

“见人”与“见事”及其协奏曲

——社会治理现代化的路径分野与融合建构

韩志明 韩煜

摘要 人和事是社会治理中最为核心的两类要素，也是社会治理体系建构的基本元素。社会治理既要关注作为社会生活主体的个人，也要聚焦各种类型的社会公共事务，相应形成了两种不同的治理创新路径。以人为中心的社会治理创新，重点是关注社会弱势群体、新就业群体以及潜在风险群体等差异化人群，通过了解民情、服务民生、动员民力以及凝聚民心，满足人民群众对美好生活的期待。而以事为中心的社会治理创新，主要是聚焦民生诉求、矛盾纠纷尤其是社会问题等各类事务，通过主动见事、高效办事、为民谋事以及实效成事，来解决人民群众急难愁盼问题。见人与见事的侧重点不同，各自的政策聚焦、技术手势、评估指标及其治理逻辑也是相异的，但又是相互联系和互为补充的，构成了建构社会治理的两种路径。推进见人见事交互融合需要加强需求与问题的精准适配，推动服务与场景的持续互嵌，实现共建共治共享的深度融合，促进温度与效度的双向赋能。见人见事既是社会治理创新的基本抓手，更是社会治理现代化的方法论，集中体现了社会治理建构的客观化逻辑和生活化转向，对于推进社会治理现代化具有重要的理论意义和实践价值。

关键词 见人见事 社会治理 社会建构 民生治理 中国式现代化

作者韩志明，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院教授（上海 200030）；韩煜，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生（上海 200030）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2025)12-0077-13

城市是社会治理的重要舞台，提供了社会治理创新的广阔空间。“城市的核心是人，做好城市工作的出发点和落脚点，就是要坚持以人民为中心的发展思想，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。”^①“要切实保障和改善民生，尽力而为、量力而行，多办顺民意、惠民生、暖民心的实事，扎实解决群众急难愁盼问题。”^②人与事是社会生活的基本元素，也是社会治理的逻辑起点，其中人是管理和服务的对象，事则是社会活动及其变化的体现。解决人民群众急难愁盼问题，满足人民群众美好生活需要，关键在于要见到人，能办好事。深入推进社会治理现代化，必须要以人和事为抓手，响应群众的诉求和意愿，切实解决困扰人们的实际问题，使人民群众更有幸福感、安全感与归属感。

人与事构成了社会运行和发展的初始动力，也规定了社会治理的对象及其目的。社会治理领域的大多数改革创新，都是为了回应人的需求，解决具体而确定的实际问题。以人为中心的社会治理创新，主要是围绕人民群众的切身需求来谋划布局，诸如人民意见征集、社区议事协商等实践，都是为了精准识别不同个体的差异化特征，拓展和畅通人民参与治理的制度化渠道，提升人民群众参与社会治理的水平。而以事为中心的

① 施芝鸿：《全面践行人民城市理念》，《红旗文稿》2023年第23期。

② 《在推进青藏高原生态保护和高质量发展上取得更大进展》，《人民日报》2024年6月22日。

社会治理创新，则重在高效解决各类社会问题，构建民生诉求与社会问题的响应机制，譬如各地开展的“高效办成一件事”改革创新，都是为了提升社会事务处置的效率，维护社会的和谐稳定。这两条路径虽然各有侧重，但都共同指向提升社会治理效能、增进人民群众福祉的目标。

一般而言，社会治理承担着“人的治理”与“事的治理”这两大任务，既有研究大多也以人和事为对象，形成了两类不同的研究路径。其一，侧重于人的维度，指出社会治理的价值指向在于“依靠人民、为了人民”^①，目的是实现人民的美好生活。^② 相关研究关注如何运用大数据画像^③、智能算法^④、人民意见征集^⑤等手段，精准识别和回应不同群体的差异化需求，强化人民群众在治理过程中的主体地位和参与能力。学者们从人民参与机制^⑥、社会资本培育^⑦、基层社会自治^⑧等角度出发，探讨如何增进人民群众的情感联结^⑨，凝聚社会治理的群众共识^⑩，使社会治理更具温度与认同感。其二，聚焦于事的研究则以社会事务的高效处置为核心，着眼于社会运作中的具体问题和诉求，分析接诉即办^⑪、一网通办^⑫、民意速办^⑬、高效办成一件事^⑭、最多跑一次^⑮等以事为中心的创新实践，致力于揭示社会问题识别与解决的过程性机制，探索如何快速高效地响应各类民生诉求与矛盾纠纷，提升社会治理的精准性和实际效能。^⑯

总体而言，既有研究积累了相对丰富的成果，但也呈现出路径分化的特征。学界虽然普遍关注到了人与事在社会治理中的重要性，但大多局限于人与事相分离的分析视角，没有揭示两者之间的深层关联，造成了理论与实践上的相对割裂。一方面，未能充分揭示见人与见事之间内在的、辩证统一的互构机理，即人的需求如何动态地形塑事的议程设置与优先级排序，而事的解决过程又如何反向建构人的治理角色、主体能力与社会认同。另一方面，缺乏对二者如何协同推动社会治理现代化的系统性阐释，未能清晰地勾勒出人与事作为社会治理的关键抓手，是如何在具体的治理情境中相互驱动、彼此赋能，最终耦合提升社会治理整体效能的有效路径。特别是，在推进社会治理现代化的过程中，如何实现人民美好生活与社会治理效能的双向奔赴，尚未得到有效和充分的回应。现有研究对人与事之间的互构关系及其融合路径的忽视，构成了本文意图切入并着力弥补的理论空白。

基于上述研究缺口，本文旨在系统回应以下几个核心问题：第一，社会治理为什么要“见人”与“见事”，以人为中心的社会治理创新和以事为中心的社会治理创新各自的重点对象及其实现路径是怎样的？第二，作为两种差异化的治理路向，见人与见事在价值导向、政策聚焦、技术手势以及治理逻辑等方面有何不同？第三，如何通过见人与见事的交互融合，提升社会治理的温度与效度，推进社会治理的进阶升级？基于此，本文以人和事这两类具象的治理要素为分析单元，通过分析以人为中心与以事为中心的治理创新实践，比较见人与见事的差异化逻辑，探讨两者融合互动的可能路径。本文预期的理论贡献在于突破以往研究中人

① 杨立华：《人民治理：国家治理、社会治理和政府治理的共同本质》，《学海》2021年第2期。

② 夏志强、田桑：《导向人民美好生活的治理》，《江苏行政学院学报》2025年第1期。

③ 郁建兴、樊靓：《数字技术赋能社会治理及其限度——以杭州城市大脑为分析对象》，《经济社会体制比较》2022年第1期。

④ 何艳玲、蒋良竹：《人民算法：如何理解治理过程中的“人民”》，《治理研究》2024年第3期。

⑤ 陈水生、罗丹：《找回治理的“人民性”：人民建议征集的价值共创与运行机理》，《理论与改革》2023年第5期。

⑥ 苗红娜：《个人利益、公共利益抑或制度要求？——公民参与基层社会治理的动因分析》，《经济社会体制比较》2024年第4期。

⑦ 方亚琴、夏建中：《社区治理中的社会资本培育》，《中国社会科学》2019年第7期。

⑧ 周庆智：《基层社会自治与社会治理现代转型》，《政治学研究》2016年第4期。

⑨ 蓝煜昕、林顺浩：《乡情治理：县域社会治理的情感要素及其作用逻辑——基于顺德案例的考察》，《中国行政管理》2020年第2期。

⑩ 韩志明、刘子扬：《穿针引线：通过联结创造社会治理效能——以“政协委员工作室”为中心的协商共治研究》，《北京行政学院学报》2025年第3期。

⑪ 孟天广、黄种滨、张小劲：《政务热线驱动的超大城市社会治理创新——以北京市“接诉即办”改革为例》，《公共管理学报》2021年第2期。

⑫ 陈子韬、李哲、吴建南：《作为组式创新的数字政府建设——基于上海“一网通办”的案例分析》，《经济社会体制比较》2022年第2期。

⑬ 汪永成：《超大城市社会治理创新中的技术、制度与政治——基于深圳民意速办改革的个案分析》，《江苏行政学院学报》2024年第6期。

⑭ 刘鹏、李杰钊：《高效办成一件事：系统论视角下中国式效能政府建设现代化道路研究》，《北京行政学院学报》2024年第5期。

⑮ 郁建兴、高翔：《浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来》，《浙江社会科学》2018年第4期。

