展的大台煤矿，通过了北京市 2020 年化解煤炭产能验收，为北京千年采煤史画上了句号。

[1] 摘自《中国电力报》：https://mp.weixin.qq.com/s/C1mOD4MzmxcHdzhIKCamCg

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛，最佳案例，参赛仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。
中国矿业大学（北京）经管学院小煤窑队，知识产权归属所有

表 1　大台煤矿关闭流程

日期	具体内容
2019 年 9 月 17 日	井下停产
2019 年 10 月 17 日	启动生产设备拆除回收等工作
2020 年 4 月 20 日	完成采矿许可证注销
2020 年 4 月 24 日	完成井下所有的生产设备拆除
2020 年 5 月 15 日	完成地面所有设备设施回收
2020 年 9 月 10 日	完成 18 个井口封堵工作
2020 年 9 月 25 日	通过北京市 2020 年化解煤炭产能验收

1.3 转型阵痛：剥离后的治理重担

从 2019 年 9 月停产到 2020 年 9 月完成验收，大台煤矿“办社会”的职能逐步剥离，原本由矿区承担的水、电、路等公共服务职责全部转移到了地方，给大台街道办事处和 9 个社区压上了一副沉甸甸的担子。

1.3.1“两不靠”的尴尬身份

首先，由于特殊的历史原因，大台街道的“身份”十分特别而且非常尴尬。早在上世纪 70 年代初，为了煤矿产业发展的需要，矿区就实行“招工转户”政策，这里的原有自然村和矿区家属区全部实行社区管理。经过多次社区撤并，最终形成现有的 9 个社区，原有村民全部转为非农户口，多数劳动力通过招工进入木城涧、大台煤矿成为了煤矿工人。



图 7　大台街道远景

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤窑，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

因此，大台街道虽为社区管理体制，但却有很多居民仍保持着农村生活形态，依照山区地形分散在狭长的山谷间，形成大台街道所特有的“城市管理体制和农村生活方式并存”的社会管理形态，导致处于“两不靠”的夹心地带。正如时任大台街道党工委政法委员张燃所言：

“这样的身份非常尴尬，居民生产生活既没有享受到社区管理体制应有的便利公共服务和便捷基础设施，也没有享受到‘美丽乡村’等有关农业农村政策，这就严重制约了地区的转型发展”。（访谈记录 ZRFT-DT-20240105JL）

特别是由于这种特殊的社区管理体制，大台街道还承担着大量北京其他城区街道不具有的农村工作任务，比如地区总体规划、村落保护规划和旅游规划编制，民宿旅游开发等等，但又因为大台街道这样特殊的社区管理体制，使得很多工作难以取得实质性进展。

1.3.2“老大难”的基础设施

曾经的“企业办社会”的模式，大台地区基础设施建设特别是水、电、路等重要事项多由矿区一手包揽。随着时间的推移，上世纪修建的很多基础设施已陆续超过使用年限，原本企业会承担起基础设施维护、更新工作，但当前企业已经退出，大台地区的基础设施建设和公共服务配套的历史欠账纷纷暴露眼前。

供水管路老化年久失修，居民饮用水质量不达标，千军台等 4 个社区的 6 个居住片区仍存在限时限量供水的情况。污水收集和处理管网也并不完善，存在污水直排的现象。



图 8　年久老化的水管

谈到矿区的供水状况，申静有些激动地说：

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大（北京）绝“鹏”小课题队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

“我想，可能很多人都不敢相信，在北京还有这么一个地方，就一直没有保证过居民可以有 24 小时的供水”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

由于年代久远，很多地方供电线路老化，尚未翻修，存在较大的安全隐患，严重影响居民生活。特别是因山体面积大、防火点位多，且道路交通不便等因素，导致地区消防水池、消防站等基本消防设施严重缺失，一旦发生火灾，后果不堪设想。正如大台社区党支部书记马爱兰所说：

“因为历史遗留问题，我们街特别窄，存在着电线老化、下水管道跑冒等问题，房屋也是年久失修……”。（访谈记录 MAL-DT-20240105JL）

除了水、电问题，大台地区还存在一定数量的危房险户，时刻威胁着群众的生命财产安全。比如，一部分矿工的自建房，木城涧等社区的矿工自建房住房全部为平房，依山而建，共有 378 户 1112 间房屋，均为 70-80 年代自建房，多为石木、砖木结构，建造质量差且年久失修。这些房屋间距小、居住空间窄，防汛、防火压力较大，冬季取暖均采用燃煤自采暖方式，存在煤气中毒的安全隐患。



图 9　依山而建的自建房

1.3.3“互相推”的物业服务

对于大台地区而言，物业服务更是一滩复杂矛盾交织叠加的浑水。对于 2003 年矿区成立的“老物业”而言，他们是以服从企业生产而被动式开展的市政服务，只对矿工及家属所居住的企业公房、家属区所在社区负责，并没有完全覆盖大台地区全域和所有居民。特别是一些居民的自建房，长期处于物业管理的“真空”地带。

“一些农村没有物业管，早先的村形态的，特别是平房，比如木城涧地域，

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）“绝不躺平的小煤球队”，队员已归属所在学校，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

还有大部分外省市户口的职工的自建房，物业也不负责”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

随着 2017 年木城涧煤矿的关停，煤矿所属国有企业开始剥离“办社会”职能，原本由京煤集团负责的“三供一业”——供水、供电、供暖和物业开始移交给首开集团天悦恒物业公司。由于历史惯性，“新物业”并没有带来人们所期待的“新气象”。

“由于历史习惯，老百姓根本就不交物业费。所以，天悦恒就在物业管理上就非常地不主动，没有动力...他们还说，现在物业在这个地区的所有投入都是在赔钱”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

另外，当时“三供一业”移交工作只在两家企业双方进行，大台街道并没有参与其中，导致“老物业”并没有及时将长年存在的遗留问题进行有效对接，而“新物业”则以没有交接为由拒绝承担解决历史遗留问题的责任。就这样，新旧物业长期推诿扯皮。因此，对于老矿区的“回归”，在大台街道很多人看来，就是一个不得不接手的满目疮痍的“烂摊子”，实在令人发愁。

2.承接：后进生艰难“拉大车”

2.1 照单全收：负重前行的大台街道

“既来之，则安之”。大台街道办事处作为门头沟区人民政府在大台地区的派出机关，有责任有义务扛起肩上这副沉甸甸的新担子。然而，这不是一件轻易的事。随着木城涧煤矿和大台煤矿的陆续退出，辖区人口状况变化较快。2019 年初，大台街道实有 7000 余人，常住人口近 4000 人，其中流动人口超过了 2050 人，主要来自于河北、河南、四川、山东、辽宁等省市，除了矿工，其他人在北京主要从事餐饮、商店、公司的工作以及个体经营等。正如张金华所说：

“矿退出以后，地区各类人都有，做各种大小生意买卖的都有，大的（买卖）不多，小的各形各色，流动人口特别多，（因为）租房成本低，但是住在这儿，我们就得管，本地人也好，其他人也好，接诉即办我们就得服务，都一样，不能区别对待”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

曾经“企业办社会”之时，矿区不仅承担了大量基础设施和公共服务的职能，并且在矿工及家属中起着“稳定器”的作用，居民有诉求常常优先内部解决和消化。当赖以生存的“矿企”一去不复返后，仍驻留在大台地区的矿工和家属们也就失去了“主心骨”。于是，他们开始把希望全部寄托在了大台街道。对此，大台街道党政办负责人王丽荣说：

“当时京煤集团管理的时候，大家有什么事都会去找京煤，那时的老百姓对

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖作品（中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤队，知识产权归原作所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

京煤似乎也没有那么高的要求，比如 24 小时供水、矿震，大家对此并没有太在意。但是京煤集团移交过来之后，职能就全到街道来了，居民认为既然是政府接管，那么政府就应该给我们提供一个很优质的公共服务，但是其实这个问题别说 1 年 2 年，甚至 10 年都可能很难改变，因为它是历史上遗留下来形成的问题”。（访谈记录 WLL-DT-20240105JL）

因此，虽然照单全收，但如何去答复、去解决居民的这些“急难愁盼”，负重前行的大台街道千头万绪，不知从何理起。

2.2 压力倍增：同步而来的“接诉即办”

2.2.1 集中爆发的居民诉求

就在大台街道为如何应对矿区“回归”后的治理难题而焦头烂额时，北京“接诉即办”改革正式启动。据相关资料显示，2019 年元旦，北京把原来分散在各部门的 64 条热线电话，融合成全新的“12345 市民服务热线”，并将全市 343 个街道（乡镇）、16 个区、65 个市级部门、48 个市属国企和 60 个绿通企业全部接入 12345 热线平台系统，群众有事“一号响应”，全渠道、全时段、全方位响应社情民意。

在这关键档口，大台居民有了“12345”市民服务热线这一便利的诉求反映渠道，开始纷纷行动起来。一时间，居民投诉快速发酵、集中爆发。对于那段艰难时期，申静回忆说：

“居民一开始打电话找物业，但是物业反应非常慢，然后居民就打 12345。由于以前长时间的‘企业办社会’，导致老百姓认为这些公共服务我为什么要花钱，以前在矿上的时候都是矿上管我们，都不用花钱，我打个电话，都是什么师兄、师弟、班长、班头就给我换了，现在我给物业打电话，光上门费就 150 元，居民觉得特别不合理，所以就打 12345。”（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

居民难以解决的“诉求”，遇上容易拨打的“热线”，不难想象两者会发生什么样的“化学反应”。可以说，北京“接诉即办”改革给大台街道基层治理工作打了一个“措手不及”。

2.2.2 无处可逃的考核压力

在居民投诉集中爆发的同时，给大台街道干部带来巨大压力的，还有北京“接诉即办”改革配套的考核机制。据有关资料介绍，“接诉即办”的考核对象包括市区镇三级，重点考核“三率”，综合评分包括响应率（处理市民投诉的比例）、解决率（解决市民投诉的比例）、满意率（市民满意的比例）。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）经不躺平的小熊猫队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

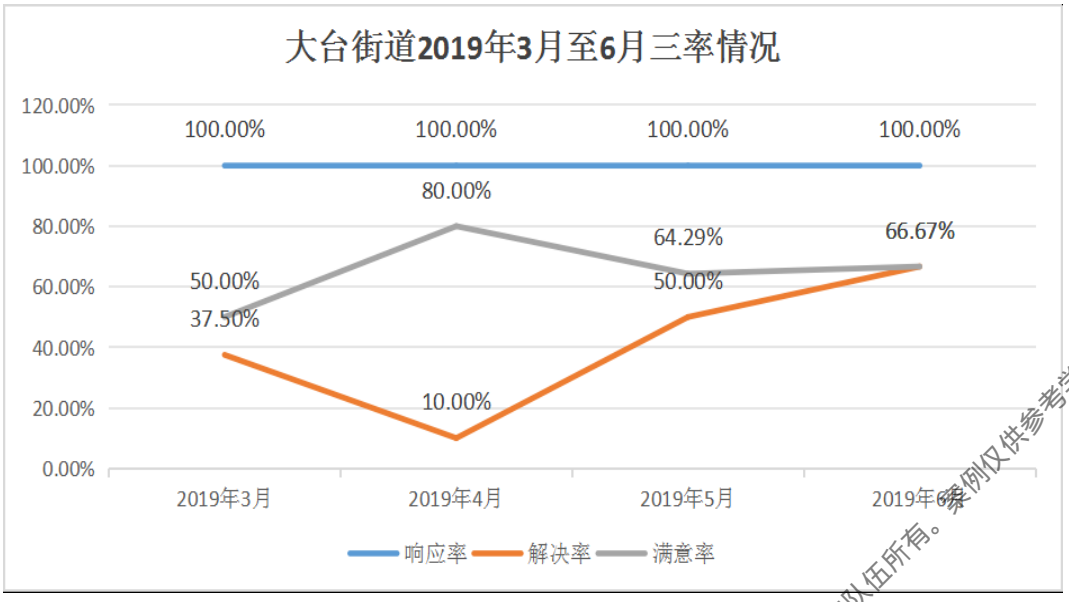


图 10　大台街道“接诉即办”2019 年 3 月至 6 月“三率”情况

而“接诉即办”最核心的考核管理机制是每月召开的绩效沟通会议，即区委书记月度工作点评会。时任市委书记蔡奇等市领导会出席月度工作点评会，当场通报表扬和点名批评各级领导干部。与此同时，各区委书记会进一步对街乡镇书记召开类似的点评会，使问责效应层层加压和逐级传导。对此，申静颇有感触：

“接诉即办给了我们压力，从上到下，区领导又有评比打分，每个月都有，而且还有市委书记点评。我们就觉得压力比较大”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

的确，在中国目前的干部管理制度下，由此形成的问责压力很大，无形之中催生了各区之间和部门之间开展绩效锦标赛的竞争氛围。就这样，一头是因历史遗留等原因很难快速解决的居民“急难愁盼”，一头是从上到下覆盖全市“接诉即办”的绩效考核，夹在中间的大台街道进退维谷、深陷其中，空气中似乎到处弥散着焦虑和愤懑的气息。一时间，大台街道“接诉即办”在全市排名 200 名开外，属于典型的“后进生”，居民的安全感、幸福感和获得感令人担忧。

2.3 艰难应对：居民诉求的回应失灵

毋庸置疑，面对如此棘手的基层治理难题，“接诉即办”成了大台街道眼前必须重视的工作抓手。在一件件居民诉求接踵而来的现实局面下，大台街道按照北京市、门头沟区相关部署要求，抽调 3 名干部专门成立“接诉即办”工作专班，负责居民诉求办理各项工作，试图解决好群众的“操心事烦心事”，扭转诉求爆棚的不利局面。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛，最终案例获奖队伍中国矿业大学（北京）为不断平的发展球，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

