

改革开放以来 社会治理体制改革的基本特点

□ 龚维斌

[摘要]改革开放以来,伴随着经济政治文化各方面的变化与发展,中国的社会组织方式和秩序建构模式也进行了一系列的调整和变革,并由传统意义上的社会管理逐渐走向现代意义的社会治理。社会治理体制改革创新主要表现在,一是社会治理理念创新:从社会管理走向社会治理、立足公平正义、坚持以人为本、追求活力与秩序的统一和重视源头治理;二是社会治理主体扩大:党政主导、多元参与和发展社会组织;三是社会治理方式改革:运用法治方式、运用信息技术;四是社会治理重心调整:重视网络社会治理、重视城市社会治理、重视基层社会治理和重视公共安全与应急管理。

[关键词]社会治理体制改革;社会治理理念;社会治理主体;社会治理方式;社会治理重心

[中图分类号]C916 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2016)03-0070-06

[作者简介]龚维斌,国家行政学院社会治理研究中心教授

中国自1978年实行改革开放以来,经济社会政治文化各个方面发生了全方位的巨大变化。在此过程中,社会的组织方式和秩序建构模式也进行了相应的调整和改革,由传统意义的社会管理走向现代意义的社会治理。社会治理体制不断改革创新,主要表现在社会治理理念、社会治理主体、社会治理方式、社会治理重心等几个方面。

一、社会治理理念创新

2012年,党的十八大提出了“国家治理体系和治理能力现代化”这样一个重要思想。作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,“社会治理”在学术界使用多年后正式进入党和国家的理论和政策范畴。社会治理是指:立足公平正义,以维护和实现群众合法权益为核心,协调社会关系,处理社会问题,化解社会矛盾,防范社会风险,促进社会认同,保障公共

安全,维护社会和谐稳定。社会治理是一个中国本土化色彩很浓的概念,它与国际上通行的“治理”概念既有联系又有区别。在一定意义上可以把它看作是“治理”的一个方面或一个部分。因此,“治理”的理念、原则、方法和手段在很大程度上同样适用于“社会治理”。社会治理是由社会和治理两个词组成的,既可以把“社会”理解为“多种社会力量和社会主体”,把“社会”作为主语来对待,即社会性力量的治理;也可以把“社会”理解为对象,把“社会”作为宾语来对待,即治理的是社会领域的事情。无论“社会”作为主语还是宾语,社会治理都是治理的一个方面,而不是全部。因此,社会治理与治理的不同之处主要在于,治理是一个更大的概念,治理的对象、范围和任务比社会治理要宽泛、复杂和繁重,而社会治理相比于治理则相对简单一些。社会治理是中国特色的理论和概念,是中国历史传统与现实发展的产物,具有很强的中国特

收稿日期 2016-03-18

色,有自己的特点。

1.从社会管理走向社会治理

社会治理是从社会管理发展而来的。中国人长期以来习惯于社会管理这一概念,而对治理以及与此相连的社会治理却十分陌生。社会管理是中国土生土长的概念,有人类社会就需要有社会管理。进入21世纪以后,随着中国经济高速发展、城镇化快速推进,经济社会结构以及人们的阶层和需求结构深刻变化,新老社会问题和社会矛盾交织、频繁发生,迫切需要加强和创新社会管理。2004年,党的十六届四中全会强调,要加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新。自此以后,社会管理成为党和政府的一项重要工作,是经济建设和管理之外的另一个重要任务。社会管理也因此受到学术界的重视,成为重要的学术研究领域,产生了一大批有价值的研究成果。但是,当时社会管理主要还是沿用传统的思维模式和手段,把“维护社会稳定”(简称为“维稳”)作为唯一目标,把“社会管控”作为主要手段,一些地方陷入“越维越不稳”“越治越不安”的怪圈。一方面是受到治理理论的启发,另一方面是基于对社会管理实践的总结,党和政府以开放的胸怀和不断创新的理论勇气,提出了社会治理这一新思想。社会治理是对社会管理理论的发展,是顺应时代发展要求、更具人文精神、更加合理的社会管理。

