

(GS) 简字 004 号

姑苏政法

(总第 50 期)

中共苏州市姑苏区委政法委员会

2019 年 10 月 23 日

-
- “三官一律”进社区 强化政法队伍使命担当
 - 深化网格治理机制 推进多元协同共治

“三官一律”进社区 强化政法队伍使命担当

——关于姑苏区“三官一律”进社区活动的调查研究

姑苏区委政法委 宋颖 薛芳

姑苏区现有政法干警 5000 多名、律师 720 多名，活跃在全区 178 个社区(含行政村)。“三官一律”(法官、检察官、警官、律师)借助政法工作业务优势，常态化开展民情民意收集、法治宣教、矛盾排查调处、行政监督、平安基础设施改善等工作。政法机关有党员 2000 多名，设立的 79 个支部与 46 个社区结对开展“机关先锋行动进社区”活动，党员与结对社区共同开展组织生活、党日活动，在“六个一”走访、“331 整治行动”、征收扫尾清零、环境整治“百日攻坚”等行动中全部深入一线。姑苏区通过“三官一律”进社区活动，打通政法队伍服务群众的“最后一公里”，在重点任务和中心工作中发挥先锋模范作用，保障了人民群众安居乐业的平安、法治环境，人民群众对政法队伍的满意度 2018 年同比提高 2.3%。

在对姑苏区“三官一律”进社区活动进行调查研究后，形成以下总结和建议。

一、主要特点

1. 以案释法，深入促进依法办事意识

作为法治惠民实项目，姑苏区法院于2017年起推出了每年一期的“古街水巷巡回庭”系列活动。活动充分贴合姑苏区的定位、地域和产业特点，有针对性地选择民间借贷、相邻关系、继承、返还原物纠纷、商务服务合同、机动车交通事故责任等与群众利益息息相关的典型案件，到社区巡回开庭，就地开庭、调解、审判、答疑、宣传。庭审过程中，法官以案释法，帮助群众知晓、熟悉法律，增强群众法治观念。庭审结束后，由承办法官及庭长结合当事人的疑问及旁听群众的提问，逐项进行判后答疑，分析法律后果，提示法律风险，最大限度发挥巡回审判的宣传教育功能。以巡回审判为契机，法院还向旁听群众宣传扫黑除恶等重点工作，助力专项工作的开展。

2016年起，市、区政府两级政府通过购买服务方式，从辖区法律顾问资源库中63家律师事务所和12家基层法律服务所中择优选聘百余名品行良好、专业素质过硬的执业律师和基层法律服务工作者，为全区178个社区(含行政村)聘请法律顾问。法律顾问服务采取“4+X”模式，为基层自治管理提供法律意见、为辖区居民提供法律咨询、定期开展法治宣传、参与纠纷调解这四类基本服务，并结合村(社区)实际增加服务事项。仅2018年法律顾问就为村(社区)自治管理提供法律意见1160条，提供法律咨询10472次，开展法律宣传1792场，受益群众83056人次；法律顾问还参与社区的各种矛盾纠纷调解408件，开展法律风险排查4252次。

2018年10月起，姑苏区集中开展征收搬迁扫尾清零工作，

政法工作者切实认识到这是加强古城保护、改善民生质量的重要环节，主动将行动统一到中心工作中来。律师参与征收调解、随队执法数百次，出具百余份风险排查报告。区法院先后 20 余次派员会商社区违法用地处理及后续诉讼问题、对接强制执行社会稳定风险评估、研讨无证建筑认定、处理事项等；参与《征收拆迁中纯违章处理程序》、《姑苏区被征收房屋转让及过户问题》、《关于对人民法院准予执行的征收补偿决定非诉执行案件组织实施的操作意见》等规范性文件、专题会议纪要的会商、审核，保障扫尾清零工作依法顺利开展。

