大连西岗 365 旨为百姓谋幸福

——关于大连市西岗区 365 工作体系的调研

2012 年 4 月大连市西岗区创建了 365 工作体系。“ 工作体系 ” 意味着这是一个关于党政和全社会力量如何服务群众、实现基层有效的社会管理的工作系统、工作平台和工作机制的总称。“ 365 ” 意味着一年 365 天、全天 24 小时全方位、全覆盖地为社会和人民群众提供社会管理和服务。

这个工作体系以 “ 做群众需要的事，做事让群众满意 ” 为指导思想，体现了 “ 想群众所想、急群众所急、帮群众所需 ” 的以人为本、以民为本的理念。



大连西岗区 365 体系的主要做法和成效

365 工作体系的主要做法

大连西岗区的党委政府提出 365 工作体系的初衷，就是 “ 做群众需要的事，做事让群众满意 ”。在这个工作理念的指导下，365 工作体系在一年的 365 天、一天的 24 小时实行全天候、全方位、全覆盖为群众服务，做到了 “ 解决群众困难没有假期、保障群众幸福生活不分昼夜、确保社会和谐没有死角 ”。

365 工作体系的组织架构。实行三级管理体制，即以 365 市民大楼为区级中枢，在 7 个街道分别设立 365 市民中心、在 45 个社区设立 365 工作站。通过这样的三级服务机构的辐射，把解决群众困难和服务群众带到西岗区的千家万户中去。例如，365 市民大楼全年不关门，“ 83658365 服务热线 ” 实行 24 小时市民诉求 “ 十秒应答 ” “ 首问负责制 ” “ 无NO 式接听应答 ”。三级服务机构都组建了 365 便民服务队，365 服务队配备专用摩托车，随时登门帮助群众排忧解难，服务费实行免费和低价两种模式。

365 工作体系的主要功能。365 作为一个综合管理平台，承担了多维诉求受理、事件协调解决、社情民意引导、矛盾调处化解、便民惠民服务、社会资源统筹、社会网格管理、体系运行保障 8 个功能。例如，365 工作体系运用网络信息平台实行网格化管理和信息的快速收集与反馈。在全区划分了 120 个一级网格，街道进一步划分了 532 个二级网格。各个网格建立了网络信息平台，配备了专用电脑。建立了网格专管员（也称为 “ 网格员 ”）队伍和社区民警兼职网管员队伍，网管员（“ 网格员 ”）配备了专用手机，随时拍照、上网反映辖区内的发生的问题。365 工作体系下设几千人的网格员，与三级服务机构衔接，构建了集群式网络管理模式，特点是主动、精细化管理和服务。网格员每天至少两次主动巡视、主动走访、主动帮扶，形成事件上报和民情日志，建立了全覆盖的民意搜集和快速反应机制，把问题发现在群众反映之前，把难处解决在群众闹心之前。

365 工作体系对行政资源、社会资源、市场资源进行协调、分拨、整合和利用。第一，其解决、处置纳入了决策主流。365 工作体系充分利用了行政资源和政治资源。政府主要部门的服务职能逐步纳入 365 工作体系，街道工作全部纳入 365 工作体系。党代表工作室、人大代表工作室、政协委员工作室、党外人士工作室，以制度化的方式参与 365 工作体系，确保民意充分表达，诉求渠道畅通。第二，365 工作体系充分利用了社会资源和市场资源。重点发挥职能部门和公用事业单位、社会组织、加盟企业的作用。加盟企业、365 便民服务队和社会组织成为有效外延，市有关部门和行业单位形成组织联动，构建了开放式、综合性的管理服务体系。第三，相关部门协同联动。365 工作体系具有协调相关部门一体联动的功能。不仅在区内协调各部门之间的关系，整合资源，而且在市委、市政府和区委、区政府的支持下，365 工作体系已逐步建立起与大连市民意网，大连市公安局、人社局、国土资源局、环保局、城建局等多个职能部门以及自来水、供电、煤气、供暖等公共服务企业的沟通协调联席机制，形成了区内、区外 “ 联系议事、联动调解、联合协调 ” 的协同运行机制，共同解决难点、热点问题。协同联动是西岗区 365 工作体系发挥高效的必要前提。

