

[文章编号] 1005 - 1597 (2024) 05 - 0025 - 09

坚持和发展新时代“枫桥经验”的 内在逻辑、鲜明特征、制度保障

■ 罗嗣亮 方 剑

〔摘 要〕党的十八大以来，习近平就坚持和发展新时代“枫桥经验”发表了一系列重要论述，指明了坚持和发展新时代“枫桥经验”的内在逻辑，高度概括总结了坚持和发展新时代“枫桥经验”的重要成果和鲜明特色，并对坚持和发展新时代“枫桥经验”在体制机制建设方面的工作作出了明确指示。坚持和发展新时代“枫桥经验”是满足人民美好生活需要、更好统筹发展和安全的迫切需要，是推进社会治理领域理论创新的应然之举，是传承弘扬中国共产党优良传统和中华优秀传统文化的题中之义。其鲜明特色，是实现自律和他律、刚性和柔性、治身和治心、人力和科技相统一。新征程上，加强新时代“枫桥经验”体制机制建设，要坚持党建引领基层治理，为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供根本政治保证；完善共建共治共享的基层社会治理制度，为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供动力支撑；健全自治、法治、德治相结合的基层治理体系，为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供扎实基础；搭建网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供便捷高效的手段路径。

〔关键词〕习近平；新时代“枫桥经验”；基层治理；群众路线

〔中图分类号〕D616

〔文献标识码〕A

“枫桥经验”是 20 世纪 60 年代初期浙江省诸暨县枫桥地区干部群众创造的基层治理经验，以“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”^{〔1〕}为显著特点，是“全国政法综治战线的一面旗帜”^{〔2〕}。如何坚持和发展“枫桥经验”，是推进基层治理现代化的重要课题。党的十八大以来，习近平立足社会治理现代化的战略高度，就坚持和发展“枫桥经验”作出一系列重要指示。在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下，各地创新群众工作方法，切实解决涉及群众利益的矛盾和问题，形成了新时代“枫桥经验”，即“坚持和贯彻党的群众路线，在党的领导下，充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众

自己的事情，做到‘小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交’”^{〔3〕}。2019 年，坚持和发展新时代“枫桥经验”被写进党的十九届四中全会通过的《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》，成为完善社会治理、保持社会稳定、维护国家安全的一项重要工作内容。2022 年，党的二十大明确要求，“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”^{〔4〕}。2024 年，党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中明确要求，要“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，完善共建共

〔1〕《习近平著作选读》第 2 卷，人民出版社 2023 年版，第 243 页。

〔2〕《习近平就创新群众工作方法作出重要指示强调 把“枫桥经验”坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好》，《人民日报》2013 年 10 月 12 日。

〔3〕《习近平著作选读》第 2 卷，第 243 页。

〔4〕《习近平著作选读》第 1 卷，人民出版社 2023 年版，第 44 页。

治共享的社会治理制度”^[1]。这些明确要求，为新时代新征程推进基层社会治理现代化指明了方向。

一、坚持和发展新时代“枫桥经验”的内在逻辑

“枫桥经验”源于20世纪60年代诸暨县枫桥地区干部群众的创造和政法工作的实践，其鲜明特征在于依靠群众就地化解矛盾。1963年，毛泽东作出批示，称其为“诸暨的好例子”，要求“各地仿效，经过试点，推广去做”。^[2]60多年来，“枫桥经验”在实践中不断丰富和发展。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视坚持和发展新时代“枫桥经验”，推动新时代“枫桥经验”进一步发展完善。这背后，具有深刻的内在缘由和逻辑。

（一）实践逻辑：坚持和发展新时代“枫桥经验”，是满足人民美好生活需要、更好统筹发展和安全的迫切需要

首先，坚持和发展新时代“枫桥经验”是满足人民对美好生活需要的必然要求。中国特色社会主义进入新时代，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成为我国社会的主要矛盾。在经济社会持续发展的背景下，人民生活水平迈上了一个新台阶，人民对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求日益增长，对更高水平社会治理的需求愈发强烈。为了更好地满足这些需求，坚持和发展新时代“枫桥经验”，解决好人民群众的急难愁盼问题，持续加强基层治理，使基层群众的需求得到满足、诉求得到解决，就是现实必需和工作重点之一。习近平强调：“我们推动经济社会发展，归根到底是为了不断满足人民群众对美好生活的需要。”^[3]“要始终把满足人民对美好生活的新期待作为发展的出发点和落脚点。”^[4]在社会治理方面，要“一

手抓突出问题整治、一手抓社会治理创新”，努力“形成有效的社会治理、良好的社会秩序，促进社会公平正义，让人民群众安居乐业”。^[5]

