

# 社会治理发展审视与未来展望

——基于2022年度的考察和思考

朱 瑞\*

---

**【摘要】**回顾2022年，学界、政界和实务界在互动对话中，从多维度出发，不断加强和完善社会治理主体、场域、方式、价值、制度等方面的建设，使社会治理在知识体系构建、政策制度建设和实践创新发展上取得了新进展。时代巨变给社会治理带来了新课题、新任务，在多维度加强和创新社会治理时不能忽视整体性原则，同时也要认识到本土知识体系构建需要一定周期，各界在互动中需要保持应有的独立性等。展望未来，持续推进社会治理现代化仍然是主旋律和重大任务，需要在2022年发展基础之上，不断加强和创新社会治理制度、体制、体系、方式等，系统推动社会治理现代化建设。同时从外部调动各界力量，吸纳更多主体参与，加强对话平台和渠道建设，在互动中加快社会治理现代化进程。

**【关键词】**社会治理发展；社会治理现代化；互动对话；多维度发展

---

2022年是不同寻常的一年，党的二十大胜利召开，擘画了全面建设社会主义现代化国家、以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。4月，习近平总书记视察中国人民大学时发表了“加快构建中国特色哲学社会科学，归根结底是建构中国自主的知识体系”的重要讲话，在社会各界引起了强烈反响，构筑中国自主学科体系、学术体系、话语体系的使命被提上了重要日程。在这样的时代背景和特殊的年份里，社会治理建设和发展情况如何？社会各界，特别是学界、政界和实务界做了哪些工作，关注哪些重点？站在2022年发展基础之上，社会治理未来之路如何去走？本研究通过对中国知网千余篇文献、近百个政策文件和百余个地方实践案例的梳理，尝试回答这些问题，为更深入地研究和探讨相关问题做好铺垫。

## 一、2022年多维度推进社会治理发展

和其他领域相比，学界、政界和实务界与社会治理发展联系最为紧密，他们为加强和完善社会治理主体、场域、方式、价值、制度做出了各自贡献，在推动社会治理在知识体系构建、政策制度

---

\* 朱瑞，北京师范大学中国社会管理研究院副院长。

建设和实践创新发展上取得了新进展。

### （一）以社会治理共同体为研究重点，各主体协同推进发展

党的十九届四中全会第一次提出构建“社会治理共同体”这一时代命题，引起学术界和实务界广泛讨论和实践。在党的二十大报告中，“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”被作为完善社会治理体系的重要任务提上日程。从学术研究来看，现有研究逐步从对西方共同体理论溯源和我国政策话语体系下关于“社会治理共同体”的内涵特征辨析，过渡到本年度的两种研究取向。一是把“共同体”建设作为治理目标，大多数是通过案例研究探讨实现路径。如有学者以某乡村建设为例，提出“利益聚合与行动协同”两者统合实现行动协同，能够推动共同体向更高形态发展<sup>①</sup>。二是把“社会治理共同体”作为理论工具，或重构乡村社会共同体，或用来分析和指导基层实践。与此同时，也有部分学者继续探讨政策话语体系下“社会治理共同体”的意蕴，找寻适应于中国的社会治理共同体建设的真实形态。

各地创新党建工作引领社会治理实践发展，学界聚焦实践内在逻辑。党委和政府是我国社会治理建设和发展的主导力量，党建引领是做好社会治理工作的关键，多地围绕增强党组织先锋模范作用和凝聚力，涌现出许多创新性做法。如黑龙江省全省推动优秀骨干力量向乡村振兴一线集聚，实施乡村振兴“头雁提升行动”，建立村党组织书记“选育管奖”全链条政策体系，选派第一书记驻村帮扶，推动建强村“两委”班子，打造乡村振兴的“领头雁”<sup>②</sup>。本年度学界探讨主要集中在党建引领社会治理发展的内在发生机理和运行逻辑上，充分论证党建引领能够有效促进社会共治以及推动共同体建设<sup>③</sup>。吴高辉等认为耦合调适是乡村振兴中党建引领社会共治的内在机理<sup>④</sup>。陈纪则提出统合型联动是党建引领下居民自治的一种实践逻辑<sup>⑤</sup>。刘兴平认为农村基层党组织凝聚力的强弱关系治理，提出党建更好嵌入农村治理，党的全面有效领导，处理好党组织与其他主体关系，是党建引领新时代乡村治理的逻辑理路<sup>⑥</sup>。

以参与疫情防控为研究对象，政策引导和监管社会组织有序发展。在“国家—社会”关系讨论中，社会组织是“社会”这一重要维度中的重要主体。2022年度广大社会组织在疫情防控中发挥了重要作用，学界对此给予了关怀和回应，探讨公共危机中社会组织间的协作问题<sup>⑦</sup>，提出“新型举国体制的有为社会”<sup>⑧</sup>的崭新命题。与此同时，王伟进、邱玉婷等学者，也从社会组织参与或协同突发事件的应急管理中尝试建立分析框架、找出运行规律。实际上，社会组织在我国的成长与发展时隐时现，常常随着国家政策收放程度而呈现出阶段性特征<sup>⑨</sup>。整体来看，本年度对于社会组织的策略仍然是对非法社会组织、僵尸社会组织以及行业商会乱收费等不规范行为的监管，以及对于社会组织服务国家战略和社会发展的政治引导。例如，4月，民政部召开社会组织专项工作动员部

