

打造新时代城市版“枫桥经验”

——南京市栖霞区党建引领网格化治理“仙林模式”探析

南京市委研究室、栖霞区委组织部联合课题组

发端于上世纪 60 年代的“枫桥经验”，秉持“发动和依靠群众”的理念，通过矛盾纠纷的社会化治理，实现小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交。在纪念毛主席批示“枫桥经验”50 周年时，习近平总书记明确指出要把“枫桥经验”坚持好、发展好。在新的时代条件下，如何借鉴“枫桥经验”，进一步加强基层党的建设，创新群众工作方法，是各级党委政府面临的一项全新课题。近年来，南京市栖霞区仙林街道以党建为引领，以网格为载体，探索建立了“党建+网格化”社会治理机制，形成了基层社会治理的“仙林模式”，打造了城市版的“枫桥经验”。近期，该做法成为南京市唯一获评中组部组织评选的全国城市基层党建创新 40 个最佳案例之一。

党建引领网格化治理的背景动因

党的十九大提出，要完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。当前，随着社会经济成分、利益关系、生活方式的日益多元化，城市基层治理承担的社会公共事务较以往更加繁重复杂。基于这一背景，网格化治理模式应运而生。仙林街道作为全国城市社会治理创新的试点区域，从 2010 年开始就以网格化为抓手持续进行创新实践，探索构建了一套党组织统一领导、各类组织积极协同、广大群众广泛参与的基层治理体系。构建这一模式的出发点，源于街道在社会治理中面临的三个现实难题：

一是区域内资源条块分割“难整合”。仙林街道是仙林大学城的核心区，辖区内有 10 个社区、12 所高校、9 个商业街区、近 1800 个驻街单位，在职党员、流动党员过万名。由于管理体制和隶属关系限制等原因，社会治理工作面广量大、情况复杂，各种力量共同参与治理的积极性不高，条块结合不紧密、协作联动不高效等问题突出。

二是辖区内各方利益诉求“难满足”。街道集中了高等院校、商业街区、商品房小区、安置房小区等多种类型单元，居民构成中既有高学历高收入人群，也有外来务工人员，以及拆迁安置群众等，各种利益关系错综复杂，物业矛盾、就业矛盾、拆迁遗留矛盾等相互叠加，一些群众诉求很难及时得到解决。

三是工作中传统治理方式“难奏效”。街道和社区承接了大量的行政管理、社会治理任务，虽然实施了社区减负，但受制于人手不足、经费有限等因素，服务群众常常有心无力，加之一些干部群众工作经验缺乏，往往依靠传统方式开展工作，导致很多矛盾纠纷没能做到及时发现、有效处理，封门堵路、越级上访、集体上访等情况时有发生。

党建引领网格化治理的主要做法

强化党的领导，发挥基层党组织引领群众、凝聚群众、组织群众的中坚作用，是“枫桥经验”的核心要义。仙林街道深刻领会“枫桥经验”实质，按照“网格连心、服务为先、多元联动、协同发展”的思路，

坚持网格化、信息化、社会化、群众化、法治化、精细化“六化融合”，持续探索实践城市治理创新。

1. 坚持到边到底，做到网格管理“全覆盖”。一是打造三级网格。一级网格以社区为基本单位，二级网格根据地域面积、小区楼栋和人口数量进行划分，三级网格具体到驻街各单位。对规模较大的三级网格，继续细分延伸网格层次，确保没有“空白点”。二是重构机构职能。对街道内设科室职能进行优化重组，按基层党建、城建城管、人才商务等新成立7个“功能型”服务办公室，并明确每个服务办公室捆绑负责1个一级网格，与社区党组织责任共担、工作共抓。三是嵌入党建因子。建立与网格相适应的“1+3+N”基层党组织架构，即在一级网格设立党委（党总支），下辖社区居民党支部、服务办公室行政党支部、综合（两新）党支部，并按照楼栋、商业街区、项目工地、志愿者队伍等分类，设立若干个党小组。

2. 推动力量下沉，打好化解纠纷“主动仗”。一是人在格中走。街道领导班子成员每人分管1个一级网格，街道社区干部每人负责1个二级网格，驻街单位法人和党员骨干担任三级网格负责人。街道社区干部下沉网格，身穿黄马甲，每天处于“上网在线”状态。二是事在网中办。把街道各项工作梳理整合为网格十项职责，建立网格“十联”工作机制，明确每个网格员都是“十联”办事员，对网格事务包干负责。三是服务零距离。常态化开展进万家门、访万家情、送万家暖、结万家亲“四万走访”活动，对每个走访对象登记注册，实现“一户一档”，动态掌握群众服务需求。

3. 突出源头管控，下好矛盾预防“先手棋”。一是“四步走”化解矛盾。第一步：将网格内城管协管员、绿化队员、环卫保洁员等“网格十大员”作为信息员，全面收集问题信息；第二步：通过网格当场处理、街道会办处理等方式，做到第一时间发现、第一时间处理；第三步：定期对化解的信访矛盾“回头看”，安排网格人员上门回访，确保不出现反复；第四步：建立群众诉求表达、网格巡访问访、矛盾化解督查等机制，对苗头性倾向性问题发现在早、处置在先。二是“全时空”网格管理。组建街道信息化服务中心，整合银行、商场、交通等社会资源，建立区域性视频监控平台，并通过在商业网点、市民广场等人员流动密集场所设立“网视通”，确保群众随时反映情况，网格人员经手机移动终端实时接收、及时处理反馈。三是“多形式”群众自治。在辖区小区普遍订立居民公约，制定基层群众自治组织依法履行职责事项和协助政府工作事项“两份清单”，建设小区“居民之家”，畅通居民参与协作治理的渠道，引导居民自我管理、自我监督。

