

政协论坛

加强和创新我市社会治理

——市政协召开常委会议进行专题协商

□ 本报记者 吴向正

核心提示

□十八届四中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。
□政协委员深入基层调研，总结我市社会治理的经验和创新做法，提出了加强和创新社会治理的一系列对策建议。

市政协十四届四次会议把“加强和创新社会治理”若干问题研究，作为今年市政协常委会专题协商的重点课题。6月份以来，市政协领导率调研组，来到县（市）区和有关部门，深入开展调研，从构建常态化社会公共管理机制、发展第三方调解组织、加快推进民商事仲裁工作、提高社会救助社会化水平等4个方面形成调研报告。9月28日，市政协召开十四届十八次常委会议，就加强和创新社会治理若干问题进行了专题协商讨论，进一步提出意见建议，供市委、市政府决策参考。

——编者



宁波南部商务区 (胡建华 摄)

构建常态化社会公共管理机制

【内容提示】党的十八大报告提出，要“加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”。“管理有方”是衡量一个地方治理能力的重要标志之一。建立常态化社会公共管理机制势在必行，它对于社会公共管理事件早预防、早发现、早处置和有效避免重大恶性事件的发生有着重要意义。

市政协社会法制和民族宗教委课题组认为，我们在充分肯定有关部门集中整治成效的同时，要知道这些问题其实早就存在，是由于日常监管不力而形成运动式的集中整治。社会上发生的“食品安全跟着媒体跑”“安全监管跟着事故跑”“交通监管跟着校车跑”等一系列事件表明：建立常态化社会公共管理机制刻不容缓，势在必行。

课题组认为，常态化监管就是按照长效化的目标、日常工作的标准而实施的管理过程和措施，就是事事有人管、时时有人管。要建立常态化管理机制，实现社会公共管理长治久安。要从运动化范式走向常态化管理范式，关键是要建立起常态化管理机制，在全社会逐步推广和实施。为此建议：

一要建立源头治理机制。当前，要着重注意以下几个问题：把好规划源头，加强规划与城管协调，防止规划不当带来诸多城市管理难题；把好审批源头，注重环评评估，坚决制止重大污染企业进入；把牢输入源头，关口前移，加强输入性食品卫生安全管理；把牢标准源头，坚持标准引领，促进服务性行业逐渐规范化。

二要建立网格化巡查机制。实行网格化巡查，建立快速发现问题、覆盖全面、监管到位的动态监管体系，变坐等上门为主动发现，将问题与隐患解决在萌芽状态，提升管理服务的效率和水平。要科学编制网格，形成全市一张网。要整合全市力量，形成全市一支队伍。要整合工作平台，形成整体共管合力。要强化信息科技支撑，形成快速顺畅高效。

三要建立高效公正检测机制。为及时发现、纠正管理行为，对被管理者的行为是否违法违规作出公平的评价，应建立起高效与客观公正并举的抽检和检测机制。就目前我市总体情况看，抽检和检测体系是较完备的，发挥了较好的作用，但尚需进一步完善。应强化统筹检测，减少检测成本；强化随机检测，提高检测效率；重视检测平台建设，促进检测事业发展。

四要建立快速反应处置机制。与巡查机制相呼应，针对巡查发现的问题或群众的投诉、举报、呼救，有关部门需快速反应处置。这方面，公安部门依托强大的110平台，建立了高效的快速反应机制，在社会治安、社会救援、交通管理等方面能做到有呼必应，快速出击处置，深得社会好评，值得总结借鉴。要建立快速反应工作平台；优化执法流程，简化工作程序；重视快速反应工作保障。

五要建立顺畅的社会协同机制。常态化的社会公共管理，不仅是政府的职责，更是全社会的职责。社会治理需要多元社会主体的协同。要搭建平台，充分发挥社会组织和志愿者队伍的作用。要夯实基础，重视培育行业自律和基层自治机制。要畅通信息，注意发挥各类媒体舆论引导作用。要精准投入，大力培育社会化专业队伍。