2. 服务民生，高效解决群众关切的热点难点问题

姑苏区地处老城区，消防、治安、安全事故隐患多，排查整治任务重、压力大，群众对整治群租房、“四类行业”的呼声非常高。姑苏公安分局高度重视群众关切，坚持分局党委班子成员带头赴社区实地督导、各派出所主要领导具体抓的工作制度，带领公安干警深入社区落实各项工作举措。通过一系列专项整治行动，姑苏区关停了一批消防、治安隐患突出的茶酒吧，处理了一批挑头滋事的嫌疑人，整治了一批城中村群租房，治理了一批“9+1”场所，全力补齐老城区安全隐患的短板弱项。2018 年人民群众安全感居全市第二，同比提高 0.75%。

在社区走访中，姑苏区检察院围绕加强监督职能、改进法律服务形式倾听民声。当干警了解到餐饮、医院及建筑等行业产生的固体废物监管存在漏洞，对古城水资源造成隐患时，即与环保、公安、水利、城管等相关执法部门就加强环境资源类案件在行政执法与刑事司法的衔接方面及刑事案件的移送标准、处罚标准、证据收集固定等问题进行了充分沟通交流，加强司法机关与行政机关的合作，促进古城保护和生态环境建设。针对群众热议的“南园包子”馅料加工作坊涉嫌无证经营及食品安全问题，污染环境案件犯罪嫌疑人刘某某支付涉案电镀废液应急处置费修复受损环境问题，部分不法人员长期在石路商圈存在社会人员未经审批违法收费问题，干警迅速回应，积极履行公益诉讼案件的检察监督职能，及时主动介入调查，迅速有效解决问题，维护群众切身利益。

3. 筑牢支点，积极拓宽专项行动社会治理面

“三官一律”把社区的每一个案例和问题都当作人民追求公平正义的范例来办理和解决，努力在全社会形成遇事找法、依法办事的习惯，不断强化执法人员工作水平，以点带面筑牢依法治区基础。2018年10月姑苏区建立村级经济（股份）合作社制度以来，29个合作社法律顾问就生产、经营、管理方面提供了62条法律意见，为股民提供股份转让、继承、分红等股权方面的法律咨询358条。法律顾问参与合作社重大经营决策、民商谈判，指导合作社换届选举、召开股民大会等活动组织，切实促进了村（居）民树立保护产权、平等交换、公平竞争、

诚实信用意识，确保机构合法依规运行。近年来，法律顾问为妥善解决社区的租赁纠纷、宠物饲养矛盾、亲属产权纠纷等民事问题，积极普及法律，主动奔走在法院、调解室、社区居民之间，开展证据收集、矛盾调处、法律引导等工作。有的律师为代理好居民的出版物名誉权案件，亲赴上海市博物馆、上海市文物管理委员会等地调取证据，确保案件依法办理，获得了社区和当事人的肯定。

在专项行动中统筹推进社会治理，努力扩大行动成效。姑苏区启动“331”专项行动以来，公安干警乘势而上，结合三类重点安全隐患排查、“四类行业”整治要求，边宣传、边治理、边清零。公安干警入户入企业，对城乡出租民房发放一份安全告知书，对“9+1”场所发一份公开信，宣传贯彻“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的理念。2019年，公安、城管、住建、市场监管局、行政审批等职能部门联合执法，集中力量拓宽治理面，综合开展情报研判、安全巡检、矛盾化解、疏导宣传等工作，共排查“9+1”场所10592家，关停有安全隐患、不符合标准的565家。在此基础上，姑苏公安分局联合属地街道基础设施建设，在居民街巷、城中村地区积极推行微型消防站建设，水泥封墙、封闭化管理举措，督促部分点位增设消防电动水泵及消防器材、配备微型消防车，利用好物业保安力量，采取消巡一体的办法，共同保障人民群众生命财产安全。

