

“领导下访”蕴含的社会治理方法论

□ 徐友龙

习近平同志在浙江工作期间，面对浙江群众信访总量居高不下的复杂形势，要求在全省实施领导下访接待群众制度。他身体力行、示范推动，第一次下访就选择了情况最复杂、矛盾最尖锐的浦江县，开创省级领导下访先河。此后，浙江浦江等地在习近平同志指导下，迭代优化下访接访工作体系，纵深推进矛盾纠纷源头治理，持续改善干群关系，制度化、规范化探索，形成了以“变群众上访为领导下访，深入基层，联系群众，真下真访民情，实心实意办事”等为主要内容的“浦江经验”。20年来，浙江完善发展自上而下的“浦江经验”，并行坚持自下而上的“枫桥经验”，推动“领导下访”朝着制度化、标准化、常态化、法治化方向发展，不仅在化解久拖不决的社会矛盾上取得了显著的成效，而且以领导干部与群众面对面的沟通方式，创造了社会主义民主新的实践形式，展现出深刻的时代价值。

“浦江经验”凸显矛盾化解在基层的社会治理实践价值

浙江是“枫桥经验”的发源地。上世纪60年代初，浙江就创造了在党的领导下，发动群众依法治理社会，以“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”为主要目标的这一基层治理经验。60年来，“枫桥经验”历久弥新，成为基层社会治理的一面旗帜。世纪之交，我国正处在改革的攻坚阶段和发展的关键时期，社会情况发生了复杂而深刻的变化，“四个多样化”的新趋势带来利益关系的调整，进而引发了一些深层次矛盾问题。浙江市场取向改革早，既具先发优势，也使一些矛盾和问题较早露端倪、显征兆，通过信访渠道以“三访”形式大量反映出来。

“浦江经验”是习近平总书记浙江工作期间亲自倡导并带头下访接访群众形成的宝贵经验，是改善干群关系、加强基层治理的生动实践。20年前浙江全省推进、创新实践的“变群众上访为领导下访”的“浦江经验”，与60年前创造的“枫桥经验”在功能上高度耦合：通过自上而下的“浦江经验”与自下而上的“枫桥经验”并行推进，实现领导下访就地解决大问题 and 依靠群众就地解决

小矛盾的互补贯通，形成了“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交，化解在县域”的综合治理成效，成为社会治理创新的典范。

“浦江经验”是基层民主实践的重大创新

“变群众上访为领导下访”的“浦江经验”，被称为“送上门来的群众工作”。领导干部之所以要到基层一线下访接访，主要面对两种情形：一是解决本地党委政府想解决而解决不了的事；二是解决本地党委政府应该解决而没有下大力气解决的事。从这个角度来说，领导干部下访接访，发挥我们党密切联系群众的传统和优势，实现了对促进跨地域、跨层级、跨部门的发展问题和社会问题的解决，破解单靠基层或单个主体解决不了的地方发展难题，是对群众路线的创新实践，是对基层急难险重难题的创新性解决方案。

“变群众上访为领导下访”的“浦江经验”，还是对全过程人民民主的先行实践，对中国特色社会主义基层民主实践的重大创新。人民民主是一种全过程的民主。人民是不是真正当家作主，不能仅看人民有没有投票权，更要看人民有没有广泛参与权。“评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的”，可以由多方面的政治生活实践来检验。这其中“人民群众能否畅通表达利益要求”进而“有效参与国家政治生活”，对群众层面的日常政治生活来说是最为重要的。“变群众上访为领导下访”的“浦江经验”，是对全过程人民民主各基本环节的重大

补充，当民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等基本环节尚不能完全解决群众的民主诉求时，通过信访，包括群众上访和领导下访，尤其是倡导“变群众上访为领导下访”的方式，作为人民民主权利的重大补充而显得举足轻重。

领导下访奔着解决常规民主实践中久拖不决难以及时解决的大问题去，是畅通规范群众诉求表达、利益协调、权益保障等新的重要兜底性渠道。变群众上访为领导下访，不是信访工作的唯一形式，也不是越俎代庖、取代基层工作，而是一种思想观念的转变，一种工作思路的创新，一种行之有效的机制，一种发扬民主、体察民情、联系群众的重要渠道。从这个角度来说，作为一种发扬民主新的重要渠道，领导下访是对全过程人民民主各基本环节的重大补充，是中国特色社会主义民主基层实践的重大创新。