2.立足公平正义

社会治理要求立足公平正义。公平正义既是社会治理的重要原则,也是社会治理方式方法的衡量标准,更是社会治理效果和质量的评判依据。“事不公则心不平,心不平则气不顺,气不顺则难和谐。”不公平、不正义是很多社会问题、社会矛盾、社会冲突产生的根源。近年来,中国政府努力推进权利公平、机会公平和规则公平,致力于改革户籍制度,缩小城乡差距,改革就业、教育和社会保障政策,努力减少不公平现象;深化司法体制改革,规范司法行为,建设公正高效权威的司法制度,努力确保在全社会实现公平和正义。

3.坚持以人为本

社会治理要求坚持以人为本,保护公民的合法权益。以人为本就是要求维护人的尊严、满足人的需求、保障人的权利。以人为本是社会治理最重要的原则。实现以人为本,首先要着眼于保护弱势群体,只有弱

势群体的权利得到了保护,社会才能真正进步,文明程度才能真正提高。农民、农民工、贫困人口以及城市就业困难人群作为弱势群体,他们的财富相对较少,他们的社会地位相对较低,他们的社会影响力相对较弱,他们生产生活中的困难更多一些,而他们解决难题的能力也相对较差。近年来,对以上述群体为代表的普通群众的权利保护是党和政府工作的重点。中国一系列公共政策在体现普惠的同时,致力于补齐社会发展的短板,实行倾斜保护和重点保护。党的十八届五中全会提出“十三五”时期要坚持共享发展,让全体人民在改革发展中有更多的获得感,要求大力发展社会事业,着力保障和改善民生,实现“业有所就、劳有所得、学有所教、老有所养、病有所医、住有所居”。只有人民群众生产生活的实际困难得到了真正有效地解决,产生社会问题和社会矛盾的空间才会大大压缩。

4.追求活力与秩序的统一

社会治理追求秩序和活力的统一,强调既要追求稳定和秩序,更要激发社会活力。追求秩序和活力的统一是社会治理对社会管理理念的重要发展。不能片面强调维护社会秩序而忽视了激发社会活力,要防止出现“一管就死、一放就乱”的局面。新一届中央政府成立以来,一直把“简政放权、放管结合、优化服务”作为深化行政审批制度乃至行政体制改革的中心任务,把政府不该管、管不了、管不好的事情交给市场、交给社会,把该由地方和基层政府去做的事情权力下放,正确处理政府与市场、政府与社会、社会与市场以及中央政府和地方政府的关系,激发市场和社会的活力,鼓励和支持大众创业、万众创新,让一切创造财富的源泉充分涌流,努力做到人尽其才、物尽其用,人人心情舒畅。

5.重视源头治理

社会治理要求实行源头治理,而非末端治理;不是坐等问题出来以后再想办法解决,而是要提前预防、事先疏导,不是简单地管控、压制。源头治理要求保障公民权利,着力改善民生,进行社会风险评估,把矛盾、问题、隐患、风险消解在萌芽状态。

二、社会治理主体扩大

一般而言,社会治理的主体是多元的,运用多种力量进行治理,实行社会共治。1978年以前,中国实

行高度集中的计划经济体制,政府管理延伸到经济政治和文化等方方面面。政府(包括党在内的公共权力机构)在一定意义上是国家(国家政权)的代名词,因此,较激进的观点甚至认为改革开放前中国只有国家,没有市场和社会。“国家—市场—社会”的框架模型中只有强大无比的国家,国家吞没了市场,也吸纳了社会,既没有市场生存和发展的空间,也没有社会生存和发展的空间。国家(或者说党和政府)几乎是一切公共事务、公共产品、公共服务、社会秩序的唯一提供者。由于没有社会力量,也没有社会空间,因此改革开放以前的社会管(治)理更多的是政治管(治)理。

