新常态下城市社会治理的困境与路径分析

胡勇慧

[[1]](#footnote-1)（北京城市学院 北京 100083）

**摘要：**伴随着我国经济发展步入“新常态”，城市社会发展及其治理也面临新形势新要求。本文梳理了近年来城市社会服务和治理的创新实践与成果，并分析了城市社会治理仍面临的需求多样化、矛盾激烈化等巨大挑战；以及管理“碎片化”、“行政化”倾向严重，社会自治能力不足，法治环境欠完善等管理困境，原有的“社会管理”模式已经难以适应形势的变化和要求。新形势下城市社会治理体系和能力现代化的任务繁重，迫切需要改进社会治理方式，加快形成科学有效的社会治理体制。首先，需要服务与管理并重，力求系统治理、综合治理、源头治理；其次，坚持科学规划，区域协同治理；第三，提升社会自治水平，推动社会力量参与治理，并探索多元化的城市基层社会治理体制创新；最后，还应持续推动社会治理的法治化进程，保障制度化环境。

**关键词：**新常态；城市；社会治理

**中图分类号：C916** **文献标识码：A** **文章编号：**

截止到2014年底全国城镇人口占总人口比例已达到55.33%，全国总人口13.6246亿人，其中城镇人口7.5386亿人；经济较发达的东部地带城市化率更高，东部11个省市的城镇人口占总人口比例已达63.9%①。伴随着城市化进程的步伐，城市边界不断向周边乡村地区入侵，大量乡村变成了城区，新居住小区相继建成，流动人口源源不断涌向城市；与此同时，城市空间发生着重建，城市中的社会关系也在不断重构。2014年以来，伴随着我国经济发展进入了“新常态”，城市中民生需求与社会治理也展现出新特征，提出了新要求。

**一、城市社会治理的基本状况分析**

近年来，针对城市经济社会不断发展变化的新情势，各级政府努力创新城市社会服务与管理实践，社会力量、企事业单位等其他主体积极参与，我国城市社会治理结构不断完善，治理能力持续增强。

**（一）城市社会服务体系不断完善，服务能力显著提升**

城市管理领域“强管理、弱服务”的状态逐渐扭转，城市管理者的服务意识不断增强，逐渐将服务融入管理之中，以人为本、立足民生已成为城市管理者的基本共识。国家和地方政府对社会服务高度重视，城市居民基本公共服务蓬勃发展，流动人口、未成年人、老年人、残疾人、下岗失业人群等弱势群体、特殊群体及其需求越来越受到关注。截至2014年底，全国共有社会服务机构166.8万个，比上年增长6.8%，全国社会服务事业费支出4404.1亿元，比上年增长3.0％，占国家财政支出比重为2.9％[1]。城市社区服务机构和设施也得到较快发展和完善。国家《社区服务体系建设规划（2011-2015）》提出大力提高社区服务项目的普惠性，力争到“十二五”期末，基本公共服务项目覆盖所有社区，社区综合服务设施覆盖率达到90%。截止到2014年底，全国各类社区服务机构31.1万个，社区服务机构覆盖率45.5%。社区服务内容也不断拓展。劳动就业、社会保险、社会服务、文化娱乐、社会治安等政府公共服务事项逐步向社区覆盖。[1]针对老年人、未成年人和残疾人等群体的社区服务迅速发展，越来越多的专业社会服务人才和方法介入社区服务。

表1 我国城市社区服务机构数量（单位：万个）

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| 社区服务机构 | 12.5 | 12．9 | 14.6 | 14.6 | 15.3 | 16.0 | 20.0 | 25.2 | 31.1 |
| 社区服务中心 | 0.9 | 1.0 | 1.0 | 1.0 | 1.3 | 1.4 | 1.5 | 1.9 | 2.3 |
| 社区服务站 | —— | 5.0 | 3.0 | 5.3 | 4.4 | 5.6 | 8.8 | 10.8 | 12.0 |
| 便民、利民网点 | 45.8 | 89.3 | 74.9 | 69.3 | 53.9 | 45.3 | 39.7 | 35.9 | 30.9 |

