

普陀区加强海岛基层社会治理的探索与实践

□胡孟波

2004年,省委作出建设“平安浙江”的重大决策部署,以此为引领,普陀区委创造性地探索出了“网格化管理、组团式服务”基层社会治理新模式。经过20年的实践,该模式在密切党群干群关系、提高服务效率、转变干部作风、促进社会稳定等方面取得了显著成效,成为全省乃至全国基层社会治理的一项品牌工程。

一、以“平安浙江”建设为引领,推动海岛基层社会治理新实践。

(一)“网格化管理、组团式服务”模式的产生背景。普陀是一个“海洋大区、陆地小区”,长期以来,由于海域面积广阔、岛屿众多、交通不便、渔民流动性大等客观因素,导致基层社会治理体系不完善、管理服务主体缺失等问题日益显现。特别是进入21世纪之后,随着经济社会快速发展带来的贫富差距扩大化、社会利益关系复杂化、群众利益诉求多元化等对传统重管理、轻服务的基层社会治理理念产生巨大冲击。

2004年4月,时任浙江省委书记习近平同志主持召开建设平安浙江工作座谈会,提出要开展宽领域、大范围、多层面的平安浙江建设。5月,省委召开十一届六次全会,作出建设平安浙江、促进社会和谐稳定的决定,浙江成为全国最早提出并全面部署“大平安”建设战略的省份。

省委十一届六次全会结束后,普陀第一时间动员起来。6月16日,区委成立建设“平安普陀”领导小组;24日,召开十届区委第四次全体(扩大)会议,通过《中共舟山市普陀区委关于建设“平安普陀”促进社会和谐稳定的决定》,标志着建设“平安普陀”工作全面启动。

建设“平安普陀”工作启动以后,区委因地制宜推广和发展新时期“枫桥经验”,加强基层基础工作,改进群众工作的方式方法,建立健全预防化解矛盾纠纷机制,切实把各类矛盾、问题解决在基层和萌芽状态,有效提高了群众的安全感和满意度。2004年至2007年,年均调处矛盾纠纷成功600起左右,调处成功率始终保持在93%以上,实现重大群体性事件“零进京”“零进杭”,连续三年(2005年至2007年)获省“平安区”称号。

(二)“网格化管理、组团式服务”模式的初步探索。基层是维护平安稳定的最前哨。习近平同志指出:“要强化执政党的社会整合功能,加强社会建设和管理,妥善协调社会利益关系,促进社会公平和正义,最广泛最充分地调动一切积极因素,共同构建社会和谐和平安。”

习近平同志关于筑牢基层平安基石的重要论述,对普陀而言,既推动了管理理念的转变,又促进了管理机制的创新。平安普陀从

“小治安”向“大平安”,从社会管理向社会治理,从管制型政府向服务型政府不断演进跃迁。

2007年,立足“平安普陀”建设几年来取得的成绩和经验,区委对民情日记、民情恳谈会、党员联系服务群众等党的群众工作的成功做法和经验进行总结提炼,创造性地提出了“网格化管理、组团式服务”工作思路,并在年底以桃花镇为试点进行探索。

2008年2月,在区委工作组的指导下,桃花镇成立“网格化管理、组团式服务”工作领导小组及办公室,印发工作实施方案,将全镇5665户居民分为40个网格,以网格为单位进行社会管理和服务。试点启动以后,半年间共帮助群众解决各类问题587件,一些长期得不到解决的疑难问题得到化解或缓解,未发生一起区级以上信访事件。根据调查问卷显示,群众对此项工作的满意率达到99.5%,参与工作的机关干部认同率达97.3%。

(三)“网格化管理、组团式服务”模式的应运而生。2008年4月,在桃花镇试点取得初步成绩的基础上,区委召开全区基层“网格化管理、组团式服务”体系建设工作会议,印发《关于在全区基层组织开展“网格化管理、组团式服务”体系建设的意见》。7月,成立由区委书记任组长的工作领导小组。自此,“网格化管理、组团式服务”工作在全区范围全面推行。

