



□ 刘琼莲

## 新时代如何提高基层社会治理效率

从“社会管理”到“社会治理”，再到“社会治理现代化”，标志着我们党对社会治理规律性认识的不断深化。推进国家治理体系和治理能力现代化就是要不断推进治理创新，突破基层社会治理能力不足的瓶颈，就是要构建更加富有活力和效率的新型基层社会治理体系。因此，不断提高基层社会治理能力和治理效率要遵循“‘自治法治德治’融合—良法善治—全面依法治国”的逻辑关系，解决基层社会存在的难题。

### 基层社会治理效率的核心要件

新时代中国共产党人的初心和使命是为了更好地满足人民对美好生活的需要，不断完善基层社会治理主体结构、整合社会资源、强化服务功能，促进多元利益主体共建共治共享，提高基层社会治理效率。

首先，适应人民对美好生活的需要，不断推进自治、法治、德治的融合。民心是最大的政治。基层社会治理既要有成文法引导社会自治治理，确保其有序运行，也要有公序良俗等“软法”相呼应温暖民心。新时代基层社会治理如果只专注于物质上的富足和冰冷的秩序，而没有照顾到人们包括在公平、安全、法治、环境等情感上和非物质的诉求，就可能导致他们同政府产生疏离感。因此，政府要认真对待人们提出的诉求与批评，并给予经过慎重考虑的回应。同时要不断推进自治、法治与德治的融合，尤其是在遇到民生难题问题时要采取谨慎、渐进式的做法，而不能漠视任何群体的诉求。

其次，构建社会要素—社会系统—政府协同互动的社会良性运作机制，实现共建共治共享。基层社会治理效率的提升取决于多元社会主体良性互动的社会运行机制，因此要构建政府与社会、社会与社会、政府内部之间的协同互动机制。这种互动机制既要考虑地方知识、价值观念、消费结构和水平、人口流动性、政府公信力、社会责任感、生活方式、公众道德观念、收入差距等社会因素；又要考虑经不断演化发展且相互联系的要素集合而成的国家、地区、城市、公司、家庭等各个层次子系统；更要促进“政策中心”“合作中心”“评价小

组”“咨询小组”等跨部门组织听取各方意见以实现决策统一，推进公共服务的供给—需求对接并明确其发展方向以实现目标整合，把握各部门之间执行者的沟通渠道、能力、机会与责任—合作关系以实现组织整合，以及“决策者—服务者”基于合作心理与合作经验的文化整合来实现协同互动。

最后，完善党建引领、标准化建设、信息化支撑、多元化服务、系统化治理模式，不断创新改革举措。基层社会治理要不断推进党建引领，更好地采取信息化、科技化、现代化网络治理手段，坚持问题导向和需求导向，实现以人民为中心的价值取向，回答“为了谁”“依靠谁”“谁来享”“谁来评”等问题。完善基层共同参与、体制内外互补、正式与非正式乃至社群网络相结合的“治理”理念，构建开展社会建设、服务社会成员、规范社会行为、保障社会安全稳定等“体系性”工作格局。结合基层具体情况，借助于服务多元化、载体信息化、管理精准化，逐步形成“基层党建—基本标准—基础设施—基层参与”的社会稳态，更好地实现资源上下链接、力量内外联结、服务多方协同，提高基层社会治理效率。

### 提高基层社会治理效率面临的机遇与挑战

为中国人民谋幸福，改进基层社会治理是落实中国共产党人初心和使命的政治自觉与行动自觉。在经济社会多重转型期，提高治理效率的障碍是基层社会治理能力问题，主要面临如下几方面的挑战。

构建问题联动机制。基层社会治理要基于党建引领自治规范有序，促进法治和德治兼容互济，以解决由于部门垄断和条块分割以及基层社会原子化、社会内部凝聚力下降而导致的基层利益冲突平衡难与部门分割整合难的问题。有些地方引领者专业素养和沟通协调能力较弱，对待事物的态度不切实际。基层社会治理要在党建引领的前提下，处理好公安、计生、民政、综治等系统信息和政策领域的“原子化”“碎片化”等问题，发挥治理合力共同克服基层难题，提高服务能力。发挥党建引领作用，发动群众共同参与延伸问题，借力社会组织提高服务效能，为基层大多数人服务，

把构建问题联合治理机制和联合解决实际问题的能力摆在重要位置上，从而真正获得民心。

执行工作联动机制。基层社会治理要基于法治保障监督制约，支撑自治和德治健康发展，以解决政府行动与社会行动断裂、政府资源与社会资源离散化的问题，以突破思维惯性转变难且基层权力监督约束难的问题。有些地方基层社会治理虚化，缺乏服务意识与理念，政府要通过创新思维、底线思维与系统性思维进行顶层设计，实现“一体抓”“一体建”“一体化”治理，提高资源配置效率。治理方式方法有效创新不够，多方资源尤其是新的社会资源找不到合适的发展空间，政府要适时更新制度，健全工作联动机制，发展城市精英与社区民间组织，完善社区重建和制度民化的支持系统与监管系统，防止治理责任主体不清，职责权限模糊。

