
基层社会管理的形态改善与绩效提升 ——解读“浙江省基层社会管理综合信息系统”

朱益军

【摘要】浙江省开发建成了覆盖全省的“基层社会管理综合信息系统”，该系统按照信息化的要求对基层管理结构和流程进行再造和重组，有效改善和优化了社会管理形态。系统运行以来得到了中央有关部门的高度重视，全国兄弟省市来浙江对该系统进行参观考察者络绎不绝。本文主要介绍该系统开发建设的背景、开发的理念和目的、系统的功能框架、运行状况及其所取得的绩效，以供有关部门和研究者提供借鉴。

【关键词】浙江；社会管理；信息系统

【中图分类号】 C916

【文献标识码】 A

【文章编号】 1007—9092(2013)02—0043—06

党的十八大明确指出，“提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。”^①实践证明，运用现代化的通信、网络和信息技术，实现社会管理和服务信息化，对于整合资源、掌握信息、提高效率、增进沟通、方便群众、维护稳定，都具有十分重大的意义。近两年来，浙江省开发建成了“社会管理综合信息系统”，该系统整合了全省社会管理的各职能部门，往下延伸至每一个社区(村)，在全省范围内建立起了与社会管理密切相关的涵盖各类信息的基本数据库，健全了各种电子台帐；政府直至社区(村)的相关部门人员借助这一系统开始开展了网上日常工作，受理、处理矛盾纠纷、群众诉求和基层事件，实施网上督查督办、考核评估，有效提升了社会管理工作效能和为民办事服务质量。基层社会管理综合信息系统的应用，是对基层管理结构和流程按照信息化的要求进行再造和重组，改善和优化了社会管理形态。该系统投入使用以来，得到了中央政法委的高度重视，全国兄弟省市来浙江对该系统进行参观考察者也络绎不绝。

一、浙江省社会管理信息化建设现状

近年来，浙江省各级政府和有关部门，对社会管理服务领域的信息化建设都十分重视，也取得了长足进步。

(一)浙江信息化建设的主要成绩

1、信息基础设施进一步完善

浙江省信息网络建设取得跨越式发展，信息基础设施指数仅次于京津沪三地。现代化的广播电视、综合信息覆盖网络体系已经建成；第三代通信网络建设加快推进，3G网络基本实现全省覆盖；物联网技术运用快速推进，建成了一批综合交通、安防监控、智能楼宇、智能电网、工业控制等方面的基础设施。为推进社会管理信息化建设铺设了网络、开通了渠道、奠定了基础。

2、电子政务建设渐成规模

政府各部门的电子政务建设发展很快，省公安厅的“网上大厅”、流动人口管理系统，省司法厅的“司法行政基层工作信息

作者简介：朱益军，浙江省社会管理综合治理委员会办公室副主任。

^① 见中共十八大报告。

平台”、社区矫正、刑释解教人员管理系统，人口计生委的计划生育管理系统，以及各相关部门的行政管理和对外服务窗口建设等发展迅速；金盾工程、金财工程、金税工程、金宏工程、金质工程等一系列“金”字工程不断推进；教育信息化公共服务体系建设工程、数字校园示范工程等建设成果显著；文化信息资源共享工程建设稳步推进；城乡社区卫生服务信息系统基本建成；社保“一卡通”建设取得突破性成果。这些为各部门业务范围内的管理服务信息化创造了良好的条件。

3、区域性综合管理服务平台发展较快

各地的行政服务中心建设基本铺开，市、县两级逐步实现集中办公、一个窗口接待、一个平台受理、一条龙服务，为群众办理行政审批等行政事务提供了极大的方便。宁波“81890”社会公共服务平台，整合政府、社会、企业、志愿者的各种服务资源，通过热线电话、手机短信、移动终端、信息网络等渠道，及时收集各方诉求，为市民、企业和社会提供信息交流、咨询和公共服务。金华市社会应急联动中心，依托公安 110 指挥中心，建立完善党委领导、政府负责、部门联动、社会参与的社会应急联动救援体系，群众只需拨打 110，即可解决多种应急救急事项。杭州“市民卡”，整合有关部门的信息资源，实现了社会保障服务、城市交通、公共服务、商盟支付“一卡”通，作为政府提供各类公共服务和便民服务的信息化载体，为群众提供了极大便利。象山县网络舆情会办中心，集群众投诉处理、网络舆情处置和社会民生服务于一体，畅通群众反映渠道，加大部门联合处理力量，及时回应百姓需求，为处理解决人民群众关心关注的问题提供了有力的支撑。综合平台的出现将加强管理与便民服务有机地结合了起来。