全区推广之初,在原有行政区划不变的前提下,以渔农村社区100—150户为一网格,城市社区300户左右为一网格,把全区12个镇(街道)划分成652个单元网格,组建由机关干部、社区(村)干部、党员群众骨干等组成的652个服务团队,点对点、面对面地为群众提供服务。同时开通全区“网格化管理、组团式服务”信息管理系统,将网格中所有居民的住房、就业、医疗、教育、土地承包、优抚救助等分散、孤立的信息进行汇总整理,建立数据库,注重信息的日常收集积累和维护更新,有效提升了政府管理服务的精细化、动态化水平。

“网格化管理、组团式服务”成为了普陀矛盾纠纷化解、平安巡防、安全隐患排查等社会治安综合治理方面的强有力载体和抓手。依托这一机制,基层网格团队能够第一时间掌握社会各方面情况,并采取及时有效措施防止险情、矛盾、隐患的激化,避免不稳定因素的积压。2008年,全区各网格团队累计走访群众103213户,入户率达81.35%,征集到各类意见1798条,解决实际问题1470项,妥善处置了征地拆迁、房屋质量、劳资环保等引发的不稳定因素,在信访调解、流动人口管理、消防、禁毒、反邪教等方面发挥重大作用。

“网格化管理、组团式服务”是区委在基层社会治理方面的创举,

强化了党的基层组织的社会管理和公共服务能力,筑牢了党的执政根基,密切了党群干群联系,促进了社会和谐稳定。

二、以海岛基层实际为立足点,创新发展“网格化管理、组团式服务”模式。

(一)“网格化管理、组团式服务”模式从普陀一域走向全国。普陀区委先行先试,在加强基层维稳工作、深入推进平安创建和完善社会管理服务等方面进行了有益的探索,取得了明显成效。此后,这一模式逐渐从普陀一域走向全国。

2008年8月,舟山市委召开全市“网格化管理、组团式服务”工作会议,随后,发文要求全市各地学习借鉴普陀经验,结合实际抓好落实。

2009年7月,省委主要领导专程赴普陀调研指导“网格化管理、组团式服务”工作;8月,全省“网格化管理、组团式服务”工作推进会在舟山举行。10月,省委十二届六次全会通过的《中共浙江省委关于认真贯彻〈中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定〉的实施意见》中明确提出要“创新基层党组织的活动内容方式,推行和完善‘网格化管理、组团式服务’工作模式”。自此,发源于普陀的“网格化管理、组团式服务”新时期基层社会治理新模式在全省范围强力推进。

此后,这一模式迅速走向全国,在全国基层社会治理中持续发挥重要作用。2010年,“网格化管理、组团式服务”案例获评“2010中国全面小康十大民生决策”。2011年,又获“浙江省公共管理创新案例特别贡献奖”。2013年11月,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,指出要“坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求”。

(二)持续探索创新“网格化管理、组团式服务”模式。在“网格化管理、组团式服务”模式走向全省、全国的过程中,区委充分发挥首创优势,持续探索创新,使其不断焕发新的活力。

为进一步探索更符合城市基层党建和社会治理实际的方式方法、工作载体、体制机制,2009年9月,区委、区政府印发《关于进一步深化城市社区“网格化管理、组团式服务”工作的若干意见》,指出要强化党的基层组织的核心作用,充分调动城市社区广大党员干部参与工作的积极性和主动性;发挥社会团体和民间组织的独特优势,搭建居民自治的有效平台等。

