

浙江舟山群岛新区发展： 实践与探索

2008—2014年决策资政报告选集

孙建军 ◎编著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

浙江舟山群岛新区发展:实践与探索

——2008—2014 年决策资政报告选集

孙建军 编著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

浙江舟山群岛新区发展:实践与探索:2008~2014年决策资政报告选集/孙建军编著. —北京:知识产权出版社,2014.11

ISBN 978-7-5130-3084-7

I. ①浙… II. ①孙… III. ①区域经济发展—研究报告—舟山市—2008~2014
IV. ①F127.553

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第236831号

责任编辑:王辉

责任出版:孙婷婷

浙江舟山群岛新区发展:实践与探索:2008—2014年决策资政报告选集
ZHEJIANG ZHOUSHANQUNDAO XINQU FAZHAN SHIJIAN YU TANSUO
2008—2014 NIAN JUECE ZIZHENG BAOGAO XUANJI

孙建军 编著

出版发行: 知识产权出版社有限责任公司	网 址: http://www.ipph.cn
电 话: 010-82004826	http://www.laichushu.com
社 址: 北京市海淀区马甸南村1号	邮 编: 100088
责编电话: 010-82000860-8381	责编邮箱: wanghui@cnipr.com
发行电话: 010-82000860 转 8101/8029	发行传真: 010-82000893/82003279
印 刷: 北京中献拓方科技发展有限公司	经 销: 新华书店及相关销售网点
开 本: 720 mm × 1000 mm 1/16	印 张: 16.75
版 次: 2014年11月第1版	印 次: 2014年11月第1次印刷
字 数: 270千字	定 价: 50.00元

ISBN 978-7-5130-3084-7

出版版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

编委会成员名单

编委会主任：张跃良

编委会副主任：孙建军 汪凌云

编委会委员：（按姓氏笔画顺序）

丁友良	王文洪	吴似真	何 涛
林 巧	张春晓	胡 佳	虞 琰

前 言

2011年6月30日,国务院正式批准设立浙江舟山群岛新区。新区全面建设,迫切需要理论工作者聚焦新区建设过程中的热点、重点和难点问题,形成一批与新区建设实践有效契合的具有时效性、创新性和可操作性的决策资政报告,以更好地为各级党委政府决策服务。

近年来,中共舟山市委党校充分发挥党校的特殊地位和优势,认真贯彻落实《中国共产党党校工作条例》中关于“发挥党校在党委和政府决策中的思想库作用”的规定要求,将服务新区建设作为“党校发展新起点”,将“充分发挥决策资政作用 主动服务新区全面建设”作为科研工作重点,形成了一批高质量的决策资政报告。至今,共有18篇决策资政报告获得省市领导批示,其中,省委省政府领导批示7篇。这些研究成果不少被决策部门采纳,产生了比较好的社会效益,有效提升了党校在服务新区发展大局中的地位和作用。比如,《网格化治理:我国基层社会管理的全面创新——舟山市“网格化管理、组团式服务”调查》一文获得了时任中共浙江省委书记赵洪祝的重要批示,为“网格化管理、组团式服务”在全省推广做出了积极贡献;《加强青年自组织管理 推进和谐社会建设——基于舟山市定海区“天翼网络联盟”的调查》一文获得了时任中共浙江省委常委、宣传部长茅临生和时任中共浙江省委常委、组织部长蔡奇的重要批示,直接促成了“天翼网络联盟”在全省的推广。

本书正是在此基础上选取其中部分研究成果形成的汇编集。全书分为经验总结篇、对策建议篇、理论创新篇三大篇章,共汇编25篇决策资政报告,字数22万左右。纵观本书选取的决策资政报告,均能立足于舟山实际,突出应用导向,概括的实践经验具有可推广性,提出的对策建议具有前瞻性和可操作性,提炼的理论观点具有创新性,充分体现出选题“好”、角度“准”、类别“清”、调研“实”、剖析“深”、观点“明”六个方面特点。

本书在编著过程中得到了多位领导的鼓励和肯定,得到了中共舟山市委宣传
部、舟山市社科联的出版经费资助,也得到了中共舟山市委党校党委和各位作者的
大力支持,在此一并表示衷心的感谢!

