

基于“枫桥经验”推进市域社会治理现代化

林延斌¹

(中共广东省汕尾市委党校 516600)

【摘要】：“枫桥经验”与市域社会治理现代化具有价值功能一致、方式方法相通、成效作用互鉴的内在逻辑关联。以“枫桥经验”为借鉴，坚持“党建统领”，加大市域社会治理的统筹力度；坚持“源头治理”，增强市域社会治理的风险免疫；坚持“五治融合”，打好市域社会治理的组合拳；坚持“基层基础”，激活市域社会治理的“神经末梢”。

【关键词】：枫桥经验 市域社会治理 治理现代化

【中图分类号】：D631.41 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309(2020)06-0100-006

党的十九届四中全会提出，坚持和发展新时代“枫桥经验”，加快推进市域社会治理现代化，构建基层社会治理新格局。^[1]从“枫桥经验”到市域社会治理，这是一个由下至上连续性、梯度性、突破性变革的过程，体现了党在基层和市域两大区域统筹破解城乡发展不平衡不充分问题，以市域社会治理助推省域和国家治理现代化的决心意图。市域社会治理现代化是一个由“市域”“社会”“治理”“治理现代化”多类范畴组合而成的全新体系，人们总体对其仍较为陌生。从成熟、成功而又相近、相连的“枫桥经验”着手，通过知识迁移，把握“市域社会治理现代化”的内涵属性，形成相融互促、同频共振效应，对深入理解和推进国家治理现代化具有一定的现实意义。

一、“枫桥经验”与市域社会治理现代化的内在关联

“枫桥经验”是一种依靠和发动群众，以综合管理的方式方法将矛盾纠纷化解于基层、化解于萌芽状态，从而实现社会稳有序的基层治理模式。而“市域社会治理现代化”作为“社会治理现代化的切入点和突破口”，^[2]是2019年党的十九届四中全会最热词之一，其意为整合基层未有或不足的治理主体优势、资源优势 and 基础优势，在市域范围内形成党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的共建共治共享社会治理格局。“枫桥经验”与市域社会治理现代化具有紧密的联系。

(一)价值功能一致

“枫桥经验”的实质内核是“矛盾就地预防化解不上交”。就像一个稳压器，即使在遇到狂飙疾进的掘金时代，也能把外界紊乱的社会秩序过滤在本镇甚至本县以外。^[3]而市域社会治理的总体思路设计同样是“以防范化解市域社会治理难题为突破口”“努力使市域成为社会矛盾的‘终点’”。^[4]近年来，随着农村城镇化、区域一体化、城市群以及大湾区建设等新型空间形式产生，新问题新挑战不断向市域汇聚。市域作为省域与县域之间的承接中枢，拥有比县域以下层级更多的“自选动作”、更足的治理资源、更大的治理空间和更强的治理能力等，在如何使风险矛盾“化解在萌芽、终结在市域、避免不外溢”上，既与“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的“枫桥经验”殊途同归，又能够在新型空间态势下，依靠市域“主导者”身份和地位打

¹作者简介：林延斌，中共广东省汕尾市委党校综合教研室讲师。

基金项目：2018年广东省党建研究会年度课题《营造共建共治共享社会治理格局研究》的研究成果。

通城市间、城乡间合作共治的“任督二脉”，形成区域更广、效果更佳的城市版“枫桥经验”。

（二）方式方法相通

“枫桥经验”从乡土社会、熟人社会而来，面对具有血缘和地缘关系的乡民，除了强调司法兜底作用外，更多是采用说理、调解、帮教、治保、矫正等柔性手段，由此取得了良好的治理效果。市域社会是一个兼农业时代“熟人”、工业时代“陌生人”和信息时代“网络人”于一体的混合型社会，治理对象来自五湖四海、线上线下，其社会层级、价值理念和利益结构错综复杂，因而治理方式方法更应像“枫桥经验”那样灵活多样，避免“一刀切”。陈一新指出，做好市域社会治理现代化工作，需要运用协商、契约、道德、习俗等社会内生机制以及法治方式综合化解纷争、规范社会行为，并且善于运用大数据、人工智能增强政府决策部署的科学性、风险防控的精确性、打击犯罪的实效性、执法办案的公正性、公共服务的便捷性，等等。^[5]这些治理方式方法在某种程度上可以看到“枫桥经验”的身影，且在市域社会治理上进一步演绎为组织力、矫正力、控制力、动员力、辐射力等的全面贯穿、全方位渗透。

