

激发社会力量参与活力 构建新时代城乡基层治理新格局

——以巴中市为例探析新时代城乡基层治理中的社会参与机制

课题组：余龙 朱昇平 雷智 18382858886

党的十九大报告提出，“打造共建共治共享的社会治理格局，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移”。随着基层社会治理创新的逐步深入，社会力量这一重要载体，已成为基层治理的关键部分。如何激发社会活力，引导社会力量参与到基层治理的方方面面，也成为各级党委政府面对的新课题。巴中作为全国市域社会治理现代化试点城市，开展新时代城乡社区治理社会参与机制研究，对构建城乡群众共治共管共建共享的治理格局有着重要意义。结合巴中实际，调研组先后深入三县两区、12个社区和村、8个社会组织，充分运用座谈交流、个别访谈、实地查看等方式，对当前新时代城乡社区治理工作现状进行了评估总结，对社会参与机制的路径和举措进行了探究，形成此调研报告。

一、宏观维度审视“格局重塑”：社会力量参与城乡基层治理的必要探究和现实需求

（一）从国家治理能力现代化的角度看，社会力量参与城乡社区治理是实现从管理到治理转变的基层表达。城乡社区联系着千家万户，是社会治理的基本单元。党的十九大鲜明指出，社会治理的重心必须落到城乡社区；治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理，突出的特点是

主体多元化、关系平等化、方式协商化、手段多样化。从实践看，社会力量参与很大程度上决定了社会公共服务的水平，将推动基层治理实现更大的升级。因此，要引导社会力量积极响应党中央和国务院的要求，充分发挥社会力量的作用，推动多元主体共同参与，形成上下贯通的治理格局，让基层治理实现路径更加多元化、实际效果更加凸显。

（二）从构建共建共治共享格局角度看，社会力量参与城乡社区治理是形成互补协同治理体系的关键力量。城乡社区是巩固党的执政基础的重要基石，是创新社会治理的基础平台。随着城乡发展和转型的历史进程，城乡社会治理实践中日益出现新问题，有鉴于治理问题的多维度、复杂性和模糊性特征，要求基层治理体系能够动员和容纳多元主体参与，社会力量参与社会治理成为城乡治理突破传统瓶颈的关键路径，社会力量与传统治理主体间能否达成协调合作的良性机制，成为治理创新成败的关键。因此，激发社会力量参与城乡社区治理活力，充分发挥多元主体在社区治理中的协同协作、互动互补、相辅相成作用，是新时代社会治理的重要任务。

（三）从顺应人民群众美好期盼角度看，社会力量参与城乡社区治理是提高基层治理能力水平的现实诉求。习近平总书记提出，加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人。社会力量主要是指党政机关外的企事业单位、民办非企业社会组织（含基金会和社团）以及社会公众等，社会力量作为联系政府与社会公众的重要桥梁和纽带，具有贴近民生、自愿参与、专业性较强和服务灵活等特点。因此，引导社会力量参与城乡社会治理事务，把群众的满意度和获得感作为衡量创新

社会治理加强基层建设工作的根本标准,体现了以人为本的社会主义本质特征,体现了现代化治理的核心,关系到党和国家大政方针的落地,关系到城乡人民群众的切身利益。

（四）从推动革命老区振兴发展角度看，社会力量参与城乡社区治理是传承弘扬优秀红色基因的历史必然。巴中是川陕革命老区、巴文化中心、晏阳初故里，推进城乡基层治理制度创新和能力建设具有丰厚的历史底蕴和社会根基。1932年至1935年颁布了《川陕省苏维埃临时组织法》等，创办了川陕省委党校，设立了经济委员会、政治保卫局、革命法庭、戒烟局等县、区、乡机构，组建工会、共青团、女工农妇协会、儿童团等群众团体开展革命斗争，社会力量发挥了及其重要作用，为新时代推动社会治理提供了宝贵的经验和制度参考。推进新时代城乡基层治理需要传承弘扬红色基因，充分发挥社会力量参与作用，为打造红色治理品牌奠定坚实基础。

二、多元分化倒逼“关系重构”：社会力量参与新时代城乡基层治理的背景分析和未来趋势

（一）时代背景：城镇化进程势不可挡。社会形态从“乡土中国”到“城乡中国”的转变，但治理体系与高标准的治理目标还不适应。新中国成立初期的城市化率约为10%，1978年城市化率增长至17.92%，1996年城市化率突破30%，2003年突破40%，2011年首次突破50%，城镇人口首次超过农村人口，“乡村中国”变为了“城镇中国”。2019年城镇常住人口达8.48亿人，比上年末增加1706万人；乡村常住人口5.52亿人，减少1239万人，城市化率为60.60%。《中国统计年鉴2019》将这种转变定义为从“乡土中国”到“城乡中国”的转

