

接诉即办：基层治理现代化的实践探索

王敬波 张泽宇

摘要：基层治理是国家治理的重要基石。作为一次基层治理的改革实践，接诉即办在党建引领下通过整合服务、分类诉求以实现快速响应、高效办理和主动治理。为解决行政组织体制的碎片化、行政资源回应公众需求的非对称性、数字时代下传统公共服务供给模式的不适应性，接诉即办立足整体政府、回应型政府与数字政府建设，提升了基层治理能力，探索出了“以人为本—政治推动—行政改革—法治固化”的基层治理改革有效经验。

关键词：接诉即办；基层治理；整体政府；回应型政府；数字政府

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的目标，明确要求“推动社会治理重心向基层下移”。如何实现基层治理现代化，成为了国家和社会治理的重点问题。

北京市作为承载首都职能的超大型城市，城市化、市场化、工业化/后工业化、老龄化、信息化和全球化等宏观趋势压缩重叠在同一时空坐标中，伴之而生的是治理的空前复杂与困难。为解决基层治理中凸显的行政组织体制的碎片化、行政资源回应公众需求的非对称性、数字时代下传统公共服务供给模式的不适应性问题，北京市进行了接诉即办改革。

接诉即办通过及时回应办理诉求，提升服务群众能力，是首都基层治理的改革创新，是落实以人民为中心的发展思想的生动实践。改革先后实现了三次升级：首先，接诉即办发轫于党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革，针对公众反

映突出而街道无力解决、综合执法、应急处置的问题，强调通过由基层的街道乡镇“吹哨”来解决条块分割问题，经过全市各区的不断探索，逐渐深化延伸为接诉即办的改革理念；其次，“吹哨报到”创造性地与12345服务热线进行有机结合，坚持“以人民为中心”的出发点和落脚点，把“哨子”交至人民，以诉求为工作导向，击穿了传统政府提供公共服务流程中的流程壁垒，并构建起“一号对外”的整体政府形象；最后，为保障接诉即办工作的标准化、规范化，发挥法治的引领和推动作用，北京市各级先后出台相关工作制度832项，并在两年多的实践探索后，基于改革成果固化与法治保障引领改革方向的立法定位，制定出一部人民服务法、制度保障法、深化改革法和首都原创法—《北京市接诉即办工作条例》（以下简称《条例》）。依托《条例》实施，改革向主动治理、未诉先办继续深化，指向基层诉源治理，以实现超大城市治理快速反应机制的可持续，为接诉即办注入了新的发展可能。

不同于西方国家的公共管理运动与政府改革举措，接诉即办改革紧密贴合我国宏观政策变化，着眼于新时代国家治理体系和治理能力建设需求，对新时代超大型城市基层治理中的痛点、难点、堵点进行了准确识别与创造性解决，提出了切实可行的政府改革与社会治理的实践方案：即以人民为中心，在党的集中领导下，通过党建引领推动发展，依托科技的有力支撑，有为政府实现高效改革，社会各方参与协同治理，并以法治保障改革行稳致远，进而实现基层治理体系和治理能力现代化建设。

一、以整体对抗碎片：组织体制的整合协调

科层治理带来的结构僵化、效率低下、反应迟钝、竞争治理的管理碎片化和服务分裂性等弊端严重制约了行政组织体制的高效运作，需要从系统层面展开多层次的整合与协调，包括上下级政府之间的“纵向协同”，同一层级的政府之间、同一政府内不同职能部门之间的“横向协同”，还有包括公共部门与非政府组织之间的“内外协同”。接诉即办在整体政府建设理念下对于“政府内的整合协调”集中体现了“纵向协同”与“横向协同”的特殊方式。

接诉即办从“吹哨报到”发展而来，“办”的有效机制是对“条块分割”组织体制的整合与协调。具体包括坚持首接负责制，首接单位一单到底、形成闭环；对超出权限、需要多部门跨领域解决的诉求，则由街乡及时吹哨、职能部门迅速报到，条块结合协力解决，形成各司其职、整体联动的攻坚格局。

