

新中国社会治理的理论与实践*

张来明 刘理晖

摘要:新中国成立后,中国社会治理经历了3次理论与实践的跃迁,形成了当代中国特色社会主义社会治理体系,在维护国家安全团结、促进社会和谐稳定中发挥重要作用,展现出制度优势。通过历史文献分析与政策体系研究,本文总结了中国社会治理体系发展进程和阶段特征,探讨了我国社会治理的思想内涵、理论演进和实践经验。本文认为,在党的政治领导和政府职能优化过程中引导社会力量有序参与治理,是中国社会治理的核心机制。坚持党的领导、坚持以人民为中心、坚持民主协商共治、坚持法治德治结合、坚持治理重心下移、坚持科技赋能治理是中国社会治理思想与实践的主要特征与基本经验。进入新时代,中国社会治理将在推动公共服务优质共享、基层治理体系现代化和治理数字化变革上持续发展完善。

关键词:社会治理 治理思想 基本经验 国家治理体系与治理能力

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2022.0001

党的十九届四中全会用“两个奇迹”高度概括了新中国成立七十年以来的伟大成就,即“我们党领导人民创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹”。这两个举世瞩目的奇迹在中国大地上还将历史性的、创造性的持续下去。它根植于党领导人民对中国特色社会主义道路的长期实践,并在时代发展、理论与实践创新中不断彰显新的活力。社会治理是国家治理的重要方面,是实现经济发展和社会稳定的重要基石。总结中国社会主义社会建设中发展起来的社会治理理论与实践的历史脉络,厘清党的十八届三中全会正式提出的“社会治理”与以往社会建设、社会管理一脉相承的理论与实践逻辑,是事关在新的历史起点上推进社会主义现代化建设、实现国家长治久安的重要议题。

一、中国特色的社会治理

“社会治理”作为政策概念在党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》^①中首次提出。《决定》阐明,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,并在第十三部分以“创新社会治理体系”为主题,从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系4个方面阐述了社会治理领域全面深化改革的重点任务。此后,社会治理迅速成为国内学术界研究的热点^②。

(一) 社会治理的内涵

国内学术界研究社会治理的内涵,早期主要介绍西方社会科学盛行的治理理论并以此展开“治理”相关基本概念的溯源(俞可平,1999)。治理理论倡导“多主体、多中心”治理模式,强调治理依靠各方利益主体的自治而不是政府的权威。有学者探讨基于西方历史经验的治理理论是否具有中国适用性,认为治理理论在中国的适用性是有限度的,但治理对于实现善治的作用值得期许(王诗宗,2009)。这些研究在引进西方治理理论的同时,用该理论解析中国的治理制度及治理实践,或基于中国经验对治理理论进行中国化的拓展。有学者认为,从理论继承和发展看,党的十八届三中全会之后学术界对于国家治理体系的研究,很大程度上与这些研究是一脉相承的(薛澜,2015)。这种基于西方治理理论的研究视角,为国内学术界对社会治理进行本质化分析带来困境,容易把党的十八届三中全会提出的社会治理视为一种带有西方治理理论想象的全新提法和政治实践,同我们党以往的社会建设、社会管理实践简单对立起来,构造某种由此向彼的转型和断裂性的叙事(李戈,2019)。

*刘理晖为本文通讯作者。

研究中国社会治理的基本视角必须基于中国的政治传统和发展实践。随着中国社会治理体系不断完善和基层治理实践不断丰富,研究者越来越关注社会治理的中国思想和中国定义。比如,有学者认为,社会治理是以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利,保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展的过程(姜晓萍,2014)。以上定义中的“治理”,具有中国传统意义上的“治国理政”含义,以及在此语境下对党和政府在社会领域执政理念、方式和过程的概括。

党的十八届三中全会以及形成的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、党的十九大以及形成的《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》^③报告、党的十九届四中全会以及形成的《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》^④和党的十九届六中全会及形成的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》^⑤,是迄今阐述中国特色社会主义治理的目标与方向、内涵与实质、改革与创新最重要的会议及文件。基于这四次重要会议,中国特色社会主义治理的内涵可以概括为:社会治理是国家治理的重要方面,是在党的领导下,以实现和维护最广大人民群众的根本利益和为国家发展创造安定团结的社会环境为宗旨,党委、政府、社会和公众通过合作与协商形成社会治理共同体,有效化解社会矛盾、维护社会安全、改善社会民生、促进社会公平正义,推动社会和谐稳定发展的过程。

(二) 社会治理的范畴

社会治理的范畴是一个重要的理论问题。“社会”本身是一个多层次的概念,有着多重含义。一是在社会形态和社会制度层面。马克思认为,社会是经济的社会形态,是以经济基础为核心的整个社会。生产关系总和起来就构成社会关系,构成社会,并且是构成一个处于一定历史发展阶段的社会,具有独特特征的社会。社会不是抽象的社会,也不是实证的社会,而是动态的、历史的社会。社会的价值在于实现无产阶级解放和人的自由全面发展。二是在中国特色社会主义事业层面。社会建设与经济、政治、文化、生态文明建设一起形成“五位一体”总体布局。这里的社会是马克思、恩格斯关于“社会生活的生产”论述中的“社会生活”范畴,即社会是人类生活的共同体,是人的社会生活资源配置和享有过程中构成的社会。在这一层面上,和谐是社会的本质属性。三是在社会建设层面。社会是多元主体共同参与协调利益关系、处理社会矛盾的公共事务空间。稳定与活力是衡量社会状态的重要特征。

新中国成立后,对社会治理范畴的认识有一个随着社会主义建设实践不断深化并逐渐清晰的过程。毛泽东同志主要从马克思关于社会作为经济基础与上层建筑共同构成的矛盾体的理论来寻求社会建设的理想形态和目标设计。邓小平同志提出“发展是解决中国一切问题的关键”“稳定压倒一切”“最终实现共同富裕”等著名论断。江泽民同志阐明依法治国与以德治理、改革发展稳定、效率与公平等重要原则和重大关系。这在社会形态层面上奠定了中国社会治理的思想基础和制度基础,但是他们并没有提出社会治理的范畴和任务。胡锦涛同志把社会建设作为“四位一体”总体布局组成部分,提出社会主义社会建设理论,系统阐述了社会建设的主体、目标、任务及基本关系。在党的十七大提出的以改善民生为重点的社会建设任务中,完善社会管理是一项重要内容。

习近平同志第一次阐明社会治理的范畴以及在国家治理中的定位和任务。他在党的十八届三中全会第二次全体会议上的讲话指出,国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域体制机制、法律法规的安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力,包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。党的十九届四中全会进一步明确,社会治理是国家治理的重要方面。

这表明,中国社会治理服从于国家治理的制度安排,是国家治理格局下的社会治理,在制度体系、组织体系和能力建设上与国家治理内在一致。社会治理的一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开。中国社会治理视阈下社会与国家的关系不是西方“国家—社会”研究范式下两者作为分立的结构性实体的竞合

冲突关系,其互动机制亦不同于治理理论下各方利益主体以议价、试探和协商为主导规则的自组织机制。它是在党的领导下,国家治理体系中政府行为、市场行为、社会行为的良性互动。正如有学者认为,社会治理同政府治理、市场治理一道,是中国现行国家治理体系3个最重要的次级体系(俞可平,2019)。

二、社会治理思想的与时俱进

新中国成立后,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体对社会主义国家如何进行社会建设这个重大命题进行了积极探索和实践。尽管毛泽东同志没有专门论述社会治理的有关问题,但毛泽东思想作为全党的指导思想和建立新中国的指导思想,不仅包含丰富的关于社会建设的思想和论断,也确立了新中国社会治理实践的基本价值、基本原则和基本方法。即在社会治理中,坚持党的领导核心地位,践行为人民服务的宗旨,走群众路线,掌握群众工作方法,正确处理人民内部矛盾,反对官僚主义和特权思想,解决好社会突发事件,保持社会稳定。

