



# 青岛西海岸新区构建社会治理新模式



图为青岛西海岸新区社会治理信息平台。



图为青岛西海岸新区社会治理服务工作站工作人员为群众解答问题。

□ 本报记者 姜东良 曹天健  
□ 法治周末记者 梁平妮

青岛西海岸新区,一片在创新中崛起的土地。2014年6月,青岛西海岸新区被国务院批复为第九个国家级新区。“以海洋经济为主题,实施海洋战略”,从成立的那一天起,创新就成为青岛西海岸新区的特有属性。“新区的发展不仅仅是经济的发展和物质文明的发达,更要求经济社会发展统筹协调、平安和谐、长治久安,而这一切都离不开社会治理水平的提高,离不开法治的保障。”青岛市委常委、西海岸新区工委书记王建祥对此有着深刻的认识。

“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。”党的十八届三中全会指出了全面深化改革的总目标。党的十八届五中全会再提出“加强和创新社会治理,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局”。

2015年12月,中央城市工作会议进一步提出“完善城市治理体系,提高城市治理能力”。党的十八届六中全会提出,要打造共建共治共享的社会治理格局,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

创新社会治理体制,创造更加安定祥和的发展环境,增强社会发展活力,保障人民群众安居乐业,成为青岛西海岸新区(以下简称新区)肩负的历史使命。3年来,新区不断完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,探索出一条富有特色、管用有效、全国领先的社会治理新路径,被国家民政部列为全国社会治理和服务创新试验区,荣膺2016年全国创新社会治理优秀城市称号。

“新区的特质是‘新’,动力是‘试’,先行先试是新区的最大优势,最大动力。新区的发展必须要靠改革开放和创新突破,在新区的发展阶段,新区的改革要做原始创新,做前人所未做,这才是新区的价值。”王建祥告诉《法制日报》记者,在新区的治理上,我们先行先试,已经摸索出一条全民参与、共享共治的智能化、社会化社会治理模式。

## 系统化设计构建社会治理新体制

社会治理与社会管理只有一字之差,但社会治理的含义则更为深刻:管理强调的是自上而下的管控,而治理则更突出党委和政府主导下的多元社会主体共同参与、良性互动。

记者了解到,在社会治理中,新区坚持顶层设计与基层改革联动,对区、镇街、社区三级社会治理体系进行系统研究和整体部署,构建统一协调体制机制,体现出新区社会治理体制创新设计者意图实现良性互动目标的“初心”。

新区成立了区社会治理工作委员会,设立区社会治理中心并加挂区公众投诉受理指挥调度中心牌子,统筹协调全区社会治理工作。镇街设立社会治理办公室,每个镇街划分5到7个管区和若干网格,具体负责基层社会治理工作开展,初步搭建起区社会治理中心、镇街办公室、管区网格基础支撑的体制架构。

剥离城市街道招商引资等经济发展职能,交由10大经济功能区负责,明确镇街重点履行基层建设、社会治理、公共服务、发展保障等职能,从体制上推动镇街工作重心向抓社会治理和公共服务转变。

为夯实基础,坚持推动治理重心下移、力量下沉、保障下倾,把公共服务资源放到基层社区,让老百姓办事不出管区、社区,切实做到社会服务“零距离”;创新区域性党组织设置,实行社区“大党委”制,统领社区治理工作;推动区安监局、综合执法队员、社区民警、治安联防队员等专业力量下沉网格担任网格员;高标准建设社区服务站、社区服务站、社区服务中心等3类社区综合服务场所,各社区统一配备社区公共服务大厅、社区议事室、社区大讲堂、公共文化服务站、社区党建活动室等,为群众提供各类便民服务,提高服务居民能力和水平。

## 精细化治理探索社会治理新路径

社会治理重点、难点在基层,新区将精细化理念融入到基层治理的各个阶段,按照“资源整合、权责明确、各方联动、共治共享”的原则,在责任划分、事件处置、监督检查等方面精细化运作,使社会治理延伸到基层细枝末节,实现闭环运作,全程掌控,快速



图为青岛红十字蓝天救援队向市民展示常见救援工具。

反应、高效联动。

记者在新区社会治理中心了解到,新区将全区划分为161个管区、1333个网格,形成“镇街一张网、管区一大格、社区小格”覆盖全区的网格化、扁平化管理体系,城市管理、安全生产、社会治安、信访稳定、纠纷调解、民生服务等六大领域事项全面纳入网格管理。每个网格配备不少于5名网格员,实现“网中有格,格中有人、人在格上、事在网中”的全天候、无缝隙管控,厘清部门、镇街之间的权责界限,精准界定镇街、部门网格事项管理责任,杜绝了事项处置过程中职责不清、推诿扯皮现象,实现责任落实精细化。