⑯ 彭勃、杨铭奕：《问题倒逼与平台驱动：超大城市治理重心下沉的两条路径》，《理论与改革》2023年第3期。

事分立的分析视角，构建人事相合的整合性分析视角，从学理上揭示见人见事所蕴含的方法论价值，为理解当代中国社会治理的现代化转型与生活化转向提供新的理论视角与分析支点。

一、以特定人或人群为中心的社会治理创新

有人的地方就有社会，人是构成社会的基本要素，是驱动社会运行和发展的动力，也是影响社会治理的关键变量。马克思、恩格斯指出，“全部人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人的存在”^①。社会治理的对象与主体不是抽象的概念理论或是冰冷的物质要素，而是从事物质生产实践、处于特定社会关系和参与社会生活的“现实的人”。正是人的需求、活动及其互动关系，编织出社会生活的真实图景，也构成了社会治理的核心关切。因此，社会治理的基本目标就是以人为中心，将各类社会人群都纳入到治理框架中来，深入洞察人的生存境遇，切实满足人的发展诉求，动态调节人与人的关系，广泛凝聚不同群体的共识，充分激发各类主体的参与热情，让人民群众都过上更好的生活。

相应的，以人为中心的社会治理涵盖了三个维度的实践指向：一是在对象上做到人的全周期覆盖，将城市中不同职业、年龄以及阶层的个体全面纳入治理范围，把握各类人群因生命阶段转变、社会位置变化而产生的动态诉求，确保治理无盲区；二是在服务上满足人的多样化需求，加快构建分层分类的公共服务体系，既要筑牢基本民生保障底线，织密医疗、养老、就业、救助等社会保障网络，也要回应精神文化、社会参与、生态环境等发展型需求，满足人民群众日益增长的高品质生活需要；三是在治理过程中实现人的全过程融入，要摒弃“替民做主”的思维惯性，建立健全共建共治共享机制，充分听取民意、汇聚民智、凝聚民力，构建政府和社会等多元参与的良性互动格局。

当前城市发展从大规模增量扩张转向存量提质增效，意味着城市建设的重心不再是简单的空间拓展和硬件堆砌，而是聚焦于现有空间的功能优化和居民生活品质的提升。^② 社会治理必须要以人为本，围绕人的需求谋划布局，保障和改善民生，实现人民群众的美好生活。具体而言，首先要重点关注社会弱势群体，围绕“一老一小”、残障人士以及低收入人群，加强兜底性、基础性和普惠性民生建设；其次要聚焦外卖骑手、快递员、网约车司机等新就业群体，解决劳动权益保障、职业发展空间和社会融入机制等问题；最后要针对刑满释放人员、社区矫正对象以及精神异常人员等为代表的潜在风险群体，做好动态监测、排摸管控、精准帮扶以及心理干预等工作。

（一）了解民情

信息是社会事实的表征，是社会行动的前提，也是国家治理的“神经系统”^③。国家治理要运行起来，就必须要把社会事实转化为可见可读的数据，广泛获取必要的民情信息。^④ 而这种读取社会事实的过程通常依赖于标准化信息格式或笼统性的群体标签，时常忽略因阶层、职业、年龄和文化等因素造成的差异性，更会过滤掉大量鲜活而关键的细节信息，陷入斯科特所警示的认知盲区。^⑤ 作为社会治理的核心要素，人拥有着复杂的偏好、需求和行为特征，构成了社会生态中最活跃的节点。真实的民情不只是统计数字或平均指标等，更是民众真实的生活状态、生存体验以及由此衍生的异质性需求。因此，社会治理必须要深入群众，看见每个人的需求，掌握不同群体的真实情况，触及社会生活的脉络和纹理。

调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查就没有发言权，没有调查就没有决策权。^⑥ 无论是革命战争时期，还是和平发展阶段，党和国家都高度重视调查研究工作，要求各地区、各部门深入基层、深入群众、深入实际，一切从实际出发，理论联系实际，听真话、察实情，真诚倾听群众呼声、真实反映群众愿望、真

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第146页。

② 陆杰华、韦晓丹：《以人为核心的新型城镇化战略内涵、障碍与应对》，《北京社会科学》2023年第7期。

③ 韩志明、贺晶晶：《使国家治理运行起来——“摸清底数”的信息属性及其技术优势》，《探索与争鸣》2025年第4期。

④ 杨光：《数智化时代的国家治理：一个信息政治学视角的分析框架》，《岳麓公共治理》2025年第2期。

⑤ 孟天广、郑思尧：《国家治理的信息理论：信息政治学的理论视角》，《政治学研究》2023年第6期。

⑥ 中共中央宣传部：《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》，北京：学习出版社，2019年，第249页。

情关心群众疾苦，切实掌握群众的实际需求。^① 各地普遍建立了以人为聚焦的立体化信息采集机制，通过人民意见征集、人大代表联络点、政协委员工作室、社区党群服务中心等平台，特别是通过 12345 市民服务热线等技术渠道，搭建起政府与群众之间的沟通媒介，实现全维度、动态化的需求感知。^② 这些举措通过积极获取、识别和吸纳民情民意信息，对社会人群或个人及其诉求进行精准画像，为社会治理提供清晰的民情地图。

（二）服务民生

民生涉及民众的生存、生活以及生计，主要包括“实现温饱”的生存型需要和“体面地生活”的发展型需要。^③ 服务民生就是为人民群众谋福祉，逐步满足人民群众的美好生活需要。为了更好地保障和改善民生，2025 年 6 月中央出台了专项文件强调要聚焦群众急难愁盼问题，推动民生建设朝着更加公平、均衡、普惠、可及的方向发展。民生问题规定了社会治理的重点任务，社会治理的目标就是回应和解决民生领域的各类问题，让民生服务更贴合人民群众需求、更具温度与实效。因此，以人民为中心的社会治理就是要坚持民生为本的理念，构建分层分类的民生保障体系，加强普惠性、基础性以及兜底性民生建设，健全民生需求的动态响应机制，优化民生服务资源配置，提升民生服务的水平和能力。

民生为国之大者，具有重构和定位公共服务的含义。^④ 党的二十届三中全会明确提出，在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。社会治理必须要遵循民生优先或民生为大的理念，推进兜底性、基础性和普惠性的民生建设：一是优化公共资源配置，推动教育、医疗、养老、托育、文化等基本公共服务向基层延伸、向薄弱地区覆盖、向重点人群倾斜，提升服务的均衡性与可及性；二是鼓励和引导社会力量、市场主体有序参与民生服务供给，构建政府主导、社会协同、公众参与的多元共治格局，形成优势互补和协同增效的治理合力；三是利用大数据、人工智能等技术提升服务精准化与智能化水平，推动民生服务从“人找服务”向“服务找人”转变，不断提升民生服务的精准性、便利性和体验感。