“浦江经验”蕴含丰富的社会治理方法论

20年来，浙江浦江等地不断建立健全信访工作责任制，深化和完善领导下访接待群众制度，推动矛盾排查化解常态管理，丰富和发展了“浦江经验”，成为新时代改善干群关系、加强基层治理、推进民主实践的有效方法，其中蕴含的丰富社会治理方法论，值得在新时代推进社会治理过程中认真践行和弘扬。

一是践行“浦江经验”蕴含的样本意义。浙江省地处改革开放前沿，各类矛盾和问题带有先兆性，“浦江经验”及时发现、妥善解决发展中的新问题和新

矛盾，不仅能够加快浙江一域的改革和发展，而且能为全国基层治理提供宝贵的样本经验借鉴。

二是践行“浦江经验”蕴含的辩证思维。要实现变群众上访为领导下访，“干部下访多了，群众上访就少了”。要变被动为主动，从被动等待群众上访反映问题到领导主动下沉基层做“送上门来的群众工作”，将久拖不决的问题解决在源头，把纠纷化解在基层，把基层“上交”了的矛盾化解在县域。要并行推进“枫桥经验”，通过“浦江经验”自下而上就地解决大问题 and “枫桥经验”自下而上依靠群众解决小矛盾的互补贯通，充分发挥领导干部下沉服务和群众自治活力的耦合功效，切实提升基层治理整体成效。

三是践行“浦江经验”蕴含的群众观点。要坚持人民至上，增强“时时放心不下”的责任感，“时刻把群众的安危冷暖挂在心上”，及时有效地解决群众困难，切实做到把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准。倡导与老百姓“坐在一条板凳上、围在一张桌子旁”研究问题、交流感情，始终做到“事事有回音，件件有落实”。

四是践行“浦江经验”蕴含的问题导向。领导下访接待群众，是真心实意地为群众排忧解难，而不是搞花架子、做表面文章。其中蕴含的坚持问题导向的方法论要求领导带头、以上率下，坚持“哪里矛盾问题多，领导干部就应该去哪里”，坚持“往矛盾窝里钻”的问题导向，切实解决好群众生产生活中存在的难点问题，真正把服务人民群众的目标落到实处。



社会组织如何有序参与基层治理

□ 管志利

社会组织是国家治理体系的有机组成部分，是基层治理的重要主体，其非政府性、非营利性、公益性与独立性等特征和优势，决定了社会组织在基层治理中必然占据重要地位。社会组织作为多元主体参与基层治理，可以有效化解基层矛盾纠纷，提高基层治理效能。具体而言，社会组织能够重塑人与人之间的连接和信任，帮助建立良性的社会互动和关系网络，为构建人人有责、人人尽责、人人共享的基层治理共同体奠定良好基础。让社会组织有序参与基层治理是一项复杂的系统工程，离不开制度环境、治理模式、能力建设、合作机制等诸多要素的协同演进。

优化社会组织参与基层治理的制度环境。一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层，社会组织作为参与基层治理的行动者，其作用发挥及发挥的程度取决于嵌入其中的制度环境。加快制定出台社会组织法、行业协会商会法、志愿服务法等，明确社会组织的法律地位、组织原则、权利义务等，能为社会组织依法参与基层治理提供法律法规方面的制度保障。首先，健全政策制度保障，继续深化社会组织登记管理改革，完善社会组织税收优惠政策，加强社工人才建设的政策支持，制定一系列与社会经济条件相适应的帮扶政策。其次，完善制度激励机制，构建社会组织分类管理体系，赋予社会组织一定的自主权利，加大资金支持 and 行政支持，探索建立“社区自治金”制度，完善政府购买社会服务机制，加快社会组织孵化培育步伐，适时推动社区基金会等枢纽型社会组织的成立和发展，积极支持社会组织公益创投及其供需信息化平台试点。最后，加强

社会组织监管，完善社会组织自律机制、考核管理机制和公众监督机制，建立严格双向监督的项目招标制度和评审体系以规避寻租风险，坚决防止和克服形式主义向社会组织延伸，注重政府购买社会组织服务的风险识别和防范机制建设。

