高水平推进城域治理现代化的探索与实践

——以杭州市西湖区为例

杜庆华 张祝平

一、以“六和”促协商共治：城域治理现代化的“西湖样本”

（一）实施“党建领和”工程，以党建创新引领城域治理新格局

一是积极探索“基层党建+”工作模式。包括以党建引领全科网格建设、“党建+楼道微自治”“党建+物业联盟”等，把“人在哪里、党员在哪里、基层党的建设就推进到哪里”作为社会治理基础性工作要求。二是推动党建带社建。深入实践“网格化管理、组团式服务”模式，形成以基层党组织为核心、群团和社会组织为纽带和依托的“社会共治圈”“群众自治圈”，打造了一批基层社会共建共治品牌。三是全面提升基层党组织战斗力。以提升组织力为重点，突出政治功能，开展“正风肃纪促清廉”等专项行动，推行“岗位建功”先锋行动，健全支部主题党日、党员民主评议等制度，把基层党组织建设成坚强战斗堡垒。

（二）实施“社会协和”工程，以组织创新激活城域治理新活力

一是发挥群团组织的桥梁纽带作用。通过“组织力量服务活动双下沉”行动，打通基层人、财、物、场地使用隔阂，形成以镇街群团组织为龙头，以区域群团组织为中枢，以村社、网格为基石的群团组织参与城域治理网络。二是发挥社会组织与志愿服务的积极助推作用。完善分类管理，拓宽政府购买公共服务领域，全方位引导鼓励规范各类社会组织参与城域治理。打造“志愿者3.0”版本，推广“社工+志愿者”互动服务方式。三是发挥城域基层自治组织的群防群治作用。通过“新型村社自治体系建设”“完善工会成员单位职工大会机制”等项目，拓宽社会公众参与渠道，形成以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型村（社区）自治体系。

（三）实施“专业维和”工程，以队伍创新打造城域治理新框架

一是壮大城域社会治理专业力量。加强政法队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设，全面提升政法干警的法律政策运用、防控风险、群众工作、科技应用、舆论引导能力。二是完善城域社会治理专业体系。通过“规范平安建设和社会治理工作协调机制操作规程”“常态推进平安督查检查”等项目，建立完善市级统一指挥、合成作战、专业研判、分类打击机制，提升社会治安与公共安全的打、防、控、管、疏水平。三是强化重点领域专项治理。盯紧交通安全、信访秩序、命案防控、消防安全、食药安全、涉众型案事件防范、平安三率提升等8个重点领域，坚决打赢平安创建攻坚战。

（四）实施“智慧促和”工程，以手段创新提升城域治理新水平

一是加快建设城市大脑·城域治理数字化西湖平台系统。建设城市大脑·西湖平台，以“114N（一云池、一中枢、四大平台、N个应用）”为总体建设框架，建设以城市管理、应急指挥、经济发展、民生服务为驱动的四大大主题平台，与智慧应用数据互联互通，做到整体谋划、整体推进、共享共用。二是加快推进以智能化为特色的政法产品供给侧改革。建立智慧电子政务云、分布式计算资源和数据算法服务，为城市大脑实现“人过留影、车过留牌、机过留号、物过留痕”的超强感知提供硬件支持。深化互联网法院、智慧法院、智慧检务、智慧司法、智慧安防小区建设，大力推广一体化办案系统应用和在线矛盾纠纷多元化

解平台建设。三是加快推进城市大脑西湖平台基层社会治理应用。深化平安岗亭、智安小区、智慧消防站等基层社会治理相关项目建设，构建全链条、全覆盖基层社会治理智能应用体系。

（五）实施“法治守和”工程，以方式创新保障社会治理有效性

一是建设科学完备的城域法律规范体系。健全完善城域社会治理地方性规范性文件体系，推动完善市民公约、村规民约、行业规章、团体章程等社会规范。二是建设公正权威的城域法治实施体系。健全“部门专业执法+综合行政执法+联合执法”行政执法体系，完善镇街行政执法统筹指挥机制。深入推进司法体制改革，全面落实司法责任制。三是建设规范严密的城域法治监督体系。充分运用好案件协调、案件督办、案件评查、专项执法检查等监督手段，建立立体化、全天候、全覆盖的市域法治监督网络，强化法律监督。四是建设务实管用的城域法治保障体系。深入开展政法机关“三服务”活动，深化政法领域“最多跑一次”改革，实施法律援助“惠民工程”，创新法律会诊模式，全面提升公共法律服务水平。

