

2020年8月24日，习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上讲话指出，“一个现代化的社会，应该既充满活力又拥有良好秩序，呈现出活力和秩序有机统一”。这一重要讲话精神明确了现代社会中秩序与活力的应然关系，对我国新发展阶段的社会治理创新提出了更高要求。

应当说，实现秩序与活力的有机统一，是社会治理的根本目标追求。当今世界，人们日益认识到，在现实社会的治理过程中，民主、法治等是手段，不是治理的最终目标，整个社会的有序性，也即“熵减”，才是最高价值所在。长期处于快速后发超越状态的当代中国，发展进程是“时空压缩”式的，因此秩序与活力的关系问题对中国的现代化而言尤为关键。

党的十九届四中全会指出，新中国成立以来，我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。这表明我国已经初步实现了社会秩序与社会活力、快速发展与长期稳定的相对平衡。社会是不断发展进步的，调节社会关系和社会活动的体制机制随之不断完善，才能不断适应解放和发展社会生产力的要求。随着社会主要矛盾的转化，人民对美好生活的新向往不断涌现，对社会发展提出更高的质量要求，尤其是人们在民主、法治、公平、正义、安全、环境等六个方面的需求日益增加，这就要求必须根据时代变迁和人民需求的变化规律，在更高层次推动实现社会秩序与社会活力的有机统一。

总结我国既往社会治理创新的成功经验，可以认为实现这一新的目标要求，需要更加强调以社会合作推进社会治理实践创新。社会合作是指社会群体依据共同认定的原则采取合作行动以促进人的全面发展和社会全面进步的行为取向和社会状态。作为一种在社会交往领域内进行的合作，社会合作是对不同群体的利益关系和价值关系进行调整和再均衡的过程。通过社会合作行动来提升生活质量、维护社会秩序，实现社会关系的和谐和社会结构的优化，



从而最终实现秩序与活力的高水平均衡。

在社会治理实践中更好地推进社会合作，需要从多个方面共同着力。

把社会合作理念融入社会治理体系。党的十八大报告指出，正确处理改革发展稳定关系，团结一切可以团结的力量，最大限度增加和谐因素，增强社会创造活力，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。党的十九大对新时代中国特色社会主义发展作出了“两步走”的战略安排，从2020年到2035年，在全面建成小康社会的基础上，再奋斗15年，基本实现社会主义现代化。其中包括“现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序”。党的十九届四中全会提出要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。2020年，习近平总书记在经济社会领域专家座谈会上的讲话中指出，要加强和创新基层社会治理，使每个社会细胞都健康活跃。也就是说，在党的领导下通过多主体多层次的社会合作，形成新时代改革发展稳定的社会共识

和社会合力，从而为实现民族复兴和人民幸福安康提供安全稳定的社会环境。

激活传统文化中的社会合作精神。中国传统社会重视基于人情的互助，形成了一种典型的自发性社会合作。康熙年间有县志记载，“农家村居，情甚亲昵。有无相通，老少相爱。耕获以力相助。有上世遗风焉”。表面上看，这种换工行为是一种经济互助，但所有经济关系都是镶嵌于社会结构之中的，从“共力助之”“递相犒劳”“情甚亲昵”等表述来看，在换工行为背后，参与换工行为的人们最为关心的实则是一种社会关系的助固，以及由此带来的社区和睦和情感愉悦等，这是传统社会自发性社会合作行动的基本特征。在当代中国基层治理实践中，无论是村民理事会、红白喜事理事会、乡贤评理堂，还是乡规民约、市民公约，都带有明显的传统的社会合作色彩，未来需要在现代法治理念的指引下，进行新一轮的资源重组、组织重建和制度更新。生活中，小至一些群体性互助行动，如帮助农民工的“打

工之家”、帮助老年人的乡村互助养老组织和“时间储蓄银行”等，都是通过创新来解决一些社会问题，从而构建出一个更加强调社会合作精神的社区。

总结实践中创造的社会合作精神。新中国成立以来，自觉地进行社会合作一直是群众路线在基层社区层面的重要呈现。20世纪50年代全国推广了群众性治安保卫组织，60年代浙江形成了“枫桥经验”，改革开放之初全国各地普遍建立了治安联防队，以及全国上下持续数十年开展防治血吸虫病的“送瘟神”行动，所有这些都是我国社会合作行动的典型样本。最近十多年来，全国各地在基层社会治理创新中出现了浙江的“新时代枫桥经验”，北京市的“朝阳群众”“石景山老街坊”和上海的“市民议事厅”、成都的城乡社区发展治理委员会等，都是在党和政府直接领导和主动引导下所形成的多方治理合作的新做法。还有，我国取得新冠肺炎疫情防治的重大战略成果，其中习近平总书记多次提及的“人民战争”，尤其

