

浙江省杭州市余杭区：

走出一条“和美众治·幸福共享” 城乡一体化基层治理新路

浙江省杭州市余杭区是“众人的事情由众人商量”理念的重要萌发地。近20年来，余杭区坚持以“众人的事情由众人商量”理念作为思想引领，凝聚起基层治理的强大精神动力，持续深化实践探索，逐步形成了有特色的党建引领基层治理体系。“村里的事情大家商量着办”“众人的事情由众人商量”在余杭基层治理实践中充分展示出其强大的真理伟力。富有余杭特色的基层治理实践，充分展示出中国特色基层治理制度的高效性和独特优势，为新时代大城市区域治理提供了有益借鉴，也为浙江奋力打造新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口贡献了余杭范例。

余杭区是杭州市一个城市与农村交织交融的特色区域，也是一个以科创高地为引领的发达经济体，更是一个正在崛起中的杭州新城市中心区。近20年来，余杭持之以恒推进城乡全域基层治理实践，积极探索创新，逐步形成了以“167”为主要特点的党建引领基层治理体系。即“1”是以“众人的事情由众人商量”理念为引领；“6”是把全过程人民民主、多元协同治理平台、民生优享治理目标、文化浸润治理风尚、数智赋能治理效能、优治善治治理能力等“六大要求”贯穿基层治理全过程各领域；“7”是充分发挥新时代基层治理的强大精神力量、党建引领的强大组织力量、社会各界广泛参与的强大主体力量、常态化规范化治理的强大机制力量、数智赋能减负的强大科技力量、以文润心的强大文化力量、“四有共保”的坚实保障力量等“七大力量”，合力打造社会治理新格局，走出了一条“理念更新、效能更高、水平更好、活力更足、机制更全”的“和美众治·幸福共享”的城乡一体化基层治理新路子。

思想引领：凝聚新时代基层治理实践的强大精神动力

余杭区紧紧围绕“众人的事情由众人商量”主旋律，深入开展全域城乡一体化基层治理新实践。

持续深化实践探索，充分体现了高度自觉的政治站位。“众人的事情由众人商量”与“村里的事情大家商量着办”一脉相承。余杭干部群众充分认识到，应从坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治高度出发，持续推进“众人的事情由众人商量”的实践探索，以扎实的基层治理成效和显著的改革发展成果，展示中国特色社会主义制度的优越性和中国式现代化的生动图景。

持续深化实践探索，充分体现了新时代社会主要矛盾的新特点。在中国特色社会主义制度下，“众人的事情由众人商量”反映了社会主义社会的基本性质和矛盾运动规律，体现了中国特色社会主义制度的优越性，凸显了人民当家作主的政治地位，能够最大限度地形成“最大公约数”，是新时代有效开展基层治理的一大法宝。

持续深化实践探索，充分体现了人民至上的根本立场。“众人的事情由众人商量”彰显人民至上的价值取向，凸显了以人民为中心的意蕴，反映了我们党从人民群众的实践创造和发展要求中完善政策主张，从群众中寻找解决问题的答案和办法，使决策的作出和执行充分体现民心民意，体现了我们党一切依靠群众、一切为了群众，同人民同呼吸共命运的群众路线和群众工作的本质要求。

持续深化实践探索，充分体现了基层治理的本质要求。新时代基层治理工作的本质要求，就是通过激发基层活力，健全党组织

领导的城乡基层治理体系，实现基层治理体系和治理能力现代化。坚持“众人的事情由众人商量”，体现了人民的主体力量，有利于激活群众的自治力量，进而形成“共建共治共享”的良好局面。“民心是最大的政治”，“众人的事情由众人商量”体现了基层治理的本质特点和目标要求。

持续深化实践探索，充分体现了全过程人民民主的基本原则。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性。“众人的事情由众人商量”是全过程人民民主的重要内容，其本质内涵，就是从协商民主出发，引导群众以主人翁姿态、以组织化有序方式参与到基层治理中来。余杭干部群众不断深化“众人的事情由众人商量”实践，深入总结“以党建强引领、以协商促治理、以民主促民生”的小古城经验，让协商议事成果转化成为党委政府决策和民生实事项目的实际举措，使全过程人民民主在基层社会治理中得到充分展现。