变。置身全国大背景，巴中当前既面临经济结构、利益格局、思想观念、城乡形态发生深刻变化的时代背景，又面临改革发展重任、矛盾风险交织、城乡基层治理能力亟待提高等特殊市情。城镇化为社会治理带来了更多更复杂的问题，在基层风险耦合聚集的背景下，城乡基层治理急需创新参与机制，构建共建共享治理格局，适应新时代基层治理新形势。

（二）紧迫任务：重构新型城乡之间关系。治理单元从“单位制”逐步向“社区制”转变，但治理主体与新时代的治理需求还不适应。乡镇行政区划改革和村级建置调整前，全市有乡镇（街道）200个，村（社区）2669个；乡镇行政区划改革和村级建置调整后，全市有乡镇（街道）139个，其中乡6个、镇116个、街道17个，村（社区）1830个，其中村1327个、社区503个。随着行政管理体制的变迁和经济社会的发展，社区制逐步代替单位制，社区成为我国城市基层社会的主要形态，“村改居”和农村聚居点建设也让社区逐渐成为我国农村基层社会的基本形态，城乡社区已成为社会最基本的组成单元。社会治理必须更加注重城乡社区治理，完善城乡基层治理体系，发挥社会力量优势积极参与共建共治共享，推动形成多元共治的治理体系。

（三）短板困境：健全长效的参与机制。社会力量由“政府主导”向“社会主力”转变，但参与程度与现代化的治理要求还不适应。近年来，社会组织呈现出蓬勃发展的态势，数量不断攀升，规模不断壮大，目前，全市共有城乡社区503个（其中：城市社区150个，集镇社区353个）、1154家社会组织、10000多名社工和志愿者。然而，综合考虑辖区面积、

常住人口、服务供给、治理能力、管理边界、群众意愿、小区集中度和物业服务水平等因素,调研发现相当一部分社会组织发育程度较低,面临支持引导力度不足、区域分布不均衡、社会组织自身建设薄弱、作用发挥不充分等问题,制约着基层社会治理新格局的形成。同时,社会力量参与的内容和载体相对单一,社区治理参与机制还不健全,政府部门包办过多,社会力量参与缺乏长效机制,缺乏组织化渠道等瓶颈。

（四）现实需求：满足日益增长的服务供给。群众需求从过去“有没有”向现在的“好不好”转变，但治理能力与多元化的群众需求还不适应。在农村,随着脱贫攻坚深入推进、乡村振兴战略启动实施,如何建立持续稳定的脱贫机制、享有均等优质的公共服务、建设美丽宜居乡村等,已成为农村群众的新期盼和乡村治理的新任务。在城市,社区居民对文化供给、物业服务、生态环境、安全稳定等方面的需求不断增长,同时越来越多的农村人口进入市区、县城和重点镇成为新市民,对参与社会治理、保障自身合法权益的需求愈发强烈。特别是乡镇行政区划调整改革和村级建制调整改革实施后,对基层单位优化整合资源、优质高效服务提出了更高要求。这些都迫切要求我们不断创新城乡基层治理制度,不断提升城乡基层治理能力,发挥社会力量社会服务功能,努力提升人民群众幸福指数。

（五）未来趋势：城乡基层治理需把握“五个更加注重”。

——更加注重统筹城乡一体化。改革开放以来进行的系列改革,逐渐打破了城乡隔绝的局面,但是城乡之间在户籍、就业、教育与医疗等方面仍存在许多显性或隐性的差别,城乡资

资源配置差异形成了城乡发展水平的显著差距。更需要通过推进城乡基本公共服务均等化进而实现城乡治理一体化，提升政府、社会、市场等多元主体的社会治理能力。

——**更加注重民生建设和保障。**新中国成立以来，我国民生建设经历了从“解放型、温饱型、发展型、和谐型”到“幸福共享型”的转变。我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和发展不平衡不充分之间的矛盾，社会治理也必须适应社会矛盾的转变。必须把民生建设作为社会治理体制机制创新的根本，着重解决人民群众最关心的现实问题。