其次，新时代新征程更好统筹发展和安全，迫切要坚持和发展新时代“枫桥经验”。新时代以来，中国共产党领导人民如期全面建成小康社会，迈上全面建设社会主义现代化国家新征程，但同时我国改革发展稳定还面临不少深层次矛盾和问题。习近平在党的二十届一中全会上讲话中指出：“我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期，各种‘黑天鹅’、‘灰犀牛’事件随时可能发生，需要应对的风险挑战、防范化解的矛盾问题比以往更加严峻复杂。”^[6]这些矛盾问题在基层社会较为多发。比如，伴随我国快速推进的城镇化进程，进城务工人员的权益保障问题较为突出，解决不好容易引发群体性事件。农村地区因各种利益纠纷而引发的社会矛盾以及宗族势力与黑恶势力的滋生蔓延等问题，也对基层社会发展和安全提出了严峻挑战。如果利益关系协调不好、各种矛盾处理不好，就会导致问题激化，严重的情况下就会影响到改革发展进程。可以说，新时代新征程，党和国家事业越是向前发展，越需要统筹发展和安全，越要重视基层的稳定与和谐。为此，“必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”^[7]，“坚持和发展‘枫桥经验’，健全平安建设社会协同机制，从源头上提升维护社会稳定能力和水平”^[8]。

（二）理论逻辑：坚持和发展新时代“枫桥经验”，是推进社会治理领域理论创新的应然之举

推进基层治理现代化，既要推进实践创新，

[1] 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，人民出版社2024年版，第66页。

[2] 《建国以来毛泽东文稿》第17册，中央文献出版社2023年版，第109页。

[3] 习近平：《坚持人民至上》，《求是》2022年第20期。

[4] 《习近平著作选读》第2卷，第140页。

[5] 《习近平新时代中国特色社会主义思想专题摘编》，中央文献出版社、党建读物出版社2023年版，第429、430页。

[6] 习近平：《为实现党的二十大确定的目标任务而团结奋斗》，《求是》2023年第1期。

[7] 《习近平关于基层治理论述摘编》，中央文献出版社2023年版，第6页。

[8] 《习近平著作选读》第2卷，第247页。

也要推进实践基础上的理论创新。2013年12月,习近平在党的十八届中央政治局第十一次集体学习时讲话指出:“我们党在中国这样一个有着13亿人口的大国执政,面对着十分复杂的国内外环境,肩负着繁重的执政使命,如果缺乏理论思维的有力支撑,是难以战胜各种风险和困难的,也是难以不断前进的。”^[1]“枫桥经验”虽然以经验形态呈现,却蕴含着科学的理论思维和与时俱进的理论品格。新时代坚持和发展“枫桥经验”,既要从实践上总结新中国成立以来基层治理经验,也要从理论上深化对基层治理现代化的认识。党的十八大以来,我们党领导推动社会建设从管理向治理转变,体现的不仅是实践的创新,更是思维方式和思想理论的重大转变。习近平指出:“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^[2]坚持和发展新时代“枫桥经验”,必须在实践中不断推进理论创新,把实践经验及时总结升华为理论成果,持续丰富党的基层治理现代化的理论宝库。

“枫桥经验”背后蕴含的人民内部矛盾学说,也是一个社会治理领域的重要理论问题。1957年,毛泽东针对社会主义建设中出现的新问题,在总结中国社会主义革命和建设实践经验、反思苏联经验教训的基础上,发表了《关于正确处理人民内部矛盾的问题》的重要讲话,创立了人民内部矛盾学说。“枫桥经验”正是将人民内部矛盾学说正确运用于基层治理实践的产物。新时代以来,我国进入了社会矛盾多发期^[3],一方面各种人民内部矛盾多发,另一方面基层治理在很多方面还跟不上。2023年9月,习近平在浙江考察时强调:“要坚持好、发展好新时代‘枫桥经验’,坚持党的群众路线,正确处理人民内部矛盾,紧紧依靠人民群众,把问题解决在基层、化解在萌芽状态。”^[4]因此,

坚持和发展新时代“枫桥经验”的过程,既是一个在实践中探索解决人民内部矛盾途径和方法的过程,也是一个不断运用和发展人民内部矛盾学说,推进社会治理领域理论创新的过程。

