

新时代“枫桥经验”在海岛的创新扩散

——以舟山探索海上“枫桥经验”为例

□张捷

1963年浙江诸暨县(现诸暨市)枫桥镇干部群众创造了依靠群众就地化解矛盾的“枫桥经验”。之后全国各地纷纷学习推广,使之逐渐突破地域限制。“枫桥经验”的内涵从早期的小事不出村,大事不出镇,矛盾不上交”到新时代的“服务不缺位、平安不出事、矛盾不上交”,其目标任务、体制机制和方式方法与时俱进,展现出强大的生命力。

党的十八大以来,顺应新时期的新变化、新特点和新趋势,国家治理手段逐步由社会管制、社会管理向社会治理转型。在新时代背景下,社会治理理念重视“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”,坚持“共建是基础,共治是关键,共享是根本”。习近平总书记强调,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,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,把“枫桥经验”坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。因此,新时代“枫桥经验”不仅是矛盾纠纷化解的经验,或是政法综治领域的经验,更是新时代践行党的群众路线、推进基层治理现代化的典范。

舟山市在社会转型期面临“新老问题互相交错,各种矛盾纠纷叠加”的海岛社会治理新形势,传统社会治理方式在加强海岛社会治理,打击海上犯罪等方面已显不足。舟山市通过新时代“枫桥经验”的创新扩散,积极发挥党建统领社会治理“四个平台”作用,形成了“1+4”的基层治理平台。通过治理重心下移,最大限度调动各方面积极因素,畅通了社情民意表达渠道。综合运用法律、行政、政策等手段,强化综合治理、部门协同、溯源治理和矛盾调解,及时解疑释惑、预防和化解社会矛盾,有效解决了基层“看得见的管不了,管得了的看不见”的治理难题,提升了基层治理水平和公共服务效能。这一实践既传承了“枫桥经验”的人民性、开放性、广泛性,又结合新形势、新任务,体现了新时代海上“枫桥经验”协作共治的新特点,彰显了融合治理的新优势。

一、新时代海上“枫桥经验”的产生

近些年来,海岛地区的基层治理形势依然严峻,各种涉海新矛盾不断涌现,衍生出复杂的社会问题和法律问题。及时化解各类海岛地区矛盾纠纷是一项十分繁重紧迫的任务。如何根据舟山群岛实际,坚持好、发展好“枫桥经验”,通过不断更新工作理念、完善工作机制、创新工作方法,树立陆海统筹的全局观,依托“数字赋能”,搭建横向联通、纵向联动的协作配合机制,强化对海岛海洋的系统治理、依法治理、综合治理和源头治理,显得尤为必要和迫切。

首先,海岛社会治理环境复杂多元。相比于自给自足的农村社会,海岛地区的各类矛盾纠纷既可能来自海上生产活动延伸至陆地,也可能由陆上社会纠纷扩散至海上,其复杂程度是农村基层社会无法比拟的。通常情况下,海岛地区存在着海上交通点多线长,船舶和人员繁杂众多,分布分散,流动性大,导致社会治理存在问题发现难、预防难、证据锁定难、司法鉴定难、溯源治理难等问题。

其次,海洋管理执法职能交叉、各自为政。海洋既作为一个区域由海洋经济发展部门统一管理,又根据行业分工由海警、海事、自然资源、港航、海关、边检等部门分别实行管理,存在一定程度的职责交叉、治理碎片化等现象,造成海岛治理多跨协同不足,行刑衔接不畅、全链条监督困难等问题。

再次,海岛社会治理中条块关系的矩阵难题制约着政府职能转变和治理资源的分配。由

于条块分割,多支治理力量各不隶属,分散管理,手段单一,造成管理脱节现象,传统的科层制难以克服基层治理中碎片化的问题。这种分割降低了政策执行效率,难以及时响应民众需求,直接影响了海上矛盾纠纷的排化化解和海洋资源环境保护。

最后,数字赋能海岛海洋治理效应需要进一步释放。由于受到技术、人员、信息壁垒等因素制约,当前海岛地区的基层社会治理数字化改革工作与预期存在较大差距。部分数字化项目存在应用场景适配性不足、数据难以贯通等问题,甚至存在数字形式主义,覆盖全域的统一数据平台尚未真正建立。

