

本期特稿

高端声音

从宁波的四个案例看我国基层社会善治的方向

宁波是我国推进社会治理创新比较早的城市。2001年，宁波在全省率先开展平安镇乡（街道）创建活动，并在海曙、余姚两地实行深化社会治安综合治理工作试点；2002年，市政府出台了《关于改革和完善城市管理体制的若干意见》，提出了“重心下移”的基本原则，将城市管理重心由市和区向街道转移，通过“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体系创新，建立起权责相适、精简高效的社会管理体制；2008年，按照省委的精神，提出了打造“枫桥经验”升级版的目标；2010年，宁波被确定为全国38个社会管理创新综合试点城市之一；2012年，宁波被确定为“大城市从整体上加强和创新社会管理的典型”；2015年7月，市委全会作出《关于创新社会治理全面加强基层基础建设的决定》，搭建“1+X”政策体系，构筑基层社会治理的“四梁八柱”，建立基层规范化组织体系、清单化权责体系、法治化城乡社区治理体系、网格化工作体系、信息化支撑体系、社会化服务体系、多元化矛盾调解体系、制度化保障体系等“八大体系”；2016年，宁波开展基层社会服务管理综合信息系统建设试点，并启动乡镇（街道）行政体制改革。

冯建波

宁波经验性案例具有普遍性意义

近年来，宁波社会治理创新的不少做法，引起了全国理论界的关注，不少做法被全国一些地方学习借鉴，一些经验得到了全国性的推广应用。其中有四个经验性的案例，对我国基层社会治理创新具有普遍性意义。

案例一：宁海县村级权力清单36条

与全国多数地方一样，宁海也曾面临村级治理困境。据统计，2010年至2013年，宁海县村干部违纪违法信访数量为806件，约占总数的八成；全县查处党员干部违反廉洁履职的经济类案件涉及村干部的102件，约占总数的三分之二。村干部“苍蝇式”腐败成乡村治理难题。2014年，宁海在全国推出第一份村级小微权力清单，颁布《宁海县村级小微权力清单36条》，这份清单涵盖村级重大决策、项目招标投标管理、资产资源处置等19项村级公共权力事项以及村民宅基地审批、土地征用款分配、村级印章使用等17项便民服务项目，基本实现村干部小微权力内容全覆盖。在清单的基础上，宁海对所涉及的每一权力事项都构建形成决策、运行、评估、修正等权力规范体系，并绘制了45张权力行使流程图，形成村级小微权力运行的基本规范。

宁海农村小微权力清单制度，引起中央、省、市高度关注，2015年，被写入省委、市委全会决定。2018年2月，作为农村基层治理样本，宁海首创的小微权力清单制度，被写入中央“一号文件”。同年，宁波市委、市政府决定在全市深化推行村级小微权力清单制度，并把它列为全市8个重大改革项目之一。在宁海“村级小微权力清单36条”基础上重新全面梳理村级事务事项，编制全市新版村级小微权力清单，规范村级小微权力运行规程，推进村级事务及时全面公开，各区县（市）清单可以保留原有特色和优势，并根据市级清单精神作相应修改，镇、村两级可按实际情况，设置特色清单，形成“一镇一单”“一村一单”。

案例二：象山县“村民说事”制度

“村民说事”制度始于象山县西周镇的杰下村。2009年初，杰下村拟对白溪水库引水工程补偿款进行分配，因村内信息不透明，干群之间缺乏信任，集中爆发了矛盾。为解决这一矛盾，在镇党委的指导下，杰下村尝试以“村民说事”的方式进行破解，村里举行了现场说事会，将补偿款的每一笔去向用途，当着村民的面一条条说清楚，经过与村民主动积极的沟通，白溪水库补偿款的分配很快达成一致，村民与村干部的误会隔阂也得到有效化解。此后，杰下村顺势而为将每月10日、25日定为“说事日”，通过“述、议、定、办、评”的基本程序，由村委会干部和联村干部一起，采用与村民拉家常的方式，对村里的大事和群众提出的问题、意见，能当场解决的当场议定解决，不能当场解决的，落实专人办理，并在下一个“说事日”向群众说明办理情况，从而开启了“村民说事”制度的序幕。2010年象山县

