

“融治理”视角推进泰州社会治理的实践与启示

潘文翔¹ 兰星²

(1. 河海大学公共管理学院 2. 贵州中医药大学)

【摘要】：市域社会治理和城乡社区治理反映了中国社会治理的全面深化，前者是社会治理的重要舞台，后者是社会治理的重要引擎，两者之间既有区别又有联系，互相补充，可以发展为一种“融治理”来完善中国的社会治理。“融治理”有助于为探索社会治理现代化中国路径提供理论支撑，促进社区治理创新有序化、高效化。泰州市抓住目标融合、体制机制融合、平台融合、资源融合、能力融合“五融合”推进“融治理”，连通了市域社会治理和城乡社区治理，丰富了社会治理创新。

【关键词】：市域社会治理；城乡社区治理；“融治理”；

中国的发展进入新时代新征程，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，以及高质量发展的要求，这些都对国家的社会治理提出了新要求。从2017年提出城乡社区治理到2019年提出市域社会治理，到二十大报告再次强调“加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力”，这期间中国社会发生了深刻变化，人口、资金、技术等要素越来越向城市集中，市域社会治理在国家治理现代化中的地位作用更加凸显。加快推进市域社会治理与城乡社区治理的融合创新，形成“融治理”视角，可以有效将风险隐患化解于萌芽、解决在基层，对构建基层社会治理新格局，实现共建、共治、共享的新目标具有重大理论意义和实践意义。

一、市域社会治理与城乡社区：社会治理的全面深化与推进

城乡社区治理和市域社会治理脱胎于发展的不同时期，因而有其特殊性。剖析其内涵有助于更好地把握概念，掌握精髓，分析局限，以致更好地在理论中定位概念、发展概念、使用概念。

（一）市域社会治理：社会治理的重要舞台

市域社会治理是未来中国社会治理的重要舞台。工业化城镇化的加速推进，以地市为中心的区域城市群的构建，不仅提升了经济发展的效能，也形成了复杂的社会结构，市域成为社会治理的重要舞台。这反映了新格局和新变化，也是社会治理在新时代的回响。与过去县域治理概念相比，市域社会治理包涵的范围更广、意向更深、定位更高、效能更大。

市域社会治理体现了国家治理能力的提升、治理视野的扩大和治理理念的进化。党中央将市域社会治理的重要性放到中国城镇化和世界城市发展大势的背景下进行解读。在高度全球化的21世纪，中国城镇化已经进入“抱团发展”的阶段，不仅有一批发展势头迅猛、集聚效应明显的世界先进城市群（成伯清，2019.），在沿海发达地区和一些产业集聚区，区域城市群也在迅速膨胀，这些区域城市群链接区域人才、资本、技术、土地等多种资源，成为产业、物流、人口、资金、文化等要素集聚的中心。在这一大变局下，市域社会治理正成为亟待破解的新课题，也是中国积极融入全球化的一个新注脚。

（二）城乡社区治理：社会治理的重要引擎

城乡社区治理是基层社会治理的核心，也是市域社会治理的基础工程和落脚点。党的十九大以来，国家大力推动治理重心

下移，各级政府运用赋权、整体性治理（聂伟等，2022.）等手段探索以政府职能转变为核心的社会治理创新，地方社会治理模式发生了一系列改变。如近年来，北京、深圳、成都等一批城市以居民居住地为中心，建设“一刻钟社区服务圈”，通过辖区社会单位的服务资源整合，做到了“居民缺啥，社区补啥”，实现办理政务、理发、购物、吃饭、维修等服务便利。

社区治理是建设和谐社会的基石。进入新时代，社区治理被赋予社会治理之基的理论高度，习近平总书记指出，“社区是基础，只有基础坚固，国家大厦才能稳固”。社区共同体以人际关系为导向，有利于实现社区稳定和谐，也意味着社区治理不单要把能否为居民提供及时、方便的公共服务这类“硬实力”作为评价尺度，更要把街坊邻里、乡里乡亲之间是否融洽这样的“软环境”作为衡量标准。

