

我国社会治理创新面临的突出问题*

宋贵伦 | 中共北京市委社会工作委员会书记
北京市社会建设工作办公室主任



- 按照党中央和习近平总书记要求，创新社会治理的一个重要原则就是要坚持问题导向，深入调查研究，探讨工作思路，提出办法建议，推动社会治理理论与实践发展。
- 当前我国社会治理面临思想重视不够、问题底数不清、推进路径不明、政社职能不分、基层基础薄弱、综合协调不够、相关改革滞后等突出问题，需要认真研究解决。

党的十八大以来，习近平总书记就国家治理现代化以及社会治理创新提出了许多新观点、新要求。按照党中央和习近平总书记要求，创新社会治理，一个重要的原则，就是坚持问题导向，深入调查研究，探讨工作思路，提出办法建议，推动理论与实践发展。当前我国社会治理面临如下突出问题，迫切需要认真研究和解决。

一、社会治理问题还没有引起足够重视

经济建设落后一切无从谈起，这个道理

大家都懂。但是，社会建设搞不好，党执政的基础就不牢，国家就不可能长治久安，这个道理许多同志还缺乏深刻认识。近几年，西亚和北非一些国家的社会动荡乃至政权颠覆，已经充分说明忽视社会建设和社会治理的严重后果。应当深刻认识到，如同经济全球化时代时刻面临经济危机一样，在社会全球化时代，社会危机随时可能到来，而且，可能比经济危机来得更猛烈、更广泛、更持久，破坏力更大，这必须引起全党、全社会的高度警觉。从总体来看，领导干部忽视社会治理的问题还比较突出。经济发达地区习惯于抓经济，经济落后地区忙着抓经济；上

* 此报告形成于2014年1月，修订于2015年3月。在调研和报告形成过程中，得到了国家创新与发展战略研究会会长郑必坚等同志的指导和帮助。特此说明并致谢意。

党的十八届三中全会从“五位一体”的高度，要求深化社会体制改革，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。

层认为是基层的事，正职认为是分管副职的事；重大事项决策前不研究社会问题，不进行社会风险评估；如此等等，这些现象还比较普遍。一些地方出现重大社会问题，最根本的原因是对社会治理思想重视不够、相关治理机制不健全。

党的十八届三中全会从“五位一体”的高度，要求深化社会体制改革，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。我们应当按照党中央和习近平总书记系列重要讲话要求，加强思想教育，不断提高思想认识，在坚持以经济建设为中心思想的同时，在全党牢固树立以社会建设为基础的思想，不断夯实经济和社会两个基础。

坚持以社会建设为基础，是由我们党和国家的性质决定的，也是历史形成的。我们党和国家是靠联系、动员、组织群众和社会起家并兴旺发达起来的。在这一方面，毛泽东、邓小平等老一辈革命家给我们树立了光辉榜样。近两年，以习近平同志为总书记的党中央，在全党深入开展党的群众路线教育实践活动，根本意义也在于强调联系群众、服务社会。社会建设、社会治理说到底做群众工作。早在新中国成立前一天，1949年9月30日，毛泽东同志就在《中国人民大团结万岁》这篇宣言中，号召把全社会“进一步组织起来”。建国初没几年时间，我们党就把全社会组织了起来。这本身就是一项巨大的社会治理工程，对新中国经济社会发展、国家安全稳定起到了重大的保障作用。但到后来，特别是到“文革”时期，社会治理体制逐步走向僵化，社会秩序越来越混

乱，越来越束缚经济社会的发展。党的十一届三中全会之后，我们党实行拨乱反正和改革开放的战略转变。这个重大转变的最重要特征之一，就如同邓小平同志所说，使中国社会“真正活跃起来”。活跃起来的中国发生了历史性巨变，但也产生了一些社会问题。适应社会主义市场经济体制的社会治理体制还没有建立起来，新的社会秩序在形成的过程中。如何在社会主义市场经济条件下，使社会更加有序、更加活跃，从而更加和谐，就历史性地摆在了我们面前。

