

共商共治提升超大城市社会治理效能

□ 郑 寰

习近平总书记在北京、上海、重庆等城市考察时，多次对超大城市治理提出明确要求。他强调，要深入践行人民城市理念，积极探索超大城市现代化治理新路子。城市是人集中生活的地方，城市治理现代化是国家治理现代化的应有之义。超大城市城区常住人口往往在1000万人以上，具有重要的经济价值、社会价值和战略地位。相应地，超大城市治理中人民群众诉求异质多样，社会利益结构复杂，社会治理的风险也更加突出，需要不断推动治理手段、治理模式、治理理念创新，确保城市社会的活跃与有序。为此，在超大城市社会治理中，共商共治是回应社会发展需求和群众期待、发挥各方主体优势力量、提高社会治理水平的一种治理模式。推进超大城市治理现代化，要进一步认识共商共治的重要意义，发挥共商共治在提升城市治理效能方面的重要作用。

第一，超大城市的治理规模大、治理任务重，共商共治可以凝聚多方合力共解难题。快速的城镇化进程使得超大城市人口聚集，城区建设面积扩张，带来教育、医疗、住房、养老等众多领域的公共服务供给压力，也潜伏着较大的社会风险与安全隐患。新形势下，单一的决策模式往往无法及时应对新兴问题，单一依赖政府或市场任何一方难以满足人民群众对美好生活的需要。通过共商共治发挥各方主体力量，协调优势资源，有助于防止政府职能错位，弥补市场缺陷，激发社会活力，更好应对超大城市治理的风险与挑战。

第二，超大城市治理中利益盘根错节，共商共治可以纾解矛盾，找到全社会意愿和要求的最大公约数。超大城市承载着丰富的经济、政治、社会和国际交流等功能，不同群体、不同行业、不同区域之间利益关系错综复杂，涉及众多政府部门、单位机构与市民的沟通协作。存在利益或目标分歧是常态，重要的是不能让分歧隔阂人心，不能让纷争愈演愈烈侵害人民的根本利益。共商共治一方面能搭建各方主体充分表达的桥梁，共同协商解决方案“解扣”，另一方面也能增进共识，找到利益平衡点，避免一些治理问题的“活扣”变“死扣”。

第三，超大城市拥有创新发展的良好基础和广阔空间，共商共治能发掘利用人民群众的集体智慧和能动性。我国城市治理取得成就的一条重要经验，就是以人为本，离开人民群众的监督和创造力，城市发展将缺乏可靠保障和持续动力。正是因为人民群众力量之伟大，所以务必要尊重、维护和引导好。当前，相当一部分人民群众并不缺乏参与意识，而是缺乏一个合适的制度化渠道和平台。共商共治是一个让人参与和负责的有效途径，将有效提高城市治理效率。

共商共治既是一种治理理念，更是一种治理实践；既是重要的治理手段，也是重要的治理目标。要推动共商共治理念到实践的落地、手段与目标的统一，以适应城市社会的新情况新问题新需要。

首先，培育共商共治的主体力量，为超大城市社会治理效能提升注入持续动力。共商共治的关键在于大

家一起参与，群众与政府之间不是对立的“你我”，而是共同体中的“我们”。一是要抓好党组织这一“牛鼻子”，健全党组织领导的社会参与机制，加强党组织尤其是新兴领域党组织联系、辐射和带动群众的作用，保证各个群体在日常生活中有持续参与的权利。二是打造市民诉求驱动的回应型政府，优化政府服务职能和工作流程，建立常态化、整体性的多部门合作协同机制，防止因部门壁垒、信息封闭、行政流程烦琐等，造成协商缺失和协调困难。以基层为重心优化权责体系，让基层有空商量、有资源治理。三是深化市场体制改革和创新社会管理体制，厘清政府、市场、社会的职责边界，为市场企业、社会组织 and 人民团体参与治理提供更加开放包容的政策支持，提升各类主体的社会责任感，形成全社会共同参与的良好治理格局。

