基于“枫桥经验”的新时代

首都基层社会治理研究

冯新红[[1]](#footnote-1)

**内容摘要：**“枫桥经验”是中国特色基层社会治理的典范，对于推进首都基层社会治理体系和能力现代化、回应社会主要矛盾变化、促进平安北京建设具有重要意义。在首都基层社会治理实践中，公安机关立足首都“四个中心”功能定位，落实“接诉即办”机制，创新基层警务模式，完善社会治安防控体系，实施可持续发展机制和“一窗通办”服务改革等，形成了基层社会治理的“首都经验”，不断丰富发展了“枫桥经验”的时代内涵。

**关键词：**枫桥经验 首都 基层治理 警务机制 创新

“枫桥经验”根植中国社会治理实践的沃土，紧扣时代脉搏，与时俱进，不断被赋予新的时代内涵，源源不断地为基层社会治理提供智慧力量。新时代首都基层社会治理不断坚持和发展“枫桥经验”，为首都基层社会治理注入了新方法、新动力，对于不断推动首都基层社会治理体系和治理能力现代化，满足人民美好生活需要，丰富首都基层社会治理实践具有重要借鉴意义。同时，新时代首都基层社会治理实践创新也将赋予“枫桥经验”新元素、新内涵，推动“枫桥经验”进一步创新发展、与时俱进，不断焕发社会治理的生机与活力。

1. “枫桥经验”的发展历程与新时代“枫桥经验”的内涵

（一）“枫桥经验”的发展历程

“枫桥经验”自20世纪60年代初在浙江诸暨诞生至今，“枫桥经验”的传承与创新和社会主要矛盾的转换协频共振，紧紧围绕不同时期国家根本任务和工作重心，创新时代鲜活内涵，经受住了历史的考验，体现出了跨越时空的内在生命力。据此，研究一般将“枫桥经验”的发展历程归纳为三个阶段。第一阶段是20世纪60年代初到70年代末，体现为依靠群众维护农村社会治安和改造“四类分子”的手段，是用民主方式化解阶级矛盾的样板；第二阶段是20世纪80年代初到党的十八大前，逐渐发展成为维护社会稳定的基层社会治安综合治理的典型；第三阶段是党的十八大以来，伴随着中国特色社会主义进入新时代，“枫桥经验”的内涵得到创新发展，已成为社会治理的典范。可以讲，“枫桥经验”产生于社会主义建设初期，发展于改革开放新时期，创新于特色社会主义新时代。

习近平总书记对“枫桥经验”进行了系统的总结、深刻的阐述，实现了“枫桥经验”的历史性飞跃和创新。2003年11月，时任浙江省委书记的习近平同志在纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”40周年大会上就明确提出，要充分珍惜“枫桥经验”，大力推广“枫桥经验”，不断创新“枫桥经验”，切实维护社会稳定。党的十八大以来，习近平总书记多次对坚持和发展“枫桥经验”作出重要批示，强调要把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好，充分发动群众、组织群众、依靠群众，推进基层社会治理创新，努力建设更高水平的平安中国。

（二）新时代“枫桥经验”的内涵

进入新时代，“枫桥经验”的内涵已不仅仅是“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”的社会管制经验，也突破了“预防化解矛盾，实现社会稳定”的社会治安综合管理的经验。新时代“枫桥经验”已成为中国基层社会治理的典范模式，做到“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”，实现了在社会治理领域的实践创新和理论创新。

新时代赋予了“枫桥经验”更丰富的时代内涵。不少学者在地方基层社会治理实践基础上，把党建统领、人民主体、群众路线、“三治”融合、“三共”一体、平安和谐等内容列为新时代“枫桥经验”的核心要素。在此基础上，立足于“枫桥经验”与时俱进这一特性和首都基层社会治理实践，笔者认为“协同发展、创新发展”的发展观也是新时代“枫桥经验”内涵的重要组成部分。在新时代“枫桥经验”丰富的内涵中，其中党建统领是根本保证和本质特征；人民主体、群众路线是价值核心和精髓所在；“三治”融合是基本要义和善治之法；“三共”一体是基本格局和必然走向；平安和谐是基本目标效果；协同发展、创新发展是发展动力。