2010年11月,区委印发《关于加快推进部门融入“网格化管理、组团式服务”工作的若干意见》,推

动部门主动融入网格服务团队,组建网格专业服务团队,同时强调发挥党员先锋模范作用。随后,普陀区正式开通普陀8189090公共服务中心,建设完善网上办事平台和远程视频服务。到当年底,共接到群众投诉361起,解决问题359起,解答群众咨询类问题14000多起,群众满意率达99%以上;提交网上办事平台问题18条,均给予及时受理和回复,好评率100%;举行97场网格视频服务,解决企业、群众生产生活问题1875条。

2011年,区委创新推行固定走访日、主题走访等制度,全年开展各类主题走访110余次,走访群众6.5万余人次。健全完善网格民情分析会、网格民情恳谈(通报)会制度,全区召开各级网格民情分析会825场次,网格民情恳谈(通报)会250场次。开辟十大自治途径,塑造23个网格自治典型示范点,逐步构建起多元化、多层次的网格自治工作架构。此外,区委着力深化完善部门融入网格,破解社会综合监管、重点民生诉求调处、专业领域服务等难题。

到2012年前后,全区已建立660个网格、878支网格服务团队、1032个网格党小组,联系着12万户、42万名普通群众,解决群众实际问题6937件次,基本形成了城乡海岛全覆盖、体系完备、机制成熟、成效显著的网格工作模式。

(三)“网格化管理、组团式服务”模式在新时代基层社会治理的升级迭代。十八大以后,区委进一步加强顶层设计,整合资源,以“最多跑一次”改革和数字化改革为牵引,运用“互联网+社会治理”手段,积极探索基于“网格化管理、组团式服务”模式的社会治理创新体系,一个个基层创造、一条条治理妙招在此开花结果,托起“善治”大局。

2013年,区委重源头抓根本,持续完善基层社会治理体系,形成了以“一网五中心”为特色的社会管理品牌。乡镇街道、社区、规模企业社会服务管理中心(室)建设进一步规范。2014年,区委结合党的群众路线教育实践活动,开展“网格走亲、问计访情、服务连心”活动,全区召开网格民情恳谈会940场,实现民情恳谈网格全覆盖。通过“5+3”群众问题调处机制,收集群众问题8015条,解决7875条。2015年,普陀区成立区级社会服务管理中心暨网格服务指挥中心,负责对网格工作总体指导协调,努力构建多层次多领域共同参与基层治理的良好格局。

2013年至2015年间,全区网格团队累计走访群众123.9万次,收集群众问题19767件,解决问题19444件,解决群众问题成功率均保持在98%以上,群众安全感满意度90.5%。到2015年,普陀区连续6年保持省创建法治县市区工作示范

区称号,同时被表彰为全国法治县区创建活动先进单位。

2017年,区委将“最多跑一次”理念延伸至基层社会治理领域,创立集矛盾化解、信息指挥、诉讼服务于一体的社会治理综合服务中心(2022年更名为普陀区社会治理中心),中心设诉讼服务、医患纠纷、劳动纠纷等10余个受理窗口,群众可享受“一个门受理、一站式解决、一条龙服务”。成立短短一年内,共解决群众各类诉求4.4万件,按时办结率100%、群众满意率99.6%,民商事案件下降15%,2018年获评全省公共管理创新优秀案例,得到省委政法委高度肯定并在全省推广。2020年,社会治理“普陀模式”被写入2020年最高人民法院在“两会”上的工作报告,《人民日报》头版进行专题报道。

2018年开始,在建设“数字浙江”的大背景下,区委加速推进社会治理领域数字化改革,创新推动矛盾纠纷化解“一件事”和“最多跑一地”改革,形成点、线、面全方位海陆治理合力。

2018年,普陀区在全市率先建成区级中心内部协同平台,对矛盾纠纷实行“一窗受理、网上派单、云上作战”,运行3年来化解纠纷19916起,随后平稳过渡至全省县级矛盾调解协同系统。针对金融领域案件数量逐年递增的问题,2020年11月,普陀率先成立普陀区金融纠纷人民调解委员会,探索金融纠纷“线上调”,实现“一次不用跑”,金融类案件诉讼立案数与往年同期相比降低27.45%。

