



新华社
XINHUA NEWS AGENCY

新华
通讯
社

政务智库报告

2019年3月25日

把握“枫桥经验”新内涵 探索基层治理新路径

上世纪六十年代初，浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造了“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”，成为我国基层社会治理的一面旗帜。

五十多年来，各地不断把握“枫桥经验”的新内涵，通过加强党的领导、建立多元化矛盾纠纷调解机制、发动群众力量等途径，打造共建共治共享的基层社会治理新格局，为新时代“枫桥经验”的继承与发展探索了独特的路径。



中国经济信息社
CHINA ECONOMIC INFORMATION SERVICE

目 录

一、坚持党建引领 多元主体共建	1
(一) 加强党的领导 筑牢社会发展根基	1
(二) 加强基层党组织建设	2
二、建立多元化解矛盾纠纷机制建设	3
(一) 打造多元化商事纠纷调解服务平台	4
(二) 建立健全“访调对接”“诉调对接”机制	4
(三) 大力加强人民调解员队伍建设	5
(四) 整合社会资源力量 建立专业化调解机构	6
三、发动群众力量自净社会生活环境	8
四、激活基层治理新动能	9
(一) 由条块分割管理向网格化管理升级	9
(二) 基层治理插上“智能翅膀”	10
(三) 构建综合服务体系 为群众办实事	11
五、“枫桥经验”在新时代的变与不变	11

把握“枫桥经验”新内涵 探索基层治理新路径

上世纪六十年代初，浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造了“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”，成为我国基层社会治理的一面旗帜。

五十多年来，各地不断把握“枫桥经验”的新内涵，通过加强党的领导、建立多元化矛盾纠纷调解机制、发动群众力量等途径，打造共建共治共享的基层社会治理新格局，为新时代“枫桥经验”的继承与发展探索了独特的路径。

一、坚持党建引领 多元主体共建

创新推广“枫桥经验”要始终坚持党建引领这一“主心骨”，让党组织的服务管理触角延伸到社会治理每个末梢，确保基层社会治理的正确方向。

（一）加强党的领导 筑牢社会发展根基

在实践中，天津坚持把党的领导优势转化为基层社会治理的制度优势，完善了市、区、乡镇街、社区村四级党组织领导基层社会治理的组织体系，把党的执政地位“一根钢钎钉到基层”，把党的旗帜直接挂上了楼门栋。

在制度设计上，天津实行“战区制、主官上”，将自身视作全国的一个“战区”，由市委主要负责同志担任维护稳

定领导小组组长，按照 16 个区划定“分战区”，各区再根据街镇乡划分小战区。各级战区的“一把手”就是该战区主官，是抓该区域社会治理的第一责任人。同时，天津还把社会治理纳入各级领导干部责任目标、绩效管理考核，并由联合督察组不定期督查，按照“隐患就是事故，事故就要处理”的原则，掀起问责风暴。

作为一级“战区主官”的天津市和平区委书记陈绍旺表示，“战区制、主官上”的制度设计，让各级党政负责同志始终绷紧社会治理的弦，同时从会议文件中走出来，直接下沉到基层去亲自发现问题、解决问题。

（二）加强基层党组织建设

社区治理工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层。强基层，强基础，关键还要依靠坚强的基层党组织。

在“枫桥经验”的发源地诸暨市枫桥镇，当地以“红枫”党群服务中心为核心，通过党群互动、党员带动，把服务管理触角延伸到社会治理的末梢，实现了“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。

天津也在逐步打造“红色物业”“红色业委会”。2018 年，天津新修订了《天津市物业管理条例》，明确“业主委员会和物业服务企业要在党组织的领导下开展物业管理活动”，将党组织建设到物业企业中，建设到业主委员会中。记者调

研了解到，这一经验的重要来源便是天津和平区南市街道。2018年年初，天津第一家区域性物业行业联合会和联合会党总支在这里挂牌成立，迅速通过业内互帮互助统一规范服务，并发展党员。

从2014年开始，新疆持续深入开展“访民情惠民生聚民心”驻村工作，坚持每年选派区地县7万多名干部、组成1万多个工作队，进驻全疆所有村和重点社区，突出信访重点领域、重点群体以及重点任务。开展4年多来，新疆各级机关单位三分之一的干部下沉基层，在入户走访、分析社情民意、研判安全隐患的基础上，结合实施乡村振兴战略、推进“九项惠民工程”，一点一滴帮助群众解决牵肠挂肚的问题，为群众办好事200余万件，帮助200多万群众实现就业。

