

# 基于网格化的社会治理创新

## 省内外专家把脉“普陀模式”观点集萃

本报记者 蒋宜 朱蓓蓓 整理

2007年起,舟山市普陀区探索创新了“网格化管理、组团式服务”基层社会治理模式。经过十多年的实践,这一模式在密切党群干群关系、提高服务效率、转变干部作风、促进社会稳定等方面取得了显著成效,成为全省乃至全国基层党建工作和社会治理的一项品牌工程。

社会治理是一个动态发展、不断探索、持续创新的过程。作为网格化管理的起源地,在新时代深化拓展网格功能,打造“网格化管理、组团式服务”升级版,有其重要的现实意义和长远的战略意义。

8月29日,舟山市普陀区委、区政府举办“基于网格化的社会治理创新”研讨会,省内外社会治理理论研究领域专家齐聚普陀,共同为社会治理“普陀模式”把脉,并就如何加快打造“网格化管理、组团式服务”升级版展开深入探讨,提出了不少令人耳目一新的观点。

### 治理理念提升 服务更加精准

陈国权 浙江大学公共管理学院求是特聘教授、博士生导师,浙江大学中国地方政府创新研究中心主任,浙江工商大学公共管理学院院长



打造一个有效的社会治理体系,对当代中国意义重大。这方面,普陀区做了非常有力的探索。网格化管理最早是在普陀区开始的,至今已发展成为我国非常有影响力的一种基层管理机制。区社会治理综合服务中心也非常有特色,这不仅是空间性的整合,而且通过这种形式把社会治理的力量都集中了起来。社会矛盾是系统化的,化解它也应该是系统化的,因此就需要整合社会治理的力量来回应并化解矛盾。普陀这方面做得很好,有很多经验可以借鉴。

现在讨论“网格化管理、组团式服务”的提升,重要的是理念的提升,要突出治理的理念。网格化管理,首先是网格化干部管理的责任,干部的管理要落到网格里去,这就需要明确政府在网格里承担什么责任;其次要充分发挥社会力量的积极性,比如乡贤,让更多的社会力量参与进来。

同时,要加强对群众服务的精准化。比如普陀的网格员都穿统一的马甲,这就很直接地展示了一个流动的政府形象;再比如网格员在巡查中发现问题后很快上传,这也是一种精准的服务。精准还对信息反应的速度有要求,不光要及时发现问题,还要及时反映、解决问题。

### “普陀模式”符合整体性治理逻辑

姚尚建 华东政法大学政治学与公共管理学院教授、博士生导师,华东政法大学政府理论研究所所长,兼任中国政治学会理事等



在城市化进程中,舟山市普陀区的“网格化管理、组团式服务”在维系社会秩序等方面起到了巨大作用,并在全国范围内得以推广。全国范围内的一些数据表明,立体防控体系的建立有效降低了治安案件的发案率,这也说明普陀区在我国地方治理创新中的巨大贡献。经过十多年的运行,“网格化管理、组团式服务”的对象已经发生重大变化,如何直面这一变化,体现社会治理的创新发展,是普陀区的重要任务。

我认为,“网格化管理、组团式服务”升级版体现了责任政府的基本逻辑,符合“整体性治理”的基本判断。这个基本判断包括,公民所遇到的众多交织的问题和过度强调功能分工导致的碎片化治理,解决这些问题的最好办法就是整合。《普陀区专职网格员管理办法》和《普陀全科网格工作事务清单》明确了十大职能,理清了16项网格清单,明确网格员工作重点和方向,把松散的网格制度紧张化,把分散的管理集中化。此外,普陀区整合基层治理部门资源、社会力量,建立集多元化化解、诉讼服务、信息指挥于一体的区级社会治理综合服务中心,从而使任务型组织实体化、体系化。

作为“网格化管理、组团式服务”的首倡者,普陀区委区政府及时看到了原网格化制度存在的信息化建设滞后、网格员力量薄弱、网格走访不到位、问题解决成效不明显等问题,积极采取针对性措施,具有重要的制度创新意义。同时,这些问题也是推行网格化管理的地方政府可能面临的共性问题,因此在“网格化管理、组团式服务”的升级过程中,普陀区仍然有责任系统回答这些挑战,并为地方治理提供更好的创新方案。

