

加快推进新时代大连市市域社会治理现代化

——大连市十四五规划前期课题研究

一、以党的十九大精神和中央部署为指导加快推进市域社会治理现代化

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家治理体系和治理能力现代化建设。社会治理是国家治理的重要领域，社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。习近平总书记对社会治理做了许多重要论述和指示，对党关于社会治理的理念、思想和战略做了新的发展，习近平指出：“要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，善于把党的领导和我国社会主义制度的优势转化为社会治理优势。”习近平从统筹推进“五位一体”的总体布局和协调推进“四个全面”的战略布局的高度，明确提出要加强和创新社会治理，他要求“各组党委和政府要把加强和创新社会治理摆到更加突出的位置。”他强调“社会治理是一门科学”。

我国社会治理是在新时代中国特色社会主义思想的指导下，坚持党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，通过制定相关的社会政策和法规，培育社会组织、建设自治基础、构建合理的现代社会

结构，以互助协作的方式，管理社会事务、调整社会利益回应社会诉求、化解社会矛盾、维护社会公正、保证社会稳定和谐、打造共建共治共享的社会治理格局。加强和创新社会治理是中国特色社会主义进入新时代的必然要求，是坚持以人民为中心的必然要求，是解决新时代我国社会主要矛盾的必然要求，是全面建设社会主义现代化强国的必然要求。我国在计划经济时期，主要以社会管控为主，改革开放后，则从社会管控逐渐向社会管理过渡。党的十八届三中全会首次提出，要推进社会领域制度创新，加快形成科学有效的社会治理体制。2015年，党的十八届五中全会进一步提出“推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理新格局。”2016年，习近平在全国社会治安和治理创新工作会议上的讲话明确提出，要“提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，提高预测预警预防各类风险能力，要坚持问题导向，把专项治理和系统治理、综合治理、依法治理、源头治理结合起来。要完善社会治安综合治理体制机制，加快建设立体化、信息化社会治安防控体系。”这是我们党社会治理理念的升华体现了我们党对社会治理规律认识的不断深化与精确把握。

党的十九大高度重视社会治理问题，十九大报告充分肯定十八大以来的社会治理工作。认为过去的五年社会治理体系更加完善，社会大局保持稳定，国家安全全面加

强。而且明确指出了社会治理方面存在的问题，主要是“社会矛盾和问题交织叠加，”“国家治理体系和治理能力有待加强。”十九大报告不仅将加强和创新社会治理作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容，并且提出了关于加强和创新社会治理的新理念新思想新战略。十九大提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，为我们在新时代加强和创新社会治理指明了方向，又从推进制度建设角度提出了打造共建共治共享的社会治理格局的思路和要求。十九大报告强调指出，要加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。贯彻落实报告提出的上述思路和要求，应重点做好：一是要充分发挥党委在社会治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用，同时强化各级政府抓好社会治理的责任制。二是要引领和推动社会力量参与社会治理，努力形成社会治理人人参与、人人尽责的良好局面。三是要坚持法治保障，充分发挥法治对社会治理的引领、规范和保障作用。

打造共建共治共享的社会治理格局是一个系统工程，十九大报告在深入分析和准确把握当前和今后一个时期我国社会治理面临的形势和环境基础上，坚持问题导向、需求导向、发展导向有机结合，专项治理与系统治理、综合

治理、依法治理、源头治理有机融合，围绕切实解决影响人民安居、社会安定、国家安全的重点难点问题有针对性地提出了一系列新的重大政策措施、从而为我们打造共建共治共享的社会治理格局提供了基本遵循。一是加强预防和化解社会矛盾机制建设；二是树立安全发展理念；三是加快治安防控体系建设；四是加强社会心理服务体系建设五是加强社区治理体系建设。

十九大关于社会治理提出的目标方向、思路和部署，既是我国社会治理理念的创新，也是社会治理在制度和实践上的创新，是我们十四五期间社会治理的指导思想和重要任务，具有十分重大的意义。

十九大以来，社会治理创新不断向纵深发展，习近平总书记在去年中央政法工作会议上提出“加快推进社会治理现代化，努力建设更高水平的平安中国”的重大时代命题，并强调“要把市域社会治理现代化作为社会治理现代化的切入点和突破口。”市域社会治理现代化是国家治理在市域范围内的具体实施，是国家治理的重要基石，市域社会治理在国家治理体系中具有承上启下的关键地位和枢纽作用。新时代市域社会治理现代化，是当前和今后一个时期亟待我们研究和探索的重要理论课题和实践命题。随着新时代经济社会发展，人口等各类要素越来越向市域聚集，推进市域治理现代化的重要性愈益凸显。市域层面

具有较为完备的社会治理体系，具有解决社会治理中重大矛盾问题的资源和能力，是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层的最直接、最有效力的治理层级，处于推进社会治理现代化的前线位置。市域社会治理事关顶层设计落实落地、事关市域社会和谐稳定、事关党和国家长治久安。

