

从“每月一题”机制看专项治理与治本之策的加速生成

安永军 陈 锋

摘 要:北京市“每月一题”机制为从决策优化的角度探讨专项治理何以具有长效性的内在逻辑提供了较为典型的案例支持。针对决策滞后导致的市域高频共性难题,“每月一题”机制能够实现高位政治驱动,并借助高位政治驱动实现治本之策的加速生成,弥合政策供给与市民诉求之间的差距。其内在机制主要包括以下三方面的要点:一是逆向信息传输与部门决策的民意匹配,二是长短期激励兼容与部门决策的长期导向,三是资源靶向整合与部门决策的系统支持。专项治理虽然具有行动上的短期性,但是政策制定的导向可以是长效性的,治本之策一旦制定出来,那么即便在专项治理结束以后也能延续运行,持续发挥治理效能。

关键词:“每月一题”;专项治理;政府决策;长效治理

中图分类号: D630 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2025)12-0100-07

治标与治本是社会治理的两个方面,二者是辩证统一的关系,相较于治标,治本是更为重要和更为困难的一个方面,找到治本之策是回应民众需要、提升治理效能的关键所在。专项治理作为一项具有中国特色的治理工具,往往被认为只能治标,而难以治本,换言之,相当一部分人认为专项治理只具有短期的治理绩效^[1],缺乏长期的治理效能。这种观点之所以能够在社会各界形成一定的认同,主要是因为专项治理在组织形式上具有运动式治理的特征,它是政府针对特定问题发起的专门性治理行动^[2],且行动主体建立在党委对科层组织的临时性重构基础上^[3]。在实施专项治理的时间段内,治理行动一般能够在高度的治理压力下取得集中力量办大事的治理效果,但在专项治理结束以后,随着治理压力的逐渐消解以及治理资源不再高度集中,专项治理的治理绩效也被认为难以得到长期保持^[4-5]。可以看到,上述分析是以专项治理机制运行的短期性来论证其治理绩效的短期性^[6]。

近年来,专项治理只具有短期绩效的观点虽然还具有较大影响,但也开始受到挑战,学者们陆续指出专项治理也能够取得长期性的治理绩效。一是利益一致性的视角。如有学者指出,当专项治理的发起部门与整改部门分属不同系统时,双方能够实现相互制衡,发起部门可以充分调研,获取真实信息,以柔性协商的方式制定科学整改方案,通过逆向动员解决执行困难,从而减少共谋,提升监督质效,并形成长效机制^[7]。最近又有研究指出,中央、地方和民众的诉求一致性是专项治理取得长期成效并尽可能减少负面效果的关键,即只有在契合民众诉求的前提下,专项治理才能产生制度化输出,并实现长效治理^[8]。二是政治势能的视角。政治势能是指公共政策发文部门的不同位阶能够展示出不同强弱程度的政治信号,位阶越高,势能越强^[9]。专项治理取得长期绩效的关键是具有强政治势能,强政治势能一方面能够纠正既有的治理偏差问题,另一方面也能有效推进常规化建设,并通过常规化建设使

收稿日期:2025-07-12

基金项目:北京市社会科学基金项目“数字技术赋能首都基层治理现代化研究”(24DTR058)。

作者简介:安永军,男,社会学博士,北京工业大学社会学院副教授、博士生导师(北京 100124)。陈锋,男,社会学博士,北京工业大学社会学院副院长、教授、博士生导师(北京 100124)。

治理效果得以延续^[10]。三是制度变迁的视角,如专项治理的短期治理绩效能够为探索和建立更为有效的制度机制提供试错空间,推动渐进的长期制度变迁^[11]。专项治理能够推动制度化过程从规制型制度向契约型制度转变,前者建立在强制基础上,而后者建立在自觉基础上,由于契约型制度的运行无须外部压力驱动,所以在专项治理结束以后仍然能够持续运行^[12]。再如专项治理能够改变制度运行的社会基础,为制度运行建立社会认同等条件^[13]。