改革开放以来,中国着力打破计划经济体制,建立社会主义市场经济体制,培育企业家和市场力量,努力发挥市场配置资源的作用,国家力量对经济生活的直接干预越来越少,政府与市场的关系逐步向科学合理的方向发展。但是,相比之下,政府与社会的关系仍不合理,具体表现为政府对社会事务干预过多,干了很多干不了、干不好的事情;另一方面,对于社会成员亟待解决的生活难题,政府表现又往往缺位,使得社会问题和社会矛盾不能得到及时有效解决,群众诉求不能及时有效得到反映。这种状况不仅造成政府负担过重,还使得社会力量得不到发展。建立党政主导下的多元共治社会治理新格局,是中国社会治理体制改革创新的必然选择。

1.党政主导

中国特色的社会治理体制要求加强党委领导,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、居民自治良性互动。社会治理体制是对社会管理体制的继承和发展,它是一种扬弃式的坚持和创新。多元主体参与是在党的领导下和政府主导下进行的,因此,创新社会治理首先要加强党的领导,充分发挥政府的主导作用,而不是放弃党的领导和政府的主导。但是,党和政府在社会治理中发挥作用的方式又不能简单地沿袭传统的办法,必须与时俱进地改革完善。党的领导有利于保证社会治理不走偏方向,沿着正确的轨道前进。中国社会治理不可能照搬别国的经验和做法,需要探索建立与中国历史文化传统、社会主义市场经济体制相适应的社会治理模式。党的领导有利于团结、组织和动员各方面力量共同参与,因为共产党具有强大的凝聚力和整合

力,可以统筹和协调各种力量。新的历史条件下,党对社会治理的领导主要体现在对社会治理形势的判断、重大方针政策的制定上,体现在对社会思潮、价值观念、舆论民意和社会心理的掌握和引导上,体现在对社会治理人才的选拔、使用和培养上。政府对社会治理的主导作用,主要表现为经常性地研判社会发展趋势、编制社会发展专项规划、制定社会政策法规、统筹社会治理方面的制度性设计和全局性事项管理、筹集和合理配置社会治理资源。近年来,各级党委和政府加强了对社会治理宏观政策的研究与社会治理的顶层设计,不断强化社会治理责任制,加强对社会治理的考核,建立更加细化严格的社会治理考核指标体系。

2.多元参与

现代社会是复杂社会,人们的社会需求多种多样、千差万别,社会事务纷繁复杂,社会问题和社会矛盾林林总总,党和政府不可能包揽一切,必须动员和运用市场组织、社会组织等多方面力量参与社会治理。中国在构建多元共治的社会治理格局中,一是进一步健全城乡居民自治组织,深入推进居民自治。在这方面,党和政府近年来出台了一系列政策和措施。二是改革以工会、妇联、共青团为代表的群团组织,增强其活力,加强其与特定群众的联系,发挥其在社会治理中的重要作用。2015年7月,中央召开党的群团工作会议提出群团工作要以群众为中心,让群众当主角,要大力健全组织特别是基层组织,加快新领域新阶层组织建设,要积极联系和引导相关社会组织。同月,中央出台《关于加强和改进党的群团工作的意见》,指出了工会、妇联、共青团等群团组织改革发展的方向,为焕发群团组织的生机活力、有效参与社会治理提供了动力。除此之外,最重要、最紧迫的是规范和发展社会组织,鼓励和支持社会组织参与社会治理。

3.发展社会组织

社会组织也是中国式的概念。它是对传统的非政府组织、非营利组织、第三部门、民间组织等称谓的改造,主要有两种情况:一是在民政部门管理的社会组织,包括社团、基金会、民办非企业单位三类。截至2015年底,中国共有60多万家社会组织。二是实际存在但是没有在民政部门正式登记备案的社会组织。这类社会组织通常规模不大、内部结构比较简单甚至

