

党的十八大以来社会治理体制创新

陈鹏*

【摘要】党的十八大以来,中国社会领域改革创新的一个重大成果,就是实现了从“社会管理”到“社会治理”的新飞跃,并突出体现了以公平正义为核心价值的制度取向。户籍管理体制、社会组织体制、城乡社区体制、社会信用体制、社会保障体制等核心领域的改革取得重要进展,初步呈现和构筑了中国社会治理领域的坚实制度支柱。社会体制创新必须正确处理“活力与秩序”“维权与维稳”“法治与德治”“共建与共享”“共治与自治”“治理与民生”等多重逻辑关系,着力推进社会治理“六化”建设,建立充满生机和活力的社会主义新体制,更好满足人民群众日益增长的美好生活需要。

【关键词】 社会治理 体制创新 多重逻辑 目标模式

一、社会治理创新的体制视角

党的十八大以来,中国社会领域改革创新的一个重大成果,就是实现了从“社会管理”到“社会治理”的新飞跃,确立了推进国家治理体系和治理能力现代化的重大战略部署。2014年3月,习近平总书记在全国两会期间参加上海代表团审议时明确指出:“加强和创新社会治理,关键在体制创新。”某种意义上,从体制上创新社会治理是党的十八大以来中国社会建设与社会治理领域最为突出的特征,是以习近平同志为核心的党中央治

国理政的新思想新观念新战略的重要内容。

(一)从体制上创新社会治理是中国经济社会发展的迫切要求。长期以来,中国社会领域的改革和发展,面临着一些体制性瓶颈和桎梏。这使得推进社会体制改革成为中国社会建设和社会治理的核心问题^①。在社会利益关系日益复杂、利益格局深刻调整的背景下,从体制的角度来推进和深化社会治理创新,是以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱的必然选择^②,也是经济社会发展的迫切需要。

(二)从体制上创新社会治理必须紧紧

* 陈鹏,北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院副教授。本研究获国家社科基金青年项目“社会治理创新的地方实践及经验研究”(项目编号:15CSH012)资助。

围绕更好保障改善民生。民生问题是当前中国社会矛盾和社会问题的基本根源^③，也是推进社会治理体制创新的根本出发点和落脚点。当前，保障和改善民生的诸多困难和瓶颈，主要与社会体制改革的严重滞后紧密相连。党的十八大以来，保障和改善民生的最突出特征就是，敢于啃硬骨头，敢于涉险滩，推动和实现社会利益格局的深刻调整。党的十八届三中全会提出：“要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义，深化社会体制改革。”这为从体制上创新社会治理指明了方向。

（三）从体制上创新社会治理必须正确处理政府、市场与社会的关系。社会治理体制创新的核心议题是，正确处理政府、市场与社会三者之间的关系^④。这里面涉及到政府与社会、市场与社会两组关系的理论逻辑及其运行机制的构建。从政府与社会的关系角度来看，涉及到政府在社会领域的越位、错位和缺位以及对社会的赋权、放权、还权问题，在此基础上建立政府与社会之间的良性互动^⑤；从市场与社会的关系角度来看，涉及到社会的市场化和商品化问题以及由此引发的“社会自我保护运动”^⑥，在此基础上建立市场与社会之间的相互制衡关系。而从体制上创新社会治理，归根究底，就是要实现政府、市场、社会三个主体的角色结构的重塑，进而实现三者之间的合作治理。

二、社会治理体制创新的核心内容

党的十八大以来，我国社会治理体制创新取得重要进展，突出体现在五大核心体制的变革和创新：一是户籍管理体制，二是社会信用体制，三是社会组织体制，四是城乡社区体制，五是社会保障体制。这些核心领域的变革和突破，初步呈现和构筑了中国社会领域改革的坚实制度支柱。