二、新时代海上“枫桥经验”的探索

1950年第一届全国渔业会议召开后,舟山诞生了第一个张网作业互助组,并以此为基础逐步推广开展渔业互助合作。通过发挥带头船和船老大的示范作用,有效改善了渔业生产关系,提高了渔业生产力,从源头上大幅降低了渔民权益纠纷的发生率,海上“枫桥经验”的种子由此萌发。海上“枫桥经验”既传承了舟山海岛基层治理的经验,又创新发展了“枫桥经验”的治理方法,不仅在空间上实现了舟山全域覆盖,在内涵上也进一步健全了党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,完善了共建共治共享的社会治理制度,新时代海上“枫桥经验”更展现出海陆一体、多元共治、开放共享的“平台化”特征,进一步丰富了“枫桥经验”的特色和内涵。

一是建立了党建统领海岛基层治理的体制机制。面对海岛基层治理中的老大难问题,舟山各级基层党组织充分发挥党建引领作用,深入推进县级社会治理中心、乡镇(街道)“基层治理四平台”、村社网络框架下党建统领网格智治,打通乡村治理“神经末梢”。形成了党委领导、政府负责、社会群众为、公众参与、法治保障、科技支撑的新型网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台,打造“小事一格解决,大事全网联动”的基层治理新模式,发挥了1+1+1>3的治理效能,不断推进海岛基层社会治理走深走实。

二是充分发挥群众自治的基础作用。新时代海上“枫桥经验”通过建强以渔农村社区党组织为主导,辖区渔民群众为主体,各类企事业单位、群众团体、社会组织参与的创建工作架构,推进渔农村社区、社会组织、社会工作“三社联动”,加强自治组织规范化建设,不断丰富自治平台,创新自治方式,切实提高服务群众、治理社会的能力和水平。近年来,舟山市以党建为引领,积极引导渔民群众和社会组织参与“海上枫桥”建设,不断提升海岛自治水平。因势利导打造了“瀛洲红帆”品牌,充分发挥党员船老大和党员船员的作用,积极开展“红帆示范船”“海上先锋”“瀛洲红帆”等争创活动,在海上矛盾纠纷化解、安全生产、抢险救灾等方面发挥了重要的引领作用。通过政府引导、社会协同,“东海渔嫂”充分发挥海岛妇女“半边天”作用,在海上矛盾纠纷调解化解、海上安全防范等社会治理工作中展现出不可替代的积极作用。此外,积极推动建立渔船编组生产制度。对所有所有船只进行编组生产,同进同出、互助互救,有效保障了海上渔业生产安全。

三是构建全面完善的海上矛盾纠纷化解新机制。调解制度的创新和发展也是“枫桥经验”长盛不衰、历久弥新的秘诀之一。舟山市以“141”基层治理工作体系为依托,研发应用“海上枫桥”矛盾调解“一件事”集成系统。建立海上矛盾纠纷分析预警、定期排查、部门协同、证据固定、提前介入等五项机制,实现海上矛盾一站

受理、调处流程一体运行、分析研判一图展示。坚持“调解打头、诉讼断后”和“刑行共治”,健全由政府部门和渔民群众组成的矛盾纠纷排查化解工作体系,建立政法单位与涉海部门对涉海涉渔案件的联调联处机制,创新“海上枫桥调诉联盟”“海上牧场调解室”等品牌建设,创新“警务室受理、事故先期调查、专业勘定损、海上纠纷化解、现场纠纷调解、当场赔偿”海上纠纷调解六步法,有效提升海上矛盾纠纷化解能力,实现了将海上一般矛盾化解在苗头、成诉风险解决在庭前。

