

“枫桥经验”演进与基层治理创新

吴锦良

【摘要】历经半个世纪的“枫桥经验”，至今依然是我国政法系统综治工作的一面旗帜、一个中国特色基层治理的经典样板。岁月的冲刷非但没有使之黯然失色，反而使其获得了越来越丰富的历史和时代内涵。“枫桥经验”能成为我国治理经验中的常青树，这与其与时俱进的品格是分不开的。新时期的“枫桥经验”是以人为本、科学发展、和谐发展的经验，是强化社会管理、实现地方善治的经验，更是夯实党在基层的执政基础、增强党的执政能力的经验。本文梳理了“枫桥经验”的历史演进脉络，分析了新时期“枫桥经验”内涵的延伸和拓展，以及现阶段坚持和发展“枫桥经验”对于地方善治的重要现实意义。

【关键词】枫桥经验；浙江；综合治理

“枫桥经验”是化解基层矛盾的经验。20世纪60年代初，诸暨枫桥的干部群众在社会主义教育运动中创造了“依靠和发动群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”的经验，毛泽东同志亲笔批示“要各地仿效，经过试点，推广去做”。“枫桥经验”由此诞生。在此后40多年的时间里，尽管中国大地上经历着翻天覆地的变化，我国基层矛盾的性质特点发生了历史性的深刻变化，但在不同的历史时期，“枫桥经验”依然能与时俱进，创造出化解社会矛盾的不同方法。岁月的流逝非但没有带走“枫桥经验”的精髓，反而使其获得了越来越丰富的历史和时代内涵。因此，在不同历史时期，“枫桥经验”一直有着它独特的地位和意义，并以其独特的魅力吸引了从中央到各地基层政府的高度关注。“枫桥经验”何以能成为我国基层治理的“常青树”？“枫桥经验”精神实质是什么？新时期浙江“枫桥经验”有哪些创新与发展？这也正是本文要探讨的问题。

一、历久弥新的“枫桥经验”

“枫桥经验”是“社教”的产物，它起源于对“四类分子”（地、富、反、坏分子）改造的试点。在激进的政治运动中，一些地方在对“四类分子”改造中产生的过火、过激的行为，包括斗打、乱捕、乱杀事件十分严重。一些地方由开始时斗打个别“表现不好”的“四类分子”发展到斗打一般的“四类分子”，进而发展到斗打“四类分子”的家属子女。一些地方的“四类分子”被打死的事件并不鲜见。对此，毛泽东主席早有察觉。在1961年著名的7000人大会上，毛泽东主席指出，“对于反动阶级实行专政，这并不是说把一切反动阶级的分子统统消灭掉，而是要改造他们，用适当的方法改造他们，使他们成为新人”。^[1]1963年，一个偶然的时机，浙江农村枫桥区的做法被时任公安部领导的谢富治口头汇报给毛泽东主席。毛泽东主席对枫桥“一个不杀，大部不捕”、采取说理斗争的方式“教服”“四类分子”的做法产生了极大兴趣，他当即表态：这叫矛盾不上交，就地解决。他要求公安部上报汇报材料，总结其中的做法。后来他在有关“枫桥经验”的讲话中说：“对地、富、反、坏分子的监督、教育、改造工作，应通过群众来做。从诸暨的经验看，群众起来以后，做得并不比你们差，并不比你们弱。你们不要忘记动员群众，群众工作做好了，可以减少反革命案件，减少刑事犯罪案件。”^[2]同年11月，经过公安部和浙江省公安厅的蹲点研究和讨论总结，形成了以中共浙江省委工作队和诸暨县委署名的《诸暨县枫桥区社会主义教育运动中开展对敌斗争经验》。1964年初，中共中央发出了《关于依靠群众力量，加强人民民主专政，把绝大多数四类分子改造成为新人的指示》，同时转发了“枫桥经验”。

1964年2月，公安部召开了第十三次全国公安会议，研究农村社教运动中对敌斗争的政策问题，提出在全国推广“枫桥经验”。可惜的是，“枫桥经验”在全国推广仅仅两年，一场更加激进的政治运动“文化大革命”开始了。“文革”期间，“枫桥经验”曾受到了一定的冲击。

作者简介：吴锦良，中共浙江省委党校副教育长，《中共浙江省委党校学报》常务副主编，教授。（杭州 311121）

是改革开放使“枫桥经验”得以重生。1977年10月,由公安部干部组成的“枫桥经验”工作组进驻诸暨。一场关于“四类分子”摘帽运动的试点工作又一次历史地落在了枫桥镇身上。经过调查,枫桥镇夹紧尾巴做人的“四类分子”在动乱年代都没有违法乱纪的事实。1978年,在枫桥全区的“四类分子”中,表现好的和比较好的占89%,有破坏活动的只有1.4%,这有力地证明给他们摘帽的时机已经到来。经过多次试点,枫桥全区累计为3279名“四类分子”摘除了帽子。^[3]此后不久,全国治安工作会议对枫桥的摘帽试点予以了高度评价:“枫桥的干部、群众坚决贯彻党的政策,该摘的坚决摘……这是一个很好的经验。”《人民日报》也为此专门发表了题为《摘掉一顶帽调动几代人——记诸暨县枫桥区落实党对“四类分子”的政策》的文章^[4]。一批长期在社会边缘求生的人获得了新生的机会。

