
市域社会治理现代化路径研究

——以绍兴市为例

戴大新 魏建慧

市域社会治理，是指以地级市的行政区域为范围，依靠党委政府、社会组织、企事业单位及个人等主体，创新社会治理机制，对辖区内的人民、事务、组织等进行管理和服务的总和或过程。市域社会治理在整个国家治理体系中扮演着承上启下的枢纽角色和作用。以浙江省绍兴市为例，当前正处于高水平全面建成小康社会、基层治理体系和治理能力现代化水平全面提升的关键时期，要在既有基础上寻找深化之路、实现在新时代市域治理水平和治理能力进一步提升，面临诸多挑战，亟需深入研究并予以破解。

一、绍兴市域社会治理现代化的探索实践

（一）坚持党建引领

绍兴市强化党建引领，加强市域社会治理力量和资源统筹。一方面，以“五星达标、3A争创”“五星达标、和美家园”创建活动为载体，强化党建工作制度化、规范化、标准化建设，以基层党建全域提升引领市域社会治理全面提升。另一方面，全面加强基层（村、社区）党组织书记队伍建设，以集中培训、基地跟学、师徒结对等方式，提高其能力。制定并实施村（社区）党组织书记底线管理标准、党员干部面对群众“十条忌语”等，促进党组织书记作表率、守规矩、履好职。

（二）坚持以人民为中心

践行党的群众路线，充分发挥广大群众在市域社会治理中的主体作用。一是以保民安赢民心。把人民满意作为一切工作的出发点，深入推进扫黑除恶专项斗争，持续加大对黄赌毒、盗抢骗、食药环等影响人民群众安全感的违法犯罪活动打击力度，扎实开展安全生产、危化物品、敏感物资、寄递物流、网吧、民宿等行业领域大排查大整治行动。二是以集民智聚民力。创新组织群众、发动群众的体制机制，激发、调动“红枫义警”“五邻社”“越乡村嫂”等一大批基层群众，开创专群结合、群防群治新局面，打造市域社会治理新增长点。三是以纳民言重民意。把人民群众深恶痛绝的涉黑涉暴、“两抢一盗”、电信网络诈骗、校园安全侵害等违法犯罪活动作为打击整治重点，健全立体化治安防控体系。

（三）坚持防范化解矛盾

把预防化解矛盾纠纷和防范风险作为市域社会治理的前提和基础。一是及早防范，严把矛盾风险源头关。推广应用寄递实名信息采集系统，实现寄递信息实时采集、实时比对、实时预警。加强民宿行业治安监管，全市291家提供住宿服务的民宿（农家乐）实现“民宿移动采集系统”安装应用全覆盖。全面推进重大决策社会稳定风险评估，做到把问题解决在决策前。二是及早发现，严把矛盾风险化解关。建成市、县两级大调解平台7个，乡镇平台118个，形成人民调解、司法调解、行政调解等多元主体互动的矛盾化解体系。在交通、医疗、社保等13个行业设立69个专业调委会、157个调解工作室。注重培养专业调解人才，建立专职调解员队伍，充实基层调解力量。三是及早处置，严把矛盾风险管控关。全面整合各类防控力量和群防群治队伍，开展治安大巡防活动。加强社区矫正人员、刑事解教人员、精神病患者等重点人群管控，再犯罪率和脱漏管率均低于省定标准。

（四）坚持夯实基层基础

市域社会治理的重点在基层，关键在基础。一是做强乡镇（街道）治理单元。深入推进乡镇（街道）综治中心规范化建设，着力打造乡镇（街道）治理中枢，按照社会治理“一张网”要求，规范机构设置、加强人员配备、改善运行模式，推动行政资源、服务资源有效整合。二是做细市域社会治理细胞——“全科网格”。以农村80—120户、城市300户以下为标准，彻底整合原先的“七网八网”为一张“全科网”。切实发挥好网格员的信息员、服务员、宣传员作用。三是做专市域社会治理的社会组织。充分发挥广大乡贤及其组织在反哺家乡、奖教助学、扶危济困、道德示范、矛盾化解等方面的积极作用，培育发展1832个村级乡贤参事会（占全市村、社区总数的72%），会员20918名。

二、市域社会治理存在的问题

（一）公共安全风险带来新问题、新挑战

1. 风险的不确定性和难以预测性。高度不确定性和难以预测性，是现代公共安全风险的最大特征。比如极端个人事件、生态环境危机、债务危机等，可能导致大规模社会恐慌传导。当前群众对环保、生产安全、食品安全等公共安全风险的“燃点”和耐受度不断降低，一些以往的“普通事件”容易通过传播发酵引发公众负面情绪，甚至触发恐慌。