其次，完善共商共治的制度机制，为超大城市社会治理效能提升提供规范保障。共商共治的核心在于明确商量什么、怎么商量。商量是中国的施政传统，众人的事情由众人商量也是中国特色社会主义制度优势的体现。涉及人民群众利益的决策和工作，都必须同人民群众商量。因此，“商量”不仅仅是口头上的讨论，更需要有明确的制度安排，确保透明性、公正性和有效性。一方面，进一步发展现有协商民主的主要形式，根据城市治理的不同议题性质和特点，统筹选择适宜的协商类型。注重协商从议题设置到协议达成的全流程管理，做到平等、科学、真诚地开展开

商。另一方面，应把握好商量的“度量衡”，探索并规范非正式协商渠道，积极发展网络协商、跨界协商等创新形式，寻求非正式协商的可靠模式，与正式的协商渠道形成互补关系，通过多样化的协商机制进一步拓展参与空间，提升协商效率。

最后，加强共商共治的成果转化，为超大城市社会治理效能提升提供务求成果。共商共治应解决人民需要解决的问题，不能只讨论、不办事。这意味着要建立有效的责任体系和上下贯通的反馈机制，将参与各方的意见和建议迅速纳入政策执行中。同时需要意识到，由于超大城市社会治理的长期性和复杂性，共商共治的成果转化与环境适应性密切相关，不能片面追求速度和短期效果，要正确认识和评估协商结果的可行性和限度，做好反复协商和动态调整的准备。新时代以来，全国各地开展了接诉即办、民呼我应、下交群评等丰富多样的制度化实践，解决了许多群众急难愁盼问题，其中，大数据、人工智能等数智技术搭建了共商共治的便捷通道，吸纳了诸多民情民意。下一步要推动构建智慧城市大脑，高效识别、整理和分析多样化诉求，为超大城市治理的总体布局、任务谋划、风险防范提供科学指导和精确预测，让科学技术的使用与人文关怀紧密结合，推动深层次矛盾的根本性解决。

政策与治理

如何加快构建现代农业经营体系

□ 高 鸣

构建现代农业经营体系，既是世界主要农业强国的普遍经验做法，也是我国推进农业农村现代化的重大实践。党的十八大以来，习近平总书记在2013年12月召开的中央农村工作会议上指出，“加快构建以农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的立体式复合现代农业经营体系”。此后，多年中央一号文件对构建现代农业经营体系作出重要部署。党的二十届三中全会锚定推进中国式现代化目标，对完善农业经营体系作出系统安排。因此，构建现代农业经营体系，是进一步回答“谁来种地”问题的根本举措，也是在“大国小农”基础上建设农业强国的关键支撑力量。

随着以家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制不断巩固与完善，我国农业经营体系中的各类经营主体和服务主体呈现出多元协同发展的格局。具体来看，小农户占全国经营主体数量的98%以上，肩负着保障农产品稳定供给的时代重任，是现代农业经营体系的主力军。新型农业经营主体具有鲜明的市场化、专业化、规模化经营特征，是现代农业经营体系的引领者。农业社会化服务主体是对接小农户和新型农业经营主体要素、技术等需求的关键纽带，是现代农业经营体系的保障者。构建现代农业经营体系应以小农户为核心，以新型农业经营主体和社会化服务组织为引领支撑，着力解决各类主体与现代农业发展的矛盾，激发各类经营主体内生活力。

进入新时代，我国在加快培育家庭农场、农民合作社等新型农业经营主体，扎实推进农业社会化服务体系建设。农业农村部统计数据显示，截至2024年5月底，纳入全国家庭农场名录系统的家庭农场近400万个，全国依法登记的农民专业合作社达218.5万家，超过107万个组织开展农业社会化服务，农业经营体系由以农户家庭经营为主向多元经营主体并存格局转变。然而，从构建现代农业经

营体系的进展来看，各类经营和服务主体发展仍面临较多现实问题。例如，小农户自我发展能力不强、新型农业经营主体整体发展质量不高、社会化服务普及性有待提升等。因此，加快打造适应现代农业发展的高素质生产经营队伍，是当前构建现代农业经营体系的关键任务。