① 陈荣卓、车一頓：《利益聚合与行动协同：新时代乡村治理共同体何以建构？——来自武汉市星光村的经验观察》，《中国行政管理》2022年第10期。

② 刘伟林：《黑龙江以高质量党建引领乡村振兴》，《农民日报》，2022年9月27日，第3版。

③ 刘玉东、徐勇、刘喜发：《党建引领社会治理的内在机理与系统构建——以南京市域治理为例》，《南京社会科学》2022年第6期。

④ 吴高辉、郝金彬：《耦合调适：乡村振兴中党建引领社会共治的实践路径与内在机理》，《中国行政管理》2022年第9期。

⑤ 陈纪：《“统合型联动”：基层党建引领下的居民自治模式——以T市社区治理创新为例》，《行政管理改革》2022年第10期。

⑥ 刘兴平：《基层党建引领新时代乡村治理的逻辑理路》，《人民论坛》2022年第16期。

⑦ 王建伟、甘甜：《环境不确定性与组织权力：公共危机治理中社会组织间协作关系的形态及演进》，《社会治理》2022年第10期。

⑧ 宋道雷：《新型举国体制中的有为社会：社会组织参与疫情防控的视角》，《复旦学报（社会科学版）》2022年第2期。

⑨ 丁惠平：《限制、准入与共治：中国社会组织治理的演变历程与未来走向》，《学习与探索》2022年第10期。

署会议,动员社会团体分支(代表)违法违纪专项整治、社会服务机构非营利监管、持续整治行业协会商会乱收费以及社会组织领域重大风险防范化解等专项工作。5月,民政部会同国家乡村振兴局召开“社会组织助力乡村振兴工作推进会”并印发《社会组织助力乡村振兴专项行动方案》,继续动员社会组织参与乡村振兴。6月,面对严峻的大学生就业形势,号召全国性行业协会商会拿出务实管用的措施,助力高校毕业生就业。

社会工作中国化研究突出,多方推动社会工作参与治理。我国目前主要运用西方理论和方法指导社会工作实践,但是多年的实践,特别是社会工作在疫情防控中展现出的作用,有力地证明了我国社会工作独具风格和特色。为此,针对社会工作理论本土化和经验理论化都不足的研究现状,有学者认为“中国已经有专业属性的框架,但是有些属性还不完善,需要实现纵向超越和横向融通”<sup>①</sup>。也有学者提出中国社会工作“六化”的理论框架,即“社会工作理论中国化、社会实务本土化、社工队伍职业化、社工工作专业化、社工服务标准化、社工发展法制化”<sup>②</sup>。在实现路径方面,有学者倡导建立适应互联网时代的社会工作教育模式和社会工作专业服务模式,挖掘中国历史文化中蕴藏的中国智慧和中国特色方法,在研究和回应社会需要中去建构、回应现实问题<sup>③</sup>。

## (二)以基层和市域治理为抓手,推进各层级治理发展

基层治理是核心议题,学术研究呈现多样性。把“社会治理”作为主题,2022年期刊文献共4519篇,其中与基层治理相关的研究达到1802篇,占比近40%,包括社区治理1115篇和乡村治理690余篇。从理论工具来看,包括了协同治理、整体性治理、多中心治理、合作治理、精细化治理、微治理、简约治理、嵌入性治理、韧性治理、边界性治理等,涉及乡村、街道、社区具体工作规律研究,包含对各治理主体参与或共建机制的研究。总的来看,与往年关于“三治”及其融合、政社互动等研究之外,本年度研究重点在三个方面,一是通过对中国传统基层治理实践和智慧的研究,以期对当代基层治理提供借鉴,增强治理自信。二是关于基层治理数字化嵌入与转型的研究成为热点话题。三是大量研究指向经验性的研究方法,不少学者通过对地方实践的分析,试图把治理经验提炼升华找出运行逻辑或规律。

