

党的十八大以来 社会治理理论创新和实践成就

杨宜勇 | 中国宏观经济研究院社会发展研究所所长

- ◆ 党的十八大以来，社会治理理论创新，社会治理体制是核心，基本公共服务体系是抓手，现代社会组织体制是依托，社会治理机制是保障。这些创新充分体现了权为民所授、利为民所谋、权为民所用、情为民所系。
- ◆ 理论创新产生了新的实践成就，社会组织中党的领导切实加强，行业协会商会与行政机关彻底脱钩，基本公共服务体系不断完善，社会组织健康有序发展，社会治安综合治理领导责任进一步落实，这是关于社会治理理论发展的最好检验。
- ◆ 社会治理体制是核心，基本公共服务体系是抓手，现代社会组织体制是依托，社会治理机制是保障。理论创新产生了新的实践成就，这是关于社会治理理论发展的最好检验。

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思想，把社会治理工作作为社会建设的根本任务来抓，高度重视、大力推进，努力使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，社会治理取得新成就。

一、理论创新是完善社会治理的根本保障

第一，党的十八大报告提出要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，充分体现了权为民所授。在过去“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”社会管理格局的基础上增加了“法治保障”，这不仅充分体现了党中央对社会管理工作的科学把握和高度重视，

而且注重进一步发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。其中，党委领导就是要坚持党委领导核心作用，总揽全局、把握方向、整合力量、统筹各方，提高引领社会、组织社会、管理社会、服务社会的能力。政府负责就是要发挥政府的主导作用，强化政府社会管理和公共服务职能，建设服务型政府，提高服务型管理能力。社会协同就是要发挥人民团体、基层自治组织、各类社会组织和企事业单位的协同作用，推进社会管理的规范化、专业化、社会化、法治化。公众参与就是要发挥群众参与社会管理的基础作用。扩大基层民主，扩大公民有序政治参与，保障群众知情权、参与权、表达权、监督权，动员和组织群众依法理性有序参与社会管理和公共服务。法治保障就是要坚定不移地落

实依法治国基本方略,加强社会领域的立法和执法,建设公正高效权威的社会主义司法制度,把社会管理纳入法治化轨道。在党的十八届五中全会上,中央进一步明确提出了完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。一是根据完善国家治理体系的要求,把“社会管理体制”发展成为“社会治理体制”,充分体现了与时俱进的精神。二是把过去的“政府负责”发展成“政府主导”,充分体现了在社会治理问题上党政同责的法治精神。加强和创新社会治理体制,党委领导是核心,政府主导是关键,社会协同是依托,公众参与是基础,法治保障是根本,五位一体不可或缺,有机联系不可分割。

第二,党的十八大报告提出要加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,充分体现了利为民所谋。要围绕人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好的生活。其中,基本公共服务是由政府主导、保障全体公民生存和发展基本需要、与经济社会发展水平相适应的公共服务,是公共服务中最基础、最核心的部分,是最基本的民生需求,也是政府公共服务职能的“底线”。考虑到政策延续和财政保障能力,发展基本公共服务体系必须坚持尽力而为、量力而行,“十三五”确定的基本公共服务体系包括公共教育、就业创业、社会保险、医疗卫生、社会服务、住房保障、公共文化体育、残疾人服务,环境保护、公共安全等领域。

第三,党的十八大报告提出要加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,充分体现了权为民所用。政社分开是现代社会组织体制的重要前提。社会组织体制改革的核心就是处理好政府与社会组织的关系。其中,政社分开的关键在于正确

厘清、科学定位政府与社会组织的关系,更好地发挥政府的作用,更加注重发挥社会组织的积极作用。权责明确是现代社会组织体制的本质要求。权责明确的关键在于既要明确政府相关职能部门对社会组织管理的权力空间、责任边界,又要明晰社会组织的权利范围、责任区间。依法自治是现代社会组织体制的运行方式。依法自治的关键在于社会组织在法律制度框架内拥有在决策、人事、财务、项目活动等方面的自主决定权,实现自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。总而言之,社会组织是现代社会治理不可或缺的重要载体。要推动社会组织明确权责、依法自治,确保其成为党委和政府的有力助手。完善政府购买服务机制,发挥好社会组织在引导社会成员参与风险评估、矛盾调解、社区矫正、青少年教育管理等方面的积极作用。

第四,党的十八大报告提出要加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制,充分体现了情为民所系。加强源头治理重在加强社会管理、处置社会矛盾时关口前移,尽可能防止、减少社会矛盾和社会冲突。同时,加强制度建设,坚持依法治国,努力维护群众合法权益,维护社会公平正义。加强动态管理要遵循客观规律,用动态发展的思路妥善处理各方面关系,及时化解社会矛盾。在社会实践中,应畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障等渠道,进一步完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系,建立和完善社会安全防控机制等,实现社会和谐有序。加强应急处置要更加注重应急能力建设,建立健全有效应对和妥善处置突发公共事件的机制,妥善应对和处置各类突发公共事件,依法维护最广大人民群众的根本利益。党的十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,创新社会治

理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。要改进社会治理方式，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，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。2016年10月初，习近平总书记就加强和创新社会治理作出重要指示，强调要进一步加强和创新社会治理，完善中国特色社会主义社会治理体系，努力建设更高水平的平安中国，进一步增强人民群众安全感。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。