(三)历史逻辑:坚持和发展新时代“枫桥经验”,是传承弘扬中国共产党优良传统和中华优秀传统文化的题中之义

一个国家的社会治理体系,与这个国家的历史传承、文化传统有着深层关联。作为我国基层治理的经典样本,“枫桥经验”蕴含着中国共产党的优良传统和中华民族的文化精华。

坚持和发展新时代“枫桥经验”,是对中国共产党密切联系群众优良作风的继承和弘扬。群众路线是中国共产党的生命线和根本工作路线,是中国共产党领导人民取得革命、建设、改革伟大成就的制胜法宝之一。坚持和发展新时代“枫桥经验”,核心内涵是坚持和贯彻党的群众路线,依靠群众解决群众自己的事情。这正是中国共产党密切联系群众的优良传统在基层治理实践中的深刻体现。2013年10月,习近平就坚持和发展“枫桥经验”作出指示,要求“各级党委和政府要充分认识‘枫桥经验’的重大意义,发扬优良作风,适应时代要求,创新群众工作方法”,“把‘枫桥经验’坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好”。^[5]2017年7月,习近平对信访工作作出重要指示,强调:“各级党委、政府和领导干部要坚持把信访工作作为了解民情、集中民智、维护民利、凝聚民心的一项重要工作,千方百计为群众排忧解难。要切实依法及时就地解决群众合理诉求,注重源头预防,夯实基层基础,加强法治建设,健全化解机制,不断增强工作的前瞻性、系统性、针对性,真正把解决信访问题的过程作为践行党的群众路线、做好群众工作的过程。”^[6]

坚持和发展新时代“枫桥经验”,还深刻体现了对中华优秀传统文化的创造性转化和创新性发展。新时代“枫桥经验”强调自治、法治、德治“三治融合”的多元治理方式,其中的德

[1] 习近平:《坚持历史唯物主义不断开辟当代中国马克思主义发展新境界》,《求是》2020年第2期。

[2] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第60页。

[3] 参见《习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编》,中央文献出版社2020年版,第82页。

[4] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第91页。

[5] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第83页。

[6] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第85页。

治和法治在中华优秀传统文化中都有深厚底蕴。从德治来看,中华民族素有“和而不同”“以德服人”等政治理念;从法治来看,中华文化中也有“敬天保民”“明德慎罚”等政训,以及天下“无讼”的法治追求。这些中华优秀传统文化中的思想和智慧,对于今天化解人民内部矛盾、推进基层治理现代化仍然有着积极的借鉴意义。坚持和发展新时代“枫桥经验”,需要新的时代条件下创造性转化和创新性发展中华优秀传统文化中的德治文化和法治文化,为基层治理现代化提供丰厚文化滋养。

二、新时代“枫桥经验”的最重要成果和最鲜明特色

“枫桥经验”产生于社会主义革命和建设时期,并在实践中不断丰富发展,从以斗争为主的“管制改造”发展到以维稳为主的“社会管理”,再升级为兼顾维稳和维权、以服务和造福群众为出发点和落脚点的“现代治理”。党的十八大以来形成的新时代“枫桥经验”,充分继承了“枫桥经验”形成和发展过程中的核心理念和实践智慧,并呈现出新的鲜明特色。2019年1月,习近平在中央政法工作会议上总结说:“‘枫桥经验’发展到今天,最重要的成果和最鲜明的特色就是实现自律和他律、刚性和柔性、治身和治心、人力和科技相统一。”^[1]

(一) 自律和他律相统一

在世界各国的社会治理实践中,自律性规范和他律性规范历来是约束和引导社会成员行为的两种重要规范。自律性规范主要是指道德,他律性规范主要是指法律,二者相辅相成,是社会治理中的一对基本范畴。习近平指出:“法律规范人们的行为,可以强制性地惩罚违法行为,但不能代替解决人们思想道德的问题。我国历来就有德刑相辅、儒法并用的思想。法是他律,德是自律,需要二者并用。如果人人都能自觉进行道德约束,违法的事情就会大大减少,遵守法律也就会有更深厚的基础。”^[2]因此,

一个运行良好的基层社会,需要把道德的自律作用与法律的他律作用有机结合起来,这也正是新时代“枫桥经验”的一个鲜明特色。

首先,新时代“枫桥经验”是践行习近平法治思想的重大成果,在完善“他律”规范、推进法治社会建设的进程中不断发展。2013年10月,习近平在纪念毛泽东批示“枫桥经验”50周年之际作出重要指示。他强调,要“善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题”^[3]。2020年11月,习近平在中央全面依法治国工作会议上指出:“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。我国国情决定了我们不能成为‘诉讼大国’。我国有14亿人口,大大小小的事都要打官司,那必然不堪重负!要推动更多法治力量向引导和疏导端用力,完善预防性法律制度,坚持和发展新时代‘枫桥经验’,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,更加重视基层基础工作,充分发挥共建共治共享在基层的作用,推进市域社会治理现代化,促进社会和谐稳定。”^[4]由此可见,新时代“枫桥经验”的一个重要创新,就在于顺应全面依法治国的时代要求,更加强调其在推进和健全法治建设方面的重要作用。2020年12月、2021年1月,坚持和发展新时代“枫桥经验”先后被写进《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》和《法治中国建设规划(2020—2025年)》。坚持和发展新时代“枫桥经验”,从法治建设的角度看,就是要在基层社会引导群众通过法律程序、运用法律手段解决社会矛盾,通过规范他律、强化他律,更好规范相关主体的行为,更好维护人民群众的合法权益。

