

以枫桥式“驻村融洽”服务保障 高质效平安共富

——基于“枫桥经验”视域下
传承和深化驻村指导员制度的实践与思考

■ 陈福连 施莹荣

摘 要 “枫桥经验”来自绍兴、源于公安，是全国政法公安战线的一面旗帜；驻村指导员制度是深入践行“八八战略”、坚持和发展新时代“枫桥经验”的生动实践。近年来，浙江省绍兴市柯桥区公安机关坚决扛起“枫桥经验”发源地、驻村指导员制度实践先行地的使命担当，坚持主动警务、预防警务理念，创设社区民警“驻村守望”机制，迭代形成枫桥式“驻村融洽”标准体系，为推动基层治理和公安工作现代化提供了“柯桥方案”。深化枫桥式“驻村融洽”，必须把握逻辑之始、嬗变之基、创新之举、展望之思，聚焦“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”目标，与时俱进深化干部驻村制度，始终坚持公安工作基本方针，深入贯彻新型社区警务战略，持续彰显基层治理现代特征，不断提升基层治理的韧性安全和法治化水平。

关键词 新时代“枫桥经验” 驻村指导员制度 枫桥式“驻村融洽”基层治理现代化

农村工作指导员制度是习近平总书记
在浙江工作期间亲自谋划、亲自推动的制度
设计，是实施“八八战略”、推动“千万工
程”的重要抓手。2003 年，绍兴市柯桥区
在兰亭街道率先试点选派驻村指导员，及时
把上级精神贯彻落实到基层，2004 年得到
习近平同志的批示肯定。20 年多来，驻村
指导员制度从一镇试点到全县实施、全省
推广，有力推动党委政府工作重心向一线倾

斜，成为浙江党建引领乡村振兴和基层治理
的一张“金名片”。20 年多来，绍兴市柯桥
区始终牢记嘱托、感恩奋进，坚持守正创
新、久久为功，不断拓展驻村指导员制度的
内涵与外延，使其在新时代焕发更强活力。
特别是 2022 年以来，绍兴市柯桥区公安机
关（以下简称“柯桥公安”）始终坚持主动
警务、预防警务理念，积极探索驻村指导员
制度在基层治理领域、警务领域的实践创

作者：陈福连，浙江省绍兴市柯桥区委副书记、公安分局党委书记、局长；

施莹荣，浙江省绍兴市公安局柯桥区分局党委委员、机关党委专职副书记

新，创设社区民警“驻村守望”机制，迭代形成枫桥式“驻村融洽”标准体系，为推动公安工作高质量发展、基层治理现代化先行提供“柯桥方案”，入选全国社会治理创新案例（2024）、全省共同富裕改革试点项目。

一、逻辑之始：新时代“枫桥经验”视域下的驻村指导员制度

21世纪初，浙江在实现由资源小省向经济大省、农业社会向工业社会、基本温饱向总体小康“三大跨越”的同时，也率先遭遇“成长的烦恼”，诸如城镇化加速伴随传统村庄结构消解、现代化水平提升突显城乡差距、村级治理能力不足难以承接资源倾斜下沉、经济粗放发展催生环境资源矛盾等问题，与农村群众对美好生活的需求形成强烈反差。2003年6月，时任浙江省委书记习近平同志审时度势、高瞻远瞩，作出了实施“千村示范、万村整治”工程的重大决策。同年7月，习近平同志在浙江省委十一届十次全会上系统作出了“八八战略”的重大部署。同年12月，习近平同志在浙江省委十一届五次全会上创造性提出，“从各级机关挑选一批党员干部下农村，基本实现全省每个行政村都派驻一位农村工作指导员”对贯彻落实“八八战略”、深化“千万工程”提出了具体的实践要求。绍兴县迅速贯彻习近平同志重要指示精神，于2003年12月在兰亭镇率先试点选派驻村指导员，并在全县推广。2004年2月，习近平同志作出重要批示：“绍兴县贯彻省委会议精神行动快，兰亭镇实践初见成效，值得肯定。”20年多来，柯桥区干部群众始终把驻村指导员制度作为忠实践行“八八战略”的重要抓手，紧扣乡村振兴、共同富裕等新课题，拓展“公

安员”“金融员”“技术员”等驻村力量，打造“三驻三服务”工作团队，构建“干部向一线下沉、情况在一线掌握、力量在一线汇聚、矛盾在一线解决”工作模式，有力推动党委政府工作重心向一线倾斜，成为柯桥区党建引领乡村振兴、实现基层治理现代化的重要法宝，入选浙江共同富裕最佳实践。

绍兴是“枫桥经验”发源地，也是新时代“枫桥经验”创新地。2023年9月，习近平总书记在绍兴“枫桥经验”陈列馆考察时强调，要在全中国更好地推广新时代“枫桥经验”柯桥区始终牢记嘱托、感恩奋进，精准把握驻村指导员制度与“枫桥经验”精神同源、内核同质、路径同向的逻辑起点，形成具有时代特征、农村特点、柯桥特色的新时代“枫桥经验”实践创新，以高水平安全服务支撑高质量发展。2024年，柯桥区实现生产总值2252亿元、增长7.1%；城乡居民人均可支配收入增长4.7%、6.1%。

（一）建强堡垒当先锋

党的领导始终是“枫桥经验”最根本的政治保证。坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的政治优势、组织优势、制度优势转化为基层治理效能。为此，柯桥区始终把建强基层党组织作为驻村指导员制度的首要职责，持续整顿转化软弱涣散党组织，推动基层党建整体提升。广大驻村指导员积极发挥党建指导员、政策宣传员作用，着力加强村社“两委”班子建设，理顺以村社党组织为核心的各类村级组织关系，建立健全各项规章制度，挖掘培养后备人才，建强基层战斗堡垒。2003年以来，在驻村指导员的牵头推动下，柯桥区一大批软弱涣散村党组织成功整转，以柯岩街道叶家堰居、安昌街道安华村、湖塘街道宾舍村为代表的

