

市域社会治理体系现代化建设的四个维度

宋贵伦 梁家祺*

【摘要】市域社会治理是国家治理主要内容，是推动社会治理现代化的重要抓手。加强市域社会治理体系现代化建设，可以从四个维度深入推进：一是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，构建我国市域社会治理现代化理论体系；二是以坚持和完善中国特色社会主义制度为基础，构建我国市域社会治理现代化制度体系；三是以共建共治共享为目标，构建我国市域社会治理现代化运行体系；四是以全面深化改革推动创新实践为动力，构建我国市域社会治理现代化政策体系。

【关键词】市域社会治理体系；市域社会治理现代化；社会治理

党的二十大报告明确提出，要“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”。对于这样一个事关全局的基础性、长远性、根本性战略目标和重大任务，要以顶层设计为基础，以探索创新为动力，在理论和实践上不断取得新成果。具体地说，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，以现实重大问题为中心，坚持以问题为导向、以需求为导向、以目标为导向、以创新为导向、以效能为导向，着力从理论体系、制度体系、运行体系、政策体系等四个维度上深入推进，实现中国特色市域社会治理体系现代化建设的高质量发展。

一、以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，构建我国市域社会治理现代化理论体系

市域社会治理现代化是一个新概念，但城市治理不是新问题。长期以来，对城市治理有不少误区：一是认为只是具体的事；二是认为只是行业部门的事；三是认为只是基层的事。其实，现代城市治理，不仅是具体的现实问题，而且是重大的理论问题；不仅是行业部门的事，而且是全社会的事；不仅是基层的事，而且是事关全局的事。党的十八大以来，党中央高度重视城市治理问题，习近平总书记作出一系列重要指示，党的二十大把加快推进市域社会治理现代化当作推进国家治理现代化的行动纲领，具有重大的理论和实践指导意义。

* 宋贵伦，北京师范大学中国教育与社会发展研究院、社会学院教授，博士生导师，北京市社会建设促进会会长；梁家祺，北京师范大学社会学院博士研究生。

(一) 市域社会治理现代化在国家治理现代化中具有重要地位和作用

在国家治理现代化建设中,市域社会治理现代化有独特优势。一是有治理空间优势。市域治理既不像省域那样大而泛且发展不平衡,也不像县域那样以农村为主,而是有城有乡,既包括城市街道社区,又包括乡镇农村。更重要的是,市域治理一改过去城乡分治的概念,体现了城乡治理融合体的理念和系统治理的理念。从市域空间范围视角统筹研究、综合解决城与乡及城乡接合部治理问题,能有效破解条块分割、政策碎片问题,取得事半功倍的效果。二是有治理主体优势。市域党组织、政府组织、经济组织、社会组织、自治组织、公民等多元治理主体并存,比省域好动员,比县域更全面,而且易于整合资源,有利于构建“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”的社会治理体系,有利于形成共商共建共治共享的基层社会治理新格局。三是有治理手段优势。城市资源有相对优势,市域治理可以更加有效地运用党建、行政、法律、经济、文化、道德、心理、科技、民规民约等一系列手段开展综合治理。四是有治理效能优势。不像省域那样范围太大,也不像县域那样范围太小,市域治理有集约优势,能够更加有效地立足当前、面向长远解决城市服务管理、社会和谐稳定问题。

在国家治理现代化建设中,市域社会治理现代化有特别重要的作用。一是支柱作用。城市治理现代化是国家治理现代化的骨干工程。没有城市治理现代化,就没有国家治理现代化。随着城市化的不断推进,以市域治理现代化为支柱的国家治理现代化大厦将不断高大起来。二是枢纽作用。市域治理对上承担贯彻党中央决策部署的重要责任,对下指导基层一线工作,是推动基层治理的组织者、领导者。抓住了市域治理这个关键环节,就可以起到“一子落而满盘活”的效果。三是平台作用。市域治理是国家治理的“主战区”、大舞台。在市域治理这个平台上,各级各类组织和社会公众可以大显身手,更好形成基层社会治理共同体,更好形成共商共建共治共享的社会治理新格局。四是牵引作用。市域治理具有以城带乡的引擎作用。市域作为城市和农村两种社会形态的结合体,是统筹推进城乡一体化的有效载体。把市域作为完整的治理单元,能够充分发挥城市的辐射带动作用,推进城乡一体化、基本公共服务均等化,让治理成效更多、更公平地惠及城乡居民。五是示范作用。市域具有以点带面的示范作用。与县域相比,市域治理对象更多样、治理问题更典型、治理体系更完备,需要市域层面加强顶层设计、进行宏观指导。与省域相比,市域直面基层一线,直面社会治理各类问题,需要拿出微观层面的操作方案和具体解决办法。

