

创新治理看三湘系列报道二

社会治理创新的“湖南样本”

本报记者●柴红●杨乐

自然资源和规划管理的“常德模式”

常德市，湖南省地级市，湖南省副中心城市。作为洞庭湖生态经济圈核心城市之一和长株潭3+5城市群之一。2018年10月25日，常德市荣获“国际湿地城市”称号。

近年来，常德市自然资源和规划部门加强自然资源和规划法治网格化建设，运用法治思维创新了自然资源和规划管理的“常德模式”。

在法治框架下，常德展开了土地节约集约使用的破题之作。

常德围绕卫片执法，成立了分管副市长任组长的卫片执法监督检查工作领导小组。对最终认定的违法用地，坚持“属地履责”的原则，由卫片办代表市政府责成各县市区政府组织查处整改。

常德坚持从“控”字入手，把“早发现、零漏查”作为控违拆违的关键环节。在市级层面上，成立了由原规划和国土部门组成的联合督察巡查队伍，每天对470平方公里考核区域实施全方位、全时段、高频率的督察巡查。在区级层面上，“四区”政府担负控违拆违的主体责任，建立区控违办领导带队巡查、镇(街)负责人组织巡查、网格员责任人包干巡查、基层组织和市民联合巡查、无人机立体巡查等多元化巡查方式。对违法建设和违章建筑，做到了“拖砖就问、砌墙就推、下脚就挖、举报就查”，有效遏制了违建现象，征拆腾地明显提速，征拆成本合理下降。

常德不断织牢责任网，探索联合执法模式，卫片执法监督检查工作如今已变为“多部门协作参与、以消除违法状态为目的”的联合行动，大大提高了执法效能。

常德坚持压力传导，层层耕地保护责任，将耕地保护责任分解落实，层层签订“责任状”，各级政府“一把手”为第一责任人。同时，市县都把耕地保护纳入了年度政府绩效考核体系，赢得了“全国土地整治看湖南，湖南土地整治看常德”的美誉。

距离，将全县11个派出所划分为不同片区，形成“捆绑式一体化跨区域”警务协作防控区，建立起常态化协作防控工作机制。

凤凰县重点加大科技强警力度，利用警务机制改革契机，做大做强指挥情报、侦查实战、治安防控、新闻舆情4大中心建设，充分运用派出所综合警务室，全力构建信息共享的一体化防控平台。

凤凰县积极构建扁平化指挥调度机制，以提高快速反应能力和应急处突救援水平为目标，优化上下同步的值班备勤配套机制，努力提升整体作战能力；同时，构建“大数据”集群运用机制，坚持“过手即采集、采集即录入、录入即核查”，最大限度整合运用各类信息资源和社会资源，进一步解放了警力，“让信息多跑路，让群众少跑路”。

2015年以来，凤凰县连续4年被湘西土家族苗族自治州委、州政府评为“全州社会治安综合治理工作优秀县”；2016年以来，连续3年被州委、州政府评为“州平安县”称号；在2018年湖南发布的平安指数中，凤凰县连续4个季度均为优秀。

涟源：“队所合一”构建全新警务模式

随着广大群众生活水平不断提高，农村道路交通发展迅速，机动车、驾驶人数量迅猛增长，随之而来的农村地区交通违法行为增多、道路交通事故频发，农村道路交通安全隐患日益突出。

为了破解这一难题，涟源市公安局积极探索推行农村道路交通安全社会化管理服务警务机制改革，将交警职能向派出所延伸，实行“队所合一、联动联动”，着力构建集“维护治安、管理交通、保障安全、服务群众”于一体的全新警务模式。

警力严重不足，农村中队民警职工共9人，要负责16个乡镇的交通安全管理，如遇春节等重大节假日，交通拥堵事故频发，民警只能东奔西跑“赶场子”。

“尽管如此，群众还是不满意，经常有投诉民警出警不及时的事发生。”登山中队民警高彪苦笑。

为此，涟源市公安局多次召开专题会议，研究农村道路交通安全管理社会化管理服务改革工作，成立了“一把手”任组长，政委任常务副组长的警务改革工作领导小组，组建了由改建办统筹协调、交警大队牵头实施、农村派出所紧密配合的改革工作专班，并结合实际，对改革项目进行认真论证，制定了工作方案和具体实施细则，建立了相关制度。

2017年11月，该市在古塘、金石、伏口、斗笠山4个乡镇派出所开展农村交通管理工作“全员参战”联动联动机制试点工作。事实证明，试点不仅让派出所警力效能得到最大释放，交通秩序得到明显好转，群众满意度也得到大大提升，改革取得初步成效。