作为一本决策资政报告选集,本书主要适用于为浙江舟山群岛新区发展尽心
谋略的各级党政领导参阅,也可作为致力于服务新区发展决策的理论工作者的参
考用书。

由于时间仓促,编著水平有限,若有不妥之处,敬请批评指正。

编 者
2014 年 10 月

目 录

经验总结篇

民情大工单:解决联系服务群众“最后一公里”问题的有效载体	
——基于岱山县东沙镇的实践分析	3
加强青年自组织管理 构建海岛和谐社会	
——基于定海区“天翼网络联盟”的调查	11
城市社区“网格化管理、组团式服务”如何开展	
——基于定海区昌国街道实践的调查	18
自组织参与基层社会治理的探索实践及其现实价值	
——基于舟山市普陀区“东港模式”的调查	28
增强基层党组织活力 大力推进新渔农村建设	
——基于定海区千石览镇新建社区的实践调查	36
加强政务微博工作 提升为民服务水平	
——基于岱山县组织系统政务微博的实践调查	44
舟山船舶工业可持续发展经验、存在困境及对策思考	50

对策建议篇

比较视野下舟山自由贸易园区建设研究	63
中国(上海)自由贸易试验区:再认识和启示	
——舟山群岛新区自贸区建设上海专题研修班学习报告	77
浙江舟山群岛新区建设的主要挑战及经验借鉴	



——基于重庆“两江新区”的比较分析	90
世界典型港口物流发展模式的比较分析及其经验借鉴	101
舟山港口物流业发展战略研究	110
舟山船舶工业可持续发展对策研究	
——基于国际金融危机视角的分析	121
创新体制 完善机制 提高应急管理能力	
——舟山市突发公共事件应急管理工作调研报告	131
健全和完善社会矛盾纠纷大调解工作体系加快推进浙江舟山群岛新区建设	140
关于发展浙江舟山群岛新区养老服务业的调研报告	148
舟山市社会管理存在问题、产生原因及其对策建议	
——基于“大桥效应”下的分析	155
加强党风政风建设:核心要求、主要问题和路径选择	
——基于浙江舟山群岛新区背景下的分析	179
浙江舟山群岛新区:21 世纪“海上丝绸之路”的排头兵	195

理论创新篇

网格化治理:我国基层社会管理的全面创新	
——舟山市“网格化管理、组团式服务”调查	205
从“管制”到“服务”:基层社会管理模式转型	
——基于舟山市“网格化管理、组团式服务”实践的分析	214
“网格化管理、组团式服务”:新时期基层党建工作新模式	223
“网格化管理、组团式服务”:新时期党的群众工作的创新模式	228
系统论视角:一个典型村庄新农村建设的一般意义	
——以浙江省岱山县泥峙村为例	238
浙江舟山群岛新区行政体制改革:探索实践、创新特色和未来展望	247
参考文献	256



经验总结篇

民情大工单：解决联系服务群众“最后一公里”问题的有效载体

——基于岱山县东沙镇的实践分析*

中央关于开展第二批党的群众路线教育实践活动的指导意见中明确提出，要着力解决联系服务群众“最后一公里”问题。“最后一公里”问题不是小问题，实则是政策始终“走在路上”，服务始终“停在嘴上”，实惠没有真正“落在群众身上”而造成“末梢堵塞”的大问题。它反映的是党员干部和群众之间的距离，表现的是一种隔阂，暴露的是一种感情缺失，是当下各级党政践行党的群众路线、提升基层治理能力水平必须着力破解的一大难题。

一、东沙镇“民情大工单”实践探索的起因

东沙镇“民情大工单”起源于2010年6月泥峙社区首创的“网格服务工单制”，即网格服务团队在走访过程中，根据群众反映的情况开出一张网格工单（工单一式两联，双方各执一份，一联留底备查，一联交群众手持），详细记录群众反映的应办事项、办理期限承诺和责任人、办理落实情况，事情办结后社区在工单上进行自评，群众在反馈后予以打分，并将打分情况公示上墙。2010年12月，“网格服务工单制”在东沙镇辖内各社区推开。然而，随着实践推进，群众的众多诉求因超出社区职能范围而得不到较好解决。2013年8月，东沙镇立足基层新形势和群众新需求，以“承诺制”为核心，整合了“一事一诺一评价”、民情微博、墙院会、户代表会、网格工单五项为民服务方式，从镇级层面创新性地开展“民情大工单”实践探

