



行政管理改革
Administration Reform
ISSN 1674-7453, CN 11-5876/D

《行政管理改革》网络首发论文

题目：构建中国特色基层社会治理新格局：实践、理论和政策逻辑
作者：丁元竹
DOI：10.14150/j.cnki.1674-7453.20210713.001
网络首发日期：2021-07-13
引用格式：丁元竹. 构建中国特色基层社会治理新格局：实践、理论和政策逻辑. 行政管理改革. <https://doi.org/10.14150/j.cnki.1674-7453.20210713.001>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

构建中国特色基层社会治理新格局：实践、理论和政策逻辑

丁元竹

摘要：本文围绕“十四五”规划纲要和4月28日中共中央国务院印发《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中把社会治理聚焦在“构建基层社会治理新格局”和聚焦基层治理这一战略部署，对社会治理实践、理论、政策逻辑进行了分析。实践逻辑是，近十几年来党中央推进社会管理、社会治理创新，各地在基层探索社会治理和基层体制改革，互联网广泛应用促进了公共服务便利性，造成了社会结构扁平化；理论逻辑是，基层治理创新和基层体制改革突破了中国传统的基层治理理论，把国际上有关经验理论本土化，在信息化数字化基础上发展改革创新，探索具有中国特色的基层社会治理理论；政策逻辑是，“十四五”时期构建基层社会治理新格局，必须把夯实基层人民生活作为民生基础，把家庭和社区作为基层社会治理基本单位，不断推动社会和政府数字化转型，提高基层干部和居民数字化应用能力，用中国的实践创建具有中国特色、中国风格、中国气派的社会治理学科体系、学术体系、话语体系，为基层治理创新提供理论支持，讲好基层社会治理的中国故事。

关键词：“十四五”；基层社会治理格局；逻辑；中国故事

今年是“十四五”规划开局之年。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称《规划纲要》）立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，在谋篇布局上把社会治理摆在第十四篇“增进民生福祉，提升共建共治共享水平”中，单列一章，即第五十一章“构建基层社会治理新格局”。2021年4月28日，中共中央国务院印发《中共中央国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》突出强调基层治理是国家治理的基石，统筹推进乡镇（街道）和城乡社区治理，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程，寓意深刻。

比较“十二五”规划纲要和“十三五”规划纲要，“十四五”规划纲要在社会建设的谋篇布局上有自己的特色。“十二五”规划纲要把社会建设分为两篇：第八篇“改善民生，建立健全基本公共服务体系”、第九篇“标本兼治，加强和创新社会管理”，社会管理单独成篇。第九篇的内容包括“创新社会管理体制”“强化城乡社区自治和服务功能”“加强社会组织建设”“完善维护群众权益机制”

[作者简介]丁元竹，中共中央党校（国家行政学院）督学、社会和生态文明教研部教授、博士研究生导师。

“加强公共安全体系建设”等五章；“十三五”规划纲要涉及社会建设内容分为三篇：第十四篇“提升全民教育和健康水平”、第十五篇“提高民生保障水平”、第十七篇“加强和创新社会治理”，社会治理仍然单独成篇。第十七篇包括“完善社会治理体系”“提升政府治理能力和水平”“增强社区服务功能”“发挥社会组织作用”“增强社会自我调节功能”“完善公众参与机制”“完善社会信用体系”“健全公共安全体系”“建立国家安全体系”等九章。“十四五”规划纲要没有对社会治理专篇论述，而是在社会治理上突出构建基层治理新格局。这一方面反映了我国社会已经发生的深刻变化；另一方面，反映了社会治理在新发展阶段的新特点，对此需要深刻领会，认真把握，结合时代特点，努力做好“十四五”时期社会治理工作。

一、“十四五”时期构建基层社会治理新格局的实践逻辑

（一）从社会管理、社会治理到社会治理重心向基层下移

2003年之后的一段时间里，面对SARS带来的种种社会问题，党中央、国务院及时提出协调经济与社会发展的战略思想，从人民利益出发提出了一系列重要措施，包括提出坚持以人为本的指导思想，以立足人民群众最直接最现实最迫切问题为出发点，以民生为重点对社会建设进行布局等。一方面强化了社会建设在整个国民经济和社会发展中的地位，另一方面化解了当时社会发展面临的矛盾和问题，也推动了学术界对社会建设、社会治理等问题的关注，使社会建设、社会治理和相应的学科建设纳入我国学科体系。

2011年2月19日，时任中共中央总书记胡锦涛同志在中央党校举办的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上强调，加强和创新社会管理，要紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水平，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、体制、能力建设，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，建设中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定。^[1]2月23日，时任中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长习近平同志在研讨班结业式上作总结讲话时强调，加强和创新社会管理，要同做好群众工作紧密结合起来，深入研究形势和任务的发展变化对群众工作提出的新要求，积极探索加强和改进群众工作的新途径新办法，把群众工作贯穿到社会管理各个方面、各个环节，从源头上化解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会和谐。^[2]习近平同志在这次总结讲话中指出了社会管理的核心问题：源头治理和党的群众路线。

2011年，为全面落实《中共中央、国务院关于加强和创新社会管理的意见》，各地积极落实党中央、国务院的部署。6月，中共北京市委颁布实施了《中共北京市委关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》，要求完善社会管理格局，在创新服务中加强社会管理，实现各类人群服务管理全覆盖，夯实社区服务管理基础，创新各类社会组织和经济组织服务管理，提高信息网络服务管理水平等。7月，中共广东省、广东省人民政府颁布实施了《中共广东省、广东省人民政府关于加强社会建设的决定》，要求加快发展社会事业，着力保障改善民生，加强基层服务管理，夯实社会建设基础，培育壮大社会组织，提升服务社会能力等，旨在探索构建政府、市场和社会共建共治共享的社会治理格局。与此同时，上海、江苏等省市自治区相继出台了立足本地实际的政策，努力落实党中央的战略部署。各地在社会建设和社会治理过程中，通过编制规划，建立试验区，开展试点探索，对在当时处理好人民群众关心的各种社会问题、社会事务发挥了重要的作用，社会建设和社会治理工作取得显著成效。总体看来，这个时期人们对社会发展的认识主要还是从当时的社会问题着眼，比如人民内部矛盾多样多发、流动人口和特殊人群服务和管理问题突出、刑事犯罪居高不下、公共安全事件频发、信息网络建设管理面临严峻挑战、外部势力干预，等等，甚至包括经常提及的社会事业等。

早在浙江工作期间，习近平同志就高度重视基层的党建工作，他指出，加强基层党的建设是毛泽东同志在1927年秋收起义之后确立的一个重要工作方法：把支部建在连队上，确立了基层组织建设的组织制度。^[3]2014年习近平总书记在参加上海代表团审议政府工作报告时强调，“加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了”。^[4]基层治理是社会治理的核心和重点还在于，“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区”。^[5]2015年3月在参加全国人大上海代表团分组讨论时，习近平总书记把基层党的建设和基层社会建设提高到巩固党的执政基础高度，要求“把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线，深入拓展区域化党建，建立一支素质优良的专业化社区工作者队伍……”。^[6]构建基层治理新格局既是习近平总书记的一贯思想，也是中国共产党百年革命、建设、改革开放历史进程中坚持党的群众路线实践经验的概括总结，是依据我国进入新发展阶段做出的战略部署，充分体现了在新发展理念指导下构建社会治理新格局的基本思路。

