

# 提高基层治理社会化法治化智能化专业化水平

编者按 近日召开的全市加强和创新基层社会治理工作推进会强调,要坚持和加强党的全面领导,着力发挥政治引领作用、综治能动作用、法治保障作用、德治教化作用、自治强基作用、智治支撑作用,大力提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,更好地促进社会和谐稳定。基层治理是国家治理的基石,基层强则国家强,基层安则天下安。如何精准发力提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平?重庆日报约请了相关干部和专家学者撰写了理论文章,现集中刊发,以飨读者。

## 提升基层治理社会化水平的三个维度

□孙婷

基层治理社会化水平是检验乡镇(街道)、城乡社区和谐有序的试金石。要着力提高基层治理社会化水平,打造人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,增强社会治理预见性、精准性、高效性,构建人民群众积极参与、各类组织广泛协同追求高品质生活、共画“同心圆”的善治图景,让基层社会既充满活力又安定有序。

党建引领有组织,完善社会参与。基层是国家治理的最末端,也是服务群众的最前沿。基层治理社会化要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,把党的领导贯穿基层治理全过程、各方面,为基层治理社会化把脉定向,解答基层治理“为了谁”“依靠谁”的问题。一是强化政治引领,发挥基层党组织的政治优势与组织优势。要增强基层党组织政治功能和组织力,把加强基层党建贯穿于基层治理始终,扩大党建覆盖面。在新的技术骨干、社区精英等社会力量中培养、吸收党员发展对象,始终将政治标准放在首位,严格程序、严格把关,激发基层党组织的动力与活力。二是坚持党建带团建,发挥基层党组织的社化整合功能。要充分发挥基层党组织的群众优势,以党建带群建统筹基层党组织与群团组织的社会化整合,根据不同群团组织职能职责,培育一批具有公益性、服务性、互助性的社会组织,尤其是在教育、就业、医疗、养老等群众“急难愁盼”的领域,更好地履行组织、宣传、凝聚、服务群众职责,解决源头性问题。三是拓宽服务渠道,深化基层党组织的公共服务功能。要持续拓展乡镇(街道)、城乡社区与驻社区单位

充分整合社会资源,积极培育本土型、专业型、服务型的社会组织及志愿者队伍,将基层治理民生服务的“最后一公里”缩短至“最后一米”,切实提升基层治理社会化效能。

区域化党建,支持党组织健全、管理规范的社会组织优先承接政府转移职能和服务项目,推动基层党组织建设力量下沉,更好地服务民生、服务群众、服务党员。

治理主体有协同,提升治理效能。构建人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体,要实现政府、市场、社会等基层治理“多元”主体协同共治,提升治理效能。一是基层政府要坚持强化责任与适度放权相结合。各级政府要强化责任落实与评估考核,尤其在保障群众自治、政府监管与公共服务等方面加大投入,坚持重心下移、力量下沉、保障下倾,全力帮助基层群众解决实际问题。要推动多元主体之间协同合作,充分发挥积极作用,营造主动作为与协同共治的善治空间。二是市场主体要坚持抢抓机遇与防范风险相结合。市场主体要充分利用政策红利与产业发展机遇,在大健康产业、互联网产业等重点领域积极参与、良性竞争、严密布局,为实现基层治理现代化构建稳定有序的市场格局。三是社会力量要坚持激发活力与充分参与相结合。充分激发人民群众的自治愿望与自治活力,不断健全网格化管理服务体系,整合网格力量资源,加强网格员队

伍建设,引导网格内信息员、志愿者、群众骨干、社会组织、商业组织等积极参与网格服务,着力解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事;积极推动“双网格化治理”,着力为人民群众办实事、解难题。充分整合社会资源,积极培育本土型、专业型、服务型的社会组织及志愿者队伍,将基层治理民生服务的“最后一公里”缩短至“最后一米”,切实提升基层治理社会化效能。

治理成果有温度,实现全民共享。坚持以人民为中心,推动高质量发展、创造高品质生活,营造居民关系友好、生态环境良好、人民生活美好的社会环境,是推动基层治理社会化的应有之义。一是营造安全稳定、风险社会的治理效能集中体现在是否坚持人民性。由于重大风险的突发性与复杂性,使得多元主体协同共治成为化解风险的重要模式。需要依靠全体人民强化风险意识,将防范化解风险贯穿于基层治理全过程,坚守风险底线。二是营造全龄友好的人居环境。基层治理社会化需要从人民群众的城乡结构、年龄结构、职业结构等方面入手,对城乡社区公共服务的供给力与便捷性进行统筹设计,构建全龄友好的包容性基层治理体系。三是营造成果共享的文化环境。深入挖掘基层社会的文化特色与文化根源,以优秀文脉延续基层治理的文化基因,营造具有浓郁地方特色与文化特色的文化环境,丰富“一市一制、一区一策、一社一特色”等形式,切实提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(作者单位:重庆市中国特色社会主义理论体系研究中心市委党校分中心,本文为社科规划项目:2021TBWT-ZD16成果)

