

探索县域社会治理新模式

焦亚飞

中共常熟市委 常熟市人民政府

党的十九届五中全会指出，加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化。县域社会治理是市域社会治理的基础和重点，是人民安居乐业、社会安定有序和国家长治久安的基石。近年来，常熟立足县域定位，紧贴县域实际，充分发挥政治、自治、法治、德治、智治作用，着力在治理架构科学化、治理方式系统化、治理制度集成化、治理手段智能化“四化”上求突破，积极探索具有常熟特色的县域社会治理新模式。

强化上下联动，在推动治理架构科学化中夯实治理根基

县域社会治理是一项系统工程，离不开优化的组织体系、治理架构作保障。推进县域社会治理，必须让各层级的定位科学明晰、各主体的作用充分发挥、各要素的协同系统高效，打造善治的“指挥链”。常熟科学定位市、镇、村职责重点，构建权责清晰、上下贯通、层层推进、运转灵活的基层治理架构。

一是聚焦组织实施做强县市“指挥中枢”。在县域社会治理的各环节，县市层面处于“一线指挥部”的位置，担负着组织实施的重要职责，必须围绕国家、省域、市域社会治理的目标要求，结合县域实际创造性抓好落实。常熟加强对内统筹协调，建立党政主要领导挂帅、政法委牵头抓总、部门各司其职、条块协同联动的工作机制，制定行动计划和实施方案，健全专班工作推进、督导考核等机制，明确目标举措，层层压实责任，强力推进实施。加强对上沟通联动，对需要立法、跨区域、高层次协调的突出问题，积极提出建议。加强对下督促指导，鼓励探索创新，抓好经验推广，重点打造了沙家浜个性化党性教育基地、虞山尚法新型法治文化空间等特色亮点，形成了县域社会治理的常熟风景线。

二是聚焦强基固本做强镇街“基本单元”。镇街是县域社会治理的基本单元和中坚纽带。推动县域社会治理，必须结合体制机制改革，赋予乡镇更多的审批、服务、执法权力，推动各类资源下沉、治理重心下移，保证基层事情基层办、基层权力给基层。常熟复制推广部分发达镇“1+4”改革经验，全面推进基层整合审批服务执法力量改革，下放 139 项经济社会管理权限。作为全省首家探索推行镇域综合执法改革的县级市，探索了综合执法“一个执法主体、一支执法队伍、一个执法平台、一套执法规范”四位一体运作模式，成为全省镇域综合执法改革示范区。五年来，共下放城市管理、安全生产等 9 个领域 603 项行政处罚事项，各综合执法局共开展执法检查 148 万余次，罚没金额 1.52 亿元。

三是聚焦网格治理做强村居“神经末梢”。村（社区）是基层社会治理的最小细胞、前沿阵地，县域社会治理的重心必须落实到村（社区）。常熟认真推行“大数据+网格化+铁脚板”工作机制，大力加强网格化社会治理联动机制建设，划分一级网格 14 个、二级网格 358 个、三级网格 1231 个，整合建成三级贯通、实体运行的联动指挥系统，构建案（事）件闭环处置流程，实现了群众诉求及时感知、风险隐患及时处置、矛盾纠纷及时化解。2020 年全市网格员共排查企事业单位及行业场所 14 万余次，发现和解决问题近万个，排查居民户（含出租房屋）84 万余次，发现和解决问题 4.5 万余个，有力提升了社会治理效能。

