



2024年10月，习近平总书记对民政工作作出重要指示，强调要加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，完善政策制度体系、服务保障体系、监督管理体系、社会参与体系。本期对完善社会参与体系进行深入探讨。

完善民生建设社会参与体系

民生建设亟须更加广泛的社会参与

□ 王道勇

治理之道

社会参与体系是当前民政工作乃至整个民生工作急需加大建设力度的制度体系。新时代新征程，我国民生工作力量出现新变化，适应这种新形势新需要，民生工作亟须更加协同高效的社会参与。

完善民生建设社会参与体系的根本保证是加强党的全面领导。列宁指出，政党是阶级的先锋队，它的使命不仅是反映大众的政治水平，更是引领大众。与西方政党来自社会、反映社会不同，马克思主义政党既表达和反映无产阶级乃至全体人民的意志与利益，也通过积极的政治行动引领和塑造整个社会。新时代，我国民生建设最为鲜明的特征就是党的领导力量持续地、强有力地内嵌并重构了各项民生工作。以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革，改革发展成果更多更公平惠及全体人民，人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。马克思恩格斯构想了人的需要变化趋势，指出，“已经得到满足的第一个需要本身、满足需要的活动和已经获得的为满足需要而用的工具又引起新的需要”。人在不同时期的每一种新需要，都是“人的本质力量的新的证明和人的本质的新的充实”。随着人民对美好生活需要的日益增长，我国民生建设面临着新问题新挑战。譬如，城乡区域发展和收入分配差距仍然较大，民生保障、生态环境保护仍存短板等。这些问题都是社会主要矛盾变化的反映，是发展中的问题，必须进一步全面深化改革，从体制机制上推动解决。党的二十届三中全会指出，在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。社会参与体系建设最重要的任务，是更加自觉地把党的意志落实到民生工作的全过程各方面。2018年国家医疗保障局、2023年中央社会工作部的成立，就是党在不断加强对民生工作领导体制的优化。社会参与体系建设也要放在为中国式现代化服务的大局中通盘考虑。譬如，在应对人口老龄化方面，通过完善党委统一领导、政府依法行政、

部门密切配合、群团组织积极参与、上下左右协同联动的老龄工作机制，形成老龄工作大格局，以党的强有力领导推动社会参与，确保城乡社区老龄工作有人抓、老年人事情有人管、老年人困难有人帮。完善民生建设社会参与体系必须激发人民群众的参与热情。唯物史观认为，人民是历史的真正主人，是一切社会活力的主要来源。新时代是一个共建共治共享的时代，要坚持让广大人民群众成为新征程中我国民生工作的主体力量。当前，广大人民群众的参与意识和参与热情不断提高，许多地方也纷纷为有意愿、有能力的退休人员、乡贤、致富带头人等开辟了参与民生服务的机会与空间，有效凝聚起一股适应社会基层单元实际、能够赢得服务对象信任的力量。但从各地实际来看，这股力量的人员构成、作用发挥程度并不均衡、不充分，还需要加大支持力度，以有力有效的举措切实增强这支力量的凝聚力和吸引力。一方面，充分激发广大人民群众的积极性主动性创造性。充分发动群众、相信群众、依靠群众，通过各种有效形式充分激发广大人民群众的无穷活力和创新热情，以及劳模精神、劳动精神、工匠精神、科学家精神、企业家精神，让广大劳动者爱岗敬业、创新创造，源源不断地创造出可供人民群众分享的民生资源。另一方面，在全社会广泛弘扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神，更好发挥志愿服务的积极作用。譬如，充分利用社区志愿者、大学生、身体健康的中老年人等社会群体中蕴含的大爱和利他思想，抓实落细社区“一老一小”服务，稳稳托起“一老一小”的幸福生活。再如，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在保障和改善民生中的积极作用，支持城乡社区居（村）民高效地进行自我约束、自我管理、自我服务。

完善民生建设社会参与体系的重心在于提高社会组织的协同水平。社会组织是我国社会主义现代化建设的重要力量，是党的工作和群众工作的重要阵地，是党的基层组织建设的重要领域。新时代以来，我国社会组织数量和服务能力大幅跃升，成为民生建设中一支不可或缺的力量。根据民政部统计数据，截至2024年3季度末，全国已登记的社会组织达87.9万家，其中社会团体38万家、基金会9700多家、社会服务机构48.9万家。仅在社会团体

