

## 新时代社会治理共同体建设的重要意义



李友梅

中国社会学学会会长，上海大学社会学系教授

党的十九届四中全会明确提出社会治理是国家治理的重要方面，将“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”单列一部分，与“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度”构成了新时代社会建设主要工作内容。关于社会治理制度建设，四中全会还作了具体任务部署：完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系；建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体；构建基层社会治理新格局，健全党组织领导下的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系；健全社会心理服务体系；加快推进市域社会治理现代化；注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用等。

如何将社会治理共同体建设与社会治理制度建设、社会治理体系建设有机结合起来，并为新时代的改革凝聚人心、凝聚力量发挥重要作用？对这个问题的回应，应该首先成为当下中国社会学的重大课题。在我们看来，社会治理共同体、社会治理制度、社会治理体系之间具有社会学意义上的重要关联，它们以何种方式联动尤其是如何推动“秩序与活力”的相互作用，必然会引发关于中国社会现代化和中国社会治理现代化走向何方的理论思考。这些问题在深层次上涉及中国社会学人的知识传统问题。其实，关注中国社会转型实践的社会学知识界，在过去几十年间经历了从社会学本土化到话语体系建设进而到知识体系构建的认识过程，一个基本动力来源就与我们迫切需要探索和理解中国现代化道路选择有关。

### 一、构建社会治理共同体的政策内涵

社会治理共同体建设，既需要不断完善的社会治理制度和社会治理体系来保障，同时也是社会治理制度和社会治理体系良序运行的基础性支撑。一方面，社会治理制度建设的重要性在于，把共建共治共享的工作模式和行为方式以制度化的形式确定下来，从而使其约束力更具规范性和可预期性。另一方面，作为制度和体系运行的组织场域，“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体则为政府治理、社会调节与居民自治良性互动提供了基础保障。正是在这种新型共同体构建过程中：公众从传统治理逻辑下的被动响应者转变为共建共治共享社会治理新格局新制度下的积极行动者；城乡社区从行政治理末梢转变为居民基于现代社会公共性

而守望相助的社会生活共同体；治理体系的运行方式从政府大包大揽向政府治理和社会调节、居民自治良性互动转变。可见，没有社会治理共同体构建的支持，社会治理制度和社会治理体系的深化改革也就难以推进。

在当代中国社会，社会治理共同体的构建需要形成公共性基础。在社会学视野中，“共同体”学说是个古老而常新的话题。传统社会中家庭是最早的自然共同体。近代以来，启蒙思想家们开始探求超越传统自然共同体之上的共同体形成机制。有研究者将共同体与社会视为两种标准类型，“共同体”概念指的是有机的生命结合和持久的共同生活，而社会的概念指的是机械的构造和短暂的共同生活。也有研究者提出，现实的社群生活介于这两种类型之间。从现代化的角度看，基于稳定的共同生活、共享价值、共有观念来维系的社会团结是传统的社会共同体，而当代社会共同体已经不是同质同构的组织形态，而是异质化功能性的，由此提出的公共议题、公共利益必须要依靠基于文明理性、公共精神之上的民主协商、责任分担才能达成可接受的共同原则。因此可以说，现代社会共同体一开始就具有社会治理共同体的基本特征。但无论是传统社会共同体还是现代社会共同体，它们的建设都必然基于共同的归属感、获得感和安全感之上，因而要求利益相关者具有公共性意识，比如要有相互包容、相互体谅，有时还要愿意让渡部分个体或群体利益而形成普遍共识。

**社会治理共同体的建设在深层次上涉及不同主体参与治理的行为规则如何构建这一根本问题。**在社会治理共同体运行过程中，就其关系构成而言，既有社会内部的，也有社会与政府之间的，或社会与政府、市场之间的。无论是以哪些关系为基础的社会治理共同体，它们在面向具体问题和实际运作时，会有不同的主体构成，但不同主体的角色与功能、关系格局和运行机制，将通过社会治理体系和社会治理制度受到定位和规定，并在此基础上，形成功能有序的、模式化的、且比较稳定的互动关系格局；形成相关主体风险共担、利益共享、协同共进的社会治理局面。

