

基层治理与社会工作如何双向赋能

□ 文 军

2024年11月中央社会工作会议强调，要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路，推动新时代社会工作高质量发展，同时要求“加强党建引领基层治理和基层政权建设，破解基层治理‘小马拉大车’突出问题，统筹推进为基层赋能和减负”。这不仅为社会工作服务基层治理指明了方向，也为中国特色基层治理体系的形成与发展提供了新机遇。

基层治理与社会工作呈现出相互促进的新型关系

长期以来，“基层治理”与“社会工作”在我国存在不同的目标要求和运行体系。“基层治理”一般是通过政府、社会组织、驻区单位、居民等多方参与方式来解决社会问题、维护社会秩序、促进社会良性发展的过程。其核心在于通过自治、法治、德治的结合更好地服务于群众，以实现公共利益的最大化，关键是在党组织的领导下多方协同合作，共同参与基层公共事务的管理。“社会工作”则是一种专业服务，旨在通过科学的方法和技能，帮助个人、家庭、群体和社区解决问题，提升他们的福祉和社会功能。其核心在于服务、赋能和促进社会公正，关键在于要学会运用专业服务方法来解决服务对象的实际问题。因此，两者在工作内容方面，“基层治理”主要是在党组织领导下以协同合作方式有效调处公共事务，实现公共利益最大化的事项，而“社会工作”则更关注社会领域的事务，尤其是个体和家庭的福祉。两者虽有交叉，但侧重点不同。在组织方式方面，“基层治理”通常是在党组织的领导下，通过政府、社会组织、居民等多方参与的方式实现；而“社会工作”则更注重专业社会工作者的作用，通过个案、小组、社区等方式方法提供服务。

在传统的基层治理模式中，社会工作常被视为补充性服务，其功能多着眼

于解决个体或家庭的微观问题。然而，在新时代社会治理框架下，基层治理与社会工作的关系已发生根本性转变。二者不再是简单的“服务嵌入”或“工具辅助”，而是逐步演化为“系统融合”与“价值共创”的新型关系。对此，我们可以分别从“社会工作”和“基层治理”两个不同方面的实践来看待新时代基层治理与社会工作的双向赋能。

从社会工作专业角度来看，与传统社会工作不同的是，新时代的社会工作不仅关注个体和家庭的福祉，还服务于社会治理的整体目标，从而在宏观政策与微观需求之间构建起稳定的桥梁。因此，其基本内涵可以解读为既包括在基层治理中的社会工作，也包括为了基层治理的社会工作。前者强调社会工作参与并嵌入基层社会治理结构中，与其他治理主体共同发挥作用。而后者则强调社会工作作为一种独立的支持力量，目标是通过专业服务改善基层治理的效果，带有更明确的辅助或促进属性。

从基层治理实践的角度来看，新时代的社会工作不能简单地理解为专业社会工作在基层治理中的嵌入和运用，也不能理解为只是专门辅助基层治理的社会工作，而应该把基层治理本身视为一种全面系统解决基层社会问题、服务国家治理体系和治理能力现代化的新时代社会工作。显然，这里的社会工作并不仅仅是一种专业社会工作，它可以理解为作为基层治理的社会工作和协同基层治理的社会工作。前者强调社会工作已经内嵌到基层治理体系中，成为基层治理的有机组成部分，社会工作本身就具有基层治理的功能。后者则强调社会工作与基层治理是两种独立的体系和角色，通过合作实现共同目标。

基层治理与社会工作的双向赋能一般是通过互动实现资源、能力与影响力的共享与提升，从而相互促进、共同发展。从社会工作赋能基层治理来看，其主要体现在理念、技术、功能和结构等多个层面。而从基层治理赋能社会工作来看，基层治理也能增强社会工作的在

地性联结，可以通过居民互动与部门联动融入现实生活场景，帮助居民解决实际问题。这种行动逻辑既提升服务成效，也增强治理效能。

基层治理与社会工作的双向赋能何以可为

新时代基层治理与社会工作可以看作是在党的领导下，依托专业方法整合多方资源，通过赋能基层群众、优化治理结构、预防社会风险，最终实现基层治理与社会工作融合发展的系统性实践。这一实践模式包含以治理为目标的社会工作，通过专业服务提升治理效能，也涵盖以社会工作为载体的治理，将社会工作方法内化为治理体系的重要组成部分。同时，中国特色的基层治理与社会工作都强调治理与服务的并重，是“治理+服务+发展”三位一体的系统性实践，也是维持社会和谐稳定的核心机制。那么，如何做好新时代基层治理与社会工作双向赋能呢？大致归纳为以下五个方面。

