

以“四前五共”模式创新平安护航重大项目新路径

陈军

重大项目是县域经济高质量发展的“强引擎”，而项目推进中的风险防控与矛盾化解，既是检验基层治理能力的“试金石”，更是践行行政单位“以人民为中心”发展思想的“主战场”。新昌镜岭水库作为浙江省“十四五”期间投资规模最大、移民人数最多的重大水利工程，涉及5300余户、1.2万群众的搬迁安置，维稳安保任务之重、矛盾风险之杂，堪称“天下第一难”。

面对这一考验，我县坚持以人民为中心的发展思想，将新时代“枫桥经验”与重大项目治理需求深度融合，创新构建“四前五共”护航模式，不仅实现移民安置签约率100%、“群体越级访、敏感案事件、重大舆情”三个零发生和“权益维护、施工保障、风险管控”三个到位的硬成效，更探索出一条从“被动维稳”到“主动创稳”、从“碎片化应对”到“系统性管控”的护航重大项目工作的新路径。

一、“四前五共”模式构建“四维支撑+五维协同”管控体系

“四前五共”平安护航重大项目模式的核心价值，在于以系统性思维重塑综合治理架构，将“前瞻指挥、前哨预警、前段防控、前置处突”的“四前”体系与“责任共担、情报共研、风险共管、防线共筑、团队共建”的“五共”机制深度耦合，形成“全域覆盖、全程可控、全员参与”的管控闭环。从治理逻辑看，“四前”体系聚焦“主动作为”，解决“何时防、怎么控”的问题。通过前瞻指挥锚定治理方向，前哨预警掌握工作主动，前段防控筑牢平安防线，前置处突守住稳定底线，构建起“事前预防、事中控制、事后善治”的全周期管理链条。“五共”机制聚焦“协同发力”，解决“谁来干、靠谁管”的问题。通过责任共担压实各方职责，情报共研打破信息壁垒，风险共管凝聚治理合力，防线共筑强化立体防控，团队共建夯实基层基础，形成“党委领导、政府负责、政法牵头、部门协同、群众参与”的多元共治格局。二者相互支撑、互为补充，既破解了“看得见的管不了、管得了的看不见”的困境，又避免了“单兵作战效率低、协同联动成本高”的问题，实现了资源的最优配置与治理效能的最大释放。最终形成“目标统一、权责清晰、流程闭环、协同高效”的治理架构，具体逻辑框架如下表所示：

维度	核心内容	解决问题	关键目标
“四前”支撑体系	1. 前瞻指挥：建立高位统筹的指挥架构	1. 指挥分散、响应迟缓	1. 政令畅通、三级联动
	2. 前哨预警：搭建全域覆盖的情报网络	2. 情报滞后、风险隐蔽	2. 风险先知、精准识别
	3. 前段防控：打造全链条的风险管控机制	3. 防控被动、矛盾升级	3. 矛盾早解、隐患清零
	4. 前置处突：构建全要素的应急处置防线	4. 处置仓促、应对不足	4. 突发能控、平安护航
“五共”协同机制	1. 责任共担：压实县镇村三级责任链条	1. 责任虚化、推诿扯皮	1. 知责担责、闭环落实
	2. 情报共研：整合多部门数据资源	2. 信息壁垒、研判低效	2. 数据共享、精准研判
	3. 风险共管：凝聚政企社多方合力	3. 力量分散、管控薄弱	3. 全域覆盖、风险可控
	4. 防线共筑：统筹人防技防物防	4. 防线单一、应急不足	4. 立体防控、无死角盲区
	5. 团队共建：组建专业+基层队伍	5. 队伍松散、能力不均	5. 专业高效、战斗力强

二、“四前五共”模式破解护航重大项目治理难题

重大项目建设，尤其是涉及大规模人口搬迁的工程，往往面临指挥体系分散、风险预警滞后、防控手段单一、应急处置被动等共性难题，这些问题本质上是基层治理工作中“责任链条断裂”“情报壁垒阻隔”“风险闭环缺失”“协同机制薄弱”的集中体现。

“四前五共”模式的生命力，在于其立足镜岭水库移民安置的具体实践，在组织架构、风险研判、矛盾化解、应急处置等关键环节拿出突破性举措，构建起具有新昌特色的护航重大项目治理新范式。

