

# 深化行政体制改革 助推社会治理创新

孙飞\*

**【摘要】**行政体制改革有助于促进社会多元主体协同共治。当前，行政体制改革助推社会治理领域依然存在着政策落实不到位、政府服务效率不高、行政执法效能偏低等一系列问题。江苏省南京市栖霞区在简政放权改革、建设服务型政府、行政执法改革等方面进行了有效探索，在培育多元治理主体、建设多元共治制度化渠道、提升社会治理效能等方面取得了有益经验。

**【关键词】**行政体制改革 社会治理 创新实践 效能提升

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.03.004

“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，构建基层社会治理新格局，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系，完善基层民主协商制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。2021年政府工作报告强调，加强和创新社会治理，夯实基层社会治理基础，健全城乡社区治理和服务体系，推进市域社会治理现代化试点。这折射出加强和创新社会治理已是发展新阶段推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。从国家组织结构和职能逻辑看，行政管理是在党的全面领导下，承担着推动经济社会发展、管理社会事物、服务人民大众的重要职责。新时代的中国行政体制改革，既要继续回应社会差异性，又要回应社会多元性。应对多元性，转变政策制定方式；建构多元性，以此拓展解决公共问题的路径<sup>①</sup>。据此可见，深

化行政体制改革，构建职责明确、依法行政的政府治理体系，推动中国特色社会主义制度优势转化为国家治理能力，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动，这是构建社会治理新格局的基础和前提。

## 一、深化行政体制改革助推社会治理发展的基本逻辑

习近平总书记强调，加强和创新社会治理，关键在体制创新。毋庸置疑，体制创新必须依靠行政体制改革，促进政府组织运行结构、职能配置结构进一步优化，不断完善社会治理的制度体系，提升社会治理能力。改革开放40多年来，中国行政体制改革的基本逻辑是，改革行政体系以使其能够有效执行中国共产党旨在解决社会主要矛盾的策略<sup>②</sup>。

\* 孙飞，国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所副研究员。

### （一）行政体制改革有助于推动简政放权，把制度优势转化为治理能力

行政体制改革是政治体制改革、经济体制改革和社会体制改革的重要内容，贯穿于社会主义现代化建设和国家治理体系建设的全过程。一方面行政体制改革理顺中央和地方政府职能逻辑和财权关系。在实践中行政体制改革秉承的价值取向，是进一步厘清政府、市场与社会的关系，充分发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府的作用，极大释放社会主体和市场主体的创新创业能力；进一步理顺中央、地方管理职能与财权关系，建立从中央到地方分工明确、运行顺畅、充满活力的工作职责任体系，形成稳定的各级政府事权、支出责任和财力相适应的制度安排，也相对有效地整合了市场化带来的社会分化问题，为加强和创新社会治理提供基础制度和政策支撑。另一方面，以“放管服”改革为核心的行政管理体制改革，可以消除体制机制性障碍，优化制度供给体系和质量，提升制度的适应性效率，充分发挥中国特色社会主义的制度优势。同时“放管服”改革可以重塑政府、市场与社会的关系，提升政府的治理效能<sup>③</sup>。诸如行政审批制度改革有效破除了制约创新创业的各种不合理束缚，降低市场准入门槛和制度性交易成本，营造权利公平、机会公平、规则公平的制度环境，极大释放了市场主体的创新创业能力，进一步推动社会结构的分化、重组和完善，为社会治理创新创造了积极条件。

### （二）行政体制改革有助于更好发挥政府作用，加快建设服务型政府

从新时代中国特色社会主义建设实践看，行政体制改革的价值取向和逻辑重心，是坚持以人民为中心的发展思想，增加人民福祉，建设服务型政府。改革重新定位转换政府角色，重新界定政府、社会、市场的边界和相互关系，使政府在服务市场、服务社会、服务大众