二、实践成就是完善社会治理的绩效体现

第一，社会组织中党的领导切实加强，社会治理出现了前所未有的新局面。2015年9月28日，中办印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》。社会组织作为我国社会主义现代化建设的重要力量，是党的工作和群众工作的重要阵地，是党的基层组织建设的重要领域。各级党委（党组）要充分认识加强社会组织党的建设工作的重要意义，将其纳入党建工作总体布局，按照全面从严治党从严从实抓好各项任务落实。要建立健全社会组织党建工作机构，理顺管理体系，完善工作机制，落实党建责任，形成党委统一领导、组织部门牵头抓总、社会组织党建工作机构具体指导、有关部门齐抓共管的工作格局。要加大党组织组组建力

度，推进社会组织党的组织和党的工作有效覆盖，创新党组织工作内容和活动方式，切实发挥好社会组织党组织的政治核心作用。要选优配强党组织书记，加强党务工作者队伍建设，强化党建工作基础保障，不断提高社会组织党建工作整体水平。截至目前，各省市自治区都出台了进一步贯彻落实《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》的文件，加强社会组织党的建设进展十分顺利。

第二，行业协会商会与行政机关彻底脱钩，行业协会商会的活力充分显现。2015年7月8日，中办国办发布了《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》（以下简称“《总体方案》”），明确要求厘清行政机关与行业协会商会的职能边界，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。行业协会商会是我国经济建设和社会发展的力量，推动其与行政机关脱钩，实行一行多会，对于创新行业协会商会管理体制和运行机制，理顺市场、企业与政府之间关系，优化市场资源配置，促进国家治理现代化具有重大现实意义与深远历史意义。《总体方案》明确勾勒出了行业协会商会与行政机关脱钩的路线图与时间表，要想实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，必须在机构、职能、资产、人员和党建等方面做到“五脱钩、五规范”。按照《总体方案》，所有改革任务将在2020年年底圆满完成。

第三，基本公共服务体系不断完善，人民群众获得感继续攀升。2017年1月23日，国务院发布《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》。到2020年，基本公共服务体系将更加完善，体制机制将更加健全，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面持续取得新进展，基本公共服务均等化总体实现。一要稳步提高基本公共服务均等化水平。城乡区域间基本公共服务大体均

衡,贫困地区基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平,广大群众享有基本公共服务的可及性显著提高。二要全面建立基本公共服务标准体系。国家基本公共服务清单基本建立,标准体系更加明确并实现动态调整,各领域建设类、管理类、服务类标准基本完善并有效实施。三要巩固健全基本公共服务保障机制。基本公共服务供给保障措施更加完善,基层服务基础进一步夯实,人才队伍不断壮大,供给模式创新提效,可持续发展的长效机制基本形成。四要规范成型基本公共服务制度。各领域制度规范衔接配套、基本完备,服务提供和享有有规可循、有责可究,基本公共服务依法治理水平明显提升。

第四,社会组织健康有序发展,社会建设力量不断增强。2016年8月21日,中办国办印发《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》。《意见》要求,一要大力培育发展社区社会组织,降低准入门槛,积极扶持发展,增强服务功能;二要完善扶持社会组织发展政策措施,支持社会组织提供公共服务,完善财政税收支持政策,完善人才政策,发挥社会组织积极作用;三要依法做好社会组织登记审查,稳妥推进直接登记,完善业务主管单位前置审查,严格民政部门登记审查,强化社会组织发起人责任;四要严格管理和监督,加强对社会组织负责人的管理,加强对社会组织资金的监管,加强对社会组织活动的管理,规范管理直接登记的社会组织,加强社会监督,健全社会组织退出机制;五要规范社会组织涉外活动,引导社会组织有序开展对外交流,参加非政府间国际组织,参与国际标准和规则制定,发挥社会组织在对外经济、文化、科技、体育、环保等交流中的辅助配合作用,在民间对外交往中的重要平台作用;六要加强社会组织自身建设,健全社会组织法人治理结构,充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先

锋模范作用,加强社会组织诚信自律建设,推进社会组织政社分开。

第五,社会治安综合治理领导责任进一步落实,人民安全感日益提高。2016年2月27日,中办国办印发《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》。文件要求,严格落实属地管理和谁主管谁负责原则,构建党委领导、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综合治理工作格局。各级党委和政府应当切实加强对社会治安综合治理的领导,列入重要议事日程,纳入经济社会发展总体规划,认真研究解决工作中的重要问题,从人力物力财力上保证社会治安综合治理工作的顺利开展。各地党政主要负责同志是社会治安综合治理的第一责任人,社会治安综合治理的分管负责同志是直接责任人,领导班子其他成员承担分管工作范围内社会治安综合治理的责任。各部门各单位应当各负其责,充分发挥职能作用,积极参与社会治安综合治理,主动承担好预防和减少违法犯罪、维护社会治安和社会稳定的责任,认真抓好本部门本单位的综合治理工作,与业务工作同规划、同部署、同检查、同落实。各级社会治安综合治理委员会及其办公室应当在党委和政府的统一领导下,认真组织各有关单位参与社会治安综合治理工作,加强调查研究和督导检查,及时通报、分析社会治安形势,协调解决工作中遇到的突出问题,总结推广典型经验,统筹推进社会治安综合治理工作。

综上所述,十八大以来的社会治理理论创新,社会治理体制是核心,基本公共服务体系是抓手,现代社会组织体制是依托,社会治理机制是保障。理论创新产生了新的实践成就,这是关于社会治理理论发展的最好检验。

(责任编辑:余佳)