县政府在系统总结西周镇经验基础上，进一步发展形成“说、商、办、评”制度体系，并在全县490个村推广。

自2010年实施“村民说事”制度以来，到2017年底，象山县累计排摸农村不稳定因素3800余个，化解各类矛盾纠纷8600余起，矛盾纠纷平均调处率96.1%，尤其是最早推行“村民说事”的西周镇，信访数量年均下降20%以上，基本实现了矛盾不出村、越级“零上访”。2017年，宁波市委专题召开推广“村民说事”现场会，出台了《关于全面推广村民说事制度的实施意见》，在全市各村、社区全面推行“村民说事”制度。

案例三：镇海区庄市街道“全科网格”模式

为破解区域社会治理中存在多个网格、多头治理的现状，自2014年以来，庄市街道将“多网合一”作为基层治理现代化的重要举措，通过深入调研，明确“农村150户、社区300户”为统一网格

门通过手机端和PC端，对问题实施处置、进行反馈。依托数据云端平台，建立规范统一数据管理机制，将辖区人口、房屋、场所、设施等各类资源、事务、力量等价值数据统一纳入基础数据库，并通过日常服务不断充实、完善数据。同时通过大数据分析功能，按时间、区块对区域社会活动进行深层次分析，并为相关决策提供参考分析。

“全科网格”的建立，实现了基层治理快速解决、快速反馈、快速援助，并通过完善网格工作事项清单，优化网格工作人员职责，形成基层社会治理“一张网”的工作格局。2017年，省社会治理创新工作现场会在宁波召开，庄市街道的这一做法在全省得到推广。

案例四：中国宁波网“民生e点通”

“民生e点通”借鉴了网络问政和宁波“81890”求助服务热线的理念，2013年9月，宁波日报

门回复效率最高、网上互助效应最好的地方”，并荣获宁波宣传思想文化创新一等奖、浙江省新媒体名平台。2018年，平台获得中国新闻奖。

宁波经验性案例对实现基层社会善治的启示

从以上四个宁波经验性案例中，我们得出实现基层社会善治的六个结论：

1. 问题导向是基层善治的起始

基层社会治理创新必须立足于基层问题和矛盾的解决，宁波基层社会治理四个案例的工作出发点都是为了解决当时基层社会治理中的突出问题，这些问题都是实实在在的而非凭空想象的，也正因此，其提出的解决方案也是得到群众广泛支持和具有生命力的。“村民说事”是为了解决干群沟通问题，“36条”是为了解决村级腐败问题，“全科网格”主要是为了解决

作用，特别是在农村社区，由于利益分配问题，由于信息不充分，产生了干群之间的信任危机，使基层治理遇到各种矛盾和困难，由此出现了村务公开、居务公开、党务公开等做法，但并不能完全解决信任危机的问题，通过引入民主协商机制，实现了不同信息的交流，增进了治理主体之间的理解，使善治得以可能。

4. 公共服务是基层善治的生命

民众为什么会参与到基层治理中来？空洞的号召和说教是做不到的，必须要有切实的利益来吸引他们，用他们关心的共同话题来凝聚他们。为此，在基层社会治理中，政府公共产品的提供就非常必要。政府提供的公共产品，一类是民生服务，一类是政府管理，两者都不可或缺，上述四例中，无一不渗透着服务公众、服务社会的理念。当前农村由于村级组织直接提供大部分的公共产品和服务，因而村民的参与更加主动，而城市由于社会服务主体的多元性，市民更关注居住环境等生活品质方面的公共服务，因而民众参与更多表现为对城市管理和居住小区服务管理等方面的关注。