365 工作体系取得的成效

改进了领导作风，密切了党群、干群关系。第一，365 工作体系促使领导干部转变工作作风，进一步增加了党和政府在人民群众中的领导力和凝聚力。市民的诉求件一进入 365 系统之中，谁受理、办理、督查等环节都会形成清晰的 “ 工作轨迹 ”，实现了进程和责任的绑定，有效地治理了推诿扯皮、浮庸散奢等问题，作风建设得到加强。365 工作体系使党政干部更有责任感和自觉主动性，与群众的感情也更深。第二，365 工作体系搭建了党和政府联系群众的新平台。365 工作体系有 9 条渠道听取民声、知民意，群众的声音随时有人听，群众感到党和政府是真正关心我们，党群干群关系更加密切，居民群众的幸福感、自豪感不断增强，党和政府公信力不断提升。在 365 工作体系下，全区干部更加深入基层、深入群众。围绕 “ 抓落实 ”，察实情、出实招、干实事、求实效，靠做好每一件小事，成就任何一件大事。

排除了群众忧难，化解了社会矛盾。截至 2013 年 9 月，365 工作体系累计接待市民 20.1 万余人次；累计接听热线电话 6.7 万次；提供实体便民服务 5490 例；开展听证议事、居民议事 1909 场；开展各类公益性社会活动 13836 场。用协商议事、感情调解、抢先解决等多种办法，把矛盾有效化解在基层、解决在萌芽。截至 2013 年 9 月，网格上报民情日志 1.9 万余篇；受理事件 6611 例，解决 6367 例，办结率 96.31%；调处化解矛盾纠纷 3004 例，群众满意率达到 98%以上。共收到社会各界锦旗、表扬信、感谢电话 1251 件次。

保持了社会稳定。365 工作体系通过对社会矛盾的化解，推进了基础民主建设，保持了社会稳定。通过居民议事会、听证会等多种形式，使群众的权益得到维护，群众的民主权利得到更大保障，民主意识得到了增强。让群众感觉到，这个城区是大家的，推动西岗区的发展人人都有责任。

促进了老城区的经济发展。通过定制企业服务参与社会管理的方式，使本区内加盟的中小企业发展壮大，既将这类中小企业拉入到社会管理中来，履行了企业社会责任，同时对企业予以了扶持和宣传，打造了服务型企业的品牌，促进了各类企业的发展。

社会建设方面，解决了人民群众的日常困难，化解了各类社会矛盾。通过团结各类社会组织参与到社会管理中来，动员各种社会力量来参与社会建设，既促进了社会组织的建设，又加强了党领导下的社会管理创新。

文化建设方面，促进了人民群众的文化生活，满足了其精神文化需求。用一心为民的服务理念、实实在在的服务成效、就在群众身边的典型案例，做到早宣传、快宣传，主动引导，增加正面声音的频率和幅度，形成正确的舆论导向。

大连西岗区 365 体系的特点和启示

大连西岗区 365 工作体系的特点

全国独创、中央关注、领导支持。第一，365 工作体系具有创新性。这个工作体系在全国都是属于首创、独创的，具有鲜明、独到的特色。第二，365 工作体系具有 “ 上下认可性 ”。365 工作体系受到中央部委、中央主流媒体的高度关注。365 工作体系运行仅仅一年多，中央政法委、辽宁省委办公厅调研组，专门对 365 工作体系进行了调研。2012 年 7 月 22 日的《辽宁日报》发表了省委办公厅专题调研组的署名文章《365 工作体系：加强社会管理的新创举》，对西岗区 365 工作体系进行了全面深入解析。第三，365 工作体系受到各级党委政府领导的高度支持。西岗区 365 工作体系获得了辽宁省委、省政府和大连市委、市政府等各级领导的全力支持和专门批示。辽宁省委书记王珉、省政府陈政高省长对 365 给予充分肯定，王珉书记作出专门批示；大连市唐军书记、市政府李万才市长对 365 给予高度重视，唐军书记三次作出批示，李万才市长召开了专项工作会。第四，365 工作体系得到了基层群众的广泛赞扬和认同。普通居民说：“ 遇事遇难不发愁，一个电话解烦忧 ”。老年人说 “ 居家养老，365 最好！ ” 青年人说：“ 365 使我们感受到了社会正能量。 ” 外来务工人员说：“ 365 是我们的依靠，外来务工人员的家。 ”