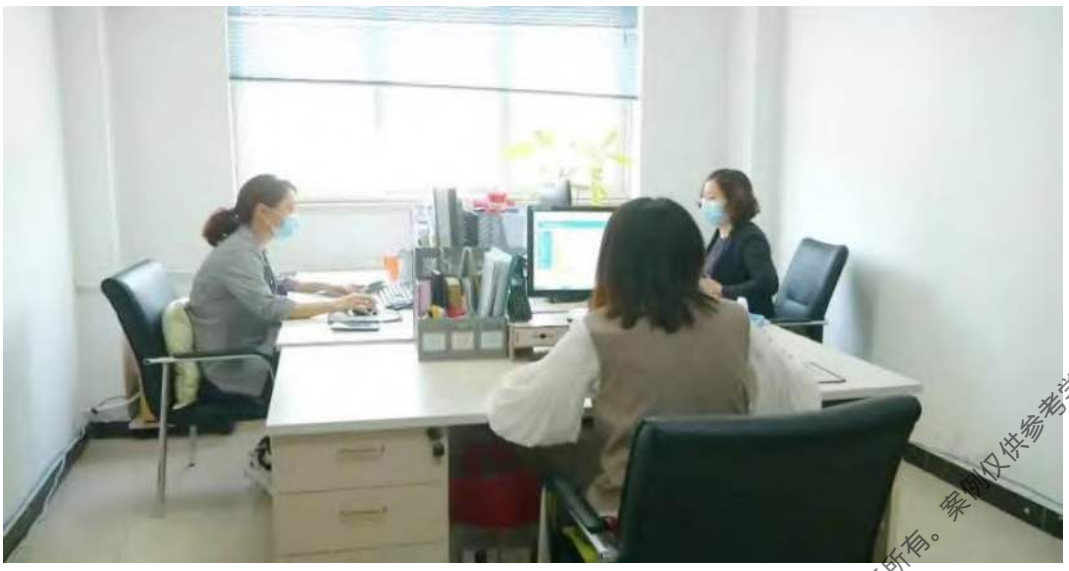


图 11　大台街道“接诉即办”工作专班

每次接到居民诉求的工单后，大台街道“接诉即办”工作专班及时进行分析研判，然后根据街道办事处各职能科室的任务分工，按照“谁的娃谁抱走”的原则进行逐一派单，由接到派单的职能科室具体负责回复和办理。

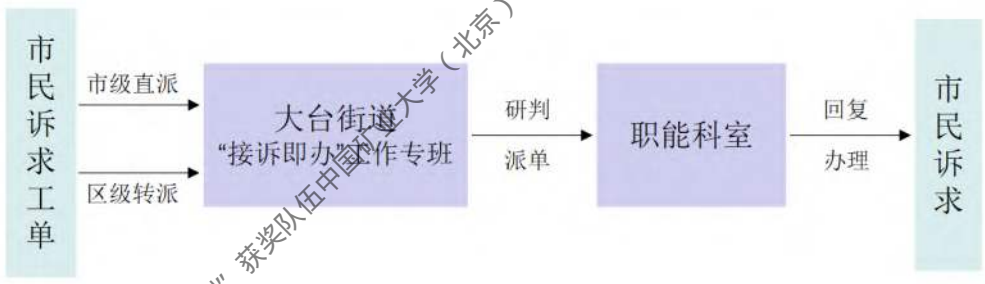


图 12　“一单一派”流程图

可是没过多久，大家发现居民的投诉不约而同扎堆到了个别职能科室，压得工作人员喘不过气来。申静作为工作专班资历最深的“元老”，谈起专班最初运转时候说：

“我来的比较早，一直是大台‘接诉即办’工作的负责人，一开始居民诉求来了，直接派给相关业务科室。但最后发现，城市管理办公室一个职能科室承担了整个街道所有‘接诉即办’案件 90%以上!而这个办公室负责人以前是一个老大姐，科室也就两个人，实在捉襟见肘、无能为力”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

不难想象，90%以上集中在城市管理办公室的居民诉求，单靠科室两个人去解决，无疑是“天方夜谭”。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国人民大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

据相关资料显示，大台街道 2019 年全年 600 余件居民诉求中，排在前三位的就是市政配套、物业管理和市容环卫。这充分反映出，在基础设施配套、社区物业服务等方面，大台街道的历史“欠债”还真不是个小数目。

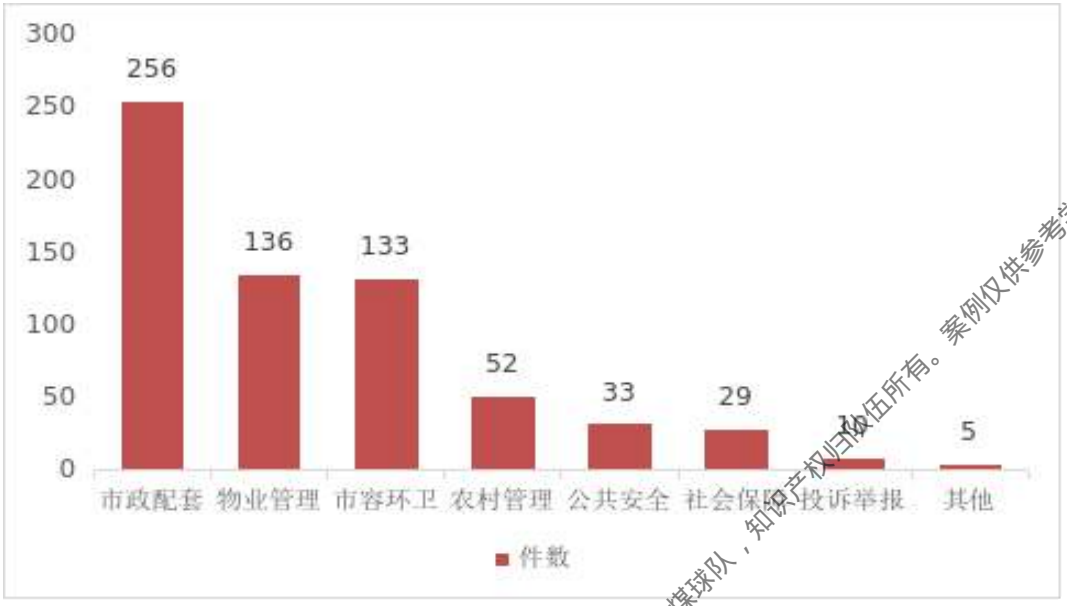


图 13　大台街道 2019 年度“接诉即办”诉求类型分布情况

就这样，大台街道基层治理迅速陷入了“内耗”“空转”的艰难困境。一时间，干部们累而无功，居民诉求高位运行，严重制约了大台地区基层治理和绿色转型发展的脚步。

3.逆转：下决心迎来“大翻盘”

到底是选择“躺平摆烂”，还是选择“迎难而上”，大台街道必须作出决断。

3.1 统一思想：首先解决“总开关”

正所谓“思想上的裹脚布解不开，工作的脚步就迈不开”。统一思想是统一行动的前提，是形成团结一心、共同奋斗的思想基础。经过集体研究，时任大台街道党工委书记李宗荣决定先从思想“开刀”。

首先，抓好班子成员的思想统一问题，通过班子会、全体会，个别谈心谈话，打消干部对辖区基层治理工作的畏难情绪、抵触情绪，端正态度、提高认识，把“接诉即办”作为基层治理的重要抓手。紧接着，层层抓好中层干部、全体机关干部和社区书记主任思想动员，快速凝聚起思想共识。

通过党政领导真重视、真推动、真落实，带动班子成员统一认识、统一步调、统一行动，大台街道迅速形成了“一级抓一级，一级带着一级干”的格局，很快带来了“一马当先，万马奔腾”的效果。王丽荣对这一转变的印象十分深刻：

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例奖”获奖队伍中国矿业大学（北京）“绝不躺平的小煤球队”，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

“2019 年下半年，街道的领导开始重视起来，进行大面积的调度。当时我最大的感受就是领导重视，这是工作的第一推动力。只要上边领导重视，下边肯定就会更努力去干”。（访谈记录 WLL-DT-20240105JL）



图 14　当时的大台街道“接诉即办”工作调度会

对于那时干部的工作状态，申静描述为：

“当时，我们所有科长都在用工作时间去处理‘接诉即办’……而主责主业由科室工作人员来办，办不了的科长晚上加班去办自己的主责主业。但是跟居民见面都是在工作时间直接上门，把解决居民诉求摆在了第一位”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

无论事务繁杂的白天，或是睡眼朦胧的深夜，大台街道全体机关干部和社区干部着眼治理高度和服务本心，保持 24 小时保持手机畅通，把优先解决居民诉求摆在第一位，为的就是不错过每一件“分内事”。

3.2 完善机制：及时找到“金刚钻”

领导重视、干部积极，给解决居民诉求工作带来了强大推动力。动力有了，那具体工作怎么干？“接诉即办”这一抓手怎么抓？传统工作模式失灵困局怎么破？这些成了摆在大台街道面前的新课题。

3.2.1 战术调整：“一单三派”

由于初期传统派单方式把绝大多数的居民诉求都集中到了城市管理办公室一个职能科室，堵得“水泄不通”，造成了治理“空转”和“内耗”。于是，大台街道摸着石头过河，重新探索高效管用的工作机制。对此，申静说：

“我们开始实行‘一单三派’，派包居、派社区，再派业务部门。主责主办主回复由包居科长来承担，业务科室协同办理”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

在基层街乡镇，包村（居）工作机制是一大特色。长期以来，大台街道把辖

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖作品中国矿业大学（北京）“地不爱平的”煤球队，知识产权归作者所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

区内的 9 个社区划分给所有科室，实行包片制度，由科室负责人担任包片干部。包片干部到所包的社区，负责街道各项重点工作的督办落实。

表 2　包居联络情况表

序号	社区	包居科室
1	大台社区	城市管理办公室
2	黄土台社区	综合办公室
3	灰地社区	党群办公室
4	玉皇庙社区	民生保障办公室、社区建设办公室
5	木城涧社区	平安建设办公室
6	落坡岭社区	派出监察组、市民活动中心
7	千军台社区	市民诉求处置中心、司法所
8	桃园社区	便民服务中心
9	双红社区	综合行政执法队

于是，大台街道重新调整“接诉即办”派单机制，实行“一单三派”机制，由三方共同推动解决。于是，包居科长成为了快速响应、推动解决居民诉求的主要负责人，相关职能科室在业务上投入专业力量，属地社区给予足够的关注和支持，三方形成有效工作合力，处置效率得到较大提升。

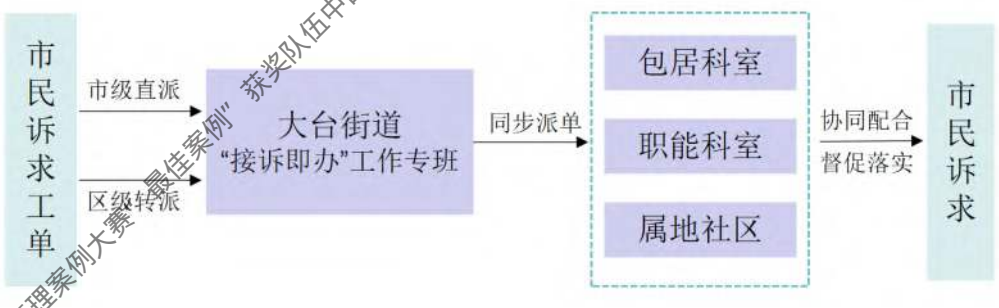


图 15　“一单三派”流程图

3.2.2 人员调度：分级办理

当然，“一单三派”机制也并非立马见效。在刚刚调整的磨合期间，也出现了人员“内耗”的困局。申静坦诚地说：

“确实，刚调整时也有一段磨合，出现包居干部协调不动，而职能部门直接就全甩手了，不派单了，也不上心管了，然后包居再去处理。因为‘接诉即办’要求我们这 5 天必须办结。后来，街道主要领导、主管领导亲自调度，这样磨合了

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）“绝不磕平的小煤球”知识产权所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

有两三个月”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

就这样，大台街道继续加大火力，调度了更多人员力量。居民诉求派单到属地后，大台街道的科长亲自去办件，亲自去见面，如果办理不成、协调不动，再由副职领导亲自见面。特别是对一些代表性案件，大台街道主要领导身体力行，亲自研究、亲自协调、亲自办理，取得了明显成效。用大台街道“接诉即办”工作分管领导卜艳的话来说，就是：

“假如只是口头说一下，我很重视，你们去落实，效果肯定没有那么好。所以我们一件一件办，领导接茬干”。（访谈记录 BY-DT-20240105JL）

经过一段时间的共同努力，大台街道逐渐摸索出了“一单三派”制、案件分级制、见面办理制等工作机制，并出台了《12345 热线“接诉即办”工作实施办法》，构建起了高位统筹、上下联动、全员响应等工作格局。同时，积极组织开展街道全员“接诉即办”工作大培训，营造了“人人能办件、人人会办件、人人办成件”的浓厚氛围。

据统计，截至 2022 年 4 月，大台街道见面办理诉求件就达 2000 余件次，做到了简单诉求科长见面率 100%，疑难诉求处级领导见面率 100%，二次办理诉求主要领导见面率 100%。



图 16　街道主要领导与当事人见面办理

3.3 争取资源：多维加装“助推器”

3.3.1 凝聚辖区力量

通过内部的广泛动员，大台街道全体机关干部纷纷行动起来，掀起了干事创业的工作热潮。然而，解决这么多复杂疑难的居民诉求远没有想象中那么轻松自在，光有工作热情并不能一帆风顺，干部们自己“碰一鼻子灰”的情况依然存在。那么，应当如何改变这种尴尬局面？张金华道出了一个妙招——党建协调委员会：

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

“我们把辖区内的各单位党组织凝聚起来，发挥党建引领作用，通过党建指导或者说牵引社会治理”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