随着经济社会发展，公共服务、民生事业在整个国民经济和社会发展中的地位作用越来越突出，在新形势下和新发展阶段，如何培育人们之间和谐友爱、相互帮助，改善基层人民生活和建设基层社会共同体问题已经提上议程，正是在这

样的背景下，在以往公共服务、社会治理实践探索基础上，如何构建能够体现基层人民生活、社会关系的高质量等社会发展问题摆在人们面前。如果说以往讲社会管理、社会治理，主要是针对社会问题与社会矛盾，解决社会问题，化解社会矛盾，实现社会稳定和社会秩序，那么，在新发展阶段，社会主要矛盾发生根本性变化，表现为人民对美好生活的需要与发展不平衡不充分之间的矛盾：客观的民生问题与主观的民生问题交织在一起。这些问题不是单纯靠经济建设、公共服务提供就能够解决好，而是要在经济建设、公共服务提供的基础上，着手建设一个人与人关系和谐、利益格局合理、社会交往畅通，人们心情愉快的社会氛围，这才是高质量发展所要求的社会建设，或者说是更高阶段上的社会建设，也就是党的十九届五中全会要求的，使新发展阶段社会主义核心价值观深入人心，人民思想道德素质、科学文化素质和身心健康素质明显提高，公共文化服务体系和文化产业体系更加健全，人民精神文化生活日益丰富，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范，中华文化影响力进一步提升，中华民族凝聚力进一步增强，社会文明程度达到新高度。在这个意义上说，构建基层社会治理新格局是在新发展阶段上，在新发展理念指导下社会建设的新阶段，反映了党对新发展阶段社会发展特点和规律更加深刻的认识。中国共产党在探索社会建设历程中，不断探索社会发展规律，探索社会治理的实践成效，逐步把在“十二五”时期和“十三五”时期强调的社会组织建设、社区建设等社会治理问题聚焦到了基层治理、基层社会建设。基层社会建设核心是改善基层人民生活水平，提高基层人民群众生活质量，满足公共服务、基本公共服务等各类服务需求，它们构成了社会治理的基础。

（二）在基层改革和社区建设中推动社会治理创新

中国共产党人探索基层治理有着悠久的历史和优良的传统，从过去革命战争年代探索把支部建在连队上和贯彻党的群众路线，到新中国成立后推广“小事不出村，大事不出乡镇”的枫桥经验，再到新形势下把枫桥经验推向新发展阶段，反映了党的社会治理思想不断深化，实践不断深入，政策不断成熟。《规划纲要》中强调“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系”。^[7]枫桥经验告诉我们，群众路线是党的根本路线。过去我们党的干部，党的外围组织，通过深入群众、发动群众、联系群众，形成统一意志、统一行动实现党的目标，改善人民群众生活。新形势下，搞好社会治理工作，依然必须坚持党的群众路线。近年来，枫桥经验与时俱进。枫桥的最新探索是把数字融入基层治理，实际上是社会治理的转型过程：从过去的纵向管理向扁平化的治理发展；从人管人到技术参与管理；从部门各自为政到部门之间的合作。过去说“小事不出村，大事不出乡或

镇”，讲的还是层层治理问题，背后体现了通过行政层级处理问题，解决问题，反映了社会结构、行政结构的层级化。现在情况则不一样了，用互联网、大数据解决基层矛盾和问题，及时通过数据分析发现问题，从源头上解决问题，把问题化解在基层，化解在源头，减少矛盾的发生，实现源头治理，使治理方式在数字化、智慧化基础上不断改进，解决问题的方式方法发生深刻变化。这预示着社会治理在互联网、信息平台基础上，形成便利化、智慧化、数字化源头治理的新格局。近年来，上海探索建设“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的社区生活圈，努力实现“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”的规划目标，使居民在 15 分钟步行的社区空间中达到对高品质服务设施的可达性，不断增强社区居民的凝聚力和提高城市的“软实力”。

根据习近平总书记的指示，2014 年，中共上海市委成立了以时任市委书记韩正同志为组长的一号课题组，在深入调查研究基础上，制定了改革创新基层治理的“1+6”文件，通过“1+6”文件对社区参与主体进行了规定，包括驻区单位、社会组织、社会工作者、社区骨干、志愿者、“两代表一委员”等，并完善参与平台和载体，包括区域化党建平台、社区协商共治平台、枢纽性组织平台、城市网格化的综合管理平台、社区资源平台等。深化街道体制改革是“1+6”文件的重要组成部分。根据“1+6”文件，上海街道的主要职能是加强党的领导，统筹社区发展，组织公共服务，实施综合治理，动员社会参与，指导基层自治和维护社区平安。为实现街道职能转变，上海市把居民满意度引入考核体系，让居民打分，把群众评议作为重要的一票。“1+6”文件还要求，健全参与机制和扶植政策，建立健全驻区单位参与社区治理责任约束和评价激励机制，明确政府购买服务范围，规范政府购买服务流程，健全政府购买服务体系，强化政府购买服务绩效评价，完善社会组织发展政策体系，提高居委会工作人员待遇，调动社区工作者的积极性。

2014 年以来，习近平总书记多次视察北京，对北京城市发展提出了更新更高的要求，2018 年，中共北京市委提出了“街乡吹哨、部门报到”的街乡体制改革和基层社会治理思路。为贯彻落实习近平总书记指示和党中央战略部署，2017 年底，中共北京市委、市政府对平谷区金海湖镇的综合治理实践深入调研总结和制度设计。2018 年初，中共北京市委、市政府印发了《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，确立了党建引领“街乡吹哨、部门报到”，后来发展到“接诉即办”，推动街乡体制改革，提升城市治理水平的创新思路。经过几年的探索实践，“街乡吹哨、部门报到”“接诉即办”各项工作成效显著，形成了一系列理论探索和实践创新成果。基本经验可以概括为：一是党建引领，统筹党政部门，建构高效的超大城市治理体系；二是聚力街道乡镇社区，夯实基层治理基础，构建政社合作的基层治理体制机制；三