上述研究都强调专项治理具有长效性,虽然在分析视角上存在差异,但其在核心思路上一致性。专项治理能够通过推动制度化建设重构常规治理,有学者将其称为“科层再造”^[14],虽然专项治理结束以后仍然会回归常规治理,但是这一时期的常规治理是制度优化后的常规治理,由于优化后的制度可以保持长期稳定运行,所以专项治理具有产生长期绩效的内在制度基础或条件支持。既往研究虽然突破了专项治理只具有短期绩效的旧观点,强调和关注专项治理的长效性,但在分析思路上仍存在以下两点局限:一是过于强调制度建设的重要性,而忽视了专项治理与常规治理在治理政策上的延续性。事实上,在专项治理期间出台的治理政策,并不会随着专项治理的终结而终结,而是会延续到常规治理阶段,即政策延续并不以制度建设为前提,这是专项治理具有长效性的一个重要原因所在。二是对专项治理研究的重心放在了政策执行层面,主要关注县、乡等层级基层政府的专项治理执行情况,而对地市级以上政府政策决策层面的关注不足。从纵向角度来看,县、乡两级政府主要处于执行地位,在实际政策执行过程中,治理资源的分配和掌握对于政策执行效能具有重要影响,地市级以上政府主要处于决策地位,专项治理对其影响主要体现在政策制定上,治理资源的影响相对较小,政策制定与基层实际的连接则更为重要。鉴于此,本文在坚持专项治理具有长期绩效的观点基础上,主要从决策优化的角度强调专项治理的长效性,而非既有研究制度重构的视角;此外,在研究对象和内容上,与以往研究主要关注基层政府政策执行层面的专项治理不同,本研究主要关注地市级以上政府(如北京市作为直辖市是省级行政区)决策层面的专项治理实践。

本文采用典型案例研究方法,以北京市的“每月一题”机制作为实践案例进行讨论,分析材料来自笔者对北京市政务服务和数据管理局、北京市住房和城乡建设委员会、北京市农业农村局等市级部

门以及北京市多个街道乡镇的实地调研,以半结构访谈方式收集资料,同时获得大量相关政策文件。北京市于2021年建立“每月一题”机制,即从上一年度12345热线的市民诉求中筛选出市民反映突出、长期解决不好、适合在市级层面制定新政策统筹解决的高频共性难题,采取高位推动、每月调度、重点督办等方式进行为期一年的集中治理,而且在此期间所有问题同步推进,市委主要领导每月重点调度1—2个具体问题。因此,该机制被称为“每月一题”。选择“每月一题”作为典型案例,主要基于以下两个依据。一是“每月一题”机制的典型性。“每月一题”对市民诉求中的高频共性问题进行为期一年的集中治理,是非常典型的专项治理;而且,从2021—2025年已经经过了4年时间的实践,取得了一定的治理成效,值得深入挖掘其内在机理。二是“每月一题”机制的创新性。“每月一题”机制中,处于决策地位的北京市级部门是主责单位,并主要通过政策优化的方式推动问题治理,体现了专项治理在推动决策优化上所发挥的作用,与本文的研究视角较为契合。

一、市域高频共性难题的凸显与“每月一题”机制的建立

“每月一题”机制的建立是北京市接诉即办改革从被动治理向主动治理的延伸,其治理对象是市域高频共性难题。这类问题在北京市的区、街两级层面难以得到有效解决,需要进行自上而下的系统治理。

(一)接诉即办机制下市域高频共性难题的凸显

自2019年以来,北京市大力推动接诉即办改革,将12345热线作为联系群众的主渠道,并把全市所有市级、区级、街道(乡镇)政府部门和公共服务企业纳入接诉范围,对市民诉求进行快速响应、高效办理和及时反馈。在接诉即办机制中,每个市民诉求经过接、派、办、评等环节形成闭环响应流程,市级相关政府部门运用响应率、解决率和满意率的“三率”指标对各办理单位进行考核,其中响应率占比10%、解决率占比50%、满意率占比40%,并由市委主要领导对考评结果进行月度通报点评。在改革推动下,北京市各级政府对市民诉求的响应效率大幅提升,诉求响应的解决率和满意率从2019年年初的53.10%、64.61%分别提升到2024年的96.70%、

