

市域社会治理现代化的杭州探索与路径优化研究

陆文荣 堵琴因

【摘要】市域社会治理现代化，抓住了转型时期社会治理的痛点、难点，是当前和今后一个时期亟待研究和探索的重要理论课题和实践命题。作为市域社会治理现代化创建城市，杭州积极探索以市域社会治理“六和塔”工作体系为总纲，不断推进社会治理的法治化、专业化、社会化、智慧化，贡献了市域社会治理的“杭州经验”。但同时，也面临城市增长带来的社会系统复杂性、市域统筹力度不够、社会力量参与有限、基层治理权轻责重、治理的技术主义倾向等新挑战。探索特大城市现代化治理新路子，对提升市域社会治理现代化意义重大。

【关键词】市域社会治理 社会协同 数字技术

社会治理现代化是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，党的十九届四中全会着重指出“加快推进市域社会治理现代化”，对新时期市域社会治理现代化提出了新的更高要求。近年来，杭州努力创建市域社会治理现代化标杆城市，围绕市民反映和影响社会和谐稳定的突出问题，创新社会治理体制机制，积极探索市域社会治理现代化的有效路径，提升了市民的获得感和幸福感，连续15年获得“中国最具幸福感城市”称号。据2020年中国经济信息社、中国信息协会和中国城市规划设计研究院联合发布的《中国城市数字治理报告（2020）》显示，杭州城市数字治理指数位居全国首位。

当前，杭州正处在争当高质量发展建设共同富裕示范区城市范例、建设世界一流的社会主义现代化国际大都市的关键时期，市域社会治理面临前所未有的新形势、新任务和新挑战。基于此，本文综合梳理了杭州市域社会治理的主要举措与动态趋势，剖析了可能存在的不足和挑战，并在此基础上提出完善杭州市域社会治理的政策建议。

一、杭州市域社会治理现代化的创新探索

回顾近年来杭州市域社会治理的主要举措和动态趋势，可以发现，杭州市域社会治理兼顾顶层设计和基层实践，治理体系逐步完善，治理能力不断提升，治理的社会化、法治化、智能化、专业化等水平显著提高，较好地回应了民众诉求，在此过程中形成了诸多特色和亮点，为市域社会治理现代化探索贡献了“杭州经验”。

（一）加强顶层设计，构建市域社会治理“六和塔”工作体系

杭州以市域社会治理“六和塔”工作体系构建作为社会治理现代化的切入点和突破口，明确以“‘党建统领’为塔尖、以‘社会化、法治化、智能化、专业化’为塔身、以‘自治、法治、德治、文化引领’为塔基”的框架体系，具体化了“党建领和、社会协和、专业维和、智慧促和、法治守和、文化育和”的主要任务，提升了“统筹谋划能力、共建共治能力、防控处置能力、数字治理能力、依法善治能力、舆论引导能力”六大能力。

杭州强化治理层级和治理要素的深度协同，确立“市级统筹主导—区县组织落实—乡村（街社）执行到位”三级联动的治理架构，明晰市、县（区）、街镇各级政府在社会治理方面的职责权限。同时，建立社会治理的“六和指数”发布体系，内容以“六和工程”为6项一级指标，下设10项二级和17项三级指标，包括39项主要评估内容，为杭州的基层社会治理提供精准的数字标尺。

（二）注重强基导向，构建简约高效的基层治理体系

以“一个窗口管审批服务、一支队伍管执法、一个网格管基础、一个中心管治理、一个平台管指挥”为目标，强化市县乡村四级联动，通过扩权赋能、理顺体制、优化机制，建立并有效运转了具有杭州特色的“1141”（1个服务管理中心、1个综合指挥室、4个平台工作机制、1张基层社会治理网）基层社会治理体系。在县区最大限度整合行政、司法、信访和社会组织等基层治理资源，建立完善社会治理综合服务中心（信访矛盾联合调处中心），提供一站式接待、一揽子调处、一条龙服务，实现矛盾纠纷化解“最多跑一地”。

