

改革开放以来的社会治理

吴超

(中国社会科学院当代中国研究所,北京 100009)

【摘要】 改革开放以来,中国共产党领导人民从中国的国情和时代要求出发,围绕“建立什么样的社会”以及“怎样进行社会治理”,探索和开拓了一条社会治理发展道路,由传统意义的社会管理走向共建共享共治的现代化社会治理。经过社会治理实践探索和制度建设,特别是中共十八大以来的探索创新,已经基本形成一套行之有效的具有显著的中国特色和独特优势的社会治理体系。党的十九大确立了建设社会主义现代化强国目标。当下,在全面建成小康社会的决胜阶段,社会治理面临新的阶段性特征,既蕴含新机遇,也伴随新挑战。中国社会治理的改革完善,应当结合世情、国情、社情、民情,置于经济社会发展全局中来谋划;应开放共治,增强社会治理的合力;应创新融合,推进社会治理科学化;应系统总结经验,加强顶层设计。

【关键词】 改革开放;社会治理;中国特色;独特优势

【中图分类号】D669 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1672-2590(2018)05-0020-09

社会治理事关国家兴衰、社会发展、人民福祉,是世界各国执政党和政府最为关心的重大问题。习近平指出,“独特的文化传统,独特的历史命运,独特的国情,注定了中国必然走适合自己特点的发展道路。”^[1] 改革开放以来,从中国的国情和时代要求出发,围绕“建立什么样的社会”以及“怎样进行社会治理”,探索和开拓社会治理发展道路,由传统意义的社会管理走向共建共享共治的现代化社会治理。

一、发展历程

当代中国社会治理发展道路,是一个历史的、动态的、发展的、与时俱进的探索历程,是中国共产党领导下在社会经济的变化、政治发展的逻辑、新型政治文化的形成和全球化冲击的综合考量作

出的历史选择,经历了一个从传统的社会管理到现代社会治理的发展历程。

(一) 改革开放前社会治理的探索和实践(1949-1978年)

1949年新中国的成立,为实现国家富强、民族振兴和人民幸福创造了必要的前提。中国共产党团结带领中国人民完成社会主义革命,确立社会主义基本制度,推进了社会主义建设,实现了中华民族由不断衰落到根本扭转命运、持续走向繁荣富强的伟大飞跃。基于中国工业化基础十分薄弱,以及资金、技术、人才十分匮乏的现实,打破了原来设想的从改善人民生活入手先发展农业、轻工业再发展重工业的计划,选择了强大的政府主导型的计划经济体制和优先发展重工业的赶超战略,以最快的速度集中力量加快工业化进程,以保

【收稿日期】2018-07-18

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“当代中国社会治理史研究”(15BDJ026)、中央马工程重大项目暨国家社会学科基金重大项目“改革开放历史经验研究”(2015MZD009)、国家社科基金专项工程“十八大以来党中央治国理政的社会建设思想研究”(16ZD009)的阶段性成果。

【作者简介】吴超(1973-),男,安徽凤台人,中国社会科学院当代中国研究所副研究员,硕士研究生导师,博士。

障国家的安全和发展。这一发展战略要求确保国家拥有强大的资源动员和配置能力,利用有限的资源推进现代化建设,因而迅速创建了国家全面管控的社会治理体制。这种社会治理体制,具体表现为:一是政府全能的社会管理体制。通过干部统一调配、职业身份统一确定、人员统一安置、社会事务统一部署、一切社会活动统一组织等,建立起以政府为中心的全能社会管理体制。二是以“单位”为基础的从业人员管理体制。国家机关、企事业单位、人民公社,都成为一个个“大而全”或“小而全”的单位组织,既是工作组织,也是提供基本公共服务、解决各种社会事务和落实社会管理控制任务的基层组织体系。三是以“街居”为基础的城市社会人员管理体制。通过街道——居委会体系,管理社会无工作人员、闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。由于绝大多数人都隶属于某一单位,街居体制起着社会管理的辅助作用。四是以单位制度、户籍制度、职业身份制度和档案制度为基础的社会流动管理体制。一般社会成员的就业和居住尽量固定,使社会高度组织化和有序化。

