“十五五”时期推进社会治理现代化的总体思路、战略重点与实践进路

周 凯

摘 要：“十五五”时期推进社会治理现代化必须坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的总体思路。面对社会结构、利益格局和思想观念所经历的深刻变迁，社会治理需着力完善制度体系、强化党建引领、深化多元共治，并广泛凝聚理念共识，实现治理秩序维护与社会活力激发的有机统一。针对当前存在的行政主导路径依赖、基层党建“嵌入性”张力、多元共治中“搭便车”困境，以及“三治融合”现实挑战等问题，应着力优化基层权责相配、夯实党建引领作用、健全科学合理协同机制、营造开放包容文化环境，不断推进社会治理现代化。

关键词：“十五五”时期；系统治理；依法治理；综合治理；源头治理

中图分类号：D630 **文献标识码**：A **文章编号**：1673-0186(2026)06-0002-11

“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作。”[1]自党的十八届三中全会首次提出“社会治理”概念以来，以习近平同志为核心的党中央不断推进社会治理的理论与实践创新。在党的十九大报告中，习近平总书记提出：“打造共建共治共享的社会治理格局。”[2]49 党的十九届四中全会进一步明确，“必须加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”[3]。党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》重申了“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系”和“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的要求[4]。党的二十大要求“健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能”[5]。党的二十届三中全会提出，坚持和发展新时代“枫桥经验”，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系[6]。党的二十届四中全会强调，“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，完善共建共治共享的社会治理制度，推进社会治理现代化”[7]。

这一系列重要论述的创新发展，不仅反映出党中央对社会治理规律性认识的持续深化，更蕴含着清晰的治理逻辑与实践指向。从理论内涵看，这一过程实现了从“格局构建”到“体系完善”的梯次演进，体现了宏观框架设计与微观制度建构的有机结合，进一步明确了多元治理主体的角色定位、权责边界与协作机制。从组织引领看，强调坚持党组织的领导核心作用，赋予党组织在基层治理中统筹协调、矛盾化解、服务引领等关键职能，并通过引领基层自治、法治、德治相结合（以下简称“三治融合”），实现治理资源的有效整合与治理方式的有机协同。从实践指向看，注重由体制机制完善向治理绩效提

基金项目：马克思主义理论研究和建设工程重大项目暨国家社会科学基金重大项目“文化自信与文化主体性建设研究”（24&WZD11）。

作者简介：周凯，上海交通大学马克思主义学院教授、博士生导师，研究方向：新时代党的建设、社会基层治理。

升转变，推动制度优势转化为治理实效，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。这些变化深刻回应了我国社会结构转型与治理现代化的客观需要，是马克思主义国家与社会关系理论同中国具体实际相结合、同中华优秀传统文化相结合的生动实践，为走好中国特色社会主义社会治理之路提供了科学的理论指引和行动纲领。

一、“十五五”时期推进社会治理现代化的总体思路

“十五五”时期，我国发展进入战略机遇与风险挑战并存的新阶段，社会结构的深刻变动、利益格局的深度调整、思想观念的复杂多元，对社会治理提出了前所未有的挑战与要求。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，从党和国家事业发展全局的战略高度，强调坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，为完善社会治理体系、提升社会治理效能指明了方向。

（一）系统治理强调整体性与协同性的战略思维

社会治理是一个动态演化的复杂系统。习近平总书记强调：“系统观念是具有基础性的思想和工作方法。”[8]系统观念强调从整体出发，把握系统内部各要素的结构、功能及其协同关系。在社会治理中，整体性体现为从全局、关联和发展的辩证视角出发，统筹把握社会各要素之间的相互联系与动态联动关系，克服“头痛医头、脚痛医脚”问题；协同性则指向社会治理效能提升的内在要求，面对多元主体与多重机制并存的现实，要积极构建高效协调的治理网络以凝聚治理合力。换言之，治理过程必须注重各环节、各要素之间的有机衔接与功能互补，通过制度耦合、信息共享与行动协同，优化系统资源配置，着力提升治理效能，最终实现“1+1>2”的系统治理成效。由此，整体性与协同性共同构成推动系统治理持续向前的重要引擎。