今年8月29日,新区藏南镇镇河管区的网格员李西胜在巡逻时发现,藏南路上有一段道路破损,过往车辆经过此处为避免颠簸都要紧急变道,存在较大安全隐患,加之此处是通向横河大集的道路,因此道路受损,每逢大集都会出现交通拥堵,给村民生活带来极大不便。李西胜立即将此情况通过“西海岸社会治理”APP上报至镇街社会治理中心平台,接报后,镇街社会治理中心第一时间与藏南镇特色小镇办公室联系,办公室工作人员当即联系该条道路的管护单位。经过沟通,管护单位及时派人对该路段进行整修,此路段迅速恢复通畅。

为实现事项处置精细化,新区还按照事项的轻重缓急和疑难程度建立直接答复、分类转办、专报批办等工作流程,实施“1-5-10”工作机制并进行亮灯提示(即承办单位要在1个工作日内与市民落实情况;一般事项要在5个工作日内办结并答复市民。超过5个工作日,系统将亮红灯并列入超期事项,计入年终科学发展考核。复杂事项要通过系统申请延期,10个工作日内汇报工作进展情况并答复市民),以及首单负责制,核实回访制等工作制度,同时建立了电子催办、超期未结通知、责任主体交办、现场督办、短信督办“五级”督办机制,对事件办理流程及时限进行严格规定,实现了事项处置规范化、科学化。

新区还将社会治理工作考核纳入区科学发展综合考核体系,将社会治理考核结果纳入全区行政风评评议、机关效能建设、领导班子及干部个人考评以及干部表彰奖励、提拔使用等,并作为各级文明单位、先进单位、劳动模范评选的重要依据。借助媒体舆论力量,在报刊、电视台开辟专栏,曝光不作为、乱作为行为,推进社会治理事项有效解决。2016年,新区共追究19人,对其中10人给予停职检查处分,1人给予党纪处分,8人接受组织处理,实现监督措施精细化。

## 智慧化支撑搭建社会治理新平台

新区依托智慧城市建设,借助互联网、大数据等信息化手段,采用“互联网+社会治理”模式,搭建起在全国领先的区级信息采集、处置和研判平台,提高了社会治理工作信息化、智能化、网络化水平。

按照“全域覆盖、实时监控、动态处置”的原则,全面整合社会治安、安全生产、森林防火、城市防汛等视频监控资源,对隐患风险易发区域进行可视化、智能化监管。目前,新区已建成视频监控探头2.3万个,基本实现镇区全覆盖构建起智能巡查“天眼”。统筹综治协理队伍、社会治安志愿者等各类群防群治力量,每天进行社会面大巡查,全区3526名网格员手持智能终端24小时不间断巡查,发现问题第一时间上报。工作开展以来,网格员共上报安全生产、城市管理、社会治安、信访稳定、矛盾纠纷、民生服务等各类信息数量230余万条,处置率达97%以上,构建起人巡巡查“地网”。

目前,新区已建立区、镇街、管区三级互联互通、高效运行的社会治理信息平台,将网格员实时采集的各类信息,按照分级管理原则分别接入三级平台,进行研判、分办、处置、反馈和核实,形成发现报送、研判处置、核实反馈的“闭环”工作机制。新区还推进三级平台与部门业务平台的互联互通,向信访、安监、司法、公安等职能部门和镇街开放平台信息数据,全面实现数据资源的互通共享和部门业务的集成联动,为部门开展工作提供数据参考,推动部门工作效能进一步提高。

“大数据”的应用让新区社会治理工作如虎添翼。新区依托三级信息平台,建立起统一的基本信息采集标准及数据动态更新机制,加强全区基础地理信息、人口、企事业单位等基础信息的采集和整合,初步建立起包含300多万条信息的社会治理“大数据”中心。工作人员利用社会治理“大数据”对各类信息进行综合分析研判,加强信息预警、预警信息的发布和应用,实现事故早发现、早防范、早处置。2016年以来,通过“大数据”提供的信息,区社会治理中心共形成23篇分析研判报告,对打通城区断头路、开放学校体育设施、加强地下空间监管、改善供热状况、整治违法建筑等群众反映强烈的问题提出可行性建议意见,被工委区委、管委区政府纳入决策。

## 多元化共治培育社会治理新主体

“社会治理是多元社会主体共同参与、共治共享的事业”,青岛

西海岸新区工委主任李奉利告诉《法制日报》记者,近年来,我们运用法治思维,积极鼓励和引导社会各方参与社会治理,变“政府独奏”为“社会合奏”,实现了政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动。