(二)浙江信息化建设中存在的主要问题

但社会管理信息化建设中，还存在着许多困难和问题，有的已经成为制约信息化建设步伐的瓶颈。

1、建设布局上缺乏全局考虑和总体设计，信息孤岛、数字鸿沟现象还不同程度的存在

各地各部门的信息化建设积极性很高，信息系统建设发展也较快，但“各自为战”现象仍比较明显，部门资源基本不能共享共通；缺乏全局性、整体性、跨部门的综合信息平台；有的县(市、区)、乡镇(街道)虽然建立了综合性信息系统，但仅限于在一定的区域内运行，无法共享全市、全省资源，也影响着将来更大范围内的联网运行。

2、资源整合尚存在体制、机制性障碍，部门联动还难以通畅

因部门职能、业务需求设立的信息系统，相互之间一般都存在着难以逾越的业务、技术甚至法律“壁垒”，直接互联互通非常困难。部门间整合、共享资源一般都采用再建一个共享交换平台的方式进行，即将共同需要的数据在一个共享平台上进行交换，达到共用。但少数部门对整合资源还存在认识上的偏差，不愿将一些共享资源整合到共同平台上来。有的部门不愿联通综合信息平台，致使一些工作流程中断，部门联动功能运转不起来，群众反映的问题得不到及时流转解决。有的地方和部门仍在热心建设自己的“区域网”和“系统网”，形成新的“烟囱”和“孤岛”，全省性的综合信息网几乎处于空白状态。

3、社会管理系统的“智能化”程度不高，基本停留在“数字化”时期

许多应用系统的功能仍然局限于把纸上的东西变为电脑里的东西，多是电子表格、电子档案、电子台帐等内容，虽能替代人工发挥查询、统计、检索、传递等计算机优势，但对于决策辅助、分析研判、识别报警、信息关联、跟踪定位等智能化的功能开发应用较少，仍处于信息化的初级阶段。

面对这样的现实，我们亟需构建一个社会管理领域的综合信息系统，让各地各级各部门在充分掌握动态而真实的信息情报，了解人民群众的所思所想、所需所求的基础上，通过日常工作，履行职能，有的放矢地抓好管理，搞好服务。运用现代化网络、

通信、信息技术，配合社会管理体制机制创新，以管理工具的进步推动管理形态的改善和优化，形成反逼机制，解决以往社会管理中掌握情况难、部门联动难、及时服务难、重点关注难等瓶颈问题，正是浙江省基层社会管理综合信息系统建设的需求背景。

二、浙江省基层社会管理综合信息系统的开发与建设

系统从 2011 年 3 月开始建设，至 2012 年 12 月，全省已有 11 个市、90 个县（市、区）、1380 个乡镇（街道）、27372 万余个村（社区）和省、市、县（市、区）三级 1568 个部门联网运行。基本形成全省统一、跨区域、跨部门的基本数据库、联合办公、事件处理、考核评估综合信息网。主要有以下五个特点：

