中国社会治理体制历史沿革

与发展展望\*

张来明

国务院发展研究中心党组成员、副主任

【摘 要】

中国社会治理体制是在继承历史与文化传统基础上，不断因应经济社会发展与变革需要、吸收借鉴国外有益经验中逐步发展起来的。改革开放40年以来，尤其是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展理念，提出了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理创新发展模式，在理论、制度和实践层面进行了大量创新。随着中国特色社会主义进入新时代，中国社会治理将以打造共建共治共享的社会治理格局、构建充满活力又和谐有序的社会为目标，以保障和改善民生为重点，提高社会治理的社会化、法治化、智能化、专业化水平，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业。

【关键词】

社会治理 治理体制 政府治理 社会调节 居民自治

中国特色社会主义社会治理体系建设，是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，是坚持和发展中国特色社会主义制度、统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的内在要求。中国的社会治理格局有其独特的历史与文化传统，是在不断适应本国经济社会变革和积极吸收国外有益经验中演变而来，党的十八大以来在理论、制度和实践方面形成了诸多创新。迈入中国特色社会主义新时代，中国的社会治理体系改革还面临诸多挑战，必须紧扣民生需求，把握发展趋势和潜在社会风险，不断开拓创新，加强和创新社会治理，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

一、中国社会治理体制的历史沿革

正如习近平总书记所说，一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。中国今天的国家治理体系，是在中国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。

（一）中国传统的社会治理思想与社会治理体制

中国传统社会治理主要是指统治者的“治”国“理”政。自先秦以降，中国传统的治理思想主要有儒家、道家、墨家、法家等流派。这其中，道家奉行无为而治的思想，“我无为，而民自化；我好静，而民自正；我无事，而民自富；我无欲，而民自朴”。无为而治强调避免过多的政府干预，充分发挥民众自我能动性，以汉初奉行休养生息政策的“文景之治”为典范，与今天的简政放权、社会调节、激发社会活力相呼应。墨家则主张“兼爱”“非攻”“尚贤”“尚同”“节用”的治理思想，是先秦与儒家并列的显学。

诸流派中，对中国传统治理影响最大的是儒家的礼治和法家的法治，所谓德刑相辅、儒法并用。在儒家看来，“礼”具有维持社会体制和社会和谐的重要作用，“礼之用，和为贵。先王之道，斯为美；小大由之。有所不行，知和而和，不以礼节之，亦不可行也”。以礼乐明等级、别尊卑，使各守其位，社会有序。基于家国一体的社会现实，儒家提出“修身齐家治国平天下”，建立起国家治理与家庭管理、个人修养间的关联，突出了伦理和道德原则在治理中的优先性。法家认为礼乐之治不适应发展的社会民情，倡导法治，提出“法者，宪令著于官府，刑罚必于民心，赏存乎慎法，而罚加乎奸令者也”，“诚有功，则虽疏贱必赏；诚有过，则虽近爱必诛”，主张将法作为治理的核心，让国家一视同仁直接管控到每一个个体。在传统中国社会，儒法治理思想均具有一定的理想主义，自“汉承秦制”、“独尊儒术”以来，中国传统治理采取了事实上的“外儒内法”模式。

从治理体制来看，秦朝未采纳周朝的分封制，推行郡县制，在县以下建立乡亭等社会管理和控制系统。由此，郡县制成为维持大一统的基本制度安排，清朝“改土归流”的实践是这一制度的延伸。中国传统治理形成“双轨政治”架构，包含“自上而下的中央集权专制体制”和“自下而上的自治民主体制”，所谓“皇权不下县、县下兼自治”，县以下更多的是“无为政治”和“长老统治”。而连接县以上以皇权为中心的“官制”秩序与县以下以家族（宗族）为中心的“乡土秩序”的，是乡绅阶层。

民国时期，在政府治理方面，县以下开始设区管理，区以下设置保甲等组织，开始打破皇权不下县的传统；在社会自治方面，宗族与社团治理并存。

（二）改革开放前的计划管理体制

新中国成立至改革开放前，中国采取计划管理或政社合一的社会治理体制。面对旧中国留下的一盘散沙的社会局面及新中国成立后复杂的国内外形势，政府的当务之急是把国家组织起来，把国内外一切积极因素都调动起来，为社会主义事业服务。