4. 探索创新，推动地方性法规落地生根

作为高检院批准挂牌的全国首个历史文化名城保护区检察院，姑苏区检察院主动担当名城保护主体责任，将行政执法监督权介入历史文化保护工作中。通过 3 年努力，《苏州国家历史文化名城保护条例》、《苏州市古城墙保护条例》于 2018 年 3 月 1 日经省人大常委会审议通过正式实施。之后，由姑苏区检察院起草的《名城保护行政检察监督实施办法》经区人大常委会审议通过，以地方规范性文件形式明确了检察机关行使法律监督职责的宪法定位，为历史文化名城保护提供了法治保障。为推动法规落地生根，检察机关陆续开展“两个《条例》的解读”、“回望古城墙”、“检察护城墙的城市记忆”等活动，参与区人大、区古城保护委员会组织的《苏州历史文化名城保护补偿机制》等相关配套机制的起草研讨。检察院干警对区域内控保建筑开展大量的巡查走访，与社区、租住居民、房屋管理公司进行深入沟通，调查表明部分控保建筑风貌破坏严重未能及时修缮，消防设施欠缺安全隐患大，管理、维护、修缮工作权责不清且缺乏长效管理机制。根据事实，检察机关依法督促相关部门履行对控保建筑的维护、修缮和管理工作。《条例》颁布以来，社会各界呼吁加强保护的阊门段城墙、胥门段城墙、盘门段古城墙先后得到修复。

二、存在不足

姑苏区在“三官一律”进社区活动的调研中认为，还有不少工作有待提升，比如：民意的收集如何更系统化、权威化，以便活动开展更具针对性、效率更高；“三官一律”作为政法工作者，如何提高群众工作水平，充分展现政法队伍的政治素养、业务能力，释放更多潜能；如何适应新时代、新形势为群众排忧解难，满足人民群众对美好生活的需求；等等。

三、意见建议

1. 充分运用现代化治理手段，“三官一律”进网格

把“三官一律”进社区活动纳入到“智慧姑苏”建设中去。目前，姑苏区正在实施警务网格、综治网格“双网融合”，以及“一标多实”基础信息采集等社会治理基础性项目，全力推进网格化社会治理。“三官一律”是重要的网格力量，是社会治理的重要组成部分，结合居民服务工作量和覆盖面需要，可以采取4-5个基础网格配置1组“三官一律”网格员的方式，人员相对固定，责任相对固定，便于警民联系、律师服务。

“双网融合”后，姑苏分局“一标多实”基础信息采集平台将基础信息、矛盾纠纷排查化解、安全隐患信息、社区治安信息等四大模块嵌入区级综治联动中心共建共治共享信息平台，打通分局“一标多实”基础信息采集平台与市局“纵横警务”平台系统通道，区综治联动中心实现公安数据分级共享，

全区实现公共服务数据“一平台”、“一张图”的集成式、叠加式显示，为“智慧姑苏”管理精细化升级、网格化社会治理提供必要的条件。“三官一律”进社区活动要主动依托“双网融合”平台，应用网格员移动终端实现社会化信息的有效获取、协同共享，运用信息化方式开展“打、防、管、控、督、服”综合治理。

2. 充分运用新媒体载体，扩大法治宣传影响面

充分掌握好运用好群众的阅读和收听收看习惯，依托“两微一端”宣传群众身边的案例、社区发生的故事。在开展“古街水巷巡回庭”等普法活动时，积极应用网络平台等方式互动，使旁听庭审范围更广、现场感染力更强、以案释法影响力更大。目前姑苏区政法机关均开通微信公众号，但是受众主要是政法机关工作人员，内容虽然可读性比较强，但是传播到社区群众中还存在壁垒。政法机关要立足于面向群众的宣传，主动与受众广、受关注多的新媒体合作，流量共享、信息共享，强化宣传效果。

对群众关注的扫黑除恶专项斗争、生产销售假药和有毒有害食品、P2P平台非法集资、毒品犯罪等重大案件，司法机关要适时召开新闻发布会，通过新媒体平台及时向社会公开通报，让群众了解司法机关的行动，主动接受社会各界监督，树立公