2. 风险的易触发性和复杂多变性。当前自然和人为的致灾因素相互联系、互相影响，一些“天灾”受到“人祸”而放大影响。社会流动加剧，人流、物流、资金流、信息流加快流动，违法犯罪空间扩大、链条拉长、机动性增强，既有社会矛盾和新生社会矛盾相互交织，传统安全与非传统安全因素相互作用，潜在风险源不断增多。

3. 风险的监管缺位和机制不健全。维护社会稳定任务繁重，反恐防暴斗争复杂严峻，人员管控压力逐步增大，重点场所目标防范漏洞仍然存在。安全生产工作量大面广，执法代替管理的现象广泛存在。同时新兴行业领域不断出现，导致安全监管盲区随之而来，安全监管责任难于落实。

（二）社会结构调整带来新问题、新挑战

1. 矛盾纠纷和群体性事件增多。随着经济的持续发展，短期内由于政策调整及配套措施不能及时跟进，各种矛盾纠纷多发、易发，且相互交织，城乡利益调整面将更大、更深刻，各方利益博弈冲突更为激烈，既对大局稳定、社会安定、公共安全等提出更高要求，又使社会治理难度增大、隐患增多。征地拆迁、环境污染、劳动争议、涉法涉诉等问题诱发的群体性事件及参与人数不断攀升。

2. 信访压力和金融案依然严峻。当前由利益问题引起的矛盾和冲突不少，涉及的群体多、领域宽、诉求多，群众信“访”不信法的思维仍根深蒂固。总体信访维稳形势仍较严峻，越级上访居高不下，信访案件逐年增加。与此同时，一些全国性、全省性的非法集资风险扩散到外地，外地输入型非法集资风险急剧上升，致使部分投资人经济损失较大，维稳压力增加。

3. 心理问题和价值取向的错位。当前，新旧观念激烈碰撞，家庭结构和生活方式不断变化，学业、竞争等心理压力加剧，导致儿童和青少年心理问题、精神疾患、抑郁自杀等方面的问题日益突出，扭曲的心态、变异的心理，情感、理智和行为上的“错位”，使得报复社会、应激恶性案件等风险增加。

（三）网络技术革命带来新问题、新挑战

1. 网络犯罪成为第一大犯罪类型。利用网络谣言、舆情炒作等使社会热点发酵，进而带来群聚事件屡见不鲜。传统违法犯

罪借助网络蔓延，利用信息技术进行黄赌毒、盗窃、诈骗、传销及窃取公民个人信息等违法犯罪快速增多。因网络漏洞造成秘密失泄、基础数据改变蒸发，进而引发金融紊乱、供电中断、交通瘫痪等公共安全事件将进一步增多。

2. 网络空间治理缺乏有效的手段。以手机为基本平台的网络社会，使社会舆论、社会情绪甚至社会行为以新的机制形成，传统的社会管理已难以奏效。具体表现为：手段不适应，现有的新闻管理方式手段和工作机制有待完善；管理缺乏支撑，对一些网站的查处存在处置效率低甚至无法处置等问题；治理缺乏震慑，查封的处置权限、约谈等措施没有震慑力；风险缺乏评估，缺乏网络舆情风险的评估意识和工作机制，容易导致舆情的发酵和事件的复杂化。

3. 平台整合数据共享进程有差距。网络技术与社会的全方位融合，数据信息炸裂式增长，但操作平台分散，大部分不能互通，还存在不断新增的趋势。部门数据鸿沟、数据壁垒依然存在，重要信息无法共享，多头采集、更新不快、利用不足等问题难以在短时间内消除。如一些村级网格员要熟练掌握十来个APP采集信息方式，一些镇级指挥室有七八种系统接入，并要分别受理、处置各个平台的事件和信息。

（四）履职能力不足带来新问题、新挑战

1. 部分工作理念不够适应。市域社会治理涉及众多主体与对象，需要统筹全局、系统治理、整体发力。但在现行条块分割的体制下，不少地方和部门，仍存有老观念、运用老方法，在开展社会治理工作中，仍存在“做自己会做的，而不做自己应当做的”，有时出现治理“真空”，有时又存在交叉治理，甚至存在“文件打架”。一些基层干部还存在“搞定就是稳定、摆平就是水平”的老思想，运用法治思维、法律手段破解难题的能力不足。

2. 社会参与程度不够深入。培育、引导、推动社会组织、社会力量参与治理的办法和措施仍然不足，群众自治队伍相对缺乏，对社会组织的引导不够，社会组织在社会治理中的应有作用未充分发挥。一些地方社会组织还处于初级发展阶段，内部管理体制不健全，人员专业素质管理水平不高，在社区教育、社区治安、流动人口管理等基层治理方面存在参与领域不广、不深，发挥作用及社会影响力十分有限。