发展平安联创工程。基层社会治理要基于德治感化指引重塑，助推法治和自治平稳运行，以解决公共服务供需无缝对接难、经济社会协调发展难与人的城镇化难的问题。当前城乡、不同地区与群体之间的公共服务供给差距较大、供需不匹配以及经济社会发展不协调等因素影响了社会和谐发展与平安社会的建设尤其是人的全面发展。政府要通过加强公民道德、法制宣传和民主法制建设落实“预防”“化解”“服务”“联创”，发展好促进经济社会发展的保障工程、维护群众利益的民心工程以及提高党的执政能力基础工程，防止基层社会治理落入“概念化”“脸谱化”的窠臼。

### 提高基层社会治理效率的关键路径

推动社会治理重心向基层下移，实现国强民富，大量任务要落在基层。完善服务，提高政府与多方利益主体的互动能力，推动地方政府政策创新，不断消除基层社会在治理、信任、发展和服务领域存在的“赤字”是关键。

促进结构性转换。随着我国基层社会内部关系发生结构性变化，基层社会治理也出现了结构转型。新时代要加快推进多方利益主体、政府与社会、政府内部、社会内部、城市与农村的关系转换以及过程的结构性价

换。基层社会治理要以建设平安联创工程为切入点，推进部门协作化、居民组织化、政社合作化和治理一体化，解决治理中存在的结构性矛盾、体制性障碍和政策性问题，为消除“治理赤字”实现中华民族伟大复兴的中国梦积累丰富经验。

提高互动性效率。随着社会革命与自我革命的深入推进，在经济体制转轨和社会转型步伐加快以及城乡一体化、区域协同发展战略的关键时刻，坚持问题导向，关注民心工程，构建基层政权管理体系与社会自治体系之间的互动机制并不断推进其有效运行。新时代要有问题意识，健全发现问题机制，构建问题排查网络，坚持以人民为中心，让群众有更多的获得感幸福感安全感，为消除“信任赤字”增强民族凝聚力和战斗力提供中国方案。

健全创新扩散机制。随着“互联网+”和技术治理时代的到来，政府要借助社会网络充分利用信息技术和人际互动，加快推进政策创新数据库建设，健全基层社会治理创新扩散机制。完善在基层社会治理政策创新领域的获知、说服、决策、实施、确认每个环节以及创新扩散主体、客体与评估机制，推动地方政府政策创新的良性扩散，为基层社会治理提供智力资源与政策支持。新时代要充分利用创新发展理念，提高基层社会治理能力，为消除“发展赤字”扎实推进民心工程作出新贡献。

提供精细化、精准化服务。全面深化改革进入攻坚期和深水区，利益诉求日趋多元，社会问题日益复杂，对社会治理精细化、精准化提出了更高的要求。政府要通过加强顶层设计、突出基层治理与转变治理方式，优化精准扶贫、培训教育、医疗卫生服务流程，实现社会治理的法治化、标准化和对象化。新时代基层社会治理要科学设置机构并协调其职能，提高解决社会问题的能力与社会治理的精细化、精准化水平，为消除“服务赤字”推进国家治理现代化奠定坚实的基础。

### 政策与管理

习近平总书记党的十九大报告中指出，社会治理核心在人，重点在城乡社区，关键是体制机制的创新。推动社会治理重心向基层下移，把人力、财力、物力更多投到基层，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，强化城乡社区自治和服务功能，健全新型社区管理和服务体制。特别是在城乡社区要发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。也就是说，以社会组织为载体推进社区社会治理，是多元主体共同治理，推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求与基础内容。社会组织作为基层社会治理重要载体的功能，主要体现在组织化和社会化程度的不断提高，以及基层协商民主的不断推进，当前以社会组织为载体推进社区社会治理的关键在于以下几个方面。

提升品牌影响，确保有序参与。目前，我国社会组织的发展正处于快速成长时期，不仅有着现实的土壤和需求，而且其在社会治理创新过程中发挥的功能作用也日渐显著和巨大。社区社会组织作为社会组织的重要组成部分，不仅有着数量庞大和贴近基层群众的特点，同时也遭遇了由于公众认知不足而带来的种种尴尬。针对当前社区社会组织形态多样和涉及范围较广的特点，如家政等生活服务、公益慈善、纠纷调处和环境保护等，应当结合各地的社区文化建设来加快社区社会组织建设与发展思想的统一，并面向社区民众加大宣传教育的力度。在这个过程中，社区民众的参与积极性需要得到有效的引导，从而形成有序参与公共事务讨论与决策的局面。在这方面，国内一些地方通过构建“三社联动”，甚至“四社联动”的社区治理模式，已经取得了显著的成绩和值得总结的经验。