**构建社会治理共同体的政策内涵在于以一种新的社会团结机制推动中国社会治理的现代化以及社会的现代化。**在中国特色社会主义新时代，社会治理现代化作为社会现代化的构成部分，其所包涵的价值引导、民主协商、合作机制以及社会整合、文化融合、风险治理等方面，会折射出中国社会以何种方式从现代化走向后现代化。可以肯定地说，中国社会治理现代化的实践具有其独特理性，因此更丰富于西方经验基础上提炼出来的现代化概念。中国这个超大规模社会在中国共产党领导下，经历70年的艰苦奋斗，创造了与“发展奇迹”并驾齐驱的“稳定奇迹”，中国的发展让世界为之震撼的是：中国经济社会建设与发展没有走西方发达国家的“危机转嫁”之路，而且避开了拉美国家的“依附陷阱”，不仅走出了中国特色社会主义现代化的道路，而且为发展中国家走向现代化提供了一种新的可能。党的十九届四中全会提出的社会治理共同体建设，一方面彰显并将践行中国社会治理现代化进程中社会治理社会化的制度实践方向；另一方面又重视以共同体的目标、情感、价值为基石，对社会治理体系、制度、机制、架构、方式进行完善与创新，以“共同体”的力量保持基本的社会团结与社会和谐。

## 二、社会治理共同体建设是推动社会治理社会化系统工程的重要基础

概括而言，笔者有以下两点思考。

## 第一，社会治理共同体的建设既是我国社会治理实践探索的新要求，又是推进社会治理制度建设性创新的重要基础

改革开放以来，中国社会治理实践探索的进程，可看作是通过“社会治理社会化”、有序激发社会活力，来推动政治社会整体变迁的过程，也是不断认识中国社会运行机制、不断提升执政党总揽全局协调各方的效能、实现“共建共治共享”的过程。

党的十八大尤其是党的十九大以来，我国社会建设的战略意义不断提升，社会建设的核心内涵也不断丰富发展：从维护安定团结到民生保障和社会事业发展；从物质利益满足再到注重更高水平的不同利益群体的秩序协调与积极平和的社会心态培育。当前，我国社会主要矛盾发生了转变。随着人们对美好生活的需求不断增长，对民生发展也提出了新的要求，社会治理共同体建设有必要成为新时代我国社会建设的重要内容。社会治理共同体建设不仅有助于把矛盾化解在其初期，而且也可以为推进社会治理制度建设开创新局面。建设“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体，旨在以党的领导作为根本保证，对不同主体关系行为进行规则引导，调整优化我国社会治理体系及其运行机制，积极探索法治、自治与德治之间的相互衔接与融合，使其能够为化解社会主要矛盾提供广泛的社会支持和社会共识。

## 第二，社会治理共同体建设的基础是一个充满积极心态和能动活力的社会，也是基于中国文化土壤推进社会治理现代化、社会现代化的重要途径和重要体现

社会治理的现代化与社会的现代化有着共同的目标指向，二者共同指向在一个飞速发展的多元社会中，通过理性化与文明程度的提升来谋求社会团结，在社会分化中实现新的社会整合，在社会变革与转型进程中凝聚社会共识、重建社会认同。社会治理共同体建设能够发挥确保社会在深刻变革中既和谐有序又充满活力的支撑作用。

社会治理共同体内在的“人人有责、人人尽责、人人享有”的责任共担意识，把获得感和参与感紧密融合，尊重并激发了人民的主体性及其公共性精神。同时社会治理重心落在基层，基层是与人民群众日常生活和利益诉求直接碰面的地方，基层社会治理体系将体现以“政治”强引领，以“德治”强教化，以“自治”强活力，以“法治”强保障，以“科技”强支撑的社会治理体制机制创新。在老百姓的生活里开辟出“政治行为社会化处理、行政行为社会化合作、社会事务社会化自治”的社会治理社会化途径。