（三）“融治理”：市域社会治理与城乡社区治理的连通

市域社会治理与城乡社区治理为现代化进程和共同富裕的同一语境，二者既有区别又有联系。市域社会治理重视区域统筹，城乡社区治理则注重实体操作；市域社会治理重视结构，城乡社区治理关注微观；市域社会治理侧重社会公共物品供给的“硬实力”建设，城乡社区治理偏向服务等人际关系的“软环境”搭建，等等。

同时，两者之间又互相补充。一是两者的视角互相补充，市域社会治理采取的是中观和宏观视角，城乡社区治理则更多立足于微观视角，社会治理热点从城乡社区治理到市域社会治理的变化过程，对应了国家对社会治理关心重点从微观到中观、从行动者到结构的视野转变逻辑。二是两者的落脚点相互补充，市域社会治理将城市经济融入全球化产业链分工之中，社区共同体建设则有利于高素质人才和产业后备军的培养，形成经济和社会的相互促进，共同发展，两者相辅相成，相得益彰，进而推动和谐社会的建设。因此，市域社会治理和城乡社区治理因其目标一致，同时又相互补充，因而可以发展出一种市域社会治理与城乡社区治理的“融治理”视角，成为社会治理的逻辑基础。

二、“融治理”视角下的泰州社会治理实践

近年来，泰州市着力在市域基层社会治理和城乡社区治理融合方面创新实践，以目标融合、体制机制融合、平台融合、资源融合、能力融合“五融合”推进“融治理”，成为“融治理”视角下创新社会治理的样本。

（一）目标融合

目标融合是将市域社会治理与城乡社区治理的不同目标与具体要求融合在治理现代化的大方向下。治理现代化是社会治理的发展趋势，从社会关系格局上来说，共建共治共享是治理现代化的要旨，对“共”的强调既贯穿整个治理过程，也体现出中国与西方不同的治理路径，如果说西方的治理模式是局部创新引发整体革命，那中国的治理则体现了“传帮带”的浓浓人情味。

目标融合从治理现代化这个全局视角出发，厘清基层治理、市域治理与国家治理的关联与区别，取其长处，摒其短处。以泰州“融治理”视角下的“网格微自治”为例，机关、基层、社会聚焦以民生服务为中心作为考核目标和评价标准，通过党组织居民评议的“双评”机制，打通了市域社会治理与城乡社区治理的堵点。市域社会治理的结构效应和宏观视野助力实现美好生活的中国梦，城乡社区治理构建最放心、最安心的港湾，两者融合，共建共治共享的治理格局逐渐形成，不断提升治理现代化水平，夯实国家治理根基。

（二）体制机制融合

体制机制融合，即把原有不同部门的社会治理机构进行化简、合并，让专业的人做专业的事，专业的部门管理专业的人。体制是社会治理的中观结构，之前泰州社会治理机构既有政法委，也有民政、公安等部门参与。为打通体制堵点，提升治理效率，泰州市成立了市域社会治理现代化指挥中心，并在此基础上构建“市域社会治理现代化指挥中心—市（区）社会治理指挥

中心—职能部门—村（社区）”的完整体制。其中，指挥中心占地 500 多平方米，由指挥大厅、展示区、控制室三大部分组成，集“数字化改革成果领域展示中心、城市运行体征全要素监测中心、重要活动和应急事件的全畅通指挥中心”四大功能于一体，是该体制的大脑。其应用了视频监控汇聚平台、GIS 电子地图、无人机等先进技术，为泰州“融治理”打下了良好基础。

机制是社会治理的运作方式与微观过程，城乡社会治理服务于人民的具体实践，有些看似琐碎的“小事”，却往往牵扯到多个职能部门，甚至会跨行政区域，而僵化的科层制结构内部会存在分工不清、“踢皮球”等问题，“小事”得不到解决，就会逐渐“膨胀”，越闹越大。为解决这个问题，泰州从“融治理”视角出发，开通智能社区治理微信公众号，建立吸纳政法、组织、民政、人社、卫健、残联、农业农村等部门的协同管理机制，提升对社区具体问题的“包容性”，做到社区“哨”响、部门报到的响应力度。

