

# 构建有辨识度的社会治理共同体范式

## ——浙江绍兴坚持好发展好新时代“枫桥经验”的城市实践

□ 储 峰 董华伟 赵 俊



一条条智慧绿道串联起社区与商圈，一栋栋标识醒目的社区党群服务中心嵌入街角，一块块数字化屏幕实时跳动民生数据，一群群“红马甲”穿梭于街巷调解纠纷……这一幅幅充满江南韵味与现代智治交融的图景，正在绍兴这片浸润“枫桥经验”的土地上徐徐展开。

时间回到20世纪60年代初，浙江省诸暨县枫桥镇干部群众在党的领导下，创造了“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”的“枫桥经验”。1963年，毛泽东就“枫桥经验”作出亲笔批示：“要各地仿效，经过试点，推广去做。”

2004年8月，时任浙江省委书记的习近平在绍兴调研时，创造性地提出“枫桥经验”不仅适用于农村，而且适用于城市的重大论断，为“枫桥经验”在城市基层党建、基层治理中的创新发展提供了根本遵循和指引。

新时代以来，绍兴坚定扛起“枫桥经验”发源地和使命担当，在坚持中发展，在守正中创新，形成了“党建引领下，以居民为主体，以多元共治和基层减负为路径，以矛盾协调和服务优享为目标”的良性循环，新时代“枫桥经验”的鲜活城市实践正在不断走深走实。

### 党建引领：强街优社，编制一张“组织网”

习近平总书记强调，“党的力量来自组织，党的全面领导、党的全部工作要靠党的坚强组织体系去实现”。要做好基层治理这篇大文章，关键是加强党的领导。

如何构建上下贯通、执行有力的组织体系，把社会凝聚成有机整体，使“枫桥经验”既适用于农村、又适用于城市？绍兴牢牢把握党的领导是“枫桥经验”的根本保证，紧紧聚焦党在基层党组织的有效覆盖和作用发挥问题，系统推进“强街优社”，以街道、社区、小区为重点，织就一张有力承托城市治理的组织网，着力把党的领导的政治优势转化为党建引领的治理优势。

“我们抓城市基层党建，就是要把党的组织和工作的‘盲区’织密建强，更好发挥党组织‘四两拨千斤’的作用。”绍兴市市委组织部有关负责人介绍道，“‘四’就是提升党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力、社会号召力，‘两’就是增强党组织政治功能和组织功能，进一步加强党对城市基层治理的全面领导”。

街道是行政“末端”、基层“顶端”，城市基层治理要提质，街道党工委的“龙头作用”必须挺起来。针对辖区人口密度大、人员结构复杂等特点，新昌县七星街道党工委创新基层治理思路，以居民熟悉且喜爱的“米海茶”为纽带，精心打造“米海茶议”议事协商平台。该平台构建“1+8+X”议事协商机制，广泛吸纳社区两委代表、小区代表、居民代表多方力量共同参与，以说事、商事、善事、晒事“5S”工作法，有效畅通了听民声、解民意、集民智、纾民怨、解民忧的渠道，着力破解制约社区议事协商深入开展的瓶颈问题，让议事协商成为社区治理的“金钥匙”，助力基层民主畅通参与渠道、激发参与活力、提升议事协商实效。七星街道党工委书记俞均坪表示，“我们通过街道党工委牵头，因地制宜激发

群众自治功能，打造‘米海茶议’议事协商平台，用小小小一杯‘米海茶’，感受千家万户的呼声，酿成触手可及的民生温度，推动形成共建共治共享的基层治理新格局”。

社区作为城市治理体系的基本单元，要加强社区党组织建设，强化党组织的政治功能和组织功能，更好发挥党组织在社区治理中的领导作用。绍兴全域推进“支部建在小区上”，全市共设立小区党组织1725个，通过单建、联建实现对1871个小区的全覆盖。“多亏小区党支部牵头逐户走访，智慧停车场才得以落地建成，小区‘停车难’问题总算得到了解决！”越城区迪荡街道洞桥社区天成花园楼道长钱大姐欣慰地说。据了解，洞桥社区目前下辖7个小区7300名居民，建立6个小区党支部，目前党员楼道长占比超70%。与此同时，绍兴大力推进“领雁工程”，系统开展赋能提升，每年组织社区工作者参加一次县级以上专业培训，鼓励社区工作者参加全国社会工作者职业资格考试。近些年来，绍兴全面落实县級统考招，实施“三岗十八级”薪酬体系，2022年以来新招录年轻社工950人，实现每万名城镇常住人口配备专职社区工作者达18.2人，社区党组织服务能力得到质的提升。