（六）实施“文化育和”工程，以载体创新推进城域治理再优化

一是加强培育弘扬平安文化。开展“乡贤文化、家训家风”行动，开展“美丽社区”“美丽家庭”等“美丽”系列创建工作和孝心车位、文化家园等道德实践活动，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。二是健全完善社会心理服务体系。逐步构建、完善前端普遍服务、中端监测预警、末端精准干预的社会心理服务体系。三是加快构建社会诚信体系。创建“信用西湖”品牌，全面落实信用系统和部门业务协同工作，实现部门和行业间信用信息互通共享；及时汇总公示本地区的红黑名单和重点关注名单，推动社会诚信联合奖惩措施清单落地实施。

二、西湖区推进城域治理现代化的积极成效与经验逻辑

近年来，西湖区着眼高水平治理，以“六和塔”工作体系为主抓手，平安创建稳中有进，2017年排名全省第77位，2018年排名全省第20位、全市第5位。在基层社会治理方面创造了一些“金招牌”，主要包括：打造了全省首家社会治理综合服务中心；建成集咨询、评估、调解、仲裁、诉讼于一体的“在线矛盾纠纷多元化解平台”，被评为全国优秀项目（列全国31个同类项目的第一名）；在全省首创“1246+N”城乡社区基本公共服务标准化体系，已创建骆家庄社区等省市示范“三型社区”13个；建成全省首个社工学院，新增社会工作领军人才15名。城域治理现代化的本质是对人的优质服务，涉及广大民众的实际利益。它启示我们：

第一，创新体制机制、加强系统谋划是高水平推进城域治理现代化的基本前提。制度的生命力在于执行，“要善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理效能”。西湖区“六和塔”基层社会治理工作体系，就是在党委统一领导下，每一个工程都有明确的牵头单位和责任单位。在具体的工作中，以西溪街道老旧小区改造为例，通过党建引领资源整合、家园自管小组组建、居民公约和系列机制覆盖、社区“微治理”补充等方式，构建“我的家园共同体”，成功申报省级第二批实验区，并被列入杭州市2019年“微自治”试点项目。

第二，强基固本，实施重点突破是高水平推进城域治理现代化的关键环节。“求木之长者，必固其根本。”习近平总书记在贵州调研时指出：“治国安邦重在基层，党的工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层，必须把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举。”西湖区在深入推进“六和塔”基层社会治理工作体系时，以“抓基层、打基础、苦练基本功”为切入点，聚焦重点、难点、热点问题，着力防风险、补短板、强弱项、堵漏洞，扎实有序推进基层社会治理的各项工作。通过凝聚乡贤力量，成立乡贤名仕会，修订村规民约，引导村民积极参与美丽乡村建设；通过开展全科网格优化提升专项行动，配强网格服务力量、明确网格工作标准、完善网格考核机制，提升管理能力和服务水平；通过研发“你是我的眼”群众举报平台，编织“全民全勤”的云上信息网，提升精准处置能力等，有效促进“三治”结合。

第三，注重统筹协调，树立系统思维是高水平推进城域治理现代化的内在要求。推进城域治理现代化是一个系统工程，要实现“良政善治”，需要审慎地处理好三对关系：一是秩序和活力的关系。维护国家安全、确保社会稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业，是秩序稳定的基本诉求。引导群众和社会组织依法行使权利、表达诉求、解决纠纷、维护利益，是多元活力的基本表现。城域治理现代化需要安定的秩序，又需要有多元的活力，使秩序与活力在实践中实现统一。二是技术与情感的关系。城域治理现代化既要重视社会治理技术层面的提升，也要注重把握社会治理中人的情绪与情感，实现技术与情感的平衡。三是社会事业和社会治理的关系。社会治理和社会事业应该是互补兼容、相互促进的，不能用社会事业代替社会治理，更不能把社会治理变异为社会事业。要全方位引导鼓励规范各类社会组织参与社会治理，让符合条件的社会组织更多承接公共服务职能；并由此推动基层政府对社会组织由施助人转变为合作伙伴，共同参与社会治理中，形成社会治理与社会管理的互补兼容。

三、问题与建议

（一）主要问题

1. 制度供给不足，治理边界不清晰。

虽然国家层面已经提出了要通过社会治理精细化来实现治理现代化的战略构想，也有主动的制度供给，但要转化为基层有效的治理实践，还需要更加充分的体系化的制度保障。以此，避免城域社会治理实践中主体多元但责任边界模糊不清的问题，以及由此导致的参与低效或参与无效现象。

