从部门“独角戏”到协同“大合唱”

重庆九龙坡以高水平安全护航高质量发展

平安的脚步

□ 本报记者 吴晓锋 战海峰



九龙坡区是重庆市中心城区的重要板块，是老工业基地，也是人口大区，面积达432平方公里，常住人口155万人，2025年地区生产总值达2229.4亿元，居全市第二。

近几年，九龙坡区产业迭代加速、利益诉求多元，面对小区改造、夜市治安、矛盾纠纷化解等基层治理现实考题，九龙坡区深入贯彻总体国家安全观，统筹高质量发展和高水平安全，深入实施平安建设“一把手”工程，全方位织密风险防控网络，群众安全感连续4年保持在99%以上。

这份高分平安答卷是如何书写的？近日，《法治日报》记者展开实地走访，探索九龙坡区的平安足迹。

责任压紧压实

平安建设不是单个部门的“独角戏”，而是全域协同共治的“大合唱”。

2023年以来，九龙坡区委、区政府出台《加快建设更高水平的平安九龙坡三年行动总体方案》，配套印发《平安九龙坡建设“一把手”履职尽责清单》，搭建起“1个领导小组+10个专项组+18个工作专班”的组织体系。责任链条贯通区、镇（街）、村（社区）各层级各领域，平安建设由“软要求”变成了“硬约束”。

民主村是重庆老牌工业家属区，也是九龙坡区以整体统筹化解复杂矛盾的一个生动缩影。城市更新改造推进过程中，老旧楼栋加装电梯、商户“住改商”经营、噪声扰民等诉求集中涌现，居民与商户利益相互交织，稍有疏忽便容易激化矛盾。

在这样的局面下，如何兼顾群众安居需求与街区更新发展？

2022年至2023年初的改造攻坚阶段，区委主要负责人带头下沉一线现场研判，依托全区平安建设组织体系，统筹住建、市场监管、信访等多部门协同介入，平安驿站常态化现场办公，居民与商户的利益分歧被逐件逐项化解。2023年4月，民主村更新改造完工，红砖老巷变身网红打卡地。如今，特色餐饮、文创小店人气兴旺，游人络绎不绝。这一案例也成为城市更新背景下矛盾协同化解的鲜活样本。

“改造刚开始的时候，我们这些沿街商户心里都打鼓，既怕施工影响生意，又怕居民和我们闹矛盾。没想到平安驿站直接设在了巷子里，有什么问题当场就能协调解决。现在环境好了，客人越来越多，晚上出来散步逛街的居民也安心，我们商户心里更踏实。”在民主村经营火锅店的张女士感慨道。

制度机制在实践中持续迭代升级。区委常委会坚持定期通报除险固安工作情况，区委主要负责人带头研判化解历史积案制度，每季度晾晒分析“一报表四清单”工作成效，配套实施半年专项督查、基层平安创建等机制。

从顶层制度设计到一线实践落地，各级“一把手”的平安建设责任层层压紧压实，问题联治、工作联动、平安联创的强大合力由此形成，平安建设有了坚实的制度根基。

源头化解矛盾

矛盾处置，贵在抓早抓小、源头化解。九龙坡区完成区、镇（街）两级综治中心“五个规范化”建设，打破部门壁垒，政法、信访、住建、人社等单位入驻，妇联、工会、卫健等单位常驻或轮驻，其余单位“吹哨报到”。群众有诉求，社会矛盾纠纷多元化解平台一键派单，矛盾纠纷有了“一站式”调处阵地。同时，吸纳律师、人大代表、行业专家，组建调处专家库，参与疑难纠纷研判，“赶场式”矛盾纠纷化解工作法在全区推广。

调解阵地则被搬到了社区集市、居民院落，一大批劳资、邻里、物业纠纷就地化解，“小事不出社区”正在成为日常。

杨家坪街道新华春天小区的车库改造实践就是生动的治理样本。新华春天小区共有居民3000余户，小区地下车库车位618个。受历史原因影响，小区长期未能实行收费管理，此前基本处于无系统管理状态。高峰时期，车库里曾挤入近1200辆车，剐蹭、争抢车位等情况时有发生；管线老化等安全隐患也同样令人忧心。