（一）户籍管理体制。户籍管理制度是中国社会治理体制改革的基本问题。户籍制度改革牵一发而动全身。2014年7月，国务院印发《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，标志着新一轮户籍制度改革正式启动，被普遍誉为“户籍新政”。此轮户籍制度改革主要有如下特点：一是构建新型户籍制度，取消农业与非农业户口区分，统一登记为居民户口，建立城乡统一的户口登记制度，户口从先前“生计身份”的象征转变为“居住地域”的标识；二是全面放宽落户门槛，以合法稳定就业和合法稳定住所（含租住）为基本条件，各大中小城市基本实现了落户零门槛；三是全面实行居住证制度，除少数特大城市外，进城务工人员通过居住证已能享受到大多数基本公共服务，比如武汉市流动人口凭借居住证能享受到户籍人口82.6%的权益；四是强化户籍制度改革的核心价值，户籍制度改革的核心要义是，逐步实现户籍与福利脱钩，城乡居民都能享受到无差别的公共服务。

（二）社会信用体制。社会信用体系建设是中国社会治理体制改革创新的基础工程。随着我国全面深化改革的不断深入，2014年6月，首部国家级专项规划《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020）》颁布和实施，这标志着中国社会开始步入以社会信用体系建设为核心的社会治理革命的新阶段。2014年8月，中央文明委印发《关于推进诚信建设制度化的意见》。2016年，团中央、国家发改委、人民银行联合发布《青年信用体系建设规划（2016-2020）》，青年信用体系建设成为国家社会信用体系建设工程的重要组成部分。2016年5月，国务院印发《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》。随着“统一社会信用代码制度”以及“守信联合激励”和“失信联合惩戒”机制的建立，社会信用成为一种越来越重要的社会关系，并前所未有地

影响着经济发展和社会生活。“信用+”时代的来临,给现有的社会治理结构秩序,既带来了机遇,也带来了挑战。通过构建以信用为核心的社会治理机制,能够创造较为显著的“信用红利”,有效满足社会民生需求、降低社会交往成本、提升社会资本存量、激发社会参与活力^⑦。

(三) 社会组织体制。社会组织体制改革是中国社会治理体制改革的中心内容。党的十八大以来,中央对社会组织改革发展作出一系列重大决策部署,明确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。这其中尤其以行业协会商会和群团组织体制改革最为突出。2015年7月,中办国办印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》;随后,2015、2016、2017年分别公布三批(148家、144家、146家)脱钩改革试点名单。2017年1月,国家发改委、民政部等10部门联合印发《行业协会商会综合监管办法(试行)》,标志着行业协会商会脱钩改革的制度建设趋于完善,改革进入全面推开、巩固深化的新阶段。2015年7月,《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》颁布,《全国总工会改革试点方案》《上海市群团改革试点方案》《重庆市群团改革试点方案》随后印发,这标志着群团组织改革在全国范围内正式展开,其核心指向是破除群团组织的“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”,强化其“政治性、先进性和群众性”。2015年9月,中办印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》明确提出,社会组织党组织是党在社会组织中的战斗堡垒,发挥政治核心作用。这确立了以党建引领社会组织治理创新的重要政治方向。

(四) 城乡社区体制。城乡社区体制是中国社会治理体制改革的基层基础。党的十八大以来,我国城乡社区治理体制创新取得重要进展。2015年7月13日,中办国办印发《关

于加强城乡社区协商的意见》,有力推动了城乡社区协商的制度化、规范化和程序化发展,并成为实现基层群众自治的重要途径。2015年7月24日,民政部、中组部印发《关于进一步开展社区减负工作的通知》,启动了新一轮社区居委会减负增效改革。本轮改革的突出特点是,全面推行“社区工作准入制”,建立健全社区权力正负清单制度。2017年6月12日,中共中央国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》的颁布和实施,成为新的历史条件下推进中国社区建设的纲领性文件和行动指南。特别是针对当前城乡社区治理面临的突出短板,提出了全面强化基层党组织的核心作用、基层政府的主导作用、基层群众自治组织的基础作用和社会力量的协同作用,全面提升居民的参与能力、社区服务供给能力、社区文化引领能力、社区依法办事能力和社区矛盾预防化解能力。