此外，365 工作体系得到了人民日报、光明日报、中央电视台、辽宁日报、大连日报等媒体的广泛报道和关注。已经引起其他省份的关注。

365 工作体系符合执政党一系列的执政理念。以人为本、科学发展观、创新社会管理、群众路线教育等执政观都可以浑然天成地体现和贯穿于 365 工作体系中。大连西岗区 365 工作体系，充分体系了党提出的以人为本的科学发展观，也契合创新社会管理制度化的精神，从而也从根本上贯彻了 2013 年 4 月 19 日中央政治局提出的开展群众路线教育实践活动的精神。一个工作体系，能够同时符合以人为本、科学发展观、创新社会管理和群众路线教育，十分难得。其根本原因是大连西岗区的党委政府，提出 365 工作体系的初衷，并不是为了赶时髦、作秀和摆花架子，而是从内心认识到人民群众是历史的创造者，是我们党的执政基础，为人民服务、最终实现人民群众的自由和幸福，是我们党的执政宗旨，所以才能在实践工作中有 365 工作体系的创新。365 工作体系，贯彻了习近平总书记关于 “ 加强和创新社会管理，要同做好群众工作紧密结合起来 ” “ 把社会管理寓于为群众服务之中 ” “ 人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标 ” 等一系列重要指示精神。

把做群众工作从被动转化为主动，从 “ 盲目 ” “ 应对 ” 转化为 “ 有的放矢 ”。第一，大连西岗区 365 工作体系，充分将 “ 领导想法、实际做法和群众看法 ” 统一协调起来。通过建设 365 工作体系这个平台，将地方党政机构为人民服务的想法，变成为人民服务的实际做法；群众的实际困难和看法、感受，又能够通过 365 平台反馈回来，并获得领导和 365 工作体系的积极回应和解决。这是一个群众路线工作从虚到实、从被动到主动，从盲目到自觉的过程，社会管理实现了由 “ 亡羊补牢式 ” 的硬性、被动管理，到 “ 未雨绸缪式 ” 的柔性、主动服务。第二，大连西岗区 365 工作体系是无条件制约、无时空局限的为人民群众服务的平台。以往地方政府的为民服务，多是开辟热线，接听电话，而且多是在工作日时间提供服务，是被动的。但实践中老百姓的事情不一定发生在工作日，工作日老百姓也要上班，很多事情需要在非工作日处理。大连西岗区的 365 工作体系，这种无时空限制的工作体系，正好满足了相当多的老百姓的实际需求。以往的工作体系以被动居多，365 工作体系通过三级网格化管理，实现了主动发现问题，及时解决问题。看似是很小的问题，但是对于人民群众而言，这样的转变就极大地方便了他们。

365 工作体系对现有行政体制在没有 “ 大破大立 ” 的前提下，就实现了 “ 增量服务 ”。365 工作体系只是对政府既有的人、财、物进行了合理配置和创新整合。主要是对政府已有的审批中心、行政服务中心进行了大整合和大调整。365 市民大楼没有行政权力，不是独立的行政编制。人员方面注意以原有的街道工作人员为主；物力财力方面，形成了由财政投入，社会投入、企业投入、慈善投入相补充的新型的社会管理投入机制。特别是在财政投入方面，由于上访人次的大量减少、维稳费用的大量缩减，总体来说没有额外增加政府的财政负担，而是把以前用于解决上访问题、用于维稳的费用重新配置到 365 平台上了。这样使得 365 工作体系具有经验的可推广型、做法的可持续发展性和长久的生命力。