方面更好地发挥作用。从演进逻辑看，中国行政体制改革进程基本与市场化进程吻合，并在不同阶段先后呈现出适应市场（高效政府）、稳定社会（服务型政府）与人民满意（人民满意的服务型政府）的基本逻辑和价值取向，而其共同之处则在于回应主要由市场化所塑造的社会差异性<sup>④</sup>。从改革内在逻辑看，行政体制改革能促进在央地之间构建权力职能配置合理、衔接无缝、运行有序的承载体系和作用发挥体系，有效破除需求和信息上传下达的制度性壁垒，进而有效解决企业和群众反映突出的“社会风险防控”“社会矛盾化解”“社会竞争失序”等社会治理领域的突出问题。同时行政体制改革可以统筹利用行政管理资源，节约行政成本，创新公共服务供给方式，完善公共服务体系，提升政府治理效能，为市场和社会提供更优质高效的公共权力服务，快速和有效回应人民在“民主、法治、公平、正义、安全、环境”等方面日益增长的诉求。

### （三）行政体制改革有助于重构行政执法体系，全面提升综合执法效能

社会治理现代转型与政府治理法治化之间存在着紧密的融合与互动关系。2013年，党中央、国务院深入推进“放管服”改革以来，各级政府陆续将大量的行政审批事项下放和取消，客观上需要加快提升政府的有效监管能力，强化事中事后监管的重要抓手，就是深化综合行政执法体制改革提升治理效能。事实上，综合行政执法体制改革不仅包括优化行政权力配置、科学调整机构编制，还包括对政府有关部门的职责关系梳理、执法机制和执法流程再造，其实质是通过优化政府职责体系和组织体系，重构综合行政执法体系，建立权责统一、权威高效的行政执法体制。从改革实践看，推行综合行政执法体制改革是行政体制改革的重要内容，也是转变政府职能的重要途径。加强简政放权后的事中事后监管，必须依托深化综

合行政执法体制改革,创新综合行政执法体制和执法方式,进一步优化综合执法改革资源,整合行政执法队伍,探索实行跨领域跨部门综合执法,推动执法重心下移,提高行政执法能力水平。同时在改革中全面落实行政执法责任制和责任追究制度,提高行政执行能力和公信力,有效发挥法治对社会治理的引领、规范和保障作用。

#### (四) 行政体制改革有助于划清政府与社会权责边界,促进多元协同共治

当前,多元协同共治顺应了新时代发展的新形势新需求,有利于解决传统政府管理中的许多弊端和不足,增强了社会治理的效率和活力。从改革实践看,行政体制改革有助于破除阻碍社会多元协同共治的体制机制弊端,加大下放权力于社会和地方,把部分制定和执行具体政策的权限赋予基层政府和社会共同体,充分调动其社会参与的积极性和主动性。事实上,在政府与社会的互动合作中可以构建一种共赢而非零和博弈的关系,推进简政放权改革中的权力清单、负面清单、责任清单等制度建设,可以逐步明确划分政府权力边界,将政府社会治理的任务从负担过重的行政事务中剥离出来,既能有效解决长期困扰基层的“过度行政化”难题,又能充分调动一切积极力量推动社会的多元协同共治,为社会组织发展、群众自治等创造更大的空间。地方社会组织面临不同文化情境,在吸纳地方精英、引入多方资源以及拓宽社会连结方面有着显著作用,在打造共建共享共治社会格局以及实现乡村振兴战略等方面具备扮演关键性角色的潜力<sup>⑤</sup>。社会组织的蓬勃发展既适应了利益多元化发展的趋势,同时又为思想观念的多元化提供了组织基础,培育了公民利益表达和政治参与的意识,促进了公民主动参与选举投票的倾向<sup>⑥</sup>。实践证明,在体制中建构多元性,培育多元治理主体,形成更大范围内的“共建共治共享”,这将是公共

问题得到更具创新性解决方案的主要路径<sup>⑦</sup>。

## 二、当前深化行政体制改革助推社会治理面临的主要问题和困境

经过40多年的改革探索,我国社会治理体系日趋完善,社会治理现代化水平取得积极进展。但是,在行政体制改革助推社会治理创新实践中依然存在一些深层次的问题,一定程度上掣肘新时代构建共建共治共享的社会治理格局。