其次,新时代“枫桥经验”注重传承中华传统美德、弘扬社会主义核心价值观,不断增强自律观念。2017年12月,习近平在中央农村工作会议上指出:“要加强乡村道德建设,深入挖掘乡村熟人社会蕴含的道德规范,结合时代要求进行创新,强化道德教化作用,引导农民爱党爱国、向上向善、孝老爱亲、重义守信、

[1] 《习近平著作选读》第2卷,第242页。

[2] 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第722页。

[3] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第83页。

[4] 《习近平著作选读》第2卷,第384页。

勤俭持家。”^[1]枫桥地区之所以能依靠群众就地化解矛盾,与这一地区作为乡土“熟人社会”,十分重视道德自觉和道德监督是分不开的。历史上有名的“枫桥三贤”之首王冕曾留下“不要人夸好颜色,只留清气满乾坤”的名句,成为枫桥后人的宝贵精神财富。新时代以来,在党的领导推动下,以枫桥镇为代表的诸多地方在基层治理实践中坚持把德治和法治相结合、把自律和他律相统一,不断健全自治、法治、德治相统一的基层治理体系,既注重引导村民遵规守法,合理表达诉求,又注重加强村规民约建设,通过新乡贤调解人民内部矛盾,积极发挥德治的自律作用,为坚持和发展“枫桥经验”、推进基层治理现代化提供了有力保证。

(二) 刚性和柔性相统一

刚性和柔性是新时代“枫桥经验”中的两种不同治理手段,各有其不同的发生逻辑、适用场域和作用效应。尽管和自律他律范畴一样,在内容上都主要指向道德和法律,但自律和他律侧重的是两种规范类型,而刚性和柔性则是从手段和作用的角度来讲的。习近平在浙江工作期间就曾指出:“依法治国是维护社会秩序的刚性手段,以德治国是维护社会秩序的柔性手段,只有把两者有机地结合起来,才能有效地维护社会的和谐,保障社会健康协调发展。”^[2]从总体特征来看,法治是刚性的,德治是柔性的,但从具体执行来看,无论是法治还是德治,都有其刚性手段和柔性手段。如法治在发挥专政职能时,必须体现刚性原则,严格依法办事,但在发挥管理和服务职能时,则应当刚柔相济。2014年1月,习近平在中央政法工作会议上讲到维稳工作时指出:“在具体工作中,不能简单依靠打压管控、硬性维稳,还要重视疏导化解、柔性维稳,注重动员组织社会力量共同参与,发动全社会一起来做好维护社会稳定工作。”^[3]“柔性维稳”属于柔性执法,体现了法治也可以有柔性手段。同样,

德治一般情况下是柔性的,但在基层治理实践中,当一些道德规范上升为村规民约等成文规章时,便有了更为刚性的约束力。新时代“枫桥经验”把刚性手段与柔性手段相结合,努力实现二者的优势互补,收到了良好效果。

(三) 治身和治心相统一

治身和治心是新时代“枫桥经验”指向的两种不同治理对象。“身”与“心”是哲学中的一对重要范畴。与西方哲学更多强调身心二元对立不同,中国传统哲学更加强调身心一体,身心和谐,并且把“修心治身”看作实现身心平衡的重要途径。如王安石曾说:“修其心治其身,而后可以为政于天下。”从马克思主义的立场来看,治身与治心除了涉及肉体与心灵、行为与思想观念的关系外,还涉及更为宏观的物质文明与精神文明相协调的问题。

首先,治身和治心相统一反映了物质文明和精神文明协调发展的辩证法。中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化,既注重提高经济社会发展水平,又注重繁荣发展社会主义文化。在2022年的全球发展高层对话会上,习近平指出:“中国古人说:‘仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱。’这些年,我走遍中国城镇乡村,也访问过不少国家。我深深感受到,只有不断发展,才能实现人民对生活安康、社会安宁的梦想。”^[4]新时代以来,中国共产党领导人民打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,续写了经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹。这两大奇迹,既实现了物质文明的极大丰富,又实现了精神文明的和谐繁荣。新时代“枫桥经验”,坚持以发展解决发展过程中出现的问题,同时注重“以文化人”“以理服人”,体现了物质文明建设和精神文明建设协调发展、“治身”与“治心”和谐共进的辩证法。