六要建立全社会覆盖的诚信约束机制。诚信约束对社会治理意义重大，社会诚信体系建设任重道远。要实现诚信建设制度安排的常态化和诚信建设应用推广的常态化。同步推进政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信四大领域的诚信约束机制。

积极发展我市第三方调解组织

【内容提示】“纠纷有解”是衡量一个地方治理能力的重要标志之一。第三方调解作为新形势下产生的一种化解矛盾纠纷的方式，是人民调解工作新的拓展和延伸。它的特点是调解者独立于双方当事人、不隶属于任何组织和团体。由于第三方调解更具中立性、客观性，发展第三方调解组织，对于丰富纠纷解决机制、在错综复杂的利益矛盾调处中更好地定分止争、维护社会稳定有着独特的作用。

农工党宁波市委会课题组在深入调研后指出，积极应对形势和任务的变化，顺应社会呼唤，建设更加客观公正、带有行业性、专业性特征的第三方人民调解组织，这既是化解社会矛盾、促进社会和谐现实需要，也是改进人民调解工作、加强社会治理和建设的必然要求。近年来，我市以医疗纠纷调解为代表的第三方调解模式应运而生。我市推进第三方调解起步早，起点高，已收到良好效果；医疗纠纷“宁波解法”成为我市第三方调解的成功模式；行业性、专业性第三方调解组织逐渐发展；社会力量积极参与调解，民间调解品牌工作室等类第三方调解组织不断涌现。

课题组分析指出，当前我市发展第三方调解工作面临的主要问题有：第三方调解发展还不够快；调解人员专业性不够强；调解工作规范化程度还不够高；调解工作的有关保障还不够足。

“创新第三方调解工作机制，可以有效解决传统人民调解专业性不强、行政调解公信力不足，司法调解成本过高、周期过长等问题，是扩大人民调解领域、化解行业矛盾纠纷、维护社会稳定的重要举措，是加强和创新社会治理的有效载体。”课题组提出发展第三方调解组织的建议：

加快推进民商事仲裁工作

【内容提示】民商事仲裁是指民商事争议双方当事人根据约定自愿将该争议提交给仲裁机构处理，并由国家强制力保障执行的一种与法院诉讼并行的纠纷解决方式。它具有“一裁终局、专家断案、经济高效、保密性强、国际承认”等特性。民商事仲裁作为国际社会的通行做法，是国家治理能力建设的重要内容。

党的十八届四中全会明确提出“完善调解、仲裁、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制”，还有相当大的差距，存在许多问题和不足，主要表现在：仲裁工作滞后，与城市地位不相适应；仲裁机构行政化倾向严重，独立性不强；仲裁业务拓展缓慢，影响力较弱；监管管理缺失，仲裁公信力不足。

课题组对我市民商事仲裁工作的现状与问题进行了分析。我市民商事仲裁机构宁波仲裁委员会成立于1997年，其日常办事机构是宁波仲裁委员会办公室。我市民商事仲裁工作开展以来，至2014年底共受理民商事纠纷2771件，争议标的54.2亿元，为维护市场公平公正、促进和谐社会建设作出了积极的贡献。然而，我市仲裁工作尚处在爬坡过坎和成长成熟过程中，与我市经济社会发展需要相比、与同类城市仲裁工作相比、与仲裁国际化发展态势相比，还有相当大的差距，存在许多问题和不足，主要表现在：仲裁工作滞后，与城市地位不相适应；仲裁机构行政化倾向严重，独立性不强；仲裁业务拓展缓慢，影响力较弱；监管管理缺失，仲裁公信力不足。

课题组提出了推进我市民商事仲裁工作的对策建议：一要改革管理体制，增强仲裁独立性。按照《中华人民

共和国仲裁法》为指导，认真贯彻落实《宁波市人民调解条例》，加强独立、公正第三方调解机制建设，努力促进社会和谐稳定。

二要强化力量，搭建第三方调解服务平台。借鉴医疗纠纷宁波第三方调解成功模式，搭建市、县（市）区、镇乡（街道）联动的第三方调解服务平台。调解服务平台由司法行政部门负责组建，设置在各级司法行政法律服务中心，接受司法行政部门的指导。第三方调解服务平台以调解员组成的专家库为支撑，内设若干行业调解组，各由若干名调解人员组成。行业调解组与对应的行业主管部门不产生隶属关系，有关部门在工作上给予必要的协助。