(二) 我国市域社会治理现代化任务紧迫而艰巨

推进市域社会治理现代化是国家治理现代化的必由之路。第一,城市是满足人民群众新需要的大平台,有利于提高社会公共服务水平。城市对人民群众生活的新需要感受最直接、最灵敏,同时又有充足的资源和手段及时有效回应人民对美好生活的新期盼,有利于从主动适应社会主要矛盾历史性转变出发,让人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。第二,城市是观察矛盾风险走向的晴雨表,有利于提高社会治理水平。我国经济社会发展中出现的一些新情况新问题,往往最先在城市显现。分析掌握城市矛盾风险的规律特点,有利于从总体上把握我国现阶段社会矛盾的风险态势,提高防范化解风险的预见性、实效性。第三,城市是守住安全稳定底线的主阵地,有利于提高维护社会安全的水平。当前矛盾风险系统性、跨界性、传导性特点突出,市域越来越成为防范化解矛盾风险的关键层级。加快推进城市治理现代化,有利于以市域为主阵地,充分发挥市域资源手段优势,从事前、事中、事后的整体视角进行防范,从源头、传导、转化的关键环节进行化解,防止

矛盾风险向上传导、向外溢出。

加快推进我国市域社会治理现代化已经到了关键时期。一是正处于“实现两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我国已全面建成小康社会，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。在这一历史时刻，推进市域社会治理现代化已经成为时不我待的任务。二是正处于城市化进程关键期。作为世界上最大的发展中国家，我国城市化率已超过60%，刚刚进入城市化国家行列。在这一历史时期，无论从巩固提高我国城市化成果质量讲，还是从进一步加快推进城市化进程讲，加快推进市域社会治理现代化都显得十分重要而紧迫。三是正处于全面深化改革紧要期。经过40多年的改革开放和经济的快速发展，我国改革已进入“深水区”。从某种程度上讲，这个“深水区”就在市域，改革的重点、难点、焦点问题主要在实现市域社会治理现代化的路上。因此，以市域社会治理现代化的问题、需求、目标、创新、效能为导向，研究解决全面深化改革问题就十分关键，这也不失为一个十分重要的思想方法和工作方法。

（三）努力构建具有时代特征、中国特色、市域特点、规律特性的市域社会治理现代化理论体系

城市治理是一门科学。我国市域社会治理现代化是一个崭新的重大理论和现实课题。理论是行动的指南，理论体系建设至关重要。要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，努力构建具有时代特征、中国特色、市域特点、规律特性的市域社会治理现代化理论体系。包括以下几方面内容：

一是坚持“一个中心”。坚持以人民为中心的发展思想，这是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心观点，也是做好党和国家所有工作的核心理念。二是坚持和完善“两项基本制度体系”。其一，坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，特别是坚持和完善“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的“七有”民生保障体系。其二，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，特别是坚持和完善“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”的“七位一体”社会治理体系。这是党的二十大提出的明确要求，也是我国现代城市治理的基本思路。三是坚持“三个工作着力点”，即坚持党建引领、改革创新、重在基层。这也可以理解为是新时代社会治理工作的“三大法宝”。四是坚持“六化标准”，即系统化、社会化、法治化、智能化、专业化、精细化。五是坚持不断实现“九个更加、九个明显提高”的目标任务：社会治理体制更加健全，党建引领、协同共治水平明显提高；社会服务更加完善，民生保障、公共服务水平明显提高；社会管理更加科学，政府履职、城市管理水平明显提高；社会动员更加广泛，公众参与、社会共治水平明显提高；社会风气更加文明，社会诚信、公益慈善水平明显提高；社会心理更加健康，培育良好心态、营造和谐氛围的水平明显提高；社会运行更加有序，化解社会矛盾、维护社会公正水平明显提高；社会环境更加安全，依法治理、风险防控水平明显提高；社会治理方式更加现代，智能化、专业化水平明显提高。

二、以坚持和完善中国特色社会主义制度为基础，构建我国市域社会治理现代化制度体系

党的十九届四中全会明确提出了坚持和完善中国特色社会主义制度体系十三个方面的重大任务。其中，社会建设相比“五位一体”总体布局建设的其他方面，属于“加长版”，提出了两项基本制度，即：坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要；坚持和完