资料来源：民政部《2014年社会服务发展统计公报》

**（二）城市社会治理体系不断完善，治理主体趋于多元化**

城市社会治理体系逐渐从“单一管理”向“多元治理”方向转变。首先体现在治理主体上，从政府单一主体向政府、社会组织、企事业单位、公众等多元主体参与治理转变；体现在治理方式上，从单一政府自上而下的管理转向多元主体参与协商、共同治理。社会组织逐渐成为城市社会治理的重要主体，与政府、企业等共同构成了社会治理的重要力量，在创新社会治理体制、丰富治理方式、增强治理活力、完善治理结构上发挥越来越重要的作用。社会组织在响应社会需求、服务民生、化解社会矛盾方面有着天然的优势，正积极参与到涉及社会服务、文化科技活动、法律服务、教育培训、卫生健康、体育健身、宗教、生态环境等城市各领域的服务治理中。近年来，各地政府陆续设立专项资金，通过购买社会组织服务项目、购买岗位、项目委托、补贴、奖励等方式，引导社会组织参与社会服务和治理活动，扩展了服务和治理的资源，增强了服务和治理的活力。以北京市为例，自2010年以来市级社会建设专项资金已经连续五年累计购买了2254个社会组织服务项目，总计投入3.51亿元，参与社会组织达1500多家，服务对象1120万人次，开展活动27万场次，累计提供专业服务680万小时[2]。

公众参与社会治理能力和水平逐渐提升，政府在城市社会治理方面逐渐重视民意，鼓励居民自治。通过媒体、网络、热线、民意调查、听证会等开放平台与途径，公众越来越多地参与到城市治理相关的立法、公共政策、公共事务等事项中，在城市社会治理过程中直接施加影响，参与决策过程。城市居民志愿者也广泛地参与到城市社会治理之中，志愿服务正成为一种社会风尚，志愿服务组织体系逐渐完善、规范，国家和地方都在积极探索运用志愿服务理念，不断推进公众参与社会治理的新机制、新模式。目前，城市社区志愿者注册率基本都达到居民总数的10%，截止到2014年底，全国仅社区志愿服务组织就有10.9万个[1]。

**（三）基层社区治理结构逐渐合理，治理能力不断强化**

城市基层社会治理体制正从单位制、传统街居制逐步走向社区制，基层政权建设与社区自治之间的关系正在重构与转变。目前，“二级政府、三级管理、四级网络”是目前我国城市基层社区治理的主流管理体制；街道办事处、社区党组织、社区自治组织（居民委员会、业主委员会）、社区服务站/工作站、社区社会组织、物业公司是当前构成城市基层社区治理的多元主体，如何安排这些主体之间的责、权、利关系，以及行政与自治的平衡关系，决定了不同的基层社区治理结构。各地纷纷因地制宜地创新出其他一些治理实践模式。近年来，许多城市在基层社区治理体制改革方面不断取得了鼎故革新的初步经验。2014年由民政部评选出的年度“中国社区治理十大创新成果” [3]，包括了南京市、深圳市罗湖区、济南市市中区、厦门市同安区、天津市和平区等城市基层社会治理方面的创新实践②。这些实践落实落细基层自治与社会服务，优化了城市治理体系，强化了城市治理能力。

**（四）社会治理手段信息化程度不断提升**

伴随着网络社会的进一步发展与复杂化，虚拟社会已成为现实社会的重要组成部分，与现实社会并存且相互影响和渗透。在城市治理领域，网络和通信已成为了重要工具，大媒体、大数据在社会治理中逐渐发挥重要作用。越来越多的城市构建城市管理信息平台、社会管理网格化信息平台等信息系统作为社会治理的支撑系统。北京市推行社会服务管理网格化——“数字化管理模式”，浙江省舟山市运行“网格化管理、组团式服务模式”，上海市、江苏省镇江市、南京市栖霞区等地尝试“城乡一体化模式”等；网站、电子邮件、短信、微博、微信、APP等信息手段也被广泛应用城市社会管理，用于信息公开与传播、民情民意征集等，网络、通信还成为社会动员的重要载体，有效促进了企事业单位、社会组织、居民、志愿者等参与社区建设和服务管理。2014年，北京市西城区在全区范围内推行城市管理、综合治理、社会服务“三网合一”全响应网格化系统的整合，尝试将市、区、街的政务热线系统、网络微博微信系统、来信来访来电系统，统战系统、工会系统、志愿者系统、社会组织、区域化党建、资源共享平台、视频监控系统等逐步纳入社会治理与公共服务全响应网格化信息平台，促进居民依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，激发社会活力，提升了社会治理能力和水平[4]。

