基层治理

以“三社联动”创新基层社会治理

为建立共建共享、良性互动的社会，近年来我国各地在创新社会治理实践中积累了大量经验，其中把以往相对分散的社区、社会组织和社工联系起来，协调互动，进而形成合力，实现“三社联动”，已成为一种重要的社区社会治理创新模式。

□ 孙　涛　敬志伟

“三社联动”的制约因素

社区、社会组织、社工是基层治理不可或缺的组成部分，三者的关系理顺了，基层治理就会更加富有成效。“三社联动”已经表现出旺盛的生命力，但在认识和实践中仍存在一些制约因素，具体问题有五个方面：一是政府让渡空间还不够，社区治理行政化色彩比较明显，“三社联动”中政府作为主导者提供了大量人力、物力、财力，但行政主导模式对社会力量发展和参与存在一定抑制作用，出现了“行政吸纳社会”等一系列问题；二是社区居民参与不足对“三社联动”形成了制约，社区参与中以老年人参与、文体活动参与等为主的局面没有改变，“共同体意识”缺失，参与制度不健全、参与程序不完善和参与渠道不顺畅等问题还有待解决；三是社会组织仍处于发展的初级阶段，承担公共服务能力有限，汲取资源能力不强，其专业服务能力、社会疏导能力、创新发展能力、自我约束能力还亟待提高；四是社工专业化及作用发挥有限，人才队伍不稳定。目前我国社工人才的工作岗位设置与现实需要在数量规模方面还不相称，基层社区社会工作者中既有专业理论又有实践经验的人才十分匮乏；五是社区、社会组织、社工分动多而联动少，工作协调力度不够，不同部门“各自为政”的现象仍然存在，联动机制不完善，制约着社区治理向整体联动、内延扩展、系统优化的维度发展。



“三社联动”的对策建议

发挥政府主导作用，构建“三社联动”基础条件。发挥政府主导作用，就是在党委领导下，充分发挥政府部门的引领推动作用，通过增强组织保障、加大资金支持、强化专业引导、完善政策支撑、加强宣传倡导，创造“三社联动”的制度平台、技术基础和运行环境，探索“三社联动”的新机制和新模式，实现基层社区、社会组织、社工队伍的一体化联动发展。首先，政府部门要整合“三社”资源、激活“三社”主体、强化“三社”要素，奠定“联动”的基础。其次，通过政府购买服务、开展公益创投、设立社区发展基金等形式构建以财政性资金为主体、以社会性资金为辅助的多元投入机制。再次，运用大数据、云计算及移动互联网等现代科技手段推进“智慧社区”建设，建立完善社区公共服务综合信息平台。最后，理清各级政府部门在“三社联动”中的职责。市级民政部门负责“三社联动”的整体规划，颁布市级“三社联动”的各类服务项目，制定有关政策、服务标准及管理制度，协调推进各项工作的落实。区级民政部门负责协调统筹本区“三社联动”各项工作的开展，发布和资助区级“三社联动”服务项目，保障人员、资金、项目和监管到位，确保各项工作有序开展。街道（乡镇）负责“三社联动”服务项目的具体实施，提供实施场地、工作人员和配套资金等基础保障。

培育发展社会力量，发挥多元主体职能作用。自治权与行政权都是维持社区治理良序格局的重要保证，“三社”作为社区治理主体，具有协商互助、共融共治和平等参与的特征，各个角色要定好位、传好球、接好棒。首先，社区在“三社联动”中发挥基础平台作用。社区是解决各类社会矛盾、协调各种利益关系、开展社区自治活动、提供各类社区服务的场域，是“三社联动”的整合平台，是社会组织和社会工作者的支持者、保障者和推动者。其次，社会组织是“三社联动”的承接主体，是公共服务的承接者、提供者和评估者。再次，社工是“三社联动”的骨干力量，是联系社区、社会组织、居民的桥梁和纽带，既是社会福利的传送者，也是促进社区居民自治能力提升的行动者。