——**更加注重发挥社会力量作用。**坚持“关口前移”“加强源头治理、前端处理”。城乡基层社会力量在源头治理、前端防范和化解社会风险方面具有独特优势。必须注重城乡社区治理，完善城乡基层治理体系，引导社会力量参与共建共治共享，发挥城乡社区在基层社会治理中的重要作用。

——**更加注重线上空间治理。**截至2019年6月，我国手机网民规模达8.47亿，网民通过手机接入互联网的比例高达99.1%，网络空间业已发展成市域一个举足轻重的社会领域。网络社会的运行状况将会影响现实社会的运行，网络社会治理将成为社会治理的重要内容。

——**更加注重多元主体协同。**城乡社区治理是指社区基层党组织、基层政府、社会组织、社区居民等主体，通过协商对社区公共事务进行有效管理，实现社区和谐发展的各种活动。随着中国特色社会主义进入新时代，城乡社区治理的社会基础发生了巨大变化，城乡社区治理的技术和体制机制也迫切需要作出适应性调整与变革，激发社会治理各方力量参与。

三、基层首创探索“机制重建”：社会力量参与城乡基层治理的巴中实践和案例剖析

（一）巴中市围绕党委领导下的政府和社会共建共治共享治理体系构建，基本形成政治、法治、德治、自治、智治“五位一体”的城乡基层治理格局。按照“有机构、有阵地、有制度、有人员”的社会治理现代化组织架构。成立社会治理体制改革领导小组，优化市、县、乡矛盾纠纷多元化解工作机构，单设多解办专职副主任，乡镇（街道）设社会治理办公室，政法委员配备达100%，并依托市、县、乡、村综治中心，统筹推进矛盾纠纷多元化解中心和公共法律服务站（室）一体化运行，推动综治部门联席会议制度、社会治安稳定形势研判分析制度、矛盾纠纷问题排查化解制度落地落实。同时，以网格员为骨干，发展“红袖标”、“红马甲”等群防群治队伍4.6万人；优化人民调解组织2900个，培育专业行业调委会、第三方调解组织330余个，打造“金牌”调解室22个；培育“两新”组织1000余个，从业人员参与基层社会治理达100%；成功创建国家卫生城市、国家森林城市、全国双拥模范城、中国营商环境质量十佳城市、第六届全国文明城市提名城市

（二）巴州区探索建立“1+3+N”参与机制，有效激发社会力量参与活力。“1”是建强社区治理“领导核心”，“3”是自治法治德治“三治融合”，“N”是“多元参与”协同共治，其中，推动“多元参与”协同共治为鼓励机关企事业单位、社会组织、“五老”贤达等力量参与，基层治理更加立体多元。一是帮扶力量共商。发挥帮扶部门和干部的行业、专业、资源信息等优势，建立科级以上领导干部联系指导村（社区）治理

工作制度，当好城乡社区公共事务研究决策的参谋顾问，全区确定了 102 个联系点协调推动。**二是行业协会共治。**引导建立聚居点业委会、老年协会、红白理事会等群众性组织，分领域分层次开展提议收集、协调商议、决议参与、监督落实等工作。建立志愿服务团队 19 个，打造“十分家政”“青年号”“社区大讲堂”等社区服务品牌 13 个，常态化开展文明劝导等志愿服务活动。**三是“新乡贤”共建。**各地发挥在外成功人士、退休公职人员、本土专家学者等新乡贤的亲缘人缘地缘优势，支持参与基层治理事务。如三江镇龙门村等地建立“乡贤理事会”“乡贤议事会”等乡贤组织，重大事务决策事先征求意见，新乡贤出资出力出智参与乡村事务的积极性明显提高。

（三）恩阳区建立“人民调解群众评议众口调”，积极探索基层社会矛盾纠纷多元化解新机制。按照“为民利、集民智、靠民力、合民意、促民和”的原则，充分依靠和发动群众参与人民调解，通过群众用自己的声音、自己的方式体现公平正义，通过打牢调前基础，上好群众“调解课”；下足调中功夫，上好道德“评议课”；注重调后跟进，上好法治“提升课”，实现定纷止争，被群众形象称之为“人民调解群众评议众口调（以下简称：众口调）”。积极探索基层社会矛盾纠纷多元化解新机制，形成一套以法治、德治、自治“三治”融合为理念，以受理层级化、实施程序化、支撑专业化、参与多元化“四化”体系为依托，以诉、议、评、和、宣、访“六步”操作为程序的“矛盾纠纷群众评议众口调解法”。自运用此法后，成功化解疑难矛盾 440 件，其中老难信访案件 61 件，化解成功率达 98.3%以上，连续多年全市、全省平安建设群众满意度测评位