进入改革开放年代,在党的工作重点转移到经济建设上来之初,我国又遇到了“文革”后的第一个犯罪高峰,刑事案件和各种治安问题大幅度增长。在新的历史条件下,有着改造人和教育人成功实践的“枫桥经验”再次被推荐给高层决策者。虽时过境迁,但“枫桥经验”始终在与时俱进。回应时代的要求,枫桥创造了帮教改造违法犯罪人员的一整套制度和办法。以公社为单位的三级调解组织迅速建立起来,农村治保会得以健全。在对犯罪分子狠抓“严打”的同时,防范、建设、管理、改造等综合治理的机制和体系在枫桥逐步建立起来。

改革开放以来,“枫桥经验”始终围绕党委政府中心工作,以“为地方经济社会发展创造优良的治安环境”为己任,紧紧抓住“依靠群众化解社会矛盾”这一主线,以“小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交,就地解决”为目标,不断拓展和丰富着自身的历史和时代内涵。作为我国社会治安综合治理的基层样板,枫桥镇创造了一系列“化解矛盾在基层”的有效机制和方法,主要包括:

1. “四前工作法”。“四前”即组织建设走在工作前,预测工作走在预防前,预防工作走在调解前,调解工作走在激化前。加强化解基层矛盾的组织网络建设,发挥党政机构和民间力量两方面的积极性;将化解矛盾的重点环节前移,强化预测、预防的环节;当矛盾纠纷一旦发生,重在加强各种途径的调解。“四前工作法”的精髓是将矛盾纠纷化解在基层。

2. “四先四早”工作机制。即预警在先、矛盾问题早消化;教育在先、重点对象早转化;控制在先,敏感时期早防范;工作在先,矛盾纠纷早处理。通过“四先四早”,着力化解人民内部矛盾。实际上,“四前工作法”和“四先四早”工作机制都是预防和化解基层矛盾的机制和方法。

3. 大调解机制。经过长期努力,枫桥镇形成了党政领导、部门参与、上下联动、优势互补的“大调解”格局和机制。枫桥镇已先后建立了镇、管理处、村(居、企)三级人民调解组织网络,全镇共建调委会59个,有人民调解员358名,纠纷信息员328名,已形成了“组织成网络、人员遍角落”的人民调解工作体系,并建立“镇村联动”工作机制。一旦发生纠纷,村(居、企)调解员及时受理,快速调处。对于没有经过调解直接起诉到法院的矛盾纠纷,劝导当事人首先寻求调解途径解决纠纷。^[5]

4. 网格化管理。近年来,枫桥镇以社会管理网格化为抓手,构筑起了“纵向到底、横向到底”和“纵向联动、横向整合”的社会管理网格系统。在纵向上,全镇分为三级网格:镇作为一级网格区,责任主体是镇党委政府,由镇综治工作中心具体负责。二级网格区是片区网格,全镇按片分为三个二级网格区,网格责任主体是三个片综治分中心,主要职责是调处各村上交的矛盾纠纷。对不能调处的矛盾纠纷按程序移交镇综治中心。三级网格区是村一级,全镇按村分为28个三级网格区。网格责任主体是村两委会,主要职责是细化实化村级综治网格化管理。村级网格将村以村民代表数划分为相应数量的网格,每个村民代表直接联系一个网格内的农户;每个村两委干部通过联系若干村民代表、间接联系若干个网格内的农户。在横向上,主要是从“纠纷化解网格化、土地管理网格化、社会人管理网格化、社区警务网格化、安全生产网格化和应急管理网格化”六个方面实现横向整合。^[6]

新时期“枫桥经验”着眼于维护稳定、促进发展。1998年8月,浙江省公安厅、绍兴市委、诸暨市委联合组成调查组,总结出“党政动手,依靠群众,立足预防,化解矛盾,维护稳定,促进发展”的“枫桥经验”,再次得到浙江省委省政府、公安部、中央综治委肯定。《人民日报》头版头条介绍了新时期的“枫桥经验”。^[7]回顾历史,我们不难看出,“枫桥经验”产生于阶级斗争的年代,发端于“社教”运动中对“四类分子”的改造,后来在对“四类分子”摘帽的试点中又丰富了其内涵。自我国进入改革开放

新时期后,“枫桥经验”顺应时代要求,逐步发展成为我国基层社会治安综合治理的典范,蜕变为“积极探索源头化解矛盾、维护基层稳定、促进经济社会发展的方式方法”,成为经济社会发展中维护基层稳定的“维稳器”。近几年来,“枫桥经验”在坚持“以人为本,化解矛盾,促进发展”的基础上,又创造了“靠富裕群众减少矛盾,靠组织群众预防矛盾,靠服务群众化解矛盾”的新经验。^[8]纵观“枫桥经验”的演变,“发动群众、依靠群众、服务群众”始终是“枫桥经验”的根本。