善共建共治共享的社会治理制度,保持社会稳定、维护国家安全。我国现代城市治理的核心是坚持“一个中心、两个基本点”,即:以人民为中心,不断保障和改善民生、加强和创新社会治理。既不能偏离这个中心,也不能离开社会服务谈社会治理,要在坚持和完善中国特色社会主义根本制度、基本制度的基础上,构建以“一个中心、两个基本点”为核心的市域社会治理现代化重要制度体系。当前,重点是在以下三个方面实现突破。

(一) 建立健全我国市域社会治理现代化统筹协调的制度体系

近十多年来,特别是党的十八大以来,我国城市治理取得了显著成效。其中一个重要的因素,就是许多城市有统筹协调的特别是社会治理的体制机制。自2007年以来,北京建立了统筹协调的社会治理制度体系:市、区两级有社会建设领导小组工作机制,有党委社会工委工作机构,工作覆盖面纵向可以到街道(乡镇)、社区(村),横向可以到社会组织和非公有制经济组织,为基层社会治理提供了坚强的组织保障。党的二十届二中全会决定从中央到地方成立社会工作部,是我国社会体制的重大改革,要加快推进、科学运转,切实把“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”的社会治理体系落到实处。切实把市域社会治理现代化纳入总体布局,做到有规划、有安排、有落实、有检查。

(二) 建立健全以“七有”为主要内容的国家基本公共服务保障制度体系

市域社会治理现代化说到底服务群众的工作。要坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,坚持和完善以“七有”为主要内容的国家基本公共服务制度体系,要注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基本生活。

“十三五”时期,由于采取扶贫攻坚等重大举措,我国民生保障取得了历史性成就。但我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变,人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾没有变,特别是由于全球性经济下行的压力、新冠病毒的影响,我国民生保障和基层社会服务面临许多问题和挑战。在加快推进市域社会治理现代化的进程中,要以建立健全“七有”国家基本公共服务制度体系为重点保障民生,以基本实现“一刻钟社区服务圈”全覆盖为重点改善民生,在保障和改善民生中加强和创新基层社会治理,重点应做好以下三件事。

一是着力做好群众关心的事。比如,制定并试行“七有”综合评价指标体系,使统筹城乡的民生保障制度全面、系统、有效落实。在这方面,北京市已经走在了前面,制定并试行了“七有”“五性”评价体系,经验值得借鉴。评价指标的落实,要实行“高位统筹”,在中央、省、市、区县层面建立“七有”民生工作联席会议机制,依据“七有”评价指标体系,定期通报评价结果,分析民生工作形势,协调部署工作。民生指标标准和要求,应由党委政府统筹研究提出,不应完全按照部门意见。联席会议机制要发挥统筹作用,协调多部门共同解决民生工作的重点、难点问题。

二是切实做好群众身边的事。比如,明确提出五年基本实现“一刻钟社区服务圈”全覆盖的目标,让城乡居民有更多的获得感、幸福感、安全感。北京早在“十二五”时期、“十三五”时期就已将其列入规划,而且每年列入市政府为民办实事项目中,经过十年的努力,已覆盖全市95%左右的城市社区。事实上,全国不少地方也在开展此项工作。“一刻钟社区服务圈”建设综合评价指标体系,应涵盖社区基本公共服务、社区便民服务、社区公益服务、社区特色服务、社区综合治理、社区安全等方面,要按照“十四五”规划,认认真真抓落实,一件接着一件办,一年连着一

干，五年基本实现全覆盖。

三是力所能及地办好符合现代城市治理发展方向的事情。比如，发达地区可以朝着现代化目标先行一步，按照“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”的目标，制定更高水平的指标体系。又如，推动创新实践，在“七有”保障领域逐步实现重点突破，率先在医疗、养老保险报销等方面打破体制和户籍限制，实现全国“一张网”“一本账”“一卡通”。

（三）建立健全市域社会治理现代化精细化管理制度体系

在大城市精细化管理方面，上海、杭州等长江三角洲城市走在了全国前列，但全国大部分城市距离现代城市治理标准还相差很远。总体而言，应当做好以下三方面的重点工作。

一是建立健全综合评价指标体系。近些年来，许多城市和研究单位都制定了社会治理评价指标体系。2012年，北京市委社会工委、市社会办与上海华夏社会发展研究院合作，研究制定了一套“中国社会建设综合评价指标体系”，包括社会服务、社会管理、社会动员、社会环境、社会关系、党的建设六个方面若干项指标，并采用政府部门权威统计数据，每年对全国各省（区、市）和大城市进行评价比较，产生了良好反响。各个城市社会治理的经验表明，应该进一步制定完善统一规范的中国市域社会治理现代化建设综合评价指标体系，以有效推动现代城市治理的科学发展。