以全社会的力量来支撑 365 提供的服务。365 工作体系虽然事无巨细地为群众服务，但是却坚持了有限政府，而不是实行 “ 万能政府 ”。365 工作体系并不是一切由政府大包大揽，而是实现把原有的政府的一部分职能转移给社会。通过全社会的力量来支撑为全社会的服务，政府 365 体系中只是发挥领导和提供平台的作用。365 工作体系是一个由政府搭台，有加盟企业、社会组织 “ 唱戏 ” 的平台。另外，广泛动员人大、政协、党代表等社会力量参与 365 工作体系，形成合力。

大连西岗区 365 工作体系的启示

365 工作体系强化了党的领导。如果没有各级党委和政府的鼎力支持，大连西岗区 365 工作体系不可能获得这么大的实效。365 工作体系从一开始的建立，就离不开党的领导。365 工作体系的有效运作，反过来强化了党的领导，使党的领导落在了实处。西岗区 365 工作体系之所以取得明显成效，主要是有各级党委政府高度重视。区党委的工作能够真抓务实、抓铁有痕、务实兴邦。365 工作体系成为西岗区党委的工作基石。

365 工作体系充分体现了人民群众的主人翁地位，体现了人民当家作主。综合运用了现代管理方式，建立了快速反应、流程管理、联动协调、民主议事、民间调解等机制，在民众诉求的提出和回应之间构建了一个有效平台，促使党和政府联系群众、转变干部作风、引导舆论和化解矛盾、推进基层民主建设。人民群众通过 365 工作体系的信息反馈和提供的服务，对区委区政府的工作思路和措施有了更深入了解；区委区政府对社情民意也有了进一步的掌握。365 工作体系设立的党代表、人大代表、政协委员、党外人士的工作室，不仅使代表和委员直接了解社情民意，倾听民意、凝聚民意，而且他们通过参与重要事件的处理，有效地发挥了参政议政作用。大连西岗区的代表、委员们和普通居民作为主人翁的责任感、归属感、自豪感、幸福感都与日俱增。

365 工作体系正在制度化、常态化和法治化，做到可持续发展。根据党的十八大报告，创新社会管理，除了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与之外，法治保障也是重要的一环。构建中国特色社会主义社会管理体系，党委的领导起龙头作用；政府负责、社会协同、公众参与起中流砥柱作用；法治起最终的保障作用。如果没有制度化、法治化的保障，无论何种形式的创新社会管理，最后都有可能成为昙花一现。365 工作体系的制度化、常态化和可持续发展，必须有制度可依、有法可依，充分体现依法治国、依法办事。365 工作体系的最终成功，依赖于其能否常态坚持，即社会管理创新要制度化，法治化，不要因领导人的变更而改弦更张，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。制度化、法治化的社会管理，才能形成让人民群众满意的长效机制，只有建立起针对性强、可操作性强的制度和工作机制，才能真正使 365 工作体系成为常青树。

365 工作体系指导思想符合党的群众路线，具有重大现实意义。对于简单的、细小的群众事情能够长期坚持做、认真优质做，就是 “ 不简单 ”，就是坚持走群众路线。“ 做群众需要的事，做事让群众满意 ”，解决了党政干部干工作究竟为了谁、依靠谁、我是谁的问题。一切为了群众，真心服务群众，依靠群众，把人民群众当主人，把自己当公仆，始终摆正与人民群众的关系，加强与人民群众的血肉联系，是 365 工作体系的精髓，这是对 “ 为人民服务 ” 的发扬和光大。