1. “枫桥经验”在新时代首都基层社会治理中的实践意义

“枫桥经验”集中体现了中国基层社会治理的智慧和方案，是经过实践和时间检验的可学习、可推广、可借鉴的基层社会治理的典范，对于新时代首都基层社会治理同样具有重要实践意义。

（一）有助于推进新时代首都基层社会治理体系和治理能力现代化

完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化是党的十九大报告提出的全面深化改革的总目标。基层社会治理是国家治理体系的重要组成部分，推进国家治理体系和治理能力现代化需要建立更为先进、更加科学的基层社会治理体系。“枫桥经验”作为中国基层社会治理的典范，所蕴含的丰富的社会治理经验，历久弥新，依然符合基层社会实际、科学有效，对于解决基层社会矛盾、促进基层社会治理转型升级，具有重要意义。

基层社会治理体系和治理能力现代化建设就是通过各方面体制改革和制度执行能力建设，实现基层社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高治理能力，实现以多主体协同共治为特征的善治。其中，坚持党的领导是治理现代化的根本保证，法治为治理现代化提供全方位支撑，是现代社会治理的标志和基石，充分的效率是现代社会治理的目标之一，满足人民美好生活的需要是社会治理现代化的价值追求。

北京作为首都，坚持首善标准，建全国首善之区。在城市治理中更重视基层治理，更强调党建统领，更强调平安建设，更重视协同治理、创新治理，更强调以人民为中心。而新时代“枫桥经验”旗帜鲜明地突出党的领导，坚持群众路线，强调“自治、法治、德治”融合治理，坚持“共建共治共享”的治理理念，积极化解社会矛盾，以善治为目标，积极推进社会平安和谐建设。在基层社会治理中，新时代“枫桥经验”形成以党的领导为核心，政府主责，社会各方参与相结合的“一核一主多元”的治理新格局，形成政府治理和社会调节、居民自治良性互动。这些经验都有助于推进新时代首都基层社会治理体系和治理能力现代化建设。

（二）有助于回应新时代社会主义主要矛盾的深刻变化

唯物辩证法认为，矛盾存在于一切事物发展的过程中，在复杂的事物的发展过程中，有许多的矛盾存在，其中必有一种是主要的矛盾，由于它的存在和发展规定或影响着其他矛盾的存在和发展。中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。

新的社会主要矛盾的变化给当今社会治理提出了新要求：一方面是人民追求的美好生活需要，这种需要既包括质量更高、更多样、更方便、更安全的物质文化方面的需要，还包括在民主、法治、公平、正义、美好、幸福等价值和精神方面的需要，而这些需要必须以更高水平的社会治理来满足。另一方面是当前我们社会治理还没有完全实现治理能力现代化，发展状况存在差异。加之，当前世界处于百年未有之大变局，社会风险增多，社会矛盾更加复杂，增加了社会治理难度。这就使得人民日益增长的更高更多更美好需求与社会治理发展不平衡、不充分之间的矛盾成为当前社会治理领域的主要矛盾。

“枫桥经验”作为党领导下的基层社会治理的的优良传统，无疑是创新基层治理、防控社会风险、建设平安和谐社会的一剂良方。新时代“枫桥经验”，与时俱进，坚持人民主体地位，强调善治，打造“共建共治共享”的基层社会治理格局，着力解决基层社会治理“最后一公里问题”，解决“不平衡、不充分”的发展问题，不断增加人民群众获得感、幸福感、安全感，满足人民美好生活需要。

（三）有助于促进平安北京建设和首都“四个中心”功能发展

首都治理现代化是国家治理现代化进程的重要标杆，习近平总书记在2014年视察北京时强调，“建设和管理好首都，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。”这一论述赋予了首都社会治理独特的重要地位。

首都是全国的政治中心，必然是国内外关注的第一位目标，首都的安全稳定是判断全国政治环境最直接的“晴雨表”，首都“中心”稳定的好坏，对全国社会稳定具有决定性影响和辐射作用。首都地位要求必须坚持首都意识和首善标准，统筹做好各项工作，确保首都社会大局和谐稳定。维护好首都城市安全是首都社会治理工作的重要任务，因此平安北京建设至关重要。而平安和谐正是新时代“枫桥经验”的应有之义和追求的治理效果，因此新时代首都基层社会治理坚持和发展“枫桥经验”有助于促进平安北京建设，打造首善之区。

