

# 专题

# 深化除险清患 夯实基层基础 建设更高水平平安重庆

**编者按**

近日召开的全市加强基层治理推动平安重庆建设大会暨市委政法工作会议强调,推动平安重庆建设,关键在夯实基层基础。基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。平安重庆建设要实现“三个根本性转变”,着力打造更高水平的平安中国建设西部先行区,以高效能治理护航现代化新重庆建设,努力夺取平安重庆建设高分报表。为深入学习宣传贯彻会议精神,市委政法委、市法学会邀请相关专家学者、区县领导和基层工作者围绕建体系、强机制、夯基础、提质效、重落实等方面撰写理论文章,以飨读者,学习参考。

## 提升社会治理效能要建好基层治理指挥中心

□王斌

基层治理事关人民安居乐业、社会安定有序,推动平安重庆建设的基础工作是夯实基层基础。面对新时代新征程新重庆建设任务,要结合深化机构改革,探索基层治理组织机构创新,在街道、乡镇建立基层治理指挥中心,通过整合资源,加强运行管理,提高实战能力,切实提升基层治理质效。

以群众需求为标准,强化主体横向联动,整合治理资源构建一体化基层治理指挥中心。按照乡镇(街道)辖区单元,打通群众生活各领域,建立基层治理指挥中心,实现基层治理资源的统筹配置使用。一是做好资源一体整合统筹的领导工作。以党建为统领,强化基层党组织对治理资源的全掌控,通过党建工作横向联通基层治理主体,运用现代化资源全链条规划技术实现治理资源一体整合统筹,提升资源在经济生态、平安法治、公共服务等领域的治理效用。二是做好资源集中整合使用的配置工作。以权责清晰为出发点,以职能关系为切入点,厘清职责逻辑关系,明确协同整合环节、规范工作流程程序,实现治理资源在重点领域、整体性配置和使用。三是做好资源发挥整合效能的共享工作。通过统筹集成大数据、区块链、人工智能等技术,基于场景建模、可视化呈现和数据挖掘分析等服务实现资源共享,推动基层治理指挥中心跨部门跨层级的协同、共建、共治模式有效建

成,提升资源整合效能。

以治理任务为线索,深化业务纵向贯通,加强运行管理完善标准化基层治理流程。强化治理责任清单管理,通过标准化业务全链条闭环管理,将基层治理指挥中心建设为“条抓块统”协同治理的神经末梢。一是强化“条抓块统”的全覆盖责任落实机制。以清单制为切入点,将基层治理中的指挥责任、处理责任贯通,构建纵向体系衔接贯通的工作责任标准体系、责任贯通的标准化路径、责任明确的落地事项清单,实现基层治理指挥中心平台贯通、功能贯通、机制贯通。二是完善治理任务的全链条处理流程机制。以治理业务流程为线索,坚持系统治理、综合治理、依法治理、源头治理和专项治理有机结合,以运行顺畅为出发点,运用业务流程再造技术,规范治理工作程序、工作流程,完善基层治理指挥中心前端分析研判、中端排查化解、后端处理应对的全链条处理流程机制,提高基层治理工作精准性有效性。三是构建科学化、反应灵敏、功能齐全、协调有序、运转高效的全过程闭环管理机制,构建运行管理工作的决策、控制、反馈、改进的全过程闭环管理机制。

以属地管理为原则,推进能力整体融通,提高实战能力建设专业化基

层治理队伍。聚焦实用、实效,融通构建以实战能力为核心的整体综合能力,提升基层治理队伍专业化职业化水平。一是增强基层党政主要领导干部履职能力。乡镇(街道)党政领导要在一线担当履责,亲力亲为进行前瞻性、系统性与方法论的思考谋划,通过梳理核心业务、开展调查研究、统筹治理资源、掌握工作进展的履职行为,增强领导力、引领力、组织力和号召力,提升一线实战领导指挥效能。二是强化基层治理队伍专业化职业化建设。以联合办公方式创新基层治理指挥中心的岗位设置,基于目标管理建好岗位主体责任制,围绕工作链构建责任链,完善主体责任评估考核机制,督促、激发与促进基层治理工作人员立足岗位谋创新、面对职责勇担当,在实战中塑成和提高基层治理的胜任力。三是强化基层治理队伍专业化职业化建设。围绕实战能力,构建基层治理专业能力标准、职业发展机制,将基层党建、经济生态、平安法治与公共服务力量整体纳入基层治理干部队伍。以基层治理指挥中心为载体,在社区治理、网格管理领域内,常态与非常态应急融通场景中,聚焦专家化能力培养,建设高素质专业化基层治理干部人才队伍;聚焦专业化能力培养,建设志愿者、网格员基层治理人才队伍,整体提升队伍实战能力。