总体来看，社会治理共同体建设是推动社会治理社会化系统工程的重要基础，民主协商和科技支撑为新时代的社会治理现代化创造了更多的“社会化条件”。民主协商是社会治理共同体达成内部共识和相互理解的重要方式，民主协商与法治保障共同构成了社会治理体系运行的“软支撑”，其能够找到全社会意愿和要求的最大公约数，凝聚社会治理的最大共识，形成社会治理的最大合力。科技支撑提供智能化信息化专业化的治理技术，构成了社会治理体系运行的“硬支撑”，为社会成员搭建起开放包容的创造空间，让社会活力竞相迸发。

总之，社会治理共同体既强调“社会治理社会化”，又重在“社会治理共同体”理论视角。共同体理论对社会治理话语体系的重构，对推动当代中国社会科学理论话语建构与知识体系建设具有重要的理论价值与现实意义。社会治理话语中的“共同”源于对人与人及文化与文化之间可理解性的信任，基于对共同体及其合作行动中归属感、获得感与安全感的旨归，也为从“共同”处理解人类的行动方式和转变全球治理思维、勾画多样文明共存并进的前景提供了借鉴。

# 社会治理现代化与人的现代化



刘应杰

国务院研究室专题调研组组长

党的十九届四中全会通过了《关于坚持和完善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若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），把社会治理现代化作为国家治理现代化的重要内容，提出了许多新的论述，这对于加强和创新社会治理、推进社会治理现代化具有重要意义。

## 一、六大新表述提升社会治理新高度

一是把“社会治理”与“改善民生”分开各作为一部分。社会治理与改善民生既有联系，又有区别，两者相辅相成，互相促进。在贯彻落实党的十九大精神的基础上，进一步增加了社会治理的内容和份量，凸显了社会治理在国家治理中的地位和作用。社会治理更加和谐有序、良性善治，改善民生才能更有保障。

二是提出了坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次使用了“社会治理”的概念，从“社会管理”到“社会治理”，尽管只有一字之差，但却是理念的升华、方式的转变；党的十九大提出了“打造共建共治共享的社会治理格局”，从社会治理理念到社会治理格局，反映了对新时代社会治理认识的深化和工作的到位；党的十九届四中全会进一步把“社会治理格局”提升到“社会治理制度”，更加重视社会治理的制度建设，这就需要我们深入研究社会治理的“中国之治”，为建立更加定型、更加成熟的社会治理制度作出贡献。

三是进一步丰富和完善社会治理体系的内容。从原来的“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”，增加了“民主协商”和“科技支撑”的内容，变成了“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，强调了民主协商在社会治理中的重要作用，同时用科技支撑社会治理，有利于推进社会治理现代化、智能化。

四是第一次提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。“社会治理共同体”是一个新概念，用“三人人”强调每个社会成员在社会治理中的地位、作用，以及

权利、责任和义务，进一步凸显了人民的主体地位。我们需要深入研究“社会治理共同体”问题，把我国社会治理提高到一个新水平。

五是在“加强社区治理体系建设”的基础上提出了“构建基层社会治理新格局”。这对城乡基层社会治理提出了新要求，要“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层社会治理体系”，进一步完善群众参与基层社会治理的制度化渠道，夯实基层社会治理基础。社会治理的根基在基层，要推动社会治理和服务重心向基层下移，把更多资源下沉到基层，更好提供精准化、精细化服务。基层社会治理搞好了，人民安居乐业、社会和谐稳定、国家长治久安就有了可靠保障。

六是第一次提出“加快推进市域社会治理现代化”。过去一般用“城市”“城镇”“乡村”，这次提出“市域”的概念，既包括设市的城区，也包括在市域范围的乡村地区，就是要在加强和创新城市社会治理和乡村社会治理的同时，适应我国快速城镇化发展的新形势，从“市域”的角度统筹城乡社会治理，实现城乡一体化发展。

总之，党的十九届四中全会《决定》把完善社会治理制度作为党和国家十三项重大制度建设之一，把推进社会治理现代化作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，把社会治理提升到了一个新高度，为我们研究社会治理提出了新要求。