二、新时期“枫桥经验”的延伸和拓展

诞生于1963年的“枫桥经验”,经过40多年的变迁,早已摆脱了阶级斗争的色彩,但其“依靠群众、化解矛盾、维护稳定”的精神内核一直被保留下来,在不同历史时期得到了传承、丰富和发展。改革开放30多年来,“枫桥经验”被描述为“在党的领导下,组织动员全社会力量,通过打击、防范、教育、管理、建设、改造等途径和手段,推进基层社会治安综合治理,解决影响社会和谐各类问题。着眼于化解矛盾、解决问题、建立健全矛盾纠纷疏化解机制;专群结合、群防群治,建立健全打、防、控一体化工作机制,立足基层,深入群众,建立健全基层管理服务机制”。^[9]概言之,“枫桥经验”以和谐稳定为目标,以社会治安综合治理为手段,以群众广泛参与为特征,是群众广泛参与社会治安综合治理的经验,是新形势下基层化解矛盾、维护农村稳定的经验。

近几年来,“枫桥经验”在创新发展中更加注重将“以人为本”作为核心内容,将化解矛盾作为主要任务,将强化基层服务与管理作为关键环节,把专群结合作为最大优势,致力于关注民情、改善民生、发展民主、维护民安、促进民和,创造了“立足基层组织,整合力量资源,就地化解矛盾,保障民生民安”的新经验,建立了“治安联防、矛盾联调、问题联治、事件联处、平安联创”的新机制,形成了“党政动手、依靠群众,源头预防、依法治理,减少矛盾、促进和谐”的新格局,体现了“枫桥经验”的地方特色和时代特点^[10],成为全国政法综治战线的一面旗帜。2003年和2004年,中共中央政治局常委、中央政法委书记先后两次发表讲话,要求总结枫桥经验。而浙江两任省委书记——张德江、习近平也都曾着力推广“枫桥经验”。^[11]几乎每天,都有众多来自全国各地的机关干部到枫桥学习参观。各地借鉴“枫桥经验”,围绕“化解矛盾、维护稳定”的目标,创造了大量符合当地实际的新的做法和经验,使“枫桥经验”得以延伸,其内涵更加丰富。

在枫桥镇所属的绍兴市,40多年来特别是新世纪以来,全市各级党委、政府在积极推广和创新发展“枫桥经验”的实践中是走在全省、乃至全国前列的。早在2003年,绍兴市委市政府就作出了《关于学习推广创新新时期“枫桥经验”的决定》,《决定》对绍兴全市未来五年学习推广创新新时期“枫桥经验”提出了明确具体的工作目标,对“枫桥经验”中的许多做法予以了充分肯定并要求各地积极学习推广。^[12]绍兴市在随后实施“平安绍兴”计划的实践中,在“枫桥经验”的基础上,形成了一套更为严密的运作体系。如该市将梳理出来的51项可能引发群体性事件的苗头,责成副市长以上的官员牵头,落实相关职能部门和责任人,同时追究因工作不力造成重大不稳定事件的相关责任人。^[13]这些做法使“枫桥经验”在绍兴得以延伸拓展,在“平安绍兴”建设中发挥了重要作用。

在不断学习、推广“枫桥经验”的活动中,浙江其它地方也纷纷学习、仿效“枫桥经验”的许多做法,尤其是“依靠群众,化解矛盾,促进发展”的精神在各地得到了广泛传播。从1998年到2003年这五年中,“枫桥经验”的发展出现了两种趋势:一方面,枫桥镇的党委、政府努力在新时期的新形势下探索“枫桥经验”的新路子;另一方面,浙江各地基层党委政府和政法机构在学习“枫桥经验”的同时,也在结合当地实际积极发展适合自己的新路子。^[14]如湖州南浔区司法所在学习、创新“枫桥经验”的过程中,建构了以司法所为核心,基层调委会、安置帮教组织、法制宣传相互支持、相互配合的网络体系,以及“点”(各村民小组、居民小组和企业车间班组)“面”(镇辖办事处、村、居民委员会和企事业单位)结合的调解、帮教工作方法,有效地促进了大量矛盾纠纷化解在基层;临海市司法局在学习“枫桥经验”的过程中探索建立了“联动调解中心”和类似枫桥“四前”工作机制的“四理”机制。浙江嘉兴、金华等地在学习推广“枫桥经验”的过程中进行了“全员维稳责任制”的探索,取得了良好的效果。^[15]另外,如温岭市的民主恳谈、义乌市总工会的社会化维权模式、嘉兴的新居民事务局、诸暨店口镇“老乡管老乡”的外来人口管理模式、奉化力邦村对外来人口公司化集中管理的模式,以及常山县的民情日记等,均是结合当地社会管理的实际、以不同方式创新和发展了“枫桥经验”。作为全国社会治安综合治理的先进典型,全国各地到枫桥来参观取经的人员常年不断,这对其它地

