

## 创新社会治理夯实平安之基

清华大学社会治理与发展研究院

社会治理是国家治理的重要方面,社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。随着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动,我国着力构建符合时代需求的社会治理体系,逐步从社会管控、社会管理向社会治理转变。治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。党的十八大以来,我国大力推进社会治理领域改革创新,社会治理进入加快发展的新时期。党的二十届三中全会将“创新社会治理体制机制和手段”作为“聚焦建设更高水平平安中国”的重要内容,对健全社会治理体系作出重要部署,为创新社会治理指明了方向。

## 从社会管理转向社会治理

我国社会治理有着深厚的历史根源和现实需求。儒家思想倡导“仁政”“德治”,对现代社会治理具有重要启示作用。随着社会结构发生深刻变革,我国着力构建符合时代需求的社会治理体系,逐步从社会管控、社会管理向社会治理转变。

新中国成立后,为维护社会稳定,主要通过“单位制”“户籍制”等进行全方位管控。随着改革开放深入推进,利益格局深刻调整,思想观念也发生深刻变化,社会治理理念逐渐转向注重社会矛盾化解与公共服务均等化,强调健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。党的十八大以来,我国大力推进社会治理领域改革创新。党的十八届三中全会首次提出“社会治理”概念,强调“改进社会治理方式”“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。党的十九大进一步提出,打造共建共治共享的社会治理制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

社会治理是政府、社会组织、企业和个人等多元主体,通过制定和执行规则、提供服务和管理公共资源,共同维护社会秩序、促进经济社会发展和公共利益实现的过程,强调治理主体的多元性、治理方式的多样性和治理目标的公共性,具有动态性、整体性、协调性、法治性和创新性特征。其中,动态性是关键特征,生产力持续发展促使社会关系和社会需求迭代演进,治理策略与机制需依据不同阶段特性和具体问题灵活调整,确保与社会需求精准适配。整体性体现在社会治理覆盖经济、文化、公共服务等各个领域,加强统筹规划、全方位协调,才能更好推动经济社会可持续发展。由于参与主体更加多元,利益诉求和行动方式各不相同,因此协调性强调沟通协作、凝聚合力,避免因矛盾影响治理效率。法治性是坚实保障,为社会治理构建起清晰的规则体系,能够营造公平公正的社会环境,为社会稳定筑牢根基。创新性是顺应时代发展的必然选择,科技迅猛发展和社会结构深刻变革不断催生新方法、新技术,推动治理模式持续创新。

纵观我国社会治理变革历程,我们党带领人民探索出了一条中国特色社会主义社会治理之路。治理理念上,从传统社会管理迈向现代社会治理,实现了从单一管控到多元共治的转变。治理结构上,从管理转向引导,通过协同治理形成政府、社会、公众多元互动的治理格局。治理方

## 观点速递

## 构建“三治融合”基层治理体系

王伟进、许亚敏、关棋月在《行政管理改革》2025年第1期《“三治融合”基层治理体系的演变、内涵与实践》一文中指出,党领导下的“三治融合”基层治理体系,是自治、法治、德治等治理传统在基层治理中的传承与发展,体现了各扬所长、各补其短、协同作用的理念创新。“三治融合”源于地方实践创新,各地因地制宜开展各具特色的基层治理探索,形成了村务契约化管理、村(居)民议事厅等治理模式。前期实践探索与经验积累,党的领导与多元主体的壮大为“三治融合”基层治理体系构建提供了有利条件,但仍面临诸多挑战。基层党组织领导下的基层群众自治不仅是简单提供一套规则,还关乎如何有效激励群众关注自身权益、关心所在社区的治理。推进社区法治不是简单的法规普及,更重要的是在社区内培养居民、社区工作人员的法治意识。社区德治教化并非单纯的道德灌输,而是要在社区内培育积极健康的道德风尚。从制度和机制层面推进“三治融合”基层治理体系建设,需着重考虑以下三个方面。一是加强顶层设计,科学设置管理体制与组织架构,统筹社会各方面力量,将“三治”融入党委政府及其部门的基层治理工作。二是在基层治理过程中,发挥党在协调各方利益、统筹社区资源等方面的重要作用。三是有效发挥科技支撑作用,将“智治”融入“三治”,使“三治融合”提质增效。

式上,从过去依赖经验的粗放治理走向制度化、规范化建设,制度的完善为社会治理奠定了基础。治理实践上,从“救火式”应急处转向加强顶层设计、构建长效机制,从源头防范化解问题。据《2024年中国社会治理与发展指数(CS-GDI)年度报告》测算,2024年全国31个省(自治区、直辖市)平均得分为79.64分,且连续多年均有所提升,显示出社会治理能力持续提高。