(一)前瞻指挥+责任共担：破解“指挥分散、责任虚化”难题，筑牢“一盘棋”领导体系。

重大项目工程推进往往面临指挥体系分散、多头管理等共性难题，极易导致响应迟缓、效能低下。完善指挥架构。创新构建“一盘棋”指挥体系，通过成立“双组长”领导的工作领导小组与联合指挥部，建立“一办四组”组织架构和“五责协同”闭环，实现县、镇、村三级高效联动，有效破解责任虚化、协调不畅等难题，确保政令畅通、全线协同。累计召开专题调度会32次，破解跨区域安置、权属争议等瓶颈问题46项，确保“政令一出、全线联动”。前移调处阵地。聚焦库区群众“办事多头跑、诉求反馈慢”的痛点，在库区核心镇设立社会治理中心分中心，集成政策咨询、矛盾调解、法律援助、民生代办四大功能。通过“一窗受理、内外分流、动态派单、分层处置，全程跟踪、督办指导”，累计接待移民230批次651人次，纠纷化解率达95%，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不升级”。压实责任链条。构建“五责协同”责任闭环，创新“三联五包”机制，移民干部包联户并落实包宣传、包动迁、包安置、包稳定、包资金，层层压实责任，推动各责任单位知责、担责、履责。

(二)前哨预警+情报共研：破解“信息壁垒、研判滞后”难题，织密“一张网”情报体系。

传统安保中常因情报碎片化、研判滞后陷入被动，面对移民安置中信息不对称、风险隐蔽等挑战，整合多源数据构建“移民安置风险信息池”，建立情报机制和动态预警体系，实现从“事后处置”向“事前预警”转变，为风险精准识别和分级处置提供有力支撑。

(三)前段防控+风险共管：破解“防控被动、隐患漏管”难题，构建“一条链”防控体系。

风险防控是重大项目建设中的关键环节，常因责任不清、手段单一陷入被动应付。我县通过“人事物”三张清单管理、干部下沉走访和多元共治机制，构建全链条风险管控闭环，实现风险早发现、早干预，把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。

清单管理重闭环。推行“提示预警—交办落实—督办跟踪—提级处置”四级闭环机制，这种清单式管理、闭环化运作，确保了每一项风险都有人管、管到位、管到底。干部下沉进万家。组织开展“千名干部进万家”行动，开展全量走访、矛盾化解，做到“底数一门清、应对有预案”。累计调解疑难纠纷240余件，化解信访积案16件。法制融合强共治。统筹法学会、司法局、法院等力量，组织法律工作者在一线提供法律服务，开展联合释法说理55次，成功处置产权、户籍类风险84起。推动“情理法”融合，实现“化解一人、教育一片、稳定一方”。这表明，法治既是“压舱石”，也是“润滑剂”，为刚性政策落地提供了柔性的化解通道。

三、“四前五共”模式适配不同场景的借鉴落地

“四前五共”模式并非仅适用于工程移民安置，其核心逻辑可复制、可迁移至交通、能源、城建等各类重大项目，借鉴应用中需要把握“三个结合”，确保模式落地见效：

(一)与项目实际结合：精准适配不同项目类型

1. 移民类项目：重点强化“前瞻指挥+责任共担”“前哨预警+情报共研”，聚焦人口搬迁中的权属争议、安置诉求等矛盾，复制“三联五包”“风险画像”机制，确保移民权益维护到位。

2. 建设类项目：侧重“前段防控+风险共管”“前置处突+防线共筑”，针对施工安全、劳资纠纷、周边环境矛盾，推广“清单管控”“立体防控圈”，保障项目施工顺利推进。

3. 跨区域项目：突出“情报共研”“跨域联动”，建立多地区、多部门情报共享机制和应急协同机制，破解“跨域管理难、处置不及时”问题。

(二)与地方治理基础结合：分层分类推进落地

1. 治理基础较好地区：可全面推广“四前五共”模式，重点强化“数字赋能”，如升级风险信息池、优化智能画像；“多元共治”，如引入社会组织、专业机构参与，打造“升级版”实践。

2. 治理基础薄弱地区：可先从“前瞻指挥+责任共担”“前段防控+风险共管”入手，搭建基础指挥架构、压实责任链条、开展干部下沉，逐步完善情报、处突体系，避免“一步到位、脱离实际”。

(三)与长效机制结合：推动“战时经验”转化为“平时制度”

