

“三治融合”推进基层治理现代化的射阳实践与启示

赵惠林

治国安邦重在基层,基层是社会治理的重心、难点和希望所在。党的二十大报告指出,完善社会治理体系,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。只有不断健全党组织领导的城乡基层社会治理体系,才能有效维护人民的生命财产安全,不断增强人民群众的幸福感、获得感、安全感。基层是社会治理的最前端、最前沿。近年来,我县大胆探索创新实践,构建了“自治为目、法治为保障、德治为基础”的“三治融合”基层治理体系,持续优化基层社会治理新格局,大幅提升社会治理现代化水平。

一、自治、法治、德治相结合的城乡基层治理的射阳实践

一是坚持党建引领,形成治理合力。我县大力推进党建统领镇村网格社会治理工作的现代化建设,全力构建“党管网格、全员发动、防险排患、排忧解难、高效服务”的基层社会治理新格局。为了深入推动群众安全感建设,制定《群众安全感“六提升”行动实施方案》,推动齐抓共管、同频共振。通过建强农村党小组这个“前哨堡垒”,创设“党小组+”模式,充分发挥党组织引领作用,构建“基层两长”新格局,进一步织密党建网络,有效凝聚了青工妇群团等多元治理力量。制定出台《关于加强党建引领乡村治理的实施意见》,细化党小组履责清单,明确人居环境整治、乡村振兴、产业强县、文明创建等具体职能,形成党小组发动、党员带头、居民参与的良好治理局面。积极整合村(社区)和企业党支部、下沉机关干部以及村组在外党员力量,形成“1+1>2”的工作合力,把党建优势最终转化为发展优势。

二是实行网格化管理,增强治理动力。我县坚持“管理+服务”的高标准定位,创新“天上有云、中间有网、地下有格、格中有人、人尽其责”的基层治理模式,着力做细做实网格这个基础治理单元。有效激活基层治理“神经末梢”。创新“鹤乡网格e事”社会治理品牌,网格员每日开展网格风险隐患排查;网格党小组每周会办解决网格员提请解决的问题;村(社区)每月10日常态化开展“鹤乡网格e事”活动。全面加强“一局三中心”与为民服务中心融合建设,建立强融运转“枢纽”,在镇(区)“一局三中心”设置网格e事工作室,地方专题会办网格议事提出的未解决事项以及信访事项,逐项推动问题解决,真正实现“小事不出网格,大事不出村居”。制定《关于创新网格化社会治理机制的实施意见(试行)》,共划分综合网格1993

个、专属网格442个,配备4744名网格员、网格员,形成了以块为主、条块结合、全覆盖、无缝隙的社会治理网格。创新落实“大数据+网格化+铁脚板”机制,小网格真正撬动大治理。

三是规范村务公开,激发治理活力。我县构建以村(社区)党委为领导主体,居民代表大会为议事主体、居民委员会为执行主体、居务监督委员会为监督主体的“一委三会”的基层治理体系,推动制定“小微权力清单”“监督责任清单”,深入推进“政社互动”,实现了多元主体良性互动。实施“党务村务公开四统一”,即党务、事务、财务、点题“四个公开”;内容、形式、时间、程序“四个统一”,全县238个村(社区)均制定了《党务村务公开目录》,并同步引入民主听证制度,由群众决定公开议题,真正将党务村务公开由单向传递变为双向互动,切实保障居民合法权益和村级集体利益,密切了干群关系。

二、自治、法治、德治相结合的城乡基层治理的射阳启示

启示之一:坚持党建引领,将党组织领导切实融入城乡基层治理中去,把基层党组织的政治优势、组织优势转化为治理效能,厚植党长期执政的根基。

新形势下城乡基层治理实践,既不能依靠计划经济体制下政府主导的“大包大揽”的方式来推进,也不能完全放任自流盲目发展,必须坚持党的全面领导,巩固和发展城乡基层党组织,使其成为基层治理现代化的统领。

