

# 党建统领+基层治理：市域社会治理现代化的衢州样本

浙江省衢州市域社会治理现代化研究课题组\*

【摘要】近年来，浙江省衢州市以习近平总书记对衢州“三民工程”重要批示为指引，坚持和发展新时代“枫桥经验”，聚焦市域社会治理现代化目标，创新构建“党建统领+基层治理”体系，积极推进“一根红线”政治引领贯穿始终，“一张网格”自治强基全域覆盖，“一条竖线”科技支撑上下联通，“一套法规”法治保障破解难题，“一方文化”德治教化崇德向善，不断提升社会治理系统化、社会化、精细化、法治化、智能化水平。

【关键词】党建统领 基层治理 市域社会治理现代化 衢州

近年来，浙江省衢州市认真贯彻落实中央、省委“推进治理体系和治理能力现代化”的重大决策部署，以习近平总书记对衢州“三民工程”重要批示为指引，坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极融合市域社会治理现代化新要求新部署，由衢州市委书记徐文光主抓顶层设计，创新构建“党建统领+基层治理”体系，系统化、体系化地推进市域社会治理现代化。

## 一、“一根红线”贯穿始终，“党建+治理”推动治理有方

衢州市坚持“党建统领活的灵魂，一根红线贯穿始终”，把政治引领贯穿于社会治理全过程和各方面，把党的政治引领优势转化为治理优势。

一是坚持党委领导总揽统筹。坚持和加强党对治理工作的领导，进一步健全完善党

\* 浙江省衢州市市域社会治理现代化研究课题组：衢州市委政法委许茂华、周世红、严海军、朱卫江。

委领导社会治理体制机制，衢州市委把基层治理纳入市域发展战略体系，作为市委三大战略任务之一，与经济发展、乡村振兴、平安稳定、队伍建设等一体布局、融合推进。以市委全委会专题抓部署，以“一把手”工程抓推进，以“一月一会一督查”钉钉子抓落实，推动形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的市域社会治理体制。

**二是坚持顶层设计系统治理。**坚持以系统融合思维推进市域社会治理，进一步强化社会治理的系统设计、制度设计、顶层设计。市委以“大党建统领、大联动治理、大数据应用、大融合推进”和“网络+网格、线上+线下、制度+技术、公转+自转、共性+个性”的治理理念，系统构建以基层党建工程为核心、市县乡村三级纵向治理架构为关键、人民当家作主为最高标准的“党建统领+基层治理”治理体系，体系化、系统化抓基层治理工作。这套体系，具有系统集成架构完备、资源下沉重心下移、唤醒党员唤起群众、坚守初心人民至上等时代特征和衢州特色，充分发挥政治、自治、法治、德治、智治“五治”作用，真正让“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”的社会治理体制在衢州重重落地、深深扎根。

**三是坚持党建和治理深度融合。**积极探索党建与社会治理深度融合的途径和载体，实现党建、治理“一张皮”。深入推进组团联村、两委联格、党员联户“三联工程”，用好乡镇（街道）党（工）委服务指数、村社党组织堡垒指数、党员先锋指数“三大指数”考评，落实乡镇（街道）主体责任、发挥村社组织主体作用、激发党员群众主体意识“三大主体”，切实发挥各级党委总揽全局作用、基层党组织战斗堡垒作用和广大党员先锋模范作用。9097名市县乡干部下沉组团联村，7.2万名党员联户，建立“周二无会

日”制度，每周二开展集中服务、解决问题，累计服务群众20余万人次，帮助解决问题6万余个，党员联户处理各类事务15余万件。在城市小区推广“网格支部+业主委员会+物业公司+业主+各类社会组织”的“红色物业联盟”，1500多个基层党组织与1100多个社区（小区）结对，3万多名机关党员干部下沉社区服务，有效破解城市小区治理难题。如在新冠肺炎疫情防控阻击战中，市区两级203个部门2800多名党员人员向58个社区、300多个小区报到，“包区清楼”，投入一线清楼排查、居家人员硬隔离、小区卡口驻守管控等防疫工作。