正规范司法良好形象，同时对违法犯罪形成打击一批、震慑一片的效果。

密切关注新媒体，及时掌握舆情，了解群众的热点难点问题，了解社会对司法机关的意见建议，牢牢掌握舆情主动权，为“三官一律”进社区活动提供背景支持，做到为民解难更有针对性、群众工作更有引导性、防范风险更有预见性。

3. 充分探索综合治理机制，主动作为释放业务潜能

“三官一律”进社区活动，是政法工作者“为民服务、为党分忧”的落脚点。在社区，“三官一律”是法治宣传员、矛盾调处员、隐患排查员、执法巡查员，也是政法单位的形象代表。政法干警和律师要沉下心来，以群众满意为宗旨，以党建为引领，主动作为、各司其职，形成政法部门之间的联动，充分融入社会综合治理机制。**法官**要为街道、社区干部和调解员开展培训，共同引导群众运用法律和法定渠道表达诉求。实践“诉调对接”工作，调动社会资源和司法力量，采用“诉前联调”方式，及时预防、分流和化解矛盾纠纷。**检察官**要常态化监督行政机关执法，拓展行政监督方法，对行政主体采取发放检察建议书、口头检察建议、列席行政会议、撰写调研报告、联合媒体监督等多种形式进行软性监督和隐形监督，督促行政主体依法落实责任。**警官**要加强各类隐患的日常排查整治，宣传公

共安全常识，在专项行动中主动牵头，会同街道、社区、政府职能部门落实整治措施，成为平安建设的最深触角。律师要探索应用“律师+人民调解”工作机制，收集社区法律服务需求精准服务，围绕中心工作主动破题，使“百万惠民”公共服务取得实效。

4. 充分巩固社区阵地建设，深化政法队伍“不忘初心、牢记使命”主题教育

“三官一律”进社区活动是政法工作者把党的政策方针传达贯彻到群众中去最直接的方式，是政法干部树牢“四个意识”、坚定“四个自信”、坚决做到“两个维护”的具体行动。“三官一律”进社区活动作为政法领域“不忘初心、牢记使命”主题教育的重要抓手，要做到思想更重视、行动更坚决、方法更科学、工作更扎实，确保活动高标准、高质量、高效率开展。“三官一律”是党和群众的纽带，要深入开展主题教育民意调查，进社区院落、进街巷楼幢，听民意、察民情，了解群众的“操心事、烦心事、揪心事”，采取有效措施为群众解决实际困难。抓好“三官一律”作风建设，加强政治监督，确保不出现渎职行为和失职行为，坚决避免形式主义、官僚主义情况，创造政法队伍干事创业良好氛围，真正为基层街道社区办事减负。通过“三官一律”进社区活动，把为民服务和党组织建设结合起

来，充分提升党组织的凝聚力和战斗力，激发政法队伍积极性和创造性，为全力推进全区高质量发展做出新的贡献。

深化网格治理机制 推进多元协同共治

姑苏区委政法委 综合治理处

近年来，姑苏区坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以服务民生为出发点和落脚点，以落实责任和强化联动为基础，以整合力量和优化流程为重点，以信息化技术和大数据管理为支撑，完善社会综合治理“一张网”，坚持“务实管用”总原则，实行“网格统一划分、人员统一配备、信息统一采集、资源统一整合、服务统一标准”，规范提升全区网格化联动机制建设，在更高起点、更高层次、更高水平上创新社会治理，不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感，推动姑苏高质量发展，做实做亮历史文化名城之核。

2016年11月，姑苏区启动“一号联通、全城联动、网格联勤、多元联治”为主要内容的社会治理网格化联动机制建设，着力构建多元参与、协商共治的基层社会治理新格局。经过近三年的实践，网格化联动机制建设推动了基层治理由“粗放型”向“精细型”转变、治理主体由“单一型”向“共治型”转变、公共服务由“政府包办型”向“购买服务型”转变。总结姑苏区网格化联动机制建设的经验和问题，进而摸索出一套行之有效且可复制的内容，对于创新社会治理，推进社会治理精细化，