方的社会治安综合治理提供了重要的先进理念和可供操作的经验。

毫无疑问,社会治安综合治理是实现基层社会和谐稳定的第一道防线。但社会和谐稳定不仅仅是一个社会治安问题,从根本上来讲,它必然要涉及民生改善、民主发展和民权保障等问题。以人为本,科学发展,改善民生,发展民主,落实民权,让辖区全体居民共享经济社会发展的成果,这是社会和谐稳定的第二道、也是最根本的一道防线。构筑这第二道防线,就是要将工作重点从社会治安综合治理进一步延伸至基层治理与“善治”的广阔领域,它必将会涉及到经济、政治、社会、文化、生态环境等方方面面。这也正是“枫桥经验”内涵拓展的意蕴所在。可喜的是,“枫桥经验”创新发展的实践,正是沿着这样一条路径前行的。

作为“枫桥经验”的发源地,绍兴不仅注重加固“枫桥经验”中“社会治安综合治理”这第一道防线,也同样注重“以人为本,科学发展”这第二道防线。就第一道防线而言,近几年来绍兴全市将“枫桥经验”推广并提升到了一个新的水平,其突出的工作可概括为以下几个方面:第一,在全省率先探索建立乡镇(街道)综治工作中心。截止2008年底,全市118个乡镇(街道)全部建成了综治工作中心。第二,坚持并积极推广“枫桥经验”中从源头上预防化解矛盾、维护社会和谐稳定的各种有效的方法和措施。第三,推进调处化解、治安防控、法律服务、预防犯罪、平安创建等社会治安综合治理工作进民营企业。第四,积极探索构建人民调解、行政调解、司法调解相衔接的“大调解”工作机制。第五,探索建立“老乡管老乡”等流动人口互动式管理模式,有效预防和控制流动人口刑事发案和因流动人口引发的群体性事件。第六,试点村级综治“网格化”管理。以村两委会为核心,建立支委联系党员、党员联系群众、村两委干部联系村民代表、村民代表联系农户的综治工作网络,推进综治工作进村入户,填补了社会家庭细胞中综治工作的空白。^[16]

在构筑“以人为本,科学发展”这第二道防线上,绍兴市紧紧围绕一个“民”字做文章,将“以民为本”作为丰富发展“枫桥经验”的一条红线贯穿各项工作的始终。概括地说,绍兴市各级党委政府将创新发展“枫桥经验”与地方经济社会发展紧密联系起来,在发展中凸显一个“民”字,即致力于关注民情、改善民生、发展民主、促进民和。^[17]

三、网格化治理:“枫桥经验”的新发展

“枫桥经验”是一种地方治理的经验。用发展的眼光来看,地方治理水平是无止境的。在一定的时空中,治理水平必然要受到行政理念和技术资源的制约;它总是随着治理理念发展、治理系统升级和治理技术突破而不断创新发展的。在一个镇域范围之内,依托现有的公共资源,凭借传统的“发动群众、依靠群众”的理念,“枫桥经验”在基层维稳的道路上已经走到了极致。浙江乃至全国各地在学习和推广“枫桥经验”的过程中,虽然也局部的创造了一些新的做法和经验,但至今未有全面超越“枫桥经验”之经验。因此我们甚至可以提出这样一个大胆的观点:作为我国基层治理的一面旗帜,其它乡镇很难在现有的治理框架下创造全面超越“枫桥经验”之经验。但这不等于说“枫桥经验”已经走到了尽头。随着治理思想的发展、治理系统的升级和治理技术的突破,“枫桥经验”终究要迎来进一步的创新发展。事实上,这样的“经验”在实践层面已经被创造出来:那就是舟山市的“网格化管理、组团式服务”的生动实践。中共浙江省委书记赵洪祝曾经在一份内参的批件中指出:舟山市“网格化管理、组团式服务”是对“枫桥经验”的坚持和发展。^[18]

(一)舟山市网格化治理的主要做法

舟山市的网格化治理是根据“党委领导、政府负责、公众参与、社会协同”要求,从划分基层社会管理的基本单元(网格)着手,通过强化基层服务、实现基层管理重点转移,实现了基层社会管理全面创新。其主要做法是:

1. 在城乡社区全面建立基层治理“网格”,实现基层管理服务“横向到边、纵向到底”全覆盖。随着单位体制的消解和社区居民从“单位人”向“社会人”的转变,基层社会管理与服务的主体缺位问题日益显现:社区居民遇到的形形色色自身无法解决的问题,既不能像以前那样找“单位”予以解决,也不清楚乡镇(街道)中究竟该由谁来负责。基层社会管理与服务的“空白地带”由此产生了。而正是在这个管理服务的空白地带,滋生着各种各样的基层社会矛盾和冲突,对党和政府的执政能力提出了新的

挑战。解决基层社会管理的“主体缺位”、清除基层管理与服务的“空白地带”,是舟山市推出“网格化治理”的一个重要出发点。

2008年8月,在普陀区桃花镇、勾山街道等地试点的基础上,舟山市全面推开“网格化管理、组团式服务”工作。网格化治理的第一步,是在乡镇(街道)管辖区以下划分基层治理网格。网格划分的总体原则是:有利于党委、政府的管理服务职能覆盖到社区,延伸到网格;有利于网格服务团队上门调查、面对面服务、包干负责,以形成覆盖城乡、条块结合的市、县(区)、乡镇(街道)、社区、网格五级体系,提高基层综合治理水平。各地从实际出发,根据社区所辖范围、村域分布特点、人口数量、居住集散程度、群众生产生活习惯等情况,结合各乡镇、街道、社区党员干部和有关单位工作人员数量合理设置网格。网格范围大小不搞一刀切,渔农村一般以100—150户组成一个网格,城市社区则适当扩大。截至2008年底,舟山市已建立2430个基层治理网格,实现了基层服务管理“横向到边、纵向到底”,网格服务团队“走村入户全到位、联系方式全公开、反映渠道全畅通、服务管理全覆盖”,确保了“每一寸土地都有人管,每一项任务都有人落实”。从而在组织体系上解决了基层管理与服务中“主体缺位”和“管理真空”问题。

