

[文章编号] 1009-3729(2014)06-0047-05

# 以社会治理体制创新夯实改革发展基础

于咏华

(中共河南省委党校 哲学教研部, 河南 郑州 450002)

**[摘要]** 创新社会治理体制,是规避社会风险、维护社会和谐稳定、促进社会健康发展的基础,是当今中国全面深化改革的必然选择。而转变社会治理理念和方式,正确处理政府与社会之间的关系,培育、激发社会组织活力,着力建构多方联动、合作治理社会治理机制,构建重大决策社会稳定风险评估机制、顺畅有序的诉求表达机制和依法及时合理的社会矛盾调处机制,又是当下中国社会治理体制创新的关键和着力点。

**[关键词]** 社会治理;体制创新;改革发展;社会组织

**[中图分类号]** D61      **[文献标志码]** A      **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.06.009

当今中国社会已经进入全面深化改革的新阶段。然而,全面深化改革迫切需要和谐稳定、安全有序的社会环境,需要以科学的社会治理体制来规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉承社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会秩序、规避社会风险、确保公共安全。因此,中共十八届三中全会以来,社会治理体制创新成为人们普遍关注的热点问题之一,学界也从不同视角对此问题进行了研究。有学者以政治学的研究范式,从中国共产党治国方略转变的视角来研究社会治理创新问题;有学者以公共管理学的研究范式,从建设服务型政府的角度来研究社会治理创新问题;还有学者以社会学的研究范式,从激发社会组织活力的角度来研究社会治理体制创新问题。这些研究成果在推进社会治理体制创新实践中,应该说都有不同程度的借鉴意义和价值,但是也都不同程度地存在着局限性。本文拟采用社会哲学的研究范式,以辩证思维、系统思维、法治思维、善治思维,从转变传统观念,矫正以往社会治理理论和实践的偏差,以及克服以往重“统治”轻服务、重“管控”轻协调的社会治理单向度错误倾向,研究社会治理体制创新问题,力求起到拾遗补缺的作用。在当下中国,研究社会治理创新问

题,分析社会治理体制创新的制约因素,探寻中国特色的社会善治之路,改进社会治理方式,激发社会组织活力,建构“多方联动、合作治理”机制,对于实现维稳机制的转型升级,夯实改革发展基础具有重大意义。

## 一、创新社会治理体制是全面深化改革的必然选择

2013年11月,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称为《决定》),标志着中国的改革开放进入了全面深化的一个新阶段。正如《决定》所指出的,“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择,是党和人民事业大踏步赶上时代的重要法宝。实践发展永无止境,解放思想永无止境,改革开放永无止境。面对新形势新任务,全面建成小康社会,进而建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦,必须在新的历史起点上全面深化改革”<sup>[1]</sup>。通过全面深化改革,可以进一步调动社会主体积极性,激发社会发展活力,加大当今中国社会发展驱动力。然而,改革意味着破旧立新和利益格局的调整,利益格局不断调整必然会牵动

[收稿日期] 2014-10-30

[基金项目] 国家社会科学基金项目(10BKS045)

[作者简介] 于咏华(1958—),女,河南省遂平县人,中共河南省委党校教授,主要研究方向:社会治理。

社会成员的流动、分化、重组,催生出许多新的群体和阶层,推动社会阶层结构、城乡结构、收入分配结构、人口结构、家庭结构、社会组织方式和价值观念的变化,也必然会引发诸多新矛盾新问题,带来诸多不确定性或社会不稳定风险。这就迫切需要创新社会治理体制,推进平安中国建设。因为,创新社会治理体制的主旨是正确处理改革、发展、稳定之间的关系,紧紧围绕发展这一目的、改革这一动力,为全面深化改革营造稳定和谐安全的社会环境。在中国改革进入“深水区”和攻坚期的今天,推进全面深化改革,不仅需要坚持顶层设计与摸着石头过河、整体推进与重点突破的辩证统一,更需要把握好改革力度、发展速度和社会可承受程度,需要通过改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾的体制,健全公共安全体系的社会治理体制创新,营造稳定和谐、安全有序的社会环境。从这种意义上讲,创新社会治理体制是全面深化改革的必然选择。