（三）成效作用互鉴

市域管辖人口多、地域广、各行政层级服务水平与治理能力参差不齐，此外，有些市与市之间还存在诸如水界、林权、矿产等纠纷，需要市域社会治理更具统筹性、综合性和协调性。“枫桥经验”作为中国基层治理的成功样板，其做法为市域社会治理夯实了基础，提供了素材，让市域社会起点更高、视野更阔。而市域作为承上启下的枢纽，既与省域和国家治理任务对接，亦对基层治理提供实质而强有力的统筹支持，促使优质资源和服务从城市“高地”流向基层“洼地”，形成以点带面、以城促乡带动整体性发展的良好格局。例如，市域的地方立法资源，可以进一步对发展已久的“枫桥经验”进行理论提炼和制度设计，加快其制度化、法制化、规范化进程，以此增强复制推广的内生动力和持久力，避免“枫桥经验”内卷化、形式化、标签化。

二、市域社会治理现代化中存在的主要问题

市域社会治理现代化是一个全新课题，国家尚在谋划布局阶段，地方在理论和实践上也不乏探路者。例如，杭州“六和塔”模式、广州“四个出新出彩”行动、上海人工智能化治理等，取得了一定的成绩，然而也存在一些亟须破解的问题。

（一）风险预测预防不够

从农业化向工业化、农村向城市化急剧转型，伴随而来的是城乡发展差距扩大、城市社会结构失衡、资源能源短缺以及公共安全事故增多等整体性风险。这种主要由工业化和城市化所带来的风险，早在 10 多年前就引起贝克关注，并告示“当代中国社会因巨大的变迁正步入风险社会，甚至将可能进入高风险社会。”^[6]面对风险，政府无论在认知还是行动上都存在“慢半拍”现象：一是认知上缺乏现代化反思。风险的突发性、复杂性和不确定性，让政府迟迟意识不到其来临，或者以为风险降临也只是“来也匆匆，去也匆匆”，无须过度紧张。二是行动上低效、失效。风险并非是孤立存在的，而是具有跨区域、跨领域、跨层级、相互关联转化的叠加效应，“不仅远离个人的能力，而且也远离更大的团体甚至国家的控制”，^[7]因而需要通力合作治理。在现实生活中受条块分割、部门分化、多头管理等体制机制影响，各区域各部门“各为其主，各唱各调”，越位、错位和缺位等乱象严重。这种“有组织地不负责任”，不仅不利于原生风险的防治，反而引发各种次生风险。

（二）基层治理基础不牢

基层历来是问题最为复杂尖锐的前沿地区，是市域治理体系中最薄弱的环节。在社会变迁中，基层治理体系的不稳定性主要体现在：一是基层公共服务供给缺失与失衡。新时代人们对教育、医疗、养老等公共服务的需求愈发提高，这种自下而上的诉求与市域自上而下的威权造成一种内在张力和紧张关系。在现有政治逻辑和权责倒置情况下，正所谓“看得见管不了，管得了看

不见”，基层政府在公共服务产品的数量、质量和均衡性上“心有余而力不足”，难以及时有效地满足民众需求。二是基层治理缺乏整体性与可持续性。基层政府面临的矛盾风险千头万绪，导致其“见树不见林”“头痛治头脚痛治脚”。对于实在难以治理而群众呼声又极高的沉痾痼疾，往往只能以“空头支票”“口号治理”权宜性敷衍，长此以往容易陷入“塔西佗陷阱”。三是基层腐败侵蚀民众“奶酪”。基层中梗阻、吃拿卡要问题虽然不如“大贪大腐”那样震撼，但会直接导致党和政府的惠民政策在基层扭曲变异，直接损害群众切身利益，啃食群众获得感，因而群众对此不满情绪最为强烈。

（三）群众参与不足和无序

对于那些真正参与市域公共事务的市民群众，其根本动力不在于政府动员，也不完全出于对公共事务的热心和认同，归根到底源于斯密所说的“利己心”。即居民参与预期收益越大，成本越低，参与动力就越足，反之则越弱。如此看来，市域社会经济的快速发展和生活的快节奏，使等价交换、精致主义和功利主义渗入公共事务、社会生活中，效率与效能成为人们参与公共治理的标准，这一定程度上导致公共参与过度理性化、功利化。体现在：一方面，在牵涉到责任与义务的层面，居民参与往往主动性和积极性不够，难以形成“自发的秩序”；另一方面，在涉及权力与利益层面又往往过于自私、非理性，“公共性”下降。