强化“三治”融合，在推动治理方式系统化中凝聚治理合力

党的十九届五中全会指出，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。县域社会治理，必须坚持“三

治融合”、齐抓共进，打造共建共治共享的社会治理格局。常熟充分发挥自治基础作用、法治保障作用、德治教化作用，努力推动社会治理方式系统化、长效化。

一是以共建共治共享为目标强自治。基层自治是我国的一项基本政治制度，也是构建共建共治共享格局的基础和重点。推进县域社会治理，必须改变政府大包大揽的模式，健全以党组织为领导、村（居）委会为主导、人民群众为主体的新型基层社会治理模式，更好引导群众民事民议、民事民办、民事民治。常熟在全省率先构建城乡社区治理“1+9”政策体系，设立社工AB岗，建立“全科社工”便民利民工作机制，实现城乡社区服务提档升级，打通联系群众的“最后一百米”，鼓励开展基层协商，全面施行“8+X”村（居）民议事会模式，充分发挥村民代表、村民议事会、乡贤在社会治理中的作用。2020年全市组织开展群众议事、民主协商711次，实现议事成果转化465个，转化率达65.4%。建立“百姓河长”“百姓城管”“百姓楼长”等志愿服务队伍，活跃志愿者超28万人，成为推动共建共治共享的重要力量。

二是以争创全国普法先进“七连冠”为抓手强法治。法治是现代政治文明的核心，也是社会治理的基本方式和重要保障。作为全国唯一普法先进“六连冠”县级城市，常熟以争创“七连冠”为抓手，持续构建“大普法”工作格局，形成“订立规矩、重塑习惯、涵养法治”的法治社会建设“常熟样本”，“七五”普法工作通过国家级验收。法与生活互动体验馆获评“第三批全国法治宣传教育基地”，虞歌法韵法治文化小镇获评“全省首批法治文化特色小镇”。强化行政执法监督，结合行政执法“三项制度”，积极探索“准复议式执法监督”、乡镇跨区域交叉联合执法等新模式。推动法治建设议事协调机构全覆盖，实施法治乡村建设三年行动计划，完善公共法律服务体系，法治常熟建设持续深入。2020年全市创建省级民主法治示范村17个，创建率达48.4%。

三是以社会主义核心价值观为统领强德治。“德教为先，修身为本”。常熟坚持以社会主义核心价值观为统领，深入挖掘传统文化时代价值，依托白茆山歌、尚湖戏曲等地方特色载体，发挥全国道德模范常德盛等身边典型的引领作用，让崇德向善成为常熟人的形象特质。以创建全国文明城市为抓手，开展文明交通、文明旅游、文明餐桌等文明引导行动，运用“啄木鸟”等形式曝光，推动文明行为成为市民自觉习惯。2020年常熟以优异成绩通过全国文明城市复查，获中央文明办通报表扬，省级以上文明镇实现全覆盖。

强化制度优势，在推动治理制度集成化中提升治理效能

习近平总书记指出，“相比过去，新时代改革开放具有许多新的内涵和特点，其中很重要的一点就是制度建设分量更重”。常熟紧扣社会治理重难点问题，从体制机制着眼，着力发挥制度在防风险、解难题、精治理中的作用，全力打造矛盾纠纷的“终点站”，织密社会治安的“防控网”，拧紧风险防范的“安全阀”。

一是健全矛盾纠纷化解机制。矛盾纠纷化解是县域社会治理的重点和难点。随着经济社会转型发展和群众民主意识的增强，矛盾纠纷呈现常态化、多样化、复杂化的特征，调解难度越来越大。必须健全多元化矛盾纠纷化解机制，推动关口前移、重心下移，有效防范矛盾纠纷“外溢上行”，力争打造矛盾纠纷“终点站”。常熟认真落实风险防控“四项机制”，抓好重大决策和社会稳定风险评估，加强“第三方”稳评机构管理考评，着力防范风险。完善排查预警机制，推行警情、网情、民情“三情”联判，使矛盾纠纷发现在早、防范在先、处置在小。抓好非诉讼纠纷解决综合平台建设省级试点任务，推动市、镇、村非诉讼服务中心（站、点）全覆盖，推行“人民调解+律师调解”“调解+行政复议”等组团式多元手段化解非诉纠纷，2020年办结非诉案件2万多件，诉前调解同比增加3倍多。聚焦初信初访，建立联席会议、领导干部接访包案等机制，获评全国信访工作“三无”县（市、区）。