健全完善联动机制，提升基层社会治理成效。促进“三社联动”机制建设，就是要建立切合实际、灵活有效的联动机制，培育共同担当、协商合作的工作文化，推动社区、社会组织和社会工作队伍协同协作、渗透融合、整合资源、一体发展。通过推行专业化服务、项目化管理和市场化运作，加强社区服务联动、资源联姻、组织联建、队伍联带，实现互联互动、真联真动。首先，建立“三社联动”机制要完善以项目化运作为纽带、以政府购买服务为保障的运行模式。通过项目化运作可以整合各方力量，完善“三社联动”项目化运作的流程，进一步明确“三社联动”服务项目的发布内容、申报方式、申报要求、申报条件、工作程序和具体安排、资金管理和使用规则，依托各类项目推进“三社联动”，实现项目化运作与常规性服务有机结合。其次，建立“三社联动”机制要进一步激活社区居民自治。社区居民广泛参与既是推进“三社联动”的强大动力，也是“三社联动”是否真正动起来的显著标志。再次，建立“三社联动”机制要发挥好社区基础平台作用。各地可以结合实际情况，统筹社区服务设施、基础设施和信息化建设，建立健全功能完备、覆盖全体社区居民的社区综合服务设施体系，同时要坚持开门搞服务、开放办平台，以便更好地发挥社区综合服务设施的功能，实现已有社区公共设施的充分利用，不断优化提升联动平台。最后，建立“三社联动”机制要建立健全多元主体合作机制。既要建立完善多元治理主体之间的“横向协调机制”，还要建立完善不同层级政府及其部门内部的“纵向协作机制”，加强它们之间的信息沟通、工作配合及政策衔接。

城市治理模式亟需转型

□ 秦　浩

城市治理能力是衡量新型城镇化发展水平的重要标志之一，习近平总书记在中央城市工作会议上指出，要“完善城市治理体系，提高城市治理能力”。我国正在经历世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，并逐步实现由城市管理向城市治理的跨越。但是，这种跨越总体上仍停留在基本理念和价值取向层面，实践中大部分城市依然延续着上世纪末形成的“以居住地管理为核心”的治理模式，这一模式紧紧嵌套在科层制行政管理架构中，习惯以规模庞大、日趋精细化的行政管理体系覆盖城市治理领域，以运动式管理的被动方式解决城市社会问题。从治理效率和实际效果看，既有的城市治理模式显然难以适应新型城镇化发展要求，治理模式转型势在必行。

近年来，数字城市、感知城市、无线城市、智慧城市等新概念层出不穷，“互联网+”正在付诸实践，这为解决城市治理的难点和痛点提供了难得机遇。然而，“城市治理+互联网”仅是单纯技术层面的工具性应用，是城市治理的加法，从本质上看还是一种物理变化。要真正为城市治理增质提效，应催生“互联网+城市治理”的化学变化，即充分发挥互联网的优化集成作用，将互联网的创新成果深度融合于城市治理体系，推动城市治理升级为城市“智”理，引领城镇化向更高阶段发展。

从封闭走向开放，提高信息整合共享能力。城市“智”理的根基是数据，核心是大数据。城市发展积累了大量的基础数据和运行数据，要实现城市的高效运营，首要任务是将分布在城市各个角落的海量、多样、异构的数据整合为大数据。在传统城市行政管理体制下，不同职能部门的信息系统分散建设、互不兼容，严重阻碍了彼此间的信息整合与共享。要破解信息孤岛难题，应实现由分割封闭型信息架构向开放协同型架构的根本性转变，具体分两步走：一是“聚”，通过物联网对城市数据进行全面采集与动态监控，再利用云计算技术建立一个能够汇聚数据资源的电子政务云平台，将原本条块割据的部门信息系统一律迁移到云平台，信息获取、加工和存储按照统一的技术标准进行；二是“通”，借助云平台搭建的数据交换平台，建立跨层级、跨区域、跨部门的数据共享、交换、交易机制，打破行政界限和信息壁垒，实现政府数据公开的有序化。应该说，城市“智”理的每一个主体既是信息的创造者，也是信息的使用者。