## 二、社会治理现代化要求人的现代化

完善共建共治共享的社会治理制度，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，推进社会治理现代化，最终实现国家治理体系和治理能力的现代化。社会治理的现代化需要人的现代化，特别是需要培养社会成员的现代文明行为规范。

2020年我国将全面建成小康社会，从根本上解决绝对贫困问题，迈向由贫穷到温饱再到富裕的历史进程。预计在“十四五”期间，我国将跨越“中等收入陷阱”，人均国民收入达到1.3万美元以上，从中上等收入国家水平进入高收入国家行列，这将是我国发展史上一个重大变化。在这一过程中，有一个重要指标就是城市化。我国现在常住人口城市化率近60%，未来将继续提高，越来越多的农村人口转变为城市人口，每个人都要经历一个城市化的过程，最终由农民转变为城市市民。这就必然要求人们改变传统的行为方式，提高社会文明程度，经历一个再社会化的过程，实现个人的城市化。

随着中国经济快速发展，人民生活水平不断提高。但是物质生活的现代化不等于全面的现代化，个人的生活水平现代化不等于人的现代化。人们实现城市化、生活富裕以后，其行为方式、文明程度要跟上，每个人都要重新学习和再社会化，实现人的现代化。这是实现社会治理现代化的一项紧迫任务，也是社会治理现代化的一项基础性工作。

实现人的现代化，说起来容易做起来难，因为这涉及到彻底改变人们的思想观念、生活习惯和行为方式，就像改变一个人的口音一样困难。费孝通先生把中国传统农村社会的社会关系概括为“差序格局”，就是说一个人以家庭为中心，向外一层一层按照亲疏远近形成不同的层次序列，这是一个“熟人社会”特殊性的社会关系，对不同的人以不同的对待，遵从的主要是亲情和习俗。而到了现代城市社会，则是一个“陌生人社会”，遇到的是普遍性的社会关系，遵从的是契约精神和规则意识。因此，从一个农村人转变为城市人，实现个人的城市化乃至现

代化，必然需要一个重新学习做现代人的转化过程，甚至要从如何说话、走路、吃饭、穿衣、与人相处等具体事情做起，直至确立并践行女士优先、保护个人隐私、尊重少数人权益等现代理念，这些都需要重新学习“新三字经”，成为一个合格的现代化公民。从这个意义上说，中国实现现代代包括社会治理现代化，还有很长的路要走。

2019年10月中共中央、国务院发布了《新时代公民道德建设实施纲要》，提出了新时代要培养人们的公共意识、规则意识、诚信观念、契约精神，具体到人们的文明出行、文明交通、文明旅游、文明就餐、文明观赛等诸多方面。这些都是实现人的现代化的重要内容，对于实现社会现代化包括实现社会治理现代化，提高中国的国际形象和影响力、增强文化软实力，都将发挥重要的基础性作用。

## 构建社会治理体系 建设社会治理共同体



王天夫

清华大学社会科学学院副院长、教授

党的十九届四中全会重要《决定》指出，社会治理是整个国家治理的重要组成部分，并系统的梳理和总结了中国特色社会主义制度的显著优势。在笔者看来，这些优势在社会治理方面有十分明显的体现，贯穿于整个《决定》中关于社会治理的一系列明确论述中。

第一，社会治理的目标。《决定》中有非常明确的论述，即确保人民安居乐业、社会安定有序，建设更高水平的平安中国。这两个目标与两个一百年目标——到中国共产党成立100年时全面建成小康社会和到新中国成立100年时建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国是一致的，与中华民族伟大复兴的更远大目标是一致的。社会治理的目标是支撑这些宏大目标实现的具体内容。

第二，社会治理体系的扩容。十九届四中全会《决定》对社会治理体系作出新的表述“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公民参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，其中新增的两个方面是民主协商和科技支撑。民主协商，可以认为是具体的治理实践方式，是基层社区具体社会事务解决的治理方式，是整个社会治理体系里明确实施的制度形式。