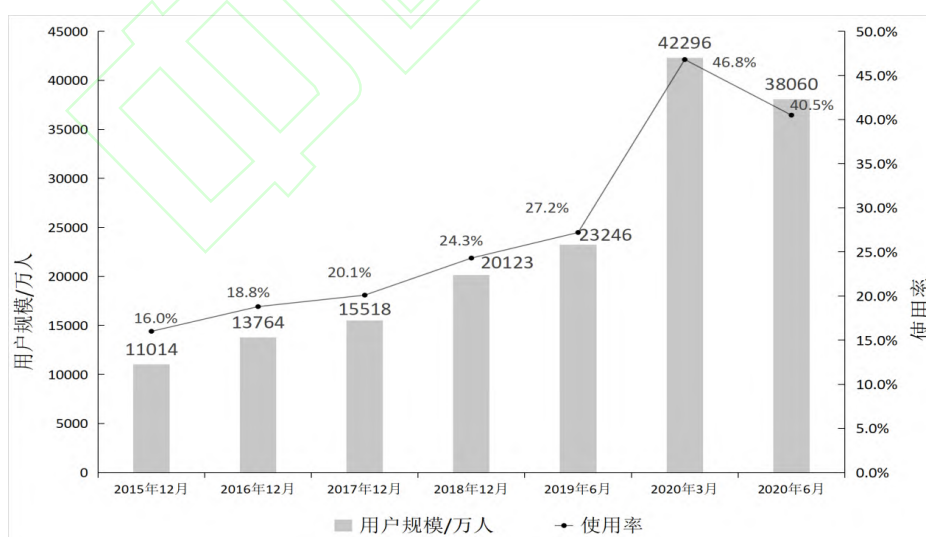
是坚持以人民为中心，尊重群众首创精神，让人民群众有更多获得感。其丰硕成果表明：“街乡吹哨、部门报到”“接诉即办”所带动的体制机制创新抓住了城市管理体制改革的“牛鼻子”，抓住了处理好条块关系这一核心，实现城市管理体制重心下移；抓住了处理好专业与综合的关系的关键，实现了专业和综合的协调配合；坚持以问题为导向，努力聚焦城市“疏解整治促提升”，使国际一流、宜居和谐的首都建设工作持续推进。这一体制机制创新优化了基层管理的工作流程机制，打造了综合执法平台提高了城市治理法治化、专业化水平，建设了一支高素质的城市管理队伍和社区工作者队伍；坚持以需求为导向，扩大了社会参与，提高了公共服务的保障能力，让广大人民群众有获得感、幸福感和安全感。

2020年，面对新冠肺炎疫情，按照习近平总书记和党中央的要求，各级党委、政府部门采取的首要举措就是社会疏离。基层特别是街道、社区组织在做好社会疏离工作中发挥了不可替代的作用，夯实了基层社会治理的坚实基础：一是基层政权组织、社会组织、商业组织在提供公共服务、人员管理、重点家庭管理等方面发挥了重要作用，实现社会疏离的目标，保障了社区居民的安全和生活。二是在新冠肺炎病毒检测过程中，通过入户宣传联络，让全体社区居民参与核酸检查筛选，确保公共卫生政策在全社会的落实。每一社区都想方设法把那些处于社会疏离状态的居民组织起来，动员起来。在社会疏离状态下，这无疑是一种最有效的办法，证明了基层社会、社区、街道的重要作用 and 重要意义。加强基层建设，创新基层治理是中国社会特别是疫情冲击之后中国社会治理的创新点和关键点。

（三）网络化数字化智能化正在重塑社会生活

推动中国社会发展和基层社会趋向扁平化的另外一个因素是数字化技术的广泛应用。一是枫桥探索把数字管理、数字化技术融入基层治理。随着互联网技术的广泛应用，基层干部和群众积极探索如何使基层工作贴近人民群众生活，服务于社会，服务于基层，使社会治理和社会服务都得到很好发展。枫桥的探索反映了三个转型，首先，社会从纵向治理向在互联网基础上的扁平化转型。其次，从人的管理转向人机管理，这是一个重大飞跃。再次，行政部门之间由数据分隔到数据统一转型。一些地方已经在这方面进行了探索，比如，过去部门之间信息分隔，难以形成统一的数据平台和统一的服务管理，当把各个部门的信息管理提升一个行政层级、形成新平台时，长期困扰人们的数据分隔问题就解决了。行政体制改革对打破数据分隔，形成统一的数据平台有着重要意义。技术变革与行政变革应当同步进行。二是在这次疫情应对处置疫情过程中，互联网发挥了重要作用，出行记录、健康数据、核酸检测数据、疫苗注射数据都集中在统一的平台上，使整个社会疫情状况处在网络监测之下，在统一平台上实现了大部分防疫目标，

这是技术的巨大进步。三是近年来，一些有条件的城市已经和正在探索在现有具备物联感知功能设施的基础上搭建统一的新型城市物联感知平台；通过智能感知服务大厅提供刷脸预约认证、场景引导、智能导办、评价跟踪等；通过人才和就业大数据分析，满足居民就业、创业、买房、购车、积分入户、出入境、子女入学等；探索大数据基础上的个性化、协作；通过在线诊疗、互联网医院、AI 医疗影像辅助诊断、AI 远程医疗等让病人有机会接受资深专家诊疗；通过数字图书馆、文化馆、博物馆、非物质文化遗产数字展厅等让游客在线观看欣赏所想看的文化艺术作品；通过智慧物业平台，加强对小区人员进出、车辆进出、高空抛物、垃圾堆放、周界防护等智能化管理，等等。“物联网、人工智能、云计算等新一代信息技术在过去十几年中极大地重塑了政府治理，不仅保障政府服务供给、提高政府信息透明度，改变政民互动方式，还不断推进政府组织变革及政府流程优化”。^[8]很多地方在智慧城市建设方面的尝试成果显著。“上海市正在全面推进区块链在数字政府领域的创新应用。要利用区块链技术加快政务数据的互联互通，探索构建政务服务数据共享新模式，优化政府服务平台；推进区块链在典型场景的应用示范，实现更高质量更加精准的公共服务；探索科研诚信数据汇聚与可信认证。推进区块链技术与政务服务相结合，更好地支撑放管服改革”。^[9]“浦东新区按照市委总体部署，正在全面推进城市数字化转型。一是以智能化推动政府监管服务创新，围绕‘一网通办’‘一网统管’，聚焦企业市民服务中心的痛点难点堵点问题，抓牢智能化‘牛鼻子’，推动治理手段、治理模式、治理理念创新；二是以硬核产业打造世界级数字产业集群，同步推进数字产业化和产业数字化；三是以制度型开放推动数据高效有序流动”。^[10]



2015 年 12 月-2020 年 6 月在线教育用户规模及使用率情况

数据来源：《中国互联网发展报告 2020》，中国工信出版集团/电子工业出版社 2021 年版，第 91 页。

在数字化、智慧化过程中，政府管理模式、社会组织形式、居民的生活方式都发生了深刻变革，如在线教育（参见上图）。90后、00后由于知识生产、知识学习的方式完全不同于传统乡土社会中的人们，他们与前辈在价值观念、行为方式、生活方式上形成巨大差异，他们的生活方式、工作方式、价值观念、技术水平塑造着未来的社会结构、社会形态，甚至已经改变了当前的社会关系模式。

二、“十四五”时期构建基层治理新格局的历史和理论逻辑

从以上部分中我们看到了社会治理政策实施在中国的演变路径及其产生的社会效果，带来的社会结构变化，以及构建基层社会治理新格局政策逻辑的来龙去脉。这既是一个政策演变过程，也是社会治理理论在实践中发展的过程。发展和完善中国特色、中国风格、中国气派的社会治理理论是《规划纲要》提出“发展中国特色哲学社会科学”^[1]的应有之义。

