

## 打造“1355”网格化管理“空港模式”

——改革创新政府管理方式 助推社会服务效率提升

为落实党的十九大报告提出的“打造共建共治共享的社会治理格局”要求，空港新城按照国务院关于印发中国（陕西）自由贸易试验区总体方案，以改革创新政府管理方式，提升自贸功能区营商环境为总目标，依托信息化平台，全面提升社会管理的精细化水平，提高管理效能，优化管理流程，整合社会管理网格，不断提升营商环境，形成信息共享、源头预防、高效处置、服务企业和群众的网格化管理的“空港模式”。

空港新城首创“1355”网格化执法管理模式，将辖区划分为16个网格，在每个网格内实现：1个网格长负总责，3类网格员履其职，5种信息员摸线索，5名执法员管查处，建立了“多格合一、扁平指挥，巡处一体、普查专办”的运行机制。这一体系整合了涉及环保、规划、国土、食品药品监督、文化旅游、城市管理等8个业务职能部门的16个方面的执法事项，解决了以往多头执法的问题，减少了政府成本，破解了城市执法顽疾，扭转了“治理、反弹，再治理、再反弹”的被动局面，达到了“小事不出格、大事不出网”的目标。

### 一、“1355”网格化管理背景

习近平总书记来陕视察时对西咸新区提出“创新城市发展方式”的总体要求，西咸新区管委会不断创新和探索网格化社会管理机制，为实现“一支队伍基础牢、一套机制保障好、一个网格服务优”的社会管理“空港模式”不懈努力。

空港新区认真贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神和国家、省、市、西咸新区城市工作会议精神，紧紧围绕全面深化改革和全面推进依法治国的重大决策部署，按照创新城市发展方式的总目标，全面

提升社会管理的精细化水平，提高管理效能，依托信息化平台，优化管理流程，整合社会管理网格，形成信息共享、源头预防、高效处置、服务群众的网格化管理体系。

## 二、“1355”网格化管理主要做法及成效

### (一) 主要做法

按照“管理网格化、服务精准化、民生科技化”的总体思路，通过社会治理网格化与智慧城市建设、大数据统筹等创新融合，以体制创新和技术创新为驱动力，逐步构建起独具特色的“1355”网格化管理新模式，实现“一个平台指挥、一支队伍治理、一套机制保障、一个网格服务”的社会治理体系，使新城社会管理能力明显增强，社会服务水平显著提高，入区企业和群众获得感大幅提升，达到“小事不出格，大事不出区”的创新型社会管理总目标。

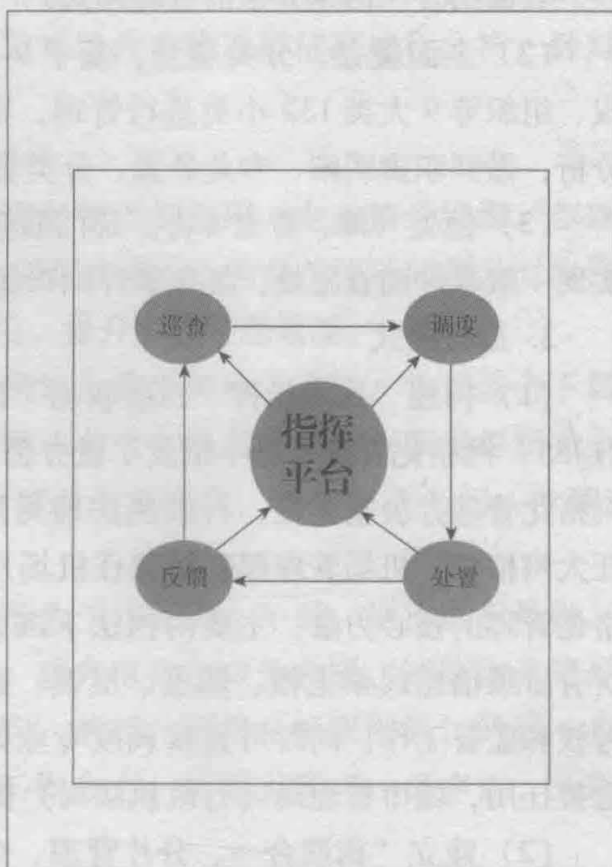
#### 1. “1355”的含义

“1”指一个指挥系统平台，即空港新城应急指挥、事件上报处置调度、绩效考核平台和企业投资、市民服务平台。主要受理来自电话、微信、App等百姓的咨询、投诉、建议，以及企业投资服务等，同时也是网格化事件上报、调度、监督、考核，交通、环保、规划建设、市政等城市运行和应急指挥的大脑。