在当时的生产力水平和经济社会发展条件下,这种一元化的社会管理体制最大限度地整合社会力量,把“一盘散沙”的中国社会凝聚成一个整体,使国家具备了强大的社会动员能力,使新中国仅用30年时间就建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系,并在低水平下促进社会事业的发展,解决了总体性贫困。从国民经济恢复后的1952年到1978年,人均国内生产总值从119元增加到381元,居民消费水平从80元增加到184元,人口死亡率从17.0%降低到6.25%。1972年,英国学者汤因比在与日本学者池田大作的对话中就说,“几千年来,比世界上任何民族都成功地把几亿民众,从政治文化上团结起来。他们(中国人)显示出这种在政治、文化上统一的本领,具有无与伦比的成功经验。”^[2]中国依靠独特的体制保障了全体人民的基本民生需要,中国的科技、教育、文化、卫生、体育事业有了很大发展,城乡人民的健康水平大大提高。但是,这种管理体制和管理模式最大的弊端是权力过于集中,党政不分、政企不分、政社不分和管制过死,使经济和社会生活缺少活力,严重制约了社会经济的进

一步快速发展。

(二) 改革开放中社会治理的调整与变革 (1978 - 1992年)

社会管理制度的变革一直和改革开放同行,从1978年党的十一届三中全会直到1992年十四大确定社会主义市场经济为止,中国的社会结构、社会组织形式、社会价值理念等都已经和正在发生深刻变化,大量社会矛盾易发多发,原有的权力高度集中、政府统管一切的社会管理方式已经不能适应新的现实要求。伴随着这一转型过程,必然要求“多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑,改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式”,中国的社会管理也不断调整、完善,以适应快速发展的经济社会。针对政治、经济一体化的权力高度集中的管理体制,实行了党政分开、政社分开、政企分开的“放权”改革。在农村,废止政社合一的人民公社体制,建立乡政权,实行政社分开;在城市,为了“搞活企业”,实行政企职责分开,所有权和经营权“两权分离”,企业实行经营承包责任制。

改革开放以来,身份制得到了合理化的改革。由于经济建设成为各项工作的中心,社会生活中的政治色彩开始淡化,原有的阶级身份系列在城乡社会都日益弱化,并趋于消灭。以“大包干”为主要内容的农村经济体制改革使农民有了生产与分配的自主权,与生活资源的分配密切相连的户籍制度、票证制度的日益松动,经济体制改革以来城市中计划外经济的发展,大量农村剩余劳动力流向城市、乡镇,体制内的干部与工人在利益驱使下流向体制外新的就业岗位,所有制身份日益弱化,使社会上逐渐出现了新的社会群体。1985年颁布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》开始对流动人口实施暂住证管理,同年开始实施居民身份证制度。1990年全国流动人口突破3000多万人。改革开放以来整个社会经济体制和社会调控体制的变革,使单位的地位和作用发生了重要的变化。政企分开,使企业成为利益主体,企业自主经营、自负盈亏,对政府指令的责任减少。新组织形态开始萌生,主要包括行业协会、商会、文化体育协会、学术性协会、基金会、联谊会等,使民间社会组织化程度加强,开始与单位制分离。社会治理由原来的高度集中统一转向放松管制、放权

搞活,使不同的社会组织 and 市场主体开始参与社会治理,由党和政府包揽一切向注重激发社会活力转变。运动式、批斗式的管理方式被新的法制化管理方式所取代。作为社会控制细胞和福利供给者的单位逐渐变为比较单纯的工作场所。

社会管理体制的调整和变革推动着改革开放事业的顺利发展。放松管制带来了市场活力和社会生机,使社会生产力获得新的解放,安定团结的政治局面不断巩固,十一亿人民的温饱问题基本解决,并在向小康迈进。但由于未从根本上触动计划经济体制,社会管理的调整和变革是在许多方面未进行配套改革、政府主要通过行政手段管理社会经济的方式没有改变的情况下进行的,社会管理仍从属于行政体制下的社会管理。

(三) 从社会行政管理到社会管理的市场化转轨(1992-2002年)

1992年,邓小平南方谈话和中共十四大的召开,确立了社会主义市场经济体制发展目标。自此经济体制转型和法制化建设的步伐加快,在优先发展经济的基础上推进社会全面发展,社会体制的改革渗透到社会领域的各个方面。这一时期,社会治理服务配套于经济体制的市场化改革,从社会行政管理向社会治理的市场化转变,同时也加快了社会治理法制化进程,并且出现了结构分化和治理重心下移。

