

“六和塔”工作体系：市域社会治理的杭州探索及启示

姜方炳*

【摘要】杭州以解决市域内影响国家安全、社会安定、人民安宁的突出问题为着力点，积极构建了具有杭州特点的市域社会治理“六和塔”工作体系：以“党建统领”为塔尖，以“四化支撑”为塔身，以“三治融合”及文化引领为塔基，并通过“六和”工作机制大力提升“六大能力”，形成“三级三层六和六能”的主要框架。目前，该体系在推进杭州市域社会治理现代化方面的成效正在显现，成为新时代打造“枫桥经验”城市版的样本。

【关键词】市域社会治理 “六和塔”工作体系 枫桥经验

改革开放40多年来，特别是自党的十八大以来，伴随着深刻的经济体制变革和社会结构巨变，中国对推进社会治理体系和治理能力现代化的现实需求日益迫切。对此，党的十九大报告作出了中国社会主要矛盾已发生转化的重要论断，并提出打造共建共治共享的社会治理格局，加强社会治理制度建设、提高“四化”水平和加强四个体系建设的明确目标。为顺应社会主要矛盾的深刻变化，加快落实中央关于推进社会治理现代化的总体要求，中央政法委明确提出了“市域社会治理现代化”的工作部署^①；党的十九届四

中全会明确指出要加快推进市域社会治理现代化。“市域社会治理现代化”是一个新的提法，目前还主要处于理念探讨和试点层面^②，具体的工作体系和实践经验还有待探索与验证。为此，自该概念提出后，一些城市已结合地方实际开展了颇具特色的探索^③。其中，杭州着力建构的市域社会治理“六和塔”工作体系，巧妙整合了地方文化、制度和技术等治理资源，有效提升了市域社会治理能力，可谓是新时代打造“枫桥经验”城市版的典型样本。为此，本文拟通过考察和分析“六和塔”工作体系的建构历程和创新实践，从而

* 姜方炳，中共浙江省杭州市委党校市情研究所副研究员。

获致关于推进市域社会治理现代化的理念和经验启迪，以期为其他城市提供有益借鉴。

一、“成长的烦恼”：杭州城市发展面临的治理风险和挑战

杭州是全国最早开展平安创建的城市之一，早在2002年9月就明确作出了打造“平安杭州”的决策部署，并在社会治理领域开展了“破七难”“矛盾多元调解”“以民主促民生”“多元复合治理”等一系列富有特色和成效的创新实践，努力打造“平安杭州”，共建共享品质之城，由此近年来城市的知名度、美誉度和影响力明显提升。但同时，杭州也面临诸多新风险、新挑战：随着城市发展形态以及市民群众的思想观念、利益结构、民生诉求等深刻变化，许多风险和问题往往交织并存、同时爆发，致使市域社会治理体系和治理能力的短板不断显露。归纳而言，主要体现在四个方面。

第一，城市发展速度明显加快，客观维稳压力不断加大。一是杭州城区面积倍增，区域治理水平不平衡问题仍较为明显。新世纪以来，在撤县（市）设区战略引领下，杭州主城区面积先后从683平方公里扩大到了2001年的3068平方公里、2014年的4899平方公里和2017年的8003平方公里，目前已成为长三角市区陆域面积最大的城市。然而，与经过长期精细化治理的主城区相比，新增城区面积广、资源少、力量弱，社会治理总体上较为粗放，且在短期内难以全面改观。二是流动人口总量大，城区成为社会矛盾风险的主要聚集地、爆发地。杭州全市总面积1.66万平方公里，其中城区面积占48.2%。在946.8万常住人口中，有87%住在城区；而600多万流动人口中，97%以上住在城区^④。由此，杭州面临着城区信访总量占全市90.2%、查处社会治安案件占全市89.4%、刑事立案数占全

市92.3%的严峻现实。三是城市加快国际化，对城市治理的专业化、标准化、法治化水平提出了更高要求。随着杭州城市国际化发展程度正不断加深，对外交往频繁，对外贸易量不断加大，涉外民商事案件量每年持续上升。据统计，2017年杭州法院办理涉外民商事案件已达1552件，而2018年上半年则已办理917件。涉外矛盾纠纷的解决无疑会对工作队伍在理念、语言、法律以及沟通能力等方面的专业素养提出更高的要求。

第二，社会主要矛盾发生变化，社会治理体系亟待优化。新时代中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。具体到杭州而言，我们可以从综合考评社会评价意见中略见一斑。据相关统计显示，市民群众对市直单位和区（县、市）的评价意见中，城市管理类意见均具首位；而且，对市直单位社会治理类意见强度已从2016年的第11名上升到2017年的第2名，其中对于社会治安、物业管理和社会组织建设等问题表达情绪较为强烈^⑤。然而，面对市民全面升级的民生诉求，杭州还未形成与之相适应的社会治理体系：（1）从治理理念看，政府部门服务为先、重在维权的思想观念还有待加强。一些基层干部仍旧认为，政府只有掌握更多权力，加强社会管控，才是解决好民生问题。而这种认识只会导致政府越权越位，限制社会组织发育，抑制社会活力。（2）从治理主体看，还是以政府行政力量为主，社会、市场力量有效参与社会治理的总体水平仍偏低。目前，虽然杭州初步建立了“多元共治”“整体联动”的基层社会治理体制机制，但总体而言，上述主体还处于浅层次、低频率、短效化的协同，而且各种服务资源仍主要依赖政府的财政投入，而来自社会和市场的力量与资源还十分有限。（3）从治理机制看，政府不同层级间的纵向联动以及部门之间、政社之间