### 多元共治：共建共享，构筑一个“共同体”

习近平总书记指出：“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”近年来，绍兴进一步健全多元共治机制，引导居民、联建单位、机关党员、社会组织等多元力量主动参与治理，努力实现共建共治共享。

在城市基层治理中，发挥社区居委会、业主委员会、物业服务企业三方的重要作用，把三方力量有序调动起来，唱好“群英会”、打出“组合拳”。柯桥区柯桥街道有力推进“红色松园”赋能的物业服务创新体系建设，以业委会规范化建设为抓手，成立全区首个相关党支部，打造社区、业委会、物业“三方共商”新模式。柯桥街道浪琴社区书记、主任姜小玲表示，“规范化建设后的业委会是业主们靠谱的‘当家人’，在社区和业主之间建立了良好的沟通桥梁，让党建引领下的基层治理模式在社区焕发了新活力”。通过“三方共商”“三方联席会议”等模式，社区、物业、业委会三者之间已形成“民情民意三方联

访、重大事项三方联议、民生实事三方联办、矛盾问题三方联调”的良性互动，全市物业纠纷同比下降48.5%。

“三方协同”不光解决了小区管理议事决策问题，也为小区、社区向外联结资源、力量参与治理服务提供了平台和基础。绍兴把党建建机制巧妙融入城市治理，有序引导街道社区、小区与驻地单位党组织开展合作联建。越城区府山街道书圣故里社区根据辖区内老旧小区多、人口老龄化等实际情况，以组织联建、阵地联用、工作联推、服务联做、活动联办的形式，推动社区党组织与124家机关企事业单位、物业服务企业党组织、社区组织和辖区商户签订协议，成立服务管理团队23个，让“老台门”有了“新变化”。

在嵊州市三江街道江晓社区的一栋楼下，墙上的“民情二维码”格外醒目，居民扫码后可随时随地向社区反馈民生民意，由结对干部或社区工作者接收相关问题，并及时推送给相应的网格员上门服务人员跟进落实、跟踪反馈。目前，绍兴已有5万余名机关党员结对社区开展服务，“走社不漏户、户户见干部”成为新的城市风景。

当前的城市治理不仅跳出了行政管理的范畴，也走过了党委、政府唱独角戏的时代。诸暨市浣东街道东盛社区书记、主任王杜方一直主张“让专业的人做专业的事”，累计孵化平安、文体、环保等6大类20余个社会组织，领衔在社区内开展专业社工服务，不断强化社会组织、社区力量和社会资源在社区治理中发挥重要作用。目前，绍兴正积极引导全市25420家社会组织有序参与社区治理和公共服务，矛盾调解类社会组织年均调解纠纷成功率在95%以上。

### 基层减负：数字赋能，插上一双“智慧翼”

2004年12月26日，时任浙江省委书记的习近平提出了“执政重在基层、工作倾斜基层、关爱传给基层”的重要要求。基层党组织作为党执政大厦的地基，地基固则大厦坚，地基松则大厦倾。进入新时代，绍兴在开展基层工作的过程中更多地下沉资源，充实工作力量，加强信息化建设。基层身处推进中国式现代化的“第一线”，直接服务千家万户、直面各类矛盾问题。如何把基层的精力从无谓的事务中解放出来，解决基层“小马拉大车”“责能不一致”等问题，是坚持和发展新时代“枫桥经验”面临的重大课题。绍兴注重数字赋能基层党建和基层治理，创新开发了“浙里兴村治社”数字化应用，把

村社和网格一级纳入基层治理数字化改革体系之中，全量归集落到村社和网格的任务事项，构建了自下而上民情触发、分析、处置、评价的城市基层治理闭环，重塑了“为基层减负、为治理增效”的基层智治新格局。