□陆幸福

法治是治国理政的基本方式,是国家治理体系和治理能力的重要依托。将基层治理纳入法治化轨道,把法治思维和法治方式融入基层治理全过程、各方面,是实现基层善治的必由之路。用法治化方式推进基层治理,夯实国家治理基石,是将以人民为中心的理念落到实处、确保国家长治久安的重要保障。

运用法治精神审视基层社会治理。通过各层级党政机关、社会组织和人民群众的长期努力,当前基层社会治理已经取得了较大成就。在强调社会治理规范化、精细化的当下,尤其需要运用法治精神审视基层社会治理,进一步完善和提升基层治理效能。由于管理事项不断向基层下沉,基层政府工作人员面对的任务日益繁重复杂,有时会因为过分追求结果和完成期限,做出一些违反法定程序的行为。在社会组织管理方面,为了避免可能发生的不良后果,基层政府会对社会组织实行过多限制,导致社会组织束手束脚,无法有效发挥作为社会治理中间力量的应有作用。审视基层社会治理,要突出依法治理这个根本。要坚持以习近平法治思想为指导,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理有机结合,主动作为,综合施策,推动基层社会治理持续和谐稳定。要建立规范有序、权责明晰的社会治理法治体系,完善清单式责任分解、常态化责任落实、全过程责任考评机制,依法推动职能部门简政放权,让准事项让权力“放得下”、上下联动让职能“接得住”、强化监管让事项“管得好”。要切实增强做好新时代基层社会治理工作的责任感和使命感,学会运用法治方式破解工作难题,不断提高防范和抵御安全风险能力,有效防范化解社会矛盾,确保社会既安定有序又充满生机活力。

要切实增强做好新时代基层社会治理的责任感和使命感,学会运用法治方式破解工作难题,不断提高防范和抵御安全风险能力,有效防范化解社会矛盾,确保社会既安定有序又充满生机活力。

运用法治思维谋划基层社会治理。基层社会治理的法治化具有全面性,需要将法治思维贯穿基层治理的全过程。首先,有法可依是法治思维得以贯彻的前提条件。需要全面梳理与基层社会治理相关的立法,发现重要事项尚未立法的,尽快启动立法程序,避免在实践中出现无法可依的状况。其次,执法必严是基层社会治理的关键环节,遵循法治思维为执法的性质所决定。执法人员一方面必须严格遵照法律规定的职权和程序履行职责,另一方面也必须在法治思维指导下,根据具体情况灵活掌握执法尺度,正确行使自由裁量权。这两个方面缺一不可,相互促进,共同提高基层执法能力和水平。再次,司法公正正是推动基层社会治理法治化的基本保障。通过司法程序,基层的各种纠纷可以得到公正而彻底地解决。在倡导多元纠纷解决机制,尤其是重视各种类型调解的当下,需要特别重视司法裁判在民众行为引导方面的作用。调解本应以非诉讼的方式达到经由诉讼程序的结果,但受各种因素的影响,调解有时未必能够做到这一点。而司法裁判虽然有其自身的局限,但它所形成的

文书却对纠纷的解决作出了规范化表述,形成了裁判规范,并在实践中成为指引性的行为规范。在基层社会治理中,由裁判规范转化而来的行为规范能够呈现出法律明确含义,避免因法无定论而引发纠纷,从源头上为基层社会治理提供了支撑。

运用法治方式破解基层社会治理难题。在基层社会治理中,政府职权行使、社会组织功能发挥和民众守法观念形成三个方面都还存在一些不足。在政府职权行使中,权力和事务不匹配、权力和责任不对等、权力和资源不对称是基层政府直接面对的难题。要在法律上适当调整基层政府的权力范围,使之与所管辖的事务相匹配,避免出现所行使权力无法覆盖所承担事务的困境;坚持权责相一致原则,根据基层政府实际行使的权力对其进行追责,避免出现基层政府因无权力处理某个事项而被追究责任的现象;合理分配资源,使基层政府可因权力行使的需要,掌握应有的资源,避免赋权不足。在社会组织功能发挥方面,鼓励非营利性社会组织在法律限度内参与基层社会治理,要在尊重自治的基础上,遵循社会组织发展的基本规律,依法规范具体行为,确保社会组织充分发挥介于基层政府和民众之间的桥梁作用。民众具有良好的守法观念是基层社会取得良好治理的必要条件。唯有民众从内心接受法律规则,基层社会治理的法治化才能真正实现。要借助新型社交媒体平台,发布典型案例,详细解析其中的是非曲直和法律后果,提升基层群众法治观念和法律知识,形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