为彻底终结小区车库乱象，让群众生活安定有序，2025年7月，由九龙坡区委政法委牵头，联合区住建委、区城市管理局、区司法局、区信访办、杨家坪街道、城乡运营集团等组成工作专班，近百名工作人员分组入户走访，收集研判群众诉求。为了向居民讲清产权归属等问题，工作专班设立现场答疑点，同时入户发放《致新华春天小区居民的一封信》，并附上责任单位联系电话。针对车位供不应求的实际问题，小区增设了户外临时停车区域。

杨家坪街道平安办负责人杨钧健回忆，改造按照“清一封一改”流程推进，先A区、后B区。A区改造完成后，变化清晰可见，到了B区改造时，居民配合度明显提高。如今，车库的管线更新了，消防设施补齐了，标线清晰了，24小时都有保安值守，车辆按位停放、整齐有序。

中梁山街道地处城乡接合部，劳资欠薪、邻里物业、征地历史遗留问题多发。过去，群众反映诉求要跑多个部门；如今，调解员当场对接相关负责人、当场回应诉求，重大矛盾纠纷化解周期大幅缩短。

中梁山街道综治中心调解员田常源从事基层调解工作已有十余年，见证了矛盾纠纷化解模式的变化。“以前群众前来反映问题，我们要跑好几个部门对接，时间长、效率低。现在综治中心多部门进驻，群众反映的问题当场就能派单对接，这就是源头治理的效果。”

激活智慧动能

新时代的平安建设，离不开数字化改革赋能。滩子口片区的交通优化探索便是有力注脚。滩子口片区道路交错，此前人车混行，早晚高峰拥堵，交通事故频发，周边居民出行、学生上下学饱受困扰。

2023年，九龙坡区运用大数据采集车流、人流数据，精细优化车道分配、信号灯配时和过街设施布局；2024年，推动“家校警城”协同治理育才中学沿线交通问题，开通滩子口等3条区间定制公交线路，畅通学生上下学路。2025年5月，滩子口片区交通组织优化方案获评城市道路交通提效提质全国精品案例。

在滩子口片区住了二十多年的王大爷对交通变化的感受最深：“以前上下班高峰期，这一段路堵得人心慌。现在车道优化了，还专门修建了过街设施，孩子上学过马路我放心多了。”

随着智慧平安建设持续加码，一批数字化治理场景纷纷落地见效。2024年，重庆动物园一体化智管系统接入20余类实时运行数据，客流预警、应急救助实现秒级响应。在当年国庆假期和2025年春节假期等客流高峰时段，对孕妇紧急送医、游客财物遗失找回等多起突发情况进行高效处置，入选全市“应用场景领跑者”榜单。2025年，“九维检立方”获评全市平安法治领域改革实践案例，5个创新应用被纳入区县数字化改革“一本账”，入选数量位居全市第一。

目前，全区贯通运行“政法一体化办案数字化系统”等35个市级数字化应用，综治中心线上集成12个解纷类应用，同步跟进矛盾纠纷风险稳控，实现全量归集、闭环管控。数字赋能的持续深化，正在推动社会治理由被动处置向事前主动预判转变。

一次次实践探索，一项项机制创新，让平安的根基在九龙坡区扎得更深、更牢。高水平安全始终是高质量发展的坚实保障。站在新起点，九龙坡区正在不断完善共建共治共享的社会治理格局，以高水平安全护航高质量发展，不断提升群众的获得感、幸福感、安全感。

漫画/高岳

- 纵深推进平安建设“一把手”工程，搭建“1+10+18”组织体系，全面构建全域共治新格局，筑牢平安稳定根基
- 健全风险闭环管控机制，实现风险智能预警、隐患动态清零，显著提升治理效能
- 全面完成区、镇（街）两级综治中心规范化建设，实现矛盾纠纷“一站式”受理、实质性化解，切实维护社会大局和谐稳定

点评

多元共治共筑平安屏障

□ 陈治元

党的二十大以来，重庆市九龙坡区坚持统筹发展和安全，一体推进平安九龙坡、法治九龙坡建设，群众安全感指数连续4年保持在99%以上，获评“2021—2025年度平安中国建设示范县”。

一把手牵头抓，汇聚共治合力。九龙坡区深入实施平安建设“一把手”工程，建立了区委常委会通报除险固安工作等制度。区主要负责人带头调研督导平安建设、接待群众来访、攻坚信访积案，推动各级“一把手”对平安建设直接研究、直接部署、直接落实，构建齐抓共管工作格局。

