



立足四个维度推动市域社会治理理念制度实践创新

以“平安+”为牵引打造新时代“枫桥经验”珠海版



张强
中共珠海市委常委、政法委书记

珠海是全国最早设立的4个经济特区之一,是改革开放“试验田”和“重要窗口”。2020年,珠海被中央政法委确定为第一批全国市域社会治理现代化试点城市,赋予先行先试、探路破题的时代使命。迈入新发展阶段,国内国

际形势依然严峻复杂,统筹发展与安全工作面临诸多不确定性和不稳定性因素。

随着粤港澳大湾区和横琴粤澳深度合作区建设的深入推进,珠海作为“两个前沿”的区位优势将更加凸显,维护平安稳定的压力将更大。珠海将紧紧围绕“十四五”时期总体部署,锚定最安全稳定、最公平公正、法治环境最好的总目标久久为功、善作善成,以“平安+”市域社会治理为牵引,立足理论支撑、手段加持、要素驱动、制度保障4个维度,从顶层设计到基层探索,从制度现代化到能力现代化,进行科学谋划和系统安排,从整体上推动珠海市域社会治理理念创新、制度创新和实践创新,使路径规划更加科学,组织架构更加完善,工作体系更加健全,制度机制更加成熟,打造更具引领示范效应的新时代“枫桥经验”珠海版,以高水平治理助力“中国之治”、促进高质量发展,为珠海“二次创业”加快步伐、同步踏上新征程创造更加良好的社会环境,向党和人民交上一份满意的平安答卷。

坚持“平安+理论支撑”,使珠海市域社会治理路径规划更加科学。在理念导向上,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是

习近平法治思想为指导,坚守为民情怀,强化党建引领,担当特区使命,把社会治理纳入经济社会发展全局中去谋划,融入大湾区建设特别是珠澳深度合作框架内去考量,放到国家治理体系和治理能力现代化整体进程中去推进,在营造共建共治共享社会治理格局上率先探索,把珠海市域社会治理创新之路走对走实走好,在基础调研上,紧扣推动高质量发展这一主题,紧紧围绕统筹发展和安全、基层社会治理、法治化营商环境建设和深化珠澳合作等重点工作,借力专家智库,加强调查研究,推动成果转化,进一步增强在市域层面统筹推进新时代社会治理和平安法治建设的系统性、科学性和协同性。在远景规划上,对标对表“十四五”总体目标任务,在“双区”建设、“双区”联动和横琴粤澳深度合作区建设中找准定位,科学编制珠海市域社会治理现代化“十四五”规划,提出加快市域社会治理现代化、推进更高水平平安珠海法治珠海建设的科学路径,走出一条具有时代特征、区位优势、珠海特色的新路子。

坚持“平安+手段加持”,使珠海市域社会治理组织架构更加完善。坚持高位谋划和项目推动“两手抓”,进一步强化市级统筹推动

和各方良性互动,更好地发挥市域治理承上启下的枢纽作用,促进市域社会治理上下贯通、全域覆盖。一方面,坚持高位谋划,充分发挥平安珠海建设和市域社会治理“双合一”领导小组作用,建立健全系统集成、协同高效的领导体制和工作机制,突出市级统筹、区级负责、多方联动、全域覆盖,把全国市域社会治理现代化试点工作纳入平安珠海建设考评体系,制定可量化、可评价的阶段性目标,推动各项任务落地落实。另一方面,坚持项目推动,发挥基层首创精神,按照既定的时间表、路线图、任务书,通过组织化布局,法治化保障、标准化实施、项目化推进,培育一批具有珠海特色的市域社会治理项目,明确责任主体,细化具体措施,科学评估,严格把控各项任务进度、质量、效果,加快实现从特色“盆景”向“风景”转变。

坚持“平安+要素驱动”,使珠海市域社会治理工作体系更加健全。按照“全周期”管理理念,聚焦市域社会治理领域五大风险,突出风险防控、矛盾化解、公共安全、权益保障和民生服务等群众最关切的问题,科学配置社会治理资源,练好社会治理“绣花功夫”,着力以基层党建、民