365 工作体系做到了领导、管理与服务三者的相互统一。通过服务来促进管理，通过优质服务、有效管理的相互结合，来实现党和政府的领导。

拓展了社会管理的主体，实现了社会管理的科学化运作。党的十八大报告指出：“ 改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。 ” “ 加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。 ” “ 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。 ” 在社会管理和社会建设领域，365 工作体系积极引导各种社会组织参与到 365 工作体系的建设中来，凭借 365 工作体系这个为人民群众服务的平台参与到社会管理中。365 工作体系实现了社会管理的科学化运作，符合社会发展的规律。从机构的设置，到人才队伍建设、信息化平台建设和管理、社会力量的动员和参与，使得相关部门和单位的资源得到整合，工作质量和效率进一步提高，这些都体现了社会管理的科学化运作。365 工作体系的科学性与其具有的联动性有关。依靠与党政及人大政府各部门、社会组织的联动互动，靠区域内、区域外的合作共赢，使各类服务资源与市民诉求得到有效对接，克服了 “ 政出多门而没人管 ” 的乱象，把一群小管家变成一个社会大管家，解决复杂社会问题更有效、更快捷。

对大连西岗区 365 工作体系的建议与展望

进一步加强物质文明建设和精神文明建设相互结合。在建设 365 工作体系的过程中，可以进一步将物质文明建设与精神文明建设相互结合，更多关注人民群众的精神文明生活，提高人民群众的幸福感。在关注老百姓的生活困难、生活琐事之外，关注对人民群众的幸福感，人生价值等方面的教育、引导和建设。

地方主要领导常态参与 365 工作体系，使之制度化。目前大连西岗区 365 工作体系，采取了一定措施让地方领导参与此体系，比如公布区委常委电话，定制地方领导主持婚礼等。在以后的 365 工作体系中，可考虑进一步发挥地方主要领导的参与作用。采取地方主要领导与人民群众之间面对面接触的方式，比如领导接待日的方式。即便每位领导来 365 工作体系一个月值个半天班，那么也有很大的意义。新加坡行动党就采取这种方式直接接触群众，而国内不少机构也有类似举动。

通过这种主要领导与人民群众的直接接触，既让领导们更加理解提供服务者的工作之艰辛，也可以更深入理解被服务者的各种苦衷，那么，未来的继任领导者将更加重视和支持 365 工作体系，使 365 工作体系持之以恒。

研究 365 体系的制度化与法治化问题。大连西岗区 365 工作体系的初见成效，得益于各级领导的大力支持及常态坚持机制。但目前的机制仍然处于政策和批示之中，尚未上升为法治化的轨道中来。如何摒弃人治因素，如何把 365 工作体系上升到法治的轨道中来，是摆在西岗区党政干部面前的重大课题。从长远来看，目前这种制度化的工作体系仍然缺乏稳定性。可以考虑利用大连较大市地位，考虑从社会管理法治化的角度，通过地方性法规确立 365 工作体系的法律地位，从而形成长效机制。但对于这种制度的法治化，要集中力量进行研究，研究西岗区 365 工作体系的特殊性与普遍性问题，将普遍性因素提炼出来，再用法规的形式予以明确。

更多发挥辖区国企事业单位和大专院校等机构的作用。大连西岗区 365 工作体系，调动了辖区内大量企业和机关单位的资源投入到社会管理和服务中来，在未来的工作中，可进一步加大除了机关和企业外的大专院校等社会组织的参与度，整合各种资源，使其成为社会管理创新的中坚力量。

加强人才建设。随着未来 365 工作体系的推进，对于组织者和参与者的能力要求越来越高，因而要求 365 工作体系需要加强对人才的建设和培训，不断提高整个工作体系的人才储备，提高工作人员应对各种事务的能力。通过不断总结和努力，大连西岗区 365 工作体系，在当前群众路线教育实践和创新社会管理的背景下，在各级党委政府领导支持下，一定能走出一条管理与服务相结合、刚性柔性相结合、政府主导与民众参与相结合、治权与治事相结合的社会管理新路径。

（中央党校 365 工作体系课题调研组成员：郝时晋、张琳、赵棋山、苏校斌、李雅云、张学博；执笔人：李雅云）