97.00%,市民诉求的总量也持续增长,从2019年的696.36万件增长到了2024年的2419.50万件^①。

接诉即办机制虽然显著提升了市民诉求的响应效率,但是其响应方式是“有一办一”的被动响应,即对以市民个体为单位的诉求进行响应,且在市民投诉以后才进行响应,治理效能存在一定的局限。一是被动响应难以解决共性问题,市民个体诉求背后可能存在共性问题,个体化的被动响应难以针对问题的症结进行集中治理。二是被动响应难以解决政策问题。接诉即办的响应主体主要是街道(乡镇)部门和区级部门,但是在实践中街、区两级在多层级的政府治理体系中主要处于政策执行地位,只能解决政策执行层面的治理问题,难以解决超出其权限的政策顶层设计问题。

市域高频共性难题就是接诉即办机制在效能方面局限性的具体体现。通过对年度市民诉求的大数据进行分析,能够筛选出诉求量较大,同时解决率和满意率都较低的高频共性难题。这些问题在市域范围内发生频次较高,说明具有一定的普遍性,而解决率和满意率又较低,说明其治理有效性不足。例如,老楼加装电梯问题是2022年“每月一题”17个问题中的第一题,其核心问题是居民加装电梯的需求与政府加装电梯的实际进度存在差距,需要政府的进一步大力推动,才能有效满足居民需求。

具体而言,市域高频共性难题具有以下特征。一是民生性。市域高频共性难题是针对市民诉求的大数据分析呈现的问题,而市民诉求表达重点关注的是与市民自身日常生活紧密相关的急难愁盼问题,具有显著的民生属性。二是复杂性。市域高频共性难题在接诉即办机制下的解决率和满意率比较低,与这些问题自身的复杂性高度相关,往往涉及多个领域或多个利益主体,需要政府内部的条条协同和条块协同,对政府治理能力的考验较大。三是紧迫性。市域高频共性难题的发生频次较高但解决率和满意率较低,一般都是积累时间较长的问题,而政府又尚未形成有效的治理方案,治理成效与市民需求之间存在较大的差距,使得这些问题的治理具有一定的紧迫性。

还需注意的是,市级部门的决策滞后也是市域高频共性难题凸显的又一重要原因。市域高频共性难题的发生频次较高,在全市各个地区具有普遍性,并非只局限于某几个特定区域,说明这些难题属于全局性问题;同时,其解决率和满意率较低,说明街、区两级在其权限范围内难以解决。所以,市域高频

共性难题得不到解决的主要原因是市级政府部门的政策决策与市民实际需要之间存在一定的距离,即决策滞后问题,这类问题对于基层政府而言是很难解决的,只能提升到市级政府部门层面来寻求解决路径。

(二)从“有一办一”到“主动治理”：“每月一题”机制的建立

接诉即办“有一办一”的被动式响应虽然解决了大批较为容易解决的群众身边事,但是随着时间的推移,解决难度较高的市域高频共性难题也逐渐凸显出来;同时,随着市民诉求总量的持续增长,为了从源头上减轻基层的响应压力,需要通过主动治理减少市民诉求总量,即在市民投诉行为发生以前,根据大数据分析所呈现的问题,进行提前治理。在上述背景下,接诉即办改革开始从“有一办一”向“主动治理”转型,探索建立了“每月一题”机制,即从上一年度市民诉求大数据中筛选出市域高频共性难题进行专项治理。“每月一题”的治理期限为一年,要求在年初筛选并确定当年的选题,每个选题确定一个主责市级部门,并由其牵头其他协同部门共同制定“一方案三清单”(问题解决方案、责任清单、任务清单和政策清单),列出年度治理计划,以确保当年年底完成“一方案三清单”的任务。