针对海上纠纷预防预警难、取证难、部门协调难等痛点堵点,区委积极探索新时期“枫桥经验”向海上延伸。2022年4月,“海上枫桥”矛盾化解一件事应用在“浙里办”APP上线,至2023年底,累计受理海上矛盾纠纷378起,线上化解率97.3%,群众满意率100%,成功入选2022年第5批全省数字法治政府最佳实践。2023年12月,区委探索建立普陀区海上融治理中心,成为全省首个实体化一站式海上矛盾纠纷解纷站。与此同时,普陀区还推进“大数据+人民调解”机制,贯通“浙江解纷码”“海上枫桥”浙里矛盾等线上调解全业务链条,为涉海企业化解矛盾纠纷361起,线上化解率达97.2%,企业端、群众端满意率均达100%。2023年度,普陀区连续19年获省“平安区”称号。

三、“网格化管理、组团式服务”的时代价值

(一)首创“党建+网格”基层治理新模式。“网格化管理、组团式服务”是在公民本位、社会本位理念指导下创造的,实现了从传统的政府“管制型”向“服务型”转变。该

模式摒弃“管制型”政府的“权力本位”导向,从传统的行政命令思维转向“寓管理于服务之中”,从政府包揽一切转向注重运用社会力量,从习惯于“治标难治本”转向强调源头治理,从习惯于使用单一的行政手段转向综合运用经济、行政、道德、科技等手段开展治理。以服务代替管控,不仅在很大程度上消弭了政府与民众间的隔阂,也使群众的困难和问题能够及时地在源头得以解决。

(二)构建“网络+网格”的基层治理新格局。一方面,整合了各职能部门间的工作与信息平台,把现代信息技术和传统的行政包干联系制度有效结合起来,将公共服务资源进行整合,实现了信息化管理和行政化管理的对接。另一方面,积极鼓励社会力量参与到公共服务中来,因地制宜引导各类社会组织建立特色网格、特色党支部,逐步开辟普陀特色的自治途径,初步形成了“党政主导、城乡统筹、上下联动、条块结合、社会协同、公众参与”的基层社会治理新格局。

(三)开辟“小网格+大平安”的基层治理新路径。习近平同志曾深刻指出,我们提出的“平安”,不是仅指社会治安或安全生产的狭义的“平安”,而是涵盖了经济、政治、文化和社会各方面宽领域、大范围、多层面的广义“平安”。在普陀的探索实践中,始终坚持“大平安”建设理念,把“大平安”建设贯穿经济社会各领域,真正从“治安”上升为“治理”。一是强调“源头治理”,将“网格化管理、组团式服务”融入经济社会发展全局,统筹社会治理、经济发展和公共服务,从源头上预防和减少社会矛盾的产生。二是强调共建共治共享,把社会治理变成人民群众共同参与的生动实践,让人民群众成为社会治理的最广参与者、最大受益者、最终评判者。三是强调促进经济社会发展,该模式倡导民本理念、公仆意识、服务意识,推进政府职能转变,优化营商环境;着力提升政府办事效率,“一网通办”向海岛延伸,各领域高频政务服务事项下沉至基层办理,真正实现“办事不出岛”。

在“平安浙江”建设目标引领下,普陀成为“网格化管理、组团式服务”的发源地,此后十余年间,该模式走向全国各地,成为基层党建和社会治理的品牌工程。在此基础上,普陀区持续探索打造县域社会治理共同体,新时代“海上枫桥经验”、普陀区社会治理中心、海上融治理中心等社会治理金字招牌不断涌现,进一步彰显了“网格化管理、组团式服务”的时代价值,一个经济发展、政治稳定、文化繁荣、社会和谐、人民安康的“大平安”社会治理格局在普陀已基本形成。

【撰稿人系舟山市普陀区档案馆(区史志研究室)史志科科长】