曾经的弱村、乱村蝶变成为“明星村”。

（二）走进群众天地宽

以民为本是“枫桥经验”最重要的立场原则。坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须坚持一切为了人民、一切依靠人民，把尊重群众主体地位、发挥群众积极作用、保障群众根本利益作为贯穿始终的价值追求。为此，柯桥区始终把服务群众、造福群众作为驻村指导员制度的出发点，20 年多来累计派出驻村指导员 20 批次、6300 余人次，与群众想在一起、干在一起；把依靠群众、带动群众作为驻村指导员制度的着力点，以干部“嵌入”推动自治、法治、德治“三治融合”，特别是首创“夏履民主程序”，创新群众出题、党员议题、群众听证、村民代表定题、村干部做题、群众评题“六步法”，获评“全国社会治理创新 100 例”；把厚植群众情怀、提高群众能力作为驻村指导员制度的增长点，让驻村干部在群众工作“大舞台”上经风雨、长才干。

（三）大抓基层强基础

基层基础是“枫桥经验”最坚实的支撑保障。坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须牢固树立“大抓基层、大抓基础”的鲜明导向，推动重心下移、力量下沉、保障下倾，筑牢国家安全和社会稳定的根基。为此，柯桥区始终把融入基层、化解矛盾、助推发展作为驻村指导员制度的中心任务，持续推进“走村不漏户、户户见干部”行动，让广大驻村指导员嵌入村庄社区，走遍田间地头，踏遍弄堂台门，特别是针对涉及群众切身利益的问题，变“群众上访”为“干部下访”，切实把矛盾问题解决在一线、消除在萌芽，确保“大事不出镇、小事不出村、矛盾不上交”。2024 年，柯桥区驻村指导员累计走访农户 49.8 余万户次，收集社情民意 8.2 万条，

解决群众“关键小事”3.7 万件，其中初信初访、苗头问题超过一半。

（四）科技赋能智慧治

科技赋能是“枫桥经验”最鲜明的特色成果。坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须把数字化、智能化手段作为创新引擎，坚持传统与科技相统一，推动基层治理方式和手段现代化。为此，柯桥区始终把科技支撑作为驻村指导员制度的重要保障，深化“县乡一体、条抓块统”改革，构建以镇级“基层治理四平台”为端口、村级“数字地图”为末梢的整体智治体系，特别是将驻村指导员纳入基层治理“四平台”网格员管理，变“线下传递”为“线上流转”，构建“民呼我为”工作闭环，实现“群众吹哨、干部报到”。同时，打造“浙里兴村（治社）共富”平台，实现基层“事项一口归集、任务一键直达、干事一屏掌控、监管一览无余、评价一体联动”。2024 年，柯桥区驻村指导员通过平台发现上报问题 5600 余个，办结率达 97% 以上。

（五）平安稳定促共富

平安共富是“枫桥经验”最本质的共同目标。坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须注重源头治理，统筹“致富”与“治安”、做大蛋糕与分好蛋糕，更好实现群众致富、集体致富、共同致富，从源头上减少矛盾产生。为此，柯桥区始终把构建“千村引领、万村振兴、全域共富、城乡和美”的“千万工程”新画卷作为驻村指导员制度的奋斗目标，积极发挥驻村指导员发展参谋员、建设督导员作用，帮助村集体理清思路，谋划并推动 1 个以上共富项目，同时统筹“输血”与“造血”，实行派出单位与所驻村挂联制度，增强经济薄弱村发展能力，全链条促进共同富裕。2024 年，柯桥区 214 个行政村

全部建成美丽乡村示范村，村均集体年经营性收入达 340 万元以上，村民人均可支配收入达 5.8 万元，城乡居民收入倍差低于 1.6，居全省前列。

二、嬗变之基：驻村指导员制度框架下的枫桥式“驻村融洽”

20 年多来，驻村指导员制度的实践形态不断发展，其“以干部下沉推动党委、政府工作重心下移”的精神实质可运用到基层治理的各领域、各环节，为基层治理特别是风险源头防控提供了制度遵循。近年来，柯桥公安探索“驻村守望”、迭代“驻村融洽”，就是坚持和发展新时代“枫桥经验”、传承和深化驻村指导员制度的“枫桥式”警务治理新范式，就是要打造“警网融合”共同体，推动警力在一线扎根、力量在一线汇聚、问题在一线解决，具有厚实的理论基础、坚实的政策基础、充实的创新基础。

（一）理论基础

创新必须基于一定的理论支撑，方能行稳致远。创新枫桥式“驻村融洽”同样需要以韧性安全为目标、基层法治为基石、基层治理为重点、融合警务为方向，实现从传统治理向现代治理的跨越蝶变。

1. 基于韧性安全的目标导向

当今社会已进入风险社会，高风险性已成为时代的显性特征。传统风险与非传统风险并存，自然灾害风险、公共卫生风险、社会不稳定风险交织，构建具有韧性的社会系统成为维护安全稳定的重要保障。应对外部环境的发展变化、加强社会系统的更新调适、化解多重风险的叠加效应，是中国社会治理领域面临的新课题。要增强社会稳定的防控力，依托健全的法律制度、公共服务、

经济保障和文化认同，使社会在面对内外冲击时具备较强抵抗能力；要重建社会秩序的恢复力，通过完善系统、制定预案、优化资源和系统合作机制，使社会在危机爆发后具有快速恢复能力；要提升社会调整的适应力，通过总结经验、反思不足，推动制度机制创新，使社会在面对未来新风险时更具韧性能力。创新枫桥式“驻村融洽”，就是要在社会治理环境变化发展中寻求新的平衡，特别是在互联网、大数据背景下，更加强调人与技术融合施治，提升基层治理韧性安全。