立足工业老区、人口大区实际，九龙坡区直面平安治理突出挑战，滚动排查重点难点问题565件，组织开展“疑难问题化解年”专项行动，综合化解率达95.9%。坚持举一反三、建章立制，创新探索“示范判决+诉前调解”、物业服务企业“红黑榜”评比等机制，实现“解决一个问题、化解一类矛盾”。

全时防控风险，守护大局平稳。始终保持“天天归零、时时归零”工作状态，九龙坡区健全各类风险闭环管控体系，全力压降突发案事件。2021年至2025年，“平安重庆风险闭环管控”系统涉稳风险处置率达100%，刑事案件、八类案件分别下降59.9%、54.7%，电诈发案数连续4年下降，生产安全事故、火灾起数分别下降55.56%、62.6%，守住了“八个不发生”“九个零发生”底线。

突出法治赋能，护航改革发展。九龙坡区把法治贯穿制度供给、政务服务、诚信建设全链条，目前执法事项综合率达73.7%，建成“九久满意·亲清联盟”政企交流平台、重庆枢纽港涉外法律服务联盟，打造15分钟高品质公共法律服务圈5个，营商环境综合评价连续多年居全市前列。迭代完善信访工作法治化制度体系，申诉求决类初次信访事项一次性化解率提升至96.5%。践行矛盾纠纷化解法治化路线图，综合化解率达99%。

全域固本强基，推动共建共享。九龙坡区规范建成区、镇（街）两级综治中心，探索矛盾纠纷“赶场式”化解、“消气包”等工作法；公租房社区“家门口就业”源头化解家庭邻里纠纷工作法获评重庆市“枫桥式工作法”，创建市级平安示范网格304个。贯通平安法治领域市级应用35个，5个自主谋划“一件事”应用全面投入运行，城市本质安全水平不断提升。

（作者系重庆市九龙坡区委常委、政法委书记）

格式条款“虚拟商品不予退款”被判定无效

专家建议：推动制度与民事司法救济衔接以减少此类纠纷

□ 本报记者 韩丹东

花费8980元购买了号称“专属定制”的线上辅导课，到手的却只有一个登录账号和一组通用录播视频；消费者别先生想要退款，却被电子协议里“虚拟商品不予退款”的条款所阻拦。2026年7月，福建省厦门市湖里区人民法院对这起纠纷作出判决，依法认定案涉格式条款无效；机构以通用课程冒充定制服务，构成违约，判令退还8000元。目前，该判决已生效。

《法治日报》记者近日调查发现，类似情况并不鲜见，“虚拟商品不予退款”“虚拟商品售出概不退换”等格式条款，正成为个别商家拒绝消费者维权的“挡箭牌”。

条款不是“挡箭牌”

公开资料显示，2025年10月，别先生在某平台刷到了某培训机构推出的半年辅导项目，其中，培训机构宣传课程配备专属助教、国内知名大学教研团队定制个性化学习规划等。为提升孩子的学业成绩，别先生支付了8980元作为培训费。一段时间后，别先生发现，机构仅仅在微信群转发公共网课链接、通用资料等，与宣传落差较大，于是想解除服务、退还费用，机构则以《用户协议》中“虚拟商品不予退款”条款为由拒绝协商。

法院审理后认为，相关账号及群内助教均非知名大学学生实名注册，该机构仅批量推送通用电子资料、免费网课资源，并未实际履行宣传的定制化核心服务，合同订立的提分辅导目的无法实现。

随后，法院依照民法典、消费者权益保护法相关规定作出认定：案涉退费限制条款由该机构单方拟定，未采取加粗、弹窗等显著方式提示退费限制，双方亦无签字盖章确认，属于经营者预先拟定、重复使用的格式条款，机构未以合理方式提示消费者注意该项重大权责约定，不合理排除消费者解除合同、要求退款的法定权利，应当认定为无效，不能作为拒退费用的抗辩依据。

华北电力大学（北京）新金融法学中心主任、副教授陈燕红对此表示，这类纠纷的共性在于，经营者在营销过程中会作出“专属定制”“名师授课”等核心承诺，又在电子协议中以隐蔽条款排除消费者的合同解除权。“法院的判决，正是对这种模式的司法否定。”

中国人民大学商法研究所所长刘俊海认为，判决体现出坚持契约严守、坚持契约正义的原则，提醒经营者必须按宣传承诺履行义务，未经合理提示、不合理排除消费者权利的不公平条款无效，不能成为经营者规避违约责任的“挡箭牌”。