（三）动员民力

社会治理从来不是政府的独奏曲，而是多元主体共同参与的交响曲，尤其需要充分激发人民群众的主体性，汇集人民群众的智慧 and 力量。^⑤ 中国共产党始终坚持向人民学习，从群众中来、到群众中去，尊重群众意愿，汲取群众智慧，发扬群众首创精神，依靠群众力量解决改革发展中的重大难题。^⑥ 党的二十届三中全会强调，要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，完善共建共治共享的社会治理制度。动员民力就是要充分认识到治理不仅是“为了人民”，更要“依靠人民”，不仅要深入群众，了解民情，服务群众，满足民生，更要赋能群众、组织群众、动员群众，积聚广大人民群众的力量，激活蕴藏于亿万人民之中的治理潜能，转化为推动社会发展进步的强劲动力。^⑦

在激活与整合民力资源方面，社会治理创新主要体现在发展和完善多层次的参与渠道，积极响应民意，汇集民智。一是健全人民群众有序参与的渠道，完善网络问政、行政听证和协商对话等制度机制，深入落实人民群众在社会管理和公共服务等方面的权利。二是培育社会组织协同网络，规范和引导社会组织、志愿团体以及社区自组织发展，发挥它们在矛盾化解、公共服务、社区营造等领域的专业优势，激活人民群众的自组织能力。三是推进基层自治实践创新，建构楼事会、街事会和格事会等微治理单元，培育群众自主解决公共问题的能力。四是完善新时代志愿服务体系，健全志愿者权益保障与精神激励等机制，拓展服务领域与专业化水平，打造志愿服务可持续发展的良好生态。

（四）凝聚民心

自古有言，得民心者得天下。人心是最大的政治，共识是奋进的动力。^⑧ 社会治理的主要任务是协调和

① 杨明：《大兴调查研究的历史经验、科学内涵与现实意义》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2023 年第 5 期。

② 张楠迪扬：《“全响应”政府回应机制：基于北京市 12345 市民服务热线“接诉即办”的经验分析》，《行政论坛》2022 年第 1 期。

③ 张明军、李天云：《民生民主：民生与民主的会通形式及其发展完善》，《社会科学》2024 年第 11 期。

④ 童星：《中国社会治理话语体系建构——以民生和治理为两翼》，《社会保障评论》2022 年第 2 期。

⑤ 衡霞：《基层社会治理中群众路线制度优势的理论阐释》，《行政论坛》2020 年第 3 期。

⑥ 吴佳：《“群众路线”与中国之治的方法论》，《岳麓公共治理》2024 年第 3 期。

⑦ 刘云山：《为了谁依靠谁我是谁——关于贯彻党的群众路线的几点思考》，《求是》2011 年第 16 期。

⑧ 习近平：《在全国政协新年茶话会上的讲话》，《人民日报》2018 年 12 月 30 日。

优化社会关系，必须要广泛凝聚民心，构建社会共识，寻找到社会的最大公约数。^① 面对当前社会环境中价值观念复杂碰撞、利益诉求高度分化以及社会矛盾叠加交织等问题，简单的行政指令或刚性管控都难以化解深层次分歧，还有可能加剧社会疏离和对立。这就要求充分发扬全过程人民民主的理念，承认差异性，尊重多元化，创造平等对话、理性沟通、互信互谅的公共空间，推动多元社会主体自主、平等、理性地参与公共事务讨论，积极响应居民群众的意愿和诉求，在协商对话中达成各方普遍接受的治理方案，将分散化、多样化的社会意愿转化为社会治理的共识。^②

凝聚民心的手段和方法多种多样，但共通的核心在于聚焦群众的实际问题，构建开放包容的协商对话体系，探索情理相融的实践路径。例如北京市打造的“小院议事厅”和上海市探索的“弄堂议事会”，搭建居民自主参与、自发议事的基层协商平台，让群众在家长里短中增进理解，在一事一议中达成共识，有效解决了停车难、加装电梯等社区治理难题；深圳市人大代表深入社区，组织居民、物业、相关部门面对面协商，聚焦加装电梯等民生痛点，将群众诉求转化为切实可行的方案，纳入政府督办事项，让协商成果切实惠及居民群众。这些多层次和嵌入式的协商治理创新，不仅有利于消弭潜在的矛盾冲突，还能使多元化的诉求转化为建设性共识，凝聚形成推进社会治理的合力。

二、以日常社会事务为中心的社会治理创新

当代中国社会的发展推动了前所未有的深刻变革，不仅重塑了物理空间和经济结构，更推动了社会要素的分化、流动与重组。^③ 传统的、相对静态的“熟人社会”格局被打破，取而代之的是高度流动的和原子化的社会。社会生活及其运行规则也出现了系统性转型，改变了公共事务的规模与性质，最直接的表现就是公共事务的急剧膨胀及其复杂性的几何级增长。从个体面临的养老、住房、医疗等民生难题，到社区的邻里纠纷、加装电梯以及物业矛盾等棘手问题。这些随着社会发展而衍生出的问题或事务，无论是个人的还是公共的，造成的影响都已经溢出个体范畴，具有显著的外部性和系统性，因而需要公共权力的干预或裁断，从而倒逼国家以事为中心来梳理社会关系，解决社会问题，实现社会秩序。^④

提升为民服务的能力，是现代政府建设的基本方向，也是推进国家治理现代化的基本目标。^⑤ 党的二十届三中全会明确指出要强化市民热线等公共服务平台功能，健全“高效办成一件事”重点事项清单管理机制和常态化推进机制。这些论述和要求为社会治理确立了鲜明的事本导向，推动了社会事务取向的治理创新。当前中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民对美好生活的向往涵盖了各个方面的具体事项，从衣食住行到生老病死再到安居乐业，共同构成社会治理的问题谱系。谋划和部署以事为中心的社会治理，就是坚持问题导向、需求导向以及结果导向，将急难愁盼的问题清单转化为可操作和可落地的任务清单，建设人民满意、宜居宜业的人民城市。

社会治理的目标是解决社会问题，而日常的社会事务是社会问题的具象载体。因此，社会治理必须要见人，既要统筹城市发展中的“全局大事”，也要解决人民群众身边的“关键小事”^⑥。具体而言，首先要着眼于民生服务，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶^⑦上持续用力，围绕不同社会人群的特性及其诉求，解决人民最关心最直接最现实的利益问题。其次，要加快破解城市发展进程中衍生出来的复合型问题，着力解决交通拥堵、环境恶化和住房紧张等“城市病”，提高人民群众的