全面深化改革的总目标是,“完善和发展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”“让发展成果更多更公平惠及全体人民”<sup>[1]</sup>,为实现“中国梦”奠定坚实基础。中共十八大以来,习近平总书记曾反复强调“中国梦”。2012年11月29日,习近平在参观《复兴之路》展览时的讲话中指出,“实现中华民族伟大复兴,就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想,凝聚了几代中国人的夙愿,体现了中华民族和中国人民的整体利益,是每一个中华儿女的共同期盼”<sup>[2]</sup>。2013年3月17日,习近平在《第十二届全国人民代表大会第一次会议上的讲话》中又强调指出,“实现中华民族伟大复兴的中国梦,就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福”“中国梦归根到底是人民的梦”<sup>[3]</sup>。面对人民群众希望过上更好生活的殷切期待,我们不能有丝毫自满,不能有丝毫懈怠,必须再接再厉、一往无前,继续把中国特色社会主义事业推向前进,继续为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。然而,实现国家富强、民族振兴、人民幸福的“中国梦”,适应人民群众过上更好生活的殷切期待,不仅要注重人民群众物质生活需要的满足,解决其衣食住行等民生问题,而且还要重视其安全需要的满足,使其吃得放心、住得安心、出行有信心、与人交往有诚信。这就迫切需要创新社会治理体制,推进平安中国建设。因为,创新社会治理体制,推进平安中国建设的根本价值追求就是促进社会安定有序、人民

安居乐业。可以说没有平安难有发展,没有发展难有人民富足和国家富强,没有人民的富足和国家的富强,“两个一百年”奋斗目标的实现也就无从谈起,中华民族伟大复兴的“中国梦”也难以实现。从这种意义上讲,创新社会治理体制也是全面深化改革的必然选择。

从全面深化改革所处的社会环境来看,当前我国的改革不仅已进入攻坚期,而且经济社会的发展也进入了高风险期。我们所面临的风险既有外在的,也有内生的;既有经济的,也有社会的;既有敌对势力渗透、破坏、遏制带来的,也有改革开放实践中出现的“制度断裂”、贫富分化、利益博弈、社会越轨、道德失范、信任危机、民众心理失衡等引发的。从经济发展层面来讲,目前我国经济增长速度放缓,进入“换挡期”,劳动就业的结构性矛盾异常突出;经济社会发展的不平衡、不协调、不可持续问题异常突出;现代化快速推进中造成的城市与农村争地、工业与农业争地、燃料与粮食争地、住房与庄稼争地引发的矛盾纠纷增多,征地拆迁引发的矛盾冲突升级。从社会层面来看,随着社会的流动与分化,新的社会阶层不断出现,贫富差距不断拉大;随着大量的“单位人”变成“社会人”,原有的依托单位治理、街道居委会治理、乡村治理面临许多新的挑战,也给维护社会秩序、促进社会和谐稳定带来诸多风险或不确定性;随着经济的快速发展、社会的全面转型,我们的公共安全也面临严峻挑战,安全生产事故多发,严重影响人民群众生命健康安全的食品药品事件不断出现,以报复社会为目的的恶性案件和极端事件有所增多,信息网络治理任务日益繁重;随着外部敌对势力的渗透和破坏活动的不断加剧,国家安全也面临严峻挑战。面对这些新情况新问题,过去的那种以党委和政府为中心的“全能”型治理方式已经难以适应,这就迫切需要创新社会治理体制,转变治理理念和方式。从这种意义上讲,创新社会治理体制是全面深化改革的必然选择。

## 二、创新社会治理体制应着力转变治理理念和治理方式

治理理念不仅影响着治理行为,而且也影响着治理体制建设、治理方式创新。因此,创新社会治理体制必须转变传统观念,以新的治理理念和思维矫正以往社会治理理论和实践的偏差,克服以往重“统治”轻服务、重“管控”轻协调的单向度社会治理错误倾向。而新的治理理念和思维,就是中共十八