**二、新常态下城市社会治理的挑战与困境分析**

随着城市化进程持续推进，城市中“去单位化”后“原子化”的个人越来越多，个人与国家之间的中介地带缺失，出现了断层；城市化过程中空间结构、人口结构、社区类型和环境、社会需求结构的变化，对城市社会治理提出了新要求；新常态下原有的自上而下的“社会管理”模式已经陷入困境，难以适应形势新变化和新挑战，迫切需要建立健全新型的城市社会管理模式，城市社会治理体系和能力现代化的任务繁重。

**（一）需求多样化、矛盾激烈化，城市社会治理面临巨大挑战**

伴随着我国经济社会的发展转型，几乎所有重大的社会关系和结构变迁都更显著地集中于城市之中，在我国经济发展进入新常态之后所带来的各种社会适应性问题亦是如此。诸如就业形势险峻、收入分配形势变化复杂、社会保障水平偏低、社会矛盾冲突事件反弹式增长等，都对城市社会治理提出巨大挑战。2014年起已呈减少态势的社会矛盾冲突事件又开始出现反弹，社会矛盾和冲突的表现也更加多样化和激烈化。其主要矛盾诱因聚焦在劳动关系争议、环境议题、城管执法纠纷等问题。此外，虚拟网络由于其匿名性、信息传播迅速等特点往往社成为会矛盾冲突事件快速传播、舆情升级的推波助澜之地[5]。如何重新建立社会秩序是城市社会治理需要解决的问题。

**（二）城市社会管理“碎片化”，缺少区域统筹和科学规划**

城市社会管理缺少区域统筹与科学规划。随着城市规模的扩大，小城市的“单核同心圆”结构逐步向“多核多中心”转变，城市结构和功能不断分化；由此造成的政府管理权限分割使得不同城市在社会管理上各自为政、分散管理，城市社会管理呈现“碎片化”[6]。城市圈内不同城市之间，城市内部不同区域、街道、社区之间均存在管理权力分割，这种“碎片化”导致了城市社会服务提供和管理上缺少统筹性、协作性，没有整体规划，缺乏效率，导致资源浪费或者分配不公。此外，在社会政策的执行层面，城市管理和决策部门也往往存在“无意识、片面、缺乏协调”等问题。政策执行人对城市发展和治理的总规划、特征和要求缺乏深入了解；即使有科学的规划和方法，却很少能够被真正运用和落实；不尊重规划的严肃性，往往在解决具体问题时将整体规划抛之脑后，追求短期效益。如何避免权力分割带来的公平与效率问题，保障治理的科学性，也是城市社会治理需要解决重要问题。

**（三）行政化倾向严重，社会自治的能力亟待提升**

城市社会治理方面“行政化”倾向严重、政府职能转变仍不到位。单一的纵向一体化的权利模式在短时期内难以撼动，政府的“越位”、“缺位”情况仍然严重。公众参与和社会自治的体制机制不够完善，公众参与的意识不强，参与能力尚待提升。社会组织发展速度滞后，发育不良，内部治理结构也欠完善，管理和服务能力需强化，对于政府管不了、管不好、不该管的社会事务和责任，居民多样化的社会服务需求，社会组织仍难以提供有效承担与服务。基层社区治理方面，“上面千条线，下面一根针”的社区管理格局并未根本改观，社区居委会的行政性强于服务性、自治性，社区管理中行政包办、长官意志依然盛行，抑制了社区自我调控、自我管理机制，影响了居民的参与民主。如果从体制机制上保障公众参与，提升社会自治水平是城市社会治理体系和能力现代化的重要问题。