四是构建建海海洋综合执法新体系。推进“大综合一体化”海洋行政执法改革,是针对舟山“海域辽阔、海况复杂”,以及破解海洋管控“多龙治海、各自为战,协同不足、执法低效”等痛点难点的改革现实需要。舟山市坚持问题导向,以“大综合一体化”海洋行政执法改革为牵引,理清职能与事项,重塑“一支队伍管海洋”执法主链。按照“一支队伍管海洋”的总体原则和“管执分离”要求,推进市属涉海部门全面融合。构建“大综合一体化”海洋执法指挥体系,按照“集中办公、高效指挥”原则,成立海洋联合执法指挥中心,实现海洋执法全流程管控、一体化执法。通过业务融合、流程重塑、场景再造,有力推动了涉海部门海上执法高效协同、海上安全集约治理。

五是数字赋能海上“枫桥经验”新模式。针对舟山海域面积大、涉海风险和矛盾纠纷多,创新打造“智治海安”数字化应用,获取了全国70余万艘商货船信息全息数据档案,接入全国AIS、841套光电设备。在东海海域实施了民用雷达建设一体化改革,整合全市45套雷达数据资源,在全国范围内率先实现了海域雷达“一张网”,并全面建立了海上船舶实时动态感知信息网,形成了全海域动态感知网络,涉海风险预警能力显著提升。强化数字赋能,创新“互联网+基层治理”模式。以“141”体系为基础核心,依托“智治护航”整体布局,集成公安110、交通、旅游、海事、渔业等部门数字场景建设,大力推进技术融合、业务融合、数据融合,努力提升跨层级、跨区域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服务水平,以整体协同实现能力整合,形成“监测、预警、处置、反馈”风险管控的平安闭环,筑牢渔区平安稳定的“铜墙铁壁”。

三、新时代海上“枫桥经验”的成效

守正创新是新时代海上“枫桥经验”的鲜明特色。基层治理创新需要多元治理机制的有机融合,而这种融合不仅是形式上的结合,更需要不同治理主体、场景、功能等多维度的深度融合。作为海岛基层社会治理的经验总结,新时代海上“枫桥经验”实现了理念、制度、机制、政策、工作的全方位跃升,有效破解了海上矛盾纠纷预防化解、安全风险防控、海洋治理协同等现实难题,提供了解决复杂情况下海上相关活动的新思路和新方法,有其独特的历史意义和价值。

从数字赋能基层治理的角度观察,突出了治理体系的整体性。舟山市通过运用大数据、人工智能等先进技术,有效破解基层治理信息不对称难题,打破政府与公众之间的信息壁垒,通过数据共享与开放,促进了政府与社会的信息沟通和行动协同。针对基层服务需求分散与供给不足的矛盾,数字技术的应用显著增强了基层政府的整合能力和多元主体协同效能。通过协同合作,整合法律、行政及政策等手段,全方位预防和化解海岛地区的民间纠纷、行政争议及群体性事件,将矛盾纠纷化解在萌芽状态。依托大数据驱动的平台化治理,充分发挥社会工作的专业优势,构建起横向多元参与的治理新格局。

从深化基层社会治理的功能角度观察,体现了治理目标的全面性。新时代海上“枫桥经

验”,实现了从“前端防控”向“全链条精准防控”的转变,通过融合涉海治理主体,集成多元力量,以流程再造、结构重塑,联动处置单个部门难以处理的各类矛盾纠纷和案件事件,对涉海矛盾纠纷实施了全方位全周期的管理。运用数字化手段、法治化方式,将矛盾纠纷快速妥善地化解在前端,从源头预防和减少了纠纷产生和激化,提升了基层治理的法治化水平。

从治理运行模式上分析,展现了治理方式的复合性。新时代海上“枫桥经验”以信息化和数字化为抓手,通过“一中心四基地”建设和海上大综合执法一体化改革,形成了强大的集成、协同和链接功能,构建起了“政府即平台”的政府治理新模式。平台化逻辑除了提高了决策科学性外,也在不断重塑着政府治理结构。在传统的科层制结构基础上,平台化的技术逻辑是通过平台化的技术和思维实现科层组织结构重组和业务流程优化。从线上治理角度看,以大数据、人工智能和算法为支撑的数字平台能够融合传统的科层结构向客户中心和数据中心转型,推动基层治理结构的开放化、扁平化和虚拟化。从线下治理的角度看,面对基层条块分割、层级繁多的问题,平台化治理以数字赋能提升政府的协同整合能力,从职能分立模式向基于数字驱动的平台整合和整体政府模式转变,从自上而下、等级化的科层组织开始向自下而上、扁平化、网络化的组织转变。