政界多措并举推动基层社会治理全面发展。基层治理是国家治理的基础,我国从传统社会到现代社会,历来重视基层建设和发展。2021年出台《加强基层治理体系和治理能力现代化的意见》,对社会各界产生了重大影响,从2021年持续到本年度无论是学术界还是实务界对这一话题的关注一直热度不减。2021年民政部把“三社联动”递升为“五社联动”,即“社区、社会组织、社工、社会资源及社区自治组织的联动”,2022年全国各地掀起了行动热潮。安徽省芜湖市弋江区民政局在各街道全面铺开社工站建设,把社工站建设成为党建引领的“五社联动”基层社会治理综合平台;宁夏回族自治区印发《关于完善“五社联动”机制创新基层治理的指导意见》,培育发展一批有较强专业性和信誉度的社区社会组织,打造100个“五社联动”示范社区。湖北省社会工作联合会面向全省范围内征集“五社联动”社会工作服务案例,等等。9月,民政部发布征集第二批基层治理创新典型案例的通知,进一步总结推广各地基层治理实践创新经验做法,营造全面推进基层治理体系和治理能力现代化建设良好氛围。为了推动基层治理的理论研究和知识体系构建,民政部又

① 顾东辉:《社会工作的理论体系和专业超越》,《社会工作与管理》2022年第6期。

② 陈存根:《在中国社会工作联合会第六届理事会上的讲话》,《社会与公益》2022年第1期。

③ 马风芝:《新文科建设与社会工作高质量发展》,《社会工作与管理》2022年第6期。

于11月向全国高校发出通知，在全国建立第一批基层治理研究基地。

市域社会治理创新实践丰富多彩。党的二十大报告中明确指出“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”。2018年中央政法委提出市域社会治理的概念，之后又推动市域社会治理现代化试点城市建设，2022年是第一批试点城市建设时间节点。5月，中央政法委召开第七次市域社会治理现代化试点工作交流会，会上秘书长陈一新强调要加快推进市域社会治理现代化，同时对于如何进一步发挥自治强基作用提出了六点意见。8月，中央政法委召开第九次市域社会治理现代化试点工作交流会，陈一新就如何完善市域社会治理体制也提出六点意见，这也是第一次提出“市域社会治理体制”的概念。在关于市域社会治理现代化建设的部署安排下，市域社会治理实践聚焦法治化、数字化、网格化建设，覆盖体制建设和矛盾调处机制创新，实践样态丰富多彩。在法治建设方面，绵阳在全国地级市范围比较早地出台平安建设法规《绵阳市平安建设规定》，并在2023年1月1日起正式施行。该规定将更好地解决职能部门职责权限边界模糊、主体责任作用发挥不明显等问题，把成熟的经验、做法通过法律法规的形式固化下来，进一步提高市域社会治理现代化水平。在体制建设方面，黑龙江省佳木斯市开始全域网格化建设，成立了以市委书记、市长为“双组长”的网格化领导小组，将党建、政务服务、综治、民生、应急等各项职能融入“县（市、区）、街道（乡镇）、社区（村）、单元网格、党小组”五级网格。在网格化建设方面，西安市碑林区南院门街道聘任快递小哥为网格志愿者，通过随手拍观察发现并上报辖区安全生产、社会治安等问题，参与到治理之中。在数字化建设方面，辽宁锦州整合36个部门、汇聚12亿条数据资源，建成基础数据库；整合市直7个指挥大厅、8个呼叫中心，建立跨区域、跨行业、跨部门的数据共享平台等，把市域“治理”变“智理”。

然而和政策的不断完善、实践的丰富多彩相比，学理研究较为薄弱和滞后。2022年度学术研究主要集中在市域社会治理及其现代化的理论内涵阐释、市域社会治理法治化建设、数字化建设以及对于枫桥经验的演绎研究等上。整体研究的深度不够，仅个别学者运用公共行政理论工具较深入地进行理论与实践的对话。

### （三）以数字赋能治理实践，推进基层创新发展

数字技术带来了治理变革。数字治理是指以数字化赋能治理体系和治理能力、构建新型治理体系为目标，在政府主导下，平台与企业、社会组织、网络社群、公民个人多元主体共同参与相关事务的制度安排和持续过程<sup>①</sup>。2022年习近平总书记在向世界互联网大会乌镇峰会致贺信时，指出数字技术作为世界科技革命和产业变革的先导理论，日益融入社会发展各领域全过程，深刻改变着生产方式、生活方式和社会治理方式。中国科学院科技战略咨询研究院、中国科学院文献情报中心与科睿唯安联合发布的《2022研究前沿》报告中显示当前科学研究有八大趋势，其中“人工智能赋能各学科领域并开辟科学研究新范式”位居首位。数字技术作为社会治理新兴治理方式，给社会治理带来了结构性变革，正在重塑现实社会，造就了前所未有的社会系统复杂性<sup>②</sup>，产生了信缘群体等新的社会群体<sup>③</sup>，重塑了社会权力结构<sup>④</sup>，生长出了平台企业等新兴治理主体<sup>⑤</sup>。值得指出的是，学

① 李韬、冯贺霞：《数字治理的多维视角、科学内涵与基本要素》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会实践）》2022年第1期。