从机械走向智能，提高公共服务供给能力。城市治理不能偏离民生“指南针”，互联网发展的核心也在于“用户思维”。传统的公共服务供给大多采用“一刀切”的机械方式，缺乏用户群细分和个性化服务需求分析，公共服务供给的公平性、精准性与效率性不高。城市“智”理对于公共服务品质的改善将从两个方面实现：在政府端，利用大数据洞察民生需求，整合公共资源部署到公共服务云，并按服务领域细分为医疗云、社保云、社区云、就业云、教育云等若干微云。政府通过对云平台上的大数据进行挖掘分析，可以提高决策的科学性和精准度，例如，利用医疗云可以分析出城市医疗资源配置不均衡的情况，利用就业云可以掌握岗位供求趋势等；在用户端，线上线下相结合（020）的政务服务体系将让企业和市民享受到个性化的定制服务，政务微博、政务微信、移动APP的应用以及智能卡、智能终端、便民服务中心等服务渠道的延伸，使获取公共服务变得更加便捷高效，一站式智慧便民服务将成为可能。

从粗放走向精细，提高城市运行管理能力。城市规模的增长和城市人口的膨胀往往产生交通拥堵、能源紧缺、环境污染等城市问题，虽然政府部门几乎穷尽各种方法治理“城市病”，但依然难以摆脱“头痛医头”的窘境。根据中央城市工作会议提出的“推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变”的要求，大力推进网格化管理，对城市问题进行实时感知和智能响应，有望解决上述困境。基于网格地图和地理编码技术的网格化管理，是将城市地域划分为网格状单元，并将人口、资源、环境等要素进行数字化展现，从而实现对城市管理对象精准定位的新型城市管理模式。建成的“市—区—街道—社区—网格”五级管理服务网络，能够对路网通行、污染物排放、公共设施受损、违章建筑、占道经营等情况进行全时段监控和一体化响应。与以往“亡羊补牢”式的反馈控制不同，网格化管理是一种趋于前馈性的快速控制机制，在事件发生的临界点之前就能及时捕捉到问题并将其解决在萌芽状态。

从被动走向主动，提高突发事件应急能力。近年来，城市突发事件呈高频次、多领域发生的复杂态势，但由于缺乏有效的信息沟通与联动处置机制，应急管理的效果往往不甚理想。城市应急“智”理的优势在于，能够将事后应急响应转变为事前的预测预判，提升维护城市公共安全的行动能力。城市应急“智”理体系由两部分组成，一是政府内部的智能应急指挥系统，系统的集成效应有助于打破不同应急主体的碎片化状态，优化应急资源的整合与配置，实现多部门协同应对的综合指挥调度和快速反应；二是政民交互的预警信息发布系统，该系统能够将市民上传的险情信息加以整合汇总，并同步将危险源排查信息、预警信息等向社会发布，从而提高危机防范和处置化解能力。

社会聚焦

（上接1版）三是积极应对来自海上方向的战争威胁。当前和今后一个时期，我国进入从陆权国家向陆权海权兼备国家迈进的关键阶段，安全威胁主要来自海上，战略利益拓展的重点在海上，遏制和反遏制、分裂和反分裂、侵权和反侵权等多种矛盾和斗争的焦点在海上。必须突破重陆轻海传统思维，确立向外向海理念，强化海上方向军事斗争准备，坚定不移走向海洋、经略海洋、维护海权，增强应对海上安全威胁整体作战能力。四是不断提高打赢信息化局部战争能力。未来我军无论在哪个方向打仗，都将是一场信息化程度很高的局部战争。始终瞄着打赢信息化战争这个基点抓备战打仗，强化信息主导、体系支撑、精确作战、联合制胜等观念，解决制约体系作战能力生成提高的矛盾问题，加快构建联合作战体系，发展新质作战力量，不断增强能打胜仗能力。

紧贴战场形势实施高度机动灵活的战役战斗指挥，是红军长征胜利的重要法宝，这深刻昭示我们，提高我军能打胜仗能力核心是增强各级指挥员能打仗会指挥的素质本领

长征中，红军各级指挥员贯彻中革军委、毛泽东正确作战方针，坚持“你打你的，我打我的，打得赢就打，打不赢就走”，把高度机动灵活的作战指挥演绎到了炉火纯青的境界。四渡赤水是毛泽东指挥生涯的“得意之笔”，一渡赤水集中扎西，二渡赤水回师黔北，三渡赤水声东击西，四渡赤水威逼贵阳，跳出了40万大军的包围圈，掌握了战场主动权。据统计，长征中进行战役战斗1000余次，其中较大规模的有600余次，师以上规模的有120余次。正是以毛泽东为代表的红军各级指挥员，在劣势中造优势，在平势中创奇势，在运动中寻战机，大范围机动、高频次穿插，忽南忽北、即打即离，创造了一个个灵活机动、以弱胜强的经典战例。