增强小农户自我发展能力。根据相关预测，到2050年，我国经营规模在50亩以下的小农户仍将有1亿户左右，经营耕地面积比重仍占50%。由此可见，以小农户为主的家庭经营模式将贯穿农业农村现代化全过程。但小农户存在的生产弱势、市场弱势和组织弱势，使其难以与现代农业有效衔接。因此，未来需从优化教育培训、提高组织化程度、拓展增收空间三方面着手，加快构建扶持小农户发展的政策体系，提升小农户自我发展能力。

在优化教育培训方面，应紧密结合当地农民的实际需求、产业特色以及农时农事等情况，采取农民夜校、田间课堂、远程教学等适合小农户的培训形式，开展种植养殖、经营管理、产品销售、创新创业等方面培训。将小农户列为农民职业教育、高素质农民培育等项目的重点培训对象，帮助小农户尽快成长为新型职业农民。在提升组织化程度方面，支持小农户通过联户经营、联耕联种等方式开展联合生产，共同购置农资、农机，降低生产成本。探索“企业+合作社+农户”“农户+合作社+直销”合作组织模式，促使小农户融入大产业、对接大市场。在拓展增收空间方面，发挥小农户在精耕细作方面优势，以农产品品质和特色提升竞争优势，鼓励发展劳动密集型、技术密集型的有机种植、畜禽养殖等产业，在小规模上实现高产出、高效益。

提高新型农业经营主体发展质量。家庭农场、农民合作社、农业企业等新型农业经营主体不断创新经营模式，促进农业规模经营发展，推动新品种、新技术装备加快应用，成为推动现代农业发展的重要力量。然

而，新型农业经营主体发展仍存在经营规模偏小、经营规范度低、引领带动能力弱等问题，应多措并举提高新型农业经营主体发展质量。

培育适度规模经营的家庭农场。我国家庭农场处于初级发展阶段，在经营规模、技术装备水平等方面与小农户并无明显差异。最新统计数据显示，全国仍有48.7%的种植业家庭农场经营规模在50亩以下。因此，应有序引导承包土地向家庭农场流转，为流转双方提供政策咨询、价格评估、合同签订指导等便捷服务。鼓励家庭农场经营者通过动态调整租金、土地经营权入股等利益分配方式，稳定土地流转关系，实现适度的土地经营规模。支持家庭农场以优先承担涉农项目等方式，采用先进技术装备和管理模式。同时，指导家庭农场提升运营管理水平，全面推行家庭农场“一码通”管理服务制度，实现家庭农场生产经营数字化、财务收支规范化。

推动农业合作社强化制度建设及合作联合发展。当前，农民合作社虽历经迅猛发展，但“空壳社”“名义社员”等经营规范性问题仍未彻底解决，“弱、散、小”的发展格局尚未改变。针对经营规范性问题，应加强政府对农民合作社的规范指导作用，指导其严格按照合作社章程所规定的产权关系、财务管理、利益分配、内部监督等各项规章制度经营管理。针对合作社规模小、力量弱的问题，应支持农民合作社通过兼并、合并等方式进行资源整合，或在自愿前提下成立联合社，提高经营规模和竞争实力。发挥农业合作社在组织协调生产经营方面的优势，积极探索“党支部+农民合作社”“农民合作社+企业”等新模式，实现优势互补、协调发展。

支持农业企业引领产业发展和品牌建设。农业企业在要素投入、人力资本、技术应用等方面具有其他经营主体难以复制的优势。但其在农业产业集聚和品牌打造方面的引领作用尚未充分发挥。在产业发展方面，未来

应以农业企业为引领打造当地特色产业，加快推进农业企业精深加工项目建设。以生产加工为基础，构建农业产业园，吸引收储、营销、物流企业入驻，促进现代农业产业集聚。鼓励农业龙头企业，建立覆盖全产业链的农业集团，实现农业一体化经营。在品牌建设方面，创造培育一批“乡字号”“土字号”的乡土品牌，塑造一批品质优良、特色鲜明的精品区域品牌。

