



市域社会治理现代化的理论与实践

近年来,浙江省杭州市通过认真总结社会治理实践的工作经验,积极依托“城市大脑”数字治理平台,深度融合地方文化底蕴和治理优势,探索建构了以“党建领和、政府主和、社会协和、智慧促和、法治守和、文化育和”为主体内容的市域社会治理“六和塔”工作体系,取得了显著成

效。在此基础上,杭州又以打造市域社会治理现代标杆城市为奋斗目标,着力推进“城市大脑”迭代升级赋能城市治理,创新建构“六和指数”评估体系指引基层治理,为探索推进市域社会治理现代化之路提供了“杭州方案”“杭州经验”。

『市域』:一个重要行动单位

□姜方炳

国家治理体系的建构,必然是以一定的行政区划单位和行政组织体系为实践基础的,而地市级的“市域”层面作为国家治理体系中的关键一环,具有承上启下的枢纽作用和创新治理的独特优势,是新时代推进社会治理现代化的一个重要行动单位。

“市域”:一个日益重要的社会治理行动单位。在改革开放的探索实践中,为适应“县域经济”这一主流发展模式,中国长期推行的实质是以“县域”为重点的基层社会治理模式。然而,近年来随着中国市场化、城市化和信息化进程的加速推进,人口在城乡区域之间的大规模流动以及向地市级以上大城市的常态化集聚,使得社会矛盾风险的系统性、跨界性、关联性、传导性特点日益突出。由此,要推进社会治理现代化,就越来越需要地方党委政府突破“县域治理”的层级边界,在更高层面上研究制定治理政策、创新完善治理体系、整合调配治理力量。

显然,相对于“县域治理”而言,地市级的“市域”层面在资源整合、风险防范、科技支撑、法治保障等方面具有明显的独特优势,将其作为一个重要的治理单位,更有利于有效防范化解新时期的各类社会矛盾风险。正基于此,自2018年10月开始,

杭州市就认真总结社会治理实践的工作经验,在全国率先探索构建具有时代特征、地方特色的市域社会治理模式,即“六和塔”工作体系。

“市域”作为社会治理行动单位的内在要求。强调加强党建统领下的市域组织体系建构。“市域社会治理”概念的正式提出,首先就意味着通过构建和依托立体化的市域组织体系,推动社会治理体系创新的重点从县一级向市一级转移。一方面,在纵向的层次结构上,强调进一步理顺市、区(县市)、乡镇(街道)三级党委政府之间的权责关系,充分发挥党组织在市域社会治理体系中的“主心骨”作用;另一方面,在横向的系统结构上,强调进一步通过体制机制创新推进多元主体共建共治共享,将党组织打造成凝聚体制内外多方治理资源和力量的“凝结核”。

强调统筹推进城乡区域之间的一体化治理。长期以来,基于城乡和区域分割体制的深刻影响,导致城乡之间、区域之间的治理资源处于碎片化、不均衡状态。对此,市域社会治理更加强调市级层面的顶层设计和统筹协调,不断强化城乡区域之间的有机联系和协同治理。

强调在地依法高效地化解矛盾风险的能力。将“市域”作为一个社会治理的重要行动单位,主要是基于其相对于“县域”的特殊作用和优势,更有利于多维度构筑防范化解矛盾风险的“防火墙”,防止矛盾风险向上传导、向外溢出。诚如全国市域社会治理现代化工作会议所指出的,市域层面具有政策制定的自主空间、解决问题的资源基础和大胆尝试的回旋余地,是观察矛盾风险走向的晴雨表,是守住安全稳定底线的主阵地,是满足人民群众新需要的大平台。

推进市域社会治理现代化要避免陷入三大误区。过度依赖行政化手段的误区。有些地方仍习惯于依赖市域行政力量开展运动式治理,虽实现了短期的工具性达成,却忽视了市场和社会领域多元主体的权利和诉求,客观上压缩了社会自治空间,损害了政府与公众之间的信任机制。

泛化城市性治理要素的误区。用城乡二元对立的思维研究市域社会治理问题,不切实际地将城市治理的方式方法机械地推延至乡村,将市域社会一体化治理等同于市域社会同质化治理。结果,乡村治理秩序不得其利反受其害。