“每月一题”专项治理的一个特点是其驱动对象主要是掌握决策权力的市级部门,而非处于执行地位的基层政府。市域高频共性难题虽然发生在基层,直接的责任主体是街道属地或区级部门,但是由于基层部门的权限有限,很多问题在基层难以得到系统性的解决。要实现根本治理,首先需要治理主体行政层级的有效上移,即从市一级的相关决策部门开始进行自上而下的系统治理。实践证明,通过顶层设计层面的决策优化,能够从根本上解决基层难以解决的决策滞后问题,从而为基层执行构建完备的政策支持体系并实现主动治理。

二、“每月一题”机制的高位政治驱动与治本之策的加速生成

“每月一题”机制具有高位政治驱动的特点,具体体现在精准化诉求驱动、适度化压力升级、整体化组织协同三个方面。高位政治驱动增强了市级部门的治理压力,推动了治本之策的加速生成。

(一)“每月一题”机制的高位政治驱动

专项治理的一个典型特征是高位政治驱动。在

“每月一题”机制下,治理问题从部门任务升级为市领导关注的中心任务,随着治理层级的上移,专项治理呈现出高位驱动的特点。“每月一题”机制在运行过程中要求,市委主要领导同志每月主持召开专题会议,听取“每月一题”整体情况和当月主题问题推进情况汇报,其他领导如市级政府主要领导、分管市领导、市委深改委“接诉即办”改革专项小组领导也进行定期和不定期的调度,通过高位统筹压实市级部门主体责任。具体而言,高位政治驱动主要表现在以下三个方面。

1.政治输入:精准化诉求驱动

“每月一题”的治理议题主要选取居民投诉量较大且解决率、满意率较低的诉求。市民诉求量虽然是一个重要的选题参考指标,但最终能否纳入选题,仍需要以科学分析为基础。首先,“每月一题”是市级政府的主动治理机制,其功能定位在于自上而下的系统治理,主要针对需要市级层面出台改革创新举措才能得到根本性解决的问题,而对于基层执行或执法的问题,则尽量不纳入“每月一题”选题范围。其次,“每月一题”选题要与市级部门进行充分的沟通协商,充分考虑和吸纳市级部门的专业意见,确保将政府责任范围内和部门能力范围内的问题纳入选题范围,最大程度地实现市民诉求与政府能力之间的平衡。基于以上选题考虑,2021年,“每月一题”选取房产证难办、拖欠工资、预付式消费退费难等27个具体问题,全年共完成600多项任务,出台110多项政策法规;2022年,“每月一题”选取老楼加装电梯、居住区电动自行车集中充电设施建设、集中供暖不热等17个问题,全年共完成400多项任务,出台100余项政策法规;2023年,选取规范物业收费、农村道路治理、供水保障、供电保障、消防疏散通道不畅等18个问题专项治理;2024年,选取了小区周边公共停车资源有偿错时共享、校园周边交通综合治理等13个问题专项治理。

问题导向的治理选题是“每月一题”专项治理的治理目标,其任务输入具有鲜明的政治性。这是因为“每月一题”的治理目标来自市民诉求,是“以人民为中心”的政治理念的鲜明体现,是市民诉求驱动下的专项治理,实现了政府治理与市民诉求的紧密联系。而且,“每月一题”的选题具有“小切口”的特点,即选题高度聚焦在市民最为关心且治理成效最不佳的问题上,直面市民关心的痛点问题,这就大大增强了“每月一题”治理的回应性。此外,还有部分议题也会被连续纳入“每月一题”,进行持续治

理,并将上一年度专项治理发现、暴露而又没有得到根本性解决的问题,纳入下一年度的聚焦范围。如,2021年“每月一题”中的“农村基础设施问题”包括道路、污水、公厕改造等诸多内容经过一年的治理后,被发现仍需要进一步聚焦农村基础设施的“小切口”问题;2022年,“每月一题”将“农村基础设施问题”进一步聚焦在“农村污水处理问题”上,经过一年左右的时间,污水问题治理形成有效机制;2023年,“每月一题”又进一步将“农村基础设施问题”聚焦在“农村道路治理问题”上,真正实现了“小切口”精准化治理。

