

# 构建“共建共治共享”社会治理新体系

## ——聚焦2021年度新时代社会治理创新座谈会

文/本报记者 吕巍 图/本报记者 贾宁

### 编者按

12月1日，由全国政协社会和法制委员会、中国法学会联合举办的2021年度新时代社会治理创新协商座谈会在北京召开，全国政协委员、专家学者、社区基层代表与相关部门负责同志圆桌围坐，共话新时代社会治理创新的那些事儿。

从关注乡村振兴、互联网治理到聚焦城市社会治理创新，再到此次围绕社区治理和社会适老化改造议题协商议政，成功举办三届的“新时代社会治理创新协商座谈会”已成为社法委年度协商活动的品牌，成为建言资政与凝聚共识“双向发力”的平台、多层联动与多元参与“合纵连横”的平台、委员智慧与专家学者“强强联合”的平台，越来越较好地发挥了“专门协商机构中的专门机构”的重要作用。

会议期间，与会者紧扣社区治理和社会适老化改造主题进行了广泛深入的讨论。大家期望能够用这场有高度、有深度、有广度、有温度的盛会，用交换社情、交流思想、交汇观点的过程中达成的共识和提出的意见建议，有效促进社会治理创新，助力构建“共建共治共享”社会治理新体系。

### 圆桌对话之一

## 人民政协能为基层治理做什么？

### ——从“五社联动”助力基层治理创新说起

习近平总书记指出，“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。”大国治理，要在中央，事在四方，根在基层。社会治理工作最坚实的力量支撑在基层，最突出的矛盾和问题也在基层。

加强和创新基层治理，既是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求，也是夯实党的执政基础、巩固基层政权的必然选择。如何加强和创新基层治理，将矛盾纠纷化解在基层，将和谐稳定建在基层？人民政协能够为基层治理做什么？与会委员和专家共同寻找着最佳方案。

#### ■ 有一种机制叫“五社联动”

今年7月，中共中央国务院专门出台《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》，明确要求探索建立“五社联动”新机制，推动基层治理创新发展。什么是“五社联动”？如何推动？民政部慈善事业促进和社会工作司司长贾晓九带来了详尽的解答。

“‘五社联动’是以社会工作专业人才队伍为支撑，以社会组织为载体，以社区志愿服务队伍为依托，以社会慈善资源为助推的新型社区治理机制。去年以来，民政部协调全国性慈善组织，支持湖北实施‘五社联动’社会工作服务项目，在210个乡镇街道社区开展专业服务，累计受益人群10多万人，间接受益人群156.8万人，培育了社区社会组织100余个，发展社区志愿者7000余人。”

贾晓九表示，“五社联动”能够通过更好发挥第三次分配、服务、治理等功能，显著提升民生保障水平和基层治理效能。“要加强党的领导，完善顶层设计，建强人才队伍，推动融合发展，全面建立起运转有效的‘五社联动’机制，激发出其在基层治理中的更大潜能，结出更加丰硕的成果。”

“加强党的领导这一条我特别同意，‘五社联动’的实现、共识的达成，都需要通过党组织的统筹协调来推进。”在全国政协委员罗宗毅看来，基层协商民主特别需要民众的广泛、热情参与。

“基层党组织可以通过宣传教育培训的方式，帮助民众转变角色，增强主人翁意识，提升参与热情和参与能力，还可以通过制度和流程的优化设计，保障协商的公平性，发挥出非常重要的作用。与此同时，基层社会治理还需要在法治的规范下有序进行，坚持依法办事。”罗宗毅表示。

全国政协委员李大进在过去的3年内一直在做北京市基层治理的社会调研和立法调研，对于罗宗毅提出的依法办事问题，他深有感触。

“基层治理要解决的最主要问题就是行使权力和让渡权力的碰撞问题。北京去年开始实施的《北京社区治理条例》和今年9月通过的《北京接诉即办工作条例》就是通过地方立法的方式解决了上述问题。而‘五社联动’的推进，在很大程度上有赖于社区将要实施的治理规则透明、公开、及时地传达给社区居民，让行权不阻碍、让权不质疑。”李大进表示。

#### ■ 抬头看看基层治理的新趋势

推进基层治理创新，法治思维和法治方法非常重要。但要用好法治方法，需要对新发展阶段基层治理创新发展趋势和可能遇到的瓶颈有清醒的认识，这是与会者的共识。

“在中国迈入‘后小康’阶段的大节点上，抬头看一看作为国家治理体系一部分的基层治理面前的路，思考一下未来的发展方向是十分必要的。”