二是建立健全应急防控制度体系。新冠病毒再次给人类敲响了警钟，现代化建设能力和水平，不仅包括发展的能力和水平，还应包括应急的能力和水平。当前我国正在加快推进的突发公共卫生事件应急制度体系建设，这也成为一个良好的开端。

三是建立健全“城市体检”制度体系。比如，建立健全城市地下管网风险防范制度体系。城市地下管网存在许多重大隐患。早在2014年，国务院办公厅就印发了关于全面搞好城市地下管网管理的文件，要求五年完成排查和整改任务。尽管各地做了不少工作，但这个文件并没有全部落实到位。又如，建立健全城市建筑物装饰安全隐患防范制度体系。上海市社会工作党委曾组织协调专业社会组织对全市高大建筑物玻璃幕墙安全问题进行统一排查，这项工作应该作为全国现代城市治理的经常性工作纳入制度体系。改革开放40多年来，全国城镇的发展如雨后春笋，城镇大楼林立。许多楼房的玻璃、墙等外立面装饰材料临近“预期寿命”，安全隐患大，应该尽快建立健全“城市体检”制度体系，并予以立法保障。像人们每年体检一样，各个城市每年都要提交“城市体检”报告，有问题定期复查。各级规划建设部门应当依法承担起这一职责。

三、以共建共治共享为目标，构建我国市域社会治理现代化运行体系

现代城市治理从根本上说是要打破“见物不见人”的传统管理模式，核心是坚持以人为本，加强和创新基层社会治理，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。党的十八大以来，我国基层社会治理取得了明显成效，在新冠病毒感染防控中发挥了重要作用，但也暴露了许多问题。既有重视不够、认识不到位的问题，也有观念陈旧、工作不到位的问题。现代城市治理一方面要实现工作重心下移，扎扎实实做好基层工作，夯实基层基础；另一方面，应纳入市域社会治理现代化总体布局，加强顶层设计，搞好统筹协调。也就是说，应上下互动、左右联动，在全局视野里，在市域社会治理现代化的目标下，做好城市治理具体工作。

(一) 抓住街道体制改革这个“牛鼻子”，构建“战区式”市域治理新格局

街道(乡镇)是我国现代城市治理的基本单元。街道体制改革是城市治理体制改革的“牛鼻子”。近几年,为适应现代城市治理的新需求,全国许多地方在街道体制改革方面进行了新探索,特别是上海的街道“大部制”改革、北京的“街乡吹哨、部门报到”改革,得到了党中央的充分肯定,在全国产生了良好反响。但就全国而言,街道体制改革滞后仍然是制约现代城市治理的主要障碍。当前,深化街道管理体制改革,推动重心下移、力量下沉、资源下投、权力下放,特别是推行街道“大部制”改革,以街道为“主战区”构建市域社会治理新格局,势在必行。

一是明确街道职能定位。高度认识街道在市域社会治理中的基础地位、在基层社会治理中的主导地位,强化街道党工委和办事处作为区委区政府派出机关的基本属性,以做强做实街道为方向,优化街道职能配置,全面负责辖区内地区性、社会性、群众性工作的统筹协调,充分履行党的建设、公共服务、公共安全、城市管理、社会治理等综合管理职能,建设文明街道、活力街道、宜居街道、平安街道。

二是推行街道“大部制”改革。总结推广上海、北京等地的经验,推动街道体制整体性改革,依据职责定位综合设置组织机构,将向上对口的科、站、队、所等科室进行资源整合和优化调整,人员编制实行总量管理、动态调整,聚焦街道主责主业,构建符合基层治理实际的大部制模式,有效解决职责交叉、多头分散、条块分割、管理碎片化等问题。推动服务管理重心下移,理顺和明确权责关系,优化职能部门下沉街道的管理体制,其日常工作、人员管理、经费管理一般应由街道统筹管理使用,主要负责人由街道党工委负责任免,事前应书面征求区级业务主管部门的意见。

三是优化街道治理机制。加强党对街区社会治理的领导,优化党组织领导基层治理体制机制,以赋权增效为方向,强化政治功能和服务功能,提升统筹协调能力和组织动员能力。创新党建引领社会治理方式,以共建共治共享为目标,构建街道社区党建工作协调委员会机制。按照“集中”和“下沉”的改革方向,明确街道综合执法平台的法律地位,设立街道综合行政执法机构,实行“一支队伍”管执法,加强专业部门执法与街道综合执法有效衔接,建立健全综合执法的管理、培训、考核等机制。优化街道扁平化工作流程,推动形成决策、执行、反馈闭环流程,提升基层行政管理效能,实现服务管理精细化,快速回应群众诉求。