2.政治激励:适度化压力升级

与其他专项治理一样,“每月一题”机制具有强激励的特点^[15]。首先,市委主要领导的月度点评本身就是一种政治激励。其次,市里还建立了专门的加分激励机制,承接“每月一题”的主责部门和部分协同单位能够通过治理绩效获得“接诉即办”年度考核加分激励。最后,市纪委监委建立健全对“每月一题”的执纪问责监督机制,市政务服务和数据管理局会同市委、市级政府督查室建立日常联合督办、重点督查督办工作机制,对“每月一题”进行日常监督。

在强激励机制下,市级部门的治理压力显著增大,但是压力增大仍然是适度的,这体现在“每月一题”标本兼治的目标导向上。“每月一题”机制要求每个市级主责部门在年初提交“一方案三清单”,并且确保年底完成“一方案三清单”的任务落实。“一方案三清单”侧重于寻找破解高频共性难题的有效方案,通过有效方案的建立和实施来提升市民满意率,是一种标本兼治的治理方式。在标本兼治的治理导向下,市级政府对市级职能部门任务监督的侧重点在于“一方案三清单”的如期完成上,并不追求“一方案三清单”一时一刻的效果,从而使市级部门拥有较大的试错空间。

3.政治统合:整体化组织协同

以问题治理为导向,通过高位领导的政治统合能够在各个部门和各级政府之间建立协同机制,实现整体化组织再造。“每月一题”机制明确一个问题由一个市级部门牵头负责,相关单位协同配合,各区落地实施,形成市、区、街道(乡镇)共抓落实的三级协调联动机制。为了加强部门之间、部门与区级政府之间的协同,“每月一题”机制在具体运作过程中赋予市级主责部门为配合任务完成的协同部门和区政府申请加分的权力。此外,“每月一题”机制

与治理类街乡镇^②整治提升工作的联动,还进一步推动了行政组织的条块结合和上下协同。一方面,将治理类街乡镇作为“每月一题”治理成果转化的优先区域,针对治理类街乡镇对城市绿地建设管理与养护、农村地区煤改清洁能源设备到期更换等问题召开专题政策培训会,进行政策解读、答疑解惑、典型示范,这一举措受到基层一线的普遍欢迎。另一方面,通过会同市“疏整促”专项办,建立“每月一题”治理类街乡镇建议代表机制,引导治理类街乡镇定期就问题治理、选题意向向市级相关部门提出意见建议,从而推动市级部门进行系统治理。

(二) 治本之策的加速生成

经过“每月一题”机制的高位政治驱动,市级部门面临的外部压力显著提升,着力探索从源头上减少市民诉求、实现未诉先办的有效政策,治本之策的生成过程得以加速。一是针对疑难复杂问题出台改革创新举措,如针对房产证难办问题,市规划自然资源委提出“尊重历史、无错优先、违法必究”的治理原则,建立健全工作机制,形成了“1+10+N”的政策体系,为化解历史遗留项目不动产登记问题提供了有力的政策支持。二是针对新业态新领域问题加强服务监管,如针对网络消费纠纷问题,市市场监管局制定完善《电子商务经营者主体责任清单》,强化对平台企业的合规指导和规范治理。三是针对季节性周期性规律性问题推动形成“未病先治”,如针对集中供暖不热问题,市城市管理委深入研究采暖季“病例库”,开出治理工作“药方单”,梳理出 600 余项“冬病夏治”项目。针对道路积水问题,市水务局汇编了凹陷桥区、积水点等重点点位应急排水预案,发布本市城市积水内涝风险地图。四是针对“大家的事”推动政府主导的共建共治。如针对住宅楼内下水管道堵塞问题,市住房城乡建设委建立健全社区党组织领导下的“业主主责,使用人、管理人、专业经营单位各负其责,邻里之间友好协商,社会力量共同参与”维修机制。五是强化数据治理科技赋能。市农业农村局开发冬季清洁取暖助手 App,24 小时在线实时转发 12345 农户取暖诉求,正常取暖维修类诉求可在 4 小时内完成上门维修。市城管执法局开展远程非现场视频巡查,提升对街头游商违法行为的执法效率。市公安交管局通过推动信号灯智能联网多场景应用、优化红绿灯信号配时,提升通行效率。市体育局创新性开展“一键报修”和巡检工作,有效化解室外健身设施报修渠道不畅、维修不及时等问题。