### (一) 行政审批方式创新不足,“放管服”改革依然存在一定空间

从行政体制改革实践看,当前我国在简政放权改革和公共政策落实方面仍存在一些不足和短板,导致社会治理创新滞后、成效不显著。一方面放权质量上避重就轻,简政放权改革还需进一步深化。当前,在取消和下放审批项目上,少数职能部门从数量上削减考虑得多,所下放权限则很多集中在比较边缘化或业务量极少的专业领域。对事关本部门直接利益的审批事项,采取直接保留,或者变向间接保留。同时变相审批和隐性审批没有彻底根除,在改革“精耕细作”中存有搞变向审批和权力复归迹象。政府除了行政审批、行政许可外,手中还握有行政强制、行政征收、行政确认、行政备案、行政检查等不少其他权力事项,这些事项极易演化为变相审批,增加社会和市场主体责任。另一方面,一些行政审批环节依然是“准入不准营”的拦路虎,严重影响了政府治理、企业发展、社会调节的良性互动关系。诸如经过改革后投资立项阶段审批事项已大幅度减少,但项目报建、竣工验收阶段审批事项仍然较多,压减空间依然较大。审批事项下放缺乏协调配合,一些投资、报建类审批事项下放后,关联性较强的环保、国土、规划、建设等审批权限未同步下放,企业群众办事仍需“多头跑、往返跑”,增加了办事的时间成本和经济成本。

## （二）公共服务供给方式缺乏创新，服务型政府建设进展缓慢

近几年，政府积极深化公共服务供给侧结构性改革，优化公共服务体系和质量，公共服务内容不断拓展、服务效率不断提升。但是，目前政府的公共服务职能依然存在一些短板和不足，相对落后的社会管理体制和公共服务体系满足不了人民群众美好生活的需要，并束缚了人民群众自己解决自己生计问题的努力，这就是当前社会主要矛盾在政府职能领域的表现<sup>⑧</sup>。诸如在信息服务共享方面，政务信息和数据在不同部门、不同行业、不同系统、不同地区之间分散化、割裂化现象依然严重，“部门墙”“行业墙”“区域墙”阻碍了数据信息的流动共享，制约了政府服务群众的潜在能力和效率。在服务能力方面，全科政务服务能力不强，各级政府服务从“办成一个事项”提升到“办成一件事”观念不强、措施不力。行政管理方式信息化、标准化、规范化程度依然较低，“一门受理、一站办结、一网联办”为特征的全科政务服务模式还在探索阶段。全国政务服务一体化平台还需进一步改造升级，在积极探索“互联网+公共服务”“互联网+公共政策服务”“智能化服务”等现代服务模式应用方面，还需进一步深化完善。此外，政府便民服务意识还需进一步提升，缺乏设身处地为企业和群众考虑。诸如大都市相关部门在处置乱停车问题时，处置方式创新依然不够，主要依托罚款和设置隔离护栏，这种“只堵不疏”的做法，缺乏从长远角度解决百姓停车难、办事难问题。

## （三）法律法规建设不完善，综合行政执法体制改革滞后

当前，虽然已经建成中国特色社会主义法律体系，但在社会治理领域，既有法律体系的覆盖率仍然较低<sup>⑨</sup>。在综合行政执法体制改革助推社会治理方面，依然面临着法律支撑缺位、执法联动体制不畅、基层普法宣传不足等一些