## 各地创新模式构建社会治理新格局

作为一个拥有14亿多人口、幅员辽阔的发展中大国,社会治理点多、面广、难度大,没有现成经验可循。党的十八大以来,我国加快构建科学有效的社会治理体制,持续推进社会治理体系和治理能力现代化,通过系统性改革构建起党委领导、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。党的二十届二中全会组建中央社会工作部,统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设,推动跨部门协同治理。地方党委积极响应,成立社会工作部门,省、市、县三级逐步建立健全相应的协调机制,积极探索加强新兴领域党建工作的有效途径。通过建立党委统一领导、“两新”工委统筹协调、行业管理部门具体指导、行业党组织直接负责的工作体系,不断扩大党的组织覆盖和工作覆盖,将新经济组织、新社会组织、新就业群体纳入基层治理体系,进一步提升基层治理效能,夯实社会治理基础。社会治理理念创新转化为社会治理实践优势,各地形成了许多可复制、可推广的经验模式。

以市民诉求驱动城市治理。城市是人类文明的结晶,是经济社会发展 and 人民生活的重要载体。截至2024年末,我国城镇化率达67%,城市成为社会治理的重要场域。各地坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念,推动治理重心下移,不断提升城市的可持续性、宜居性,形成了独具特色的城市治理道路。北京市以市民诉求驱动超大城市治理,为城市治理提供了“民有所呼、我有所应”的“北京方案”。自2019年起,北京市深入推进接诉即办改革,以党建为引领,以12345市民服务热线为主渠道,通过制度创新与技术赋能,精准破解民生堵点,通过建立“每月一题”工作机制和响应率、解决率、满意率“三率”考评机制,推动“主动治理、未诉先办”,高效解决群众急难愁盼问题,基层治理响应速度和解决能力有效提升。截至2024年末,12345热线受理群众和企业反映1.5亿件,诉求解决率从53%提升至97%,市民满意率从65%提升至97%。

自治、法治、德治相结合推进城乡基层治理。各地坚持大抓基层的鲜明导向,推动资源向基层倾斜,强化党建引领,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。浙江省绍兴诸暨市枫桥镇创造了依靠群众化解矛盾的“枫桥经验”,并根据形势变化不断赋予其新的内涵。枫桥镇干部群众充分发挥基层党组织

## 法治为市域社会治理提供有力保障

李鄂贤、孟磊在《前线》2024年第12期《以法治方式推进市域社会治理现代化》一文中指出,市域社会治理在国家治理体系中具有承上启下的作用,是国家治理在市域范围内的具体实践。法治是市域社会治理的基本方式,为其提供强有力的保障。以法治方式推进市域社会治理现代化,是顺应从管理到治理转型的必然要求,是解决现代社会治理难题的关键举措。文章分析了以法治方式推进市域社会治理现代化需要着力解决的问题,并提出相关建议。一是建设科学完备的市域法治规范体系。制定符合市域特点的治理规则,推动相关法律法规的立、改、废、释;拓宽立法参与渠道,形成地方立法机关主导、部门协同、人大代表和群众参与的工作格局。二是建设公正权威的市域法治实施体系。明确社会治理的重点领域,建立行政、检察、审判、调解的衔接机制;准确把握严格执法、规范执法、文明执法的关系,改善执法方式,使执法兼具力度与温度。三是建设规范严密的市域法治监督体系。探索一体化政务服务平台建设,实现行政信息联通、决策标准互通、决策结果互认的全流程管理;探索上下贯通的专责监督体制,实现业务联动、信息畅通、人员流动。

作用,通过“三治融合”和“四防并举”(人防、物防、技防、心防),把问题解决在基层、化解在萌芽状态,让“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”成为常态。同时,在资源整合上做加法,率先开展社会治理中心建设,将分散的多个中心集成为一个中心,通过基层调解组织化解矛盾纠纷成功率在98%以上。“枫桥经验”在新时代创新发展,与方便企业和群众办事的“最多跑一次”改革相结合,不断创新服务方式,形成了具有时代特色的基层社会治理模式。