市场化。随着社会主义市场经济改革的推进,加之各级政府社会管理职能扩大带来的财政压力,政府公共服务和社会事业管理越来越多地吸收和应用市场要素、市场机制和市场手段,市场的原则被大量引入社会管理领域,管理的效率和效益均有不同程度的提高。社会管理方式手段的市场化发展有多种表现形式,一是公共服务市场化。二是社会事业单位的市场化改革。在社会管理的方式手段市场化、经营化发展中也形成了一些有效的工具性方法,如合同外包、特许经营、用户付费、内部市场等,这些市场化的工具提高了管理的效率。但是也出现了政府的“公司化”趋势、职能部门的“寻租”现象,以及再分配权力滥用市场逻辑的问题。

法制化。在单位体制的瓦解中,原来承担生产经营、秩序维持、生活保障的共同体单位逐渐解体,致使基层社会管理、社会治安管理、社会团体

管理的改革成为市场经济体制下社会秩序重构的迫切要求。首先,基层社会管理的法制化得到加强。1998年公布的《村民委员会组织法》对农村基层组织建设做出了全面的战略部署,对村民委员会的性质、职能和相关问题作了更明确的规定;2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发《关于在全国推进城市社区建设的意见的通知》将城市基层社会管理纳入了社区建设范畴。其次,社会治安管理法制化也在稳步推进。这期间,中央相继出台了《关于实行社会治安综合治理领导责任制的若干规定》(中央综治委等1993年)、《关于加强农村治保会工作的意见》、《关于加强社会治安综合治理的决定》(中共中央、国务院1996年)、《关于进一步开展基层安全创建活动的意见》(中央综治委1997年)等,中共中央、国务院于2001年发出的《关于进一步加强社会治安综合治理的决定》提出要坚持“打防结合,预防为主”的方针。第三,随着政社合一体制退出历史舞台,社会团体在我国大量涌现,社团的法制化管理也步入正轨。1998年6月,在国务院机构改革中成立了民政部民间组织管理局;1998年9月国务院重新修订了《社会团体登记管理条例》,并于同年10月颁布《民办非企业单位管理条例》。

重心下移。市场化改革带来的社会管理事务的增多、社会管理主体多元化发展、社会管理结构分化与重心下移的趋势非常明显。20世纪90年代以后,政府虽然仍然是最重要的社会管理主体,承担着其他社会管理主体难以完成的社会管理任务,如社会保障、社会治安、环境治理、危机应急、基础公共设施建造等等,但是除了政府之外,社会管理主体的多元化发展的趋势已相当明显。在这段时期,政府之外的社会管理主体包括事业单位、社区自治组织、社会组织、企业组织,这与计划经济体制下政府一元化社会管理形成了鲜明的对比。民间组织管理从定期清理走向依法登记管理,并获得很大发展。城市社区建设提上党和政府的议程,农村村民自治走上规范化管理的轨道。

这一阶段,社会治理发展迅速但不平衡,这主要是由于市场化推动,或者说是服务于、配套于经济体制的市场化改革的结果。社会治理着眼于解决社会巨大变迁和经济发展中不断凸显的社会问题,以缓和社会矛盾,维护社会稳定,从而减少经

济建设的阻力。作为经济体制改革的“配套工程”,为给企业减负、给政府甩包袱,各项社会建设政策得以制定和实施。尽管这一时期还没有把社会治理和社会建设作为独立的概念提出,也没有形成较为完备和系统的理论,但是已经把社会治理作为社会发展的重要组成部分,将社会治理的具体内容包含在经济、政治和文化建设之中,而且出现在党的报告和文献之中,为下一阶段社会治理的进一步推进奠定了良好的基础。

(四) 在构建和谐社会中加强和创新社会管理(2002-2012年)

2002年召开的党的十六大,提出了全面建设小康社会的奋斗目标,并把社会更加和谐列为全面建设小康社会的一个重要目标;明确了构建社会主义和谐社会在中国特色社会主义事业总体布局中的地位,并将社会管理作为政府的四大职能之一;同时从维护社会稳定的角度提出要“改进社会管理、保持良好的社会秩序”。2003年7月,胡锦涛在总结防治非典经验教训时指出,要进一步加强社会管理体制的建设和创新,建立健全与发展社会主义市场经济相适应的社会管理体制。