### 深化网格管理改革再出发 推进社会治理模式再创新

陶建钟 中共浙江省委党校(浙江行政学院)公共管理教研部主任、教授,兼任浙江省马克思主义学会常务理事、副秘书长等



创新,有方法创新、流程创新、技术创新等,但最重要的是制度创新。“网格化管理、组团式服务”从创新的意义上讲,已经是一种制度性的创新,解决了传统管理模式下基层组织如何实现管理精细化、服务贴心化的困境,使得社会治理成效明显提升。

从普陀目前打造“网格化管理、组团式服务”升级版的实践来看,呈现出几个特点:一是注重顶层设计,规范先行。在区委区政府的高度重视下进行整体谋划,建章立制,出台相应的管理办法和全科网格事务清单。二是注重典型突破,以点带面。以东港街道作为示范引领,在东港试点的基础上再整体推开全区的网格深化改革工作。三是注重紧扣中心,服务大局。“最多跑一次”改革是当前我省的中心工作,普陀通过全科网格与“四平台”对接及区级社会治理综合服务中心的运转,将“最多跑一次”改革延伸至社会治理领域。四是注重职能整合,多元共治。普陀在原有的治理基础上,进行相关职能部门的物理融合、集中办公到社会治理职能模块整合,并在警、诉、调、访等各个社会治理领域进行多部门多主体共同协作,实行区、镇(街)与村(社)的三级联动,体现了共建共治共享的社会治理格局。

在“网格化管理、组团式服务”升级和深化的过程中,发挥网格员队伍特别是专职网格员的作用尤为重要,因为专职网格员是整个网格的枢纽点。在全科网格的背景下,有几个问题值得进一步探讨和研究:网格员的职责体系有待进一步理顺,网格员的职业发展规划有待进一步明确,全科网格与党员微格有待进一步加强互动。

### 以新时代的治理环境和条件再创新

卢福营 杭州师范大学政治与社会学院教授、博士生导师,政治学与行政管理学学科带头人,兼任浙江省社会学学会副会长兼秘书长等



“网格化管理、组团式服务”创新是本人一直在关注的基层治理创新样本之一。其创新的核心内容和精神实质是什么?过去我把它概括为:网格化分区,责任性包干;整合化组团,协同性服务;信息化管理,一体性运作。在今天看来,网格化分区实质是重构基层治理的基本单元,组团式服务实质是整合公共服务主体,再借助互联网和信息化技术的嵌入,提升基层治理的有效性,这一创新强调治理基本单元重构与下沉、强调治理有效性。今年,普陀区开始实施“网格化管理、组团式服务”的政策调整与再创新,着力打造基于网格化的“五个一线、五化融合、五位一体”基层治理新模式,并采取了一系列针对性举措。实践表明,几个月来已经取得了初步成效,相信未来将会有更多成就。

从治理生态学的角度看,治理方式与治理环境密切相关。打造“网格化管理、组团式服务”的升级版,需要以新时代的基层治理环境和条件,特别是需要以国家的宏观政策取向、经济社会发展的客观实际、新科技革命创造的技术环境等治理环境要素为依据。这里提几点不成熟的建议:一是实现基层治理的简约高效,培育多元化的社区社会组织 and 跨区域社会组织,提供专业的基层服务;二是建构一套以需求为导向、法律为保障、道德为引导、党建引领、政府为主导、群众自治为基础、社会力量协同参与的基层治理体系;三是推进“互联网+基层治理”行动,建设各种治理平台,形成线上线下相结合的基层治理格局。

### “普陀模式”对旅游社区建设和治理具有重要借鉴意义

徐海松 杭州师范大学经济与管理学院会展系主任、城市学硕士生导师,兼任杭州国际城市学研究中心特聘研究员等



源于舟山市普陀区的“网格化管理、组团式服务”,经过十多年努力,坚持党建引领,不断创新社会管理体制机制,形成了覆盖城乡、条块结合,具有基层特色的基于网格化的社会治理模式,成为全国基层党建和社会治理的创新个案,并由此被称为“普陀模式”实属当之无愧。

舟山市是旅游经济比较发达的地区,普陀区更是拥有普陀山——朱家尖——沈家门渔港组成的“普陀金三角”全国一流的旅游景区资源。我想“普陀模式”已经触及的旅游社区治理及其相关的风险管理群体性事件防控机制方面,探讨普陀区网格化社会治理模式对我国旅游社区建设和治理的重要借鉴意义。