在逐步建立社会主义计划经济体制的同时，中国建立了以严格计划管理为主要特色、政社合一的治理模式，该体制的核心构成包括人民公社、单位制、街居制和户籍管理。在农村，通过生产合作社农民得以逐步组织起来。毛泽东指出，还是办人民公社好，它的好处是可以把工、农、商、学、兵结合在一起，便于领导。在城市，通过单位制承担社会管理职能，从业人员得以逐步组织起来；在单位外，以“街居组织”为基础，社会闲散人员和救济、优抚对象得到管理。通过户籍制度，人口流动得到严格控制和组织引导。1951年版《城市户口管理暂行条例》开篇便提出要“维护社会治安”，1958年版《户口登记条例》明确“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入的证明，向常住地户口登记机关申请办理迁出手续”。

计划管理模式极大增强了国家对社会的组织、动员和控制能力，保持了高度统一的社会秩序，由于政府包办一切，该体制也使得社会缺乏必要的流动性、活力和自我调节机制。

同时期，毛泽东同志1957年关于正确处理人民内部矛盾的论述成为社会管理的基本方针。他指出，社会主义条件下有敌我和人民内部两类性质完全不同的矛盾，解决的方法也不同。前者是分清敌我的问题，采取专政的办法；后者是分清是非的问题，采取的是民主的办法。与此对应，对于人民内部矛盾，在政治思想领域实行“团结-批评-团结”的方针，在经济领域实行统筹兼顾、适当安排的方针，在科学文化领域实行“百花齐放、百家争鸣”的方针，在共产党和民主党派关系方面实行“长期共存、互相监督”的方针，在民族之间矛盾方面实行民族平等、团结互助的方针。他还强调解决基本民生的重要性，主张“把衣、食、住、用、行五个字安排好，这是六亿五千万人民安定不安定的问题。安排好了之后，就不会造反了”。

（三）党的十八大以前的社会管理体制

十一届三中全会以后，针对“文化大革命”对经济发展和社会秩序的严重破坏，党和政府十分重视社会稳定和民主法制建设。邓小平在1989年指出：“中国的问题，压倒一切的是稳定，没有稳定的环境，什么都搞不成，已经取得的成果也会失掉。”由此，为后来1997年党的十五大报告正式提出正确处理好改革、发展、稳定三者关系奠定了基础。他还说：“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。”此外，为化解社会矛盾，邓小平还强调一手抓物质文明，一手抓精神文明。

随着农村家庭联产承包责任制的全面落实和城镇单位制的日渐瓦解，社会流动加速，适应经济社会发展需要，中国社会领域的治理逐步从计划管理调整为社会管理。2004年，党的十六届四中全会正式提出“社会建设”和“社会管理”。此后，党的十六届六中全会、十七大、十八大均延续了社会管理的表述。此阶段，中国建立了社会管理工作领导体系，构建了社会管理组织网络，制定了社会管理基本法律法规，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。

（四）党的十八大以来的社会治理体制

从国际上看，“治理”概念源于20世纪70到80年代，西方国家由一系列经济社会问题引发了“市场失灵”与“政府失灵”等公共管理危机。在西方语境下，治理包含多中心、网络治理以及谈判、协商与合作等要素，在社会管理上体现为减少政府直接监管、多层级治理、由社会组织或私营企业承担公共服务、创建包含不同利益相关者的政策网络等特征。全球治理委员会提出，治理是各种公共或私人机构在管理共同事务时所采用的方式总和，是在调和各种社会冲突和利益矛盾时采取联合行动的持续性过程。

2012年，党的十八大提出了加快形成社会管理体制、基本公共服务体系、现代社会组织体制和社会管理机制的社会体制改革目标，将社会管理体制概括为沿用到当前社会治理体制的20字提法，即“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”。这表明中国社会管理体系进一步完善，从“社会管理”迈向“社会治理”已具有较好的基础。

2013年，党的十八届三中全会在全面深化改革的总目标中首次提到“推进国家治理体系和治理能力现代化”。在“五位一体”建设布局中，“社会管理”发展为“社会治理”。中国的社会治理概念实则来自十六届四中全会以来近十年的社会建设经验，即仅仅依靠政府管控无法解决无比复杂的社会问题，无法有效处理各种矛盾冲突，须尽可能动员多种力量，强调双向互动、多方参与、协商合作、社会自我调节、社会组织活力、民本位而非官本位的治理思路。

党的十八届三中全会将“创新社会治理体制”作为推进“国家治理体系和治理能力现代化”的重要组成，提出了改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系的重点改革任务。至此，社会治理逐渐从理论、体制走向丰富的创新实践。

二、党的十八大以后中国社会治理的创新发展

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不仅创新性地提出了社会治理的概念，而且总结出了中国特色社会主义社会治理体系的一系列基本要素，中国社会治理的基本体系初步形成。具体来看：一是建设更高水平平安中国的社会治理总目标，确保社会既充满活力又和谐有序；二是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制；三是系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的社会治理方式；四是打造共建共治共享的社会治理格局。