市域社会治理现代化要积极发挥“五治”的重要作用。政治、法治、德治、自治、智治是推进市域社会治理现代化的有效方式，是习近平社会治理重要思想的有机组成部分，具有重大的理论创新、实践创新、时代创新意义，为加快社会治理现代化指明了方向，提供了根本遵循。习近平总书记指出，加强和创新社会治理必须不断改进社会治理方式，发挥政治引领作用，强调要善于从政治上把大局看问题，要善于从政治上谋划、部署、推动工作；发挥法治保障作用，强调要坚持全面依法治国，善于运用法治思维和法治方式分析解决社会治理中的问题；发挥德治教化作用，强调要大力弘扬社会主义核心价值观，加强思想教育和道德教化，让全社会充满正气正义；发挥自治基础作用，强调要完善基层群众自治制度，调动城乡群众、企事业单位、社会组织自主自治的积极性，打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体；发挥智治支撑作用，强调要把智能化建设作为社会治理现代化的重要抓手，实施大数据战略，不断提高社会治理能力和水平。

市域社会治理现代化首先要树立正确的理念，具体来说，市域社会治理的理念现代化，应树立“五个导向”：

树立目标导向，加快实现市域社会治理体系和治理能力现代化。加强和创新市域社会治理，必须紧紧围绕市域社会治理现代化的总目标，谋划治理思路、设定治理任务、规划治理路径，提升市域社会治理效能。要推进市域社会治理系统化、科学化、法治化、智能化。

树立政治导向，坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路。坚持党的集中统一领导，把加强党的领导贯穿于市域社会治理全过程，充分发挥各级党委在市域社会治理中的领导核心作用，更好发挥基层党组织在基层治理中的战斗堡垒作用，把推进市域社会治理现代化的过程变成不断夯实党执政根基的过程。

树立为民导向，让人民群众在实现市域社会治理现代化中有更多的安全感、幸福感和获得感。坚持一切为了群众，着力解决好群众最关切的问题；坚持一切依靠群众，最大限度调动群众参与社会治理的能动性、创造性坚持一切由群众评判，尊重群众和保障群众的民事权利，做到社会治理过程让群众参与、成效让群众评判、成果让群众共享。

树立问题导向，要一手抓化解历史遗留累积的存量问题，一手抓管控新形势下出现的增量问题。要从最

严峻的风险防起，围绕暴恐袭击、公共安全、社会稳定等突出风险，坚持消化存量与控制增量相结合，有效防范风险蔓延、叠加、升级；从最突出的漏洞堵起，织密织牢风险综合防控网络；从最明显的短板补起，加快基础性制度建设、推动治理模式从事后应对向源头防范转型。

树立效果导向，逐步把市域社会治理现代化的美好蓝图变为人民群众看得见，感受得到的实效和实惠。实行目标化管理，把市域社会治理分解为可量化、可评价的阶段性目标，实行项目化推进，研究确定一批市域社会治理重点项目，实行责任化考核，对各类责任主体完成市域社会治理目标任务的进度、质量、效果进行严格检查评估。

市域社会治理体系是党委领导下政府和社会共建共治共享的制度体系，包括一整套紧密相连、衔接协调的体制机制和制度安排。市域社会治理体系现代化要优化“四大体系”。

优化市域社会治理的政治体系。要按照坚持和加强党的全面领导、提高政府治理效能、形成社会治理合力的原则，加快构建优化协同高效的市域政治体系，切实把党的领导优势和我国社会主义制度优势转化为治理优势。构建总揽全局、协调各方的党委领导体制；智能优化、运行高效的政府负责体制；区域联动、部门协作的齐抓共管体

制。

优化市域社会治理的自治体系。 加快构建民主开放包容的市域自治体系，打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体，提高市域社会治理社会化水平。完善基层群众企事业单位、社会组织自治机制。

优化市域社会治理的法治体系。 加快构建系统完备、科学规范、集约高效的市域社会治理法治体系，实现社会治理制度化、规范化、程序化。建设科学完备的市域法律规范体系；公正权威的市域法治实施体系；规范严密的市域法治监督体系；务实管用的市域法治保障体系。

优化市域社会治理的德治体系。 坚持以社会主义核心价值观为统领，完善社会、学校、家庭“三位一体”的德育网络，加快构建具有中国特色、彰显时代精神、体现地方文化的市域德治体系。加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设。

实现市域社会治理现代化的重要保证是社会治理能力现代化，具体来说，要提升“七大能力”：

提高统筹谋划能力。 要科学把握市域社会治理规律特点，立足市域承上启下的中观定位，吃透中央和省级决策、政策，摸清所辖区域实际情况，统筹经济发展与社会进步，统筹当前工作和长远布局，研究确定本地创新社会治理的总体思路、政策导向、目标任务、方法途径。

提高群众工作能力。把济民困、解民忧作为推进社会治理工作的出发点和落脚点；把识民意、察民情作为做决策的前提；把聚民智、汇民力作为推进社会治理的重要依托。

提高政法改革能力。把中央顶层设计与地方实际紧密结合起来；把深化司法体制改革与推进政法口机构改革紧密结合起来；把解决思想问题和解决实际问题紧密结合起来；把做好当下工作与谋划长远发展紧密结合起来，探索新形势下市县党委对政法工作绝对领导的实现形式。

提高创新驱动能力。紧密结合“智慧城市”建设，运用现代科技手段推动社会治理体系架构、运行机制和工作流程创新；提高运用大数据辅助决策能力；提高运用现代科技强化治安防控能力；提高运用信息技术服务群众能力。

提高破解难题能力。针对农村转移人口市民化难题，研究出台可操作的户籍制度改革措施；针对“城市病”难题，从源头上防止环境污染、交通拥堵等问题；针对矛盾纠纷化解难题，聚焦影响社会稳定的存量问题，力争每年彻底解决一批老大难问题。通过领导干部每月定期下基层大接访等多种方式，防止新的矛盾问题产生。