5. 现代科技是基层善治的支撑

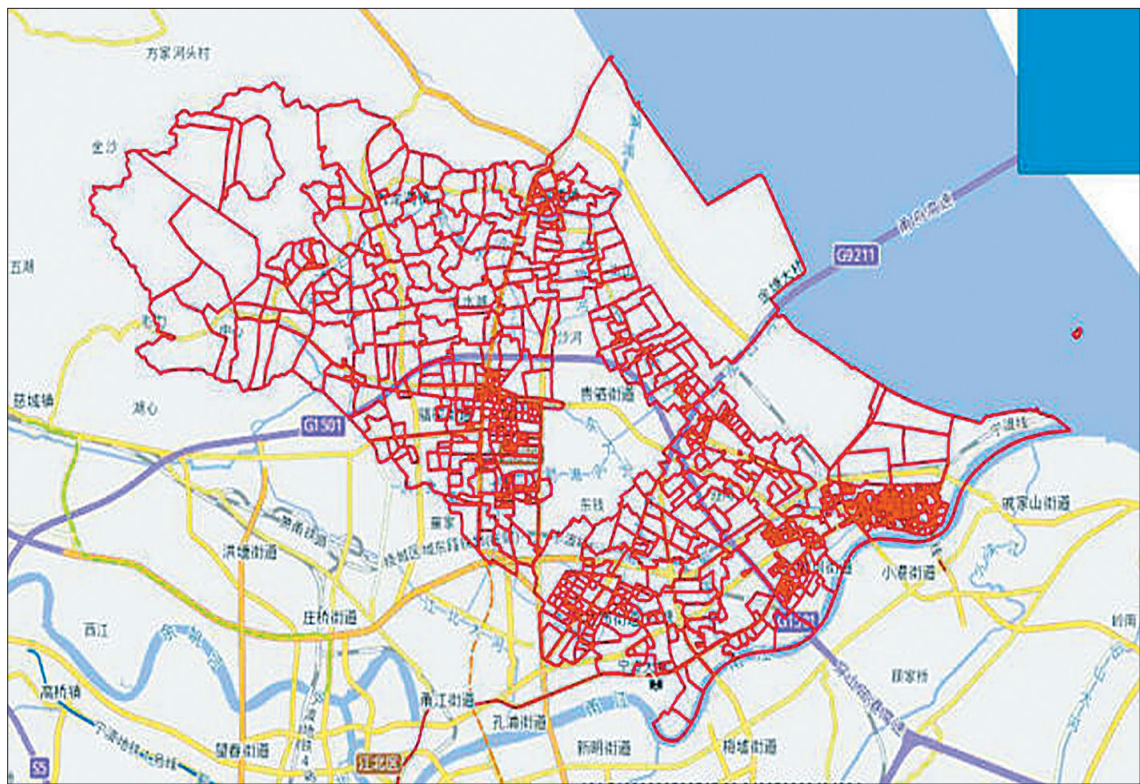
互联网时代，网络技术在社会中的普及率越来越高，带来了社会治理的技术含量也越来越高，手机端的即时反应和反馈、4G技术带来的视频现场感、AI识别技术的精准性、大数据分析的科学性等，无不使当前的基层社会治理得到了网络技术的有力支撑，这使得传统依托社会关系、组织网络和制度设计等载体的治理手段，发挥出了新的力量并拓展了新的空间。这使得习近平总书记多次提出的“要像绣花一样治理城市”的精细治理模式日益具有现实可行性。目前看，基于手机和视频端的技术运用已经越来越充分，但基于大数据分析的技术还显不足，这方面的研究和人才储备也较缺乏；同时，不同地域、不同平台之间的数据割据还较严重，数据资源的共享远远不足，数据管理存在的安全隐患，也需要引起关注和警惕。