党建引领：激发基层治理统筹协调的深层动能

余杭区着眼干部群众站在一起、想在一起、干在一起，进一步深化“众人的事情由众人商量”时代内涵，深层激发党建力量、党建动能。

坚持目标引领，凝聚奋进动能。余杭区坚持重心下移、理顺机制、细化目标、疏通经络。一是锚定推动基层治理体系和治理能力现代化目标。从党的领导、社会组织、城乡规划、管理体制等各个领域，全面构建城乡一体化基层治理体系和提升治理能力。创新提出“廊道式”理念，串珠成链、聚线成面打造党建引领基层治理示范集群，把实现治理现代化目标从一点一域提升为整片整区全域化新高度。二是坚持为人民服务的价值追求。把服务群众、造福群众作为治理的根本出发点和落脚点，打造“五星幸福体”，着力打造“余上幸福”“余上和美”“余上富美”三大示范集群，全面建设以人的现代化为核心要义的人民幸福美好家园，以价值认同推进群众获得感、幸福感、安全感真实可感。三是深化共同体理念。把小区作为一个利益共同体，稳步做实小区这一最小单元，打造“党建聚力·余杭楼长”等43个具体化场景化基层治理工作实景，深化总结社区合伙人、伙伴计划等特色做法，让“小区是我家、治理靠大家”的理念深入人心，打造共建共治共享社会治理新格局。

坚持组织引领，汇聚骨干动能。余杭区推动干部带头干、党员示范干、群众主动干，持续培养壮大骨干队伍。一是发挥主导力量。对村社干部，余杭区深入实施党组织书记“头雁领飞”行动、村两委“群雁竞飞”行动、新进村社人员和后备干部队伍“雏雁起飞”行动，全面构建系统化规范化的村社干部赋能提升体系。对机关干部，不断深化“组团包联”机制，每周开展1次组团包干联系服务，进行民情收集、指导协商议事、矛盾纠纷调解。在党员队伍方面，开展在册党员联楼联户联企联铺“四联”和在职党员“双报到”活动，切实发挥党员在基层治理中的先锋模范作用。二是统筹专业力量。针对基层干部专业素养提升等问题，余杭区深化“大综合一体化”行政执法改革，推动公安、综合执法等专业力量在基层集聚赋能，整合“1+8”条线执法力量下沉专业执法人员367名，实现从“多头执法”向“综合查一次”转变。探索打破镇街界限建设法律服务“全天候”、街道物业服务中心等各类专业服务驿站，推动成为服务

联系群众的有生力量。三是发挥联动力量。深化党建联建，打造一批互助式、功能型联建品牌，形成“党建共商、事务共管、资源共享、难题共解、活动共办、发展共促”的良好局面。作为浙江省管理流入党员最多的区县，余杭区扎实开展流动党员“安家”行动，创设“暖流管育体系”，选聘291名优秀流动党员担任村社兼职委员，引导876名流动党员融入网格力量和楼长队伍，让流动党员“融入有门”“有事可为”。

坚持导向引领，集聚激励动能。坚持大抓基层重抓党建导向，注重政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀。一是树牢问题导向，在不断发现问题、解决问题中提升基层治理效能。针对城市快速发展带来的人口膨胀、社会主体多元情况，余杭区以融合型大社区大单元和城郊接合部村为攻坚重点，提炼形成房东包联、先锋领治、巾帼善美、暖流助治、解铃调和等党建统领城郊接合部治理“十二法”，激发党建“融合”效应。二是树牢责任导向，在结对共建、共同发展中提升基层治理效能。坚持区领导分片包联，开展“一村社一机关一企业党组织”结对共建活动，全面覆盖222个村（社区）党组织，形成了“三方结对共建”好局面。三是树牢效果导向，在联系群众、服务群众中提升基层治理效能。立足“为民实用、资源集约、功能集成”，建设“片区级服务综合体”“社区级服务中心”“小区级服务驿站”三级综合服务阵地，推进党群服务、公共服务、便民服务、邻里服务有机融合，为党建引领城乡基层治理提供要素支撑。