在理论和实践方面都有着重要的意义。

一、姑苏区深化网格治理机制 推进多元协同共治初见成效

（一）合理划分网格，实现服务对象精准定位

精准定位服务对象是实现精细化治理的前提。为此，姑苏区全力织好“一张网”，以居民小区、楼栋等（大体按300户左右）为基本单元，统一划分设置社会治理综合网格。社区内的行政中心、各类园区、商务楼宇、商圈市场、学校、医疗卫生机构及企事业单位等，划分专属网格。现在全区划分一级街道网格8个，二级社区网格179个，三级基础网格1358个，其中包括综合网格1237个，专属网格121个。每个网格统一编码，实现网格地理信息数字化。

以网格化管理为基础，将“12345”、数字城管、“110”移车堵路、寒山闻钟和六个一走访等涉及民生服务、城市管理和综合执法等事项整合于“一号通”，坚持上下对接和全区联动，在工作机制、信息网络上互联互通，实现“发现—立案—派遣—处理—反馈—核查—评价”的双向功能链，完善区级社会综合治理网格化联动中心管理平台，建设现代化的、符合姑苏区特点的网格管理体系。以“天上有云、地上有格、格中有人、人能管事、事皆有序、序后评估”为标准，构建了“一个组织体系、一套运行机制、一张统一网格、一个信息平台、一支综

合力量”的社会综合治理新格局，有效破解了各类综合治理顽症，探索出一条基层社会治理新路，不断提高社会治理服务质量，满足不断变化的多样性需求，从而实现拥有平台信息化、管理精细化、服务人性化的特质。

（二）“多元化”参与，实现社会治理资源精巧盘活

现代城市对公共事务的管控已表现为“多元、多样和网格型”，这些特性为网格化管理创造了现实条件。姑苏区依托区、街两级联动中心网格化综合管理平台加强社会综合治理，整合区域管理服务资源，推进治理重心下移、力量下沉、权力下放，基本形成了政府部门执法部门、社会组织、志愿者等“多元化”参与的网格化社会综合治理格局，进一步提升了政府精细化管理。

2017年3月，姑苏区街道行政区划重新调整，在各街道成立综合行政执法大队，姑苏区顺势在街道与社区之间建立网格化联动工作站，以若干个社区区域进行设置，其区域范围应与公安、城市管理、安全生产、环境保护等专业网格范围重叠。强化党建引领，在联动工作站建立区域党委，由街道班子领导任党组织书记，原则上由街道下沉中层正职任工作站站长。下沉城管、公安、交警等管理力量，整合物管、律师、安全顾问、环卫保洁等服务力量，并结合进市、区机关党组织资源，形成

“多元化”参与的格局。联动工作站职责以及时处置民生问题为主，适时组织执法。实际操作中，这一制度设计最明显的成果就是提升了社区治理与服务的精准度和时效性。以联动工作站站长为指导，社区、基础网格成员积极参与的新模式下，基本能保证对社区动态及时把握、需求及时反馈、服务及时跟进、纠纷及时调处、隐患及时排除。不少基础网格的网格员深有感触的说“有了执法下沉力量参与，这个家我当得也更有底了。”而居民的感受则更直接而真切，不少居民表示：“反映的事能落实了，脸见的勤了，话说得多了，心也就近了”。

（三）“社会化”服务，实现网格治理精细化、专业化

在目前的社区治理中，居民日益增长的物质文化需要与政府所能提供的服务不完全适应是一个客观的现实存在。因为政府的服务供给是大一统的、单一的、相对恒定的，而居民的需求则是多样、追求品质的、高效的、不断发展变化的。姑苏区在规范社会综合治理网格化联动机制建设时提出建设“一网一库一平台”的工作目标，配有“四项机制”（部门联动机制、研判预警机制、快速反应机制、考核评价机制），“四项制度”（网格管理制度、工单处置制度、任务准入制度、联席会议制度）。从制度上保障了社会综合治理的多元参与，为社区、网格、居民提供个性化、专业化的服务。更与正在或潜在的服务对象有