健全便捷高效社会化服务体系。农业社会化服务是实现小农户与现代农业有机衔接的重要载体。但对标便捷高效的发展目标，社会化服务主体还存在服务能力不足、服务领域拓展不够的问题。健全便捷高效社会化服务体系应着力引导各类服务主体创新组织形式和服务模式，有效满足多元化服务需求。

一方面，完善社会化服务组织形式。充分发挥农业公共服务机构、新型农业经营主体及专业化服务组织的优势和功能，构建起分工协作、优势互补的农业社会化服务网络。推动各类服务主体与新型农业经营主体开展多种合作与联合，创新利益联结和分享机制，稳固服务对象，实现服务资源共享。引导功能或服务领域相似的社会化服务主体从“单打独斗”转变为“抱团发展”，通过资金、技术、服务合作等形式探索服务联合体、服务联盟等新组织形式，打造一体化服务组织体系。

另一方面，拓展社会化服务领域。坚持需求导向，因地制宜推广规模化服务、定制化服务、特色化服务等多种服务模式，实现社会化服务差异化供给。引导各类涉农组织向农业服务业延伸，鼓励农业互联网平台、农业科技公司等组织依托信息、技术、市场等优势，采取“农资+服务”“互联网+服务”等模式，拓展农业服务链条。引导供销社、农资企业等围绕生产规划、农资供应、产品加工、金融保险、技术推广等环节，为农业生产经营提供综合解决方案，破解各类经营主体的共性难题。

以推进国家治理体系和治理能力现代化为坐标，当前推动社会治理创新，应当明确关键，找准关注点。

第一，学习运用“千村示范、万村整治”工程有效经验推动乡村治理。2024年2月3日，指导“三农”工作的中央一号文件《中共中央 国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的意见》发布。学习运用“千万工程”经验推动乡村治理，需要进一步关注农村基层党组织建设、完善村级自治和村务监督机制、深化平安乡村建设等问题，从而进一步探索新时代乡村治理能力提升的新抓手、新办法。“千万工程”始终将实现人民群众对美好生活的追求作为根本宗旨和实践目标，该工程以生态起步，但不止于生态，从问题导向、科学路径、精准治理等层面，为增强和改进乡村治理提供了实践载体和参照样本。

第二，人工智能赋能社会治理进入快车道。近年来，人工智能技术不断突破，成为新一轮科技革命和产业变革的关键驱动力。人工智能和社会治理场景融合度不断提升，大数据、算法的持续完善，可以高效协调不同部门，推动社会治理及服务下沉，目前已经积累了一定经验。但是，人工智能“狂飙突进”式的发展，也给社会治理带来了新挑战。人工智能技术过度使用，可能会引发隐私安全、算法歧视、人类替代等问题，是社会治理的潜在风险。因此，面对人工智能的迅猛发展，提前建立健全保障人工智能健康发展的法律法规、制度体系、伦理道德等，是亟待解决的问题。

第三，健全社会治理体系是进一步全面深化改革的必然要求。党的二十届三中全会进一步将社会治理体系放到推进国家安全体系和能力现代化的战略部署，不仅体现了对健全社会治理体系重要意义的认识，同时也解答了进一步推动社会治理改革的路径方向和原则要求。深刻把握党的二十届三中全会对健全社会治理体系的阐释，还应当从近年来国内发展情况出发，看到高质量发展扎实推进的背后，仍然是风险挑战与战略机遇并存。因此，健全社会治理体系，不仅是推进国家治理体系和治理能力提升现代化的必然要求，也是满足人民美好生活需要的必然要求，能够最大限度地减少风险隐患，是有效维护社会大局稳定的必要举措。