全国政协参政议政人才库特聘专家赵孟营表示。

在他看来，现阶段，应调整基层治理的基调。“富裕是一个经济治理任务，而共同富裕则是社会治理任务。既然共同富裕是社会主义的本质和根本要求，那么社会治理创新一定要和这个大方向契合起来，和国家的大趋势同频共振。”他建议将城乡社区治理主战场转移到对老龄人口的服务上，以适应老龄化社会需求。乡村的社会治理，特别是乡镇和行政村级的，则应和乡村振兴结合起来，把促进乡村振兴作为治理目标。

关于“五社联动”如何联起来、动起来，赵孟营认为：“‘五社联动’需要盘活、扎根基层社区这个‘根’，进行扎根型治理，做好三件事：要有扎根在社区居民中的骨干，要让全体居民参与社区公共财政的决策、分配，社区公共事务要让居民参与处理。”

“按照党中央的部署，政法委把平安建设作为抓社会治理创新的一个切入点。通过这么多年的努力，我们国家已经成为世界上最平安的国家之一，之所以取得这么好的成绩，很重要的一条经验就是社会的协同、群众的参与，这也是我们今天对话的主题。”作为社会治理创新工作的牵头单位，中央政法委员会社会治理局副局长王建勋表示。

#### ■ 发挥制度优势助力基层治理

全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅今年休假期间曾回老家湖北武汉，在江汉区唐家墩街西桥社区作自主调研，了解“五社联动”开展的情况。此次座谈会，该社区社工全程在场关注，而作为主持人，吕忠梅也给了他们一个连线提问的“宝贵”机会。

“‘五社联动’较好地调动了居民的参与热情，但我们在工作中发现，很多问题的解决需要和政府有关部门对接，甚至是需要多部门共同参与协商解决。比如老旧小区改造过程中的电梯安装管理难、违法违规建筑拆除难等问题。请问在座的政协委员，有关这些问题你们能给我们提供什么帮助吗？”

李大进主动接下了社工向情抛来的难题，因为在之前北京的调研中，他也遇到过一座六层的居民楼因为居民意见不统一而4年装不上电梯的情况。“以我的经验，这种事需要三方发力，第一是政府的支持，第二是社区志愿者的说服，第三是社区居民的互动。第三点很重要，只有将矛盾在内部化解掉一部分，才能将三方联动产生更好的效果。”

“我觉得基层政协在这方面也可以发挥很大的作用，比如针对类似这样老百姓共同关注的话题，引入协商平台，让居民和政府、有关部门进行面对面的协商，现场解决老百姓的需求问题。”吕忠梅补充道。

“北京市有个机制是‘街道吹哨、部门报到’，如果基层政协能够协调相关部门到基层社区与群众一起做协商、微治理，就不用街道‘吹哨’了，社区问题就能够早发现、早解决，群众也会增强获得感、幸福感，更加信任基层协商、基层治理。‘五社联动’愿为政协的基层民主协商做好服务、当好助手。”贾晓九表示。

人民政协能够为基层治理做什么，这是十三届政协高度关注的一个问题。全国政协社会和法制委员会主任沈德咏对此有深入的研究，在他看来，积极促进市县政协参与基层治理创新，是把人民政协制度优势转化为治理效能的必然要求，也是践行全过程人民民主、推进专门协商机构建设的题中应有之义。

“市县政协参与基层治理具有独特优势。专门协商机构的功能优势，能够为基层治理搭建协商平台，让政协委员和各界群众一起交流、对话、



商谈、互动，为扩大公民参与决策过程提供更多机会。界别广泛、人才荟萃的组织优势，有助于最大限度地了解群众需求，将国家方针政策及地方党政决策部署及时、准确地向群众传达解释，也能够为基层治理提供智力支持。民主监督的制度优势，则有助于为基层社会治理提出监督意见，精准助力党委政府科学施策，成为支持帮助政府部门改进工作的‘助推器’。”沈德咏表示。

针对市县政协在参与基层治理实践中存在的定位不清、职能模糊、工作方式不规范等问题和不足，沈德咏提出，要进一步完善市县政协协商与基层协商有机衔接的长效机制，立足城乡社区政协协商平台，充分运用协商民主方式开展基层社会治理，更好解决人民群众的实际困难和问题，促进建言资政和凝聚共识双向发力。

“此外，还应进一步加强市县政协建设，适时调整不同利益群体的委员比例，完善委员履职的各项制度，加强市县政协信息化建设，进一步提升市县政协委员的履职能力和水平，使委员们能够在基层社会治理创新中贡献更多智慧和力量。”沈德咏说道。

“此外，还应进一步加强市县政协建设，适时调整不同利益群体的委员比例，完善委员履职的各项制度，加强市县政协信息化建设，进一步提升市县政协委员的履职能力和水平，使委员们能够在基层社会治理创新中贡献更多智慧和力量。”沈德咏说道。