2. 基于基层法治的价值导向

《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定：居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，办理本居住地区的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。《治安保卫委员会暂行组织条例》对“治保委”的性质、组织、任务、职权等作了明确规定。《乡村振兴促进法》第四十八、四十九条规定，“健全乡村矛盾纠纷调处化解机制，推进法治乡村建设”“加强农村警务工作，推动平安乡村建设”。《中国共产党农村基层组织工作条例》第二十条规定，“推广新时代‘枫桥经验’，推进乡村法治建设，提升乡村德治水平，建设平安乡村”。创新枫桥式“驻村融洽”，就是要学习宣传贯彻有关法律法规，在促进基层法治的框架下，完善新时代治安保卫委员会建设，着力建设更高水平的平安乡村、法治乡村，不断巩固社会平安基石、提升基层治理效能。

3. 基于社会治理的规律导向

社会治理模式演变往往从自治开始，逐步走向共治、融洽。自治是传统社会治理的

必经阶段，带有明显的“熟人社会”特征，治理主体和目标相对单一，更加强调体系适配、长幼有序、文化吸附；共治是现代社会治理的应变策略，面对人口结构、经济关系、社会需求复杂多元，需要政府、市场、社会组织和居民等多方参与、多元协商、多维解决；融治是当今社会治理的优选项，既继承了传统自治的自我管理优势，又吸收了现代共治的多元协同经验，更加强调将自治、法治、德治、智治的有机融合，是基层共治的升级版，更是适应高质量治理、应对复杂问题的最佳模式。创新枫桥式“驻村融治”，就是要以化解社会矛盾为“底线”，以优化社会环境为“主线”，以促进社会发展为“长线”，形成协同高效、资源共享、机制互补的社会治安综合治理体系。

4. 基于警务融合的实践导向

党的二十届三中全会指出，要构建协同高效的警务机制体制。警务融合即“融警务”，是根据法律法规赋予的警察职权和社会治理的功能任务，在人力、内容、手段等方面进行全面整合，创建以改革创新为驱动、以力量兼融为抓手、以资源互融为基础、以技术共融为支撑、以渠道通融为关键的现代警务新机制。“融警务”实质上就是党委政府、公安机关、社会组织与广大群众对公共安全、基层社会的多中心共同治理的“善治”过程，强调发挥区域社会各子系统或分组的协同作用，是一种主动型警务、干预型警务、服务型警务、开放型警务、合作型警务。创新枫桥式“驻村融治”，就是要在基层构建协同高效的警务机制体制，内外协同推动公安工作与基层治理的深度融合，实现警网融合、警地融合、警民融合，形成新时代“融警务”新模式、新成果，更好推动公安工作现代化。

（二）政策基础

创新必须基于一定的政策支持，方能依法善治。创新枫桥式“驻村融治”同样需要一体贯通的突破性项目、一体推进的载体性设计、一体落实的创新性举措，实现从单打独斗向体系推进的全新蜕变。

1. 基于一体贯通“三张名片”的突破性项目

2023 年 9 月 20 日，习近平总书记第 29 次考察绍兴，对坚持和发展新时代“枫桥经验”作出重要指示。绍兴市坚定扛起“枫桥经验”发源地使命担当，先后发布《绍兴市“枫桥经验”传承发展条例》《绍兴市坚持和发展新时代“枫桥经验”五年规划（2024-2028 年）》，将“基层党建‘三张金名片’（即驻村指导员制度、民情日记、契约化党建）贯通治理”作为十大标志品牌项目之首先来培育打造。“枫桥经验”来自基层、源于公安。作为驻村指导员制度先行实践地的柯桥公安，创新枫桥式“驻村融治”，成为新时代“枫桥经验”实践创新、一体贯通“三张金名片”的突破性项目，着力打造公安工作现代化的基层警务样本。

2. 基于一体推进“三大警务”的载体性设计

习近平总书记赋予浙江高质量发展建设共同富裕示范区的新使命、中国式现代化先行者的新定位。浙江也是“枫桥经验”发源地、“两山”理论发源地。浙江公安以共富警务、共治警务、生态警务“三大警务”为牵引，加快构建“职能科学、事权清晰、指挥顺畅、运行高效”的适应现代化的职能体系，更好立足经济社会发展和人民群众幸福安宁干好公安工作，既彰显了浙江省公安厅党委的强烈担当，也打造了具有浙江辨识度的品牌工程。作为地处全国“百强区”第

8位的柯桥公安，创新枫桥式“驻村融洽”，成为一体推进“三大警务”的载体性设计，以融合的视角、融合的手段、融合的力量落实警务与政务“双重属性”。

3. 基于一体落实“三个文件”的创新性举措

《中共中央关于推进公安工作现代化的意见》强调，要加强基层基础工作标准化建设，突出战防结合、以防为主的基层勤务考核评价导向。近年来，公安部党委每年出台“1号文件”狠抓派出所建设，特别是2022年、2024年先后出台《关于完善派出所警务运行机制推进派出所工作标准化建设的意见》《社区警务规范（试行）》，进一步明确基础工作干什么、怎么干、干到什么程度等问题。作为社区警务标准化建设试点单位的柯桥公安，创新枫桥式“驻村融洽”，成为一体落实党中央和公安部党委“三个文件”的创新性举措，为“市县主战、派出所主防”提供更加科学、更为精准的指引。

（三）创新基础

创新必须基于一定的实践支柱，方能蹄急步稳。创新枫桥式“驻村融洽”同样需要综合治理、源头治理、多元治理，实现从“县域之治”的柯桥经验、柯桥模式、柯桥现象向柯桥标准的精彩裂变。

1. 基于社会综治的“柯桥经验”

改革开放初期，绍兴地区的治安形势变得较为严峻。一方面，许多下乡返城的知识青年回到城镇，而城镇尚无法提供足够的就业岗位，知青中一小部分人员变成城市盲流，甚至走上违法犯罪道路；另一方面，在此阶段我国允许农村人口在集镇落户或办理“暂住证”，流动人口不断增加，社会治安问题日益突出。绍兴县城关镇经济发达，各类治安问题更是早发。1978年11月，浙