（三）平台融合

平台融合，是用更智能、更高效的治理平台替换旧有平台。中国社会治理的平台经历不断变革，过去城乡社区治理和市域社会治理的平台主要依赖于垂直化的科层制和以电话为主的通信手段，而今天信息化、数字化、智能化的平台革新给社会治理带来了全新的可能性。

在全市统一推广使用“泰治理”网格化社会治理平台，平台功能全面，能够覆盖综治、政法、民政等不同治理主体。目前，划分“微网格”3.39 万个，专职网格员达 7049 名，平均每个网格员负责 4.8 个网格，负担不可谓不重，然而正是凭借便捷高效的“泰治理”平台才使他们的工作如鱼得水。“泰治理”简便的操作使得网格员和管理员能够在 APP 上“一点即通”，实现“一次采集、一键录入、自动关联”，智能化程度更进一步。同时，平台推行“三色预警”制度，实现“分级流转、闭环处置、限时办结”，大大提升了网格治理效率。“大数据+网格化”“车载法庭·法美夕阳”“爱帮 360”等栏目广受好评，曾被央视栏目报道。其中，泰州市民政局创建开发的“爱帮 360”数据库，整合了民政民生保障、基本公共服务和基层社区治理三大类九项基础功能，实现 24 小时全天服务供应不间断。

（四）资源融合

资源融合是融合不同主体资源，通过民主协商对话，将其整合到社会治理过程中来。经过对社会治理网络设施的充分调研，泰州市“融治理”突出未来社会治理“扁平化”的趋势，旨在融合政府、基层社区工作者、社会组织、志愿者等不同力量于一体，形成社会“融治理”的新合力。

在社区新时代文明实践站与党群服务中心、综治中心、便民服务中心的“一站三中心”和“五美驿站”，积极组织开展居民文体活动、老年人日间照料、残疾人康复、图书阅览、社会组织活动等多种活动；以便民服务、睦邻友好为出发点，在每个社区建设 3—5 个睦邻点，形成社区十分钟便民服务圈和“互助户治”活动网络，居委会、业委会、物业企业等协同联动，搭建协商议事平台，方便群众议事说事，快速解决小区环境卫生、停车管理、矛盾化解等民生实事。针对社区中的不同人群，重点开展助困送温暖、助聊送抚慰、助医送健康、助学送知识、助业送饭碗、助急送救护、助难送法援、助残送康复、助趣送文艺、助乐送活动等“十助十送”服务，把优质便捷的服务送进家门口、送到居民手中。

（五）能力融合

能力融合聚焦社区基层工作人员的能力提升。基层工作人员是要“小巷总理”式的人才还是要“单科社工”式的人才？社工能够助人自助，随着市场经济的发展，社会关系更加原子化，社区工作者不仅要拥有专业知识，同时也要及时总结吸收其他地区优秀的治理经验和做法，坚持走中国特色社会主义治理道路。

针对社区居民的生活习性和服务需求，海陵区探索设立民生专员制度，改柜台式办公为扁平化全科服务。建立网格“百事服务”机制，推行一个工作群、一本民情本、一张联系卡“三个一”工作法，用好科技赋能，让数据多跑路、群众少跑腿。融合网格员、城管员等不同条线的工作职能，保证他们有足够时间下沉，组织指导网格社区骨干开展“微自治”活动，把家门口的全科服务送上门。明确其共同的职责为：日常走访、精准排查。通过“撒网式”入户探访，宣传和解读社会救助政策，主动发现筛选出困境儿童、事实无人抚养儿童、未申报的残疾人、因病致贫人员等特殊困难群体，梳理走访名单，申报确认后录入数据库，通过定期入户探访，重点围绕“点点钱袋子、掂掂米袋子、看看衣柜子、问问小孩子、望望身板子、查查住宅子”六项内容，了解实际情况，协助办理相关申报手续，帮办服务、链接资源，为每一位困难群众提供及时、暖心的呵护。