2004年,《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中正式提出,“加强社会建设和社会管理,推进社会管理体制创新”,“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,明确了社会管理的领导体制。2006年10月,中共十六届六中全会审议通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,从健全社会管理格局、健全社会管理机制、完善社会治安防控体系等三个方面对加强社会管理的具体途径进行了部署,将“社会管理体系更加完善”作为“2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务”之一。2007年,中共十七大报告从实现全面建设小康社会新要求的角度提出了建设更加健全的社会管理体系的要求,提出了要“最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素”的新要求,并提出全民进行以民生为重点的社会建设。由此,社会体制改革正式提上党委和政府的工作日程,体现了社会管理思想逐步成熟。

2011年,中国跃居“全球第二大经济体”,这进一步要求加强和创新社会管理。3月,“加强和

创新社会管理”独立成篇,写入了“十二五”规划纲要;7月,中共中央、国务院又专门出台了我国第一个关于创新社会管理的正式文件《关于加强和创新社会管理的意见》,以构建社会主义和谐社会为目标,将社会秩序与社会发展贯通起来,实现社会建设与社会管理并举。至此,经过长期探索和实践,初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,并且在社会管理的手段方面,做到行政手段、法律规范、经济调节、道德约束、心理疏导、舆论引导等多措并举。

(五) 打造全民共建共治共享的社会治理格局(2012-2018年)

2012年11月,中共十八大召开,提出“全面建成小康社会”的战略任务,凸显了以民生和社会管理为核心的社会建设的重要性,并且第一次鲜明地提出“构建中国特色社会主义社会管理体系”的重要战略思想。其一是“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,将社会管理和民生并列为社会建设的两个重要方面,统一于社会主义和谐社会建设之中。其二是要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制。在社会管理体制中增加了“法治保障”这一新内容,体现了社会管理与依法治国的结合。社会管理,不只是政府层面的行政性管理,法治是社会管理的基础性保障。其三是对加强和创新社会管理的措施提出了新要求,以提高社会管理科学化水平。

经过探索和实践,2013年11月召开的中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。《决定》提出“全面深化改革”的战略思想,把“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”确定为全面深化改革的总目标,并直接提出“加快形成科学有效的社会治理体制”的任务。“社会治理”成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。2014年3月,十二届全国人大二次会议的政府工作报告对“推进社会治理创新”作了具体部署,要求“注重运用法治方式,实行多元主体共治”。党的十八届四中全会把“推进法治社会建设”作为全面依法治国的重要内容,第一次明确提出“提高社会治理法治化水平”,在

依法治国的基本方略下,把社会治理纳入法治化轨道,并要求努力实现社会治理体系和运行机制的法治化、制度化。

2017年,党的十九大报告指出,社会主要矛盾已经由“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”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”。当下,人民群众对美好生活的需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长。为了有效回应这些新需要,解决社会的新矛盾,十九大报告在加强和创新社会治理领域,提出要打造“共建共治共享的社会治理格局”,这与党的十八届五中全会提出的“构建全民共建共享的社会治理格局”相比,增加了“共治”的表述,进一步丰富了加强和创新社会治理工作的内容;同时提出了社会治理的制度建设和提高四化水平和加强四个体系建设;并且在实现社会主义现代化强国的目标中,提出到2035年基本形成现代社会治理格局。

随着全面深化改革的推进,中国的社会体制改革进入新阶段。以习近平为核心的党中央,从统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的高度,加强和创新社会治理,在社会治理体系和治理能力现代化建设方面取得了明显的进展,政府社会管理和公共服务职能得到加强,就业、教育、医疗卫生和社会保障等民生事业得到进一步发展,公共安全体系和应急管理建设不断加强,基层社区服务管理有序推进。

二、显著的中国特色和独特优势

习近平指出“我们的国家治理体系和治理能力总体上是好的,是有独特优势的,是适应我国国情和发展要求的。”^[3]中国特色社会治理具有显著的中国特色和独特的优势。

(一) 围绕大局 和谐有序

围绕大局、和谐有序是实现社会治理的目标和首要特征。促进经济社会协调发展,是建设中国特色社会主义的必然要求,也是全面建成小康社会的必然要求。经济的发展和繁荣并不能必然地解决现存的社会矛盾问题,而是更多地要靠加快以社会治理为重点的社会建设来解决。社会治