其次,治身和治心相统一体现了正确处理基层群众物质需求和精神需求关系的思想智慧。针对农村基层治理问题,习近平指出:“推进农村现代化,不仅物质生活要富裕,精神生活

[1] 《习近平著作选读》第2卷,第95页。

[2] 习近平:《之江新语》,浙江人民出版社2007年版,第206页。

[3] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第59-60页。

[4] 习近平:《构建高质量伙伴关系 共创全球发展新时代——在全球发展高层对话会上的讲话》,《人民日报》2022年6月25日。

也要富足。农村精神文明建设要同传承优秀农耕文化结合起来,同农民群众日用而不觉的共同价值理念结合起来,弘扬敦亲睦邻、守望相助、诚信重礼的乡风民风。”^[1]针对城市基层治理问题,习近平指出:“城市治理的‘最后一公里’就在社区。社区是党委和政府联系群众、服务群众的神经末梢,要及时感知社区居民的操心事、烦心事、揪心事,一件一件加以解决。老百姓心里有杆秤。我们把老百姓放在心中,老百姓才会把我们放在心中。”^[2]“人心安定,社会才能稳定。”^[3]为此,既要不断提高发展水平,创造更多物质财富,满足人民群众对物质生活的需要,又要注重精神共振,在实践中倾听民众心声,真正解决民众急难愁盼问题,让人民群众安身又安心。新时代“枫桥经验”之所以效果显著,一个重要原因正在于把治身与治心有机结合起来,切实想群众之所想、急群众之所急,既为群众谋福祉、解决实际问题,又从群众角度出发、走进群众心里,从而真正赢得群众拥护和支持。

(四) 人力和科技相统一

人力和科技相统一涉及的是新时代“枫桥经验”中的治理方式问题。从“枫桥经验”的历史发展来看,“发动和依靠群众”即是最具标识性、最有典型性、最富生命力的经验。在过去,“发动和依靠群众”主要是人力问题,而随着新一轮科技革命的深入发展,还需将群众路线与科技手段结合,通过人力与科技相统一实现基层社会治理手段创新。

新时代“枫桥经验”的一个重要创新之处,就在于更加注重科技赋能基层治理。当今时代,科学技术发展日新月异,大数据、云计算、区块链、人工智能等新技术进入基层治理领域后,不仅创新了基层治理的手段,还带来治理理念和模式的变革。例如,在农村基层治理中,由于农民居住与农田分布分散,部分农村地区基层组织分散,传统的管理理念和模式难以应对。为解决这些问题,必须“用好现代信息技术,

创新乡村治理方式,提高乡村善治水平”^[4]。再如,在城市基层治理中,由于城市空间结构、生产方式、组织形态和运行机制发生深刻变革,治理压力和难度加大。习近平提出:“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明一些、更智慧一些,是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路,前景广阔。”^[5]

然而,强调科技赋能、与时俱进,并不是说传统的人力模式已经失效。相反,人力与科技的统一必须建立在坚持人民主体地位、注重群众主体力量的基础之上。科技不管如何发展,仍然需要由人来掌握和运用。例如,互联网深刻改变了人类交往方式,也带来基层治理的新变化。一方面,面对网民日益增多的新形势,必须走好网上群众路线,积极适应环境新变化。但另一方面,走好网上群众路线绝不意味着要丢弃党的密切联系群众的一些传统方式方法,以“键对键”取代“面对面”。数字化、网络化、智能化不能替代面对面的群众工作,许多深层次的人民内部矛盾不可能指望通过网上“隔空对话”来解决。总之,坚持和发展新时代“枫桥经验”,必须坚持人力与科技相统一,既坚持党的群众路线,又与时俱进创新和改进群众工作方法,用科技赋能群众路线。

三、坚持和发展新时代“枫桥经验”的体制机制建设

坚持和发展新时代“枫桥经验”,需要有相应的体制机制保障。体制顺、机制活,基层治理就高效,基层社会就和谐。党的二十届三中全会作出的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》深刻总结了改革开放以来特别是新时代全面深化改革的宝贵经验,提出进一步全面深化改革的重大原