了更多的接触与沟通，为发展延伸服务打下基础。例如，姑苏区的吴门桥街道、金阊街道，通过招投标引入民营的工程公司，对联动平台梳理出基础设施修补、市容环境处置、报修抢修、建筑安全等5大类，27项需要快速反应、高效处置的基础网格事项，由政府买单，第三方工程公司高效处置办理。

同时，政府选择的多元化、居民需求的多样化，也鞭策着社会组织不断提高服务水平，参与到基础网格治理。有的社会组织将“没有最好、只有更好”作为服务的标准，有的将“从草根到品牌”确立为组织的梦想。而作为直接受益人的居民，对社会组织的态度也从最初的怀疑观望逐步转变为接受欢迎甚至依赖。如姑苏区的虎丘街道，借助“乐助”社会组织，在网格中推行志愿者积分管理试点，开展“平安大使”选聘，弘扬邻里互助、无私奉献的“正能量精神”，更打造全市首家社区平安志愿者的服务综合体——“平安之家”，为网格中的平安志愿者量身打造各类增能培训、提升课程，组织开展各种平安志愿服务活动，提升平安志愿者的服务能力和水平。

二、理念、信息、主体：推进社会事务协同共治

社会治理主体的多元化，不仅是政府组织作为社会治理的主体，也鼓励其他社会单元（公民个人、社会组织、企业等）参与到社会公共事务治理中。理念共生、信息共享和多元共治构

成了社会治理精细化的三重维度。

（一） 理念共生：社会治理人性化

在基层的社会管理创新实践中，唯有加快理念更新，才能真正推动社会治理创新。网格化管理就是社会治理精准化管理和精细化治理的治理思维，以个性化、标准化、规范化为普遍特性。因此，推进落实“社会综合治理精细化”的要求，首先要形成自下而上的协同治理理念，变垂直管控为扁平化管理，以群众需求为治理导向，做到重心下移、权力下放、服务下倾，保障群众的“最后一公里”问题得到妥善及时得解决，让群众在家门口就能享受到便利的公共服务，提升群众的生活幸福感和满意度。为了实现治理结果的精益化，应当对社会问题把握有度，对社会需求及时捕捉，并形成有效的治理形式，以实现“人”的需求作为公共政策制定和社会管理的出发点和最终归宿。姑苏区社会综合治理网格化实践表明，以信息化为支撑的网格化联动平台要求政府对城市的管理和服务做到“全面覆盖，一网受理，限时处置，轨迹可溯”。网格化联动平台包含了两个模块，即问题矛盾收集分析与为民办事全程服务。实践结果证明，网格化联动平台是联系人民、服务人民的平台，它的建立与完善关系着人民群众的切身利益，真正体现了基层综合治理服务理念的转变。网格化联动平台最大的优势在于能够统筹区

域特点、人口数量、管理幅度、管理内容、管理资源等因素，为各职能部门提供完整的社会管理综合信息库，与公安、计生、城管等系统联动共享，对单元网格内的人、地、事、物实施动态、全方位管理，实现社会综合治理各项专题应用，实现多级网格上下联动的精细化管理。城市问题从“被动待管”向“主动寻找，主动管理”转变，每一个基础网格既要成为问题解决的基本管理服务单位，又要成为社会统一治理工程的一部分，强化了网格管理团队和街镇职能部门的管理服务理念，提升了反馈群众需求的服务意识。

（二）信息共享：社会治理精准化

社会治理精准化、智能化要求打破各职能部门的“信息孤岛”困境，以资源统筹、共享、开放为切入点，建立完善的社会管理信息共享平台、数据统一开放平台、公共信用信息管理系统等一批大数据平台，实现各管理主体信息互融共享，最终取得社会治理的实质性效果。同时，围绕社会治理的对象和内容，通过整合各种社会治理力量，充分利用各种社会治理资源，建立多部门合作、多功能一体、多主体协同的，资源共享、便捷高效的社会治理网格化服务中心，提供一条龙或者一站式服务，彻底改变目前社会治理中“九龙治水”的不经济、低效率的局面。姑苏区网格化社会综合治理联动机制建设实践表明，