在新民主主义时期，我们党和毛泽东同志把“武装斗争、统一战线、党的建设”作为党的“三大法宝”。我认为在中国特色社会主义建设新阶段，经济发展、社会和谐、党的建设，可以理解为我们党的新“三大法宝”。我们应当站在这样一个高度深刻认识社会治理的重要性，要在全党牢固树立以经济建设为中心、以社会建设为基础、以党的建设为保障的思想，为构建社会主义和谐社会而不懈奋斗。

二、对社会治理问题基本底数还不清

当前，我国社会治理面临许多矛盾和问题。这既有社会治理体系现代化建设方面的问题，也有社会治理能力现代化建设方面的问题；既有理论方面需要深入探讨的问题，也有实践方面需要迫切研究解决的问题；既有共性方面的问题，也有特殊性问题。东、西、南、北、中各区域发展阶段不同，面临的问题也有所不同。各省市有大有小、经济



发展有快有慢，大有大的难处，小有小的问题，发达有发达的问题，落后有落后的问题。相同的是，都面临许多社会矛盾和问题；相似的是，对存在问题底数都还不太清楚。

调查研究是谋事之基、成事之道。党的十六大特别是党的十八大以来，党中央把社会建设、改革和治理放在了更加突出的地位，取得了初步成效。近几年，国际上出现“颜色革命”和国内发生新疆“7·5事件”、贵州“瓮安事件”、广东“乌坎事件”、四川“什邡事件”之后，中央有关部门组织了一些调研，但还不够广泛、不够深入、不够系统，考虑维护稳定的因素多，从推进社会治理体制改革和社会治理现代化高度深入系统地开展调研还很不够。

正如习近平总书记2014年3月5日在全国人大上海代表团讲话时所指出的那样：“社会治理是一门科学。”中国特色的社会治理是一个复杂的系统工程，既涉及政府部门和公共部门，也包括私人部门和公民个人。社会治理不是政府的单一行为，而是持续的多元共治。创新社会治理刚刚起步，首先应当把社会治理问题基本底数摸清楚。当年，面对复杂的农村问题，毛泽东同志号召全党深入开展农村调查。如今，党和政府应当组织专门力量，来一个社会问题大调查，并在此基础上形成一系列调研报告，进而形成“中国社会治理现代化建设规划纲要”，报经党中央、国务院讨论通过后实施，确保党中央和习近平总书记关于社会治理现代化建设的真正落到实处。

三、实现社会治理现代化的路径还不明确

国家治理体系和治理能力现代化，是全新的政治理念、执政理念、治国理念和领导理念，是对马克思主义理论的创新发展，也表明我们国家已进入社会治理现代化建设的新时期。但“进入”不等于“完成”，“建设”不等于“建成”。什么是中国特色的社

会治理，如何构建中国社会治理体制，如何推进社会治理现代化，我们还没完全搞清楚。

这就要求我们像当年抓经济建设和经济体制改革那样，认真抓好社会建设和社会治理体制改革。一方面，要像十二届三中全会党中央作出《关于经济体制改革的决定》那样，加快推进顶层设计，在深入调查研究的基础上，作出“关于深化社会体制改革的决定”；另一方面，要像当年搞经济特区一样，提倡“摸着石头过河”，鼓励大胆尝试，在全国广泛开展社会治理体制改革综合试点工作，在不同区域和不同层面探索社会治理创新的经验。近几年来，北京、上海、广东等省市以及深圳、嘉兴、温州、南京、成都、大庆、贵阳等城市都进行了积极探索，积累了许多经验。应当从中央层面组织对这些经验的研究论证，进一步明确实现社会治理现代化的路径。

四、社会治理新的体制框架尚未形成

目前，在社会治理工作中，党组织、政府组织、社会组织的缺位、越位、错位问题同时存在。随着社会主义市场经济体制的建立，我国传统的单位制逐步解体，社区、社会组织、新经济组织迅猛发展，大量“单位人”变成了“社会人”。据不完全统计，我国城市70%以上的人群、组织在传统体制之外的社会领域。在新时期，党执政的社会基础、群众基础、阶级基础，已经扩大延伸到了社区、社会组织和新经济组织等社会领域，而党的组织和党的工作还没有全面跟进。