[1] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第79页。

[2] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第20页。

[3] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第88页。

[4] 《十九大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2023年版,第60-61页。

[5] 《习近平关于网络强国论述摘编》,中央文献出版社2021年版,第143页。

则,其中一条是“坚持以制度建设为主线”^[1]。这意味着,“枫桥经验”学习推广以来不断积累的基层治理宝贵经验,需要以制度形式固定下来;同时,面对改革进入深水区的艰巨任务,一些深层次的体制机制问题逐渐暴露,这就要求我们进一步完善现有的基层治理体制机制。

(一)坚持以党建引领基层治理,为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供根本政治保证

党建引领是新时代“枫桥经验”的政治灵魂和根本保证。从“枫桥经验”产生发展的历史来看,这一经验本身就是中国共产党领导人民群众开展社会建设的产物,其后续的创新发展和推广传播也都是在党的领导下实现的。因此可以说,没有党的领导,就不可能有“枫桥经验”的产生和发展。进入新时代,习近平指出:

“要善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理效能,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,打造共建共治共享的社会治理格局。”^[2]坚持和发展新时代“枫桥经验”,必须继续发挥党的政治优势,坚持发挥党建引领作用。

首先,要以党的领导统揽基层治理全局。中国特色社会主义的最本质特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。推进基层治理现代化,必须加强和改进党对基层工作的全面领导。2024年5月,习近平在山东考察时强调:“要坚持和发展新时代‘枫桥经验’,坚持以党建引领基层治理,提高基层党组织领导基层治理能力,提升农村公共服务水平,巩固农村和谐稳定、群众安居乐业的良好局面。”^[3]为此,就要使党组织在基层治理中发挥“总揽全局、协调各方”的领导核心作用,全面领导基层治理的多元主体,全面领导基层经济、政治、文化、社会、生态文明等各方面建设,全面领导基层治理的

全过程。

其次,要重点加强基层党组织建设。党的基层组织是确保党的路线方针政策和决策部署贯彻落实的基础,也是坚持和发展新时代“枫桥经验”的重要实践者。习近平强调:“城乡社区处于党同群众连接的‘最后一公里’,要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。”^[4]要突出政治功能,发挥基层党组织在宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展等方面的作用。要创新基层党建,推进基层党建工作理念创新、机制创新、手段创新,“探索加强新业态和互联网党建工作,扩大党在新兴领域的号召力和凝聚力”^[5]。要建立严密的基层党组织工作制度,推动基层治理工作制度化、常态化、长效化。要补齐基层党组织领导基层治理的各种短板,“扩大基层党组织覆盖面,着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题”^[6]。基层党组织强起来,坚持和发展新时代“枫桥经验”就有了主心骨,就有了关键保障。

最后,要抓住基层干部这个提升基层社会治理成效的决定性因素。基层干部是党的政策的直接执行者,也是群众的直接接触者,生活在乡亲中间、工作在乡亲中间,整天同乡亲们打交道。“基层社会治理成效如何,基层干部是决定性因素。”^[7]坚持和发展新时代“枫桥经验”,如何做、效果如何,基层干部是决定性因素。为此,要完善基层干部选拔任用制度,打造高素质基层党组织带头人队伍;要把基层“强身”和机关“瘦身”有机结合起来,推动服务和管理力量向基层倾斜。只有基层干部切实履职尽责,用心用情用力做好具体工作、协调好各方关系、配置好各种资源、解决好各类问题,才能不断推动新时代“枫桥经验”在实践中持续发展完善。

[1] 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编》,第21页。

[2] 《习近平著作选读》第2卷,第241页。

[3] 《习近平在山东考察时强调 以进一步全面深化改革为动力 奋力谱写中国式现代化山东篇章》,《人民日报》2024年5月25日。

[4] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第13页。

[5] 习近平:《论党的自我革命》,党建读物出版社、中国方正出版社、中央文献出版社2023年版,第247页。

[6] 《习近平著作选读》第2卷,第54页。

[7] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第100页。

(二) 完善共建共治共享的基层社会治理制度,为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供动力支撑

共建共治共享是新时代“枫桥经验”的核心要素。共建是基层治理的基础,指的是多元主体共同参与经济社会发展。共治是基层治理的关键,指的是多元主体共同参与社会治理。共享是基层治理的目的,指的是基层群众共同享有经济社会发展成果和治理成果。习近平强调:“要完善共建共治共享的社会治理制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^[1]这就明确了坚持和发展新时代“枫桥经验”的着力方向。