四是加强街道基础保障。加强依法治理,加快推动街道立法研究,加快研究出台城市街道办事处条例。优化基层管理职能体系,建立健全街道(乡镇)职责清单、赋权清单和工作事项准入制度。综合考虑街道实有人口、辖区面积、街区功能、社会单位、历史文化等治理要素,科学划分行政区划设置,推动编制资源下沉,统筹服务管理资源配置,形成保障基层的鲜明导向。扩大“互联网+基层治理”应用,推动大数据、互联网、区块链等信息技术与基层治理深度融合,提升基层公共服务精准化、城市管理精细化水平。

(二) 推动基层社会治理机制创新,构建“五社联动”社区治理共同体

建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,构建基层社会治理新格局。近几年,各地创新实践,在构建基层社会治理共同体方面有许多新探索、好做法;但基层社会治理体系不健全、合力不足、互动不够的问题仍很突出,在市域社会治理中尤其如此。市域社会治理现代化的基础工程是构建基层社会治理共同体,着力点是构建“1+5+N”社区治理现代化体系,不断提高系

统治理、依法治理、综合治理、源头治理能力：“1”是以街道（乡镇）为主导，建立健全区域党建工作委员会和地区社会治理委员会工作机制，加强综合协调能力。在市域社会治理中，区级范围太大，社区没有行政权，街道（乡镇）相对区级和社区而言，在加强综合协调、整合区域资源上更便捷、更有效。要把街道（乡镇）区域化党建委员会和地区社会治理委员会机制做实。“5”是在社区党组织引领下，推动社区居委会、社会组织（业委会等）、社会企业（物业企业等）、驻地社会单位与社区居民“五社联动”，共建共治共享。“N”是综合运用有关加强法治、德治、自治、智治的方式方法，不断推进基层社会治理创新实践。

其中需要进一步强调推进如下几项重点工作：一是推行社会领域基层党组织社区党委属地管理体制。党的领导是中国特色社会主义根本制度的显著优势。要把社会领域基层党组织纳入属地社区党委管理，全面加强党对基层社会治理的领导，把党的领导的政治优势、制度优势更好地转化为基层社会治理的效能。二是坚持和完善社区“三位一体”工作格局。借鉴北京等地经验，把社区党委、社区居委会、社区服务站三大机构做实做强，既有明确分工，又形成工作合力。社区党委牵头抓总，并负责搞好区域化党建工作；社区居委会的主要职责是搞好社区居民自治；社区服务站是政府延伸到社区的公共服务平台，负责落实政府基本公共服务相关任务、组织社区公共服务，从而形成社区党建、社区自治、社区服务“三位一体”的工作格局。这样，既有利于各司其职，又能凸显中国社区社会主义特色，切实把“坚持党的领导、人民当家作主与依法治国有机关统一”的国家根本制度优势更好地转化为社区治理效能。三是把破解城市小区物业工作难题当作加强和创新基层社会治理的重要着力点。城市住宅小区物业长期存在企业小散乱低、职能定位不清晰、业主委员会运行难、政府监管不到位、党建引领力度弱等普遍性问题。要把小区物业工作纳入城市基层治理新格局，切实推进工作重心下移、力量下沉、权力下放、资源下投到街道（乡镇）等工作。要加强社区党委的统一领导，加快推进业主委员会（物业管理委员会）建设。要有计划、分类别地推进物业服务管理全面覆盖，加快推进物业企业转型升级，加快推进物业工作社会化、法治化、专业化、智能化建设。四是大力推动驻地社会单位公共资源与社区共享，使社会单位成为“社区之家”。比如，北京推动“社区之家”建设几年来已初见成效，许多中央、市属单位为驻地社区作出了很大贡献。

（三）充分运用现代化技术手段，构建“网格化+”智慧社区工作体系

党的十九届四中全会把“科技支撑”作为主要组成部分首次写进了全会决议，党的二十大又进一步提出了明确要求。运用大数据、物联网、区块链、人工智能等新时代信息技术，为市域社会治理赋能增效，持续提升社会治理现代化水平，是时代特征、现实要求。近些年来，基层社会治理现代化建设成效显著，特别是网格化工作全面铺开。但是，距离全面覆盖、多网融合、一体运行的目标相去甚远，即使是网格化体系已经建立起来的地区，空转、自转、不转的现象也比较突出。因此，提出以下建议：