“3”指组建的3支队伍，即信息员队伍、专业处置队伍和社会事务执法队伍。

第1个“5”是指信息员队伍由市容保洁员、企业保安员、街镇治保员、村组委员会、个体经营户等5类人群构成。

西咸新区空港新城“1355”网络化执法管理工作流程图



“一个平台指挥、一支队伍治理、一套机制保障、一个网格服务”的  
社会治理体系

第2个“5”是指专业处置队伍包含维稳、公安、安监、市场监管、税务的5类人员与社会事务执法队伍包含的国土、规划、环保、食药监、城市管理5类人员。

## 2. 坚持原则

(1) 多格合一、扁平指挥。全面整合人社、民政、环保、城管、卫计、文化、公安、综治、党建、工商、食药监、教育、司法、房管、残联等17部门132类事件管理和服 务，将空港划分为16个网格，构建指挥下沉、管服合一、点面结合、信息共享的管理模式。

(2) 全面覆盖、分类履责。基于9+X标准对人、房、地、事、物、五权、组织等9大类132小类进行管理，实现网格信息的收集、上报、统计与分析，做到职责明晰、专业处置、分类管理、一格多能。

(3) 巡处一体、普查专办。部门联合、动态巡查、多点上报、一长调度，实现一般事件随查随处，复杂事件归口协同处理。

## 3. 运行模式

(1) 构建“统一指挥、三级联动”的组织架构。按照大部制思维，成立“1355”网格化管理领导小组及下设办公室，由党委、管委会办公室主任兼任网格化管理办公室主任，行政执法局局长兼任副主任，三个街镇的副主任兼任大网格长，机场管理部副总兼任机场片区网格长。16个网格的网格长是网格化管理的核心力量，主要由执法下沉力量的分队长担任，具体负责网格内所有事项信息线索上报、调度、反馈、查处等任务，负责对网格内信息员的考核和监督工作。同时可直接调度专业处置队伍和执法处置队伍。网格长的选拔任用，城市管理局（行政执法局）需听取和吸收各街镇的意见、建议。

(2) 建立“街网合一、分片管理、全域覆盖”的网格体系。按照统一部署、分片管理、扁平思维的原则，根据人口数量、事务数量及辖区复杂程度等，依托现有街镇的管理范围，对全区进行网格划分，其中底张街道划分为6个网格、北杜街道6个网格、太平镇3个网格、机场区域1个网格。

(3) 建立高效运转、信息全面、处置快速的网格化管理运转模式。

一是信息员在日常工作中借助专业设备将发现的信息线索上报指挥系统平台和网格长，网格长接到信息根据类别分派专业或执法队伍处置，信息平台监督整个处置过程并进行预警提示。处置结果由网格长同时反馈指挥平台和信息员。

二是执法网格员24小时不间断巡查，发现信息线索一般事项直接处置，专业事项报网格长和指挥系统平台，由网格长调度专业处置队伍处置，处置

结果同时反馈指挥系统和执法网格员。执法网格员发现和处置事项的能力将作为考核其工作成效的重要依据。

三是专业处置队伍接到指挥系统平台或网格长指令，按照事项重要性和影响范围，快速反应和处置，并将处置结果及时报送指挥系统平台和网格长。专业处置队伍处置事项的时效和结果将作为考核其工作成效的重要依据。

四是指挥系统平台24小时全方位展示16个网格瞬时情况，对于各类事项的处置情况即时监控，接线人员实行24小时工作制，主要负责接听和受理企业、群众信息反馈，根据网格长或信息员反馈的各类信息情况，做好信息指令发布和日常监督及预警提醒。定期对区内总体运行情况进行分析，针对易发区、多发区等提出管理建议。

#### 4. 工作机制

(1) 党建引领机制。充分发挥党建引领统筹作用，主动整合资源，创新“党建+网格化”互融共进管理模式，将民生动态、群众关注的问题及时向网格长进行反映，发挥党建引领指导作用，提升网格管理效能。

(2) 统筹运行机制。以“1355”网格化管理架构为主体，将管委会下属17个部门的千余项社会管理职能进行集中整合和统筹分类，创新完善涵盖全面、易于操作、统筹高效的城市发展管理全新模式，着力打造专门、专职、专业的网格化管理全新队伍。

(3) 联动协作机制。以快、稳、准为工作标准，平时，网格员积极做好各自本职工作，并主动为法制、招商、政务审批、应急救援、诚信体系建设等收集基础信息、社情民意、维稳动态；战时，网格员根据网格长的统一指挥，联动协作、相互补位，形成处置工作合力，从而实现“一员多能、全民共治”。

(4) 信息预警机制。坚持普通信息每天汇总上报，重大信息实时上报的工作标准，确保信息传递“一站直达”，网格长对网格内的各类信息进行梳理过滤，并按照“红橙黄”三色预警层级标准第一时间安排查处工作。

(5) 考核奖惩机制。出台网格化管理考核办法，以月度为单位，对指挥系统平台坐席人员、三支队伍网格员进行考核，考核结果通过“三项机制”运用，对于表现突出的，予以提拔重用或给予一定奖励，对于不负责任，屡次造成严重影响的实行淘汰制。设立专项奖励资金，制定信息员奖励制度，根据制定的层级化信息奖惩方案，对于提供有价值信息的网格信息员给予奖励。