北京作为全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，要深入实施人文北京、科技北京、绿色北京战略，努力把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都。同时北京作为超大城市，人口的大规模聚集、社会结构重组、区域布局改变、利益需求多元、公共安全导致首都社会风险积聚，面对高度不确定的社会环境，首都社会治理面临严峻考验。新时代“枫桥经验”通过党建引领，搭建基层社会治理平台，打造地区协同治理，创新治理，完善民主决策机制，解决社会问题、化解社会矛盾，形成呼应群众诉求的社会治理导向和“共建共治共享”的治理格局，这有助于维系首都社会平安、秩序稳定、和谐美好，从而推动首都“四个中心”功能的发展。

三、基于“枫桥经验”的新时代首都基层社会治理机制创新

习近平总书记提到社会治理问题时深刻指出，创新社会治理、加强基层建设，核心是人、重心在城乡社区、关键是体制创新，要把加强城市基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿始终的一条红线，在全面从严治党、创新社会治理等方面有新作为。北京作为首都，坚持首善标准，牢牢把握“四个中心”战略定位，创造出以党建引领的“街乡吹哨、部门报到”机制，以人民为中心的“接诉即办”机制，打造以平安北京建设为目标的现代警务机制，坚持以群众路线为指导的群防群治机制，坚持以协同发展、创新发展、科技发展为支撑的可持续发展机制等，创造性的丰富发展了“枫桥经验”的时代内涵，不断推动首都基层社会治理体系和治理能力现代化。

（一）以党建引领的“街乡吹哨、部门报到”机制

党的十八大和十九大都强调要创新社会治理体制，将社会治理的重心向基层下移，以创新改革破解社会治理顽症痼疾。2014年，习近平总书记视察北京时就北京发展和管理工作提出了明确要求，其中就包括“推进城市管理目标、方法、模式现代化”。

根据党中央的战略部署和习近平总书记的要求，北京市将平谷区金海湖镇的基层治理经验总结提升为党建引领“街乡吹哨、部门报道”改革，作为“1号改革课题”在全市推广。2018年初，北京市印发《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，“哨声”在北京各地响起。

“街乡吹哨、部门报到”机制是首都城市基层治理的一项重大改革，旨在探索城市基层治理、推进城市精细化管理、增进民生福祉的新实践。这一机制将基层党建和基层治理相结合，取得了巨大的成效，解决了之前很多没有解决的难题。北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到” 基层治理改革始终坚持以问题为导向、以人民群众的需要和满意为指挥棒积极推进。“街乡吹哨、部门报到”改革针对基层治理权责不匹配、条块分割相互推诿等顽症痼疾，赋予街乡执法召集权，并通过制度设计保障召集权的实现。“街乡吹哨、部门报到”作为首都党建引领基层社会治理的重大创举，解决了很多之前没有解决的问题，打通了解决社会治理“最后一公里问题”，解决“不平衡、不充分”的发展问题，增加了人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（二）以人民为中心的接诉即办机制

12345热线之前就有，之所以突然“神通广大”起来，关键在于运行机制的革新。接诉即办实质上反映的是以“人民为中心”的发展理念，以问题为导向的工作理念，是一种基层治理的创新。接诉即办使社会治理考核的“指挥棒”交到了市民群众的手中。在运行中，一是诉求单直派属地街乡镇，减少区级中转环节，效率得到大大提升。二是加强了考核，对全市街乡镇市民诉求办理情况每月大排名，并在区委书记月度点评会上通报。同时将市民诉求的响应率、解决率、满意率，纳入各区和市级部门的业绩考核。在实施中，利用互联网、大数据等技术优化扩展了12345热线工作机制和途径，更加方便了群众反映诉求、提出意见建议、查询办理进度等，进一步优化、固化先进经验做法，努力实现从接诉即办到未诉先办发展转变。

接诉即办解决了人民群众的实际需求，将问题化解在了基层，解决了最后一公里问题，提高了人民群众满意度。实现了基层治理体系从过去的“从上至下”，转变为“由下至上”，以“人民为中心”的发展理念落到了实处。“接诉即办”与“街乡吹哨、部门报到”一起被写入《北京市街道办事处条例》，从此有了法律效力。2021年北京市出台《北京市接诉即办工作条例》，标志着北京市接诉即办改革不断深化发展。