于是，一个干部、一个科室解决不了的居民诉求难题，大台街道通过召开党建协调委员会，把辖区内 23 家成员单位的力量整合起来，共同推动解决一部分辖区内难度较大的治理问题。对此，王丽荣专门补充介绍说：

“这些企业法人单位都在党建协调委员会里，因为他们在这个地区的社会治理或者说经济发展等方面也承担着很大的一部分职能，所以把他们都纳进来了。现在的邮局、供水、物业、供电，还有我们地区的文化遗产传承保护的，还有派出所、公安局、学校，这些基本上都在里边”。（访谈记录 WLL-DT-20240105JL）

3.3.2 争取外部支持

可对于一些居民诉求，辖区内的单位也爱莫能助。大台街道没有放弃，继续向区级相关部门等各个方面争取支持。对此，申静介绍说：

“涉及到楼房外墙保温的问题，那会也是多方协调，吹哨给煤矿所属企业，企业说我们今年没有计划，无力承担。确实老百姓的房子因为没有做外墙保温，冬天的室内温度就是不达标。后来，我们跟区财政局呼吁了很多次。因为房屋产权不属于属地，我们结合历史遗留问题形成专报向上反映，区领导直接调度解决的”。（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

类似的例子还有很多。比如，在大台街道桃园社区，“企业办社会”之时，煤矿所属企业觉得为一个楼房单独独立运转一个锅炉成本太高，就全部改成了煤改电，但使用费用较高，居民一般舍不得开。加上老楼年久失修，外墙保温效果差，下雨还会渗透，冬天供暖并不达标。为此，大台街道与区级部门积极沟通，最后统一换成了储能的电暖器。对于污水管网的改造，大台街道积极协调区城管委，统一重新建造了污水处理厂等等。



图 17 推动解决污水管网改造和外墙保温

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队中国农业大学（北京）红不躺平的小伙伙队，知识产权归其所有。案例仅供学习，请勿擅自传播、使用。

就这样，大台街道用实干与坚守诠释肩上的责任，通过统一思想、完善机制、整合资源，既办好个性诉求，又重视共性问题，连续推动解决了供水系统升级、污水管网改造等一批“老大难”的居民诉求，实现了“事要解决”和“群众满意”双达标。大台街道工委书记冯涛在接受门头沟融媒体中心采访时表示：用“接诉即办”这个小切口撬动社会治理的大提升，想要做到这一点并不容易。曾经有一段时期，每个月大约要接 200-300 个诉求，要解决这些诉求，我们确实想尽了一切办法。但效果也是显著的，街道不但连续获得“接诉即办”先进集体的荣誉，到现在，街道的诉求受理量下降 60%，许多诉求，在身边就快速解决了。

在这个过程中，大台街道致力唤醒“公”的意识，凝聚“共”的力量，进而形成了“治”的效果。经过努力，大台街道先后获评北京市 2019-2020 年度“接诉即办”改革工作先进集体、北京市 2021 年度“接诉即办”工作先进集体，成功打赢了基层治理的“翻身战”!



图 18　北京“接诉即办”2020 年全年成绩单

4.耦合：勇创新实现“自循环”

4.1 主动提质：治理逻辑的重新塑造

虽然大台街道以“接诉即办”为突破口的基层治理工作取得了光鲜亮丽的成绩，但是大家也深刻意识到：基层治理是一项系统工程，“接诉即办”的底层逻辑依然是被动治理，长此以往，街道会一直处于高压状态，难以实现可持续地治理。因此，只把接到的“诉”立即“办”好还远远不够。当时，社会治理共同体这一概念正被广泛应用于基层治理中，2021 年，中共中央、国务院发布《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，明确提出“建设基层治理共同

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国地质大学（北京）绝不躺平的小煤球队 知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

体”的工作目标，为大台街道明确了下一步的努力方向。正如大台街道党工委书记冯涛所言：

“我们绝不能满足于‘接诉即办’成绩排名第一，更不能因此产生‘停一停、歇一歇’的懈怠情绪。要知道，我们前进的道路还很长，各项工作任务都还很重。要始终坚持以人民为中心，打好‘主动战’，下好‘先手棋’，扎实推动‘接诉即办’向‘未诉先办’‘不诉自办’转变，切实在基层治理中构建起共建共治共享新格局”。（访谈记录 SJFT-DT-20240105JL）

于是，大台街道开始转变底层逻辑，主动自我加压，继续向前探索,积极推动基层社会治理由“被动应对”向“主动作为”转变。

4.2 向前一步：从诉到提的巧妙转化

能不能让老百姓换一种来发声？带着这样的问号，大台街道主动出击、先前一步，创新建立“党员群众代表提案制”，尝试发动一批能干事、不怕得罪人、愿意为大家服务的人站出来，成为街道、社区的眼睛耳朵，主动去发现和办理一批居民诉求。大台街道大台社区书记马爱兰介绍说：

“这些提案人并不全都是党员，也有群众小组长。由原来指定的几个人延伸到每个人,人人都可以提。通过线下直接给社区和楼门长提,线上在志愿者群、提案群、楼门长群、常住人口群里等不同形式反馈意见。平时社区干部也会经常入户，每周抽时间入一次户，看看这些提案人是不是把老百姓急难愁盼的事情给社区提上来了，从而进行走访监督”。（访谈记录 MAL-DT-20240105JL）

居民提上来的提案怎么办理？负责社区党员群众代表提案制工作的副书记谢小莲介绍说：

“大家提交的提案，可以分为三类：A 类是原则参考类，指的是这个事情比较宏观，但一时半会也解决不了。B 类是解释说明类，因为一些政策问题或者是技术问题，无法实施这个案件，就需要跟人家解释说明。C 类是实施落实类，就是说咱们能够办的、能够干的”。（访谈记录 MAL-DT-20240105JL）

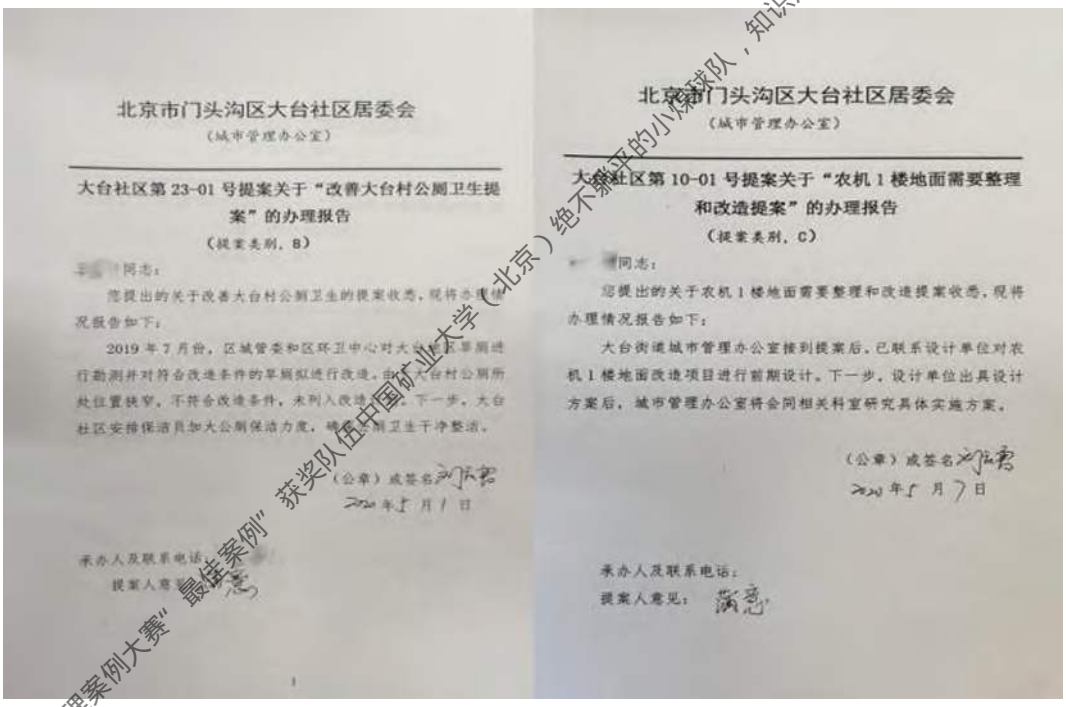
截至目前，大台街道大台社区的提案已经超过了 300 件，解决了不少群众身边的“小烦恼”。值得一提的是，大台社区现在每家每户安装的门牌号，就是通过居民提案办理的。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国农大（北京）经不躺平的小煤球队，知识产权归参赛队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 19　提案办理

对于居民每一件提案的办理情况，社区干部还会给当事人反馈一份办理报告，形成工作闭环。对于这一好做法，无论是大台街道的机关干部，还是社区干部，都形成了一个共识，他们称之为：“把群众‘诉’的想法改成‘提’的意愿”。



北京市门头沟区大台社区居委会

（城市管理办公室）

大台社区第 23-01 号提案关于“改善大台村公厕卫生提案”的办理报告

（提案类别，B）

同志：

您提出的关于改善大台村公厕卫生的提案收悉，现将办理情况报告如下：

2019 年 7 月份，区城管委和区环卫中心对大台村公厕进行勘测并对符合改造条件的旱厕拟进行改造。由于大台村公厕所处位置狭窄，不符合改造条件，未列入改造计划。下一步，大台社区安排保洁员加大公厕保洁力度，确保公厕卫生干净整洁。

（公章）成签名

2020 年 7 月 1 日

承办人及联系电话：

提案人意见：满意

北京市门头沟区大台社区居委会

（城市管理办公室）

大台社区第 10-01 号提案关于“农机 1 楼地面需要整理和改造提案”的办理报告

（提案类别，C）

同志：

您提出的关于农机 1 楼地面需要整理和改造提案收悉，现将办理情况报告如下：

大台街道城市管理办公室接到提案后，已联系设计单位对农机 1 楼地面改造项目进行前期设计。下一步，设计单位出具设计方案后，城市管理办公室将会同相关科室研究具体实施方案。

（公章）成签名

2020 年 7 月 7 日

承办人及联系电话：

提案人意见：满意

图 20　提案办理报告

4.3 全民行动：共治共享的格局构建

除此之外，大台街道还探索建立了“五户联治+平安户长”自主管理模式，根据“地域相近、规模适度、群众自发、利益相关”的原则，以适度的院落、片组、楼栋为基本单元，选配“平安户长”，承担起政策宣传员、民情收集员、矛盾调解员、环境巡视员、文明示范员、志愿服务员、攻坚战斗员等“七大员”工作任务，坚持以百姓力量为百姓谋事，以百姓情怀为百姓干事。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛”最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不孤单的小煤球队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 21　平安户长公示牌

特别是在抗击新冠肺炎疫情期间，大台社区的“平安户长”能够实现 2 小时内快速摸排、准确统计出社区所有居民的行程动态，以群防群治力量为街道做好疫情防控工作争取了时间。对于“平安户长”，马爱兰介绍说：

“平安户长这个机制特别好!平安户长 5 户为 1 组，咱们社区所担负的这些工作，包括邻里矛盾、安全隐患、老弱病残的照顾，咱有平安户长去帮助他们，有什么问题平安户长第一时间反馈给我们……解决的尽力帮助他们解决，他们解决不了的再跟我们说，我们能解决赶紧给他们解决，不能解决咱也是往办事处汇报”。（访谈记录 MAL-DT-20240105JL）

大台街道的大台社区通过居民推荐，最终产生了 44 名平安户长。他们主动承担了很多工作，但都是义务付出。对此，马爱兰饱含深情地说：

“平安户长是义务的，咱们朴实的居民都是志愿者，为我们社区做了不少事”!（访谈记录 MAL-DT-20240105JL）

慢慢地，除了平安户长，还有越来越多的居民成为了志愿者，加入到为社区服务的队伍里。大家把社区的事当成自家的事，对于这一点，落坡岭社区党支部书记孟二梅非常感慨：

“一到降雪天气，对于路上的大量积雪，其他小区可能物业不扫，社区也不扫。这次下大雪，我们常住的 150 户，每次出来（扫雪）的都能将近 100 个人。包括今年从春到冬，我们捡了 18 次垃圾。除此以外，我们社区的志愿者还自己修绿地、除草、浇水、修树。总之，日常哪一块不好，我们都齐心协力自己弄，

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖院校中国农业大学（北京）经不骗的小棒球队，知识产权归作者所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

现在已然形成了一种规律，一种我们社区的好风尚”。（访谈记录 MAL-DT-20240105JL）

这种好风尚不仅体现在落坡岭社区，同样的例子还有很多。比如，桃园社区的“平安户长”在与菜台片区居民聊天时，得知该片区由企业牵头进行煤改电工程后，电暖气的散热及储能效果一直较差，无法满足居民过冬取暖基本需求，立刻向上逐级反映，街道高度重视，多次召开协调推进会，筹措专项资金，将菜台地区统一更换为储能式供暖设施，解决了社区 72 户居民的冬季取暖问题，实现了“聊家常”到办实事，有效解决了一类“当下虽不是诉、未来可能成诉”的问题，居民对街道、社区的信任感、满意度不断提升。

4.4 未来可期：转型发展的治理答卷

用真心办实事、以真情解难题，通过近几年的努力，大台街道有效解决了居民楼外保温、居民危房搬迁、电网线路改造，社区微环境治理等群众身边的一批操心事烦心事揪心事，极大缓解了木城涧、大台煤矿关停后产生的各类矛盾。更令人可喜的，通过多方努力，大台街道敢于迎难而上“啃硬骨头”，在推动解决水厂建设、供水管网整体改造、国家电网改造等历史欠账方面也取得了积极进展。功夫不负有心人，2022 年 8 月，大台街道荣获全国“人民满意的公务员集体”荣誉。