中，就有行业协会商会10万多家，拥有企业会员总数770余万。经过多年来对“无效低效”社会组织的清退，对社会组织党建工作的持续强化，目前这些社会组织具有较强的社会服务意识、资源动员能力和参与民生服务的热情，要不断创新思路，持续提高社会组织的协同水平。扩大公共服务市场开放，通过政府购买服务、健全激励补偿机制等办法，鼓励和引导各类社会组织积极参与人口老龄化、社会救助、社会福利、社会事务和基层治理工作，更好地发挥普惠性、基础性、兜底性民生建设的基本功能，满足不同社会群体独特的民生需求。譬如，对于孤儿、流动儿童、留守儿童及其家庭，社会组织可以提供家庭教育指导、家庭监护支持、监护能力评估和提升、心理健康服务、行为矫治、社会融入、监护干预等个性化服务。对于残疾儿童、大病儿童等，社会组织可在治疗、康复以及康复辅助器具配置等方面加强参与。对于居家社区生活的老年人，社会组织可以在生活照料、康复护理、健康管理、精神慰藉、助餐助浴助洁助行助医助急和社会参与等方面提供服务。对于严重精神障碍患者及家庭，专业的社会组织可以提供家庭教育指导、监护能力提升、预防性干预等精神障碍康复服务。对于低收入人口中的老年人、未成年人、残疾人等特殊困难人员，社会组织可以提供访视、生活照料、康复护理、心理疏导、精神慰藉等服务。

完善民生建设社会参与体系的重要基石是提高基层民生工作能力。民生工作的服务对象在基层、工作重心在基层、政策落实在基层、工作成效体现在基层，基层民生能力的强弱直接关系民生服务对象的切身利益和真实感受，是最为关键的基层基础工作。一方面，加强对基层民生工作的“微治理”。与自上而下的行政考核不同，基层微治理是一种和风细雨的工作方式，重点是发现和解决人民群众日常生活中如毛细血管一般的“小事”，做的是“细活”。它需要村（居）民、社会组织和志愿者的积极参与，持续提供资源、服务与情感等方面的支持。另一方面，加强基层民生工作力量的培育。基层民生工作一定要干部带领群众一起干，既不能领导热而群众不热，也不能群众热而领导不热。基层领导干部需要做好示范引领，把群众的急难愁盼切切实实地融入决策的谋划、实施

和见效的全过程，做群众的暖心人。基层党员干部包括基层党组织工作人员、教育工作者、民政工作者、信访工作者和村（居）两委干部等，要有认真负责的精神和细致入微的态度，以道德的风尚教化人、人格的魅力感染人、真挚的情感打动人、生动的形式吸引人，将党中央有关民生保障的新思想新观点新制度全面准确深入地落实到城乡社区和千家万户之中。对于民生部门做不了、做不好、不便做而且适合采取市场化方式提供、社会力量能够承担的民生服务事项，可购买公共服务和设置公益性岗位，帮助各类社会组织不断发展壮大。加强对专业社会工作者、志愿者、复员退伍军人、大学毕业生、返乡创业人员、新乡贤等重点力量的培育和使用，形成做好基层民生工作的强大合力。

完善民生建设社会参与体系的方向是加强科技支撑。随着新一轮科技革命和产业变革的深入推进，以生成式人工智能为代表的新技术正在全面融入经济社会发展的全过程各方面。新兴技术的应用大幅提升了社会救助、社会服务和社会治理的效率，有效降低了民生工作成本，同时也给民生工作带来新的巨大的不确定性，主要表现为随着新一轮科技革命和产业变革的推进，我国产业结构、职业结构和收入结构持续快速变迁，新的民生服务对象不断出现。譬如，越来越多的人开始摆脱固定的职业和固定的生产生活空间约束，在生产方式上日益从依托工厂、工地转向依托互联网网络，在个体身份上从工人、传统服务业从业人员转向劳动关系不清晰的灵活就业人员，在日常生活中从标准的程式化生活转向差异的个性化生活。这些新趋势要求传统的教育、就业、社会保障等基本民生服务的重心也要随之进行转换，对民生服务资源进行重新布局，对民生服务方式进行持续创新。要实现这种再转换、再布局、再创新，需要充分利用大数据、云计算、人工智能等高新技术提供精准的技术支持。通过高科技手段进行更大规模的社会关系联结，将新的服务对象“找出来”，把新的服务需求“摸清楚”，让新的服务流程“顺起来”，使社会参与过程更为智能化精准化，同时，借助互联网让更多的社会参与力量拧成一股绳，更好满足更具个性化的各类民生需求。