（一）整合服务而非部门

在政府内进行组织体制的整合与协调，重点问题是行政资源如何配置，其核心是围绕职权的界定展开。一如潘恩所言，政府是必要的恶，政府权力如果运用得当，如能充分发挥界定并保护市场交易中的产权，保障个人权利不受掠夺，维护社会公平正义的职能，那么就非常有望实现

国家的繁荣。但权力有扩充的天性，“权力几近于无孔不入，权力是与社会实体具有相同范围的，在权力网络的空隙之间不存在任何原初的自由空间”。我国政府部门的行政管理职权相对于承担“守夜人”角色的传统西方政府可谓包罗万象。即便与经过新公共管理运动、后新公共管理运动的现代主流西方政府相比，我国“大政府”统管包揽倾向在很长一段时间内依旧十分突出。加之随着经济社会的高速发展，改革开放以来我国已进行了八次主要的政府机构改革。在此过程中，职责权力的“收—放”难以找到恰当的均衡点，“条块”关系长期处于“收—放”两极间徘徊的钟摆运动之中：若过于注重向“块”赋权，强调以“块”整合“条”，则易影响“条”进行专业治理目标的实现；而若过于强调“条”的向上收权，“块”就较难履行属地责任。正出于此番考量，传统改革模式中一直将清晰定义“条”和“块”之间的权力归属作为行政组织关系或制度性调整的主体内容，试图从行政组织学、管理学等理论纬度构建起“条块”高效协同的治理体系，以清单建设明确政府职责边界，以期建设有为政府。

接诉即办改革准确把握到了此前政府内部整合与协调的关键难点，从一个新的角度对政府内部的职能分配进行整合—整合服务而非部门。具体做法即是在线上治理平台所提供的整体政府的运行保障下，统一将公众的“诉求”转化为相对应的“公共服务”，经由分类处置、精准派单、首接负责、吹哨报到等一系列机制完成诉求与办理主体的匹配，再以统一的出口将“诉求已解决”的结果反馈至诉求人，形成公共服务的供给。在此过程中，无论是因规范不明导致的制度性的“条”“块”不清，还是因推诿产生的体制性权力真空，都可以在不触及“条块”既有设置格局的前提下，通过统筹协调、指挥调度的办理机制注明明确公共服务的供给主体（诉求的承办

者)。这样的思路取得了显著的成效，因政府职权不明导致的诉求无所适从大大减少。2019年北京市12345热线接到表扬电话17270件，同比2018年增加100.86%；接到锦旗74面，同比2018年增加311.11%；群众诉求解决率、满意率分别由53.09%和64.61%上升到74.96%和87.26%。打一个形象的比方，把政府部门间的结构缝隙比作瓶中小石子间的间隙，接诉即办就如同注入的水，在未改变小石子位置和瓶子结构的情况下填满了瓶中的空间，实现了“无缝隙政府”的追求。

整合服务而非部门思路的合理性或言制度性优势更加体现在天然的低负外部性。一方面，公共服务的供给改革应当着眼于公共服务本身，而非纠结于某项职权交由哪一部门负责。正如莱昂·狄骥指出的：“公共服务的概念是现代国家的基础。没有什么概念比这一概念更加深入地根植于社会生活的事实”。公共服务之于公众的意义除了保障社会生活的基本需求外，也在于给予其信任、依仗国家的场域和理由。一般公众不会从组织学或管理学的角度去审视政府部门设置的科学性，而是根据是否就政府所提供的公共服务而满意的主观感受作出评判。另一方面，“条”“块”的设置情况根据社会经济发展需求，经过多年的调整和适配，存在着相当程度的合理性，轻易去撬动既定的平衡容易引发意想不到的“蝴蝶效应”，比如发展为“拉抽屉式”改革、“运动式”治理等严重消耗行政资源的现象。更为突出的一个问题是合法性基础。提供优质公共服务既是现代政府的天职，同时也是其存在之合理性的根基，因为“公共权力绝不能因为它的起源而被认为合法，而只能因为它依照法律法规所作的服务而被认为合法”。行政组织法的一项基本原则就是“职权法定”，若没有经过法定程序对政府部门的职权进行实质性的调整，难免存在合法性的风险，也会极大影响政府的权威和公信力。