迷信数字化治理万能的误区。有些地方虽然看到数字化治理的便捷性和高效性,却忽视了社会领域存在诸多不可量化的问题。不加区分地将数字化视为社会治理现代化的“万能钥匙”,片面地将数据指标绝对化,结果导致“指尖上的形式主义”。

(作者系浙江省杭州市委党校副研究员)

“六和塔”工作体系:市域社会治理现代化的杭州样本

□江成器 付文科 李良

浙江省杭州市秉承中华传统“和合”文化,总结G20杭州峰会维稳安保工作经验,坚持和发展新时代“枫桥经验”,借寓本地著名文化地标“六和塔”的意象和品牌,探索形成了纵向贯通联动、横向多元共治的市域社会治理“六和塔”工作体系。

“六和塔”工作体系的基本框架。杭州市域社会治理工作体系基本框架是:“党建统领”为塔尖,“四化支撑”为塔身,“三治融合”及文化引领为塔基的“六和塔”三层治理框架;“市级抓统筹推进、区县抓组织实施、乡村街社抓落实执行”的三级联动职责定位;实施党建领和、政府主和、社会协和、智慧促和、法治守和、文化育和“六和工程”;全面提高统筹谋划、防控处置、共建共治、数字治理、依法善治、舆论引导“六大能力”。

理清纵向的层次结构。自2004年起建立了平安杭州建设领导小组,统筹全市的平安建设,并对县(市、

区)实行考核。中央提出市域社会治理现代化试点工作的要求后,市县两级立即成立了领导小组、工作专班,乡镇街道配备了政法委员,并专门设立平安办和综合信息指挥室,大力推进“基层治理四平台”和“全科网格”建设,从而形成上下联动、分工明确的市域社会治理架构。

完善横向的系统结构。组建“党建领和、政府主和、社会协和、智慧促和、法治守和、文化育和”六个专项工作组,“党建领和”由市委组织部牵头,重在加强党对政法工作的绝对领导;“政府主和”由市委安委办牵头,重在完善应急管理机制;“社会协和”由市民政局牵头,重在鼓励社会参与;“智慧促和”由市数据局牵头,重在深化数字赋能;“法治守和”由市司法局牵头,重在推进法治保障;“文化育和”由市委宣传部牵头,重在营造平安文化氛围。

“六和塔”工作体系的实践成效。杭州以市域社会治理“六和塔”工作体系为抓手统筹推进平安杭州建设,平安考核成绩从2017年的浙江省

第9名,跃升到2018年的第5名、2019年的第1名。

“党建领和”统筹有力。对综治中心进行提升改造,整合政法、信访、人力社保、心理服务等工作力量,明确矛盾化解、事件处置、指挥研判三项功能,创新诉源、警源、访源“三源共治”方式,推动矛盾纠纷“一站式受理、一条龙服务、一揽子解决”。

“政府主和”治理有章。聚焦社会治理重点领域和重大问题推进“六和工程”,针对安全生产、交通事故、火灾、信访维稳、命案、电信诈骗等突出问题开展专项整治。去年,杭州市命案、火灾、交通事故发生率分别下降21.7%、22.57%、27.3%;死亡人数同比减少238人;人民群众安全感满意率达97.53%。

“社会协和”发动有序。积极推动形成共建共治共享的社会治理新格局,建立市、县、乡三级社会组织培育孵化基地,鼓励律师、退休法官等专业人士参与矛盾调解。发挥工、青、妇等群团组织桥梁纽带作用,广

泛发动群众投身社会治理,形成“和事佬”“小青荷”“武林大妈”等一大批群防群治工作品牌。

“智慧促和”赋能有效。发挥城市大脑先发优势,构建“一基两擎三集”市域社会治理数字化协同系统,同时开发了“智慧安防小区”“风险五色预警”“六和指数”等100余个智能应用。

“法治守和”依法有据。用好市域立法权、增强市域执法效能、提高市域司法水平、深化市域普法学法,充分发挥法治保障作用。特别是自2018年起,杭州开展政法一体化办案改革,以数字卷宗为纽带推动公安、检察院、法院线上移送卷宗、审查办案、出示证据,基本实现案件一网通办,努力让人民群众在每一起案件办理中感受到公平正义。