（一）理论创新

“儒法并用”“皇权不下县”被认为是中国传统治理的重要特征，深刻影响着中国社会治理的制度设计。多中心治理是西方社会治理理论与实践的典型代表，一定程度上对中国社会治理概念的提出、政社互动、激活社会组织活力的制度与实践产生积极影响。当然，无论是与中国传统治理相比，还是与西方社会治理相比，十八大以来党中央在中国特色社会主义社会治理理论上都有诸多创新。

一是坚持以人民为中心。实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益是中国共产党一切工作的出发点和落脚点。社会治理是对人的服务和治理。坚持以人民为中心的发展思想，就是坚持了社会治理以人民利益与需要为落脚点。坚持以人民为中心，意味着维护广大人民的根本利益，意味着提升人民群众的获得感、幸福感、安全感，意味着坚持人民主体地位、尊重人民的权利和智慧，意味着提升人民群众对公共事务的参与感，体现为人人参与、人人尽责、共建共治共享的政策倡导。

二是坚持中国共产党的领导。党的十九大报告强调，坚持党对一切工作的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，社会治理领域也如此。社会治理体制的第一条便是“党委领导”，这是中国社会治理的鲜明特色。从自上而下的实践来看，社会治理领域的许多工作主要由党委的政法（综治）系统牵头。随着中国社会组织快速发展，党的组织在社会组织中有效覆盖得到及时有力推进，党组织的政治核心作用得到切实保障，社会组织参与社会治理的作用得到更好引导和发挥。

三是提出社会自我调节功能。经典社会理论认为，社会也是有机体，具有自我调节功能。在公共事务领域，经典的分析模型有三个：哈丁的公地悲剧、囚徒困境博弈、奥尔森集体行动的逻辑。但这些解决方案要么强调市场，要么强调政府，奥斯特罗姆补充了社会自治管理的新途径。受计划经济影响，我们一度认为政府在社会建设中要对社会进行管控，增加各种规则和审批，十八届三中全会首次提出“社会自我调节”，意味着对社会有了全新理解，重视社会自身具有的自我调节和自愈能力。这一认识转变源于政府干预转型期各种社会矛盾和社会问题的实际经验和教训。政策上，充分发挥社会组织行业自律、专业服务、扩大社会参与等作用，强调努力使千千万万个家庭成为国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点。这些都是强调社会自我调节的体现。

四是主张广泛的政社互动。党的十六届六中全会提出，实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自治良性互动，党的十七大报告重申实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。这里的政社互动主要是基层政权与社区自治组织间的互动。到党的十八届三中全会，中央进一步指出，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动，拓展了政社互动的外延。这表明中央认识到，现代社会中政府单打独斗已难以适应公共服务需求多样化、社会问题复杂化的新形势，只有政府、市场、社会分工负责、良性互动，才能实现优势互补。自此，政府治理、社会自我调节与社区自治互动的社会治理架构基本形成，在政府—社会二元对立关系外丰富了政社关系的形式，各类社会主体得到更平等对待，市场机制得到有效吸纳，破解社会治理难题的多样化模式不断涌现。

五是以民生为根本推进社会治理。党的十八大报告指出，加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。自此，社会事业与社会治理同属中国社会建设两大构成的顶层布局开始。从实践来看，以民生为根本推进社会治理体制改革，被证明是解决中国突出社会问题的有效途径。纵向来看，市场逻辑一度过快进入中国基本公共服务领域，公平正义的呼声越来越高。党的十八大以来，中国加快了社会事业领域的改革，加大了政府投入，转变了政府职能，在保障基本民生与公共服务中提升了社会治理水平与能力。

六是将社会治理的重心落在基层。习近平总书记指出，基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区。党的十八届三中全会要求，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求，以此阐述“源头治理”。党的十九大报告进一步明确，加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移。将重心放在基层社区，也是坚持以人民为中心、以民生为根本推进社会治理、发挥社会自我调节功能、推进政社互动等内涵的体现。

七是坚持法治和德治相结合。习近平总书记强调，要树立法治思维、发挥德治作用，更好引领和规范社会生活，努力实现法安天下、德润人心。法治是最可靠、最稳定的治理。党的十八届三中全会将依法治理和以德治理视为社会治理的两种方式，一方面指出坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾；另一方面，要求坚持综合治理，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。这其中，培育和弘扬社会主义核心价值观，有效整合社会意识，是社会系统得以正常运转、社会秩序得以有效维护的重要途径，也是国家治理体系和治理能力的重要方面。历史和现实都表明，构建具有强大感召力的核心价值观，关系社会和谐稳定，关系国家长治久安。党的十八届四中全会对“坚持依法治国和以德治国相结合”进行了大篇幅的论述，在法治社会建设部分具体提出，提高社会治理法治化水平，支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