江省公安厅及时派出工作组，会同绍兴地、县公安局以及有关部门组织90多名干部，对城镇建设规划、商业网点、公共交通、环境保护、社会治安等方面全面调查，启动整顿绍兴县城关镇的社会治安秩序，查影响治安问题的主要因素、查危害治安的各种人员、查引起治安问题的主要因素。通过4个月的全面整顿，绍兴县城关镇的刑事犯罪活动明显减少，社会治安面貌大有改观，成为当时全国学习推广“枫桥经验”的一个成功典范。1979年4月14日，公安部《公安工作简报》（第30期）刊发《综合治理 消除危害治安的因素——绍兴县城关镇整顿社会治安的好办法》；5月10日，浙江省革命委员会批转省公安厅《关于在全省推广绍兴县综合治理社会治安秩序的请示》，公安部和浙江省革命委员会均对绍兴县城关镇综合治理经验给予充分肯定并推广，为后来中央正式提出和确立社会治安综合治理模式提供了参考。

2. 基于由乱到治的“柯桥模式”

上世纪八九十年代起，绍兴县逐步发展成为市场大县，特别是地处柯桥的中国轻纺城，是东南亚最大的轻纺产品集散中心。轻纺城的形成与繁荣，带动了柯桥经济的迅猛发展，但也给社会治安带来了许多新情况、新问题，特别是随着联托运市场崛起，黑恶势力猖獗，黄赌毒等社会丑恶现象泛滥，盗窃、抢劫等侵财型犯罪突出，不仅直接阻碍市场的繁荣和经济的发展，而且严重影响柯桥、绍兴乃至浙江的形象，影响党委政府和公安机关的声誉。时任省委副书记、政法委书记周国富在全省学习推广“枫桥经验”工作会议上指出，绍兴县学习推广“枫桥经验”是否有效，关键看柯桥的治安状况是否有较大的好转。1999年至2002年，时任绍

兴县委常委、公安局长金伯中带领局党委一班人以“学枫桥、治柯桥”为主题，以专业市场为重点，以“遏制犯罪、根治毒品、扫除黄赌、维护稳定、促进发展”为目标，一手抓打击整治，把打击流氓恶势力犯罪和团伙犯罪作为突破口，把解决“黄赌毒”问题作为重点，坚决把犯罪分子的嚣张气焰打下去；一手抓基层基础，在党委政府领导下，成立柯桥地区社会治安综合治理领导小组，与 33 个部门签订综合治理责任状，调整和新建 28 个居委会，组建柯桥社区保安服务队，并建立以 110 为龙头，民警为主体，武警、社区保安服务队和群防群治力量为依托，覆盖全社会的警军民治安大巡逻机制，把安全防范的篱笆扎起来，实现了柯桥治安的“由乱到治”。

3. 基于动态精治的“柯桥现象”

本世纪初，作为我国经济社会发展最具活力地区之一的绍兴县，随着经济的大发展、社会的大开放、人员的大流动，经济成分多样化、组织形式多样化、就业方式多样化、利益关系和分配方式多样化“四个多样化”特征十分明显，对社会治安管理工作提出了严峻挑战。2004 年至 2006 年，时任绍兴县委常委、公安局长魏明审时度势、因势而为，以整体思维、系统举措抓机制创新、抓责任落实、抓效能提升，推进以情报为主导的打防控一体化建设，有效提升动态治安驾驭力，牢牢把握社会稳定主动权。在基层基础方面，布建 350 路监控系统对全县重点区域实时监控，构建坚实、细密、精确的警务防控基础；按照 1000:1 的比例设置外来人口专管员，对出租房开展定期滚动式、往返式调查，并运用系统自动比对，实现外来人口信息的动态实时更新；对全县 644 家旅馆业、典当业、娱乐业等场所特业全覆盖管

控，并采取民警责任挂牌制和内部三级督考制，最大限度挤压违法犯罪滋生空间。在勤务革新方面，充分发挥刑侦大队“尖刀”作用，在监管场所组建具有专业特色的深挖中队，提升打击违法犯罪效能；创新“一派二驻”工作机制，派遣退职中层干部到街道综治中心负责矛盾纠纷调解工作，派出所派保安驻村调解，具有司法调解员身份的保安以镇街人民调解员身份进驻派出所，实现各类矛盾纠纷的及时有效化解。经过两年多的努力和探索，绍兴县呈现了经济增长快、刑事发案低、群众满意度高的一系列可喜局面，被不少专业学者和新闻媒体称为和谐社会构建中的“柯桥现象”。

三、创新之举：以枫桥式“驻村融治”保障高质效平安共富

进入新时代，社会治安形势发生深刻变化，特别是大数据、人工智能、移动互联网、云计算时代的到来，治安要素的内涵和外延持续拓展，社会形态和犯罪形势不断变化。近年来，柯桥公安主动识变应变，紧抓公安数字法治改革契机，坚持体制、机制、技术“三轮驱动”，探索实施以“常态六+、重点五住”为主要内容的社区民警“驻村守望”工作机制，特别是 2024 年迭代形成以“警员点上驻、力量一线聚、平安融治理”为核心的枫桥式“驻村融治”工作模式，并以地方标准形式编制以“五员五驻、五融五治”为重点的《柯桥区“驻村融治”工作规范》，以此为指引防范化解矛盾风险，更好服务保障高质效平安共富。2022 年以来，柯桥区警情、案件逐年下降，未发生有重大影响的案事件，群众安全感、满意度始终保持在 97% 以上，实现省级平安区“十九连冠”，

夺取全省首批“二星平安金鼎”。

（一）深融基层综治“大体系”，推动“驻村融治”组织体系化

坚持整体政府理念下的主动警务模式，依托三级社会治理中心规范化建设，构建目标同向、信息同享、治理同商、事项同处的“驻村融治”组织体系。

1. 推进区级层面指挥联动

依托基层治理“141”体系和“大综合一体化”行政执法改革，统筹整合社会矛盾纠纷调处化解、12345政务服务热线等中心、平台，迭代升级综合治理中心，推动市场监管、综合执法、公安等力量入驻，构建110报警服务台与基层治理平台高效对接联动模式，实现行政区域内各类事项的统一调度指挥、研判会商、执法处置、矛盾化解等一体化治理。全面加强公安情指中心、基础管控中心和区综合治理中心的信息互通、情报共享，坚持每月分析社会治安态势，并向党委政府提供预测预警信息。2023年以来，共推送风险提示24期、治安态势分析268篇，通报治安问题3525个。