的横向协同机制仍不顺畅。例如,在流动人口服务管理方面,杭州虽建立了一系列的联席会议和联动工作机制,但仍存在部门之间信息交流不畅、协作配合不顺、服务管理实效不甚理想的问题。(4)从治理结构看,主要还是以直线型为主,多元合作共治的网络化治理结构有待建构和完善。最突出的表现就是“条块”上的各种工作任务和压力通过层层下推最终传导到社区,导致“社区减负”收效甚微。

第三,信息技术发展日新月异,矛盾风险防范难度加大。网络时代“无边界社会”特征凸显,互联网对生产生活领域的渗透和影响日益加深,安全风险跨界性、关联性、穿透性日益增强,从而对社会治理体系的风险防范能力提出了更高要求。一是许多社会问题从线下快速向线上蔓延。随着互联网技术与人们生产生活方式的融合发展,各类新型社会问题借机不断滋生,例如黑恶势力犯罪行为、涉毒违法犯罪、非法宗教活动、非法集资与传销等活动等向网络化转型。二是网络空间成为社会矛盾纠纷的放大器。在新媒体“互联网+”时代,矛盾纠纷等负面信息传播快,可在短时间迅速扩散、发酵,引发舆论事件。特别是一些网络造谣、网络诈骗和影响社会稳定的言论、事件在互联网呈现蔓延扩展趋势,网络正能量缺失。三是政府部门的网络舆情治理素养及联合治理能力有待强化。例如,在实际工作中,部分市直单位和区(县、市)对新形势下网络舆情的紧迫性和重要性认识不足,盲目自信舆情管控和处置能力,一旦遭遇舆论事件往往仓促应对,容易产生次生舆情风险。

第四,县域社会治理力有不逮,市域统筹能力亟待强化。以“县域”为重点的社会治理体系难以适应现实需求,是各地普遍面临的问题。虽然杭州下辖的一些区县试图通过“互联网+社会治理”的创新实践以弥补

“县域治理”的能力不足,但受职权范围、资源配置能力等方面的客观限制,仍摆脱不了“螺蛳壳里做道场”的局限性问题:(1)各类新型矛盾要素超越了县域层级的职权范围。新型社会矛盾风险传导性、流动性不断增强,从酝酿发酵到集中爆发周期不断缩短,牵涉的利益群体、资金往来、具体诉求等各类矛盾要素不断超越传统县域层级能够解决的职权范围。(2)县级政法公安力量难以有效应对突发群体性事件。现在处理突发群体性事件,迫切需要市级层面更有力地发挥主导、统筹作用,在更高层面和更广区域内进行组织、协调和处置,在全市域范围内统一步调、集中力量、一体推进。(3)市级层面缺乏强有力的市域社会治理统筹协调机构。2011年,杭州曾建立了杭州市社会建设和社会管理工作委员会(简称市社工委),作为市委、市政府从宏观和全局上统筹协调全市社会建设、社会管理、社会文明的综合性议事机构。但从近年来的实际运作情况看,该综合性议事机构并不能满足杭州推进市域社会治理现代化的现实需要,亟待整合力量在市级层面成立相应的统筹协调机构。

总而言之,在推进市域社会治理现代化方面,杭州已经具备较好的实践基础、明显的发展优势,但总体上在市域统筹谋划能力、矛盾风险防控能力、数据资源整合能力、共建共治共享能力等方面还有进一步提升的空间,需要从市域治理的角度出发,促进顶层设计与基层创新有机结合,推动杭州社会治理全域性谋划、系统性提升。

二、构建“六和塔”工作体系:社会治理资源及其递进式转化

(一)“六和塔”:杭州打造“枫桥经验”城市版的文化品牌

打造具有地方特点的社会治理体系,既

需要经济发展、信息技术等硬实力的支撑，更需要价值理念、道德准则等文化软实力的塑造。有文化内涵的治理体系才会有社会底蕴和生命活力，而“六和”即是杭州城市治理的文化灵魂。杭州著名的城市文化地标——“六和塔”，是钱塘江畔的名胜古迹，传说吴越王为镇江而建，寄托了百姓对安定和谐的期盼。“六和”与“六合”同音，即取“天地四方”之意，核心是天地四方和合而生，自然、社会、人际、心灵等诸多因素在沟通中理解融合、在适应中和谐共处，体现“人以和为贵，事以法为准”的传统理念。^⑥由此，“六和塔”品牌成了杭州创新发展“枫桥经验”的重要文化资源。