新区出台了《进一步推进社会组织改革与发展的意见》,设立300万社会组织发展基金,加强政策引导和资金支持,大力培育各类基层社会组织,创新培育机制,在街道成立社区促进会,建设社会组织创意园;在管区成立社区联合会,由联合会建设社会组织孵化园;在社区成立社区公益协会,由公益协会建设社会组织公益园,逐步形成了“三会共治”“三园协同”的城乡社区社团化治理和项目化运作新模式。

目前,新区已成立社区发展促进会7个,社区联合会23个,社区公益协会124个。全区共有1500余家社会组织,10万名志愿者,4万余名社会工作者,义工活跃在基层社会治理平台上。

为鼓励群众积极参与,新区将分散于政府各部门的市场监管、城市管理、环境保护等23条投诉热线整合为“一号通”(67712345),设立50万元规模的群众参与社会治理专项奖励资金,鼓励引导群众提出投诉建议,上报问题隐患。进一步拓展网站、网络舆情、手机客户端、微信公众号等信息收集渠道,接收的群众投诉信息与“一号通”信息整合,同步纳入规范化受理机制进行处置,24小时受理处置群众咨询、投诉、建议,大量问题隐患被消除在萌芽状态,有效调动起群众参与社会治理的热情。目前,全区各级信息平台每天受理各类信息6000余条。

为构建多元共治格局,新区建立起区委领导牵头,区社会治理中心、综治办、城管委办、信访联席办、安委办、法制办、编委办等为成员的社会治理联席会议制度,联动联动问题隐患。发挥工会、共青团、妇联等群团组织桥梁纽带作用,调动中国石油大学、山东大学、山东科技大学、青大青岛社区社会事务中心、好家源生活服务有限公司等驻区高校、社会组织、企事业单位等积极参与社会治理,使社会共治活力进一步激发。

新区还制定《关于加强城乡社区治理的意见》,推进社区居民委员会、社区协商民主议事会等基层自治组织建设,推进“民主法治、文化体育、教育科技、卫生健康、治安安全、社会保障”6大类并加“特色服务”于一体的“6+1”社区社会组织建设,同时发挥社区党员、居民代表、物业工作人员、楼长等人员的作用,引导社区居民开展自治,社区自治能力进一步提升。

## 法治化保障搭建社会治理新方式

“将原城市管理行政执法大队、文化市场行政执法大队、交通稽查大队、国土资源执法监察大队、海监大队等整合划入综合行政执法局,统一行使城市管理、国土资源、文化市场、海洋渔业、交通运输、旅游等六大领域42类1402项行政执法权,建立权责统一、职责明确、权威高效的行政执法体制。”该区组织部副部长、编办主任孙海霞向记者介绍。

2014年11月,新区作为山东省乃至全国综合执法改革的试点,以敢为天下先的勇气,大力推进跨领域、跨部门综合行政执法改革,组建综合行政执法局,朝行政执法法治化迈出重要而关键的一步。

改革后的新区综合行政执法局分别向法院、检察院合作成立行政执法巡回法庭和检察室,实现行政执法与司法信息共享,案情共商,增强了行政执法的权威性和公信力。

与综合行政执法改革同步,新区社会矛盾纠纷调解也迈入法治化进程。

新区整合全区多种资源,动员区、镇(街)、管区、基层各类组织等多方力量,在人民调解、司法调解、行政调解三调联动的基础上,细化形成了具有新区特色的诉调联动、检调联动、裁调联动、警调联动、劳调联动、卫调联动等“多调联动”化解矛盾机制,设立道路交通、医疗纠纷、旅游纠纷等24个行业性专业性调解委员会和1502个基层调解组织,高标准建设两个区级社会矛盾纠纷调解中心,集受理、调处、指导、督查等功能于一体,统筹全区社会矛盾纠纷多元化化解工作。在管区推行“1+X”法律服务模式,即设立综合调解室,整合律师、调解员、志愿者、法律援助、仲裁、行政调解等职能,推动法治宣传、综合调解、法律援助、社区矫正、法律服务“五进”网格,确保矛盾纠纷“小事不出村居,大事不出镇(街),难事不出新区,矛盾不上交”。

2017年上半年,全区各级人民调解组织就排查矛盾纠纷3000余起,调解成功率在98%以上。

“我们还把公共法律服务体系建设作为推进法治建设的重要内容,围绕服务制度完备化、服务方式便利化、服务供给多元化进行探索实践,打造出‘保障有力、管理规范、运行高效、覆盖城乡、惠及全民’的公共法律服务体系建设‘黄岛模式’。”区委副书记杨东亮说。