(作者系西南大学国家治理学院教授、重庆市基层治理共同体研究中心研究员)

□周振超

全市加强基层治理推动平安重庆建设大会暨市委政法工作会议指出,实现维稳保平安向法治创平安、面上静态平安向本质动态平安、一时一域平安向全域全程平安的根本性转变,着力打造更高水平的平安中国建设西部先行区,努力夺取平安重庆建设的高分报表。实现“三个根本性转变”是平安重庆建设中的一项重大战略任务,是满足人民群众日益增长的安全需要的必然要求,体现了更高水平的平安重庆建设工作的主动性、进取性、创造性。

推进各方面工作法治化,实现维稳保平安向法治创平安的根本性转变。法治是平安建设的重要保障,在平安重庆建设中要提高运用法治思维和法治方式推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力,完善系统完备、务实管用的法治保障体系。一是推进多层次多领域依法治理和全要素依法治理,充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为。加大普法工作力度,增强全民法治观念,培育全社会办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境,让人民群众切实感受到公平正义就在身边。二是推动更多法治力量向引导和疏導端用力,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制。对涉及维权的维稳问题,首先要让群众合理合法的利

益诉求解决好。对人民内部矛盾,要善于运用法治、民主、协商的办法进行处理。把法律和道德的力量、法治和德治的功能紧密结合起来,发挥市民公约、乡规民约等基层规范在社会治理中的作用。

加强基层治理体系和治理能力现代化建设,实现面上静态平安向本质动态平安的根本性转变。在更深层次、更宽领域、更高标准上深化平安重庆建设,要坚持系统治理、综合治理、源头治理、综合施策,强化全周期动态治理。一是推进工作布局现代化。要统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动,完善党全面领导基层治理制度,加强基层政权治理能力建设,健全基层群众自治制度,推进基层法治和德治建设,优化基层智慧治理能力建设、“三排一单”风险研判预警机制、重大风险挂牌督办机制、突发问题联动快响处置机制。二是推进治理方式现代化。运用先进的理念、科学的态度、专业的方法、精细的标准推进平安重庆建设,充分利用大数据平台,提高对风险因素的感知、预测、防范能力,完

善线上网络、线下网格有机衔接、协同高效的网络治理体系。

坚持总体国家安全观,实现一时一域平安向全域全程平安的根本性转变。建设统筹层次更高、治理效能更强、安全稳定局面更巩固、人民更满意的平安重庆,需要深刻领会把握“统筹推进各领域安全”的目标任务,全局性谋划、整体性推进。一是构建党建统领的基层智治系统。要树立全周期系统融合、开放共治、精细精准的理念,把平安建设贯穿各领域和全过程,编织全方位、多维度、智能化的安全网,进一步健全网络治理体系,加强城市运行管理,加强数字经济安全风险预警、防控机制和能力建设。二是打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体。发展壮大群防群治力量,拓展群众参与平安重庆建设的组织形式和制度化渠道。把党的优良传统和新技术新手段结合起来,创新组织群众、发动群众的机制。汇聚全社会力量,激发社会活力,建设一支专家型社会治理人才队伍。三是着力加强改革举措的系统集成。完善线上线下一体化促成协同共治,实现全要素汇集。依托线上线下数据汇聚,汇集大数据编织智慧网络,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务,实现全方位联动。依托线上线下智慧大脑,促进科技赋能线上线下治理共同体,实现全过程监管。

(作者系西南政法大学政治与公共管理学院院长、教授,重庆市政治学会会长)