自2003年以来，在推进“法治浙江”“平安浙江”建设中，杭州市认真贯彻习近平同志关于“把‘枫桥经验’坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好”的重要批示精神，将一些行之有效且较为成熟的做法进行系统性整合，创新形成了以矛盾纠纷多元化解为核心的“和事佬调和、社区律师导和、镇街中心维和、专业调委会促和、司法机关结和、大调解中心保和”的“六和塔”矛盾纠纷调处模式。随着这个模式良好的实践应用，杭州也将综治应用的范围从单纯的治安纠纷调解不断向社会治理拓展，其工作的机制和方法也不断丰富，“六和塔”品牌及其所蕴含的“平安和谐”愿景逐渐深入人心。

2016年，在筹备举办G20峰会期间，杭州又创造性地把“枫桥经验”运用到城市治理实践中，通过党建引领和智慧支撑，把党委政府、人民群众、社会各界的力量都动员起来、汇聚到城市社会治理中来，实现了基层自治法治德治三治融合，取得了非常好的效果。归纳而言，该工作经验具有以下四个特点：一是突出市级主导地位，建立上下联动、协同左右的维稳安保指挥体系；二是发挥市级统筹协调作用，整合全市资源力量集

中开展攻坚；三是聚焦城市重点问题，标准化、模块化推动涉稳要素管控；四是营造城市共治氛围，全面发动和广泛动员社会力量参与。毋庸置疑，服务保障G20的顺利召开为杭州构建市域社会治理“六和塔”工作体系提供了十分重要的实践经验。

2018年，在中央政法委提出推进“市域社会治理现代化”的总体要求后，杭州市通过认真总结之前的社会治理创新实践（特别是G20峰会安保）的工作经验，在“六和塔”矛盾纠纷调处模式的基础上，提出了构建市域社会治理“六和塔”工作体系的目标。以“六和塔”来命名，主要基于以下两个方面的考虑：一方面，“六和塔”是杭州的文化地标，建造之初就是为了起到镇潮、引航作用，与平安寓意一脉相承，人民群众的知晓度高；另一方面，“塔”是九层之台，起于累土，有一步一步不断积累之意。而杭州提出的“六和塔”工作体系源起于“枫桥经验”，发展于“六和塔”矛盾纠纷调处体系，成形于新时代市域社会治理现代化建设，也体现了社会治理工作的一点一滴积累。^⑦

（二）从理念到行动：市域社会治理“六和塔”工作体系的建构

“六和塔”工作体系的建构是一个不断探索、逐渐完善的过程。在原初构想中，它是一个“三层六面”的结构。“三层”，就是塔尖、塔身和塔基三个层面：“塔尖”是“党建统领”，是这一工作体系的战略统领，具体而言，就是坚持党的集中统一领导，把加强党的领导贯彻于整个市域社会治理全过程，充分发挥各级党委的领导核心作用和基层党组织的战斗堡垒作用；塔身是“四化支撑”，是这一工作体系的“四梁八柱”，也就是在提高社会治理“社会化、法治化、智能化、专业化”水平上下功夫，强化主体整合、队伍建设、技术支撑、法治保障等方面的整体联

动,形成稳定有效的协同机制;塔基是“三治融合”,是这一工作体系的坚实基础,就是坚持基层自治、法治、德治“三治融合”,不断提升基层治理自我革新、自我完善、自我修复的能力和水平,夯实基层治理基础,切实构建共建共治共享的治理格局;“六面”,就是“构建六大体系、提升六和能力”,即构建“党建引领、群防群治、纠纷化解、科技支撑、平安宣传、法治保障”六大体系,提升“党建领和、社会协和、多元调和、智慧促和、文化育和、法治守和”六大能力^⑧。这一构想的提出,为杭州推进市域社会治理现代化提供了重要的思想基础和实践框架,由此系统化、有序化的探索工作也梯次展开。

1.深入总结阶段。为进一步总结提升推广新时代“枫桥经验”,加快构建“六和塔”工作体系,2018年9月28日,杭州市委政法委组织召开了市域社会治理“六和塔”工作体系推进研讨会,与会人员围绕杭州近年来的基层社会治理工作案例开展了深入的交流和探讨。会议认为,杭州适时提出构建市域社会治理“六和塔”工作体系,既是对“枫桥经验”在杭州实践的全面系统总结,也是努力回应现实需求和群众期盼,进一步创新发展新时代“枫桥经验”,打造共建共治共享社会治理格局的有益探索,具有积极的理论价值和实践意义。

2.系统研究阶段。为进一步深化市域社会治理的理论研究,推动“六和塔”工作体系在杭州的落实落地,2018年10月开始,杭州市委政法委不仅专门制定了《杭州市推进市域社会治理现代化工作方案》,还牵头组织在杭高校、研究机构等研究力量开展了1个总课题和6个子课题的集中攻坚研究,探索全面推进杭州市域社会治理现代化的工作思路和重点举措。2018年12月,在课题攻关研究的基础上,杭州市委政法委又组织多位知名专家以及全市各区(县、市)政法部门负责