为杜绝“11·22”原油泄漏爆炸事故再次发生,新区出台《关于

安全生产法治体系建设的意见》(落实企业安全生产主体责任规定)等文件,改革创新体制机制,健全制度规范,加强安全生产各环节管理,将安全生产纳入法治化轨道。

在机构设置上,对原有安全生产监管体制进行调整,整合全区安全生产监管力量,在全国率先组建安全生产监管执法局;在案件查办上,建立安全生产行政执法与刑事司法衔接机制,对拒不履行企业主体责任的,由公安提前介入约谈;在案件处置上,区法院、检察院在全国首创性设立安全生产审判庭,检察室,专门受理、查办和审判安全生产案件。社会治理工作开展以来,新区未发生较大及以上生产安全事故。

## 社会治理创新收获“三大转变”“六大实效”

“通过社会治理创新,我们收获了执政理念、指导思想、工作方法三大转变和基础夯实、责任压实、处置扎实、督办落实、服务务实、群众踏实六大实效。”区委常委、工委区委政法委书记柴方利说。

执政理念实现由“管理”向“治理”,由“单一”向“多元”转变。指导思想实现由重发展轻治理向两手抓两手硬,从抓招商引资向抓社会治理和公共服务转变。

工作方法实现由“独奏”变“合奏”,由“粗放”变“精细”转变。

社会治理的重心在城乡社区,社会治理创新使资源、服务、管理向基层倾斜,更好地为群众提供精准有效的服务,社区民警、综合执法队员、安监协管员等全部整合下沉到社区网格,社会治理的基础得以夯实。

社会治理的关键在于压实责任,责任压实带来了各职能部门履职方式、工作理念和运行机制的变革,形成了社会问题“联动处置、齐抓共管”的局面。责任清晰了,“踢皮球”的少了。

社会治理的重点在于事项处置,通过对信息收集、派单、处置、反馈、考核全过程进行规范,建立起“信息收集、指挥派遣、处理反馈、回访核查、考核问责”闭环工作流程,形成规范化、标准化的事项受理处置工作体系,使得网格员上报问题隐患和市民反映的诉求,能够在第一时间被发现、解决,提高了处置效率。

通过大数据研判能够提升政府的科学决策水平,促进政府服务精细化、人性化,是服务民生诉求的务实之举。通过大数据研判能够提升政府的科学决策水平,促进政府服务精细化、人性化,是服务民生诉求的务实之举。

“社会治理的核心是服务群众。”副区长顾清波说,我们在搭建社会治理公共服务平台时,就将社会服务融入社会治理工作中,使治理与服务并重,着力解决群众反映的热点、难点问题,据统计,该平台每天处置民生服务事项约1200件,一年约有40万件民生问题得到解决。

社会治理的实效最终体现为群众心里踏实满意。在社会治理工作中,一批涉及安全生产、城市管理、信访稳定、社会治安、纠纷调解的问题隐患得到全面排查解决,潜在风险隐患得到超前预警,民生诉求得到及时回应,矛盾纠纷得到及早化解,群众权益得到有效保障,安全感、幸福感、获得感和满意度明显提升。

## 社会治理创新永远在路上

“社会治理创新没有止境。”工委区委政法委常务副书记、区社会治理中心主任车贵正告诉记者,为进一步推进社会治理工作创新发展,新区近期研究制定了《关于深化社会治理体制机制创新的实施意见》。

据了解,《意见》包括坚持问题导向,创新管理体制,完善工作体系,夯实基层基础,建立长效机制五个方面的内容,并配套制定了二十余条具体措施。

《意见》提出,要着力解决社会治理统筹力度不够,尚未形成合力问题;社会治理主体单一,多元参与不够,尚未形成群团组织、社会组织、村居自治组织等共同参与的工作机制问题;社会治理内容拓展不够,尚未形成社会矛盾纠纷多元化化解,信访稳定和社风有效预防预警的运行机制等问题。

《意见》要求,要强化社会治理工作领导,形成由工委主要领导亲自抓,区委和政府分管领导具体抓,各单位分头齐抓共管社会治理新局面;要完善社会治理网格员管理办法,打造一支专业化、职业化网格员队伍;要进一步加大社会治理考核力度,赋予年度考核一票否决权;要强化对社会治理事项的分类督查督办,满足老百姓对美好生活向往需求;要不断提升社会治理经费保障水平。

党的十九大报告对社会治理工作提出了新的、更高的要求,我们正在完成历史赋予新区的创新使命。”车贵正说。



图为青岛西海岸新区社会治理流动工作站。



图为青岛西海岸新区社会治理中心工作场景。