大提出的“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与,法制保障”<sup>[4]</sup>。这实际上是力倡多元主体合作、依法治理的社会善治理念和思维。它强调的是多元社会主体的参与和良性互动,体现了人民当家作主原则,有利于调动多元社会主体的积极性,激发多元社会主体化解社会矛盾的主动性和共建和谐的自觉性,有利于消解民众仇官仇富心理,解决社会越轨、群体冲突、道德失范、信任危机造成的政府控制失灵问题,有利于合理配置社会资源,达到维护社会稳定和谐、推进社会发展的目的;这种理念和思维凸显的是多元社会治理主体之间的相互协作关系,追求的是公共责任的实现,这符合中国转型时期利益主体多元、利益诉求多元、组织结构多元、文化思潮多元的实际,有利于实现维稳方式的转型升级和对各种不稳定风险的规避,有利于实现社会治理的低成本高收益,使公共利益最大化。因此,在社会治理体制创新实践中,逐步形成和确立以党委、政府、社会、公众等多元主体合作治理、依法治理的社会善治理念和思维,具有至关重要的意义和价值。

社会治理方式决定社会治理效能,因此创新社会治理体制还应该着力改进社会治理方式。按照中央顶层设计的逻辑,一是要坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动。这就需要我们合理界定党委、政府的职责,充分认识到在社会治理中,“党委领导”的主责是把握好方向,当好“舵手”,搞好社会治理的顶层设计;“政府主导”的主要任务应该是通过制定公正合理的规则整合不同力量,培育不同的服务主体,以不同的方式提供公共服务,比如改善和保障民生,协调社会关系,化解社会矛盾,促进社会公平,维护社会稳定和公共安全,培育和谐的社会环境等。二是要坚持依法治理,推进社会治理的法治化,尤其是在“改革进入攻坚期和深水区,国际形势复杂多变,我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大”<sup>[5]</sup>的新形势下,我们党要“更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现我国和平发展的战略目标,必须更好发挥法治的引领和规范作用”<sup>[5]</sup>。这就需要我们牢固树立法治理念,牢记“法律是治国之重器,良法是善治之前提”<sup>[5]</sup>,修订完善

现行的社会治理法律法规,制定出台新的社会治理法律法规。比如,出台社会组织行为法,以规范政府组织、社会组织和基层自治组织的行为;出台社会治理行为程序法,规范政府合法行使社会治理职权的程序规则,规范社会组织和社会各阶层行使知情权、参与权、表达权和监督权的程序规则,以保障社会各方面参与社会治理;出台社会组织激励约束法,给予社会组织各种政策支持,对社会组织予以监督约束,促进社会组织守法、诚信、自治、自律,防止异化,促进社会组织走向成熟,确保社会治理成果的合法、稳定、有效。三是要坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。另外,还必须坚持源头治理、动态治理、应急处置,规避社会风险,应对突发性事件。只有这样,才能提高社会治理实效,为全面深化改革营造一种稳定、安全、和谐、有序的社会环境。

### 三、创新社会治理体制应着力激发社会组织活力

创新社会治理,实现党委、政府、社会、公众等多元主体合作治理、依法治理的社会善治,其突破口在于打破传统的政府本位治理体制——党委和政府包揽一切的全能型的治理体制,激发社会组织、社会公众等社会力量。正如中国人民大学张康之<sup>[6]</sup>教授所说的,从政府垄断社会管理转变为与其他社会治理力量合作治理,最为重要的是打破政府本位主义,确立起“他在性”的原则,根除行政傲慢。

在当下中国,激发社会组织活力,首先,应着力培育社会组织。社会组织是人民群众有序参与社会治理、推进平安中国建设的重要载体之一。改革开放以来,我国新的社会组织快速发展起来。这些新社会组织活跃于经济、社会、文化体育、科学技术等重要领域,不同程度地发挥着作用,为改善民生、推动经济发展、创新社会治理、促进社会和谐做出了重要贡献。然而,实事求是地说,目前我国社会组织的发展还存在很多亟待解决的问题,比如数量还不够、水平还不高、管理还不规范、人力资源还匮乏、财力支持还不足等。目前,我国许多社会组织尤其是民间非盈利社会组织,都存在财力和物力严重不足的问题,由于缺乏必要的财力和物力支撑,很难有效开展活动。因此,要激发社会组织活力,必须着力培育社会组织。