社会治理能力如何实现现代化转型

□ 管志利

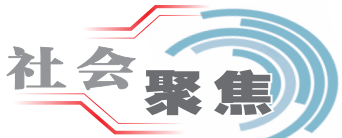


有效引领。二要构建由政府成为“元治理”角色的网络治理结构。“平等互信、网络协商民主、信息公开共享”被视为迈向网络化治理的三大要件，也是现代社会治理能力提升的关键。应以服务型的网络化治理突破传统网格化治理的弊端，以基层政府赋权和社会要素增能等方式建立起政社之间的合作信任和互惠关系，实现社会资本的培育、积累和增值以应对社会转型可能面临的一些风险。三要建构民主化科学化的公共决策机制。优化协商民主制度程序和参与机制，让群众参与居民公约、村规民约等的制定和执行，参与解决养老院床位合理分配等问题，提高公共决策能力和群众参与治理能力。

建构“四化”协同治理机制，提升嵌入治理能力。一要以“社会治理社会化”激活多主体的合作治理能力。社会治理社会化是扭转“过度行政化”的社会治理方式，须从“理念革新、顶层设计、社会增能、机制优化”等方面创造社会化条件，并通过分类分层推进“政治行为的社会化处理、行政行为的社会化合作、社会事务的社会化自治”撬动社会整体变迁，发挥群团组织、社会组织、志愿组织作用，推动居民参与构建社会治理共同体。二要以“社会治理智能化”提升精细化的数字治理能力。要让“互联网+”成为社会治理的主要方式，加强人工智能同社会治理的结合，用前沿信息技术推动社会治理创新。创新诸如“一网通办”“最多跑一次”等“互联网+政务服务”，大力推进政府数据开放共享，消除区域、群体、代际数字鸿沟，使数字技术成为驱动社会治理能力现代化的重要引擎。三要以“社会治理法治化”提升规范化的依法治理能力。无论平时还是应急，社会治理均需从立法、执法、司法、守法各环节协同发力，以法治手段持续拓宽人民群众参与社会治理的途径，将人民群众参与社区治理、维护公共利益情况纳入社会信用体系，不断提升社

会治理法治化能力。四要以“社会治理专业化”提升清晰化的问题解决能力。信息化时代社会问题的复杂性，使得“专门人才解决专业问题”成为善治之途，要求把“公共议题转化为专业问题”并吸纳各行业专家及其咨询委员的政策建议，加强社会治理专业化人才队伍建设，建立社会治理工作者的专业培训体系和职业序列制度，用专业化的精神和态度动员、教育来服务群众。

形成“平战”结合治理机制，提升机制再造创新能力。社会治理能力由“体制吸纳力+制度整合力+政策执行力”构成，具有系统性、分层性和非对称性的特征。这就要求加快推进并在制定社会治理的政策制度时审慎考虑其出台的前提条件、稳定预期及其科学性和合理性，阐释其是否符合市场规律和法治原则，更要培育有行动能力的制度执行者，积累治理人才和人力资源优势。重构“技术—治理型”制度创新机制，克服“总体—支配型”管控逻辑所导致的治理困境，以治理程序与技术的改进来提升治理效能和服务效果。建设“平战”结合充满活力的韧性社区。社会治理的重心必须落实到城乡、社区。社会治理能力现代化要求在环境韧性、制度韧性、个体韧性和社会韧性等四个维度建设韧性社区，构建常规治理和非常规治理联动机制，重点完善和创新社会保障机制、社会动员机制、利益诉求表达机制和社会矛盾调处机制，补齐城乡社区在公共安全、公共管理、抵御灾害风险等方面的能力短板，系统规划全社会的标准化建设，完善“平时好用、战时管用”的现代化社会治理能力体系。