理的时代主题随经济社会的发展变化不断调整变化,从社会稳定、社会发展向更高阶段的社会和谐迈进。在社会主义建设时期,通过社会整合和社会动员,调动一切积极因素,巩固新生政权,恢复发展国民经济,让人民过上安定有序的社会生活;在改革开放时期,社会治理的目标偏重于以经济建设为中心,正确处理改革、发展和稳定的关系,把促进改革发展同保持社会和谐稳定结合起来,坚持改革力度、发展速度和社会可承受程度的统一,实现社会稳定和人民生活富庶;在全面深化改革的新时代,提出了建设平安中国的社会治理总目标,全社会共建共享,全面推进社会治理体系和治理能力现代化,实现社会公正公平、人民幸福。

虽然社会治理的主题顺应时势,但其根本目标坚定明确,始终围绕中心工作,服务大局。改革开放以来,逐步建立健全了党和政府主导的维护群众权益机制、群众利益保障机制、社会利益协调机制、群众诉求表达机制、社会矛盾纠纷排查预警机制、社会矛盾调解机制、政府重大决策的社会风险评估机制、突发事件监测预警机制、虚拟社会综合管理机制等等,不断推进社会治理体系的完善和能力的提升,从而实现了国家的长治久安和人民的安居乐业。

(二) 以人为本 服务为先

以人为本、服务为先是中国社会治理的显著特色。社会治理是对人的管理和服务,管理社会不是最终目的,服务社会才是根本要求。党的十八届三中全会总结了改革开放积累的宝贵经验,其中很重要的一条就是强调必须坚持以人为本,尊重人民主体地位,发挥群众首创精神,紧紧依靠人民推动改革。习近平指出,加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人,只有人与人和谐相处,社会才会安定有序。他还指出,社会管理主要是对人的服务和管理,说到底是在做群众的工作。一切社会管理部门都是为群众服务的部门,一切社会管理工作都是为群众谋利益的工作,一切社会管理过程都是做群众工作的过程。十八大以来,坚持以人为本、服务为先的理念,以保障改善民生、促进社会公平正义为重点,大力发展社会事业,完善公共服务体系,加强和创新社会治理,促进人民安居乐业、社会安定有序;同时,寓管理于服务之中,管理中体现服务,服务中延伸管理,正

确处理好维稳与维权、活力与秩序、民主与法治的关系,在实践中探索形成有效体制机制,努力实现管理与服务的有机统一,解决影响社会和谐稳定的突出问题。

(三) 党政主导,多元协同

党政主导、多元协同,是中国社会治理的最大优势和最大特色。社会治理既是对全社会的治理,也是全社会共同参与的治理。党政主导的社会治理,必须处理好党政的“掌舵”与社会的“划桨”关系。习近平强调,“看不见的手”和“看得见的手”都要用好,努力形成市场作用和政府作用有机统一、相互补充、相互协调、相互促进的格局。

坚持中国共产党的领导,坚持多方参与,能够最大限度地凝识聚力,完善巩固符合中国社会体制特点的高效领导模式。坚持党的领导,发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保社会治理的正确方向。发挥政府在社会治理中的主导作用,转变政府职能,创新行政管理方式,加强和优化公共服务,促进社会公平正义和社会稳定,促进共同富裕。十八大以来,既充分发挥党政的主导作用,又充分发挥各种社会力量、社会组织在社会治理中的作用,共同参与社会治理,共同分享发展成果,经济、高效、公平地解决好各类社会问题,从而发挥了国家整体效应、促进了政府积极作为、实现了国家集体意志,促进了经济社会协调发展。

(四) 依法治理,综合施策

依法治理、综合施策的社会治理方式,是中国社会治理的又一显著特点。习近平指出“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”应善于运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题,统筹运用经济调节、行政管理、法律规范、道德教化、心理疏导、舆论引导等手段,增强社会治理实效。经过多年的探索和创新,逐步形成了“自上而下”的社会管理与“自下而上”的社会自治之“纵向有机结合”,“自外而内”的法治与“自内而外”的德治之“横向有机结合”,以及“纵向治理”与“横向治理”的结合,注重源头治理、动态管理与应急处置的相互结合。在社会治理手段上,要实现市场的无形之手、政府的有形之手、社会的隐形之手的有机结合。在社会管理的环节和重点上,要实现治本与治标、事后救济与源头防范的合理布局。同时,应积极探索互