(五) 社会保障体制。社会保障体制是中国社会治理体制改革的主体内容。党的十八大以来,党和国家高度重视更好保障和改善民生,使得我国社会保障制度更加成熟定型。2014年2月,国务院颁布《社会救助暂行办法》,第一次以行政法规的形式综合构建了政府救助和社会力量参与相结合的具有中国特色的社会救助制度体系,成为我国社会救助事业发展的一个重要里程碑。2015年1月,国务院发布《机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,这标志着我国长期实行的“养老金双轨制”破冰,开始进入并轨阶段,由此机关事业单位将建立与企业相同的基本养老保险制度。2015年8月,国办印发《关于全面实施城乡居民大病保险的意见》,对建立完善城乡大病保险制度,避免因病致贫、因病返贫问题具有重大意义。2016年3月,我国首部《慈善法》颁布,开启了中国依法治“善”的新时代。慈善事业是我国社会保障体系的重要补充。《慈善法》为慈善事

业更好弥补基本社会保障制度不足、填补社会保障文化缺失提供了更为坚实强劲的支撑。

三、社会治理体制创新的多重逻辑

党的十八大以来，社会治理体制创新突出体现了以公平正义为核心价值的制度取向，反映了以习近平同志为核心的党中央治国理政的新理念、新思想、新战略。推进社会治理体制创新，需要正确认识和处理以下基本关系。

（一）活力与秩序的关系。推进社会治理体制创新，必须处理好激发社会活力与维护社会秩序的关系。习近平总书记指出：“一个好的社会，既要充满活力，又要和谐有序。”党的十八届三中全会明确提出：“要加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序。”“秩序”代表着社会的有序、和谐与稳定，“活力”则蕴含着社会生活的丰富多样性，两者是辩证统一、相辅相成的。在社会治理过程中，活力与秩序应保持一种有机平衡，特别是要避免出现要么是“一潭死水”，要么是“波涛汹涌”。这就要求推动社会治理从主要依靠单一行政手段转变为综合运用法治、经济、行政等手段，从主要依靠强制、处罚等惩罚性手段转变为更多运用协商、对话等方式。

（二）维权与维稳的关系。推进社会治理体制创新，必须处理好保障公民权利与维护社会稳定的关系。正如习近平总书记深刻指出：“从人民内部和社会一般意义上说，维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。单纯维稳，不解决利益问题，那是本末倒置，最终也难以真正稳定下来。”所谓“维权”，就是要把群众合理合法的利益诉求解决好，使群众由衷感到权益受到了公平对待、利益得到了有效维护。“维稳”，就是人民群众的正当利益解决好了，人就自然心顺气顺，社会也就和谐

稳定了。“不能简单依靠打压管控、硬性维稳，还要重视疏导化解、柔性维稳。”将“维稳”内化于“维权”之中，是党的十八大以来中国社会治理理念思维的重大转型和创新成果。

（三）法治与德治的关系。推进社会治理体制创新，必须处理好法治与德治的关系。“法治”是法律之治、规则之治；“德治”是礼俗之治、教化之治。党的十八届四中全会提出：“要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全面守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。”法治是治国理政的基本方式，也是最有效的社会治理模式。这就要求运用法治思维和法治方式来谋划、引领和实施社会治理，进而在法治轨道里实现社会良治^⑧。同时，社会治理的有效运行也离不开道德价值的内在支撑。社会主义核心价值观是创新社会治理的重要精神力量，能够有效增强社会的凝聚力、向心力和感召力。