人召开课题评审会,在此基础上进一步加强了对市域社会治理现代化的研究和谋划,为在全市域范围内统一步调、集中力量,实现一体推进作了较为充分的理论和思想准备。此外,杭州市委副书记、政法委书记张仲灿还发表了题为《构建市域社会治理“六和塔”工作体系》一文,较为全面地阐述了杭州以“六和塔”工作体系为核心推动市域社会治理现代化的主要内涵^⑨。

3.全面动员阶段。2019年4月,在前期大量准备工作的基础上,杭州市委、市政府召开了平安杭州暨推进市域社会治理现代化动员大会,明确提出要将用三年左右时间,全面打造全国市域社会治理标杆城市 and 平安中国示范城市。会上,杭州市还一口气出台了《关于推进市域社会治理现代化的意见》《关于加快推进城市大脑在基层社会治理中应用的意见》《关于推进杭州市城市大脑·市域治理数字化系统建设的实施意见》《市域社会治理“六和塔”工作体系建设标准》等若干文件,内容涉及组织体系、工作机制、智慧治理、标准建设、实践载体等众多方面,从而为杭州全面推进市域社会治理现代化提供了较为完备的制度支撑体系。例如,根据上述文件,杭州市委全面依法治市委员会已专门设立了推进市域社会治理现代化工作专班,由市委副书记、政法委书记任召集人,下分“党建领和”“社会协和”“专业维和”“智慧促和”“法治守和”“文化育和”六个专项组,相关部门负责人为专班成员。同时,还建立了相应的工作机制,为推进市域社会治理提供了有力支撑。

由此,经过近年来的不懈探索,杭州以“六和塔”矛盾纠纷调处模式为基础,在制度层面探索构建了以“三级三层六和六能”为主要框架的“六和塔”工作体系,相比原初构想,其内涵得到了明显的丰富和发展。这座“塔”设计沉稳大气,很牢固。它建立在市级

统筹为主导、区县组织落实、乡村（街社）执行到位的三级治理架构的基石上，塔尖是“党建统领”，塔身是“四化支撑”，塔基则由“三治融合”及文化引领组成。镶嵌其中的“六和”，指的是党建领和、社会协和、专业维和、智慧促和、法治守和、文化育和。同时，还要系统推进统筹谋划能力、共建共治能力、防控处置能力、数字治理能力、依法善治能力、舆论引导能力等“六能”建设，为筑牢这座平安之塔不断赋能。^⑩（见示意图）

三、“六和塔”工作体系的协同化运作及其初步成效

“六和塔”工作体系的萌发和成型，是一个顶层设计与基层创新的有机结合过程，成就了目前杭州最具文化底蕴、最成理论体系、最有实践基础、最显包容特性的社会治理品牌。而且，它的运作具有上下贯通、高效联动、多元共治、运转灵活的特点，既与市域社会治理现代化的理念、目标和体系高度吻合，也有效凸显了杭州的整体治理优势，有利于应对杭州城市发展过程中所面临的新风

险、新挑战。

（一）“六和塔”工作体系的协同化运作

1.以“党建领和”为龙头完善社会治理工作体制，提升统筹谋划能力。在“六和塔”工作体系的建构中，杭州注重加强党建统领的顶层设计和系统谋划，构建党委领导下的社会治理工作体制。（1）建立推进“六和塔”工作体系建设的八大机制。包括组织领导机制、分工协作机制、项目化推进机制、工作例会机制、信息报送机制、宣传推广机制、教育培训机制、督查考核机制。这些工作机制的建立和运行，全面扎实有效地推进了杭州市域社会治理现代化工作。（2）巩固提升“党建+社会治理”成果。杭州通过创新网格+党建、社会组织+党建等多种载体，激活党组织在基层社会治理中的引领功能。例如，2018年6月，杭州制定了《加强新时代城市基层党建工作的意见》等“1+3”系列文件，全面构建市、区县（市）、街道（乡镇）、社区（村）四级党组织领导社会治理工作联动体系，推动从各自为政向区域协同治理转