党的十一届三中全会以后,以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体,把党和国家工作重心转移到社会主义现代化建设上来。邓小平理论坚持实事求是的思想路线和独立自主的原则,阐明社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。邓小平同志对社会主义社会建设作出一系列重要论断,明确了改革开放初期社会治理转型发展的价值追求、改革方向和基本路径。即坚持“一个中心,两个基本点”,物质文明和精神文明“两手抓”;扩大社会主义民主,加强社会主义法制;按照统筹兼顾原则调节各种利益关系,调动全社会积极性;正确处理人民内部矛盾,在政治安定团结和社会稳定的前提下逐步实现全社会共同富裕。邓小平理论把发展作为解决社会治理问题的关键,实现了新中国社会治理思想的第一次飞跃。

党的十四届三中全会以后,以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体进一步发展和丰富了关于社会治理的思想和理论。江泽民同志指出,要始终坚持党的领导,最广泛地动员和支持人民群众依法管理社会事务,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益;坚持用发展的办法解决前进中的问题;把依法治国作为基本方略,坚持依法治理和以德治理相结合,加强法制建设和道德建设;坚持稳定压倒一切的方针,正确处理改革发展稳定的关系;坚持效率优先,兼顾公平,促进社会公平正义;正确处理新形势下人民内部矛盾,标本兼治加强社会治安综合治理,加强基层民主建设。

党的十六大以后,以胡锦涛同志为总书记的党中央把经济社会协调发展摆在更加突出的位置,高度重视社会建设与社会管理,将社会建设列入中国特色社会主义事业“四位一体”总体布局,提出社会主义社会建设理论,确立构建社会主义和谐社会的发展目标和战略任务,要求建立与社会主义经济、政治、文化体制相适应的社会体制。胡锦涛同志指出,要以解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会活力,走共同富裕道路,推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。社会主义社会建设理论的提出,实现了新中国社会治理思想的第二次飞跃。

党的十八大以后,以习近平同志为核心的党中央开辟中国特色社会主义社会治理之路,提出社会治理现代化的重大命题和社会治理思想,系统阐述了什么是中国特色社会主义社会治理,为什么要推进社会治理现代化,以及怎么样推进社会治理体系和社会治理能力现代化。习近平同志指出,社会治理是国家治理的重要方面;坚持党的全面领导,完善中国特色社会主义社会治理体系,建设社会治理共同体,打造共建共治共享的社会治理格局;坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,提升社会治理效能;构建基层社会治理新格局,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;完善国家安全体系,建设更高水平的平安中国。在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,社会管理向社会治理现代化迈进,实现了新中国社会治理思想的第三次飞跃。

从党的历史看,中国共产党在长期社会建设和治理实践中形成了清晰的社会治理思想发展脉络。党的社

会治理思想一脉相承、与时俱进,既坚持和发展了马克思主义关于社会主义社会建设的思想,又根据我国实际和时代特征赋予其鲜明的中国特色(宋学勤,2015)。其核心思想如下。

(一)党是社会治理的领导核心

新中国成立后,人民民主专政的国体从根本上规定了中国社会治理的制度要素。中国共产党作为无产阶级的先锋队 and 领导力量,团结一切可以团结的力量,在人民内部实行最广泛的民主和对敌人实行有效的专政。毛泽东同志指出,中国共产党是中国人民的领导核心,是领导我们事业的核心力量。“领导中国民主主义革命和中国社会主义革命这样两个伟大的革命到达彻底的完成,除了中国共产党之外,是没有任何一个别的政党(不论是资产阶级的政党或小资产阶级的政党)能够担负的”^⑥“中国共产党是全中国人民的领导核心。没有这样一个核心,社会主义事业就不能胜利”^⑦“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面,党是领导一切的,党要领导工业、农业、商业、文化教育、军队和政府”^⑧。邓小平同志强调,中国的社会主义现代化能否成功,关键是党的领导;坚持四项基本原则的核心,是坚持共产党的领导。“没有共产党的领导,肯定会天下大乱,四分五裂。历史事实证明了这一点”^⑨。江泽民同志指出,中国共产党始终代表中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向、中国最广大人民的根本利益。胡锦涛同志指出,党必须始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,党的领导核心地位归根到底是通过坚持不懈保持和发展党的先进性赢得的。习近平同志强调,办好中国的事情,关键在党。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的利益所系、幸福所系^⑩。

党的十九届四中全会提出要“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”,明确了党是社会治理各方主体的领导力量,统揽社会治理工作全局并动员、协调社会各界及公众有序参与。具体而言,党中央确立社会治理的政治原则、政治方向并对重大决策实行领导,规范社会治理的价值取向、组织模式和行为方式。各级党委在执行党中央统一路线和国家统一政令的前提下,领导社会各方力量实现共建共治共享。各级政府作为行政机关负责实施党对社会治理工作的决策部署,履行社会矛盾化解、社会治安防控、公共安全保障、基层与社区管理服务等社会管理职责,接受党委的领导和监督。坚持党的集中统一领导是中国社会治理的本质特征和显著优势。这一制度安排与西方治理理论提倡“多中心化”或“去中心化”的治理模式有着本质区别,也是克服西方治理理论中难以解决的“治理危机”或“治理的治理问题”的根本制度安排。

(二)人民是社会治理的主体

将人民写在理论纲领和政策实践中,是中国社会治理始终遵循的价值准则(李戈,2019)。坚持人民在社会治理中的主体地位,就是在中国社会治理中始终践行为人民服务的宗旨,维护人民的根本利益;人民广泛参与、自我管理,保障人民依法管理社会事务和进行社会监督、权力监督的权利;坚持走群众路线,密切联系群众,一切工作从群众的实际需求出发。

社会治理的根本任务是维护人民的利益。在毛泽东同志看来,一切革命和建设工作的奋斗目标都是为了人民的利益。共产党人要为人民服务,向人民负责。他讲到,“共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务,一刻也不脱离群众;一切从人民的利益出发,而不是从个人或小集团的利益出发;向人民负责和向党的领导机关负责的一致性;这些就是我们的出发点”^⑪“我们的责任,是向人民负责。每句话、每个行动、每项政策,都要适合人民的利益,如果有错误,定要改正,这就叫向人民负责”^⑫。习近平同志强调,创新社会治理要以最广大人民根本利益为根本目标,从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手。人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。

保障人民依法参与社会治理的权利。胡锦涛同志指出,要从各个层次各个领域扩大公民有序政治参与,推进决策科学化、民主化,保障人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督^⑬。党的十九届四中全会提出,要健全充满活力的基层群众自治制度。健全基层党组织领导的基层群众自治机制,在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,拓宽人民群众反映意见

和渠道,着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化。同时强调,要把尊重民意、汇集民智、凝聚民力、改善民生贯穿党治国理政全部工作之中。

社会治理工作坚持走群众路线。群众工作是社会治理基础性、经常性、根本性的工作。社会治理说到底是在做群众的工作,社会治理的工作方法说到底是在群众工作方法(张雪松,2014)。毛泽东同志指出,“在我党的一切实际工作中,凡属正确的领导,必须是从群众中来,到群众中去。这就是说,将群众的意见集中起来,又到群众中去作宣传解释,化为群众的意见,使群众坚持下去,见之于行动,并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来,再到群众中坚持下去。如此无限循环,一次比一次地更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论”^⑩。习近平同志强调,国家各项工作都要贯彻党的群众路线,密切同人民群众的联系,倾听人民呼声,回应人民期待,不断解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,凝聚起最广大人民智慧和力量。党员干部要深入群众、深入基层,把群众路线作为根本工作路线贯穿社会治理各个方面。

(三)和谐稳定是社会治理的核心目标

和谐与稳定,是新中国成立以来社会治理的两个核心目标。其中,社会和谐是对理想社会的价值追求,贯穿于中国特色社会主义建设的全过程。社会稳定则是基于中国国情和发展实际提出的特定历史条件下社会治理的全局性目标。