2. 推进镇街层面事件联处

依托镇（街）综治中心，建立非警务类事项分流协同处置机制，整合综合行政执法、市场监管等执法队伍，以及平安类社会组织等群防群治力量，在日均110警情15起以上的镇（街）实体化运行非警务类警情专门处置队伍，与社区警务团队协作互补，按照“镇街首波接处、派出所随时支援”模式，落实非警务事项镇街队伍处置、社区警务团队协作处置。加强派出所综合指挥室和镇（街）综合指挥室的实时联动，坚持每月进行评估、每季召开例会，并常态做好队伍建设、能力培训、应急演练、处置指导等工作，推动专职化、规范化、专业化建设。

2024年，非警务警情签收流转率、到场及时率、按时办结率达100%，事项分流率达54.6%。

3. 推进村社层面源头联治

依托村（社）综合治理工作站，持续推进“警网融合”，以村社干部为基础，整合6300余名驻村指导员、“两委”干部、社区居民（辅）警、专职网格员等力量资源，打造村级治理共同体，协同做好矛盾化解、服务惠民、信息采集等工作。指导村社建强治保委员会，落实村社主职干部兼任治保委员会主任制度，确保每个治保会人员不少于3人；落实社区民警参与村（社）治保会管理制度，强化规范化管理、体系化指导。按照行政村、单位、企业不少于5人、社区不少于10人的规模，推动村社、学校、医院及291家规模以上企业等建立专兼职巡防队伍，坚持平时每周1次、战时高频多次巡防，探索“一村一巡、多村共巡、片区联巡”社企专职巡防模式；社区民警常态做好工作指导，每月检查队伍运行、通报警情情况、优化巡防路线，每季模拟演练，压实巡防职责。深化安全员制度，指导辖区内行业、场所建立10家自治协会，组建2200余人的重点行业场所“安全员”，指导建立安全管理规章制度、从业守则、管理办法和安全员准入准出机制，开展优秀安全员评选活动，落实情报线索奖励、见义勇为表彰等激励措施，实现安全员队伍在治安重点要素场景内全覆盖。

（二）深融基层驻村“大框架”，推动“驻村融治”业务标准化。紧扣警力、机制、阵地、规范、评价等关键要素，突出组织融入、阵地融建，全面优化构建与驻村指导员工作体系融合适配的“驻村融治”标准模式

1. 做强驻村警力

全力推进机关警力向派出所前置、派出

所警力向社区前置，刚性达标派出所和社区民警警力配置“两个 40% 以上”要求，全区 338 个村社全部落实“一社区二辅警、一村一辅警”配备，健全与辖区人口、治安状况相适应的警力配比，并落实动态调整机制。持续推进社区民警专职化建设，细化明确驻村民警信息采集员、纠纷化解员、风险销号员、政务服务员、防范宣教员“五员”职责任务，强化派出所参与基层治理主力军作用。全面推行社区民警兼任村社党组织副书记或主任助理制度，专职社区辅警兼任网格员以及村社干部兼任警务助理的“双向兼任”制度，实行“村务联席会商、村策风险研商、村事民主协商”工作法，实现社区民警与村社干部的身份融合、作用耦合，社区民警平均在社区时间提升至 86.3%，警民双向熟悉率达到 84.7%。

2. 做深驻村团组

按照“1+2+N”架构建齐配强社区警务团队，整合村社干部、专职网格员、社区辅警、党员代表、“纺城义警”等 4600 余人入团归队，落实实人、实时、实号管理和动态更新机制，协同落实“五员”职责。深入推进社区警务团队融入驻村团队，并按照“政法干部驻乱村”要求，精准选派专职民警担任驻村指导员，并健全“一人派驻、全单位压上”机制，以所驻村社为单位，组建由派出单位分管负责人任组长的工作组，充分调动治理资源，协同推进“驻点治乱”工作。推进“纺城义警”体系化建设、专业化提升，推行“党建+积分”管理模式，建立每年 500 万元“纺城义警”奖励基金，培育平安类社会组织 72 个 3500 余人，2 名成员荣立一等功。

3. 做实驻村阵地

聚焦驻村兴农、驻社乐民、驻企优商、

驻校安园、驻医护院，深入开展警务站室“四化双提”建设，全区 343 个警务站（室）全部与村社社会治理中心合署办公，整合事权部门、属地镇街、社会组织等多方力量，打造主体多元、系统治理的“五驻”前沿阵地；针对辖区产业、文化特点，因地制宜建设护企优商服务中心、产业园区警务室、高校警务室、景区警务室等 16 个特色警务站（室），一体落实落细共治、共富、生态“三大警务”工作举措。深度融入“全科网格”管理体系，完善警格与网格深度嵌套机制，142 个警务区与 1415 个网格全部编组对应，推动“警格+网格”深融双促，做到网中有格、格中有警，任务到岗、责任到人。

4. 做专驻村规范

对标《柯桥区驻村指导员工作标准》，会同中国计量大学标准化学院，以地方标准形式编制《柯桥区“驻村融洽”工作规范》，进一步明确社区民警开展“驻村融洽”的职责、职权、任务、管理、勤务、考评等方面要求，作为社区民警参与村社基层治理的行动指南，推动职责规范化、任务标准化、工作流程化，不断提升社区警务工作质效，强化派出所“主防”职责。以村社为单位，创设“平安村社”指数体系，将政治安全、社会稳定、刑事安全、治安安全、交通安全、消防安全等平安要素纳入指数范围，建立“数据归集-核算确定-通报发布-督促整改”工作闭环流程，分级分类开展量化评估、赋分赋色，精准刻画村社“平安画像”，发挥平安“晴雨表”作用；每月发布《平安月刊》，提出治理建议，推送区级相关部门、各镇街、派出所参考应用。