（四）数据化智能化程度不高

随着信息化智能化时代的到来，数据化智能化治理给民众带来了便利，然而也面临着诸多“技术利维坦”挑战：一是数据信息挖掘难。数字化建设是市域治理现代化智能化的基础，而对海量数据深度提炼和转化是项极其复杂的技术活，电子政务平台时而难以应付，需要倚重相关数据平台型企业，由此带来“数据垄断企业‘绑架’政府或操控市场的局面”。^[8]二是“一地鸡毛”整合难。不同行政区域、行政部门存储不同的数据，这些数据无论是物理性还是逻辑性都存在彼此孤立的问题，形成“数据孤岛”而难以开放共享。三是技术发展异化产生“创造性破坏”。政府过度依赖数据化智能化技术，甚至“唯数据论”“唯技术论”，引发“技术恐惧症”。

三、以“枫桥经验”推进市域社会治理现代化的策略

“现实的成功是最好的理论，没有一种抽象的教条能够与它辩论。”经历半个多世纪的洗礼与检验，“枫桥经验”展现出强劲的时代性、现实性和可建构性。鉴于“枫桥经验”与市域社会治理现代化具有紧密的内在关系，新时代坚持和发展“枫桥经验”并移植至市域社会治理领域，既是“枫桥经验”“老枝发新芽”再创地方治理佳话的使然，亦是其“抛砖引玉”破解市域社会治理难题的良方。

（一）坚持“党建统领”，加大市域社会治理的统筹力度

“枫桥经验”在全国遍地开花结果，形式和内容也相应地发生多样变化，然而万变不离其宗，作为真正的“枫桥经验”，党建统领这一政治生命始终不变。从村支部书记陈友棠带领群众“要文斗而非武斗”，到乡镇党委引领、党员带头的“大调解”格局，再到新时代把党的基层组织作为创新社会治理的“领头羊”“主心骨”。实践证明，“凡是‘枫桥经验’坚持和发展好的地方，都是党建工作和社会治理融合得好的地方”。^[9]市域治理现代化理念的提出，目的是通过强化市级党委的统领，统筹推动权责关系深度融合，对那些“触及灵魂深处”的制度性障碍和梗阻大破大立，对各机关部门的资源统筹调度，对经济社会运行以基层党组织为准星进行全面调节、再造和整合。^[10]以此推进条块分割制约、部门资源垄断、体制规则冲突、“灯下黑”等问题治理，形成“中心统筹、民呼我应”的现代市域治理体系。

（二）坚持“源头治理”，增强市域社会治理的风险免疫

新中国成立以来，国家与社会成员关系处于一种“整合—分化—整合”的矛盾变迁中。在不同历史时期，“枫桥经验”既非

逆势而行亦非随波逐流,而是正确把握国家与社会成员关系矛盾变迁的实质,通过创新体制机制、方式方法适时调节两者关系,使矛盾在“易感”和“应急”摇摆中不过激,“就地解决”,从而更好“维系国家总体秩序”。^[11]当代中国正处于全面深化改革时期,风险无处不在,无时不有,“枫桥经验”在“宏大的社会结构变革及其对变革成果的捍卫”^[12]的做法,同样适应于市域社会治理,助其在风险矛盾中前行:

1. 深刻理解现代化风险的实质。现代化的核心是人的现代化,现代化风险的实质是现代社会发展过快过急,超出人的整体把控和应对能力,最终反噬到人类自身,呈现“飞去来器效应”。所以,解铃还须系铃人,需要强调以人为中心发展,推动人的现代化。一方面,当风险来临时,社会一切活动必须无条件服务服从于人的生存权和健康权,除此之外别无他法战胜风险。当前新冠肺炎疫情肆虐全球,中国的“治理之效”和西方的“治理之乱”即是例证。另一方面,人类“生活在文明的火山口”,即使风险“暂时”不爆发,也必须始终强调人的自由全面发展。只有人的素质能力全面提升,不去“招惹”风险,风险才不会降临。所以,偏离以人为中心的发展等于脱离人的现代化,在此情况下谈论市域治理现代化犹如“沙上建塔”,终将是人不断犯错,风险不断降临,所谓的市域乃至国家现代化一次次“坍塌”。

2. 建立健全预测预警预防体系。“在现代化进程中,生产力的指数式增长,使危险和潜在威胁的释放达到了一个我们前所未有的程度”。^[13]这就需要未雨绸缪,提高风险决策的科学性和可预见性。也即“枫桥经验”所强调的“立足于早、立足于小、立足于激化前”。在市域层面,需要通过改善群众最盼最急最忧最怨的民生问题,从根源上减少非理性情绪;加强舆论导控和疏通,完善社会安全阀制度;建立健全多元协商、信访、听证、司法等机制体制,确保市民于合法性渠道内表达诉求;发挥社会组织专业优势,促使治理工作更有活力更为精准,等等。通过创新有效预防和化解社会矛盾制度体系,从源头上减少不和谐因素产生和扩散。