旅游社区通常由居民、商家、游客和政府四大主体构成。由于多元的利益诉求不同,旅游社区内外矛盾冲突多。在互联网时代,在旅游社区引发的突发性或持久性的矛盾冲突事件,又容易被迅速传播放大,继而演变为影响较大的社会治安事件。

目前我国旅游景区的管理体制主要以景区管委会为主,无法完整配备基层政府建制。但“网格化管理、组团式服务”通过网格化定位,划定每一个网格服务团队的责任区,对于如何协调旅游景区居民、市场(行业协会)和政府三方主体的利益平衡,尤其是以“网”为依托、以“格”为基础的早发现、早预警、早解决、早反馈机制,在实现基层社会管理服务的全覆盖等方面,具有突破景区和社区双重体制困境的制度优势。

“普陀模式”通过不断协调利益主体之间的诉求,实现了精准服务、有效治理的目标,抓住了旅游社区治理的关键,值得全省乃至全国各地学习和借鉴。

### 构建社区微治理机制 深化“网格化管理、组团式服务”

全永波 浙江海洋大学教授、管理学博士、经济与管理学院院长,兼任中国(浙江)自由贸易试验区研究院执行院长等



近年来,全国各地高度重视社会建设,大力推进社会建设理念创新和实践改革。舟山市特别是普陀区于十多年前开始提出并在基层全面实施“网格化管理、组团式服务”工作,坚持党建引领,积极探索基层治理服务新模式,已经成为全国基层党建和社会治理的创新案例。

随着社会治理逐渐向社会化、法治化、智能化、专业化发展,对基层社会治理也提出了新的要求。社会管理体制逐渐由“强国家”下的单位制向“强社会”下的社区制转换,居民个体越来越聚焦于微小治理单元,要做好群众的“关键小事”成为各级政府和社会组织的重要工作内容。

微治理的“微”主要表现为:一是治理主体的微型化。微治理更侧重于治理过程中的居民个体以及居民自发形成、组建的队伍、团体等微组织的自主性参与。二是治理对象的细小化。微治理对象往往是与居民利益、日常生活密切相关,细微琐碎、差异性大、弥散度高的具体事务。三是治理单元的规模小。微治理的单元除了综合性的社区,还包括院落、自然小区等沉降于社区之下的多层次微缩社会空间。四是治理机制的非正式化。微治理过程中的参与机制更加灵活、精细、开放,既涵盖利益表达机制,又囊括协商机制、合作机制、监督机制等。五是治理载体的方便小巧。“互联网+”将微博、微信公众号、客户端等移动平台应用到基层治理中来。

普陀区于2017年提出“开放活力·幸福普陀”建设计划。“幸福普陀”就是要满足群众的安全感、舒适感、公平感和成就感。我认为,构建社区微治理机制是下一步深化“网格化管理、组团式服务”的主要路径。

### “普陀模式”

### “网格化管理、组团式服务”升级版

坚持共建共治共享 推动治理模式从“重复交叉”向“一网到底”升级

针对以往社会治理碎片化、分散化、重复交叉等问题,普陀区进一步统筹职能、力量、资源和经费,以网格化为基础、信息化为支撑、协同化为保障、实战化为导向,着力构建“一中心、四平台、大网格”的基层治理组织网络,真正实现全网覆盖、高效运转。

目前,全区7个镇(街道)全部建成综合信息指挥室,实行实体化运作;相关部门通过常驻制和联系制两种形式,将313名工作人员派驻到基层,极大充实了基层治理力量。全区打造“五个一线、五化融合、五位一体”的网格治理新模式。“五个一线”即问题在一线发现、矛盾在一线处置、政策在一线落实、服务在一线提升、情感在一线巩固;“五化融合”即管理精细化、服务亲情化、指挥平台化、信息智能化、参与多元化;“五位一体”即党建引领、经济发展、平安建设、民生服务、生态文明一体推进。

坚持以人民为中心 推动管理方式从“有形覆盖”向“有效覆盖”升级

普陀区坚持民本导向、问题导向、效果导向,以东港街道为试点,从体制机制入手,着力解决网格划分不合理、人员配备不到位、职责任务不清晰等问题。

按照尊重历史、着眼发展、地域相近、因地制宜的原则,对现有网格及各条线上的网格进行优化整合,重新划分陆上网格203个、海上网格28个。按照全科多能、多员合一、一员多用的要求,坚持整合转岗为主、聘用人员为辅的原则,组建了198人专职网格员队伍,其中新招聘招录仅7人。普陀区还制定出台《专职网格员管理办法》和《全科网格工作事务清单》,明确十大职能,理清16项网格清单,落实考核晋升奖励制度。