（一）传统基层治理理论须与时俱进

中国传统社会治理不乏基层治理的经验和理论。传统中国社会，费孝通先生将其称为乡土社会，基本特征就是“孤立隔膜”的村落。费孝通先生写作《乡土中国》的时候，我国90%以上的人口生活在农村，农村在空间上是孤立和隔膜的，各个村庄之间互相不联系，除了盐、铁等之外，各自基本上能够实现生产和生活的自给自足。在这个意义上，人们将其称为“基本社会”“地方社会”，或者具有共同目标指向的“共同社会”。20世纪40年代，历史学家吴晗和社会学家费孝通提出“皇权不下县”，指的就是地方社会，也就是县以下由孤立隔膜的乡村组成的基层社会，由于人们生于斯，死于斯，相互认识，相互熟悉，具有共同的知识生产程序，共同的社会规范，共同的生活方式，也可以叫做共同社会。新中国成立之后，经过土地改革、人民公社、乡村基层组织建设，以及随着工业化、城镇化、人口流动，中国形成了更加复杂的社会结构，单纯用传统乡土社会理论来解释现代意义的中国已经不够了。

回顾十几年前，在启动加强和创新社会管理研究伊始，学界讨论“社会”这个概念，提出“小社会”与“大社会”之说，当时并没有对“社会”的涵义做出明确的界定，事实上，就社会学本身来说，人们对“社会”的定义多达上百个，可以说对社会的理解处在一种混沌状态。当前，基层治理新变化和互联网环境下的社会扁平化为重新审视“社会”的含义提供了机遇。分析基层社会，一是看其利益格局。在街乡、社区、村委会层次，其核心利益格局就是公共利益和个人利益如何得到保障和改善，这涉及到环境生态、公共安全、邻里关系、公共服务和社会服务等，这些都是居住在基层社会中的人们最关注最直接最现实的问题。基层居民会对这些问题做出自己的判断：看自己的生活环境是不是得到改善，在环

境改善中是不是受益或受损。二是基层就是人们的日常生活：衣食住行用能不能更有便利性？能不能在忙碌工作后从繁琐的家务中解脱出来、轻松地生活、生活品质得到提升。这两个问题都涉及到各类服务设施、服务机构的空间分布和各种服务的供给质量，也是构建基层社会治理新格局的应有之义。新中国成立后的社会主义建设和改革开放以来的发展，中国的基层社会的利益格局和人民生活已经发生了天翻地覆的变化，面对这样一个人口众多、幅员辽阔、地域差异较大、行政层级较多的国家，强化基层治理既是历史使然，也是现实条件决定的。理论的逻辑必须反映历史和现实逻辑。

（二）立足祖国大地探索本土化基层治理理论

中国改革开放以来的基层建设，诸如社区建设、社区志愿者动员、社会工作者参与等都是在一定程度上或多或少地借鉴了国际学术界的理论和经验，如美国、英国、日本等，它们在基层建设、社区建设方面起步较早，确实做出了有成效的实践贡献和理论贡献，为改革开放后一段时间内我国的基层和社区建设提供了实践和理论借鉴。这些国家和地区在工业革命和城市化进程进入一定阶段后开展的城市复兴和城市社区建设，在解决城市贫困问题、城市社会融合、老城区改造等问题上积累了丰富的经验。这些国家和地区的基层治理实践也培育了一批有世界影响的理论家、思想家、社会学家，如芝加哥学派的罗伯特·帕克（Robert Ezra Park 1864-1944）对美国 20、30 年代街区的研究丰富了社会学、社区建设的理论和方法。在学习和借鉴其他国家和地区经验的基础上，中国在自己的社会发展过程中，特别是从 2010 年之后，随着社会管理、社会治理政策的实施，各地在基层治理方面进行了大量有意义的探索，本土化的理论和实践取得了丰富的成果，出现了各种符合本地实际的建设和治理方式：针对自己具体情况的社区治理模式、社区服务模式，以及公共服务机构建设、公共服务提供机制等，它们与市场经济建设、政府改革有机结合起来。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断加强党对基层工作的领导，丰富了基层治理的理论和方法和基层社会体制理论。

基层社会体制是指在特定的基层社会中人们之间的关系模式，它以上述谈到的公共利益和参与方式为条件，通过社会机制来配置公共资源和激励人们的活动方式。这是新发展阶段探讨基层社会体制必须解决好、研究透的问题，要特别认识它在互联网环境下会以什么样的方式形成，这已经成为一个世界性问题：“各国不断通过电子政务提升公民对公共事务的参与度。例如，西班牙马德里市议会为促进公民参与政府决策设立的‘决定马德里’（Decide Madrid）在线公众参与网站平台，用户可通过该平台发起议案并进行投票。该平台在确保马德里市政府程序透明的同时推动了公民有效参与公共事务”。^[12]再如，“爱沙尼亚政府主动为

居民提供‘无缝隙’服务，通过技术手段将不同政府部门服务事项联结在一起，覆盖了公民出生、上学、找工作、购房等各个重要环节，实现有一个机构为公民提供一体化服务”。^[13]

值得注意的是，中国移动网民数量占人口总数的 70%以上，为社区治理、基层治理奠定了坚实的技术基础，各级政府把基层体制机制建设、公共服务建设和互联网应用有机结合起来，形成了不同类型的智慧社区和智慧城市模式，中国有条件在这个领域创新自己的社会治理模式和社会治理理论体系，讲出具有中国特色、中国风格、中国气派的社会治理故事。

（三）在网络化数字化智能化应用中探索基层治理的逻辑

社会学家曼纽尔·卡斯特（Manuel Castells）较早地预见了网络结构对社会结构的影响及其趋势，也是当时社会学理论的最新发展。早在 20 多年前，卡斯特在《网络社会的崛起》一书中就预言到：“网络建构了我们社会的新社会形态，而网络化逻辑的扩散实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。虽然社会组织的网络形式已经存在于其他时空中，新信息技术范式却为其渗透扩张遍及整个社会结构提供了物质基础。此外，我认为这个网络化逻辑会导致较高层级社会的决定作用甚至经由网络表现出来的特殊社会利益：流动的权利优先于权力的流动。”^[14]现在看来互联网在很多领域超出了卡斯特的预见，例如，中国作为一个发展中的大国，在互联网应用中异军突起，成为全球使用移动互联网人数最多的国家，互联网已经使我们的社会日新月异。卡斯特只预见到了会出现新的社会形态，但对于这种社会形态的具体方式没有预见到，而且互联网的日新月异也使现代的人们有点无所适从，以互联网游戏产业为例，人们关注它产生的青少年沉迷问题，却忽略了它正在带来新的业态发展，主机游戏、手机游戏、云游戏、电子竞技进入体育赛事，此起彼伏，目不暇接。例如，互联网环境下，社会趋向扁平化基于平台搭建。互联网游戏满足了游戏比赛中的排名竞争，也满足了日常生活中的社交需求。大型舆论平台中的讨论形成的不同观点和以这些观点为基础的亚群体是一种社会关系、社交方式。平台使现代社会结构发生了深刻变化。随着互联网的发展，特别是移动互联网技术的进步，互联网游戏产业的价值链在很多环节上拓展，使游戏产业逐渐形成网状态势，从上游，中游再到下游，整个产业在互联网背景下，把用户、社交媒体和有创意的生产者在多个领域的日常生活工作中联合起来，产生互动，形成新的利益格局，满足人类天然的社交需求本能。平台越大，参与的人越多，社会交往的程度就会越高。在这种日益庞大的群体中形成了新的社会关系模式。人们建立在平台基础上的扁平化社会结构是一种新型社会体制，包括若干亚文化、亚群体，产生了用户、设计者、开发商、运营商、硬件布局者等不同利益相关者的利益格局。