① 周庆智：《社会治理体制创新与现代化建设》，《南京大学学报（哲学·人文科学·社会科学）》2014年第4期。

② 张汉：《协商民主全方位推动的社会治理共同体建设机制——从要素、渠道、方式和领域出发》，《贵州社会科学》2022年第12期。

③ 李友梅：《当代中国社会治理转型的经验逻辑》，《中国社会科学》2018年第11期。

④ 徐勇、陈军亚、杨红新：《重构基层：中国基层治理体系的传统超越与现代转向——以现代化为考察视野》，《河北学刊》2025年第3期。

⑤ 竺乾威：《服务型政府：从职能回归本质》，《行政论坛》2019年第5期。

⑥ 李文钊：《超大城市的互动治理及其机制建构——以北京市“接诉即办”改革为例》，《电子政务》2021年第11期。

⑦ 这里的幼、学、劳、病、劳、住、弱，对应着不同类型的社会人群，而育、教、得、医、养、居、扶则对应于需要做的事，这些事是以人为定位的，因特定人群的需求而产生的。

活质量。^①最后是聚焦于社会矛盾纠纷,尤其是物业纠纷或邻里纠纷等高频事项,提升平安治理和危机应对等方面的能力,及时将各类矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态,维护社会和谐稳定。^②

(一) 主动见事

现代社会已进入高度复杂的风险社会,技术革新在推动现代化进程的同时,也不断生成新的系统性风险,显著增加了社会运行的不确定性。^③过去的社会治理往往只能在风险发生后,进行事后的补救与修复,呈现出被动应对的特征。而数字技术的快速发展及其创新应用,极大提升了国家对社会的可读性和可见性,也推动社会治理从“事后应对”转向“事前预判”^④。在此背景下,国家对 12345 热线平台提出了更加系统的规范与要求,强调要围绕社会高频共性诉求事项强化源头治理和主动治理,积极推进“未诉先办”。对于季节性、周期性诉求,应当提前制定应对预案,做好工作准备;对于风险性、苗头性诉求,应当及时进行监测预警,防止问题扩散升级。可见,提高社会治理的主动性和预见性,主动感知潜在社会问题,加强对问题风险的提前预警,已经成为社会治理创新的未来趋势。

主动见事不仅是一种积极有为的治理理念,更是一套先进而系统的治理举措,通过线上线下相结合的问题感知与响应机制,社会治理实现了对跨部门、跨领域、跨层级复杂问题的前瞻性识别。^⑤比如北京市创新“未诉先办”工作机制,整合 12345 市民服务热线数据,建立高频诉求预警模型,对电梯故障、占道经营等民生痛点提前预判并推送处置,实现从被动解决问题到主动优化服务的治理升级。^⑥上海杨浦区五角场街道打造“温暖云”智慧救助系统,以户籍人口信息为底座形成 120 余种身份标签,按不同群体的困难维度划分服务对象提供精准服务,变被动救助为主动服务。^⑦这些创新通过主动感知、智能预警以及高效介入,推动治理关口前移,实现了从被动响应向源头预防的治理转型。

(二) 高效办事

效率和效能是衡量办事过程及其成效的基本指标,诸如“最多跑一次”和“高效办成一件事”等改革的目标,都是要建立标准化流程,降低办事的成本,减少办事的时长,提高办事的效率和效能。相关政策文件也都锚定高效办事的逻辑主线,把“高效办成一件事”作为优化政务服务、提升行政效能的重要抓手,强调要全面推动线上线下政务服务能力整体提升,通过“关联事项集成办”“容缺事项承诺办”“异地事项跨域办”以及“政策服务免申办”等机制,推动办事流程最优化、办事材料最简化、办事成本最小化,最大限度利企便民。特别是要推动重点事项清单管理和常态化实施,在更多领域更大范围加强部门协同和服务集成,带动政府治理能力整体提升,切实增强企业和群众获得感。

近年来,各地政府加快打造线上“一网通办”的总门户、政务服务“只进一扇门”的总入口以及便民热线“一号响应”的总客服,统一群众办事的入口,集中探索开展“一件事”集成化改革,建立扁平化的协同办理机制。在政务服务中心推行无差别综合窗口,将原本分散在多个部门的审批事项合并受理,针对高频事项制定标准化办理流程,压缩审批时限,减少证明材料,实现“进一扇门、交一套材料、办所有事”^⑧。比如杭州市通过重构政务服务流程打造“一窗受理、并联审批”机制,建立跨部门数据共享交换平台,实现企业开办“2 小时领照、1 个工作日开业”,不动产登记“一窗受理、当场发证”,使复杂事项办理时限压缩 50% 以上,实现让群众少跑腿的目标。^⑨

① 韩志明、刘子扬:《迈向大城善治的新时代进路——超大城市治理转型升级的谋划及其实践》,《城市问题》2023 年第 4 期。

② 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》,北京:人民出版社,2022 年,第 54 页。

③ 乌尔里希·贝克:《风险社会》,何博闻译,南京:译林出版社,2004 年,第 12 页。

④ 韩志明:《双向清晰化的过程及其融合治理——对国家与社会关系的信息分析》,《政治学研究》2024 年第 3 期。

⑤ 王志立、刘祺:《数字赋能市域社会治理现代化的逻辑与路径》,《中州学刊》2023 年第 2 期。

⑥ 赵萌琪、张友浪:《民众诉求驱动的基层政民互动模式创新——以北京市“未诉先办”为例》,《中国行政管理》2024 年第 9 期。

⑦ 上海市杨浦区人民政府:《“温暖云”系统温暖上线》,2023 年 7 月 28 日, <https://www.shyp.gov.cn/shypq/yqyw-jd-wjcd-sqzc-xwtd/20230728/433455.html>。

⑧ 刘杰:《寻找部门合成的“最大公约数”——政府机构改革中的集成逻辑研究》,《政治学研究》2023 年第 1 期。

⑨ 许峰:《地方政府数字化转型机理阐释——基于政务改革“浙江经验”的分析》,《电子政务》2020 年第 10 期。

（三）为民谋事

治国常有而利民为本^①，增进民生福祉是社会治理的核心目标。不同于传统汲取型国家依赖国家强制力以维系统治，现代国家通过提供公共物品，使国民对国家产生政治信任与情感认同，构成现代政治合法性的核心基础。国家的治理能力不仅表现为科层体系的运行效能，更取决于国家与社会需求的联结深度^②，国家通过社会福利供给塑造社会结构，维护社会运行，也提高了国家的自主性水平。^③在中国语境下，这种联结与塑造传承自民惟邦本的政治传统，集中体现为以人民为中心的价值理念，更表现为为民造福的政绩标准。^④社会治理也要将为民造福作为衡量成效的重要标准，践行全心全意为人民服务的宗旨，倾听群众呼声，满足群众需要，切实解决群众关心关切的实际问题。

为民谋事就是聚焦民生，服务民生，既要认真真办好各种民生小事，也要推动“为民做主”转向“由民做主”，让人民群众成为社会治理的能动性力量。一方面，要健全民众参与的制度机制，广泛多渠道收集民意信息，识别高频共性问题，形成动态更新的民生问题清单；另一方面，整合政府、市场、社会等多元主体资源，搭建协同合作的治理平台，形成民意导向的问题解决机制。例如深圳市建立的“民生微实事”项目库，政府补贴专项资金解决社区小修小补等问题，通过居民评分决定项目存续，有效激发了居民的参与热情，增强了社区的凝聚力和向心力。^⑤这些举措着眼于解决人民群众最关心最直接最现实的问题，既增进了看得见摸得着的福祉，也彰显了民生关怀的温度。