6. 德治嵌入是基层善治的未来

当前的基层社会治理中，比较多地体现了自治和法治的结合，从部门介入来看，组织、纪检、政法等部门介入较深，总体上德治的痕迹还不够明显和突出，因此“三治融合”还大有文章可做。只有把德治进一步嵌入当前的基层社会治理中，才能使民众的行为规范合乎社会主义核心价值观的要求，实现从“要我做”向“我要做”转变，基层社会治理也就能从必然王国走向自由王国，真正做到“善治”。

从上面四个案例中，我们也进一步发现，当前宁波基层社会治理这四方面做法正逐步趋向渗透和融合，不少地方根据新时代新要求探索治理提升方式，象山已经提出了基于“三治融合”的村民说事2.0版，这为我们研究提供了新的对象和素材，也将为各地的社会治理提供新的案例和借鉴。基层治理是党长期执政的一个巨大考题，中国的政治传统和治国理政智慧就是“以下为上”“以小为大”，执政党只有关心最基层的善治，解决好老百姓的小事，才能凝聚人心、上下同心，画出实现中华民族伟大复兴的中国梦的最大同心圆。

（作者为浙江大学宁波理工学院党委副书记、副院长）



镇海区社会综合治理网格图。（资料图）

划分标准，先后整合、归并信访矛盾、治安流管、食品安全、安全生产、民政救助等十余个领域网格，在辖区14个村（社区）内建立189个“全科网格”，每个网格由1名网格员、1名联村网格员、1名网格员和若干名社会志愿者组成，形成“1+1+1+X”网格服务模式。同时，在街道层面设置实体化运作的综合指挥室，对综治工作、市场监管、综合执法、便民服务四个平台实行统一指挥、统一协调、统一考评，并通过建立完善“发现上报—调度分流—处置反馈—任务核查—评价考核—结单归档”的事件分级处置机制，将社会事件和即时问题按相应管理层次实施，实现基层社会治理扁平化管理。

在此基础上，建立了基层社会治理信息系统“e宁波”，以手机App为前端，PC端为后端，集成基层数据、事件处理、走访日志、基层党建、通知公告、统计分析、绩效考核等相关模块，与区级、市级综治平台实现联网。工作人员依托手机App对发生事件、问题进行拍照、录音，并进行云端记录；派驻监管、执法部

报业集团为充分发挥自身公信力、影响力和传播力，以报、网、端融合的方式，提出了“新闻+服务”的媒体运营理念，在市委宣传部的支持下，推出了“民生e点通”平台。至今，宁波10个区县（市）的基层政府网络民生服务平台已全部对接该平台，全市118个政府职能部门与重要民生企事业单位组织专门力量在线进驻，成为处置网上投诉、咨询、建议与求助等信息传递、分拆、处置的系统，平台现已集纳、回应主题帖文16万余条，日均点击量跃升至60万人次，在线值守部门以及相关企事业单位的受理、回复率在97%以上，解决率在75%以上；由平台记者组成的“小e帮忙团队”已追踪调查热点民生问题5600余次，促进了一大批民生问题的有效解决。平台还充分运用大数据，做好做强各级舆情报送，至今已报送千余期，为市委、市政府以及各职能部门制定决策做好参谋。

目前，“民生e点通”已经成为市委、市政府受理群众投诉、建议和咨询的重要平台，被市民誉为“目前宁波网上诉求受理最快、部

城市基层的多头管理问题，“民生e点通”是为了解决市民向党政部门投诉和建议渠道问题。以问题为导向，提出解决这些问题的办法措施，在此基础上逐步形成行之有效常态化机制，基层社会的善治也就得以实现。

2. 制度供给是基层善治的关键

我们常说基层社会治理必须要党建引领，但基层党建如何引领基层社会治理，惯常的思路往往聚焦在组织建设上，出现什么问题就习惯性建个组织机构去管理，而制度的供给恰恰被忽视了，造成了当前不少地方基层社会治理的无序化和碎片化问题。中央提出基层社会治理要实现自治、法治、德治的有机结合，简单讲就是“三治融合”，融合的纽带就是制度化、程序化，这需要各级党委政府在总结基层经验的基础上，进行顶层设计，形成制度体系，并保证制度执行的程序化和透明化。