（二）制度创新

理论指导实践。党的十八大以来，中国进行了一系列的社会治理制度创新，这些部署围绕实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动展开，塑造了中国特色党委、政府、社会力量多元共治的架构。

1.创新政府治理的制度设计

延续党的十六届四中、十六届六中全会，党的十七大“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的表述，党的十八大报告要求“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”。此后，党的十八届三中全会提出“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”，“加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责”；十八届五中全会提出“完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”；党的十九大和十九届三中全会又回到“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”的提法。这一系列表述都表明政府在社会管理或社会治理上所担负的不可推卸的责任。

为此，中国围绕转变政府职能、推进行政管理体系改革，有力推动了政府社会治理能力与水平的提高。

在优化机构设置方面，2018年2月，党的十九届三中全会作出了深化党和国家机构改革的决定，目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系，形成总揽全局、协调各方的党的领导体系，职责明确、依法行政的政府治理体系，全面提高国家治理能力和治理水平。特别是，围绕完善公共服务管理体制，加强、优化、统筹了国家应急能力建设，决定组建国家应急管理部，构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系，提高保障生产安全、维护公共安全、防灾减灾救灾等方面能力，确保人民生命财产安全和社会稳定。此前，国办于2017年1月印发了《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》，基于新形势明确了建设目标、原则和任务。

在打造服务政府方面，2017年2月，中办、国办印发了《关于加强乡镇政府服务能力建设的意见》，要求把握实现基本公共服务均等化的发展方向，以增强乡镇干部宗旨意识为关键，以强化乡镇政府服务功能为重点，以优化服务资源配置为手段，以创新服务供给方式为途径，有效提升乡镇政府服务水平。地方也进行了多样的制度和实践创新，比如，上海市2014年取消了街道办事处的经济职能，促使基层管理的重心向公共服务、公共管理、公共安全转移。

在加强监管方面，中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、安全生产等领域内推行综合执法。2015年12月，中共中央、国务院印发《关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》，提出构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制，推动城市管理走向城市治理，促进城市运行高效有序。其中，提出了要推进综合设置机构和执法、下移执法重心；要严格队伍管理、规范协管队伍，协管人员不得从事具体行政执法工作；要制定权责清单、规范执法制度、改进执法方式，杜绝粗暴执法和选择性执法，严谨随意采取强制执法措施；要引入市场机制、推进网格管理。2018年，全国人大通过了组建国家市场监督管理总局的改革方案。在城市管理方面，2016年2月，中共中央、国务院印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，提出从推进依法治理城市、改革城市管理体制、完善城市治理机制、推进城市智慧管理等方面，创新城市治理方式。

2.创新矛盾化解的制度设计

预防与化解社会矛盾涉及风险管理、诉求表达、权益保障、心理干预、矛盾调解等具体领域。中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制。这既是科学决策的需要，也是有效预防风险和矛盾的治理需要。2014年2月，中办、国办印发了《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》，强调通过加大保障和改善民生力度、提高科学民主决策水平、坚持依法办事等从源头上预防和减少信访问题；通过健全诉求表达和办理方式、突出领导干部接访下放重点、完善联合接访、发挥法定诉求表达渠道作用等方式，进一步畅通和规范诉求表达渠道。特别是，强调健全重大决策社会稳定风险评估机制，建立健全冤假错案责任追究制度，严肃查处刑讯逼供、暴力取证、隐匿伪造证据等违法行为，要求自省级至乡镇（街道）级领导干部定期到信访接待场所接访，建立涉法涉诉信访依法终结制度，构成重要政策创新。此后，2016年10月，中办、国办印发了《信访工作责任制实施办法》，按照“属地管理、分级负责，谁主管、谁负责，依法、及时、就地解决问题与疏导教育相结合”的工作原则，综合运用督查、考核、惩戒等措施，依法规范各级党政机关履行信访工作职责。

劳动关系是最基本、最重要的社会关系之一，劳动关系是否和谐，事关经济发展与社会和谐。2015年3月，中共中央、国务院出台《关于构建和谐劳动关系的意见》，要求坚持正确处理改革发展稳定关系，坚持共建共享，调动劳动关系主体双方的积极性、主动性，推动企业和职工协商共事、机制共建、效益共创、利益共享，具体包括全面实行劳动合同制度、推行集体协商和集体合同制度、健全协调劳动关系三方机制等。