〔作者系中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部副主任〕

民生建设社会参与体系是一个复杂和多元的系统，包括社会参与主体、社会参与平台、社会参与规则和社会参与机制等。不断完善社会参与体系，需要不断壮大社会参与主体，健全社会参与制度，助力民生服务高质量发展。

社会参与主体。积极构建以政府为主导、市场组织和社会组织共同参与的民生保障供给体系。社会参与是弥补政府资源不足的有效渠道，市场组织可以发挥效率的优势，广泛开展社会企业的认证，将公益和市场结合起来，将公共服务、公益服务和市场服务结合起来。政府的着力点在保基本、兜底线、促公平上，确保相关改革举措可持续，避免大包大揽和过度福利化。2015年，习近平总书记在部分省区党委主要负责同志座谈会上强调：“抓民生也是抓发展。要在保障基本公共服务有效供给基础上，积极引导群众对居家服务、养老服务、健康服务、文体服务、休闲服务等方面的社会需求，支持相关服务行业加快发展，培育形成新的经济增长点，使民生改善和经济发展有效对接、相得益彰。”因此，除了政府保障基本公共服务之外，还需要市场组织、社会组织提供更多细分领域的服务产品，比如心理咨询、慢病管理、文化娱乐以及精神慰藉等。市场组织可以承担社会责任，社会组织可以发挥专业服务能力，从而实现从政府单一主体，向政府、市场、社会等多方力量共同参与的格局转变，用优质的供给服务人民。

社会参与平台。搭建有序参与的平台，发挥平台引领参与的作用。首先是诉求表达的平台。党的二十届三中全会指出，“强化市民热线等公共服务平台功能，健全‘高效办成一件事’重点事项清单管理机制和常态化推进机制”。除了市民热线，还有基层立法联系点、人民意见征集点，人民群众也可以就近向社区反映，提出自己的问题需求或政策建议。其次是社会服务的平台。完善全社会的志愿服务平台，比如大型体育赛事、国际会议需要招募志愿者；日常救援、应急管理需要志愿者团队；还有面向居民的社区志愿服务，包括社区卫生、平安稳定、关爱老人、文化活动等。再次是公共事务参与的平台。在深化养老服务改革发展方面，要发挥养老服务事业发展政府主导作用、养老服务产业发展市场配置资源作用、养老服务社会参与作用，打造有为政府、有效市场、有情社会、有爱家庭协同发力的发展机制。最后是社会创新的平台。可建立社会创新孵化园，设置天使投资基金，整合社会创新导师资源，举办公益创投大赛，开展项目路演等，提供创新项目展示、资源链接、创新指导等服务。通过政府、高校、企业和社会组织的连接，搭建创新项目孵化平台，促进创新生态的发展。

社会参与规则。在推进“民心工程”的过程中，需要着力体现全过程人民民主，让人民群众可见可议可行，从而提高广大人民群众的获得感。用民主的办法解决民生问题，用协商的办法解决治理难题。要努力实现议事协商有规则、利益协调有制度、包容认同有共识。上海市五里桥街道社区“三会”（听证会、协调会、评议会）制度已经推行25年，半淞园街道耀江居民区的“住户守则”已经发展到4.0版，凉城街道坚持和发展新时代“枫桥经验”，探索了“三所联动”矛盾纠纷多元化解工作法，很多社区还制定了楼道公约、文明养宠公约、美丽乡村约定等，通过形塑社会参与的规则，将民生保障的服务功能和政治功能结合起来，凝聚起共建共治共享美好生活的磅礴力量。

社会参与机制。为了推动民生服务的可持续发展，需要不断优化社会参与的多方机制，激发社会参与的多重动力。首先是多赢共赢的经济利益。共建共治共享必然要求多方参与，推动协同治理、合作治理和联动治理，实现互利共赢的效果。企业参与民生服务可以带来直接的经济利益，可能会吸引更多的消费者购买其产品或服务。社会组织在开展一些社会服务项目时，也可能获得政府的资金支持或社会捐赠。其次是多方认可的社会激励。社会的认可和奖励对社会参与行为有很大的激励作用。比如荣誉证书、奖章等，可以增强荣誉感和成就感。社会组织和企业得到社会的认可，能够提升其公信力和吸引力，不仅可以进一步提升品牌形象，还能在竞争中获得优势。最后是多元共生的价值观和使命感。社会组织基于公平正义，企业基于社会责任，个人基于公益慈善，价值观和使命感是社会参与永续的内生动力。

〔作者系上海市委党校（行政学院）社会学教研部主任〕

民生建设社会参与体系的构成要素

□ 何海兵

奏响全社会共同参与的“协奏曲”