自美国学者沃克尔(Walker)将政策创新扩散的概念界定为“地方政府对某一创新活动或政策的采纳过程”后,政策创新扩散已经成为政策科学领域最受关注的核心议题之一。梳理“枫桥经验”在海岛地区创新扩散的成因、探索和实践,有助于深刻理解数字时代基层社会治理创新过程的变革,推动当下各领域创新扩散实践持续向好。通过创新扩散,新时代海上“枫桥经验”在形式上已经演进成为融合信息汇集、风险预测、综合指挥、监督考核于一体的数字化综合治理平台,在实质上驱动了海岛地区的基层社会治理变革。新时代海上“枫桥经验”的实践证明,党始终在基层治理中发挥引领作用,使基层治理创新具有强大的执行力与高度的可能性。同时,政府可以运用数字技术建立一个更具整体性、协同性的政府治理新形态。但是,新时代海上“枫桥经验”在实践中也存在一些需要进一步完善解决的问题和困难,需要在理论上进行更多的研究和探讨。比如与科层组织形式的协调张力,实践中,线上平台未能产生理想的治理效能的深层原因,在于技术要素与科层体制,线上平台与线下业务流程融合不畅,社会治理的平台化、数字化转型更多聚焦于技术的应用,未能与行政体制改革、治理重心下移等根本性政治任务实现深度融合。为此,需要正确梳理技术与制度之间的关系,促成技术元素和治理元素的深度融合,以及线上与线下治理的同步发展。同时,党建引领的新时代海上“枫桥经验”存在着的数字科层的特征,依然存在着力行政独发现象,即行政权力在社会治理中依旧发挥着(唯一)决定性作用,社会多元主体的参与价值被极大地消解了。

未来,为了有效弥补数字科层制下“数字”为“科层”所吸纳和消解的问题,就需要以数字技术为主要路径建立数字政府的民主平台。实现公众对于政策过程的全过程参与、监督和评估,有效增进公共政策运作的合法性基础。此外,新时代海上“枫桥经验”平台化整体治理模式在确保治理成果的可持续问题也是一个值得重点关注的领域。目前的改革尚无法突破自上而下的制度框架和“条条”对“块块”的位阶强势,基层治理只能在有限的、既定的“条强块弱”的结构空间内发挥能动性,终将导致属地管理异化为“权和属条,责任属地”的局面。对此,还需进一步的学术研究。

作者单位:舟山市人大常委会

宣传阐释习近平新时代中国特色社会主义思想

依法保障民营企业公平参与公共资源交易

□徐致远

公共资源主要是指具有公有性、公益性的资源、资产、项目等,通常涉及公共利益、公众安全,对于企业生产经营和经济社会发展具有重要影响。习近平总书记高度重视公共资源配置,作出一系列重要论述,比如,在全国民族团结进步表彰大会上要求“统筹经济社会发展规划和公共资源配置,加强边疆和民族地区交通等基础设施建设”;主持召开新时代推动中部地区崛起座谈会时要求“推进以县城为重要载体的新型城镇化建设,推动城乡之间公共资源均衡配置和生产要素自由流动”;等等。

公共资源交易主要是指以市场化方式对公共资源进行配置,完善分类统一的交易制度规则。十九届中央全面深化改革委员会第七次会议指出:“深化公共资源交易平台整合共享,要坚持应进必进,统一规范、公开透明、服务高效原则,加快推进平台交易全覆盖,完善分类统一的交易制度规则、技术标准、数据规范,创新交易监管体制,推动公共资源阳光交易,着力提高公共资源配置效率和公平性。”党的二十届三中全会《决定》提出:“建立健全统一规范、信息共享的招标投标和政府采购、事业单位、国有企业采购等公共资源交易平台体系,实现项目全流程公开管理。”这为我们推动公共资源交易提供了科学指南、指明了前进方向。

深化公共资源交易平台整合共享,建立健全公共资源交易平台体系,目的是为了促进各类资源要素

市场化配置,各类经济组织公平参与竞争提供统一、透明、规范的平台。这是畅通国内大循环、扩大内需潜力、激发市场活力的重要举措,也是促进各类所有制经济健康发展的重要支撑。