新中国是在社会生产力很不发达、经济文化十分落后的半殖民半封建社会的基础上建设社会主义,加上在道路探索过程中出现过“文化大革命”这样全局性、长时间的社会动荡时期,保持社会稳定成为特定历史条件下发展生产力的首要前提。改革开放初期,邓小平同志提出“稳定压倒一切”的著名论断。在邓小平同志看来,稳定是一个全局性、战略性、根本性的问题。他系统阐述了社会稳定对改革开放和社会主义现代化建设的极端重要性、社会稳定的主要方面以及保持社会稳定的方法和任务。他指出,改革开放是解决中国问题的希望,要改革就一定要有稳定的政治环境。“稳定才能搞建设。道理很简单:中国人这么多,底子这么薄,没有安定团结的政治环境,没有稳定的社会秩序,什么事也干不成”^⑪。习近平同志进一步指出,稳定是根本大局。没有稳定的社会政治环境,一切改革发展都无从谈起,再好的规划和方案都难以实现,已经取得的成果也会失去^⑫。他强调,发展是硬道理,稳定也是硬道理,抓发展、抓稳定两手都要硬。要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路,把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理优势^⑬。

社会和谐,既是中国传统思想文化中“兼相爱”“爱无差等”“天下为公”“讲信修睦”等理想社会的重要特征,也是马克思主义关于理想社会的本质特征。马克思指出,未来社会是“一个更高级的、以每一个个人的全面而自由的发展为基本原则的社会形式”。恩格斯则提出,要实现“人类与自然的和解以及人类本身的和解”。党的十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会的重大战略任务和基本要求。党的十六届六中全会做出“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”的重大论断,提出“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的总要求。胡锦涛同志阐明,我们要构建社会主义和谐社会,是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设协调发展的社会,是人与人、人与社会、人与自然整体和谐的社会,这个任务要贯穿于建设中国特色社会主义整个历史过程^⑭。把社会和谐作为中国特色社会主义的本质属性和奋斗目标,反映了党对社会发展认识的不断深化,在重视社会主义市场经济条件下改善民生的同时,更加重视社会结构和社会要素的协调发展与功能优化。

(四)公平正义是社会治理的核心价值追求

中国共产党从成立之日起,就以追求和实现公平正义为己任。新中国成立后,面对在不同建设时期不同的中心任务,党对社会公平正义的认识也在不断深化。毛泽东同志的社会公平正义思想主要体现在消灭私有制,建立生产资料公有制,从制度根源上消除社会不公。毛泽东同志反对不问一切理由的平均主义,晚年又反对收入差距的过分悬殊。邓小平同志强调发展是硬道理,提出了先富带后富、以共同富裕为价值取向的社会主义公平正义。江泽民同志指出,衡量社会公平的标准必须看是否有利于社会生产力的发展和社会进步,明确“效率优先,兼顾公平”原则,在促进效率提高的前提下体现社会公平。这些思想从社会主义本质的角度论

述了公有制条件下收入分配中的公平问题,阐明了社会公平正义的经济基础。胡锦涛同志进一步指出,公平正义就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平正义得到切实维护和实现^⑨。要在促进发展的同时,依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系。

习近平同志从发展全局的高度阐述了社会公平正义思想。他指出,实现公平正义是党的一贯主张,公平正义是中国特色社会主义的内在要求。不同的发展时期有不同的社会公平正义诉求,要在不断发展的基础上把促进社会公平正义的事情做好。实现社会公平正义是由多种因素决定的,最主要还是经济发展水平。习近平同志十分重视制度对于实现社会公平正义的基础性作用。他强调无论处于什么发展水平,制度都是社会公平正义的重要保障,要通过创新制度安排,保证人民平等参与、平等发展的权利。各方面体制机制和政策规定,哪里有不符合促进社会公平正义的问题,哪里就需要改革,确保制度安排更好体现社会主义公平正义原则^⑩。党的十八届五中全会把“共享发展”作为新发展理念的五個理念之一。习近平同志指出,共享发展注重的是解决社会公平正义问题,坚持共享发展就是坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,使人民在共建共享发展中有更多的获得感。

(五)基层是社会治理的重心所在

城乡基层是中国几千年传统农业社会的经济基础,也是新中国成立的政权基础。在中国现代化进程中,城乡基层亦是社会结构变迁最为深刻、社会矛盾交汇最为集中的地方。党的历代中央领导集体始终高度重视城乡基层的建设与治理。毛泽东同志在土地革命时期就重视巩固党在农村的领导地位,建立村级党支部,建设农村基层政权组织。他强调农民在农村的主体地位,在苏维埃政府时期就确立了农村基层的选举制度,确保农民享有普及而广泛的民主,赋予农民参与基层民主政权管理、监督基层政府行为的权利。建国以后,毛泽东同志探索了把市民和农民“组织起来”的不同形式,提出街道制与单位制、合作社与人民公社等多种设想,将分散的市民和农民有效地组织起来管理。毛泽东同志在1963年批示总结推广“枫桥经验”,要求各地在农村基层依靠群众力量,就地化解人民内部矛盾,实现基层稳定有序治理。邓小平同志强调基层自主权和基层民主协商。“要使人民有更多的民主权利,特别是要给基层、企业、乡村中的农民和其他居民以更多的自主权”^⑪,使农民、城市居民及企事业单位的职工都能参与到公共事务的管理活动中。江泽民同志提出,“要在农村基层实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”“重点抓好三项制度建设,一是村委会的直接选举制度,二是村民议事制度,三是村务公开制度。只要把握住必须坚持党的领导和依法办事这两条,扩大基层民主就能够有领导、有秩序、有步骤地进行”^⑫。胡锦涛同志提出要进一步完善符合中国国情的农村基层治理机制,建立健全既保证党的领导又保障村民自治权利的村级民主自治机制。

习近平同志深刻阐述了基层的重要作用和基层治理体系。他指出,推进改革发展稳定的大量任务在基层,推动党和国家各项政策落地的责任主体在基层,推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工作也在基层。“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”^⑬。党的十九大提出,要加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。党的十九届四中全会首次提出要构建基层社会治理新格局,完善群众参与基层社会治理的制度化渠道,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,再次强调要推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务。党的十九届五中全会进一步提出,要向基层放权赋能,建设城乡社区治理和服务体系,减轻基层特别是村级组织负担,建设基层社会治理队伍,构建基层管理服务平台。这些论述从整体上明确了基层社会治理现代化的方向和路径。

(六)法治是社会治理的基本方略

新中国逐步确立了法治思想并作为国家治理和社会治理的基本方略。毛泽东同志认为,法律是维护革命秩序、保卫劳动人民的利益、保护社会主义经济基础、保护生产力的。“要求所有的人都遵守革命法律”。邓小

平民主法制思想为改革开放后中国社会治理在民主协商和法治轨道上运行奠定了思想基础。邓小平同志极力反对人治,反对个人迷信、家长制和终身制,多次强调国家长治久安和社会稳定要依靠民主和法制。“民主和法制,这两个方面都应该加强,过去我们都不足。要加强民主就要加强法制。没有广泛的民主是不行的,没有健全的法制也是不行的”^⑤。他提出对中国影响深远的“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”十六字方针,成为社会主义法制建设的基本方针。他要求党不要干预法律范围内的事情,法律问题由加强法制来解决,由司法机关来处理,党的政策不要和法律相抵触。“法制完备起来,司法工作完善起来,可以在很大程度上保障整个社会有秩序地前进”^⑥。

江泽民同志确立了依法治国的基本方略。他在《坚持依法治国》讲话中指出,依法治国是党和政府管理国家和社会事务的重要方针。坚持依法治国就是党领导人民依照宪法和法律的规定,通过各种途径管理国家、经济文化和社会事务,实现社会主义民主的制度化、法律化^⑦。党的十五大报告中首次提出要建设社会主义法治国家,确立依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。从“法制”到“法治”,是对邓小平民主法制思想的发展与完善,从制度根本上推动解决国家和社会治理中“人治”传统。胡锦涛同志阐明了社会主义法治理念及其内涵。他指出,依法治国是社会主义法治的根本原则;执法为民是社会主义法治的本质要求;公平正义是社会主义法治的基本目标;服务大局是社会主义法治的中心任务;党的领导是社会主义法治的政治保证^⑧。

习近平同志形成完整的法治思想理论体系。习近平法治思想深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题。习近平同志指出,和谐社会的本质是法治社会。法治具有稳定性、连续性和权威性,对于维护社会和谐稳定具有不可替代的作用。要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。“全面依法治国”确立为坚持和发展中国特色社会主义“四个全面”战略布局之一。“法治国家、法治政府、法治社会基本建成”确立为到2035年基本实现社会主义现代化的重要目标。