本理念、法治思维、社会组织、现代科技“五个要素”破解社会治理难题。一是强化基层党建,以党的领导确保市域社会治理与经济社会发展同频共振。探索以党建为引领的市域社会治理新模式,推动律师、公证、法律援助、仲裁、人民调解等法治资源向基层社会治理领域延伸拓展,着力构建最富凝聚力的基层社会治理体系。二是坚持民本理念,将法治为民贯穿于市域社会治理全过程。落实好镇街领导干部驻点普遍直接联系群众制度和“两代表一委员”联系社区、反映社情民意“直通车”制度,继续发挥社会治理创新研究基地等“三大平台”作用,打通服务群众“最后一公里”。三是运用法治思维,打造国际化法治化营商环境。作为全国唯一与港澳陆桥相连的城市,珠海要立足“一国两制三法域”的特殊区位优势,发挥双重立法权优势,逐步构建和完善与市域社会治理相适应的法律制度体系。同时,发挥好居民公约、乡规民约、行业规章、团体章程在社会治理中的作用,推广社区议事协商平台,拓宽社会组织参与社会治理渠道,发挥业委会、楼委会等专业性组织在提供公共服务、协调社会关系和维护社会稳定等方面的作用,有效化解基层矛盾纠纷。五是依托现代科技,促进平安建设与市域社会治理的深度融合。运用大数据、

云计算、物联网等现代科技手段,升级加固社会治安防控体系,扎实推进“综治中心+网格化+信息化”建设,打造“智慧法院”“智慧检察”“智慧新警务”“智慧司法”“智慧安防”,完善“互联网+市民治理”的“物业城市”新模式,有效增强群众安全感。

坚持“平安+制度保障”,使珠海市域社会治理制度机制更加成熟。制度机制具有相对的稳定性和持续性,在市域社会治理中起到固根本、稳预期的重要作用。宏观层面,要在党委领导、政府负责、社会协同、民主协商、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理总体制度设计下,逐步探索建立与珠海未来发展能级相匹配、与市域社会治理体系和治理能力现代化相配套的制度体系。要用足用好两个立法权,完善社会领域法律法规,探索建立法治珠海建设地方标准体系和社会信用体系,把社会治理纳入法治化轨道。决策层面,要完善科学决策机制,严格落实重大决策社会稳定风险评估制度,搭建党委和政府、社会主体、群众之间的协商平台,使公共决策尽可能找到各方利益最大“公约数”。微观层面,按照澳门街坊总会广东办事处在横琴设立综合服务中心这一思路,加强珠海在民生服务、社区治理、社会组织建设、社工人才职业化资格互认等方面的交流合作,探索两地法治环境融合,在知识产权保护、商事调解、跨境劳动争议纠纷化解等方面建立常态化合作机制,做好珠海合作开发横琴这篇文章。

从3个“可持续”解读市域社会治理“珠海样本”

近年来,我国在继续探索“中国道路”的同时,加快总结改革开放的实践经验。作为中国特色社会主义政治经济学理论的核心,治国理政理论主要由3个部分的实践经验组成,一是可持续发展的经济发展,二是可持续的社会稳定,三是可持续的制度支撑与引导。

同时实现3个“可持续”,从世界范围来看是非常困难的,很多国家无法实现可持续发展的经济发展。如今,世界大部分国家要么仍然很贫困,要么长期陷入“中等收入陷阱”。根据世界银行等国际组织统计,二战后,只有20余个经济体逃避了“中等收入陷阱”。

经济发展并不等同于社会稳定,从国际

经验来看,可持续发展的经济发展和可持续的社会稳定背后,至关重要是可持续的制度支撑与引导。社会经济发展以后,制度要与时俱进,离开了这一点,很难实现对经济、社会的可持续发展。从这个角度来看,加强和创新社会治理非常重要。

社会治理是一个综合性的系统工程,没有社会治理,没有创新,很难实现3个“可持续”。在这一背景下,珠海探索的社会治理样本显得尤为重要。

社会的平安,稳定,或者社会建设,是中国文明的核心部分。任何一个国家或地区,如果社会不稳定,整个社会经济就无法发展。珠海“平

安+”市域社会治理指数(以下简称“平安+”指数)是服务型政府的重要体现。“平安+”指数有没有细节,是否被细化,对政府来说尤为关键。指数越细化,越有细节,就表明责任越具体;责任越具体,各级政府的责任感就越强。

完善“平安+”指数,可以从以下4个方面考虑。一是实现社会化。“平安+”指数是顶层设计,是根据社会经验总结出来的,需要使其社会化,成为社会意识的一部分。

二是实现规则化。在社会治理上集权是不够的,一定要把集权转化成人们内在的行为准则,转化成法治。所以,下一步,要通过互学互鉴,总结地方经验,实现社会治理规则的统一,

将其提炼成国家制度,使其成为法治的一部分,推进国家治理现代化。

三是注重开放性。珠海毗邻港澳,要考虑到开放因素,城市的生活来自于城市的开放。同时,我们也要走出去,走出去才能影响世界规则。随着经济的开放,社会肯定会开放,社会治理也要考虑到开放性。“平安+”指数要根据开放的进度相应地作出变化。