1、注重顶层设计，发挥全省联网的优势

2010 年 6 月，全国社会治安综合治理工作会议提出，要“进一步适应信息化快速发展的新形势，尽快形成全面覆盖、动态跟踪、联通共享、功能齐全的社会管理综合信息系统”。根据这一要求，省委、省政府将加强社会管理综合信息系统建设列入《浙江省经济社会发展“十二五”规划纲要》和《浙江省社会管理重大项目建设“十二五”规划》，提出理念一致、功能协调、结构统一、资源共享、基层为主、方便实用的建设原则，要求尽快建立全省统一、一体联动的社会管理综合信息平台。2011 年 3 月起，省综治办牵头进行整体谋篇布局，经过需求调研、功能设计、试点运行、安全论证、专家评审等多道程序，于 2011 年 9 月完成了应用系统整体设计，确定信息系统的总体架构为：一个平台、两层使用、五级网络。“一个平台”是指全省建一个云计算平台，各地不再另设服务器建立分平台，各市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）通过既设的党政专网或中国电信 VPDN 加密网入网运行。“两层使用”是指系统设计在功能上的各有侧重，县（市、区）以下重在实务操作，主要满足信息收集、情况反映、互动交流、日常工作开展和具体事件处理的需要；省、市两级重在督导、研判、决策，主要满足数据传递、分析研判、工作指导和考核监督的需要。“五级网络”是指系统同时适用省、市、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区、企业）五级社会管理工作的基本需求。省、市、县（市、区）三级用户为党政分管领导，政法委、综治办领导和工作人员，信访、治安、禁毒、消防、人民调解、刑释解教人员安置帮教、社区矫正、社会组织管理、社会救助、危化企业及从业人员管理、工商企业注册登记、特种设备管理、学校周边综合治理、预防青少年违法犯罪、护路护线等职能部门工作人员。乡镇（街道）用户为乡镇（街道）领导、综治办和社会服务管理中心相关人员，公安派出所、司法所、安监站等基层单位，村（社区）、企事业单位，以及网格员。

顶层设计、统一平台，解决了以往信息化建设中长期存在的“信息孤岛”、“数字鸿沟”等问题，实现了全省范围内社会管理综合治理领域的信息数据互联互通、矛盾事件联调联处。

2、注重应用功效，突出为基层服务的重点

系统按照社会管理工作的共性流程设计功能模块，主要包括基础信息、日常工作、事件处理、研判分析、考核评估、视频集成、远程交流、系统管理等 8 大功能模块，为各级特别是基层领导和各工作部门汇聚基础资源、规范业务流程、联动部门职能、提升工作效率、辅助科学决策提供现代技术支撑，实现基础信息网上录入、办事服务网上管理、工作过程网上监督、责任目标网上考核。比如，基础信息功能模块共纳入 13 类重点人员 250 余项数据，5 类重点场所 70 余项数据，3 类社会组织 20 余项数据、以及重点出租房屋、学校及周边、重点企业等 40 余项数据，基本包括了需要党委、政府组织协调相关部门和社会力量、人民群众共同关注的人、事、物、地、组织的相关信息。日常工作功能模块，记录各级综治组织及相关部门的日常工作内容，相当于一个全省综治工作 OA 系统，为无纸化办公提供了保障、创造了便利。事件处理功能模块，主要是处理工作中发现和群众反映的问题，通过短信系统、群众来信来访、110 警情联动、门户网站和综治人员调查收集等多种渠道，记录各种矛盾纠纷苗头、事件隐患和群众各方面诉求及民生服务需求，并通过网上联动对事件进行分流，由相关人员和部门处理解决；全程记录每件事受理、处理、办理、结果及反馈评价的过程，真正实现群众反映的问题，件件有着落，事事有回音。考核评估功能模块，既可对日常工作和事件处理情况进行全程跟踪、督查督办，也可对年度社会管理各项工作进行汇总考核，实现了日常工作与考核评

分相关联，从考核项目得分反查工作过程和结果。

强大的实用功能，使基层综治干部再也不用为在堆积如山的故纸堆里查询某份资料、年终突击准备纸质台帐发愁，延伸到村(社区)甚至网格的这些 PC 终端和移动终端，实现了信息情况随访随录、实况图片即拍即传、各类台帐随录随存，在信息员获取信息的同时，“系统云端”已经为数据分门别类安了家，也为相关部门和人员了解情况、处理问题、事件提供了实时信息。

