

---

# 协同治理视角下新的社会阶层人士

## 统战工作路径研究

### ——以杭州市新的社会阶层统战治理机制为例

李艳<sup>1</sup>

(中共杭州市委党校文化学与统战理论教研部, 浙江 杭州 310000)

**【摘要】:** 新的社会阶层人士伴随着整体社会进程出现, 已成为建设中国特色社会主义事业的重要力量。杭州市作为新的社会阶层统战工作实践创新基地建设试点城市之一, 主动适应新形势、新变化、新要求, 探索以协同治理理论为指引, “目标协同、主体协同、制度协同”三个维度扎实推进新的社会阶层人士统战工作, 以期形成最优治理绩效, 为全国新阶层人士统战工作贡献“杭州样板”。

**【关键词】:** 新时期 统战工作 协同治理

**【中图分类号】:** F24 **【文献标识码】:** A

改革开放以来, 我国的所有制形式、社会治理方式、社会分工和产业结构的深刻变化, 出现了许多以自由择业知识分子为主体的新的社会阶层人士, 其规模和影响力日益提升。习近平总书记在党的十九大报告中强调, 要“做好新的社会阶层人士工作, 发挥他们在中国特色社会主义事业中的重要作用”。党的十九届五中全会上, 习近平总书记再次强调, “要用好统一战线这个法宝, 团结大多数, 搞好大联合, 实现宏伟蓝图目标, 需要广泛凝聚共识!”做好新的社会阶层人士统战工作, 是新时期统战工作的重要战略任务, 而对其是否能够进行科学有效的整合是厚植党的全面领导社会基础的一个结构性要素。

近年来, 杭州市经济社会发展先发优势明显, 民营经济高度发达, 数字经济更是领跑全国, 社会领域创新活跃, 与之相应的是新阶层人士增长迅速、分布广泛、构成复杂、思想多元。根据中央《统一战线工作条例》和全国新的社会阶层人士工作会议精神, 结合市委市政府加快市域治理的总体要求, 扎实推进示范点建设的基础上, 探索建立了以“目标协同、主体协同、制度协同”的工作模式, 切实提升了统战工作凝聚力, 取得了较好的社会治理效果。

## 1 杭州市新的社会阶层人士的基本特征

### 1.1 新的社会阶层人士作用凸显

2017年中办印发《关于加强新的社会阶层人士统战工作的意见》明确将私营企业和外资企业的管理技术人员、中介组织和社会组织从业人员、自由职业人员、新媒体从业人员四类人群归为“新的社会阶层”。他们分布在各行各业中, 掌握着丰富的科学技术、文化知识、专业技能、市场资源和经济资本, 在促进经济发展和推动社会进步等方面贡献显著、能量日增。如何提

---

**作者简介:** 李艳, 中共杭州市委党校文化学与统战理论教研部副教授。

---

高他们对党在新时代中国特色社会主义路线的认同感是我们做好新阶层人士统战工作，开展新阶层人士实践创新基地建设的根本出发点。粗略统计，杭州市新的社会阶层人士共约 204 万人，占全国新的社会阶层人士总数的 3%左右，占全省新的社会阶层人士总数的一半左右，占全市总人口的五分之一左右。

这个庞大的群体已成为杭州各项事业发展的重要主体和推动力量，其中一些代表人士在全国都有较大影响力，如公羊会创始人何军，免费午餐创始人邓飞，知名网络作家蒋胜男（《半月传》作者）、流潋紫（本名吴雪岚，《甄嬛传》作者）、管平潮（《仙剑奇侠传》作者），二更视频创始人李明，著名投资人曹国熊等。

### 1.2 主体价值追求多样

新的社会阶层人士呈现出明显的“体制外”生存特点，他们思想活跃多元、社会动员能力强，且其职业发展、收入来源、社会关系、利益诉求、思维方式、行为模式、组织方式等均与“体制内”群体有较大差异。总体呈现出独立性增强、依附性减弱，多变性增强、稳定性减弱，功利性增强、奉献性减弱的特征。许多人表现出多种思想观念同时存在，文化道德、个人价值取向向多元化特征日趋明显。