城乡基层治理要健全党组织领导下的自治、法治和德治相结合的治理体系,坚持党的领导贯穿基层治理全过程。一要健全和创新党的领导体制。努力构建党委领导、党政统筹、简约高效的基层治理体制,让支部建在网络上、支部建在楼宇中,通过体系建设构建基层党建格局,通过强堡垒夯实城乡基层党建基础,通过争先锋激发城乡基层内生动力,扩大党的组织覆盖和工作覆盖,确保党建引领的政治高度。二要坚持党对基层治理的全面领导。围绕党组织为核心的组织体系,充分发挥政治优势和组织优势,开展对城乡基层党组织书记、党员干部队伍的建设,加强“一核多中心”建设,发挥党组织在基层治理中的举旗定向、总揽全局、协调各方的作用,确保城乡基层治理不跑偏不走样。三要完善党建引领社会参与机制。坚持党建带群建、群建助党建,支持群团组织、行业协会、市场主体、新兴阶层、城乡居民参与基层治理和服务,深耕党的群众基础,确保党建引领基层治理的力度。四要紧紧把握基层治

理的方向。要坚持自治、法治、德治相结合的社会主义方向和以人民为中心的发展思想,要尊重城乡居民在基层治理实践中的主动性创造性,聚焦民生实事,关注身边大事,创新“契约式”“协商式”“研讨式”“思辨式”等治理方式,推动援法议事,充分激发居民在乡风培育、生态保护、民生保障、共同富裕等治理领域的创造精神,使党建引领基层治理的统领作用不断得到巩固和加强。

启示之二:以自治为核心,重构城乡基层治理大格局,发挥城乡居民的首创精神,夯实国家治理体系和治理能力现代化的基石。

在城乡基层治理体系中,自治是中国特色社会主义民主政治在基层治理的实现形式和具体实践,是健全城乡基层治理体系的核心内容。

发端于农村民主实践的群众自治制度,不仅继承了基层自治的历史传统,也策应了对基层社会善治的客观需求。一要努力搭建城乡自治平台。以城乡自治为核心,引导民营经济、社会公益组织、专业性社会组织等参与基层治理,充分保障其知情权、决策权和参与权,有效提升各种主体参与治理的主动性、积极性和创造性。二要发挥村级事务监督作用。加强村务监督是确保居民自治权落到实处的关键举措。当前,我们应当积极推广以村民小组为基础单元的村民自治,加大村务监督和组务监督,制定或修订符合最广大群众意愿的村规民约和自治公约,激发城乡居民参与自治、敢于监督、善于监督的热情和激情,提高自治主体的参与意识、民主理念和政治素养。三要全面加强自治能力建设。当前,城乡基层治理主体呈现出多样性,要积极培育社会组织、激发社会组织活力,自觉培育自治文化,提升自治意识,掌握自治方法,鼓励、引导、支持各类治理主体在自治中发挥积极作用。四要不断创新城乡居民自治制度。当前,以保障城乡居民的选举权和监督权为依托,积极鼓励各类治理创新,尊重城乡居民和各类治理主体的首创精神,坚持顶层设计和地方创新相结合,以激发活力为主旨,做好城乡居民自治的制度性安排。

启示之三:以法治为根本保证,夯实城乡基层治理法治土壤,促进法治实践和基层治理深度融合协同发展,在全社会推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法的良好法治环境。

在基层治理体系中,法治不仅包括尊崇各种法律法规,也包括村民公约在内的整套规则体系。法治保障自治主体、地方政府、基层自治性群众组织三者协同发展,有机耦合,良性互动。

法治是基于民主的理念所构筑的社会控制机制,为人民当家作主提供基本的制度供给和政治支撑。一要规范基层治理的行为和方法。城乡基层组织要坚持以人民为中心的发展理念,制定符合法律法规和居民意愿的村规民约和自治公约,建立自我监督、行政监督、群众监督三位一体的监督制度,打造全方位、多层次、民主化的监督体系。二要构建透明的自治运行机制。在宪法和法律的框架范围内建章立制,依托法治统筹、平衡、调节居民的利益,推进村级信息公开、民主决策、执行管理、民主协商公开,保证居民依法行使自治权利。三要积极引导居民行使权利。不断增强居民法治理念,通过法治宣传,树立法治精神,真正营造自觉守法、遇事找法、办事依法、化解矛盾纠纷、解决问题用法的法治氛围,全面消除“信访不信法”“信访必获益”的固有观念,使尊法守法用法成为人民的生活习惯和思维方式。四要完善法治服务体系。针对城乡居民法治素养尚待提高的国情县情,坚决破除“官本位”“行政化”的思维惯性和路径依赖,开展广泛的法治宣传,提升法律服务水平,完善城乡法律服务体系,推动司法援助全域全覆盖,积极引导依法维权和信访,依法表达居民合法诉求。