（四）共建与共享的关系。推进社会治理体制创新，必须处理好共建与共享的关系。民生问题是社会治理创新的本质依归，也是人民群众的利益关切所在。2015年5月，习近平总书记在浙江调研时指出：“社会建设要以共建共享为基本原则，在体制机制、制度政策上系统谋划，从保障和改善民生做起，坚持群众想什么、我们就干什么。”所谓“共建”，强调社会治理的动力来源于人民群众，需要多元主体的共同参与、积极奉献；“共享”则强调社会治理的成果要普惠于广大人民群众，使得人民群众的获得感和幸福感不断增强，进而“形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面”。共建是共享的基础前提，共享则是共建的必然要求，两者共同贯穿于社会治理的全过程实践。

（五）共治与自治的关系。推进社会治理体制创新，必须处理好共治与自治的关系。共治和自治，都是现代社会治理的核心要义，

两者既有联系又有区别。共治,即“共同治理”(co-governance),主要是指政府与社会在公共事务领域中的合作共治;自治,即“自我治理”(self-governance),强调社会的自我组织机制,主要表现为以居委会和村委会为代表的基层群众自治和各类社会组织自治。社会共治的基本机制是协商民主^⑨;社会自治的基本机制是志愿信任^⑩。良好的社会共治,离不开成熟的社会自治。在社会治理体系中,政府、市场、社会三个主体在社会公共事务中的职责权限的划分,是有效推进社会共治和社会自治的关键环节和难点所在。

(六) 治理与民生的关系。推进社会治理体制创新,必须处理好治理创新与民生保障的关系。党的十九大报告指出:“要提高保障和改善民生水平,加强和创新社会治理。”习近平总书记指出:“在改善民生的政策方面,我们要把握好一个原则,就是要多做雪中送炭的工作,少做锦上添花的事情。”这就要求在民生工作上,要突出补齐民生短板,守住民生底线,既要尽力而为,又要量力而行,坚持在发展中保障和改善民生。同时,加强和创新社会治理,必须打造共建共治共享的社会治理格局,使人民群众更有获得感、幸福感和安全感,努力实现全体人民共同富裕。这就表明,保障和改善民生,既是加强和创新社会治理的基本方式,更是加强和创新社会治理的根本依归。

四、社会治理体制创新的目标模式

党的十八大以来,中国社会治理体制创新的目标模式,在坚持以人民为中心的新发展理念的基础上,在理论认识和实践探索中不断深化、日益明晰。2016年10月,习近平总书记就加强和创新社会治理作出重要指示,强调要完善中国特色社会主义社会治理体系,着力提高社会治理社会化、法治化、智能化、

专业化水平。2017年9月,习近平总书记在全国社会治安综合治理表彰大会上的讲话指出,要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路,善于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,着力推进社会治理系统化、科学化、智能化、法治化。2017年10月,党的十九大报告指出,要加强社会治理制度建设,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。这成为新的形势下推进社会治理体制创新的基本方向和目标模式。这就要求社会治理体制创新,既承接传统优势,又对接时代特点,着力建立充满生机和活力的社会主义新体制。

(一) 社会治理系统化。系统化是现代社会治理的客观要求。社会治理创新是一项长期的复杂系统工程^⑪,必须坚持系统治理的基本原则。从社会治理主体结构的系统化来看,包括四个基本方面。一是加强党委的领导作用。习近平总书记指出:“要把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的一条红线。”可以说,加强党的领导,是推进社会治理创新的根本立场。社会治理创新必须发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。二是发挥政府的主导作用。社会治理是现代政府的基本职能。加强社会治理创新,必须强化政府的主体担当责任。三是发挥社会力量的协同作用。群团组织积极参与社会治理创新,更好发挥桥梁纽带作用。当前和今后一个时期,群团组织的基本发展路径是建设成为枢纽型社会组织,使之成为聚合、引领、服务、汇聚各类社会组织的重要枢纽。四是发挥基层群众自治组织的基础作用。社会治理创新的基础在城乡社区。基层群众自治组织是推进基层社会治理创新不可或缺的重要力量。由此,社会治理系统化需要实现党委、政府、社会力量、自治组织之间的协同治理,进而实现和释放社会治理最大合力效应。