2. 以乡镇(街道)干部、社区工作者、民警、教师、医生和志愿者为网格团队成员,以摸清网格“家底”为基础,建立起基层社会管理服务新体系。网格仅仅是基层公共服务与管理的组织载体,网格化治理的核心是服务与管理,对网格内居民提供服务与管理的主体是网格服务团队。舟山市对每个网格都配备了一支服务团队,网格团队对网格内的居民提供全方位的管理与服务。每个网格团队由1—2名乡镇(街道)机关干部、1—2名社区干部、1名医护人员、1名教师和1名民警组成。各县(区)在市委统一要求的基础上,立足基层群众所需,因地制宜地将渔农业科技人员、乡土实用人才、文艺骨干充实到网格团队中。到2008年底,全市网格团队服务人员达13565人,其中县(区)干部772人,乡镇(街道)干部2479人,社区干部2011人,普通党员、医务工作者、片区民警、教师、渔农业科技人员和乡土实用人才8303人。服务团队的任务,是对所管理服务的群众进行至少每年两次的走访,将每一网格中所有居民的家庭状况、住房、就业、计生、优抚救助、党建群团、医疗、教育、土地承包等信息资料输入网格化信息管理系统,并通过多种方式及时收集和处置自己“责任区域”中的问题,主动帮助协调解决群众反映的问题和困难。通过网格团队建设,全市实现了对社区群众管理服务的信息化、精细化和快速回应群众意见的长效机制,形成了新形势下基层社会管理服务的新体系。

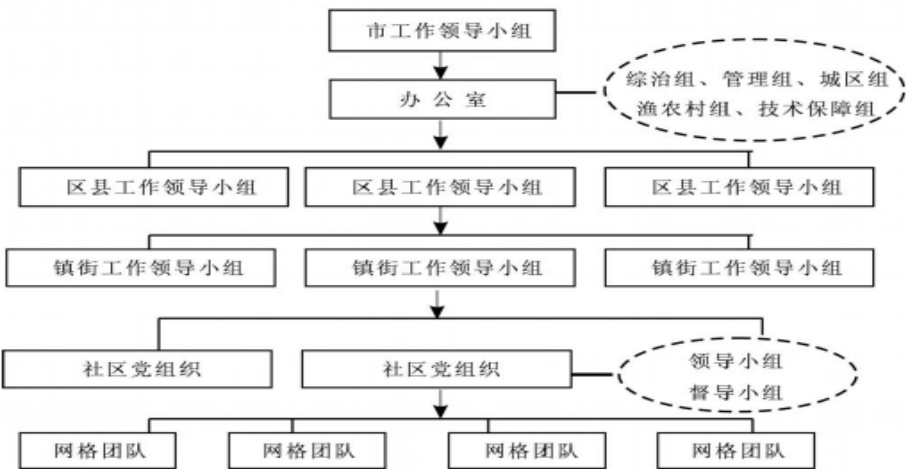
3. 以强化公共服务为突破点,全面、及时回应群众要求,实现基层管理的重心前移和重点转移。舟山网格化治理的一个重要特点是:以“为民、惠民、便民”为宗旨,以“网罗民声、了解民情、化解民忧”为手段,以“得人心、暖人心、稳人心”为目标,全面及时回应群众要求,最大限度地解决基层群众的各种实际问题。以普陀区桃花镇为例,该镇在2008年上半年先行试点,在半年时间中,全镇服务团队向每户居民发放“网格化管理,组团式服务”联系卡,方便群众及时反映问题,并定期将各种情况汇总后报镇网格化管理领导小组办公室进行分类、汇总、梳理,再提交党政班子讨论并提出解决办法、措施,由分管领导作出反馈意见交付部门人员加以解决和答复。半年中全镇各服务团队就累计下村走访达450余次,走访群众5800余户,入户率达到98.4%,收集到就业、救助、失地农民养老保险、住宅、交通、环卫等群众意见建议152条,及时答复和解决了123条,解决率达80.9%。截至2008年底,舟山全市网格服务人员已走访家庭306588户,占全部家庭户的83.9%,征集意见、建议11616条,解决问题8089个。通过网格团队全面、深入、细致的管理与服务,网格化治理真正实现了“寓管理于服务之中”的要求:通过网格团队对“责任区域”内居民及时提供全方位的服务,使基层管理重心从“事后处置”向“事前预防”环节前移,基层管理重点实现了从社会防控向基层服务转移。