联网、大数据、移动社交媒体等新兴技术手段在社会治理中的运用,努力构建与信息社会相适应的现代治理技术手段。

三、社会治理改革面临的新情况新挑战

当前,世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展,不稳定不确定因素增多。同时,我国GDP已居世界第二位,并进入全面建成小康社会决胜阶段,社会正在发生广泛而深刻的变革。因之,创新社会治理任务越来越艰巨繁重、标准要求越来越高。在此背景下,社会治理面临新的阶段性特征,既蕴含新机遇,也伴随新挑战。

(一) 经济社会的持续深刻变革

世界格局正经历大变革大调整,世界经济复苏乏力,经济全球化出现波折,我国与世界的合作与竞争同步上升、互动持续加深,国际因素的倒灌效应和国内因素的溢出效应相互交织。我国经济运行总体平稳,新常态特征明显,但新旧发展动能转换需要一个过程,经济下行压力依然较大,给社会和谐稳定带来潜在风险。随着新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化发展,经济体制持续深刻变革,利益格局持续深刻调整,思想观念持续深刻变化,社会日趋开放多样。社会结构日益多元化,但作为社会稳定之中坚力量的中等收入阶层却规模偏小、不稳定性偏高;同时,人口结构发生了深刻变化,老龄化在加速行进,家庭结构日益小型化,养老保险收支平衡面临巨大压力。人口流动加速,少数大城市人口疏解往往出现制度性歧视。人们生产生活方式、社会组织动员形式发生深刻变化,社会自组织日益活跃,原有的社会规范和管理手段逐渐弱化。

(二) 社会冲突复杂化、多样化

在社会的大变动、大转型时期,社会各阶层的利益结构不断分化、重组,贫富差距扩大、地区发展不平衡、分配不公以及与此相联系的腐败问题刺激着社会。不同群体的利益诉求日趋多样化,表达诉求的方式与途径也呈现出多样化,但应对诉求的举措准备明显不足、综合统筹不够。近年来,环境污染、劳资纠纷、食品安全、“大城市病”等新的挑战不断出现,影响人民群众安居乐业,影响社会和谐稳定。在新的历史条件下,社会矛盾、

社会问题的爆发具有集中性、关联性、扩散性的特点。新老问题交织在一起,各地发生了不少参与人数众多、冲突激烈、影响广泛的群体性冲突事件,并且呈现出利益矛盾普遍化、矛盾主体多元化、一般问题复杂化、单一问题扩大化、利益问题政治化、个体问题群体化、群体问题组织化、组织发动网络化、诉求表达对抗化、内部矛盾外部化的趋势,困扰着我国的社会稳定、社会秩序。

(三) 新型社会安全的不确定性

当前,中国经济社会发展呈现新的阶段性特征,各类矛盾风险交织叠加,社会矛盾复杂程度加深,公共安全风险增多,防范化解管控难度大,维护社会大局稳定面临新压力。随着移动互联网、物联网及大数据、云计算、人工智能的发展,人类生活所经历的一切都在转变。这样一个快速发展的时代,从未在人类历史上发生过。这既为我们增强社会治理的前瞻性、精准性、高效性,解决社会治理难题,提供了重要机遇,也给社会治理带来新的挑战。当前,我们面临的最现实安全威胁主要来自网络空间。网络安全的复杂性、影响力远远超过传统安全。当前中国网络犯罪已占犯罪总数的三分之一,并以每年30%以上速度增长。在社会生活全球化和信息传播网络化的情况下,发达的互联网成了放大器。互联网正在全方位地改变着人们生活的方方面面,揭示了新时期的社会治理不可能再简单地延续过去的方式方法。

(四) 社会治理的标准日益高企

随着生活水平不断改善,人民群众诉求全面升级,并越来越多样化,求发展、要公平、想参与的愿望增强,对安全的要求提高。人们的维权意识与维权方式也在发生重大变化,从个体维权到集体维权,从底线维权到发展维权,正在成为一种新常态。市场经济条件下人们的价值理念发生深刻变化,与这种变化相适应的社会道德和诚信体系建设却滞后于变化。另外,约束、监督追求个人利益的行为规范却没有建立完善;适应这种复杂性的社会治理和监督监控技术却没有得到符合需求的提高。不依法用权就会导致权力失范,不为民用权就会造成权力侵害权利。如何准确把握新形势下人民群众需求新变化,把解决实际问题与解决思想问题结合起来,增强人民群众安全感和满意度,对推进社会治理创新的任务、标准要求越来越