（四）实效成事

效能是制度体系运行所产生的有利作用和正向效果。^⑥社会治理要有效化解社会矛盾，彻底解决社会问题，就必须超越单纯的效率导向，坚持长期主义的价值取向，着力推动制度优势向治理效能的持续性转化。这一转化过程一方面体现为治理视角向生活世界的深刻转向^⑦，治理者需要敏锐捕捉并回应社会生活中涌现的多元化和原生性诉求，使治理行动深度嵌入社会结构，保障民生工程真正根植于民心之上；另一方面也内含着系统性思维的培育与运用，针对结构性治理顽疾，必须设计并实施整体性的解决方案，破解深层次、体制性的治理顽疾。^⑧特别是，社会问题是动态变化着的，只有推动政策迭代循环，促进资源灵活调配，确保制度供给精准契合人民群众的切实需求，才能实现治理效能与社会韧性的共轭提升。

社会治理的效果好不好，事情办没办成，群众的眼睛是雪亮的，最有切身感受，也最有发言权。实效成事就是要注意力从官僚程序和繁文缛节转移到治理的结果上，让人民群众成为治理效能的评判者。一方面，加快构建事中事后监管体系，通过跨部门联合抽查、大数据智能匹配检查对象以及“双随机、一公开”等方法，全面覆盖社会治理重点领域，确保各项问题得到及时响应和快速解决。另一方面，深入推进政务服务“好差评”制度，加快打造全维度的政务评价体系，以人民群众的满意度来衡量社会治理的实际成效。比如北京市构建“全渠道采集—智能分析—分级响应”的好差评机制，将12345热线、政务服务网、实体大厅等评价入口整合为统一平台，2024年12345热线全年受理反映2419.5万件，解决率96.7%，满意率97.0%。^⑨

三、见人与见事的社会治理建构路径及其比较

人与事构成社会治理中的一体两面，指引了社会治理创新的路径和方法。人指向社会治理的实践主体与

① 王利器：《文子疏义》，北京：中华书局，2000年，第469页。

② 韩志明、贺晶晶：《国家与社会的联结及其演进逻辑——以“诉办关系”为中心的理论分析》，《甘肃行政学院学报》2022年第1期。

③ 马天航、熊觉：《理解“国家自主性”：基于概念的考察》，《学术月刊》2018年第8期。

④ 许先春：《深入理解和着力践行以人民为中心的发展思想》，《当代世界与社会主义》2020年第4期。

⑤ 深圳市民政局：《关于印发〈深圳市民生微实事服务类项目库管理办法〉的通知》，2019年12月5日，https://www.sz.gov.cn/zfgb/2019/gb1127/content/post_6593321.html。

⑥ 姜晓萍、阿海曲洛：《社会治理体系的要素构成与治理效能转化》，《理论探讨》2020年第3期。

⑦ 赵孟营：《社会治理现代化：从政治叙事转向生活实践》，《西北师大学报（社会科学版）》2016年第4期。

⑧ 李祥、孙淑秋：《从碎片化到整体性：我国特大城市社会治理现代化之路》，《湖北社会科学》2018年第1期。

⑨ 北京市政务服务和数据管理局：《北京市政务服务和数据管理局2024年工作总结和2025年工作计划》，2025年3月20日，https://zwfwj.beijing.gov.cn/zwgk/zfxgk/fdzdgnr/gkgjh/202503/120250320_4039873.html。

服务对象，既包含常住居民、流动人口等治理服务对象，也涵盖社区工作者和网格员等治理参与主体。见人就是确定和落实个人权利，始终着眼于对人更加友好，围绕人的意愿和需求，谋划和部署社会治理。事对应于社会治理中的实际情况或问题，既涉及教育、医疗或养老等民生诉求，也包含城市更新和环境治理等公共问题。见事则聚焦于社会事务，解决人民群众急难愁盼的问题，体现出问题导向和结果导向。见人与见事构成了建构社会治理的两种基本路径，所解决问题的侧重是不同的，对应的政策聚焦、技术手势、评估指标及其治理逻辑也是有差异的，如表 1 所示。

表 1 见人与见事的社会治理路径比较

	见人	见事
价值立场	人文主义、温度取向	实用主义、效能导向
政策聚焦	个人需求与偏好	问题或矛盾纠纷
技术手势	分类、鉴别和贴标签	归并、协同和整合
评估指标	匹配度、满意度	响应率、解决率
治理逻辑	识别差异性、服务个人	寻求统一性、协调关系

（一）需求向驱动与问题向驱动

社会是由无数差异化的个体所组成的，社会治理说到底还是围绕人的需求或诉求而来展开的。^① 伴随着现代社会个体化进程的加快，城市中的人口类型和结构更加复杂，不同人群的需求和偏好更为多元，任何一刀切、简单化以及粗放式的治理模式，都显然无法满足多样化的人群需求。如果治理行动偏离了真实的个人，无视个体差异与动态变化，必然将导致治理资源的错配与浪费，诱发甚至激化社会矛盾，使治理陷入低效甚至失灵的困境。就此而言，以人为中心的社会治理就是以人的需求为治理活动的出发点，通过对不同人群的类型划分、特征识别以及动态感知，细致掌握不同人群的差异性、动态性与多元性需求，以此形成更具差异化、针对性与适配性的治理方案。

解决问题是治理的本质属性之一，社会治理正是在发现问题与解决问题的循环中向前推进的。^② 以事为中心的社会治理着眼于实际问题，强调对具体事务进行有效识别、回应与解决。尤其在面对社会广泛关注的问题时，治理响应越及时和高效，就越是能减少损失和代价，获得更好的信任和支持。^③ 当前社会问题具有明显的突发性、连锁性和扩散性，仅依赖部门分工和常规流程来解决问题，容易出现治理碎片化、响应滞后化以及服务低效化等问题。^④ 因此，社会治理的关键是看见、识别以及解决各种社会运行中的具体问题，建立问题识别、情境研判与跨部门协同等机制，推动治理方式从被动响应转向主动预防，从个案式应对升级为系统性治理，从解决“一件事”的成功经验中提炼解决“一类事”的常规性机制。

（二）标签化分类与归并式协同

国家想要成功地干预社会，就需要开展系统性的国家认证，掌握和建构社会事实。^⑤ 社会中的个体在年龄、性别、职业、健康和收入等信息维度上有着显著差异，以人为中心的治理不仅仅是发现既存的差异，更是主动运用分类与贴标签技术对社会成员进行识别、归类和命名，将原本模糊、流动的社会现实内化并建构为清晰可辨、具有特定管理意义的群体画像。比如社区工作者定期走访摸排，对不同住户贴上高龄独居老人、特困供养对象、社区矫正对象等标签，进而依据这些被建构的类别来提供差异化的管理与服务。而这些被生产出来的类别与标签，正体现了国家权力通过定义、分类来建构社会事实的过程，将主观的治理认知客观化为具有操作效力的行动单元，从而延伸和锁定治理的触角。

城市是复杂的有机生命体，需要依赖内部各功能单元的协同合作才能高效运行。^⑥ 然而，诸如办事端口分散、部门权责交叉、治理流程割裂等问题广泛存在，严重阻滞了城市的“新陈代谢”过程，不仅推高了社

① 罗新忠、韩志明：《如何理解“党的社会工作”？——基于社会工作部改革实践的分析》，《理论学刊》2025年第2期。

② 孙柏瑛、张继颖：《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》，《中国行政管理》2019年第4期。