## 以高效能治理护航高质量发展高品质生活

□张智奎

全市加强基层治理推动平安重庆建设大会暨市委政法工作会议强调,“要完善现代基层治理体系”“推进重庆高效能治理迈上新台阶”。新时代新征程,我们要深入贯彻党中央决策部署和市委工作要求,立足现代化新重庆建设实际,积极探索构建权责清晰、运行顺畅、充满活力的基层治理工作体系,坚持党建统领、条抓块统、整体智治,以高效能治理为高质量发展、高品质生活保驾护航。

党建统领、多元共治。加强基层治理,关键是把基层党组织作用发挥好,以政治引领确保基层治理正确方向。强化政治引领,把党建统领基层治理作为“一把手工程”,健全党组织统一领导、政府依法履职、各类组织积极协同、群众广泛参与的基层治理共建共治共享制度,充分发挥“领导小组+专项组+工作专班”作用,把党的政治优势、组织优势转化为治理效能。提升组织战斗力,实施基层党建“六项行动”,推动基层党组织全面进步全面过硬,创新党组织设置和活动方式,加大村级集体经济组织、农民合作经济组织等农村新领域新业态党组织组建力度,推动城市党组织延伸到小区、楼栋、网格等,不断扩大党的组织覆盖和工作覆盖,建立党员在社区党组织和单位党组织双报到、双认领、双管理制度,更好发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。激发群众自治力,坚持在党组织领导下

规范基层自治活动、提升群众自治能力,充分发挥村(居)民委员会等基层群众性自治组织作用,丰富民事民议、民事民办、民事民管的多层次协商模式,深化社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源“五社联动”,推动社会主义核心价值观融入村规民约、社区公约,推广乡贤评理堂、文明积分榜、邻里议事厅等治理经验,让基层治理富有活力、更有效率。

条抓块统、全面贯通。实践证明,基层治理和服务的能力越强,社会治理的基础就越牢固。要完善区、镇街、村(社区)三级体系,强化整体联动。优化“条”的保障,大力推进区级权力下放、资源下倾、力量下沉,依法赋予镇街综合管理权、统筹协调权、应急处置权,深化镇街“大综合一体化”行政执法。基层治“一件事”改革,进一步厘清权力事项清单、政务服务事项清单和“属地管理”事项责任清单,全面提升镇街源头治理、应急管理、服务群众的能力和水平。强化“块”的功能,把镇街作为基层治理实战运行的主阵地,强化统筹能力,用“模块化”思路打破“碎片化”治理困境,实施镇街基层治理“大部制”模块化改革,建立党建统领、经济生态、平安法治、公共服务等基层治理工作体系。深化“用”的作用,合理划分网格,整合党建、政法、应急、城管等领域建设“全科网格”,规范农村网格、城市网格和专属网格“责任区块”,因地制宜设立“邻里微网格”,落实区镇街“三位一体”网格治理团队,加强网格队伍全链条管理,把网格打造成为最小

防控单元、服务单元、执行单元。

整体智治、高效协同。进入数字化时代,必须推进数字化改革,结合数字永川建设,充分运用数字化手段,推动治理模式变革、方式重塑、能力提升,更好实现民有所呼、我有所应,上下联动、左右贯通。加快区级社会治理中心建设,迭代升级一站式矛盾纠纷联调系统,搭建云网工程“数治大脑”系统,以全量采集感知为基础,规范化、标准化综合集成智能要素和智能模块,协同联通“12345”便民热线、110接处警系统、网络舆情监管、“互联网+督查”平台等数据资源,打造集运行监测、矛盾调处、分析研判、协同流转、应急指挥、督查考核于一体的枢纽中心,实现基层治理信息全渠道归集、事件全流程闭环、业务全领域融合、指挥全场景可视、能力全方位跃升。加强镇街社会治理综合信息指挥功能建设,统筹公安、信访、综合行政执法、应急管理等工作力量和资源,集成综合可视调度、社会治理全域感知、视频感知治理等预测预警功能,扎实开展风险源头防范、事件快速处置、矛盾纠纷化解,实现基层情报信息协同、问题处置协同、综合指挥协同、督导评价协同。加大村(社区)综合信息工作站建设力度,发挥党员、新乡贤、网格员等作用,推动“进圈入群”,运用数字化手段提升信息归集、问题感知、风险预警、诉求响应能力,强化分类处置,确保问题发现在早、处置在小。