党的十八大以来，在转变政府职能、激发社会活力方面，党中央、国务院采取了一系列重要举措。十八届三中全会进一步明确，要“正确处理政府和社会的关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。”

形成新的社会治理的体制框架，关键是

党的十八届三中全会指出：“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，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”

实现政府组织、社会组织职能分开。与此同时，要发挥我国政治制度优势，尽快建立一套党管社会的体制机制，把社会工作整体纳入党的工作体系，明确党的工作部门分管联系人民团体和“两新”组织党建工作，推进社会领域党的组织和党的工作实现全覆盖。比如，目前从上到下，人民团体和社会组织缺乏综合协调、难以形成合力的问题还比较突出，应当加快推进政社分开、管办分离，为社会组织发展和发挥作用让渡空间。应当加快推进现代社会组织体制改革，推动社会组织自我管理、自主发展。

需要强调的是，在新形势下，应当高度重视和充分发挥人民团体在社会治理中的独特作用。要发挥人民团体的传统优势，决不能“另起炉灶”、搞“两张皮”。可借鉴北京等地经验，在社会工作党委协调下，以人民团体为骨干，构建社会组织“枢纽型”工作体系，走联合会发展道路，将全国社会组织实行分类分级服务管理，纳入党和政府主渠道。

五、社会治理工作缺乏综合协调

党的十八届三中全会指出：“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，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”显然，这里所说的社

会治理是个大概念，是牵涉许多方面的综合性工作。

我国已故著名社会学家陆学艺生前多次指出，党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》是一个非常好的文件，但由于中央和许多地方没有综合部门来统筹协调、推动贯彻落实，致使这个文件没有得到很好落实。他多次呼吁，在中央和各地组建综合机构，专门负责社会建设的统筹协调、宏观规划、检查督导，以解决部门间各自为政、职能交叉、推诿塞责等问题。

多年来，我国社会建设、社会体制改革、社会治理等工作，发改部门、民政部门、人力社保部门、政法综治部门以及教、科、文、卫、体等专业部门都分别在做，但缺少综合协调。各自为战、部门利益、条块分割、政策碎片化问题严重。社会建设、社会体制改革、社会治理等工作，仅靠专业部门是不够的。要按照党委领导、政府主导、多元参与的要求，设立社会建设综合机构、建立统筹机制抓协调。

也正是适应这样的需求，上海、北京、广东以及部分副省级、地级市先后设立了社会建设工作部门，建立了统筹协调机制。上海市早在2003年就设立了社会工作党委，后来又成立了社会建设工作委员会，统筹协调社会建设工作。2007年，党的十七大后，按照“四位一体”布局，北京市设立市委社会工作委员会、市社会建设工作办公

流动性是社会化、城市化的显著特点。人流、物流、资金流等流向大城市，这是自然规律，在城市化的进程中，尤其如此。

室，成立市社会建设工作领导小组及其办公室，统筹协调社会建设工作。2011年，广东省也在全省上下建立了社会工作委员会。嘉兴、温州、南京、大庆、贵阳等市也建立了社会建设工作机构。北京、上海、广州等地社会建设工作之所以取得成效、走在全国前列，与有综合协调机构、统筹协调机制密不可分。中央有关部门应当结合落实党的十八届三中全会关于深化社会体制改革、创新社会治理体制的部署要求，深入调查研究，总结推广北上广等地经验，在省、市、县三级逐步建立相关工作机构和统筹协调机制。

六、社会事业改革发展还很滞后

党的十八届三中全会《决定》将“推进社会事业改革创新”独立成章，明确指出：“实现发展成果更多更公平惠及全体人民，必须加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，努力为社会提供多样化服务，更好满足人民需求。”当前，我国服务体系既存在区域不均衡、城乡不一体、人群不均等、发展不协调的问题，还面临城镇化和老龄化带来的新挑战。许多体制性、制度性的重大问题亟待解决，改革的任务十分艰巨。