提高依法打击能力。建立完善市级统一指挥、合成作战、专业研判、分类打击机制，深入开展扫黑除恶专项斗争，针对影响市域安全稳定的地域性犯罪采取集中打击

整治措施，保持对违法犯罪活动的压倒性态势。始终坚持在法治轨道上打击违法犯罪活动，确保每一起案件都经得起历史和法律的检验。

提高舆论导控能力。要把工作重心转移到互联网新媒体上来，不断提高新媒体的品牌创新能力、话题设置能力、“引关圈粉”能力，让亿万网民在众声喧哗中听到党的声音，做好预知预警预置工作，有效化解重大舆情风险，坚决维护网络意识形态安全。善于运用新媒体开展政治工作和社会治理宣传，最大限度凝聚人心，赢得广大人民群众的理解，关心，支持。

二、大连市社会治理的发展现状和存在的问题

十八大以来，大连市委、市政府高度重视社会治理工作。我市连续多年进入全国社会治安综合治理先进行列。其中，以2013年我市连续三届获得“全国社会治安综合治理优秀城市”，并获得全国最高荣誉“长安杯”为标志，社会治安防控体系建设取得了历史性突破；2015年，全国社会治安防控体系建设工作会议在我市成功召开，向全国推广了大连民意网、综治信息平台、公安“4+1”合成作战平台、公安实战指挥调度体系、蓝鲨机动队快速反应体系、公安派出所社区警务、公共安全监管体系、法院诉调对接中心、“365”市民综合服务中心、“帮万家”便民服务体系、社区楼院网微吧与微治理等一大批社会治理和治安防控体

系建设的品牌；2016年，我市“平安志愿者”服务获得全国精神文明领域最高荣誉，被评为“全国最佳志愿服务项目”，2018年蝉联“长安杯”。

（一）大连市社会治理发展现状

1. 大连社会公共服务体系的建设和完善

（1）大连公共行政服务中心（市民综合服务中心）的建设

大连公共行政服务中心是大连市委、市政府，贯彻落实十八大和十八届二中、三中、四中全会精神，深化行政管理体制改革、加快转变政府职能、推进公共服务与社会治理深度融合、建设法治政府、创新政府、廉洁政府和服务型政府，促进我市治理体系和治理能力现代化的一项重要举措。2015年8月，大连市整合行政审批服务、市民综合诉求办理、公共资源交易职能，重新组建大连市公共行政服务中心，建筑面积13.6万平方米，主要由行政审批服务区、12345在线服务受理区、公共资源交易区、公共资讯（政府信息查阅）服务区、城建档案馆和智慧城市服务平台与配套便企利民服务区域构成。按照“综合化规范化、便民化、效能化、透明化”的服务理念和目标要求，中心充分运用“互联网+政务服务”思维，着力打造行政审批、市民综合诉求、受理公共资源交易三大政务服务平台，实现行政审批“一站式办结”，市民诉求“一号码联

通”，公共资源“一平台交易”。

大连市社会治理创新的主要经验就是建立了四大工作体系，重中之重是构建市民综合服务工作体系，在新形势下该项工作与以往相比有三个突破性的特点：一是体系健全。建立了市、区市县（先导区）、街道（乡镇）、社区（村）相对应的市民综合服务中心，形成上下贯通、体系化的四级服务网络。二是功能完备。服务中心突出诉求解决功能、服务民生功能、网格化管理功能，促进群众诉求及时就地有效解决，做到大事不出区，难事不出乡，小事不出村。三是管理集中。以前市里几个服务平台是各自为政、各干各的。通过这次改革，市里做到了“三个集中”：人员集中，各部门相关人员集中到一个楼里办公；受理集中，做到一表统一登记，部门并联办理；服务项目集中，凡是与群众生活息息相关的公共服务项目，都集中到中心统一办理。

（2）全面推进综治中心建设

开展综治中心（站）标准化建设是中央和省综治委部署的重点任务。我市是省综治委确定的全省综治中心标准化建设试点地区，我市自2015年开始综治中心建设工作，认真贯彻落实《综治中心建设与管理规范国家标准》结合实际试点先行。将综治中心建设工作纳入《大连市社会治安防控体系发展规划（2016-2020）》，制定下发

了《关于统筹推进综治中心、综治信息化、网格化、“雪亮工程”四项重点建设的实施意见》、《全面推进区市县（先导区）、街道（乡镇）、社区（村）三级综治中心（站）标准化建设与管理的实施方案》。目前全市已建成区级综治中心 13 个，街道（乡镇）级综治中心 158 个，社区（村）级综治中心 1387 个，综治中心整体覆盖率达 80%。按照综治中心各平台的功能定位，在区市县（先导区）综治中心设置了“一区五室”。

2. 基层社区治理体系的建设

习近平总书记指出：“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区。”近年来我市持续推进重心下移、力量下沉、资源下倾、构建起“全要素网格”服务管理体系，实现大事全网联动，小事一格解决。