习近平同志阐明了法治和德治的内在关系。他指出,中国特色社会主义法治的一个鲜明特色是法治和德治相结合。法律是成文的道德,道德是内心的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调解社会关系、维护社会秩序的作用。既要重视发挥法律的规范作用,又要重视发挥道德的教化作用,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。法治与德治要“两手抓,两手都要硬”。

三、社会治理实践的不断探索

思想指导并推动实践。新中国成立以后,在党关于社会治理的指导思想和科学理论指引下,中央和地方根据时代特征和发展要求大胆探索,不断深化社会治理实践,完善社会治理制度,走出了一条中国特色社会主义社会治理之路。

(一)建国初期至1978年:社会秩序恢复与重构

新中国成立初期,社会治理实践中面临的主要任务是:改造旧社会,改变基层社会无组织状况,建立新的社会组织形态,在城市把工人阶级组织起来,在农村把农民组织起来;正确处理敌我矛盾和人民内部矛盾,坚决打击残余反动势力,有效化解人民内部矛盾,稳定政权基础和社会秩序。

第一,建立城乡基层的组织形态。在城市建立单位体制。单位体制既具有革命时期根据地建设的组织传统,也是建国初期依靠工人阶级接收和管理城市的重要方式。随着“一五”时期确立高度集中的计划经济体制,国营工业企业快速发展,在此基础上单位体制得到充分发展。单位按照工厂、企业、学校、机关等类型设立,成为国家行政体系和社会组织动员的基本单元,也是城市人员就业、居住、生活和福利保障的场所。国家通过单位进行社会资源的配置与管理,单位设立完善的党组织和行政体系,对单位成员进行管理。每个单位都隶属于上级单位,从而实现中央到基层的政令贯通一致。至“一五”末期,大城市如上海等按不同类型单位组织起来的人口占全部城市人口的比重达到三分之二(高中伟,2011)。单位体制在建国初期为快速恢复城市社会秩序、整合社会力量、提高社会效率做出了重要贡献。

与此同时,在农村在建立人民公社。建国初期农村的社会组织形态经历了农业生产互助组、农业生产合作社、人民公社的发展过程。最早出现的农业生产互助组,是在农村基层党组织领导下以农民自愿为基础建立的生产互助性经济组织。1953年,毛泽东同志提出在农业问题上的根本路线“第一步是实现农业集体化”。随后全国推行农业合作化运动,在互助组的基础上建立农业生产合作社。农村生产资料全部归合作社集体所有,分配方式“按劳计酬,多劳多得”,有效提高了农村基层组织化程度。1958年,中央决定在农村建立人民公社,撤乡、镇并大社,以政社合一的人民公社行使农村基层政权职权。1961年,在法律上确立了人民公社的一级政权机构地位。作为社会主义基层组织,人民公社实行“三级所有,队为基础”模式,推行“组织军事化,行动战斗化,生活集体化”的劳动组织方式和生活方式。

第二,正确处理人民内部矛盾。预防和化解社会矛盾是维护社会和谐稳定的治本之策,本质是有效地协调社会各方利益关系。毛泽东同志认为,社会主义社会存在敌我矛盾和人民内部矛盾两类性质完全不同的矛盾,前者是分清敌我问题,后者是分清是非问题。人民内部矛盾是非对抗性的,是人们利益根本一致基础上的矛盾。解决人民内部矛盾要用“团结一批评—再团结”的民主方法,即从团结的愿望出发,经过批评或斗争使矛盾得到解决,从而在新的基础上达到新的团结。20世纪60年代的“枫桥经验”是践行正确处理人民内部矛盾思想的典型实践。诸暨县枫桥的干部群众在社会主义教育运动中,对基层存在的复杂矛盾甚至是破坏行动的行为,由基层党组织发动群众,依靠群众监督改造,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少、治安好。1963年,毛泽东同志批示“要各地仿效,经过试点,推广去做”。他指出,“枫桥经验”回答了两个问题:一是群众为什么懂得要这样做;二是证明依靠群众办事是个好办法。不要忘记动员群众,群众工作做好了,还可以减少反革命案件,减少刑事案件(杨明伟,2018)。

在处理突发群体性事件亦遵循人民内部矛盾的原则。毛泽东同志在党的八届二中全会上讲过一起在河南发生的因修建机场征地拆迁引起的干部群众冲突事件。他首先肯定群众维护自身权益是正当的,同时严厉批评了这起事件中干部存在的官僚主义作风。在毛泽东同志看来,出现群体性突发事件有三方面原因,一是群众正当的要求没有得到满足,二是干部存在官僚主义作风,三是对群众缺乏思想教育。只有消除官僚主义和特权思想,解决好群众切身利益问题,才能从根本上处理好基层群体性事件。

总体而言,新中国成立之后到20世纪70年代末,社会治理并未列为党和政府的一项工作职能。但是,党领导下的社会治理实践是客观存在的,并贯穿于社会主义改造和建设工作全过程。主要特点有:一是全体社会成员具有高度一致的基于共产主义的共同信仰,以及基于集体主义的社会价值理念和行为模式;二是全体社会成员通过单位体制和人民公社进入稳定的工作和生活场所,个体行为服从于单位行为,个体利益服从于单位利益,个体利益矛盾在单位和人民公社框架下进行调解处理。三是公有制改造和分配的平均主义使得全体社会成员地位平等,官僚主义和特权阶层被自上而下地消除。四是社会治理很大程度上被国家治理所替代,法律一定程度上被行政命令和基层传统习俗所替代,“人治”色彩较浓,社会稳定与和谐的治理目标受到经济落后的制约和政治运动的冲击。

(二)1978~2012年:建立社会管理体系

改革开放以后,党和国家的中心工作转移到经济建设和社会主义现代化建设事业上来,社会治理实践中面临的主要任务是:建立适应社会主义市场经济体制的社会管理体制,发展城乡基层民主,完善社会领域法制;适应商品经济发展带来的生产生活方式转变,推动基层管理从单位制向社区制转变;适应利益诉求个性化、矛盾类型多元化特点,完善社会矛盾化解体系;加强社会治安综合治理,健全政法工作体系,为改革开放事业创造稳定有序的社会环境。

第一,创新社会管理体制。随着社会主义市场经济的不断发展完善,加强和创新社会管理成为经济社会协调发展的迫切要求。党的十六大把社会管理明确为政府的四项主要职能之一;十六届五中全会把社会建设列为中国特色社会主义事业“四位一体”发展布局;十六届六中全会提出要创新社会管理体制,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。

健全党委领导社会管理的体制机制。各级党委贯彻落实中央关于社会管理的方针政策和决策部署,统筹本地社会管理法律、政策、规划、重大决策部署与实施,统筹社会管理与其他方面工作协同推进。党委设有政法委员会负责社会治安综合治理、社会矛盾风险化解、社会突发事件处置工作;不少地方党委探索设立社会工作协调机构,负责推进街居制、社区和社会组织党建,统筹协调社会建设重点任务落实。各级政府不断深化行政体制改革,推进服务型政府建设,强化社会管理和公共服务职能。以发展社会事业和解决民生问题为重点,形成惠及全民的基本公共服务体系。深化行政审批制度改革,简化办事程序,推行政务公开和公共服务信息化,为群众和基层提供方便快捷优质服务。

第二,推进政策法规建设。围绕社会建设和管理需要加强政策法规建设,推动依法管理。在社会治安综合治理方面,形成《全国人大常委会关于加强社会治安综合治理的决定》(1991年)、《中共中央、国务院关于进一步加强社会治安综合治理的意见》(2001年)。各地据此制定《社会治安综合治理条例》等地方法规,明确社会治安综合治理的主要任务、工作原则、组织机构和职责、打击违法犯罪、治安群防群控等具体内容。在基层组织建设方面,形成《城市居民委员会组织法》(1989年)、《村民委员会组织法》(1998年修订),确立了居(村)委的自治性、群众性、民主性和法定性属性,实行少数服从多数的民主决策机制和公开透明的原则。在社会组织管理方面,制定《社会团体登记管理条例》(1998年)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998年)、《基金会管理条例》(2004年),成为规范三类主要社会组织的直接法律依据。在流动人口管理方面,颁布《中央社会治安综合治理委员会关于进一步加强流动人口服务和管理工作的意见》(2007年)。推进户籍制度改革,形成《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》(1984年)、《关于推进小城镇户籍管理制度改革意见的通知》(2001年)、《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》(2012年)等一系列户籍制度改革文件。社会管理领域的政策法规体系初步建立。