(作者系西南政法大学行政法学院教授、博导)

## 数字化技术让基层治理更智慧

□李友根

用科技赋能基层社会治理,是大势所趋。智治支撑作为基层治理发展的重要抓手,要充分重视人工智能、大数据、云计算等新兴数字化技术的科技优势,积极探索“互联网+基层社会治理”,加快推进数字化技术与基层治理深度融合,打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创分享的智能治理新模式,让基层社会治理走上“智治之路”。

优化服务功能,高起点助推智能治理深度应用。丰富的应用场景是智能治理的重要抓手。数字化技术的应用可以让政府以更低的成本、更快的速度连接更多的治理资源,为政府在基层社会服务创新上提供更多可能。要着力借助数字化技术对现有基层社会服务进行优化,通过数字化技术扩展服务的类别,用精细化管理更好地服务群众。充分应用大数据、区块链等先进技术提升治理效率,构建“一窗办事、办事不求人”的政务服务新模式;通过数字化转型“群众跑腿”为“信息跑腿”,变“群众来回跑”为“部门协同办”,让群众享受到“一站式”公共服务的便捷与高效。通过智慧治理的深度应用,提升治理效能,积极开展社会安全监测预警与控制,城镇公共安全风险评估等应用示范与推广,提高基层政府智能感知、科学预警和精准处置的能力。通过“互联网+社区”服务,对基层社区群众进行精准画像、构建数字化应用场景、整合周边生态数据,推动智慧社区服务建设,满足群众多样化、个性化需求,提升基层治理现代化水平。

通过“互联网+社区”服务,对基层社区群众进行精准画像、构建数字化应用场景、整合周边生态数据,推动智慧社区服务建设,满足群众多样化、个性化需求,提升基层治理现代化水平。

治理新模式。通过提升基层治理业务过程的数字化、透明化和智能化水平,进一步增强基层治理能力,探索构建基层治理智能化新模式。首先,基层管控应当向社区共同体方向转变、日常运行从强调控制向注重数字化赋能转变、任务执行从周密计划向数字化精益创新转变、信息公开管理方向向数据驱动向政务公开转变,从这四个维度的转变着力构建基层组织的领导力,助推基层治理转型升级。其次,着力推行“共享服务、融合业务和整合决策”的基层治理支持体系,构建基层智能治理新模式。一是充分借鉴北京基层治理“数据池”和深圳“块数据”的经验,加快基层社会服务管理体系数字化建设,将市域街镇、社区(乡村)统一纳入市域信息化建设规划,加快构建基层治理信息化综合平台,实现市域内三级管理和四级应用,以共享服务为目标打破基层治理“信息孤岛”。二是着力推进基层治理服务业务流程再造与城乡基层治理功能整合,完善街镇与部门政务信息系统数据资源共享交换机制,以达到城乡基层治理共享服务的“多网合一、一网多能”式高度数字化,提升“政府-市场-社会-群众”多元协同基层治理水平。三是

完善市域党政主导型治理与基层社会自治的整合衔接机制,并将“行政+自治”合作型基层治理纳入市域社会治理现代化发展规划及各级政府年度考核体系,助推政府部门横向协同社会治理。

构建治理体系,高水平推进智能治理基础建设。通过构建5G网络、物联网、数据中心等基础设施,统筹智慧城市、智慧社区等系统平台和应用终端建设,搭建统一的基层治理智慧云平台,构建贯穿“城市大脑”和“基层细胞”的智能化体系。一是充分借鉴典型智慧城市建设的治理经验,加快推进基层治理场景驱动、流程驱动和数据驱动三轮驱动,实现智能系统架构搭建的中心化和场景应用的个性化。二是借助数字化技术,将可重复利用的基层治理经验进行基层治理“大脑”模块化、微服务化构建,以基层治理服务业务中台、数据中台、人工智能中台等“中台”重构为抓手,弥补基层治理“前台”需求与“后台”资源之间的矛盾,不断提升治理服务的满意度。基于基层治理互联网平台通过连接进行数据聚合,通过国家政务服务平台、“渝快办”等App实现数、物、人的融合,为基层治理的数字化转型提供全新的思路。三是加强基层治理数据标准化建设,推进系统联动,强化数据融合,打通地方、部门、企事业单位之间的信息壁垒,切实解决多头管理、重复建设、重建轻用等问题,持续推进基层社会治理智能化、智慧化,力求打造共建共治共享的社会治理新格局。