（1）完善城乡社区治理体制。依法厘清基层政府和社区组织权责边界，建立社区、社会组织、社会工作者联动机制。

（2）健全城乡社区综合服务管理平台，促进公共服务，便民利民服务，志愿服务有机衔接。实现一站式服务。

（3）推进社区工作者队伍职业化建设。

（4）深化基层网格联创。坚持把网格作为城乡社区治理的最基本单位。将各类服务管理资源进一步向网格、家庭延伸，开展平安建设“网格联创”活动。依托 1.6 万个

网格、3.4 万名兼职网格员，及时反映和协调人民群众利益诉求，在网格内实现资源共享、齐抓共管、联动共治，打造了邻里守望、居民自治、互助共享的幸福社区、平安网格。

(5) 畅通民意诉求渠道。通过建立大连民意网，培育推广“西岗 365 工作体系”“沙河口帮万家”“庄河 4.23”等一大批服务群众的品牌项目，充分发挥全科网格应用，对群众诉求一网受理，一口通办，一键回复，全程服务，通过搭建民意直通车和民情互联网，最大限度掌握社情民意有效解决了前端治理粗放问题。

(6) 搭建群防群治格局，持续开展内容丰富、形式多样、贴近群众生活的平安宣传活动，真正把“平安是福”的理念，根植到人民群众心中。建立“互联网+”平安志愿者招募和工作机制，持续壮大群防群治力量，全市近 30 万志愿者活跃在城市乡村，持续开展平安建设“特色品牌创建”活动，培育孵化了一大批畅通民意诉求渠道。治理社区矛盾源头性基础性的平安创建项目，增强了人民群众的获得感。

3.加强社会组织建设，健全社会协同机制

党的十九大明确地提出要发挥社会组织的作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良好互动。

(1) 2018 年 8 月，大连市民政局发布《关于大力

培育发展社区社会组织的实施意见》，该意见明确了培育发展社区社会组织的总体要求，包括指导思想和总体目标在指导思想中提出，以满足群众需求为导向，以鼓励扶持为重点，以能力提升为基础，引导社区社会组织健康有序发展。在总体目标上提出力争到 2020 年，社区社会组织培育发展初见成效，实现城市社区拥有不少于 10 个社区社会组织、农村社区平均拥有不少于 5 个社会组织。该《意见》比较具体地提出充分发挥社区社会组织的积极作用，包括提供社区服务；扩大居民参与；培育社区文化；促进社区和谐。《意见》还规定了加大对社区社会组织的培育扶持力度，主要包括四个方面：实施分类管理；明确发展重点；加大扶持力度；促进能力提升。该《意见》是大连市前期社会组织工作的经验总结，是根据十九大精神所作的新部署。

(2) 我市社会组织改革走向健康和规范的良性轨道，主要呈现出以下特点：发展速度快；覆盖范围广；社会影响力大。

(3) 建立完善激发社会组织活力机制，立足现有的工作基础、建立市社会组织服务中心，健全社会组织服务监管、信用等级管理，社会组织人才发现培养等机制，创新完善政府购买社会组织服务制度。

(4) 建立社会组织孵化基地，大连市首个社会组织

孵化基地落户大连湾街道，现已产生 10 个居民自我管理、自我服务的社会组织。

4.社会矛盾纠纷多元化化解体系建设

(1) 加强领导，明确任务，确保人民调解在社会矛盾多元化调解机制中发挥基础性作用。出台《大连市社会矛盾纠纷调处工作办法》，司法局召开全市司法行政系统人民调解工作推进会，统一思想认识，积极配合相关部门做好社会矛盾纠纷调解工作。召开行业性、专业性人民调解指导工作座谈会，最大限度地满足广大群众在多元化纠纷解决机制下对人民调解的现实需求。

(2) 精细化人民调解工作，进一步夯实人民调解组织基础。2019 年上半年，全市各级人民调解组织和广大调解员共化解纠纷 9886 件，成功率 98.9%，与 2018 年同期相比增加 20%。

第一，加强了专职人民调解员队伍建设。严格遴选专职人民调解员，适当增加专职人民调解员的数量，当选的专职人民调解员大多为公检法司退休干部、律师等，从而提升全市人民调解工作质量。

第二，充分发挥三级调解组织联动机制。将市、区（县、市）、街道（乡镇）三级调解组织纵向贯通，充分利用调解资源，将不同矛盾纠纷分流妥善处置，全盘有效化解矛盾纠纷。

第三，携手大连电视台，举办市民调解大赛，并充分运用网络等宣传手段，提高群众对调解的认知率、首选率营造全民参与调解氛围。

(3) 创新专业性行业性纠纷化解机制。第一，创新物业纠纷调解机制，建立了物业管理纠纷调解中心。成立了由市委副书记、主管副市长为主任，相关委办局主管（副主任）副局长为成员的大连市物业管理纠纷调解委员会；各区市县（开放先导区）成立了物业管理纠纷调解中心；各辖区街道和社区均成立了物业管理矛盾纠纷调解组织。

第二，由市司法局牵头，对原有的市医疗纠纷调解中心进行升级改造，建立了目前的医疗纠纷调解中心，负责中山区、西岗区、沙河口区、甘井子区、旅顺口区、金州新区、保税区、高新园区医疗纠纷调解工作；同时，明确在瓦房店市、普兰店区（普湾新区）、花园口经济区的医疗纠纷，分别由瓦房店市、庄河市医疗纠纷调解中心调解对请求1万元赔（补）偿的医疗纠纷，则应向医疗纠纷调解中心申请调解。