这些年，各级政府投入了大量的财力、物力，在保障和改善民生方面做了大量工作，取得了明显成效。同时，也存在许多问题，广大人民群众在就业、就医、就学、住房、养老等方面的意见仍很强烈。主要问题是缺乏全覆盖的服务体系和法治化政策保障。地区间、城乡间、不同群体间服务保障有很大差异。推进基本公共服务均等

化、城乡一体化，必须健全城乡统一的基本公共服务体系和标准。政府既要加快推进社会服务体系全覆盖，又要加快推进社会服务方式转变，还要加快推进社会服务立法。重大社会服务政策制定、项目实施，要经同级人民代表大会或人大常委会讨论通过，并接受法律监督、民主监督、舆论监督。同时也要强调把有限的钱用在刀刃上，社会服务既要尽力而为实现全覆盖，也要量力而行保证可持续，防止陷入福利过度的陷阱。

七、实有人口服务管理是社会治理的重点难点问题

流动性是社会化、城市化的显著特点。人流、物流、资金流等流向大城市，这是自然规律，在城市化的进程中，尤其如此。我们可以通过多种手段在一定程度上控制流量、控制节奏、控制速度，但难以根本性逆转。当前，中国流动人口持续增加，2012年底，流动人口有2.36亿人，占总人口1/6，其中75%是从农村流向城市，并且以每年1000万的速度增长。据专家预测，未来30年还将有3亿农村人口进入城镇。2亿多农民工为我国城市现代化建设奉献了青春和汗水，做出了历史性贡献。但由于城乡“二元”结构制约，农民工与城市工同工不同酬、同城不同等待遇的问题突出，特别是不能享受同等基本公共服务。对于这种体制性不平等，第一代农民工可以接受，在同城出生的第二代、第三代农民工子女就很难做到心理平衡。不久的将来，可能会成为新的群体性社会问题。当前，应当抓紧研究出台一视同仁的实有人口基本公共服务政策。

当前，流动人口中流动党员有300多万，而且还将随着流动人口的增加而相应增加。流动党员中有不少“口袋党员”。他们或找不到组织，或没亮明身份。另外，还有一些离退休党员，既不回原单位，也不在所在社区、社会组织、新经济组织参加党组织生活。这些都是新时期党的建设面临的重大问题，必须抓紧研究解决。

八、“大城市病”是城市化过程中的疑难杂症

从总体上说，城市服务和管理面临的主要问题，也就是社会治理的主要问题。近几年来，我国“大城市病”日渐凸显，表现为大城市人口快速膨胀、公共服务资源紧缺、住房资源紧张、环境保护压力增大、城乡结合部管理难度加大等，人口、环境、资源矛盾突出。目前，我国常住人口超过1,000万的超大型城市有15个，依次为重庆、上海、北京、成都、天津、广州、保定、哈尔滨、苏州、深圳、南阳、石家庄、临沂、武汉、郑州。这些大城市人口、资源、环境矛盾加剧的势头仍很强劲。必须一手抓大城市群发展战略，一手抓精细化管理，从增量和存量上同时解决问题。

世界通行惯例是依托城市群来解决这类问题。目前，世界六大城市群包括：以纽约为中心的美国东北部大西洋沿岸城市群、以芝加哥为中心的北美五大湖区城市群、以东京为中心的日本太平洋沿岸城市群、以伦敦为中心的英国城市群、以巴黎为中心的欧洲西北部城市群、以上海为中心的中国长江三角洲城市群。京津冀、珠三角是我国新兴城市群。按照国家发展规划，我国还将建设长江中游城市群和成渝城市群。我们必须借鉴国内外成功经验，科学统筹规划，加快研究实施城市群区域发展战略。这其中，京津冀城市群发展战略规划研究尤为迫切。党中央及时作出京津冀协同发展的战略决策是十