### 助力群众诉求解决“最多跑一次” 普陀区社会治理综合服务中心

普陀区围绕构建共建共治共享社会治理格局,将“最多跑一次”改革延伸至社会治理领域,通过整合基层治理部门资源、社会力量,建立我省首个集多元化化解、诉讼服务、信息指挥于一体的区级社会治理综合服务中心,基本实现群众诉求“只进一扇门”“最多跑一次”。

在普陀区社会治理综合服务中心,区组织部网格管理中心、政法委综治中心、法院诉讼服务中心、司法局公共法律服务中心、人劳局劳动仲裁院(执法监督大队)、海洋与渔业局海事渔事调处中心、房屋质量与物业纠纷调委会、医患纠纷调委会等部门建成制入驻。

服务中心大厅设有诉讼服务、人身损害赔偿纠纷、医患纠纷、劳动纠纷、房屋质量与物业纠纷、新居民权益保护等15个受理窗口,同时明确“综合受理”窗口履行兜底职能。目前已有首席调解员2名、一级调解员5名、二级调解员4名、援助律师5名、仲裁员7名、员额法官5名常驻中心,内设各类调解室、仲裁厅、审判庭30余间,并组建了由10名资深调解员和30余名环保、医疗、劳动等专家组成的调解专家库,以实现矛盾纠纷的多元化解。

设在服务中心的区法院诉讼服务大厅,对简易诉讼案件诉前实行线上派单、线上流转、线上结案,由法院指派相

坚持“互联网+社会治理” 推动信息指挥从“单线作战”向“系统集成”升级

区级层面,依托区社会治理综合服务中心,整合投诉举报、网格平安、基层治理等十个平台,研发普陀区综合信息指挥系统,对社会治理信息实行统一受理、流转、处置。上半年共受理各类信息23027起,办结率99.97%。

镇街层面,依托综治中心建立综合指挥室,实行实体化运作和扁平化管理,统筹协调区域内各条块的管理服务力量,处置反馈区级中心交办和社区综治中心上报的各类事项,形成工作闭环。

社区层面,依托社区综治中心,实施综合指挥,由社区全科网格员负责,做好网格事项的汇总、分流、研判和反馈,推进各类纠纷问题高效解决。上半年社区受理、化解各类纠纷问题13785起。

网格层面,建立网络走访“3456”工作机制,要求网格员每人每天走访里程不少于3公里、时间不少于4小时,每周报送各类信息不少于5条,手机平安通在线率不低于60%。

坚持党建引领基层治理 推动组团服务从“虚泛化”向“实效化”升级

积极推行“网格+党建”模式,做实“两新”党建、商圈党建,全面实施“三会一课”网格议事、党员积极分量化管理、船头党建等党建引领八大制度,发挥好基层党组织在基层社会治理中的核心引领作用。

由镇街领导担任第一书记,中层正职担任网格指导员,社区书记担任网格长,社区民警担任副网格长,联同网格志愿者共同组成服务团队。建立落实“逢五进格”制度,每周五由第一书记带领团队成员,深入联系网格,了解民情民意,解决实际问题。

加强社会组织培育引导和专业社工队伍建设,通过开展公益创投活动,运用社会工作专业方法开展社区自治、志愿服务等工作,提升社会服务水平。



普陀区社会治理综合服务中心

关专业调委会、镇街调委会、村社调委会化解。通过诉前引调、委托调解、律师调解、速裁速调,仅2017年就有516起简易诉讼案件得到诉前化解。

同时,服务中心整合投诉举报、网格平安、12345公共服务、“四平台”综合指挥、智慧城管、智慧海洋、智慧旅游、司法12348、法院12368、市场12315等十个系统平台,研发了普陀区综合信息指挥系统,对社会治理信息实行统一受理、流转、处理。依托协同平台收集的各类信息,“智慧治理普陀云”全天候研判社会治理动态,群众诉求、社会治安、重大项目风险等分析实现常态化。

2018年1-7月,普陀区社会治理综合服务中心共解决群众各类问题3.9万件,重大疑难案件调处成功率、协议调解率、群众满意率均为100%。