三要强化宣传，营造调解优先的舆论氛围。建立“你点我调”新机制。矛盾纠纷双方当事人需要调解时，可到当地第三方调解服务平台约定选择调解员，服务平台工作人员通知调解员适时进行调解。调解人员挂牌公示，实行阳光调解，接受群众监督，有效避免人情因素的干扰，增强公信力，保证调解工作的质量。

四要协同共建，营造调解优先的舆论氛围。加大对第三方调解的宣传力度，及时宣传第三方调解成功案例，打造宁波第三方调解品牌，提高社会知晓率，用事实引导纠纷当事人理性选择化解矛盾的渠道。着力深化第三方调解与诉讼、警调等对接机制。构建第三方人民调解、行政调解、司法调解“三位一体”的“大调解”工作格局，充分发挥多部门协作优势，提高调解效率和水平。

五要增强竞争能力，提高仲裁的影响力。紧密结合我市国际港口城市、商贸城市和开放城市的实际，在目前增设金融仲裁院的基础上，逐步增设相关仲裁院，努力打造具有我市特色的仲裁品牌。要调整仲裁员成分构成，千方百计选聘国内享有知名度的仲裁专家，为我市民商事仲裁创建品牌，增强竞争力和发展后劲打下坚实基础。要完善仲裁宣传工作机制，扩建仲裁推介平台。

六要增强监管管理，提升仲裁公信力。要加强内部管理，加强行业自律，加强司法监督，促进我市民商事仲裁工作健康快速发展。

社会是国家的基石，创新社会治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。

党的十八大以来，中共中央坚持把民生工作和社会治理工作作为社会建设的两大根本任务来抓，大力加以推进。十八届三中全会提出要“改进社会治理方式”，十八届四中全会提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。习近平总书记明确指出：治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。

中共宁波市委对加强和创新社会治理工作高度重视，今年7月专门召开全会出台了《中共宁波市委关于创新社会治理全面加强基层基础建设的决定》，为我市创新社会治理、加强基层建设提供了遵循。

为更好地发挥政协围绕中心、服务大局的作用，市政协十四届四次会议把“加强和创新社会治理”若干问题研究，作为今年市政协常委会专题协商的重点课题。6月份以来，市政协领导率调研组，深入各县（市）区和有关部门开展调研，总结我市社会治理的经验，探索社会治理的体制、机制、途径。课题组在调研中发现，这些年来，我市各地各部门积极探索社会治理和基层基础建设的新路子，许多方面的工作走在全国全省前列，但我市社会治理方面仍然存在许多不足之处。比如，专项整治轰轰烈烈，但常态化治理方面有所欠缺；新形势催生了第三方调解，但第三方调解发展还不够快、专业性不够强、规范化程度不够高、保障还不够足；仲裁工作与我市经济社会发展需要相比、与同类城市仲裁工作相比、与仲裁国际化发展态势相比，还有相当大的差距；社会救助社会化程度不高制约了我市社会救助的持续发展和提升拓展，等等。

各课题组围绕如何提高社会治理能力，从构建常态化社会公共管理机制、发展第三方调解组织、加快推进民商事仲裁工作、提高社会救助社会化水平等4个方面形成了切口小、联系实际的调研报告，有针对性地提出了一系列富有前瞻性、有见地、可操作的对策建议。它们分别是：市政协社会法制和民族宗教委课题组提出的《关于构建常态化社会公共管理机制的建议》、农工党宁波市委会课题组提出的《关于发展第三方调解组织的建议》、民进宁波市委会课题组提出的《关于加快推进民商事仲裁工作的建议》和市政协社福和社保界别课题组提出的《关于提高社会救助社会化水平的建议》。

