新时代创新发展“枫桥经验”的城乡比较

——基于场域理论的分析

宋世明 程 荃

[摘 要] 新时代“枫桥经验”已经成为基层治理现代化的重要经验，在乡村治理中发挥了重要作用，但在城市基层社会治理中仍面临适应性困境。为应对社会基础的结构性变迁，“枫桥经验”正在积极顺应城市社会发展的新要求，在治理内涵、治理空间、治理功能上不断拓展完善。基于场域理论，从治理资源、关系结构、治理空间、制度供给的角度界定城市和乡村基层治理中创新发展“枫桥经验”的适用差异，进而提出新时代在城市基层创新发展“枫桥经验”的优化路径，以期在新时代创新发展“枫桥经验”，推进基层治理体系和基层治理能力现代化。

[关键词] 城市版“枫桥经验”；场域理论;基层治理现代化
[中图分类号] D63 [文献标识码] A [文章编号] 1674-7453（2023）09-0004-11

一、问题的提出

当前，我国正逐渐从“乡土中国”迈向“城市中国”。我国的城镇化率从改革开放之初的不足 20%，到 2022 年已达 65.22%。随着城镇化进程的不断加快，常住人口城镇化率也大幅提高。这标志着城市社区已经成为基层治理的重点场域，直接影响着基层治理现代化的实践成色。“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要提出，“十四五”时期“常住人口城镇化率提高到 65%”。从增量看，我国仍处于城镇化快速推进时期，人口、资本等各种要素从乡村大量流向城市，人们对城市社会治理和公共服务的需求呈多元化增长态势。从存量看，当前城市传统治理方式与差异化治理需求之间的张力愈发凸显，社会矛盾和风险增多，基层社会治理面临碎片化、原子化、行政化等现实困境。党的二十大报告指出：

[作者简介] 宋世明，中共中央党校（国家行政学院）公共管理教研部副主任、教授、博士生导师；程荃，中共中央党校（国家行政学院）博士研究生。

“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。加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力。”基层治理连接着千家万户，直接关系着社会稳定发展。探寻有效治理当今城市基层社会的经验和方法，缓和因城市化带来的社会矛盾和风险，已成为新时代推进基层治理现代化的重要内容。

“枫桥经验”诞生于社会主义革命和建设时期，是在党的领导下由浙江诸暨枫桥等地干部群众倡导和发展起来的宝贵经验。在半个多世纪的发展历程中，“枫桥经验”的内涵随不同历史时段变化的社会主要矛盾及其突出矛盾而不断变化。党的十八大以来，“枫桥经验”是基层治理现代化的重要经验，致力于解决基层社会矛盾。基层治理是国家治理的基石，是政府治理的“底座”，是社会治理的主战场。

近年来，党中央多次出台文件提出要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”。2021年4月，中共中央、国务院印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，指出：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，加强乡镇(街道)综治中心规范化建设，发挥其整合社会治理资源、创新社会治理方式的平台作用”。党的二十大报告进一步提出，要“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’”。不论在理论上还是在实践上，“枫桥经验”都呈现出巨大的治理优势。

乡村基层社会是“枫桥经验”诞生并长期发展的场域。早在2004年8月24日，时任浙江省委书记的习近平在绍兴调研时指出：“枫桥经验”虽然诞生在农村，但其强化基层基础、就地解决问题的基本精神具有普遍的指导意义，不仅适用于农村，而且适用于城市。我国一些地方已经开始初步探索城市版“枫桥经验”。然而，“枫桥经验”在从乡村到城市的拓展中，可能会遇到其是否具有可复制性的质疑，实际表现为“枫桥经验”具体的工作方法与社会基础变迁差异之间的张力。[1]为了应对社会基础的深刻变迁，新时代“枫桥经验”正在积极顺应城市社会发展的新要求，在治理内涵、治理空间、治理功能上不断拓展完善。新时代“枫桥经验”正从乡村走向城市，从县域走向市域，从枫桥镇走向全国，其在城市基层社会治理过程中的可行性和适应性有待进一步探究。因此，本文将对新时代能否将践行“枫桥经验”从乡村拓展至城市作出学理层面的解析。

本文主要聚焦以下几个问题：新时代“枫桥经验”在城市基层治理中的发展现状如何，城市版“枫桥经验”进行了哪些实践探索？“枫桥经验”在乡村基层和城市基层应用的场域有何差异？在此基础上，进一步提出新时代优化城市版“枫桥经验”的基本路径。本研究基于场域理论，将“枫桥经验”置于动态的场域单元进行比较分析，为打造城市版“枫桥经验”提出可行方案，以期进一步创新发展新时代“枫桥经验”的时代内涵，推进基层治理体系和基层治理能力现代化。