突出问题。一方面，法律法规的“立改废释”工作严重滞后。无论社会如何发展，制度都是社会治理的重要工具和手段，制度治理是现代文明社会的理性选择<sup>⑩</sup>。然而，当前简政放权后的部分领域事中事后监管依然存在法律支撑缺位问题，甚至无法可依，相应法律法规的“立改废释”工作严重滞后，导致执法主体地位模糊，没有相应的行政法规对其主体资格法定化，即影响了依法行政的工作效率，造成违法处置的威慑力不足。由于社会问题的复杂性，始终存在着执法主体职能的单一性与解决问题需求的综合性之间的矛盾。从执法客体来看，当前社会治理中关于房屋租赁、网络诈骗、传销人员处置等领域缺乏相应的法律依据。另一方面，综合行政执法体制改革滞后。当前，在行政执法领域存在政府执法组织力量薄弱、职能配置分散、协调性差、效率不高，以及执法机制、联动机制、对接机制不健全不通等一系列深层次的矛盾。同时监管力量与“面广量大”的监管任务还不相适应，基层监管队伍力量薄弱，执法力量与人员编制明显不匹配，人员的专业水平和能力存在结构性短缺。整合下沉后的执法机关与相关行业管理部门依然存在着职责交叉、衔接不畅、推诿扯皮和磨合周期较长等一系列低效率环节。可以说，以“大市场、大监管、大执法”为核心特征的统一市场监管机制还没有形成。

## （四）社会主体参与度不高，多元协同共治机制没有形成

社会治理需要的政府与多元社会主体的共同参与，共同开展治理行动，重点发挥社会公众、社会组织的积极性。从社会治理实践看，当前我国社会主体参与度不高，多元协同共治的制度环境和动力机制还未形成。一方面人民大众和社会组织参与社会治理的热情不高。毋庸讳言，公众参与社会治理，意味着在公共事务的决策、管理、执行和监督过程中，公众能

够自由地表达立场、意见和建议。但是,在实践中一些改革方案缺乏改革利益相关者的共同参与,下级不能对上级制定的改革方案进行及时有效的补充和完善,导致参与社会治理的动力不足。同时一些地方政府缺少必要的沟通、协商等“有力度、有温度”的办法来解决社会问题,公众参与社会治理的渠道较少,既有的制度性渠道也容易流于形式或被虚置。诸如当前城市管理普遍存在公众有效参与不足的问题,大部分城市的公众参与方式仅限于拨打热线、市民“随手拍”反映问题和监督媒体公布的考核结果<sup>⑩</sup>。另一方面,社会组织发展规模小,提供公共服务能力较弱。当前,我国社会组织在承接政务事项和参与社会治理等方面存在较多短板,诸如社会组织不仅存在数量少、规模小、布局分散、影响力较弱,而且组织内部的自主发展、自我管理、自我服务意识不强,大部分社会组织还面临着严重的资金困难和严峻的生存困境。在参与社会治理方面,依然存在组织体系和组织制度建设滞后、组织活力不足、行政化色彩较浓、对放下的权力接不住管不好等突出问题。总之,社会组织目前尚未形成积极参与社会治理的中坚力量。

### 三、南京市栖霞区行政体制改革助推社会治理创新的经验分析

近年来,南京市栖霞区坚持行政体制改革助推社会治理创新的逻辑主线,在“不见面审批”“全科政务”“综合执法”“简政放权”等方面打出一套集成改革的组合拳,这些改革举措协同推进、优势互补、共同提升,营造了区域社会治理创新的良好生态,推动社会治理现代化水平稳步提升。

#### (一) 真减真放权力于基层,“不见面审批”提效能

近年来,南京市栖霞区积极贯彻落实中央

“放管服”改革的战略决策部署,加快转变政府职能,创新行政审批方式,切实推动向基层和社会放权,改革进展和社会治理成效显著。一方面深入推进简政放权,真减真放权力于基层。全区深入推进“放管服”改革,按照真减真放的大原则,大幅削减行政审批事项,切实推动向基层、社会放权,社会和市场主体活力持续释放。截至2021年,南京市栖霞区已有94项区级行政权力事项下放到街道,最大程度放宽服务范围,30个行政许可事项集中审批,工程建设项目审批环节、审批时限分别压缩70%和25%。全面推行权力清单标准化建设,减少主观用权空间,将673项行政许可、443项备案事项进行全面梳理,行政权力事项清单和办事指南全部标准化入库,使行政权力运转有序、阳光透明、廉洁高效,较好平衡了职能逻辑、组织逻辑和运行机制的关系。调研发现,南京市栖霞区超过90%的企业和居民认为区政府“放管服”改革成效显著。另一方面,创新落地不见面审批,服务效能大幅提升。南京市栖霞区始终坚持以供给侧结构性改革为主线的理论创新和实践创新,积极转变监管理念和监管方式,把“不见面审批”作为改革的重要抓手,在增加政务的透明性、廉洁性、回应性和服务性的同时,重点突破在时间、空间双重维度上实现对审批流程最大限度的优化和压缩,极大降低了制度性交易成本。目前南京市栖霞区的不见面审批系统已经从最初的1.0版本上升到3.0版本,在“审批提速、环境提升、服务提质”三方面成效显著,实现了群众、企业“一次不跑、事情办好”的价值诉求。95%的新设企业通过不见面办理,区级审批许可事项不见面办理覆盖率达94%。这种“不见面审批”的创新做法得到了党中央、国务院的充分肯定,并于2017年4月开始向全国推广“不见面审批”经验。