其次,必须正确处理政府与社会之间的关系。一要积极推进政府职能转变,将政府的公共治理事

项、协调服务事项、技术服务事项等,通过向社会组织委托经营、购买服务、补贴服务等方式来实施。凡是社会组织能够办理和提供的社会事务和社会服务,尽可能以适当方式由各种社会组织承担,打破政府对公共事务大包大揽的格局。二要转变对社会组织的治理方式,尽快从注重入口治理转移到注重过程监管,坚持分类指导、有序发展,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。三要探索建立以政府采购、定向委托等不同方式向社会组织购买服务的机制,为社会组织的发展提供资源支持。四要打破社会组织发展中存在的某些垄断现象。政府在向社会组织转移公共资源时应引进竞争机制,在完善政府监管的同时强化社会监督,从而保证各种资源在社会组织之间合理有效配置。五要按照新的理念加快社会组织立法,在社会组织准入、社会组织行为、社会组织治理、社会组织人才待遇、社会组织资源获取、政府对社会组织的监管和社会对社会组织的监督等方面,提供合理有效的法律规范,保证社会组织健康发展。

最后,必须积极推进新型社区建设。要加大社区组织的改革力度,完善城市居民自治制度,落实社区组织的自治权,培育社区自治体系,使社区成为居民自我治理、自我服务、自我教育的场所;要对城市街道办事处体制进行改革,实现行政职能与社会职能的分离,促进街居体制向社区体制转变。同时,要把人力、财力、物力更多投向社区,壮大社区力量,强化社区服务功能,以充分发挥社区在解决下岗职工再就业、助残济贫、社会治安综合治理、生态环境建设等诸多社会公共问题上的作用,充分发挥社区服务群众、凝聚人心、协调利益、化解矛盾、排忧解难的优势,形成人们和谐相处的向心力、凝聚力。

#### 四、创新社会治理体制应着力构建社会治理机制

首先,应着力建构“多方联动、合作治理”机制。“多方联动、合作治理”主要指多元治理主体联合起来,形成合力,协同作战,共同治理社会,维护社会秩序,确保社会稳定、平安、和谐。然而,要把包括党组织、政府部门、社区组织、志愿者组织、慈善组织、青年团组织、妇女组织、工会组织、各种协会及社会公众在内的多元治理主体联合起来,并非是一件易事,必须依托一个具有强大统合能力的组织来完成,这个组织就是中国共产党。有90多年奋斗历史、60多年执政历史的中国共产党,不仅具有丰富的统合

各方力量的经验,而且具有统合各方力量的“法宝”和政治优势<sup>[7]</sup>。所以,在创新社会治理体制、推进平安中国建设中,一要把社区党组织建设作为重要抓手,按照有人管事,有场所议事,有钱办事,以及党建工作基层化、区域化的标准推进社区党建。郑州市金水区基层党建的经验就值得学习推广:立足流动党员多、“口袋党员”或“隐身党员”多的实际,通过建立“红色家园”网站、开办“红色讲坛”及提供贴心服务,吸引流动党员主动亮明身份、自觉参加活动、带头发挥作用;通过基层组织建设,培养党员骨干,以党支部的组织力和党员骨干的影响力解决基层问题,凝聚群众力量。比如,在“两新”组织中培养、选派一批骨干党员担任指导员,负责联络、组织流动党员开展活动,让每一个党员都牢记“一个党员就是一面旗帜”,自觉发挥模范作用,以积极的示范效应引领群众遵纪守法、邻里和谐等。二要依托社区组织带动居民参与,形成横向到边、纵向到底的社会治理网络。严格意义上讲,社区组织应该是居民的自治性组织,应该是非政府、非盈利的服务性组织,或者叫“第三部门”。然而,处在转型期的中国,城市社区走完全自治或绝对自治之路是不客观也是不可能的,只能在党的领导和政府的支持下开展工作。这就决定了目前的社区组织应该是也必须是党和政府联系群众、发动群众、动员群众、宣传群众、服务群众、凝聚群众的重要桥梁和纽带,是党和政府加强社区治理、化矛盾促和谐、保平安的重要依托。因此,在创新社会治理体制、推进平安中国建设中,不仅要把社区的党组织建设作为重要抓手,而且还要把社区活动作为重要抓手,开展多种多样的活动,以调动居民参与治理的积极性,从而形成多方参与、横向到边、纵向到底的治理网络<sup>[7]</sup>。