（三）以平安北京建设为目标的现代警务机制创新

基层社会治理离不开平安北京建设，派出所工作是整个公安工作的基础，社区警务建设是基础中的基础。为此，北京市公安局大力推进警务机制改革，努力打造现代警务机制。

**一是着力强化警力前置**。北京市公安局在“做精机关、做专警种、做强基层、做实基础”思想的指导下设定了“机关压缩三成、基层增加一万”的刚性标准，最大限度地将警力投入到百姓的身边。为了配合警力前置改革，在政策上，北京市公安局出台无基层工作经历干部一律不得提拔、市局机关调人一律从基层遴选、新警一律分配到基层“三个一律”硬性规定，派出所领导优先从社区民警中选拔。将表彰奖励、晋职晋级倾斜基层，提升基层民警待遇。同时，市公安局确立派出所警力占全局比例、占各分局比例两条红线，落实实名制管理措施，只增不减。

北京市公安局通过警力前置方式，使派出所警力占到全局总警力的46%，形成了“金字塔”型警力结构。前置警力除了在数量上壮大基层，也为基层警务带来新气象，各派出所拥有了一支比从前更专业、更高效的打击队伍，破案能力大幅提升，提高了人民群众的获得感、幸福感、安全感。

**二是深化“两队一室”警务运行机制**。“两队一室”改革打破原有警区制，设立社区警务队、打击办案队和综合指挥室。社区警务队将社区民警固化在社区，真正实现了基层警力回归社区。“最强大脑”综合指挥室，牵动社区警务队和打击办案队两条线，实现社区警务合成作战机制，使打击办案更加专业高效。据统计，通过以上警务机制改革，北京全市社区入室盗窃发案同比下降四成以上，破案同比上升三成以上，人民群众安全感、满意度达到历史最高水平。

**三是推行党员社区民警兼职社区（村）党组织副书记**。党员社区民警兼职社区（村）党组织副书记工作机制是北京公安机关为全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，加快推进首都社会治理体系和治理能力现代化，为坚持发展“枫桥经验”，助力“街乡吹哨、部门报到”机制，推进城市精细化管理，推动党建引领下的社区党组织共建共治共享建设而创新的一项工作机制。党员社区民警通过身份的转变，以副书记身份加入到社区党组织中，既增强了基层党组织工作合力，又加强了互联互动机制建设，形成共建共治共享的基层治理新格局，实现了依靠群众、发动群众，真正把“枫桥经验”落到了实处。工作中，广大“穿警服”的副书记充分发挥职能优势和桥梁纽带作用，加强互联互动机制建设，推动党务、警务、政务有机融合，不断探索共建共治共享社区治理新模式，为平安社区建设注入新动力、展现出新气象。通过创新推动党员社区民警兼职社区（村）党组织副书记工作机制，加强了公安派出所与街道、社区的联系沟通，拓宽了警民沟通的渠道。

**四是实行“两网结合”的智能化精细化管理**。“两网结合”是指网格化+互联网，是体制机制创新和科技应用创新，网上网下协同推进基层社会治理的创新。网格化管理是“枫桥经验”的经典做法，在基层治理模式的探索中，基层社会网格化精细化管理是新形势下加强和创新社会治理的一种新模式，主要是通过实施扁平化、精细化、高效化管理，变过去“上面千条线，基层一根针”为“上面千条线，基层一张网”。基层社会网格化精细化管理就是要做到使每一寸土地都有人管理，把管理服务延伸至社会的最末梢。做到基层治理“底数清、动态明、反应快、服务好”，大大提高基层社会治理效率。为便于城市精细化管理，北京已计划优化调整街道社区设置，统筹考虑地域面积、人口规模、人文历史、街区功能、居民认同等因素，加快调整街道设立标准，提升服务效率和治理水平。

网格化+互联网的结合是技术发展和创新治理的结果。当前，互联网已全面融入经济和社会发展的各个方面，互联网与社会治理的深度融合推动了网上“枫桥经验”的实践探索。通过建设线上矛盾化解平台、“便民化服务体系”“雪亮工程”“一体化执法办案系统”等工程，以“互联网+”驱动矛盾化解、公共服务、公共安全、执法办案等模式创新，大大提高了社会风险预警、社会矛盾化解的能力，推动了基层社会治理的智能化、精细化、现代化。