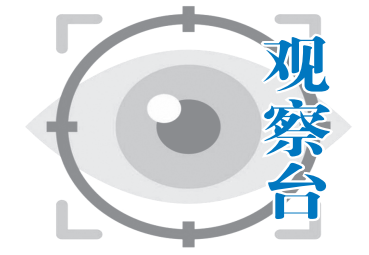
强化制度建设，搭建综合平台。在积极营造有利于社会组织发育的价值理念与认知环境的基础上，社区社会组织的发展首先需要更加健全的制度规范，以破解定位比较模糊、管理不够规范和人员素质参差不齐等诸多难题。按照我国最新出台的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，社区社会组织属于民间自发性的组织，其设立与创办的主要依据则是社区内居民的需求，同时也主要局限于在社区范围内开展活动。因此，根据具体的需求来规划和设定社区社会组织的发展，急需在基层的层面上强化相关制度的建设。同时，根据现阶段已相对成熟以及未来需求较大的家政、养老、慈善和文体娱乐等，为相关的社会组织发展搭建“综合性服务平台”，也已经被证明为是非常有益的成功经验。

加大支持力度，推动转型升级。目前，我国社区社会组织尽管正在不断发展壮大，但同时也面临着资金和人才等方面的各种困难，

## 依托社会组织推进社区社会治理

□ 李宏姜洋

因此需要政府和社会各个部门提供必要的扶持与帮助，以解决上述各种影响和制约其发展的难题。为此，应当基于相关法律制度的健全与完善，结合所在地区的实际情况，通过政府的直接扶持和吸引社会主体的参与等方式，为社区社会组织的发展提供经费与人才培养方面的支持。在此过程中，政府主导作用固然必不可少，但也应当避免形成单纯的依赖，公益服务社会化筹资等模式应当成为发展方向，如“公益创投”“专项基金”和“基金会”等等。此外，社区社会组织的转型升级也是至关重要的方面，因为社区社会组织的发展不可能始终停留在“理发发”“搞搞卫生”和“修修家电”的层次上，而是需要向“物业服务”“医疗保健”和“法律咨询”等更高的层次拓展，从而最终形成覆盖所有社区居民并具有公益性和社会性的多层次服务体系。



观察台

有效的乡村治理是构建良好秩序、实现乡村振兴的有力保障，同时也是推进国家治理体系与治理能力现代化建设的重要基石。但是，当前乡村治理尚面临一些困境：乡村人口流动导致村民参与自治的主观意愿不足，对上级财政转移支付的依赖导致村民自治自我驱动能力不足，监督虚化导致村级自治组织权力的腐化风险日益提高。只有充分调动村民的积极性，赋予其更多的自主性，让村民参与治理、分享成果，实现真正意义上的自我管理、自我监督，才能真正发挥农村基层群众的力量，为乡村治理带来地气和活力。

### 当前乡村治理面临的问题

从总体上看，当前乡村治理契合国家治理需求，但是有些地区的村民自治仍然停留于表层，自治的基础还需再筑牢。自下来看，乡村人口流动性加大造成了村民对自治的主观意愿不强、自治动力不足；自上来看，过多的行政事务和僵化的“村账镇管”财政体制，导致了乡村基层组织行政化趋势明显，自治程度被削弱。在上述两个因素的综合作用下，当前出现了乡村基层组织集权化的现象。这与增强自治能力、增添乡村治理活力的初衷背道而驰。

第一，乡村人口流动导致村民参与自治的主观意愿不足。自治要有一定的群众基础。在传统乡村社会，乡

村居民大多从事农业生产，地块相近，劳作相近，居住相近，在生产和生活上利益密切相关，共享如道路、水利、村庄环境、民风氛围等许多公共产品，自然会产生参与乡村公共事务治理的诉求。但是，当前我国正处于工业化和城镇化的快速发展期，大规模的人口流出破坏了乡村居民原先共同劳作和生活的经济社会基础，外出务工的村民减少了对乡村日常公共服务的需求，导致村民参与自治的内在动力不足。同时，撤村并居、集中居住使得地缘相近的村落被合并，但合并后的集体心理归属感较弱，不少村民在参与乡村社区公共决策和处理乡村社区公共事务时，仍然习惯以原村庄或者原村民小组为基础，这客观上对新型农村社区的共同治理形成了阻碍。