一是实施“网格化+”工程，为市域社会治理现代化全面赋能。不“另起炉灶”，不搞“两张皮”，以网格化为依托，与大数据、互联网、物联网、云计算、区块链、人工智能、微信圈等现代技术对接起来，形成全模式网格化基层社会治理系统。同步提升城市管理领域发现和解决问题的能力，通过技术体系创新和体制机制创新，实现管理更精细、服务更精准、城市更智慧。坚持以人民为中心的发展思想，实现更多群众事项在线上全程办理，让百姓少跑腿、数据多跑路，不

断提升公共服务均等化、普惠化、便捷化水平。总结“健康码”经验,将安全、高效、易用的身份认证技术运用于更多领域,运用大数据、区块链技术,破解流动人口服务管理难题,对各类人群进行精细化管理、贴心式服务。通过网格化体系建立实体社区空间和网络虚拟空间的紧密联系,借鉴社区动员先进经验,发挥网络社会动员的多元倍增效应,提高线上线下相结合的社会动员水平。

二是在市域社会治理中打破“信息孤岛”,消除“数据烟囱”,优化队伍结构,切实为基层减负。充分总结网格化、“雪亮工程”“城市大脑”建设经验,在基层全面推进整合信息系统、优化工作流程、共享数据信息等工作,推动技术融合、业务融合、数据融合,形成覆盖全国、整合各方、统筹利用、统一接入的市域社会治理平台,实现跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务的协同管理和服。大力推进数据治理,实现部门信息资源的共建共享,避免数据的重复采集、分析,最大限度地提升信息资源的使用效率、节省人力物力。杜绝“指尖上的形式主义”,干部切实从眼花缭乱的报表、手机微信群中解脱出来,让基层有更多精力为群众服务、抓工作落实。对基层工作中沉淀在各部门信息系统中的丰富数据资源进行深度挖掘,避免人海战术和运动式采集,充分展现大数据在精准预测、智能决策方面的独特魅力。推广“街乡吹哨、部门报到”经验,整合各类协管员队伍、公益性就业岗位、社区(村)志愿者队伍,按照“专职力量一格一员、专业力量一员多格、兼职力量一格多员”的原则,将人员力量下沉到网格,充实基层工作队伍。

三是坚持问题导向,破解市域社会治理中的突出矛盾和问题,为基层工作提质增效。充分发挥网格化体系在“治理大城市病”中的基础性作用,针对治污减霾、疫情防控、保障和改善民生、维护社会和谐稳定,以及当前治理“大城市病”中存在的突出问题和暴露的复杂矛盾,将大气污染治理、水污染治理、公共设施建设、市容环境美化、街面秩序维持等相关事项纳入网格化体系,分级负责、高效运转,全面覆盖、责任到人。在重大会议活动期间,各级基层政府和社区(村)依托严密的基础网格、专兼结合的网格员队伍、先进的信息系统,开展指挥调度、视频监控、矛盾隐患排查、动员发动群众、事件发现处置、突发事件迅速处置等工作,为重大会议活动提供安全、祥和、文明的社会环境。完善基层社会治理的“云网端”体系,借助新基建,提升基层社会治理的云计算能力和宽带网水平,丰富App、小程序等各类应用客户端,实现“天上有云、地上有网、中间有端”,加快推进城乡地区网格化服务管理全覆盖。切实保障数据安全,强化关键数据资源保护能力,增强数据安全预警和溯源能力。制定数据资源确权、开放、流通、交易相关制度,完善数据产权保护制度。加大对技术专利、数字版权、数字内容产品及个人隐私等的保护力度,维护广大人民群众利益、社会稳定、国家安全。

四、以全面深化改革推动创新实践为动力,构建我国现代市域社会治理现代化政策体系

加快推进市域社会治理现代化,要进一步发挥我国制度优势,全面深化改革、推动创新实践,构建我国现代城市治理政策保障体系。从完善市域社会治理政策角度说,建议抓住以下几个关键环节。