3、注重互通共享，发挥部门联动的合力

系统将数据整合和部门联动作为应用的重点之一，突出资源、力量的整合、融合。在开通运行前，综治办、信访局、教育厅、民政厅、公安厅、司法厅、人力社保厅、卫生厅、工商局、安监局、质监局、团委等省级 12 个部门联合下发《浙江省基层社会管理综合信息系统数据整合暂行规定》^①，明确规定互通共享的数据种类和方法，将已建立数据库的 7 个部门 16 大类信息数据，通过导入的方法，输送到社会管理综合信息系统；尚未建立数据库的 5 个部门和其他数据，按照共建共享的原则，依托乡镇(街道)社会服务管理中心、村(社区)综治工作站(室)和“网格化管理、组团式服务”，通过基层综治组织、群防群治队伍、网格管理员、各类信息员等，按网格定期采集，录入社会管理综合信息系统，与相关部门导入的数据一起建立社会管理基本信息综合数据库，并定期进行基层采集信息与部门数据库原有信息的比对，不断提高信息的鲜活度，增强数据的全面性和一致性，切实将需综合治理的相关信息数据整合到一个共享平台上来，并使综合治理相关部门在一个网上联动起来。明确了相关部门网上工作职能，实施网上督促检查和考核评估的方法程序。目前，全省县(市、区)级绝大部分已实现相关部门横向入网联动。杭州市余杭区正在实施综治委所有成员单位的入网工程，温州市平阳县建立信息处理中心，对涉及到多个部门的矛盾纠纷和其他事件，通过网上抄报、终端弹出，网上派单、催办、督办、考核等方法，形成上下贯通横向联通的社会管理链，既增强了联动、提高了效能，也方便了群众、改善了形象。老百姓说，通过社会服务管理中心(站)和社会管理综合信息系统反映情况，“使我们进了一家的门，就能找到各家的人，能办各种各样的事。再也不用象过去那样不知道这事归谁管，归哪个部门管，盲目地找领导、找部门。”基层组织的工作人员说，“为使老百姓办事、解决问题少跑路，相关部门和人员多整合、多联动，是基层社会服务管理的基本方向”。

4、注重分步融合，实现功能的渐进完善

遵循“边建设边使用、边建设边完善”原则，把加强主干系统建设与融合条块系统建设有机结合起来，把功能应用与深度开发有机结合起来，努力使“基层社会管理综合信息系统”成为全省社会管理领域的骨干系统。针对当前各类信息化建设方兴未艾、部门单项系统多、地方区域系统杂的特点，我们积极协调县以下社会管理服务领域的应用系统逐步融合，按照“有效融合先建系统、适度整合部门系统、防止重复建设系统”的思路，通过信息融合导入、整合单项系统、同化区域系统等方式，与相关横向平台实现信息互通、数据共享；与区域性平台实现内容摆渡、功能相接，实现多网融合，“一网式”服务管理，逐步解决一些乡镇(街道)同时有 4、5 个信息系统，互不关联，重复录入，增加基层负担的问题。比如，宁波市将“基层社会管理综合信息系统”融入全市智慧城市建设大格局；温州市把“基层社会管理综合信息系统”作为“网格化管理、组团式服务”的基本信息平台，融合其他个性化管理服务项目；舟山市做好与原有的全市网格管理服务系统的对接工作；衢州市协调推进市“三民工程”系统与“基层社会管理综合信息系统”数据共享，逐步形成规模效应和联网联动优势。还有一些地方，本来计划在基层建立独立的消防网、食品药品监管网等，现也在试点搭载“基层社会管理综合信息系统”。日前，省综治办又与省经信委、省公安厅等共同协调配合，筹划建设实有人口基本资源库和共享平台。

5、注重规范管理，发挥系统应用的效能

重视信息系统的应用培训和规范管理工作。系统运行前，省里分期举办系统业务培训，以县(市、区)为单位或划片分区组织所辖乡镇(街道)、村(社区)和部门用户进行系统操作和相关制度培训，共举办大小专门培训 260 场次，培训人员 11770 人次，

^① 浙综委办〔2011〕21 号。

并在系统运行后随时根据各地的要求，加强更新培训，千方百计使系统用户尽快了解系统的基本功能，掌握操作规程和使用方法，实现网上录入基础信息、网上管理办事服务流程、网上监督工作过程、网上考核相关人员和部门的责任。宁波、温州、舟山等地在基层实践的基础上，着手建立系统使用规范，制定了系统架构和管理、信息采集录入、日常工作操作、事件处理流转、督查督办，以及用户职责、使用规范、数据整合、安全制度等一整套规章制度，出台“基层社会管理综合信息系统管理和操作指南”。温州市建立了系统使用考核制度，将使用系统录入信息的数量、质量，受理事件、处理工作的时效与业绩考核挂起钩来，通过黄、红牌督办扣分等方法，督促相关部门和工作人员提高网上办事服务效率。系统的正常运转和使用，使基层基础资源汇聚多元实时、业务协同规范流畅、部门联动积极主动，工作效率、辅助科学决策的能力得到提升。