3.创新公共安全的制度设计

公共安全包含社会治安综合治理、安全生产、食品药品安全、防灾减灾救灾、网络信息安全等内容。

在社会治安方面，2015年4月，中办、国办印发《关于加强社会治安防控体系建设的意见》，要求以确保公共安全、提升人民群众安全感和满意度为目标，以突出治安问题为导向，以信息化为引领，以基础建设为支撑，加强信息资源互通共享和深度应用，加快公共安全视频监控系统建设，健全点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合、打防管控结合的立体化社会治安防控体系，形成党委领导、政府主导、综治协调、各部门齐抓共管、社会力量积极参与的社会治安防控体系建设工作格局，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。作为跟进措施，2016年3月，中办、国办印发了《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》，严格落实了各地党政主要负责同志是社会治安综合治理第一责任人的制度。

在安全生产领域，2016年12月，中共中央、国务院《关于推进安全生产领域改革发展的意见》，明确落实了地方党委和政府领导责任、部门监管责任、企业主体责任，着力推进依法治理和建立安全预防控制体系。针对近年一些城市相继发生重特大生产安全事故，全面提高城市安全保障水平，有效预防和坚决遏制重特大安全事故发生，中办、国办于2018年1月印发了《关于推进城市安全发展的意见》。

防灾减灾救灾工作事关人民群众生命财产安全。2016年12月，中共中央、国务院《关于推进防灾减灾救灾体制机制改革的意见》，要求努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾害损失向减轻灾害风险转变。

当前，移动互联网安全威胁和风险日渐突出，并向经济、政治、文化、社会、生态等领域传导渗透。2017年1月，中办、国办印发了《关于促进移动互联网健康有序发展的意见》，要求凝聚共识、防范风险、争取人心、保障安全、促进发展，维护用户合法权益，打击网络违法犯罪，全方位推进移动互联网健康有序发展。

4.创新社会调节的制度设计

社会组织是实现社会自我调节、创新社会治理的重要载体，改革社会组织管理制度是改进公共服务供给方式、激发社会活力的内在需要。2016年8月，中办、国办印发了《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》，提出坚持党的领导、改革创新、放管并重、积极稳妥推进，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色社会组织管理体制，基本建立政社分开、权责明确、依法自治的社会组织制度，基本形成结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局。提出支持社会组织尤其是行业协会商会在服务企业发展、规范市场秩序、开展行业自律、制定团体标准、维护会员权益、调解贸易纠纷等方面发挥作用，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、促进社会和谐等方面发挥作用，支持社会组织在发展公益慈善事业、繁荣科学文化、扩大就业渠道等方面发挥作用。在此之前的2015年7月，中办、国办印发了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》，激发行业协会商会内在活力和发展动力，提升行业服务功能，目前已经进行了两轮试点。

鉴于中国社会组织的快速发展，2015年9月，中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，提出按照建设基层服务型党组织的要求，推进社会组织党的组织和党的工作有效覆盖，拓展社会组织党组织和党员发挥作用的途径，发挥党在社会组织中的战斗堡垒与政治核心作用。2018年5月，民政部还发布了《关于在社会组织章程增加党的建设和社会主义核心价值观有关内容的通知》，从源头上确保社会组织管理的正确政治方向和鲜明价值导向。

着眼于转变政府职能，促进政社合作，2013年9月国务院办公厅出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，2015年国务院办公厅转发了财政部、国家发展改革委、人民银行的《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》，也极大改善了社会组织发展和参与社会治理的空间。在此基础上，地方政府以招投标、公益创投等形式的购买社会组织服务项目广泛发展，有效提升了社会调节的能力，加强了政府治理与社会调节、基层自治的互动。

5.创新基层自治的制度设计

城乡社区是社会治理的基本单元。2017年6月，中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，提出要形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系。要求各省（自治区、直辖市）按照条块结合、以块为主的原则，制定区县职能部门、街道办事处（乡镇政府）在社区治理方面的权责清单；依法厘清街道办事处（乡镇政府）和基层群众性自治组织权责边界，明确基层群众性自治组织承担的社区工作事项清单以及协助政府的社区工作事项清单；上述社区工作事项之外的其他事项，街道办事处（乡镇政府）可通过向基层群众性自治组织等购买服务方式提供。建立街道办事处（乡镇政府）和基层群众性自治组织履职履约双向评价机制。

为解决群众实际困难，化解矛盾纠纷，维护社会和谐稳定，2015年7月，中办、国办印发了《关于加强城乡社区协商的意见》，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制。特别是，针对当前中国农村社会正在发生深刻变化，农村基层社会治理面临许多新情况新问题，2017年5月，中办、国办印发了《关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见》，完善村民自治与多元主体参与有机结合的农村社区共建共享机制。

