

探索新时代市域治理现代化新路径——基于株洲实践经验

刘馨蔚

(中共株洲市委党校, 湖南 株洲 412011)

【摘要】有效的社会治理和良好的社会秩序是推动社会发展和增强人民群众获得感的重要保障。市域社会治理作为国家治理的重要基石,是全面建成社会主义现代化强国的重要内容。以株洲市的实践经验为例,在多元共治视角下探讨市域社会治理现代化新路径。

【关键词】市域; 社会治理; 新路径; 株洲

实现市域社会治理现代化是全面建成社会主义现代化强国的重要内容。党的二十大报告指出:“加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力。”并将市域社会治理现代化纳入国家安全体系和能力现代化的框架中,视其为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。在全面建成社会主义现代化强国与中华民族伟大复兴的关键时期,市域社会治理作为国家治理的重要基石,如何以市域之治夯实人民群众的幸福之基,推进社会主义现代化强国建设,成为新时代社会治理研究的重要议题。

一、方向何在: 社会治理的新目标

从党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题,到党的十九大提出完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,再到党的十九届四中全会提出完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系。这既是社会治理理念的重大创新与发展,也是顺应社会治理新形势新任务新挑战的必然要求。2019年初首次提出“打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体”。党的十九届四中全会进一步提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。“社会治理共同体”的提出,标志着我们党对于加强和创新社会治理有了更高标准的战略规划,既契合了国际社会出现的全球社区复兴运动这一大背景,又顺应了加快推进与高质量发展相互支撑的高水平社会治理的新要求。特别是,党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》确定了“构建基层社会治理新格局”的战略目标,并提出了“加快推进市域社会治理现代化”的行动目标。明确加快推进市域社会治理现代化,成为推进基层

社会治理现代化的关键一环,直接关系到国家治理体系与治理能力现代化顶层设计的落地,直接关系到社会主义现代化强国的建立,直接关系到党和国家的长治久安。

二、市域何为: 社会治理的新定位

市域社会治理这个新概念是在2018年6月4日,在延安干部学院新任地市级党委政法委书记培训示范班开班式上,由中央政法委秘书长陈一新首次正式提出。既没有选择省域,也没有选择县域,而是选择市域作为社会治理的新定位。显然,无论从行政层级、社会资源还是实践治理来看,市域都有其独到优势之处。

首先,市域作为宏观与微观的转承点,更要成为撬动国家治理现代化的战略支点。一方面,市域层级非常关键。市域既是国家社会治理大政方针的执行者和落实者,也是基层社会治理的指导者和推动者,可谓社会治理的“前线指挥部”。另一方面,市域地位十分重要。市域既是人流、物流、资金流、信息流的重要汇聚节点,又拥有更多样的治理、更重大的治理风险和更丰富的治理资源。

其次,市域作为重大矛盾风险的集聚地,更要成为重大矛盾风险的化解地。一方面把风险化解在市域优势强。市域具有最优治理半径和最大政策边际效应,是社会矛盾风险排查化解的最直接、最有效的治理层级。另一方面,把风险化解在市域效率高。市域具有较为完备的社会治理体系,具有解决重大矛盾风险的资源力量和统筹能力。

最后,市域作为具有较多行政资源与较强司法能力的综合体,更要成为社会治理现代化的集成体。一是市域在行政上有更高位阶。作为“前线指挥部”,市域具有快速研判信息、广泛调集力量、紧急协调处置的天然优势。二是市域在资源上有更多余地。无论在人口规模、经济体量、地方财政等方面,

市域都具备较为雄厚的物质基础和丰富多样的资源手段。三是市域在法治上有更多手段。市域具有相对完备的立法和行政司法权限，具有更大更灵活的自主创新探索政策法律空间。

三、株洲社会治理面临的新挑战

株洲作为一个中部的老工业城市，长期存在于市域层面社会治理体系和治理能力中的短板和问题，在新的历史条件下更加凸显。一是各类社会矛盾问题错综复杂。尽管株洲近年各种社会矛盾存量减少、增量下降，但征地拆迁、房产物业、医患矛盾、劳资纠纷等领域隐患仍在增加。政治安全风险、社会稳定风险、公共安全风险“三大风险”的跨界性、关联性、穿透性在不断增强，维护公共安全和促进和谐发展面临的压力仍然较大。二是基本公共服务水平有待提高。株洲优质服务资源相对短缺，入园、入学、就医、养老等领域的供需矛盾依然突出；基本公共服务城乡差距、区域差距、群体差距仍较为明显。三是社区自治组织自治功能弱化。株洲现有68个乡镇，34个街道办事处，371个社区，1016个行政村。但社区建设还存在政府转嫁给社区的职能过多、社区公共服务能力薄弱、社区治理创新有待深化等困难和问题。加快推进市域社会治理现代化，必须在发扬现有优势的前提下，以实践中暴露的治理短板和问题为导向，集中力量攻坚克难。