2018年，涟源市公安局增设农村乡镇交警中队，实行“队所合一”警务机制，明确派出所对交警中队的“责、权、力、人、物”进行管理。

新建的农村交警中队拥有开展交通安全宣传教育工作、违法消除、查处交通违法行为、交通事故事件处置、办理摩托车上牌、驾驶证报考办证等9项职责。

“这项改革解决了公安交通管理工作‘触角’全覆盖问题。”湖南省公安厅党委副秘书长、副厅长周赛保年初在该市调研农村道路交通管理服务机制改革工作时指出，农村道路交通管理服务机制改革坚持问题导向，契合群众对美好生活的需要，派出所行使公安交通管理职责无法律障碍，涟源的有益探索值得充分肯定。



“平安凤凰”连续12年旅游治安零投诉

凤凰之美，美在古朴，亦美在安宁。近年来，凤凰县不断加大社会治安防控工作，扎实推进平安建设各项工作，治安防控体系不断加强。2013年至2018年，全县刑事立案数从1317起下降至481起，破案率从29.23%上升至75.26%。实现了控发案和多破案“一降一升”的良好局面，连续12年旅游治安零投诉，全县立体化社会治安防控体系成效初显。

凤凰县委、县政府始终将“平安凤凰”作为一项系统性工程来打造，在人员配备、经费等方面全力保障。在社会治安防控体系建设方面，以城区景区为主导，整合巡特警、交警和城区派出所警力，组建联合联防处突单元，先后购置了大批警用装备用于巡逻防控，建成覆盖全县17个乡镇重点部位、场所视频监控4900余个。

依托“一村一警”和社区“网格化”管理，凤凰县不断健全完善“村警+村组干部+农户”的协作防控机制，织大、织密、织牢基层防线。筑牢乡镇区域边界查控网，按照风土人情、民族习俗和距县城

原则，充分赋权，将分散在治安、交通、人口与出入境等各个职能部门的权限整合集中，统一放到最基层的社区。

在社区警务机制改革取得明显成效后，冷水江市公安局继续深化“放管服”改革，借鉴社区警务机制改革的成功模式，在农村大刀阔斧开展“一村一辅警”建设。2018年在全市98个村(居)全面建成警务室，在本村吸纳驻村辅警，进一步推动警力下沉，实现警务前移。

依托驻村辅警，冷水江强化基础信息采集，全面核查村民户口、门牌号和实际居住地址，对村里建筑物、交通道路等基础信息绘制“电子地图”，加强辖区基础管理和落地管控；借助熟人熟事、地熟等优势，“一村一辅警”改革打通了农村警务薄弱的治安梗塞。

制改革工作时指出，农村道路交通管理服务机制改革坚持问题导向，契合群众对美好生活的需要，派出所行使公安交通管理职责无法律障碍，涟源的有益探索值得充分肯定。

冷水江：全省率先推行社区警务机制改革

在每一个社区，老百姓在家门口就能办理身份证、居住证、驾驶证补换和港澳通行证签注等日常业务，星罗密布的楼栋长和网格员配合社区民警将安全隐患消除在萌芽状态。

在每个村落，每天都能看到驻村辅警巡查走

访，对突发警情和自然灾害能够迅速响应，再偏僻的房子也有属于自己的楼栋号。

在边远村级公路，只要发生了交通事故，马上就会有派出所民警前出警，事故认定、责任划分、交通疏导、纠纷调解等工作迅速完成。

在冷水江，这样的场景就在人民群众的身边。2018年12月30日，该市公安局被评为全国加强和创新社会治理示范单位。

冷水江在全省率先推行社区警务机制改革，推陈出新以“巡查、管控、服务”为设计职能，在城区每个社区的中心地带临街面全部建成网格警务室，按照服务窗口、调解室、指挥室、值班室四个功能区的标准进行全面提质改造，按需添置了电脑、数码相机、打印机、办公桌椅等设施，实现了互联网、公安内网、天网视频和社会监控“四网统一”。

每个网格警务室按照“2+6”模式，配备2名专职民警和6名协警，在民警职数不增加的情况下，盘活用好现有警力资源。

网格警务室将社区分类分层划分为多个警务网格，绘制详尽的社区网格化警务实战图和电子地图，将居民小组长、楼栋长、治保人员等吸纳为社区网格员，承办网格单元内治安防范、信息采集、重点人员管理、矛盾纠纷化解等巡查管控工作，建立了“大网套小格、一级包一级”的治理模式，实现了“提楼知户、提户知人”的工作效果。