街镇建成了具备综治工作、市场监管、综合执法、便民服务功能的“四平台”，通过街镇综合信息指挥室统筹协调四个平台及区域内各条块的管理服务力量，形成以村社网格为起点和终点、以综合指挥室为分流点、以四平台和各职能科室为路径的事件流转处置闭环。做精做细做实社区网格化管理，优化管理网格的划分，明确网格准入事项和专职网格员的职能，建立网格城市元素数据库，构建“全覆盖、无缝隙”的管理网格。

（三）坚持“社会协和”，打造社会治理共同体

整合社会组织的群众动员能力、社区热心居民和社会贤达的号召力等社会资源优势，推动市民广泛参与社会治理。启动实施社区社会组织参与治理“1+N”计划，形成“社会组织+网格”常态化工作机制，以镇街枢纽型社会组织服务为重点，统筹社工、志愿者、社会组织“三社联动”参与基层治理，最大化发挥社会组织参与治理效能。拓宽社会组织培育路径，通过公益创投和承接政府购买服务，促进社会组织广泛参与社区服务、矛盾调解、社会治安、养老服务、救灾救助、困难帮扶等社会治理，形成了“湖滨晴雨”“和事佬”“五和众联”“五治桂花”“红茶议事会”“邻里坊”“小队会”等一批优秀社会组织参与基层自治协商品牌。出台城乡社区微治理方案，以“微实事”“微项目”等载体，形成“楼道自治”“院落自治”“楼宇自治”“村民小组自治”等一系列微自治模式，涌现了“邻里互助坊”“五治桂花”等一批有亮点、有成效的微自治典型，形成了“小营红巷”“左邻右舍”“潮邻益家”等一批三社联动品牌，从而激发家园共治的内生动力。

（四）规范城市大脑，让数字技术为社会治理赋能

在全国首推城市大脑立法，《杭州城市大脑赋能城市治理促进条例》以地方法规形式引导和规范城市大脑的运行。持续完善城市大脑总体架构体系，推出城市级数据交换“中枢协议”。各区县以城市大脑为依托，积极打造社会治理领域的智能化中枢平台。如余杭区开发以社会治理为主要内容的大脑平台——杭州城市大脑·余杭平台，汇聚包括综治、安监、公安、城管、消防、住建、公交等在内的23个部门共享；拱墅区小河街道在城市大脑基层治理云共治平台基础上创新2.0版本，建立“城市眼·云共治·小河网驿”平台。

推进城市大脑向基层社区延伸，推动社区智治。发布全国首个社区智治在线规划纲要，为社区治理数字化、智慧化转型确立整体规划蓝图。如潮鸣街道数字驾驶舱综合设置云字典、云办理、云网格、云管家和云服务五大功能模块，有效解决资源分散、数据壁垒等问题；四季青街道以基层治理“四平台”网格数据为基底，对接12345投诉、市场监管局96315投诉、劳动监察投诉、110联动平台等五类信息资源，实现线上“数据联席”。

二、杭州市域社会治理现代化的新挑战

近年来，杭州经济社会发展迅速，城市的体量不断扩张，流动性不断增强，各类要素进一步集聚，是典型的特大城市，城市系统日趋复杂。这些对杭州社会治理的现代化、专业化和精细化带来了新的挑战。

（一）城市社会系统的复杂性增强

市域社会治理的成效很大程度上取决于社会治理体系和治理能力与治理对象和治理环境的契合度，程度越高，治理效果越

好。根据最新统计数据，杭州常住人口规模已超过 1200 万人，且还处在快速增长中。其中，中高端人才净流入率位列全国第一。人口规模增加不仅带来需求总量的增加，更重要的是需求的多样化发展。群众的民主法治意识、权利维护意识、社会参与意识空前增强，参与社会治理的动力和能力更足。但当前社会管理体系构建基于户籍和地域，对社会流动性的预测和治理能力不足。此外，互联网金融平台暴雷、疫情、网络犯罪等现代社会风险也不时暴露，如何有效应对这些挑战成为杭州深入推进市域社会治理体系和治理能力现代化的一个重要课题。