**（四）城市社会治理领域法治环境欠完善**

首先，当前社会治理领域总体上立法数量不足，系统性不够，且现有法律位阶比较低，无法满足当前社会治理法治保障的需求，与维持社会秩序、改善和保障民生的要求有一定距离。比如，社会组织法、社区矫正法、社会救助法、网络安全法、慈善事业法，以及志愿服务和社会工作等方面的法律法规迟迟没有出台，而《城市居民委员会组织法》、《城市街道办事处组织条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》等法规条例已与不符合当前发展现状，需要进行修订。其次，法制精细化程度低。我国根本大法规定了公民有权通过各种形式和途径依法参与包括社会公共事务在内的国家事务管理，但是在具体的法律法规，以及制度化操作层面上却往往“无法可依”、“无章可循”，比如，尽管我国在宪法和党的有关文件中已经对“公众参与”提供了根本保证，公众参与是《宪法》赋予我国公民的民主权利，但是，从具体的制度设计和操作层面，仍然存在着诸多缺失和不足，从而无法保障公众切实有效参与。此外，还存在相关法律依据和部门的衔接不紧密，行政组织协调性差等问题。

**三、新常态下城市社会治理的路径分析**

**（一）服务与管理并重，力求系统治理、综合治理、源头治理**

城市社会治理应以人为本，寓管理于服务。深入基层与群众了解民情民意，畅通诉求表达渠道，缓解群众不满情绪，从源头上化解社会矛盾；深入调查分析城市社会问题的根源，从制度上与根本上解决问题。在社会事业方面，保障和改善民生，在扩大和稳定就业的同时，加大收入分配调节力度，完善城市社会保障体系和社会救助、福利体系，关注弱势群体和特殊群体，力求综合治理。不断创新人口管理，探索外来人口管理模式，以城乡一体化建设为目标，推行居住证等户籍制度改革，协调和统筹流动人口管理和服务事项，逐步实现基本公共服务均等化，促进流动人口的社会融入，实现系统治理。

**（二）科学规划，推动城市社会治理的区域协同**

加强城市社会治理领域的顶层设计和科学规划。一方面，克服现有行政边界导致的管理“碎片化”，建立城市圈内不同城市管理主体之间的合作关系，从区域网络视角上重构城市空间、人口和社会关系。在宏观层次上，加强城市圈内大城市与其他城市，乃至下面区、县之间的合作，鼓励推动更多合作关系的建立；在中观层次上，加强城市辖区内各个区域之间在公共产品供给、服务与治理方面的合作；在微观层次上则需加强街区之间合作，而非简单地以行政边界各自为政。以北京为例，围绕京津冀一体化规划和协同发展目标，为完成疏解首都非核心功能，优化人口结构，治理“大城市病”的任务，需要对京津冀城市圈的空间布局、人口流动和社会关系进行科学规划与调整，明确优先次序和重点任务，规划行动的路线图和时间表，提高不同城市管理主体的协同性，构建政府间的合作关系，形成区域性治理网络。另一方面，明确城市治理的区别化治理原则，避免管理上的“一刀切”。不仅对大城市、中小城市的社会治理要有区别化策略，对城市中心区域和郊区的社会治理模式及其策略也应有所区别。

**（三）提升社会自治水平，推动社会力量参与治理**

社会管理向社会治理的转化标志着从“单一、纵向”管理模式向“多元、协商”管理模式的转化，构建“在有限的政府、有边界的市场与自组织的社会”三者之间相互制衡和良性互动基础上的多元社会治理体系和社会治理模式[7]。提升社会自治水平，从“大政府、小社会”向“小政府、大社会”转变，把政府不能做的、做不了的、做不好的事务交由社会或市场来做，推动社会力量参与城市社会服务与管理，强化公众参与公共事务是必由之路。第一，创新和丰富社会力量参与社会治理的渠道和途径。为社会主体参与社会治理提供更多平台，拓展社会主体参与社会公共事务的范围，提升社会主体参与社会治理的层次，从现在的低层次参与逐步上升到更高层次的实质性参与，增大政府向社会力量购买服务的力度，推行参与式民主协商机制。第二，健全社会主体参与城市社会治理的制度环境。“建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益”的机制和制度化渠道，同时“发挥社会组织在立法协商中的作用” [8]。在城市社会治理领域纳入更多的主体，在多元权力主体之间建立起制度化的协作关系，包括城市治理的主体及其权利职责，各主体参与社会治理的运行机制与具体程序，比如社会组织参与公共服务的渠道，公众参与城市治理和政府决策的程序过程等等，尤其是法规制度的具体操作与实施细则更需要进一步细化与完善，以保障落到实处。第三，加强宣传教育、引导社会成员参与治理的意识，提升其依法参与社会治理能力；扶持鼓励社会组织发育发展，强化其参与公共服务与城市治理的能力。