第三，有些区还建立了道路交通事故诉调对接中心。除此以外，大连市还建立了婚姻家庭、银行保险等专业性行业性纠纷调解机构。

今年上半年，全市医疗、交通、婚姻、物业、银行保

险 5 个专业性行业性调委会共化解纠纷 2126 件，群众满意率 99.5%。

(4) 建立和形成了多调对接的矛盾纠纷化解工作机制。大连市在各区市县建立了多调对接中心，建立和形成了多调对接的工作机制。

诉调对接。法院在立案前引导当事人通过非诉渠道调解纠纷，化解矛盾。由市法院牵头，大连市在各区市县建立了诉调对接中心。访调对接，把人民调解工作延伸到信访领域，通过人民调解柔性方式化解信访矛盾，形成化解信访问题的新机制、新合力。警调对接。公安派出所与人民调解组织对接，发挥前期调查、证据优势，共同调解群众请求公安机关处理的民事纠纷。援调对接。对符合法律援助条件的纠纷当事人，协调法律援助中心，指派律师为当事人提供法律援助服务，参与调解。部门对接，对跨行业、跨单位的重大、疑难、复杂案件，依照案件性质，由主管部门协调相关部门参与调解，提高调解的效率和成功率。

通过访调、诉调、警调、援调、部门对接等，不断拓宽调解领域，为人民群众提供了更多的定纷止争法律渠道。

(5) 引入“互联网+”等信息技术手段，创建社会矛盾纠纷化解新平台、新模式。近年来，大连市司法局致力于打造“数字法治、智慧司法”信息化体系，努力在平台建

设、系统应用、人工智能等方面有所提升，以更加便民、高效化解矛盾纠纷，维护社会的稳定发展。2018年下半年，新组建了大连市公共法律服务中心。

2019年6月份，市司法局与腾讯云联合打造大连“智慧调解”平台上线，这是东北地区首个真正意义上的智慧化人民调解系统。除此以外，大连还建立了“民情互联网”、“大连调解云”APP等网络平台，为及时、便捷、有效化解社会矛盾纠纷，实现社会治理的现代化，打下了坚实基础。

5.加强社会风险防范，建设平安大连

近年来，我市强化忧患意识，准确把握社会治理的风险点和薄弱点，着力完善立体化治安防控体系。不断提高工作的预见性、准确性、高效性。

(1) 织密社会治安防控网络。坚持把治安防控作为平安建设的基础工程，民心工程，纳入城市总体建设统筹推进，专门研究先后出台了《大连市立体化社会治安防控体系建设三年规划（2014—2016）》、《大连市社会治安防控体系发展规划（2016—2020）》，确定68个重点建设项目。以“三化”为方向，以“八网”为主线，以“六支撑”为基础，通过推行项目化，数字化管理，在全市编制了一张全方位、全覆盖、立体化、一体化的社会治安防控网络。

(2) 打造融合联动治理格局，坚持用系统思维统筹推进治安防控，推动各部门牢固树立一盘棋思想，坚持情报共享、行刑对接、健全联合指挥体系，完善合成作战方案，强化联合执法、联合打击效能，坚持打防管控一体运作。综合运用治安、行政、经济、法律等手段形成全方位全链条打击整治新格局，最大限度的挤压违法犯罪空间，打造了一体化融合联动的作战格局。

(3) 保持依法整治高压态势。近三年来，持续聚焦群众反映强烈的电信网络诈骗、涉众型经济犯罪、盗抢骗等多发性侵财犯罪，开展专项打击行动，持续关注群众关心的老年人保健品违法宣传营销，校园欺凌及周边现象，涉毒违法犯罪等焦点问题，开展集中整治行动，快捕、快诉、重判一批性质恶劣、影响重大的案件，形成了强大震慑。今年以来，我市按照中央统一部署要求，深入开展新一轮扫黑除恶专项斗争，打击成果居于全省前列。

(4) 创新构建智能化实战运行体系，着力提升科技应用能力。一是推进“互联网+”的工作模式，按照“最大范围的整合力量、信息和资源，最大限度的发挥职能作用，真正让综治队伍沉到一线，形成防线”的建设思想。结合承担基层综治中心规范化建设国家标准课题研究任务，坚持在规范化建设上持续发力，全面推进综治中心建设，实现了市、区市县、街道（乡镇）、社区（村）四级综治中

心全覆盖、全联通、全运行。二是促进工作流程智能化，全面推进综治信息化平台建设。持续推动信息数据录入和资源整合，进行系统软件和网络安全升级改造，形成了“工作全覆盖，业务网上流转”的“9 + x”智能化工作模式。三是打造治安防控新的增长点。2016年，我市申请成为全国首批“雪亮工程”示范项目城市，市委市政府将其纳入重点工作，成立领导小组，建立协调制度，推动各项工作有序开展。2018年市财政投资近5亿元，在全市新增公共安全视频监控点位3.2万（其中一类1.2万，二类2.0万），完成近10万路公共视频监控的联通共享，全市“雪亮工程”综治共享分平台已联通覆盖到13个区市县，160多个街道，90多个社区（村），并与各级公安机关实现信息共享，互联互通，打造了治安防控新的增长点。

（5）健全社会稳定风险评估机制。研究印发《大连市关于深入推进重大决策社会稳定风险评估机制建设的意见》，在全市组织开展“社会稳定风险评估推进年”活动，组建重大决策社会风险评估专家库，构建社会稳定风险评估梯次运行机制，全面建设了稳评工作体系。从全市26个部门，7所高校遴选的77位专家积极参与重大决策社会稳定风险评估，对促进社会大局稳定源头防范发挥了积极作用。