这份沉甸甸的荣誉，不仅仅来自大台街道“接诉即办”成绩的改变，更是一次治理协奏曲的鸣响、发展主基调的升华！下一步，大台街道在积极解决居民“急难愁盼”的同时，还需要紧扣推动基层治理体系和治理能力现代化这一主题，努力以高质量转型发展带动基层治理再上新台阶。

老矿区如何谋发展？废矿厂能否重焕新生？大台山水怎么激活？这是摆在大台街道和老矿区的一道“必答题”。早在 2020 年 7 月 17 日，时任北京市委书记蔡奇专门到大台调研，实地察看大台铁路及车站、储煤仓和煤矿现状，了解关停后产业结构调整情况，并指出：京煤对北京工业发展作出历史性贡献，要系统谋划，保护好百年京煤工业遗存，打造生态文旅新业态，实现华丽转身；用好矿区小铁路，连线成网，打造青山绿水间的“流动民宿”。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“精品案例”获奖队伍（中国矿业大学（北京）绝代双平的小煤队），版权归原作者所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。



图 22　时任北京市委书记蔡奇专门到大台调研

于是，经过前期充分调研和科学论证，以老矿区转型发展为主要内容的“一线四矿”[1]文旅项目被提上日程，让生活在大台地区的居民看到了更多希望。



图 23　京西一线四矿示意图

在未来的新征程上，大台街道将结合地区特点，编制好产业发展规划，积极争取国家独立工矿区的政策，依托“一线四矿”文旅项目，实现老工业基地单位

[1] “一线”就是曾经运煤的铁路门大线，从门头沟一直到木城涧煤矿，全长 33.4 公里。“四矿”则是指已经关停的王平矿、大台矿、木城涧矿和千军台矿。周边的区域则包含了这里更多的村庄。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例“最佳案例”获奖队伍（中国矿业大学（北京）“绝不躺平的煤球”）。知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

转型升级，为发展文旅产业增势赋能，在“京西矿谷·新生大台”的征程中扬帆起航，以绿色高质量转型发展带动基层治理体系和能力实现现代化，让我们一起期待大台地区更美好的明天！

结束语

北京的千年采煤史兴于大台，也终于大台。伴随木城涧、大台两座国有煤矿落下历史帷幕的，还有曾经辉煌的“企业办社会”模式，而留下的，却是一本沉甸甸的历史旧账，给大台地区基层治理带来巨大压力。同年，北京“接诉即办”启动改革，导致居民诉求集中爆发。在这焦头烂额之际，大台街道照单全收，积极回应居民诉求，实现了从低效“回应”到高效“回应”的深刻转变，打赢了“接诉即办”的“翻身战”。在此基础上，大台街道主动向前，大胆探索，逐步构建起共建共治共享的基层治理新格局，居民的幸福感、获得感和安全感不断增强。

当然，在推动基层治理体系和治理能力现代化道路上，大台地区还有很长的路要走。特别是如何从根本上彻底解决“企业办社会”模式遗留的历史旧账，需要大台街道继续探索、勇往直前。

思考题：

1.在企业办社会模式瓦解的背景下，大台地区经历了怎样的基层治理范式变迁过程？

2.大台地区基层治理范式变迁的动力机制是怎样的？

3.透过案例，能够挖掘出哪些有助于推动基层治理模式转型的有益经验？

案例正文字数：13589 字

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）“绝不躺平的小煤球队”知识产权所有。仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

（二）案例分析报告

从“矿区”到“社区”：
“企业办社会”落幕后的基层治理逆袭之旅
——以京西矿区为例

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不放弃的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

目 录

一、研究背景及问题 1

1.研究背景 1

2.文献综述 1

3.研究问题 2

4.研究设计 2

二、理论框架：环境-主体-行动 3

1.理论基础 3

2.分析框架 4

三、基层治理范式转型的过程 5

1.变迁的起点：“给予式”治理范式 6

2.第一次变迁：“回应式”治理范式 8

3.第二次变迁：“主动式”治理范式 10

4.三种治理范式的对比 12

四、基层治理范式转型的机制 14

1.环境变化驱动治理范式转型 14

2.治理环境重塑治理主体网络 15

3.范式变迁中的两种行动逻辑 16

4.“主动式”是变迁的应然方向 16

五、基层治理范式转型的经验 17

1.坚持党建引领，优化资源配置 17

2.坚持多元共治，凝聚治理合力 17

3.坚持向前一步，提前预防化解 18

4.坚持无缝对接，解决遗留问题 18

5.坚持统筹优化，提升治理能力 18

六、结语 18

此案例来自第八届中国研究生“共管共治案例大赛”最佳案例奖队伍中国矿业大学（北京）绝不端平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

一、研究背景及问题

1.研究背景

作为计划经济时代的历史遗留，以企业办社会为代表的单位制早在数十年前就开始退出历史舞台[1]，但直至今日，仍有部分地域囿于该治理模式中，亟需向现代化的治理体系迈进，改革已经迈入“深水期”。在新时代的历史方位下，治理范式的转型势必不能照搬过往的经验、模式，如何处理转型过程中的“阵痛”，啃下治理范式转型这个“硬骨头”，地方脱离单位制后又将何去何从，是当前必须面对的课题。

借一叶而知岁暮，大台地区是新时代下国有企业剥离社会治理职能的缩影。在政策的推动下，北京市大台地区的社会治理职能由企业转移到当地政府部门。企业遗留下一系列复杂的公共服务问题，导致群众诉求集中爆发。面对复杂、艰难的治理形势，当地治理主体难以通过一般的思路应对治理转型，只能在实践中不断摸索前进，经过“一波三折”般的探索路径，大台地区成功逆袭。

从实践意义上讲，当前国有企业剥离“办社会”职能进程也在加快进行，以大台地区为案例，探索老矿区“回归”地方后的基层治理转型过程，对于进一步剥离国有企业办社会职能、解决历史遗留问题工作具有借鉴意义；从理论意义上讲，将大台地区的实践经验上升到理论层面，可以充实中国语境下的基层治理变迁研究，为相关理论涂饰中国本土的色彩，并进一步勾勒我国基层社会治理转型过程的轮廓，深入探究本土语境下治理转型的演进逻辑。

2.文献综述

随着社会经济的发展和政治体制的改革，基层治理范式的变迁已成为学术界和实践领域关注的焦点。基层治理的思路经历了从传统到现代、从单一到多元的演变，而这一变迁的过程不仅涉及治理理念的更新，更涉及到实际操作层面的创新。通过对相关文献的回顾，我们可以发现对于基层治理范式变迁方面的研究可以区分为以下几个方面。

一是基层治理范式变迁的理论研究。一些学者从治理理论、公共管理理论等角度出发，深入探讨了基层治理范式变迁的内在逻辑和理论基础。有学者提出了“多中心治理”理论，强调政府、市场和社会在基层治理中的协同作用[2]，基层治理现代化的基本路向是促进国家与社会的良性互动[3]，有学者指出治理的目的是在运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，[4]最大限度增进公共利益[5]，也有学者提出应当建构新的理论解释基层治理范式变迁中“改而不变”的实践现象[6]；二是基层治理范式变迁的实践研究。在社区管理体制改革探索中，曾经出

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）的“煤球队”，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

现过北京模式[7]、枫桥经验[8]、三治融合[9]等实践路径。一些学者提出培养居民社区中自主安排共同事务的观念、能力和习惯，仍是社区建设和社区研究的一个重要而紧迫的课题[10]，一些学者从“技术-制度”互构的角度思考城市治理变迁的逻辑[11]与实践[12]，强调数字技术的赋能作用[13]，提出敏捷治理等理念[14]，还有一些学者从制度实践入手，提出网络化治理制度促进了基层治理转型[15]，基层政府创新治理模式的关键在于政治赋能与双向激励[16]，基层治理草根创新扩散的关键在于“制度趋同”[17]；三是基层治理范式变迁的比较研究。学者们通过比较不同地区基层治理范式的异同点，提出中国基层治理范式变迁的独特性和创新性[18]，提出基层治理中的“合作主义”，即重构政社关系[19]，推动社区自治组织[20]、社会组织[21]与政府合作，共同治理城市；四是基层治理范式变迁的政策研究。有学者提出完善社区自治制度、推进社会民主建设等方面的政策建议，认为社区居民自治是低成本的管理体制创新，是社区建设的枢纽，政府需下放权力，转变职能，改变领导方式，实现政府与社会关系的重构[22]，也有学者提出应破除城乡二元体制，重新定位城镇化过程中基层治理的发展方向[23]。

既有研究为我们分析大台案例提供了基础，我们也得以站在学者们的肩膀上继续深入，探讨基层治理转型的问题。就总体而言，学者们对基层治理转型的观点是一致的：从我国的长期历史发展趋势来看，国家与社会的关系正从国家主导型向国家与社会合作型转变。在这一趋势下，政府的权力逐渐向社会让渡，社会的自治能力得到增强，新型的基层治理范式逐步凸显。但是，在当前的历史条件下，基层治理范式的变迁要何去何从？变迁过程中蕴含着怎样的机制？这些问题仍然值得我们去探索。本研究在此基础上，试图勾勒一个地区基层治理范式转型的轮廓，挖掘更深层次的逻辑密码。

3.研究问题

文章研究的**核心问题**是：**在企业办社会落幕的背景下，基层治理范式何以有效转型？**结合大台地区案例，主要从以下三点进行解读：**（1）基层治理范式的变迁过程**，即企业办社会落幕的背景下，基层治理范式经历了什么样的变迁？**（2）基层治理范式的转型机制，**即基层治理范式转型背后隐藏着怎样的逻辑密码，又应当指向何种方向？**（3）基层治理范式转型的实践经验，**即透过案例，能够得出哪些对基层治理范式转型有益的经验和建议？

4.研究设计

（1）案例选择

本研究将京西煤矿的大台地区作为典型案例。在案例的选择上，主要依照以下标准：

此案例来自第八届中国研究生“公共管理案例大赛”获奖案例中“企业办社会”（A类）不锈钢的光辉球队，知识产权归作者所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

一是治理情境的典型性。京西大台煤矿已有七十余年历史，单位制早已深深嵌入大台地区的治理根基中。煤矿等企业承担了当地大部分居民的生产、生活服务，形成了带有矿区色彩的大台煤炭文化。企业退出后，大台地区的治理职能由当地政府部门承接，政府面临着一系列代表性的难题，如居民住房、供暖等。

二是治理主体的创新性。治理范式的转型给大台地区带来了一系列难题，对此，大台街道并没有因循守旧，而是开展了一系列创新性的治理行动，让大台地区从一开始的“后进生”到后来的“先进生”，大台街道也先后获评全国“最美公务员”等荣誉称号。

三是深入调查的可行性。一是体现在资料的可获得性。团队成员所在学校、工作单位和大台地区有着悠久的合作渊源，调研团队也和大台地区的公务员、居民、社区书记等建立了良好的联系，在确保案例资料的真实性和研究的深入性的同时，可以较为便利地开展后续调研工作。

（2）资料来源

本案例的分析资料主要包括两种，一是一手资料，主要来源于深度访谈和实地走访。其中深度访谈采用三角论证法，对政府部门、社区居委会、居民代表三方共开展了 6 次正式访谈，总访谈时长 592 分钟，生成调研日志 12 篇，访谈记录约 14 万字，意图挖掘出最真实的信息；深度走访则是由调研团队深入大台地区的政府单位、社区、煤炭厂房等地进行观摩，深入体会老矿区地区的发展和转型历程。二是二手资料，一部分来源于网络，作为制作访谈提纲的材料和访谈记录的佐证；另一部分则是街道、社区和其他部门的工作记录、规章制度、提案记录等材料。

二、理论框架：环境-主体-行动

1.理论基础

（1）合供理论

合供（coproduction）指常规生产者（regular producer）和消费生产者（consumer producer）协力提供公共产品和公共服务的过程，其中常规生产者是生产产品和服务用于交换的人或组织，消费生产者是生产产品和服务用于消费的人或组织。[24]合供理论强调公众的积极、主动参与而非消极、被动合作，强调政府与公众共同组建合作网络而非分而治之。学者们认为，合供的产生与主体之间的“互补性”存在着很大关联，即主体在核心服务内容上的差异造就了合供的可能，[25]差异化的多元主体通过利益耦合、共同行动和情感共鸣等机制实现联动，[26]并通过委任、

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍（中国矿业大学（北京）“绝不躺平”小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

设计、提供、评估等环节实现公共产品和服务的生产。[27]

本文之所以选择合供理论作为基础理论，一是因为在当前的中国情境下，基层是政府、公民等主体共同开展行动的场域，共建共治共享的社会治理格局已经是基层治理领域中的共识，并在实践领域广泛应用；二是因为合供理论可以同其他理论相融合，曾有学者采用合作网络的视角，明确指出合供中存在主体特征、行动过程等维度，[28]本文可以在合供理论的基础上，构建自己的分析框架。

（2）结构化理论

结构化理论是吉登斯提出的用来解释社会现象的理论，是对于当时结构与行动二元对立视角的反驳和修正。在吉登斯看来，现有的社会学理论往往偏执地将结构与行动，即客体与主体相对立起来，让现实世界变成了一个“学究的框架”。[29]而吉登斯却认识到了结构与行动并非彼此割裂的，一切社会行动皆包含有结构，而一切结构皆有社会行动的涉入。[30]

在吉登斯结构化理论中有三个重要的概念：一是“结构”，即社会系统中的时空“束集”在一起的那些结构化特征，结构是规则与资源相互作用下的产物；二是“行动”。即“主体能动地改造和探索现实世界的一切社会性的客观物质活动”，[31]是一种主观能动的并带有目的性的行为。吉登斯认为，所有人都是行动者，开展着无意识的行动、实践意识的行动和话语意识的行动；[32]三是“结构二重性”。这是吉登斯结构化理论的核心概念，结构二重性即结构是行动的中介和结果，结构对于行动的影响并非是简单的制约作用，而是深入到人的意识和记忆中，人们在制约其行动的结构当中又再生产了结构，[33]行动者对于结构来说，既有维护的作用，又改变着结构。[34]