二、建立多元化解矛盾纠纷机制建设

“就地解决”问题是“枫桥经验”最基本的特点。各地以打造矛盾纠纷多元化解大格局为抓手，完善工作机制、整合社会资源、强化法律保障，注重发挥基层群众组织作用，进一步加强“访调对接”“诉调对接”，大力推进多元化解矛盾纠纷机制建设，努力把矛盾化解在基层，化解在萌芽状态，尽可能避免矛盾纠纷进入诉讼渠道，以最小的成本、最低的代价取得最好的成果。

（一）打造多元化商事纠纷调解服务平台

沈阳市沈河区首创了“1+4+N”多元化商事纠纷调解模式，即一个区级中心、辐射四个商圈平台、纵深N个街道点位，将调委会过去借助民力化解民事纠纷的“单轨”职能，拓宽为同时借助第三方专业力量调解企业纠纷的“双轨”模式。

“一个中心”即“沈河区商事纠纷调解中心”，主要负责对全区的商事纠纷调解工作进行规划、指导、组织、协调、考核，负责对复杂、疑难案件的会诊、调解，负责与法院诉调中心对接履行司法确认手续。“四个平台”即在皇城、五爱、南塔、东北金融中心四个商圈前置调解平台，本着“就近就便”原则，为商圈内的企业、商家提供专业化无偿调解服务，调解结果将汇总到调解中心统一造册管理。“N个点位”依托街道全社会调解工作站，在商家、企业较为集中的地方设立调解室，借商家的力量化解商家间的矛盾，力争将纠纷解决在萌芽状态。

（二）建立健全“访调对接”“诉调对接”机制

近年来，安徽、吉林等地致力于构建矛盾纠纷多元化解体系，建立“访调对接”“诉调对接”机制，积极推动建立与基层法院、公安派出所、信访等部门的联动工作机制，充分发挥“三调联动”的功能作用，以坚持发展“枫桥经验”，打造人民调解工作升级版。

安徽省委政法委、省司法厅、省信访局联合下发《关于加强信访与人民调解对接工作的意见（试行）》，并联合召开会议，确定三类调解组织为主要对接平台，对“访调对接”范围以及引导分流、对接移交、依法调解、结果反馈等环节流程进行规范，要求司法行政部门和信访部门建立健全联席会议、情况通报、研判预警以及跟踪回访等工作机制。同时，推行“警民联调”机制，加强与综治、公安等部门协调配合，联合出台《关于建立“警民联调”工作机制的意见》，在公安派出所普遍设立联调室，目前全省已建成“警民联调室”1231个。

此外，安徽、吉林两省还在化解矛盾纠纷中，通过建立“诉调对接”工作制度，充分发挥司法保障作用。该制度已实现法院与证监、工会、妇联、信访等多部门的对接，提升了基层社会治理的系统性、整体性和协同性。

（三）大力加强人民调解员队伍建设

人民调解在维护社会和谐稳定方面发挥着“第一道防线”作用，是公共法律服务体系的重要组成部分，在矛盾纠纷多元化解机制中发挥着基础性作用。

一支过硬的调解员队伍是人民调解工作的保障。加强人民调解员队伍建设，对于提高人民调解工作质量，实现国家治理体系与治理能力现代化具有重要意义。

安徽省建立了人民调解研判预警机制，探索矛盾纠纷源

头预防化解。通过人民调解研判预警系统，全省各地共汇总上报矛盾纠纷 89.83 万件，基层司法所和县区、市司法局按月报送研判预警报告约 4 万份，基层人民调解员主动开展矛盾纠纷排查 28.32 万次，预防纠纷 25.79 万件。同时，安徽还通过加强政府购买服务等方式推动人民调解员专职化建设，努力实现人口 10 万以下的乡镇街道配备 1 名专职人民调解员，10 万以上的按比例增加配备 1 至 2 名专职人民调解员。

吉林省、黑龙江大庆市等地的公安机关也动员鼓励老党员、老干部、老教师、老知识分子、老政法干警等“五老人员”和人大代表、政协委员等参与矛盾纠纷化解工作，推动建立矛盾纠纷调处平台工作，在基层实现公安调处与人民调解的有效对接。