警务室专门配备警用自行车和电动摩托车，

社区民警、协警和社区志愿者经常性日夜巡逻，形成了“警务巡查+网格管控”的社区警务模式，让警务室成为打击违法犯罪和维护平安稳定的前哨阵地，无论是警情、纠纷还是突发情况，社区警务力量都能迅速赶到先处置，形成了辐射整个城区的5分钟平安警务圈。

据统计，2018年，冷水江刑事立案与上年同比下降17.52%，盗、抢、骗等侵财类案件发案同比下降19.57%，城区各类案件发案率同比下降26.39%，刑事破案率同比上升15.5%；2018年春节、“五一”、“十一”等重要节点，城区80%的社区实现盗抢类可防性案件零发案。

冷水江社区警务机制改革按照“应放尽放”的

近年来，湖南省不断创新社会治理、夯实平安之基，积极调动全社会参与社会治理的主动性和积极性，各地、各部门充分运用法治思维，不断创新社会治理模式，探索出了自然资源和规划管理的“常德模式”和“县域社会治理现代化新路径”等一系列社会治理创新的“湖南样本”。



近年来，湖南省株洲市醴陵市积极整合政府与社会监控资源的互通共享，打造了一个覆盖全城的音视频实战指挥平台，在全省率先探索出一条县域社会治理现代化新路径。

三级联网资源共享。2018年，醴陵在全市镇街和村(社区)铺设光纤专网，建设了一个贯穿市、镇、村三级的综治视联网平台，并整合全城现有的政府行业监控、社会视频监控、应急广播等资源，搭建起一个具备远程业务培训、实时视频监控、实时语音调度指挥等功能的实战化指挥平台，在全省范围内尚属首例。

“平台高度整合资源，贴近实战应用。”醴陵市委政法委相关人士介绍，早前，全市举办网格员培训、召开一次会议，往往花费不菲。综治视频会议系统建成后，各镇街的网格员在家门口就能在线接受培训。

遇到突发事件，视频系统还可将现场画面实时传输到镇及市级中心，上级部门通过村村响广播可现场指挥、调度，提高工作效率的同时，大大节省了人力物力。

为提升资源共享，醴陵市在城区整合了教育、安监、公安、交警、城管等行业监控，初步实现了综治视联网与政府行业监控的融合。根据农村地区广、基础设施薄弱的特点，还整合了遍布农村地区的“村村响”广播。以孙家湾镇为例，新建的综合中心音频、视频指挥平台系统，整合了160路各行各业的监控视频和120个“村村响”应急广播，实现了市镇村三级贯通。在GIS电子地图上，镇村综治中心工作人员或网格辅警只要轻轻点击，就能查看辖区内任一监控摄像头、对辖区内重点区域、重要路口进行实时监测，遇到突发事件，通过综治视联网系统，可在镇村综治中心直接处置。

视联网为基层村干部“减了负”。以前，农村监控设备较少，村干部、辅警等人手不足，治安条件薄弱，治安环境复杂，治安防控一直是短板。在试运行视联网一月有余的龙湾村，村干部邹志辉已经感受到了它的便捷。

在村综治中心，网格员兼任辅警的村干部正目不转睛地盯着电脑屏幕，整合了各行各业的高清监控摄像头与村村响广播，全面覆盖在村里三岔路口、银行、学校等重点区域附近。村综治中心工作人员通过监控视频，发现村民有违规行为，可以立即通过“村村响”广播系统喊话、及时制止。在村干部看来，视频监控提醒着村民，约束着他们的不文明行为。“视联网的运用，改善了全村的治安状况，村民们受益，村干部们的工作压力也减轻不少。”邹志辉说。

为“江华速度”筑法治“靠山”

瑶都江华，江华瑶族自治县，隶属于湖南省永州市，古代被称为“南蛮之地”。过去在多数人心目中就是“老、少、边、穷”地区，山门紧闭，民贫无几。

如今，江华县经开区成了招商引资的热土，各路民营企业纷纷抢滩江华，“百亿园区”逐渐成形。年产10亿元的贵德光电产业园，从签约、开工到投产，只用了150天，创造出令人惊羡的“江华速度”。

凤凰为何来？环境是基础，法治是靠山。

近年来，江华一系列变化正悄然发生。过去一年里，江华继续保持省“平安县”称号，荣获“全国法治先进县”称号，人民群众的获得感、幸福感不断提升。

江华县秉承一个信念：“加强社会治理，就必须坚持法治化。”2018年，法治建设工作硕果累累。普法方面，该县43个机关共开展40余场学法培训活动，组织全县近万名干部职工参加普法考试，将考试成绩纳入全年综合考评范畴。创新阵地普法，在全省建成了第一个集法治公园、法治长廊、法治一条街于一体的法治文化建设项目，在全县所有行政村建成了综治中心和公共法律服务站，在17个村建立了农村道德与法治基地。