第二，对上级财政转移支付的依赖导致村民自治自我驱动能力不足。村级自治组织运行需要经费支撑。在取消农业税之前，村级自治组织的运行经费多来自于由村民支付的“村提留、乡统筹”。取消农业税之后，许多行政村失去了这部分收入来源，本身又缺乏发展的资源和能力，造血功能

弱，这就造成村级自治组织对上级财政转移支付的严重依赖。现在不少地方探索实行的“村账镇管”财务管理模式，同样也面临类似问题。这些都导致传统的政府行政管理模式仍占据主导地位，村级自治组织承担了大量行政事务，又要忙于应付各种检查评比，已无暇顾及社区自治管理。

第三，监督虚化导致村级自治组织权力的腐化风险日益提高。目前对村级自治组织的管理和监督，实际处于虚化状态。诸多案例表明，失去来自基层党员、民众与社会的有效监督，村组织的权力难以受到有效制约。再加上近年来，惠农政策增多，土地快速增值，村组干部手中掌握可支配的资源日益增多。特别是部分经济发达地区经济强村村集体经济迅速发展，“村企合一”的发展模式使得集体资产的剩余控制权实际上掌握在少数乡村基层组织的领导人手中。这就导致了在土地征收、土地流转、专项项目资金的使用与招标、发展乡村社会事业和增进农民福利等政策的执行中，村组干部贪腐犯罪风险大大增加，基层组织权力运行脱轨失序的事件频频发生。

### 走好推动乡村治理的“三步曲”

使乡村治理有效运转起来，是一项复杂的系统工程。但是，通过加快乡村社区转型、稳固村民自治的主体基础；理顺地方政府、村级组织及自治组织等之间的关系，明确自治组织的权力基础；健全多元化的监督机制，完善组织有序运行的监管基础，则是急需走好的“三步曲”。

其一，加快推进农业现代化转型，构建新型乡村社区。乡村社区自治需要村民作为主体参与，提高村民的参与意愿需要有居住地相近的、享有共同利益的、一定规模的乡村居民作为基础。为达成这一条件，必须加快农业现代化的进程，确立现代乡村的产业基础。乡村有了产业基础，社会基础才能稳固，进而形成新型的乡村社区。加快培育各类新型农业经营主体、新型职业农民、农业生产性服务组织以及其他乡村社区组织，并使上述主体和组织成为参与新型农村社区自治的主要力量。要加快推进户籍制度、农村集体产权等相关体制机制

改革，破除人口在部门和区域间自由流动的障碍，让经济和社会关系已经基本不在乡村的外出务工人员居留地安居落户，也要让流入的新农民、新村民在乡村的土地上落地生根。对于乡村人口净流出较多的地区，特别是空心村较多的地区，要继续推进撤村并乡，形成适度人口规模，并探索将自治功能下沉到村民小组或自然村一级，作为撤村并乡融合期的过渡。最终构建一个人员相对稳定，参与自治意愿强烈，自治能力较强的新型乡村社区。

其二，深化乡村财政体制改革，明确村级自治组织权责。乡村治理必须要理清上级政府与村级组织之间的事权、财权和责任关系。在行政管理体制上，要充分考虑村级自治组织的承接能力，严格管理，并对总量进行控制。对于确实需要村级自治组织协助完成的公共性事务，应做到事权与财权对等。逐步健全以财政投入为主的稳定的村级组织运转经费保障制度，确保村级自治组织服务乡村居民的能力。同时，要理顺乡村治理组织与村集体经济组织的关系，开展农村集体产权股份合作制改革，探索推进

自治组织与经济组织的政经分离，明确各自的权责。

其三，重点强化民主监督约束机制，健全多元监督体系。有效的监督是自治规范进行的保障。村民是实施日常监督的主体，来自村庄内部的民主监督本身就是自治的一部分，需要重点加强。另一方面，来自县乡党政机关的外部监督能够对内部监督形成有力的补充。因此需要在建立村务监督委员会的基础上，加强行政村内外监督力量的协同合作，形成多元复合的监督体系。严格执行中央《关于建立健全村务监督委员会的指导意见》，不断完善村务监督委员会的工作机制、激励机制与问责机制，由党员担任村务监督委员会的主任。基层党员要充分发挥村务监督的带头示范作用，带领群众合法、合规、有序地对乡村基层组织开展有效的监督。同时，坚持抓乡促村，落实县乡党委对农村基层党建和治理的主体责任，加强对村务决议和执行的外部监督。村务监督委员会和县乡党委的纪检组织间要确立起监督工作上的合作关系，在村庄内部监督中获得县乡纪检组织的指导、支持和帮助，并协助其对村庄事务进行外部监督。