第三,开启社区建设工作。改革开放以后,随着国有企业和事业单位改革持续推进,单位承担的职工社会福利功能逐步剥离,以“单位制”为主的城市基层组织形态面临瓦解。原有的街居体系承担单位转移出的基层社会管理职能,亦面临职能超载、职权有限、难以开展工作的困境。在此背景下,“社区制”逐渐兴起。社区成为基层社会管理的基本单元,社区建设作为一项新的基层治理工作列入政府工作议程。1998年,民政部“基层政权建设司”变更为“基层政权与社区建设司”,社区建设成为政府行政职能之一。1999年,民政部在全国26个城市开展社区建设试验区工作。经过一年多试点,2000年,《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》以中共中央办公厅、国务院办公厅名义转发,明确社区建设是加强基层政权建设的重要内容,要求各地构建新的社区组织体系,拓展社区服务,强化社区功能,改革城市基层管理体制。自此全国广泛开展社区建设。这一时期社区建设的基本模式是,推动政府社会管理服务的职能和权力下沉并进行系统集成,在街道办事处引导和协调下,建立社区事务协商议事、决策、执行的组织体系和工作机制,整合社区内企事业单位、社会组织 and 社区居民各类资源,共同推动社区发展。

第四,规范社会组织发展。改革开放以后,我国社会组织发展经历了从无到有、从松散向规范、从数量增长向质量提升,不断走向社会化、专业化、服务化的过程。政府鼓励社会组织发挥专业性作用,开展各种形式的公益服务、公共服务和中介服务社会服务。20世纪80年代初全国登记的社会组织仅有数千家,到2012年已发展至46.2万家。从社会治理角度看,发展社会组织有利于在行政体制改革和政府职能转型过程中填补并丰富政府剥离出的社会服务功能,扩大公共服务供给,提高社会自我管理、自我服务的内在活力。但同时,社会组织本身亦存在潜在的治理风险,尤其随着互联网快速发展,社会组织基于互联网的行为监管难度更大。在这一时期,政府从“培育扶持”和“依法管理”两个方面发展社会组织。一是把政府取消、调整、转移的部分社会职能和行政事项有序与社会组织对接,让社会组织更多参与社会管理;推动政府采购社会服务,通过公开透明的政府招标委托社会组织开展社会服务,有的地方把取消的审批事项连同配套资金转移给社会组织;制定社会组织税收优惠政策;创建社会组织孵化平台和机制,为社会组织的发展提供良好的发展环境和资金基础。二是加强社会组织的登记管理和运行监管。建立“归口登记、双重管理、分级负责”的社会组织管理体制

制。社会组织统一由民政部门登记;社会组织须挂靠业务主管单位,负责其业务指导和日常管理,民政部门负责登记管理和年检事项;全国性社会组织由民政部登记,地方性社会组织由相应的各级民政部门登记,按照行政层级分级管理。

总体而言,从改革开放到党的十八大前夕,随着经济快速发展和人民生活水平的提高,党和国家高度重视社会建设工作,把社会管理列入政府职能并逐步建立完善的工作体系,初步形成党委、政府、社会组织 and 城乡居民等治理主体分工协作、良性互动、共同参与的治理格局。主要特点有:一是社会价值理念呈现多元化,在传统的体制化的集体主义下,社会成员个体的自由意志和自主意识得到激发,以人为本的社会意识极大增强。二是社会主义市场经济条件下社会利益格局出现广泛而深刻的调整,收入分配差距一定程度拉大,基于经济纠纷、个人权益方面的社会矛盾增多,社会成员更加重视公平正义,依法治理的社会意识极大增强。三是社会成员参与社会管理的意愿和能力明显提升,各方面参与社会管理的平台、机制逐步建立健全。社会组织 and 社区建设快速发展。四是党加强对社会管理工作的领导,社会管理成为政府职能。在以构建和谐社会为目标、以改善民生为重点的社会建设中,社会管理被赋予维护社会稳定、释放社会活力、促进公平正义的内涵,成为推动经济社会协调发展的重要支点。

(三)2012年至今:推进社会治理现代化

党的十八大以后,随着我国进入中国特色社会主义新时代,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。社会治理水平直接关系人民的获得感幸福感安全感,推动社会治理全面创新成为新时代的必然要求。社会治理实践中面临的主要任务是:在全面建成小康社会目标下打造共建共治共享的社会治理格局;在全面深化改革目标下优化政府的社会治理职能、提高社会治理效能;在全面依法治国目标下推进社会治理法治化建设,提高社会治理法治化水平;在全面从严治党目标下加强基层党组织建设,党建引领社会治理;按照国家治理体系和治理能力现代化要求,面向技术进步,推动社会治理现代化。

第一,打造共建共治共享的社会治理格局。引导社会建设主体共同开展社会建设事业;推动社会治理主体通过分工协作、民主协商共同参与社会治理;保障社会成员共同享有社会发展成果。一是创新城乡社区治理体系。2017年中央印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,从发挥基层党组织领导核心作用、基层政府主导作用、基层群众性自治组织基础作用、社会力量协同作用四个方面,明确健全社区治理体系的路径和内容。各地因地制宜进行探索,形成以社区党委为核心、多元主体共同参与社会治理的共治模式。2021年4月印发《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理。二是开展多种形式基层民主协商。2015年中办、国办印发《关于加强城乡社区协商的意见》,对城乡社区协商做了整体部署。民政部在2016年8月专门发布了推进城乡社区协商工作的有关通知。各地积极探索建立基层党组织领导下的社区议事会、村民议事会等协商机制,保障城乡居民对基层自治事务的知情权、议事权和决策参与权。把议事作为基层民主的核心环节,把协商作为基层民主的实现方式。推动基层事务公开和民主评议,实行村级事务“阳光工程”,开展基层民主监督实践。三是引导社会组织服务社会。2016年中央出台《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,明确支持社会组织在创新社会治理、化解社会矛盾、维护社会秩序、促进社会和谐方面发挥作用,使之成为社会建设的重要主体。降低社区社会组织准入门槛,加大扶持力度,增强服务功能。扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模,对民生保障、社会治理 and 行业管理等公共服务项目优先向社会组织购买。四是引导国有企业承担社会责任,把履行社会责任纳入国有企业业绩考核评价,构建国有企业履行社会责任的行为规范。充分发挥国有企业在社会治理的基础设施、信息平台、人才队伍建设方面的重要作用。五是发挥统一战线独特优势,推动基层协商民主,引导新阶层人士、新乡贤参与社会建设,探索乡贤参与乡村治理的新模式。

第二,优化政府的社会管理职能。通过“简政放权、放管结合、优化服务”纵深推进行政管理体制和机构改革,把是否方便群众生活和办事便利作为衡量改革成效的重要标准。一是推进政务服务便民化。精简和下放行政

深入学习贯彻党的十九届六中全会精神

审批事项,各类审批事项减环节、减材料、减费用、减时限。推动“最多跑一次”改革,把将缴纳养老保险、医疗保险、办理低保、农机补贴等与群众密切相关的服务事项下放和延伸至乡镇社区,列入“最多跑一次”目录清单。打造“互联网+政务服务”,建立国家和各级政府政务服务平台,加快部门间政务服务数据共享,推进民生事项“网上办”“掌上办”“跨省办”“就近办”,大幅提高政务服务效率,改善群众办事体验。二是深化社会治理相关职能机构改革。2013年国务院机构改革把“加强社会管理能力建设,创新社会管理方式”作为重要任务。2018年《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》明确,构建简洁高效的基层管理体制,整合基层的审批、服务、执法等方面力量,统筹机构编制资源,整合相关职能设立综合性机构,实行扁平化和网格化管理。对基层政府和社区按照减负赋能的原则,制定基层治理的权责清单。三是完善基本公共服务体系。以“普惠化”“均等化”“优质化”推进基本公共服务体系建设,解决基本公共服务的可及性、公平性和高质量问题(姜晓萍、郭宁,2020)。以《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》为引领,建立涵盖就业、教育、医疗、养老、住房保障、公共文化等基本公共服务的制度体系、政策体系和工作体系。统筹城乡、区域基本服务资源配置和供给,加大对经济欠发达地区、农民工群体的基本公共服务保障,实现城乡之间、区域之间基本公共服务大体均衡。出台《关于建立健全基本公共服务标准体系的指导意见》,以标准化手段优化资源配置、规范服务流程、提升服务质量、明确权责关系、创新治理方式,确保基本公共服务覆盖全民、兜住底线、均等享有。