* 本文载于中共舟山市委党校《领导决策参阅》第27期（2014年6月19日），中共浙江省委党校《决策参阅》2014年第13期（总第136期），中共浙江省委副书记王辉忠对本文做出批示。课题负责人：孙建军，时任中共舟山市委党校副校长、博士；施波，岱山县委常委、组织部长。课题组成员：汪善翔，中共舟山市委党校党建研究所高级讲师；高钟华，岱山县委组织部调研室主任。



索,着力破解社区无法解决的热点难点问题,让群众享受到更贴心的服务。自第二批党的群众路线教育实践活动开展以来,“民情大工单”的成功实践得到了岱山县和全市其他县(区)一些乡镇街道的积极响应。目前,在全市范围内全面推行岱山县“一式两联承诺在先,双向打分验绩验效”为主要内容的民情服务工单制,已经成为舟山市党的群众路线教育“网格走亲、服务连心”主题活动的重要组成部分,并作为市领导领衔开展的即知即改民生事项,以畅通服务群众的“最后一公里”。

纵观东沙镇“民情大工单”的探索历程,主要基于以下三个方面的因素考虑:

(一)深化“网格化管理、组团式服务”,需要努力寻求公众互动参与、提升基层治理水平的有效载体

“网格化管理、组团式服务”作为新时期基层治理的“舟山模式”,自全省推广以来,对于全面整合社会管理与服务资源,密切党群干群关系,夯实党执政的群众基础,形成基层治理新格局,起到了积极有效的推动作用。然而,随着时间的推移,运行过程中逐渐出现了反馈机制不顺畅、问责机制不健全等问题,导致问题解决不力。与此同时,经过多年的强有力推进,乡镇(街道)、社区(村)作为此项工作的主要组织者、承担者和落实者,面对群众日益增长的多元化、高质量的服务需求,萌生出一定的畏难情绪。社区(村)、乡镇(街道)的党员、干部和网格管理服务团队成员也存在着疲劳感,思想开始松懈,服务热情和服务质量都有所下降。这些都导致群众的参与热情减弱,群众的满意度下滑。创新有效载体,进一步激发公众的参与热情,强化群众监督的力度,在互动参与、民主恳谈中提升基层治理水平,成为当前深化“网格化管理、组团式服务”的客观需要。而“网格服务工单制”的最初用意就是通过赋予群众更多的发言权、知情权和监督权,强化群众的民主监督和科学评判力度,倒逼网格团队服务群众真正落到实处,而不是流于形式、陷入作秀,以提高服务的针对性和实效性。

(二)推进基层服务型党组织建设,需要努力寻求赢得群众信任、密切党群干群关系的有效路径

基层服务型党组织建设是党的十八大做出的重要部署。它以“为人民服务”为宗旨,以保持党和人民血肉关系为核心,以服务观念更加人性化、服务功能更加精细化、服务管理更加规范化为主要特点。目前,各地在推进基层服务型党组织建设方面载体变化不断、表现形式多样。但在力求全方位满足群众需求的过程中,尽

管服务广度得以有效拓展,然而服务深度挖掘不够,服务办事责任追究不力,存在着不少“重对上负责、轻对下服务”“重问题收集、轻问题解决”的现象;有的还出现对群众反映的事情口头予以答应,实际却没有及时予以兑现的情况。这直接影响了群众对基层党组织和党员干部的信任程度,导致部分群众不理解、有怨言,有些甚至演变成信访事件。可见,努力寻求赢得群众信任、密切党群干群关系的有效路径,是推进基层服务型党组织建设的现实需要。