构建社会组织参与基层治理的共治模式。推动创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，引导社会组织参与基层治理，进一步助力提升社会组织服务能力。同时，适时发展社区社会组织联合会、法治驿站、义工法律诊所、社会组织研究院等制度创新形式，进一步提升社会组织服务水平。一方面，强化基层党建的大党建领导功能，完善社会组织内部党建和基层党建协商机制，建立政府、企业、社会组织、居民多层次联动的大党建格局。同时，注重党建引领机制创新，引导社会组织围绕基层治理有序开展活动，有效承接基层社会差异化需求，让社会组织彼此协商、议价、竞争，在参与基层治理中拓展社会组织的成长空间，激活人民群众的参与动力，推动形成权责利统一的基层治理共同体意识。另一方面，政府既要充分发挥基层网格的组织力，又要激励社会组织应对社区大型化、居民原子化、诉求多元化、治理碎片化、政策多样化等多重挑战，实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动。同时，加快培育和打造优秀志愿服务团队，使之成为参与基层治理的重要力量。另外，还要有计划、多维度培养社区社会组织的专业人才、领军人物、骨干人才、专家团队以及党建工作指导员等，充分发挥他们的专业优势，通过加强线上线下辅导、分享经

典案例等，为社区社会组织的规范化建设和专业化发展提供骨干力量和智力支撑。

加强社会组织参与基层治理的能力建设。社会组织只有明确权责、依法自治，不断优化服务供给、协商沟通、合作治理和创新发展等能力结构，在财力、人力、管理、经营上展现出强大的组织能力，方能不断扩展其参与基层治理的机会和场域。一是社会组织要着力提升专业服务能力。尤其是协同应对突发事件的能力，参与基层平安建设与应急管理的能力，以及参与就业、养老、医疗、托幼、疾控等方面的服务功能，建立稳定长效的专业人才培育和传输机制，以良好的绩效表现和组织声誉获得居民群众和基层政府的认同支持。二是社会组织需要不断提升资源整合能力。社会组织应充分发挥资源整合功能，搭建直接连接村社居民和治理资源间的桥梁。当前，尤其要提升挖掘资金支持的项目开发能力和整合基层慈善资源的能力，发展更好的基层协商民主技术和专业规范的协商议事流程，将“互联网+”融入组织建设，对社区工作者进行“三治结合”“共建共治共享”等理念输入和知识分享。换言之，社会组织惟有不断提升专业服务能力和资源整合能力，以数字赋能充分发挥其“民生服务+基层治理”功能，让基层群众以主体身份介入基层治理决策过程，促进基层公共精神和公益文化的形成与发育，方能以良好的政社沟通促进社会组织深度参与基层治理。

创新社会组织参与基层治理的合作机制。近年来，随着基层治理权责下沉，大批社会组织以良好的嵌入治理效能获得基层政府和基层群众的认同和支

持，但仍需加快合作机制创新，以持续激发社会组织参与基层治理的强大动力。一要促进多元合作，增强治理向心力。通过政府扶持培育社区社会组织，在协调合作中推动社会组织融入基层治理体系，以多维度陪伴式督导的方式精准提升社会组织的服务能力，为社会组织参与基层协商与决策提供制度化平台。同时，通过与政府部门、相关企业、事业单位构建合作机制，实现为民服务资源高效利用，有效增强社会组织参与基层治理的凝聚力和向心力。此外，通过与先进地区的知名社会组织加强战略合作，推动本地社会组织实现品牌化、连锁化、精品化发展；通过与高校（科研院所）合作，借助后者的深厚理论和研究资源，探索社会组织参与基层治理的创新模式。二要实现分层合作，增强主体协同力。基层服务可以划分为公共服务（由社区承担）、特殊服务（由社会组织承担）、个性化优质服务（由“邻里中心”等商业组织承担）等多个功能层次，社会组织可以借力智慧平台在对应的功能层次中精确寻找需求群体，通过开展慈善救助项目和活动，增强居民群众的归属感，更好地解决基层治理的动员问题。总之，推动实现基层治理现代化，必须充分发挥社会组织的主体性作用，使其处于推动基层治理共同体形成的关键节点位置，着力构建“资源整合、主体多元、融合共治、服务优化”的基层治理新格局。



在中国式现代化道路的生动实践中，“人民建议征集”工作实现了从少到多、从优到精的发展，成为全过程人民民主和中国式现代化的重要推动力量和不可或缺的一环。“人民建议征集”工作不仅能够疏解民忧民怨，还能汇集民智民慧，在提升城市软实力高水平建设、实现城市高效能治理方面发挥独特优势和显著功能，已经并正在发挥不可替代的作用。“人民建议征集”工作的创新历程，生动诠释了全过程人民民主的政治优势、制度优势、实践优势，为新时代创新社会治理提供了经验和示范。