3. 治理体制机制不够完善。新时代的城乡社区治理体系有待完善，以基层党组织建设为统领、政府治理为主导、居民需求为导向、多元化参与为补充的城乡社区治理新格局还未形成。统筹衔接机制尚不完备，资源共享共用机制还需进一步完善，信息化建设需要继续打通卡口。人才保障机制有待加强，社会治理人才还有一定的缺口，特别是需要大量素质高、能力强、热心肠的网格员、调解员、村官、社区社会工作者等。

三、推进市域社会治理现代化的对策思考

治理能力现代化是实现市域社会治理现代化的重要保证。要在始终坚持党的领导、自治法治德治“三治融合”、夯实基层基础等前提下，在加强和创新市域社会治理模式、丰富市域社会治理主体、健全市域社会治理体系等方面下功夫求突破，全面提升市域社会治理能力和水平，努力构建共建共治共享市域社会治理新格局。

1. 提升党组织统筹能力。加强党对市域社会治理的领导，充分发挥党建统领的政治优势，始终坚持党在市域社会治理工作的领导核心地位，发挥好党组织总揽全局、协调各方的作用以及各级党组织的战斗堡垒作用。提高各级党委统筹谋划市域社会治理能力，研究确定本地市域社会治理的总体思路、政策导向、目标任务、方法路径，制定出台政策意见。深化完善“堡垒指数”星级管理，定期分析研判基层党组织战斗力，倒排一批软弱落后党组织，加快整转提升。深化“亮旗”行动，全面推进“五星”系列活动，引导基层党组织和党员干部主动亮剑，带头示范，形成比学赶超、创先争优的良好氛围。

2. 提升依法办事能力。大力实施“法润绍兴”行动，使尊崇法治、敬畏法律、依法办事的理念深深扎根广大市民的内心，

融入到血液。实施“民主法治村（社区）”亮牌提升工程，发挥其示范引领作用。实施“法治惠民”工程，健全村（社区）法律顾问制度，构建网络立体化的法律服务模式。培育一批以村（社区）干部、农村党员为重点的“法治带头人”，挖掘一批具有法律知识背景的党员、村（居）民代表以及居住在村（社区）的法官、检察官、警官、律师等“法律专业人”，命名表彰一批“尊法学法守法用法示范户”，实现家家都有“法律明白人”。

3. 提升文化引领能力。健全“最美绍兴人”挖掘培育、学习宣传工作机制，实施“千村万户文明示范工程”，设立“新风榜”“功德榜”“和谐榜”等文明榜单，实现德润人心。推进农村文化礼堂建设，依托其开展各类群众喜闻乐见、易于接受、深入人心的法治小品、法治汇演、法治晚会等乡土气息较强的活动，发挥其中心集聚效应，成为农民群众的精神家园。广泛开展村级道德评议、乡风评议活动，加强身边好人选树培育和学习宣传，组织先进典型“晒、比、读、讲、演”等活动，用好典型示范，汇聚社会善行。挖掘乡土文化，厚植文明乡风，弘扬乡贤文化，为乡村振兴提供文化引领。

4. 提升矛盾纠纷预防化解能力。健全完善行政、司法、人民调解、专业调解“多调合一”的调解制度，拓展专业、行业、企业、市场调解领域。充分利用在线矛盾纠纷多元化解平台，将线下纠纷尽量引导至线上调解。创新调解主体，推进行业性、专业性调解组织建设，拓宽第三方参与纠纷化解渠道，发挥社会力量的积极作用。构建三级心理服务平台，培育社会心理服务人才队伍，建立健全预警干预机制，完善严重精神障碍患者预防管理机制，向辖区公众提供优质的心理服务。加强对特殊群体的人文关怀、精神慰藉和心理健康服务。全面实施“雪亮工程”，加快社会面视频图像资源整合，加强其在重点人员、重点领域、重点行业等社会治理领域中的应用。

5. 提升工作推进保障能力。强化市域社会治理现代化工作保障，将其摆上党委、政府的重要工作议程，加强组织领导，协调解决重大问题。按照党委、政府主要领导亲自抓、分管领导具体抓、职能部门牵头抓的思路，落实各项工作措施和要求。按照权责利相统一、人财物相配套的原则，建立市域社会治理配套保障机制，强化力量、经费保障。坚持试点推进和全面部署相结合，选择县（市）和乡镇（街道）先行先试，适时总结推广。发挥督查考核指挥棒的作用，将市域社会治理工作纳入市委、市政府重大督考工作体系，建立督查考核奖惩问责机制，通过组建工作指导组、督查组等方式，加强动态督查。

本文系绍兴市哲学社会科学研究“十三五”规划2019年度重点课题“坚持发展新时代‘枫桥经验’研究”（编号135472）的阶段性成果。

（作者单位：戴大新 绍兴市社科院；魏建慧 绍兴文理学院）