耕地资源治理效能 进一步提升

□ 郭 珍

耕地是粮食生产的重要基础，解决好14亿人口的吃饭问题，必须守住耕地这个根基。近年来我国先后颁布了《土地管理法》《基本农田保护条例》等多部法律法规，相继出台了一系列严格耕地保护的政策措施。在最严格的耕地保护制度下，耕地保护工作取得显著成效，但也面临一些现实问题，急需从数量、质量、生态“三位一体”创新保护机制上进一步提升耕地资源治理效能，以确保粮食安全可持续。

耕地保护面临的现实问题。耕地后备资源减少增大耕地占补平衡难度。当前，我国虽然通过省内易地转让补充耕地指标、城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂、跨省域补充耕地国家统筹等方式实现了省级层面的耕地占补平衡。但从长期来看，仅通过区域调节难以有效协调经济发展与耕地保护之间的矛盾。随着乡村产业发展对建设用地需求的不断增加，利用城乡建设用地增减挂钩政策提供补充耕地指标的可行性下降。因而，在耕地后备资源不断减少的总体形势下，实现耕地占补平衡特别是实现耕地质量与生态占补平衡的压力将进一步增大，以占补平衡来调节经济发展与耕地保护协同推进的难度将进一步加大。

耕地非粮化、利用过度化与非农化风险叠加。其具体表现为，一是耕地大规模流转后，由于种粮收益低，很多新型农业经营主体在流转的耕地上种植蔬菜、水果等经济作物。耕地非粮化虽然没有改变耕地的农业用途，但耕地的粮食生产功能明显受到影响。二是继续从事粮食生产的新型农业经营主体，为了追求收益的最大化，出现过度利用耕地、过量施用化肥农药的短期行为。高强度的投入产出，虽然能在短期内将耕地生产功能发挥到极致，但引起耕地土壤养分失衡、板结、酸化，破坏农田生态环境。三是非法占用耕地的面积也在逐年增加。例如，有些地方突破土地利用总体规划确定的规划规模，在城乡布局上追求贪大求全，以河流、湿地、湖泊治理为名挖田造湖、挖湖造景等，大量占用优质耕地，也挤压了后续发展空间，对国家粮食安全构成威胁。

耕地资源治理效能提升路径。增强耕地保护制度执行力。一方面，通过强约束，严格控制永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控边界，对地方耕地占用形成强约束，倒逼地方整治存量建设用地。通过盘活存量建设用地，最大限度地提高存量建设用地利用效率，从而降低耕地转变为建设用地的压力，减少对耕地特别是优质耕地的占用，给耕地资源留足空间，缓解耕地占补平衡压力。另一方面，建立耕地保护绩效支付机制，激励地方保护耕地。在构建耕地数量、质量、生态“三位一体”动态监测系统的基础上，对耕地保护绩效突出特别是永久基本农田保护绩效突出的县（市）予以一定规模的建设用地指标奖励，推动耕地保护制度常态化。

将制度优势转换为治理效能。首先，压实地方政府一把手对耕地保护的责任，从而发挥耕地资源治理各部门在耕地保护上的力度，增强耕地资源治理凝聚力。其次，在此基础上，建立跨部门的耕地资源治理信息共享机制，加强职能部门间的沟通与交流，破

除“孤岛效应”。通过高位推动与信息共享，将耕地保护制度优势转换为耕地资源治理效能，实现耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，保证耕地能持续地提供粮食与生态产品。

提升耕地保护制度聚合合力。一方面，通过强措施切断耕地转用途径。加大监督执法力度，禁止改变耕地性质的农业结构调整和村民乱占耕地建房的行为；实行更加精准的农业补贴，对改变土地耕作层、影响耕种的行为，不再给予农业补贴。另一方面，采取助推措施激发农业经营主体耕地保护内生动力。其一，提升耕地综合效益，让保护耕地成为农业经营主体的自发选择。探索多元化的土地综合整治投融资机制，充分彰显和发展耕地生态、景观文化及其衍生功能，提高农业经营主体对耕地的经济价值感知、生态价值感知和情感价值感知，从而将农业经营主体转变为耕地资源参与治理者。其二，助推农业经营主体发展可持续集约化农业。通过普及耕保知识、提供完善的农业技术服务及实行差别化的耕地地力补贴政策，助推农业经营主体发展可持续集约化农业，提升耕地保护制度在耕地资源治理上的聚合合力，进而实现耕地资源治理效能的最大化。