#### (二) 围绕“小窗口”做“大文章”,不断提升“全科政务服务”能力

近几年,南京市栖霞区积极落实党中央、

国务院的行政体制改革战略部署，立足区域基层社会治理实际，着力优化公共服务供给体制机制，创新公共服务供给模式，增加供给结构对需求变化的适应性和灵活性。积极推出“全科政务”服务，推动“从一人一窗一类事”的传统模式向“进一个窗办所有的事”的全科模式转变。这种由全科社工实现“一窗一网联办”“区街一体通办”的创新模式改变了传统审批条块分割的现象，解决了区街服务中心存在的“审批授权不足、网上运行不畅、窗口忙闲不均、人员主体不一、绩效考核不均衡”等一系列突出问题。从改革价值取向看，全科政务改革既放权又赋权，导向是让企业、群众办事少跑路，让权力上下通用共享，促进基层政府真正服务群众。从改革成效看，南京市栖霞区率先推行收件权和审批权分离的全科政务服务模式，推进商事、民生等18个部门审批业务集成进入政务服务系统。目前，街道便民服务中心政务服务窗口全科率达100%，窗口效能同比提高120%，居民办事时间节约率达80%以上，企业和群众的满意率达99.5%以上。由此可见，南京市栖霞区全科政务服务模式改革凸显了以人民为中心的发展思想，这种“把方便让给群众、把麻烦留给自己”的改革方式，深度扭转了业务、权责部门条块分割的被动局面，增加了公共服务的有效供给，极大提升了企业和群众的“获得感”。

### （三）积极推进综合执法改革，执法效能进一步提升

当前，重心下移、责权一致的综合执法体制改革是南京市栖霞区行政体制改革的重点力措。坚持整体性治理思维，积极推进综合执法体制改革与创新，整合行政执法资源和相对集中的行政执法权限，推进行政执法权下移，加快行政执法体制向结构重组、功能聚合、信息共享、流程优化、业务协同的高效模式转型。实践层面立足于辖区社会治理面临的社情民

情，积极构建“综合执法+批管同步+双随机一公开”的新型监管体系，全面推行无盲区监管，有效突破了监管力量有限与监管任务繁杂、监管标准持续提高之间的瓶颈约束，推进检查权和处罚权相分离的改革，将涉及城管、市场、交通等10个部门的1313项行政检查权相对集中交给街道综合履行，在不改变行政主体权限、法律责任归属和不新增编制的前提下，整合城管、交通和市场监管等执法力量下沉到街道，组建街道综合行政执法大队，真正破解了街道“看得见管不着”、部门“管得着看不见”的基层执法矛盾，实现了高效率行政检查与专业行政执法的有机结合。目前，辖区内传销警情全部清零，98%以上的违法违规行为第一时间发现、第一时间处置，在执法效能不断提升的同时，也有效降低了行政执法成本。