三、基层社会管理综合信息系统的绩效

基层社会管理综合信息系统联网应用不到一年，依托全省 11.5 万个网格、15 万余人的网格信息人员，通过 5 万余个终端，几乎覆盖了浙江 10 万余平方公里有人居住的每寸土地，建立了庞大的人、事、物、地、组织的数据库。自今年 2 月全省统一的“社会管理云平台”开通运行以来，全省共建立 PC 终端 41632 个，移动终端 4 千余个，系统接入率覆盖省、市、县(市、区)三级政法委、综治办、相关部门及 100% 的乡镇(街道)和 85% 以上的村(社区)。截止 2012 年 12 月 31 日，全省共录入人员、场所、出租房屋、企业和社会组织等各类信息 725 万余条，建立各种电子台帐 36 万余件；记录、受理、流转处理各种办事服务事项 38 万余件。同时，通过这些该系统全面及时的信息反馈，各部门有效实现了随时随地了解、反映民情民意，从而使基层政府和各级组织的管理更精细，服务更到位，工作更便捷，群众更满意。各地应用系统解决了大量的矛盾纠纷调解、突出问题整治、群众关心问题的回应等，以及送痴呆老人回家、电力设备隐患报告、道路维护回应、环境治理、非正常死亡事件处置、事故人员身份确认等管理服务工作，使现有管理形态得到改善和优化，系统绩效初显。具体地说，该系统运行绩效主要表现在以下几个方面。

1、从“自上而下的领导布置式”转变为“由下而上的群众需求式”，工作更有针对性

在大量的社会管理实践中，我们有一种深切的体会：我们缺少的不是解决问题的办法，而是缺少灵通和真实的信息，我们不知道问题什么时候会出现，不知道问题会出现在哪里，也不知道问题会在什么人身上发生。以往自上而下的、上级指令性的大排查、大摸底，统一行动，可能会发现一些相对突出的问题，可一些潜在性的、积累性的、渐变性的问题和情况是难以掌握的。现在通过“网格化管理、组团式服务”的精细化工作模式和信息化应用，可以不间断地观察问题，从基层一线捕捉信息，从问题源头反映情况，让每一个网格、每一户人家甚至每一个人的情况及时的反映在网上，给及时回应诉求、解决困难、消除隐患、满足群众需求提供了第一手资料，为有的放矢地开展管理服务工作创造了良好条件。

2、从“传统的各自为战”转变为“现代的有效联动”，凸显了工作效率

上面千条线，下面一根针，上级部门协调不够，就会使基层无所适从，增加工作量不说，还会使群众对政府管理能力和秩序产生怀疑。通过信息系统的运用，将各部门(单位)、各乡镇(街道)有效连接起来，实现一网联动，使工作中发现和人民群众反映的问题，可以通过网上自动流转和主动派单得以及时有效地解决，促进了综合治理管理格局的形成。实现了老百姓反映的问题，事事有回音，件件有着落。

3、从“权责不清”转变为“权责清晰”，落实了管理责任制

通过信息系统应用、工作流程规范和工作制度的完善，使各级各部门和相关人员收集信息、处理事务、结案反馈的职能和流程用信息技术的手段固定下来。一个事件谁受理的、什么时候启动处理的、谁的职能、什么时候办理或转办交办的，何时办结、怎么反馈的等，在网上是一个透明的过程，有权用户清晰可见，从而形成责任倒查压力，做到工作痕迹可查，工作责任明确，行政问责有效。