二、新时代“枫桥经验”在城市基层治理中的发展现状

新时代“枫桥经验”在我国城市基层社会中已有初步的实践探索。通过梳理相关实地访谈、文献检索资料，总结主要做法，大致包含以下三个方面。

一是强化党建统领。纵向到底，治理重心下移；横向到边，推进区域化党建。搭建了街道大工委–社区大党委–网格党支部–楼道楼栋党小组的组织架构，构建网格治理新框架。全面推行“支部建在网格上”，最大限度把治理对象转化为治理主体力量。例如，南京市仙林街道构建“街道—社区—网格—楼栋—党员中心户”自上而下一贯到底的党组织链条，通过搭建严密的组织体

系，强化网格化体系支撑。杭州市钱塘区下沙街道以聚沙党建联盟为载体，聚合辖区内社区、企事业单位、高校、居民等多方力量参与基层治理。

二是多元共治。党的十八大以来，“枫桥经验”实践中的自治，实为“共治”：凡是市场机制能够解决的交给市场；凡是社会能够解决的交给社会。[2] 杭州市上城区通过搭建社区（小区）网格公共空间和议事平台引导居民自治。南京市仙林街道通过所有小区普遍订立“居民公约”、组建志愿者服务队、把物业服务企业建成“红管家”等方式凝聚治理合力。绍兴市越城区近 2000 支社会组织“五邻社”，将社区各种分散的社会力量结合起来开展自治和志愿服务。

三是数字赋能。新时代创新发展“枫桥经验”的重要方向之一是通过强大的数字化支撑，促进基层社会治理的智慧化、精准化、人性化。近年来，多地也在积极探索“枫桥经验”的数字化建设。例如，杭州市长庆街道采用“线上 + 线下”等多种模式助推矛盾纠纷调解，除了搭建线下矛盾调解平台，长庆街道还开辟了矛盾“云调解”、法律援助“云服务”等线上路径，推出“当事人、法院、和事佬”异地在线视频调解模式，进一步推动矛盾纠纷的多元化解。2019 年，长庆街道作为省级社会治理现代化试点单位，推出了全省第一个街道级数字驾驶舱，现已成为集数据整合、场景应用、指挥联动等多功能于一体的综合平台，构建了多样化、系统性应用场景。江苏宿迁搭建矛盾纠纷调解预警平台，实时汇聚警情案件等显性矛盾纠纷数据。重庆市南岸区以数字化为驱动，建立法律服务智能系统、远程探视系统、智慧调解系统、线上村居法律顾问平台，推进基本公共法律服务协同。

四是构建多元矛盾纠纷化解机制。基层是社会治理的“细胞”，很多矛盾几乎都是在基层显现，由于没有得到及时有效的化解，逐步从基层的小矛盾升级扩散至整个社会的矛盾冲突，威胁社会秩序和政治秩序。“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”，是坚持和发展“枫桥经验”的追求目标，也是“枫桥经验”的精髓所在，其蕴含了源头治理的内核。南京市仙林街道创新矛盾化解“四步法”；广州市白云区松洲街道引入多元调解机制，探索形成街道党工委牵头，“街道党工委 + 司法局 + 派出所 + 市场管理方”四方联动的专业批发市场矛盾纠纷调解模式；杭州市长庆街道采用“网格 + 警格”的形式构建起治理网络，将执法力量、群众力量都纳入网格中，充分发挥群防群治作用。2022 年以来，上海虹口公安分局持续推动“派出所、司法所、律师事务所”三所联动的矛盾纠纷排查化解机制，探索符合超大城市特点和规律的基层治理现代化新路子；探索践行“平安不出事、矛盾不上交、服务不缺位”的新时代“枫桥经验”新路子。

作为“枫桥经验”的发祥地，浙江省诸暨市对新时代城市版“枫桥经验”的探索具有代表性。以城市社区三级网格为基本治理单元，以“支部建在网格上”为主要抓手，发动群众、组织群众、依靠群众，着力构建以“党建引领、多方参与、条块协同、四治融合”为主要特征的党建引领网格共治的城市基层治理格局，做到“人到格中去、事在格中办、难在格中解、情在格中结”。其一，健全党建引领网格共治的组织体系，着力解决“依靠什么引领”的问题。构建“社区网格—小区网格—楼道微网格”三级网格体系。深化“支部建在网格上”。截至 2023 年 6 月，诸暨城市社区建立网格党支部 237 个，推动在职党员、执法力量、新就业群体“融网入格”，引导外卖骑手、快递小哥参与社区治理，构建共治体系。其中，推动民政、教育、医疗、公安、消防、行政执法、市场监管等 23 个相关部门 413 名工作人员下沉网格。其二，共建共治共享，着力解决“引领什么”的问题。重点支持公益事业、矛盾化解、综治维稳等类型社会组织发展。深化“党建引领·五社