(作者系中共永川区委书记)

□蔚传忠

实干是最昂扬的姿态,实效是最有力的证明。建设更高水平的平安重庆,关键在加强基层治理。要坚持人民至上、守正创新、问题导向和系统观念,着力构建权责清晰、运行顺畅、充满活力的基层治理工作体系,推动基层治理提质增效,提升群众的获得感、幸福感、安全感和认同感,实现平安重庆建设“三个根本性转变”。

以党建统领、条抓块统的统筹协调体系构建实干实效新格局。要防止把党建工作简单理解为基层党务工作,树牢“抓好党建是最大政绩”的理念,以新时代“红岩先锋”改革型组织建设为抓手,以增强基层党组织号召力、引领力、凝聚力为目标,健全优化“条抓块统”统筹协调体系,构建“问题发现靠党建、问题发生靠党建、问题解决靠党建”工作格局。一是党建统领重在“全面”。基层党组织要健全对各类组织和各项工作统一领导的制度,以党建引领推动问题解决,以解决实际问题提升党建工作,深学争优、敢为争先、实干争效。二是“条抓”重在权责清晰。职能部门要合理界定放权赋能的边界,配套建立准入、调整、评估机制,谋划推出一批高频、多跨的基层治理“一件事”集成改革项目,解决基层治理事项“处置难、办理慢”问题。三是“块统”重在扁平一体。“块”上统筹党建统领、经济生态、平安法治、公共服务四大体系,推动资源整合、力量融合、功能聚合、手段综合。

以理念创新、服务精细的网格治理体系增添实干实效新动能。网格化治理是基层治理的创新之举,不仅是增加一级基层管理单元,而在于通过打破条块分割、各自为政、责权利不清等弊端,构建基层治理新体制。一是问题发现从接诉即办到未诉先办。坚持源头、动态治理,通过关口前移、前馈控制,无缝化衔接、全天候运行,变静态化管理为动态化治理、事后执法为源头管控。二是闭环处置从混沌模糊到可视可控。坚持精细划、依法治理,用好资源、力量、权责、机制“四张清单”,规范网格事项处置流程,事项全覆盖、问题全闭环,变模糊管理为精细治理。三是服务管理从部门主义到整体联动。坚持系统、科学治理,强化大数据支撑,大力培育专业化社会组织,通过信息共享、流程再造、政策嵌入、群众参与,推动事务处置由条块分割到条块整合,变以政府为主为全社会共同参与的社会治理共同体。

以数字赋能、一键智达的智慧支撑体系探索实干实效新路径。要用数字化的思维、方法和手段促进治理理念创新、制度创新、模式创新,不断推动治理体系和治理能力现代化。一是以智慧治理夯实智治底座。推动信访接待中心等“多中心”整合为“一中心”,加快建设综治信息系统,推动五级互联互通共享,使智治底座覆盖“最后一公里”。二是以互联互通实现“一键智达”。推动跨部门数据共享、流程再造和业务协同,模块化思维、深层次运用,纵向打通、横向整合,实现

从“碎片化”向“一体化”转变。三是以数字政法织密防控图层,实现数字化改革与平安法治建设深度融合。

以除险清患、闭环管控的风险防范体系交出实干实效新答卷。防止把创造新概念、设立新标签当成治理创新,要始终把防范化解矛盾风险作为加强基层治理的落脚点。坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全优化闭环管控的风险防范体系,防止矛盾风险外溢扩散、升级变异。一是风险排查要突出全面全量,实现风险隐患动态感知、精准研判。二是风险化解要做实多元共治,构建“大调解”工作格局,做到“小事不出网格、大事不出社区”。三是重大风险隐患要专班专责、集中攻坚,建立平安报表和问题清单,定期“平安赛马”,交出高分报表。

以务实导向、系统完备的综合保障体系激发实干实效新担当。基层治理要真正做到“在服务中体现服务,在服务中实现管理”,就需要组织、资源、制度等要素有力支撑。一是组织保障要更强,实现跨部门、跨层级、跨业务的高效协同。二是资源保障要更到位,推动治理力量和服务资源下沉。三是机制保障要更完善,以科学理念方法和有效机制载体保障落实落地。四是考核评价要更严实,健全完善基层治理指标体系,以实干实绩、实战实效推动基层治理效能整体跃升,在新时代新征程新重庆建设中展现新作为、开创新局面。