基础环境和社会结构变了,社会治理方式自然会发生深刻变化,这是社会治理的重大飞跃,是中国近几十年,尤其是最近十几年的探索中,把智慧社区建设、网络社区建设与人民群众使用互联网,建设政府数字化服务平台、社会服务平台有机结合的必然结果。对这个问题进行深度挖掘,能够从深层次看到中国社会治理的新特点新趋势。借助于互联网等媒介的快速成长和普及,社区共同体实现了从相对封闭的“居委会”“村委会”向整个社会开放的“扁平化社会”转型。互联网环境下的公共空间向几乎所有的社会成员开放,更大限度地吸纳者各类社会成员参与。思想观念、文化价值的传播跨越时空,使现实生活中的身份、家庭、地位、性别、收入、学历等因素带来的差异变得越来越模糊。把推进基层社会建设与日益增长的人民群众的生活需要有机结合起来,人们的生活越来越与基层联系在一起,这就是互联网基础上的扁平化社会结构。人民的生活在基层,社会治理的重心也在基层,只有把基层人民生活改善好了,才能把基层社会建设好,才能形成基层人民生活共同体和基层社会治理共同体,社会才能健康发展。这些都需要突破传统的网络社会理论并给予新的解释。

(四) 在社会结构变迁中发展和完善社会体制理论

根据社会体制理论,^[15]社会就其本质来说是人们的社会关系模式,它由至少两个以上的个体在社会互动中形成。换句话说。社会体制以利益格局为核心,以公共利益为纽带,以公共领域构筑社会的基本秩序,编织人们之间的社会关系模式。个体之间的相互作用有着共同的指向和目标,并发生在一定的物理空间或虚拟空间中,通常社会体制是逐步开放的。社会体制的功能是支持人们开展日常活动,满足社会需要,形成社会氛围,激发社会活力,促进社会和谐,应对社会冲突,其中,激发社会发展活力和维护社会秩序是社会体制的核心功能。一方面,它是人们在自己的社会生活中为适应环境逐步建立的人与人关系的模式;另一方面,它是为了社会生活而建立的约束个人行为的秩序,包括如何最有效最合理地分配财产,如何对社会生活进行决策,以及人们如何参与社会生活,等等。它表现为在一定地区或社会内的社会法、制度和政府行为中的一系列道德、政治和经济原则。社会体制决定着人们之间的关系模式。换句话说,社会体制是指在特定的社会中人们之间社会关系的模式,它以利益格局和参与方式为边界条件,通过社会机制配置资源,充分激发个人和集体的参与热情。健康社会体制的本质是推动个人履行社会责任。社会体制是一种聚合体,它将许多社会关系整合在一个系统之中。在当代,应从信息化、数据化、智慧化来理解人们的利益格局、公共利益、公共空间、社会空间、社会关系模式以及个人在“复杂社会”中的角色。社会体制不是孤立存在的,也不是抽象的,它与市场、文化、生态环境交互作用,在市场领域中存在着非市场社会关系。市场体制机制之所以在各个民族国家的表现形式不一样,就是因为在所有民族的生活中,经济生活是嵌入社会体制中的。

市场机制的运用在任何一个国家或地区都离不开特定国家或地区的社会习俗，而社会习俗可能是来自外部力量的作用形成，或者是由于偶然事件带来深远影响造成的，也可能是历史进化过程中逐步形成的。由此我们也可以理解为什么互联网、数字技术在各个国家、地区的应用程度不一样的原因了，其深层次是社会体制的不同。信息化、数据化、智慧化通常是通过时间和空间结构改变了人类的社会结构。万事万物在某一个时点上是在坐落在一定空间中的，或者是现实空间或是网络空间。引入公共空间和社会空间理论来理解和解释基层社会在互联网时代形成的新变化新特点，认识智慧治理、数字治理的深层含义，才能形成对社会更全面更深刻的把握，和对新时代互联网智慧社区的新认识，方能发展和开拓互联网时代的社会结构和社会治理理论。

新发展阶段上的社区应该是在互联网环境下的“熟人”与“陌生人”共享公共空间、社会空间，共担公共责任、社会责任的混合型社区。生活便利、出行方便、服务配套、相互信任、安全放心将会是其基本特征；公共服务，诸如养老、医疗、教育、康健、商铺、文化、残疾人服务、休闲及就业等设施会更加齐全；把各类服务与人际关系协调一体化的社区治理体系和治理能力现代化建设也提上日程。各地正在建设“5-10 分钟生活圈”“15 分钟生活圈”“30 分钟生活圈”“1 小时生活圈”意味着社区建设将更加便利化、扁平化，突破原有的居民区界限，形成新型城市公共空间。信息化、数字化、智能化将与行政体制、社会组织创新有机结合形成新型治理体系和治理模式。社区的空间品质建设必须在公共空间与社会空间统一的基础上，只有这样才能形成和谐魅力社区。要坚决杜绝社区建设中的展示场景，真正体现居民日常生活场景，使社区建设成为居民生活的一部分，根植人民、造福人民。

（五）在基层社会治理实践探索中创新社会治理理论

研究基层社会治理，特别是发挥基层各类组织的作用，推动基层网络化、数据化、智慧化、法治化建设是中国社会治理中有民族特色的中国故事。这是因为：**一是**中国在 2020 年抗击疫情的斗争中充分发挥了基层组织的作用，有效实行了社会疏离，阻断了疫情传播，确保了全国人民的安全，赢得世界各国的广泛赞誉。**二是**这些年来，中国共产党和中国政府及其各级组织在推动互联网基层治理、智慧化建设方面进行了大量富有成效的探索，建立了基层公共服务信息平台、居民服务平台，把 APP 用于基层治理，积累了丰富的经验。**三是**基层各类公共服务、社会服务设施和体系普遍建立起来，服务基层居民生活，提高了社区建设质量。真正需要关注的问题是，支配 20 世纪的社会结构已不再适用于 21 世纪的社会发展，那些过去的社会理论、治理理论与社会发展的现实渐行渐远。换句话说，基层社会、互联网社会、平台社会的出现，这些社会现象的出现是人类从未经验过

的现象。中国先于世界各国进入了大规模的互联网时代，特别是移动互联的使用。正因为如此，全新的局面和理论是不可缺少的。到目前为止，相关的理论研究、社会科学研究还没有完全跟上去，这也是为什么习近平总书记一再要求要建立中国特色、中国风格、中国气派的社会学的原因。