近年来,在以习近平同志为核心的党中央领导下,各地区各部门围绕优化平台设置、加强制度建设、提升服务水平、创新监管机制开展了大量工作,推动全国公共资源交易市场加快建设,形成了交易从分散到集中、规则从分立到统一、信息从分割到共享、系统从分设到联通的新局面,成为全国统一大市场的重要组成部分,在促进各类要素自由流动和合理配置、推动建立公平竞争的市场秩序、约束和规范交易行为等方面的作用持续显现。同时也要看到,公共资源交易活动中还存在一些不公平不正的情况,特别是一些民营企业在参与交易时受到不公平对待。例如,一些部门和单位以组织形式、企业规模等为由对民营企业实行差别对待,评审规则向本地企业、大型企业倾斜,设定与交易项目特点和实际需要不相适应的资质、业绩、奖项等条件。

我国民营企业量大面广,是稳经济的重要基础、稳就业的主力支撑、稳企业的重要对象,在推动发展中发挥着不可或缺的重要作用。改革开放40多年来,我国民营经济从小到大、由弱变强,不断发展壮大,成为推动我国

经济社会发展不可或缺的重要力量。

党的十八大以来,习近平总书记对民营企业、民营经济发展高度重视,就民营经济健康发展、高质量发展作出一系列重要论述和重要部署,为做好民营经济工作、促进民营经济发展壮大指明前进方向、注入强大动力。新时代新征程,民营经济必将肩负更大的使命、承担更重的责任、发挥更大的作用。参与公共资源交易,是民营企业开拓市场空间、实现自身发展、融入国家战略的重要途径,也是在竞争中不断提升技术水平和品牌信誉的重要推动力。应当看到,民营企业绝大多数是中小企业,个体量较小、议价能力不强,在公共资源交易活动中居于相对弱势地位。特别是随着贸易保护主义抬头、外部冲击影响加大,国内有效需求不足、交易项目减少,一些民营企业获得项目的机会有所减少、利润有所降低,经营和发展面临困难。只有采取针对性措施,保障民营企业平等参与公共资源交易活动、平等获得交易机会,才能为其生存发展注入“源头活水”。今年5月20日起施行的《中华人民共和国民营经济促进法》第十四条规定:“公共资源交易活动应当公开透明、公平公正,依法平等对待包括民营经济组织在内的各类经济组织。除法律另有规定外,招标投标、政府采购等公共资源交易不得有限制或者排斥民营经济组织的行为。”这在法律层面,对在公共资源交易活动中平等对待包

括民营经济组织在内的各类经济组织提出明确要求,必将为民营企业公平参与招标投标、政府采购等市场竞争提供强有力的法律保障。

贯彻落实党中央决策部署,要以民营经济促进法颁布实施为契机,优化民营经济发展环境,大力做好公共资源交易工作,打造统一规范、信息共享、阳光透明的公共资源交易平台体系,进一步破除市场壁垒、降低交易成本、提高服务质量、强化公正监管,保障民营企业平等参与公共资源交易活动,提升资源配置效率效益,保证各类经济组织公平参与市场竞争。具体可在以下方面着力。一是严格落实《公平竞争审查条例》规定,加强公共资源交易领域公平竞争审查,进一步破除不合理限制和隐性壁垒,规范竞争秩序,保障各类经济组织平等获得交易机会。二是持续深化公共资源交易平台整合共享,推进电子化、智能化交易,进一步提高服务水平、降低交易成本,参与公共资源交易参与公共资源交易活动提供高质量平台支撑,以平台的智能高效推动更好发挥市场在资源配置中的决定性作用,提升公共资源配置效率效益。三是强化公平竞争监督机制,加大交易信息公开力度,畅通投诉举报渠道,打造数字化监管网络,积极运用大数据、云计算、人工智能等技术手段,及时发现并纠正公共资源交易中妨碍公平竞争的不法违规行为,依法维护各类交易主体合法权益,支持民营经济发展壮大。

来源:《人民日报》