事实上，基层社会事务的治理只有使用民主协商的形式、经历民主协商的过程，才能动员更多的基层社会成员，才能更好地解决基层实际的社会事务；科技支撑则与十九届四中全会的主题“推进国家治理体系和治理能力现代化”紧密相关。随着社会多元化，面对的社会治理问题越来越复杂，社会治理的任务也越来越繁重。科技支撑就是要使用现代科技的最新成果，提升治理体系、治理能力现代化水平，顺应社会文明发展进步的趋势。

第三，社会治理体系的构建。体系的构建解决的是最终由谁来承载的问题。对此《决定》中也有明确的论述，就是建设“人人有责、人人尽责、人人享有”的社会治理共同体。社会治理共同体是2019年初习近平总书记在中央政法工作会议上先行提出和阐述的。“共同体”的概念是社会学概念，社会学理论的出发点往往是从共同体来开始思考的。在讨论社会治理共同体时，笔者认为它至少包括以下内涵。一是共同体是一种身份认同，它不仅是利益相关的，而且是利益共享的。成为共同体中的一员，在强调个人身份认同的同时，更多的是强调社会这个整体。当个人觉得自己是共同体的一部分的时候，一定会有集体的意识，认同“我是集体的一部分”。因此，在承认共同体身份的时候，个人不仅仅享有共同的利益，同时也为共同体贡献自身的利益。二是共同体里面的个人在共同体的集体身份意识之下，个人在社会行动的过程中有主动积极性，愿意为整个共同体贡献力量，这就是我们在社会治理体系构建过程中讲的担当、责任。三是共同体内部的人们本身有各种各样的组织关系，有各种各样的社会关系，通过“共同体”这种非正式的组织关系，可以在具体的社会事务问题上将人们再次连接在一起，成为社会治理中的关系资源，成为社会治理中的可动员起来的中坚力量。四是共同体有集体行动的倾向。正是因为有着共同体的身份与意识，有着共同的可共享的利益，有着更多的社会关系群体组织，在很多时候共同体可以作为一个整体在行动，在动员社会力量的过程中可以做到同进同退。

这样一来，社会治理共同体就变成了社会治理体系的承载体。在社会治理中，到底是谁来治理？怎么治理？这些问题都在社会治理共同体里体现出来。

社会治理共同体是社会治理的主体也是客体，是由这些参与其中的群体展开治理行动的。人人有责、人人尽责、人人享有，这里的“人人”不应该仅是指单个社会成员，很多时候是指共同组成社会的其他组织、单位、机构及团体等，无论是社会组织，还是政府机构，都是社会成员之一，所有这些一起构成社会治理共同体。

第四，社会治理如何开展。对于这个问题，《决定》中也有非常具体的论述，把社会治理的具体内容分为五个方面，即完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制，完善社会治安防控体系，健全公共安全体制机制，构建基层社会治理新格局，完善国家安全体系。其中第四个方面也就是基层社会治理尤其值得我们关注。比如，我们在讲政府治理、社会调节、居民自治时，这些内容实际上和《决定》里对基层治理的要求高度相关。坚持党的领导，加强法治保障，构建自治、法治和德治相结合的治理体系，发挥社会组织的积极性，社会治理重心下沉到基层等，这些论述都对应着《决定》中“健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，健全社区管理和服务机制，推行网格化管理和服务，发挥群团组织、社会组织作用，发挥行业协会商会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础”的重要表述。我们平时所讲要发挥家庭家教、家风伦理的作用，则对应着“注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的重要作用”。所以，“构建基层社会治理新格局”这一要求，针对基层人们的日常公共事务作出了非常详尽的论述。

总之，在社会治理中一定要充分发挥中国特色社会主义制度优势，建设社会治理共同体需要用构建整个社会治理体系的七个方面来支撑，只有这样才能达到社会治理的目标，最终为实现中华民族的伟大复兴提供重要的社会支撑和社会基础。

## 长期保持并不断增强制度优势



顾平安

中共中央党校（国家行政学院）电子政务研究中心研究员、教授

制度是定国安邦的根本，科学合理的制度是国家发展进步的根本保证。在新的历史条件下，党的十九届四中全会将国家制度建设推到了一个新的历史高度，会议通过的重要《决定》全面总结了党领导人民在国家制度建设方面取得的成就、积累的经验，系统阐述了坚持和完善支撑中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度的主要内容，是推进我国国家制度和国家治理体系建设的纲领性文件，为新时代坚持和完善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指明了前进方向。