进一步需要探索和发展的理论是，人机互动和社会趋向扁平化引发自然科学与社会科学的融合问题。枫桥和各地在智慧城市、智慧社区建设中的最新探索提出了两个问题，一是社会科学对数字在社会治理过程中的应用，对社会关系出现的变化，对社会结构出现的变化怎么样去解释？现有理论能不能解释这些新现象？怎么样让数字更具有人文属性？这都需要社会科学及时跟进。未来社会的可能是智慧化、人文化基础上的和谐社会关系。在信息化、数字化时代，如果社会学家不深入到虚拟世界，不深入到大数据系统中分析社会行为，要全面把握社会运行的脉搏是有一定困难的。通过参与虚拟社会，在其中交往交流，在后台通过大数据即时了解互动进程，了解被研究对象的所思所想，所作所为，进而描述社会的运行、社会的体制机制，形成对社会深刻和动态的认识，这是新发展阶段上的哲学社会科学应该具备的特色、风格和气派。人们的行为、思想、心态反映在互联网中，反映在他们使用的各种交往交流交融的工具中，反映查询、搜索、阅读等具体活动中，要把握人们的内心世界，就必须在互联网上进行实时研究。过去，人们通过言谈举止、信函文献来理解人和社会，互联网时代则不是这样，互联网时代的每个个体的行为、心态、情绪可以在线反映。在虚拟空间中把握人们的现实行为，了解社会结构、社会体制非常重要，这对传统社会学理论和方法都提出了挑战。尽管中国不是互联网的发源地，也不是互联网关键技术的开发国家，但是中国是使用互联网人数规模最大、应用程度最广的国家之一，这种应用改变了它自身的社会结构。二是在广泛使用数据过程中，居民应用数据的能力和基层干部应用数据的能力怎样提高？这里也涉及到一系列深层次的重大理论问题，例如，社会的数字化转型问题、数字化基础上的社会结构问题等，这些都是当下必须回答和解决的问题。

基于以上的理论分析，我们认为，互联网造成了社会扁平化的准确界定应该是，人们通过互联网可以便利地获得信息，表达自己的诉求，获得各种服务。网络会成为促进社会结构变化、治理模式变化的重要工具，并发挥基础性的作用，但真正使社会结构和治理模式发生变化，还是要推动社会结构本身和治理机制的变化。在这个意义上，我们说社会的数字化转型和政府治理数字化转型，只是说技术在这个领域中的应用，至于产生什么结果还需要进一步研究，信息化没有因为人们表达意见就可以自动解决问题。技术发挥作用的程度和性质取决于社会结构的基本情况和政府在多大程度上会对自己的治理模式进行改革和创新。客观地说，网络化、数字化公共服务发展还是比较快的，包括医疗、教育、文化、人口

服务、公共卫生等，都极大便利了人们的生活。在社会治理领域中，人们沟通方式确实发生了变化，民意反馈反应也大大提高，主要还是反馈系统完善了，相对于互联网发展来说能不能与时俱进地解决人们关心的问题，这是社会治理问题的关键，尽管包括北京市在内的一些地方在积极探索“接诉即办”等基层社会治理新模式，但受制于人员、资源、资金、体制机制等因素，解决问题的速度和反映问题的速度并不是同步的，甚至一些问题还不能得到有效解决。在这个意义上，构建基层治理新格局需要整个基层治理体制的改革和创新，由此也可以理解这些年为什么北京和上海聚焦基层和街道体制改革了。

三、“十四五”时期构建基层社会治理新格局的政策逻辑

（一）在增进民生福祉中夯实构建基层社会治理新格局的民生基础

增进民生福祉是中国共产党的根本宗旨。中国社会发展进入新阶段，互联网改变了人们原有的交往方式、公共空间、社会空间等根本性的关系模式。按照《规划纲要》，要在增进民生福祉的基础上把基层人民的生活搞好。新发展阶段，要在完善基本公共服务体系，提升基本公共服务均等化水平基础上，鼓励和支持非基本公共服务体系的发展和完善，不断满足人民群众对公共服务的多样化需求，不断改善人民生活品质。社会建设搞好搞不好关键看基层人民满意不满意、高兴不高兴，具体的测量指标就是居民的获得感、幸福感、安全感、便利感、温馨感、舒适感。

《规划纲要》要求，健全党组织领导、村（居）委会主导、人民群众为主体的基层社会治理框架。加强基层群众性自治组织规范化建设，合理确定其功能、规模和事务范围。加强基层群众自治机制建设。推动社会治理和服务重心下移、资源下沉，提高城乡社区精准化精细化服务管理能力。发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径，全面激发基层社会治理活力。经过十几年的社会治理探索，人们深刻认识和领悟了习近平总书记反复强调的社会治理的重心在基层，必须将社会治理重心下移的深刻含义。基层社会就是人民群众的日常生活、社会生活，必须从基层推进社会建设和社会治理。这似乎让我们又回到了“社区”这个概念最初被介绍到中国时的英文翻译，它所反映的学术和实际意义。20世纪初，人们把社区翻译为“基本社会”“共同社会”“地方社会”，说明那个时候学人对于社会的认识已经有一套自己的、基于中国文化的视角和方法。中国“自来本无社会一观念，因亦无社会一名词”^[16]但是，中国有群的概念，大致也表述了社会的含义。“社群力意味着如何将人们聚拢在一起以合作的关系开展工作。在我们每个人作为个体和社会中的我们所有人之间，是我们群体性的天性：我们是需要归属与认同感的社会动物”。^[17]基层社会和基层生活恰恰是生活方式的日常表达。

（二）把家庭和社区作为构建基层社会治理新格局的基本单元

社区要承担起对年轻人的教化作用。在互联网、数字化、智能化、社交媒体飞速发展的时代，各种思想，特别是一些极端思想、错误的思想更容易通过网络传播和被接受、吸收，这是客观的事实。网络、移动手机既能够让人们更便利地获得信息，也给各种思想特别是错误思想更大的方便和更大的空间。这会对那些思想不成熟、在现实有一定挫折感的人带来更深刻的影响，他们会利用错误的信息、错误的思想弥补精神上的空虚，让心理得到慰藉，甚至被误导。解决好这个问题，家庭首先应该特别注意孩子在网上的活动，给孩子适当的自主选择没有什么错误，但也要时刻关注孩子的异常行为，这要求父母和孩子之间建立起密切的亲子关系，能够经常沟通、经常交流，及时了解孩子的思想、心理，这需要家庭拥有和谐的关系，家庭成员能够彼此了解、彼此沟通。家庭是防止错误信息、错误思想的第一道防线，如果家庭和睦、交流、凝聚力强，家庭成员身心健康，孩子就能够得到呵护，就不太容易走向思想的极端。所以，要把家庭作为建设天朗气清的网络空间的重要免疫系统，不断提高家庭的凝聚力。在家庭之外就是社区了，社区和家庭一样，都是社会的基本组织单位，社区具有高度的凝聚力。如果社区建设好了，社区成员之间相互交流、相互互动，就会构成现代社会防止各种极端思想的第二道坚实防线。在这方面，我国有些地区以及国际上都有成功的经验。正是因为有了强大的社区凝聚力、社区互信、社区互助、社区交流才能够使社会具有坚如磐石的基础。

