

推进“三治融合”，激发基层治理新活力

编者按

社会治理是中国式现代化的重要基石,其效能直接关乎国家治理体系与治理能力现代化水平。青岛市委党校聚焦青岛社会治理创新实践,展开多元治理维度的探索:从激活银龄群体社会参与,到提升社区服务效能;从乡村道德建设的积分制激励,到法治保障夯实治理根基,再到粮食安全视角下的现代农业治理体系构建,勾勒出共建共治共享的基层治理新图景。这些理论与实践探索,提供了自治、法治、德治“三治融合”的基层治理鲜活经验。

着力推进青岛市社会工作高质量发展

徐敏霞

改革开放以来,中国社会工作取得了重大进展,在基层社会治理和社会服务中发挥了积极作用,对保障和改善民生、促进社会和谐作出了重要贡献。新时代以来,党中央作出一系列重大决策部署,推动社会工作取得重要成就。习近平总书记高度重视社会工作,明确指出:“社会工作是党和国家工作的重要组成部分,事关党长期执政和国家长治久安,事关社会和谐稳定和人民幸福安康。”

经过三十多年的发展,青岛市已构建起一套较为成熟的社会工作体系。制定并实施《青岛市社会工作专业人才培养队伍发展规划(2016-2020年)》,明确了队伍建设的量化目标与实施路径;持续组织社会工作者职业水平评价考试,报考人数与持证人数稳步提升;积极拓展社会工作专业服务领域,在社区治理、养老服务、青少年事务、社会救助、社区矫正等多个领域深入推进专业人才介入。新时代,中国现代化的推进以及党委社会工作部体制的建立,既为社会工作的发展带来了新的机遇,也对其进一步健全体制、提升能力提出了更高要求。

坚持和加强党对社会工作的领导

坚持党的领导是中国特色社会工作发展的必然要求与根本保证。首先,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为根本遵循,坚持以人民为中心的发展理念,坚持在发展中保障和改善民生,健全社会治理体系,切实履行党的二十届三中全会所提出的健全社会工作体制机制以及加强社会工作队伍建设的部署。其次,各级党组织领导以及相关部门负责人应当深入学习并熟练掌握社会工作的理论知识与实务技能,着力提升自身在社会工作领域的专业素养。为此,有必要对各级领导干部及相关工作人员开展社会工作专业知识的普及培训。再次,在社会工作部发挥牵头主导作用的基础上,其他各相关党政部门也应积极协同配合,共同为社会工作健康有序发展提供有力支持。

健全和优化社会工作体制机制

健全和优化社会工作体制机制主要包括明确社会工作职业体制、健全政府社会工作管理体制、完善基层社会工作服务体制三个层面。首先,要明确社会工作是一种专业性的职业体系。虽然专业化的社会工作体系运营成本较高,但其在服务效益和效率方面更具优势,代表了未来社会工作高质量发展的基本方向。要通过专业化的服务获得更高的服务效能,有效解决各种复杂问题,实现更具科学性与人文化的管理与服务,发挥专业自主性,在复杂社会环境下依据专业原理自主研究、解决问题,高质量完成任务。其次,要健全各级人民政府对社会工作管理体制的体制。为此,应进一步明确各级党委社会工作部为本地主管社会工作专业建设与职业发展的职能部门。再次,要重视基层社会工作服务体系建设。在政府基本公共服务框架内,基层社会工作服务体系应兼顾均衡性、稳定性与综合性。可由党委社会工作部接手民政部门设立的基层社会工作站并扩展其职能,将基层居民社会服务和基层治理领域中适宜社会工作者承担的任务,全部纳入基层社会工作站的服务范畴,避免相关政府部门重复设岗,从而不断优化资源配置,提升服务效能。

进一步加强社会工作者队伍建设

在新时代背景下,强化社会工作者队伍建设对于提升基层治理效能、保障民生服务需求、促进社会和谐稳定具有关键支撑作用。第一,优化社会工作者考评制度。一方面要进一步改革考评内容和方式,例如可探索对中级社工师实行考评结合模式,促使一线社工更加重视专业能力的提升。另一方面,可以为专业水平考试合格证书设定有效期,超过有效期的人员应该进行续期考试或接受专业能力评定。第二,在一线实践中加强对社会工作人才的合理使用,并高度重视通过专业实践提升其能力,确保社会工作者能够运用专业方法处理专业事务,同时充分尊重专业人员的专业自主性。第三,健全针对社会工作者的激励机制。具体而言,构建社会工作者专业能力评价体系,并配套完善职称体系及晋升制度,将社会工作者的薪酬待遇与职称挂钩,并纳入地方人才政策体系,以吸引和留住优秀人才。(作者单位:青岛市委党校)