以大数据平台为基础的网格化管理为社会治理的精细化注入了重要的技术力量，网格化治理在微观层面上使社区形成了“社区有网、网中有格、格中定人、人负其责”的良好局面，增强了社会治理的精准化程度，实现了居民需求与公共服务的零距离无缝对接，解决了街道、社区服务与管理“最后一公里”的问题，在宏观层面上更是有力地促进了社会大局持续和谐稳定。由此，推进社会治理精准化必须高度重视现代化信息技术运用，整合各类城市管理监控设施，按照信息共享、资源共享、集约化建设的要求，根据职能部门的需求，区级层面统一设置并以租赁方式，按照权限设定，运用图像监控资源，形成信息采集、流转、处置、反馈的运作流程，实现区、街镇、社区、基础网格四级网格的串联，联动部门直接的信息共享、接口有序和工作联动，从而提高基层综合服务管理平台技术含量和运行效率。

（三）多元共治：社会治理科学化

社会主体身份多样化、物质文化需求多样性以及人民群众价值取向多样化决定了社会治理权力的多向度和治理主体的多元化趋势。许多学者和社区实践工作者均认为，在社会发展日新月异的今天，传统的社会管理模式严重制约着权力主体多元化治理体制和运行机制的形成。因此，必须对政府在社区治理中的角色进行重新定位。许多事实表明，单凭政府一方的行政

力量已经难以应对社会管理中的诸多复杂问题，并且也不足以有效回应公众的多样性需求。这就在客观上需要形成新的治理体系，将社会力量纳入到治理的网络之中，积极培育社会多元治理主体，鼓励多元社会治理主体参与城市建设，使社会治理真正走向“参与式治理”。从某种程度上而言，“参与式治理”极大地改变了目前政府在基层社会管理中事事到位、事事要管的治理习惯，从根本上排除了管理思维科层化、行政化、等级化的倾向，从而更加有利于贴近公民意愿和利益诉求的多元社会组织成为与政府平等的合作主体，推进扁平化、多样化、平等化成为综合治理共享的核心价值。在姑苏区网格化社会综合治理联动机制建设的实践中，我们发现，在街面管理上将市容和城管协管员、街面保洁员统一整合，并抽调部分社工，组成一线网格巡查管理队伍；将驻区城管、公安、市场监管及其他条线力量整合组成处置不同案件的执法队伍，按法定、商定和指定原则，处置疑难案件；将公安片警、居委、物业、业委会、援助律师、志愿者等整合成居民区小循环、小联勤管理服务队伍；将机关公务员及事业编制人员、居委干部、市民巡访团和政风行风监督员整合组成督察队伍。各支队伍行动边界分明，在各自部门的权力界限内行动，从而将社会治理由政府单一管理主体向多元化社区力量治理主体进行延伸和介入。由此，推

进社会治理科学化必须创新社会主体的参与治理模式，吸纳各种主体参与综合治理，实现多元主体协同治理。基层治理体系应全面整合社区保安、社区综合协管以及居委会干部、物业安保等各类协管辅助力量和平安志愿者，协助开展社会综治治理工作。同时，鼓励居民个人、社会组织、各类社团、非营利机构、企业等社会力量，共同参与社会公共事务的治理，构筑多元主体联合共治的社会治理大联动平台，进一步提升社会治理和公共服务水平，让市民共享社会治理成果和有更多的获得感。

三、多元参与，协同共治，社会治理精细化的创新路径

面对当前社会发展的复杂性以及社会风险的潜在性，为破解社会治理中的“短板效应”，必须以“精细化”的治理理念取代以往粗放式和经验化的管理思维，进一步理顺各主体在社会治理中的关系，形成行为规范、运转协调、公正透明、高质高效的社会治理机制，通过构建多元化参与，网格化协同治理新机制不断推进社会治理精细化。