② 王芳、郭雷：《数字化社会的系统复杂性研究》，《管理世界》2022年第9期。

③ 郭星华、朱涛：《信缘：数字时代的新型社会关系》，《探索与争鸣》2022年第6期。

④ 马俊：《论智能技术对社会治理变革的影响》，《行政论坛》2022年第4期。

⑤ 王锋：《从治理到被治理：论基于数字平台型企业的社会治理》，《浙江学刊》2022年第4期。

者们关于社会治理数字化的认识是理智和客观的,在看到数字技术给社会治理带来正效益的同时也做出“双刃剑”的提醒,表现为“数据技术赋能的‘刚性’与基层治理事项模糊性之间的矛盾、数据技术赋能的‘全面感知’与治理对象隐私安全之间的矛盾、数据技术赋能的‘理性设计’与基层社会包容发展之间的矛盾、数据治理的‘整体性’与基层多元共治缺失之间的矛盾。”<sup>①</sup>。

多层次多方位规范和指导数字化转型。2022年度国家和部委颁布了《2022年提升全民数字素养与技能工作要点》《2022年数字乡村发展工作要点》《关于加强数字政府建设的指导意见》《关于扩大政务服务“跨省通办”范围进一步提升服务效能的意见》《全国一体化政务大数据体系建设指南》等近20个政策性文件,内容覆盖互联网治理、数字政府建设、政务一体化建设、数字乡村建设、智慧教育建设等,从国家到地方多层次,从提升素养、政务服务、乡村发展等多方位,规范和指导社会各界进行数字化转型。如5月,民政部、中央政法委、中央网信办等9部门更是联合印发《关于深入推进智慧社区建设的意见》,明确了智慧社区建设的总体要求、重点任务和保障措施等,为社区数字化建设指明了方向。

#### (四) 以社会治理现代化为目标,着重推进乡村治理现代化

本年度学界关于社会治理现代化的学术研究在回顾党的十八大以来这十年的发展历程的同时,整体上也有“过程”和“目标”两个研究偏向。偏重过程的学者认为我国百年的发展历史也是一部现代化推进史,认为自中国共产党成立之日起,百年来中国共产党领导人民群众接续奋斗,进行着现代化理论和实践创新,但是他们同时指出现代化是一个需要持续奋斗的事业,在新征程上仍需要不断推进<sup>②</sup>。偏重目标的学者认为现代化是社会建设和发展目标,关注站在新的起点上如何推进社会治理现代化的路径研究,认为新征程上中国式社会治理现代化将呈现出美好社会、普惠中国且辐射全球的宏伟蓝图<sup>③</sup>。但是大多研究还是集中在加强智能化、社会化、法治化、专业化建设上,认为技术化与专业化之间的对话与互构将有益于社会治理现代化建设<sup>④</sup>。

乡村现代化是社会治理现代化实现关键。与市域社会治理现代化作为现代化建设抓手相比,农村农业的现代化在很大程度上决定着我国能否整体实现现代化。2022年度乡村建设政策多部门、多领域、立体式颁布,为农村农业现代化实现提供了有力制度保障。如2月国务院印发《“十四五”推进农业农村现代化规划》,全面安排农业农村现代化的战略导向、主要目标、重点任务和政策措施等。7月,民政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部等16部门联合印发《关于健全完善村级综合服务功能的意见》提出,要健全完善村级综合服务事项,推进基本公共服务均等化,加强多样化生活服务供给并提出了2025年度具体建设目标。11月,人力资源和社会保障部、国家发展改革委、财政部、农业农村部、国家乡村振兴局五部门联合印发《关于进一步支持农民工就业创业的实施意见》等。

#### (五) 以制度建设为保障,各部委协同完善治理政策

制度具有全局性和长期性,能够保障社会治理事业发展行稳致远。从党的十八届三中全会提出加快形成科学有效的社会治理体制,到党的十九大提出打造共建共治共享的社会治理格局,党的十九届四中全会提出坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,再到党的二十大报告重申建设

① 孔祥利:《数据技术赋能城市基层治理的趋向、困境及其消解》,《中国行政管理》2022年第10期。

② 魏礼群:《中国共产党百年社会治理的历程、成就和经验》,《社会治理》2022年第1期。

③ 郭晔:《论中国式社会治理现代化》,《治理研究》2022年第3期。

④ 陈友华、邵文君:《技术化与专业化:社会治理现代化的双重路径》,《南开学报(哲学社会科学版)》2022年第2期。

共建共治共享的社会治理制度，这种顶层的社会治理制度设计将会是各领域政策制度体系建设的根本遵循。在共建共治共享的社会治理制度的框架下，从整体到局部，从发展规划、行动计划到具体指导意见，2022年度各部委不断加强和完善各领域政策，制度设计彰显协同性和共建性。在整体规划建设方面，《“十四五”健康老龄化规划》由国家卫生健康委等15个部门联合印发，该规划中提出完善身心健康并重的预防保健服务体系等9项任务，做出了实施老年痴呆防治行动安排。在行动计划建设方面，《数字乡村发展行动计划（2022—2025年）》是由中央网信办、农业农村部、国家发展改革委等10个部门联合印发，这个三年行动计划对数字乡村建设提出了更加具体的任务要求，是全国各地实践的最新行动指南。在指导意见建设方面，《关于健全完善村级综合服务功能的意见》由民政部、国家发展改革委、住房和城乡建设部等16部门联合印发，该意见中提出要健全完善村级综合服务事项，推进基本公共服务均等化，加强多样化生活服务供给，并提出了2025年的具体治理目标。《关于进一步推进社会应急力量健康发展的意见》由应急管理部、中央文明办、民政部、共青团中央4部门联合发布，旨在充分发挥从事防灾减灾救灾工作的社会组织、城乡社区应急志愿者在维护人民群众生命财产安全中的重要作用，筑牢防灾减灾救灾的人民防线。