不怎么规范,如社区老年志愿服务组织、钓鱼协会、棋牌协会等。据估计,这类组织的数量远远超过在国家机关登记备案的社会组织数量,而且生命力很强。

中国政府对于社会组织的改革发展思路,一是盘活存量,即用改革的办法规范已有社会组织的行为,激发社会组织活力。党的十八大以来,社会组织改革进入新的历史阶段。对于现有社会组织改革的目标是政社分开,促使社会团体、行业协会商会真正按照社会组织的要求独立运转,建立完善的法人治理结构,提高服务能力和水平。党的十八届二中全会决定限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩。经过2年的调研论证,2015年,中央办公厅、国务院办公厅印发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》,阐述了改革的总体要求和基本原则,明确了脱钩主体、范围、任务和措施,对配套政策和组织实施方式也作了详细的说明。其中,最为核心的内容是,推进行业协会商会与行政机关在机构、职能、资产财务、人员、党建外事等方面的“五分离五规范”。目前,行业协会商会与行政机关脱钩已进入实质性阶段。二是做大增量。与发达国家相比,与社会治理创新的现实要求相比,中国社会组织数量远远不足,迫切需要大力发展。2013年,中国政府明确要求改革社会组织登记管理制度,对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,除依据法律法规和国务院决定需要前置审批的外,不再需要有主管部门,可直接向民政部门依法申请登记。这在一定程度上有利于社会组织的发展。

三、社会治理方式改革

社会治理方式是指运用何种方法和工具治理社会。能否依法治理是社会治理与社会管理最重要的区别之一。在强调法治方式的同时,社会治理还要积极运用社会管理中有效的方法和工具,如道德约束、市民公约、村规民约、行业规范、单位管理等。

1. 运用法治方式

党的十八大以来,法治成为社会治理方式改革创新的主旋律。党的十八届四中全会提出推进法治社会建设的重大任务,要求把社会治理纳入法治化轨道,提高社会治理法治化水平。坚持依法治理,领导干部是关键。习近平总书记多次强调,各级领导干部要提

高运用法治思维和法治方式的能力,在法治轨道上推进各项工作。要求各级领导干部自觉带头守法,善于运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题,引导和支持人们依法理性表达诉求、依法按程序维护权益,预防和化解矛盾,有效实施社会治理。要求在领导干部中树立法治首先是“治官”而不是“治民”的理念。党的十八大以来开展的严厉打击腐败和全面从严治党都是依法推进社会治理的有力保障和重要体现。

法治要求规范约束政府权力,保护公民权利。党的十八大以来,党和政府致力于依法建立健全群众利益表达维护和矛盾纠纷解决机制。一是着力构建群众利益表达机制和协商沟通机制。要求各级政府建立决策听证制度,凡是事关群众切身利益的重大决策,都要通过听证等方式广泛听取群众意见。完善人大代表联系群众机制,听取和反映群众诉求。构建程序合理、环节完整的协商民主体系,拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道,充分发挥协商民主在群众利益表达和协商沟通中的独特作用,发展基层民主,维护基层群众利益,健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,维护和保障职工民主权利和利益。改革信访工作制度,建立涉法涉诉信访依法终结制度,启动信访立法工作,努力把信访纳入法治化轨道,引导群众依法理性表达诉求,通过法律渠道维护合法权益。二是着力构建社会矛盾预警机制。总结和推广一些地方创造的网格化管理、社会化服务经验,加大力度建设基层党组织、政法综治机构、人民调解组织,发挥其扎根基层、联系群众的优势,及时了解群众疾苦,倾听群众呼声,反映群众利益诉求,及早发现和掌握社会矛盾线索,为党委、政府和有关部门决策、管理提供依据。三是健全社会矛盾纠纷预防化解机制。各地开展大下访、大排查、大调处活动,坚持抓早抓小抓苗头、及时就地化解,最大限度地把矛盾解决在基层、解决在萌芽状态,防止矛盾激化升级。在社会矛盾纠纷化解方面,中国已经建立了调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等纠纷解决制度,这些制度各具特色、各有优势,在化解矛盾纠纷中各自发挥独特作用。党的十八届四中全会提出,要进一步完善各项纠纷解决制度,致力于建立不同纠纷解决制度运行顺畅、有机衔接、相互协调的多元纠纷解决机制。具体来说,就是要求进一

步完善调诉对接、裁审协调、复议诉讼衔接的机制,不同纠纷解决制度既能在各自领域和环节中有效发挥作用,又能够顺畅衔接、相互配合、相互支撑,强化纠纷解决效果。例如,调解是中国特色的纠纷解决制度。《人民调解法》规定了人民法院对调解协议效力的确认和执行制度,有效实施这一制度,对于提高人民调解的公信力,防止经过调解的纠纷又涌入法院,从而减轻法院案件压力,具有重要作用。因此,需要坚持和完善调解制度;同时,还要坚持调处结合、调判结合,能调则调,当处则处,该判则判,依法妥善化解纠纷。