坚持协同引领，积聚共治动能。余杭区坚持各级党建互联、各类模式互动，推动治理体系纵向改革和新生主体横向拓展有机结合。一是实现模式与服务协同，提升治理集约化。深化实施“双融双强”工程，统筹党组织、园区运营方、园区企业等各方力量，将建强组织、创新治理、做优服务有机结合。依托“103024”机制，实现问题事项10分钟签收受理、30分钟联系处置、24小时办结，以数字化方式提升社会治理的“智力”“能力”。三是实现平时与战时协同，提升治理高效化。同时，推动民兵建设融入基层治理体系，充分发挥民兵力量在矛盾纠纷调解、网格综合治理、应急抢险救灾等方面的示范引领作用。

机制引领：构建基层治理体制机制的整体格局

建构四级组织体系，增强基层治理内核力量。完善组织体系、优化组织结构，是持续推进基层治理创新发展的内核动力。余杭区探索村社“大党委”工作架构，按照“1+3+X”模式，“1”指每个村社建立1个“大党委”；“3”指市公安局余杭区分局、区综合行政执法局等执法部门下沉力量；“X”指属地范围内若干其他区级机关、企事业单位、物业业委会等力量。

在基层村社创新“分线包网”工作机制，按党建统领线、经济生态线、平安法治线、公共服务线4条主线梳理社区工作，推

动1—2名村两委班子成员牵头负责主线工作、2—3名专职社区工作者协同辅助，以“社工定岗网格”模式包联服务网格，实现专事专办、专人专办，进一步明确职责、提升效能。

拓展全程全域机制，汇聚基层治理主体力量。余杭区全面推广“众人的事情由众人商量”全过程基层民主实践，近20年来，小古城村探索出“四议六步”民主议事法，以“议什么”“谁来议”“怎么议”“议的效力”为基础，以“提、议、决、干、督、评”为关键步骤，让村民参与到民主决策和决策实施的每一个环节之中。“村里的事情大家商量着办”这颗“种子”经过生根发芽，实现了从“众人议”到“众人干”“众人督”的跃升。

余杭还在农村、城市社区、科创园区、城郊接合部4个重点领域开展分类试点，以“规约善议”为抓手建设和美乡村，以“明责强规”为目标提升社区品质，以“双融双强”为切入点强化园区治理，以“联合共治”为着力点破解协同难题，形成了“议一责一融一联”通用工作模式，推动从“解决一个问题”上升到“解决一类问题”。经过长期探索与推广，“众人的事情由众人商量”这股源头活水自小古城村出发，最终流入千家万户。

搭建线上议事平台，赋予基层治理智治力量。余杭区积极运用数字技术推动基层治理创新，打造“众人议事厅”民主协商议事线上平台，为协商主体和决策（执行）主体搭建高效协同的数字交流平台，实现“人人可报料、户户可参与”。

余杭区坚持以数字化改革为牵引，创新设立全省首个实体化运作的区县级“数智治理中心”，将社会智治工程纳入全区建设城市新中心十大工程，做强数智治理“一条主干”，系统重建“基层治理四平台”信息系统，设立“党建统领、经济生态、平安法治、公共服务”4条跑道，集成运行监测、矛盾调处、协同流转、综合指挥、分析研判、督查考核等6大功能，成为全区基层治理主平台。

培育以文润心机制，厚植基层治理文化力量。良好的文化氛围、道德环境和乡俗民风是推进基层善治优治的最深沉力量。余杭区注重涵养淳朴民风、良好家风、文明乡风，创建以德引领、以爱感化、以文润心的城乡治理新格局，深度挖掘地方传统文化，宣传好敦风化俗、息讼止纷、安土息民的好乡风，引导党员群众自觉推进移风易俗，以良好党风带动文明乡风，健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。

余杭聚焦“守根护脉”持续传承红色基因，深挖红色资源“富矿”，优化提升小古城村、花园村等重要红色点位，带动提升区域红色资源辐射能级，建成精品现场教学基地，做深做实“红色根脉”溯源文章。