启示之四:以德治为先导,积极营造城乡德治氛围,规范道德行为凝聚思想共识,最终由“城乡认同”“社会认同”迈向“国家认同”。

以德治为先突出德治在城乡基层治理体系中的主导性作用,用道德引导和约束居民个人行为有利于全社会公序良俗和良好道德的最终形成。

当前,我们需要运用几千年形成的良好道德、传统美德来提升德治认知,推动情感认同,营造良好氛围。一要传承弘扬传统文化。在基层治理体系中,要强化德治引导作用,积极整合社会意识和道德形态,逐步形成的道德标准,培育和践行社会主义核心价值观,树立和宣传一批新乡贤,建设乡贤馆、乡贤展示榜,用榜样力量激发发展信心。二要营造淳朴民风凝聚民心民力民智。当前中国社会正处于转型时期,但传统道德、风尚、习俗并没有发生根本性的变化。要通过情感认同凝聚民心民力民智,注重传统美德和良好道德的感召,重视家训家风的养成、生活礼仪的教化,引导和约束居民行为,维持良好社会秩序,提高基层治理效能。三要构筑良好道德规范。把道德规范的教化作用逐步融入乡规民约,做到内化于心、外化于行。通过设立道德红黑榜、道德模范评选、孝老敬老示范等活动,弘扬孝道文化、仁爱文化、家国文化等中华优秀传统文化,通过弘扬良好家

风赋予基层治理正能量,引导居民形成积极健康的道德规范,增强城乡居民的责任感、归属感和荣誉感,形成城乡基层治理同心圆。

启示之五:深化“三治融合”创新模式,形成协同化、系统化的有机整体,实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动,最终形成城乡基层治理的强大合力。

在城乡基层治理体系中,自治、法治和德治是相互作用、协同发展的,其侧重各有不同,三者合力构建了有序高效的城乡基层治理体系。

自治、法治和德治相结合的基层治理体系构建的精髓在于“融合”,要切实做好协同发展、深度融合的“治理大文章”。一要明晰公权力和私权力的界限。要厘清政府权力的边界,明确政府权力的正面清单和负面清单,确立“有限政府”意识,找到行政权和自治权的平衡点,确保自治始终在法治的轨道上运行,始终符合社会主义核心价值观的科学表达。二要引导社会协同规范参与。构建政府、市场、社会协同推进的城乡基层治理体系。建立“扁平化”行政管理体系,防止基层治理的“再行政化”,倡导政府购买公共产品和公共服务,努力培育专业化的人才队伍,激励包括群团组织、社会组织等多元主体积极参与基层治理,让微治理释放大能量。三要加强“三治融合”载体建设。首先自治嵌入法治和德治。探索创设包括各类兴趣小组、协会、议事会、调解组织等各类载体,承载着弘扬法治精神和道德宣扬的作用。其次法治规范自治和德治。普法宣传、道德讲堂、社区公约、村规民约成为提升“三治融合”指数的重要载体。再次德治中嵌入自治和法治。鼓励居民通过道德评议会、道德评判团等参与公共事件的讨论,形成道德共治和舆论压力,促进公序良俗良好道德风尚的形成。也可以吸纳城乡贤达人士,发挥他们在决策咨询、项目招引、乡风文明、精神文明建设等方面的重要作用。四要创新智能化基层治理模式。借助大数据、云计算、区块链等技术,从源头发现和解决问题,实现基层治理协同化、系统性、智能化,实现自治德治法治智治“四治融合”的创新治理模式。强化互联网思维,实行“互联网+基层治理”模式,用大数据预测社会需求,进行及时高效治理。加强“网格+网格”“社会治理+互联网”等信息平台建设,推动社保、医疗、教育、就业等数据公开化,真正让数据多跑腿,让群众少跑腿,推行立体、动态多元化的社会治理方式,汇聚形成推动社会治理高效运行的最大合力。

(作者单位:中共射阳县委党校)