越高。

四、中国社会治理的改革完善方向

加强和创新社会治理是党的十八大提出的重大任务。推进社会治理体系现代化,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的重要内容。习近平强调“当前,全党面临的一个重要课题,就是如何正确认识 and 妥善处理我国发展起来后不断出现的新情况新问题。”积极创新社会治理体制,努力提高社会治理能力和服务发展的水平,应当结合世情、国情、社情、民情,切实提高社会治理能力。

(一) 以新目标引领社会治理的创新

全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,是创新社会治理的目的和归宿,也是前提和基础;创新社会治理,是全面建成小康社会的必然要求和重要保障,两者相辅相成、不可分割。党的十九大提出的社会主义现代化建设新目标、新部署,涉及经济、政治、文化、社会、生态等领域,突出了人的全面发展和实现共同富裕的要求,突出了社会公平正义的要求,突出了人与自然和谐相处、实现永续发展的要求,反映了人类社会发展的总趋势,回应了人民对过上美好生活的向往。因此,必须把社会治理纳入到新时代中国特色社会主义建设总体布局中去谋划和推进,不能简单地就社会治理抓社会治理,必须以新发展理念引领社会治理创新,全面提升社会治理能力和水平。贯彻创新发展理念,通过不断推进社会治理理念创新、体制创新、制度创新、方式创新和科技运用创新,运用创新思维、创新路径、创新方法、创新手段全面推进社会治理科学化、精细化、现代化。贯彻协调发展理念,社会治理应更好服务于促进社会与经济协调发展、城乡区域协调发展、物质文明和精神文明协调发展,更好加强城乡基层社会治理和公共安全建设,提升社会治理整体效能。贯彻绿色发展理念,应注重实现人与自然和谐相处,依法加强生态环境和城乡环境的保护与治理,实现“既要绿水青山,也要金山银山”,不断提升人民群众的生态环境幸福指数。贯彻开放发展理念,应注重把握全球治理与各国社会治理发展趋势,加强同各国开展社会治理研究的合作交流,更好促进我国社会治理创新和社会文明

进步,推进“人类命运共同体”的形成。贯彻共享发展理念,坚持以人民为中心,着力提升社会治理全民共建共享的能力和水平,以更好促进社会公平正义,逐步实现共同富裕。

(二) 合作共治,完善社会治理体系

多元社会主体合作共治,是社会治理走向现代化的重要标志。要加快形成科学有效的社会治理体制,必须从中国的国情出发,既不能走把治理权力都集中到政府、政府包管一切社会事务的老路,也不可能走一些西方国家倡导的完全依赖民间组织发育社会的道路。

在实现社会主体合作共治中,应做到下列四点。第一,实现党对社会的有效整合,发挥凝聚和引领作用。创新社会治理要坚持以党的组织引领社会组织,不断扩大党的组织和工作覆盖面,通过宣传、教育、发动、组织、指导人民群众和社会组织有序地参与社会治理,形成多方参与、共同治理的局面。第二,尽快实施政社分开,培育各类社会组织。加快事业单位的分类改革,引导和强调企业承担社会责任,建立一批承担更多社会责任的“社会企业”,发展壮大承接政府购买社会服务的社会组织。各类社会组织,或称为非政府组织,在公共管理体系和政治文明建设中都是必不可少的因素和环节,与政府、企业共同构成多元治理结构。第三,完善基层群众自治制度,创新有效预防和化解社会矛盾体制。搞好基层治理,是社会治理现代化的基础性工程。社区治理的首要任务,是培育以地域为基础的真实的生活共同体,塑造社区文化与社区认同,改进社会治理方式,进一步树立起与社会平等合作的治理理念。第四,构建“多中心、协作型、整体性”治理模式,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,形成多主体参与、整体性协作,网络化治理的态势,实现治理结构良性和均衡。

(三) 综合治理,完善社会治理机制

深化社会治理改革,必须采取综合治理,积极探索社会治理工作机制,灵活运用各种行之有效的治理方法。与新的社会治理理念、工作格局和制度体系相适应,在用好传统手段的同时,还要善于学会运用新方式,综合运用多种手段。对于各种社会矛盾纠纷,应当针对其不同的特点,综合运用政策、法律、经济、行政等手段以及教育、协商、