（二）市域统筹力度有待提升

为提升市域社会治理效能，杭州专门建立工作专班，由市委政法委牵头制定实施方案，分解工作任务，制定相关考评细则。全市绝大多数职能部门都有考核任务，市域社会治理的任务分散在不同的职能部门，仍以条线为主，难以发挥整体性治理效果。组织、政法、宣文、发改、民政、卫健、住建、城管、市场监管等主要系统间缺乏持续性协调机制，部门本位、资源重复投入仍然存在，治理合力尚未充分释放。

（三）基层社会治理的制度环境没有发生根本变化

民众诉求和社会矛盾往往积聚在基层社会，处理不好很容易引发群体性事件，给基层治理工作带来巨大挑战和压力。同时，“上面千条线、下面一根针”“上面千把锤、下面一根钉”是基层治理面临的最现实最严峻的制度环境，各部门各层级的治理任务需要传导至基层社会落地，导致基层治理面临资源少、事情多、压力大、责任重，由于市域统筹力度不够，基层治理中经常出现重复填报重复考核，甚至“条线”推诿扯皮的现象，特别是社区居委会忙于行政事务，无暇推动居民自治、回应民众需求。

（四）社会力量吸纳程度不够

政府与社会良性互动协同发展是中国式政社关系的特色，集中表现在政府主动培育社会力量、吸纳社会力量参与社会治理。其中，社会组织是社会力量的主要组织化载体。杭州市社会组织参与市域社会治理还存在一些困境，如双重登记管理制度是社会组织发起成立的初始障碍。不能注册就不具有正式法人地位，社会组织开展活动，承接政府购买服务项目，接受社会捐赠就会受到诸多限制；同时社会组织缺少专业人才，专业服务能力不足，导致资源动员能力、协调互动能力和应对危机能力不足。此外，有些社区社会组织甚至无力承担政府购买项目；社会组织的业态不够完善，基金会、枢纽型社会组织数量偏少，不能有效为服务型社会组织提供资金支持和能力建设。在社区层面，居民也缺少参与社区治理的平台。

（五）治理中存在唯技术主义倾向

数字治理是杭州这座城市新的标识度，数字经济产业繁荣发展，数字社会治理创新层出不穷。但在数字治理实践中，各级政府较偏重各种数字治理系统、软件的研发，相对忽略数字治理系统的业务和内容建设（应用场景建设）。不少应用场景的建设往往以物为中心，以工程技术主义为导向，多依赖于计算机专家等工程技术人员，普通市民缺位，造成应用场景重硬件投入，轻软件开发与人文关怀。数字治理中的伦理问题逐步凸显，主要表现在个人隐私如何保护领域。比如，在抗疫中，居民个人和家庭信息强制采集引发的社会后果值得反思。此外，在公共服务供给中“一刀切”引入数字技术对偏远农村地区和老年人群体也并不友好，“数字鸿沟”给他们的正常生活制造了新的障碍。

三、杭州市域社会治理现代化的优化路径

人民群众期盼有更好的教育、更可靠的社会保障、更舒适的居住条件、更优美的环境，要求杭州加快探索市域社会治理现代化新路径，推动市域社会治理更加有序有效开展，进而增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

（一）畅通民意渠道，精准把握需求

习近平总书记指出，“创新社会治理，要以最广大人民根本利益为根本坐标，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手”。要把以人民为中心的理念贯穿于杭州市域社会治理政策体系建构、工作体系设计、战略路线规划、治理任务安排等顶层设计，以及杭州市各领域、各层级的社会治理实践中。构筑有效的需求捕捉机制，精准识别市民需求。但市民的需求有时候难以识别，或难以明确勾勒和描述真实的需求，或不愿意表达需求，其存在复杂、多变且碎片化的情形。杭州应进一步巩固“我们圆桌会”“民情热线”“杭网议事厅”等沟通载体，探索更多畅通民情民意表达的渠道。另外，运用大调研、大数据等现代化信息技术，以数据驱动需求识别，统计、探测、发掘市民的真实需求及强度，进而精准掌握居民需求。