4. 将传统的联系包干责任制度与现代信息网络技术结合起来,拓展电子政务功能,建立起公共服务与管理的新型信息化平台。我国基层社会管理中较为普遍的一个做法是机关干部分片联系、责任包干的制度。从某种意义上说,网格化治理是我国传统的干部联系包干制度的新发展,这个“新”主要体现在两个方面:第一,将传统的联系包干制度网状化、普遍化、制度化。各条线的联系包干制度具有分割性、临时性、局部性等特点,不同地方、同一地方的各条线上做法不一、差异很大,更没有使之上升到基层管理制度化的水平。舟山网格化治理使联系包干责任制度“横向到边、纵向到底”,实现了联系包干的网状化、普遍化和制度化,并建立健全了联系包干责任制度的长效机制。第二,用现代信息网络技术改造联系包干制度,全面提升了联系包干制度的技

术含量,提高了干部联系包干和承担责任的能力水平。舟山市结合“网格化管理、组团式服务”的需要,充分利用了现代信息技术,开发了一个强大的网格化管理信息系统。该系统包括基础数据、服务办事、短信互动、工作交流和管理系统等模块。“基础数据”属于内网,录入了网格内居民的家庭基本情况和个人基本情况等信息,包括居民的家庭人员、住房、就业、计生、优抚救助、党建群团、医疗、教育、土地承包、遵纪守法等信息资料,把分散、孤立的信息进行汇总整理,建立数据库,并注重信息的日常收集积累和维护更新,使政府可以动态掌握、全面了解群众的实际情况,提高管理服务的精细化、动态化水平。“服务办事”属于外网,系为全体网格居民开放的一个网上办事平台,也是政府有关部门为网格居民提供服务的协作平台。“短信互动”是网格服务团队、政府有关部门与网格居民之间的短信互动平台,居民可以随时、及时与网格服务团队成员沟通、反映情况;政府有关部门与网格团队可以及时将有关信息发送网格居民。“工作交流”是网格团队成员和机关工作人员就网格化管理进行工作交流的平台。网格团队成员可以通过这一平台发表“民情博客”,记录服务联系群众的经验做法、心得体会、难点疑点、意见建议等,促进信息互通、经验共享、困难互帮,提高彼此管理服务水平。强大的网络信息平台连通到每一个社区、每一个网格成员,在基层管理服务上实现了一口受理、一网协同,不仅拓展了电子政务的功能,更是全面有效地改变了政府的管理服务理念 and 方式。

5. 整合“条块”公共服务资源,实现网格化治理与现有行政管理的无缝对接。与现有行政管理体制有机结合,实现政府管理服务各项工作与网格化治理的无缝对接,这是舟山网格化治理的又一重要特点。网格化治理主要通过以下方式整合公共服务资源:第一,整合党政机关不同部门的工作与信息平台,实现公共服务与管理资源的优化配置和信息共享。网格化治理的管理信息系统整合了市属各部门的局域网和数据库,提高了信息的共享水平,成为综合性、集成式的社会管理服务信息平台。同时,借助网络技术还实现了各部门相关工作的衔接和协同。第二,将条条块块各项管理工作整合到网格化治理体系之中。舟山市委市政府明确要求各县区、各部门、各街道乡镇要把本地、本部门开展的管理服务活动与“网格化管理、组团式服务”工作有机结合起来,以“网格化管理、组团式服务”为统领,强化条块协同,整合公共管理服务资源,使有限的公共资源发挥最大效能。第三,实现“上面千条线”与“基层一张网”之间的有机衔接。原有基层社会管理体制被基层干部形象地概括为“上面千条线、下面一根针”,在这种压力型体制下,条条各自为政、乡镇街道疲于应付、不堪重负,导致一些基层干部眼睛向上,甚或欺上瞒下。舟山网格化治理不仅实现了条条之间的协同,还使“上面千条线”汇聚于“基层一张网”之中,通过一网式服务实现了条条与块块之间的无缝对接。

6. 加强组织体系建设,健全管理制度,建立基层“网格化治理”的长效机制。作为基层社会管理与服务的体制创新,网格化治理的有效运行离不开领导与组织保障。舟山在市一级成立了“网格化管理、组团式服务”工作领导小组,领导小组下设办公室,办公室下设五个小组:①综治平安组,由市委政法委负责;②团队管理组,由市委组织部负责;③城区工作组,由市民政局负责;④渔农村工作组,由市渔农办负责;⑤技术保障组,由市府办(市信息中心)负责;县(区)/乡镇(街道)及社区也要成立相应领导机构,从而建立起市、县(区)、乡镇(街道)、社区、网格五级体系。(见下图)



(网格化治理领导与组织系统)

(二)舟山市网格化治理取得的成效

舟山市全面推行“网格化管理、组团式服务”近一年来,已经取得了令人欣喜的成效。

1. 夯实了维稳工作的群众基础,创新发展了“枫桥经验”,有效保障了社会的和谐稳定。舟山“网格化管理、组团式服务”从依靠群众、联系群众、服务群众着手,畅通了群众诉求渠道,抓住了维稳工作“强基层、打基础”这个重点,从源头上夯实了维稳工作的群众基础。这是对“枫桥经验”中“依靠群众”、“加强源头控制”、“化解矛盾在基层”、“事前工作机制”等做法的发展与创新,或者说,网格化治理是在传统的“枫桥经验”中注入了信息技术等新的元素,并使之与上级党委政府的中心工作紧密结合,从而有效保障了社会的和谐稳定。