## 二、“一张网格”全域覆盖，“基层+基础”推动治理有力

衢州市坚持把村社网格作为基层治理的最小单元，以网格为载体，进一步健全完善基层群众自治机制，切实发挥好自治强基作用。

**一是深耕做实村社网格。**全市1579个村社划分为4243个网格，每个网格成立党支部（党小组），组建“联村（社）组团成员+网格‘一长三员’+联户党员+N”的红色网格联动3.8万余名。制定出台了全国首部网格化服务管理条例，健全完善网格考核管理办法、网格事务准入和退出机制、网格服务管理标准体系等一整体机制，抓实网格运行标准化、规范化、法治化。2019年网格采集矛盾纠纷信息近3万条，96.5%在乡镇得到化解，有效处置各类信息和问题隐患130余万件，实现“小事不出格、大事不出村”。

**二是推动治理关口前移。**大力推动市县乡条块力量叠加沉淀到村（社）网格，落实“网格+检察”“网格+调解”“网格+警务”“网格+消防”，部门资源在网格叠加、力量在网格沉淀、工作在网格联动、任务在网格落实，形成“人在网中走、事在格中办”

的工作格局。村(社)网格在服务管理、民生待办、化解矛盾、维稳安保、项目推进中发挥实战作用,如在推进“一户多宅”整治中,发挥网格自治作用,整治一户多宅4.5万宗、其他违建26.7万宗、面积1490万平方米,非法“一户多宅”整治工作基本清零,全面重构农房体系,提升农村风貌。

三是打通群众自治“最后一米”。依托技术支撑,深化创新基层群众参与自治的实现形式。在农村,全面推广“村情通+全民网格”式的治理模式,村民通过手机即可参与村务管理和开展政府民生审批服务事项,真正打通基层治理“最后一米”。全市共有超过70万群众关注参与其中,家庭覆盖率达80%以上,被评为“浙江省公共管理创新案例十佳创新奖”。在城市社区,全面推广“邻礼通”平台,建立“声望+贡献”双积分激励模式,推出线下“邻礼中心”和线上“未来社区”小程序,有效解决物业缴费难和居民身边的小事、急事、难事,有效提升城市社区治理水平。

### 三、“一条竖线”上下联通,“制度+技术”推动治理有效

衢州市坚持把大数据、人工智能与市域社会治理深度融合,进一步理顺市县乡村三级纵向治理机构,以“智慧+”优化治理形态、提升治理效能,切实发挥科技支撑作用。

在制度设计上,健全智慧治理联动指挥机制。市县层面,建立县级社会矛盾纠纷调处化解中心,把指挥调度、信访接待、矛盾调处、司法服务等集于一体,“多中心”整合为“一中心”,打造“一站式、一体化”的矛盾纠纷化解“综合体”,实现矛盾纠纷调处化解“最多跑一地”。乡镇(街道)层面,深化乡镇(街道)基层治理“四平台”建设,实行大党建、大治理、大协调、大执法、大经

济(大生态)、大服务等“六大模块”化运行。村(社)层面,以网格为底线,深耕做实网格治理。以信息集成平台和联动指挥平台为“竖线”,搭建“市县社会矛盾纠纷调处化解中心(综合指挥中心)+乡镇综合信息指挥室+村社综治工作站+村社网格+群众村情通式移动终端”五级贯通的联动指挥平台,完善市县统筹指挥、乡镇(街道)分类响应处置、村社网格实时反馈的线上线下、闭环回路、高效联动的指挥运行机制。