**（四）探索多元化的城市基层社会治理体制**

社区管理体制改革应基于我国各城市中自身特点与资源状况，平衡协调“管理”与“服务”，“行政”与“自治”的关系。基层社区管理应是国家与社会之间有分工的“双中心”互动，而非国家“单中心”主导，其中，政府担当“掌舵者”角色，社区担当“划桨者”角色，并培育社会组织、企事业单位等多元“协作者”角色。首先要理顺街居关系。街道发挥统筹协调功能，减少对居民自治组织的行政干预。其次要强化社区自治功能。按照“政社分开”原则，将社会事务交由社区来做，并完善优化相关法规规章、财政保障机制等体制机制。第三，推动社区多元协商系统化与制度化发展。强化社区、社会组织、社会工作“三社”联动机制，鼓励专业社会服务机构参与社区建设，推动社区社会组织孵化培育机制。第四，优化社区治理人才队伍。推动社区工作者的专业化、职业化发展，吸纳优秀社会工作人才参与社区治理与服务。

**（五）健全社会治理的法治化、制度化环境**

城市人口、治安和社会保障是城市管理中的重中之重，其法制化程度和水平直接关系到民生的加强和改善。依据党的十八届四中全会精神，良好的城市社会治理秩序的形成需要法律与规章制度的引导与规范，需要社会治理体制机制方面的制度化建设与完善。一方面，推动城市社会治理领域的法治环境。要“加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设”，“依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规”[8]。提高城市社会治理的法治化水平，还要加强社会组织立法，制定社区矫正法等等，健全完善城市社会治理的相关法律法规，做到“有法可依、有法可依、执法必严、违法必究”。另一方面，健全社会主体参与社会治理的制度环境。“建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益”的机制和制度化渠道，同时“发挥社会组织在立法协商中的作用”[8]。在城市社会治理领域将更多的主体纳入进来，在多元权力主体之间建立起制度化的协作关系，包括城市治理的主体及其权利职责，各主体参与社会治理的运行机制与具体程序，比如社会组织参与公共服务的渠道，公众参与城市治理和政府决策的程序过程等等，尤其是法规制度的具体操作与实施细则更需要进一步细化与完善，以保障各社会主体的参与落到实处。

**四、结语**

党的十八届三中全会提出了“要改进社会治理方式”，“加快形成科学有效的社会治理体制”；十八届四中全会又提出了“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。”应对新常态下城市社会治理的新要求、新挑战，将城市管理和社会管理相统一，服务与管理相融合，科学规划、协同治理，构建多元共治结构，充分释放市场和社会的活力，建立健全法治化环境是必由之路。

**注释：**

1. 我国可划分东部、中部、西部三大地带。其中，东部地带包括北京市、天津市、河北省、辽宁省、上海市、江苏省、浙江省、福建省、山东省、广东省、海南省等11个省市。
2. 民政部2014年度中国社区治理十大创新成果：南京市推行的“六个一”街道中心化改革；深圳市罗湖区通过“活化赋权”，确立了居委会在社区治理中的轴心地位；济南市市中区积极推进社区事务“三议两公开”，进一步健全了社区民主决策程序；厦门市同安区打造社区治理微型“闭合系统”，激发群众参与社区治理热情；天津市和平区围绕居民日常生活需求，构建社区“十大服务体系”；大连市西岗区创建365工作体系，全天候、全方位、全覆盖为社会和居民提供服务；上海市杨浦区以“社区睦邻中心”建设为抓手，有效整合公共服务设施资源；杭州市上城区以社区需求发现为内驱力，助推社区社会组织成长；成都市武侯区“三社联动”社会化参与机制建设；湖北武汉武昌区“三社协作”社区治理创新；重庆市南岸区“三事分流”社区治理创新。

**参考文献：**

[1] 民政部《2014年社会服务发展统计公报》.