（二）社会治理科学化。科学化是现代社会治理的必然要求。推进社会治理创新，必须从我国实际出发，遵循治理规律，把握时代特征，深化对社会运行规律和社会治理规律的认识。针对社会治理对象的多元化、环境的复杂化、内容的多样化，把精细化、数据化贯穿于社会治理全过程，按照科学的理念、原则和方法，增强社会治理的预见性、专业性和精准性，使得社会治理全过程可追溯、可量化、可考核，从而切实提高社会治理科学化水平^⑫。同时，党的十八届三中全会指出：“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，提高社会治理科学化水平。”这就意味着必须加强和创新社会治理的理念思路、体制机制、方式手段，着眼于服务广大人民群众的根本利益，使得人民群众在科学化的社会治理中获得实惠、增强认同、感受幸福。从这个角度而言，社会治理科学化水平究竟如何，取决于是否有效满足了人民群众的需求，是否有效解决了各种社会稳定突出问题，是否有效维护和实现了社会公平正义。

（三）社会治理社会化。社会化是现代社会治理的本质要求。从概念内涵出发，“社会化”一般是相对于“行政化”而言。社会治理社会化，意味着社会治理的有效运行和效能发挥必须具有深厚广泛的社会基础。正如党的十八届三中全会指出：“要鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理与社会自我调节、居民自治的良性互动。”这就表明，随着社会主体的多元化、社会利益的复杂化、社会问题的频发多发，政府不再是唱独角戏、大包大揽、无所不能。社会治理更需要通过全社会的力量和智慧共同参与来实现，特别是要充分发挥市场机制和社会机制的积极作用，努力实现社会事务的自我治理、自我约束和自我服务。在这个治理实践过程中，使得以社会组织和公民个人为代表的社会力量，

逐步成长和发展为自主能动的主体性力量。归根究底，社会治理社会化，实质上是对政府与社会之间关系的重新定位和深刻变革。

（四）社会治理法治化。法治化是现代社会治理的基本要求。法治，不仅是社会治理的合法性来源，而且是增强社会治理的权威性和公信力的根本保障。习近平总书记深刻指出，和谐社会本质上是法治社会。推进社会治理法治化，归根究底，就是要建设一个现代化的法治社会。党的十八届四中全会提出，“要推进多层次多领域依法治理”，特别是“要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平”。党的十八届五中全会则提出，“要推进社会治理体制创新法律制度建设”。这就要求在推进法治社会建设的过程中，一方面要推进“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持法律面前人人平等，保证有法必依、执法必严、违法必究”；另一方面，要积极推动社会治理方式从“命令”向“协商”、从“单向”向“合作”、从“强制”向“引导”、从“单一”向“多元”转变^⑬。这必将带来和促进全社会法治意识和法治信仰的普遍提升和备受尊崇。

（五）社会治理智能化。智能化是现代社会治理的时代要求。信息技术和人工智能是社会治理的重要支撑，也是推进社会治理精细化的基本驱动力。当前，以云计算、大数据、物联网为代表的新一代信息技术的迅猛发展，标志和宣告着一个“互联网+”社会治理创新时代的来临，人类社会开始进入网络社会、智能社会、风险社会多重叠加的新时代。在这样一个时代，各类风险的跨界性、关联性显著增强，给社会治理带来前所未有的挑战。正如习近平总书记深刻指出：“随着互联网特别是移动互联网发展，社会治理模式正在从单向管理转向双向互动，从线下转向线上线下融合，从单纯的政府监管向更加注重社会协同治理转变。”这就要求更加注重

社会治理体制机制创新,把各种资源、力量、手段有效统筹起来,提高对社会风险动态监测、实时预警、联动处置能力,更加注重科技创新运用,从多源、分散、碎片化的大数据中发现趋势、找出规律,有效破解社会治理难题,切实提高社会治理智能化水平。