联动”，加强社区社会组织标准化建设。在诸暨市民中心建设“全城志愿服务中心”，构建“党建引领，政府和市场双轮驱动，专业、志愿、群众三方合力”的社会组织发展模式，累计培育社会组织5300余家，培育志愿者30万人，达诸暨常住人口的四分之一，引导社会组织充分发挥作用。深化定期问事、开放议事、规范办事、民主评事“四事工作法”，建立社区民情台账、分级办理群众事务，搭建“凉亭恳谈会”“民意直通车”等协商平台，真正实现百姓的事由百姓自己来管。搭建“诸事帮”生活服务平台，打造“社区15分钟便民生活圈”。办好老旧小区改造、住宅楼电梯加装、管道维修等群众急难愁盼的“关键小事”。其三，强化数字赋能。开发一系列具有诸暨辨识度的数字“枫桥经验”品牌，如浙里兴村治社、网络安全智治、社会组织党建云平台等等。深化新时代“民情日记”，坚持“大脚板+大数据”，分类归集信息标签，建立数万份“群众数字档案”，详细掌握社区居民日常服务需求，确保优质服务项目的精准对接。诸暨市慈善总会通过搭建“日心月益”平台，充分链接社会资源实现社会治理。其四，构建多元矛盾纠纷化解机制。推行“网格预报、街社吹哨、部门报到”，构建问题“实时监测—分流处置—销号反馈”闭环，有效降低了居民投诉率。2022年以来，诸暨居民投诉率下降48.5%。

通过梳理当前在城市基层创新推广“枫桥经验”的主要做法，笔者认为以下几方面还有待进一步完善。

一是应用范围较为局限。当前城市版“枫桥经验”探索主要集中在矛盾纠纷化解、维护社会治安等方面，“枫桥经验”的核心内涵尚未被充分挖掘，例如，走群众路线、依靠群众力量自治这一内核如何在城市基层治理因地制宜得到创新发展，真正改善碎片化局面、凝聚多元治理力量，仍有极大探索空间。

二是治理方式还不完善。乡村是“枫桥经验”长期以来发挥作用的场域，打造城市版“枫桥经验”仍处于初步探索状态，尚未形成系统成熟的模式。目前主要集中在网格化治理、建立多元矛盾化解机制、数字赋能等方面，源头治理、系统治理、综合治理、民主治理、依法治理尚未体系化推进。在实际探索过程中是否存在“盆景效应”“孤岛效应”“昙花效应”[3]等“短命”和不可持续的情况有待进一步观察。

三是治理困境和作用限度有待探索。当前已有的关于“枫桥经验”在城市基层治理探索的实践资料主要是总结创新做法和成效，其应用和拓展的实践困境与作用限度还未被深入研究。现代化城市是一个规模巨大且要素高度聚集的复杂社会系统。从一个治理结构相对简单的乡村基层拓展到治理结构更为复杂的城市基层，“枫桥经验”的适用性有待进一步探究。

三、场域比较：新时代在乡村和城市创新发展“枫桥经验”的差异

场域理论最早起源于物理学，后来法国社会学家皮埃尔·布迪厄将“场域”这一概念引入社会场景。布迪厄认为，可以将一个场域看作是不同位置之间的客观关系的一个网络构型或社会空间，是多种客观力量被调整定型的一个体系。场域的存在对场域内个体的行为表现和结果都会产生影响，同时场域的发展也会受到其他社会意识形态的约束。场域的相对独立性使得社会领域内存在大大小小不同的场域。这些场域都是由场域内的全体成员遵循一定的规则和逻辑共同建构的，是个体参与组织活动的依托。该理论认为，个体行为是惯习、资本、规则三者之间关系的呈现。[4]惯习是个体逐渐培养起来的性情倾向和思维惯性，可以理解为惯有的习性，是一种社会化了的主观性。资本是指场域中的人所掌握的话语