### 1.3 组织归属需求较高

新阶层人士中很大一部分人具有较强的对组织归属感的需求。他们大多属于“新杭州人”，在杭州的社会关系基础较弱，加上忙于事业，很多人在社会交往上呈封闭状态，主要与同事、同行或老乡打交道。这样的社交状态使他们孤独感较强，另一方面，体制外生存、流动性较强的特点客观上影响和限制了新阶层人士通过加入各种官方和准官方的政治组织、群团组织和党组织等实现组织参与的机会，因此他们有意愿通过自组织方式满足自身对组织归属的实现。

### 1.4 参与社会意愿强烈

新阶层人士活跃在社会的许多方面，在各自岗位上为经济社会发展做出积极贡献的同时，大多具有积极参与社会公共事务的意识，对社会事务有较高关注度，普遍对参与社会活动尤其是公益活动抱有较大兴趣，对参与公共事务具有独特的个人情怀。笔者多次调研发现，新阶层人士社会参与的目标较好体现了实现个人发展与服务社会发展的统一。

## 2 新时代新的社会阶层人士统战工作面临的挑战和问题

### 2.1 人员基数把控受限

新的社会阶层人士数量庞大、分布分散、流动性强、社会身份变化快，游离于体制外、组织外，动态情况比较复杂。同时，调查摸底的口径难统一，四类人士的数质量状况难以准确把握，开展统战工作难度较大。例如网络人士，这一群体的特点和成长发展规律还在认识的过程当中。同时，由于网络的虚拟性特点，网络人士分散且流动性强，目前相关工作开展主要是依托新媒体企业和电商 MCN 机构等主体来开展，除了部分网络代表人士，缺乏与网络人士的直接的联络沟通，对网络人士的信息掌握有限，在源头上摸透、掌握这一群体比较困难。

### 2.2 工作体制机制零散

在实际工作中，一些部门和党政领导同志对新的社会阶层人士统战工作的重要性仍然认识不足、重视不够，工作机制多为政府部门间的协调联动机制，面向统战教育引导、联络沟通、培养使用、作用发挥等机制还比较零散，没有形成体系，各部门之间的政策、服务及开展的活动，有待进一步的整合。

### 2.3 组织引导方式单一

新的社会阶层人士统战工作作为一项创新性、开拓性的工作，统战部门和统战干部从事新的社会阶层人士工作的经验尚显不足，现有的方法是以联谊会、读书会等为线下平台载体为主，通过培训、组织活动等较为传统的方式开展工作，与新的社会阶层人士的特点与需求之间存在偏差。

### 2.4 沟通平台针对性缺乏

开展工作沟通平台目前较为单一，仍是在抓好传统平台抓手的基础上，引导新的社会阶层人士服务中心、服务社会。缺乏增强新的社会阶层的归属感，具有覆盖面和影响力，能够针对不同层次需求的新的社会阶层人士统战工作品牌活动。此外，当前统战工作对象的覆盖面还不够广，相关工作多以线下为主，运用互联网、新媒体等线上的手段能力还需提升。

## 3 杭州市新的社会阶层统战工作协同治理的路径选择

社会协同治理理论在推进国家治理体系治理能力现代化背景下，成为我们探寻如何实现社会基层治理效能的重要理论指导。1997年英国布莱尔政府最早引入“协同政府”的概念，其主要目标是更好地实现在政府层面横向与纵向之间的协同，避免部门主义、本位主义带来的弊端。自党的十八届三中全会以来，理论界关于“治理”的研究热度骤增，社会协同理论来源于西方，它更多的强调参与治理主体在相互力量之间寻求整合，实现效能的最大化。美国学者多纳休指出协同治理是通过多方协同或合作的方式，将不同政府部门的权力、职能、信息、资源进行重新整合，实现社会公共目标。朱迪·弗里曼提出协同治理的具体内涵，应包含以下特征：一是以问题为导向提出的；二是高度参与，社会议题的相关关系人参与决策全过程；三是要求具有临时性的方案；四是政府部门要求分权，与市场、社会组织、公民等共同决策。