四、株洲市域社会治理的新经验

在中央层面推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，株洲顺应新趋势、实现新突破，贯彻落实习近平总书记创新社会治理的新理念、新思想、新方法，按照社会治理“七个现代化”的总要求，聚焦基层社会治理的广度、精度、法度和温度，全力构建“城乡统筹·幸福株洲”社会治理新格局。目前，株洲已有6个案例入选“全国创新社会治理典型案例”，先后6次获评“全国综治工作优秀地市”，4次捧得“长安杯”；市委书记主导制定的“一单五制两处理”等信访工作经验得到《人民日报》等主流媒体推介，平安株洲、法治株洲建设经验得到《法制日报》《湖南日报》等媒体推介。在探索市域社会治理现代化路径上，株洲可谓是雏形初现、亮点纷呈。

（一）以全域覆盖，拓展治理广度

一是纵向一体贯通。一方面，一体化指挥调度系统效用凸显。株洲全面推进综治中心规范化建设，纵向上把全市10个县市区、104个乡镇（街道）和1387个村（社区）连通起来，建成标准化综治中心，实现市、县（市、区）、乡（镇）、村四级综治中心

全覆盖，在市级层面成立正处级综治中心，承担指挥调度、大数据研判、风险预测预警、工作考评等职责，构建了融合高效的市域指挥协调机制。另一方面，一体化信息共享格局初步形成。株洲全力打造统一的“1+4+5”市域社会治理信息化体系，即在市域社会治理云平台下，按照指挥畅通、业务联通、数据互通、服务融通的要求，构建数据研判、指挥调度、基层治理、风险防控和平安服务五大基础应用平台，汇聚公安、信访、卫健等25家单位业务数据100亿余条。推动大数据、人工智能、物联网等现代科技与核心业务系统深度融合，基本实现全市9类重点人员、12类重点场所一网统管，24个领域的社会治理风险一网统防。

二是横向汇聚融通。一方面，多元化信息采集打破壁垒。2017年建成的“智慧株洲”云计算中心，在横向上汇集公安、信访、应急、交通等31个部门单位业务数据，并依托综治云平台，实时动态共享全域“人、地、物、事、情、组织”数据，网格事件闭环流转、联动处置，考核管理全程自动留痕。

三是信息化平台建设成效显著。一方面，搭建政务服务网络平台。全面梳理自然人、法人事项，在县（市、区）、街道政务中心“一口式”受理，推行“网上办”“集中办”“一次办”。通过网格事件办理平台或者微信“随手拍”办理民生问题，建立分类分流办理机制，明确县（市、区）、街道和社区办理事项的范围、标准和时限，确保居民身边的烦心事、操心事及时有效办结。另一方面，搭建网格微信群交流平台。以网格为单位，建立微信群，由网格员担任群主，联点干部、网格党员、楼栋长、社区医生、法律援助师、电力维护、物业公司等人员参加。将网格微信群打造成密切党群干群关系的桥梁、倾听群众呼声的窗口、平等交流互动的平台。

（二）抓突出问题，提升治理精度

一是注重政府管理与社区自治良性互动。一方面实行社区工作准入。2015年，荷塘区在株洲率先实行村（社区）工作准入制。明确村、社区党组织工作事务。村原有公共服务事务46项，取消12项，保留34项，社区原有公共服务事务61项，取消12项，保留49项。并且，2019年，株洲印发《关于建立社区工作事项准入、变更及退出制度的指导意见》，梳理出社区应承担和协助的153项“正面”目录清单，其他事项非经审核委员会审核不能准入。也就是说清单之外、属于各级各部门的工作事务，不得硬性摊派到村（社区）。这些举措不仅极大地减轻了社区工作者的负担，进一步规范了社区工作，也有效促进了社

区更好地为辖区居民服务。另一方面,创新村民议事工作。2019年,株洲在各乡镇(街道)选择104个村,先行试点建立村民议事堂,推广村民议事制度。到2020年,各县市区在试点的基础上,村民议事堂覆盖率达到50%以上,到2021年覆盖率达到80%以上。到2022年,在全市所有村都基本建立村民议事堂和村民议事制度,形成程序规范、机制健全、形式多样、群众满意的村民议事工作格局。