第三,推进社会治理法治化。通过法治方式规范社会行为,化解社会矛盾,维护社会成员的合法权益。《法治社会建设实施纲要(2020-2025年)》确立建设社会主义法治社会目标,要求全面提升社会治理法治化水平,依法维护社会秩序、解决社会问题、协调利益关系、推动社会事业发展。一是完善社会领域立法。2020年颁布的《民法典》为法治社会建设和社会治理法治化提供了基础性法律。《民法典》构建了从财产到人身、从物质到精神、从生前到身后全方位保护的民事权利体系,为民事主体的各类民事活动设定了行为规范和基本遵循,提供了定分止争的权威标准(黄文艺,2020)。在这一时期,围绕教育、医疗卫生、社会保障、未成年人保护等社会重要领域制定修改30多部法律和行政法规,各地亦围绕社会治理开展地方立法工作。二是全面推进依法行政。开展行政执法体制改革,在县级层面实行“队局合一”体制,乡镇街道实行“一支队伍管执法”。全面实行政府权责清单制度,推进标准化建设,实现同一事项执法规范统一。三是深化司法体制改革。在省级层面增强司法体系人财物管理的独立性,减少地方基层政府对司法部门的影响,强化司法部门抵御不当干预的能力。推动司法责任制改革,理顺司法部门内部权责关系,建立权责清单制度。推进以审判为中心的诉讼制度改革,提高办案程序的公正性。完善非诉讼纠纷调解机制,建立诉讼调解对接中心,开通在线调解平台,开展社会矛盾诉前多元化解,提高司法效率和治理效能,保障社会公平正义。

第四,基层党建引领社会治理。发挥基层党组织的先进性和示范引领作用,提高政治素质、改进工作作风、严肃党内生活、从严管理党员,为基层治理做出表率并组织带动社会各界参与。一是扩大基层党组织覆盖面,把党建工作贯穿社会治理各领域各环节,使基层各项工作体现党的政策方针和要求。截至2021年6月,全国8942个城市街道、29693个乡镇、113268个社区(居委会)、491748个行政村建立党组织,覆盖率均超过99.9%。企业基层党组织151.3万个,社会组织基层党组织16.2万个,基本实现应建尽建^⑧。二是以基层党建赋能基层服务。建设人民满意的服务型基层党组织,通过组织共建、事务共商、资源共享,有效整合基层政务服务、驻区单位和社会组织各方面资源,为居民提供服务,推动基层服务平台改造升级。不少地方探索构建街道、社区、楼宇三级“党群服务中心”,建立集基层事务管理、公共服务、宣传教育、社区交流为一体的综合服务平台,开展社区融合与服务项目。三是党建引领网格化管理,把党支部或党小组建立在网格上,建立党组织领导下的基层网格管理体系,以“网”为依托、以“格”为基础,形成“网格巡查、信息采集、源头发现、任务分派、问题处置、核查反馈、督查督办”工作闭环,实现对基层事务的动态精准处置。

第五,推动数字建设与智慧治理。实施国家大数据战略,加快建设数字中国。各地加快将数字化、智能化系统应用到城市和社会治理的各个环节领域。一是建设城市数据大脑。综合运用大数据、云计算、人工

智能、区块链等新技术,以数据、算力、算法为基础支撑,打造城市治理的数字中枢,提高政府在社会治理中的科学决策和精准管理水平。例如上海市在2016年实施大数据专项“十大工程”,覆盖政务大数据工程、社会大数据工程、政府治理大数据工程、民生服务大数据工程、产业大数据工程等。将大数据技术广泛运用于城市管理、社会治安综合治理、市场监管、环境治理、民生服务等各个领域。二是构建智慧网格。建立综合指挥枢纽,将辖区内按照属地关系、空间布局、监管特征、服务辐射力等标准划分为若干基层管理服务网格,运用数字技术对人员、组织、设施进行精细化管理,建立动态监测、响应、处置、评估系统。形成统一科学划分、统一网格编码、统一标识标记、市区镇村四级联动的智慧网格体系。推动数据下沉、资源下沉、治理主体下沉。三是打造面向公众参与的智慧治理平台。集成专项数据资源,建设政务信息云平台 and 移动终端平台。依托智慧平台建成综合执法监管联动、矛盾纠纷化解、民生诉求回应等系统,有效拓展城乡居民线上线下参与治理的多元渠道。

总体而言,党的十八大以来,社会治理工作得到全面加强和创新,社会治理现代化水平和治理效能显著提升,在应对新冠肺炎疫情这一全球重大公共卫生事件中,中国特色社会主义社会治理体系展现出巨大的制度优越性。主要特点有:一是社会主流价值理念鲜明。实现中华民族伟大复兴和“两个一百年”奋斗目标成为全社会的共同信念,践行习近平新时代中国特色社会主义思想成为全社会的思想自觉。二是居民生活水平大幅提高的情况下,社会收入分配差距保持平稳,中等收入群体规模和占比大幅提升,社会基本公共服务更加均等化便捷化优质化,成为社会稳定的重要基石。三是社会治理从“以人为本”向“以人民为中心”跃升,人民在社会治理中的主体地位和满足人民对美好生活向往的价值导向更加突出。四是以维护权益为核心的社会矛盾化解体系日趋完善,形成关口前置、源头化解、程序规范透明、情理法多元调解的模式。五是在技术进步助力下社会治理的决策体系、组织体系和工作体系更加科学精细有效,基于数字平台的智慧治理系统及公众参与体系日益健全。

四、新中国社会治理的基本经验

习近平同志指出,走自己的路,是党的全部理论和实践的立足点,更是党百年奋斗得出的历史结论。回顾新中国社会治理理论和实践的发展历程,有6个方面的经验值得认真总结并长期坚持。

一是坚持党的全面领导。党的领导是我国社会治理事业的本质特征和最大制度优势。中国共产党是与西方政党完全不同的执政党。中国共产党以谋求民族复兴和人民幸福为己任,没有自己的特殊利益,不代表任何利益集团、权势团体和特权阶层的利益,以其宏大的理想信念、政治能力、领导能力、组织能力融入全部社会生活,有力地担当社会治理的领导核心,引导和组织多元主体有序参与社会治理事业。中国共产党坚持全面从严治党,持续加强党的建设,保持党员的先进性纯洁性,以伟大建党精神和共产党人的作风品格为全社会确立了鲜明的价值引领和行为示范。研究中国的社会治理行为,必须先要研究中国共产党的精神世界和行为特征。简单套用西方政党理论和治理理论,不但难以解释中国为什么成功创造社会长期稳定的奇迹,而且容易陷入与实践脱节、空洞想象的治理困境。

二是坚持以人民为中心。在社会治理工作各领域各环节最大限度地尊重人民意志,反映人民意愿,畅通社情民意表达渠道;健全全体人民共同参与的体制机制,依靠人民群众,发挥人民群众创造力实现治理;满足人民群众最广泛、最现实的需求,增加公共服务供给,提升公共服务质量,改进公共服务方式,促进城乡区域间基本公共服务均衡发展;以维护人民群众合法权益为核心,坚持依法治理,促进社会公平正义;正确处理人民内部矛盾,建立社会矛盾的多元化解体系,从源头上促进社会和谐稳定;把人民群众满意作为检验社会治理成效的根本标准,推动治理理念和政府职能转变。归纳起来,就是“树立人民政治立场,坚持人民主体地位,满足人民现实需求,维护人民根本利益,促进人的全面发展”。