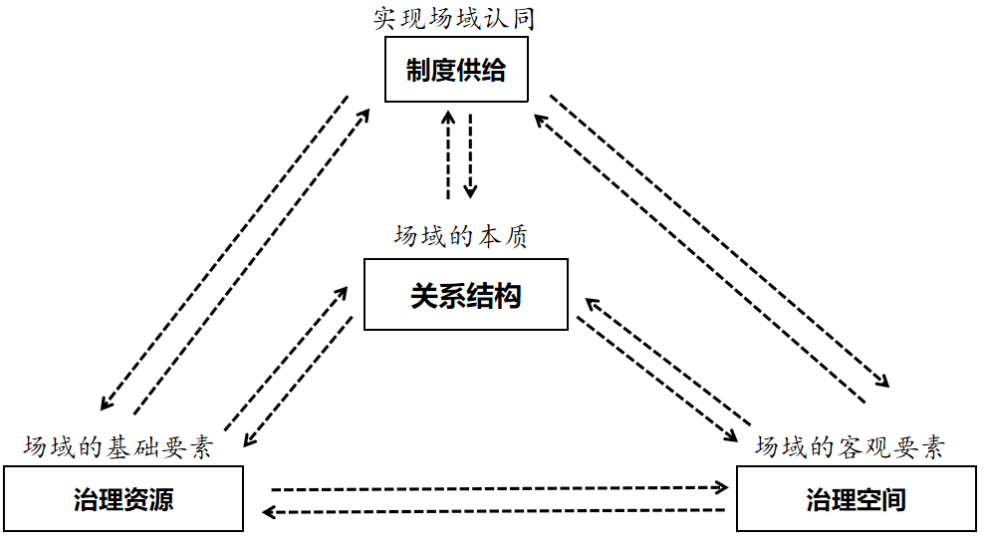


图1 “治理资源-关系结构-治理空间-制度供给”分析框架

权或影响力。[5] 规则是场域内个体行动的准则和依据。因此，个体在特定场域中，会根据场域中的规则，在惯性的引导下，利用其所拥有的资本，作出一系列行动选择。有学者指出，一个稳定存在的场域需要包含物质、组织和话语三个基本维度。[6] 缺少任何一个维度，场域就会不存在或失去稳定性。场域的物质维度指的是场域得以建构的各种技术、经济等资源基础。场域的组织维度是指场域主体在场域中所处的相对位置及主体间互动所构成的关系网络。场域的话语维度指的是为场域内所有成员认可的规则逻辑。

场域理论为比较新时代在乡村和城市创新发展“枫桥经验”的差异提供了新视角。本文结合基层治理的内在属性与场域理论的内涵要素，对场域的三个基本维度进行适度改造和拓展。具体来说，是将场域的物质、组织、话语分别提炼为治理资源、关系结构、制度供给三个维度，并将客观存在的治理空间差异也纳入比较单元，从治理空间、治理资源、关系结构、制度供给四个方面建构理论分析框架（如图 1 所示），探讨“枫桥经验”在城市和乡村基层治理中的适用差异。

（一）治理资源的差异

治理资源是场域构成的基础性要素。相对于较为集中的乡村基层治理资源，城市基层治理资源更加碎片化。在治理主体资源上，一核多元、上下贯通是我国制度体系结构的组织表现形态。“一核”指的是党的领导，“多元”主要是多元化主体力量。具体到社会治理主体来说，是党领导下人民自己依法选举和运行的各级政府，以及设立和管理的各类企业、社会组织等 [7] 党政和社会力量一起管理社会事务。实现多元主体协同共治是城市基层治理的发展趋势。从数量上看，乡村的治理资源在总量上虽然不是特别丰厚，但由于是熟人社会，治理资源相对比较集中。城市基层治理资源的总量不少，可以说比农村更为充沛，但是较为分散，总体呈现碎片化样态。从治理资源的构成来看，乡村的治理资源更为鲜活多样。村民自治制度使村民掌握了基层治理的主导权，乡村社区自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的实效不断增强。“自治靠伦理，伦理靠乡绅”，依靠乡绅的基层自治实现无为而治和双轨协调是我国传统的宗法制下基层社会治理的主要表现。在基层矛盾纠纷化解方面，枫桥镇的“老杨调解中心”负责人杨光照是一名退休民警，退

休多年仍然坚持帮助群众化解矛盾纠纷，成功调解上千件矛盾纠纷。在基层协商治理方面，枫桥镇枫源村以全国议事协商试点为契机，通过民事民议民办实现人民当家作主，创新形成了“三事分议”的自治模式①。反观当前的城市基层，多数社会主体没有自觉参与到基层实践中来，党组织与政府包揽过多，管得过细，社会力量没有被充分激发，各类组织有序参与基层治理的共建共治共享的局面尚未形成。虽然在当前的城市基层，缺少类似于乡村社会的村干部、村民小组长、房族力量等多元“润滑剂”力量的协调作用，但是与农村相比，城市社区居民的文化素质相对较高，法治思维法治意识相对较强，具备将潜在治理对象转化为治理力量的基础条件。