首先,政府治理的角色要从“划桨人”转变为“掌舵人”。“枫桥经验”诞生的20世纪60年代,实行的是计划经济体制,社会治理主体较为单一,政府习惯于采用大包大揽的社会管理方式。改革开放以后,为适应社会主义市场经济发展需要,政府开始由管理型政府向服务型政府、法治型政府转变,同时社会治理主体呈现愈益多元化的特征。中国特色社会主义进入新时代,政府与社会的关系进一步调整。在2015年的中央城市工作会议上,习近平指出:“在共建共享过程中,城市政府应该从‘划桨人’转变为‘掌舵人’,同市场、企业、市民一起管理城市事务、承担社会责任。”^[2]这意味着基层治理的主体更加多元,但同时基层党组织和政府也要担负起领导基层治理的重要职责。

其次,要发挥社会力量在管理社会事务中的作用。改革开放以后,随着社会主义市场经济的持续发展,各类社会组织的形式、类型逐渐丰富起来。要发挥好这些社会力量在基层治理中的作用,必须“以党支部为核心,搞好各种基层组织建设”^[3],以基层党建引领各种基层社会组织参与基层治理。同时,基层群团组织处在群众工作第一线,是党在基层开展群众工作的强大组织网络,必须“发挥桥梁和纽带

作用”^[4]。坚持和发展新时代“枫桥经验”,既要充分发挥党和政府的“掌舵”领航作用,也要充分团结和凝聚各种社会力量,努力形成合力。

最后,要充分发扬民主,广泛汇聚民智,最大激发民力。发动和依靠群众是“枫桥经验”的根本动力来源,新时代坚持和发展“枫桥经验”,必须坚持以人民为中心的发展思想,充分尊重人民主体地位,做到“充分发扬民主,广泛汇聚民智,最大激发民力”^[5]。这要求以人民群众作为基层治理的参与主体,以人民群众的意见和建议作为基层治理的重要决策依据。习近平指出:“要从人民群众普遍关注、反映强烈、反复出现的问题出发,拿出更多改革创新举措,把就业、教育、医疗、社保、住房、养老、食品安全、生态环境、社会治安等问题一个一个解决好,努力让人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。”^[6]只有充分调动起人民群众的积极性主动性创造性,才能推动基层治理“形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面”^[7]。

(三) 健全自治、法治、德治相结合的基层治理体系,为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供坚实基础

党的二十届三中全会提出要“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”,为进一步夯实坚持和发展新时代“枫桥经验”的基础指明了方向。

首先,要通过加强自治为法治和德治锻造主体力量。在“三治融合”中,自治处于根本地位。自治是人民主体地位和全过程人民民主在基层治理体系中的体现,是共建共治共享理念的贯彻落实。要想把矛盾化解在基层,就必须以自治为基础,充分调动人民群众参与社会治理的积极性主动性创造性。为此,要坚持和完善基层群众自治制度,依据宪法和法律完善居民委

[1] 《习近平著作选读》第2卷,第332页。

[2] 《习近平著作选读》第1卷,第423页。

[3] 习近平:《论“三农”工作》,中央文献出版社2022年版,第28页。

[4] 《习近平著作选读》第1卷,第362页。

[5] 《习近平著作选读》第1卷,第440页。

[6] 《习近平著作选读》第2卷,第139页。

[7] 《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第170页。

员会、村民委员会等基层群众自治组织,健全“基层民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的机制”^[1],确保基层群众的民主权利得到实现;要在基层积极发展社会主义协商民主,设立“小院议事厅”“评理说事厅”等,做到“居民的事居民议,居民的事居民定”^[2]。

其次,要通过完善法治为自治和德治保驾护航。一方面,在全面依法治国的时代背景下,无论是自治还是德治都要依法而行。坚持和发展新时代“枫桥经验”,必须贯彻法治精神,用法律规范各种行为和程序,把各项具体工作纳入法治轨道。另一方面,我国人口众多,基层组织数量庞大,基层群众的矛盾冲突不可能都通过打官司的形式加以解决。因此,坚持和发展新时代“枫桥经验”,既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病,走出一条中国特色的基层法治建设道路。“法律是成文的道德”^[3],蕴含着公平正义的道德价值。要充分挖掘法治与自治和德治的共通价值,运用适当形式把法治与自治和德治有机结合起来,实现法不显而讼已息的效果,把矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在诉诸法律途径之前。

最后,要通过弘扬德治为自治和法治提供价值支撑。一是要大力弘扬社会主义核心价值观,用社会主义核心价值观凝心铸魂;二是要大力加强党风政风建设,树立良好“政德”,保证基层党组织内部风清气正,发挥好战斗堡垒和示范引领作用;三是要大力加强社风家风建设,以良好的社风家风促进基层社会的自治效果。

(四) 搭建网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,为坚持和发展新时代“枫桥经验”提供便捷高效的手段路径