③ 杨磊、许晓东：《市域社会治理的问题导向、结构功能与路径选择》，《改革》2020年第6期。

④ 陈水生、罗丹：《中国超大城市空间治理现代化：一个初步分析框架》，《理论与改革》2025年第2期。

⑤ 韩志明、李春生：《不规则的信息及其治理逻辑——以“摸清底数”实践为中心的分析》，《管理世界》2024年第1期。

⑥ 朱劭：《城市研究中生命视角的引入》，《城市规划学刊》2008年第2期。

会治理的成本，更侵蚀着治理体系的效率和效能。以事为中心的社会治理通过归并和协同的技术手段，有效回应了治理碎片化问题。其中，归并旨在打破固有的部门壁垒，整合分散的治理端口，梳理交叉重叠的权责关系，重构割裂的行政流程，实现相近或关联事务的集约化处理与一站式供给；而协同则侧重于构建动态、高效的跨部门联动网络，依托信息共享平台、联合决策机制与资源统筹调配机制，推动多元治理主体聚焦特定公共事务或复杂问题，打造目标一致和步调统一的社会治理共同体。

（三）满意度导向与解决率导向

人民对美好生活的向往是推动社会不断前进发展的动力，也确立了社会治理的价值坐标。以人为中心的社会治理既然最终是专注和指向个人的，那么必须要发挥个人的主体性作用，注重个人的认知、评判以及体验或感受，将人的满意度作为检验治理效能的重要标准。具体的满意度不仅包含对基础设施、公共服务、社区环境等物质层面的评价，更涉及对公平正义、志愿精神和社会包容性等精神层面的感知。可以说，社会治理归根结底要满足人民群众的实际需求，增进人民群众的切实利益，最终落脚到增进人民群众的幸福感和获得感，确保发展成果更多更公平地惠及全体人民，让人民在城市生活得更舒心更美好。因此，必须将社会治理的评价权交还给人民，根据人民的满意度来优化和完善社会治理。

民之所盼，政之所向。社会治理面对的事务覆盖了民生工程、政务服务、矛盾纠纷等社会运行的方方面面，从教育、医疗、住房到养老、抚育、就业，都关系到人民群众的切身利益。以事为中心的社会治理以问题为导向，把解决问题的效率、效益以及最终结果，作为检验治理能力与成效的试金石。从12345政务服务热线的工作来看，社会治理的效能标准可以是客观化的问题解决率，具体包含事项办结周期、响应速度等时效性指标，任务完成率、群众回访满意度等完成度指标，以及问题复发率、矛盾转化情况等根治性指标。特别是，在解决问题的过程中，必须始终聚焦群众实际需求，“把工作抓到群众心坎上”^①，也要坚决杜绝形式主义作风，防止“重痕迹轻实效”和“重过程轻结果”的倾向，确保结果经得起时间和群众的考验。^②

（四）差异化逻辑与统一性逻辑

社会治理是处理人与人、人与社会关系的工作^③，面向的是具有多元属性的生命个体。不同个体的年龄、职业、文化背景存在差异，需求也不尽相同，形成了多层次、多维度的需求谱系。以人为中心的社会治理强调差异化的逻辑，遵循的是“同中求异”和“化简为繁”的操作原则，通过大数据画像、社区网格摸排等手段，对不同人群进行分类、贴标签和需求匹配，不断缩小治理的颗粒度，把握不同群体的特性和诉求，构建起全覆盖的精准服务体系，实现“大水漫灌”向“精准滴灌”的治理转变。^④例如完善分层分类的民生保障体系，根据城乡差异、区域差异、群体差异建立弹性化的政策框架，既要持续推进基本公共服务均等化，又要通过个性化服务或定制化方案等创新，回应群众的特殊性诉求。

社会治理面对的事务千差万别，实现高效治理的关键是从“一件事”的个案应对迈向“一类事”的系统解决。以事为中心的社会治理内含着统一性的逻辑，关注社会事务的整体性解决，强调“异中求同”和“化繁为简”的操作取向，目的是找到共性问题的标准化答案，提高问题解决的效率。统一性具体表现在，首先将跨领域、跨部门、跨层级的社会事务进行归并，梳理职责权限和治理资源，集中力量解决治理难题。其次，简化治理线程，使各环节紧密衔接，提高治理过程的系统性与连贯性。最后，以事为牵引，凝聚多元主体，形成治理合力，提升治理的整体性和系统性。特别是，党组织作为治理体系的“神经中枢”，引领着治理的目标及方向，构建起纵横交织的协作网络，解决部门割裂所带来的治理壁垒，将分散的治理诉求统一为具有广泛共识的社会目标。

四、见人见事相融合的社会治理二重奏

2025年7月召开的中央城市工作会议指出，要坚持人民城市的重要理念，更加注重以人为本，打造现代

① 习近平：《论中国共产党历史》，北京：中央文献出版社，2021年，第286页。

② 钟伟军、阎馨：《技术的多重建构：基层常规任务何以导致数字形式主义？——基于Z市M镇的考察》，《电子政务》2024年第5期。

③ 杨超：《迈向关系性社会治理：一个元框架的构建》，《华东理工大学学报（社会科学版）》2019年第1期。

④ 姜晓萍、吴宝家：《人民至上：党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验》，《管理世界》2022年第10期。

化人民城市。人与事是城市运行的微观基础，构成了社会治理最可操作的两类抓手。贯彻和落实以人为本就是既要“以事”为靶向破解群众的急难愁盼问题，也要以“人”为核心满足人民的美好生活需要。见人反映了社会治理的清晰化程度，更多承载着治理的温度；而见事体现着问题解决的能力，彰显着治理的效度。二者在治理实践中既各有章法，又需形成共振。推进社会治理现代化需要加强需求与问题的精准适配，推动服务与场景的持续互嵌，实现共建共治共享的深度融合，促进温度与效度的双向赋能，让“人”与“事”形成完美和弦，才能奏响社会治理现代化的交响曲。

（一）加强需求与问题的精准适配

社会治理说到底是要解决人民群众的问题，满足人民群众对美好生活的需要。见人与见事的路径可以是有所分开的，但在目标上却是相统一的，其中见人主要是细分社会人群，落脚点是提供更加高品质的公共服务。而见事则聚焦社会治理中的矛盾纠纷，探求解决问题的效率机制。忽视了人的需求，治理就会失去方向，缺乏温度，成为无本之木；忽视了事的解决，治理就会流于空谈，无法落地，沦为纸上谈兵。见人要求践行以人民为中心的发展理念，尊重和保障人民群众的主体地位，关注不同社会群体的多元化需求，充分调动人民群众参与社会治理。见事则需要通过精准施策、靶向发力，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，两者最终都汇聚在人民群众的美好生活期待上。

推进见人与见事相融合，首先要加强需求与问题的精准适配，以人民需求作为社会治理的靶向坐标，加强需求摸排与问题诊断，实现治理资源的精准投放。为此，一方面，要建立多维度的需求采集体系，依托网格管理、数字平台等渠道动态采集民情信息，了解不同群体的核心诉求，使治理触角深入延伸至社会各个角落，特别是探索加强新兴领域党建的有效途径，加强精细化的管理与服务，引导新就业群体成为社会治理的重要力量；另一方面，要健全问题处置的全流程跟踪与问责机制，建构民生需求的动态清单，精准定位民生痛点，创新社会治理的方式方法，提高问题解决的效率和质量，确保群众诉求“响应制度化、处置高效化、反馈闭环化”，群众反映的急难愁盼都能够得到及时有效解决。^①