夯实法治“压舱石”,巩固基层治理根基

崔群

法治兴则治理强,基层稳则社会安。法治在基层治理中既是制度支撑,更是稳定器与保障网。中共中央、国务院印发的《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》强调,“推进基层治理法治建设”,并作出具体部署。近年来,青岛市系统推进执法权力清单化、执法行为标准化、法律服务体系化、调解机制多元化建设,通过赋权赋能、规范裁量、数字赋智、程序约束等一系列举措,持续夯实基层治理的法治根基。下一步,应聚焦新形势下基层治理面临的突出问题,进一步提升行政执法的规范性与专

完善基层综合执法体制机制,提升依法治理专业效能

健全的执法机制是实现基层良法善治的前提。为此,青岛市应紧跟国家行政执法体制改革步伐,持续推进执法权力下沉、机制整合和规范提升。一是完善权责配置,优化组织体系。推动执法权下沉,将适合乡镇(街道)承担的行政处罚和强制事项依法赋权,明确其在属地治理中的职责定位。同时,统筹整合辖区内各类执法力量,健全统一指挥、协同联动的执法协调机制,实现“一支队伍管执法”,有效破解多头执法、重复执法等问题。二是推进清单管理,规范执法行为。对基层执法事项实行动态清单化管理,细化执法目录、处理依据、操作程序等内容,实现“清单之外无执法”。建立健全行政执法裁量权基准制度,细化裁量标准和幅度,防止随意执法。三是强化能力建设,推行柔性执法。通过编制保障、人员培训和数字赋能,提升执法队伍法治素养和专业水平,建设一支结构合理、素质过硬的基层执法队伍。另外,在加大执法力度的同时,推动包容审慎监管,让基层执法在规范有序中传递温度,在刚性约束中体现人文关怀,真正做到政治效果、社会效果和法律效果相统一。

深化公共法律服务体系建设,提升法治供给能力

系统构建公共法律服务体系,是推进治理现代化的重要支撑。青岛市应聚焦服务下沉、能力强化与科技赋能,全面提升法治供给质效。一是完善多层次服务体系,推动法律服务全面下沉。健全省、市、区(市)、镇(街道)、村(社区)五级网络,推动服务事项进网格、进社区、进家庭。加强村(居)法律顾问管理,推行“线上+线下”“团队+个体”模式,提升法律服务专业性与可及性。深化法律援助改革,畅通特殊群体“绿色通道”,实现“群众有诉求、法治有回应”。二是加强法律人才与法治力量下沉,夯实服务基础。建立人才激励机制,设立专家库,支持高校、律所与司法行政合作,引导“法律明白人”、司法协理员成为基层法治支点。依托司法所,推动解纷、普法、援助等职能协同,为基层提供“全科型”法律服务。三是推进智慧法治服务建设,提高服务精准性与智能化水平。推动“互联网+公共法律服务”,加强与“数字治理”融合,建设一体化信息平台,拓展“掌上普法”“智能咨询”等功能,打通城乡服务“最后一公里”。

健全预防化解机制,守牢基层安全稳定底线

矛盾纠纷预防与风险防控,是基层治理体系韧性的体现。青岛市需着眼制度完善、力量整合与技术赋能,切实把矛盾化解在基层,风险控制源头、安全保障在日常。一是完善源头治理制度,提升依法决策水平。强化基层重大事项合法性审查和社会稳定风险评估,推动评估机制向乡镇、村居延伸,建立健全行政复议与行政诉讼高风险案件“双轨预警”体系,增强关口前移、分类应对能力。二是深化多元解纷机制,推动关口前移、就地解决。依托“一站式”矛盾平台,整合人民调解、司法调解、行业调解等资源,推进“无讼社区(村居)”建设,发挥网格员、“法律明白人”的作用,将村规民约、群众自治嵌入治理链条,夯实基层防线。三是强化技术赋能与制度协同,构建风险防控合力。依托“互联网+治理”“智慧司法”等技术,构建涵盖舆情监测、矛盾趋势、行为异常等多维度的风险模型,提升风险预警的及时性与精准性。同时,推进教育改造、社区矫正、安置帮教、纠纷化解、法治宣传“五项工作”的相互融合、网络互联、数据共享、联合处置,形成预防和减少重新犯罪的工作合力。(作者单位:青岛市委党校)