探索智能社会治理的“中国方案”。顺应数字化、智能化、网络化发展趋势,2021年9月,中央网信办、国家发展改革委等8部门联合发布首批国家智能社会治理实验基地名单,标志着我国社会治理迈入智能社会治理探索阶段。3年多来,10家综合基地和82家特色基地开展智能社会治理实验,形成了初步的创新建设成果。以内蒙古自治区鄂尔多斯市为例,该市全口径搭建了“市—旗区—街道—社区”四级“根数据库”,打破部门之间、系统之间数据壁垒,实现数据智能采集与报表自动生成,基层网格员填报数据时间大大缩短。标准建设方面,主导制定《积分制基层社会治理数字平台建设规范》,参与3项国家标准研制,形成130余项研究成果;产业智能化方面,与华为公司共建工业互联网平台,引入72家生态伙伴,推动煤炭、化工等传统产业升级;智慧养老方面,构建了市级监管、旗区调度、街道社区响应的智慧养老服务平台,截至2024年末,累计生成服务工单超360万条,日均处理助餐、助康等工单2000余条,服务精准率达98%;公共服务方面,创新推出“多差评+码上生活”小程序,集成社区、政务服务等功能,注册用户超50万,诉求响应率达99.6%。鄂尔多斯市通过“智治”赋能稳步推进社会治理现代化改革,2024年在国家智能社会治理实验综合基地评估中位于前列,为资源型城市转型提供了“暖城方案”。

构建共建共治共享的社会治理共同体。各地不断创新社会治理方式,在实践中创新“党建引领+专业支撑+多元共治”模式,拓宽公众参与社会治理的渠道,搭建多层次、多领域公众参与平台。我国志愿服务队伍不断壮大,截至目前,全国实名注册志愿者总数达2.38亿人,注册志愿队伍135万个,志愿项目总数1288万个,服务时间达538063万小时,为社会治理共同体建设注入了强大动力。以北京市朝阳区为例,该区推出“共朝美好”治理品牌,以全景式领导的党组织体系、全方位协同的社会动员体系、全过程民主的群众自治体系、全龄段友好的综合服务体系、全链条融合的文化凝聚体系、全梯队赋能的队伍保障体系六大体系为支撑,推动构建共建共治共享的治理共同体。10年来,通过党政群共商共治,该区实施了1.6万个民生实事项目,建立了“问政于民、问需于民、问计于民”的常态化协商平台,目前已在43个街乡、703个城市社区中建立市级书记工作室24个、区级书记工作室20个,数量居全市首位,形成了基层治理“雁阵”。

总体来看,不同地区社会治理创新实践因经济发展水平、社会结构、文化背景等不同而存在差异。经济发达地区更加注重提升治理的智能化和精细化水平,经济欠发达地区则把治理重点放在解决基本民生问题、维护社会稳定上。此外,城市和乡村也存在明显差异,城市治理侧重于公共服务优化和城市环境改善,乡村治理则更聚焦基础设施建设和社会秩序维护。

## 社会结构变化催生治理新需求

社会结构与社会治理相辅相成,社会结构深刻影响着社会治理方式的选择。随着社会经济快速发展和城乡一体化深入推进,我国社会结构也在随之变化,人口老龄化程度加深、人口流动

加速、新社会阶层涌现、家庭结构趋于小型化等新变化,催生了社会治理新需求。

从人口结构看,少子化、老龄化、流动性强交织。2024年我国出生人口954万人,人口自然增长率为-0.99‰,0至15岁人口占比17.1%,人口负增长在总体上是符合世界现代化发展一般规律的。截至2024年末,我国60岁及以上人口31031万人,占全国人口的22%,老年人口数量增加,对养老服务、医疗保障等提出了更高要求。此外,2024年全国结婚登记数为610.6万对,同比下降20.5%。人口迁移流动活跃,截至2024年末,城镇常住人口94350万人,比上年末增加1083万人,乡村常住人口46478万人,减少1222万人。

从社会阶层看,多维分化与动态调整并行。我国社会结构正从“金字塔型”向“橄榄型”转变,新兴产业蓬勃发展的新社会阶层,在就业形式、价值观念和利益诉求上与其他阶层存在差异,中间阶层(包括服务业工人、专业技术人员等)规模不断扩大。社会阶层多元化趋势日益明显,新经济组织、新社会组织不断涌现,新就业群体规模持续扩大,第九次全国职工队伍状况调查显示,我国新就业形态劳动者达8400万人,占职工总数的21%。精准回应不同群体的需求,需建立更加有效的利益协调机制,畅通和规范群众利益诉求表达渠道,社会治理更加注重公平与效率的平衡。

从收入结构看,随着收入分配制度改革持续深化,城乡以及地区居民收入差距不断缩小。2024年,我国城镇居民人均可支配收入54188元,比2012年实际增长120.6%;农村居民人均可支配收入23119元,比2012年实际增长175.58%,快于城镇居民。分地区看,以西部地区居民收入为1计算,2023年东部、中部、东北地区与西部地区居民人均可支配收入之比分别为1.60、1.07、1.07,收入相对差距分别比2012年缩小0.12、0.03、0.23。加强和创新社会治理,需围绕实现共同富裕的目标和方向,使发展成果更多更公平惠及全体人民。