战争实践告诉我们，打赢一场战争包括打赢信息化战争，关键是有一支能打仗会指挥的优秀指挥员队伍。我军已有30多年没打过仗、60多年没打过大仗，对现代战争是什么样子、怎么打、怎么指挥缺乏实践、知之不深。习近平主席鲜明指出：“我军打信息化战争能力不够、各级指挥信息化战争能力不够的问题比较突出。”各级指挥员肩负着带领千军万马打胜仗的使命责任，必须下大力提高战争指导水平和作战指挥能力，做到指挥谋略胜敌一筹、战法运用强敌一招、临机决断先敌一步、奇正妙算优敌一策。一是学好信息化理论把现代战争制胜机理研究透。深入学习现代军事前沿理论特别是信息化理论，深入研究近年来发生的典型战例，深刻认识信息时代战争是陆海空天网五维战争、信息主导成为制胜关键、体系对抗成为基本形态、精确作战成为主要形式、全域机动成为必备能力、网络空间成为崭新战场，切实适应现代战争制胜机理的内在要求。二是加强实战化锤炼把联合作战指挥素养练过硬。着眼胜任本级指挥、提高联合作战指挥能力，突出主战装备训练、指挥谋略训练、联合协同训练，练好大纲规定的、岗位必备的、自身短缺的。结合联合训练、对抗演习、基地训练、检验性训练和非战争军事行动等重大任务，让各级指导员在谋划决策、现场指挥、临机处置中经受锤炼、提高素质。三是着眼打胜仗目标把管用实用战法训法创新好。打仗既靠技术又靠谋略、靠战术，剑不如人、剑法要高于人。各级指挥员要做训法战法创新的“领军人”，着眼发挥我军特长和优势、瞄着敌人软肋和死穴，研究创新非对称、“以能击不能”的训法战法体系，确保面对强敌有打赢之道、制胜之策。

为了全局胜利而结成的无比坚强的革命团结，是红军长征胜利的力量之源，这深刻昭示我们，提高我军能打胜仗能力关键是牢固树立和贯彻联合联战联胜的现代战争理念

团结就是力量、就是胜利，团结一致是克服困难、凝聚人心、赢得胜利的强大力量和重要保证。红军历来有反对山头主义、宗派主义的优良传统，长征就是一部充盈着顾全大局、团结统一、患难与共、同舟共济的生动教科书。长征途中，曾发生过张国焘分裂党和红军的严重事件，党中央以中国革命大局为重，采取“特殊的忍耐的方针”，战胜了张国焘的分裂主义，有力维护和促进了党和红军的团结统一。长征期间，各路红军虽然实行分路战略转移、被动应战，但却达成了高度统一的战略默契，密切配合、协同作战，把困难留给自己、把方便留给兄弟部队，形成了“一盘棋”。从一定意义上讲，长征堪称一场高层次的“团队作战”、经典的“联合作战”。

在联合作战体系中，人的联合居于最高层次，是联合的最高形式、最大优势，联合作战思想是赢得现代战争最根本的战争理念。新的领导指挥体制特别是战区联合作战指挥机制建立后，我们已经从“形”上实现了联合，但在“神”上还有一个联心联根的“化学反应”过程，必须增进理念的契合、力量的聚合、文化的融合，确保平时合心合力、战时攥指成拳。一是强化无战不联的联合意识。我军虽经十多年联合作战的研究探索，但受思维观念、体制编制、利益驱使等制约，联合作战体系仍未真正建成。持续深化习近平主席“强军篇”“战区篇”“联指篇”学习贯彻，深化合编合力合心教育，深化“新体制、新职能、新使命”大讨论，破除传统战争观念影响、狭隘军种思维、局部利益掣肘、指挥控制壁垒，树固四军同源一体、军种平等互信理念，增强自主协同、自觉配合、主动共享、交链互动意识，真正聚合诸军兵种力量，实现整体制胜。二是培育心联神联的联合文化。积极适应“军委管总、战区主战、军种主建”新体制新职能新使命，用联合文化引领推动联合作战体系建设、涵养提升联合作战能力，不断厚植联战、能战、胜战的精神支撑。科学构建联合文化的内容体系，铸牢听党指挥的政治灵魂，矢志祖国统一的价值目标，树立联合制胜的战争理念，厚植联合作战的军事素养，打造团结统一的精神纽带，培育敢打必胜的战斗精神，真正结成“一条心”命运共同体，砥砺激情燃烧“一团火”的革命精神，形成上下同欲拧成“一股绳”的合力。三是落实高度自觉的联合行动。着眼知行合一，强化实现政治目的和战略目的的大胜利观，真正从单一军种作战转向联合制胜，从纵向一体转向横向一体，形成备战打仗、指挥作战“一盘棋”。强化基于网络信息体系的联合指挥，强化基于共同任务的联合行动，强化基于态势共享的自主协同，日常战备联合筹划，突发情况联合处置，作战打仗联合指挥，各类保障联合实施，切实发挥好体系聚合优势，不断提高联合作战指挥水平、形成联合作战能力。