调解、疏导、听证等办法综合施策,使各项工作运转更加协调规范有序。针对信息化的快速发展,工作方法上,运用网格化手段,实现社会治理精细化;运用信息化手段,实现社会治理动态化;运用科技化手段,实现社会治理数字化。作为东方经验,应充分发挥调解在化解社会矛盾,缓和社会冲突,消解社会对立,促进社会和谐的重要作用 and 优势,通过人民调解、行政调解和司法调解的有机结合,实现诉讼和调解的对接,充分发挥诉讼调解与大调解机制的优势,提高调解解决纠纷的效率。

社会治理的现代化和科学化的实现,要更加注重联动融合、开放共治,更加注重民主法治、科技创新,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,提高预测预警预防各类风险能力。要坚持问题导向,把专项治理和系统治理、综合治理、依法治理、源头治理结合起来。要完善社会治安综合治理体制机制,加快建设立体化、信息化社会治安防控体系。

(四) 系统总结经验,加强顶层设计

加快推进社会治理体系和治理能力现代化,要以现实为基础,特别是要以实践经验为基础。不是从头再来,不是“另起炉灶”,不是搞“两张皮”。总结我国已有的成功经验,借鉴国外的好做法,探索发展的新路子,都是不可或缺的。

马克思指出,“批判的武器当然不能代替武器的批判,物质力量只能用物质力量来摧毁;但是理论一经掌握群众,也会变成物质力量。理论只要说服人,就能掌握群众;而理论只要彻底,就能说服人。所谓彻底,就是抓住事物的根本。”^[4] 十八届三中全会的《决定》指出,“坚定走中国特色社会主义道路”,要一切从实际出发,“总结国内成功做法,借鉴国外有益经验,勇于推进理论和实践创新”。治理理论是一个舶来品,要在中国发挥作用,能够发展,需要将其中国化,建立起适合我国国情的社会治理制度。我国各地情况千差万别,改革过程中被实践证明的一项成功做法,就是注重总结地方经验。要通过系统总结地方经验并加以提炼,完善社会治理创新的顶层设计,走出一条中国特色社会主义的社会治理道路。体制方面,要厘清社会与国家、社会与政治经济的各自领域及边界,理顺政府不同部门之间的权责关系,要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,要发展

社会组织 塑造公民参与治理的模式。机制方面,要完善协作机制,加强治理主体的沟通、参与、合作、协同、整合;要建立信任机制、健全责任机制、强化监督机制、完善信息交流机制,构建透明运作型的社会治理模式。

[参考文献]

[1]习近平.习近平谈治国理政[M].北京:外文出版社,2014.

[2][英]汤因比,[日]池田大作.展望21世纪——汤因比与池田大作对话录[M].荀春生,等译.北京:国际文化出版社,1999.

[3]中共中央文献研究室.习近平总书记重要讲话文章选编[M].北京:中央文献出版社,2016.

[4]马克思.自在的尘世根基——黑格尔法哲学批判[M].北京:中国社会科学出版社,2009.

(责任编辑、校对 李 慧)

Social Governance since Reform and Opening – up

WU Chao

(Contemporary China Institute, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 10009, China)

Abstract: Since the reform and opening up, the Communist Party of China has led the people to explore and develop a path of social governance development from the perspective of China's national conditions and the requirements of the times, focusing on "what kind of society is established" and "how to conduct social governance." Social management is moving towards modern social governance with joint construction and shared governance. After the social governance practice exploration and system construction, especially the exploration and innovation since the 18th National Congress of the Communist Party of China, it has basically formed a set of effective social governance systems with significant Chinese characteristics and unique advantages. The 19th National Congress of the Communist Party of China established the goal of building a socialist modernization power. At the moment, in the decisive stage of building a well-off society in an all-round way, social governance faces new stage characteristics, including both new opportunities and new challenges. The reform and improvement of China's social governance should be based on the world situation, national conditions, social conditions, and people's sentiments, and should be placed in the overall situation of economic and social development. It should open up and co-governance and strengthen the synergy of social governance; innovation and integration should be promoted to promote the socialization of social governance; Summarize experience and strengthen top-level design.

Key words: social governance; institutional improvement; top-level design