3. 动态把握和应对风险挑战。习近平总书记指出:“防范化解重大风险既要高度警惕‘黑天鹅’事件,也要防范‘灰犀牛’事件;既要有防范风险的先手,也要有应对和化解风险挑战的高招;既要打好防范和抵御风险的有准备之战,也要打好化险为夷、转危为机的战略主动战。”^[14]鉴于现代化风险的巨大破坏性和不确定性,市域社会对于风险治理,已控或未控、历史遗留或未来将至、存量或增量,应建构一套科学的动态跟踪体系,主动加强对风险全程跟进并在此基础上及时修正决策、回应风险。

(三)坚持“五治融合”,打好市域社会治理的组合拳

时代在变,“枫桥经验”也在创新升级。枫桥人民积极探索善治、法治、德治、自治、智治“五治融合”的社会治理新模式,为市域社会治理现代化提供了“经验仓”:

1. 以善治为目标,建设人民满意的服务型市域政府。善治是治理的目标,也是手段。俞可平认为,善治是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动,^[15]欲达“善治”必先“善政”^[16]。因此,推进市域社会治理,关键是要自上而下以“民主、责任、服务、质量、效益、专业、透明和廉洁”^[17]为标准建设和规范市县乡三级政府。通过“善政”建设,强化公共服务理念,推进各区域和领域基本公共服务均等化、可及性,提升市民群众的获得感。

2. 以法治固根本,增强市域社会治理硬约束。“良法是善治之前提”,没有法治就没有国家和市域社会治理现代化。一方面,强化法治在化解矛盾中的权威地位。群体的多元、力量的博弈、利益的冲突、思想的碰撞等伴随市域社会治理始终,唯有法治能够凝聚“最大公约数”,以问题导向为抓手,通过法治思维和法治方式破解城乡治理难题,惩恶扬善,“破冰前行”。另一方面,发挥地方立法优势,将地方治理成功经验制度化、规范化、程序化,以固成果稳预期利长远。

3. 以德治润万物,树立市域社会治理新风尚。治理时空有界,道德力量无穷。“枫桥经验”诞生于枫桥绝非偶然,而是孕育和滋养于枫桥人源远流长的“急公好义、爱说理、讲道理、重教育的传统”。^[18]启示市域社会在疾风骤雨的改革进程中尤其不能丢掉“根”与“魂”。要加强弘扬中华民族传统文化、社会主义核心价值观和红色革命精神,在全市营造良好的人文环境,进而

提升人的内在道德,实现从“治心”到“治世”的治理飞跃。

4. 以自治增活力,使市域社会治理既生动又有序。费孝通认为,法律是专门的、深奥的知识,在都市里普通人很难知晓种种法律,却又不能在法律之外生活。因而需要律师、礼治、“去暴戾化”的无为而治、以教化为特征的长老统治等。^[20]用今天的话来说,就是需要培育和孵化诸如“法律顾问团”“老杨调解中心”“枫桥大妈”“红枫义警”“乡贤理事会”等社会组织和志愿者队伍,以拓宽市民群众公共参与的途径,降低定纷止争的成本,实现“政府治理和社会调节、居民自治良性互动”。^[23]

5. 以智治强支撑,优化市域社会治理效率效能。以“智”图“治”谋“祉”是国家治理现代化的必然趋势。一方面,依托互联网、大数据、云计算等智能技术打造一体化数据信息平台,推进各级各部门信息开放兼容、互联互通,更好用现代化科技感知民生态势、优化行政决策、提供精细服务。另一方面,建立和完善数据产权制度体系,以产权明晰推进数据型企业多元良性竞争,促使政府在向社会购买服务中既不被数据型垄断企业“绑架”,又能维系公共服务“帕累托最优”。

(四)坚持“基层基础”,激活市域社会治理的神经末梢

基层社会蕴含着最真实火热的市井生活、最朴素实用的首创精神、最无穷尽的改革潜力动力。“枫桥经验”何以做到“矛盾就地预防化解不上交”,“奥秘”在于“抓基层、打基础,依靠和组织群众”。^[21]市域社会治理的着力点不在“市”,而在“基层”。要把基层作为一切工作的落脚点,通过“市”的统筹协调“杠杆效应”,撬动城乡、社区活力,以基层稳定促使市域平安。