2. 拓宽和巩固了干部联系群众的渠道,促进了干部作风的转变和党群干群关系的根本性改善。网格团队成员的主要工作是经常性深入群众,走访联系,了解民情。在日常走访中,群众总会提出各种各样的问题和建议,要求政府帮助解决。在遇到群众急需解决的问题时,网格团队成员竭其所能、及时给予帮助解决——这是网格团队的重要职责,也是基层群众对“网格化管理、组团式服务”体会最多、感受最深的地方。由于群众反映意见和问题的渠道畅通了,与群众利益关系密切的一些民生问题逐步得到了解决,群众也开始真正把基层党员干部当作了自己的知心朋友,党群干群关系由此变得更加密切和融洽。

3. 强化了条块协同,整合了各种社会管理资源,提升了党委政府的管理水平和执政能力。我国地方政府条块关系的一个基本问题是:上级不同管理部门(条条)之间缺乏沟通协作,导致各自为政或政出多门,社会管理资源处于分散状态,不能得到有效整合和充分利用。网格化治理的一个突出成效,是借助这个新型的组织与管理系统,成功地将各县区、各部门、各街道乡镇的各种条块资源有机整合起来;在各乡镇、街道和城乡社区,“一网式管理与服务”不仅已成为基层社会管理的中心工作,而且是基层各项工作的统领。网格化治理已经成为舟山市各项工作之“纲”。提纲挈领、纲举目张,以网格化治理统领各项工作,整合管理资源,强化条块协同,这使得地方党委政府的管理水平和执政能力得到显著提高。

4. 促进了基层党建与党委政府中心工作及基层群众工作的紧密结合,为新时期基层党建工作提供了抓手、创新了载体、明确了方向。

5. 实现了基层社会治理“从管理到服务”的重点转移,给“服务型政府建设”注入了具体、丰富的内涵。

(三)“网格化治理”对于“枫桥经验”的发展

从依靠群众、联系群众、服务群众着手,畅通了群众诉求渠道,抓住了维稳工作“强基层、打基础”这个重点,从源头上夯实了维稳工作的群众基础。这是对“枫桥经验”中“依靠群众”、“加强源头控制”、“化解矛盾在基层”、“事前工作机制”等做法的发展与创新。“网格化管理、组团式服务”对于“枫桥经验”的创新发展主要表现在以下几个方面:

1. 治理系统的升级

“枫桥经验”主要是镇域治理之经验。作为我国行政权力系统的末端,乡镇要直接面对来自基层的各种矛盾纠纷和社会问题,但由于自身权力的局限,在一镇的范围内遇到的许多问题并非是乡镇自身所能解决的,它需要上一级权力部门的积极配合。从权力配置的角度看,我国县域权力机关才是地方治理的基本单元。因此,作为一个相对独立、完整的治理系统,以县域为单位比以镇域为单位在各种治理资源的配置上要优越得多。“网格化管理、组团式服务”的工作重点在基层,这与枫桥镇别无二致,但统筹各项工作的权力中心不是在乡镇而是在县(区)、市,这就使整个治理系统的资源占有数量和资源整合力度得到了实质性提升,从而为“枫桥经验”的创新发展开辟了新的系统资源。

2. 治理技术的突破

“网格化管理、组团式服务”的一个重要突破,是现代网络和信息技术运用。舟山市充分利用了现代信息网络技术,开发了一个强大的网格化管理信息系统。该系统包括基础数据、服务办事、短信互动、工作交流和管理系统五个模块。强大的网络信息平台连通到每一个社区、每一个网格成员,在基层管理服务上实现了一口受理、一网协同,不仅拓展了电子政务的功能,更使传统的“枫桥经验”与现代信息网络技术平台实现了有机结合。

3. 综治理念的发展

“枫桥经验”是全国政法系统社会治安综合治理的一面旗帜。“综合治理”通常是指社会治安综合治理。社会治安综合治理是我国政法系统围绕社会治安创造的一套制度、机制和方法,它是在党和政府统一领导下,在充分发挥政法部门骨干作用的同时,组织和依靠各部门、各单位和人民群众的力量,综合运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的多种手段,通过加强打击、防范、教育、管理、建设、改造等方面的工作,实现从根本上预防和治理违法犯罪,维护社会治安稳定的一项重要的社会系统工程。但从某种意义上说,社会治安综合治理还属于“小综治”的范畴,而社会治理才是“大综治”的范畴。从“综合治理”到“社会治理”变化,也是从“小综治”到“大综治”的变化,它要求将社会治安问题与社会建设、公共服务、民生改善、民主发展等问题联系起来加以统筹考虑。“综治”实际上是治理与善治的一个方面,“小综治”系统要受到“大综治”系统的制约,两者之间需要形成良性互动的关系。舟山市的“网格化治理”,实际上也是从“小综治”迈向“大综治”的一次成功的探索。