（三）深融基层治理“大实事”，推动“驻村融洽”手段数智化

聚焦基层治理难点、堵点和痛点，整合

各类公安数字化平台，创新应用社区警务数字化场景，提升主动预测预警能力水平

1. “一舱”统管

对标公安部《基础管控中心应用支撑平台和社区警务工作模块建设指南》要求，开发“驻村融洽”应用，集成社区警务所需系列平台模块，形成“四大版块一张图”（村社善治、广域精治、数字智治、风险共治和警务治理要素图），作为社区警务团队开展“驻村融洽”的统一入口，推动实现社区警务工作“一站融合、关联覆盖”，为全区基层治理综合应用提供数据和平台支撑。

2. “AI”赋能

运用企微社交平台，引入AI语言大模型技术，研发“警小融”AI社区民警，塑造“7×24”网上警察，为辖区群众提供政务服务、政策法律咨询、民情线索收集；精准知晓民生需求高频事项、自动识别各类敏感词汇、辅助社区民警组织发动群众维护治安秩序、预防减少犯罪，构筑警民互动新渠道、社区警务新阵地。

3. “浙里”共治

打造“浙里关爱”数字化平台和协同共治新模式，研发严重精神障碍患者数字化管控模型，全量纳管严重精神障碍患者，对其中283名易肇事肇祸患者逐一建立“五人帮扶小组”，配套建立分级管控、联席会商、联合督查等机制，连续4年实现严重精神障碍患者肇事肇祸案事件“零发生”；运行“未成年犯罪预防和保护”等实战模型及“e守未”小程序，拓展打造青少年安防教育“1+17+N”阵地体系，成功阻止5起未成年人极端行为；研发“异常行为预警模型”，推行“信用修复证明”代替“无犯罪记录证明”，全面落实各项帮扶救助措施，2024年刑释人员再犯罪率同比下降59.7%。

4. “数字”智控

警种层面，围绕要素管控、矛盾风险、民生小案等领域，汇聚警种、部门、社会能力资源，运用AI、大数据算力算法，研发隐性矛盾纠纷发现、防范个人极端行为、娱乐场所监管、行业物品监管、人走未注销人员发现等基础管控系列实战模型，更好赋能一线实战。派出所层面，依托广域大数据、“磐石”基础等平台，通过标签碰撞、数据分析等方式，自主研判辖区警情、案情发展趋势，发现异常情况、落实核查处置，提升基础管控质效。

（四）深融基层专项“大治理”，推动“驻村融洽”勤务常态化

巩固深化“化解矛盾风险 维护社会稳定”专项治理成果，突出业务融合，推进基础信息联采、特殊人群联管、矛盾风险联处、行业物品联控、宣防服务联体

1. 强化基础信息“联采”

以“一标三实”和“人、事、物、行业、单位”五大要素为核心采集内容，持续推进基础信息大采集行动，做到“一标三实”信息全量录入、基础要素实时更新、新业态发现即采，全区实有房屋、单位信息采集、准确率达97.9%，流动人口“三率”达100%，境外人员居住登记、及时率、登记信息准确率达99%，实有人口信息案前72小时采集率达100%。聚焦社区民警“进不了门、见不到人、说不上话、贴不上心”等难点，常态开展“无警访民”“民情夜访”“民意回访”等活动，严格实行社区、农村、校园、企业、网络重点区域“五必进”，特殊人群、困难群众、行业单位负责人、重点警情当事人“五必访”，确保实时掌握社情民意，2024年收集群众意见建议1.5万余条、违法犯罪线索1418条。

2. 强化特殊人群“联管”

深化“百万警进千万家”活动，社区民警协同基层共治力量，通过电话、微信、入户见面等方式及时掌握各类人员现实状况；协同组建 3 支 36 人的心理专家团队，在社区、学校、单位等设立 7 个“心理工作室”，加大对生活失意、心态失衡、行为失常、性格偏执等“三失一偏”人员的排摸掌握力度，分级分类制定帮扶、疏导、管控措施。对扬言报复、故意犯罪刑满释放不满五年等 11 类特定对象，常态落实重点关注、动态管控、日常走访、救助帮扶等措施。2024 年共化解心理类风险 323 起。

3. 强化矛盾风险“联处”

建立以“排查、评估、流转、化解、经营、督办、销号”为核心的“四排三评两转一闭环”风险闭环管控机制，有效解决排查发现难、评估研判难、责任落实难、合力化解难等问题。开展矛盾纠纷“大起底、大整治、大化解”行动，细化制定《矛盾纠纷排查化解工作规范》，建立“村社自调、站所主调、社会联调”多元化解机制，梳理研判近年来情感、家暴、扬言、邻里、债务、群体 6 类重点矛盾纠纷，分级分类做好积极干预、源头化解、多元调处、动态跟踪、闭环处置；运用警调衔接、律师驻所、乡贤治理等方式，用好公安提示函、风险流转单等做法，推动主管部门落实稳控化解责任。近 3 年，累计化解矛盾纠纷 3.58 万余件，矛盾纠纷排查率、化解率同比 2019 年分别上升 17.1%、18.8%，群众投诉同比下降 16.71%。

4. 强化行业物品“联控”

深入开展智安校园、智安医院、智安企业等智安单元建设，全区 32 个治安复杂区域实现各类智安单元全覆盖；优化警医、警校联动机制，指导学校、医院、电油气等重点

点单位增强防护力量，每月开展应急演练、定期检查装备配备、严格落实 24 小时巡逻，防范重点单位安全隐患；应用“智慧场所”平台，做好法规政策宣传、情报信息收集、风险隐患排查等工作，防范重点行业安全隐患；紧盯“九小场所”、烟花爆竹、电动自行车等薄弱环节，会同市场监管、应急管理、消防等部门开展联合检查，做好消防宣传教育，依法查处违法行为等工作，防范消防安全隐患。2024 年，共排查化解各类安全隐患 4.93 万件，治安复杂区域、重点单位、重点行业警情同比下降 12.7%、21.3%、19.4%。