本文之所以将吉登斯的结构化理论作为理论基础，一是因为吉登斯结构化理论作为西方社会理论界最为著名的成果之一，已经在学术界具有广泛的应用，当前已经有许多研究者用其分析具有中国特色的社会现象，如中国社会工作的发展[35]、宅基地退出机制[36]等。二是因为结构化理论对于解释基层治理范式变迁的机制具有很强的适用性，基层治理范式变迁是一个复杂的过程，过于微观、具体的分析模型难以解释中国情境下基层治理范式变迁的现象与机制，而且，将西方理论生搬硬套于中国情境，难免会抹煞、忽略真实因素。所以，本文需要解决结构化理论的基本视角，搭建一个适用于分析基层治理范式变迁的分析框架。

2.分析框架

借鉴吉登斯结构化理论，本文认为基层治理范式变迁是结构与行动相互作用的产物。不过，我们不可能将变迁过程机械地分为结构与行动两个层面，而是需要借鉴于视角。吉登斯认为，在情境与行动之间，存在着具有理解能力的行动主

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“优秀案例”获奖团队中国矿业大学（北京）经管学院小课题组，知识产权归团队所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

体，行动主体具有一定的能动性，会“与情境持续的展开对话，并做出各种选择”，[37]在此基础上，结合当前学者们对于治理范式变迁的研究成果，可以理解治理范式变迁的一般过程：当原有的治理范式已经难以适应治理环境时，就会刺激基层治理中的治理主体，治理主体受到刺激后，会对当前的治理范式进行变革，进而对环境进行反馈以适应环境。在此，抽离出治理环境、治理主体、变迁行动三个要素，拟定“环境-主体-行动”框架，对三个要素进行诠释，如图 1 所示。

环境要素可分为微观环境与宏观环境。微观环境指治理主体能够直接参与的、可及环境，如存在的治理问题、治理主体的资源与能力等；宏观环境指“笼统而模糊”的不可及环境，如社会治理的宏观制度等[38]。宏观的环境会影响甚至塑造微观的治理环境，当然，两种环境也可能充斥着矛盾和张力，但二者都会刺激治理范式的变迁。

主体要素可分为治理主体、治理对象与主体关系。在学者们对于治理范式的研究中，治理主体间存在着一种“中心-边缘”的治理结构[39]，处于“中心”位置的主体主导着治理的过程，是权力的核心，在此称其为“核心主体”，处于“边缘”位置的参与主体则围绕着核心主体，多元主体共同开展变革行动。

行动要素即治理主体开展种种行动以应对刺激、开展治理的过程，如领导注意力偏移、开展专项治理等等，这种行动的开展会对结构造成影响，如改变治理规则、资源配置的方式等。经过“特定条件下由多重要素的互相叠加与作用”[40]，最终形成治理效果，本文以治理能力和治理文化两个指标衡量治理的效果，治理能力指涉该治理范式是否解决治理难题和满足公共需求；治理文化指涉各主体参与治理的氛围和思维。

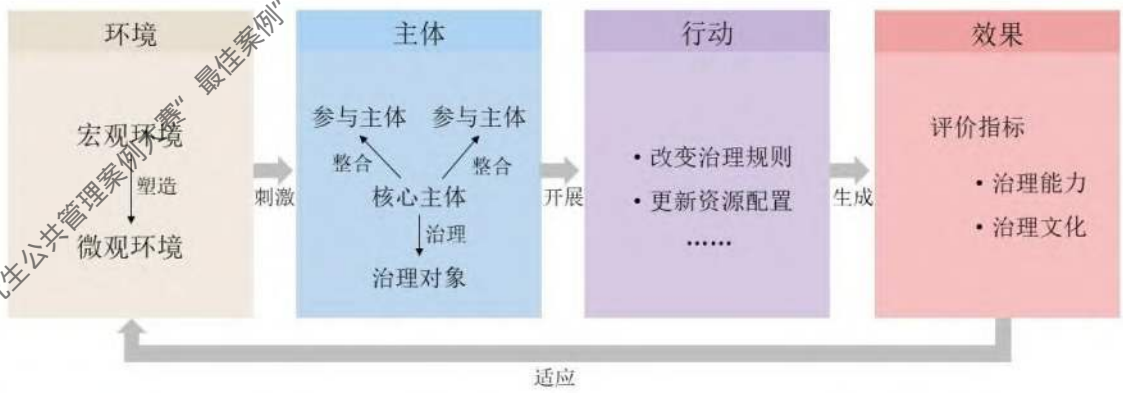


图 1　“环境-主体-行动”的分析框架

三、基层治理范式转型的过程

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不代表平的煤球，版权归该队伍所有。案例供学习参考学习，请勿擅自传播、使用。

1.变迁的起点：“给予式”治理范式

（1）环境：单位制的社会形态

就宏观环境来说，大台地区的大中型国企始建于计划经济时代。当时囿于社会资源的不足，只能靠单位制来构建国有企业[41]，由企业自己负责提供员工所需一切社会服务，将企业覆盖范围内的社会管理视为企业管理职能的一部分[42]，由此，大台地区依托于大中型国企形成了企业办社会的治理格局。后来，尽管我国一直尝试剥离国有企业办社会职能，但大台地区治理模式已经固化，轻易变革势必会造成众多历史遗留问题。

就微观环境来说，大台地区的两家国有企业运营状况良好，在当地扎根已久，两家企业包揽了当地的供电、供水、房屋修缮、社会保障等一系列社会服务职能，保持了公共服务供需之间的平衡。这种治理模式已经在当地固化成路径，各主体已经习惯于这种大包大揽式的治理模式。

（2）主体：全面主导的国有企业

大台地区的“给予式”治理范式中共存在四类主体：国有企业、街道、社区居委会和居民，其中居民群体主要为单位的职工及家属。在四类主体中，功能最为明显的是国有企业。具体而言，彼时大台地区的国有企业不仅是一个独立的经济单位，而且扮演着行政单位的角色，具备较为全面的社会治理职能，如社会保障、办教育、办医院、办后勤等职能[43]。

“当时的供水都是矿上供水，所有居民都不收水费，之前的公路都不归属地（政府），都是矿区自己维护。”（访谈记录 ZJHSJ-DT-20240105JL）

对于大台街道和社区居委会而言，无需发挥全面的治理功能，仅需参与国有企业主导的治理，完成上级交代的任务，开展若干公共活动，在治理格局中的功能较弱。对于居民群体来说，其并没有参与社会治理的渠道，在这种治理范式中仅仅是治理对象的角色。各主体的功能如表 1 所示。

表 1　“给予式”治理范式中的主体

适应性主体	主体功能	功能强弱	主体角色
国有企业	包揽大部分社会治理职能	强	核心主体
街道	完成上级政府交代的工作，举办若干公共活动	较弱	参与主体
社区居委会	在街道的指导下开展工作	较弱	参与主体
居民	接受其他主体的治理	较弱	治理对象

从主体关系上看，大台地区围绕着单位制形成了一整套以“国家-企业-个人”

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国农业大学（北京）纯工骑士的小球球队，知识产权归原作所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

[44]为核心的刚性结构的社会管理体系。在这种治理结构中，国有企业是绝对的治理核心，企业一方面将社会管理的职能附加在原有的结构体系上，在保障企业的经营性活动的基础上，发挥社会保障职能；另一方面，企业设立新组织以进行社会治理，如京煤集团设立物业分公司，专门负责大台地区职工住房的物业服务工作。其他主体围绕国有企业开展治理活动，但由于大部分职能归属于企业，各主体无需频繁沟通，街道、社区居委会等治理主体只需完成上级交代的工作任务即可，彼此之间交集较少，缺少在社会管理方面的沟通协调，属于“弱联系”。

（3）行动：公共服务的直接供给

从行动过程的角度上看，彼时大台地区基层治理重心在“管”而不在“治”，公共产品和服务多是由企业自上而下的单向供给，企业为职工福利设施投入了大量资金，不仅承包了水、路等基础设施，还修建了公共服务场所。对于居民来说，其产生的个别诉求可以利用自身的社会资本解决，即以非正式的制度撬动周边的治理资源，开展邻里互助，形成互惠规范和集体行动，自行协商解决小体量的公共服务。行动过程如图 2 所示。

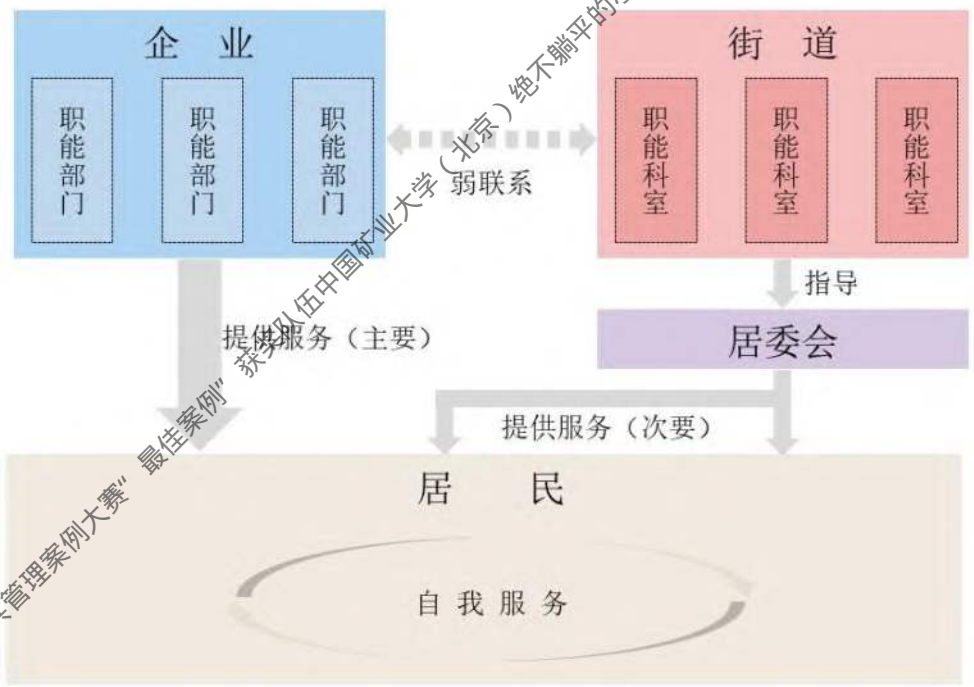


图 2 “给予式”治理范式的行动过程

“给予式”治理范式在很长一段时期内保障了大台地区经济的快速发展和社会的长期稳定。国有企业凭借雄厚的资本包揽了当地的供电、供水、房屋修缮、社会保障等一系列社会服务职能，这种自上而下的单向供给能够满足居民自身诉求。长期以来，大台地区的供给与需求之间形成了平衡。居民可以借助社会资本

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

自我服务，形成了互帮互助的治理文化。矿区不仅仅是地域的称呼，也成为了社会网络的代名词。在这一社会网络中，大台地区居民生产和生活高度关联，居住的大部分都是职工及其家属，这些人上班是同事，下班是邻居，单位制形塑了当地居民“一家人”的紧密关系。

2.第一次变迁：“回应式”治理范式

（1）环境：制度变革与供需鸿沟

就宏观环境来说，治理制度产生了突变，主要表现在两个方面：一是制度要求企业退出社会治理场域。伴随着《北京市化解煤炭过剩产能实施方案》逐步实施，要求北京地区的煤矿企业陆续关停，承担着社会治理职能的煤矿企业必须退出大台地区；二是制度要求政府对群众诉求一一回应。2020 年，北京市自上而下推行“接诉即办”制度，次年出台《北京市接诉即办工作条例》，对基层政府做出要求：“街道办事处、乡镇人民政府应当发挥基层统筹协调、指挥调度作用，及时办理辖区内的诉求。”

就微观环境来说，政府治理资源和能力同居民需求产生了落差。出于市场化运作的逻辑，企业在公共服务的交接上并不尽然会做到面面俱到的地步，产生了权责不清、推诿扯皮、撒手不放等等问题，大台地区的基础设施建设、公共服务配套又无法纳入政府的“大市政”，致使大台地区的社会治理一度出现了“真空区”，致使群众诉求的大量产生和集中爆发。另外，企业的退出让居民认为自己应当享受比以往更高水平的公共服务，原本矿场无需承担的职能也必须由政府来提供。与之相对的是，政府本身并没有足够的治理资源和能力来处理群众诉求。在长时间的“给予式”治理范式中，政府本身是“参与治理”的角色，无需具备大量的治理资源和高水平的治理能力，故当诉求集中爆发的时候，政府一时间无法应对。

（2）主体：迎难而上的基层政府

从主体范围上看，此时的社会治理主体包括政府、企业[8]、社区居委会和居民等四类主体。在四类主体中，角色功能最为明显的是街道和社会居委会，主要体现为其承接了企业的社会治理职能，是满足公众诉求的主要行动者。各主体的功能如表 2 所示。

需要说明的是，社区居委会虽然不属于政府体系，但出于科层的逻辑，社区居委会是街道开展社会治理的“腿”。一般来说，当社区内的居民通过接诉即办

[8] 由于固定资产需要维护，国有企业退出大台地区后也会留下部分人员驻守。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍所撰写（北京）绝不鹅平小煤球队，知识产权归队伍所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

制度表达诉求时，街道会派单至社会居委会，由社会居委会处理诉求。

表 2 “回应式”治理范式中的主体

适应性主体	主体功能	功能强弱	主体角色
街道	承接了企业的社会治理职能，对群众诉求进行一一回应	强	治理核心
社区居委会	接受街道的派单，开展工作	较强	参与治理
企业	接受政府和居委会的协调，提供相关治理资源	较弱	参与治理
居民	向政府部门表达诉求，接受其他主体的治理	较弱	参与治理