（二）依法治理强调夯实规范性与稳定性的制度基石

习近平总书记强调，“要强化依法治理，善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题，让法治成为社会共识和基本准则”[9]。人类社会发展的事实证明，法治是最可靠、最稳定的治理模式。依法治理“强调法律至上，要求任何组织和个人都要尊重法律、服从法律、依法办事”[10]。法律法规是社会系统得以有序运行的“硬性结构”。依法治理旨在为动态复杂的社会系统设定稳定的行为预期和规范的运行规则，确保系统行为的可预测性，降低社会成员互动成本，从而奠定维护公平正义、保障社会稳定的制度基础。在价值多元的现代社会，观念差异与利益冲突在所难免，经由民主、科学立法确立的程序和规则，则为解决分歧、分配利益、矫正失范提供具有权威性和可信度的有效渠道。法治将权力关进制度的笼子，为公民权利提供了最坚实的保障，以“程序理性”赋能社会治理，推动整个社会系统在规则的轨道上实现平稳运行。

（三）综合治理强调多样性与针对性的实践策略

复杂社会系统的问题往往具有“多因一果”的特征，其相应的治理过程也需要采取综合性手段协同推进。中国共产党高度重视综合治理的探索实践，如《中国共产党政法工作条例》第十一条就明确规定：“省、市、县、乡镇（街道）社会治安综合治理中心是整合社会治理资源、创新社会治理方式的重要工作平台，由同级党委政法委员会和乡镇（街道）政法委员负责工作统筹、政策指导。”[11]综合治理正是基于对社会问题成因复杂性、表现形式多样性的深刻认知，反对单一、僵化的治理手段，主张多种治理工具的综合运用，如法律是刚性手段，道德是柔性约束，市场是激励杠杆，科技是赋能工具。同时，社会治理离不开精准施策，即基于具体问题的成因、性质、发展阶段及所处环境，进行具有针对性的

策略选择。在实践中,要避免“一刀切”的做法,注重对治理对象及现实情境的深入分析,实现治理手段的精准匹配与“对症下药”。综合治理要兼顾多样性与针对性,做到刚性约束与柔性疏导相补充、政府主导与社会参与相协调、传统方法与现代技术相融合、综合施策与精准施策相统一。

(四)源头治理强调把握根本性与预见性的关键指向

源头治理旨在通过非诉讼、程序更为简化的途径处理矛盾,后发展为从源头调解纠纷、化解矛盾。所谓根本性,是指许多社会矛盾的表象在末端,但根源却在源头,因而要善于抓住社会系统运行的底层逻辑和深层问题,推动治理模式从被动应对转向主动预防,从“事后救火”转向事前防控,从注重治标转向标本兼治、重在治本。2020 年 3月 ,习近平总书记在湖州市安吉县考察时指出,“让老百姓遇到问题能有地方‘找个说法’”[12],并强调“要完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制”[12],“切实把矛盾解决在萌芽状态、化解在基层”[12]。预见性则强调对社会治理的关键节点和关键人群实施精准且及时的干预,以促成事态发展的积极改变。源头治理正是强调追溯社会矛盾的“因果链”起点,在风险隐患尚未扩散升级为显性问题之前,就采取针对性措施消除风险或阻断其恶化升级,以最小治理成本实现最大治理效能。

综上所述,“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”共同构成了一套逻辑严密、相互支撑的社会治理总体思路。系统治理是总揽全局的方法论,确立了基层治理的基本框架;依法治理是奠定秩序的重要基石,确保了治理过程的规范与稳定;综合治理是灵活多元的策略机制,强调治理手段的协同与精准;源头治理是追求治理效能的着力点,凸显了社会治理现代化的关键指向。这四个方面共同揭示了社会治理现代化的内在规律,为完善社会治理体系和提升治理能力提供了理论遵循和行动指引。

二、“十五五”时期推进社会治理现代化的战略重点

党的二十届四中全会围绕“完善社会治理体系”部署了一系列任务举措[13],从制度建构、党建引领、多元共治、理念共识等四个主要维度,明确了“十五五”时期我国完善社会治理体系的战略重点。

(一)健全制度体系:筑牢社会治理的系统支撑

习近平总书记强调:“要完善共建共治共享的社会治理制度,实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”[2]160 当前,我国社会治理模式实现了从传统单向管理向共建共治共享的深刻转型。共建强调治理主体的广泛参与,推动党政机关、市场主体、社会组织和公众等多元力量共担责任、共同行动;共治着眼于治理过程的多元协同和分工协作,倡导通过对话、协商与合作应对各类公共事务;共享则聚焦治理成果的公平分配,使全体人民在发展中普遍受益,从而增强社会凝聚力与政治认同感。共建共治共享三者有机统一,助力提升基层治理的规范性、实效性与公信力。