一是在发展理念上要重塑基层治理价值内核。重点是构建基层治理共同体意识，通过共同的文化符号、公共空间营造来增强人民群众的归属感，重构熟人社会关系网络。同时，加快基层治理与社会工作的本土化知识生产，总结提炼一些优秀的传统治理智慧，并通过融现现代治理理念来推动本土化知识的再生产。

二是在工作方法上要积极构建“治理+服务+发展”的融合模式。重点是要将服务与治理有机地融合到发展之中，既要区别于单纯提供服务的专业社工模式，又要将服务过程转化为治理资源和发展成果，形成服务中回应当下诉求、治理中破解现实难题、发展中构建长效机制的治理逻辑。

三是在运行机制上要通过党建引领下的资源整合打造“五社联动”的协同体系。可以以基层党组织为枢纽，建立跨

部门协作平台，统筹协调专业社工机构、物业、业委会、公益组织等资源，打破传统条块分割。同时，发挥数字化治理作用，运用大数据分析预判各种不确定性风险，实现需求精准识别、资源智能匹配、服务精细周到。

四是在实施路径上要探索构建“精准化、场景化、预防化”的发展策略。首先，精准化治理。建立基层治理的动态数据库，根据不同类型的城乡社区特征制定差异化的治理和服务方案。其次，场景化服务。在矛盾纠纷调解、特殊群体帮扶等场景中，嵌入诸如个案管理、家庭治疗等社会工作专业方法，激活居民自治热情。最后，预防化干预。建立应对不确定性风险的预警指标体系，通过心理疏导、法律援助等前置服务化解潜在矛盾，提升居民自我服务与治理能力。

五是在保障体系上要夯实基层治理与社会工作的可持续发展基础。这不仅意味着要全方位地加强资金、人才和技术等方面的资源投入。同时，还需要制定科学合理的政策、法规和标准等相对完善的制度机制，为基层治理与社会工作双向赋能提供有力的制度保障。此外，提升基层治理与社会工作的专业能力也是至关重要的，要培养既懂政策又掌握社工技术的“治理社工”人才。

综上，新时代基层治理与社会工作需要跳出传统的“管控思维”和专业社工的“个案思维”局限，构建兼具政治引领力、专业支撑力和群众内生动力的新型治理生态。其核心在于通过技术创新降低治理成本，通过机制创新释放社会活力，最终实现“柔性治理”“精准服务”和“可持续发展”的统一。

（作者系教育部“长江学者”特聘教授、华东师范大学社会发展学院院长、教育部社会学类专业教学指导委员会副主任）

政策与治理

构建基层减负的长效治理机制

□ 陈 朋

近日召开的中央层面整治形式主义为基层减负专项工作机制会议，再次释放出从源头上减轻基层负担，持续为基层减负的鲜明信号。为基层减负是一项长期性、系统性工程，不是权宜之计，需要常抓长效。构建基层减负的长效机制，要对准“靶点”，解决“痛点”。只有把准方向、有的放矢，才能推动基层减负行之有效、见之有力，让基层干部有更多时间和精力抓落实、促发展。

理清权责。科学合理、清晰明了的权责关系，是基层履职尽责的重要抓手。在实际工作中，基层责任过重与权能资源有限的矛盾依然存在。作为政策执行落实的末梢环节，基层承担了大量任务。但是，在权能匹配、资源调控等方面仍面临诸多制约。一方面，基层的职责不够清晰。有的认为“基层是个筐，啥都往里装”，遇到问题时习惯以“属地管理”为由，给基层“压担子”“加压力”，将任务和责任层层转嫁给基层，基层因此陷入“有心无力”的困局。另一方面，基层承担的任务较多。有的借治理重心下移之名，将大量任务向基层转移，但是人财物等资源并未随之配套，使基层处于“看得见但管不着”的尴尬境地。因此，推动基层减负长效有力，必须理清权责关系。

理清权责关系最直接的方法是实施清单管理。可以通过列出清晰明了的清单目录，把需要基层发力的事项列出来，不该由基层承担的责任收回去。特别是按照“权责清晰、分级管理”的原则，明确各级职责范围，避免以“属地管理”之名将任务层层转嫁给基层。同时，仍须建立常态化的权责清单动态调整机制，定期对清单进行评估与修订，明确工作“责任田”，实现“人按职责干，事按制度办”，推动基层负担“应减尽减”。此外，权责匹配不仅仅在于划清责任，还离不开权力下放后的有效承接。因此，要坚持“权责一致、责能匹配”的原则，建立事权承接的反馈机制，科学评估基层无法有效承接的事权，并确保下放的权力基层能“接得住”“用得好”。