（二）有效的监督保障机制

接诉即办改革中政府内部的整合与协调与围绕“条”“块”进行的改革有很大不同，很重要的一点在于此前改革的配套保障机制往往难以提供有效制度支持。改革实践中主要依靠以下两项机制得以贯彻落实，或言赋予了整体政府以“牙齿”。

1. 官僚制的高效推动

官僚制等级森严、上令下行、规则取向、纪律严明的特点有助于行政管理的高效推进与责任分工。接诉即办改革推动各级党委、政府共同“向前一步”，全市上下形成了“一把手”领导责任体系，压实责任，高位推动，形成了“群众—顶层—基层—群众”的实践闭环，为接诉即办工作提供了强有力的组织保障。根据调研反馈的结果，两年多来对于公共服务的供给群众感受和社会评价均明显向好，各级党政机关和领导干部转变了工作作风，革除了以往的一些形式主义和官僚主义现象，树立起高效有为的政府形象。但不同于传统官僚制“政府利益至上”的观念，接诉即办改革中的工作理念是以人民为中心而形成的主动服务，这也是接诉即办能够超越政府中心主义的最主要原因。下文将对此进行详细说明。

2. 完善的监督保障体系

接诉即办改革中通过构建完善的监督保障体系使得整体性理论中课责的要素得以实现。

一是以“三率”为核心的考评机制。接诉即办工作体系围绕诉求办理，建立了以响应率、解决率、满意率为核心，以解决诉求为导向的考评机制。考评内容覆盖接诉即办工作全流程，并根据事项的不同制定了分级分类的考评标准，如针对群众反映较多的行业问题增设“部门+行业”的联合考评；对解决群体性诉求、历史遗留问题给予加分，强化为民服务和群众满意导向等。同时加强对考评结果的分

析、点评和综合运用，引导、督促承办单位树立为民服务的政绩观，改进工作作风，主动履职尽责。“三率”考评机制对于主动型的工作体系起到了切实的促进作用，有效强化了工作人员的服务意识，并通过绩效提升了工作效能。截至2021年11月，12345市民服务热线共受理来电3134万件，响应率始终保持100%，解决率从53%提升到89%，满意率从65%增长到92%。

二是以问责和容错构建科学有效的激励机制。党的十九届四中全会指出，“要坚持权责统一，完善发现问题、纠正偏差、精准问责的有效机制，以强有力的问责督促权力规范运行”，“也要赋予地方更多自主权，支持地方创造性开展工作”。接诉即办规定了监察机关的监督责任和鼓励工作人员担当作为的容错纠错机制注，分别从消极责任与积极责任的角度构建机制完备、激励有效、奖惩适度的复合型机制，将制度优势有效转化为治理效能。

二、以有限回应无限：行政资源的依法配置

现代法治国家遵循依法行政的原理，政府履行公共职能所掌握的行政资源依法有限、有序，同时出于行政效能的考量，行政组织机制的运行具有规范性、专业性的特征；而作为行政相对方，对于公共服务的需求是无限的，个体要求供给的诉求是非理性的、无序的，这就导致行政资源回应公众需求时产生了非对称性的表现（见图1），这样的非对称性对应到基层的承载能力自然地导致其无力承担。

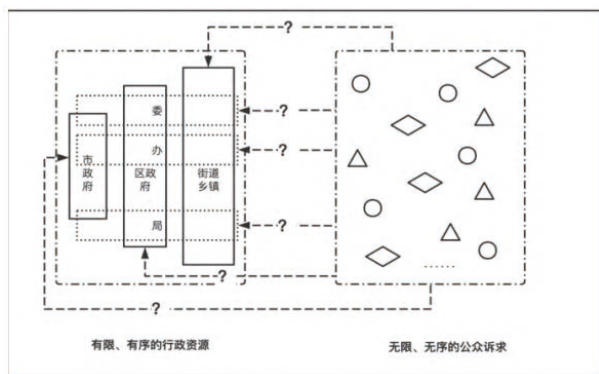


图1 行政资源回应公众需求的非对称性模型

（一）法定权责范围内主动回应

回应型政府的理念强调的是政府要对民众的利益诉求做出积极的反应，并采取有效措施解决问题，这与接诉即办的核心理念十分契合。如前所述，政府高度集成的组织体与专业的精细管理之间存在天然的张力，接诉即办将“整体外化”与“专业内化”并重并行，形式上对外呈现出高度整合的统一组织体（无论线上线下），而政府内部按照行政管理的需求，依据组织原则和效能原则合理划分各部门的职能。接诉即办使得政府在法定行政职权范围内，以整体政府的外在形象实现了“一口接收诉求，分线高效办理，一口输出服务”的流程优化。