三、泰州发展“融治理”范式的经验与启示

泰州在原有治理的基础上发展“五融合”治理理念，完善“互助户治”模式，形成了“网格微自治”等社区治理方式，海陵区成为江苏省第一批省级现代社区治理创新实验区，为创新社会治理方式提供了新的范式。其中，目标融合是“融治理”的核心精神，共建共治共享的治理格局不断提升了治理现代化水平，既有利于发挥市域社会治理的结构效应、助力实现美好生活的中国梦，也有助于城乡社区治理构建安心港湾；体制机制融合是“融治理”的骨架，骨架稳固了，过去分工不清、重复执法、“踢皮球”等问题就迎刃而解，治理结构就井然有序；平台融合是“融治理”的双手，通过“泰治理”平台，各部门负责的城乡社区治理事务与市域社会治理有机统合在了一起，平台融合促进了市域社会治理的精神落到实处，使得城乡社区治理过程更加贴近民众，同样的付出得到了更大的回报；资源融合是“融治理”的血液，民主协商和社区议事将不同主体参与社区事务的热情调动起来，为城乡社区治理和市域社会治理注入了源源不断的动力；能力融合是“融治理”的双腿，七千多名社区网格员和民生专员奔波在街头巷尾，穿行在城市楼房，他们用铁脚板证明了自己是新时代的“小巷总理”，也用科学精细的服务展现了新时代社区工作者的专业素养。泰州运用“五融合”的治理理念，实践了“融治理”的理论范式，为社会治理新领域的拓展开辟了新的视角，对完善基层治理体系和治理能力现代化具有重要的意义。

1. “融治理”有助于为探索社会治理现代化中国路径提供理论支撑

中国式社会治理现代化是中国式现代化的重要组成部分，社会治理现代化的目的在于实现社会治理理论创新，从而使中国式社会治理形成可复制的模式，增强中国式社会治理在世界范围内的影响力（郭晔，2022.）。市域社会治理与城乡社区治理的“融治理”视角，体现了社会治理热点从城乡社区治理到市域社会治理的变化过程，打破了传统“国家—社会”视角的二元对立，为提出新的社会治理理论范式打下了坚实的基础。

2. “融治理”可以促进社区治理创新有序化、高效化

过去城乡社区治理各地社区往往单打独斗，创新成果虽然层出不穷，但大多是在自己的“一亩三分地”里小打小闹，因为视野不宽、站位不高，难以提炼形成一套操作性强的模式在更大范围内进行推广，其结果是大量社区的重复无序创新，带来了社区治理的内卷化、碎片化及资源浪费。“融治理”视角下，市域社会治理宏观的视野、更为先进的技术、更为明确的目的，以及从区域全局的高度引领城乡社区治理创新，以科学的眼光、前沿的理论总结可重复的城乡社区创新模式，在市域的更大范围内进行评估、检验和推广，从而让社区治理走上可以复制创新的实证社会科学之路，实现社会治理有序、高效地步入现代化境界。

参考文献

[1] 成伯清. 市域社会治理——取向与路径[J]. 南京社会科学, 2019(11):10-16.

[2] 郭晔. 论中国式社会治理现代化[J]. 治理研究, 2022(03).

-
- [3] 李友梅. 中国现代化新征程与社会治理再转型[J]. 社会学研究, 2021 (02): 14-28.
- [4] 李新美, 潘文翔, 潘时常. 市域社会与城乡社区“融治理”视角下的泰州实践与思考[J]. 泰州通讯, 2021 (07).
- [5] 马克思. 马克思恩格斯文集第1卷[M]. 北京: 人民出版社, 2009: 571.
- [6] 聂伟, 余燕琪. 整体性治理与深圳青年发展型城市建设的纵深实践[J]. 中国青年研究, 2022 (05): 29-36.
- [7] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-28.