“文化育和”弘扬有度。把加强正面宣传和管控负面舆情结合起来,牢牢掌握意识形态主动权、主导权。

(作者分别系浙江省杭州市委政法委副书记、杭州市委党校副教授、杭州市委政法委研究室副主任)

“城市大脑”赋能市域社会治理的杭州实践

□郎晓波

“城市大脑”是信息技术与治理形态互构的产物,“城市大脑”赋能市域社会治理是通过信息技术改变传统的信息交换处置方式,优化主体互动关系,形成新型治理机制,从而重塑城市治理结构的系统性变革。

以整体智治为目标建立数字赋能的系统方案。自2016年首创“城市大脑”开启数字治理以来,杭州通过大数据驱动社会共建共治共享,推动治理模式从条块分割、各守一摊的局面向基于平台整合与万物互联的合作格局转变,探索出了一条“用数据说话、用数据决策、用数据治理、用数据创新”的特大城市治理新模式。

优化“城市大脑”顶层设计。杭州“城市大脑”从理念、架构、组织、机制等方面不断优化数字赋能的治理体系。“城市大脑”整合了全市各级各部门的海量基础数据,构建起“一整两通三同直达”的中枢系统,推动系统互通、数据互通,促进数据协同、业务协同、政企协同。同时,“城市大脑”推动城市治理者的“驾驶舱”和人民群众的“乘客端”同向发力、交互赋能,达到“一脑治全城、两端同赋能”的治理成效。

推动“城市大脑”功能升级。杭州“城市大脑”赋能治理经历了“数字治堵”“数字治城”“数字治疫”三个阶段。“数字治堵”首推交通延误指数,实现全市通行速度提升15%,交通拥堵排名从全国第2名下降至57名。“数字治城”推出舒心就医、便捷泊车、欢快旅游、街区治理等11个重点领域48个应用场景。“数字治疫”首创杭州健康码、企业复工复产数字平台、亲清在线、读地云等,为“战疫情、促发展”提供重要支撑。

夯实“城市大脑”基础设施。以5G为代表的新一代国家电信基础设施建设,是实现数字赋能的物理基础。杭州紧据建设全国首批5G试点城市契机,深化国家互联网骨干直联点、互联网国际通道等建设,全面优化数字基础设施和资源配置的底层架构。

以问题导向为起点重构数字赋能的运作平台。2019年,杭州城市大脑“数字驾驶舱”正式上线运行。“数字驾驶舱”是杭州基于“城市大脑”中枢算力打造的在线化、智能化运作平台,既是在线监测和智能预警的“扫描仪”,也是下达指令和调度资源的“方向盘”,将“用一部手机治理一座城市”变为现实。

完善“数字驾驶舱体系建设”。数字驾驶舱体系实行覆盖市、区县(市)、乡镇(街道)、村(社区)、网格的“五级机长制”。上级为下级负责帮助解决共性难题,形成绝大多数事项在街镇层面解决、少数事项在区级层面解决、极少数重大突发事件提到市层面解决的良好局面。

完善“数字驾驶舱数据呈现系统”。构建指标分类、全域协同的驾驶舱数据呈现系统,完善全市城市安全隐患和安全风险“一张图”。统一构建公共卫生、危险化学品等十大领域应急系统数字驾驶舱,消除治理盲点。

完善“数字驾驶舱权限设定”。根据不同部门、不同层级呈现个性化的驾驶舱界面,让不同城市管理者拥有相应的查看、使用、操作权限。增强对城市运行核心关键数据监测能力,完善监测指标规则,提升系统预警和应急处置预案启动的触发敏感度。探索建设决策参考模块,根据历史数据、同类城市指标等生成辅助科学决策的报告。

以信息集成是关键提升数字赋能的精治能力。杭州“城市大脑”以网格为基本单位深化信息集成式运用,改变信息获取方式、信息分布结构以

及信息交换和运行模式,将数字赋能的脉络深入城市细胞,提升社会治理的精细化、精准化水平。

完善全科网络,让数据“多”起来、“准”起来。深入推进“统一地址库”数字化建设,把“以图管网格、以网格管房、以房管人事物”抓实抓细,推动镇街、社区、网格等社会治理单元精准落图入网进舱。优化网格划分并进行赋码,实行网格地理信息数字化,做到“一格一码”“一事一码”。规范制定网格数据采集清单和应用模块样式,依据各地网格事件信息采集清单组织落实综治工作、综合执法、市场监管、便民服务等信息采集,实现基层数据一次采集、多方共用,网格员“一机在手、一端通办”。