从主体关系上看，此时的外部结构呈现出双重变化：一是治理核心的转变，即企业不再处于社会治理的核心位置，取而代之的是街道；二是各主体之间的联系逐渐紧密。为了获得与治理需求相匹配的治理资源和能力，街道使用党建协调机制等制度力量将各主体联系起来，各主体之间的资源输送、信息交互较之前明显增强。

（3）行动：服务型政府的高效回应

社会治理的主要思路由“给予式”向“回应式”治理转变，细言之，此时的社会治理不再是自上而下的单向供给，而是遵循着“诉求-回应”的规则：由居民向上传递诉求，大台街道及辖区内的居委会对诉求进行一一回应。为了能够满足诉求，大台街道做出了两项变革行动：一是优化内部结构，政府部门的内部结构由常规的直线职能制结构转向网络型的内部结构，实行包片制度，指定科室负责人担任包片干部，负责一定地域治理工作的协调、督促和落实；二是调整资源配置，向上级申请资金、政策支持，以应对治理难题。整合辖区内的社会治理资源，街道利用党建协调等机制，就治理工作召开会议，各方就此达成共识，共同付出资源以达成治理目标。基层政府对公众诉求“事事有回应”，并力求每一条公众诉求都能达到满意效果。

需要说明的是，大台地区国有企业的迁出带走了大量的职工及其家属，当地居民之间虽然还存有一定的社会资本，但缺乏处理公共问题的专业技术，如更换路灯灯泡、维修下水管道等，难以再以邻里互助的方式开展自我服务。“回应式”治理范式的行动过程如图 3 所示。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛最佳案例《共建共治中国矿业大学（北京）绝不躺平的小球球》，知识产权归权利人所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

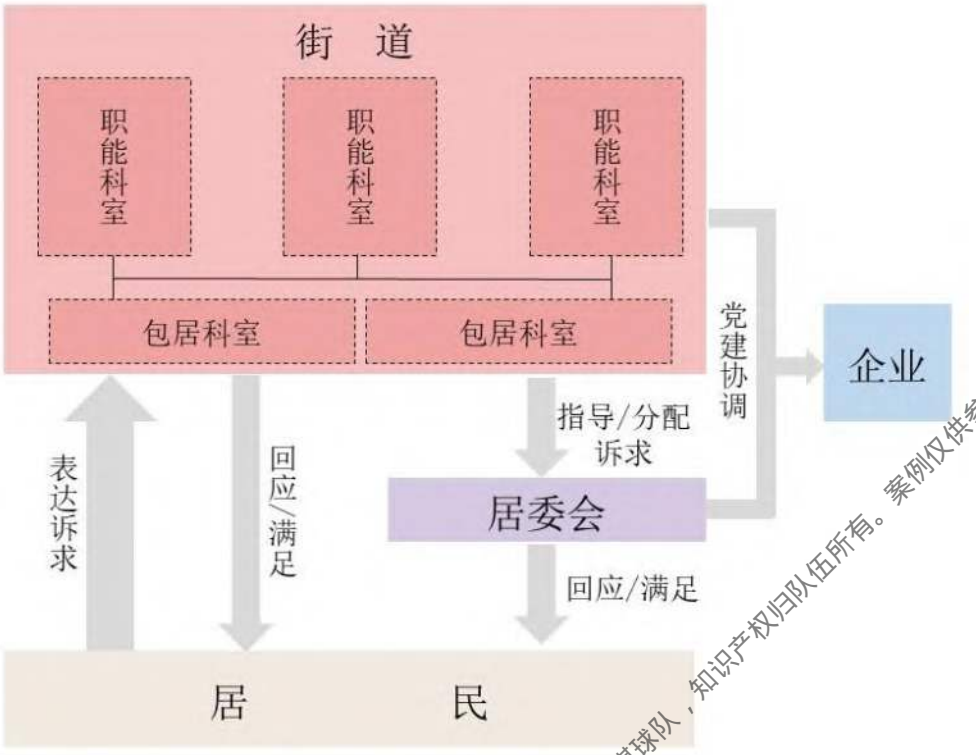


图 3 “回应式”治理范式的行动过程

“回应式”治理通过构建公众与政府之间的沟通平台，让政府部门可以更加清晰、便捷、精准的感知公众需求，使得公共服务更加贴近居民的实际需求，提高了服务的针对性和有效性，推动了政府部门提高办事效率，简化了办事流程，使得公共服务更加便捷、高效，增强了社会需求的满足程度。不过，“回应式”治理并没能兼顾治理文化的生成。企业撤离大台地区后，当地基本上仅有接诉即办一种正式制度可以让居民便捷的表达诉求，且消极的投诉偏多，企业也只是被街道协调的对象，大台地区并没有形成多元主体积极参与治理的局面。

3.第二次变迁：“主动式”治理范式

（1）环境：治理方向与治理压力

就宏观环境来说，在大台地区治理范式变迁之时，社会治理共同体理念正不断深入基层，如《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确提出“建设基层治理共同体”的工作目标。在这一背景下，基层治理共同体建设实践在全国各地广泛开展，成为基层治理主体开展行动的重要方向。

在微观环境中，虽然大台街道取得了一定成绩，改变了“无功”的尴尬境地，却造成了任务超载的局面，街道将大部分精力放在处理和回应诉求上，而居民主体内部又缺乏积极的治理文化和其他的参与渠道，如此，长期囿于“诉求-回应”式的治理模式，势必会让街道和社区居委会长期处于巨大的治理压力之下，治理

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）逐不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

效果难以持续。

（2）主体：角色凸显的社区居民

在“主动式”治理范式中，功能最为重要的仍然是政府，但角色功能变化最大的是居民主体。居民群体的内部结构产生了分化，内含两类群体，一类是以普通居民为主的一般群体，另一类是以“平安户长”“提案代表”等为主的代表群体。相比于前者，后者更具有治理的色彩，政府赋予其“体制内的光环”，使其能够代表一般群体表达意见，并在公共治理上具有直接表达权。但是，这两类群体并非是“泾渭分明”的，居民可以通过竞选的方式进入“平安户长”的行列，也可以直接作为提案代表，进入民事民议环节。各主体的功能如表 3 所示。

表 3　“主动式”治理范式中的主体

适应性主体	主体功能	功能强弱	主体角色
街道	搭建议事平台，向居民群体赋能，回应居民诉求	强	治理核心
社区居委会	组织居民开展自治活动，向街道传递诉求并接受街道的派单	较强	参与治理
企业	接受政府部门协调，参与社会治理	较弱	参与治理
居民	通过提案表达诉求，在共商共议中开展自治	较强	参与治理

就主体关系而言，原治理格局中的“中心-边缘”色彩被削弱，政府仍然处于治理核心的位置，但居民愈加靠近治理的中心，其与政府之间不再是简单的“诉求-回应”关系，居民可以通过提案等制度渠道进行治理决策。社区居委会不再只承接街道下发的各种行政任务，而是作为“中转站”，动员、引导居民代表提案，并向街道表达，承接街道下发的资源，落实居民代表的提案。总体而言，各主体在治理结构中的角色、功能和相互关系趋向灵活。

（3）行动：多元主体的合供行动

社会治理的主要思路由“回应式”治理向“主动式”治理转变，细言之，大台街道改变了“诉求在先、回应在后”、“头疼医头、脚疼医脚”的治理策略，将治理的着力点从“回应诉求”前移至“不产生诉求”，主动为其他主体赋能，提升居民等主体的治理能力，推动诉求在社会领域内的自行解决。

从行动过程上来说，主要包括三项行动：一是政府为社区居民赋能，促进居民治理能力的提升，让居民不仅能发现问题，也能提出解决方案，为政府精确配置治理资源提供指引；二是搭建议事平台，鼓励公众对公共问题进行提案，并以

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛（最佳案例）获奖队伍中国矿业大学（北京）的竞赛团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

众商众议的方式确定解决方案，由政府和社区来执行提案；三是打通制度渠道，将具备一定威望、能力的“治理精英”吸纳进治理体系，促进诉求在居民群体内部自我解决。将治理体系下沉到户，吸纳“社区精英”进入治理体系，将诉求的提出方吸纳进治理体系，街道、社区等治理主体为公众参与治理提供保障，促进诉求在社会公众这一层级自我化解。整体的行动过程如图 4 所示。

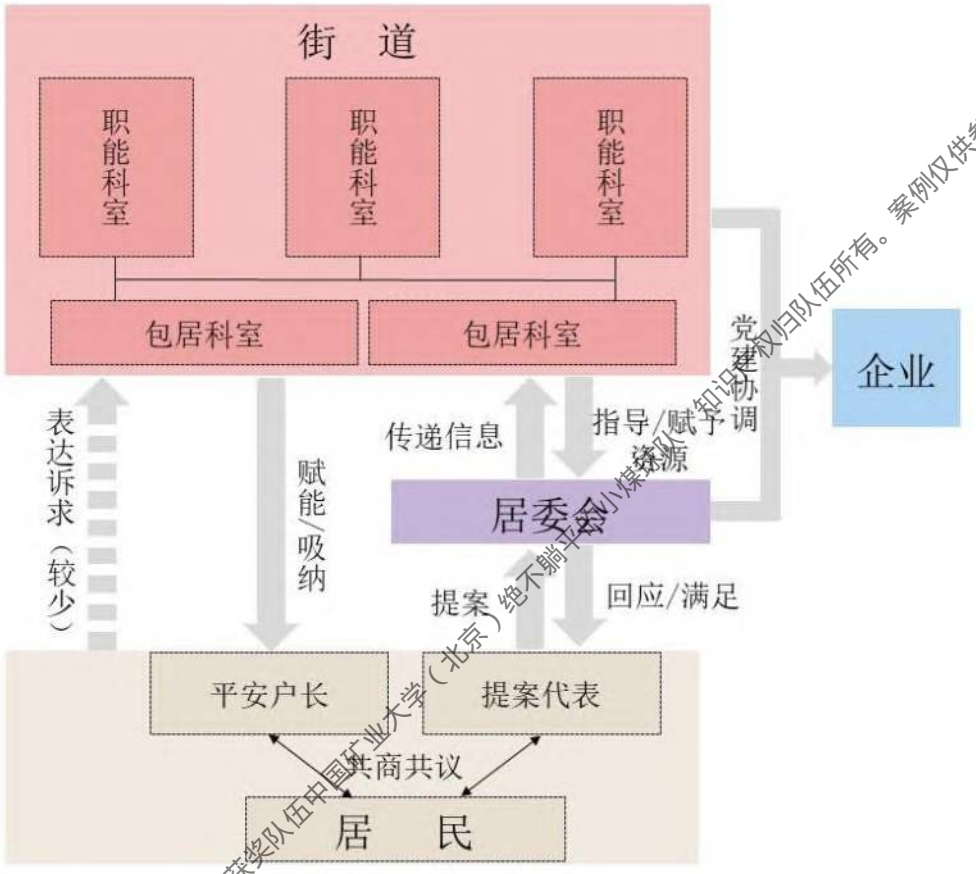


图 4 “主动式”治理范式的行动过程

从行动结果上看，“主动式”治理突破了供需矛盾的治理困境，改变了“诉求-回应”的被动治理局面，在提升治理效能的同时，探寻出一种可持续的治理模式。在供需对比方面，治理共同体逐渐成型，整体治理能力显著提升，居民既是需求的提出者，也是需求的处理者。多元主体将扩展后的资源同精准化的诉求相对接，供需之间趋向均衡。从治理活力方面，大台地区的治理文化明显改善，形成了居民议事的活跃氛围和民事民议的价值规范。

4.三种治理范式的对比

基于“环境-主体-行动”的分析框架分别对三种范式进行提炼、对比，如表 4 所示。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

表 4　三种社会治理范式的比较

	环境		主体					结果	
治理范式	宏观环境	微观环境	街道	居委会	企业	居民	行动	治理能力	治理文化
给予式治理范式	历史遗留的制度惯性	治理模式的路径依赖	参与主体+	参与主体+	核心主体+++	治理对象+	企业提供服务，政府进行补充，居民难以表达诉求	++	++
回应式治理范式	企业办社会制度瓦解；接诉即办制度推行	政府的有限能力与居民需求之间的冲突	核心主体+++	参与主体++	参与主体+	参与主体+	居民表达诉求，政府进行回应	++	+
主动式治理范式	基层治理共同体理念不断推行	基层治理压力较大，治理效果难以持续	核心主体+++	参与主体++	参与主体+	参与主体++	政府搭建平台和制度，促进各主体共商共议	+++	+++

注：“+”越多，代表该要素中的功能越强或者表现越好。

在此对三种治理范式进行归纳：在长期单位制的运作下，大台地区形成了制度惯性与路径依赖，遵循着“给予式”的治理范式，由国有企业作为核心治理主体，包揽社区治理的各项事务，街道、居委会等主体的色彩较弱，居民则作为治理对象存在，这样的治理范式能够保障公共服务供需的平衡，生成浓厚的社会资本。在企业办社会制度瓦解、接诉即办制度推行下，大台地区的公共服务供需之间出现落差，街道作为核心主体，统合其他治理主体的资源，依照“诉求-回应”式的规则开展治理，这种治理范式在一定程度上恢复了治理的均衡，但没能挽回已经流失的治理文化，其后果便是极大的治理压力和难以持续的治理效果，此时，治理共同体为破解难题提供了方向，大台地区遵循“主动式”的治理范式，赋能、赋权于社区居民，搭建平台并打通制度渠道，生成共建共治共享的治理格局，进一步提升了治理效果。

通过对比发现，在环境方面，第一次变迁最为直接的驱动力是宏观环境中制度的突变，制度引发了供需的不平衡，第二次变迁的最为直接的驱动力是微观环境中难以持续面对的治理压力，主体在这种压力下选择了治理共同体的建构方向；在主体方面，三种治理范式的主体范围大致相同，但是主体关系上呈现出很大差