（二）关系结构的差异

场域的本质逻辑是关系结构。相对于更为紧密单一的乡村基层关系结构，城市基层关系结构则更为松散而复杂。布迪厄认为，场域是指社会实践中位置之间客观关系的网络和构型，从场域的角度思考就是从关系的角度思考。[8] 从关系的角度看待场域融合了微观的个体行动者和组织、宏观的社会行动系统，以及中观的跨社会行动系统三者之间的组织关系。房地产开发和人口的大规模流动进一步加速了大量城市社区的形成。主体构成决定了关系结构的表现形态。从城市基层来看，城市社区居民的异质性较强，不同职业、不同文化、不同民族、不同宗教的人们通过住房的市场机制（指购房或租房）共同居住和生活在同一社区。社区治理空间的差异使得居民生活方式呈现较大差异。区别于传统的物理、地理和血缘关系，城市社会主体间关系结构已进入社会政治关系领域，包括空间关系、业缘关系、心理关系等；城市社区有共同利益，但尚缺乏有效凝聚共同意志的途径。我国基层正在从单位制下的总体社会走向基于社区的整体社会，国家与社会的关系格局随着社会化转型也在从“国家—单位—社会成员”走向“国家—社区—社会成员”。尤其在城市社区，政府和各种组织直接对接居民个体，直接面对大量的群众需求，呈现一种原子化的错综复杂的关系结构。

概言之，乡村基层的关系结构主要是以血缘、邻里、朋友为纽带的初级关系，人们之间交往主要是面对面接触，关系结构更为紧密，凝聚了较强的社会资本，呈现为较单一的关系结构，在此基础上形成熟人社会。城市基层的关系结构主要是以契约、交换、计算为基础的次级关系，加上居民之间在价值观、生活行为习惯等方面存在较大差异，居民之间缺乏沟通联系，独立性较强，依附关系较弱。因此，城市基层的关系结构更为松散，社会资本力量较为薄弱，在此基础上形成陌生人社会。

（三）治理空间的差异

城乡基层社会差异的最基本表现是地理空间分割导致的治理空间结构的差异。相比于农村基层治理空间结构的有机联结和较为稳定，城市基层治理空间则具有机械连结、随时变化的特征。我国农村社会的治理空间主要是从传统社会的聚居形态发展而来，建立在血缘的自然感情基础之上，村民具有较强的身份认同感和邻里交往意愿。改革开放以来，我国乡村治理的治理空间结构逐渐成熟，主要用于生活和社交功能，治理结构较为单一，总体上呈现一种有机联结的密集型本地网络样态。在被动城市化过程中，治理空间结构的变化会降低村民的身份认同感，住房样式不

①村级重大事项“三三议”即三上三下三公开。在议题收集环节：群众意见收上来，筛选后意见征求一下；在方案酝酿环节：初步方案上会讨论，民主恳谈一下；在审议决策环节：提上村“两委”会议审议，代表决策一下。并且做到表决结果当场公开，实施方案及时公开，实施进度和满意度测评情况及时公开。日常事务“四事议”即定期问事、开放议事、规范办事、民主评事，应急事务“即时议”。

利于居民交往和增进感情。统一的高层公寓楼强化了治理空间的私密性和陌生感，大大降低了邻里交往意愿，整个治理空间呈现一种机械连结的复合型网络样态。城市中的多元主体构成也形成了具有差异性的多样化居住样态。当前我国社区包括传统街坊式社区、单一单位式社区、综合混合式社区、过度演替式社区、现代商品房社区等多种类型。[9] 相比乡村较为稳定的空间结构形态，城市社区的空间结构重构随时都在发生。新时代创新发展“枫桥经验”也会受到社会空间变化的影响。“枫桥经验”是最初发源于枫桥镇的经验，深深根植于当地乡村社会的历史文化传统和风俗习惯，因此如果从治理空间的角度将“枫桥经验”从乡村推广至城市，需要进一步为城市版“枫桥经验”提供足够充分的理论依据。

（四）制度供给的差异

制度供给是居民实现场域认同的外在表现形式，也是约束居民行为的治理规范。相比于制度供给更为灵活多样的乡村社会，城市基层的制度供给模式较为单一，以正式制度供给为主。在基层治理方面，虽然我国自上而下已经建构了包括法律法规、政策文件等制度体系，但是在不同的治理场域创新发展“枫桥经验”，需要有与之相适应的制度保障来为其提供适应性，使“枫桥经验”能够与特定的治理情境相匹配。从当前城乡的制度供给来看，主要存在以下差异。其一，制度供给的内在原因不同。任何一个区域制度体系的模式极大程度上会受到当地治理事务类型与特点的影响。从乡村来看，一方面，乡村治理事务的数量较少且非常琐碎，成因也较为单一。有学者总结为“不规则且往往细小琐碎，利益密度低，重复性差，发生频度也很低”。[10] 另一方面，乡村治理事务的处理方式具有不规则性。不规则性指的是通用的正式制度不能解决全国所有乡村社会的问题，因为在乡土社会内部大多都运行着一套不成文的“本土性规则”，为当地村民所接受和认可。这些规则具有很强的内生性，与当地的风土人情、风俗习惯密切相关，因此不同乡村地区的规则之间往往差异较大。乡村社会治理事务的特点与不规则的处理方式，决定了非正式制度是乡村制度供给的重要组成部分，正式制度的“格式化”处理方式并不通用于所有乡村地区。与乡村极为不同，城市的治理事务数量大、发生频次高、利益密度大、重复性高。处理方式具有规则性，这些治理事务基本都有相对应的正式制度规定。其二，制度供给的内容不同。在正式制度方面，为规范社区管理和服务，我国曾经出台了《中华人民共和国物权法》①《物业管理条例》《业主大会和业主委员会指导规则》等作为制度供给。在乡村，《中华人民共和国村委会组织法》《中国共产党农村基层组织工作条例》等法律文件是村民自治的法律依据。正式制度的约束力在城乡之间也存在差异。相对于法治意识和法治观念较为薄弱的乡村社会，城市居民的知识文化素养平均水平更高，法治观念更强，正式制度对于城市居民具有更强的约束力。再加上陌生人社会的特点，人们也更倾向于诉诸正式制度的渠道来解决问题。在乡村的熟人社会，人们则更倾向于通过调解等非正式渠道来化解矛盾纠纷。在非正式制度方面，与农村熟人社会相比，城市基层缺少诸如“村规民约”等治理公约生成的环境，培育非正式制度生成的土壤养分不足，导致城市社区的非正式制度缺乏活力，无法有效约束治理对象的行为。