## 二、2022年度社会治理发展特征分析

通过对学术文献、政策文件和地方实践的整体考察，发现2022年度社会治理呈现出多维度、现实性和互动性三个主要发展特征。

### （一）从多维度推动社会治理整体发展

社会治理是由诸多治理要素构成的，包括治理主体、治理场域、治理方式、治理目标、治理制度等。各个治理要素不是独立存在的，它们从多维度推进，包括社会治理共同体建设、党委和政府引领和主导、社会组织和社会工作机构参与，在基层和市域层面，以数字化变革的方式，在社会治理现代化目标指引下通过制度建设来保障整体发展。总之，要素之间在运行过程中密切联结，有机整合，多维度协同发力才能使社会治理这个大系统整体发展。从发展现状来看，2022年度社会治理的发展是在社会治理现代化的目标导向下，多元主体在多层级场域中合作共治，在共建共治共享的制度安排下，各部门协同出台政策文件保障社会治理秩序和活力的发展。在2022年度社会治理发展过程中，党建引领是关键，社会治理共同体研究和建设是重要议题，加强和创新基层社会治理是年度研究热点。与此同时，数字技术带来了治理变革，同时与治理各领域广泛融合，生长出了独具中国特色的创新性的实践。

### （二）学界关怀现实，本土理论构建待加强

社会治理是一个实践性较强的学科，和其他学科相比，对社会治理的学术研究就不能脱离实际。换言之，在社会治理研究领域，实证研究或案例研究是符合社会治理本身特点，比较重要的研究方法。本年度关于社会治理的研究大多是关怀现实的，大体上能够围绕社会发展重点、热点和难点问题做出学界的回应，比如从不同视角开展了疫情防控、数字化转型、乡村建设等的研究。但是研究结论同质性严重，创新性观点和建设性意见匮乏。一些学者针对基层治理实践创新进行学理阐释和理论总结，但总是自发和分散的，缺乏本土理论深刻而系统的建构。即使相关研究能够论证或抽象出我国社会治理生长规律，但总摆脱不了西方学者思想的影响，而且总是用西方世界上一个

世纪或上两个世纪的理念思想来指导21世纪的现实中国,具有中国特色的理论创新不够。

### (三) 学理、政界与实务界在互动中推动发展

社会治理兼具学术性、政策性和实践性。党的十八届三中全会提出国家治理的政策方略以后,社会管理随之升华为社会治理。社会治理在词源上来自政策文本,是中国自主知识创新、马克思主义中国化的理论创新。和不能脱离实际一样,对社会治理发展的考察也就不能脱离政策的推动作用。而本年度社会治理的整体发展表现出在学理、政策与实践互动中开展。从研究现状来看,2022年大量研究是把地方实践创新、国家战略安排作为研究出发点或落脚点。在国家关于社会治理现代化发展目标的整体布局指引下,学界科学客观地总结、解惑、预测实践发展,做出推动国家治理目标实现应有的理论贡献。与此同时,学者们也试图从对地方实践经验研究中发现治理规律,以此给国家建言献策,推动国家制度政策与地方实际的适配。12月底,《光明日报》评选出了2022年度中国十大学术热点,“新发展阶段的社会治理创新”成为年度十大热点之一。地方实践创新是社会治理学理研究的一座富矿,为构建中国社会治理知识体系提供了足够丰富多彩的素材。然而不可忽视的是,中国地方实践发展的速度让学者和政策制定者们应接不暇、望尘莫及。快速发展的实践又倒逼着学者和政界去深入思考、持续完善制度。总之,学界、政界和实务界就是在这样的互动对话、相互促进中共同推动社会治理发展。