一方面,健全党对社会治理全面领导的体制机制,是推进共建共治共享的必然要求。“体制”侧重于组织架构与制度规范等结构性安排;“机制”则着眼于系统内部各要素的互动关系、运行过程与动态调适。加强党对社会治理的全面领导,要以体制建设和机制创新为“双轮”驱动,在社会治理系统中进一步强化党的领导核心作用。“党中央出台系列文件,作出系统部署,深化党和国家机构改革,组建中央社会工作部,成立地方党委社会工作部门,建立健全党建引领基层治理、乡村治理、信访工作等工作机制,实现社会治理方式历史性转变,构建起全民共建共治共享的社会治理体系。”[14]通过明确党领导社会治理的原则、范畴、方式与路径,逐步建立起“纵向贯通、横向协同”的治理运行机制,确保党的决策部

署在社会治理各领域、各层级有效落实与执行，强化跨部门、跨层级的协同联动与资源整合，推动在社会需求与治理回应之间实现精准匹配与动态平衡。

另一方面，构建系统、科学、规范的社会治理政策体系与法律体系，是社会系统有序运行的重要保障。当前，在数据治理、网络空间秩序构建、新就业形态劳动者权益保障、社会组织定位与监管等诸多领域，仍存在立法空白、政策滞后与协同不足等问题，制度供给与现实治理需求之间仍存在明显差距，亟须加快推进重点领域立法进程，增强法律法规的适应性与适配性。实现这一目标，不仅需要在立法数量上填补空白，更需要在立法质量上实现提升，通过系统规划、民主参与和科学论证，确保各项制度设计具备前瞻性、协调性与可操作性。明确界定各治理主体的权责边界、行为准则与协作机制，能够有效限制治理过程中的随意性，提升治理行为的公信力与认同度。总之，一套系统、科学、规范的社会治理政策与法律法规体系，既为治理活动提供稳定的制度预期，也为社会系统运行提供必要规范，更是推动社会治理从传统“人治”模式向现代“法治”模式转型的根本所在。

（二）强化党建引领：夯实社会治理的坚强保障

在推进国家治理体系与治理能力现代化的进程中，党建引领不仅是中国特色社会主义治理模式的鲜明特色，更是将党的政治优势、组织优势转化为治理效能的关键机制。依托严密的组织体系和强大的社会动员能力，党建引领能够确保社会治理始终沿着正确政治方向推进，有效整合多元主体力量，应对各类风险挑战，有力保障经济快速发展和社会长期稳定。

第一，将党组织建在经济社会最活跃的“细胞”上。随着新经济组织、新社会组织、新就业群体等“三新”领域的蓬勃发展，新的组织形式、运行逻辑与就业方式对传统社会治理体系提出了新挑战，甚至造成一定的“治理真空”。若党建工作未能及时有效嵌入这些新兴领域，不仅党的群众基础面临弱化风险，政策传导与社会整合的难度也将加大，潜在矛盾可能不断积聚。“传统以单位和地域为主的基层治理体系难以有效覆盖‘三新’领域所容纳的新型社会空间，加强‘三新’领域党建工作，能够有效建立纵向贯通、横向联动、立体覆盖的组织网络，使分散的社会力量转化为协同治理资源。”[15]在“三新”领域推进党的建设，既是巩固党的执政基础、夯实群众根基的政治任务，也是引导该领域规范健康发展的现实要求。通过灵活设置组织形式，创新党员教育管理机制和服务群众的工作机制，党组织要团结凝聚新兴领域从业人员，在权益保障、行为规范与政治引领中发挥关键作用。

第二，打通联系服务群众的“最后一公里”。习近平总书记强调，要坚持大抓基层的鲜明导向，持续整顿软弱涣散基层党组织，有效实现党的组织和党的工作全覆盖，抓紧补齐基层党组织领导基层治理的各种短板，把各领域基层党组织建设成为实现党的领导的坚强战斗堡垒[16]。基层是社会治理的基础单元，也是矛盾集中、诉求多元的前沿地带。党建引领基层治理和基层政权建设，既要确保治理实践沿着社会主义方向推进，又要解决群众急难愁盼的实际问题。各级党组织是有效整合行政、市场与社会等多方资源，克服条块分割、利益藩篱与资源分散壁垒，形成系统性治理合力的核心力量。要善于将党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用系统融入矛盾调解、公共服务、平安建设等基层治理实践，做到“党员群众在哪里，党建工作就覆盖到哪里”。