四、在城市基层创新发展“枫桥经验”

诞生于乡村的“枫桥经验”，长久以来主要

① 《中华人民共和国民法典》自2021年1月1日起施行，同时，《中华人民共和国物权法》废止。

在乡村治理场域发挥作用，其有效供给匹配了不同历史时期党和国家治国理政的内在需求，取得了良好的治理效果。“枫桥经验”是与乡村社会相对集中的治理资源、紧密单一的关系结构、低密度的空间格局、低频次的治理事务、丰富的非正式制度供给等特征是高度适配的。但是，孕育于乡村的经验并不意味着能够直接“嫁接移植”到城市基层。因此，需要结合城市基层治理实际特点进行调适优化，才能打破空间区域差异，实现“枫桥经验”在现代城市基层治理场域中的有效嵌入，锻造城市版“枫桥经验”。

（一）治理资源维度：以多元共治为导向，增强协同共治的合力

党的十八大以来，新时代“枫桥经验”是党领导各类治理主体积极有序参与建构共建共治共享社会治理新格局的实践历程。从当前城市基层治理来看，亟需统领激活治理主体资源。具体来说，其一，首先实现党和国家机构职能体系治理资源的统一。相较于乡村治理，消防、公安、市政、行政执法、市场监管等政府部门在城市基层治理中的物理距离更近，可以直接管理城市基层，但是“条块分割”的管理体制在城市基层治理领域的表现也更为显著。因此，在城市版“枫桥经验”探索中，依靠党组织优势整合“碎片化”的职能、政策、资源、力量是必然选择；以基层平台统筹整合条块下沉力量和资源，是将“条”的专业优势、资源优势与“块”的“属地优势”结合起来的必然选择。其二，充分吸纳居民参与社区治理。依靠群众就地化解矛盾是“枫桥经验”不变的主线。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，同等适应于城乡坚持和发展新时代“枫桥经验”。相对于引导乡村社区居民“走出来”，在城市社区更应注重把居民“请出来”。通过宣传教育提升居民的参与意识，引导居民将个人利益与社区利益紧密结合。通过制定积分规则、建立积分银行等激励机制，提升居民参与积极性。创新居民参与基层治理的方式，不断拓宽居民参与基层治理的深度和广度，通过设立恳谈日、召开议事会、开展“邻里守望”等方式引导居民参与社区治理。其三，积极培育社区社会组织。与乡村治理领域的“熟人社会”相比，城市社区居民可以就近获取的“熟人支持”更稀少，更需要个性化、专业化的社区社会组织来填补这项空白。社区社会组织应充分发挥居民个体与政府组织之间的联结作用，及时向政府反馈居民诉求，并将政府惠民政策传递给居民，实现信息的有效衔接。其四，以“支部建在网格上”为支点吸纳和集聚各类资源。整合政府相关职能部门以及社会、市场资源力量，推动基层党组织的政治优势、组织优势、密切联系群众的优势转化为治理优势。

（二）关系结构维度：以情感治理为纽带，改善城市基层关系

“枫桥经验”的独特之处在于社会治理者不只是简单的照章办事，而是在复杂的人心与情感上想了很多办法。[11] 情感治理在基层治理中具有无可替代的作用，是“三治”的重要补充，可以改善居民与居民、居民与社区工作者、居民与党政机关等多元主体间的关系，培育社区内生动力。情感治理在我国的发展并非偶然出现，而是有着深厚的历史文化传统。我国乡土社会自古以来就十分重视运用本土传统权威、风俗习惯、道德伦理等情感资源来治理社会。然而，在我国广大的农村地区，情感治理一直都是基层治理的法宝之一。然而，城市社区情感资源更薄弱一些。从城市基层来看，“枫桥经验”运用情感治理的路径应从居民个体、社区、政府三方面入手。其一，在居民个体层面，重塑建构居民的集体记忆，引起居民的情感认同