4. 推进共治共享，实现驻街各方“大合唱”。一是推动区域共驻共建。强化街道党组织统筹协调功能，与所有驻街单位逐一签订共建协议或共建责任书，建立党建联席会议制度，共同担负加强基层党建、创新社会治理的责任。二是培育发展社会组织。建立社会治理创新促进中心，同步建立联合党支部，在孵化社会组织的同时培育党员骨干、开展党的工作。引进培育各类社区社会组织，引导高校社团融入社区开展各类服务。三是建立志愿者队伍。采取党组织倡议、党员带头的方式组建志愿服务队，建立志愿者培养激励机制，开辟成长通道，充分调动志愿者持续发挥作用的积极性。比如，通过组建“百事帮”法律服务队，发挥专业法律人士、专科法援师生等志愿队伍作用，做到“一小区一法律顾问”，每月一次“法制服务日”活动。



5. 强化队伍建设，建强基层治理“主心骨”。一是抓思想教育。发挥思想政治工作优势，在各级党组织落实谈心谈话、“三会一课”等基本制度，常态开展“党旗辉映网格行”等主题党日活动，推动党内组织生活严起来、实起来。二是抓监督管理。选聘老教师、老干部和优秀党员志愿者组建“盯得紧”督导考核队，全程参与和监督党员干部的网格工作。街道党工委每年初和“七一”召开千人规模的党员群众大会，向党员群众和驻街单位报告工作、作出承诺，自觉主动接受群众监督评议。三是抓示范带动。开展“红栖霞”先锋行动，引导党员比作风看表现、比实干看效能、比创新看能力。例如，去年获评市“三八红旗手”和“最美仙人”的邹小美，作为一名60多岁的老党员，具有非常强的责任心，经常舍小家顾大家。一次，孙女生病住院，她忍痛把还在发烧的孙女送去上海让儿子照料，自己则继续完成手头的工作，坚持在社区基层一线无怨无悔地付出。

党建引领网格化治理的现实成效

仙林街道通过实行党建引领网格化治理模式，在社会治理上取得了“四个提升”的明显成效：

1. 提升了组织政治功能。通过网格化，街道党工委进一步把工作重心转移到基层党组织建设和公共管理服务上来，强化了抓党建、抓治理、抓服务的机构和力量；身穿黄马甲的党员干部全天候活跃在网格中，当好党的政策宣传员、服务群众贴心人，基层党组织的功能作用显著增强。例如，仙林新村经济适用房小区投入使用初期，地下室均被群众抢占用于自住、出租、经营，环境十分脏乱、安全隐患突出。面对这一“烫手山芋”，街道上下实行分片包干、挂图作战，最终群众由刚开始的怀疑、抵触，变成了理解、认可和参与，街道很快啃下了这个“硬骨头”。

2. 提升了街道服务效能。在不加编制、不变职级的前提下，网格化打破以往街道科室职能界限，改变了传统层级分工关系，实现网格、服务办公室、社区的合而为一。街道社区干部每人负责一个网格，解决了以往科室2—3名干部负责条线工作管不细、管不住的问题，形成了“我为大家干、大家帮我干”的良好氛围，促进街道工作协调发展、整体提升。

3. 提升了社会治理合力。以网格为平台，以区域化党建为抓手，能够将各类组织有效凝聚起来产生聚合效应，特别是通过依靠党委政府对多元化纠纷解决机制建设的领导，真正把党的领导和社会主义制度优

势转化为社会治理效能。例如，仙林街道区域内共有 12 条河道，数量占栖霞区三分之一，水环境治理任务非常重。为了争取驻街高校、单位的支持，街道社区党员干部，坚持示范带头、干在一线，一家一家做工作、聚合力，最终在较短时间内完成了水环境治理任务。

4. 提升了群众满意程度。通过建立网格化机制，能够零距离、全方位地做好为民服务工作，切实打通联系服务群众的“最后一公里”。实践证明，以尊重人民群众意愿和群众最能够接受的形式来开展工作，把政府决策过程变成尊重民意、化解民忧、维护民利的过程，能够很大程度上疏导群众的不满情绪，帮助群众解决实际困难，从而进一步密切党群干群关系。

党建引领网格化治理的经验启示

网格化党建“仙林模式”为我们在新时代推动基层党建和基层治理创新带来了有益启示：

启示之一：必须深刻把握党建这个“核心”，以新思想定向领航。党的十八大以来，习近平总书记多次强调推进社会治理创新。网格化党建“仙林模式”正是仙林街道深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、持续加强街道党建工作的具体体现。做好新时期群众工作，必须紧紧围绕党建引领来谋篇布局，不断增强基层党组织领导社会治理的能力，有效拓展基层党建引领社区自治的途径，让群众在提升参与感和获得感中，不断增进对党的认同。

启示之二：必须紧紧依靠群众这个“主体”，坚持以人民为中心。依靠群众解决基层问题是“枫桥经验”的灵魂。仙林街道以完善基层群众自治机制为着力点，充分调动了群众、企事业单位、社会组织自主自治的积极性。做好新时期群众工作，要在创新组织群众、发动群众的机制上聚力用劲，坚持把广泛组织和发动群众作为基本方法，把服务群众、做好群众工作作为主要任务，努力打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体。

启示之三：必须注重用好网格这个“载体”，不断推动方式创新。仙林街道创造性地把网格化理念运用到基层党建工作中，依托网格深入了解社情民意、精准有效服务群众，不断提升基层化解矛盾、解决问题的能力水平。做好新时期群众工作，要通过将组织设置嵌入网格、职责任务落在网格、党员干部下沉网格、各方力量共建网格等举措，着力解决群众难发动、资源难整合、利益难协调等老大难问题，不断促进基层党建与基层治理的有效融合。