(作者系重庆交通大学经管学院二级教授、重庆市学术技术带头人,本文为国家社科基金项目:19XSH002成果)

□刘明月 王卫波

社会治理专业化程度是衡量一个地区社会服务和治理水平的重要标志。我们要认真贯彻落实会议精神,善于运用科学的理念、专业的方法、精细的标准,抓实系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,以更加务实创新的工作举措提高基层治理专业化水平。

抓实系统治理,推动治理主体向多元转变。树立全局观念和系统思维,着力构建多元共治同心圆,努力形成基层治理的强大合力。一是加强党委领导。充分发挥政治引领在基层治理中具有的导向性、决定性、根本性作用,切实把党的领导落实到社会治理各领域各方面各环节,把党的领导转化为社会治理工作优势。二是突出政府职责。严格落实专责部门社会治理责任,切实抓重大风险防范、突发事件处置、公共安全管理、舆情引导管控等社会治理基础工作,统筹政府、市场、社会资源力量,形成问题联治、工作联动、平安联创的良好局面。三是注重民主协商。坚持民事民管、民事民议、民事民办,对涉及群众切身利益的重大事务,决策前认真倾听民意,确保出台的政策合理可行;决策后密切跟踪执行情况,及时调整完善,确保更符合实际。四是强化社会协同。积极培育公益性、服务性、互助性社会组织,充分发挥群团组织作用,支持开展志愿服务、救助困难群众等公益事业,实现政府治理、社会调节、居民自治的良性互动。五是推动公众参与。创新组织群众、发动群众的机制方法,最大限度把群众动员起来、组织起来、凝聚起来,打造人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体。

进一步细化居民小区、村民小组等传统网格,延伸商务楼宇、园区商圈、企事业单位等专属网格,逐步将网格内的各类资源纳入网格管理,形成“上面千条线、下面一张网”的网格管理服务格局。

抓实依法治理,推动治理方式向法治转变。深入学习贯彻习近平法治思想,做到在法治框架内推进基层治理各项工作,确保社会既充满活力又保持安定有序。一是运用法治方式化解社会矛盾。深化“枫桥经验”重庆实践十项行动,完善行政调解、司法调解等各类调解联动工作体系,强化一站式矛盾纠纷化解服务,提高预测预警预防能力,努力将矛盾纠纷化解在萌芽状态。二是加强法治宣传提升法治素养。深入推进“八五”普法,严格落实“谁执法谁普法”普法责任制和以案释法制度,弘扬法治精神,深入开展“平安重庆·法律进万家”活动,不断增强群众法律素养和法治意识。三是恪守法治精神促进公平正义。坚持公正司法,公正对待人民群众诉求,落实司法体制综合配套改革各项措施,不断提升司法质量、效率和公信力,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

抓实综合治理,推动治理手段向多样转变。推动资源整合、力量融合、功能聚合,增强基层治理的协同性、综合性。一是强化科技支撑。用好智博会成果,推动现代科技手段与基层治理深度融合,探索“互联网+基层治理”,有效整合党政机关、公共服

务机构等数据资源,打造数据驱动、人机协同、跨界融合、共创共享的智能治理新模式。二是强化道德滋养。深入践行社会主义核心价值观,加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设,注重发挥村规民约、家规家训的重要作用,推广“乡贤评理堂”“五老自治队”做法,营造崇德向善、惩恶扬善、扶正祛邪的社会风尚。三是强化心理服务。进一步健全社会心理服务体系和疏导机制、危机干预机制,加快建设基层各级各类心理服务平台,塑造自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

抓实源头治理,推动治理环节向事前转变。要在加强基层力量、基础工作、基本能力上下更大功夫,推动社会治理重心下移,更好地为群众提供精准化精细化服务,切实把基层做实,把源头管住。一是做实政务服务便民化。深入开展“我为群众办实事”实践活动,持续完善教育医疗、养老保障等领域便民利民措施,推进政务服务事项进一步精简、流程进一步优化、效率进一步提升,为群众提供更加普惠均等、便捷高效、智能精准的公共服务,夯实社会和谐稳定基础。二是做实服务管理网格化。进一步细化居民小区、村民小组等传统网格,延伸商务楼宇、园区商圈、企事业单位等专属网格,逐步将网格内的各类资源纳入网格管理,形成“上面千条线、下面一张网”的网格管理服务格局。三是做实综治中心标准化。加大综治中心标准化建设力度,加快实现实体化运作,整合矛盾纠纷调解室、心理咨询室、法律服务室、社会组织孵化室等功能,通过集中办公、集约管理、集成服务等方式,切实解决好基层群众的操心事、烦心事、揪心事。

(作者单位:重庆市委政法委)