[2] 数据来自北京市社会团体管理办公室.

[3] 民政部网站，关于“2014年度中国社区治理十大创新成果”的公示[OL]. [2015-04-16].

<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/tzl/201504/20150400803488.shtml>.

[4] 马晓燕、殷星辰、袁振龙、姚兵.2014年北京市社会治理的总体发展及问题分析[M]. 北

京：社科文献出版社，2015:9.

[5] 陈光金. 中国社会朝着更加注重质量提升的导向迈进——2014-2015年中国社会形势

分析与预测[M]. 2014:13.

[6] 蔡禾. 从统治到治理: 中国城市化过程中的大城市社会管理[J]. 公共行政评论2012(6):1-18.

[7] 清华大学社会学系社会发展研究课题组. 走向社会重建之路[J]. 民主与科学，2010(6)：39-44.

[8] 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报［N］. 人民日报，2014-10-24（2）.

新常态下城市社会治理的困境与路径分析

胡勇慧

[[2]](#footnote-2)（北京城市学院 北京 100083）

**摘要：**伴随着我国经济发展步入“新常态”，城市社会发展及其治理也面临新形势新要求。本文梳理了近年来城市社会服务和治理的创新实践与成果，并分析了城市社会治理仍面临的需求多样化、矛盾激烈化等巨大挑战；以及管理“碎片化”、“行政化”倾向严重，社会自治能力不足，法治环境欠完善等管理困境，原有的“社会管理”模式已经难以适应形势的变化和要求。新形势下城市社会治理体系和能力现代化的任务繁重，迫切需要改进社会治理方式，加快形成科学有效的社会治理体制。首先，需要服务与管理并重，力求系统治理、综合治理、源头治理；其次，坚持科学规划，区域协同治理；第三，提升社会自治水平，推动社会力量参与治理，并探索多元化的城市基层社会治理体制创新；最后，还应持续推动社会治理的法治化进程，保障制度化环境。

**关键词：**新常态；城市；社会治理

Predicament and Path Analysis of Urban Social Governance under the New Normal

HU Honghui

（Beijing City University, Beijing, 100083, China）

**Abstract**：With our country’s economic development entering the “new normal”, urban social development and governance is facing a new situation. This paper sorts out the innovative practices and achievements of urban social service and governance in recent years, analyzes some predicaments such as the management *fragmentation* and *administration*, the lack of social autonomy, the imperfection of legal environment, etc. The old *social management* model cannot adapt to the changes and meet the requirements of the situation. Under the new moral, the modernization of urban social governance system and capacity needs to optimize social governance methods, accelerate the formation of a scientific and effective social governance system. Firstly of all, we should pay equal attention to service and management to seek systematic, comprehensive and source government. Secondly, we should adhere to scientific planning, regional collaborative governance. Thirdly, we should promote social forces to participate in governance, and explore the diversified urban grass-roots social governance system innovation. Finally, we also should continue to promote the process of legalization, in order to guarantee the system environment of social governance.

**Key words：**new normal; urban area; social governance

责任编辑：张旭红

1. **收稿日期：2016-**

**作者简介：**胡勇慧（1975），女（汉族），山西忻州人，讲师，法学博士，研究方向：城市治理、社区治理。

**基金项目：**北京市教育委员会科技计划一般项目《社会组织参与社区治理的实践模式研究》（KM201611418002）。 [↑](#footnote-ref-1)
2. **收稿日期：2016-**

**作者简介：**胡勇慧（1975），女（汉族），山西忻州人，讲师，法学博士，研究方向：城市治理、社区治理。

**基金项目：**北京市教育委员会科技计划一般项目《社会组织参与社区治理的实践模式研究》（KM201611418002）。 [↑](#footnote-ref-2)