第三，着力强化基层党组织的政治功能与组织功能。党的二十大对“增强党组织政治功能和组织功能”作出全面部署，这不仅是巩固党的执政基础的根本要求，更是提升基层治理现代化水平的关键路径。在基层社会治理中，政治功能集中体现为坚决贯彻落实党的路线方针政策，确保各项工作始终沿着正确政治方向前进；组织功能则突出表现为有效组织党员、统筹整合资源、

广泛动员群众的实际能力。基层党组织必须坚持问题导向,深化理论武装、规范组织生活、严明纪律规矩,不断增强政治引领力;同时,通过优化组织设置、创新工作机制、拓展服务载体,切实提升组织覆盖面和群众凝聚力。为此,需进一步完善基层党组织考核评价体系,推动构建权责清晰、运转有序、保障有力的制度闭环,从而提升党建引领社会治理的效能。只有将党组织的政治功能和组织功能有机统一于基层社会治理全过程,才能真正筑牢党在基层的执政根基,为社会治理现代化提供坚实政治保证和强大组织支撑。

(三)深化多元共治:激发社会治理的内生动力

“社会既是治理的对象,也是治理的重要力量”“坚持社会协同的原则,充分发挥社会主体协同治理的重要作用。”[17]这不仅有助于激活社会自我调节功能、拓宽民意表达渠道,还能提升公共决策的民主化与科学化水平,从而有效防范和化解社会风险,增强社会凝聚力。

第一,善用新时代“枫桥经验”激发基层内生动力。习近平总书记强调,“要坚持好、发展好新时代‘枫桥经验’,坚持党的群众路线,正确处理人民内部矛盾,紧紧依靠人民群众,把问题解决在基层、化解在萌芽状态”[18]。“枫桥经验”所倡导的“矛盾不上交、就地解决”,集中体现了源头治理的实践智慧。这要求基层治理逻辑从事后被动处置转向事前主动预防与事中精准把控。当前,我国社会原子化趋势加剧、价值取向日趋多元、利益诉求复杂多样,加之网络舆论生态快速演变,使得传统以行政主导为特征的社会管理模式面临治理效能不足、回应民意滞后、矛盾调处机制不畅等多重挑战。在此背景下,积极构建社会多元调解网络、完善基层民主协商机制、培育社区组织与志愿者队伍等实践探索,既是将风险矛盾消解于未发之时、化解在萌芽状态的有效举措,也是激发社会治理内生动力和创新活力的题中之义。

第二,持续推进基层权责明晰与减负增效。“上面千条线,下面一根针”,形象道出了基层工作的实际压力。若基层政权长期陷入“权小责大、人少事多、资源短缺”的困境,再完善的治理设计也易流于形式。“城市基层政府承担着风险治理的政策责任与上级监督考核压力,但往往缺乏相应的权能、技术与资源所提供的实质性支撑,陷入‘权小责大’的权责配置不均衡的制度困境。”[19]因此,必须强化基层在人员、经费、物资与职权等方面的基础保障,通过科学配置资源、优化组织结构,真正为基层松绑赋能,夯实社会治理体系的“地基”。一个权责清晰、运行高效、保障有力的基层政权,能为社会多元共治提供稳定可靠的治理平台和资源支撑。基层权责清单制度的引入就是为了破解事权与责任不匹配的结构性难题。通过对行政职权与相应责任进行系统梳理并予以公开和规范,推动体制内部简政放权、优化职能配置,实现基层政权“有人管事、有钱办事、有权定事”。

第三,有力推动网上网下协同治理创新。在数字时代,社会治理场域正经历深刻重构。习近平总书记强调:“要加强人工智能同社会治理的结合,开发适用于政府服务和决策的人工智能系统……运用人工智能提高公共服务和社会治理水平。”[20]网络平台凭借其高效、透明与跨时空的特性,为民意聚合、政策传导与公共服务提供了极大便利,提升了治理的精准度和响应能力。在人工智能、大数据、区块链等新兴技术赋能下,社会治理应紧密聚焦民生关切,借助新算法与新模型,增强数据整合、精准管控与应急处置等能力,推动治理体系向精细化和智能化转型[21]。线上实现数据驱动、智能研判与快速响应,线下做到精准服务、人文关怀与情感联结,二者共同推动基层治理模式实现虚实结合与迭代升级。网上网下协同治理的创新,不仅体现为信息技术的创新应用,更强调以数智技术为纽带,强化政府、社会与公众之间的有效互动,秉持“技术为人服务”的价值导向,推动智慧治理与人文关怀的有机统一。