创新社会治理模式,推动建设更高水平“齐鲁粮仓”

苏洁

粮食安全是治国安邦的基石。2024年5月,习近平总书记在山东视察时明确要求,建设更高水平的“齐鲁粮仓”,这既是对山东农业大省地位的肯定,更是新时代保障国家粮食安全的战略部署。面对“村庄空心化、人口老龄化、农业副业化”三重挑战,必须以系统思维统筹粮食安全与社会治理,构建具有齐鲁特色的粮食安全治理体系,走出一条产粮大省与治理强省深度融合的新路径。

以组织振兴凝聚治理合力,破解“谁来种地”主体困境

“谁来种地”核心是要解决好人的问题。解决这一问题,关键在于构建“政府引导、市场运作、社会参与、群众主体”的多元共治格局,激活粮食生产主体活力。创新基层治理机制,压实主体责任。将粮食安全纳入乡村振兴考核体系,建立“三级书记”抓乡村振兴和粮食安全的责任链条。将耕地保护、撂荒地整治纳入村规民约,构建“村集体+农户+新型主体”的利益联结机制,让种粮主体在基层治理中有更多话语权。通过“党建+合作社”模式,发挥基层党组织战斗堡垒作用,实现“支部建在产业链上,党员聚在产业链上,群众富在产业链上”。实施差异化治理策略,满足多元需求。对自耕农户,建立“农技员+土专家”结对帮扶机制,通过“田间课堂”“农民夜校”提升种粮技能。对

兼业农户,推广“土地股份合作社+全程托管”模式,让农民“离乡不丢地、不种有收益”。对新型经营主体,实施“头雁培育计划”,在金融扶持、项目申报等方面开辟绿色通道,有效激活粮食生产积极性。强化人才治理能力建设,打造新农人队伍。建立“县乡搭台、院校支撑、企业参与”的协同育人机制,培养既懂现代农业技术又善经营管理的复合型人才。实施“新农人回乡计划”,在创业扶持、职称评定等方面给予倾斜,让种粮成为有奔头的产业。

以服务创新优化治理生态,破解“怎么种地”路径依赖

健全多元协同的农业服务体系,是优化现代粮食生产治理生态的关键。需秉持系统思维,精准施策。打造“三位一体”服务平台,提升服务效能。搭建“农管家”服务平台,汇聚涉农国企等多元力量,构建政府引导、社会参与、市场运作的农业服务新模式。通过线上线下融合,为农户提供“耕种管收储销”全链条服务。创新产业治理模式,构建利益共同体。组建“农业产业化联合体”,将政府、企业、合作社、农户纳入统一治理框架。促进农业产业内部的深度融合与“新六产”协同发展,提升整体竞争力,共同抵御市场风险,实现农业产业的可持续发展。完善全产业链治理,培育发展新动能。以“粮头食尾”“农头工尾”为引领,强化产业链上下游的紧密衔接,提升农业价值链,延伸产业链条,构建稳定高效的“产供储加销”一体化体系。同时,积极培育智能农业、循环农业、休闲农业、设施农业、涉海农业等新兴业态,推动农业产业转型升级,实现传统农产品供应链、优势农产品延链、新兴农产品补链,提升农业产业链供应链的现代化水平,为“齐鲁粮仓”建设夯实产业根基。

以要素整合提升治理效能,破解“如何种好地”难题

实现粮食生产提质增效,必须构建“地、技、策”协同的治理体系,推动粮食生产向高质量、可持续转型发展。强化耕地保护治理,夯实生产基础。实施“三维治理”:数量上严守耕地红线,质量上开展“沃土工程”,生态上推进“四控一减”。以保障粮食安全为目标,逐步将中低产田改造成高产稳产农田,永久基本农田建成高标准农田,从而稳定和粮食产量及粮食品质。优化空间治理布局,促进产业集聚。充分考虑各地资源禀赋、环境承载力、市场需求等因素,科学规划农业产业的发展方向和布局,完善农业发展功能分区,培育产业集群,强化要素支撑,实现资源高效配置和产业链协同。同时,建立健全监测调整机制,加强对粮食等主要农产品生产布局的定期监测和动态调整,提高预测预警能力,及时应对市场变化和气候变化,确保农业生产稳定有序进行。强化科技治理支撑,推动转型升级。聚焦“种子、平台、装备、数字”四大引擎,加强种质资源研发利用,建好农业高新技术产业示范区等创新平台,组建产业技术体系创新团队,实施“数字赋能”工程,推广“智慧农机+精准作业”模式,为更高水平“齐鲁粮仓”建设注入新动能。(作者单位:青岛西海岸新区工委党校)