（二）推动服务与场景的持续互嵌

见人与见事的过程不是孤立进行的，而是动态交织演进的。一方面，抓住人才能抓住关键问题。见人就是深入基层一线和群众生活，穿透模糊的社会事实，看见不同群体的需求层次、生活情境以及核心诉求，为解决问题提供靶向坐标。另一方面，解决好事才能满足人的需求，社会问题是人的生存状态在制度场域的投射。见事就是通过政策工具主动定义、解析与重构社会问题，实现对生活世界的建构性重塑。社会治理所面对的问题和事务都与人的切身利益紧密关联，解决问题的过程也是创造公共价值，增进社会认同的过程。^②总而言之，见人与见事在具体的社会治理中是紧密结合的，既要紧密围绕个体及群体的需求驱动问题解决，也要通过高效化解问题来切实服务于人的发展。

基层是国家与社会的结合部，也是人与事高度密集而又相互融通的地方。^③党的十九大报告指出，要加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移。社会治理要落实到基层一线，关键是推动服务与场景的无缝衔接，实现人与事的持续互嵌。这具体表现为，首先是空间功能的复合化重构，加快推进家门口服务圈建设，将教育、医疗、文化等公共服务设施嵌入社区生活空间，使事的解决过程自然地融入人的生活轨迹；其次是服务流程的场景化再造，以“一件事一次办”改革为抓手，以人的需求为中心来重构政务办理的界面及其环节，将分散的服务事项整合为基于个体生命历程的集成化场景^④；最后是技术赋能的场景化创新，充分依托“城市大脑”等智慧治理平台，利用数字技术提升管人和治事的效率，提高社会治理的智能化和精细化水平。^⑤

① 朱仁显、孙梦琼：《迈向社会权利保障的基层社会治理：理念、制度与路径——关于党的二十届三中全会中民生保障与建设精神的解读》，《理论探讨》2025年第1期。

② 曹海军、熊志强：《价值共创：社会治理中数字赋能的实现机制》，《治理研究》2024年第1期。

③ 徐勇：《中国式基层治理现代化的方位与路向》，《政治学研究》2023年第1期。

④ 詹国彬、陈逸凡：《理解数字赋能行政审批制度改革：“技术—结构—制度”三维视角》，《江海学刊》2024年第2期。

⑤ 颜昌武：《智慧城市建设中的技术与智慧》，《浙江学刊》2023年第5期。

（三）实现共建共治共享的深度融合

人民群众既是社会治理的对象，也是推动社会治理创新发展的重要动力。打造共建共治共享的社会治理共同体，更是离不开人民群众的广泛参与和深度融入。推进以人为本的社会治理，需要激发人民群众的主体性，通过赋权和增能等途径，完善群众参与社会治理的体制机制，拓宽人民参与社会治理的渠道，激活不同群体的治理潜能，使多元群体在治理决策、过程实施以及效果评价等过程中都拥有实质性的话语权，让人民成为治理过程的决策者、参与者与监督者。同样的，以事为中心的社会治理也不是政府或市场单边发力的过程，而是需要各方经过平等对话和共同协商，生产出具有广泛共识的治理方案，打造党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与的共建共治共享格局。

见人与见事都强调充分发挥人民群众的力量，将原子化的个体建构为有组织、有关联的社会共同体，实现共建共治共享的深度融合。这里共建共治共享中的“共”指向治理主体意义上的“人”，而“建”“治”“享”所对应的是要管理或服务的“事”。在共建层面，要深化基层党组织领导下的居民自治机制，将党的组织优势转化为凝聚共识、整合需求、对接资源的治理枢纽，通过制度化的参与渠道将人的诉求转化为事的议程。在“共治”层面，要培育发展枢纽型社会组织，吸纳、整合和赋能分散化的社会力量，让不同优势的人匹配解决不同类型的事，凝聚社会治理的共治合力。在“共享”层面，关键是坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，在解决问题的过程中将急难愁盼转化为民生福祉，让人民群众共同享有社会治理的发展成果。

（四）促进温度与效度的双向赋能

检验我们一切工作的成效，最终都要看人民是否真正得到了实惠，人民生活是否真正得到了改善，人民权益是否真正得到了保障。^① 社会治理的效果正是体现在人和事上。在人的维度上，将不同人群全面纳入社会治理的视野，理解、尊重与回应个体的差异性需求，让人民群众感受到治理的温度。在事的维度上，精准识别并有效回应人民群众的迫切问题，将问题解决的速度、精度以及满意度作为衡量治理能力的基本标尺；特别是，人的满意与事的解决是相互促进的。人民群众的获得感来自为民办事的成效，解决好群众关切的大小事，才能获得人民的认可与肯定。社会问题的解决也离不开人的协同发力，只有充分动员和引导社会各方参与社会治理，才能做到人人有责、人人尽责、人人享有，不断提升社会治理的共识性水平。

社会治理既需要温度，也需要效度，以人为本提升治理温度，以事为中心提升治理效度，两者是相互促进、双向赋能的。一方面，见人就是呼应公民的情感和心灵，关切公民的生存和发展，深入落实和拓展人文价值，加强社会的软实力建设，提高社会治理的文明化水平，能够有效降低社会的摩擦成本，培育公众信任与合作意愿，从而极大激发社会协同共治的活力；另一方面，见事就是探索社会治理的规律，推进科技赋能社会治理，提高社会治理的精准度、有效性和长效性。在解决社会问题的同时，强化社会成员对治理体系的认同感、公平感与归属感，形成正向的情感反馈与价值认同，巩固治理的合法性基础。总之，用人文价值赋能治理的效度，让有效的治理彰显人文价值。

五、小结：从方法到方法论

社会治理是城市工作的一部分。城市是人民的城市，全心全意为人民服务，为人民群众提供精细的城市管理和良好的公共服务，是城市工作的重头，不能见物不见人。^② 中国式现代化坚持和落实民生为大的理念，确立了在发展中保障和改善民生的重要任务。^③ 2025年的《政府工作报告》明确强调要“推动更多资金资源‘投资于’人、服务于民生”^④。社会治理是直接面向“人”的工作，具有鲜明的“体验式”和“感受化”特征，单一的“事本逻辑”会剥离治理技术的政治性和社会性，淡化治理过程中的价值感召和情感共鸣。^⑤ 推进社会治理现代化，需要深入理解和落实以人为本的要求，解决好人民群众关心的实际问题，实现见人和见

① 《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，2014年，第28页。

② 中共中央党史和文献研究院编：《十八大以来重要文献选编·下》，北京：中央文献出版社，2018年，第83页。

③ 关信平：《全面把握“中国式现代化，民生为大”的深刻内涵》，《人民论坛》2025年第4期。

④ 李强：《政府工作报告——2025年3月5日在第十四届全国人民代表大会第三次会议上》，北京：人民出版社，2025年。

⑤ 刘星：《新中国成立以来基层治理的“人民性”探索：历史视野与现代化面向》，《学习与实践》2023年第7期。

事的辩证统一。

见人与见事的过程是相异的，但目标却是统一的。见人就是要紧扣社会中的各类人群，将以人为本的理念贯穿治理全过程，切实回应人民对美好生活的向往；见事就是要瞄准社会运行的各类问题，及时发现和解决社会矛盾纠纷，维护社会和谐稳定。见人见事的目标都是为了解决社会问题，增进民生福祉，以重新设计和维系社会秩序。如果只见事不见人，将社会治理简化为机械式的照章办事，忽视人的需求与参与，必然陷入机械执行的政策窠臼。反之，如果只见人不见事，过度强调议事协商流程，而忽视了治理方案的有效性和科学性，必然陷入“形式化民主”的困境，最终难以解决实质性问题。因此，社会治理既要见人也要见事，通过见人与见事的双轨并进，不断提升治理的温度、精度与效度，实现社会和谐稳定。