（二）大连市社会治理发展中存在的差距

对标上海社会治理的经验和做法，对比杭州市和“新枫桥经验”，我市社会治理仍然面临着一些需要解决的问题和需要补齐的短板，主要表现在：理念思路、体制机制方式手段等与形势任务发展变化不相适应，与推进市域社会治理现代化的要求还有差距；少数地区、部门之间缺乏合作、互通、共享理念，存在工作条块分割，合力不强的问题；基础工作不深入，不扎实仍然是社会治理的短板，实有人口、实有房屋底数不清，情况不明问题比较突出；现代化科技手段应用不足，打防管控的整体效能不高；对于多元化解决社会矛盾纠纷机制的统一组织协调尚有欠缺，纠纷主体对非诉讼解决方式认同度和参与度不高，非诉讼解决纠纷组织和机构的解纷能力参差不齐，各种矛盾纠纷解决组织的工作对接和联动尚需进一步优化；社会治安防控与治理工作尚需更有力的物质保障，人力保障和组织保障。

三、加快推进大连市市域社会治理的总体思路和对策措施

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻中央加快推进市域社会治理现代化的决策部署，坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，坚持党的领导，坚持以人民为中心，以解决大连市域内影响国家安全、社会安

定、人民安宁的突出问题为着力点，以改革创新为动力，打造具有大连市域特点的社会治理新模式，提高我市社会治理现代化水平，不断增强人民群众的安全感、幸福感和获得感，为实现国家治理体系和治理能力现代化和“两个一百年”奋斗目标做出更大贡献。

（二）总体要求（目标）

完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，打造共建共治共享的社会治理格局。

打造“大连经验”升级版，争创全国市域社会治理先进城市。

（三）具体措施

1.社会治理体制现代化

（1）完善党委领导体制

坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用。善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理效能。党委切实加强对推进社会治理现代化、深化平安建设工作的领导，并列入重要议事日程。全面落实政治督查、巡视巡查、执法监督、纪律作风监督等工作制度机制。

党委政法委创新完善市、区市县（先导区）、乡镇（街道）三级平安建设协调机制，统筹好政法系统和相关部门的资源力量，形成问题联治、工作联动、平安联创的

良好局面。建立社会治安稳定形势研判分析制度。乡镇（街道）党组织全面配备政法委员。

确定党委政府主要领导、分管领导、班子成员推进社会治理现代化的第一责任、直接责任和分管工作范围内的责任。建设平安建设责任分担机制，科学界定和合理分配各层级、各部门风险管控责任。健全社会治理绩效考评指标体系和考评标准，将考核结果作为干部晋职晋级、评优评先和实施奖惩的主要依据。把社会治理和平安建设成效纳入各级党政领导班子和领导干部政绩考核指标体系。完善本地区平安建设表彰奖励政策；落实通报、约谈、挂牌督办、一票否决等制度。

加强基层党组织建设，推动基层党建与基层社会治理深度融合，党组织建在网格上，确保每个网格有一名党员作为网格员或网格辅助力量参与社会治理工作。全面落实村“两委”换届候选人县级联审机制。

（2）完善政府负责体制

政府履行好社会治理的基本职能，将社会治理和平安建设纳入经济社会发展规划。设定市域社会治理规划，明确可量化、可评价的阶段性目标。每年推进落实一批市域社会治理重点项目。公共财政有效保障社会治理和平安建设工作顺利开展。

推进编制资源向乡镇和街道倾斜，充实加强基层一线

工作力量。深入推进“放管服”改革，持续开展减政便民行动，努力提高普惠均等、便民高效、智能精准的公共服务80%以上的民生事项可以凭借身份证“一证通办”，90%以上服务事项整合进入乡、村“一站式”服务大厅，适合代办的事项100%可代办。

以沙河口区“帮万家”、西岗区“365”为基础复制推广杭州市西湖区社会治理服务中心的先进经验，在信息融合打造社会治理大脑；实战运作，打造信访维稳中枢；集约服务，进一步完善服务功能等方面进行升级建设，为全市打造标杆样板。

(3) 完善社会力量协同体制

充分发挥社会组织作用，推进社会组织健康发展，引导激励社会组织参与社会治理。加强社会组织党的建设，加强社会组织综合监管。创新孵化培育、人才引进、资金支持等方式，推动在街道（乡镇）成立社区社会组织联合会。实现每个城市社区有10个以上社区社会组织，每个农村社区有5个以上社区社会组织。政府新增公共服务支出通过政府购买服务的部分，向社会组织购买的比例不低于30%。

建立企业社会责任评估和激励奖惩机制，推动企事业单位及园区等开展平安创建工作。

(4) 完善人民群众参与体制

加强社会工作人才队伍建设，社会工作专业人才不低于全市户籍人口的千分之一。探索社会工作职业分类分级管理办法，推进网格员队伍与社会工作人才融合发展。健全志愿服务激励保障机制，注册志愿者占本地常住人口比例 $\geq 13\%$ 。每个街道（乡镇）至少有1个平安建设志愿服务品牌。完善举报奖励、公益反哺、以奖代补等激励措施。

（5）完善高效联动、上下贯通的指挥体制

全面推进综治中心规范化建设，发挥社会治理实战化平台作用。实现市县乡三级综治中心规范化建设全覆盖，完备矛盾纠纷调解室、心理咨询室、法律服务室、社会组织孵化室等功能组成。村（社区）全面建设“一门式办理一站式服务、线上线下结合”的综合服务管理平台并具备社会治理相应功能。