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖作品中国矿业大学（北京）绝不输给的小煤球队，知识产权归其所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

异，治理核心经历了从国有企业向大台街道的转变，主体间的关系经历了从松散向紧密、从不均衡向平等的转变；在行动方面，经历了从“单向输出”到“诉求-回应”再到“赋能行动”的转变，整体治理效能先是随着“回应式”的治理范式下降，再随着“主动式”治理范式上升，如图 5 所示。

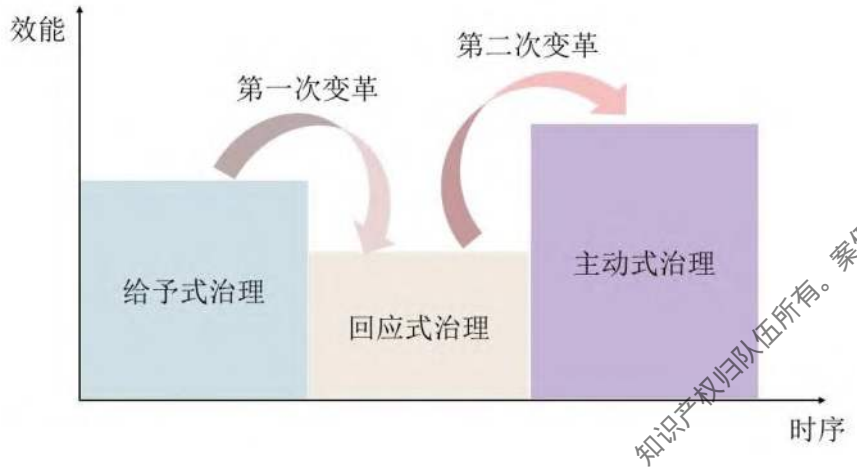


图 5　三种治理范式的治理效能

四、基层治理范式转型的机制

通过对案例的分析，提炼出基层社会治理转型的作用机制，如图 6 所示。

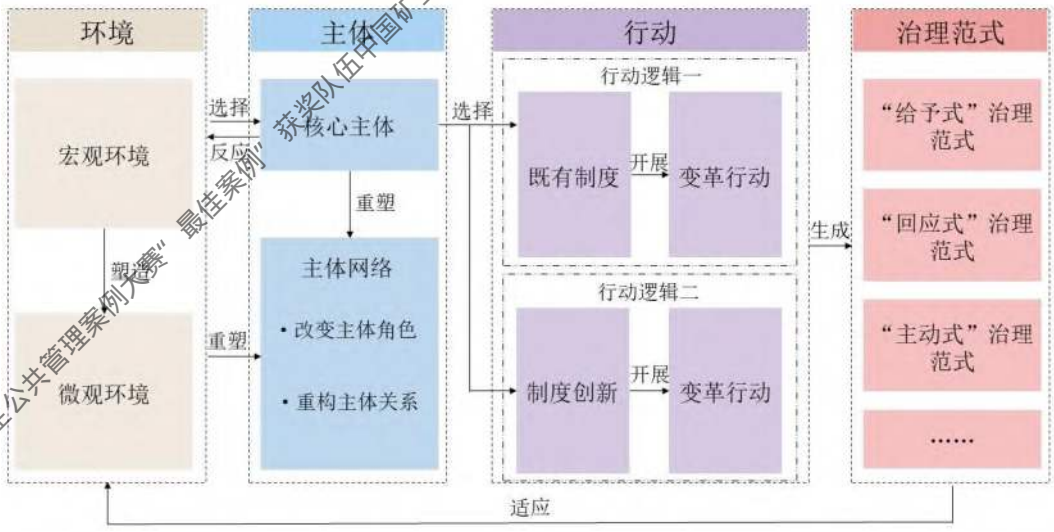


图 6　基层治理范式转型的机制

1.环境变化驱动治理范式转型

两次变迁均受到了宏观和微观环境的刺激。第一次变迁起源于“不可及”的宏观环境。在大台案例的宏观环境中，主要存在着两种制度：一是上级发布的关

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

停煤矿、剥离国有企业“办社会”职能的相关制度。这种制度以行政命令的方式，直接瓦解了“给予式”的治理范式；二是北京市统一实行的“接诉即办”制度。这种制度以绩效考评的方式，选择街道为大台地区的核心主体，并塑造了街道直面治理问题、承担治理压力的指向。在压力型体制和官员晋升锦标赛的运作方式下，接诉即办的考核压力会在行政体制层层向下传导，并逐层加大考核力度，作为压力传递、处理的末端，基层单位要想在接诉即办工作中取得好的成绩，必须要弥补治理真空，解决治理难题，并获得公众的认可。受到宏观环境的影响，企业的退出让街道承接起大台地区的公共服务需求，但以往的公共服务模式显然并不能继续下去，于是只能开启变迁。

第二次变迁起源于“可及”的微观环境，即庞大的治理压力和难以持续的治理模式。出于对人民负责的政治起点和定位，政府部门会责无旁贷的承担起兜底责任，但企业在退出的同时，并未向街道传递实质性的资源。面对突然“爆炸”的社会诉求，街道必须承担高昂的建设成本，在财政上压力重重，人手也严重不足，虽然解决了众多公共问题，却使得治理工作捉襟见肘，必须对既有的治理范式进行改革，在此基础上，宏观环境中的治理共同体理念为街道提供了变迁方向，街道以此为基准，开启新一轮变迁。

由此我们可以看出：**治理环境中会出现刺激因素，扰动原有的治理范式，推动治理范式的变迁。**

2.治理环境重塑治理主体网络

就宏观环境来说，制度决定了由谁来充当核心主体，核心主体可以借用制度来型塑其与参与主体的关系。在案例中，单位制落幕决定了企业退出核心主体的角色，“接诉即办”等制度决定了政府补位成为核心主体的角色。政府成为核心主体之后，为了弥补自身资源的不足，通过既有的党建协调等制度将驻区单位联系起来，通过自造的“五户联治+平安户长”等制度将居民群体动员起来。另外，制度还塑造了主体网络的边界。在案例中，“给予式”治理范式并没有设置让社区居民直接参与治理的制度，社区居民只能被动的接受其他主体的治理，其诉求多是通过邻里互助的方式来进行的。当接诉即办制度实行后，居民得以通过拨打“12345 热线”的方式表达诉求，并通过表达“是否满意”的态度进行监督，进而达成参与治理的目的。

就微观环境来说，供需矛盾等治理问题影响了各主体参与治理的动机，对于治理主体来说，微观环境是“可及”的，公共服务供需失衡等问题直接与治理主体和治理对象的利益产生关联，各主体会依据具体的公共问题，结合自身的资源、能力，确定自身的行动策略。如案例中的居民，单位制下的公共服务供需是平衡

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“赢在案例”获奖队伍国矿大学（北京）使不躺平的地球知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

的，对居民来说，自身无需参与到公共治理，但企业退出造成治理真空后，自身就必须向上表达诉求，以保证自身利益。

由此我们可以看出：**治理环境会重塑主体网络，体现为制度选择各主体的角色，型塑治理网络的边界，治理问题影响各主体参与治理的动机。**

3.范式变迁中的两种行动逻辑

制度不仅是治理范式变迁的重要驱动力，也影响着治理范式变迁的前进方向。第一次变迁之所以迈向“回应式”的治理范式，是因为既有制度的安排。在案例中，接诉即办制度为大台地区划定了“回应式”治理的前进方向。作为一种自上而下推行、要求基层全面贯彻落实的制度，接诉即办本身遵循着“诉求-回应”式的行动规则。当“给予式”治理范式趋向落幕，而接诉即办制度又在全面推广时，大台地区便自然而然的采取的是“回应式”的治理范式。伴随着制度的演进和细化，大台地区又确定了若干行动规则，如包居制的工作方式，之后通过具体行动，实现“回应式”的治理范式。

第二次变迁之所以迈向“主动式”的治理范式，是因为对可持续化治理的追求以及当地的治理基础。当变迁之后的治理范式仍难以达到预期目标时，治理主体便会对治理范式进行更进一步的变迁。此时，治理主体便会依据当地情况，进行制度创新，再度改变治理范式。在大台案例中，“回应式”治理范式造成了政府负担过重的后果。于是，大台地区的治理主体——街道只能进行制度创新。对于大台地区来说，长久运行的“给予式”治理范式造就了良好的社会资本，这就使得街道可以低成本、高效率的动员居民，通过搭建议事平台、下沉治理力量等措施实现自治，主动处理公众的诉求，改变以往的治理困境。为此，大台地区制定了符合本地实际情况的“五户联治+平安户长”等规则，通过不断实验、落实和更迭，构建了“主动式”的治理范式。

由此我们可以看出：**治理范式的变迁存在两种行动逻辑，核心主体会优先遵循既有制度的方向，当该治理范式没有达到效果时，就会催生制度创新，再度开启治理范式的变迁。**

4.“主动式”是变迁的应然方向

在第一次变迁中，大台地区转向了“回应式”治理范式，从短期结果上看，这种治理范式整合了资源，增强了各主体的治理色彩，在一定程度上弥补了企业退出导致的治理真空，但从长期结果上看，“回应式”治理范式把公共服务供给方拉入了工作过量的泥沼。

正如张康之先生所言：“后工业化所展示出的复杂性和不确定性迅速增长的

此案例来自第八届中国研究生公管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）“绝境鹏程”小课题队，知识产权归属所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

现实表明，如果政府仅仅满足于回应社会要求的话，实际上是无法承担起政府责任的。”[45]换言之，单纯的对社会进行回应，满足于事事回应、事事满意的治理模式，只会更多地表现出政府被动承担责任的局面，最终与有限的治理资源相冲突，造成新的治理困境。所以，在治理环境日趋复杂的今天，应当超越回应性的行动模式，自觉地建构能够更加积极的、主动的行动模式[46]。

与“回应式”的治理范式相比，“主动式”治理无疑在治理效果上取得了重大进步。“回应式”治理模式往往侧重于对问题的被动应对和短期解决，而“主动式”治理则强调对居民的促进治理和合作行动。在案例中，“主动式”治理范式下的大台地区正在趋向一种新的治理平衡，这种转变并不是通过单纯的增加供给或者消减需求，而是通过消融供给方和需求方群体边界实现的。进一步来说，供需双方边界的消融是多元共治思路的体现，是“自治”与“他治”的有机融合，即政府通过服务的方式来帮助社会实现自治，而当社会借助政府的服务行动而实现了自治时，这种自治本身也不再与来自政府的“他治”相对立，而成了包含以服务为实质的“他治”的多元共治。

由此我们可以看出：**“回应式”治理范式在一定程度上能够提升治理效能，但随着治理问题日渐增多和趋向复杂，“回应式”治理范式会逐渐失效。“主动式”是一种“超越回应性”的治理范式，其本质在于主动构建多元共治的格局，是社会治理转型的有效方向。**

五、基层治理范式转型的经验

1.坚持党建引领，优化资源配置

面对复杂、不确定的社会治理范式变迁过程，要坚持党建引领，通过党政领导真重视、真推动、真落实，带动各级干部统一认识、统一步调、统一行动，切实将党的政治优势、组织优势和群众工作优势转化为基层治理工作成效。注重用好地区党建协调工作机制，充分发挥党组织的领导核心作用，有效调动辖区各方面的积极性和主动性，进一步实现各方资源的优化配置和高效利用，从而推动公共问题得到实质性解决。

2.坚持多元共治，凝聚治理合力

坚持系统思维，注重构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元共治工作体系，凝练和整合多元主体的目标共识，筑牢基层治理共同体的价值基础，因地制宜建立健全议事协商制度机制，激励各主体特别是基层自治组织、广大人民群众发挥自身优势，形成基层治理工作合力，推动公共问题能在群体内解

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍——中国矿业大学（北京）“不平凡的小煤球队”，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

决的在群体内解决，能在社区层面解决的在社区解决。

3.坚持向前一步，提前预防化解

坚持问题导向和目标导向相结合，主动改变“诉求-回应”式的被动治理机制，自觉建构能够更加积极地、主动地回应社会要求的行动模式，加强调查研究工作，定期分析研判热点、难点、焦点问题，充分关注群众的需求和冷暖，对可能出现的公共问题进行提前研判分析，对当地的公共问题实施源头治理、诉前治理，有效预防和化解矛盾纠纷和风险隐患，做到防患于未然。

4.坚持无缝对接，解决遗留问题

在治理范式的变迁过程中，确保沟通机制的精简、高效，保证多方之间的信息传输和反馈。由上级政府牵头，促进国有企业与地方政府之间相互理解、达成共识。建立领导小组，领导和监督治理范式变迁过程中的社会职能转接，确保“一企一制”“一事一办”。重点关注、解决长期存在的历史遗留问题，将地区的基础设施建设、公共服务配套纳入政府“大市政”，尽可能减少企业退出带来的社会治理新问题。

5.坚持统筹优化，提升治理能力

要提高基层治理体系和治理能力现代化水平，政府需确保内部的“高站位、强统筹”，建立上下联动的工作机制，提升治理效率和服务质量。完善内部运作制度，面向社会诉求出台工作办法，构建高效、透明、规范的工作路径。加强信息共享和沟通协调，及时掌握各方面的情况和需求，制定合理的工作方案，明确各部门的职责和权力，避免职能重叠和冲突，确保工作的顺畅进行。

六、结语

企业办社会的时代终将渐行渐远，治理现代化的水平将会越来越高。从矿区到社区的转变，不仅仅是一个地理名称的更迭，更是治理理念、方式与责任的深刻变迁。在大台地区的案例中，我们见证了一个基层治理单位从“给予式”治理到“回应式”治理再到“主动式”治理的转型过程，这一过程不仅体现了治理理念的更新，更反映了社会发展的内在需求和时代变迁的必然趋势。可以说，大台地区浓缩了我国社会治理转型的影子：从单位制到改革开放，再到社会主义新时代，我国社会治理的思路经历了从管制到管理再到治理的转变，大台地区的三种治理范式正是三种思路的体现。新时代的历史背景要求社会治理转型不能按部就班的照抄以往的经验，而是需要构建新的治理体系以增强治理效能，不断探索新的治理理念、方式和手段，适应不断变化的社会环境和发展需求的过程。

此案例来自第八届中国研究生“共富”案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国石油大学（北京）不躺平的小煤球队，知识产权归原作者所有，案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

然而，社会治理范式的转型并非是一蹴而就的过程。在变迁的过程中，我们面临着诸多复杂挑战：如何应对复杂的治理环境，如何调动多元主体的参与积极性，如何提升治理行动的效能等。这些挑战促使我们不断探索、实践和创新。大台案例给我们的启示是：应当摒弃被动式的治理，转而使用一种前瞻性的方式，主动服务于多元共治，以社会治理共同体破解供需矛盾。另需要指出的是，大台案例仅是老矿区基层治理转型的进路之一，其具有借鉴意义但并不是唯一路径。

回顾这段变迁之旅，我们深感成果来之不易。正是无数人的努力与付出，才使得老矿区重新焕发出新的生机与活力。同时，我们也深知前路漫漫，仍需不断努力。在未来的日子里，大台地区将继续探索基层治理范式的变迁之路，为这片曾经的矿区谱写出更加美好的社会治理篇章。因为在这里，每一个人的参与和奉献都是宝贵的，合力塑造着属于大家共同的家园。从矿区到社区，变迁在继续，未来在前方。

分析报告字数: 14853 字

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

参考文献

[1]周文,李晓红.中国经济转型中的企业成长——基于分工与信任的视角[J].管理世界,2009(12):180-181.