1. 组织架构留存：重大项目结束后，可将“联合指挥部”“快速反应前哨站”等架构转化为当地常态化应急管理、平安建设的工作机构，避免资源浪费。

2. 数据资源复用：“风险信息池”可拓展至基层社会治理全域，整合社会治安、信访维稳、安全生产等数据，成为地方“风险研判中心”，提升日常治理精度。

3. 队伍能力提升：将项目中组建的应急处突小队、法律服务队伍纳入当地“专业治理队伍”，定期开展培训演练，提升基层治理整体能力。

四、工作经验启示

“四前五共”模式的成功实践，不仅为平安护航重大项目提供了“新昌样板”，更蕴含着基层政法工作现代化的规律性认识，为各地政法机关破解治理难题、提升履职能力提供了重要启示。

(一)坚持党的领导与融合共治相统一，方能凝聚政法治理合力

党的领导是基层政法工作的“定盘星”，融合共治是基层政法工作的“活力源”。我县通过“五责协同”等机制，将党的领导贯穿于重大项目政法治理的各环节、全过程，有效整合了分散的行政资源与政法力量，打破了部门壁垒，形成了“握指成拳”的聚合效应；同时，通过干部下沉、群防群治、法律工作者参与等方式，激发群众主体意识与社会协同活力，构建了“党政动手、依靠群众、多元参与”的共治格局。这表明，基层政法工作现代化不是“政法机关单打独斗”，而是要在党的坚强领导下，统筹各方力量、整合各类资源，形成“人人有责、人人尽责、人人享有”的平安建设共同体。

(二)坚持数字赋能与群众路线相统一，方能提升政法治理精度

数字技术是基层政法工作的“加速器”，群众路线是基层政法工作的“传家宝”。我县没有盲目追求技术“高大上”，而是将大数据、无人机等现代科技与“进村入户”“脚板走访”等传统群众工作方法深度融合，线上“风险信息池”与线下“民情账本”互为补充，“数字画像”与“人情世故”相互校验，既实现了风险的精准识别，又避免了技术应用的“冰冷化”“形式化”。这表明，新时代基层政法工作既要“插上科技的翅膀”，用技术提升治理效率与精度，更要坚守“以人民为中心”的初心，用群众路线赋予技术“温度”，让政法工作更接地气、更贴心。毕竟，最强大的算法，始终是“民心算法”。

(三)坚持闭环管理与柔性化解相统一，方能彰显政法治理效能

闭环管理是基层政法工作的“硬骨架”，柔性化解是基层政法工作的“软血肉”。我县将工程管理中的“闭环控制”理论创造性应用于政法治理，构建了从情报研判到督办提级、从预警提示到打击处理的全链条责任闭环，确保工作落地见效；同时，注重用法律咨询、心理疏导、救济帮扶等柔性方式化解矛盾，既解决了“事”的问题，又解开了“心”的疙瘩，实现了“事心双解”。这表明，基层政法工作既要靠刚性制度“立规矩”，维护社会秩序与公平正义；也要靠柔性服务“暖人心”，化解群众怨气与心理隔阂。只有“刚柔并济、张弛有度”，才能实现政法治理效能与社会效应的有机统一。

(四)坚持立足战时与平时结合相统一，方能实现长治久安目标

重大项目治理往往具有“战时”特征，需要政法机关集中力量攻坚克难，而基层政法工作更需要“平时”的常态化、长效化建设。我县“四前五共”模式虽起源于镜岭水库这场“攻坚战”，但其构建的组织架构、处突队伍等，在“战时”结束后可迅速转化为常态化政法治理资源，服务于日常平安建设、应急管理和社区服务。这表明，基层政法工作现代化要有“功成不必在我”的境界与“功成必定有我”的担当，既要立足当下，集中力量破解重大难题；更要着眼长远，将“战时经验”转化为“平时制度”，构建起可持续、长效化的平安建设体系。

当前，重大项目建设的规模与难度不断提升，基层工作面临的新情况、新问题层出不穷。我县“四前五共”模式的实践表明，护航重大项目不是“选择题”，而是“必答题”，不是“被动应对”，而是“主动创稳”，要以系统思维构建治理体系，以创新举措破解治理难题，实现“项目推进与平安稳定”双丰收，为高质量发展筑牢“平安基石”。

(作者系县委政法委员会副书记)