第四，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。党的二十届三中全会强调，“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”。城乡融合高质量发展不仅是有力有效推进乡村振兴的必由之路，更是扎实推进基层治理现代化的关键环节。近年来，中国强化基础设施建设、发展乡村特色产业、强化就业优先政策等措施，可以有效提升城乡融合发展水平，但在社会治理层面也应当紧跟步伐。推动“三治融合”就是在坚持党的领导的基础上，化解城乡基层治理过程中自治运转不畅、法治建设不深、德治教化不够等问题，但是也要注意“三治融合”不是自治、法治、德治的简单叠加，而是要最终形成“三治”有机融合、积极互动的良性治理环境。

第五，健全社会心理服务体系 and 危机干预机制。党的二十届三中全会强调，“健全社会心理服务体系 and 危机干预机制”。全会对健全社会心理服务体系和危机干预机制的认识，已经上升到社会治理和国家安全体系的重要组成部分，被赋予更高的定位。针对现代人的心理健康问题凸显、心理危机事件不断增多的现实需要，健全社会心理服务体系和危机干预机制能够引导公众养成积极向上、积极乐观的社会心态，协助人们应对各类压力与挑战。推动健全社会心理服务体系和危机干预机制要采取多学科交叉融合的视角，涉及危机预警、风险研判、心理疏导、应急处置、舆情应对等诸多方面。这意味着需要整合心理学、社会学、公共管理、信息技术等多个学科的理论与方法，形成一套科学、系统的社会心理服务体系和危机干预机制。

社会治理研究的关注点

□ 徐岑琛

第六，坚持和发展新时代“枫桥经验”。党的二十届三中全会指出，要“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”。“枫桥经验”的显著特征在于能准确地把握基层基础工作，最大程度地在基层预防和化解矛盾风险，始终将服务人民、依靠人民作为社会治理的起点和根本。当然，也应当关注新时代“枫桥经验”的时代属性。新时代“枫桥经验”，从“一地之计”到“一国之策”，成为依靠群众进行社会基层治理创新的代名词，在路径层面更加强调党的领导、更加彰显法治思维、更加突出科技支撑、更加注重社会参与，正因如此，才展现出历久弥新的魅力。因此，坚持和发展新时代“枫桥经验”意义非凡，不仅是全过程人民民主的生动体现，更是推进法治社会建设的重要抓手。

第七，习近平总书记关于社会工作的重要论述开创了“中国之治”新局面。2024年11月5日至6日，中央首次召开社会工作会议，并传达了习近平总书记重要指示，对社会工作作出部署。习近平总书记关于社会工作的重要论述，充分体现出党对中国社会工作规律认识的持续深化。新时代以来，习近平总书记围绕为什么要加强社会工作、怎样加强社会工作，作出一系列重要论述，提出一系列新思想、新观点、新论断，深刻阐明新时代社会工作的根本原则、价值取向、发展方向、重点任务、基础保障等，为新时代社会工作的发展提供了科学指导和行动指南。与西方相比，中国的社会工作在具体实践过程中，既有明显的优势长处，也存在不同于西方的挑战议题。因此，中国的社会工作发展之路无论是在理论上还是在实践上，必然会呈现出与中国国情相适应的自身特色，这也是中国式现代化的必然选择。

第八，抓好新兴领域党建工作赋能社会治理。近年来，新兴领域聚集了大量年轻优秀党员和党员群众，加强新兴领域党建工作是巩固党的执政基础、加强党的组织体系建设的内在要求。特别是近年来新兴领域中新就业群体数量不断增多，针对快递员、外卖配送员、网约车司机、同城配送货车司机等大量以灵活就业为主的新就业群体的实际情况，需要因地制宜，充分认识到新兴领域党建工作的延伸拓展是当前刻不容缓的任务。抓好新兴领域党建工作与传统党建工作不同，新兴领域党组织不是一个封闭的堡垒，而是一个面向广大党员和群众的开放空间，因此抓好摸底、覆盖工作尤其重要。抓好新兴领域党建工作还要创新工作方式，利用互联网、大数据等现代信息技术手段，提高党建工作的针对性和有效性。