随着国内外学者从多学科理论、不同视角理论研究的深入，不仅为构建“共建共享共治”的社会治理格局提供了理论指导，也为协同治理理论本土化研究提供了更多的范式。当前新的社会阶层统战工作也面临面对新的形势与要求，鉴于大统战格局的思想认识和体制机制方面还存在一些制约性因素：比如，前面谈及的一些部门和同志对新阶层不能全面正确看待，对做好这项工作的重要性、紧迫性、复杂性认识不足；有的同志存在畏难情绪，不愿做、不会做、不敢做，尤其是面对一些“灰色”地带，止步不前；相关部门间也存在职责不清、沟通配合不够的问题。如何有效的整合散落的资源功能，粘合多方治理主体间的优势和智慧，营造协同治理氛围，让“变量”成为“增量”，最终实现新时期统战工作的现代化治理。

杭州市作为全国第一批新的社会阶层人士创新试点城市，创立了“同心荟”工作平台，以实践创新示范点建设为抓手，从“目标协同、主体协同、制度协同”三个维度开展新的社会阶层人士统战工作，展现新阶层人士统战工作的杭州特色。

### 3.1 目标协同

(1) 协同机构成立。由市委常委、统战部长任组长的全市新的社会阶层人士统战工作领导小组，建立由19家单位共同参与的联席会议制度，统战部与宣传部、司法局、财政局、民政局、文联、团市委、市作协、市律协等单位建立常态沟通机制，各区、县(市)分别成立专门的领导机构和协调机构。有效整合各方资源、增强工作合力，市区上下联动、党政群团协同推进，切实提高工作主动性、针对性、实效性。

(2) 协同平台搭建按照“增强辨识度、体现枢纽性、打造综合体”工作主旨，市委统战部始终以“组织起来”为依托，不断建强新联会组织网络，全面铺开“同心荟”平台建设，平台融合了社会组织统战阵地和平品牌台的人才和资源优势，明确“基础建设、组织建设、制度建设、载体建设、品牌建设”五位一体的同心荟创建标准。各个县区从自身资源禀赋和实际情况出发，打造了一系列工作载体，创新活力不断迸发。例如，滨江区、江干区在吉利集团、网易、巨星控股、万事利集团等大型民营企业

业，试点建立统战部、新联会、同心荟等组织平台；上城区在原有新阶层大数据平台的基础上，打造“智慧统战”线上平台；余杭区打造“青山同心荟”青山模式，最近又成立了“AI 同心荟”，将相关专业领域的创新创业精英凝聚起来；拱墅区着眼网络直播这一新兴行业，创新工作平台，开设“新阶层新主张”。目前工作已经向“两新组织”、园区、小镇、楼宇、社区等基层一线拓展，全市已建立1个市级新联会、13个区县新联会、40余个基层分会；“同心荟”示范点总数已超100个，其中全国重点项目7个、省级重点项目9个、市级重点项目14个，形成了层层递进、竞相推进的态势，实现了对各个层级、各类群体广泛而有效的覆盖。



图1 同心荟 LOGO

### 3.2 主体协同

传统的垂直管控方式难以继续适应统战对象的需求变化，需逐渐调整管理与服务方式，激发各主体参与统战协同治理的积极性，通过加强沟通，增强互补性，构建政府、统战对象、代表人士、社会组织等多元主体网状扁平式协同治理格局。

(1) 协同载体发挥分别在孔庙、今日头条浙江公司和上城区小营巷，建立新的社会阶层人士宣传、交流、教育基地，承担联谊交友、引才聚才、宣传交流、建言献策四项职能。通过基地的渠道优势，紧密结合线上和线下，举办各种形式的联谊交友、论坛沙龙、社会公益等活动，借助线上正能量传播，加大对新的社会阶层人士的教育引导力度。