## 5. 典型案例

以一处“破损井盖”为例：

### (1) 信息上报。

主线：信息员发现“破损井盖”后，通过城市管理 App，填写相关信息，现场拍照“破损井盖”进行上报；

暗线：上报后，指挥平台也会同时收到“事件信息”，自动新建事件进行“挂账”跟踪。

### (2) 信息调度。

主线：网格长收到信息员上报的“井盖破损”事件后，判断事件属性，不需等待指挥平台的指令，直接填写处置意见，指派相应人员（刘闯）前去处置，完成调度，缩短了时间成本，减少了中间环节。

暗线：若网格长在规定时间内没有进行“响应”，指挥平台将进行“主动干预”，整个事件的处置过程都在“指挥平台”的监控之下。

### (3) 信息处置。

主线：处置人员（刘闯）收到指令后，前往现场查看，符合事实后，协调市政公司对“破损井盖”进行维修或更换。

暗线：“指挥平台”对事件进行实时监控。

### (4) 信息反馈。

主线：处置完毕后，处置人员（刘闯）现场拍照，并将结果反馈至网格长，事件结束。

暗线：“指挥平台”将同时收到处置结果的反馈，对事件的处置环节及时进行“大数据”分析，并将结果归入库中，挂账销号。

## (二) 主要成效

### 1. 节约政府成本，社会服务效率大幅提高

通过网格化管理平台的统一指挥调度，解决了以往多头执法、无人监管、推诿扯皮等问题，节约了政府资源与成本。通过划分网格，将当地街办的资源与各职能机构的资源进行“有机整合”，提升了社会服务效率。

### 2. 提升处置效率，社会治理的效果初步显现

自“1355”网格化管理体系运转以来，对各类违法现象起到了强有力的威慑作用。特别是为市政设施类的损毁维修、环保类案件的举报打通了信息渠道，据统计，各类问题发现率提升了35%，一般事件的处置时间缩短了45%，处置率提升了60%，为通过社会治理提升营商环境提供了有力保障。

### 3. 解决了以往城市管理“有人建设”“无人监管”的问题，辖区企业和

群众满意度得到提升。

充分调动了企业和群众参与管理的积极性，企业和群众普遍反映“有事找谁更清楚了，有问题谁解决更清楚了，问题什么时间解决更清楚了”，对新城社会管理的满意度有了较大的提升。

### 三、“1355”网格化管理政策启示

#### （一）问题导向、重点突破

围绕当前行政执法中存在的职责交叉、重复执法、执法缺位等突出矛盾和问题，加快推进重点领域和关键环节执法管理体制和运行机制改革，建立健全统一高效的基层行政执法体系。

#### （二）精简效能、权责一致

按照精简高效的要求，清理整顿和整合归并执法机构、调整优化行政执法资源配置、减少执法层级、落实执法责任、提升执法效能。

#### （三）积极稳妥、分步推进

按照“总体设计、先易后难、分步实施、有序推进”的要求，加强改革整体规划和统筹协调，明确实施步骤和阶段目标，健全完善工作推进机制，确保综合行政执法改革平稳有序地推进。

### 四、“1355”网格化管理下一步工作思路

一是进一步完善网格化城市管理框架，完善信息平台管理。二是结合自贸区建设，加大网格化社会服务管理工作宣传力度，大力宣传开展网格化社会服务管理工作的重要意义，激发全社会的参与热情，营造良好的氛围，赢得社会认同、基层理解、群众支持。三是在“放管服”推进过程中，可将企业经营活动纳入管理，强化“事中事后”的过程监管，及时发现问题、不断总结经验、切实改进工作，打造企业满意的营商环境。

#### 【实践者说】

西咸新区管委会空港新城功能区相关负责人表示：“空港新城‘1355’就像一张无形的‘网’，将整个辖区的人、物、事有机联系起来，做到让每一名群众都参与城市管理，实现城市治理方式的创新。相比传统的网格化体系，空港新城‘1355’网格化执法管理体系以提升社会治理精细化、信息化和群众幸福指数为导向，整合现有十余个部门网格平台，纵向减少管理层级、横向畅通管理关系，构建指挥下沉、管服合一、点面结合、一格多能、信息共

享的管理模式，充分发挥了‘多格合一、扁平指挥’的体系优势。同时，在一个网格内网格长可根据事件类型自行调度，做到集‘动态巡查、多点上报、一长调度、现场处置’为一体，缩减了以往每一个事件都要等待指挥中心指令的环节，从而实现一般事件随查随处、复杂事件归口协同处理，提高了处置效率，凸显了‘巡处一体、普查专办’的特色。”

### 【案例点评】

空港新城首创“1355”网格化执法管理模式，构建了“多格合一、扁平指挥，巡处一体、普查专办”的运行机制。自“1355”网格化管理体系运转以来，对各类违法现象起到了强有力的威慑作用。通过网格化管理平台的统一指挥调度，解决了以往多头执法、无人监管、推诿扯皮以及城市管理“有人建设”“无人监管”的问题，辖区企业和群众满意度得到提升。