“应用的初衷在于破解基层‘小马拉大车’的突出问题，通过统筹集成把任务减下来、清单过滤把事项减下来、数据跑腿把流程减下来、无感留痕把台账减下来、亮榜争先把考核减下来、管人见事把效能增上去，让‘上面千条线’在乡镇（街道）拧成‘一股绳’。”绍兴市委常委、组织部部长谢国民表示，“为基层减负要明确权责，我们从厘清权责边界入手，梳理形成村社事项清单，作为村社工作事务范围基本依据”。

“上面千条线，下面一根针”，这在城市社区表现得更为明显。“以前各条块都来社区要数据，大小事情都要社区来兜底。”越城区迪荡街道洞桥社区党委书记、主任陈芳芳说，“‘浙里兴村治社’解放出我们很多填表格、报数据的时间，同类事项在应用里填过一次就会自动留存，数据‘找基层要’变为‘在系统取’。在应用赋能之下，网格员可以拿出一半以上时间用在走访群众、解决问题上，一般民生事项办结时间只需要以往的三分之一”。

### 矛盾快调：双向奔赴，齐奏一曲“和谐乐”

习近平总书记强调：“要加强和创新基层社会治理，坚持和完善新时代‘枫桥经验’，加强城乡社区建设，强化网格化管理和服务，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，切实把矛盾化解在基层，维护社会和谐稳定。”绍兴深入推进党建引领网格智治，健全完善问题闭环处置机制，让“民有所呼、我必有为”成为基层治理新常态。

“枫桥经验”化解农村社会矛盾的主要逻辑是充分发挥党的政治优势，依靠和组织人民群众，做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。这一逻辑同样适用于城市，依靠和组织群众就地化解消极因素，做到“小事不出网格、大事不出社区、难事不出街道、矛盾不上交”。作为基层社会治理的细胞单元，网格在维护社会和谐稳定方面发挥着“头道防线”作用。近年来，绍兴紧盯夯实网格“141”体系大底座，推动全市网格从3818个迭代到6937个，完善《“1+3+N”网格团队建设指引》，有力强化了专兼职“三位一体”网格团队。

“让党员干部多跑下去，让居民群

众跑上来”，是提升治理亲和度，提高群众满意度的有效做法。绍兴是干部驻村工作实践先行地，也是“民情日记”发源地，在践行“四下基层”为民服务、走好党的群众路线上有深厚的积淀和经验。由乡到城，变的是场景需求，不变的是治理的理念和方法。通过基层干部、驻村（社）指导员和社工串百家门、知百家情、连百家心、解百家事，全市累计记录民情日记32万余篇，形成了一份份民情档案，归纳出一个个解法经验、推动解决“一件事”上升为解决“一类事”。

“从群众中来到群众中去”，这一群众工作方法能启迪无限思路，民间的智慧、群众的力量往往是化解矛盾的法宝。城市社区流动人口多、邻里沟通少，解决问题最好的办法，就是通过民主协商议事的方式，让群众成为问题沟通的主角。在党组织的领导下，统筹下，“枫桥经验”发源地诸暨市的各个社区、各个小区纷纷利用住宅小区架空层等闲余空间，搭建“民情角”“凉亭恳谈会”“民意直通车”等协商平台，形成了“江大姐”调解室、“兄妹帮忙”工作室、“你点我调”工作室等各类群众自发调解组织，积极调解民间纠纷，广泛参与社情民意，引导党员、群众建言献策，一年来已协调居民重大矛盾、解决停车难、设施基础差等民生急事、关键小事、发展难事1600余件，居民诉求从“要我办”向“我来办”转变，群众参与度增加50%以上。

### 服务优享：凝聚民心，共绘一卷“幸福图”

习近平总书记指出：“城市的核心是人，关键是十二个字：衣食住行、生老病死、安居乐业。城市工作做得好不好，老百姓满意不满意，生活方便不方便，城市管理和服状况是重要评判标准。”“枫桥经验”一路走来，为什么能够得到广大人民群众人民的认可和依赖？最关键的就在于真心诚意地为群众办实事、解难事、做好事，满腔热情地解决人民群众工作和生活中的实际问题，努力实现富民、安民、乐民、康民。绍兴牢牢把握精准服务这一“枫桥经验”的内在要求，始终把为群众办实事作为一切工作的出发点和落脚点，不断健全服务体系，推进服务优享，切实增强群众的获得感、幸福感、安全感。