## 国际社会治理的典型经验

经过长期发展,发达国家在社会治理方面积累了丰富的经验。例如,新加坡的“从严治政”模式强调政府权威性和治理规范性,北欧国家的“福利国家”模式注重保障民众社会福利和公共服务,美国的“社区治理”模式则强调社区在社会治理中的重要作用。各国社会治理反映了本国基本制度的特质,同时也存在一定的共同性,一些成功的做法值得研究和借鉴。

构建以法治为基础的治理框架。通过宪法、行政法、社会法等确立社会治理基本规则,明确各方权责边界。例如,德国《基本法》强调社会公正;欧盟通过《通用数据保护条例》规范数据治理,保障公民权利,减少权力滥用;新加坡将“严刑峻法”与法治宣传相结合,有效降低了犯罪率。

多元参与合作共治。构建“小政府、大社会”体制,政府负责制定政策框架,通过直接补助、减免税费、购买服务等方式扶持非营利性组织,将具体服务交由社会组织承担。同时注重发挥社区作用,形成政府指导、社区组织和民间团体主办、企业提供优质服务的社区治理体系。例如,纽约市通过《城市宪章》等法规,明确了社区自治的法律地位和职责范围,设立社区法庭、业主协会等,推动居民参与社区事务的决策和管理。

科技驱动智慧治理。着力构建数字化政务服务体系,如瑞典通过数字服务实现了90%政务服务线上办理,服务效率大大提高。运用数据和人工智能提升治理效能,如新加坡通过智能交通系统缓解交通拥堵,事故率降低约15%。注重平衡隐私保护与社会治理,如欧盟通过制定《人工智能法案》等法规,加强对人工智能技术的监管和规范。

## 截至2024年末



注重社会福利与公平保障。通过建立普惠型社会保障,部分发达国家实现了基本公共服务医疗、教育、养老全覆盖。例如,瑞典提供最长480天带薪育儿假(父母双方平分),且90%的幼儿入读公立幼儿园,男女就业差距仅为6%,同时通过税收政策等手段调节收入分配,致力于缩小贫富差距。

## 创新体制机制健全社会治理体系

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出进一步全面深化改革的“七个聚焦”,其中之一就是“聚焦建设更高水平平安中国”。社会治理关乎人民安居乐业,关乎社会安定有序,是建设更高水平平安中国的关键一环。要顺应社会结构发生的深刻变化,不断健全社会治理体系,持续提升社会治理的效率和精准性,更好满足人民群众多样化、多层次、多方面的安全需求。

提升治理政策的适应性。坚持以人民为中心,坚持系统治理、源头治理,积极回应人民群众的新要求新期待。聚焦经济社会发展的新趋势、新特点,充分考虑人口结构变化、新型城镇化等因素对社会治理的影响,加强治理政策的前瞻性研究,注重政策的系统性与协同性,健全政策动态调整机制,确保治理政策与社会结构变化相适配。

创新社会治理体制机制。不断完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,构建政府引领、市场驱动、社会协同的治理格局。鼓励基层治理体制机制创新,健全“三治融合”城乡基层治理体系,拓宽群众参与渠道,提升基层治理效能。坚持和发展新时代“枫桥经验”,推动各类调解协调联动,健全排查预警和分类调解机制,抓好社会矛盾风险前端防范化解。

聚焦重点领域提高治理精准性。加强社会治安综合治理,深化防控体系建设,常态化推进扫黑除恶,严厉打击违法犯罪行为。加强对安全生产、食品药品、消防、交通等重点领域和关键环节的监管,及时排查和消除安全隐患,防范重特大事故发生,提升公共安全保障能力。强化网络安全治理,加强监管执法,严厉打击网络犯罪。

推动基层社会治理数字化转型。充分利用大数据、人工智能、物联网等数字技术,提升科学化、智能化治理水平,注重事前预防、关口前移,提高社会治理的精准性和时效性。深化网格化治理,健全覆盖城乡的网格化管理体系,实现“人在格中走、事在网中办”。完善相关法律法规,严格规范公正文明执法,提升全民法治意识和法治素养,切实维护公平正义。

统筹处理好治理与发展的关系。着力弥合区域发展和技术鸿沟差距,探索与新型城镇化、乡村振兴、绿色发展等战略相匹配的社会治理路径,实现社会治理与社会发展深度融合,同频共振、共促互进。坚持在发展中治理、在治理中发展,使高效能治理与高质量发展良性互动,不断增强社会治理韧性。

(执笔:张成岗)

## 2024年

全国城镇居民人均可支配收入

54188元

▲ 增长4.6%

农村居民人均可支配收入

23119元

▲ 增长6.6%

数据来源:国家统计局