### 圆桌对话之二

## 社会适老化改造如何按下“快进键”？

### ——从100个家庭、300个社区、近万份调查问卷说起

刚刚公布的第七次全国人口普查数据显示，我国60岁及以上人口达到2.64亿，比重为18.70%，规模庞大。如何通过推进社会适老化改造，让老人们生活得更安全、更幸福，党和国家高度重视，政协委员高度关注，全国政协社会和法制委员会更是进行多次专题调研，并把推进社会适老化改造作为连续5年的专项民主监督课题。

座谈会上，与会委员和专家围绕加快推进社会适老化改造，让老人从“养老”到“享老”深入交流。齐心协力、久久为功，一个问题一个问题去解决，一个困难一个困难去克服，是与与会者为社会适老化改造开出的“苦药良方”。

#### ■ 摸清底数 了解需求

全国政协社法委正在开展的“加快推进社会适老化改造”专项民主监督，是一项围绕“十四五”规划的目标任务完成情况，连续5年进行跟踪监督的专项工作，按照汪洋主席的要求，专项民主监督重在发现问题、要在推动问题的解决。

为了摸清社会适老化改造的底数，了解人民群众对社会适老化改造的现实需求，跟踪“十四五”规划有关目标任务推进情况，社法委委托了东、中、西部的8个省级和2个副省级政协，协助选择100户家庭、300个社区开展5年定跟踪问卷调查；同时，通过腾讯公益平台进行网络问卷调查。今年，共收回定点家庭有效问卷982份、定点社区有效问卷300份、社会有效问卷7539份。

座谈会上，吕忠梅用PPT展示了问卷调查“成果”：

目前，居家养老是大家能接受的主要方式，居家适老化改造渗透率低，缺乏专业知识及服务。近半受访公众对居家适老化改造处于观望状态，只有23.3%已经完成了或正在进行居家适老化改造。卫生间和浴室是老年人遇到问题最多的场景，行动不便者是进行居家适老化改造的主要动因，缺乏专业知识及服务是适老化改造的主要障碍。超六成受访公众希望专业团队实施适老化改造，大多预算在一万元以内，超七成受访家庭期待政府通过补贴方式支持居家适老化改造。

关于社区适老化改造，超六成受访公众认为社区医疗、康复等公共卫生服务环境的适老化改造最为迫切，生活照料服务是老年服务站最强需求。信息无障碍建设方面，近八成老年人担忧不使用智能手机寸步难行，操作复杂、难理解、易误点广告是老年人应用互联网的障碍，网络诈骗则是第三大问题。另外，超七成受访公众认为对老年人最有用的智能设施是安全报警系统，语音应用是50岁以上受访公众最认可的适老化智能服务。

全国政协社会和法制委员会副主任王尔乘参加了之前社法委组织的赴四川和湖南“加快推进社会适老化改造”民主监督性调研，他把在调研中发现的问题与大家做了分享。

“最突出的问题就是工作的统筹协调不够。社会适老化工作涉及发展改革、民政、住建、交通运输、医保等众多部门，虽然互相之间有协调，但总体来说协同不够。家门里的适老化改造该谁管，家门外的公共汽车、

马路站台适老化改造怎么衔接，社区养老服务设施建设如何推进等问题，都需要各部门合作解决。”

王尔乘还提到了适老化改造产品标准缺失的问题。“如果产品制造没有标准，安装施工也没有规范要求，就很容易产生粗制滥造、偷工减料、假冒伪劣等问题。此外，标准缺失也会使企业参与意愿降低，使适老化产品的研发和使用滞后，造成需求和供给不匹配。”

社会各界在适老化改造方面的共识度不高，也是王尔乘十分担心的问题。

“现在的情况是，领导在对适老化改造的紧迫性和必要性认识上有差距，社会对老龄化带来的风险和认识不够，思想准备不足，老年人自己和家庭子女也不能积极配合老龄措施的落实。全社会各行各业主动参与到老龄事业当中的局面远未形成。”王尔乘表示。

#### ■ 突出重点 狠抓落实

11月18日，中共中央、国务院印发了《关于加强新时期老龄工作的意见》，针对加快推进社会适老化改造工作做出明确部署。这个文件的出台，让大家看到了社会适老化改造工作全面提速的希望，也找到了解决工作中存在问题的抓手。

“首先还是要加快建立健全社会化改造的统筹协调机制和专项工作机制。《意见》中有两句话：全国老龄委要加强统筹协调职能，要加强办事机构的能力建设。我的理解是，中央不设领导小组先不说，但起码要有个权威高效的工作统筹机制，有个得力的办事机构来推动这项工作的落实，地方也要同时建立相关的办事机构。”王尔乘说。