三、治本之策的加速生成机制

“每月一题”机制通过高位政治驱动实现了治本之策的加速生成,推动实现市域高频共性难题的有效治理,其内在机制主要体现在以下三个方面。

(一) 逆向信息传输与部门决策的民意匹配

市级部门制定的政策要达到治本的效果,就必须紧密围绕基层民众的实际需求展开,具有民意契合性^[12]。但是,在常规机制下,市级部门并不直接接触民众,关于基层民众的一手信息是经过政府行政科层体系层层向上传输的,在这种自下而上的信息传输机制中,由于上下层级之间存在一定的利益不一致性,每个层级在信息反馈过程中可能进行一定的信息筛选,当基层民众的一手信息到达市级部门时可能就会发生失真的情况,产生上下信息不对称的问题。在信息不对称的情况下,市级部门的决策难以完全匹配基层民众需求,进而影响长效治理的实现。

在“每月一题”机制下,任务输入阶段的精准化诉求的技术驱动改变了信息传输的方式,基层民众的民意信息从自下而上传输转变为了自上而下传输,笔者将其称为逆向信息传输。在“每月一题”机制运行过程中,市级政府借助 12345 热线这一技术渠道,绕过政府科层体系,从基层民众直接获得一手信息,并将市民诉求转化为专项治理的治理任务,下派至市级相关职能部门进行治理。在自上而下的信息传输渠道下,市级部门面临着自上而下的行政压力,治理压力增强;同时,其所面对的治理任务来自市民诉求,能够契合基层民意。因此,经过“每月一题”机制下的逆向信息传递,常规机制中上下层级之间容易出现的信息不对称问题被消解,市级部门能够紧密围绕市民诉求开展政策制定,在契合民意基础上制定具有长效性的政策举措。

(二) 长短期激励兼容与部门决策的长期导向

与其他专项治理一样,“每月一题”机制强化激励举措,显著增强了市级部门的治理压力,激发了其治理积极性。“每月一题”机制所面对的问题都是基层治理中的难点问题,这些问题多是历史遗留下来的痼疾顽症,积累时间长、解决难度大,治理复杂性较强,常常不限于单一领域和单一利益主体。短期集中的治理压力有利于推动市级部门直面难点问题,通过攻克难点问题取得治本效果。房产证难办问题即是如此。从现行程序来看,房产证难办的原

因是不符合现有程序要求,但其中很大一部分是历史遗留项目,这类项目不符合程序要求的原因是房地产开发商存在违规行为,但购房居民本身则无任何过错,如果不能打破常规,对现有程序进行优化,此类问题就难以解决。可见,专项治理中治理压力的强化能够增强对长效治理的激励。

由于长期导向的治理绩效显现较为缓慢,如果市级职能部门面临的专项治理压力过大,为了回应治理压力,它们就会倾向于采取只能取得短期绩效的治理手段;反之,如果治理压力保持在适度范围内,不超出市级职能部门承受范围,同时也能调动其积极性,则能够实现长短期激励的兼容,推动部门兼顾短期绩效与长期绩效。在“每月一题”机制下,由于市级政府的导向是标本兼治,市级职能部门的治理压力也是适度的,这就为实现长短期激励兼容提供了有利条件。从长远来看,“每月一题”所要实现的治理目标是从源头上降低市民诉求的总量,但市级政府并未简单地将市民诉求总量的变化作为考核指标,而是更注重“一方案三清单”的具体制定和落实。在治理压力适度的情况下,市级职能部门面临的短期压力有限,就更愿意着眼于长期效果开展治理行动,在此过程中,市级政府也允许市级职能部门进行探索性试错。事实上,并非纳入“每月一题”的所有问题都取得了显著成效,但从长远来看,纳入“每月一题”就是一个往前推进的过程。“选题的过程中,部门说我们不是一个一年就能解决的问题,等我们慢慢推到成熟的时候再纳入‘每月一题’。他们担心纳入以后出不了成绩,我就跟他们说,‘每月一题’不是干一年就完事了,你要等到条件成熟,不如先推动一次,而且我们也没有说你这一年把这个问题全部根治了。”^③