搭建网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,是新时代“枫桥经验”坚持“人力与科技相统一”的具体体现,是党的二十大对坚持和发展新时代“枫桥经验”提出

的明确要求。习近平指出:“要加强和创新基层社会治理,坚持和完善新时代‘枫桥经验’,加强城乡社区建设,强化网格化管理和服务,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,切实把矛盾化解在基层,维护好社会稳定。”^[4] 网格化管理、精细化服务和信息化支撑三者之间具有内在联系。网格化管理是精细化服务的前提和基础,精细化服务是网格化管理的目的,信息化是支撑网格化管理和精细化服务的手段。

网格化管理是依托社区群众担任民情信息员,由网格员对基层辖区信息进行全面采集,运用信息化数字平台处理辖区信息并将基层辖区划分为单元网格的行政管理方式。推进信息化支撑的网格化管理,首先要针对农村地区“散”和城市社区“杂”的特点,建立健全数字赋能的综合治理体制机制。如在机构职能方面,要以整合优化的思路创新基层管理体制机制,打造解决基层散杂问题的“‘一门式办理’、‘一站式服务’的综合便民服务平台”^[5]。其次,要针对基层治理资源薄弱的问题,将社会治理的重心落到城乡社区。习近平指出,要“深化拓展网格化管理,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物”^[6]。只有这样,才能更好为基层群众提供精准有效的管理和服务。

精细化服务是在网格化管理推动、信息化智能支撑下解决基层事务散杂问题的必然选择,是对传统粗放型社会管理模式的扬弃。习近平指出,基层治理要“通过绣花般细心、耐心、巧心提高精细化水平”^[7]。为此,一是要划定精细化服务的范围,延伸管理链条。比如,传统的社会管理触角一般只关注到事物的后端和末端,现在的基层治理还要“抓前端、治未病”。二是要创新精细化服务的手段,以专业的方法、精细的标准提升社会治理效能。(下转第68页)

[1] 《十八大以来重要文献选编》(上),第685页。

[2] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第51-52页。

[3] 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第185页。

[4] 《习近平谈治国理政》第4卷,外文出版社2022年版,第61页。

[5] 《习近平著作选读》第2卷,第95页。

[6] 习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社2018年版,第95页。

[7] 《习近平关于基层治理论述摘编》,第71页。

10日，中央政治局全体会议召开，讨论我国改革和发展的若干重大问题。会议完全赞同邓小平南方谈话，认为谈话不仅对当时的改革和建设、对开好党的十四大具有十分重要的指导作用，而且对中国整个社会主义现代化建设事业具有重大而深远的意义。中央还专门出台意见就贯彻落实邓小平南方谈话精神作出部署。

1992年10月，党的十四大召开，会议作出了三项决策：一是抓住机遇，加快发展，集中精力把经济建设搞上去；二是明确我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制；三是确立邓小平建设有中国特色社会主义理论在全党的指导地位。这三项具有深远意义的重

大决策，指引全党全国各族人民继续沿着中国特色社会主义道路阔步前进。

总之，在改革开放的两个重大历史关头，邓小平以革故鼎新、一往无前的勇气和善于创造性思维、善于打开新局面的锐气，拨云见日、举旗定向，推动改革开放事业行稳致远。他作出的光辉业绩、创立的科学理论，将永远镌刻在中华民族的光辉历史上。

〔作者龙平平，原中共中央文献研究室副秘书长、研究员，北京 100017〕

（责任编辑：程莹莹）

（上接第33页）如在前端治理环节，可用信息化手段更好感知社会态势，为政府决策提供科学依据，确保各方面工作“做到心中有数”^{〔1〕}。

综上，坚持和发展新时代“枫桥经验”，具有深刻的实践逻辑、理论逻辑、历史逻辑，在治理规范、治理手段、治理对象、治理主体等方面形成了重要成果和鲜明特色，在体制机制建设方面取得了重要进展。新征程上，坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须以习近平相关重要论述为指导，努力“完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制，加强和改进信访工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台，健全城乡社区治理体系，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在

萌芽状态”^{〔2〕}，为持续推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

（本文系国家社科基金重大项目“新时代坚持和运用好毛泽东思想活的灵魂研究”的阶段性成果，项目批准号为23&ZD020）

〔罗嗣亮，中山大学马克思主义学院教授，广东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心中山大学基地特约研究员，广东广州510275；方剑，中山大学马克思主义学院博士生，广东行政职业学院助理研究员，广东广州510800〕

（责任编辑：杜 栋）

〔1〕《习近平关于基层治理论述摘编》，第70页。

〔2〕《习近平著作选读》第1卷，第44-45页。