把“人民建议征集”的深刻内涵转化到社会治理中。在我们的城市治理和社会管理中，“人民建议征集”工作，实际上是由来已久的，这是由社会主义政权的人民性所决定的。人民建议其实就是一种民意，“人民建议征集”就是通过各种渠道来广泛吸纳民意，按照民意来制定公共政策以提升社会治理效能。首先，“人民建议征集”平台在创新社会治理中极为重要。因为有了这个平台，民意就有了表达的渠道，人民群众的声音就能够被听见。通过这个平台充分吸纳民意，才能进行有效整合。其次，把民意民智作为送上门的信息资源、送上门的专家咨询，可以看到公共政策、公共服务的盲点、堵点、痛点，也能找到坐在办公室里想不到的“金点子”“金钥匙”，并把“金点子”化作城市建设和社会治理的“金钥匙”。

让“人民建议征集”工作成为社会治理的显微镜。“人民建议征集”，始终坚持问计于民，将群众合理的意见整理升华为系统的理论政策，并将其转化为人民群众的实践力量。一是“人民建议征集”的人民属性，是“人民城市人民建，人民城市为人民”最具体的实践，是人民参与人民城市建设和社会治理的应有之义。不仅让居住地的居民能提出意见建议，同样对于工作地的相关人士也有了一个提出意见建议的窗口，从而使意见建议的来源更加立体化，涵盖生活工作的方方面面。二是原汁原味的群众声音是社情民意。人民建议作为作决策、推工作的“重要前置项”，加速从“被动集”向“主动征”转变，切实将“人民建议征集”制度优势转化为社会治理善治效能。三是“人民建议征集”工作积极倡导意见征集的“短、新、实”，切实把握“时、度、效”，用“平民化的视角”映射人民城市人民建、人民城市人民治的初心本源。用“个性鲜明的文字”反映基层群众的意志和诉求，用“掷地有声的回应”大胆地、负责任地开展新闻舆论监督，真正做到取信于民、取信于众，真正让“人民建议征集”工作成为社会治理的显微镜、透视镜、望远镜。从更广阔视角分析，应对经济社会运行中的问题，优化决策、管理、服务模式。通过党建引领，充分发挥“人民建议征集”在创造中国式现代化进程中社会治理的创新经验，在新媒体时代持续释放人民建议的治理效能。

用“人民建议征集”作为创新社会治理的重要方式方法。“人民建议征集”是落实全过程人民民主理念的具体实践，是推动社会治理和人民城市建设的重要举措，是创新群众工作方法的有益探索，是新时代信访工作转型升级的重要内容。超

将『人民建议征集』融入到社会治理全过程

□ 吴涛

大城市的治理千头万绪，人民群众作为城市发展的参与者、推动者、维护者，对于城市发展当中存在的问题看得最准、感受最深、最有发言权。一方面，“人民建议征集”强调拓宽征集渠道，丰富征集方式，推动成果转化，为新时代社会治理和人民城市建设提供经验样本。在上海的实践中，“人民建议征集”通过积极建章立制，构建特色鲜明、体系完备的制度保障，细化从沟通联系、调研论证到协调督办、转化落地的闭环流程，努力做到件件有回音、事事有结果。首先，织密线上线下、多元立体的征集网络，畅通渠道平台，努力让征集渠道随处可见、征集信箱触手可及、群众建议随时可提。线下，延伸征集触角；线上，拓宽参与渠道。其次，丰富征集方式，强化开门纳谏、主动问计的征集导向，征集领域不断拓展。同时，开门问计形式多样，积极推动公共服务“供给”和人民群众美好生活“需求”的精准对接，形成共同践行社会治理和人民城市建设的生动局面。另一方面，“人民建议征集”依托原有的信访体制机制进一步科学化，可以让信访人变建议人，“朝南坐”变“开门听”，“单向发力”变“双轮驱动”。在具体实施中，“人民建议征集”通过走好“集中民智”的新时代群众工作路线，把“诉求”变“建议”，把“你和我”变“我们”，把“被动”变“主动”，推动信访工作回归“政治参与”“民主监督”与“权利保障”并重的本源，进一步厚植了党执政的群众基础，让群众“金点子”源源不断转化为治理效能的“金钥匙”，结出利民惠民的“金果子”。把全过程人民主体现到城市建设和社会治理的各方面，让群众发现问题，让群众建言献策，让群众共建共治共享，一起加快建设属于人民、服务人民、成就人民的美好城市。