构建区域联动、部门协作机制。健全跨区县矛盾风险联动处置机制和工作预案。建立健全市、县主管部门牵头相关部门紧密协作的跨领域矛盾风险综合治理机制。各系统、行业广泛组织开展平安创建活动。

推进乡镇（街道）治理创新。推动县级对乡镇（街道）赋权赋能，全面推进乡级综合行政执法机构建设，按照法律规定相对集中行使行政处罚权。

深入推进社区治理创新。深化拓展网格化管理，尽可

能把资源、服务、管理放到基层。完善本地区网格化服务管理工作规范，建立网格化综合管理责任清单。打造“全科网格”，一个网格配备至少一名专门负责的网格员。加强社区（驻村）警务室建设，“一村（社区）一警一辅警”100%全覆盖，加快打造“红色物业”，积极开展“无非正常上访、无刑事治安案件、无邪教、无公共安全事故”社区（村）等平安社区（乡村）建设活动。

2.社会治理工作布局现代化

（1）抓好维护国家政治安全这一首要工程

构建维护国家政治安全工作机制；依法加强境外非政府组织在华活动管理；深化反恐怖反分裂斗争；全力防范宗教极端势力，依法处置非法宗教活动；深入开展反邪教工作；推动高校加强和改进思想政治工作。

（2）抓好社会治安防控体系建设这一基础性工程

对突出违法犯罪、保持高压震慑态势，咬定三年为期目标不放松，紧盯涉黑涉恶重大案件、黑恶势力经济基础背后“关系网”“保护伞”不放。建立完善市级统一指挥、合成作战、专业研判、分类打击机制。深化缉枪治爆斗争和禁毒人民战争，严厉打击盗抢骗、黄赌毒、食药环等突出违法犯罪。依法打击各类经济犯罪；提升打击电信网络等新型犯罪和跨区域犯罪的能力。

加强社会面治安防控网建设。优化防控力量布局，建

设完善覆盖基层的社会治安防控体系，构建紧密衔接的地面、空中、网上防线，打造高效联动的核心、外围、远端防线，形成立体化、无死角、高智能的“大防控”格局。紧盯重点区域、部位，健全民航、高铁、地铁、公交等内外安检制度，强化重点场所安全防范机制。坚持专群结合，科学调配公安干警、辅警及群防群治力量，60%以上综合警力放上街面，建立专兼职平安巡防队伍，其中专职平安巡防队人员不低于常住人口的千分之一。

加强重点行业 and 重点人员防控网建设。加强流动人口管理，稳步推进农业转移人口市民化。加强特殊人群服务管理工作，落实教育、矫治、管理及综合干预措施。深入预防青少年违法犯罪，加强专门学校建设和专门教育工作。加强旅馆业等重点行业管理工作，加强邮件、快件寄递和物流运输安全管理，落实法人责任，全面落实实名登记制度。

提高网络综合治理能力，形成综合治网格局。加强网上阵地管控，深化网安警务室建设，净化网上政治生态。严厉打击网络违法犯罪行为，加强网络安全保护。做强做大政法网宣铁军，加快政法网络新媒体矩阵建设，壮大网评力量，有效开展网上舆论斗争，借鉴网上“枫桥经验”。

(3) 抓好防范化解社会矛盾风险这一控制性工程
完善重大决策社会稳定风险评估机制、社会矛盾排查

预警机制。健全社会矛盾排查预警机制，以经济、金融、劳资、环保、征地拆迁、交通运输、房地产等领域为重点运用信息技术加强对社情、舆情和公众诉求的监测分析，做到底数清、情况明。加强对民间纠纷的排查调处。全面推行市县领导干部每月下基层大接访制度，对影响社会稳定的历史遗留存量问题，进行全面摸排梳理，搞清底数、建立台账、明确责任、逐项攻坚。坚持保障合法权益和打击违法犯罪两手都要硬。做好涉军群体、涉众型经济案件受损群体、特殊群体稳定工作，全面建设退役军人服务保障体系。

完善矛盾纠纷多元化解机制。坚持发展新时代“枫桥经验”，做到“小事不出门，大事不出乡”，把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，加强人民调解员队伍和行业性、专业型调解组织建设，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调，高效便捷的多元化纠纷解决机制。

推进“信访超市”、法律服务站与综治中心融合、诉调对接中心与诉讼服务中心融合。提供“一站式”解纷服务。深入开展诉源治理工作，探索“无讼社区（村）”创建试点。

拓宽人大代表、政协委员、律师、法学和法律工作者等第三方参与矛盾化解的制度化渠道。推进在线矛盾纠纷化解平台建设，开展“网上调解”、“微信调解”以及诉讼案

件在线立案，在线审判等工作。

推动将社会心理服务纳入城乡基本公共服务体系，建立健全社会心理服务疏导机制、危机干预机制。建立市、市县区两级“心理人才库”，依托县市区、乡镇（街道）两级综治中心，村级综合服务平台建设心理咨询室或社会工作室（站），在乡镇（街道）全面建立精神卫生综合管理小组。充分开展公众心理健康宣传，实现城市、农村普通人群心理健康知识知晓率分别达到80%、60%。