以积分制激活乡村道德建设

郝静

党的二十大报告提出,“提高全社会文明程度,实施公民道德建设工程”。党的二十届三中全会提出,“健全社会信用体系和监管制度”,乡村公共道德平台的价值和意义愈发凸显。2020年,中央农村工作领导小组办公室和农业农村部明确提出积分制有利于提高农民参与乡村治理积极性,2022年的相关意见和实施方案提出要推广积分制,推进农村移风易俗。2023年国家进一步提出“完善推广积分制”,通过量化村民日常行为和参与公共事务的情况给予相应激励和约束。近年来,青岛市积极探索积分制在乡村道德建设中的应用,深入挖掘乡村社会的内在潜力,依托乡村社会特点,有效推动了乡村治理与道德建设协同发展,为乡村公共道德建设提供了独特的“青岛密码”。

第一,以积分制激励道德行为。一方面,道德认同是促进人们践行道德行为的内生动力。中国农村社会以血缘、地缘关系为基础,以亲情、邻里关系为纽带,构成“熟人社会”。村民集体与家族观念浓厚,渴望融入集体并获取认同。在这样的社会结构中,社区成员间相互影响和监督作用显著,符合群体道德认同的社会规范和行为模式易于传播与接受。另一方面,物质激励是推动人们践行道德行为的必要条件。即墨区温泉街道“数字积分超市”聚合了乡村社会特点,以积分制引导村民践行道德信用体系所倡导的行为,村民以自身为单位,依据量化道德指标所得的积分可兑换商品,将村民行为转化为道德资本。这一举措有效引导村民们积极参与积分制实践,在参与过程中逐步养成自觉遵守道德规范、追求良好行为的习惯,由此构建起的规范秩序,不仅显著增强了村民自我管理能力和,还极大改善了乡村整体风貌。

第二,以积分制约束失德行为。一是量化评价“晒丑”。积分制不仅能促进道德行为的践行,还能有效约束不道德行为的发生。平度市新河镇小灰埠村创新性地将道德积分闭环管理模式,将村民的日常行为转化为可量化的积分,设置村居管理等8类减分指标,并在村内公示。这种透明的机制,不仅激发了村民追求高积分的动力,还使人们更加注重自身在社区中的形象与声誉,努力规避失德减分行为。二是村庄舆论压力约束个体行为。积分较高的村民因获得他人的认可与尊重而倍感自豪,这种正面的社会反馈促使他们不断保持和提升自身的行为标准;而积分较低者则会感到羞愧和尴尬进而受到鞭策,社会舆论的压力也会成为他们改进行为、避免社会地位受损的强大动力。这种公开透明的积分呈现方式,借助社会舆论和个体自我评价的力量,有效约束了个体不道德行为,促使村民

们积极有序参与乡村事务和乡村治理。

第三,以积分制传播道德观念,营造尚德氛围。一是发挥先锋模范的价值感召力,引领群众崇德向善。莱西市组建党员模范志愿服务队,带头践行道德规范75项赋分指标,以党员带群众,形成“德治联盟”。这一创新举措巧妙借助了人们的从众心理,充分激发了村民的道德认同感。二是发挥道德约束力,推动乡村治理“德治”“法治”同向发力。在乡村社区中,积分制作为村规民约的新型呈现形式,与正式的法律法规相互配合,共同构建了促进公共利益、维护社会秩序、提升道德水平的标准体系,成为乡村治理与道德建设协同发展的有力抓手。村民通过参与道德实践活动,践行道德规范来获取积分,不仅提升了自身道德素养,还增强了乡村的凝聚力与向心力。随着越来越多的村民主动参与到道德建设活动中来,乡村治理被稳步推上良性发展的轨道,整个乡村社会也营造出一种集体向善的良好氛围,为乡村的长远发展奠定了坚实的道德基础。

青岛市积极探索积分制在乡村道德建设中的应用,目前已取得显著成效。借助积分制,不仅有效提升了村民的道德水平,还创新性地推动了乡村治理与道德建设的协同发展。例如,积分制在具体实践中的激励、约束以及传播道德观念的作用得到有效验证;村民在积分制引导下相互监督、学习,增进了彼此间的沟通与理解;以积分制倡导的道德规范为准则,进行自我约束和调解,有效减少了矛盾的发生,营造出和谐稳定的乡村社会环境。展望未来,青岛市在推广积分制时,应充分发挥基层党组织的组织优势和政治引领作用以及党员的先锋模范作用,凝聚各方力量,推进乡村治理,进一步形成崇德向善的社会风尚。(作者单位:青岛市委党校)