强化物力保障机制，提高基层治理支撑力量。为有效盘活乡村资源、资产、资金，壮大村级集体经济，余杭区按照“产权清晰、收益归村”原则组建强村公司。截至2023年底，余杭先后成立强村公司101家，2022年营收约1.52亿元，农村居民人均可支配收入首次突破5万元。在社区专项出台“强社惠民”《工作方案》，入选浙江省第二批“强社惠民”集成改革试点，成立6家强社公司，不断强化社区自我造血功能、优化社区运营管理体制机制。

党群服务中心是基层党建和基层治理的实体支撑，是党联系服务群众的重要平台。余杭区于2008年在全市率先探索党群服务建设，目前已构建“1+18+222+N”党群服务矩阵，杭州市数字经济党群服务中心、梦想小

镇党群服务中心获评省级示范区区域性两新党组织党群服务中心。

“立治有体，施治有序，善治有效”。余杭区通过建构组织体系、延伸过程链条、拓展覆盖范围、激发创先争优活力、搭建线上议事平台、厚植德治文化氛围、强化物力保障机制等多重路径，不断完善基层治理体制机制。

实践启示：余杭区探索新时代基层治理新路子

启示一：系统设计，全域布局。党建引领基层治理是一项系统工程，应以系统性功能回应党建引领基层治理。余杭区坚持系统谋划、高位推进，以党建引领基层治理综合试点为抓手，通过不断严密基层组织体系和治理根基，着力推动党建创新机制与城市治理现代化深度融合。余杭区的实践证明：党建引领基层治理应牢固树立系统观念，强化顶层设计和整体谋划，这样才能增强整体效应，实现治理效能最大化。

启示二：突出主题，持续推进。基层社会治理重在“常”“长”。余杭区深入开展以党组织引领下的“众人的事情众人商量，众人的事情众人实干，众人的事情众人督评”为主要内容的创新实践，议事领域从家里小事到各个方面，逐步形成了多层次、全方位协商格局。余杭区的实践证明：党建引领基层治理理应突出自身特色，久久为功、绵绵用力，不断在破解矛盾中找到新思路新模式，在解决问题中积累新办法新经验，不断打开“众人的事情由众人商量”理念从理论到实践、再从实践到理论的迭代深化和螺旋上升通道。

启示三：聚焦基层，合力共创。只有聚焦基层形成合力，才能开创基层治理新局。余杭区围绕“聚焦大抓基层强堡垒，切实提升党的组织体系建设整体效能”的目标导向，重心下移、权力下放、资源下划，逐步形成党建“掌舵”、自治组织“擂鼓”、各类力量“划船”的蓬勃景象。余杭区的实践证明：党建引领基层治理，应强化多元主体多方资源统筹下沉基层，通过使命责任、事业担当、鼓励先进、营造氛围等途径，形成基层治理“力量用在基层、服务优在基层、效能升在基层”的生动局面。

启示四：问题导向，攻坚克难。社会需求的多样性和动态性，决定了治理面临的新情况新问题，需要不断提出解决问题的新理念新思路新办法。余杭区坚持问题导向、需求导向、效果导向、未来导向相统一，盯住“烫手”“棘手”问题。区委主要领导带头领衔破难、区委常委攻坚认领牵引性重点项目，专题开展党建引领基层治理“部门点题、基层答题”“基层出题、部门解题”的“双向揭榜”活动。余杭区的实践证明：党建引领基层治理应坚持问题导向，不断出实招用实劲求实效，在一次次攻坚克难中检验治理效能。

启示五：以点带面，良性循环。党建引领基层治理，应以点带面，通过“点”的突破，推动“面”的展开。余杭区坚持以“小突破”带动基层治理“大牵引”，通过抓先进示范来促后进、带中间，形成后进赶先进、中间争先进、先进更前进的良性循环，有力推动了党建引领基层治理的全面出彩、全面进步、全面过硬。余杭区的实践证明：党建引领基层治理理应运用科学思维方法，选准切入点和突破口，重点突破、循序渐进，加快推动基层治理特色品牌从“盆景”变“风景”。

（浙江省党建研究会 供稿）