5. 强化宣防服务“联体”

持续迭代“1+17+N”犯罪宣防阵地，围绕“义警集结地、安防教育点、警民互动区”定位，按照“五有”（有场地、有标识、有架构、有团队、有活动）标准，运行 39 家社区警校（少年警校），编制普适与个性相结合的安防课程体系，做好行业治理、犯罪宣防、预警反制等宣防工作。深入辖区社区、企业、学校、医院、商场等，开展以防盗、防骗、防毒、防矛盾纠纷、防治安灾害事故为主题的常态宣传，扩大宣防覆盖面。围绕民生实事小事，最大限度提供公安服务，迭代“项目警官制”“警务集市”等特色做法，推行预约帮办、专场联办、组团上门等服务举措，全面落实护企优商工作举措。

（五）深融基层减负“大格局”，推动“驻村融治”保障规范化

按照“市县主战、派出所主防”职能定位，全面贯彻公安部《建立完善公安派出所办理刑事案件负面清单制度的意见》（2025 年 1 号文件），打好基层减负“组合拳”，强化“驻村融治”工作保障

1. 以中心统基础

按照“基础要素总集成、主防能力总牵引、支援保障总出口”的定位，将基础管控中心作为基础工作的唯一通道，制订《基础管控中心建设运行规范》，明确所有警种部门下发任务必须符合《驻村融治工作规范》，所有基础工作需通过中心落实审核、发布、落地、盯办、支援，所有业务新增需经基层基础工作委员会讨论通过后方能下发，进一步规范任务的准入、整合、派发、反馈、支援、评价和督导，更好实现基础工作“扎口”管理；落实每日调度，由各派出所汇报面上矛盾纠纷、风险隐患、重点警情等情况，全面掌握全区社区警务工作情况。实体运行派出所基础管控岗，设立任务管理席、综合分析席，承接基础管控中心下达的任务，统筹安排各项“融治”工作落地见效。

2. 以主战牵主防

以“公安大脑”建设和地方机构编制管理改革为契机，系统推进警种专业化建设，全面提升警种“主战”能力，全力支撑“主防”落地落实。成立专门情报机构，整合各警种情报工作职能，对全局情报进行汇聚归类、分发流转、监督管理，牵引主导各警种和派出所行动落地；成立行动侦查机构，吸收整合刑侦、涉网、禁毒等警种侦查打击职能，承担重大复杂案件的办理任务，帮助派出所专注本地“破小案”。

3. 以一室助三队

二类以上派出所所在“两队一室”基础上，抽调案件办理队和巡特警力量组建专职巡防队，落实巡逻防控、维稳安保、应急处置、巡防监督、护学监督、场所检查、人员核查、配合转化等任务，与社区警务队相互补充、互为协同；其他派出所实行社区民警全员化，进一步增强“主防”战斗力。围绕落实责任制，明确教导员分管综合指挥室

和法制，副所长分管一队，落实专人专岗专管。其中，综合指挥室突出指挥统筹作用，固化“队队协同、一室支撑”运行机制；社区警务队专职落实管理实有人口、掌握社情民意、组织安全防范、维护社区秩序、服务辖区群众等职责；专职巡防队运用“人力+科技”，提升巡逻防控、维稳安保等工作质效；案件办理队刚性落实“负面清单”，立足辖区多办快办侵财、伤害、故损等案件。完善值班备勤制度，严格落实四天以上一班工作机制，队室各就其位、各负其责；在夜间时段、非工作日集约用警，保证勤务正常运转。

4. 以清单明职责

明确派出所按照规定办理辖区发生的治安案件和负面清单以外的刑事案件，对首接的属于负面清单案件，根据紧急程度进行必要的先期处置后，提请法制、接报案中心等部门审核、裁定后移交业务警种办理，并结合前期处置情况和职责任务，积极协助做好配侦工作。严格落实派出所民警准入准出机制，未经基层基础委员会审批，不得随意抽调、借调派出所民警参与专项工作。全面落实警种部门支援派出所机制，强化对派出所警情处置、基础管控、案件办理等支援力度，细化派出所请求支援事项，推动形成“机关围着基层转”的支援体系。

5. 以访评促业务

创新“平台+人工”评价方式，80%由系统自动评估，通过从全警种平台抽取数据，针对“辖区警情发案升降、基础信息采集准确率、重大风险隐患预警率、群众安全感满意度”等项目，实现自动评估、短板分析、科学指导；20%由实地评估，基层基础机构每月下沉、实地指导，了解社区警务团队走访入户、要素管控、宣传防范等工作

开展情况并给出指导意见。打通社会评议通道，应用智慧民意感知系统，对到公安机关办过事、报过案的群众全量访评；开设所长直通车，实现回访、研判、整改、反馈闭环管理。

四、展望之思：以枫桥式“驻村融治”推动公安工作现代化

深化枫桥式“驻村融治”，必须聚焦“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的目标要求，不断弘扬干部驻村的好传统、好作风，与时俱进深化干部驻村制度，始终坚持公安工作的基本方针、深入贯彻新型社区警务战略，着力破解基层治理难点堵点问题，推动基层治理和公安工作现代化。

（一）必须与时俱进深化干部驻村制度

不同时期干部驻村在贯彻落实党的路线、方针、政策和推动农村地区发展上发挥着重要作用，已然成为新中国乡村治理的一大传统。驻村指导员制度本质上是通过治理主体、治理规则、治理资源的结构性嵌入，推动乡村治理体系优化重构，撬动农村内生性发展动能的一项基层治理创新机制。进入新时代，柯桥区干部群众紧扣全面推进乡村振兴、扎实推进共富示范等新时代课题，在深入完善主体嵌入适配性、机制嵌入规范性、资源嵌入有效性和组织嵌入系统性的基础上，坚持从融合视角出发，不断优化驻村指导员与村级治理各体系间的互动机制，加快形塑“一核多元”的引领型融合治理模式。深化枫桥式“驻村融治”，必须推动不同治理主体和力量的良性互动和功能整合，推动打造风险联防、平安联创、服务联动乡村治理新格局。