## 三、2022年社会治理发展中需要关注的问题

### (一) 时代发展变化带来的新课题新任务

2022年,在国际格局和形势发生剧烈动荡的形势下,党的二十大胜利召开。从广义来看,党的二十大报告中有多处论及社会治理,包括完善社会治理体系,打造宜居、韧性、智慧城市,发展全过程人民民主,健全人民当家作主制度体系,加强人民当家作主制度保障,加大人大代表工作能力建设,全面发展协商民主,积极发展基层民主,提升社会治理法治化水平,健全网络综合治理体系,深化医药卫生体制改革,建设更高水平平安中国,提高公共安全治理水平,积极参与全球治理体系改革和建设,以及坚持大抓基层的鲜明导向等。其中“完善社会治理体系”被第一次放在了“推进国家安全体系和能力现代化,坚决维护国家安全和社会稳定”国家安全的高度,并明确提出了“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”等社会治理重要安排,为我们持续建设和发展社会治理提供了根本遵循。这就需要我们重新审视社会治理与国家安全的关系、研究为什么现阶段做出这样的安排,如何从安全角度讨论治理问题,以及如何在这样的安排下构建中国特色社会主义社会治理理论体系等。

### (二) 本土知识体系构建仍需要一定周期

社会治理实践遍布全国各地,地方发展迫切需要本土理论支撑,然而在短暂的时间内构建出有深度理论内涵、有体系的知识,可能还需要一定时间。社会治理已经历了近10年的发展,但相比于历史悠久的传统学科来看,社会治理还是一份年轻的事业。从对2022年度发展现状中能够看出,目前的知识贡献一方面是异彩纷呈的,另一方面又是碎片化和分散性的,缺乏组织性和系统性,甚至在高校和科研院所也少有一支稳固的、可持续发展的学术团队。即使部分学术团队产出了创新性理论成果并形成了一套体系,但如果没有一代一代学者的坚守与传承,这样的理论体系也是

难以持续并递进式发展的，更不用说走出国门形成“东方理论”。

### （三）数字社会治理亟待理论支撑和政策指导

数字赋能社会治理、社会治理数字化转型是年度热点议题。学者们从各自分析视角出发，各执己见但观点大同小异。那么到底数字技术赋能社会治理的内容、对象、效果是什么？数字技术如果单向度、被动赋能社会治理会产生什么结果？现阶段推动社会治理数字化转型的深层次原因、实现条件和运行难点有哪些？在海量的学术研究中，似乎很难找到对这些问题深刻而系统的回答。除此以外，算法、数据、责权等这些是数字治理运行的底座，但是关于算法治理、平台治理、数据治理、数字权力等的深度研究相对较少。与此同时，在数字化转型过程中，生长出了数字平台企业等新型治理主体，在国家对数字平台企业政策不断调整的过程中，如何引导和规范其参与治理，如何处理好与其他主体之间的关系，这些迫切需要从学理上深入研究，在政策上给予指导。

### （四）多维度推进中要坚守整体性原则

广义来看，社会治理内容丰富、范围广泛，部门多元，涉及组织、宣传、政法、民政、司法、公安等相关业务，只有把分散的力量有机整合起来，才能有效发挥社会治理整体效能。在地方实践上，也常常是党政一把手紧密配合，构建高位统筹的治理机构，对基层社会治理建设进行整体部署和系统推进。因此，在治理主体、场域、方式、目标、制度及其相关维度推进过程中，需要树立系统观念，坚持整体性原则。这种整体性是要素与要素之间相互协同，也是社会治理与外部环境的相互配合，包括社会治理与经济建设、政治建设、文化治理、环境治理之间的协同。

### （五）各界互动中需要保持应有的独立性

2022年度三界的互动对话是频繁和紧密的，但要清晰地认识到各自发展的独立性。和其他学科比，社会治理是最能链接学界、政界和实务界的一门学问。因为社会治理源于政策文本，在多年的政策推动下，全国各地踊跃践行、形成了百花齐放的治理景象。这样的现象引起了学界极大研究兴趣，而西方治理理论的多样态为学界又提供了工具便利，这也就形成了多学科、跨学科关注社会治理繁荣景象。但是“以学术为业”和“以政治为业”具有显著差异性，学术研究要坚持客观的立场，避免为政治鼓与吹，而政治及其政策制定要坚守人民中心的初心与使命，维护广大人民群众利益，避免形而上的、不切实际的政策供给。我国幅员辽阔，各地地理环境、历史文化差异较大，地方实践不能照抄照搬，更不能唯书唯上，应该结合实际情况因地制宜，发展出符合地方特点的治理模式。

## 四、在2022年发展基础上持续推进社会治理现代化

2022年各界从多维度推动社会治理整体发展并取得了丰硕成果，这同时为未来发展奠定了坚实基础和新起点。持续推进社会治理现代化是实现国家治理体系和治理能力现代化的主要内容，也是建设社会主义现代化强国的重要方面，更是社会治理发展的主旋律和重大任务。现代化是一个动态发展过程，随着生产力的发展和国际国内环境的变化，其内涵也在不断丰富发展。从2022年学界、政界和实务界关注的重点议题及其发展情况来看，面向未来，一方面需要在社会治理内部生长出推动现代化建设的力量，从多维度不断完善制度、体制、体系、方式等推进现代化；另一方面，在社会治理外部调动各界力量，吸纳更多主体参与，特别是让学界、政界和实务界在保持相对独立性的同时，不断拓宽互动平台和渠道，在对话中加快社会治理现代化进程。