分正确的。当前，实际上有两个突出问题正在倒逼京津冀城市群协同发展：一是人口问题，在北京818.7万流动人口中，近80%来自周边的河北、河南、山东、黑龙江、山西及安徽六省，尤以河北为多；二是环境问题，全国十大高污染城市，河北占六七个。京津冀只有走协同发展的城市群新路子，才能真正解决“大城市病”问题。

与世界城市相比，我国在城市精细化服务管理方面也有许多差距。当前，在加强城市服务管理工作中，尽快实行居住证制度和加快推进网格化是两大抓手。党的十八届三中全会对这两项工作都有明确要求。上海市在居住证制度方面走在了全国前列，但此项制度只有全国共同实施，才能有整体效应。北京在网格化方面走在全国前列，但也远没有形成全覆盖的体系。北京市网格化体系建设的主要经验，一是创新方式，运用信息技术，加强精细化管理、智能化服务；二是完善体系，横向推动社会服务网、城市管理网、治安维稳网三网全面融合，纵向推动区（县）、街道（乡镇）、社区（村）三级网络全面覆盖，从而实现全市网格化工作体系全面覆盖。

在城市服务管理中还有两个重要而尴尬的角色：一个是城管执法队，一个是街道办事处。城管执法非常重要，但经常出现几个“大盖帽”管不了一个“破草帽”的问题，执法地位不断受到质疑。建议城管执法纳入公安序列。一方面，城市管理执法本应就在公共安全服务管理范畴内；另一方面，也有利于提高城市管理执法的法律地位。当然，这项改革必须通过国家立法程序才能施行。城市街道办事处体制也亟待改革。街道办事处作为政府派出机构，既可以受权开展行政执法，又不是一级政府，可以承担政府联结社会的桥梁纽带作用，做社区居委会等力所不能及的事情。换句话说，街道办事处是城市管理和治理的“前沿阵地”，处于不可或缺的关键位置，在大城市尤其如此。目



前，北京市正在一些区县进行改革试点，明确街道办事处在社会服务与城市管理中的主体地位，将一些垂直管理的专业部门下放到街道，将所有协管力量整合到街道，并建立了区域性社会服务与城市管理平台，与网格化和一站式服务大厅工作相衔接，产生了良好的效果。建议国务院有关部门加强调查研究，分类分级指导，加快推进街道体制改革。既没必要不论城市级别高低、规模大小，都“一刀切”设街道办事处；也不能不区分情况，“一刀切”将全国7,200多个街道办事处全部取消。

九、事业单位改革越拖问题越多

事业单位是我国特有的一种机构形态。目前，全国有126万个事业单位，共计3,000多万正式职工，另有900万离退休人员，总数超过4,000万人。事业单位改革，已成为我国深化机构改革的硬骨头。事业单位改革牵一发而动全身。搞好了，全盘棋活；搞不好，影响全局。事业单位情况千差万别，管理情况参差不齐，改革难度大，但改革久拖不决或处置不当，都会产生严重的社会问题。

党的十八届三中全会提出：“推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化，创造条件，逐步取消学校、科研院所、医院等单位的行政级别。建立事业单位法人治理结构，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。”这些基本原则都是正确的，但操作起来难度很大。能否换一种思路来考虑？即：推动事业单位朝着三个方向分流改革，属于行政职能的，就直接回归行政单位，不必搞什么“参公”；属于社会公益服务性质的，逐步减少或取消财政拨款，鼓励参与政府购买社会服务，激发创造活力，朝着社会组织方向发展，并努力使之成为社会组织的中坚力量；可以转为社会企业的，鼓励转为社会企业，参与市场竞争，也有利于推动新