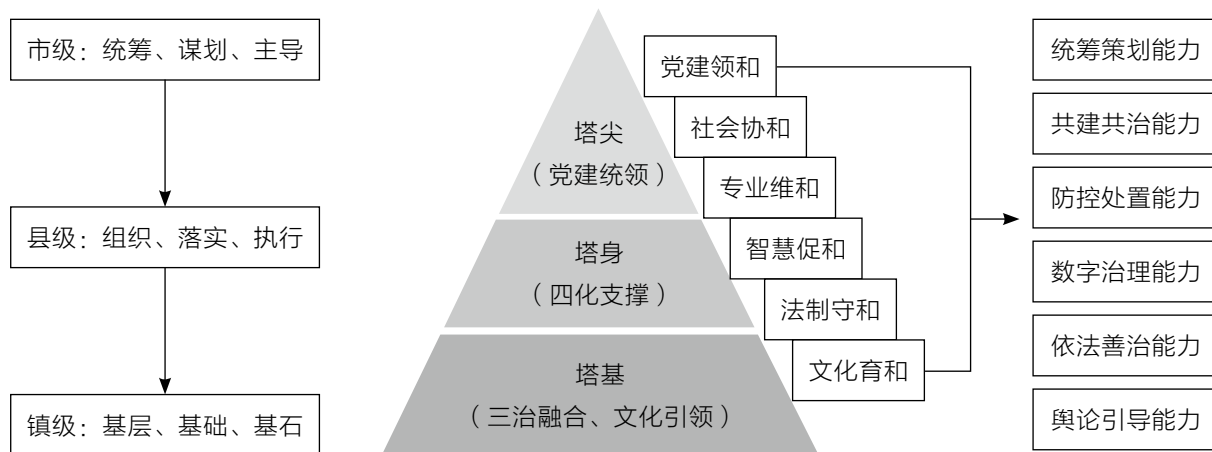


图1 “六和塔”工作体系和治理架构示意图

变。(3)规范提升区、县(市)社会治理平台功能。制定市域社会治理“六和塔”工作体系建设标准,并按照“实战导向、实体运行、实效为先”思路,统筹整合区、县(市)政法、司法、行政、信访等资源力量,采取集成服务、集约管理、集中办公等方式,建设区、县(市)社会治理综合服务中心(信访矛盾联合调处中心),同步牵引和带动乡镇(街道)“基层治理四平台”“全科网格”和“智慧治理”建设,提高基层治理“四化”水平。(4)整合提升基层审批服务执法能力。通过构建精简高效基层管理体制,将乡镇(街道)各类管理服务平台整合为一个综合性大平台,强化乡镇(街道)的审批、服务、管理三项职能,促进“全科网格”规范化和专职网格员队伍建设,全面构建完善“一平台、三职能、一网格”的乡镇(街道)管理体制。(5)全面提升基层党组织战斗力。以提升组织力为重点,突出政治功能,深入开展“最强党支部”建设,积极推行“岗位建功”先锋行动,健全落实支部主题党日、党员民主评议、党员“先锋指数”管理、“两优一先”争创等制度,把基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。

2.以“社会协和”为基础完善基层社会治理体系,提升共建共治能力。杭州通过创新群众参与机制,融合社会各方资源,积极打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体,构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系。(1)发挥群团组织的桥梁纽带作用。深化基层群团改革,推动组织力量和服务活动双下沉,打通基层人、财、物、场地使用隔阂,形成以镇街群团组织为龙头,以区域群团组织为中枢,以村社、网格为基石的群团组织参与基层社会治理网络。聚焦新阶层、新领域、新业态、新群体,以区域化群建为

抓手,充分发挥各级工会、共青团、妇联、科协、残联、工商联等群团组织凝聚引领作用,努力接长手臂,不断向基层治理延伸。(2)发挥社会组织与志愿服务的积极助推作用。创新社会组织培育管理体系,建立市、区县(市)、乡镇(街道)三级社会组织培育孵化基地,加快培育与现代社会治理结构相适应的公益性、互助性、枢纽型社会组织。同时,还专门出台《激发社会组织活力,推进社会共治》的工作意见,全方位引导鼓励规范各类社会组织参与社会治理,打造了“武林大妈”“萧山红领”“和事佬”等基层社会治理特色品牌。(3)发挥基层自治组织的群防群治作用。充分发挥居委会、村委会等基层自治组织作用,拓宽人民群众参与渠道,形成以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型村(社区)自治体系。例如,在街道、社区层面建立社区“四会”(民情恳谈会、事务协调会、工作听证会、成效评议会)工作制度,搭建起“邻里值班室”、“湖滨晴雨”工作室等社情民意沟通平台,不断拓宽社区居民有序参与渠道。

3.以“专业维和”为主导推进公共安全体系建设,提升风险防控能力。在应对新型矛盾风险的过程中,杭州注重突出专业力量、专门职能、专业方法,多举措加强社会风险防范,多元化推进社会矛盾化解,不断提高破难解难和应急处突的专业化、科学化水平。(1)壮大社会治理专业力量。一方面,积极推进政法队伍革命化、正规化、专业化、职业化建设,全面提升政法干警的法律政策运用、防控风险、群众工作、科技应用、舆论引导能力。另一方面,以建立健全人民调解组织为基础,注重发挥专业性调解委员会、公正调解、律师调解等专业队伍的作用,逐步构建完善的矛盾纠纷多元化解体系。目前,全市已建立各级人民调解组织3902家,在册专职人民调解员423名,先后成立物业纠纷、