2. 基层治理行政化倾向，治理方式单一。

由于体制惯性，导致一些社区在处理问题、解决矛盾时基本还是以大包大揽为主，治理方式单一被动，更多依赖行政命令和国家强制力，造成疲于应付和解决具体问题，缺乏源头性、长效化的社会治理机制和措施。

3. 居民参与碎片化，有效参与度不高。

由于个体化、流性社会容易导致社区归属感的弱化，社区公共价值培育难，“邻避”“事不关己、高高挂起”的现象常有发生。同时，社区公共参与的渠道多样，但有效参与度不高；居民个体化参与多、组织化参与少。

4. 治理技术偏物质化，治理主体行动能力不平衡。

目前，基层社会治理实践中比较重视物化形态和智能形态的技术，特别是现代信息技术，如云计算、大数据、物联网、移动互联网等已经在城市社区建设中得到较好的推广使用。但是，适应现代化治理技术条件的社会治理主体培育不充分，治理主体行动能力发展并不平衡，推进高水平城域治理要更加注重方法手段创新与行动能力建设的统筹协调。

（二）对策建议

1. 健全治理主体多元化的制度体系，进一步厘清政府、社会和市场的行动边界。

高水平推进城域治理现代化，需要有多元化的治理主体制度体系为前提。这些制度安排应在“责、权、利”相匹配的前提下，清晰地界定政府、社会和市场的行动边界。大致包括：一是明确基层政府事务管理和社会服务职能的定位，保障其在公共需求、公平配置等方面履行职责。二是明确各类社会组织参与和承接公共服务的权责，更为积极地激发社会组织的活力。三是明确基层社会治理市场化的范围和途径，更为灵活地引领多种力量参与社会治理。

2. 推进协商民主机制建设，促进政府治理、社会治理和社区居民自治的良性互动。

高水平推进城域治理现代化，需要一套推进协商民主的运行机制作为保障。大致包括：一是优化协商程序规则，保障信息依法公开，保证每个治理主体享有平等的知情权、表达权和要求意见建议被及时处理反馈的权利。二是建立区、街道、社区一体化的民意反馈渠道和公开透明的互动平台，积极鼓励居民和各类组织参与治理实践，促进政府治理、社会协同和居民参与的良性互动。三是大力支持居民组建不同类型的社会团体、社会组织，引导他们依法为成员提供服务，丰富居民协商交流和参与治理的路径。

3. 坚持扩量与提质并兴，优化专业人才队伍建设。

高水平推进城域治理现代化，需要一支政治坚定、理念先进、素质过硬、技术熟练的专业化现代化社会工作队伍。从当前情况来看，可从两个方面着手：一是增加数量。加强对专业人才的引进和培养，尽快完善基层社会工作人才队伍的福利保障制度、职业发展制度，增强社工职业吸引力。二是优化质量。建立常态化的学习培训制度，完善责任清单制度和绩效考核制度，从理念、技术、行为等层面，全面提升工作人员的业务能力和综合素质。

4. 强化治理技术支撑，打造智慧服务新生态。

一是完善“互联网+政务服务”平台体系建设，以技术手段升级促进治理方式的精细化，打造“互联网+政务服务”新生态。二是优化基层社会治理组织的政务新媒体建设，除了日常的新闻发布和动态推送，政务新媒体应在强化参与、互动、建议、反馈等工作上下功夫，让技术创新回归它的服务本质。三是注重“软技术”建设，从操作层面提供更为专业化、规范化和标准化的服务，进一步满足居民对美好生活的向往和追求。

5. 构建文化治理新体系，释放城域之治的文化力量。

一是做好治理文化的研究和培育工作。重点应在依法治国以及发展中国特色社会主义民主、推进社会治理创新等现代治理文化的基础上，结合本地特有的文化传统和公民习惯，研究制定城域治理文化的培育目标、建设思路和实施举措，明确新时代城域治理文化建设的主要内容和重点任务。二是做好治理文化的宣传和教育工作。要特别重视开展民主、法治、市民参与、合作治理等相关制度、治理文化的宣传教育工作。三是探索和实践治理文化研究培育及宣传教育的长效工作机制。要在保证治理文化稳定性和持续性的同时，重视治理文化的适应性和创新性，既保持治理文化的地方特色，又保证有足够的包容性和融合性，让治理文化永葆生机和活力。

本文系2019年度杭州市西湖区社科联重点专项课题“西湖区深入推进‘六和塔’基层社会治理工作体系的抓手与突破口研究”（编号XH19ZD01）成果之一。

（作者单位：浙江水利水电学院马克思主义学院）