### 一、党的领导是中国特色社会主义制度的根本力量

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，将党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节，通过制度的方式固定下来并贯彻执行，是我们各项事业取得成功的根本保证。

坚持和完善中国特色社会主义制度，必须自觉做到“两个维护”，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，在党中央统一领导下进行，全面推进各个领域的深化改革，使各方面制度更加完善。《决定》将“坚持和完善党的领导制度体系”排在中国特色社会主义制度的首位，统领和贯穿其他12个方面制度，充分彰显出党的领导制度体系在中国特色社会主义制度体系中的重要地位。

坚持和完善党的领导制度体系是党在长期执政条件下实现自我净化、自我完善、自我革



新、自我提高的重要制度保障。坚持党对一切工作的领导，是中国特色社会主义的根本所在，在这个重大原则问题上，我们要始终保持高度的思想自觉、政治自觉、行动自觉，任何时候任何情况下都不能含糊、不能动摇。坚持党的集中统一领导，才能保持政治稳定，确保国家始终沿着社会主义方向前进。

## 二、制度的力量源于成功的实践

制度的力量源于实践的检验，只有经过实践检验的国家制度，才能获得人民的认同，进而成为实践的自觉。新中国成立以来，在社会主义建设的伟大历史进程中，中国共产党人在马克思列宁主义理论指导下，用宪法和法律的形式确立了国家根本制度、基本的政治制度、基本经济制度，逐步探索建立了一系列相关的重要制度。共产党领导人民，依靠制度的力量，用几十年时间走完了发达国家几百年走过的工业化历程，创造了世所罕见的两大“奇迹”——经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹，中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。70年的历史成就充分证明，中国特色社会主义制度具有强大生命力和巨大优越性，是当代中国发展进步的根本保证。

《决定》总结出我国国家制度和国家治理体系具有的13条显著优势，全面反映了我们党在长期治理实践中取得的成功经验，深刻揭示了中国发展奇迹背后的制度逻辑和优势。为坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信提供了基本依据。中国特色社会主义制度是中国共产党经过艰难曲折、求真务实的探索与奋斗得来的，是经过社会主义建设的长期实践检验科学的制度，来之不易，必须倍加珍惜，薪火相传，保持中国特色社会主义制度的稳定性和延续性。中华民族要有制度自信，不照抄照搬他国制度模式，不走封闭僵化的老路，也不走改旗易帜的邪路，要坚定不移走中国特色社会主义道路。中国道路的成功实践孕育了中国特色社会主义理论和制度，而基于实践检验的中国特色社会主义制度，必将对中华民族的伟大复兴产生强烈的指引。

## 三、制度的力量在于坚持与完善

中国特色社会主义制度是中国共产党人长期探索、坚持和不断完善的结果，是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系，我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开，我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。这就要求我们，既要保持中国特色社会主义制度和国家治理体系的稳定性和延续性，又要抓紧制定适应国家治理体系和治理能力现代化需要的制度、满足人民群众对美好生活新期待必备的制度。

在探索建立社会主义国家制度的历程中，中国共产党坚持把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合，深刻总结国内外正反两方面的经验和教训，形成和发展了党的领导和经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外事等各方面制度，在重要领域和关键环节改革成效显著，主要领域基础性制度体系基本形成。改革开放新时代，中国共产党对制度建设的认识越来越深入，特别是党的十八大以来，新一届中央领导集体把制度建设摆到更加突出的位置。十八