### （四）高效推进网格化治理，多元协同共治步入新阶段

南京市栖霞区经济的快速发展以及社会资源快速流动和社会结构分化重组，为各种合作性组织、行业协会和公益性组织的孕育与发展提供了新的契机，高效的网格化管理和日趋壮大的社会组织推动“多元协同共治”步入了新阶段。一方面网格化治理搭建了多元协同共治的平台。近年来，南京市栖霞区围绕推进网格化基层工作、深化网格化党建引领、积极探索“网格化+”系列社会治理创新模式、发挥网格化综合治理优势解决突出问题等四个工作核心，高效推进网格化治理。全区“一张网”整体治理部署，推动街道全体工作人员与网格建立常态化联系，形成了信息反馈、应急处置、指挥协调、跟踪考核的完整机制和工作体系，极大促进了职能部门人员与基层具体的人和事物对接，多元治理主体积极融入网格，逐步形成了政府、市场和社会纵横联动、协同共治的大格局。调研发现，目前全区网格化治理成效群众满意度超过95%。另一方面，日趋壮大的

社会组织推动社会的多元协同共治。近年来,南京市栖霞区充分发挥社会组织的中坚作用,着力构建社区为平台、社会工作者为支撑、社区社会组织为载体、社区志愿者为辅助、社区公益慈善资源为补充的新型社区治理“五社”联动机制,完善社会力量参与基层治理激励政策,设立社区基金会、支持建立街镇社会工作服务站、培育社区社会组织参与志愿服务,形成社会治理的重要支撑。同时政府出台了南京市栖霞区公益创投项目实施方案,通过购买服务扶持社会组织发展,拓展其参与社会治理服务空间。近三年来,南京市栖霞区累计与105个社会组织签订470多个公益服务项目;全区现有社会组织1802家,万人拥有数达18.4个,高于全国平均水平近一倍(目前全国万人拥有数为9.6个)。显然,不断壮大的社会组织既补充完善了社会服务功能,也极大推动了社会多元协同共治的进程。

#### 四、新阶段深化行政体制改革助推社会治理创新的建议

新时代加强和创新治理,必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,学习借鉴新时代“枫桥经验”,进一步深化行政体制改革,为社会治理能力现代化建设清障赋能,使中国社会治理之路走得更稳、更实、更远。

##### (一) 强化简政放权改革政策落实落地,提升社会治理整体效能

当前,我国应以全面提升社会治理现代化水平为导向,深化行政体制改革,优化制度供给,强化制度执行力,加快把国家制度和国家治理体系的显著优势转化为社会治理效能。一方面继续深化简政放权改革,强化政策落实落地。“放管服”改革是一个有机整体,必须上下衔接、左右协同,注重改革的系统集成,才能提升整体治理效能,提升公共政策解决社会实

际问题的能力。应持续完善权力清单制度,扩大参与主体以增强其合法性、正当性的基础。权力清单制度实际上是一种通过党政系统“自上而下”贯彻实施的行政“自制控权”机制,实践证明这是一种富有效率的、与当权力结构及其运行逻辑完全契合的改革举措<sup>⑩</sup>。加快完善行政执行体制、机制和制度建设,完善政治问责制和行政问责制。聚焦目前“明放暗不放、放虚不放实、放责不放权”的突出问题,以及放权后中央机构仍然通过其他方式过度干预地方机构的突出问题,在廓清中央和地方职能、权责边界的基础上,将属于地方政府自主的人事权、财政权、事务权整体下放。同时对改革的进展和成效开展好必要的、客观的第三方评估,建立完善政策评估信息系统,扩大公众参与面,保证评估结论客观公正。另一方面,加快创新完善行政审批方式。要学习借鉴南京市栖霞区“不见面审批”和“全科政府服务”成功经验,不断创新审批方式,破除行政审批体制机制障碍。注重对行政审批制度改革与投资体制、财税金融体制、社会治理体制和行政管理体制改革的深度结合。要优化项目报建审批流程,推行联合审批、多图联审等方式。针对审批前评估耗时长的突出问题,要下决心精简优化。着力破解部分领域市场准入门槛依然偏高、变相审批和变相收费治理不到位、投资审批效率较低、政府服务的回应性和主动性不高等多方面的问题。真正通过加快创新完善行政审批方式,支持地方创造性开展工作,为基层群众的首创精神充分释放创造更大的空间。