（二）与政府外力量的整合与协作

以基层治理中的重要力量基层群众性自治组织为例，在先前的法律规范与制度设计下，村（居）委员会没有行政管理权，与行政机关之间的关系是“指导—被指导”“协助—被协助”，而不具备科层制中的“领导—被领导”关系，这就导致基层群众性自治组织的特别法人地位与所需要承担的职能范围不匹配，自治权和行政权大小不符、自治内容与行政化倾向不符，影响了基层治理的实际效果。对于法定权责以外的诉求，接诉即办改革的思路是通过与政府外力量的整合与协作，强调跨界合作，在全社会培育“整合、协作”的理念，引导多元治理主体形成规制治理中高效有序的规制空间（regulatory space）格局。

现代国家治理体系是一个有机、协调、动态和整体的制度运行系统，政府治理、市场治理和社会治理是其三个最重要的次级体系，需要在整合政府内部职能部门的同时关注到政府外的力量，在全社会培育“整合、协作”的理念，开展社会合作治理。接诉即办改革面向的是基层治理中的公共服务供给模式改革注，按照公共行政改革的逻辑框架，我国的行政主体依照下图所示进行建构（见图2）。

伴随着社会多元化发展和国家现代化进程的推进，权力不断从国家延伸至社会。国家权力已不是治理社会的唯一权力，政府不再是行使公权力的唯一主体，一些社会组织也在从事着社会公共事务的管理，社会治理正从政府作为唯一权力中心向政府—社会的双中心过渡。基于此，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度是近年来我国社会治理创新的基本目标和主要方向。

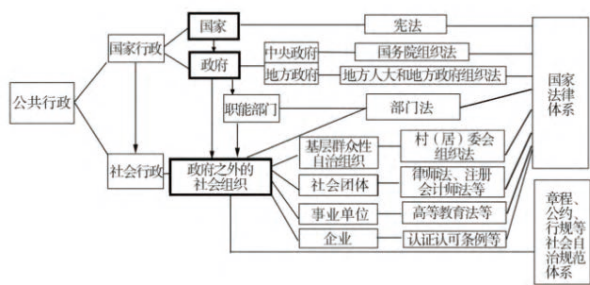


图2 公共行政逻辑框架下我国行政主体理论模型^[18]

接诉即办改革过程中主要通过以下方面实现政府与政府外力量的整合与协作。一是将基层群众性自治组织、法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织、承担公共服务职能的企事业单位等主体注纳入到接诉即办的工作体系中与政府职能部门配合，参与诉求办理。这实质上是从公共行政的角度将社会行政的相关行政主体整合进接诉即办的治理主体中，落实了《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》中关于推进形成基层政府主导的各方参与、共同治理的城乡社区治理体系的意见。二是鼓励上述行政主体积极参与到主动治理注，围绕建立健全基层民主协商机制，完善协商方式，增强议事协商能力，发挥社会行政的主体责任。改革实践中，已经形成了“回天有我”等社会治理创新模式，强调以解决地区基层社会治理问题为主要任务，以构建和谐幸福美好新家地区为目标，突出人民群众作为主体，党政机关尽职服务，社会力量积极参与，体现了人人有责、人人尽责、人人享有的治理

理念。三是采取柔性激励的方式吸引上述政府外力量的参与。

三、以科技赋能治理：公共服务的供给革新

党的十九届四中全会明确提出“推进数字政府建设”，全国各地为实现“数字中国”战略因地制宜地开展了积极的实践，具体体现为“用数据治理”向“对数据治理”以及“公共服务的供给侧”向“公共服务供给侧与需求侧并重”的两大转变。

“互联网+政务服务”通过利用现代信息技术，对政府数据资源进行有效配置，实现政府部门之间的信息集成与共享，从而达到业务流程的优化与协同，其有助于实现政府的协同性、开放性和智慧性治理，推动政府治理现代化，提升政府公共服务的质量与水平。