在技术支撑上,打造市域社会治理智慧中枢。与阿里公司合建中国基层治理数字化研究院,打造“城市数据大脑2.0”,打通46个部门平台数据,归集近300亿条数据,构建完成市域社会治理中心“数据池”,开发完成17个平台68个应用模块,为市域社会治理提供有力的数据支撑和算力支撑。建成具有全国标杆意义的“雪亮工程”,将雪亮工程视频数据拓展应用到社区管理、治安管控、灾害防控、行业监管等各个环节,如村社网格管理中,网格员持手机就可实现辖区视频统一调度;治安管控中,在重点场所对重点人员实行信息智能比对,预警核查隐性吸毒人员3.6万人,违规出租房5.7万户,对重点行业、场所进行视频24小时巡查,实现平安风险预警管控常态化。在新冠肺炎疫情防控中,衢州市巧妙运用大数据“找到人”、大系统“管住人”、大平台“看好门”和大网格“守好门”,将人工智能转化为防控疫情新型战斗力,通过数据筛查、卡口过滤、网格兜底,将防疫工作真正落地、落细、落实。

### 四、“一套法规”破解难题,“良法+善治”推动治理有序

衢州市坚持用法治思维破解治理难题,用法治规范社会行为、引领社会风尚,切实发挥法治保障作用。

一是强化地方立法工作。良法是善治的前提。积极用好地方立法权，围绕市域社会治理急需、满足人民新期待新要求，全面加强社会治理领域的地方立法工作。先后出台实施《衢州市城乡网格化服务管理条例》《电动自行车管理规定》《餐厨垃圾管理条例》《信安湖保护条例》等6部实体性地方法规和2部政府规章，有效解决地方治理中的突出问题。如2020年1月1日正式实施的《衢州市城乡网格化服务管理条例》，是全国首部网格化服务管理的创制立法，为打造做实网格治理提供法治保障。地方立法工作吸引了全国20余个地市来衢州学习，电动自行车管理规定被央视多次专题报道。

二是加强法治政府建设。认真贯彻党中央关于全面依法治国的决策部署，把法治建设工作纳入市委巡察内容，在全省率先创立法治监督员工作制度。大力推进法治政府建设，法治政府建设考核连续两年位居全省前列，目前正积极争创全国法治政府建设示范市。


三是完善公共法律服务体系。积极构建“线上+线下”的公共法律服务网络，建成全省首个互联网“云仲裁”平台，累计受理互联网仲裁案件20余万件，标的额超10亿元，结案率达99.9%，在全国仲裁工作会议上介绍推广经验。全面推进民主法治村创建和全民普法，社会公众法治意识不断提升，连续三次荣获全国普法先进城市，全市28.5%的村（社区）被评为市级“民主法治村（社区）”，100%的村（社区）配备法律顾问。

## 五、“一方文化”崇德向善，“有礼+诚信”推动治理有魂

衢州市坚持把社会主义核心价值观融入市域社会治理的各方面、全过程，挖掘用好市域内优秀传统文化资源，以文养德、以礼化人，切实发挥德治教化作用。

一是建设“一座最有礼的城市”。全面贯彻落实习近平总书记在浙江工作时提出的“让南孔文化重重落地”重要指示精神，全面打响“南孔圣地·衢州有礼”城市品牌。落细落实《衢州有礼市民公约》20条，出台实施《衢州市文明行为促进条例》，构建完善媒体大屏曝光、行政执法处罚、通报单位村社、纳入诚信记录的惩戒闭环，全力打造一座“车让人”的城市、一座“烟头不落地”的城市、一座“自觉排队”的城市、一座“使用公筷”的城市、一座“没有牛皮癣”的城市、一座“推倒院墙”的城市，真正让“衢州有礼”内化于心、外化于行。

二是大力推进社会信用体系建设。构建完善公民诚信志愿“信安分”积分考评机制，大力弘扬“最美”精神，健全“最美衢州人”选树激励机制，营造“诚实守信、自律互信”的社会氛围。推动社会主义核心价值观在衢州落细落小落实。大力培育公共服务、公益慈善、扶贫救助、化解矛盾、民主协商等领域的社会服务组织，全市平均每4个市民中就有1名志愿者，志愿者组织3173个。

三是推进乡村移风易俗。全面推进居民公约、村规民约修订执行工作，依托村规民约等褒扬善行义举、贬斥失德失范。积极开展“乡村振兴”大讲堂，教育引导广大农民学文化、学思想、学政策、学技术、学法律，提高整体素质，推进乡村移风易俗。

（责任编辑：葛云）