□ 李 健

民生是国之根本，也是社会稳定与发展的基石。保障和改善民生不仅是政府的责任，更是全社会共同的事业。近年来，有效调动多元主体的积极性成为各方的共识，并在实践中致力于构建齐心协力、共建共享的格局，努力破解民生难题、不断实现人民对美好生活的向往。

一般来说，企业、社会组织和个人等是需要有效调动的主要参与力量。企业作为社会财富的主要创造者，在资金、技术和资源整合等方面具有明显优势，在推动医疗、教育、扶贫等领域的升级改造中大有可为。科技企业开发的智慧医疗系统和在线教育平台，让边远地区群众也能享受到优质服务；传统企业设立的公益基金会，则在扶贫、救灾等方面提供了重要支持，彰显了企业社会责任的担当。社会组织是基层服务的重要补充力量，尤其在精准服务和社区治理等方面具有独特优势，其灵活的运行机制和贴近基层的服务方式，能够深入了解群众需求，并提供有针对性的服务。社区公益组织在养老服务、儿童关怀等领域发挥了不可替代的作用，成为政府资源的重要补充。同时，个人是民生建设的直接受益者，也是不可忽视的参与者。近年来，志愿服务、公益捐赠等个人行动在民生领域发挥了重要作用，并

逐渐成为许多普通人的生活方式。在各类突发事件中，来自各个领域的志愿者投身救援和物资配送等，展现了个体力量的巨大潜能。

虽然各主体具有明显的参与优势，但在参与实践中均面临着一些难题，需要积极补短板。首先，企业，尤其是中小企业，因资源有限，对民生事业的投入缺乏连续性和参与深度。同时，部分企业的公益活动带有明显的功利性，容易引发公众对其社会责任动机的质疑。需要通过政策引导和制度设计，将企业的力量更好地融入民生建设中。通过提供税收优惠、公共资源支持，以及优化营商环境，激励企业将社会责任融入经营战略，并推动企业间的合作与资源共享，从而形成更大规模的社会影响力。其次，社会组织发展也面临着诸多瓶颈。一方面，不少社会组织的资金来源单一，服务能力受限；另一方面，部分社会组织在管理和运行中缺乏规范化，影响了其公信力与持续发展能力。此外，社会组织之间缺乏协作与资源共享机制，限制了其规模化发展和整体效能的发挥。应加大对社会组织的支持力度，提供资金扶持和能力建设培训，并优化监管体系以提升其公信力。建立多方协作机制，促进社会组织与企业、政府的资源对接与

功能互补，推动社会组织在民生建设中发挥更大的作用。最后，由于缺乏长期有效的激励机制和参与平台，个人参与的行为具有较强的临时性和随机性。社会对公益行为的认可体系尚未完善，影响了公众持续参与的动力。应大力培育公益文化，推动公益教育从学校到社区的全覆盖，并搭建更多的参与平台，如志愿者服务体系和公益活动信息平台，让公众更方便地参与社会治理。通过完善志愿者激励机制，如积分奖励、服务认证等措施，增强个人的参与积极性和认同感。

除此之外，更深层次增进民生福祉还需要从多元主体的协作角度出发，打破多元主体间的资源壁垒，形成系统性合力。在这一过程中，政策引导、机制建设和科技赋能将发挥至关重要的作用。一是政府发挥引导作用，构建多元主体协同参与的制度框架。通过设立公共平台，实现政府、企业、社会组织和个人信息互通、资源共享。建立区域性公共服务信息平台，将企业的资金支持、社会组织的服务能力和个人的参与意愿整合起来，精准对接民生需求。二是在重大民生项目中引入社会公私合作伙伴关系模式，推动政府、企业、社会组织与个人的联合行动。在乡村振兴过程中，政府提供政策支持，企业

进行技术投入，社会组织负责服务实施，个人作为志愿者提供基层支持。三是利用人工智能、大数据和区块链技术，提升民生保障的数字化水平。通过智能化分析平台，实现对民生需求的实时监测与动态调整，为多元主体参与提供数据支持与决策依据、反馈评估。定期组织跨部门、跨主体的评估会议，审视民生保障项目的实施效果，总结经验教训，并不断优化合作模式。这不仅有助于提升民生工作的科学性和精准性，也能够增强各主体的合作信任和参与意愿。

总之，民生建设不应是“独角戏”，而是需要全社会共同参与的“协奏曲”。政府应当在发挥主导作用的同时精准施策，着力构建企业主动担当、社会组织密切协同、个人积极参与的多元化社会参与体系。

〔作者系北京航空航天大学公共管理学院教授〕

观而思