##### (二) 增加公共服务供给能力,加快建设服务型政府

当前,我国应加快完善公共服务供给体系,增加公共服务有效供给,积极赋能社会治理。一方面重点推进政务供给侧结构性优化、重心下移、全科服务。进一步深化公共服务供给侧结构性改革,推动社会治理资源的优化配

置,推进民生领域服务供给体制机制创新,促进公共资源向基层延伸、向农村覆盖、向弱势群体倾斜。加大政府购买公共服务力度,建立健全政府购买服务机制。进一步下沉社会治理资源和服务,更好提供专业化、精细化、高效化的服务,筑牢基层社会治理根基。注重政府公共服务方式创新,加快提升“一窗受理、集成服务”的能力,以及“一网通办”确保居民在任何窗口都能接受相同规范的全科政务服务能力,加快建设服务型政府。另一方面,依托互联网+等技术平台支撑,提升公共服务供给效率。当前,应围绕数据信息资源开放共享,深化行政体制改革,重点突破数据共享的体制机制壁垒。以公共服务领域业务系统、网络系统和信息资源系统建设为突破口,确立统一标准体系,抓紧推进全国政府服务一体化平台的建设和升级,全面提升政务服务数据信息的整合覆盖、分级管理、统筹利用和互认共享水平,实现社会数据资源的有效整合与共享,进而提升公共服务供给效率。同时注重利用大数据和人工智能等先进技术,更加精准识别多元化、多层次的居民服务需求,以精准的公共资源投入满足社会多维度的需求,进而实现更理想的社会治理成效。

### (三) 加快完善法律法规“立改废释”工作,深化综合行政执法体制改革

当前,加快完善社会治理领域法律制度建设,推进综合行政执法改革是新时代下推进改革和法治互动的的方法论。应重点推进三项工作。一是建立健全与改革配套的法律制度体系。在实践中要注重改革进程与法制建设相协同,加快完善社会治理领域相关法律法规“立改废释”工作,注重为改革试点提供及时的法律支撑。加强基层领域的立法、执法工作,加快基层治理相关的法律法规制度建设,增强基层法律法规的可操作性和执行性,形成上下贯通的社会治理法律制度体系。在推进社会治理


的法治化进程中,应注重改善并培育滋养法治健康成长的社会土壤,必须根治权力任性、资本贪婪和人情绵缠这三个顽疾,必须根植平等意识、规范意识和程序意识这三种意识<sup>③</sup>。二是借鉴南京市栖霞区经验,深化行政执法体制体制改革。在改革中应最大限度减少不必要的行政执法事项,进一步整合行政执法队伍,继续探索实行跨领域跨部门综合执法,推动执法中心下移,提高行政执法能力。同时积极汲取南京市栖霞区成功经验,全面推进依法行政,完善行政执行体制、机制与制度建设。创建社会基层自治治理为主、政府治理法治化为辅的立体式融合互动治理模式<sup>④</sup>。以执法重心下移到街道为着力点,以建立执法队伍、明确执法责任、强化执法标准为抓手,积极构建新型基层综合行政执法体制,不断提升社会治理的执法效能和法治化水平。三是妥善处置综合行政执法和专业行政执法的关系。综合行政执法与专业行政执法作为行政执法的两种模式,互动协调、互为补充,应厘清两者的职能边界,降低制度性成本,提高制度运营绩效。在执法实践上,要依专业化程度、交易费用高低科学合理确定综合执法范围。统筹配置监管职能和执法资源,逐步建立权责统一、权威高效的市场监管行政执法体制,形成综合监管与专业监管分工协作、优势互补的市场监管大格局。

### (四) 扩大社会参与度,加快拓展“多元协同共治”的制度化渠道

党的十九届五中全会强调,完善共建共治共享的社会治理制度,不断增强人民群众获得感、幸福感和安全感,促进人的全面发展和社会全面进步。据此,应着力抓好三个方面。一是加快培育和壮大社会组织。进一步深化行政体制和社会体制改革,改进和完善宏观调控,积极放权于社会和地方,赋予社会组织更多职能和更多发展空间,加快推动从政府行政管理本位向“多元协同共治”的社会治理体制转