上下协同。如果说理清权责关系是着眼于实现部门之间的横向关联，那么，促进上下级之间协同发力则是瞄准纵向关系的合理建构。特别是在公共事务日益纷繁、治理要求越来越高的情况下，能不能实现上下级之间的同频共振极为重要。但是，当前上下联动机制不健全、协同乏力是一个不容忽视的突出问题。这既制约了基层治理效能的发挥，也在一定程度上给基层增加了负担。比如，在应急处置中，有的地方由于缺乏统一的指挥调度体系和明确的责任分工，导致应急响应行动迟缓、配合不力，无法在第一时间采取有效措施控制事态发展。“信息孤岛”问题也是上下级之间缺乏协同配合的反映。从本意来讲，建立数据平台原本是为了实现“数据多跑路、群众少跑腿”的目标。但是，由于缺乏统一的数据标准和共享机制，各平台之间无法互通，进而形成了无数个“近在眼前”但又“鞭长莫及”的“数据孤岛”。这不仅使数据无法流动和共享，而且也影响决策的及时性和准确性。

上下协同首先需要上级部门既站在全局看问题，也仔细考量基层实际，特别是在设定工作目标时让基层“跳起来能够得着”。在上级的政策制定以后，下级则应紧密结合自身实际，细化具体措施抓好贯彻落实。同时，要构建全方位、多层次的信息沟通体系，规范信息报送、反馈和处理机制，确保上下信息传递的及时性、准确性和完整性。特别是要促进上下之间的协调沟通，打破数据壁垒，建立数据共享平台，实现信息的一次采集、多方使用，减少基层在信息收集和报送方面的重

复劳动。

优化考核。考核原本是以检查督促的方式推动工作的一种方式，其本意在于总结盘点已有工作、查找存在不足、明确改进方向。因此，考核本身具有重要价值。但是，近年来一些地方和领域出现了偏差，导致对基层的检查考核名目繁多、频率过高、多头重复，让基层疲于应对。有的考核事项设计不合理，指标过多过密，出现“大分值折算小分值”“大指标嵌套小指标”等情况。有的则是重复考核，不同部门对同一项工作进行多头考核，使基层需要准备多套涵盖面广、数量多的考核材料。有的考核则是流于形式，搞“打卡式”考核，“蜻蜓点水”“走马观花”，让基层不得不花费大量时间精力来应付。这不仅增加了基层负担，而且难以真实反映基层实际，极大制约了基层工作的自主性和创造性。

优化考核的根本在于引导广大干部树立正确的政绩观，让广大干部围绕“为民造福”开展工作，着眼于人民的整体利益、根本利益、长远利益，从解决人民群众操心事、烦心事、细微事出发，把更多的心思放在察实情、出实招、求实效等方面，防止出现“政绩冲动症”。只有从思想深处解决政绩观的问题，才能使上下一致正确对待考核，设立科学合理的考核机制。在解决政绩观以后，则要探索实施综合考核、分类考核等方式。综合考核、分类考核需要形成一体化考核制度，减少多头考核、重复考核的顽疾。分类考核则是充分尊重不同地区或系统的实际，以问题和结果为导向，鼓励支持基层扬长避短、因地制宜，构筑考核的多维赛道，设置差异化考核指标，使评判标准更加科学合理。在正确的政绩观和合理的政绩考核方式下，考核才会更加科学，基层减负才会有更加坚实的基础。

社会观察

全民参保是基本医疗保险的基础和基石

□ 陈起凤

近日，《中共中央 国务院关于进一步深化农村改革 扎实推进乡村全面振兴的意见》即中央一号文件明确提出“健全基本医保参保长效机制”。充分彰显出党和国家对基本医疗保险制度的高度重视。因此，在今后的具体实践中，需要始终坚持公平普惠，推动全民参保，通过大数法则分散疾病带来的风险，让城乡居民基本医疗保险进一步体现普惠性、可及性，以此筑牢城乡居民基本医疗保险制度参保根基。

全民参保，对保障居民健康、促进社会稳定、推动医疗行业健康发展以及助力国家民生制度建设至关重要。从居民个体层面来看，筑牢城乡居民基本医疗保险参保根基是保障其健康权益的关键。当城乡居民对基本医疗保险有高度的获得感幸福感，他们会积极主动地加入到保险体系中来，按时缴纳保费。一旦生病，城乡居民能够毫无顾虑地依托医保获得适宜的医疗服务，不必担心高昂的医疗费用使家庭陷入经济困境。这种积极参保态度确保了居民在健康受到威胁时，有坚实的保障网络可供依靠，真正实现病有所医。

从社会稳定的角度而言，筑牢城乡居民基本医疗保险参保根基意义重大。如果居民对医保体系缺乏参保意愿，则可能导致参保率下降，使得部分居民在遭遇重大疾病时面临经济崩溃的风险。这不仅给家庭带来灾难，也容易引发社会矛盾和不稳定因素。当公众参保的根基稳固，全体城乡居民都积极加入医保体系，医保互助共济的功能就能够充分发挥，进而减少