仲夏之夜，柯桥区柯桥街道红梅社区党群服务中心热闹非凡：一楼

“萤火夜市”人头攒动，二楼多功能厅“佳片有约”，三楼“青年夜校”普拉提公益课程人气爆棚，四楼老年体协“乒乓夜赛”如火如荼……当天，柯桥区“百场活动下基层”在此启动，全区15个镇街的党群服务中心均设置了分会场，让群众就近体验“家门口的奇妙夜”。

在绍兴，党群服务中心不单单是基层治理的办事中心，还是老年食堂、幼托中心、青年夜校、共富工坊、小哥驿站、城市书房……近年来，绍兴聚焦增强党建引领基层治理服务阵地支撑，持续迭代打造功能更加综合的党群服务中心，推动全市2289个县乡村各级党群服务中心链接更多社会化、市场化服务资源。如今在绍兴，党员“开展活动到中心、遇到困难找中心、服务奉献去中心”已从“口号”成为“习惯”。

绍兴还紧紧围绕群众“急难愁盼”问题，全力推进全龄友好型社会建设，托起“一老一小”稳稳的幸福生活。大力推进养老服务“爱心卡”制度首批省级试点工作，按照“家庭出一点、集体担一点、社会捐一点、财政投一点”模式，形成“6+X+N”助老模式，提供各类养老服务11万余人次。越城区北海街道越西社区居家养老服务照料中心的常客赵奶奶说：“申领爱心卡后，刷卡就能享受理发、中医推拿等一系列服务，生活质量提高了不少。”越西社区作为以拆改小区越西新村为核心的城郊社区，60岁以上老人占了近三成，社区党委书记、主任宣灵敏讲道：“为给社区老人提供更多贴心服务，我们发挥社区共建优势，联动40余家共建单位、社会组织和在职党员力量，设立共享食堂、老年大学、中医养生等惠民项目”。

在上虞区曹娥街道锦江玫瑰园，一群“小记者”正手持话筒、肩扛摄像机，对业主代表大会进行全程跟踪报道。这是上虞区首个以青少年为主体的小区融媒体平台，开创了小区治理的青春实践样本。“小区青少年自主运营玫瑰电视台、玫瑰新闻、玫瑰周刊、玫瑰网站、锦江玫瑰园小区微信公众号等平台，用童声童语讲述小区故事，推动居民从‘旁观者’变‘参与者’”，业委会主任董金碧如是说。

2023年9月20日，习近平总书记“枫桥经验”发源地浙江省诸暨市枫桥镇考察时指出，“要坚持好、发展好新时代‘枫桥经验’，坚持党的群众路线，正确处理人民内部矛盾，紧紧依靠人民群众，把问题解决在基层、化解在萌芽状态”。新时代“枫桥经验”的城市实践，之所以能够在绍兴基层治理中取得成效、焕发出强大的生命力，根本在于习近平总书记的战略擘画、关心厚爱 and 关怀指导，在于习近平新时代中国特色社会主义思想的科学指引。绍兴党员干部发自内心地珍惜“枫桥经验”、呵护“枫桥经验”、创新发展新时代“枫桥经验”，在打造市域社会治理现代化标杆市上实干争先、挺膺担当，健全坚持和发展新时代“枫桥经验”的长效机制，构建有辨识度的社会治理共同体范式，进一步全面深化改革，加快建设产城人文融合发展的共富示范市，坚定不移奋力谱写新时代胆创篇。

〔作者单位：中央党校（国家行政学院），绍兴市委组织部，绍兴市委党校〕

## 新时代 实践故事

## 在城市基层治理坚持和发展新时代『枫桥经验』

□ 刘开君

伴随着城镇化水平提升，城市基层已成为基层治理的重要场域。习近平总书记指出，“枫桥经验”虽然诞生在农村，但其强化基层基础、就地解决问题的基本精神具有普遍的指导意义，不仅适用于农村，而且适用于城市。新时代“枫桥经验”逐渐从乡村走向城市、从局部走向全局、从基层走向市域。当前，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，这就需要统筹好城市治理与城市发展，进一步加强城市基层治理，用高质量的城市基层治理促进高质量的城市发展。在城市基层治理场景中创造性运用新时代“枫桥经验”的基本理念和基本方法，在党的领导下，充分发动群众、组织群众、依靠群众，解决城市基层治理领域的问题，是推动城市治理提档升级的一条可行途径。