型社会服务业快速发展。从而，把蕴藏在事业单位的行政、公益、市场正能量分别转化和发挥出来。

与此相关联，应当尽快出台扶持社会企业发展的政策，为社会服务业快速发展和事业单位改革铺路搭桥。社会企业运用企业手段实现公益目的，既不是纯粹的企业，也不是一般的社会组织。它是通过企业模式运作，赚取利润用于贡献社会，所得盈余用于扶助弱势群体、促进社区发展及社会企业本身的创新发展。它追求社会价值最大化多于追求盈利最大化。社会企业是社会创业的重要形式，是社会服务业的重要载体。英国是世界上社会企业比较发达的国家，其年生产总值在GDP中占1.5%左右，2014年达240亿英镑，与餐饮业的比重相当。2006年，英国12个政府部门参与制定并颁布《社会企业行动计划》（*Social Enterprise Action Plan*），旨在加强公众对社会企业的认识和理解；为中小学和大学提供学习材料，推广社会企业教育；开展学术研究；在社会企业与私营部门之间建立联系；为社会企业提供多达1,000万英镑的社会投资，并为中介机构提供额外资金。英国目前有超过7万家社会企业，雇员多达100万人。目前英国所有初创企业中1/3是社会企业。它们不仅增长速度和步伐超过中小型企业（SME），对未来也抱有更乐观的态度。

十、基层基础工作薄弱是大问题

加强基层治理，一直是我党反复强调和高度重视的。我国城市社区居民委员会是基层群众性自治组织，截至2012年底，全国91,153个社区已普遍建立。但是，现行的《城市居民委员会组织法》是全国人大常委会1990年1月1日颁布实施的，迄今已20多年未作修订和完善，远远滞后于社区建设和基层居民自治发展的需要。必须加快推进《城市居民委员会组织法》修订工作，要适

应加强基层协商民主的新形势，面对城市化和流动人口大量增加的新情况，打破完全按照户籍进行社区选举的规定；要从利于开展工作出发，与各级党委和政府换届对应起来，将社区居委会和党组织换届三年一届改为五年一届；要总结推广北京等地的经验，完善社区党建、社区服务、社区自治“三位一体”的治理模式。

在加快推进城镇化的进程中，农村社会治理面临更为复杂的情况。无论是在组织结构还是在人群分布方面，情况都非常复杂。从组织结构上说，有纯农村，有城乡结合部的半城镇化农村，还有城市里的村庄；从人员分布来说，有仍然在农村务农的农民，也有身为农民、人在城市务工的农民工，一些地方还有大量的异地“代耕农”；有些城乡结合部，农民、社区居民、企业职工混合。应当适应这些新情况、新变化，创新党组织设置方式，尽快修订《村民委员会组织法》，将村委会换届由三年一届改为五年一届。许多地方在农村治理实践中进行了新的探索。比如，在具备条件的农村，推广村庄社区化治理模式；在城乡接合部农村，或直接将村委会改为居民委员会，或作为过渡办法同时挂村民委员会和社区居民委员会两块牌子。北京市朝阳区高碑店乡高碑店村，还根据流动人口大量增加的新情况，在村委会、村党组织下，设立了社区居民委员会、社区党支部。在一些城乡接合部地区，也可以在一个党组织统一领导下，村民组织、社区组织、经济组织同时并存，分类管理。

同其他任何工作一样，社会治理关键也在人。社会治理能力现代化关键是人才现代化。除了搞好社区和农村“两委”班子建设之外，还要加快建设一支专业化、职业化的社会工作者队伍，建设一支庞大的经常化、长效化的志愿服务大军。此项事业方兴未艾。目前，我国通过高校教育、专业培训、职业水平评价等方式，已经形成了一支近40万人的社会工作服务队伍。其中有15

万持证社会工作专业人才，包括助理社会工作者和社会工作者。深圳市在专业社工建设方面起步较早。北京市3.4万专职社区工作者具有大专以上学历的达80%以上，平均年龄41岁。但全国专业社工数量总体严重短缺，远远不能满足专业化社会服务的需要；专业社会工作覆盖面窄，远远没能覆盖养老、助残、社区矫正、医院、学校等急需领域。因此，必须加快推进社工专业化职业化建设步伐，不断创新和完善社会工作人才培养、使用、管理、评价机制，建立健全初、中、高级相衔接的社会工作专业技术职级体系，加快培育和发展专业社工机构，拓宽社会工作者发展空间，使社工人才既在基层可以留得住，又能上下流得动。