（四）凝聚基层共识：深化社会治理的“三治融合”

城乡社会治理体系现代化的关键在于实现自治、法治、德治的有机融合。自治激发内生动力，法治划定行为边界，德治凝聚价值认同，三者有机统一，体现着社会治理的活力、秩序、传承。

首先，自治是社会治理的主体性回归。习近平总书记强调：“人民群众中蕴含着丰富的智慧和无限的创造力。要把广大基层群众组织起来、动员起来、凝聚起来，充分激发人民群众的积极性、主动性、创造性。”[22]从政治参与角度看，公民通过制度化渠道有序参与公共事务决策，能够提升决策公信力和治理效能，克服代议制可能引发的政治疏离，增强治理的创新性与适应性。全过程人民民主作为中国特色社会主义民主政治的重要实践，要求民主不仅体现在选举环节，更应贯穿于社会治理的各领域、全过程。基层自治正是这一理念的生动体现，将民主参与从“一时一事”扩展为“时时处处”，充分释放人民群众蕴藏的智慧与创造力，培育民众的公共理性，强化主体责任，让其在公共事务中实现自我管理、自我服务、自我教育。

其次，法治是社会治理的基础性保障。正所谓“法非从天下，非从地出，发于人间，合乎人心而已”[23]。法律并非超验存在，而是源自社会交往、反映民众意志的规则体系，是明确权责边界、规范行为预期、保障个人权利、解决纠纷矛盾的权威途径。从社会契约视角看，法律正是“公意”的具象化呈现——当人们从自然状态走向社会生活时，自愿让渡部分个人自由以构建公共权威和秩序。当前，中国城乡社会面临快速城镇化所带来的复杂局面与潜在张力。在具体实践中，法治发挥着凝聚民意共识、维护社会稳定、筑牢社会信任的重要作用，不仅是实现有效治理的基础性工具，更是基层社会结构韧性与持续健康发展的坚实保障。

再次，德治是社会治理的价值性引领。德治并非外在强制要求，而是源于文化传统、契合人性向善的内在规范体系，是凝聚价值共识、引导行为选择、培育公序良俗、孕育社会和谐的“柔性机制”。孔子曾提出“道之以德，齐之以礼，有耻且格”的主张[24]，这表明德治本质上是“文化治理”的生动实践——通过意义系统的建构、传播与内化，将社会共同体的价值追求转化为成员自觉的行动准则，实现治理从外在约束到内在认同的升华。中国基层社会的德治既深深扎根于中华优秀传统文化的深厚土壤，又契合新时代社会主义核心价值观的践行要求，借助家风培育、乡风涵养、模范引领、仪式熏陶等多种途径，使德治在日常生活与社会交往中自然萌发，构成了社会治理的柔性约束和非正式制度，共同塑造着情理法相融合的基层善治图景。

最后，“三治融合”并非治理要素简单叠加，而是自治法治德治相辅相成、彼此赋能的有机过程。“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气。”[25]三者交织成一张刚柔并济、疏密有致的治理网络：法治为自治构筑制度框架并彰显德治的价值导向，自治为法治的实践提供社会土壤并夯实德治的实践基础，德治则为法治与自治注入深层的文化认同和精神支撑。三者的有机融合与功能互补，构筑起既秩序井然又生机勃勃、既有规范约束又有人文温度的城乡社会治理新格局。

三、“十五五”时期推进社会治理现代化的现实张力

完善社会治理体系是国家治理现代化的重要任务。当前，行政主导的路径依赖、新兴领域党建的“嵌入性”难题、多元共治中的“搭便车”困境，以及“三治融合”的深层挑战，共同折射出社会治理的现实张力。