9月28日，市政协召开十四届十八次常委会议，就加强和创新社会治理若干问题进行了专题协商讨论。会上，郑曙光、胡锡浩、李卫伟、陈海英4位委员分别代表各自课题组发言，舒春、赵建平、徐晓东3位委员作了即席发言，会场充满了热烈、坦诚的良好气氛。委员们围绕加强和创新社会治理工作这一主题进行了深入的分组讨论，进一步提出意见建议。

委员们提出的意见建议对于加强和创新我市社会治理工作具有重要的意义。市委领导充分肯定了委员们的调研成果和提出的意见建议，并对市委和有关部门研究吸纳本次市政协常委会议协商讨论的意见提出了明确的要求。

完善社会治理体系 提高社会治理能力

记者手记

(记者 吴向正)

提高社会救助社会化水平

【内容提示】“困难有助”是中华民族的优良传统，也是衡量一个地方治理能力的重要标志之一。社会救助作为“困难有助”的最基本方式，伴随着我市经济社会发展而得到快速发展，同时也应该随着社会文明进步和困难群众需求的变化而不断加以创新和完善。

我市已基本建立以最低生活保障为基础，以特困人员供养、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、灾害救助等专项救助为主要内容，以临时救助、慈善救助为补充的社会救助体系，并取得了明显成效，对保障困难群众的基本需求、促进社会公平和维系社会和谐发挥了重要作用。

“我市社会救助体系也存在明显的缺陷，最主要的是社会救助社会化程度不高。随着社会救助范围的扩大、标准的提高和困难群众需求的日趋多样，传统的社会救助模式已不能有效满足需求，政府救助资源和手段不足与困难群众需求日益增加的矛盾日趋突出，社会救助社会化程度不高已经制约了我市社会救助的持续发展和提升拓展。”市政协社福和社保界别认为，我市社会救助体系存在的问题主要有：多元化救助主体参与社会救助不足；单一化社会救助方式难以满足需求；社会化救助平台建设相对滞后；社会救助监管机制严重缺失。

课题组提出了提高社会救助社会化水平的对策建议：

一要积极鼓励社会力量参与社会救助，促进救助主体多元化。制定出台宁波市社会救助实施办法和救助社会力量参与社会救助若干配套政策，动员社会力量积极参与社会救助。要制定扶持政策，大力培育和发展慈善类社会组织。要进一步降低慈善类社会组织登记准入门槛，支持社会力量设立各类社会救助公益基金，继续扶持各类慈善总会和慈善基金会的发展，执行《基金会管理条例》时，在鼓励民间慈善事业发展方面可进一步放宽限制。制定优惠政策，调动社会力量参与社会救助的积极性。依法落实国家规定的社会力量参与社会救助享受的各项优惠政策，同时，在地方事权范围内，制定出台更加优惠的财政补贴、税收优惠、费用减免等政策。制定奖励政策，激发社会力量参与社会救助的热情。加强地方立法，用法律规定企业、社会组织和公民的社会救助责任。

二要构建综合型社会救助模式，促进救助方式多样化。以满足救助对象差异化、个性化需求为目标，构建综合型社会救助模式，使社会救助从提供资金救助向提供物质救助和服务救助方向发展。构建“政府+基金会（基金）+社工+志愿者”四位一体的社会救助模式。按此模式，对一个具体的救助对象而言，应根据其困难状况和个性化的需求，为其量身定制一套综合救助套餐。这个救助套餐除了政府或基金会提供必需的资金物质救助外，还应有所选择地由职业社工组织志愿者提供以下能力提升、生活照料、社会融入、心理疏导、资源链接等救助服务。

三要搭建社会化救助对接平台，促进社会救助精准化。要搭建社会化救助服务平台、社会互助平台，积极开发具有特色品牌的社会化救助项目。

四要建立社会救助监管制度，促进社会救助规范化。建立健全信息公开制度、内部监督制度、外部监督制度，建立第三方评估制度。