1. 减负增能凝聚基层治理合力。

在减负上,划清权限,实打实开展基层减负降压,务实作风建设,让基层干部轻装上阵,腾出更多精力干好分内事;在增能上,深化“放管服”改革,推动“人往基层走、钱往基层投,政策向基层倾斜”,提高基层政权组织“独挡一面”的能力。通过减负与增能双管齐下,在市域治理中把“枫桥经验”拓展为“小事不出村,大事不出镇,信访不出县,上访不出市。”^[22]

2. 推动跨区域跨部门治理协作。

积极探索市、县、乡、村四级联动共治和事前、事中、事后三环衔接相扣的新机制新方式,对涉及跨区域跨部门跨层级的矛盾纠纷,要加强属地、属人和属事管理资源共享、风险共担、有效互动,推动形成“多元化”“扁平化”结构,提高基层应对复杂问题和形势斗争的整体性治理能力,真正做到“上下联动、左右协同”“乡镇吹哨、部门报到”。

3. 发动市民群众广泛参与市域治理。

马克思主义利益观认为,人的一切行为皆为了获取利益。以利益为突破口,以共享为落脚点,“把决策权交给群众”,使其从“旁观者”转变为“参与者”,^[23]破解市域社会治理难题。一方面,突出公共参与的现代价值。在利益分化和“代议失灵”的时代,来自不同城乡、社区的阶层精英和草根都在利用各自资源,通过各种路径直接或间接参与制定、影响公共决策,那些不参与或少参与的成员,其利益将在政府权威性分配中难以得到有效保障和增长。另一方面,基于公共参与的公共理性。公共参与固然是为了追求自身利益和效用最大化,但在利益多元分化的市域社会,每个参与个体只有基于“共同善”上调整自身的价值偏好,方能凝聚共识,达成集体行动,避免陷入“每个人对每个人的战争”困境。

参考文献:

[1]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系与治理能力现代化若干重大问题的决定[M].北京:人民出版社,2019:30-31.

-
- [2]习近平. 在中央政法工作会议上强调全面深入做好新时代政法各项工作促进社会公平正义保障人民安居乐业[N]. 人民日报, 2019-1-17.
- [3]赵义. 枫桥经验: 中国农村治理样板[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2008:3-4.
- [4]郭声琨. 在全国选一批城市试点市域社会治理现代化[N]. 新京报, 2018-11-13.
- [5]陈一新. 人民要论: 推进新时代市域社会治理现代化[N]. 人民网-人民日报, 2018-7-17.
- [6]薛晓源, 刘国良. 全球风险世界: 现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录[J]. 马克思主义与现实, 2005(1):44-55.
- [7][英]安东尼·吉登斯. 现代性的后果[M]. 田禾, 译. 南京: 译林出版社, 2006:115.
- [8]王勇. 政府治理现代化——国家与地方视角[M]. 杭州: 浙江工商大学出版社, 2018:32.
- [9]中国法学会“枫桥经验”理论总结和经验提升课题组. “枫桥经验”的理论构建[M]. 北京: 法律出版社, 2018:29.
- [10]林尚立. 当代中国政治: 基础与发展[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2017:244.
- [11]李振贤. “枫桥经验”与当代中国基层治理模式[J]. 云南社会科学, 2019(2):50.
- [12]胡承槐. “枫桥经验”55年历史演变所蕴含的历史逻辑[J]. 中共浙江省委党校学报, 2018(5):23.
- [13][德]贝克. 风险社会[M]. 何博闻, 译. 南京: 译林出版社, 2004:15.
- [14]习近平. 在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话[N]. 新华社, 2019-1-21.
- [15][16]俞可平. 走向善治[M]. 北京: 中国文史出版社, 2016:105.
- [17]俞可平. 善政是通向善治的关键[N]. 学习时报, 2014-11-3.
- [18]余钊飞. “枫桥经验”与中国传统法律文化[N]. 人民法院报, 2018-2-2.
- [19]费孝通. 乡土中国[M]. 上海: 华东师范大学出版社, 2019:57-69.
- [20]习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京: 人民出版社, 2017:49.
- [21]习近平接受《法制日报》专访[N]. 法制日报, 2005-3-8.
- [22]卢芳霞, 刘开君. 借鉴“枫桥经验”, 推进市域社会治理现代化[J]. 农村·农业·农民 B, 2020(3).

[23]陈卓. 新时代“枫桥经验”的制度逻辑研究[J]. 山东警察学院学报, 2019(2).