（三）在数字化转型基础上推动基层社会转型和基层政府职能转变

数字化时代的社会生活，社群合作、平台协同、智慧互动、共创分享已成常态，人们必须通过集体活动完成各种活动，独立封闭的个人无济于事。“随着移动互联网的发展与智能手机的日益普及，用户众多、功能多元、服务多样的网络平台发展迅速，互联网公司在技术、用户、效率、资本等四种力量的驱动下，将人、物和数据汇聚在一起，内容和用户集中度进一步提升，给人们的工作生活带来重大影响，也给网络信息内容的生产传播带来革命性的重构与变化。特别是新冠肺炎疫情发生以来，网络平台作为社情民意集散地的作用凸显，成为影响社会舆论走向的重要力量”。^[18]随着经济转型升级和人民群众生活水平提高，特别是互联网技术的普及，社会从传统代际关系逐步形成在互联网基础上的新型代际关系。这种新型代际关系由于知识生产方式发生了根本性变化而改变着传统乡土社会长老统治形成的社会构架，人们不能再用过去那种简单的“乡土社会”思维来理解当代中国的社会结构。

互联网基础上社会扁平化趋势已经在形成：人们在互联网基础上处理各种公共事务、社会事务、日常生活、人际关系等，进行交流交往交融。基层组织通过互联网、服务平台、治理平台与居民建立广泛的联系，随着平台不断升级，网络

化会不断扩大。这样，原来赖以交流的面对面方式会相对减少。“快手、抖音等短视频的兴起，极大地降低了网络内容创作生产与传播的门槛，让更多的基层群众也可以通过互联网分享生活、表达观点、抒发情绪。随着县级融媒体中心建设和数字乡村建设的全面展开，县域基层政府与人民的互动渠道更加丰富，互动方式更加多元，增进了基层政府与民众的网络连接和情感纽带。互联网平台下沉带来了基层草根力量的崛起，网络内容的人员聚合与话题分化同时进行，既给网络文化生活和网络内容建设带来新的机遇，也给网络内容治理提出新的更高要求”。^[19]如前所述，中国拥有世界上最大规模移动互联用户和众多的互联网技术手段，诸如微信、微博、游戏等，它们已经成为人民群众的生活方式、生产方式的一部分，也使中国社会随着互联网发生深刻变化而变化。

《规划纲要》提出，“加快建设数字经济、数字社会、数字政府，以数字化转型整体驱动生产方式、生活方式和治理方式变革”^[20]。这就要求各个部门能够通过链接，建设数据平台，优化决策机制，使政府决策更加优化，实现资源更好配置，打破部门之间的数字鸿沟，最终走向平台化，实现生态互联，提高组织效率，通过数据系统量化责任、完善激励机制，实现组织创新。眼下，各地正在积极推进智慧技术的应用，建设各种服务平台、治理平台，这是重大转变。这种转变将进一步改变原有的行政管理框架和行政管理方式，逐步推动社会向扁平化转型，形成新的社会结构。

抗击疫情过程中，很多社区工作人员严格履职，对来往车辆、人员严格按照防疫要求“扫码”进入，做到了严格管理，依法管理。但也有一些小区不是这样，有的小区有“刷脸”设备，但大门开着，所以“刷脸”设备成为摆设，没有什么用处，一些工作人员不按程序对来往车辆检查，造成防疫漏洞，甚至出现一些问题。这说明，互联网重要，但最终还是需要人来使用。提升基层工作人员的素质、工作质量是做好基层工作的关键，必须强化法治理念。严格遵守法制，依法管理、依法行事是社会治理的基础和关键，也是我们理解为什么习近平总书记强调社会治理关键在人的深刻寓意。

庞大的网民基数、各类服务和治理平台，以及社区居民纵横交错的互联网、朋友圈形成了人人参与，人人可以贡献意见，人人可以表达思想的社会发展格局、社会结构的新形态。各类平台、朋友圈已经将社会成员连接起来形成了庞大的社会网络，他们的意愿、思想、参与已经在互联网中得到了表达，关键是现有的管理机构、管理部门如何把这些民意、要求加以整理，形成解决问题的办法和方案，使社会建设、政府管理在平台上形成良性互动，使问题得到更快更好地解决。

随着平台升级，网络化程度会进一步提高，范围和规模会越来越大，我们寄希望全国统一的大数据平台和政务平台的建立，这样会进一步推动社会结构转型。

2021年5月国家发展改革委同其他部门根据《关于加快构建全国一体化大数据中心协同创新体系的指导意见》（发改高技〔2020〕1922号）部署要求，研究制定了《全国一体化大数据中心协同创新体系算力枢纽实施方案》，加快推动数据中心绿色高质量发展，建设全国算力枢纽体系，建立全国统一的数据平台，这些工作非常重要，对数据管理和社会治理都将会产生深刻影响，对形成全国统一的、扁平化的社会结构具有深远的历史意义和现实意义。这种社会结构对治理的要求是，**一是法治**。把基层社会治理建立在法律法规基础上，使全体居民严格守法，依法办事；基层干部恪守职责，依法履职。在法律的框架内，管好社会，管好自己。**二是提高基层干部和居民的人文素质**。随着数字化转型和在这种转型中形成的社会结构、政府治理结构，数字化改革会很快提上议程，要加快推进社会体制改革和政府管理体制改革，形成在信息化、智慧化基础上的扁平化社会结构和与之相适应的管理体制机制。**三是建设基层社会**，形成人们共同的生活、共同的价值，是一项复杂系统的工程，需要在“十四五”时期和推进社会主义现代化国家建设中认真研究，仔细谋划，把这项基础性工作做好。一方面形成有序的社会行动；另一方面使人民群众生活品质大大提高，实现社会高质量发展。**四是**各级党组织、各级政府要充分认识和理解习近平总书记关于社会治理重心下移和党的十九届五中全会、《规划纲要》对构建基层社会治理新格局工作的部署，把人民群众生活搞好，把社会建设好，只有这样，社会建设才会迈上新的台阶。

（四）帮助支持基层干部和居民突破技术应用能力瓶颈

实现基层社会治理的转型有两个关键，**一是**基层干部如何理解和使用互联网技术，用智慧数据开展管理活动。基层干部不仅仅依靠互联网开展工作，更应当具备使用、开发互联网服务的能力和思维方式，不断把社区问题与互联网的有效使用结合起来。要培养既有技术背景又懂业务，既有战略眼光又有数字化领导能力的数字化领导者。**二是**基层群众如何使用数字技术来连接其他人、社区，在这个过程中形成互联网时代的互联网文化，在共同的文化中共建基层社会，这都是“十四五”时期构建基层社会治理新格局不能回避的问题。为此，**一是**用技术系统构建公务人员和居民的互评机制，重塑政府和居民之间的关系。这涉及到相应的技术怎样开发，相应的体制机制怎样改革和创新，这都需要深入研究，这些问题解决好了，基层社会治理格局就会焕然一新。**二是**《规划纲要》提出的基层社会建设和把社会治理聚焦在构建基层社会治理新格局。**三是**我们面临的很大挑战是自然科学和社会科学在互联网、数据化时代怎样有机结合。新时代群众路线既在实践中，在线下，也在线上。如何在网络中做好群众工作是新时期社会发展、社会建设、群众路线的重要内容。习近平总书记指出，“网络空间是亿万民众共同的精神家园。网络空间天朗气清、生态良好，符合人民利益……”^[21]2020年疫情以来，在网络上暴露出来的“互联网病”，即各种虚假新闻、非专业解读使