四是讲好“珠海故事”。要开放性地讲,从比较的角度讲,要把经验上升为规则,通过互学互鉴,分享治理经验,共同进步。“珠海故事”是珠海治理的需要,也是广东和中国的重要,是世界城市发展的需要。

走出一条以指数促平安的市域社会治理新路

珠海探索的“平安+”市域社会治理指数(以下简称“平安+”指数),是珠海市委市政府实现社会治理现代化的重要切入点,对全面提升共建共治共享市域社会治理现代化具有重要的创新意义,实现了打造平安、幸福、有活力的现代化城市的理论承接和实践价值。

第一,在理论承接层面,主动向上承接中央推动社会治理现代化的前瞻性布局及思考。自2014年珠海率先发布平安指数1.0版开始,到2019年转型升级为“平安+”指数(平安指数3.0版),历经转型升级与创新飞跃都是建立在中央政策精神、社会治理的体系化和制度化过程的认识和理解基础之上。

珠海准确把握中央精神,推动市域社会治理现代化走在前列,这是中央赋予特区的责任和使命。珠海探索的“平安+”指数向上承接了中央的战略布局,敏锐地领会了中央精神,在社会治理

现代化进程中起到了样本性作用。

第二,在实践创新层面,向下形成了明确的工作指引机制。“平安+”指数从1.0版到3.0版的升级,实现了由过去以公安为主到现在涵盖了社会稳定、生态安全、安全生产、文明指数、社会正气等一系列指数的创新升级,表明“平安+”指数维度已扩展到人们的日常生活中,关注并解决群众关心的重点和难点问题,切实提高了群众的获得感、安全感与幸福感。在指数维度上的创新有助于珠海成为中国最安全、最幸福、生态环境最好的城市之一。

在大数据时代,信息技术的发展驱动了政府治理的数字化和智能化转型,在这一过程中,催生出大量呈现为数字化政府及其智慧决策的新实践模式,为创新社会治理提供了新机遇和新动能。

“平安+”指数在技术上创新升级,利用大

数据等现代科技和信息化手段,使社会治理过程更加智慧和科学,不仅提高了城市治理的运转效率,增强了市域社会治理决策的科学性,更进一步提升了预测预警预防风险的精准度。很显然,“平安+”指数已经成为社会治理的“指挥棒”,展现了党委和政府关注的重心和老百姓的民生诉求,对各个部门统筹布置工作、解决重点工作、配置资源给予了明晰指引,并最终形成党委领导、政府负责、各部门参与、社会共建共享的社会治理机制,从而实现凝心聚力、整合资源配置的目标。

第三,“平安+”指数对内推动了体制机制变革,对外形成了先行示范的实践经验。对内,是珠海市委政法委主动作为,率先谋划,推动体制机制改革,推动政法工作流程再造,通过整合力量,利用科技赋能,实现整体性治理的生动有序的新工作格局。对外,从“平安”到“平

安+”指数的创新与飞跃来看,作为改革开放先行地和实验区的珠海,以平安建设工作为契机,针对市域社会治理的功能优势、治理能力和运行规律,围绕实现平安建设目标“可量化、可比较、齐抓共管、精准治理”这一目标,创新深化“平安+”指数运行机制,走出了一条以指数促平安的市域社会治理新路子,着力打造具有时代特征、区位优势、珠海特色的市域社会治理新模式,推动珠海在构建共建共治共享社会治理格局中走在全国前列。

总之,珠海“平安+”指数在社会治理现代化中的创新意义,在于它向上承接了中央的战略布局,向下形成了明确的工作指引机制,对内推动了体制机制变革,对外形成了先行示范创新扩散。站在新的历史起点上,珠海“平安+”指数将不断创新,不断发挥引领作用,推动珠海迈上市域社会治理现代化新征程。

“平安+”指数为基层精准施策提供有力支撑

自“平安+”市域社会治理指数(以下简称“平安+”指数)发布以来,珠海市委政法委将其作为基层治理的有效手段和数据支撑,建立长效机制,充分发挥“平安+”指数在基层治理中的作用。

实践中,香港街道建立会议研判机制,定期召开研判会,对标“平安+”指数各项指标,重点分析各条战线在工作中存在的突出问题,提出有针对性的整改和应对措施。

为及时化解不稳定因素,香港街道专门建立联防联治机制,组建由街道办牵头,各责任部门、综治办、朝阳派出所、市场监督管理所、交警支队等部门成立的矛盾联调机制小组,打破“信息孤岛”,切实加强信息共享,治安联防协作和矛盾纠纷排查化解。

根据社会治安综合治理考核内容之一的“平安+”指数机制要求,香港街道建立责任倒追机制,将“平安+”指数作为对各部门、各社区考核的有力依据,在一定程度上提升了街道和社区人员的工作积极性和主动性及责任感。