2.运用信息技术

中国正处于信息化、互联网乃至物联网深度发展的时代。信息化与互联网为信息互通、资源共享、社会合作提供了极大的可能性和便利性,既给社会治理带来挑战,也给社会治理方式创新带来机遇。中国政府充分意识到新一代“互联网+”技术与社会治理服务融合在社会治理中的重要作用,把它作为提升社会治理精细化水平的有力支撑。近年来兴起的网格化管理模式就是信息化在社会治理中的运用。网格化管理模式是运用数字化、信息化手段,以社区、网格为区域范围,以事件为管理内容,以处置单位为责任人,通过管理信息平台,实现网格内单位联动、资源共享的社会治理模式。2015年7月,国务院颁布《国务院关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》,提出了10个方面的任务,其中有多项涉及社会治理的内容。与“互联网+”相关的大数据、云计算等信息化技术手段,越来越成为社会治理的重要工具。2015年8月,国务院出台《促进大数据发展行动纲要》,勾画了未来5至10年打造精准治理、多方协作的社会治理新模式。建设智慧城市、智慧社区、智慧警务,实行“阳光信访”正在成为潮流。

四、社会治理重心调整

社会治理重心涉及社会治理的范围、领域和重点任务。随着工业化、城市化、信息化、市场化和国际化的深入推进,中国社会治理的形势和任务发生了极大的变化,社会治理的重点领域和工作着力点也随之变化和调整。

1.重视网络社会治理

21世纪以来,互联网技术迅猛发展,快速形成了

一个庞大复杂的网络社会。由于网络社会的匿名性、平等性、参与性和互动性等特点,它的发展速度远远超出人们的想象。它既独立于现实社会,又与现实社会紧密相连,成为人类历史上新的生存交往空间和方式。2010年中国网民数量为4.57亿人,到2015年12月则跃升为6.88亿,5年多时间增加2亿多人。网络社会的诞生虽然给人们的生产生活、学习购物、交流交友等带来极大方便,但是网络信息鱼龙混杂、真假难辨,往往充斥着暴力、色情、欺诈、谣言等有害信息,信息安全存在隐患,一些言论不理性、不负责甚至有政治目的,对社会秩序和政治稳定构成威胁。为此,统筹现实社会的治理和网络社会的治理成为一项紧迫的任务。2011年5月,国务院办公厅成立国家互联网信息办公室,负责落实互联网信息传播方针政策,推动互联网信息传播法制建设,指导、协调、督促有关部门加强互联网信息内容管理等。2014年8月,国家互联网信息办公室颁布实施了《即时通信工具公众信息服务发展管理暂行规定》,对即时通信工具服务提供商、使用者的服务和行为进行了规范。2015年,全国人大常委会起草了《网络安全法(草案)》,向社会公开征求意见。2014年以来,多次开展针对网络谣言、网络犯罪的专项治理行动。成立专门的管理机构,制定专门的政策法律,依法实施网络治理,促进网络社会健康有序发展。

2.重视城市社会治理

2011年,中国城市化率达到51.27%,标志着城市人口超过农村人口,也意味着中国不再是一个农村和农民占主导的国家,而是城市和城市人口占主导的国家。2015年底,中国城市化率进一步提高到56.1%,预测2020年中国城市化率将达到60%。中国快速城市化的过程中,大量农村人口转移进入城市工作和生活。1978年,中国城市化率不到18%,30多年间中国城市化率提高了38个百分点,数以亿计的农村人口离开农村进入城镇。中国快速城市化进程带来两个极化效应,一是城市特别是大城市人口急剧膨胀,造成人口“过密化”,公共资源紧张,公共服务不足,外来人口难以融入当地社会,社会治理面临诸多困境。这种情况在北京、上海、广州和深圳等特大型城市特别明显。二是农村特别是中西部经济欠发达地区农村人口“空心化”,出现大量“空心村”和“空壳村”。青壮年外出以