(三)全面建设服务型政府,需要努力寻求促进职责落地、提升为民服务效率的有效机制

党的十八届三中全会突出“全面深化改革”主题,明确提出了“切实转变政府职能,增强政府公信力和执行力,建设法治政府和服务型政府”的要求。对于基层政府来说,实现为民服务职责落地、提升为民服务效率是建设人民满意的服务型政府的必然要求,也是事关群众能否共享改革红利的现实所迫。这就需要基层政策不断创新服务方式,提高服务能力水平,建立起适应群众多元需求的“首问、首接、首办”的倒逼机制,以贯彻执行好首问责任、服务承诺、限时办结等各项制度,破除官僚主义、平庸懒散现象,真正做到情况在一线掌握、问题在一线解决、形象在一线树立,从而以最好的态度、最快的速度、最大的力度消除与群众之间的“最后一公里”距离,实现零距离服务、零距离对话、零距离办公、零距离排忧解难。

二、东沙镇“民情大工单”实践探索的基本做法和成效

“民情大工单”实践探索就是参照企业流水线作业办法,通过“民情点单→民情派单→民情亮单→民情核单”四个环节,搜民情、作承诺、重反馈、作评价,建立健全承诺服务机制,全力打造“问题收集→问题解决→问题反馈→监督激励”于一体的民情服务“流水线”,为广大群众提供实打实、心贴心的办事服务(详见图1)。自2013年8月以来,东沙镇已开出涉及群众切身利益的道路硬化、公厕洁化、路灯亮化、环境美化等“民情大工单”93张,件件事项都有回应、有着落,群众监督评价满意率达到了95%以上。“民情大工单”的实践探索,不仅加强了党政与群众的互动沟通力度,畅通了社情民意传递渠道,而且提升了乡镇干部服务办事效率,促进了服务事项的公开透明,获得了群众的普遍好评。“出一份工单、作一个承诺、解一个难题、获一份信任”已经成为东沙镇全体干部的普遍共识。

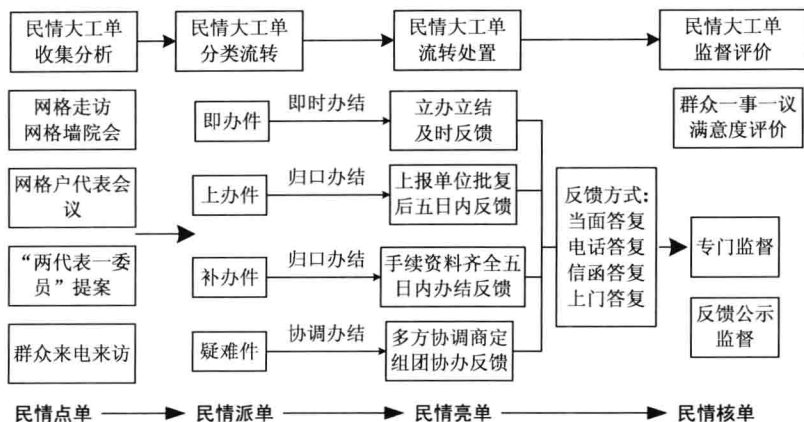


图1 东沙镇干部服务办事承诺制运行流程图

(一)群众“点单”，搜集民情

将乡镇干部日常接待与住夜走访、户代表会议、网格墙院会^①等活动相结合，对需要镇级层面解决的网格工单和群众反映的涉及基础改造、环境治理、民生保障等民情事务进行收集，按即办件、上报件、补办件、疑难件四大类进行分类梳理。其中，即办件主要指可直接办理的事项，如涉及办证类的具体事务，由科室经办人当场开单办理；上报件主要指乡镇权限范围内无法办理、需要呈报上级批准的事项，在上级批复后的五个工作日内答复群众，并用工单记录办理情况；补办件主要指能够落实但手续不全、资料不齐的事项，告知办事群众补齐手续后开单办理。疑难件主要指乡镇、社区暂时难以解决的事项，提交乡镇班子会议集中分析研判，能解决的交由分管部门开单办理，确实因政策等原因无法落实的及时向群众做好解释工作。同时，在镇便民服务中心设立“民情大工单流转站”，印制了专门的《民情通》宣传卡，标明乡镇各职能科室的职责范围和联系电话，畅通渠道广泛搜集社情民意。