为发挥集体智慧,充分调动辖区群众参与基层社会治理的热情,香港街道建立宣传教育机制,定期开展形式多样和群众喜闻乐见的宣传活动,不断提升群众法治意识。同时,通过引导市民关注“珠海平安指数”微信公众号,开展平安建设宣传问卷调查活动等多种方式,切实提升平安建设工作知晓率。

通过运用“平安+”指数,香港街道基层社会治理成效明显,其中最突出的表现在于发案率明显降低。以“平安+”指数为依托,香港街道

从与群众生活息息相关的犯罪警情,城市管理、交通安全等方面入手,对辖区老旧及无物业管理、开放小区和人流密集场所,通过加装高清摄像头、视频门禁、车辆识别管控等智能安防系统,成立单车巡逻队,提升人防、技防、物防水平,违法犯罪警情明显降低。据统计,去年,香港街道发案率同比下降35.4%,交通事故数量同比下降21.3%,城市管理事件数从日均329件下降到日均240件左右。

在“平安+”指数推动下,群众参与基层社会治理的积极性明显提高。例如,通过关注“珠海平安指数”微信公众号,市民每月可参与问卷调查,及时反映身边的平安问题,提出意见建议,如希望加强节假日交通安全巡逻、建议严查商业欺诈等,通过为街道社会治理

工作提供信息支撑,真正体现了共建共治共享的理念。

“平安+”指数成为基层社会治理一线人员开展工作的一大“法宝”,“平安+”指数不仅为基层街道科学谋划、精准施策提供权威的数据支撑,还能够实时反映辖区内各种状况。根据指数反映的情况,工作人员可以及时采取针对性措施,在节约工作时间的同时提升工作效率。

此外,“平安+”指数还实现了社会治理资源的有效整合,推动形成了由党委领导、政府主导、综治协调、公安主力,各职能部门共同参与的立体化社会治安防控新格局,让基层镇街更容易发力,使各单位、各部门资源力量向基层倾斜,增强了治安防控和社会治理的整体性、协同性、精准性。

推动平安珠海创建架起政府服务群众“连心桥”

作为一名生活在珠海的市民,感到非常幸福。除了空气好,环境宜居外,在广大市民口中,珠海离不开“平安”二字。平安,是最基本的公共需求品,也是最广泛和最根本的群众利益。

人民群众是平安创建的主体。珠海发布“平安+”市域社会治理指数(以下简称“平安+”指数)后,获得市民高度评价和点赞,成为市民平安出行的“晴雨表”。这一创新的治理方式,不仅体现了城市管理者的智慧,也彰显出他们在城市治理中的恒心、耐心、细心与巧心。

在“互联网+”和大数据时代,社会公众对政府信息的公开度、透明度要求越来越高。“平安+”指数是一个非常好的沟通媒介,通过把群众最关心、最关注,与群众日常生活和切身利益关系最密切的信息,及时、全面、客观、准确地向社会公布,让广大群众了解所在辖区乃至全市的治安状况,不仅能够充分保障群众的知情权、监督权,还能进一步增强广大群众的主人翁意识,增进他们对平安创建工作的理解和支持,不断提升他们参与平安珠海创建的积极性、主动性和创造性,从而形成人

人支持平安创建、人人参与平安创建的良好氛围。

法治是最好的营商环境,平安稳定的社会环境是营造法治化营商环境的基础。“平安+”指数整合公安、应急、城管、卫健、市场监管、12345服务等信息数据资源,建立了一套集指数构建、科技保障、发布统筹、宣传共建、研判排查、预警整改、挂牌督办、考核问责等八大机制于一体的工作体系。在推动“放管服”改革和优化营商环境中起到了重要的支撑作用。与此同时,“平安+”指数还可以帮助企业防控风险,为

企业提供有利于创新创业的营商环境,平安稳定的社会环境,公平公正的司法环境,诚信有序的市场环境,让企业放心、安心、有信心。

“平安+”指数既着力解决影响社会和谐、企业发展的大问题,也关注百姓家长里短的小问题,在政府和群众之间架起了一座“连心桥”,更好地满足了企业发展和广大群众对美好生活的向往,为珠海打造营商环境新高地和“二次创业”加快发展营造了良好的法治环境,提供了坚强的法治保障。



郑永年
香港中文大学(深圳) 校长讲座教授、全球与中国高等研究院院长、珠海 市域社会治理首席专家



倪星
华南师范大学政治与 公共管理学院教授、中山大学 博士生导师、珠海市域社会 治理专家



郭丽云
广东省珠海市香洲区 香港街道党工委书记



禹华超
丹田集团股份有限公司 人事行政部行政总监、珠 海市社会治理民情观察员