（二）必须始终坚持公安工作基本方针

专门工作与群众路线相结合是党领导下经过长期革命斗争实践所形成的我国公安工作的基本方针，是公安机关坚持和贯彻群众路线的具体体现，其核心内涵是在党委领导下，在保卫国家安全与维护社会治安秩序方面，把公安机关的职能作用与人民群众积极主动的精神结合起来。进入新时代，人民群众对公安工作提出了新的更高要求，不仅要求事后能破案，而且要求事前能预警；不仅要求人身安全得到充分保障，而且要求人格权、隐私权等得到全面保障；不仅要求执法有力度，而且要求执法有温度。深化枫桥式“驻村融治”，必须符合公安工作基本方针的时代价值。一方面，推动社区民警入驻村社（单位）、融入网格，以更灵敏的情报、更专业的手段、更及时的响应，打击违法犯罪、维护社会秩序、服务辖区群众，更好回应群众对社会平安和便捷服务的呼声；另一方面，推动驻村警力充分组织、发动、依靠群众的力量，深入了解群众的需求和问题，全面调动群众参与基层治理的积极性、主动性，共同打造共建共治共享的良好格局。

（三）必须深入贯彻新型社区警务战略

社区警务不仅是公安系统内部管理模式的变革，而且是一个与社会治理联系在一起，事关治理现代化的重大课题。新时代的治理形势和治理目标要求社区警务工作必须确立和强化治理理念，主动适应城乡一体、融合发展的新特点，将派出所的工作重心转移到源头防范管理和提供社区公共服务等基础工作上来。深化枫桥式“驻村融治”，必须符合新型社区警务战略的行动逻辑，着力构建“专业+机制+大数据”新型社区警务运行模式。其一，在信息化、全球化背景下，整体性、多跨性问题越来越多，治理已经超出了任何单一的组织和机构

的职能范围,必须推动社区民警“驻村蹲点”与基层“网格综治”深度融合、互促互进,实现警务与政务不断融合,平安与共富相得益彰。其二,随着治理理念的更新和发展,派出所“主防”的职能定位形成共识,社区民警更多承担着联系沟通群众、化解矛盾纠纷、法治宣传教育等职能,更需要按照主动警务、预防警务要求,深入一线听民声、商民情、办民事、访民意。其三,在治理任务不断下沉、公众多样性需求快速增长的现实背景下,必须建立体系化的管理制度、标准化的工作流程、智能化的调度平台,更好实现对派出所和社区民警统一高效的工作指引。

(四) 必须持续彰显基层治理现代特征

基层社会治理是政府、公众团体等多元主体在民主、互动、协商等方式基础上,依法共同参与、引导、规范和解决社会问题和主动回应基层公共性需求的过程。基层治理现代化较之于传统治理,更加彰显治理的多元化、平等化、民主化、协同化和智能化。深化枫桥式“驻村融治”,必须符合现代基层治理理论的适用意义,更加突出融合治理,在党组织的坚强领导下,社区民警通过下村、驻社、入企,推动不同治理主体、治理资源和治理手段有机整合,实现多部门、多主体的信息共享、多方协作;更加突出协商治理,社区民警在参与村社日常事务的过程中,要帮助搭建协商平台、规范协商流程,推动构建系统、全面的协商治理网络,

更好促进不同主体间的对话与协商;更加突出数字治理,全面融入“141”基层治理体系,依托社会治理中心、基层治理“四平台”、村社网格三级架构,实现数据横向联通、纵向贯通,提升基层治理的精准性、针对性。

参考文献:

- [1]陆乐、李灿. 奔跑在乡村振兴的热土上——浙江践行农村工作指导员制度 20 年纪实 [J]. 浙江日报, 2023. 12
- [2]诸米兰. 农村工作指导员 20 年的“薪火相传” [J]. 今日浙江, 2024. 6
- [3]陈文清. 坚持和发展新时代“枫桥经验” 提升矛盾纠纷预防化解法治化水平 [J]. 求是, 2023. 24
- [4]王婷. 韧性社会治理: 社会系统安全稳定运行的实践进路 [J]. 光明日报, 2020. 6
- [5]中华人民共和国宪法修正案 (2018 年 3 月 11 日)
- [6]中华人民共和国治安保卫委员会暂行组织条例
- [7]中华人民共和国乡村振兴促进法
- [8]中国共产党农村基层组织工作条例
- [9]陈福连. 关于新时代融警务的创新研究——基于打造新时代社会治理公安样本的思考 [J]. 公安研究, 2018. 6
- [10]华乃强. 社会治安综合治理概念源头考 [J]. 公安学刊, 2009. 3
- [11]蒋才兴. “枫桥经验”在我县的成功探索和实践 [J]. 柯桥日报, 2008. 11. 10
- [12]华乃强. 改革开放 30 年的“枫桥经验” [J]. 公安学刊, 2009. 1
- [13]余东明、李建平. 精确管控: 区域平安的原发力——“柯桥现象”实证调查 (上) [J]. 法制日报, 2006. 11
- [14]孙蔚、毛睿佳. 从“嵌入”到“融合”: 干部驻村制度的创新发展研究——基于绍兴柯桥驻村指导员制度的实践探索 [J]. 浙江工业大学学报 (社会科学版), 2022
- [15]付洁. 疫情防控常态化下公安工作专群结合原则的法理分析 [J]. 晋中学院学报, 2022. 5
- [16]余亚梅. 社区警务赋能社会治理共同体建设 [J]. 中国社会科学报, 2024. 4
- [17]文丰安、李珏. 中国式现代化进程中基层社会治理现代化的实践路径探析 [J]. 贵州社会科学, 2024. 6 期

责任编辑 李 坤