3. 民主协商是基层善治的根基

改革开放以来，基层社会治理模式从“为民作主”“替民作主”逐步走向“由民作主”，民主协商在基层治理中发挥着越来越重要的

评判领导干部政治品行的核心因素

全国政协委员、中央党校原副校长黄宪超在《人民政协报》刊文指出：坚定对党的政治忠诚，是习近平总书记对党员领导干部最首要、最核心、最基本的要求，是新时代条件下每一位党员领导干部应该具备的最重要的政治道德。

坚定对党的政治忠诚，就是要坚持党和人民的根本立场，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，增强“四个意识”、坚定“四个自信”；就是要在世界观上坚定理想信念，坚守共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想；在价值观上自觉做到个人利益服从党和人民的利益，坚持公私分明、先公后私、克己奉公；在个人同组织的关系上，做到对组织忠诚老实，严守组织纪律和政治规矩；在工作实践中全面贯彻执行党的理论和路线方针政策，为实现党的奋斗目标和决策部署兢兢业业、担当作为。

不仅如此，还要做到无论遇到什么风浪考验，都要忠贞不渝、始终如一，不能顺境时忠诚、逆境时变节，不能艰苦时经得住考验、安逸时蜕化变质。在政治上对党是否忠诚，是衡量一位领导干部政治清醒不清醒、坚定不坚定的关键尺度，也是评判一位领导干部政治品行高下的核心因素。

新时代对外开放需更加重视开放的多层次平衡性

中国宏观经济研究院对外经济研究所研究员杨长湧在《经济日报》刊文提出：新时代对外开放应实现“物”的开放和“人”的开放并重。

一方面，应继续推动商品、资本、技术等生产要素跨境自由高效流动，做强做优对外贸易、利用外资、对外投资等“物”的层面的开放。

另一方面，应更加重视思想观念和体制机制等“人”的层面的开放，坚持解放思想、吸收借鉴人类一切优秀文明成果，推动规则等制度型开放，同时更加积极参与全球治理，增强中国智慧、中国方案、中国力量的影响力，使得新时代成长起来的人才具有更加开放包容的国际视野和思维。新时代对外开放应实现高水平“引进来”和高质量“走出去”并重，应实现促进自身发展和推动构建人类命运共同体并重。

正确认识党的全面领导

中央党校（国家行政学院）教授张志明在《北京日报》刊文指出：所谓党的全面领导是指，党既发挥领导核心作用，同时肩负全面领导责任。在这个问题上，需要澄清几种认识：

一是不能把党的全面领导视为眉毛胡子一把抓。党的全面领导对科学领导、科学决策提出了前所未有的更高要求，即要求党的领导理念必须更加先进，要求党的领导方式和领导体制更加科学，要求党的领导绩效更加卓越，要求党领导国家治理体系和治理能力现代化的水平更高、能力更强。

二是不能把党的领导简单等同于管理。党的强大领导力和战斗力的提升，应该是党更善于用非权力领导力去驱动和升华权力领导力的本质的提升。因此，新时代强调党的全面领导和党领导一切，绝不是要党包打天下，党要包办一切，更不是要党代替人民当家作主，而是更好地领导中国人民在自己的土地上当家作主。

三是不能把党的领导方式等同于党的执政方式。加强和完善党的领导和党的执政，一方面，要通过改革完善党的领导制度，实现“总揽全局、协调各方”的原则，保证党对政权的高效领导，这是党执政的政治基础和组织基础；另一方面，通过国家治理体系和治理能力现代化建设，在制度上实现“依法治国”的原则，以保证党对政权的有效运作，这是党能够领导和善于领导的根本保证。