后形成的“留守儿童”“留守妇女”“留守老年”有1亿多人,成为新的弱势群体。城市化带来的新变化、新挑战,给中国的社会治理提出了一个崭新的课题,一方面要积极探索建立适应城市特点的社会治理体制,另一方面要加强和创新农村社会治理。2015年底,在时隔37年之后,中央召开了改革开放后第一次城市工作会议,要求各级党委政府高度重视城市工作,科学规划、建设和管理城市,加强城市管理机构建设,改革城市执法体制,提高社会治理水平。城市社会治理在城乡社会治理格局中的地位将进一步上升。

3. 重视基层社会治理

基层社会治理是社会治理的根基,城乡社区则是基层社会治理的主要载体,社区治理已经成为基层社会治理的主要形式。各级党委政府越来越清醒地认识到,社会治理的重点和难点都在基层,上面千条线下面一根针。以乡镇街道和社区居委会为主体的基层直接面对和服务群众,基层社会治理水平的高低直接反映和决定着整个国家的社会治理水平。近年来,各地按照“重心下移、力量下沉、保障下倾”的要求,推进街道和社区管理体制变革。很多地方进一步把社会服务与城市职能下沉到街道,发挥街道开展公共服务、统筹辖区治理、组织综合执法、指导社区建设等职能,街道办事处在辖区社会服务与城市管理中的综合协调作用得到加强,推进街道政务服务中心建设。社区建设进一步得到加强,各地普遍开展社区减负工作,要求制定社区任务清单,社区有权拒绝在任务清单之外的政府部门和有关单位提出的工作要求,社区工作进一步规范。按照费随事转的要求,政府向社区投放和转移的资源更多。同时,遵循社区治理规律,动员居民委员会、社会组织、物业公司、业主委员会、驻区单位等各方面力量,搭建社区成员交往交流的平台,鼓励和支持社区成员互帮互助,加强社区公共事务民主管理,增进社区成员的联系,增强社区成员的社区认同感和归属感。

4. 重视公共安全与应急管理

公共安全事关人民安居乐业、社会安定有序,健

全公共安全体系、加强应急管理工作、确保公共安全是社会治理的重要内容。新世纪以来,我国自然灾害进入多发频发期,重特大事故灾难时有发生,食品药品安全事件经常发生,公共卫生事件防控难度增大,社会矛盾和群体性事件数量居高不下,反恐维稳形势严峻、任务艰巨。特别是随着工业化和城市化加速推进,城市高层建筑物、水电油气运等生命线工程,一些大型关键设备、化工园区等重大风险源在增多,一旦发生事故,可能导致重大经济社会损失和人员伤亡,造成社会混乱。2003年抗击“非典”疫情之后,中国政府开始建设以“一案三制”为核心的现代应急管理体系。经过10多年的建设和发展,中国应急管理的机构、制度逐步建立和完善,预防和处置突发事件的能力大大增强。但是,2015年发生的长江航道上“6.1”“东方之星”客轮翻沉事件、天津港“8.12”火灾爆炸事故、深圳市光明新区“12.20”渣土受纳场滑坡事件,造成重大人员伤亡,暴露出我国公共安全体系和应急管理工作的不足,也说明加快公共安全体系建设任重道远。作为非常态社会治理的应急管理工作,受到了前所未有的重视。当前有关部门正在制定《国家突发事件应急体系“十三五”规划》,致力于织密织牢公共安全网,补好应急管理的短板,提升公共安全保障和应对突发事件的能力。

注释:

意即越想维护稳定,社会却越不稳定。

阳光信访,是一种形象的比喻,这是国家信访局2013年以后实践和大力倡导的一种新型信访工作模式。它是指国家依托互联网建立信访信息系统。国家机关与国家信访信息系统互联互通,运用信息系统受理、办理信访事项,方便信访人查询信访事项的处理进展和办理结果,接受监督。

“一案三制”中“一案”是指编制和管理应急管理预案,“三制”是指应急管理的体制、机制和法制。

责任编辑 陈艳华