6.创新社会治理基础制度设计

无论是政府治理、社会自我调节、基层自治，还是三者间的良性互动，都有赖于基础制度的支撑。法制建设、道德规范倡导与诚信体系建设、信息化与大数据技术、人才队伍建设等构成社会治理的基础保障。2015年10月通过的中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》要求加强社会治理基础制度建设，提出了建立国家人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度、完善社会信用体系、健全社会心理服务体系和疏导及危机干预机制等任务。中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》是党的十八大以来依法治理的纲领性文件，提出健全依法维权和化解纠纷机制，强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，要求构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，健全社会矛盾纠纷预防化解机制，深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。

社会主义核心价值观是社会主义法治建设的灵魂。2013年12月，中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》，要求区分层次和对象，加强分类指导，找准与人们思想的共鸣点、与群众利益的交汇点，要把践行社会主义核心价值观作为社会治理的重要内容，融入制度建设和治理工作中，要用法律的权威来增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性。为此，2016年12月，中办、国办印发了《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》，推动社会主义核心价值观入法入规，强化社会治理的价值导向，实现公共政策和道德建设良性互动，使符合社会主义核心价值观的行为得到倡导和鼓励，违背社会主义核心价值观的行为受到制约和惩处。2018年5月，中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，要求完善社会组织立法，加强道德领域突出问题专项立法，研究制定信用方面的法律，探索制定公民文明行为促进方面法律制度。

信用管理是社会治理的基础。2016年9月，中办、国办印发了《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，加快推进失信被执行人跨部门协同监管和联合惩戒机制建设，营造向上向善、诚信互助的社会风尚。信息化是社会治理的有效手段。2016年7月，中办、国办印发了《国家信息化发展战略纲要》，提出深化电子政务在社会治安、基层综合服务管理、政民互动、信访受理方面的引用，提高社会治理能力。

（三）实践创新

在中央自上而下系列理论和制度创新的引导下，地方结合区域特征自下而上进行了多样化的社会治理创新探索。

这些创新主要包括如下几类：一是强调政社多主体的协同互动，发挥社会力量和专业力量的作用，比如温州的“爱心驿站”，以及江苏太仓从“政社互动”到“三社联动”的系列探索。二是政府主动创新，提升社会治理能力，比如全国推开的放管服、重大决策风险评估和听证实践。三是问题导向，重点抓关系到经济、政治和社会发展的牛鼻子事项，比如邳州市的“公共空间治理”、浙江的“民生十件实事”行动、西部地区的“以脱贫推治理”。四是强调现代信息化与大数据技术的应用，比如贵州的“数据铁笼”。五是注重抓基础性工程和工作，比如威海荣成县的诚信体系建设。六是发挥基层和群众的积极性，比如上海取消街道招商引资职能、北京网格化管理与“朝阳群众”、深圳“民生大盘菜”、贵州台江“十户一体”实践。七是突出法治，比如惠州在社区设立“法制副主任”、内蒙古村务契约化管理。八是重视乡约等传统治理机制，比如很多地方农村的“新民约”做法等。

总体上，当前中国社会治理理论、制度与实践的创新发展，呈现了一些值得关注的新特点。一是社会治理改革路径并非照搬西方理论模式，而是始终坚持问题导向，体现为以“让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感”作为目标。二是更加强调主动预防，从治标为主转向标本兼治，更加强调社会治理的基础制度建设。三是更加突出总体安全。十八届三中全会决议在创新社会治理体制部分提出，设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全，特别是食品安全。四是更加强调以人为本。党的十九大报告提出“保护人民人身权、财产权、人格权”，“加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态”。

三、新时代中国社会治理面临的主要挑战

党的十八大以来，中国已成为世界范围内命案发案率最低的国家之一，社会治理形势有了根本性好转。应当看到，中国还存在区域发展不平衡、收入差距扩大、资源约束增强、生态环境恶化等一系列问题。一些深层次的问题影响到社会治理创新的进一步突破。比如，政府治理与社会自我调节的良性互动缺乏衔接机制，公共参与缺乏有效支持，社会组织充分释放活力所需制度基础仍显不足。再如，社会治理改革面临多部门协调问题。

当前和未来一段时期内，中国经济和社会发展的六方面潜在风险和趋势将对社会治理提出新的挑战。

一是房地产泡沫破裂等经济风险会传导到社会领域。当前中国经济正在由高速增长向高质量发展转变，伴随的潜在经济风险会传导到社会领域，成为社会风险。比如，房地产在中国经济社会发展中发挥了重要作用，但居高不下的房价，以及房地产机构与金融机构、地方政府的三角债务关系，使房地产泡沫成为引发系统性金融危机和地方政府债务危机的主要风险源。国际金融危机的教训表明，一旦房地产泡沫破裂，大量中等收入家庭可能会因无力还贷而陷入困境，由此引发大规模群体性事件的可能性极大。再如，经济减速使财政约束增强，进而使得平衡基本公共服务数量扩张、质量提升与投入的可持续性成为难题。