面对险恶环境和凶恶敌人所展现的革命英雄主义气概，是红军长征胜利的强大支撑，这深刻昭示我们，提高我军能打胜仗能力根本是大力培塑不怕苦不怕死的战斗精神

红军长征，敌我力量空前悬殊，作战物资严重匮乏，自然环境极端恶劣。两年多时间里，平均3天就发生一个激烈的大战；两万五千里征途上，平均每300米就有1名红军牺牲。正是靠着一不怕苦、二不怕死，敢于压倒一切困难、敢于战胜一切敌人的革命英雄主义气概，红军将士才完成了人类历史上罕见的远征，才谱写出了惊天地、泣鬼神、震人寰的战争史诗。“苦不苦，想想长征两万五；亏不亏，想想红军老前辈”，就是人们多年来对这种崇高精神的朴素概括。始终注重激发和保持革命英雄主义精神，是长征胜利的一个重要经验和深刻启示。

习近平主席强调：“军队要能打仗、打胜仗，固然要靠战略战术，要靠体制机制，要靠武器装备，要靠综合国力，但没有高昂士气，没有战斗精神，光有好的作战条件，军队也是不能打胜仗的。”提高我军能打胜仗能力，必须紧紧抓住战斗精神这个构成战斗力的重大决定性因素，持续激发官兵一不怕苦二不怕死的战斗意志和作风。一是着力强化随时准备打仗思想。坚持用习近平主席关于国家安全形势科学分析和战略判断统一思想，深入抓好马克思主义战争观、我军根本职能和形势战备教育，大力弘扬“两不怕”精神、“硬骨头”精神、海上猛虎精神、杜凤瑞精神、杨业功精神等，解决好为谁扛枪、为谁打仗，当兵干什么、练兵为什么等根本性问题，破除纠正以不打仗的心态抓作战准备、以应急作战的思维抓常态建设的偏向，不断强化官兵随时准备打、随时能够打、随时打得赢的思想，强化必胜的意志信念、必胜的英勇气概、必胜的过硬本领、必胜的战斗作风，培塑闻战则喜、英勇顽强、敢于牺牲的意志品格。二是着力推动培育工作常态化落实。以培育“四有”新一代革命军人为基本途径，按照教育灌输、实践锤炼、日常养成、环境熏陶、精神激励“五位一体”模式，建立战斗精神培育长效机制，规范部队授枪、授旗、授衔、授装仪式，凸显战斗精神文化内涵和价值指向。通过多渠道多方式，把战斗精神培育融入战备训练、实兵演练和执行重大任务全过程，结合重大军事行动探索临战动员、战时激励的方法路子，不断增强培育针对性实效性。三是着力发挥政策制度激励作用。激发军人战斗精神，既要强调牺牲奉献，也要注重政策制度层面增强军事职业吸引力和军人使命感荣誉感。要健全完善褒奖军功战功的激励机制，做好部队英模典型、立功受奖官兵登门报喜、走访慰问、事迹宣扬等工作，浓厚崇尚英雄、敬重军功、礼赞荣誉的社会氛围，真正让军人成为社会尊崇的职业，真正让广大官兵感到从军光荣、奉献无悔、牺牲值得。