(六) 社会治理专业化。专业化是现代社会治理的内在要求。社会治理专业化的发达程度是衡量一个国家或地区社会服务和社会治理水平的重要标志^⑩。社会治理专业化,意味着对社会治理的理念、方法、技术、知识、标准、人才等提出了一系列新要求、新任务、新挑战。其中,“人才队伍”和“专业知识”是当前加强和创新社会治理之迫切所需。从总体上来看,我国社会治理专业人才队伍的数量和质量与国家加强和创新社会治理的战略需要之间仍存在较大差距。这就使得加快建设一支包括社会工作专业人才、思想政治工作人才、社会组织工作人才、基层社区工作人才、网络舆情工作人才等在内的现代社会治理人才队伍已刻不容缓、势在必行。同时,社会治理专业化,意味着社会治理离不开专业知识的具体应用和指导。正如习近平总书记深刻指出:“社会治理是一门科学。”这就意味着社会治理必然渗透于社会各个不同的学科领域,其专业性既要有宏观理论指导,也要有具体部门学科知识的应用^⑪。可以说,社会治理的学科专业性,兼具理论性和应用性的双重品格。

从某种意义上讲,社会治理系统化、科学化、社会化、法治化、智能化、专业化等“六化”建设,实质上是对社会自身建设的一种理论设问和政策愿景。“六化”建设的每一种目标模式,都蕴含着一种社会理想的方案设计和考量。“系统化”,指涉着一种“复合社会”的建设;“科学化”,指涉着一种“和谐社会”的建设;“社会化”,指涉着一种“能动社会”的建设;“法治化”,指涉着一种

“法治社会”的建设;“智能化”,指涉着一种“智能社会”的建设;“专业化”则指涉着一种“文明社会”的建设。正如习近平总书记所说:“人民对美好生活的向往,就是我们奋斗的目标。”就此而言,社会治理“六化”建设,归根究底,要服务于人民群众的美好生活需要,服务于一种“美好社会”(good society)的达成和实现。

-
- ① 秦德君:《从社会体制上推进社会建设》,《探索与争鸣》2011年第2期。
 - ② 李培林:《以更大决心突破利益固化的藩篱》,《求是》2014年第13期。
 - ③ 吴忠民:《中国目前社会矛盾的基本根源是民生问题》,《学习时报》,2013年10月28日。
 - ④ 李培林:《社会治理与社会体制改革》,《国家行政学院学报》2014年第4期。
 - ⑤ 陈鹏:《社会体制改革论纲》,《北京师范大学学报(社会科学版)》2017年第2期。
 - ⑥【英】卡尔·波拉尼:《大转型:我们时代政治与经济的起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社,2007年版,第112-115页。
 - ⑦ 陈鹏:《“信用+”时代下的社会治理创新——以青年信用体系建设为例》,《社会治理》2017年第8期。
 - ⑧ 韩秀桃:《社会治理过程中的法治保障》,《中国青年报》,2014年10月27日,第2版。
 - ⑨ 王名、李健:《社会共治制度初探》,《行政论坛》2014年第5期。
 - ⑩ 丁元竹:《为什么志愿机制是可能的》,《学术研究》2012年第10期。
 - ⑪ 王宏波、张振:《社会治理是系统的社会工程》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2015年第3期。
 - ⑫ 杨雅厦:《应用大数据提升社会治理智能化水平》,《光明日报》,2017年4月10日,第10版。
 - ⑬ 徐汉明、张新平:《提高社会治理法治化水平》,《人民日报》,2015年11月23日,第7版。
 - ⑭ 向春玲:《十九大关于加强和创新社会治理的新理念和举措》,人民网, <http://theory.people.com.cn/n1/2017/1211/c40764-29697335.html>, 访问日期:2017年12月11日。
 - ⑮ 金泽刚:《着力推进社会治理实现新“四化”》,《南方都市报》,2017年10月30日,第2版。

(责任编辑:王大鹏)