(二)干部“派单”，履行承诺

在群众“点单”基础上，由镇相关科室经办人、分管领导进行沟通办理，通过“民情大工单记录册”的形式，如实记录群众反映的情况和相应诉求，并当场在“民

^① “网格墙院会”灵感来源于渔农村邻里之间聚在院子里聊天的风俗习惯。通常由网格服务团队各自安排时间与地点，每次组织周边5~10户群众围坐深聊，并确保与群众沟通时间在一小时以上。

情大工单”上作出办理内容和完成期限的书面承诺,存根联留底备查,回执联交由群众监督,让群众在第一时间知晓事务办理进度和办结期限,保证群众知情权。同时,乡镇领导班子成员结合分管工作,每人在年初签订实项目大工单任务书,明确各自工单办理范畴,并由本人签名确认。通过班子成员带头参与、示范执行,督促全体乡镇和社区干部强化服务群众意识,确保群众反映的事项一一落到实处。

(三)公开“晒单”,接受监督

把及时反馈民情办理结果作为“民情大工单”流转制度实施的重要环节,通过短信、电话等形式将办事结果第一时间反馈给办事群众,并在大厅电子公告栏进行实时“晒单”公示,方便群众查阅;对于未能及时办结的事项,在承诺期限内对办事群众做好相应的解释和答复工作,争取得到群众理解。

(四)全面“核单”,强化激励

把监督评价作为“民情大工单”流转的重要保障,由办事群众对经贸办、村镇办、社发办等经办科室人员办理情况进行满意度评价,直接在“民情大工单记录册”满意度评价栏上作出评价。同时,该镇还建立了“民情大工单”“周例会、月报告”制度,定期对“民情大工单”流转办理情况汇总研判,每月“核单”通报,并与个人业绩考核挂钩,从而达到“鼓励先进、鞭策落后”的效果。

三、东沙镇“民情大工单”实践探索的创新价值和特点

“民情大工单”这一载体的创新价值就在于:东沙镇按照“在走访中了解民情、在恳谈中体现民主、在工单上落实民生”的工作要求,以“承诺制”为核心,通过责任具体化、流程标准化、进度阳光化、问效民本化,形成了基层党政组织为民服务办事倒逼机制,实现了为民服务职责落地,从镇级层面有效地解决了联系服务群众“最后一公里”问题,从而为基层党政组织践行群众路线、服务人民群众提供了可供参考借鉴的样板。具体体现出四个方面的特点:

(一)访诺于民:开出书面承诺工单,实现了为民服务办事责任具体化

以前对群众要求帮助解决的事项,基层党员干部仅仅是口头承诺,群众常常有“口说无凭”的担忧。通过民情工单制的实施,直接把承诺办事的相关内容记录下来,一式两联,其中一联留底备查,另一联交群众保管,有据可查,提升了基层干部办好事、办实事的责任感。该镇一位中层干部深有感触地说:“以往干部办事存在



一定随意性,实行干部服务办事承诺制后,对经办工作人员和分管领导都形成一种强有力的约束和压力,工单一经开出,就意味着责任和义务,如果不能按期完成任务,群众不满意,镇领导也会对干部个人的能力产生质疑,从而迫使自己不断学习,深入群众,提高办事能力和水平。”

(二) 履诺于民:建立流转处置机制,实现了为民服务办事流程标准化

乡镇事务琐碎纷繁、复杂多变,通过“民情大工单”这一载体,以书面形式把每项民情事务梳理细化,办事流程全程在公开透明下运行,广泛接受群众监督评价,打造集问题收集、民情处理、结果反馈、监督激励于一体的为民服务流水线,有力地推动了为民服务办事标准化建设。此项做法也成为岱山县推行网格“四环工作法”^①的一个缩影,2014年5月,浙江省委组织部党建电视栏目《党建好声音》专门就网格“四环工作法”作时长30分钟的专题报道,对服务办事流水线作业给予充分肯定。