科学技术的发展为接诉即办中“立即办”的制度设计提供了所需要的行政效能。通过一体化数字平台的支持，传统的行政程序观念被重塑，信息不对称、程序不透明、流程不规范等一系列以往公共服务供给模式中存在的壁垒被强制打通，取而代之的是经过优化的“一口接收诉求，分线高效办理，一口输出服务”的新流程。

北京市开展的接诉即办改革充分发挥了信息技术的科技赋能作用，将基层治理的平台与方式拓展到线上。具体实施过程中首先充分发挥各区的积极性，鼓励各地自主根据本区实际情况探索运用现代科技信息手段，推动基层治理方式由“单一”线上线下“集成”转变。如西城区运用新技术手段提高治理能力，形成了西长安街街道“e动红墙”APP、德胜街道“德胜共享停车”APP等实践经验。从2018年底开始，在全区推广展览路街道等“社区通”APP应用做法，经过功能优化升级，形成集沟通、服务、管理、动员、认同等功能于一体等线上线下互动综合治理平台。在各地有了一定线上治

理的基础能力后，再结合改革的进展进行标准化规范化建设，由统一平台接纳数据，一口对外。同时从便民的角度出发，充分利用丰富的网络平台形态，形成综合的、统一的网络平台系统。

当下接诉即办工作的线上治理主要依托12345市民热线服务平台，同时结合“北京市12345”微信小程序、涵盖“人民网”的地方领导留言板、国家政务服务投诉与建议微信小程序、国办互联网+督查平台、政务微博、政务头条号、手机APP等网络平台，初步形成品牌统一、覆盖全面、服务高效的线上接诉即办受理系统，实现全年365天、7×24小时对公众诉求的全渠道响应。同时无法否认的是，完全整合的单一政府入口是相当有难度的。由于部门利益的存在，市场监管、社会治理和优化服务中的信息化建设存在“信息孤岛”和“数据烟囱”林立的现象，基础性工程的发展滞后直接导致部门间信息互通共享的缺失，“数据多跑路”的设想难以落到实处，制约了政务服务效能的提升。在政府内，接诉即办涉及的是整个行政体制所提供的政务服务，可以说其网络平台的整合程度实质上与整体性政府的整合程度是同一层次的。

得益于接诉即办的运行机制，一方面公众通过“单一的端口”即可获得政府所能、所应提供的一切服务注；另一方面，接诉即办所要实现的“单一的端口”在理念上应是一个拟制的统一式门户，而不能理解为简单意义上的“单一的门户网站”。诉求人从如前所述的线上接诉即办受理系统中任一互联网平台提出诉求，均被视为从统一对外的端口进入。概言之，呈现出的是“多个渠道一个端口”的样态（如图3）：点断线框内所体现的即是“整体外化”与“专业内化”的“单一的端口”一诉求在政府组织内部依据科层原理进行流转，但对于诉求人来说仅是统一的“入口”与“出