(三) 资源靶向整合与部门决策的系统支持

在“每月一题”机制下,每个治理问题所对应的主责市级部门能够与协作的市级其他部门、区政府以及街乡镇形成条条之间、条块之间乃至跨层级的整体协同,对各个部门的治理资源进行整合,从而对市级部门的政策制定形成体系化的支持。“每月一题”机制围绕具体的治理问题展开,条条之间和条块之间的资源整合以解决问题为导向,能够实现资源和问题的靶向匹配。相较于短效治理,长效治理的难度更大,而体系化的支持有利于化解长效治理所面临的难点问题。

首先,主责市级部门与市级其他部门的协同有利于建立体系化的政策支持。“每月一题”的治理

问题往往是跨领域的复杂问题,需要多个领域的主管部门相互协作,才能实现有效治理。如在老楼加装电梯问题的治理中,电梯加装的一个难点问题就是单元门口的管线改移问题,但是管线改移涉及电力、燃气等部门,其内部有着各自的管理程序,为减少加装电梯的阻力,需要主责部门市住建委与电力、燃气主管部门在各自的管理规范上互相协调。其次,区级政府的配合有利于减少执行阻力,增强市级职能部门决策的可执行性。市级职能部门在政策制定的环节就需要考虑到政策执行环节的难度,如果缺乏可执行性,再好的政策也难以产生效能。在区政府配合协同市级政府的情况下,市级职能部门的决策空间也得以拓展。这一点在老楼加装电梯问题的治理中也有体现。北京市的一个创新就是对全市所有老楼进行了摸底,从技术上明确了哪些楼适宜加装、哪些楼不适宜加装,摸底结果制作成“加梯地图”在网上公布,每个居民都可以查询所在楼栋单元可否加装电梯。这一工作在全国具有首创性,但是工作量也比较繁重,在区政府配合协同的情况下才有可能完成。最后,街乡镇与市级部门的跨层级协同为政策制定提供了深入翔实的一手信息。一方面,治理类街乡镇能够及时反馈基层情况,为市级部门提供信息参考;另一方面,市级职能部门在政策制定以后,能够以治理类街乡镇作为观察窗口,根据基层执行的情况进行政策的动态调整和优化。

结 论

本文以北京市“每月一题”机制为例,分析了专项治理对于政府决策优化所具有的促进作用,并从决策优化的角度论证了专项治理的长效性。专项治理机制的运行虽然是短期的,但在短期的运行时间中,其政策制定的导向可以着眼于长远,通过问题倒逼推动治本之策的生成。治本之策一旦制定出来,就会变成常规化的政策措施,在专项治理结束之后一直延续下去并产生长期绩效。“每月一题”机制将市民诉求大数据转化为前瞻性治理决策的依据,实现了从“有一办一”到“举一反三”、从解决“一件事”到解决“一类事”的跨越,这对推动社会治理从“反应型”向“预防型”转型具有普遍启示。此外,“每月一题”机制虽然依托 12345 热线得以建立,但为高位推动解决基层治理难题提供了制度借鉴,通过将基层民意转化为专项治理议程,形成了从民意感知到政策优化的治理闭环,其治理流程可普遍应

用于信访制度、网络问政等领域的具体工作。

需要说明的是,治本之策的生成并不是一次性完成的过程,而是一个持续推进的过程。专项治理只是加速了治本之策的生成,并不代表终结治本之策的生成,在专项治理回归常规治理以后,治本之策仍然可以持续生成。此外,“每月一题”机制虽然以民意为导向,但是 12345 热线所代表的数据化民意和真实民意可能存在一定的误差。因此,需要对数据化民意进行进一步的辩证分析,并在此基础上科学选取需要进行专项治理的问题。而科学分析民意需要充分考虑两个方面的问题:一是民意本身是否在政府的职责范围以内,以避免政府职责的无限扩大;二是民意的回应是否与政府现有能力相匹配,以避免民意回应超出政府能力范围。