和共鸣，为居民自治搭建情感基础。以社区公共空间为依托，整合社区资源，通过多样化的公共活动将具有共同兴趣爱好的居民聚集在一起，并将情感元素融入其中，消除邻里隔阂，提高社区专业工作者的素质能力。在具备条件的社区和小区，建设“红色议事厅”“邻里交往中心”“老年大学”等公共空间，完善基层协商民主议决事机制，引导居民有序参与家园治理。其二，在社区层面，提高社区专业工作者的素质能力。相较于正式的规则治理，情感治理更加要求治理者具备较高的治理能力和素质。[12]长期以来，专职社区工作者进入门槛低，职业发展规划不明确，不利于建设一支高素质专业化的社区工作者队伍。因此，亟待加强社区工作人才队伍建设，适当提高准入门槛，定期进行专业培训和能力测试，引入评价和激励机制，改善薪资福利待遇，进一步增强城市社区服务的专业性、稳定性、规范性。其三，在党和国家层面，坚持走群众路线，深入践行“枫桥经验”和“干部下基层开展信访工作经验”。建立和落实领导干部下访接访制度，建立信访评议机制，依法终结社区居民“无理访”“非法访”，切实把矛盾纠纷化解在网格当中、遏制在萌芽状态。通过完善基层协商民主、健全多元渠道畅通诉求等方式柔化国家权力运行的刚性，进而在国家与社会之间建立良性互动关系。

（三）治理空间维度：以数字赋能为手段，实现治理空间的虚实联通

新时代“枫桥经验”的一大优势是依托现代信息技术，打破物理空间的阻隔，实现整体智治。以县级行政区为责任主体，整合原有的社区治理相关数字化平台，以重塑党建引领网格共治的城市基层治理格局为目标，打造社区治理的综合智治平台。整合分散在相关部门的职能、资源、力量，理顺“吹哨—上报—分流—处置—反馈—评价”等程序机制，持续优化提升和迭代升级“信息一档归集、处置一网协同、服务一屏掌控、预警一图呈现、评价一体联动”的线上线下同步治理新优势，打造社区治理的综合智治平台。具体来说，实现基层治理共同体智能化运行的前提和必要条件是：其一，全面掌握社区治理需求信息。在统一数据标准的基础上，归集人口、住房、党员、矛盾纠纷等各领域数据信息并进行标签化分类处理，建立群众数字档案，全面掌握社区居民多元化服务需求，推动需求上云、服务上门。其二，建立城市社区智能化管理体系。城市社区统一的高层公寓楼强化了人们的私密性，不利于矛盾风险的及时发现和处理，借助大数据技术建立人口全息感知平台、开放式情报网络，构建监测、预警、处置、反馈风险管控闭环，将社会矛盾化解在源头、化解在萌芽状态。利用人工智能技术建立智慧消费系统、智慧物业系统、智慧流动人口管理系统等“智安”管理体系，破解超大城市的治安难题。其三，加快贯通市域和基层之间的数据体系，构建数据流通闭环。一方面，基层自下而上采集扩充数据信息、上传归集至平台，完成数据更新，确保数据有效。另一方面，省市数据与基层共享；可赋予基层社区必需的信息共享权，打破数据流通壁垒。同时，通过签订保密协议和技术设置确保数据安全，对所有数据的增删改查操作进行后台记录，做到实时留痕，如果批量导出数据需要逐级审批，防止数据泄露。构建社区智能化管理平台，社区可在平台上填报所需的各类资源及使用事由，相关职能部门实时调度和下拨，实现资源下沉。