（二）明确权责体系，加强协同联动

科学合理且清晰明确的市域社会治理权责体系能够让社会治理主体各司其职、各尽其责、相互配合、协同共进，从而形成治理合力。近些年，杭州已经在市域社会治理的权责体系方面作出了积极的实践，但仍需进一步优化。首先，要梳理各级政府及职能部门在社会治理中的责任边界和职能边界。在纵向上，根据不同层级的特点分类确权，执行权责清单，明确市、县（区）级、街镇三个层面差异化的职能。促进街镇职能向“公共管理、公共服务、公共安全”转型。推出社区准入制，为社区减负，推动基层的属地责任转向有限责任。在横向上，总结社会治理综合服务中心等实践经验，建立信息资源、数据资源的共享机制，深入打造能够高效融合各部门资源和能力的组织载体和平台载体。其次，要以“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”明确的主体间关系为导向，运用权力清单、负面清单等方式，合理划分各类社会治理主体间的权责边界。

（三）下移治理重心，夯实基层基础

社会治理重心在基层，基层社会治理状况影响市域社会治理的整体效能。社会治理重心下移是打造基层社会治理格局和提升基层社会治理水平的主要抓手。当前，杭州积极践行以街道综合指挥室、基层治理四个平台、全科网格为主要架构的基层社会治理工作体系，其意在推动社会治理重心下移，发挥镇街和社区网格在社会治理中的基础性作用。对此，要巩固现有成果，对这些实践进行深入总结，适时将其上升为制度规范，推进基层社会治理工作体系的实体化、标准化和规范化建设。同时，围绕社会治理重心下移及下移后基层社会治理如何运转的关键性问题，要从管理和资源下沉、需求回应、自治共治、智慧治理等方面进一步完善社会治理重心下移的体制机制。明确街镇在基层社会治理中的地位，提升上级政府对街镇诉求的回应；加强社区治理体系建设，做精做优网格化管理，创新社区协商方式，打造高素质专业化社工队伍。

（四）松绑赋权增能，激发社会组织活力

为激发社会力量参与社会治理的活力，需进一步对社会组织松绑赋权增能。松绑，即在登记注册方面，进一步降低门槛，扩大直接登记范围，逐步建立“备案登记、法人登记、公益法人登记”三级准入制度；在评估考核方面，加强对社会组织参与社会治理绩效的考核，减少台账检查和项目过程性干预。赋权，即进一步扩大政府购买服务的事项清单，赋予社会组织相应的公共事务管理权，提升其在市域社会治理中的主体地位；创新政府购买服务形式，增加公益创投的比例和资助金额，探索对项目持续性资助的管理办法。增能，即通过资金支持、场地支持、空间支持等精准孵化措施，助力社会组织从发起到成熟运作，逐步实现规范化发展；通过对基金会、枢纽型社会组织（街镇社会组织服务中心）的扶持，为服务型社会组织建设提供资金支持和能力建设，大力吸引专业社会工作人才到社会组织中就业，构建杭州社会组织发展的完整生态。

（五）数字人文并重，提升治理温度

数字化是市域社会治理的手段而绝非目的，不能以数字治理之名去侵犯市民个体的权利。杭州在全国首推城市大脑立法，为数字社会治理的法治路径作出了探索。应坚持以社会治理的真正需求为导向推进数字治理，始终将增进市民个体的便捷度和获

得感放在首位，满足多样化和个性化需求。技术作为治理工具可以是冰冷的，但是社会治理必须是有温度的。要体现出治理的公平性与包容性，让每一个群体都能享受到数字社会发展的红利，让每一个人都能在数字治理中有获得感。推动数字治理需充分考虑老年人等弱势群体面临的“数字鸿沟”问题，坚持梯度化发展战略，不搞一刀切。比如，在公共服务供给中，除了运用数字化手段，也要保留部分人工服务窗口。