据统计，目前吉林省 977 个派出所已全部与当地乡镇（街道）社会矛盾纠纷调处中心实现对接，1724 个社区（驻村）警务室与村（社区）人民调解委员会实现对接。

（四）整合社会资源力量 建立专业化调解机构

除了依靠人民调解员队伍，各地还纷纷加强行业性专业性调解组织建设，聚焦社会矛盾集中的行业和领域，建立交通事故、医疗纠纷、劳动争议、物业纠纷、信访纠纷等专业调委会。

大庆、沈阳、安徽等地联合司法局、人民法院及人民调

解组织工作人员，聘请法学、心理学等领域的专家学者加入，建立专兼职调解组织，按照“排查走在调处前、调处走在激化前、苗头问题早消化、敏感时期早防范”的原则，对出现的矛盾随时受理、集中梳理、归口办理、限期办结，为商事纠纷主体提供了一种自治、便捷和专业的商事纠纷解决机制。在大大降低诉讼成本、缩短诉讼时间的同时，保护了纠纷主体的诉权，减轻了法院的诉讼压力。

沈阳沈河区从 2016 年开始，以源头预防为重心，以开展“心防”工程建设为措施，综合运用心理干预手段疏导社会情绪、化解社会矛盾、防控社会风险，初步构建起了一套符合区域特点、契合社区群众需求的社会心理服务体系。

一方面，沈河区依托区综治中心成立了“沈河区社会心理服务与指导中心”，在街道层面建立了 15 个“社会心理工作站”，在社区层面建立了 111 个“心理咨询室”，构建了三级社会心理服务平台。另一方面从社会、高校、医疗机构、行业协会等组织聘请和选拔优秀人才组建了心理专家、心防志愿者、法律咨询三支专业队伍，坚持每月一次面向社会开展心理辅导课程，惠及群众万余人，为辖区 660 余名居民进行了心理疏导服务。

此外，沈河区还根据服务对象按风险等级不同提供从普遍、特定到重点的三级心理干预，同时多元化提高社区干部沟通技巧，并根据各街道社区实际情况因地制宜开展工作。

三、发动群众力量自净社会生活环境

“发动和依靠群众”是“枫桥经验”的重要内容。当前，依靠群众并充分发动社会力量参与基层社会治理已经成为各地共识。

为不断加强城市精细化管理，广州、天津、北京、浙江等地通过发动自治单元、志愿者、乡贤等群众力量，引导地区居民参与社区自治，使社会生活环境得到自我净化。

2018年，广州市宣布，准备通过三年时间，持续发动市民群众参与群防共治，打造一支拥有80万人的“广州街坊”队伍。据介绍，“广州街坊”将在社会治理工作中主要发挥信息员、巡防员、协调员和宣传员的作用，广泛收集社情民意，及时掌握社会动态；参与安全巡逻防控，震慑、防范、协助打击各类违法犯罪活动；参与矛盾纠纷调解，及时妥善处置，将矛盾纠纷处置在基层；通过各种民众喜闻乐见的方式，开展平安法治宣传，不断提升群众安全感和平安建设知效率。

除此之外，北京的“小巷管家”、天津的“河西大街”“北辰百姓”、浙江的“平安大姐”等志愿者品牌都已成为当地维护社会稳定的重要力量。志愿者们“熟人好办事”，成为政府部门和群众之间的润滑剂，将安全隐患消化在萌芽状态。

四、激活基层治理新动能

打造“枫桥经验”升级版，要充分利用科技信息手段，打造网格化管理、大数据信息平台等科技信息化载体，构建信息网络，形成全面覆盖、动态跟踪、联通共享、功能齐全的综合信息系统，集中社会资源信息要素，提高信息共享，推进基层社会治理综合化、动态化和精细化。

（一）由条块分割管理向网格化管理升级

新时代提高基层社会治理水平，要进一步深化拓展网格化服务管理，最大限度整合行政资源、公共服务资源、社会资源和市场资源，构建“全科网格”“全要素网格”，提供“组团式服务”。

为解决传统网格管理部门间“七网八网、各自为政”的困境，天津通过做实三级综治中心、统筹整合网格化管理服务、发挥专业社工作用，盘活现有的基层社会治理资源，建立全新的社会治理格局。2017年，北辰区将原有的网格重新划分整合为120个，每个网格配置1名社区民警、1名辅警和2名网格员。民警牵头组成战斗小组，配备汽车等装备，开展进企业、进社区等“十六进”，全面排查基层隐患。