[2]范如国.复杂网络结构范型下的社会治理协同创新[J].中国社会科学,2014(04):98-120+206.

[3]徐勇.中国式基层治理现代化的方位与路向[J].政治学研究,2023(01):3-12+155.

[4]彭澎.利益转徙、权力转换与模式转型:农村基层治理权力结构变革的逻辑理路[J].行政论坛,2017,24(03):31-38.

[5]俞可平.治理与善治[M].北京:中国社会科学出版社, 2000.

[6]马卫红.内卷化省思:重解基层治理的“改而不变”现象[J].中国行政管理,2016(05):26-31.

[7]彭勃.国家权力与城市空间:当代中国城市基层社会治理变革[J].社会科学,2006(09):74-81.

[8]宋世明,黄振威.在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”[J].管理世界,2023,39(01):28-41.

[9]张文显,徐勇,邱泽奇等.“三治融合”与重构基层社会[J].治理研究,2023,39(06):4-21+157.DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2023.06.001.

[10]费孝通.居民自治:中国城市社区建设的新目标[J].江海学刊,2002(03):15-18+206.

[11]姜宝,曹太鑫,康伟.数字政府驱动的基层政府组织结构变革研究——基于佛山市南海区政府的案例[J].公共管理学报,2022,19(02):72-81+169.

[12]周立,程梦瑶,郑霖豪.数字赋能如何促进整全治理——基于浙江衢州“县乡一体、条抓块统”机构改革的案例分析[J].中国行政管理,2023,39(08):100-108.

[13]唐京华.数字技术驱动科层组织领域化运作的逻辑——基于浙江“基层治理四平台”的案例分析[J].治理研究,2023,39(01):40-52+158.

[14]赵静,薛澜,吴冠生.敏捷思维引领城市治理转型：对多城市治理实践的分析[J].中国行政管理,2021(08):49-54.

[15]吴莹.空间变革下的治理策略——“村改居”社区基层治理转型研究[J].社会学研究,2017,32(06):94-116+244.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）实不躺平的小康战队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

[16]吴晓林,谢伊云.政治赋能与双向激励：地方政府持续创新的驱动机制——对成都市基层治理创新的案例考察[J].中国行政管理,2022(07):85-94.

[17]陈世香,牛一凡.“制度趋同”：基层治理草根创新的扩散路径及其发生逻辑——基于“村情通”创新扩散的案例研究[J].公共管理学报,2023,20(04):156-167+175-176.

[18]李庆瑞,曹现强.党政统合与自主治理：基层社会治理的实践逻辑——基于 2020 年至 2021 年社会治理创新案例的扎根理论研究[J].公共管理学报,2022,19(03):110-122+173.

[19]孙柏瑛,武俊伟.“双向建构”中的城市政府基层社会治理转型——路径、困境与未来展望[J].公共管理与政策评论,2018,7(01):12-27.

[20]徐勇.论城市社区建设中的社区居民自治[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2001(03):5-13.

[21]张其伟,徐家良.社会组织如何激发城市基层治理活力？——基于某环保类组织的案例研究[J].管理世界,2023,39(09):142-158.

[22]魏娜.我国城市社区治理范式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003(01):135-140.

[23]周庆智.城镇化建设与基层治理体制转型——基于中西部城镇化建设的实证分析[J].政治学研究,2015(05):55-66.

[24] Parks R B , Baker P C , Kiser L ,et al. Consumers As Coproducers Of Public Services: Some Economic And Institutional Considerations [J]. Policy Studies Journal，1981,9(7):1001-1011.

[25] Brandsen,Taco,Honingh,etal.Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions[J].Public administration review, 2016, 76(3):427-435.

[26] 许文文,石煊.利益耦合、共同行动与情感共鸣：社会组织建构社区治理共同体的三阶路径[J].公共管理与政策评论,2024,13(01):68-84.

[27] Nabatchi T , Sancino A , Sicilia M .Varieties of Participation in Public Services: TheWho,When,and What of Coproduction[J].Public Administration Review, 2017, 77(5):766-776.

[28] Poocharoen O O , Ting B .Collaboration, Co-Production, Networks: Convergence of theories[J].Public Management Review, 2015, 17(3-4):587-614.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不赢不罢的小球球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

[38]项飚.跨越边界的社区:北京"浙江村"的生活史[M].北京：三联书店,2017:27-28.

[39]张桐.迈向共建共享的城市治理:基于对西方两个代表性治理理论的反思性考察[J].城市发展研究,2019,26(11):96-101.

[40]曹海军,王梦.社区公共安全合作生产的行动逻辑与实现机制——基于 Y 市“零纠纷”建设的案例分析[J].中国行政管理,2023,39(10):149-157.

[41]阎瑞雪,王于鹤.供给约束与内部压力：20 世纪 80 年代初国有企业办社会的动力机制分析[J].中国经济史研究,2023(06):167-183.

[42]田毅鹏,胡水.单位共同体变迁与基层社会治理体系的重建[J].社会建设,2015,2(02):10-16.

[43]董保华.企业社会责任与企业办社会[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版),2006(05):44-50.

[44]田毅鹏,薛文龙.“后单位社会”基层社会治理及运行机制研究[J].学术研究,2015(02):48-55.

[45]张康之.公共行政中行动主义[M].南京：江苏人民出版社,2014:36.

[46]张乾友.社会治理的话语重构[M].北京：中国社会科学出版社,2017:50.

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不亚平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

附录一

大台街道领导干部访谈提纲

您好！听闻贵单位在社会治理方面大有成就，故希望您能够允许我们将贵单位作为案例研究对象。为系统探究贵单位的成功经验，特制定本访谈提纲。

此次访谈所获得的所有资料将仅被用于课题研究，绝不用作其他用途，您可放心回答。

1.关于大台街道的基本情况

1.1 关于治理转型，企业办社会模式终结之后，治理的担子突然就压在街道身上了，企业有哪些治理资源给到了街道呢？在全面承接治理职能之前，街道有什么治理资源嘛？

1.2 企业退出之后，街道主要面临哪些方面的困难，是怎样解决的？

2.关于大台街道接诉即办工作的内容

2.1 请问咱们街道接诉即是怎样的流程？街道是怎样“高站位、强统筹”的？

2.2 “五户联治+平安户长”机制怎么搭建和运作的？在您看来，这个机制发挥哪些作用？

2.3 关于党员群众中心户，请问中心户是怎么选定的，街道和社区对中心户有什么支持？

2.4 关于党员群众提案制，请问党员群众提出的方案是怎样变成现实的？除此之外，还有哪些动员居民的机制？

2.5 关于“1+9+N”接诉驿站，请问是谁来收集诉求？诉求怎么反应到街道？街道又怎样回应？

2.6 关于全域协同机制，这 23 家社会单位涵盖哪些方面？街道是是怎么动员和整合的？旨在解决什么问题？和这些单位协调的时候有没有遇到什么困难？这些社会单位是怎样参与治理的？

2.7 像小的企业、商贩、社会组织，街道有动员他们参与治理吗，比如购买一些服务进社区、让他们进行提案等等。

2.8 关于社区社会组织成长计划，街道大概培育了多少社区社会组织，发挥了什么作用？能不能帮街道消化治理需求？

3.关于大台街道在推进接诉即办过程中遇到的困难

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛·最佳案例获奖队伍中国矿业大学（北京）徐海平的小煤娘队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

3.1 大台街道在推进接诉即办过程中遇到了哪些困难？是怎么样解决的？

3.2 关于治理压力，我们知道，接诉即办会给基层带来的相当的治理压力，我们之前访谈的时候，很多社区书记都说忙不过来，结果就导致满意率的降低，街道有什么办法化解这种压力吗？

4.对于大台街道接诉即办工作的看法和规划

4.1 在您看来，实现未诉先办，除了以上提到的“五户联治+平安户长”“党员群众中心户”“党员群众提案制”“1+9+N”接诉驿站”等内容，还有什么相配套机制嘛？

4.2 关于未来工作，在您看来，目前由治理模式转型带来的治理难题还有什么，大台街道要怎样克服这些困难？

5.关于大台街道社会治理工作的实践案例

5.1 关于大台街道的社会治理，您能否讲一些咱们街道的典型案例？有没有街道与居民群众相互沟通、帮助的例子？

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

附录二

大台街道社区干部访谈提纲

您好！听闻贵社区在社会治理方面大有成就，故希望您能够允许我们将贵社区作为案例研究对象。为系统探究贵社区的成功经验，特制定本访谈提纲。

此次访谈所获得的所有资料将仅被用于课题研究，绝不用作其他用途，您可放心回答。

1.您能为我们介绍一下您所在社区的接诉即办工作吗

1.1 一般来说，社区是怎样处理接诉即办工作的？在接诉即办上和街道保持着怎样的联系？街道是怎样考评社区的接诉即办工作的？

1.2 请问贵社区有多少平安户长，平安户长平常都有哪些工作？

1.3 请问贵社区有多少党员群众中心户，这些中心户发挥了哪些作用？

1.4 关于党员群众提案制，请问党员群众是向社区提案吗，提出的方案是怎样变成现实的？

1.5 关于“1+9+N”接诉驿站，接诉驿站和社区居委会是什么关系？

1.6 关于社区社会组织成长计划，请问贵社区有孵化的社区社会组织嘛？主要发挥什么作用？

1.7 情感治理是社区重要的治理手段，面对一些难以解决的诉求，请问社区居委会是怎样用情感去打动居民呢？您能否举个例子呢？

2.您所在社区在开展接诉即办工作中遇到了哪些困难，又是如何去克服的

2.1 在治理上，社区主要面临哪些困难，最大的、最紧要的困难是什么？是怎样解决的？

2.2 关于治理压力，我们知道，接诉即办会给基层带来的相当的治理压力，我们之前访谈的时候，很多社区书记都说忙不过来，结果就导致满意率的降低，咱们面临这种情况嘛，怎么化解的呢？

2.3 请问贵社区辖区内有社会单位吗，居委会能够协调嘛？如果能的话，是怎么样协调的？

3.大台在推进接诉即办过程中，创新了很多工作机制（接诉流动驿站、平安户长等等），这些机制在社区落实效果如何？存在哪些问题？

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖院校中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

4.请您为我们介绍几个让您印象深刻的事例

4.1 居民们都会向社区提出哪些诉求，社区又是怎么解决的，您能否举几个您印象深刻的例子。

4.2 您能否介绍几个社区居民参与治理或者说互相帮助的感人故事。

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛"最佳案例"获奖队伍中国矿业大学（北京）绝不躺平的小煤球队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。

附录三

大台街道社区居民访谈提纲

尊敬的居民：

您好！听闻大台街道在社会治理方面大有成就，故前来调研学习，特制定本访谈提纲。

此次访谈所获得的所有资料将仅被用于课题研究，绝不用作其他用途，您的个人信息将会被隐去，可放心回答。

1. 您能为我们介绍一下您在大台工作或者生活的情况？是否经历过“企业办社会”的历史阶段？

2. 您对所在社区开展的接诉即办了解有多少？是否打过 12345？

2.1 您有向 12345 接诉即办打过电话嘛，是怎么解决诉求的？

2.2 您对于咱们社区的接诉即办工作满意嘛？

2.3 咱们社区是之前企业的家属区嘛？居民之间关系怎么样？居委会和居民的关系怎么样？

3. 大台在推进接诉即办过程中，创新了很多工作机制（接诉流动驿站、平安户长等等），您觉得这些机制效果怎么样？存在哪些问题？

3.1 您听说过“五户联治+平安户长”嘛？平安户长怎么选的，您知道他们平常都干什么嘛？

3.2 您知道党员群众中心户嘛，咱们是怎么选定的，您对此有接触嘛？

3.3 您知道党员群众可以向社区提案吗，您有过这个经历嘛？

3.4 您知道社区里有接诉驿站嘛，您提出过诉求嘛？

此案例来自第八届中国研究生公共管理案例大赛“最佳案例”获奖团队中国矿业大学（北京）经不躺平的小条条团队，知识产权归队伍所有。案例仅供参考学习，请勿擅自传播、使用。