激活银龄力量 赋能基层治理

徐梦蝶

根据第七次全国人口普查结果,青岛市60周岁及以上常住老年人口数量为238万,居山东省首位,老年人口占比达23.8%。解决老年人口规模持续扩大与基层治理资源有限的矛盾,关键在于以机制创新为抓手,将银龄群体从“服务对象”转化为“治理主体”,充分激活其经验优势与技术能力,在养老服务、社区治理、文化传承三大领域,深化银龄赋能,提升基层治理效能。

发挥银龄群体在养老服务中的互助效能。在养老服务需求激增的背景下,激发银龄群体内生动力既是应对老龄化的务实选择,也是提升社会文明的内在要求。青岛“时间银行”互助养老模式提供了可行路径:构建“低龄存服务、高龄享权益”机制,支持低龄老人利用对同龄群体的共情优势,为高龄老人提供助餐等生活支持,其服务时长可兑换未来照护权益。这不仅缓解了专业护工短缺的压力,更通过非货币化交换,激活银龄群体内部资源循环,推动银龄群体从“被关怀者”向“价值创造者”转变。因此,应将互助精神深度融入养老生态,一方面,持续完善“时间银行”互助养老制度设计,推动形成“低龄老人服务、高龄老人受益、服务可积累、权益可兑现”的闭环机制,激励更多健康老人参与助餐、陪伴、代办等基础照护服务。另一方面,要加强平台治理与信用机制建设,提升服务记录的准确性与互信度,确保服务质量和兑换权益的公平可靠。通过非货币化互助交换,激活银龄群体的时间资源和情感资源,培育“老有所养”与“老有所为”双向兼容的新型养老模式。

强化银龄群体在社区治理中的经验优势。银龄群体具备较强的责任感与实践经验,是缓解基层治理人力紧张与专业资源不足的重要力量。崂山区金家岭街道成立多个“银龄先锋”临时党组织并配备“银龄工作室”,组织退休党员深度嵌入老旧小区改造、矛盾调解等治理场景,取得了明显成效。此类模式不仅降低行政成本,更能弥合政策落地与居民诉求的温差。为此,一是要搭建常态化参与平台,依托社区党群服务中心等阵地,健全银龄志愿者登记、分类、培训、激励机制,引导退休干部、老党员、专业人才参与小区治理、矛盾调解、政策宣传等事项。二是要推动银龄群体角色从“志愿参与者”向“治理合伙人”转型,在决策协商、资源统筹、监督反馈等关键环节嵌入银龄代表,增强社区治理的情感认同与群众基础。

推动银龄群体在文化传承中的骨干作用。应对传统文化代际传承挑战,需依托银龄群体的技艺积淀,推动非遗活态创新,激发其从文化接受者向传承主力军转型。一方面,依托社区文化平台组建银龄文化骨干队伍,开展口述历史、传统民俗、手工技艺、红色记忆等项目,推动其走进学校、社区、家庭,以“沉浸式传承”形式影响年轻一代。另一方面,整合文旅资源与传播平台,拓展“老技艺+新场景”应用空间,推动文化从“老一辈的记忆”走向“全龄段的共鸣”。例如,在市南区八大湖街道“金色传承”行动中,银龄先锋不仅担任文化讲解员、节日组织者,还通过参与剪纸、书法、工艺等活动,与青少年形成双向互动,重塑社区文化认同。通过系统性引导和机制性支持,使银龄群体在文化延续中“出圈”“出力”,不断彰显新时代长者的新价值。

银龄群体在养老服务、社区治理、文化传承三大领域的深度参与,有效释放了老年人口的治理潜能。互助养老缓解资源压力、维护老年尊严;经验优势弥合政策温差,提升治理效能;文化传承增强社区认同、延续城市文脉。由此,老年人口压力得以有效转化为驱动基层治理的内生动力。银龄群体是基层治理不可或缺的宝贵资源,其蕴含的经验、技能与奉献精神,是推动社会发展的深层动能。深化银龄赋能,不仅能有效应对老龄化挑战,更能为基层治理现代化注入历久弥新的“夕阳红”活力。(作者单位:青岛市委党校)