变。大力推进政社、政事、政企分开，逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模，拓展社会组织参与社会治理的路径和方式。在实践证明有效的领域积极推行政府购买、特许经营、合同委托、服务外包等新方式，可以让各类社会组织通过公平竞争参与各类公共服务的供给，并且在竞争中优胜劣汰<sup>⑤</sup>。着力将改革社会组织管理制度作为突破口，充分激发社会组织的活力。同时实施有效监管，更加注重发挥社会组织的自律、他律、互律作用。与此同时，面对风险常在而变动不居的社会，则需要着力解决社会组织包容性发展的动力机制、平衡机制等问题<sup>⑥</sup>。二是完善群众参与基层治理的制度化渠道。毋庸置疑，社会多元参与需要有伦理性的价值要求，只有改革的主导者、受影响者都能够作为社会主体平等地参与改革的全部过程，才能照顾和体现各个方面的利益、愿望和要求，才能达成共识凝聚力量。据此，应逐步构建自上而下与自下而上信息畅通、协同推进的决策新机制，搭建和完善政府与社会协作平台，加快建立健全发挥居民自治作用的体制机制，充分调动群众在基层治理中自我管理、自我服务、自我监督的积极性。在基层公共产品和服务的供给决策中更多地发挥群众的自主能动作用，使社会主体的参与和公共资金的使用、公共问题的解决紧密衔接<sup>⑦</sup>。三是构建高效网格化平台，引领社会多元协同共治。积极学习借鉴南京市栖霞区网格化治理经验，加快党建融入网格化治理，推进网格化向“网格化+”转变，构建“信息化”平台，引入“社会化”资源。积极打造多样、丰富、畅通的公众参与平台，进一步明确网格化社会治理中心的机构定位，分层分类梳理明确中心工作内容、工作机制、办理流程，规范中心网格事件处置标准、队伍建设标准，精心设计、完善公众参与的运行机制。充分利用现代信息化、智能化、数字化技术，加快社会治理“一张网”的建设进程，统筹推进各部门之间资源整合、信

息共享、业务协同，推动形成“上面千条线、下面一张网”的精细化、智能化、社会化的管理网格，引领构建共建共治共享的社会治理新格局。

- 
- ① 何艳玲：《中国行政体制改革的价值体现》，《中国社会科学》2020年第2期。
- ② 于君博：《改革开放40年来中国行政体制改革的基本逻辑》，《经济社会体制比较》2018年第6期。
- ③ 张占斌、孙飞：《改革开放40年：中国“放管服”改革的理论逻辑与实践探索》，《中国行政管理》2019年第8期。
- ④ 同①。
- ⑤ 徐家良、张其伟：《地方治理结构下民间自愿组织自主性生成机制——基于D县C义工协会的个案分析》，《管理世界》2019年第8期。
- ⑥ 吴结兵、沈台凤：《社会组织主动参与社会治理研究》，《管理世界》2015年第8期。
- ⑦ 童星：《中国社会治理》，中国人民大学出版社，2018年版，第177页。
- ⑧ 同⑥。
- ⑨ 同①。
- ⑩ 袁洪英：《社会治理的他者伦理问题探析》，《中国行政管理》2020年第3期。
- ⑪ 罗海元、王伟：《完善新时代城市管理机构职能与管理体制研究——基于我国八省市三级城市管理实践考察》，《中国行政管理》2019年第8期。
- ⑫ 朱新力、余军：《行政法视域下权力清单制度的重构》，《中国社会科学》2018年第4期。
- ⑬ 刘祖云：《社会治理创新的路径遵循——基于内地与香港比较视角的探讨》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2018年第6期。
- ⑭ 谭菊华：《现代社会治理与政府治理法治化互动机制研究》，《人民论坛》2019年9月下。
- ⑮ 王道勇：《提高社会组织参与社会治理的能力》，《中国党政干部论坛》2019年第5期。
- ⑯ 张青、武艳：《包容法治法治框架下的社会治理》，《中国社会科学》2018年第6期。
- ⑰ 同⑤。

(责任编辑：葛云)