江华县积极探索矛盾纠纷多元化解的新模式，坚持将群众工作与依法治理有机结合，引导群众依法通过经济组织、社会组织、群众自治组织等实行自我管理、自我服务。推进矛盾纠纷“大排查、大化解”机制建设，健全以诉调对接、仲调对接为重点的多元衔接联动体系，持续推动“和事厅”“医患纠纷”“交通事故纠纷”“劳资纠纷”“家庭矛盾”等第三方调解平台和领域性、行业性、专业化调解平台建设；推动警察、法官、检察官、律师进社区、进农村等活动的全面开展；发挥好农村辅警作用，从源头上预防和化解矛盾纠纷，消除社会风险。全县已成立人民调解组织17个、行政调解组织32个、商事调解组织32个、行业调解组织17个。积极开展“民主法治示范村(社区)”创建活动，4个社区被评为全国无邪教社区。

伴随科技的进步发展，智能化、精细化、标准化的理念逐渐贯穿于江华县社会治理过程。通过利用“智慧江华”平台、运用社会治理“互联网+”模式，形成了事先预测预防格局。将27471人移民信息全部录入县综治信息平台，从静态掌握到动态管理，信息中心全面掌控，扩建工程中的上千个项目全部录入综治信息平台系统，信息中心随时

可排查、指导每一项工程并作出社会稳定风险评估机制。此外，强化了“雪亮工程”建设，将城区公共安全视频监控系統纳入移民民生实事项目，安装社会治安视频监控探头230个，实现了库区全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控。

近年来，江华县发挥大数据在智能采集、整体防控、指引实战、预警预测、服务管理等方面的效能，着力打造“数字政法”“智慧司法”；着力实现基础数据集成化，明确录入数据标准、规范；着力构建满足“人防管控”需求和辅助决策的“数据整合”，实现了“数据一次采集、资源多方共享、工作整体联动”，为科学决策研判提供了强大的数据支撑。

视联网 护航醴陵的新天眼

近年来，湖南省株洲市醴陵市积极整合政府与社会监控资源的互通共享，打造了一个覆盖全城的音视频实战指挥平台，在全省率先探索出一条县域社会治理现代化新路径。

三级联网资源共享。2018年，醴陵在全市镇街和村(社区)铺设光纤专网，建设了一个贯穿市、镇、村三级的综治视联网平台，并整合全城现有的政府行业监控、社会视频监控、应急广播等资源，搭建起一个具备远程业务培训、实时视频监控、实时语音调度指挥等功能的实战化指挥平台，在全省范围内尚属首例。

“平台高度整合资源，贴近实战应用。”醴陵市委政法委相关人士介绍，早前，全市举办网格员培训、召开一次会议，往往花费不菲。综治视频会议系统建成后，各镇街的网格员在家门口就能在线接受培训。

遇到突发事件，视频系统还可将现场画面实时传输到镇及市级中心，上级部门通过村村响广播可现场指挥、调度，提高工作效率的同时，大大节省了人力物力。

为提升资源共享，醴陵市在城区整合了教育、安监、公安、交警、城管等行业监控，初步实现了综治视联网与政府行业监控的融合。根据农村地区广、基础设施薄弱的特点，还整合了遍布农村地区的“村村响”广播。以孙家湾镇为例，新建的综合中心音频、视频指挥平台系统，整合了160路各行各业的监控视频和120个“村村响”应急广播，实现了市镇村三级贯通。在GIS电子地图上，镇村综治中心工作人员或网格辅警只要轻轻点击，就能查看辖区内任一监控摄像头、对辖区内重点区域、重要路口进行实时监测，遇到突发事件，通过综治视联网系统，可在镇村综治中心直接处置。

视联网为基层村干部“减了负”。以前，农村监控设备较少，村干部、辅警等人手不足，治安条件薄弱，治安环境复杂，治安防控一直是短板。在试运行视联网一月有余的龙湾村，村干部邹志辉已经感受到了它的便捷。

在村综治中心，网格员兼任辅警的村干部正目不转睛地盯着电脑屏幕，整合了各行各业的高清监控摄像头与村村响广播，全面覆盖在村里三岔路口、银行、学校等重点区域附近。村综治中心工作人员通过监控视频，发现村民有违规行为，可以立即通过“村村响”广播系统喊话、及时制止。在村干部看来，视频监控提醒着村民，约束着他们的不文明行为。“视联网的运用，改善了全村的治安状况，村民们受益，村干部们的工作压力也减轻不少。”邹志辉说。