加快制定统一的适老化产品改造标准和规范也是头等大事。委员和专家们一致认为，中央和各个相关部门应尽快列出目录清单，统一制定养老服务标准。“在制定标准的时候，除了要在深入调查研究的基础上，加强标准的适老化、精准性，也要注意标准的统一性和差异性，哪些是强制性标准，哪些是指导性标准要有考虑清楚。”王尔乘表示。

作为城镇老年人的设施规划规范和老年照料设施的建筑设计标准的行业主管部门代表，面对委员们提出的公交站台和公交车踏板高度不一致、过街天桥坡道轮椅无法使用等问题，住房和城乡建设部建筑节能与科技司副司长杨宏毅给出了回应。

“站台和公交车踏板高度不匹配涉及到部门之间标准协调的问题，住建部会和交通运输部、市场监管总局做衔接，在标准协调上进一步做好工作。按照无障碍设计规范，人行天桥宜设置坡道，如果没有条件设坡道，就应该设置电梯。下一步，在标准实施过程中，我们会和相关部门一起抓好落实。”杨宏毅表示。

全国政协委员费敬讲述了自己父母的养老问题，在她看来，社会适老化改造应该在“可及性”方面下功夫，重点关注卫生间及浴室的适老化改造、特殊困难残疾人及老年人家庭的适老化改造、社区适老化无障碍改造、公共交通的适老化改造、主要商业区、大型居住区和大型医院周边的适老化改造等。”吕忠梅最后表示。

“而要更好实现‘可及性’，就要转换政府角色，把制定政策、保障困难人群、提供优质公共服务外的其他领域交给市场、交给社会、交给家庭、交给个人。只有尊重老龄化的客观规律，尊重适老化改造的市场规律，才能给老百姓合理的预期，才能真正改掉危险，造出福祉。”费敬表示。

#### ■ 信息服务也要适老

适老化改造中的一个重要内容，是信息服务方面的适老化。很多老年人和准老人，都越来越感受到在被信息化浪潮推到社会的边缘，变成另一个意义上的残疾人。上述调查问卷的结果也显示，老年人对信息产品和服务的适老化改造需求迫切。

作为腾讯可持续社会价值事业部银发科技实验室负责人，窦瑞刚把银发科技实验室的核心使命定义为通过整合腾讯的数字化、AI、物联网、智能化，开发出适老、助老的科技产品，以方便老年人的生活，并解决因照护人员不足等原因带来的老龄化社会可能面临的社会问题。

在实践中，窦瑞刚和他的团队越来越觉得要真正设计出适合老年人的信息产品，就要进入到老年人使用产品的真实场景中，进行定制化的适老设计。“比如，老年人通常视力不太好，所以要有更大的字体，有更简洁的、友好的界面；老年人容易遭遇网络诈骗，我们就专门推出了银发守护平台，在平台上对老年人可能遇到的诈骗方式进行预警，并用智能机器人为他们提供安全咨询和知识培训。同时，我们还推出了银龄课堂，把打车、看病、买菜等需要使用互联网产品的场景拍成视频，通过小程序让老年人学习和使用。”

对此，吕忠梅有些担忧。“对于老年人需求的了解，是开发适老化产品的前提，如果用年轻人的思维去开发适老化产品，可能会出现‘被需求’现象，导致青年人开发的产品和服务老年人并不真正需要，老年人急需的产品和服务又十分短缺。”

窦瑞刚表示，如何让年轻设计者对老年人的生活场景、生理特点有更深的了解，是实验室一直在思考的问题。目前，我们已经在内部发起了一个专门针对此类问题的设计师工作坊，我们希望，未来这个工作坊可以面向全中国的互联网适老化产品设计师。”

对于问卷调查中七成受访公众认为对老年人最有用的安全报警系统，窦瑞刚也有自己的思考。“老年人最容易摔倒的地方是卫生间，涉及到隐私，不适宜安装摄像头，所以我们设计了一款通过声频和红外来识别老人是否摔倒的名为‘隐形护理员’的公益产品。”

“此外，设计的产品如果只能采集到老人摔倒了，然后进行报警，没有线下的及时响应和服务，实际上也是解决不了问题的，需要线上+线下、智慧养老+服务相结合。”窦瑞刚表示。

无障碍地跟上社会发展步伐，是老年人的现实需求之一。委员和专家们认为，只有以“老吾老以及人之老”之心提升适老化改造水平、提升社会的老年友好程度，老年人才能生活得更加幸福美满。“希望能有越来越多的企业积极参与到适老化产品的研发和推广中来，也希望国家能够出台政策，鼓励企业参与信息适老化产品的研发、制造与推广应用中去。”吕忠梅最后表示。