二是收入和财富两极分化导致矛盾多发易发。2008年以来，中国居民收入分配不平等程度持续下降，基尼系数从2008年的0.491下降到2016年的0.465，城乡居民收入比率从2008年的3.33倍下降到2017年的2.71倍。尽管收入基尼系数反映的中国社会贫富分化趋势在发生方向性变化，但底层比较巨大、中产阶层比较弱小是中国社会结构的基本特征，成为中国社会治理面临的基本社会环境。尤其值得注意的是，居民收入与财富两极分化的状况依然严重。在收入分配方面，最高收入1%的人口收入占全部居民收入的比重从1978年的6.35%持续提高到2009年的15.41%，2015年仍高达13.92%，而占人口50%的低收入群体收入占比从1978年的26.96%下降到了2015年的14.83%。在财富方面，基尼系数已从2009年的0.69提高到2015年的0.819，提升幅度高达18.7%，仅次于俄罗斯、泰国、挪威和西班牙。考虑到财富差距的扩大是呈几何级数的，未来居民财富不平等程度还会快速提高，并通过财产性收入导致居民收入差距持续扩大和贫富代际传递。而国际经验表明，收入与财富的两极分化容易成为社会不稳定的直接导火索。

三是老龄化等人口结构的深刻变化对社会治理形势形成长期冲击。通过人口迭代模型进行预测，中国人口老龄化会快速提高，预计到2035年65岁以上人口占比会提高到27.94%（2010年为8.92%）。这将大幅提高老年抚养比，加大家庭与社会保障与医疗保障的负担，使得老年人权益和在职劳动者发生冲突。从国际上来看，一些国家在推迟退休年龄、调整筹资方式和待遇给付方式等改革中已经引发了激烈的社会冲突。伴随老龄化，劳动力供求关系正发生深刻变化，用工成本快速上升，农民工劳动保护、法律维权意识明显提高，劳资关系冲突显化。同时，还要看到，中国劳动力供求关系变化与快速的城镇化同步进行。城镇化率自2011年超过50%，然后迅速上升到2017年的58.52%，伴随而来的基本公共服务均等化、流动人口管理及城市空间扩张等问题，都将给社会治理带来长期的挑战。

四是社会保障收支失衡的风险威胁社会稳定。当前，中国已基本实现养老和医疗保障全覆盖，但不同地区和群体间保障水平差距大，统筹层次较低。受投资管理机制影响，目前社会保障投资收益率很低，社会保障的可持续性已出现问题。多个省份陆续出现当年收不抵支的问题。一旦形成大面积的总体社会保障收不抵支局面，政府财政将承受巨大压力，个别地区由于无力支付养老金势必引发严重社会问题。

五是人民群众日益增强的权利诉求对社会治理提出了新要求。新时代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。人民不仅对经济生活提出了更高要求，而且在政治、文化、社会和生态方面的要求也越来越高。特别是，人民群众以待遇为主的诉求结构转向以权利为主。因而，创新健全利益表达、利益协调、利益保护机制的任务日益紧迫。

六是网络社会与大数据技术对社会治理的领域与方式形成颠覆式影响。当前互联网安全风险日渐突出，线上线下交相影响，并向经济、政治、文化、社会、生态等各个领域渗透，成为社会治理的全球性难题。作为新型社会治理手段，现代信息和大数据技术在社会治理方面卓有成效，但人民对保护人身权、财产权和人格权的诉求也越来越大，使得网络信息与大数据技术手段本身也成为社会治理的对象。

此外，当前世界正处于大发展大变革大调整时期，面临的不稳定性不确定性突出，全球范围的恐怖主义、民粹主义等因素对中国社会治理也产生了一定影响。

四、中国社会治理的发展展望

社会治理的优良传统与国际治理的有益经验为中国社会治理提供了养分，党的十八大以来的理论、制度与实践创新为未来中国的社会治理奠定了良好基础，特别是党的十九大报告提出了“现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序”的战略目标，以及“打造共建共治共享的社会治理格局”的总要求，为新时代中国特色社会主义社会治理提供了发展方向。针对当前中国社会治理面临的新情况新挑战，未来中国的社会治理工作须重点从以下三个方面着力。