（4）抓好保障公共安全这一底板性工程

把好公共安全风险源头关。落实公共安全属地责任、部门责任，建立行业安全稳定风险评估。以城市公共安全为重点。

把好公共安全风险监测关。完善公共安全风险监测预警体系，健全公共安全隐患常态化排查整治机制，建立军地协作风险联测联防联处机制。

把好公共安全风险管控关。依托综治中心等体系，建成市县乡三级应急综合指挥平台，完善突发案事件应急处置机制，构建实战化、扁平化、合成化应急处置模式。健全落实依法处理、舆论引导、社会面管控“三同步”机制，妥善处置各类敏感舆情，营造良好舆论生态。

3. 社会治理方式现代化

（1）发挥政治引领作用

把政治建设贯穿于社会治理全过程和各方面，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，广泛生动开展理想信念教育和中国梦宣传教育。

深入开展政法机关“不忘初心、牢记使命”主题教育，推动广大政法党员干部“守初心、担使命、找差距、抓落实”。

(2) 发挥法治保障作用

建设科学完备的市域法律规范体系，加强社会治理领域立法，用足用好地方立法权。人大每年开展社会治理领域专项执法检查 and 督查活动不少于两次。政协机关每年开展社会治理领域协商民主专题调研视察活动不少于一次。

建立公正权威的市域法治实施和监督体系，市县乡全面落实党委政府法律顾问、公职律师制度。全面落实市县乡三级重大决策项目依法决策机制。加强行政执法管理，建立执法全过程记录制度。全面推行行政执法公示制度。严格确定行政执法责任和责任追究机制。加大扶贫、安全生产、生态环境、食品药品、交通安全等民生领域执法力度。推进严格公正司法，健全落实政法机关党组（党委）向同级党委报告制度。全面落实司法责任制，全面建立领导干部干预司法活动、插手案件的记录、通报、责任追究制度。建立立体化、全天候、上下贯通的市域法治监督网络。

建设务实管用的市域法治保障体系。落实《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》，把宪法法律列入党委中心组学习内容，列为党校必修课。落实法治宣传七五规划，落实“谁执法谁普法”普法责任制。推进城乡法治文化广场、长廊、公园建设，村级法治宣传阵地覆盖率100%。开展群众性法治文化活动，全民法制宣传教育普及率 $\geq 80\%$ 。完善公共法律服务体系，全面整合法律服务资源，建成市域公共法律服务网络。在村（社区）培养一批“法治带头人”、“法律明白人”，全面实现一村（社区）一法律顾问。健全政法干警激励保障政策，提升科学化、规范化、精细化管理水平。健全律师、公证员、司法鉴定人、仲裁员等法律服务工作者职业道德和行风建设政策。

（3）发挥德治教化作用

大力弘扬社会主义核心价值观，加强思想教育、道德教化。深入实施公民道德建设工程，全面建设社会、学校家庭“三位一体”的德育网络。充分发挥新媒体作用，讲好“平安故事”。

推动各层级细化见义勇为人员奖励和保障政策，建立市级专项基金。全面开展道德先进典型系列选树活动，加大宣传力度，弘扬正气新风。在村（社区）全面推进红白理事会、道德评议会等评议机制，设立红白榜、义举榜等

平台，开展“星级文明户”“文明家庭”等评选，形成良好的道德约束激励机制。

推进道德规范、诚信体系建设。100%的村（社区）修订或制定村规民约、居民公约。指导群团组织、协会商会等加强行业规章、团体章程等建设。

在市级层面健全跨部门、跨地区、跨行业的守信联合奖励和失信联合惩戒的联动机制。在基层开展信用社区、诚信居民、道德银行等活动，增加守信红利，提高失信代价。

（4）发挥自治基础作用

完善基层群众自治机制。明确基层自治权界，制定区县职能部门、乡镇（街道）在城乡社区治理方面的权责清单，建立村（社区）工作事项准入制度。合理确定基层群众性自治组织管辖规模和范围。100%的村（居）委会下设调解委员会、治安保卫委员会等自治组织。

大力开展民主法治示范村建设。100%的村落实重大事项“四议两公开”。100%的村（社区）建立村（居）民议事会、理事会、监督委员会等议事协商载体，开展群众说事、民情恳谈、百姓议事等协商活动。

（5）发挥智治支撑作用

推进智能治理基础建设。紧密结合“智慧城市”建设，在市级层面执行统一的技术规范标准、基础数据标准、数

据开放标准，形成覆盖全域、统筹利用、统一接入的数据共享大平台，构建地方、部门和企事业单位信息资源共享体系。对人、地、物、事、组织等社会治理基础要素信息做到一次采集，资源共享。以更高的标准推进“雪亮工程”的建设，全面达到“四全”要求。推进视频数据信息与人工智能技术深度融合。全面推进“智安小区”等建设，提升群众安全感。

推进职能治理深度应用。依托数据共享平台，推进市域社会治理（平安建设）信息系统建设，搭建智能应用模块，优化相应工作流程机制，提升市县乡村综治中心（综合服务管理平台）的实践效能，并向网格员等一线人员延伸，实现“五级联动”。推进智慧法院、智慧检务、智慧公安、智慧司法等建设，建设政法机关一体化网上办案平台。

推进智能安全风险防控。加强对社会治理领域信息化产品开发与应用的全流程监管，建立安全风险防控体系。加强对新技术可能带来的风险深入研判，研究制定智能治理有关法规政策和标准体系，提升防范应对能力，促进健康发展。