夯实城市基层治理实践单元。治理单元划分的科学性直接决定治理成效。城市社区是城市基层治理的基本单元，基层网格是城市基层治理的最小实践单位。与乡村社会相对同质化

场景不同，城市居民的异质性更强，人口密度更大，居民需求和问题更具差异性，为此需要夯实城市社区、小区、楼栋三级网格，构建合适的城市基层治理单元网络。以三级网格为基础，深化推广“支部建在网格上”“支部建在楼栋上”“支部建在服务阵地上”等实践做法，持续健全城市基层党组织体系，实现城市基层党的组织和工作全覆盖。推动实现社区党建网、基层综治网、消防应急网、民生服务网、协商议事网等“多网合一”，着力构建党建引领网格共治的城市基层治理格局。进一步发挥好城市基层党组织引领带动功能，推动基层治理责任向网格下沉、资源向网格集中、服务向网格集聚，持续夯实城市基层底盘。整合优化分散在各“条条”“块块”以及社会组织、市场组织、城市居民中的资源力量，方便城市居民就近就近办好自己的事情。

预防化解城市基层社会矛盾。平安和谐是城市基层治理的基本目标。基层既是产生利益冲突和社会矛盾的“源头”，也是协调利益关系和疏导社会矛盾的“茬口”。坚持立足预防、

立足调解、立足法治、立足基层原则，努力做到“小事不出网格、大事不出社区、难事不出街道、矛盾不上交”。落实预防在早、化解在小的理念，统筹运用小区党员、楼道长、网格员、社区干部、联社干部、社区民警等基层力量，常态化排查化解城市基层社会矛盾，努力将矛盾消解于未然，将风险化解于无形。把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，聚焦教育医疗、劳动关系、家庭婚恋、金融商事等事关城市居民切身利益的矛盾风险，做好人民调解、做实行政调解、做强司法调解、做细行业专业性调解、做优各类调解协调联动机制。结合城市基层场景，运用好“四前”工作法、“四先四早”工作机制等预防化解矛盾的经典方法，就地化解城市基层社会矛盾。强化运用法治思维和法治方式，引导城市居民在法治轨道上表达诉求、维护权益、化解矛盾，努力营造办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会氛围。

在城市场景落实党的群众路线。面对复杂性、差异性、流动性相对较强的城市基层社会，依靠基层党委、

政府大包大揽显然无法满足城市居民的差异化需求。只有解决好群众身边的问题，才能处理好群众关心的“关键小事”，人民才能安居乐业、社会才能安定有序、国家才能长治久安。新时代“枫桥经验”是贯彻落实党的群众路线的生动实践。在城市基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，需要落实好“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念，动员群众、组织群众、依靠群众，共同打造创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的城市生活空间。聚焦城市居民生活场景，深化推广“党建联建”“五社联动”等工作机制，引导城市社会力量参与社区教育、医疗、养老、托幼、文化、体育等公共事务治理，加快构建城市基层治理共同体。依靠城市居民建设平安城市，大力发展义警类社会组织，推动“警力有限、民力无穷”理念落地落实。

强化数字技术赋能城市基层。数字技术赋能可以“让城市更聪明一些、更智慧一些”，使得城市基层治理的效能全面跃升。北京接诉即办12345市民热线、深圳“民意速办”、

浙江“浙里办”等数字治城应用平台，使政府“全量化”回应群众诉求变为现实。信访“民呼我为”、浙江“解纷码”等矛盾化解数字化平台，使城市居民遇到问题时，足不出户就能够“有地方找个说法”。实践证明，让数据多跑路、群众少跑腿，可实现城市基层治理效率和质量的指数级跃升，从源头上提升群众满意度。针对城市居民日益增长的美好生活需要，聚焦城市居民日常生活场景，整合、优化、提升数字化应用平台，推动“一网式”“一屏式”数字化应用与“一站式”“一门式”线下服务联动融合，实现城市基层治理从“碎片化”向“一体化”转变。加快打造大数据、物联网、人工智能赋能城市基层的经典场景，加强数据共享与综合集成应用，让城市居民可以便捷高效地表达诉求与获取服务。探索开发城市基层经典场景数据模型，推动“基于经验的治理”向“基于数据的治理”转变。

言之成理