（一）行政主导传统带来的路径依赖

行政主导的思维定式在许多地区仍未根本扭转，这种体制惯性在微观层面造成了基层治理实践的异化。例如，网格化管理本意是推动行政

力量下沉和实施精细化服务，但在长期运行中逐渐显露出治理碎片化、重管理轻服务、群众参与度不足等短板；同时，警务、城运、综治、党建等多套网络并行，进一步加重了基层负担，使其应接不暇[26]。此外，由于信息壁垒与条块分割，不同部门之间出现数据重复采集与行政指令层层加码的现象，导致基层工作者将大量精力耗费于文书、填表与迎检等“事务主义”的漩涡。从制度主义视角分析，这些问题深刻体现了新旧制度转换过程中的“路径依赖”效应：上级部门仍习惯于沿用传统的行政命令方式下达任务，而基层政权在“责任无限”的压力下，往往不敢严格依据清单拒接事务，导致权责边界在现实生活中依然模糊。上述微观运行与制度执行的困境，最终导致基层资源的“结构性失衡”与权责错配问题。

（二）新兴领域党建面临的“嵌入性”张力

如何实现党组织从“有形覆盖”向“功能发挥”转变，已成为亟待破解的重点问题。平台经济、零工就业、线上社群等新业态新模式具有组织边界模糊、劳动关系灵活、成员身份多重等特征，使传统的党组织设置方式与活动形式产生“水土不服”。党的各级组织若仅作为外部“嵌入体”存在，而未能有效融入其所在单位的组织网络与运行机制，便容易陷入“组织空转”与“功能悬浮”的窘境[27]。例如，部分互联网企业、快递物流园区、网约车平台等虽然建立了基层党组织，却也存在党员高流动性与活动低参与度等内在矛盾，导致党组织的功能发挥难以持续化、组织生活难以常态化开展。当新兴领域从业者的工作节奏已被算法重构，身处去组织化、去空间化的环境之中时，党组织的活动形式便不应局限于固定时间、集中地点等传统模式。因此，在新兴领域加强党的建设不仅需要实现制度层面和组织形态的“硬嵌入”，更离不开基层党组织与行业发展的“有机互融”。

（三）多元共治实践中的“搭便车”困境

在基层治理中，不同主体之间的协同机制有些仍停留于政策倡导层面，尚未形成制度化、常态化的运行体系[28]。由于责任主体不明、考核机制缺位等原因，有的采取策略性回避，有的出工不出力，有的甚至坐享其成。“搭便车”行为的产生，源于集体行动中个体理性与集体理性的张力[29]。在缺乏明确权责界定与有效激励约束的情况下，部分治理主体倾向于减少自身投入，试图从其他主体行为中获益，从而导致整体协作效率下降。例如，区域化大党建在制度设计中意图打破行政壁垒、推动区域联动，助力社会治理。然而，驻区单位较多依赖于非正式关系与临时协作，缺乏制度激励与约束机制，致使资源动员呈现“分散化”与“短期化”特征。机制缺失而引发的集体行动困境，不仅削弱了多元主体之间的信任基础，更使得治理资源难以形成可持续的整合效应，最终导致公共事务陷入低效循环的治理困境，难以实现公共利益的有效增进。

（四）基层社会“三治融合”的深层挑战

在社会流动加快与多元价值观念冲击下，高度依赖群众参与的自治法治德治在实践中面临考验。一方面，民众投身公共事务的持续性与有效性不足，自治易流于形式，法治未能充分融入日常生活与纠纷化解过程，德治则在多元价值交织下难以形成普遍共识。并且，随着数智技术的深度嵌入，接入壁垒、能力断层、参与异化正使数字赋权走向非均衡分配[30]。另一方面，基层政府有时以“指导”之名行“指挥”之实，导致基层自治空间被压缩、法治权威被模糊、德治资源被行政工具化。在基层社会中，若行政介入过度或方式失当，容易使本应基于共识形成的“居民公约”异化为执行行政指令的工具。这种行政吸纳社会的倾向，将给构建国家与社会协同治理的结构带来潜在风险[31]。总之，推动社会治理“三治融合”，既要避免行政力量过度介入，也要通过创新载体与机制，激发广大民众主体性与满足基层社会治理需求，实现二者的有机衔接。

四、“十五五”时期推进社会治理现代化的实践进路

“十五五”时期推进社会治理现代化，要准确把握秩序与活力的动态平衡，坚持刚性约束与柔性引导相结合，系统推进体制机制创新，着力优化基层权责相配、夯实党建引领路径、健全科学合理协同机制、营造开放包容社会文化环境。