口”。可以说，接诉即办以网络信息技术为平台，推动了政府行政业务与流程的透明化，提高了政府整体运作效率和效能，使政府扮演一种整体性服务供给者的角色。

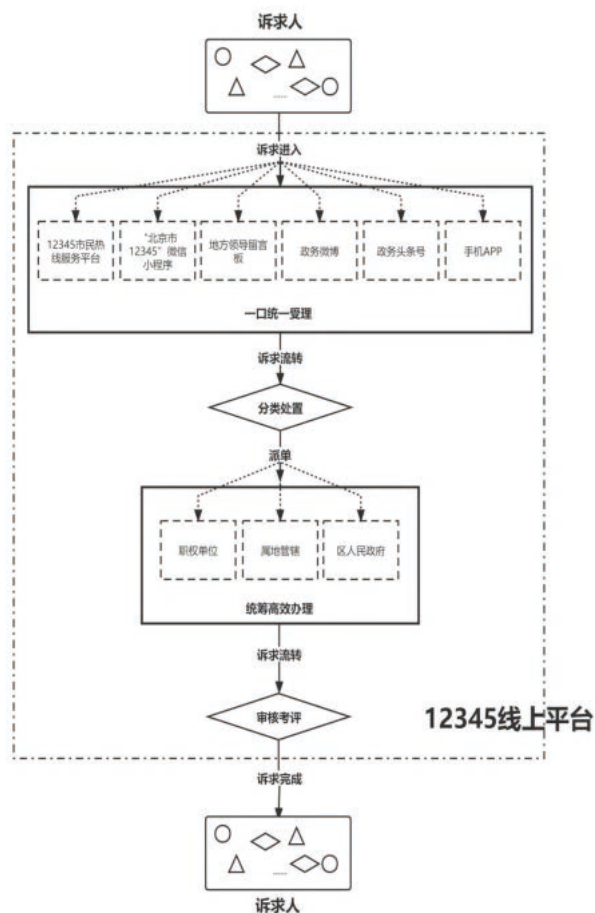


图3 “多渠道一端口”示意图

四、基层治理新模式：接诉即办的改革经验

结合接诉即办改革过程，整体政府、回应型政府与数字政府的建设，最终使得公众从公共服务被动接受者、依法行政的监督者，转变为社会治理的参与者。对其治理模式进行理论抽象，可以得出我国基层治理改革中一次成功经验的范式：“以人为本—政治推动—行政改革—法治固化”的系统循环。其中，以人为本的理念是基层治理的核心要义，政治推动、行政改革与法治固化，均围绕“以人民为中心”的发展思想开展工作，并以其为标准衡量成效。三者相互交融，政治推动为行政改革和法

治固化提供了政治引领，行政改革为政治推动和法治固化提供了组织基础，法治固化为政治推动和行政改革提供了制度保障（如图4）。

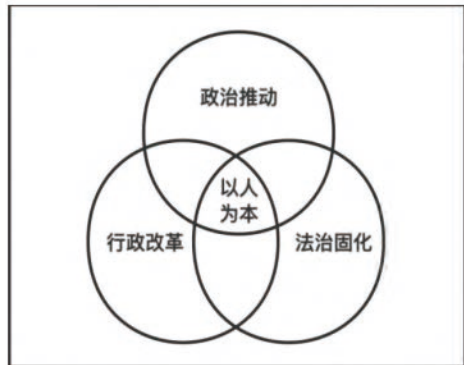


图4 接诉即办治理模型

（一）坚持以人民为中心的发展思想

中国政府的改革始终牢牢站稳人民立场，出发点和落脚点均是人民的利益，所秉持的是以人民为中心的发展思想，以让人民生活幸福为“国之大者”。我国《宪法》第二条明确规定一切权力属于人民，国家事务、经济和文化事业以及社会事务的最终管理者都是人民。作为人民民主专政的社会主义国家，“人民”“群众”“人民群众”是社会生活和社会运动中的绝大多数人，是科学社会主义、历史唯物主义包含的基本概念，也是《共产党宣言》所确立的共产主义运动的出发点和归宿点。人民和人民群众的理论，构成了马克思主义思想体系中的人民思想，也是历史唯物主义的重要内容。中国共产党人不断继承和发展马克思主义人民思想，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央结合中国特色社会主义事业发展实际，进一步深化了马克思主义人民思想的理论与实践内涵。

坚持以人民为中心的发展思想贯穿整个接诉即办的运行机制，人民同时是诉求的提出者、合作的生产者、效果的评价者，集中体现为以公众需求作为供给的核心标准，尤其是工作的逻辑起点是公众直接提起的诉求、强

调“七有五性”、考核标准严格考察“满意率”等设计，符合《法治政府建设实施纲要（2021—2025年）》提出的最新要求，最大限度地实现公共服务供给与民众真实需求相匹配的目标，使得超越政府中心主义在行政管理改革中成为可能，为共建共治共享的社会治理格局提供了思想基础。

（二）政治推动制度创新

在我国完善共建共治共享社会治理制度的改革进程中，党建引领已成为推动多方主体协同共治和提升基层治理体系整体治理能力的重要制度安排。接诉即办改革通过党建引领各方、在党的集中领导下推动制度创新，探索北京基层治理的新模式。其中最突出的两点是破除官僚主义体制性障碍和通过党建带动社会协同，具体实现机制有二：