二是健全社会治安防控机制。新时代新型治安问题不断涌现，迫切需要通过体系化建设，构建治安防控新格局，不断织密“防控网”。常熟积极调整社会治安防控重心，深化技防城体系建设，初步建成新一代智能泛在感知“天网”，优化完善巡逻防控工作模式，治安形势持续向好，刑事发案实现十三连降。纵深推进扫黑除恶专项斗争，成功破获江苏省首例“软暴力”黑

社会性质组织案，摧毁黑社会性质组织 2 个，打掉黑恶团伙 7 个，查扣、冻结黑恶资产 3.41 亿元。

三是健全公共安全防范机制。公共安全事关人民群众生命财产安全和改革发展稳定大局，是县域社会治理的重要内容。常熟在江苏县域率先启动安全发展示范城市创建，全面辨识评估行业、区域安全风险，制定防控措施，完善城市安全风险防控长效机制。构建应急、环保、消防等部门联动机制，聚焦工矿商贸、道路交通、消防等重点行业领域，常态化推进安全专项整治。严格落实企业安全风险分级分类管控、隐患排查治理和报告制度，推进标准化创建，提升本质安全水平。构建统一指挥、反应灵敏、上下联动的应急体系，搭建应急救援信息平台，抓好应急演练，提高救援能力。2020 年全市安全生产事故数量、死亡人数分别下降 81%和 76%。

强化科技赋能，在推动治理手段智能化中增添治理动力

信息化、数字化、智能化的深入发展为推动经济发展和社会治理提供了科技手段。常熟注重强化数据共享，充分运用科技赋能风险防范、政务服务等工作，有效提升了社会治理智能化水平。

一是在打通数据共享“堵点”上发力。当前，在基层信息化建设上，不同程度存在各自为政、“信息孤岛”等现象，影响了社会治理智能化水平。强化基层社会治理科技支撑，必须首先解决数据资源共享难问题。常熟充分发挥大数据管理局牵头作用，出台《大数据赋能政府治理能力提升改革方案》，加快推进大数据基层平台建设，实现政府数据的共享交换及应用。创新推进“数字门牌”建设，安装近 80 万张，在江苏省率先实现实体门牌全覆盖，不仅为各部门政务资源提供了统一的标准地址，而且依托“一标多实”基础数据库，拓展数据汇聚应用，强化了流动人口服务管理、警务治安要素精准管控和便民服务，以数字“小门牌”支撑了社会“大治理”。

二是在扫除风险隐患“盲点”上赋能。依靠现代科技和数据分析，可以精准监控、科学研判、及时预警、动态处置风险隐患，提高社会治理智能感知、精准处置能力。常熟投入 1.5 亿元，高标准建成了立体化、智能化、实战型大技防体系，实现了对社会治安要素的智慧动态感知、数据智能采集，助力刑事破案实现九连升，被评为江苏省第一批升级版技防城建设先进单位。针对外来人口多、房屋出租安全隐患多的实际，创新构建“安居超市”信息平台，将出租房全部纳入平台管理，建立隐患动态预警、处置闭环机制，有效消除出租房安全隐患，火灾事故数量、死亡人数连续三年大幅下降。2020 年全市出租房火灾事故同比下降 66.7%、未发生造成居民死亡的火灾事故。

三是在破解便民服务“痛点”上提效。服务程序繁琐、效率低下，依然是基层社会治理的痛点，群众对此反映较多。常熟积极打造移动端城市服务总入口 App，集政务服务和公共服务为一体，完善应用服务体系，提升服务便利化水平。大力推行政务服务“网上办”，1144 项政务事项可实现电脑端“一网通办”，291 项政务服务事项可通过“常熟智慧政务”实现移动端办理。建立电子证照库，与审批系统无缝对接，以电子证照替代纸质材料，提高审批效率。借鉴淘宝模式，建设审批中介“网上超市”，吸引 320 多家中介机构入驻，可提供项目建设全流程审批服务，有效解决了中介“收费高、耗时长”等问题。