(一) 加快推进更加开放包容的社会组织政策体系建设

在党的领导下,政府、市场、社会“三位一体”形成合力,是我国根本制度的显著优势。随着

社会结构的深刻变化，社会公众的组织形态已由以单位组织形态为主，逐渐转变为以社会组织形态为主。社会组织按照行业、专业、兴趣、爱好组织起来。如何把社会公众更好地动员、组织起来，在党的领导下有序参与社会治理，逐渐成为迫切需要解决的重大问题。改革开放以来，我国社会组织快速发展，在经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。但总体而言，社会组织发展仍然存在许多问题，在社会治理中，有序参与、有效融入、有力发挥作用还不够。因而，除了社会组织自身能力需要不断提高外，社会组织治理体系也有待完善。在市域社会治理中，一方面传统社会关系有“撕裂”倾向，另一方面也有向新的社会组织“聚合”的势头。无论从服务角度还是从管理角度来说，党和政府都应该主动作为，坚持疏堵结合，加快推进更加开放包容的政策体系建设，进一步把社会力量纳入党和政府工作主渠道，进一步激发社会创造活力。

一是创新体制，实行分类管理。构建“枢纽型”社会组织工作体系，以人民团体为骨干，在不同层级构建同类别、同性质、同领域社会组织联合体，以便于党和政府有效联系、服务和管理，有序纳入党和政府工作主渠道。二是创新运行体系，赋予一定权限。授权“枢纽型”社会组织在政治上发挥“桥梁纽带”作用，在业务上发挥引领聚合作用，在日常服务管理上发挥平台作用，在党的领导和政府依法监管下，带领成员单位有序有效参与社会治理、加强自我管理。三是创新政策体系，完善保障措施。出台加强社会组织建设系列文件，推出一系列政策措施，包括建立健全社会组织党建工作机制、政府购买社会组织服务体系、社会组织服务（孵化）体系、社会组织管理规范等，大力支持社会组织发展和发挥作用，不断加强自身建设。四是创新方式方法，推动服务基层。提高动员群众、组织群众、服务群众的能力，推动社会组织服务基层、融入社区治理共同体。

（二）加快推进专业化职业化社会工作队伍政策体系建设

社会治理是一门科学，要求培养专业化干部队伍和社会工作人才队伍。近十多年来，我国社会工作人才队伍建设取得了历史性突破。2021年，全国社区工作者达400多万人，取得全国社会工作者职业水平证书的人员已增至73.7万人^①。但社会工作者队伍发展不充分、不平衡的问题依然非常突出，专业化、专职化、规范化、现代化的程度还不高。在新冠病毒防控中，社会工作者特别是社区工作者作出了突出贡献；但力量不足、水平不高等问题也更加凸显。在推进市域社会治理现代化进程中，要加快推进社会工作人才队伍专业化、职业化步伐。

一是化危为机，大力推动专业化。从2021年开始，持续在全国社区实施“大学生社工计划”，在解决高校毕业生就业困难的同时，解决社区工作者力量不足、专业化程度不高的问题。一方面，高校毕业生创历史新高，2021年就有909万，今后几年会只增不减^②；另一方面，受行政事业单位机构改革、经济下行压力、新冠病毒的影响，我国当前和今后几年就业形势异常严峻。而城乡社区居委会人员又严重不足。据统计：全国有65万个城乡社区、400多万名城乡社区工作者。如果按平均每个社区10个社区工作者计算（北京市规定每个社区人员编制一般在13人以上），缺口也有250万人^③。实施“大学生社工计划”，既可以有效缓解当前高校毕业生就业难的问题，又可以有效

^① 数据来源自2022年4月26日民政部2022年第二季度例行新闻发布会。

^② 数据来源自2021年5月13日教育部新闻通气会。

^③ 数据来源自2020年6月7日国务院新闻办公室新闻发布会。

解决社区工作者力量不足、专业化程度不高的问题。北京2009年开始实施“大学生社工计划”，到2021年，全市3.5万名社区工作者中具有大专以上学历的占95%，平均年龄39岁。

二是立足长远，大力推动专职化。中国特色的社区工作者应当是专职化的。国家要明确将专职社区工作者列入正式职业序列，给予较高社会地位。

三是完善政策，大力推动规范化。要紧紧围绕专业化、专职化、规范化、现代化目标，建立健全社区工作者选聘、培养、使用、待遇、评价、奖惩机制。要形成长效机制，确保“大学生社工”持续不断“进得来”；要加强教育培训，确保基层社会治理“用得上”；要不断提高待遇，确保社区工作者人才“留得住”；要创新体制机制，让优秀人才“流得动”，使社区不仅成为社区工作者干事创业的平台，也成为培养选拔人才的渠道。经过十多年的努力，北京在这方面形成了一整套政策体系、工作体系，走在了全国前列，经验值得总结推广。