注释

①数据来自北京市政府线上公布的《北京 12345 热线 2019 年度数据报告》《2024 年北京 12345 市民服务热线年度数据分析报告》。②治理类街乡镇是北京市建立的一类主动治理机制,即对人口数量较多、12345 热线市民诉求总量较大的街乡镇进行重点治理。③信息来自笔者调研市政数局“每月一题”工作负责人的访谈记录。

参考文献

[1]周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J].开放时代,2012(9):105-125.

[2]臧雷振,徐湘林.理解“专项治理”:中国特色公共政策实践工具[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2014(6):161-170.

[3]安永军.常规治理与运动式治理的纵向协同机制[J].北京社会科学,2022(2):120-128.

[4]杨志军.运动式治理悖论:常态治理的非常规化:基于网络“扫黄打非”运动分析[J].公共行政评论,2015(2):47-72.

[5]殷冬水,邢轶凡.从专项治理到制度治理:当代中国国家治理变革的实践逻辑与战略选择[J].社会主义研究,2019(3):94-100.

[6]唐皇凤.常态社会与运动式治理:中国社会治安治理中的“严打”政策研究[J].开放时代,2007(3):115-129.

[7]张靖宇,甘甜,过勇.专项整治治理基层数字形式主义何以有效?——基于整治主体的分析[J].公共行政评论,2025(3):37-56.

[8]吴涵博,郭道久.“同途殊归”:诉求一致性与运动式治理的成效差异:一项基于多案例的比较分析[J].社会科学研究,2025(3):45-56.

[9]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[J].中国社会科学,2019(4):4-25.

[10]赖志杰.强政治势能下的运动式治理及其常规化转型:基于全国农村低保专项治理的研究[J].公共管理学报,2024(4):88-98.

[11]任星欣.运动式治理与制度建设:中国改革开放时期经济制度变革的组合拳模式[J].公共行政评论,2020(1):3-21.

[12]向森,郁建兴.运动式治理的长效化:短期性中心工作何以嵌入长期发展战略?[J].经济社会体制比较,2024(1):127-137.

[13]王辉.运动式治理转向长效治理的制度变迁机制研究:以川东 T 区“活禽禁宰”运动为个例[J].公共管理学报,2018(1):71-83.

[14]金晓阳,孔繁斌.从运动到常规:地方政府环境治理的转型及其内在机理:以 A 市环保督察整改工作为例[J].江汉论坛,2022(9):59-64.

[15]原超,李妮.地方领导小组的运作逻辑及对政府治理的影响:基于组织激励视角的分析[J].公共管理学报,2017(1):27-37.

From “One Question a Month” Mechanism to the Accelerated Generation of Special Governance and Fundamental Solutions

An Yongjun Chen Feng

Abstract: Beijing’s “Monthly Topic” mechanism provides a prime example for exploring the intrinsic logic of long-term effectiveness in special governance from a policy optimization perspective. Addressing recurring municipal challenges caused by delayed decision-making, this mechanism achieves high-level political driving force, accelerating the development of fundamental solutions that bridge the gap between policy formulation and public demands. Its internal mechanism mainly includes three key aspects: first, reverse information transmission to align departmental decisions with public opinion; second, compatibility of long-term and short-term incentives to guide departmental decisions toward long-term orientation; and third, targeted resource integration to provide systematic support for departmental decisions. Although special governance is short-term in action, its policy formulation can be oriented toward long-term effectiveness. Once fundamental solutions are formulated, they can continue to operate and exert governance effects sustainably even after the conclusion of special governance initiatives.

Key words: “monthly question”; special governance; government decision-making; long-term governance

责任编辑:翊 明