(2) 协同对象分类针对差异化的需求特征，在未来科技城“众创同心荟”，联合金融机构为创新创业融资困难的青年创客提供“小微债”服务；设立“解忧工作室”，聘请专业心理咨询师提供解压解忧解负等心理健康服务。组织职业经理人在孔庙教育基地进行国学文化系列培训，突出文化引领。又如，针对律师等专业人士，扩大其有序政治参与的渠道，加大政治安排力度(目前全市有103名律师担任各级人大代表、政协委员)；针对新媒体从业人员，支持“今日头条”浙江公司面向微头条用户推出流量扶持计划，提高变现能力；针对网络作家群体，协助作协建设中国首个网络作家村，为入驻的网络作家创造良好的创作和交流环境，并提供创投基金、版权保护、项目孵化、衍生开发等方面的完善的政策扶持。

(3) 协同沟通渠道拓展。为了更好地激发参与感，发挥组织作用。创办《建言直通车》，安排新的社会阶层代表人士参加民主协商会、情况通报会等协商建言活动，鼓励新的社会阶层人士围绕杭州经济社会重点难点工作积极献策出力。

### 3.3 制度协同

(1) 协同制度构建。

制定《新的社会阶层人士统战工作实践创新实施意见》和《实践创新基地建设方案》，明确工作原则、创新内容、工作步骤和工作要求，并将该项工作纳入全市各级党组织党建工作考核体系。2017年以来，先后多次召开联席会议，全面推进基地建设，

---

充分发挥各级党组织，特别是园区、特色小镇、楼宇和“两新组织”中党组织的主体作用，把统战工作纳入党建工作总体布局，有效整合各方资源、增强工作合力。

(2) 协同评价制度设计主要体现在两个方面。

一是各示范点采用社会化或市场化运营的方式，既解决了统战部门人员配备不足的难题，也真正实现了“由专业的人做专业的事”。山南基金小镇“智和·同心荟”引入民非组织进行整体托管，活力倍增；未来科技城“众创·同心荟”采用外包管理的社会化运转方式，广受新的社会阶层欢迎。二是在全国率先开展新阶层代表人士综合评价工作，设计了包括五个一级指标、17个二级指标的体系，通过综合运用正向激励和反向约束等方式，推动各有关方面共同做好新的社会阶层人士统战工作。

(3) 协同互动参与项目。

坚持把加强新阶层人士的政治引领作为首要政治任务抓在手中，落到实处。以多种形式大力开展主题教育活动，组织新的社会阶层人士学习贯彻落实中央精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领，在新的社会阶层人士中开展列活动，包括“组织大学习、组织大讨论、组织大宣讲、组织大调研、组织大比武”，特别是深入领会习近平总书记关于统一战线新理念新思想新战略。市、县两级举办新阶层培训班近百期，培训两千余名新阶层骨干人士。着眼新阶层人士特点和需求，成立教育培训基地、宣传交流基地、爱国主义教育基地，创新建立“同心红色体验线”，增强思想政治工作的时代感、体验感、参与感。各区、县(市)也纷纷通过走访联系、座谈沙龙、公益活动、培训考察等方式，加强团结服务，引导他们发挥作用。

新的社会阶层统战工作不仅要遵循协同理论指引、更需遵循自身统战对象的特点，充分发挥党委政府组织调动各方资源整合能力，乡镇街道和有关单位支持协调，与此同时，鼓励和激发协会组织多方参与，为实现预期协同目标而进行的沟通、协商和互动的过程，是新的社会阶层统战工作的着力点和今后工作的方向。

#### 参考文献:

[1]约翰·D.多纳休.合作:激变时代的合作治理[M].徐维,译.北京:中国政法大学出版社,2015.

[2]朱迪·弗里曼.合作治理与新行政法[M].毕洪海,译.北京:商务印书馆,2001.