二是发挥前端预防与末端处置双重功用。一方面,聚焦矛盾纠纷多元化解。首先是多方面聚力,不断壮大多元化解人员队伍。株洲市有村调解员3360人,社区调解员1460人,乡镇调解员391人,街道调解员230人,企事业单位调解员125人,社会团体和其他组织的专业性、行业性调解员310人,共计5877人。其中,乡镇(街道)、村(社区)两级调解员占总数的93%左右,主要调解力量向基层一线倾斜。目前,株洲市80%以上的矛盾纠纷都化解在村组(社区),20%消化在乡镇(街道),实现了矛盾不上交,真正发挥了人民调解作为维稳“第一道防线”的作用。同时,株洲市通过政府购买服务选聘专职人民调解员96名,同比增长50%以上,全市调解员队伍呈现了以兼职调解员队伍为主加快向专职人员队伍发展的良好趋势。并且,株洲市上下逐步推广建立专门的“两代表一委员”、“五老人员”、志愿者、律师等力量参与的调解工作室,更加便捷地帮助群众解决各类矛盾纠纷和热点难点问题。其次是多维度拓展,不断壮大多元化解组织网络。株洲市共有乡镇街道(管委会)调委会107个,村(社区)调委会1376个,县、乡、村三级实现了人民调解委员会组织机构建设全覆盖。加强市、县、乡、村四级联防联调协调机构和联合人民调解委员会建设,努力推动了省际、市际、县际边界地区矛盾纠纷联合排查、联动调处、联谊交流、联网共享的“四联”工作机制落到实处。并且,环株“6+1”边界矛盾纠纷联防联调工作模式和株洲“四联”工作机制,在全国得到了推介。

(三) 重制度完善,彰显治理法度

一是政策制定有亮点。一方面充分彰显政策统筹优势。近年来,株洲研究起草了《株洲市创建全国市域社会治理现代化试点合格城市工作方案》(征求意见稿),明确了重点任务、实施步骤,将城乡社区作为治理重心。2017年,株洲在全省第一个出台城管体制改革实施方案;2018年出台湖南省内首部设区的市一级城市管理综合性法规《株洲市城市综合管理条例》,两次在全国城市管理体制改革推

进会上作典型发言。2018年制定了城市基层党建“1+1”、城乡社区治理“1+7”系列文件;2019年出台了落实省委加强基层建设若干意见的实施方案和推进街道机构改革、街道“大工委制”、社区“兼职委员制”等制度。发挥市级政策统筹优势,出台了《推进市域社会治理现代化实施意见》及8个配套文件;以国防科技大学、湖南长城科技等机构为支撑,制定了《株洲市域社会治理信息化建设规划(征求意见稿)》等系列文件,对未来3年信息化建设等重点项目进行规划,在全省最早形成较为完备的治理政策体系。另一方面深度整合资政智库资源。株洲成立了高校、企业、政府部门三方共建的市域社会治理研究中心和智库,针对市域社会治理普遍性和株洲特性治理难题开展前瞻性研究,完成《统筹株洲全域社会治理问题研究》等8个专项课题,助推了市域政策制定。

二是地方立法有成效。一方面用好地方立法权。株洲先后出台《株洲市农村村庄规划建设管理条例》《株洲市城市综合管理条例》《株洲市城市养犬管理条例》等5部地方法规,《株洲市城市停车场管理条例》《株洲市农村饮水管理条例》《株洲市养老服务条例》《株洲市生活垃圾分类管理条例》等6个项目列为地方性法规草案调研论证项目。另一方面成立立法“智囊团”。2019年株洲成立地方立法研究中心,开展地方立法理论研究工作;结合市人大常委会的年度立法计划,组织开展地方立法实践课题研究;受委托对本地立法中的重点难点问题开展专题研究;开展地方立法应用性研究,编辑立法参阅资料,为审议法规提供服务;承担法规起草、立法评估、立法论证等工作;开展立法培训等,为提高地方立法质量提供了保障。

参考文献:

- [1] 王振华.市域社会治理现代化的时代意蕴及其实践指向——基于总体国家安全观的视角[J].宁德师范学院学报(哲学社会科学版),2023(04).
- [2] 任德靖.“国家政策—数字技术”赋能市域社会治理现代化的实证研究[J].中共银川市委党校学报,2023(06).
- [3] 黄杰,刘海辉.市域社会治理现代化价值选择的定位、困境及实现路径[J].湖北经济学院学报(人文社会科学版).2023,20(11).

作者简介:刘馨蔚(1991—),女,汉族,湖南益阳人,硕士,讲师,研究方向:社会治理。