射阳县政务服务标准化建设研究

徐静

政务服务标准化是提高政务服务均等化水平、提升政务服务质量的有效手段。

一、射阳县市民中心概述

(一)射阳县市民中心基本情况

射阳县市民中心秉持“把麻烦留给自己,把便利留给群众”的标准服务理念,进驻包括政务、民生、公共资源交易等服务专区、各部门单位、中介窗口以及综合窗口,全面实现“一门受理、一站服务”。2019年,县行政审批局被列为全省政务服务标准化试点单位之一,在2021年顺利通过试点综合验收,创成省级“政务服务标准化试点”。

(二)射阳县政务服务标准化试点

1.全面制定标准。市民中心收集和制订形成以通用基础、服务提供、管理、岗位工作为分体系的793项,通用基础标准43项,服务提供标准569项,管理标准144项,岗位工作标准37项。其中体系内国家标准67项、行业标准5项、地方标准6项,国家和修订标准715项,县级标准自有率达90.2%。

2.全面整合窗口。按照“受审分离”和“一件事”要求,对窗口资源进行全面整合。率先实施工程建设领域综合窗改革,大幅缩减全流程审批时间和材料;率先设置“军旅荣归一件事专窗”,将七个部门18件办事材料精简至“一个窗口”6件办事材料。

3.全面普及标准。召开标准体系发布会,通过先学后用、边学边用的形式推动“标准”全面落地。培植区域标准示范点,采用现场教学的形式让文字标准变成实物标准,通过亲身感受,理解标准。到先进地区学习标准,切身感受标准化工作的实际成效、拓展标准化工作内涵。

4.全面落地标准。在充分满足企业和群众需求的前提下,布置实现开放式的窗口办理,

通过屏幕显示屏、公共标志牌、服务指南、扫描仪及其它设施,实现政务服务平台硬件的标准化建设。同时,最大限度运用“互联网+”技术,按照“一级开发、三级使用”的规范要求,合理梳理和优化审批权限,保证部门间流程顺畅衔接,实现政务服务平台软件的标准化建设。

(三)射阳县政务服务标准化建设经验

所谓政务服务标准化,就是本着减材料减程序的便民利企原则,在法律框架内对各类政务服务流程进行规范化再造,使其更趋近群众需求,更有利于群众办事。政务服务标准化水平的高低,将直接决定政务服务的效率与质量。

基于此,我县结合政务服务工作实际,全面开展政务服务标准化建设工作:

1.合理统筹规划。县成立政务服务标准化试点领导小组、标准化试点建设工作小组,制定规章制度,建立人员队伍,确定工作职责,明确部门配合,做到相互协调。投入运营全市一统、全省领先的县市民中心,15个镇区、238个村(居、社区)便民服务场景,涵盖人社、医保、民政、卫健、农业农村、退役军人等进驻事项。

2.完善政务服务。紧随“互联网+”步伐,将互联网和政府服务紧密结合,创建推出一套新型的政务服务体系。全面提升“非接触式”网办率,建立电子政务服务,推进审批平台常态化运行。同时全面推进大厅服务迭代升级,审批改革创新创优。便民利企服务靠务实,构建24小时自助服务端、政务服务PC端等多元服务路径,切实提升服务效能,聚焦集中集成,全面实现“一门受理”“三级联动”“一站式”服务。

3.建立标准体系。建立以政务服务事项为主、服务和管理互为补充、相辅相成、协调推进的政务服务标准体系,制订体系内标准793

项,其中体系内国家标准67项、行业标准5项、地方标准6项,县级自有标准715项,标准自有率达90.2%。

4.提升服务质量。制定颁布政务服务管理条例,加强对政务服务人员的绩效考核,不断提升政务服务标准化服务水平;通过阳光e站、“双找双评”、视频监控系统等手段监管政务服务全流程,不断改善提升政务服务标准化服务水平。

二、射阳县政务服务中心政务服务标准化建设面临困境

对照2022年《江苏省人民政府关于大力推进标准化规范化便利化 加快建设现代政务服务体系的实施意见》,参照《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》,结合本地政务服务标准化建设具体实践,面临困境主要有:

(一)仍需配备标准化服务人才。一是标准化人才缺乏。部分工作人员没有经过专业的服务标准化知识和技能培训,人员标准化建设需持续改进。二是服务意识有待加强。部分工作人员主动服务意识不强,认知存在偏差,工作积极性不强。三是三级组织系统薄弱。县、镇、村三级队伍建设薄弱,急需解决机制、人员、阵地以及经费保障等问题。