届三中全会将“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。

中国特色社会主义制度体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度，是具有强大生命力和巨大优越性的制度。具有多方面的显著优势，我们必须长期坚持，才能固根基、扬优势，继续沿着党和人民开辟的正确道路前进。与此同时，我们必须深刻认识到，在实现“两个一百年”奋斗目标，持续推进新时代改革开放的历史进程中，改革的系统性、整体性、协同性要求更强。有的改革举措尚未完成，有的改革甚至需要相当长的时间去落实，还有许多难关要攻克，还有许多硬骨头要啃，许多深层次的体制机制问题尚未解决，我们需要在坚持中完善，在完善中发展。尤其是需要高度重视在制度建设中补短板、强弱项，抓紧制定国家治理体系和治理能力现代化急需的制度、满足人民对美好生活新期待必备的制度，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能，推动中国特色社会主义制度不断自我完善和发展、永葆生机活力。

#### 四、制度的力量在于贯彻执行

制度不是挂在嘴上、贴在墙上、写在纸上的“稻草人”，而是落实在具体工作中的实际行动。制度的生命力在于执行，只有执行到位、贯彻到底，才能最大限度激发制度的力量，在各个领域取得成果。坚持和完善中国特色社会主义制度建设，必须一手抓制定完善，一手抓贯彻执行。

制度的执行关键在于各级党政领导干部。《决定》强调，“各级党委和政府以及各级领导干部要切实强化制度意识，带头维护制度权威，做制度执行的表率，带动全党全社会自觉尊崇制度、严格执行制度、坚决维护制度”。领导干部率先垂范是发挥制度力量的关键。只有领导干部自觉尊崇制度、带头执行制度、维护制度的权威，才能创造全社会遵守制度的氛围，放大制度的力量。

强化制度意识是加强制度执行的前提，为此，必须加强制度理论研究和宣传教育，引导全党全社会充分认识中国特色社会主义制度的本质特征和优越性，时刻牢记根本制度，认真领会基本制度、准确把握与工作相关的重要制度。要把制度执行力作为干部选拔任用、考核评价的重要依据，全面推动领导干部形成执行制度的自觉意识。要健全权威高效的制度执行机制，加强对制度执行的监督，坚决杜绝做选择、搞变通、打折扣的现象。要坚决防止制度执行的“破窗效应”，制度面前没有特权，制度约束没有例外。

领导干部要有坚定的制度自信，才有高度的执行自觉。坚定制度自信，就是要牢牢把握中国特色社会主义制度的显著优势，继续深化各领域各方面体制机制改革，推动各方面制度更加成熟更加定型，推进国家治理体系和治理能力现代化。

总之，中国特色社会主义制度是由根本制度、基本制度、重要制度构成的有机统一、开放协调的制度体系，是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系。制度优势是中国特色社会主义最大的发展优势，长期保持并不断增强这些优势，是我们在新时代坚持和完善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努力方向。

## 强化治权是基层治理现代化的关键



董磊明

北京师范大学中国社会管理研究院/社会学院社会学系主任、教授

党的十九届四中全会通过的重要《决定》，对坚持和完善共建共治共享的社会治理制度做了全面系统深刻的阐述，提出构建基层社会治理新格局。基层治理，尤其是乡村治理的问题，值得我们关注和重视。

乡村治理主要包括两个方面的内容，一方面是基层政权对乡村社会的管理和服务，另一方面是农民的自我管理、自我服务。今天提到治理，我们会说“多元主体”、“多中心治理”，这的确是社会治理的题中应有之义。我国自古以来的治理形式基本上都是多元主体治理：在古代封建社会也不是完全的皇权治理；反之，即使在人民公社时期，中国社会基层尤其是基层乡村也不是完全没有自我管理能力的，一直是多元主体在发挥治理作用。

今天我们提乡村治理，不能忘记一个更重要的问题，即乡村治理指向什么，核心的问题意识是什么？也就是怎么理解乡村治理的问题。笔者认为，它是指“治国理政在乡村”。那么，什么是治国理政在乡村呢？乡村治理是整个国家发展与社会治理的重要组成部分，乡村治理的实践是国家意志和乡村社会结构所交汇的产物。在乡村治理过程中，国家的经济、社会、治理变迁影响着乡村治理的形态、机制与绩效，而乡村作为中国现代化建设的稳定器、蓄水池，它的治理绩效也会影响中国的发展与稳定。在当下，乡村治理面临的最大问题是什么？笔者认为最核心的问题就是治权的弱化，它的弱化将会影响整个乡村基层治理的根本，进而影响整个社会治理现代化的全局。乡村治理中治权的弱化，主要体现在三个方面，一是基层政权的效能偏低，二是村庄集体组织的资源匮乏及去社区化，三是村庄共同体、村庄社会的公共性衰减。要研究治权弱化，就要从这三个方面来分析问题。