(三) 加快推进民生领域社会企业发展政策体系建设

党的十九届四中全会明确提出，要创新公共服务提供方式，鼓励支持社会力量兴办公益事业，满足人民多层次多样化需求。社会企业是以社会效益最大化为目标，依靠商业手段提供社会服务的企业组织，具有解决困难群体就业、精准服务民生、参与社会治理、开发消费市场等多重价值与功能，是当前实现稳就业、保民生、促消费的有力抓手，是促进经济转型升级、实现高质量发展的新动力，也是推进基层治理现代化的创新实践。面对新时代社会的新变化和新挑战，大力发展社会企业，加快推动社会服务业转型升级，是非常重要而紧迫的任务，在大城市尤其如此。近十多年来，我国社会企业有了突破性发展，但整体上还处于起步阶段，规模偏小、力量分散、管理失范、水平较低，远远不能满足现代城市社会服务的广泛需求，是基层社会治理格局中急需补上的短板。当前，要抓紧研究制定相关政策，大力推动社会企业发展。

一是推出鼓励社会企业发展政策。尤其强调加快民生服务领域社会企业发展，从国家层面释放大力支持社会企业发展的政策信号。促进社会企业发展，最重要的是营造良好的发展环境。出台专项法律法规、确立合法性地位、明确认证标准、开放公共服务市场、提供扶持政策等，是发达国家通行的做法。我国要从实际出发，制定相关管理办法和政策措施，鼓励各地积极探索。

二是将社会企业纳入“两新一重”建设投资范围，优化社会企业融资环境。新型城镇化建设包括提升城镇公共服务、改造老旧小区和发展社区服务业。这都属于基层社会治理范畴，是社会企业创新创业的广阔领域。政府相关投资应给予社会企业平等市场机会，清理废除与企业性质挂钩的不合理规定。在竞争评标中增加社会效益考察，引导养老、托幼、物业、家政、文体等民生领域企业朝社会企业转型发展。金融管理部门应引导各大商业银行、投融资机构增加普惠金融、绿色金融、社会影响力债券及影响力投资产品，提高社会企业贷款融资的可获得性。

三是分行业建立健全社会企业政策体系。由国家发改委牵头推动，教育、养老、医疗、助残、环保、农业农村、公共文化及体育、社区服务、物业管理等主管部门在行业政策中明确支持社会企业发展。结合解决基层社会治理热点难点问题，在乡村治理中探索以社会企业模式实现乡村振兴的新路径；在城市社区中引导物业服务企业向社会企业转型，对社会企业参与老旧小区改造给予政策支持。政府购买服务项目应向社会企业开放，并使其享有同等条件下的优先采购权。

四是开展社会企业试验区建设。借鉴国外先进经验，总结北京、成都、深圳福田、佛山、顺德等地本土实践，研究社会企业试验区建设方案。因地制宜，探索社会企业认证标准。促进不同民生

服务领域支持政策融通,推动市场监管、民政、财税等部门政策集成创新。研究相关土地、融资、人才、税收优惠政策。设立政府引导社会企业发展基金。鼓励社会企业行业组织和支持型机构发展。

五是加大社会企业的研究和宣传力度。国家社科基金应增加对社会企业研究的支持力度,重点资助社会企业基础理论及实践研究、社会影响力评估及社会企业政策研究。把社会企业理论与实践纳入省部级领导干部培训内容。鼓励更多国家级创新创业大赛、示范区建设、试点项目增加社会企业内容。选拔奖励各领域优秀社会企业,培育社会企业家群体,倡导社会企业家精神,增进社会各界对社会企业的认知度。相关部门应为优秀社会企业参与“一带一路”建设提供条件,以社会企业家为代表讲好中国故事。

Four Dimensions of Modernization Construction of Municipal Social Governance System

SONG Guilun LIANG Jiaqi

[Abstract] Municipal social governance is a key component of national governance and a crucial driver for promoting the modernization of social governance. Strengthening the modernization construction of the municipal social governance system means guiding it with Xi Jinping's Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era and constructing a theoretical framework for the modernization of municipal social governance in China. It is based on upholding and improving the socialist system with Chinese characteristics to build a modernized institutional system for municipal social governance in China. The goal is to achieve co-construction, co-governance, and shared benefits, thereby constructing a functioning system for the modernization of municipal social governance in China. Comprehensive and deepening reforms serve as the driving force to promote innovative practices and construct a policy framework for the modernization of municipal social governance in China.

[Key Words] Municipal Social Governance System; Modernization of Municipal Social Governance; Social Governance

(责任编辑:朱瑞 责任校对:周瑞春)