一是发挥党员先进性，将“以人民为中心”的改革理念贯彻执行，通过政治引领，在每个治理单元中实现高凝聚力，推动改革扎实稳健开展。接诉即办强调协同治理，但多元治理主体的交互与渗透致使各治理主体间存在责任的疆界模糊、相互推诿或转嫁，引发责任指向不明的困境。加之我国社会自治面临着公民社会不成熟、公民文化欠缺、公民意识淡薄、公民能力较低、社会自治制度不健全等因素带来的治理困境与严峻挑战。承担接诉即办具体工作的主要由这几类人员构成：一是党员；二是受我国《公务员法》调整的相关人员，包括公务员和法律、法规授权的具有公共事务管理职能的事业单位中除工勤人员以外的工作人员；三是专门负责具体环节的职业工作者，如热线话务员、社区调解员等；四是政府之外的社会组织中参与办理诉求的相关工作人员，其中后三类人员中均有一部分同时属于党员。党的组织工作就是群众工作，密切联系群众，以人民为中心是我国独有的政治优势。接诉即办工作将党建引

领的“政治优势”与组织发动的“组织优势”相结合，推动干部担当作为，发挥基层党组织的战斗堡垒作用，充分将“政治优势”“组织优势”转化为为民服务的精神动力。

二是坚持实事求是，充分发挥我国党政同心、党政同责、党政同法的制度优势。在接诉即办的改革过程中，党领导下的政府高位推动各项工作，围绕整体政府、回应型政府与数字政府三个面向开展了体制机制层面的行政改革，进而鼓励社会协同、公众参与，促进了基层治理新格局的产生和完善，

（三）法治保障改革深化

全面依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，中国特色社会主义法治体系本质上是中国特色社会主义制度的表现形式，是国家治理体系的骨干工程。习近平总书记指出，在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用。接诉即办改革亦选择了通过法治保障改革的路径，在法治下推进改革，在改革中完善法治，不断提升法治为民水平。

党的十八届三中全会指出：“全面深化改革的总目标是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。”党的十八届四中全会指出“全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。”习近平总书记把这两次全会通过的决定看作姊妹篇，从政治高度指明改革与法治如车之两轮、鸟之双翼，相辅相成、相伴而生。

“法治兴则国家兴”。改革开放以来，依法治国被确定为党治国理政的基本方式，实践证明，做好改革发展稳定各项工作离不开法治，改革越深入越要强调法治，这是中国改革取得的重要经验，是具有中国特色的独特道路。北京市在接诉即办改革中直接聚焦制度问

题，指向社会主义制度的自我完善和国家治理现代化水平的提升，取得了良好成效。

一方面，坚持法治政府建设，强调有为政府在法治的轨道上运行。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑。接诉即办改革针对政府提供服务的要求，严格按照坚持党的全面领导、坚持以人民为中心、坚持问题导向、坚持改革创新、坚持统筹推进的原则进行，积极探索具有中国特色的法治政府建设模式和路径，强化法治政府建设的整体推动、协同发展。

另一方面，分类建章立制，明确多层次、多类型治理主体的职责，规范和完善全过程闭环管理，通过制度实现问题与治理主体之间有效链接，推动实现评价与反馈本身的合法性、有效性。同时，根据实践发展不断改进、完善和充实现行制度，推进接诉即办工作标准化规范化，体现了“在法治下推进改革，在改革中完善法治”的辩证关系，二者同频共振的集中体现即是科学立法——《条例》的制定。除了前文所提及的制度固化与前瞻展望的作用，《条例》的制定过程严格依照法定程序进行，先后多次征求各方意见，极大助力了《条例》的完善，也保障了公众参与的权利，体现出民主立法的精神；组织开展社会风险评估从合法性、合理性、可行性、可控性等方面分析其中直接关系人民群众切身利益且涉及面广、容易引发社会稳定风险的内容，对显性风险、潜在风险和可能诱发风险的因素进行综合研判，归纳主要风险点，并提出防范措施，贯彻执行了科学立法的要求。

（本文作者王敬波系对外经济贸易大学副校长、教授、博士生导师，张泽宇系中国政法大学法学院博士研究生）