(二)仍需完善考核监督体系。一是评估体系仍需完善。现阶段所制定的标准总体数量多,依据标准的发展趋势,制定数量将持续上升,需从效率效能、服务质量和公众满意度等方面构建起科学的评估体系。二是群众参与途径单一。主要通过服务中心意见箱和留言箱来表达需求,群众需求无法真实掌握,短信发送评价问卷寻求群众答复,回复率低。

(三)仍需加强资源整合。一是部门间壁垒仍存在。目前县级大厅进驻审批事项仍有高频

事项、行政许可类事项未进驻。二是系统间壁垒仍存在。存在平台之间数据壁垒、共享数据滞后,权限开放存在堵点。

(四)仍需健全标准体系。一是服务事项标准不够全面,标准体系仅覆盖了县级涉及企业和群众主要关注高频服务事项,其他公共高频和地乎服务事项、中介服务事项、镇村办事事项的标准尚未制定。二是服务流程标准有待完善,部分部门下放权力探索力度不足,“一次性告知”制度未彻底实施,部分政务公开仍然仅限于单方面发布公告、信息,服务流程的标准未真正关注到群众的实际需求,缺乏互动交流。三是镇村标准建设有待改善,目前省市层面尚未全面形成五级政务服务标准化清单,镇村两级在推进过程中存在一定困难,急需解决机制、队伍、阵地以及经费保障等问题。

三、射阳县政务服务中心政务服务标准化建设优化路径

(一)建设标准化服务人才

一是加强队伍建设,一方面通过业务培训、技能竞赛、岗位交流、考核激励等方式,全面提升三级政务服务队伍专业素质和业务能力;一方面进一步完善复合型窗口人员的工作标准,开展常态化的日常培训,完善“高精尖”技能人才培养计划。二是提供精准服务,从功能性、实践性、安全性等方面明确各项服务质量要求,让服务质量明晰化。三是强化要素保障,在机构、编制、人员、经费、场地等方面为政务服务标准化建设提供有力保障,加大对镇村服务平台建设的支持力度,明确专职人员,重视服务过程和服务结果。

(二)完善监督管理体系

一是用好“阳光e站”,发挥“阳光e站”效能投诉中心作用,及时予以回复,真正让群众满意。二是开展“双找双评”,深入开展“找难办

事窗口,找难办事的人,评最佳窗口,评最美政务人”为内容的“双找双评”活动,着力破解大厅办事难点、堵点问题。三是设置“办不成事”窗口,设置“办不成事”案例库,分析“办不成事”可能出现的原因,提出解决方案、优化流程,让问题从“办不成”变成“办得成”。

(三)加强整合政务服务资源

一是强化集中服务,实施“综窗受理、联审联办、审管协同”改革,建设“一支队伍”,实行“一窗受理”、推行“一道流程”、建立“一套机制”、实现“一口出证”,全面提升服务效率和群众办事便利度。二是强化集成服务,综合运用互联网技术和信息技术,以大数据为核心,提供覆盖全县的政务服务网点导航、查看办事指南、办理人数、智能推荐办事渠道、在线咨询等功能,推进审批标准更直观化展示,提升服务交叉式体验。三是强化并联服务,全力打造联合审批、联合踏勘、联合验收、联合测绘、联合图审“五联”服务,实现审批服务模式由“串联”向“并联”转变,进一步精简项目审批材料、缩短办理时长,全面提升审批服务精准度。四是规范中介服务,集中梳理规范中介服务事项,建立中介服务事项清单制度。

(四)健全政务服务标准体系

一是完善事项清单,进一步明确政务服务事项范围,将行政许可事项全部纳入清单管理,建立健全动态管理机制,实现政务服务事项数据同源、动态更新、联动管理。二是完善实施体系,规范网上办事指引,提供更加简明易懂实用的办事指南和网上办事操作说明。三是优化三级服务体系,打造上下联动、层级清晰、覆盖城乡的服务体系,真正实现县镇村三级“一门通行”,确保服务群众“最后一公里”的持久畅通。

(作者单位:中共射阳县委党校)