互联网成为影响社会，带来社会问题的重要推手，即使没有疫情也会有这样的情况，只是疫情加速了“互联网病”的传播，“十四五”时期如何通过技术、核心价值传播等手段打造“风清气正”的网络空间是一项重要任务。

（五）在网络化数字化智能化基础上创建中国特色的社会治理理论

人类具有天然的社交本能，人们在平台上除了满足自己的生活需求、工作需求、交往交流需求，还可以进行某种程度的活动。互联网就其本性和精神实质是分享交流，即便是一个人面对电脑看动画游戏时也是在分享；在平台阅读时也在不断交流。这样的环境下，人的社会属性在互联网中和互联网游戏消费中得到了满足。90后、00后特别喜欢弹幕，人们发表评论、吐槽，甚至争论，这些都是分享，吸引着越来越多的人参与，在这个过程中，企业为营利寻找机会，也介入进来。互联网游戏强化了人们的社交属性，满足了人们的社交需求，打破了人们的现实空间与虚拟空间之间的界限：在虚拟空间中，不同现实空间的人们能够分享和交流。互联网的社交属性提高了平台的用户粘性，提升了用户的付费愿望，改变了人们交往的方式。互联网游戏产业改变了游戏的生命周期，人们不仅在平台上相互观察交流，也能够表达自己的感受。互联网的出现，特别是各种服务平台、社交平台、治理平台的出现使人们在更大范围内、更灵活的互联网环境下开展交往交流交融，这完全是一种新型的社会组织形式。

这里面有一个问题需要在“十四五”时期解决好，就是大量社会行为数据被互联网公司、采集和管理，社会科学研究由于涉及到隐私问题，很难进入到这个领域，不仅研究人员进入不到数据系统，政府对于相关数据公司的管理和监管也存在一定困难，这也跟当前政府监管方式、监管水平和数据采集特点有关，这是事关全面提升社会治理、政府管理水平的重要问题，必须在这方面下大力气，解放思想，实事求是，不断提升互联网数据监管、数据安全和水平；另一方面，加强对数据属性等重大理论问题研究，使已经产生的海量数据得到安全保障的同时，能够在其管理上有新的理论突破。解决好这个问题，一方面要提升社会科学家的自然科学素质，另一个方面要加快推进政府有关数据管理使用研究的法律法规，在确保数据安全前提下，让更多的人通过大数据研究正在发生的社会现象，理解社会正在发生的深刻变化，提出更切合实际的社会治理政策建议。还有一个问题值得关注，数据专家对各种数据平台设计非常精细、科学规范，但数据科学家如何从人文的视角来理解人，理解社会，理解社会结构，理解人与人之间的互动至关重要，改善这方面的工作会使数据专家在充满人文情怀的过程中，把网络建设成具有社会内容和具有人情味的信息体系。

（六）立足中国大地讲好基层社会治理的中国故事

中国近几十年的基层治理，尤其是党的十八大以来的基层治理经验书写了中国特色、中国风格、中国气派的生动故事。从这些的政策、理论和实践逻辑脉络中，我们看到了在社会治理探索中的基层实践努力。把这些体制机制的形成和人民群众创造的经验加以总结，进行学理分析，将形成中国特色、中国风格、中国气派的社会治理理论。有了这些，也就有了中国特色的社会治理学科体系、学术体系和话语体系。构建基层社会治理新格局也给理论界、学术界提出了一系列新任务，比如，如何建设基层社会治理共同体，如何在基层建设中不断提升人民群众的生活质量，让人民群众在日常生活中得到更多的获得感、幸福感、安全感、舒适感、温馨感、便利感，这既涉及到基层公共服务布局及其质量，也涉及到基层社会治理的方式方法创新，必须不断进行实践探索。

社会治理作为学术，应该说，我们在“术”的方面已经进行了大量的探索，有各地的经验、模式，有我们国家在抗击疫情斗争中推动基层治理的实践，大量的经验实践以及使用互联网技术建设的智慧社区和各种各样满足居民需求的公共服务体系，等等，在这方面所做的工作，所做的努力，使基层的社会建设确实大大地迈出了一步，已经走出了与发达国家在工业化发展到一定阶段之后所进行的城市复兴、社区建设完全不一样的路子。这个路子也是基于中国的历史文化特点和当代社会发展的特点，特别是基于应对疫情冲击和互联网的变化所采取的各种措施，使中国基层社会建设、基层社会治理呈现出自己的特点、自己的故事。从学术研究的角度说，这就是“术”，即在实际工作中所采取的措施方法，取得的成效经验。现在的问题是，如何把这些“术”进一步提升到“学”的层次，形成学理、理论解释，也就是说，形成习近平总书记一再要求的、具有中国特色、中国气派、中国风格的学术体系、话语体系、理论体系，使中国学术能够对基层社会治理形成自己的理论解释、方法体系和学理框架，进而为人类文明、人类社会发展和社会学理论做出中国的贡献。

参考文献：

[1]扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义社会管理体系[N].人民日报. 2011-02-20.

[2]习近平在省部级主要领导干部专题研讨班结业式上强调群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作[N].法制日报. 2011-02-24.

[3]习近平《之江新语》文章选登

[EB/OL]. http://www.wenming.cn/11_pd/dj/201301/t20130128_1048720.shtml. 2014-09-18.

- [4][5]习近平参加上海代表团审议
[EB/OL]. http://www.gov.cn/2014lh/2014-03/06/content_2630515.html, 2014-03-06.
- [6]习近平参加上海代表团审议:当好改革开放排头兵创新发展先行者
[EB/OL]. <http://www.chinanews.com/gn/2015/03-05/7105460.shtml>.2015-03-05.
- [7][11][20] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[N], 人民日报,2021-03-13.
- [8][12][13]世界互联网发展报告 2020[M], 北京: 中国工信出版集团/电子工业出版社, 2021: 152, 155, 154
- [9][10]推进城市数字化转型, 浦东成立政务链应用实验室, 探索“区块链+智慧政务”. <https://export.shobserver.com/baijiahao/html/378197.html>, 上观新闻·前沿风. 2021-6-19.
- [14](西班牙)曼纽尔·卡斯特. 网络社会的崛起[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006:434.
- [15]丁元竹. 以交流和沟通重构社会关系模式[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2020.
- [16]钱穆. 晚学盲言(上)[M]. 台湾: 东大图书公司, 1996: 270.
- [17](加)亨利·明茨伯格:《社会再平衡》, 东方出版社, 2015 年版, 第 50 页。
- [18][19]谢新洲. 关于“十四五”期间网络内容建设与新媒体管理的建议. 网络传播. 2021(4).
- [21]习近平.在网络安全和信息化工作座谈会上的讲话(2016 年 4 月 19 日)[N].人民日报.2016-04-26.