交通事故纠纷、医疗纠纷、劳资纠纷、网络交易等专业性行业性调解组织近200个。(2)完善社会治理专业体系。建立完善市级统一指挥、合成作战、专业研判、分类打击机制,提升社会治安与公共安全的打、防、控、管、疏水平。健全完善网格化、信息化、立体化的社会面防控等级相应体系,全面提升公共危机应对能力。加强诉调、检调、警调、访调对接,加快推进“信访超市”、在线矛盾纠纷多元化解机制,最大限度解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题。(3)强化重点领域专项治理。近年来,杭州以全省平安考核进前三为目标,紧盯交通安全、信访秩序、命案防控、消防安全、食药安全、涉众型案事件防范、平安三率提升、重点工作过程管控等“八大硬仗”,创新完善平安建设工作协调落实、暗访检查、督导考核、宣传发动等机制,统筹资源力量,加强联动融合,坚决打赢平安创建攻坚战。同时,重点开展严打深挖、“打伞破网”、固本强基“三大行动”,全力推进扫黑除恶专项斗争向纵深发展^①。

4.以“智慧促和”为动能建设城市治理智能中枢,提升数字治理能力。杭州注重发挥信息技术发展优势,加快推进城市大脑建设和应用,不断提高社会治理数字化、信息化能力和水平,打造可复制、可推广的数字治理杭州样本。(1)探索建设城市大脑数字治理大平台。以“基层治理四平台”和“雪亮工程”等信息系统为基础,积极开展城市大脑建设,目前已经初具规模^②。(2)推进以智能化为特色的政法产品供给侧改革。建立智慧电子政务云、分布式计算资源和数据算法服务“三大平台”,为城市大脑实现“人过留影、车过留牌、机过留号、物过留痕”的超强感知提供足够的硬件支持。推进互联网法院、智慧法院、智慧检务、智慧司法、智慧安防小区建设,大力推广一体化办

案系统应用和在线矛盾纠纷多元化解平台建设,推动“网上案件网上审”“网上纠纷网上调”“网上事项网上办”。(3)推进城市大脑基层社会治理应用。深化“基层治理四平台”建设,健全信息收集和问题发现、流转、处置运行机制,完善市、区县(市)、乡镇(街道)、村社、网格五级联动指挥体系,进一步夯实基层智慧治理基础。聚焦社会治理最小单元,建立社区治理综合信息系统和社区治理云服务平台,分类推进城镇新建和老旧小区智慧安防建设,实现住宅小区智能管理,着力解决交通、消防、警务、医疗、旅游、环保、城管、住房等群众最关心、最关切的“痛点”,不断提升基层社会治理智能化水平。

5.以“法治守和”为目标构建市域法治建设体系,提升依法善治能力。杭州注重用好地方立法权、营造法治文化氛围,以法治思维、法治方式、法治手段协同社会关系、调处社会矛盾、维护群众利益。(1)建立健全市域法律规范体系。完善加强党领导立法、科学民主依法立法、保障重大改革于法有据、重大立法问题协调等机制,紧紧抓住事关改革发展的重大问题,加快立法步伐,充分发挥法律制度的引领和推动作用^③。(2)积极深化市域司法体制改革。为深化司法体制改革,杭州不仅出台了完善司法责任制、推动司法人员分类管理改革等30项司法体制改革措施,还在全国率先建立互联网法院、一体化办案系统、在线矛盾纠纷多元化解平台,筹办刑事速裁法庭,引领全国涉互联网案件的集中管辖、专业审判的创新步伐,为依法加强治理给出杭州方案。其中,在线矛盾纠纷多元化解平台建设工程已正在全省范围内推广实施。(3)营造浓厚的市域法治文化氛围。例如,充分发挥“五四宪法”历史资料陈列馆等特色法治宣传教育基地作用,加强普法教育,普及宪法知识,弘扬宪法精神,推动宪法实施。又如,紧抓党员干部关键少数,

实施全市公务员“学法用法三年轮训行动”计划,积极推进“七五”普法,在全社会培育和形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

6.以“文化育和”为灵魂构建新时代平安文化体系,提升舆论导控能力。杭州坚持以“文化育和”为思想保障,构建以价值导向、道德引领、文化浸润为核心的平安文化体系,营造充满正气正义的人文环境,塑造自尊自信、理性平和、亲善友爱的社会心态。(1)积极培育弘扬平安文化。注重加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设,注重发挥乡贤文化、家训家风、生活礼俗的教化作用,不断提升群众道德素养。例如,弘扬“最美”精神、打造“最美”风尚,让“最美现象”成了杭州的和谐文化品牌。(2)试点推广社会心理服务体系。作为浙江省唯一的全国心理服务体系试点,杭州拱墅区不仅将心理服务纳入城乡基本公共服务体系,还研发了全国首套社会心理监测预警信息系统,以“红、黄、绿”三色呈现相关人员的心理变化状态。目前,杭州正以此试点经验为基础,构建前端普遍服务、中端监测预警、末端精准干预的社会心理服务体系。(3)积极构建城市信用体系。杭州是国内最早编制信用规划的副省级城市,近年来通过加强规划研究、平台建设、信用惠民等工作,在打造社会信用“杭州版”、提升城市社会信用水平方面成效显著,成为全国首批“社会信用体系建设示范城市”,并荣获全国首批“守信激励创新奖”。