4、从“静态迟缓”转变为“动态灵敏”，增强了主动性

由于系统设计为实时信息计算，使全省每个网格的情况变动都能实时地反映到系统中，使其辖区及上级和有关部门都能实时看到，每个工作终端输入的情况都能实时地反映在网上，使基层能做到“无时差”接报和处理，大大增强了信息的灵敏度，提高了工作的时效性和主动性；同时系统平台还设有领导督办、网上督办、短信提醒、定时报警、超时亮灯等功能，促进各级快速有效地处理各类问题，提升社会管理的智能预警、科学决策和精确调度水平。

5、从“运动式、粗放型”转变为“常态化、精细型”，推进了长效机制建设

原先无论是排查矛盾纠纷还是采集各类信息，总是要通过一轮轮的“运动”方式进行，搞一次登记一次，不仅耗费了大量的人力、物力、财力，而且还不准确、难统计、难查询、难更新。通过 4 万余个信息触角，加上几千个随访随录，不间断地收集信息，反映情况，做到管理底数清、情况明、更新快、信息掌握及时，服务管理到位，预防处置快捷，促进管理基础的强化，形成了一种长效常态机制，基层单位再也不用为一次次“运动式”排查摸底犯愁。

6、从“大投入、长周期、难升级”的运营模式转变为“投入少、应用快、升级易”，显现社会化运作优势

采取与运营商联合开发的模式，由使用单位提出工作需求，确定工作流程，运营商与合作伙伴投资建设，按谁使用谁付费的原则，支付网络租用费，解决了政府立项难，申请专项难的瓶颈问题，而且还保证了系统的质量和解决了建后维护维修等大量问题，使系统始终处于良好的运行和随着技术发展不断升级更新状态。

四、进一步推进社会管理信息化建设的思考

加强社会管理信息化建设，是加强和创新社会管理的迫切需要。下一步浙江省应继续加强总体规划、实行项目化管理，整合各种资源、突出为民服务，进一步推进社会管理智能化建设。

1、坚持党委、政府统一领导、牵头部门具体协调、相关部门各负其责的领导体制

在省级层面搞好顶层设计、整体规划、典型引路、业务指导的基础上，切实把责任落实到各地党委、政府，将社会管理信息化建设作为新形势下加强和创新社会管理的一项实际措施，一项一项抓好落实，并列入年度平安建设和社会管理综合治理考核内容，强力推动落实。

2、进一步加大数据整合和部门联动力度

省级相关部门要树立“大数据”的理念，破除部门“壁垒”，切实做好社会管理相关数据整合和部门联动处理社会管理相关事务的协调工作，根据工作需要不断拓展联动部门入网，并真正抓好落实。各地各部门也要根据各地的实际，切实将需综合治理的相关信息数据整合到一个共享平台上来，努力使综合治理相关部门在一个网上联动起来，明确网上工作职能，实施网上督促检查和考核评估，在各级政府构建跨部门、跨地区信息互联互通和业务协同、政务处理更加智能的综合系统，形成标准统一、功能完善、安全可靠的政务网络平台和业务应用平台。同时，要建立完善相关规章制度，确保工作机制的正常运行。

3、加强深度开发，提高智能化水平

将现有系统平台信息的“整合”、“交换”功能，逐步向信息的“使用”和“交易”功能转变，提高信息的“附加值”和网联动的“含金量”。特别注重开发应用预警预测、自动报警、自动识别、定位跟踪、关联比对、网上作业、预案提示和生成、

决策指挥辅助等功能，促进社会管理信息系统向社会管理智能系统提升。

4、创新社会管理信息化建设模式，加大保障力度

鼓励各地探索政府、社会合作建设，租赁服务，购买服务，一个项目一个公司运作，投入与收益相结合等方式运作社会管理信息化建设，重视使用单位、服务单位和监管单位各自需求的满足。改变政府大包大揽现象，减轻地方财政支出和一次性巨额投入的负担。同时，建立各领域、各环节、各岗位的责任追究体系，对每一个环节的瑕疵、过失、错误和不作为等进行历史性追溯，确保系统质量和正常运行。

5、加强信息化社会管理研究和社会力量动员

广泛汇聚社会有关部门、企业、高校、科研院所等各方力量，合力推进社会管理信息化建设，加深全社会对信息化社会管理内涵的认识，明晰推进的路径和策略，追踪技术前沿，深化应用探索，不断提升我省社会管理信息化水平。