打造城市版“枫桥经验”,让数据“动”起来、“跑”起来。杭州市数据资源局牵头对各地各条线业务部门基层治理信息系统进行全面梳理,完成各区、县(市)基层治理综合信息平台与各部门信息系统对接打通、业务协同,推进各部门信息采集客户端整合,实现本地基层治理事件的跨部门业务联动。

(作者系浙江省杭州市委党校教授)

“六和指数”:基层社会治理评估体系的杭州探索

□黄鹏进

会治理考核主要以区(县市)条线部门为主,以市域为主导开展基层社会治理评估,有助于在更加统一的标准下比较各镇(街)社会治理状况。在此基础上,更加统一的评估标准还有助于对考评结果的进一步加权汇总,进而把握杭州市域基层社会治理总体水平。

在数据采集与计算上,更加强调智慧评估的理念。在“六和指数”评估体系实施以前,杭州基层社会治理考核主要以各部门年终单项考核得分为基础,通过数据再加权汇总而成。这一过程需要耗费极大的人力与时间成本,也导致考核的实时性不强、考核结果的拓展应用不够。杭州基层社

会治理“六和指数”评估体系在数据的采集与计算上充分体现了自主生成的智慧治理理念。各项指标数据一般从“城市大脑”数据库中直接抓取、自动生成,节省了评估成本,也方便了评估结果的多元化运用。

“六和指数”评估体系体现数字治理鲜明特色。通过数字赋能,实现由传统“金字塔式”考核向“扁平化”评估转变。在“六和指数”评估体系实施以前,杭州基层社会治理考核主要以各区(县市)、各部门为主的“金字塔式”考核结构,各层级、各部门推行各自的指标体系与考核标准,这导致考核内容交叉、数据零散、重复采集,既加大了政府考核成本,也削弱

了政府决策的整体效能。而借助杭州城市大脑在公共数据共享方面的集聚优势,推动各层级、各部门基层治理数据信息的对接整合,能够为杭州在市域层面设置统一的“六和指数”评估体系,建构更加扁平化的评估结构,从而提高考核效率、优化考核结果的运用。

通过数字赋能,实现由传统“模糊化”考核向“精准化”评估转变。在“六和指数”评估体系实施以前,杭州基层社会治理考核在面对一些不易操作化的考核项,通常采取主观评价或不予设置相应指标项的方式进行,这往往导致考核结果的效度不高、精度不强。而基层社会治理“六

和指数”评估体系则能够充分发挥杭州城市大脑数据池内已存大量数字资源的优势,较好解决“党建引领”“公众参与”“文化孕育”等指标难以操作化、难以数据采集的问题,为建构一套更加结构化、客观化的基层治理评估体系打下了基础。

“六和指数”评估体系定位于三大应用。评估基层社会治理绩效。杭州市基层社会治理“六和指数”评估体系的建构,不仅有助于对全市各镇(街)基层社会治理状况进行有效评估,横向上比较排位,纵向上考察程序进退,供各有关部门、各区县(市)、各镇(街)及时查找弱项补足短板;此外,还可以通过对各镇

(街)基层社会治理状况的进一步加权,对杭州市域基层社会治理总体水平进行评估,为市域社会治理有关决策提供重要参考。

预警基层社会治理风险。一是实时预警。通过对评估指标内各类基层社会治理已发事件数量进行最高阈值设置,进行风险预警。二是趋势预警。通过对基层各类已发事件数、过往累积事件数以及相关支撑数据的综合分析,对基层社会治理各类事件的发展趋势进行风险预警。三是能力预警。通过对一段时间内治理事件的增减数量、发生数量与解决数量比值、矛盾纠纷上交数等的综合分析,对镇(街)基层社会治理能力进行有效评估。

引领基层社会治理方向。杭州市基层社会治理评估体系中的指标设置(类别与权重)还是定期动态调整的,通过精心设置引领性评估指标、合理设置加分项等动态调整可以起到引领基层社会治理改革的效果。

(作者系浙江省杭州市委党校副研究员)