(二)“六和塔”工作体系的运作取得的初步成效

从理念性构想到探索性实践再到系统化推进,杭州市域社会治理“六和塔”工作体系的建构和完善,是打造新时代“枫桥经验”城市版的一场生动实践,为推进市域社会治

理现代化提供了杭州经验、杭州方案。归纳而言,其成效集中体现在以下三个方面。

1.充分发挥了党建统领市域社会治理的政治优势。杭州“六和塔”工作体系的探索实践,以“党建领和”为龙头,建立了党建统领、分工明确、运行高效的组织领导体系,从而充分发挥了各级党委(党组)总揽全局、协同各方作用,强化了党建统领的“塔尖”定位和优势,实现了党建引领社会治理创新向纵深发展。例如,2018年以来,杭州全市新组建两新党组织579个,占全省总量1/4,组织覆盖首次突破90%。同时,杭州大力推进了楼宇、小镇、商圈等两新组织集聚区党建工作,组建集聚区党委362个,领导管理两新组织4923个,党员5.7万余名。

2.有效构建了杭州市域三级联动的社会治理架构。通过“六和塔”工作体系的建构,杭州建立了以市级统筹谋划、区县组织执行、乡村(街社)落实到位,以城区为重点、覆盖农村、城乡联动,在全市范围内整体实施的社会治理工作架构,形成了一体化、能动性、高效率的市域社会治理格局。例如,针对流动人口管理难题,2018年杭州有效推行了租房“旅馆式”管理模式,覆盖全市1107个社区(村)和重点区域的162.8万余间出租房,有效采集、管理流动人口395.6万余人,消除消防隐患2.9万余处,全市火灾警情同比下降25%。

3.全面提升了杭州市域社会治理的“六大能力”。“六和塔”工作体系的建构,全面提升统筹谋划能力、共建共治能力、防控处置能力、数字治理能力、依法善治能力、舆论引导能力等六大能力,织密织牢了风险综合防控网,有效提升了杭州社会安全系数。例如,2018年杭州成为全国唯一连续十二年入选“中国最具幸福感城市”榜单的城市。2018年12月,城市大脑“杭州方案”荣获“2018年度中国十大社会治理创新”奖,并在

基层社会治理中的应用得以加快推进。2019年，在实现交通治理领域应用主城区全覆盖的基础上，杭州重点推进党建、警务、审判、检务、司法、城管、金融、文化旅游、民生保障等20个大类、30个平台、100余个智能化项目建设，从而大幅提升全域数字治理能力。

三、杭州构建市域社会治理“六和塔”工作体系的经验启示

在新时代，“市域层面具有较为完备的社会治理体系，具有解决社会治理中重大矛盾问题的资源和能力，是将风险隐患化解在萌芽、解决在基层的最直接、最有效力的治理层级^⑩”。然而，当前关于如何推进市域社会治理现代化问题，国内还处于理论探讨和实践探索阶段。在此背景下，杭州系统建构的“六和塔”工作体系，对其他城市推进市域社会治理现代化、打造“枫桥经验”城市版无疑具有较大的启发和借鉴意义。

（一）推进市域社会治理现代化，要突出市级层面主导，构建党建统领、上下贯通、高效联动的组织体系

“市域社会治理”概念的正式提出，就是要推进社会治理体系创新的重点从县一级向市一级转移，突出市级层面在地方社会治理过程中作为“主导者”的角色定位，发挥党建统领作用。杭州在构建市域社会治理“六和塔”工作体系过程中，就是充分发挥了市一级党委政府的统筹谋划作用，通过优化市域社会治理组织体系、提升市域社会治理核心能力，形成市—区（县、市）—乡村（街社）上下贯通、高效联动的三级治理结构，成为市域社会治理体系的主心骨。

（二）推进市域社会治理现代化，要注重标准体系建设，提高共建共治共享过程

的目标化、协同化水平

社会治理是具有一致目标的多元主体共同参与社会运行的过程。社会治理的多元主体包含了党委、政府、社会、公众等，其共同目标在于通过法律法规、政策、标准的单独或者协同使用来激发社会活力、化解社会矛盾、实现社会公正。我国当下有些社会治理难题和困境，与标准缺失、标准不科学、标准化体系建设滞后不无关系。杭州在推进市域社会治理现代化的过程中，专门制定和下发了《市域社会治理“六和塔”工作体系建设标准》的通知，全面规定“六和塔”工作体系的基本内涵、组织架构、治理体系等具体内容，设置了市域社会治理现代化评价指标体系，不断增强不同社会治理主体之间的系统性、协同性。