其次,应着力构建重大决策社会稳定风险评估机制。在大量频发的社会矛盾中,一些重大工程项目建设 and 重大政策制定实施往往成为触发群体性事件的诱因。重大决策(涉及面广、与群众利益密切相关的重大政策、改革改制方案、社会治理措施,以及建设规划的出台)、重大项目(基础设施项目、公益性项目、工业项目、房地产开发项目)和其他重大事项(影响大、涉众广、情况复杂的大型活动)等引发的社会矛盾呈高发态势。故此,中共十八大和十八届三中全会都强调,要健全重大决策社会稳定风险评估机制,完善公共决策社会公示、公众听证、专家咨询论证制度,健全民主决策程序,凡是同群众切身利益密切相关、影响面广或容易引发社会不稳定

的重大决策事项,都要充分听取群众意见,对大多数群众不理解、不支持的事项要暂缓出台或不出台,以防止因决策不当损害群众利益。

其三,要着力构建顺畅有序的诉求表达机制。在利益诉求多元化的今天,许多社会矛盾冲突都源自不同利益主体诉求的不一致或对立。对于社会治理而言,当务之急就是建立顺畅有序的诉求表达机制,比如,建立民意调查制度、信息公开制度、听证会制度、协商谈判制度、公民投票制度等。通过这些制度,一方面,为各方利益主体充分表达其利益诉求提供制度性平台,使各个利益主体的利益诉求能够通过正当的、规范的渠道进入公共决策过程中;另一方面,可以及早发现和解决问题,及时规避风险,预防矛盾冲突。

其四,要着力构建依法及时合理的社会矛盾调处机制。依法及时合理的社会矛盾调处机制,是维护社会秩序、确保人民平安和谐的重要路径,建立依法及时合理的社会矛盾调处机制,对各种社会矛盾的化解、社会不稳定风险的规避具有重大意义。因此,在全面深化改革中,一要完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合机制;二要改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制,把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度;三要通过积极的良性社会文化引导,减少社会公众心中的“不公平感”和“被剥夺感”,化解心理危机,防范和降低心理危机引发的社会风险。同时,在创新社会治理体制的实践中,还要着力健全公共安全体系:完善统一的有权威的食品药品安全监管机构,建立最严格的覆盖全过程的监管制度,建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度,保障食品药品安全;深化安全生产治理体制改革,建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系,遏制重特大安全事故;加强社会治安综合治理,创新立体化社会治安防控体系,依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动;加大依法治理网络力度,加快完善互联网治理领导体制,确保国家网络和信息安全。

## 五、结语

当今中国社会已经进入全面深化改革的新阶段。全面深化改革迫切需要和谐稳定、安全有序的

社会环境,迫切需要以科学的社会治理体制来规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉承社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会秩序、规避社会风险、确保公共安全。创新社会治理体制是全面深化改革的必然选择,而要创新社会治理体制,首先应从转变传统观念入手,以党委、政府、社会、公众等多元主体合作治理和依法治理的社会善治理念矫正以往社会治理理论和实践的偏差,克服以往重“统治”轻服务、重“管控”轻协调的单向度社会治理错误倾向;其次,应从实践入手,在社会善治理念引领下,强化法治意识和道德约束,着力改进社会治理方式,推动依法治理、系统治理、综合治理等,注重提高社会治理实效;最后,应在社会善治理念引领下,正确处理政府与社会的关系,着力培育社会组织,激发社会组织活力,并着力建构多方联动、合作治理的社会治理机制。只有我们尤其是各级领导干部能够从党委、政府本位的管理理念与体制中走出来,适应新常态,形成新理念,探索新方法,构建新机制,社会治理体制的转型升级才会成为现实,全面深化改革的基础才能夯实。

## [参 考 文 献]

- [1] 新华网. 授权发布: 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-16)[2014-08-10]. [http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c\\_118166672.htm](http://www.sn.xinhuanet.com/2013-11/16/c_118166672.htm).
- [2] 新华社. 承前启后 继往开来 继续朝着中华民族伟大复兴目标奋勇前进[N]. 人民日报, 2012-11-30(01).
- [3] 新华社. 中国梦, 人民的梦[N]. 人民日报, 2013-03-18(01).
- [4] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗[N]. 人民日报, 2012-11-18(01).
- [5] 新华社. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2014-10-29(01).
- [6] 张康之. 论主体多元化条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报, 2014(2): 2.
- [7] 于咏华. 发挥核心作用 引领公众参与 推动社会善治——创新基层社会管理推进平安建设的河南探索[J]. 学习论坛, 2012(5): 70.