(作者系渝中区区委常委、政法委书记,区法学会会长)

## 让小网格在平安建设中发挥大作用

□雷涛

全市加强基层治理推动平安重庆建设大会暨市委政法工作会议指出,要发挥村社网格作用,统一网格划分标准,强化网格管理服务,优化配置网格力量。要实现基层治理有效,必须全面发挥村社网格作用,以精细化、集约化、规范化和信息化四个方面发力,全面加强和改进乡村治理,助力乡村振兴高质量发展,为全面建设社会主义现代化新重庆筑牢基层基础。

织网建格精细化。构建现代化网格治理体系,不能简单按照范围大小搞“均等化”“一刀切”,更不能照搬照抄“上下一般粗、两头一样齐”。一是因地制宜,科学划分网格。结合乡村地域分布特点、居住集聚程度、群众生产生活

习惯、公共服务等情况,不拘于人数面积、不惯性思维“一村一格”,细化“责任区块”,科学合理划分网格,做到“人”“网”相连。二是因事设岗,精细服务网格。乡村治理面临诸多新形势、新挑战,全面统筹、高效整合辖区内各种资源,做到因事设岗,确保服务群众“对得上号”。三是因岗定责,严格管理网格。按照“定人、定格、定责”原则,明确网格员基本职责,制定工作任务清单,建立“五色图”考核评价机制,有效落实一人一个“责任田”。

融网并格集约化。乡村治理处于国家治理的最前沿,只有打破条块分割、各自为战的壁垒,乡村治理才能有效避免“头痛医头、脚痛医脚”。一是践

行“多网合一”。实行一网统管、一网运行,形成千线归一“一网”,从而避免“多头管理”,有效提升快速反应、联动处置能力,真正做到资源在网格集聚、问题在网格发现、矛盾在网格化解、满意在网格体现。二是推行“一格多员”。按照就近就地原则,统筹护林员、安全员等村社“N大员”,充实网格管理人员力量,助推网格内“一格多员、一员多责”,确保服务全方位、需求全覆盖。三是实行“一网多效”。积极推行微网强格,提升乡村治理全域动态“感知度”,推行“网格员+帮代办”服务机制,确保社情民意实时掌握、苗头问题精准处置、群

众诉求快速回应,切实打通服务群众“最后一米”。

进网入格规范化。网格员只有进网入格,把涉及群众切身利益的操心事、烦心事、揪心事解决好,才能赢得群众信任和支持。一是经常见面,让民意沟通更顺畅。结合群众会、院坝会、上门服务等方式,让网格员与群众面对面,听群众的呼声、问群众的需求、看群众的态度,“望闻问切”把准乡村治理脉络。二是公开到户,让民事服务更透明。积极推行小微权力监督进村到户,依托村级事务责任权力负面“三张清单”和公示公开“六个一”,

促进干部“照单用权”,人民群众“看因办事”。三是量化积分,让民风引导更淳朴。用活新时代文明实践积分银行,用好“红黑榜”,量化评比村民参与村级事务、遵守村规民约、弘扬传统美德等,全面激发群众参与社会治理积极性。

智网强格信息化。坚持整体智治,加强网格数字化建设,推动数据信息整合、资源要素聚集,实现乡村治理赋能增效。一是“小网格”链接“大数据”。依托乡镇综治中心服务平台,借助渝快政、渝快办等平台,全覆盖建立上下对接、左右互联、网格衔接的数字网格,实现群众诉求“闭环处置”,推动人员力量在一线整合、联动机制在一

线打通、社会问题在一线解决。二是“小网格”催生“大民主”。聚焦网格内部事务,将民主议事贯穿社会治理全过程,整合新乡贤、红白理事会等村民自治力量,搭建乡村社三级议事协商机制,让群众“议事说事好办事”。三是“小网格”维护“大平安”。制定网格员工作规范,落实网格员日常巡查工作机制,做到重点人员、重点场所全面掌握,利用网格平台,切实把矛盾化解好、风险防范好、问题处置好、稳定维护好。

(作者系奉节县鹤峰乡党委书记)