列全市第一、全省第一方阵。

（四）平昌县探索建立“双六自”机制，引导社区力量参与老旧小区自治自理。平昌县同州街道政法街社区辖 23 个小区 1.5 万余人，其中 21 个小区均为 90 年代前建设的老旧小区，物业公司招引难、服务配套跟进难、治理责任落实难、群众矛盾化解难问题突出。近年来，平昌县在该社区探索建立日常事务“自议自决”、基础设施“自建自管”、安全隐患“自查自控”、环境卫生“自管自理”、文明习惯“自育自塑”、运营资金“自筹自管”的“双六自”机制。制定出台各类内部管理制度 23 个，通过议事制度解决各类历史遗留问题；开展安全巡逻达 2100 余次，发现并整治安全隐患 150 个；先后筹集资金 20 余万元，添置垃圾桶 50 个，清除不规范堆码 38 处，配备灭火器 158 个，维修路灯、楼道照明灯 213 盏，改造老旧楼梯护栏 8 处，有效破解民主决策、基础设施建设、安全管控、环卫管理、文明习惯培养、资金管理 etc 难题。

（五）南江县搭建“三个中心”治理平台，拓展社会力量参与城乡基层治理载体。一是建立“社区党群服务中心”。整合党员服务、便民代办、信访调解等功能，建立亲民化、人情味、家园式社区党群服务中心，为群众“一站式”提供 30 余项便民服务，畅通为民服务的“最后一百米”。二是建立“社会组织孵化中心”。围绕“育社会组织、强社区治理”目标，建立社会组织孵化中心，把握“入壳—出壳”两个关键环节，共 56 家入驻，培育了蓝天救援、义工协会、爱心助学会等一批社会组织，主动参与社会治理，为社区矫正人员、老人、失独家庭等特殊群体，提供助学、家政、养老等 70 余项常态化专

业服务。三是建立“小区文化活动中心”。突出“红色之旅”“和美家园”等小区定位，整合小区资源，建立含图书角、文化室、健身场于一体的文化活动中心 6 个，开展知识讲座、法律培训等活动，丰富群众的精神生活、提高群众的生活质量。

（六）光辉镇坚持“多元共治”模式，扎实推进企业发展与基层治理并进共赢。巴中市垃圾焚烧发电厂于 2012 年 12 月在巴州区光辉镇哨台村开工建设，2014 年 6 月竣工投运。企业落户后，一度时期因恶臭现象和群众拆迁后的经济来源问题影响当地稳定。光辉镇坚持多元共治，打造共建共治共享的治理体系，推进企业和村民并进共赢。一是坚持群策群力保权益。针对群众对企业对环境污染的担忧，由光辉镇党委政府牵头，邀请群众代表参与排水排污、空气质量检测、环评工作中来，让群众享有充分的知情权，消除群众疑虑；同时，将邱家湾 35 户确实受影响的农户全部纳入增拆范围，既依法保障群众的合法权益，又确保企业利益不受损失。二是坚持设岗就业为民计。垃圾焚烧发电厂开发各类技术性、非技术性就业岗位 120 个，优先招用本地村民。目前，光辉镇有 25 名村民在厂内务工，人均月收入 4200 元。三是坚持共建共治享红利。在垃圾焚烧发电厂建成了技能培训基地、村民教育基地、少儿科普基地。为村民免费开展各类技术培训；在重大节点、传统节日开展文娱活动、运动会，丰富群众的精神文化生活，帮助贫困群众解决生产生活问题；定期邀请中小学师生参观工厂，常态开展宣传环保常识，开展垃圾减量分类教育。

四、创新机制推动“力量重组”：社会参与城乡基层治理的经验启示与建议意见

启示一：坚持党政引导，调动社会力量参与基层社会治理积极性。通过党建引领，健全完善政策保障体系，鼓励和支持社会力量参与基层社会治理，让社会力量成为基层社会治理中最活跃的因素，形成了社会力量多、治理范围广、运行机制好的良性工作格局。

启示二：坚持问题导向，汇聚社会力量参与基层社会源头治理。针对基层社会治理问题纷繁复杂、变化迅速的实际情况，必须充分发挥社会力量灵活性、专业性强的优势，引导社会力量向矛盾纠纷化解、社会治安防控、公共法律服务等群众需求迫切、问题集中多发的方面汇聚。