广州市番禺区东环街道的龙美、甘棠两个农村社区成立了来穗人员流动党支部，配置出社区治理“双引擎”，在每个网格安排一名本村党员和一名流动党员，分别负责网格内

本地村民和外来租户的日常事务，健全落实两个党支部协商对话机制，协同推进涉及治安、维稳、调节、帮困等社区事务。

（二）基层治理插上“智能翅膀”

在“互联网+”时代，借助信息化技术强化基层治理，探索网络共治新模式，为推动“枫桥经验”创新发展插上了科技的翅膀、注入了信息化的动力，全面提升了社会治理效能。

目前“广州街坊”已搭建相关微信公众号和微信小程序平台，打造出“互联网+群防共治”新格局。截至2018年10月底，微信小程序已经吸引超过100万人次注册。

在与上海交界的浙江省嘉兴市嘉善县，基层治理通过另一种方式插上了“智能翅膀”。智能摄像头、烟雾报警器、燃气泄漏报警器、水浸监测器和门磁感应器……在嘉善的“智安小区”中，业主只需安装智安社区APP，便可实时监测家中温湿度等各项系数。“‘智安小区’充分运用互联网、大数据、人工智能、物联网等技术和信息化手段提升智慧安防水平，为小区构筑起无形的平安‘防护墙’，做强做实了平安建设的细胞单元。”嘉善县公安局局长曹雪龙说。

大庆公安建成并应用“互联网+大庆公安”综合网络服务平台，现已开设11类36项行政审批、许可受理业务。开发微信、手机APP等新媒体服务功能。此外，大庆市公安机

关还通过微信、手机 APP 等渠道收集民间矛盾纠纷线索，针对不同人群差异化安装使用，在线解答咨询、化解矛盾。

（三）构建综合服务体系 为群众办实事

深入推进平台整合、资源融合，构建统一高效、规范运行、层级明确、职责明晰的基层社会治理大体系，为群众谋福利、办实事，是“枫桥经验”在新时期的拓展和延伸。

为了对辖区平安状况进行量化分析，浙江省创造性地发布了“平安指数”，涵盖了浙江省内 11 个设区市、89 个县（市、区）的平安状况。有了平安指数，老百姓可以查看所在地或关注地的平安状况，再选择出行。

天津、大庆等地在区、乡街镇、社区村全面建成三级综治中心的基础上，推进司法所、信访办与综治办合署办公，统筹派出所、派驻检察室、人民法庭以及民政、劳动就业保障等资源，实现一站式服务。

五、“枫桥经验”在新时代的变与不变

“枫桥经验”之所以能够历久弥新，迸发出穿越时空的旺盛生命力，关键在于其能够不断顺应形势任务需要，创造性地解决不同时期的社会矛盾和问题，以最小的社会治理成本实现最大限度的社会稳定与和谐。

“依据 55 年‘枫桥经验’实践演变的历史逻辑，‘枫桥经验’进一步发展的基本趋势是从社会治安综合治理的典型

经验扩展、跃升为‘三治融合’的基层社会自治典型经验。”中共浙江省委党校马克思主义研究院院长胡承槐教授表示，这就要求我们在坚持发展“枫桥经验”中进一步丰富和凸显三治融合的新要求、新内容、新形式。

新时代要念好“变与不变”治理经，提升“枫桥经验”新内涵。绍兴市委常委、诸暨市委书记徐良平表示，“三个不变”即坚持贴近群众的作风不变、坚持依靠群众的方法不变、坚持服务群众的宗旨不变；“三个变”即理念上由管理向治理转变、方法上由传统向智能转变、领域上由线下为主向线上线下融合转变。

执笔：

新华社中国经济信息社经济分析师 张 婷

参与调研：

新华社新疆分社 郝 玉
新华社北京分社 陈 旭 李 犇
新华社广东分社 吕光一
新华社黑龙江分社 范迎春
新华社天津分社 李 鲲 王 宁 李 亭
新华社吉林分社 关子儒
新华社浙江分社 马 剑 许舜达
新华社辽宁分社 李宇佳
新华社安徽分社 周 畅 吴慧珺

编辑：

新华社中国经济信息社经济分析师 赵 婕

编审：

新华社中国经济信息社 杨 光 邱华民 申 郑

主 编：申 郑 联系电话：（010）88052733