第一，深入推进基层治理的权责相配。首先，深化“清单式”治理改革，强化其法律效力与执行刚性，确保基层有权有理有据拒接清单之外事项，真正为基层减负“松绑”。其次，优化考核评价体系，坚决纠正“留痕”主义之风，注重实际治理效能与群众满意度评价，大幅削减不必要的检查、评比与台账，引导基层将精力集中于解决群众急难愁盼问题。再次，大力推动数据整合与共享，按照“一网通办”“一网统管”“一网协同”，加快建设统一的基层治理数据库与信息平台，实现“一次采集、多方共享”，从技术上打破信息“孤岛”，为精准决策提供有力支撑。最后，探索建立权责对等的资源配置机制，根据基层实际承担的事务量与服务群体规模，动态调整资源配置，确保事权与人财物相匹配。总之，基层治理要逐步摆脱行政管理的路径依赖，打造响应迅速、权责清晰、服务高效的基层治理新局面。

第二，拓宽党建引领社会治理的实践路径。首先，加强党的组织设置方式创新，探索在产业链、业务链、项目组等建立功能型党组织；善用现代信息技术赋能组织生活，适应党员分散、流动频繁的特点，推出更接地气、更具吸引力的党建活动。其次，推动党建工作深度融入新兴领域的核心业务与从业者实际需求，紧密围绕新就业群体在思想困惑、职业发展、权益保障等方面的关切，将政治引领寓于现实关怀之中，推动基层党建与新兴领域发展及从业人员成长同频共振。再次，强化对流动党员的教育管理服务，增强组织归属感。利用信息技术完善党员信息数智平台，实现组织关系转接高效便捷，为流动党员提供即时性、泛在性、精准化的保障支撑，做到“流动不流失，离乡不离党”。最后，着力培养适应新兴领域需要的复合型党务工作者，注重从具备学历背景、管理经验和基层党建经历的优秀党员中选拔党组织书记，进一步增强党组织的政治引领力和组织协调力。

第三，健全科学合理的协同机制。首先，强化多元主体的责任担当与绩效导向，将驻区单位、社会组织、企业等参与治理的情况纳入考评体系，对积极贡献者给予适当的政策性扶持或荣誉性激励；对不履行责任的主体采取一定的惩戒性处置，以此推动多元共治从“被动响应”向“主动作为”转变。其次，建立常态化的多元主体联席会议制度，赋予其公共事务的决策权，确保诉求充分表达、利益有效平衡、决策共同形成；同时，构建决策执行的责任清单与督办机制，明晰各方权责关系，加强决策执行监督与效果评估，实现议而能决、决而能行，从而有效抑制“搭便车”行为，有力保障各项治理措施落地见效。最后，积极培育和支持社会组织发展，提升其专业能力与资源筹措能力，使其有效承接政府转移职能，及时矫正政府与市场失灵。

第四，营造开放包容的文化环境。首先，保障民众有序参与公共事务的讨论与协商，推动形成具有广泛群众基础的共识，并将其转化为村规民约、居民公约等规范文件，促进基层社会秩序的规范化与长效化。其次，加强文化价值引导与守正创新，注重传承中华优秀传统文化，与社会主义核心价值观及国家法律法规紧密衔接。例如，在推进移风易俗过程中，积极组织集体婚礼、文明祭扫、文化庆典等活动，既满足人们的社会交往、情感表达和文化认同需求，也有利于实现“破旧”与“立新”的有机结合。最后，针对基于共识形成的柔性规范，借助社区舆论、道德评议、积分奖励等方式，引导居民自觉践行，减少对行政强制手段的简单依赖；对于违背公序良俗的行为，可探索与个人信用体系适度关联，形成具象化、可感知的约束机制。总之，通过厚植与现代社会治

理相契合的公共精神与文化土壤，进一步推动基层治理中的“三治融合”，持续提升治理效能。

习近平总书记指出：“社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。”[32]这一重要论断深刻揭示了社会治理的精髓在于把握秩序与活力之间的动态平衡。“十五五”时期是迈向社会治理现代化的关键阶段，既要依靠法治、制度与技术等“刚性”要素构筑基层治理的秩序框架，确保治理行为在法治轨道上有序运行；又要通过公共议事、社区协商、文化规约等“柔性”机制激发社会内生动力，促进自治法治德治相结合，构建基层社会既充满活力又安定有序的良好局面。

参考文献

[1]中共中央党史和文献研究院.习近平关于城市工作论述摘编[M].北京：中央文献出版社，2023：161.

[2]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[M].北京：人民出版社，2017.

[3]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[N].人民日报，2019-11-06(1).

[4]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[N].人民日报，2020-11-04(1).

[5]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京：人民出版社，2022：54.

[6]中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N].人民日报，2024-07-22(1).