所谓“防火墙”实则无效

河北邢台的魏先生也有和别先生类似的经历。

2025年开春，魏先生在某平台刷到一则售卖知名大学“学霸笔记”的广告，想起家中正在上学的孩子，他有些心动，于是扫码添加了“班主任”的微信。对方每天都发来三四条消息，“初二是分水岭”“中考定向班本周只剩两个名额”轮番推送。架不住游说，魏先生通过微信转账、信用卡分期的方式，支付了6980元，购买了“中考定向定制辅导班”的名额。

魏先生按照流程下载了相关App，可孩子却指出，App里的录播视频是初三通用课程。魏先生也注意到，课程视频末尾只模糊地标有“主讲：王老师”，并未提及宣传所说的“名校主讲”。对此，他询问了客服，可仅收到“有事请留言，看到会及时回复”的回复。

两周后，孩子告诉魏先生，自己的同学在网上看到了免费的同款内容。

魏先生告诉记者，自己曾找到“班主任”要求退款，对方态度客气，让他看“协议第六条”。当看到“课程属于虚拟产品不支持退款”时，他才想起，付款前确实看到过密密麻麻的小字，因为不点击“同意”就无法付款，他没有仔细阅读，就点击了“同意”。此后，经辖区市场监管部门调解，魏先生最终拿回5000元。

曾在河南郑州某线上教育公司担任“学习规划师”的董先生透露，这类电子协议中“虚拟商品不退”的条款，在公司内部被称作“防火墙”——有客户要求退费，就拿这行小字“抵挡”。与这道“防火墙”配合使用的还有一系列话术，先声明虚拟商品概不退款，再说课程已开通、服务已使用；实在无法应付，就让消费者“走法律途径”。

对此，刘俊海指出，持续数月的在线辅导、个性化咨询等本质上是服务合同，不能仅凭合同里的“虚拟商品”，就视为一次性履行完毕。“如果商家交付的是与宣传相符的数字产品，消费者单纯因为‘不想学了’要求退款，法律通常不予支持；但如果商家交付的只是通用课程，却收取‘定制辅导’的费用，便构成根本违约，消费者的解除权不会因协议中的一行小字而消灭。”刘俊海分析说。

陈燕红补充，法院会结合消费者已实际使用的部分、商家的合理成本酌定退还金额，并不当然支持全额退款。“这也是湖里区法院判退8000元而非8980元的逻辑所在。”

刘俊海指出，消费者维权的障碍还在于举证环节，条款往往用小字号藏在协议的底部，字号不标红、不提示，而课程登录记录等关键证据则在商家手中。“举证责任应与信息占有成正比，经营者和平台对后台数据负有证据保存和举证协力义务，不应让消费者独自承担取不到后台证据的不利后果。”刘俊海说。

值得注意的是，《最高人民法院关于审理预付式消费民事纠纷案件适用法律若干问题的解释》已明确，预付式消费中排除消费者依法解除合同或请求返还预付款权利的格式条款，消费者主张无效的，人民法院应予支持。

刘俊海认为，这意味着“虚拟商品不予退款”这类条款在司法层面已无生存空间，一些商家眼中的“防火墙”实际上是无效的。

前移消费者保护关口

受访专家认为，要减少此类纠纷，关键在于前移消费者权益保护的关口。

陈燕红建议，市场监管部门可以针对线上教培等领域开展格式条款专项治理，梳理典型不公平条款清单，对相关主体开展行政指导；还可以依据《网络交易监督管理办法》，重点核查电子签约界面提示是否达标，同时发布相关典型案例。

刘俊海表示，相关平台应对入驻商家的电子协议、下单页面、购买确认页进行前置巡查，识别疑似不公平条款，可建立先行调解机制，在纠纷初期介入核实，减少消费者直接起诉的成本。

“实际上，于2026年2月1日起施行的《网络交易平台规则监督管理办法》，对平台规则的公平性、透明性和消费者申诉机制已经作出明确规定，接下来的关键是推动这些制度与民事司法救济之间的衔接。”刘俊海说。

刘俊海进一步建议，细化数字商品与数字服务的分类规则，明确一次性交付内容、持续性服务、个性化定制服务的不同退费规则；同时建立数字服务履约证明制度，要求经营者公示师资身份、服务内容和可核验的履行记录。