启示三：坚持协同推进，提升社会力量参与基层社会治理效能。积极搭建社会协作、基层民主协商、社会服务等信息平台，拓展社会主体、公民参与社会治理的途径和方式，坚持协同推进助推基层社会治理难题，提升社会力量参与基层社会治理的效能。

党的十九大报告指出，“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。结合巴中实际和调研成果，围绕创新社会参与城乡基层治理机制体制，构建共建共享治理新格局，推动基层治理体系和治理能力现代化，提出如下建议。

建议一：健全完善城乡基层治理的政治体系，党建引领社会力量参与。政治建设是党的根本性建设，是社会治理的核心领导力。必须始终把政治建设作为引导社会力量参与社区治理的“主引擎”。一是持续整顿软弱涣散党组织，扎实推进“村霸”“蝇贪”专项整治，严防涉黑涉恶人员、宗族恶势力进入

村（社区）“两委”班子，保持班子的绝对纯洁性；二是紧盯返乡创业农民工、复退军人、大学生村官等优秀人才，采取把致富能手培养成党员、把党员培养成后备干部，把后备干部培养成党组织书记的“三向培养”方式，做好后备人才储备；三是因地制宜设置党小组。按照就近就邻、人员相对集中、突破地理区域的原则，在城乡社区、聚居点设立党小组，直接受村党组织领导和管理，负责领导、指导聚居点各项重点工作。

建议二，健全完善城乡基层治理的自治体系，激发社会组织参与活力。坚持以人民为中心的发展理念，充分发挥群众的主观能动性，打造人人有责、人人尽责的治理共同体。一是“还权”。保障基层群众自治是基层治理的关键，要真正还基层社会治理管理权，让基层社会组织履行其群众自治的职能，承担基层社会管理的职能；必须坚持群众观点和群众路线，保障群众参与社会管理的知情权、参与权、决策权和监督权，引导群众从“不说话”到“要说话”，从“要说话”到“说有利于社会治理的话”，鼓励群众以理性的行为参与社会治理。二是“赋能”。加快完善群众自治、企事业单位自治和社会组织自治机制，切实赋予自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的能力，促进城乡各行各业健康有序发展。同时要加强城乡结合部入驻企业的“赋能”，让他们积极主动参与基层社会治理。三是“归位”。精准界定政府、村（居）委会、社会组织的职能职责，政府要把解决民生这只手伸长，把管理这只手缩短，解决好政府缺位、错位、越位的问题，提高政府治理效能。

建议三：健全完善城乡基层治理的共治体系，共建多元主体新格局。一是构建共同参与机制。建立村（社区）党组织、

村（居）两委、乡镇企业、社会组织、业主委员会、农村合作组织等利益相关的方的联席协商会议制度，充分调动群众参与的积极性，构建“多方参与、共建共享”的末梢治理体系。二要构建共同服务体制。注重发挥基层社会组织的独特作用，以第三方组织建设为抓手，引导支持参与社会治理，开展社会志愿服务、救助困难群众、帮教特殊人群、化解矛盾纠纷、预防违法犯罪等公益事务。三要构建共同治理体制。积极推行“扁平化”基层社会治理模式，推动管理、服务、资源下沉到基层，问题解决到基层，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，形成联动融合、开放共治的新时代市域社会治理局面。

建议四，健全完善城乡基层治理的机制体系，推进社会治理手段现代化。建立纠纷多元化解制度，健全矛盾风险排查预警和分级分类处理制度，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等多元化纠纷解决机制，着力打造“枫桥经验”巴中版。建立稳定风险评估制度，把社会稳定风险评估作为重大决策的必经程序，健全完善评估程序和标准，推进第三方评估机制建设。建立社会心理服务制度，加快推进社会心理服务体系建设，健全心理疏导和危机干预等制度机制。建立信访问题调处制度。坚持依法治访，严格落实领导包案制度，深入推进信访积案攻坚。建立遗留问题攻坚制度。按照“去存量、控增量、防变量”的要求，健全纠纷排查调处定期报告、重大矛盾纠纷上报备案督查等机制，加快推动历史遗留问题化解。建立乱点乱象治理制度，深入开展重点地区和重点行业领域挂牌整治，持续深化平安示范创建，扎实推进“六无”平安村（社区）以及平安乡镇（街道）、行业单位、区县建设。