（四）制度供给维度：以德法并重为路径，优化“枫桥经验”的制度环境

制度之治是实现基层治理体系和治理能力现代化的必由之路。基层治理需通过制度供给形成引导约束规范。“枫桥经验”历来就重视运

用制度力量，充分发挥正式制度和非正式制度的作用，通过完善中央立法、地方立法和社会规范的三层治理制度体系，形成自上而下和自下而上相结合的基层社会制度供给状态。[13] 自治是主线、法治是底线、德治是高线，日趋成为各地基层治理现代化的共识。培育和改善“枫桥经验”在城市基层创新发展的制度环境，既要运用好作为底线的法治工具，又要发挥好作为高线的德治力量。从目前城市社区治理实践来看，缺少规范城市社区居民委员会、业主委员会、物业公司这三大主体角色及其相互关系的法律和法规。具体来说：其一，完善以社区事务自治为核心的法律制度。城市社区居民委员会属于城市基层群众性自治组织，需要协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的工作，不属于党和国家机构职能体系。在法律制度上如何保证社区按其职能定位获取到其需要的资源，又避免成为各条线各项工作与“责任”的兜底，亟需相应的可操作性制度支持。其二，细化完善业主委员会相关法律制度。业主委员会选举，虽然有相应的《物业管理条例》《业主大会和业主委员会指导规则》等作为依据，但基本为框架性勾勒，实际操作细节上覆盖度不足，社区基本凭经验摸索，法律漏洞较多，需要进一步细化规定，优化操作性。还需进一步明确业主委员会的法律地位；业主委员会监督管理的法律依据；业主委员会缺位时业主自我管理如何实现等。其三，从法律层面对物业公司的行为进行规范和引导。物业公司作为一个特定的服务性市场主体，实际上兼具一定的管理职能，当前迫切需要更具针对性的法规加以规范和引导，既要规范其依合同提供物业服务，也要限制物业越权或侵权管理。其四，在顶层设计上依法进一步明确基层治理牵头部门及其与相关部门职责划分。完善城市行政执法改革相关的配套体系，在组织、队伍、管理、运行、保障等方面系统重塑，做好政策间的衔接。构建城市执法管理部门与其他部门的协调机制，赋予城市执法管理部门一定的协调权限，增强协同合力。在非正式制度方面，增强基层内部治理规则的隐性约束力，不断提升城市基层德治化水平。既要形成边界清晰的内部治理规范，也要通过以德服人的方式提升居民对基层内部规则的认可度与遵从度。[14] 结合当地文化特征、居民构成等特点，创新非正式制度形式，通过加强社区章程、构建德育网络、建立诚信机制、树立模范典型等形式发挥德治的教化作用，使之真正成为对社区居民自治构成内在约束力的行为准则和活动规范。

[参 考 文 献]

[1]毛启蒙.坚持和发展“枫桥经验”的社会基础分析及其启示——基于CGSS2010的定量研究[J].公安学刊(浙江警察学院学报),2016(1).

[2]宋世明,黄振威.在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”[J].管理世界,2023(1).

[3]陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究,2013(4).

[4]王英,魏姝,吴少微等.场域理论下公务员避责行为生成机制的实证研究[J].中南大学学报(社会科学版),2022(5).

[5][法]皮埃尔·布迪厄等.实践与反思：反思社会学导引[M].李猛,李康译.北京:中央编译出版社,2004:124,157.

[6]Levy,D,Scully,M.The Institutional Entrepreneur as Modern Prince:The Strategic Face of Power in Contested Fields[J].Organization Studies,2007(7).

[7]梁宇.新时代中国特色社会治理内涵的四重向度[J].东南学术,2019(2).

[8]Bourdieu P. Outline of a theory of practice. Asa Review of Books, 1977(2).

[9]原珂.中国特大城市社区冲突与治理研究[D].南开大学,2016.

[10]贺雪峰.规则下乡与治理内卷化:农村基层治理的辩

证法[J].社会科学,2019(4).
[11]汪勇,周延东.情感治理:枫桥经验的传统起源与现代应用[J].公安学研究,2018(3).
[12]田先红,张庆贺.城市社区中的情感治理:基础、机制及限度[J].探索,2019(6).
[13]汪世荣.“枫桥经验”视野下的基层社会治理制度供给研究[J].中国法学,2018(6).
[14]侯宏伟,马培衢.“自治、法治、德治”三治融合体系下治理主体嵌入型共治机制的构建[J].华南师范大学学报(社会科学版),2018(6).

责任编辑:刘翠霞

Urban and Rural Comparison of the Innovative Development of "Fengqiao Experience" in the New Era Based on Field Theory

Song Shiming & Cheng Quan

[**Abstract**] As an important experience in modernizing grassroots governance, the "Fengqiao Experience" has played an important role in rural grassroots governance in the new era, but it is still facing adaptive difficulties in urban grassroots social governance. In order to cope with the social structural changes in primary level, "Fengqiao Experience" is actively adapting to the new requirements of urban social development, and is constantly expanding and improving its governance connotation, governance space, and governance function. Based on the field theory, the paper differentiates the applying conditions of "Fengqiao Experience" in urban and rural grassroots governance from the perspectives of governance resources, relation network, governance space, and institution supply. Then, it further puts forward the optimization path for the innovative development of "Fengqiao Experience" in urban grassroots in the new era, with a view to innovating and developing "Fengqiao Experience" at the grassroots level in the new era, and promoting the modernization of grassroots governance system and capacity.

[**Key Words**] Urban Model of "Fengqiao Experience"; Field Theory; Modernization of Grassroots Governance