截至2013年底，我国已建立超过43万个志愿者组织、19万个志愿者服务站，经过规范注册的青年志愿者达4,043万。据不完全统计，注册志愿者在过去一年，向社会提供了6.9亿小时的志愿服务，常年开展活动的志愿者已近5,000万人。但按照国家“十二五”规划纲要提出的“注册社区志愿者占居民人口10%以上”计算，到2015年，全国志愿者数量要达到1亿多，数量还相差一大半，更重要的是服务质量还有很大差距。要通过立法等手段，加快推进我国志愿服务经常化、制度化、法治化进程。除经常化志愿服务外，还要重视应对突发事件的志愿服务机制建设。

十一、创新社会矛盾预防和化解机制任重道远

上世纪90年代以来，我国社会矛盾多发、高发，群体性事件时有发生，越级上访、非正常访居高不下。据有关部门统计，比较突出的上访问题有：房屋拆迁问题，劳动社保问题，农村土地征用、权属纠纷、承包经营问题，涉法涉诉问题，出租车停运等交通运输问题，民办代课教师、国企教职工



贯彻落实党的十八大、十八届三中四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，加快推进社会治理体系和治理能力现代化，是一项繁重而艰巨的任务。

待遇和异地高考等教育问题，医疗纠纷、“失独家庭”等卫生计生问题，复退军人问题，环保问题，涉众型经济案件引发的问题，等等。

这些问题的发生，有其深刻广泛的经济社会发展背景，常常是由于体制机制不健全、政策不完善、措施落实不到位、思想工作不深入造成的。简单处理往往事倍功半，甚至激化和扩大矛盾，只能综合运用法律的方法、社会工作的方法、舆论引导的方法、经济的方法等系统地解决。但一段时间以来，用堵和压的办法比较多，结果问题越压越多，越堵越大，教训极为深刻。党的十八届三中全会《决定》对创新预防和化解社会矛盾体制进行了全面部署。应当按照十八届三中全会要求和中央政法工作会议精神，正确处理好维权与维稳的关系，加快推进预防和化解社会矛盾的体制创新。

十二、民族宗教问题治理面临新的挑战

民族和宗教问题是特殊的、复杂的社会问题，往往与政治问题、文化冲突相交织，处理不好会成为不稳定因素，甚至成为地区冲突、国家动荡的导火索。中东地区民族宗教问题与社会问题、政治问题相交织，这些年始终不稳定，而且影响全世界。我们党始终坚持把马克思主义基本原理与我国民族宗教的实际情况相结合，形成了一整套正确的观点和政策，积累了宝贵经验，取得了巨大成绩。但应当看到，当前国际国内都出现了一些新情况，我国民族宗教工作也面临一些

新问题，特别是分裂恐怖势力的介入使问题更加严峻复杂。在内陆一些经济文化欠发达省份，宗教信众快速增长，一些邪教组织也趁机与党争夺群众，必须引起高度重视。

我国是统一的多民族国家，56个民族都是中华民族大家庭中不可缺少的成员。我国的少数民族人数多，有1亿多人口；居住地域广，民族自治区域面积占国土总面积的64%，我国两万多公里陆地边境线绝大部分位于少数民族聚居区；混居程度高，一个民族常常散布于许多地方，一个地方常常生活着若干民族。保持国家统一，维护领土完整，实现人民团结，都离不开各民族共同努力。发展周边外交，构建和谐世界，民族宗教也是重要的桥梁纽带。

为此，必须把民族宗教问题作为确保国家长治久安、繁荣富强的重大问题，站在国家治理体系和治理能力现代化高度来认真研究，把包括西南各省、区、市在内的西部改革发展稳定战略当作党和国家的大事，确保我国民族地区不仅在经济发展上与东中部一起全面建成小康社会，而且在社会建设上与全国各地同步建成和谐之区。

贯彻落实党的十八大、十八届三中四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，加快推进社会治理体系和治理能力现代化，是一项繁重而艰巨的任务。我们只有以问题为导向、以需求为导向，不断深化改革、创新实践，才能把这项工作抓紧抓实抓好、抓出成效。

（责任编辑：杨婷）