见人与见事是推进社会治理的重要抓手，也是直接运用于治理实践的工作方法。社会治理的重心在基层，基层是人与事高度融通的地方，抓住了人和事，社会治理就有了切实的抓手，各项工作才能上接天线，下接地气，贴近民情，落到实处。同时，社会治理面对的问题千头万绪，但归根结底都是因人的活动而产生的，锚定人和事才能找到问题的根源，更加精准和高效地解决实际问题。特别是，社会治理的政策举措都是围绕满足人的需求或解决具体的事而设计的，只有以人和事为中心做好全方位的配套与衔接，才能构建系统的政策体系，实现整体性治理。因此，以人和事作为推动社会治理的切入点，将人的特征、行为动机及现实处境，与事的性质、成因及发展态势相结合，使社会治理真正扎根于具体的社会生活当中，方能推动治理效能的持续提升。

方法与方法论虽一字之差，却在内涵上有很大区别。方法通常指在特定条件下为达成特定目标而采取的具体步骤、程序和技术，它强调的是“操作的路径”与“执行的技巧”^①。方法论是关于人们认识世界、改造世界的方法的理论，是对方法背后原理、逻辑与适用边界的系统性反思与理论化，其关注点在于“方法何以有效”以及“在何种条件下有效”^②。换言之，方法是实践操作的工具，而方法论是解释、评价并指导这些工具使用的知识体系。方法论不仅包含方法的集合，更包含支撑这些方法选择与运用的哲学立场与认识论假设。^③方法是方法论的具体体现，方法论为方法的应用提供原则与框架；方法在实践中不断被验证和修正，其经验成果反过来推动方法论的发展与完善。当某一方法在不同情境中反复验证并积累出稳定的成效模式，它便有可能上升为方法论，为更高层次的理论建构与实践活动提供支撑。

从方法论的层面看，见人与见事的实践包含四个方面的原则：一是坚持社会立场和生活化导向，将社会治理的视角下沉至日常生活，以客观存在的社会问题或矛盾纠纷为原点，避免陷入脱离情境的制度空转与技术迷信；二是细分治理对象，提高精细化水平，即通过细化治理颗粒度，精准描绘不同人群特征或事务属性，实现服务供给与治理场景的高度匹配；三是统筹兼顾，建构整体性的解决方案，将人的需求输入转化为政策议程，把公民能力嵌入问题解决链条，设计“管人”与“治事”相统筹的系统性治理方案；四是注重实效，兼顾温度与效度，即以温度和效度为评价基准，将对人的关怀温度与事的解决效度结合起来，确保治理结果经得起群众和时间的考验。总之，见人见事的方法论为社会治理提供了根本性的原则指导，唯有紧扣人与事，社会治理方能获得坚实的立足点与持久的生命力。

从建构主义的视角来看，社会现实是人类通过持续的互动、交流和意义赋予过程共同建构出来的产物^④，这种建构过程沿着“见人”与“见事”两条路径展开。见人通过识别、分类与标签化技术，将差异化的个体纳入管理和服务的框架中来，把复杂的社会群体建构为具有特定偏好或需求属性的可治理对象，从而实施更有针对性的管理和服。而见事则围绕具体的事务或问题来设计和落实治理活动，根据问题的紧迫性确定治理的优先级，汇聚多方资源形成解决问题的合力，从一件事的个案解决中建构适用于一类事的系统性治理机制。见人见事既是对社会事实进行认知加工与符号赋予的主动建构过程，也是通过制度化与知识内化来建立社会秩序及其规范的过程，最终目的是实现对社会人群与社会事务的有效治理。

① 阿·迈纳：《方法论导论》，王路译，北京：生活·读书·新知三联书店，1991年，第6页。

② 欧阳康：《社会认识方法论》，武汉：武汉大学出版社，1998年，第19页。

③ 芮国强：《行政学方法论：内涵与结构》，《中国行政管理》2008年第9期。

④ 许放明：《社会建构主义：渊源、理论与意义》，《上海交通大学学报（哲学社会科学版）》2006年第3期。

特别是，见人见事也体现了社会治理的生活转向，是社会治理逻辑的升级迭代。现代性的发展推动着国家的注意力从“国家—社会”的二元框架回到日常生活的实践场域，来回应日常生活世界的复杂性、流动性与张力。^① 社会治理的重点也由关注国家与社会的关系，下沉至“制度与生活”的互动，开始关注那些生活本身所呈现出来的复杂样态与真实诉求。^② 人与事都是日常生活中的基本元素，无论是特定人群面临的生存发展困境，还是关涉个体与家庭福祉的民生问题，都不是悬浮于生活之上的抽象概念，而是深嵌于日常生活之中的具体境遇。因此，见人见事就是将社会治理的视角从“制度中心”转向“生活中心”，实现国家权力对社会生活的嵌入和规制，形成更具回应性和互动性的治理新秩序。^③

中国式现代化作为全方位的现代化，不仅追求物质财富的持续积累，更强调人的主体地位，把人放到至关重要的位置。^④ 社会治理现代化是中国式现代化的重要方面，必须要落实以人为本的理念。特别是，2025年召开的中央城市工作会议进一步明确了建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市的宏伟目标。推进社会治理现代化，必须要落实人民城市建设的基本要求，始终坚持见人与见事的辩证统一，高效解决不同人群面临的各类问题，让治理效能更加可见可知可感。这也启示我们，社会治理的目标并不是追求宏大的规划或表面的效率，而是要着眼于社会生活的微观细节，看到具体的人和事，解决好现实的民生关切或社会问题，实现社会治理效率和温度的双向赋能，不断提升社会治理效率及其效能，推动中国式现代化迈向新的高度。

[本文为国家社会科学基金重点项目“中国特色协商民主体系与治理效能研究”(22AZD055)的阶段性成果]

(责任编辑:王胜强)

The Concerto of “Seeing People” and “Seeing Affairs”

—— Path Divergence and Integrative Construction in the Modernization of Social Governance in China

HAN Zhiming, HAN Yu

Abstract: People and affairs are the two fundamental elements of social governance, shaping distinct yet complementary paths of innovation. The people-centered approach targets diverse groups, including vulnerable populations, new employment sectors, and at-risk individuals, aiming to understand needs, improve livelihoods, mobilize participation, and strengthen social cohesion. The affairs-centered approach focuses on public services, conflict resolution, and social problems, emphasizing early detection, efficient action, and tangible results to address urgent concerns. While differing in priorities, tools, and evaluation criteria, both approaches are interconnected and mutually reinforcing. Their integration requires precise alignment of needs and problems, continuous embedding of services into relevant contexts, and deep cooperation in co-construction, co-governance, and benefit-sharing. Together, they form both a strategic lever and a methodological foundation for modernizing social governance, reflecting an objectivized logic and a turn toward everyday life with significant theoretical and practical implications.

Key words: people-centered governance, affairs-centered governance, social governance modernization, governance and livelihood policy, chinese path to modernization

① 安东尼·吉登斯：《现代性与自我认同：现代晚期的自我与社会》，赵旭东、方文译，北京：生活·读书·新知三联书店，1998年，第252页。

② 肖瑛：《从“国家与社会”到“制度与生活”：中国社会变迁研究的视角转换》，《中国社会科学》2014年第9期。

③ 吕德文：《生活治理与国家治理新秩序》，《开放时代》2024年第3期。

④ 李晓瞳：《中国式现代化的人民主体性向度及其文明意义》，《马克思主义研究》2024年第11期。