（三）推进市域社会治理现代化，要发挥地方立法优势，提升加强和创新社会治理的地方法治保障水平


将社会治理工作纳入法治化轨道，确保社会治理真正有法可依，是推进社会治理体系和治理能力现代化的必然要求。党的十九大报告明确将提高法治化水平作为社会治理“四化”之一。相对于县域社会治理而言，市域一级具有地方立法权的优势，具有较为完备的社会治理体系。杭州在构建“六和塔”工作体系过程中，注重用足用好地方立法权，将“法治守和”作为其中的一项重要工作体系，为加强和创新社会治理提供了强有力的法治保障。

（四）推进市域社会治理现代化，要加强专业化培训，打造一支有效应对新型矛盾风险的专业化队伍

城市经济社会日益复杂，要提高预测预警预防各类风险能力，就需要专业知识技能、专业人才队伍。党的十九大报告也将提升专

业化水平作为推进社会治理现代化的重要目标。因此,在推进市域社会治理现代化过程中,要在市域范围内建成一个社会治理专业人才发展体系,培养和储备一支高素质的专业化干部队伍和社会治理各类人才队伍。

(五)推进市域社会治理现代化,要加强智慧化创新,融合运用现代信息技术统筹配置市域治理资源

作为国内探索“互联网+”社会治理的先行城市,杭州注重依托城市大脑建立市域社会治理的智能中枢,形成高效快捷的信息化治理手段。同时,通过加强技术标准、制度规则创新,有效打破了社会治理过程中部门壁垒现象,实现了数据资源的多方向整合和全方位共享,推动管理和服务的业务协同和流程优化,显著提升了社会治理的效能。

- ① 2018年6月4日,在延安干部学院新任地市级党委政法委书记培训示范班开班式上,中央政法委书记陈一新首次正式提出“市域社会治理现代化”的概念,并从治理理念现代化、治理体系现代化、治理能力现代化三个方面,系统阐述了以树立五个导向、优化四大体系、提升七大能力为核心内容的推进市域社会治理现代化的总体框架和方法路径。
- ② 笔者曾撰文指出,要深刻理解和把握“市域社会治理现代化”这一概念的内涵,关键在于对“市域”的理解和把握,具体而言需要抓住三个着力点,即:市域社会治理的治理单位主要以设区的市为载体;市域社会治理强调市级层面的“主导者”角色定位;市域社会治理突出“以城区为重点”的空间治理取向。(具体参见姜方炳:《理解“市域社会治理现代化”的三个着力点》,《杭州(周刊)》2019年第19期)
- ③ 例如,厦门市开展了“大数据与市域社会治理现代化应用模式”的探索;温州市在着力构建市域社会治理“协调指挥”“源头防范”“动态管控”“智慧保障”四大体系;嘉兴市率先在全国探索形成“三治融合”建设规范地方标准,建立健全“三治融合”评价体系;衢州市开展以“四大五加”为主要内容的体系架构和“主”字型运行架构的市域社会治理;等等。
- ④ 据统计,截至2018年11月22日,杭州登记在册流动人口

总数为609.7万,居全省第一。

- ⑤ 具体参见:《2017年度杭州市综合考评社会评价意见报告》,绩效杭州网,<http://www.jxhz.gov.cn/gggs/2596.jhtml>。
- ⑥ 杭州市总结提升推广新时代“枫桥经验”课题组:《市域社会治理“六和塔”工作体系——新时代“枫桥经验”的杭州实践》,杭州市委政法委编:《市域社会治理“六和塔”工作体系工作案例汇编》。
- ⑦ 同⑥。
- ⑧ 杭州市委政法委:《杭州市推进市域社会治理现代化工作方案》。
- ⑨ 具体参见张仲灿:《构建市域社会治理“六和塔”工作体系》,《法制日报》,2018年12月8日。
- ⑩ 赵芳洲:《杭州剑指平安中国示范城市》,《杭州日报》,2019年4月8日。
- ⑪ 据统计,自2018年1月开展扫黑除恶专项斗争以来,截至2019年3月底,杭州法院一审共受理涉黑涉恶案件146件1021人,审结56件436人。(具体参见杭州网:《严惩黑恶犯罪,严打保护伞!杭州法院公布扫黑除恶专项斗争成绩单》,http://hznews.hangzhou.com.cn/chengshi/content/2019-04/26/content_7184023.htm。
- ⑫ 2018年以来,杭州借助“基层治理四平台”,实现网格内处置率98.8%,信息治理、治理效果不断提升;“雪亮工程”市级总平台联入公安、交通及各区县视频资源121554路,市综治平台联入总平台共享视频资源120417路,成为全省首家与省总平台和国家级信息中心数据互联互通的地区。
- ⑬ 例如,2015年,杭州出台《杭法十条》,以法治思维与法治方式推动基层社会治理各项工作;2016年,为服务和保障G20杭州峰会,制定《加强留宿场所安全管理的决定》等2件政府规章和10件政策措施,现已成为国内城市保障重大国际会议举办的重要立法蓝本。
- ⑭ 陈一新:《加快推进市域社会治理现代化》,《人民日报》,2018年7月17日。

(责任编辑:葛云)