### (一) 持续加强党建统领社会治理现代化

党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑,共同构建形成了“七位一体”的社会治理体系,是社会治理体系现代化的主要内容。党委领导、政府负责、社会协同强调的是社会治理主体及其主要职能。2022年党建引领社会治理持续推进,学界主要聚焦在党建引领社会治理背后的逻辑上。各地实践更是把党建工作当成重点任务并放在各项工作首位。在党的建设引领下,乡镇(街道)、村(社区)党组织与各主体协商合作共同推进社会治理事业,并取得了实效。推进社会治理现代化,不仅要充分发挥党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用,更要把党的领导贯穿于社会治理的各领域、全过程、全环节,发挥党建“统领”作用,只有这样才能保证社会治理未来发展的正确政治方向。但在发挥统领作用的同时,要杜绝“万能贴”、口号式和形式上的党建,社会治理特别是基层治理都是面向群众非常具体和细致的工作,要将党建工作渗透到各业务每一个角落,融合到每一个环节,在具体工作中部署党建、抓好党建,实现党建工作和具体工作相得益彰、同频共振。

### (二) 持续完善共建共治共享的社会治理制度

共建共治共享的社会治理制度是党的十九届五中全会明确提出的重要制度之一,也是党和国家经过长期的探索和实践作出的符合时代发展要求的科学判断。从2022年各机关部委出台的政策制度来看,基本符合社会治理内容丰富、涉及面广的特点,大部分政策出台由牵头部门联合关联部门,协商研究,体现了制度制定的部门协同性和政策内容设计的整体性。共建共治共享的社会治理制度主要包含了两个方面内容,一是我国在重要领域和关键环节建立的基础制度体系,二是从国家一元管理向多元社会主体共建共治转变的制度供给。虽然各领域的社会治理制度不断成熟定型,社会治理体制改革取得重大突破,但是在向现代化迈进的过程中,还将会面临一系列社会治理的新现象和新问题,如多元主体从分散运行到共同发展,人们普遍享有更优质的公共服务,这就需要进一步加强共建共治共享的社会治理制度建设,特别是在保障多元主体共同参与社会建设,多元力量共同治理社会和社会成员共同享有治理成果的制度建设上提高质量和水平。社会治理制度建设的重点未来是修订完善适应新形势、新任务要求的,管用可行的共建共治共享的基层社会治理制度。

### (三) 持续加强市域社会治理现代化

目前,各地关于市域试点实践开展得轰轰烈烈,市域社会治理现代化已经成为推动社会治理现代化的主要抓手。然而,关于市域的边界范围,众说纷纭,尚无定论。比较粗线条的来看,可以把中央、市域、基层看作三个治理层级,和其他两个层级相比,市域居于中间位置,具有资源分配、统筹、辐射带动作用,是将社会问题化解在萌芽、解决在基层的直接并有效的治理层级。这就需要不断加强市域社会对基层社会的辐射带动作用,以市域社会治理现代化撬动基层社会治理现代化,从而带动现代化整体推进。依托市域的资源分配、统筹、协调能力,以市域带基层,以城带乡,推动权力、资源向城乡社区下沉。重点可在推动城市公共服务资源下沉乡村,特别是优质教育和医疗卫生资源等。建立城乡一体化社会安全防控网络。织密治安防控的“天罗地网”,加强城乡治安防控网互通互联,统筹推进网格化综合信息系统与视频监控系统一体化建设。下沉人员力量,加大投入和扶持力度,推动农村地区联防联控,建立平时根植乡村,战时召之即来,战之能胜的应急管理体制和平战转化机制,确保城乡双向互动,及时有序处理应急事件。

### (四) 持续创新基层社会治理现代化

治国安邦重在基层,党的工作最坚实的力量支撑在基层,最突出的矛盾和问题也在基层,必须

把抓基层、打基础作为长远之计和固本之举。在基层治理中，乡村建设是重点对象，网格化建设是主要抓手。目前乡村社会治理存在许多亟待解决的现实问题，传统意义的以土地为特征的乡村社会逐渐被消解，村庄人口外流严重，农民经济利益至上的思想较为严重，“上面一根针，下面千条线”的现状使得基层政府工作人员任务重，而且乡村社会在空间上具有隐匿性，产生的社会问题往往较为复杂，如曾经发生在江苏丰县的八孩铁链女事件，有农村流动人口管理、农村妇女权益保护、人口拐卖犯罪等，社会问题的诱导因素交叉重叠给乡村社会治理提出了更加严峻的挑战。这就需要秉承“创新”理念、“开拓”精神，用新颖的理念、制度和机制回应现实复杂的问题。如加快推进乡村数字化建设，根据现实需求和当地实际需要，研发问题发现和处置平台，以技术创新赋能治理，驱动问题发现和解决。在网格化建设方面，网格化管理在全国城乡已经运行了近二十年时间，目前成了创新基层社会治理的主要抓手，网格化管理可以实现政府的管理与服务职能在基层社会中的有效延伸。未来，以网格化管理为抓手不断加强和创新基层社会治理，需要处理好“管理与服务”关系，尤其需要更加增强服务功能。加强网格化服务管理规范，既要在网格化平台与实际服务对接时，实现服务对象和服务事项应入尽入，也要注重服务需求的分众化、差异化。