（一）条块协同：推进政府机构职能转变

在社会综合治理中，往往存在着多头管理，职能部门各自为政的现象，“行政孤岛”的现象也屡见不鲜。许多职能部门常常会有这样的抱怨：有手的没眼，有眼的没手。责任最终统统落在街道层面上，而体制上条块分割，谁都能管，谁都只管一

段，结果谁也管不好，问题久拖成顽疾。街道层面毕竟资源有限，但是责任却无限，这就导致工作人员力不从心。如何破解这一社会治理顽症？网格化社会综合治理联动机制模式，在一定程度上打破了条块分割，将工作重心从“条”（垂直部门）里下沉到“块”（街道）里，工作面由条线工作拓展至社会治理，由此形成一种“条包块管、以块为主”的社会治理格局，在网格化联动机制治理平台中实现政府部门之间、政府与社会组织的互动，实现了联勤联动，这是社会治理模式的创新。由此，面对基层矛盾突显的社会治理新常态，要实现社会治理精细化就必须大力推动政府机构职能改革，力争把政府从推动市场发展的定位和功能，更多地转向改善民生、分配社会资源、服务社会上，使其更加注重构建权利公平、机会公平、规则公平的社会保障体系。同时也要防止政府的缺位、越位和错位。要通过推动政府机构职能改革，为民众提供整体性的公共服务，以提高基层政府的服务与管理水平。

（二）政社协同：推进社会体制机制创新

精细化的社会协同治理关键在于政府超越“划桨者”或者是“掌舵者”的角色争论，要实现从重政府作用、轻多元参与向政府主导型的社会共同治理转变。既要发挥政府的主导作用，又要鼓励和支持企业、社会组织和其他力量更积极、更深入地

参与社会事务管理，发挥多元主体的协同、自治、共治的作用，尽快从传统管理转向现代社会多样性的治理。目前，姑苏区“12345”便民服务热线、联动联勤等综合功能已全部纳入姑苏区社会综合治理网格化联动系统，基本形成“上面千条线、下面一张网”的新机制，从而实现了政府公共服务、城市动态监管和社会治理的多元有效衔接。可见，按照国家治理体系和治理能力现代化的目标要求，建立一整套切实可行的社会多元治理机制，是社会治理精细化的必由之路和理性选择，尤其是在现代性、无边界性成为社会发展的大背景时，要更加注重构建政府不同部门之间、政社之间以及社会组织之间的协同治理机制，从而为社会的整体治理、精细化治理提供强有力的制度保障。

（三）规范协同：推进社会服务标准化

在“权力为先”的行政权力逻辑下，政府权力运行过程的具体化和细节性安排经常会被忽略。这使得权力结构的调整不到位，导致权力的基层运行很难达到预期目的。由此，执行框架标准化就成为政府社会管理精细化的关键问题。制定了统一的程序才能使管理者和服务提供者的工作明确化，有了标准才能将管理细节通过可行的操作落实到行动层面，有了标准才能对管理行为和服务效果进行有效的监督和评估，推进治理成效

不断取得新突破。从这一点来说，为了实现社会治理的精细化，承担不同类型公共服务和管理任务的政府部门，以负责任和协同共治的态度，制定有针对性的、相对统一的服务规则和服务标准，显得尤为重要。姑苏区社会综合治理网格化联动平台以城市网格化管理事部件的规范高效处置为牵引，精确对标，不断打磨工作机制、流程和标准，包括对网格化管理向小区延伸的实施方案。完成好将民情日志、民生服务和民主协商纳入网格化管理的“自选动作”，制定切合该区实际的实施细则和操作规程，在全区范围推广，使联动工作站、基础网格管理向标准化、规范化、精细化方向发展，从而通过规范协同不断推动社会服务标准化，为社会治理精细化提供了重要的制度化保障。

报送：市委政法委，区委、区政府

中共苏州市姑苏区委政法委员会办公室编印