[7]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[N].人民日报，2025-10-29(1).

[8]习近平谈治国理政：第4卷[M].北京：外文出版社，2022：117.

[9]习近平.在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话[M].北京：人民出版社，2020：10.

[10]陈柏峰.更好发挥法治对社会治理的规范和保障作用[J].国家治理，2025(13)：29-34.

[11]中共中央印发《中国共产党政法工作条例》[N].人民日报，2019-01-19(2).

[12]习近平在浙江考察时强调 统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务[J].党建，2020(4)：4-6.

[13]中共二十届四中全会在京举行[N].人民日报，2025-10-24(1).

[14]新华网.学习《决定》每日问答丨健全社会治理体系主要有哪些要求[EB/OL].(2024-11-06).https://www.news.cn/politics/20241106/35131d5a31444881a092cb4ab134210c/c.html.

[15]臧秀玲.探索“三新”组织和群体党建高质量发展的有效途径[J].人民论坛，2025(7)：78-81.

[16]中共中央党史和文献研究院.习近平关于依规治党论述摘编[M].北京：中央文献出版社，2022：218.

[17]涂江波.论新时代社会治理“多元共治”主体格局[J].山东社会科学，2025(7)：150-157.

[18]习近平在浙江考察时强调 始终干在实处走在前列勇立潮头 奋力谱写中国式现代化浙江新篇章 返京途中在山东枣庄考察[N].人民日报，2023-09-26(1).

[19]田玉麒，陈子雄.城市风险治理中的基层政府：权责关系与协同机制[J].探索，2024(6)：37-49.

[20]新华社.习近平在中共中央政治局第九次集体学习时强调 加强领导做好规划明确任务夯实基础 推动我国新一代人工智能健康发展[J].党建，2018(11)：1，19.

[21]杨典，孙子涵.数智时代的社会治理转型[J].重庆社会科学，2025(12)：6-18.

[22]习近平.在基层代表座谈会上的讲话[M].北京：人民出版社，2020：8.

[23]习近平著作选读:第2卷[M].北京:人民出版社,2023:525.
[24]孔子.论语[M].裔一译,注.南京:南京大学出版社,2019:18.
[25]中办国办印发《指导意见》加强和改进乡村治理[N].人民日报,2019-06-24(1).
[26]李阳,赵刚印."多格合一":出场逻辑、实践特征与体制保障[J].上海行政学院学报,2025(4):17-25.
[27]蔡岚,王介凡.城市基层治理中党建引领"悬浮化"问题解决机制探究——基于广州市白云区党建引领的扎根理论研究[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2025(1):55-63.
[28]李志强,任克强.边界型治理:重心下移街道体制改革新思路[J].江苏社会科学,2022(4):142-151.
[29]曼瑟·奥尔森.集体行动的逻辑:公共物品与集团理论[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:格致出版社,2024.
[30]周济南,胡梦田.数字治理从"赋权"到"平权":数字素养培育的生成机理与实现方略[J].重庆社会科学,2025(7):80-95.
[31]潘香军,王牧.从嵌入到融入:村规民约的实效性转化机制——以广东省H市D区村规民约为范本[J].天津行政学院学报,2024(6):65-75.
[32]中共中央文献研究室.习近平关于全面建成小康社会论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016:139.

The Overall Approach, Strategic Priorities, and Implementation Pathways for Advancing the Modernization of Social Governance During the 15th Five-Year Plan Period

Zhou Kai

Abstract: During the 15th Five-Year Plan period, advancing the modernization of social governance requires an overall approach of systematic, law-based, comprehensive, and root-cause governance. In the face of profound changes in China's social structure, interest structures, and ideological landscape, social governance needs to focus on improving institutional systems, strengthening Party-building leadership, deepening collaborative governance, and building broad consensus so as to achieve a balance between maintaining governance order and unleashing social vitality. To address challenges including the path dependence on administrative dominance, the "embeddedness" tensions in grassroots Party building, the "free-rider" dilemma in collaborative governance, and the practical difficulties in the integration of self-governance, rule of law, and rule of virtue, this paper proposes optimizing the alignment of authority and responsibility at the grassroots level, consolidating the guiding role of Party building, improving scientific coordination mechanisms, and fostering an inclusive cultural environment to advance social governance modernization.

Key Words: The 15th Five-Year Plan; Systematic Governance; Law-based Governance; Comprehensive Governance; Root-cause Governance

(责任编辑:杨果)