### （五）持续推进社会治理数字化转型

通过数字化手段赋能，提升社会治理数字化智能化水平，不仅是更好地解决当前许多社会矛盾和问题的迫切需要，也是有效应对今后社会治理现代化建设过程中种种严峻风险和战略挑战的战略选择。互联网时代数字技术融入并改变了人们传统生产模式和日常生活习惯。中国互联网络信息中心发布的第50次中国互联网络发展状况统计报告显示，截至2022年6月，我国14亿多人口，网民规模就达到了10.51亿，手机网民规模达10.47亿，互联网普及率达74.4%，网民使用手机上网的比例为99.6%，这样规模的人口能够使用互联网和移动设备，直接为社会治理和公共服务数字化转型提供了条件和基础。因此，要一方面持续推行“互联网+”社会治理模式，发挥好数字技术优势，让技术与治理深度融合，推进社会治理更加精细化、精准化和高效化。比如目前各地推动“互联网+政务服务”建设，这样的探索有力地提升了事务管理效率和便利。也有些地方，不断完善“互联网+网格治理”服务管理模式，打造基层治理“一张网”“一张图”的数字化治理模式，深入推动社会综合治理整体性和精细化。另一方面，数字化时代也需要高度重视产业界的重要作用，引导数字平台企业积极参与，为社会治理提质增效发挥应有的优势作用。平台企业掌握算法技术、数据资源和大量资金流，通过技术迭代升级，与社会治理各个应用场景深度融合，能够为国家治理提供多方面支撑、为民众提供多样化和个性化服务。如今已进入“信息阅读”的时代，系统基于用户的浏览历史，搜索历史，使用的设备、年龄、性别，消费或浏览信息的时间地点等外部环境，进行社会数据和用户行为的挖掘，机器学习和判断用户的喜好，根据用户需要能够实现精准信息推送。这种技术被企业运用到社会治理，就会使得基层政府更加广泛、更深入地感知民众的真实需求，从而更准确、更及时地与人们沟通，更精准的提供服务。

### （六）持续加强各界对话，加快推进社会治理现代化

加快推进社会治理现代化，需要学界、政界、实务界和产业界在对话交流中发挥各自资源禀赋优势，就公共议题形成治理共识、携手共同推进。如果把各界作为整体来看，各界单方面的力量都是私域性的，即使产出了思想成果和实践成果，也不可回避地具有片面性。换言之，如果不立足中国实际，不与实践对话，做出来的学问也只能是空洞和脱离实际的；如果实务界不理睬政策界，不在政策既定的目标导向下开展工作，那么实践会偏离方向而走弯路。同理，如果产业界不与理论界

对话，那就只能做有技术没有治理的产业赋能，为实务界带来的是缺少社会价值的产品。因此，各界需要在国家宏观部署下，树立合作治理的理念、共建对话平台、拓宽沟通渠道。特别是在平台建设上，需要加强顶层设计，立足社会治理发展大局，国家相关部委依托重大系列项目、重大品牌活动，又或授权各界有知名度和影响力的单位来牵头实施，以此来凝聚大家的智慧和力量，共同加快推动社会治理现代化进程。

## Social Governance Development Review and Future Outlook

——Based on the investigation and thinking of 2022

ZHU Rui

**[Abstract]** The 20th National Congress of the Communist Party of China was held in 2022, and the epidemic prevention and control measures were adjusted. These major events have brought development opportunities and challenges to social governance in China. Looking back on 2022, the academic, political and practical communities have made new progress in the construction of knowledge systems, the construction of policies and systems and the development of practical innovations by continuously strengthening and improving social governance subjects, fields, approaches, values and systems from a multi-dimensional perspective in an interactive dialogue. Taking a serious look at 2022, the great changes of the times have brought new issues and tasks to social governance. In strengthening and innovating social governance in a multidimensional manner, we must not lose sight of the principle of wholeness, meanwhile, recognising that the construction of indigenous knowledge systems requires a certain period of time and that all sectors need to maintain their due independence in their interactions. Looking ahead, the continuous promotion of modern social governance remains the main theme and a major task. Then it is necessary to build on the development of 2022, continuously strengthen and innovate social governance systems, institutions, systems and methods, and systematically promote the modernisation of social governance. At the same time, we are mobilising all sectors externally, involving more subjects, strengthening dialogue platforms and channels, and accelerating the process of modernising social governance through interaction.

**[Key words]** Social Governance Development, Modernising Social Governance, Interactive Dialogue, Multidimensional Development

（责任编辑：谭苗苗）