（一）不断在保障和改善民生中加强和创新社会治理。要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，切实在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上取得新进展，促进社会公平正义。通过不断建设平安中国，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业，保证全体人民在共建共治共享中有更多获得感、幸福感和安全感。

（二）完善社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。要加强社会治理制度建设，加快社会治理领域法律规章的制定和完善，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。要充分发挥各级党委在社会治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用，形成保障政府治理与社会自我调节良性有序互动的组织机制。强化各级政府社会管理职能和社会治理责任，完善服务型政府建设，推动在服务中引导社会治理。建立引领和推动社会力量参与社会治理的制度环境，认真研究社会参与的机制，推动社会组织、企事业单位、人民团体深度融入社会治理体系，提高公共决策的公开透明性，形成公众积极参与社会治理的风尚。要更好发挥互联网和大数据技术在社会治理中的作用，加强社会治理专业人才队伍建设，提高社会治理的信息化、智能化、专业化水平。

（三）坚持目标导向和问题导向，抓好六方面主要任务。一是加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾；二是树立安全发展理念，健全公共安全体系；三是加快社会治安防控体系建设，保护人民人身权、财产权、人格权；四是加强社会心理服务体系建设，培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态；五是加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移；六是发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

习近平：《在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班上的讲话》，2014年2月17日。

参见楼宇烈校，王弼注：《老子道德经注》，中华书局，2018年版。本句大意是：我无为，人民就自我化育；我好静，人民就自然富足；我无欲，而人民就自然淳朴。

“兼爱”指爱无差别等级，不分厚薄亲疏；“非攻”即不要攻击别人的国家；“尚同”即要求百姓与天子皆上同于天志，上下一心，实行义政；“尚贤”即选举贤者为官吏，选举贤者为天子国君；“节用”即主张过清廉俭朴的生活。

江泽民：《江泽民文选》第1卷，人民出版社，2006年版，第643页。

参见钱穆著：《论语新解·学而篇第一》，三联书店，2012年版，第16页。本句大意是：礼的运用，贵在能和。先王之道，其美处正在此，小事大事都能由此行。但也有行不通处。只知道要和，一意用和，不把礼来作节限，也就行不通了。

参见曾参、子思著，邵士梅注译：《大学·中庸》，三秦出版社，2013年版，第3页。本句大意是：要想在天下弘扬光明正大品德的人，先要治理好自己的国家；要想治理好自己的国家，先要管理好自己的家庭和家族；要想管理好自己的家庭和家族，先要修养自身的品性。

参见高华平、王齐洲、张三夕注：《韩非子·定法》，中华书局，2015年版。本句大意是：所谓法，就是由官府明文公布，赏罚制度深入民心，对于遵守法令的人给予奖赏，而对于触犯法令的人进行惩罚。

参见高华平、王齐洲、张三夕注：《韩非子·主道》，中华书局，2015年版。本句大意是：确实有功劳，即使是疏远、低贱的人，也一定要赏赐；确实有过错，即使是亲近、宠爱的人，也一定要责罚。指赏罚公正，不论亲疏。

费孝通：《乡土中国与乡土重建》，台北风云时代出版公司，1993年版。

费孝通：《乡土中国 生育制度》，北京大学出版社，1999年版，第57-68页。

秦晖：《传统十论》，东方出版社，2014年版，第9页。

毛泽东：《毛泽东文集》第7卷，人民出版社，1999年版，第23页。

参见毛泽东视察山东农村的消息报道稿，《人民日报》，1958年8月13日。

毛泽东：《毛泽东文集》第 7卷，人民出版社，1999年版，第204-206页。

毛泽东：《毛泽东文集》第 8卷，人民出版社，1999年版，第 78页。

邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第284页。

邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第169页。

参见胡锦涛：《在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话》，2011年2月19日。

The Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood. Oxford University Press, 1995.

李强：《怎样理解“创新社会治理体制”》，《毛泽东邓小平理论研究》2014年第7期。

奥斯特罗姆著，余逊达、陈旭东译：《公共事物的治理之道：集体行动制度的演进》，上海译文出版社，2012年版。

李强：《社会治理的最终原则是什么》，《北京日报》，2015年9月28日。

习近平：《注重家庭，注重家教，注重家风》，《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第353页。

孟建柱：《建设更高水平平安中国 增强人民群众安全感》，法制网http://www.chinanews.com/gn/2016/10-13/8030319.shtml，2016年10月13日。

习近平：《走中国特色社会主义社会治理之路》，《习近平谈治国理政（第二卷）》，外文出版社，2017年版，第386页。

习近平：《培育和弘扬社会主义核心价值观》，《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年版，第163页。

数据引自WIND资讯国际数据库。

（责任编辑：葛 云）