因病致贫、因病返贫的现象，整个社会环境会更加和谐稳定。

对于医疗行业来说，筑牢城乡居民基本医疗保险参保根基，有利于推动医疗资源的合理配置和医疗服务的优化。当城乡居民对基本医疗保险高度认可，医保基金的筹集和使用就会更加顺畅，这就为扩大医疗保障范围、提高报销比例提供了条件。医疗机构也会更有动力去提升服务质量，以满足参保居民的多方面需求。

从国家发展层面来看，筑牢城乡居民基本医疗保险参保根基，有助于医保制度的可持续发展。它能促使政府不断完善医保政策，使其更加科学、合理、人性化。同时，也能提升国家在医疗保障领域的公信力，体现国家对民生的高度关注，为国家的长远发展奠定坚实的民生基础。

城乡居民基本医疗保险，作为保障广大民众健康的重要民生工程，其公众参保的根基必须坚实稳固。要达成这一目标，必须做到“四个注重”。

注重政策的科学性与合理性。政策是城乡居民基本医疗保险的核心所在。首先，缴费标准的制定要兼顾公平性与可承受性。一方面，要根据不同地区的经济发展水平、居民收入状况进行科学划分，确保经济发达地区与相对落后地区的居民都能承担得起相应的缴费，避免因缴费过高而导致部分居民，尤其是低收入群体望而却步。另一方面，对于特殊困难群体，如残疾人、五保户、低保户等，要设立特殊的减免或补贴政策，体现政策的人文关怀。其次，报销政策要与与时俱进且具有全面性。报销比例的设置

应在医保基金可持续的前提下，尽量提高城乡居民实际报销的额度，特别是对于大病、重病以及一些慢性病的报销，要加大补偿力度。同时，不断将新的诊疗技术、特效药品纳入报销范围，使城乡居民在面对各种疾病时都能享受到医保带来的实惠。只有政策科学合理，城乡居民才会从心底认同并主动加入基本医疗保险体系。

注重宣传的广度与深度。宣传工作是增强城乡居民基本医疗保险公众参保的重要手段。在广度方面，要充分利用各种媒体平台进行宣传。传统媒体，如电视、广播、报纸等可以通过制作专题节目、刊登政策解读文章等方式，向广大居民传播医保政策的基本信息。同时，新兴媒体，如微信公众号、抖音等，则可以制作生动有趣的短视频、漫画等，以更具吸引力的形式将医保政策递送到居民的“掌心”。在深度方面，要深入社区、乡村、学校、企业等基层单位，开展面对面的宣传活动。组织专业人员深入讲解医保政策的具体细节、参保流程、报销手续等，让居民对医保政策有深入的了解。针对居民可能存在的疑问和误解，要及时进行解答和澄清，确保居民能够准确把握医保政策的内涵。

注重服务的质量与效率。医疗服务质量的高低直接影响城乡居民对基本医疗保险的评价。一方面，要加大对基层医疗卫生机构的投入力度，改善其硬件设施，如医疗设备的更新、医疗环境的优化等。同时，加强对基层医护人员的培训，提高其医疗技术水平和服务意识，使居民在基层医疗机构就能享受到优质的医疗服务。另

一方面，要提高医保经办服务的效率。简化参保登记、费用报销等手续，推行一站式服务、网上办理等便捷方式，减少居民办理医保业务的时间和精力成本。此外，建立完善的医保服务热线，及时解答居民的咨询和投诉，让城乡居民切实感受到医保服务的便捷与高效。

注重监管的严格与透明。严格的监管是城乡居民基本医疗保险健康运行的保障。在医保基金的监管方面，要建立健全监管机制，加强对医保基金筹集、管理、支付等各个环节的监督，防止基金被挪用、侵占、浪费等情况的发生。对于医疗机构的监管，要规范其诊疗行为，严厉打击过度医疗、虚假报销等违规行为，确保医保基金能够真正用于城乡居民的医疗保障。同时，监管过程要保持透明，定期向社会公布医保基金的收支情况、违规查处情况等信息，接受社会公众的监督。只有通过公开透明的监管，才能持续增强城乡居民对医保制度的获得感幸福感，确保制度的长期稳定运行。

城乡居民基本医疗保险制度的生命力源于全民的广泛参保。唯有通过政策优化、宣传深化、服务提升、监管强化等多维举措，才能筑牢制度的根基，使其真正成为守护城乡居民健康的坚实屏障，为国家民生保障体系的完善与社会长治久安注入持久动力。

聚焦