四、结语:从“枫桥经验”到地方善治

“枫桥经验”是近半个世纪以来全国政法系统社会治安综合治理的一面旗帜,它从形成到发展经历了不断创新、与时俱进的过程。从“枫桥经验”本身来看,新时期除了强化“打击、防范、教育、管理、建设、改造”一体化的综治体系外,还从民生、民权、民主等多层面推进发展,并在建立健全矛盾化解机制的基础上,进一步加强了当地居民的社会保障机制、利益诉求机制和机关干部在维稳工作中的激励约束机制建设。^[19]“枫桥经验”的内涵随着时代的发展而在不断丰富发展。在浙江乃至全国各地坚持和创新发展“枫桥经验”的过程中,随着现代社会系统的日趋复杂化,社会治安综合治理对于资源整合、部门协作的要求越来越高,“枫桥经验”也日益从传统的“小综治”向“大综治”的格局演变,“综治”与“治理”的良性互动成为现阶段“枫桥经验”发展的一个重要特点,而实现“善治”也已经成为根本目标。从这个意义上说,舟山市创造的“网格化治理”是“枫桥经验”在新时期的成功样板。

“枫桥经验”不仅是基层社会治安综合治理的经验,也是以人为本、科学发展、和谐发展的经验,是强化社会管理、实现地方善治的经验,更是夯实党在基层的执政基础、增强党的执政能力的经验。在今天,“枫桥经验”也不再局限于枫桥镇社会治安综合治理的经验,它更是浙江的经验、全国的经验。

注释:

[1][2][3][14]赵义:《枫桥经验——中国农村治理样板》,浙江人民出版社2008年版,第27、14~15、56及58、133页。

[4]新华社:《摘掉一顶帽,调动几代人——记诸暨县枫桥区落实党对四类分子的政策》,《人民日报》1979年2月5日。

[5]张学敏、任光法、崔春新:《织就一张“大调解网络”》,诸暨网 www.zjrb.cn, 2007-12-28。

[6]枫桥镇党委、枫桥镇政府:《创新落实“枫桥经验”,努力构建和谐枫桥》,2009年6月。

[7]《人民日报》评论员文章：《“枫桥经验”值得大力推广》，1998年12月1日。

[8]汪世荣：《枫桥经验：基层社会治理的实践》，法律出版社2008年版，第20页。

[9]参阅浙江省委2004年5月发“中共浙江省委关于建设‘平安浙江’促进社会和谐稳定的决定”，载中共浙江省委建设“平安浙江”领导小组办公室编：《建设平安浙江工作手册（2007年版）》。

[10]周永康：《在纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”45周年大会上的讲话》，《人民法院报》，2008年11月24日。

[11][13]周白：《浙江枫桥化解社会矛盾经验中南海瞩目》，《南风周末》2006年03月09日。

[12]中共绍兴市委绍兴市人民政府：《关于学习推广创新新时期“枫桥经验”的决定》，市委发〔2003〕97号。

[15]毛晓宇、吴波：《首创全员维稳工作责任制考核不合格将作书面检查》《嘉兴日报》2008年04月18日。

[16][17]绍兴市委、市政府：《坚持与发展“枫桥经验”》，浙江在线新闻网站2009年07月17日。

[18]2009年7月7日，中共浙江省委书记赵洪祝对省委党校吴锦良教授发表在《决策参阅》上的“网格化治理：我国基层社会管理的全面创新”一文作了长篇批示，批示中说：“省委党校的这份调研报告较好地总结了舟山市网格化管理的经验和做法，从中可以看出，‘网格化管理、组团式服务’成效明显，坚持和发展了‘枫桥经验’，完善了综合维稳机制，提高了党在基层的执政能力和领导水平……”。见浙江省委办公厅文电处：“领导批示登记”1283号，2009年7月8日。

[19]陈长兴：《“枫桥经验”与和谐社会机制建设》，《学习时报》2005年12月15日。

参考文献：

1. 赵义：《枫桥经验——中国农村治理样板》，浙江人民出版社2008版。

2. 汪世荣等：《枫桥经验：基层社会治理的实践》，法律出版社2008版。

3. 新华社：《摘掉一顶帽，调动几代人——记诸暨县枫桥区落实党对四类分子的政策》，《人民日报》1979年2月5日。

4. 评论员文章：《“枫桥经验”值得大力推广》，《人民日报》1998年12月1日。

5. 中共浙江省委建设“平安浙江”领导小组办公室：《建设平安浙江工作手册》，2007年。

6. 绍兴市委、市政府：《坚持与发展“枫桥经验”》，浙江在线新闻网站2009年07月17日。

7. 中共绍兴市委、市政府：《关于学习推广创新新时期“枫桥经验”的决定》，市委发〔2003〕97号。

8. 枫桥镇党委、枫桥镇政府：《创新落实“枫桥经验”，努力构建和谐枫桥》，2009年6月。

9. 吴锦良：《网格化治理：我国基层社会管理的全面创新》，《决策参阅》2007年总第37期。

10. 陈长兴：《“枫桥经验”与和谐社会机制建设》，《学习时报》 2005 年 12 月 15 日。