三是坚持民主协商共治。适应社会利益主体多元化、群众利益诉求多样化的趋势,坚持“有事多商量,遇事多商量,做事多商量”的思路,对于涉及居民村民切实利益的公共事务和公益事业、居民村民反映强烈的实

际困难和矛盾纠纷、党和政府的方针政策在基层的落实、法律法规和政策明确要求协商的事项,以及各类协商主体提出协商需求的事项,明确协商主体、协商范围和协商程序。重视社会治理的区域差异,提升后发地区协商水平,缩小基层共治的地区差距;重视历史文化因素,尊重各地区各民族的风俗习惯,把民主协商的基本原则与地区文化传统相结合;对于协商范围要有底线思维,因势利导,通过协商把基层矛盾就地化解;基层协商坚持一切从实际出发,不搞“放之四海而皆准”的模式,鼓励各地因地制宜建立广泛的、多种形式的协商机制;支持社会组织参与基层治理,拓宽协商渠道,提升协商能力(周灵灵、刘理晖,2018)。

四是坚持法治与德治相结合。围绕社会治理现代化进程中出现的新特点、新问题,推进重点领域法律制度建设,以《民法典》等基础性法律为基石,完善居民委员会、社会组织等治理主体的法律法规,规范政府执法行为、基层自治行为、公益慈善行为、网络社会行为。构建程序公开、标准公开、结果公开的社会治理行为规范,建立党委和政府在社会治理中的职能清单和责任清单,职能调整以法定程序予以完成。坚持司法部门在社会纠纷裁定和矛盾调解中的独立性,加强司法部门的制度建设和能力建设,严守社会公平正义。充分发挥基层网格的社会法治建设平台作用,加强基层司法机构、公安和综治机构、律师机构的协同联动,深化法治保障支持范围。发挥道德在社会治理中的教化作用,在社会主义核心价值观引领下加强村规民约建设,将优秀传统文化融入基层社会治理,塑造基层新型伦理道德观,引导居民更加科学理性、文明包容地处理基层利益关系,建设和谐稳定的基层邻里关系。

五是坚持治理重心下移。基层稳定则社会大局稳定。城乡社区是社会治理的基本单元和主要阵地,在巩固政权基础、维护社会稳定、畅通社情民意、实现长治久安方面发挥着关键作用。推动社会治理重心向基层下移,必须推进乡镇(街道)基层政权职能转型,将公共管理、公共安全、公共服务等作为基层政权的主责主业,健全基层管理服务体系,提升基层风险矛盾化解的能力;必须落实基层治理属地责任,严明考核问责,积极组织协调,下沉行政资源、干部队伍和政务服务到社区,提高基层治理效能;必须畅通群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道,完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,推动涉法涉诉问题依法解决,“家门口”问题用“家里人”方式解决;必须健全基层网格治理体系,依托现代信息技术,对基层的人、地、物、组织、事件等要素归入网格进行智能化管理,提升基层问题的排查与处置效率,推进基层管理无缝隙、责任全覆盖、信息全掌握、服务无遗漏。

六是坚持科技赋能治理。发挥数字技术在精准感知、精确识别、精细管理方面的优势,有效提高社会治理的科学性、系统性和精细化程度,推动社会治理向开放、动态、高效转变。坚持科技赋能政务服务,建设全国一体化数字政务服务平台,普及“一网通办”,提高政务服务的质量与效率,最大限度便利群众。坚持科技赋能基层治理,建设城乡社区管理服务智慧平台,构建智慧城市、智慧社区、智慧网格一体化治理体系,及时响应基层多样化、个性化的利益诉求,有效化解影响基层稳定的风险隐患。坚持科技赋能公共安全,综合运用互联网、物联网、视联网等技术,推动社会治安、食品药品安全、安全生产、减灾防灾的信息化、溯源化、全链条管理,提高公共安全和应急管理水平。

五、总结与展望

中国社会治理正在形成党的领导、政府能力建设、社会力量参与和民众自治管理有机结合并实现良性互动的一种治理共同体新模式。其核心机制在于,通过党的统一领导,确立社会治理的政治原则和政策方向,持续优化社会治理职能,强化基层组织建设和治理能力建设,引导并动员社会各方力量实现共建共治共享。这一模式亦逐步摒弃一些诸如“大政府小社会”或“强政府弱社会”的二元争论,转变为以实践导向、需求导向和发展导向,循序渐进地探索政府与社会的职能边界和多元主体参与治理的契合模式。一方面,通过推动治理重心下沉,加大基层治理体系建设和治理功能的集成,以党建为引领,寓治理于服务,实现政府对社会行为的宏观调控、公共事务处理与基层社会微观行为的有效契合。另一方面,通过“放管服”改革等系列改革举措,持续引入市场机制,发展社会组织,发挥市场在治理资源要素配置上的基础性作用,加强对社会力量参与治理的

秩序引导和行为监管。以此避免全能政府的效率风险和活力风险,同时避免极简主义政府领导力缺失和责任缺失的风险。

面向中国特色社会主义社会新时代,社会治理将面临新的形势和任务。党的十九届五中全会提出“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”,适应新的社会结构、发展要求和群众需求的社会治理创新也势必持续深入推进,以下3个方面尤其值得关注。

一是推动基本公共服务优质共享。有效应对老龄化、少子化、非户籍人口市民化的趋势以及橄榄型社会结构的变迁,着力破解社会民生领域发展不平衡、不充分问题。在基本公共服务体系基本健全的基础上,进一步扩大保障性住房、生育和托幼服务、多层次养老服务、学前教育和义务教育、公共文化服务等公共服务的供给规模,提高供给质量。完善政务服务,深化户籍改革,推进城乡和区域基本公共服务一体化、全覆盖,消除社会福利的身份和地域差别,让全体群众办事更加便捷,获得感幸福感安全感更加充实。

二是推动基层治理体系现代化。不断适应城乡社区兴起和治理重心向基层下沉的要求,着力破解基层治理边界不清、权责不明、基层过度承载行政职能的问题。深化街道管理体制改革,优化基层政权组织和基层自治组织的法定职能,进一步明确基层的权责和能力来源。必须看到,基层在多种社会治理力量的整合中,只是处于最前沿和一线的位置,并不是能力核心。如果将街道和社区作为国家治理体系的延伸并尊重其权威性,社区居民和上级政府必然要对其产生更多的期待和要求,而事实上其法定职能和管理服务能力是有限的。厘清乡镇(街道)一村(居)职能边界以及各自管理服务职能的“准入清单”和“限制清单”,是推动基层治理体系现代化的关键所在。

三是推动社会治理数字化改革。在新型城镇化、新型智慧城市建设的基础上,深化互联网思维,发挥大数据支撑作用,以智能化精细化方向,结合政府机构改革,科学设置机构、整合职能职责、优化治理流程。推进以城市数字大脑为中枢,以大部门制、数字社区、综合网格、综合执法为载体的智慧治理体系建设。推动政府、社会、企业数据互联互通、安全共享,深化社会治理决策、执行、监管、反馈、评价、参与等全过程的数字化改革与创新。

(作者单位:张来明,国务院发展研究中心;刘理晖,国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所)