（四）以群众路线为指导的群防群治机制

群众路线是“枫桥经验”的价值本质，“枫桥经验”的价值核心是为了群众，依靠群众，即以人民为主体，以人民为中心。近年来，北京市公安机关始终把坚持好、贯彻好党的群众路线，坚持好、发展好“枫桥经验”作为根本遵循，积极适应新形势新任务提出的新挑战新要求，真正让“枫桥经验”源于人民群众，真正让人民群众成为基层社会治理的主体力量。

北京市公安机关坚持为了群众、依靠群众、发动群众、组织群众的方针，夯实公安工作基础，创新治理机制，化解社会矛盾，有效提升了人民群众的获得感、幸福感和安全感。群防群治工作的传统和优势始终在北京公安工作被传承和发展，近年来，北京各区先后打造推出“朝阳群众”“西城大妈”“石景山老街坊”等群众工作品牌，成为北京公安工作中一支不可替代的重要辅助力量。北京市公安机关同时积极构建多元化化解矛盾、全时空守护平安、零距离服务群众工作机制，不断增强基层实力、激发基层活力、提升基层战斗力。新时代，北京公安忠实践行人民公安为人民的初心使命，为人民群众和社会发展创造了安全稳定的社会环境。

（五）以协同发展、创新发展为支撑的可持续发展机制

协同发展、创新发展是新时代“枫桥经验”的应有之义，是首都功能定位、超大城市治理的必然途径，也是贯彻新时代新发展理念的必然要求。

新时代首都社会治理在坚持中创新，在创新中发展，始终保持与时代同步、与革同行。北京市以习近平总书记视察北京重要讲话精神为根改本遵循，立足首都“四个中心”功能定位，仅仅围绕“都”的功能来谋划“城”的发展。在城市空间布局规划中，提出了“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构，并且要严守三条红线，首提减量发展，坚持疏解非首都功能，坚持跳出北京看北京，立足京津冀协同发展。新时代首都发展和治理坚持三个协同发展，一是各功能区的协同发展，二是京津冀的协同发展，三是社会治理的协同发展。在社会治理上坚持协同治理，动员各种社会力量、运用多种手段破解治理难题。协同发展理念有助于保障首都功能，确保首都社会治理大局稳定，在安全上为首都筑起了护城河。协同发展理念有助于解决首都深层次的矛盾和问题，解决人口过多、交通拥堵、房价高涨、大气污染等“大城市病”，有助于实现基层社会治理目标，打造国际一流的和谐宜居之都。

习近平总书记讲，“创新是引领发展的第一动力。”“一个地方、一个企业，要突破发展瓶颈、解决深层次矛盾和问题，根本出路在于创新，关键要靠科技力量。”首都基层社会治理坚持创新发展理念、高度重视科技创新，为打造平安北京、建设和谐宜居之都提供了重要支撑。首都作为科技创新中心，基层社会治理充分发挥创新发展、科技支撑的作用，在群众自治、群防群治方面，打造了一批群众参与基层社会治理的时代品牌。在精细化管理和社会服务方面，以科技为支撑，积极创新“双网”驱动的网格管理模式，提升了社会治理的精细化水平。在依法治理方面，北京公安狠抓执法规范化建设，全面打造执法办案中心，切实维护公平正义，提高了办案效率。

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、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》[J]，共产党员，2019(23)：4-14.

[2]《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》[N]，人民日报，2021-7-12（1）.

[3]《中共北京市委北京市人民政府关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的实施意见》[N]，北京日报，2022-5-30（1）.

[4]王小洪：《新时代公安工作的历史性成就和变革》，《学习时报》，2022年9月16日，第1版。

[5]石晓冬,王吉力：《从新总规看首都超大城市治理转型》，《前线》，2018年第4期。

[6]本报评论员：《牢记看北京首先要从政治上看——一论学习宣传落实市第十三次党代会精神》，《北京日报》，2022年07月04日，第1版.

1. 冯新红：北京警察学院公安管理系。 [↑](#footnote-ref-1)