(三) 亮诺于民:加大信息公开力度,实现了为民服务办事进度阳光化

服务办事结果通过公示栏全面公开,开诚布公,接受干部群众的监督,有助于拉近党群干群关系,深入推进阳光党务、阳光政务建设。在东沙镇政府一楼大厅滚动的电视显示屏上,群众一进门就可看到“民情大工单”流转办理汇总公示的实事信息:泥峙社区邬某申请对其房屋进行扩建,经村镇办实地查看,符合条件和规范,承诺7个工作日内办理完毕。此外,在“东沙网格民情微博”中设立专栏,定期就工单办理情况在网上进行信息公开,进一步提升干部群众对此项工作的知晓度和满意度。

(四) 评诺于民:引入群众测评环节,实现了为民服务办事问效民本化

通过群众满意度测评的方式,由群众评价服务质量,改变了以往基层干部“两眼往上看”、“两眼看领导”的倾向,促使基层干部静下心来、沉下身去,及时研判和解决基层群众面临的实际困难,提升了乡镇干部服务办事效率。一些党员干部还通过向上争取、多方协调、自掏腰包等各种途径竭尽所能帮困难群体脱困。这种出自真心实意的关心和帮助,赢得了群众的普遍信任和支持,树立起勤政为民的好形象。如东沙镇65岁村民王亚菊,丈夫去世多年,与患有精神病的儿子相依为命,基

^① 为更好地践行党的群众路线,进一步推进基层服务型党组织建设,岱山县面向各乡镇推广实施基层服务“四环工作法”,以转变作风、联系群众、改进工作为重点,抓住“问题收集、民情处理、结果反馈、监督激励”四个关键环节,着力打造为民服务流水线,得到了基层干部和群众的普遍好评。

本靠低保过日子。2013年8月的一天,她的儿子突发高烧送医院救治,家里仅有的数百元钱交押金后已身无分文,只好到镇便民服务中心求助,工作人员翁丽君了解实情后,自己先拿出200元给她应急,并及时向镇慈善分会帮她申请到1500元救助金,向县民政部门申请到2000元救助金。镇干部的贴心服务,让老人感受到了暖暖的真情,她拉着翁丽君的手哽咽着说:“谢谢好人”,并郑重地在“民情大工单”群众评价“很满意”一栏打上钩。

四、“民情大工单”实践的推广建议

“民情大工单”实践探索的现实意义在于:“民情大工单”的实践探索,不仅有利于以“访诺、履诺、亮诺、评诺”的服务承诺制赢得群众信任,密切党群干群关系,夯实党的群众基础,推进基层服务型党组织建设;而且为基层党政组织全力建设服务型政府,在与群众互动过程中有效提升基层治理能力和水平,切实解决联系服务群众“最后一公里”问题,探索出了一套行之有效的运行机制。为此,调研组提出如下建议:

(一)建立长效机制,全面推广“民情服务工单制”

目前,市委已经决定在全市范围内全面推行“民情服务工单制”。建议在推广过程中:一是要总结提炼。鉴于东沙镇“民情大工单”的成功实践和群众对此的良好反响,建议要进一步深入研究“民情大工单”实践探索的运行机理,编印可供直接参考借鉴的操作手册。在此基础上,从全市层面明确“民情服务工单制”的总体要求,建立健全实施细则、操作规程、奖惩措施等规章制度,确保规范管理、长效运作,不走过场。二是要因地制宜。由于“民情大工单”的成效大小与各乡镇社区(村)集体经济实力、干部能力水平、群众综合素质等密切相关,而各地情况又存在明显差异,因此,推广过程中也要因地制宜,在进度安排、方式方法上避免“一刀切”。三是要着眼长远。要将“民情服务工单制”作为第二批党的群众路线教育实践活动的重要成果来看待,在总结提炼“舟山经验”的基础上,提请在全省乃至更高层面推广建立此项制度。

(二)坚持问题导向,进一步完善民情服务“流水线”

坚持问题导向、解决突出问题,是推广“民情服务工单制”的核心要求。东沙的实践告诉我们必须重视两方面工作:一方面要防止两种错误倾向。既要防止一些干部认为开“工单”是“形式主义”“为群众做事,开不开工单都无所谓”的错误认