注释

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社,2013年11月。

②截至2021年10月20日,基于中国知网全文数据库文献搜索,标题中含有“社会治理”的中文文献达到15741篇,发表于党的十八届三中全会以后的文献占96.3%。

③《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》,人民出版社,2017年10月。

④《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》,人民出版社,2019年11月。

⑤《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,人民出版社,2021年11月。

⑥毛泽东:《毛泽东选集(第二卷)》,人民出版社,1991年,第652页。

⑦毛泽东:《毛泽东文集(第七卷)》,人民出版社,1999年,第303页。

⑧毛泽东:《毛泽东文集(第八卷)》,人民出版社,1999年,第305页。

⑨邓小平:《邓小平文选(第二卷)》,人民出版社,1994年,第391页。

⑩习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,人民出版社,2021年,第11页。

⑪毛泽东:《毛泽东选集(第三卷)》,人民出版社,1991年,第1094~1095页。

⑫毛泽东:《毛泽东文集(第六卷)》,人民出版社,1999年,第375页。

⑬胡锦涛:《胡锦涛文选(第三卷)》,人民出版社,2016年,第75页。

⑭毛泽东:《毛泽东选集(第三卷)》,人民出版社,1991年,第899页。

⑮邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社,1994年,第331页。

⑯习近平:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第146页。

⑰习近平:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第137页。

⑱胡锦涛:《胡锦涛文选(第二卷)》,人民出版社,2016年,第285页。

⑲胡锦涛:《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》,《人民日报》,2005年6月27日。

⑳习近平:《习近平谈治国理政》,人民出版社,2014年,第96~97页。

㉑邓小平:《邓小平文选(第三卷)》,人民出版社,1994年,第210页。

深入学习贯彻党的十九届六中全会精神

- ②江泽民:《江泽民论中国特色社会主义(专题摘编)》,中央文献出版社,2002年,第315页。
- ③习近平:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社,2017年,第127页。
- ④邓小平:《邓小平文选(第二卷)》,人民出版社,1994年,第189页。
- ⑤邓小平:《邓小平文选(第二卷)》,人民出版社,1994年,第255页。
- ⑥江泽民:《江泽民文选(第一卷)》,人民出版社,2006年,第511页。
- ⑦胡锦涛:《胡锦涛文选(第二卷)》,人民出版社,2016年,第428~429页。
- ⑧中共中央组织部:《中国共产党党内统计公报》,2021年6月30日发布。

参考文献

- (1)高中伟:《新中国成立初期党对城市基层社会组织的重构》,《社会科学家》,2011年第12期。
- (2)黄文艺:《民法典与社会治理现代化》,《法制与社会发展》,2020年第5期。
- (3)姜晓萍、郭宁:《我国基本公共服务均等化的政策目标与演化规律》,《公共管理与政策评论》,2020年第6期。
- (4)姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,《中国行政管理》,2014年第2期。
- (5)李戈:《毛泽东社会治理探索的三重辩证法》,《求索》,2019年第2期。
- (6)宋学勤:《我党有丰富的社会治理思想资源》,《人民日报》,2015年4月21日。
- (7)王诗宗:《治理理论及其中国适用性》,浙江大学出版社,2009年。
- (8)薛澜:《国家治理体系与治理能力研究:回顾与前瞻》,《公共管理学报》,2015年第3期。
- (9)杨明伟:《“枫桥经验”的历史来源和现实启示》,《毛泽东邓小平理论研究》,2018年第9期。
- (10)俞可平:《国家治理的中国特色和普遍趋势》,《公共管理评论》,2019年第1期。
- (11)俞可平:《治理与善治引论》,《马克思主义与现实》,1999年第5期。
- (12)张雪松:《群众路线与社会治理》,《思想政治工作研究》,2014年第6期。
- (13)周灵灵、刘理晖:《新时代城乡社区协商若干问题的思考——理论考察与实践探索》,《重庆理工大学学报(社会科学)》,2018年第3期。

=====

(上接第19页)

- ④据《汉书·惠帝纪》,汉惠帝时“民产子复勿事二岁”,生了一个孩子即可免徭役2年。东汉光武帝建武六年(公元30年),下诏规定:“有产子者复以三年之算”。
- ⑤唐太宗贞观元年颁布的《令有司劝勉庶人婚聘及时诏》诏令,“其庶人男女之无室家者,并仰州县官人,以礼聘娶”;“男年二十,女年十五以上,以及妻丧达制之后,孀居服纪已除,并须申以媒媾,命其好合。”
- ⑥两汉之间、三国至南北朝、隋末至唐初、唐“安史之乱”期间、五代十国时期、金和西夏末期、宋末至元初、明清之际、太平天国运动期间。
- ⑦西汉初期(前202年~前190年)、东汉早期(57~105年)、唐中期(705~755年)、北宋中期(1006~1110年)、清中期(1700~1794年)、新中国成立以来。
- ⑧各封建王朝统计范围、口径不同,导致人口数据差异较大。为保持数据准确性及稳定性,本文选取葛剑雄(2005)的人口数据作为分析基础。
- ⑨参见陈利今(1994)。
- ⑩2019年世界银行国家收入分组标准为:人均GDP低于1025美元为低收入国家,1026~3995美元为中等偏下收入国家,3996~12375美元为中等偏上收入国家,12376美元及以上为高收入国家。
- ⑪二战后全球三次重大产业转移均发生在东亚和东南亚地区,1960年以来东亚和东南亚人均GDP的增速始终高于全球人均GDP增速,未能参与到三次产业转移的中东和北非、撒哈拉以南非洲均低增长甚至负增长。参见李建伟、王勇(2017)。
- ⑫少子化有不同划分标准,根据人口学统计标准,0~14岁人口占比低于20%为少子化,低于18%为严重少子化,低于15%为超少子化。从总和生育率角度看,总和生育率5.0人以上为超多子化;5.0~3.0人为严重多子化;3.0~2.4人为多子化;2.4~2.1人为正常;2.1~1.8人为少子化;1.8~1.5人为严重少子化;1.5人以下超少子化。从出生率角度看,人口出生率21.0‰以上为超多子化;21.0‰~19.0‰为严重多子化;19.0‰~17.0‰为多子化;17.0‰~15.0‰为正常;15.0‰~13.0‰为少子化;13.0‰~11.0‰为严重少子化;11.0‰以下为超少子化。

参考文献

- (1)[汉]班固:《汉书》,中华书局,2017年。
- (2)陈利今:《英国工业革命时期的人口爆炸及其社会影响》,《湖南师范大学社会科学学报》,1994年第6期。
- (3)葛剑雄:《中国人口史》,复旦大学出版社,2005年。
- (4)郭占宁:《论贞观元年正月〈令有司劝勉庶人婚聘及时诏〉》,《传承》,2014年第8期。
- (5)李建伟、王勇:《国家间收入差距演进轨迹与启示》,《改革》,2017年第10期。
- (6)李建伟:《我国劳动力供求格局、技术进步与经济潜在增长率》,《管理世界》,2020年第4期。
- (7)李建伟、王炳文:《我国人口老龄化的结构性演变趋势与影响》,《重庆理工大学学报(社会科学)》,2021年第6期。
- (8)B.R.米切尔:《帕尔格雷夫世界历史统计(欧洲卷1750~1993年)》,贺力平译,经济科学出版社,2002年。
- (9)庄解忧:《英国工业革命时期人口的增长和分布的变化》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》,1986年第3期。

The Theory and Practice of Social Governance in China after the Establishment of the People's Republic of China

Zhang Laiming^a and Liu Lihui^b

(a. Development Research Center of the State Council;

b. Institute of Public Administration and Human Resources, DRC)

Summary: Based on the political tradition and development practice after the founding of the People's Republic of China, the article aims to clarify the continuation of the theory and practice logic between "social governance", which was put forward at the Third Plenary Session of the 18th Communist Party of China, and the previous social construction as well as social management, and then conclude China's history of the theory and practice of the social governance developed from the socialist society.

The article holds that China's social governance is forming a new model of governance community in which the political leadership of the party committee, the construction of government capacity, the participation of social forces and the self-governance of the people are organically combined and realize a positive interaction. The core mechanism is that party committees and governments, through unified leadership authority, establish political principles and policy directions for social governance, continuously optimize social governance functions, strengthen the building of grassroots organizations and governance capacity, and guide as well as mobilize all social forces to achieve joint development, joint governance and shared benefits.

The core content of the thought on socialist social governance with Chinese characteristics includes six aspects: First, the Party is the core of leadership in social governance. Second, the people are the main body of social governance. Third, harmony and stability is the core goal of social governance. Social harmony is the CPC's value pursuit of an ideal society. Fourth, fairness and justice are core values in social governance. Fifth, the grassroots level is the focus of social governance. Sixth, the rule of law is a basic strategy for social governance.

Facing the new era of socialism with Chinese characteristics, China's social governance will make further exploration and innovation in promoting quality sharing of basic public services, modernization of grassroots governance system, and digital reform of social governance.

Keywords: social governance; the thinking of governance; basic experience; China's system and capacity for governance

JEL Classification: H83