**第一，基层政权的效能偏低。**我们都知道基层政权（乡镇政权）长期以来是一个相对弱化的政权，也是不完备的政权，它的责权处于不对等状态。这主要从两个维度来考察。

一是从国家的行政体系这个角度来看，这些年来国家赋予它的权力呈越来越小趋势，任务却越来越重，考核也越来越严。一方面基层政权的权力在向上集中统一，而对其的管理基本上是顶格管理，规范化程度越来越高。现在对基层政权的管理是趋于一种全过程的管理、全景式监控，比如基层党建活动中都要求把一系列材料做拍照留存、缺一不可。这种全景式监控方式一方面促进了我们的政府管理越来越规范化，治理越来越系统化，自然有其优越性；但是其弊

端在基层治理中也体现出来，主要是基层社会、基层政权的自主空间越来越小，自我创新能力越来越弱，其治理创新的积极性也急剧下降。比如，我们强调的数字化治理、互联网办公等科技支撑手段，在当下中国的基层治理实践中，由于缺乏主观能动性和创新积极性而变得机械化执行，有进一步加剧治理条块切割的趋势。

二是从农民的角度来看，我们的农民在征收税费的时代更多是一个“义务本位的群体”，而随着国家不断地加大对农村社会的支持，今天农民群体已经更多呈现“权利本位”的状态。一方面，国家不断加强对农村的支持、对农村的减负，这当然是好事情；但是另一方面也派生出一个治理中的具体问题，就是农民对政府的期待和要求越来越高。基层政府上面面临着顶格的管理，下面面临着农民顶格的要求，的确压力非常之大。例如，笔者2019年夏在湖南调研期间，逢湘江发洪水，政府派直升机、冲锋舟等去救援，这实际上是很难得的很好的举动，同时社会资源消耗也是很大的；但是很多地方的民众却并不理解，只是一味要求政府来救，假设冲锋舟晚到两个小时甚至有的就会破口大骂基层政府人员，这就是顶格要求的表现之一。在民众的顶格要求下，基层政府根本无法区分、也无力区分农民的合理与不合理的诉求，这可能会导致更糟糕的局面：因为维稳的需要，一些农民的合理诉求无法得到回应，不合理的诉求可能会过度回应。所以基层治理容易变得虚化，效能低下。

**第二，村集体组织的资源匮乏及去社区化。**现实中多数村集体组织不仅没有资源，而且有的成为一个无主体的存在。同样从两个维度来考察。

一是村集体空壳化，再加上农村土地制度的改革，即所有权、承包权、经营权三权分置，使我们强化了承包权而弱化了所有权，实际上是弱化了村集体对土地的管控。这从一定程度上导致了村庄与农村社区的去集体化，因为所谓集体化就是要有集体的产权，而大部分农业型的地区其产权主要就指土地，所以集体土地制度的改革在实践中导致了农村社区的去集体化。

二是村集体组织本身也在去社区化。今天中国农民的生计模式已经变迁，他们主要的收入来源是二、三产业，就会导致农民生产与生活都与村庄、社区发生了分离，多数农民已经脱嵌于自己的村庄。这样的格局下，村集体、村组织能做什么呢？他们其实无法有效地回应农民现有生产、生活中遇到的具体问题，在农民眼中仅仅成为“上面派下来的人”传达政策、天天填表、写写报告，农民真实需要什么无法回应，这就导致了村集体的自我去社区化。

**第三，村庄共同体、村庄社会的公共性衰减。**今天的村庄共同体正在面临解体的趋势。其实在过去20年中，中国村庄面临了千年未有之大变局，中国农民群体基本都进入到二、三产业，他们的生产与生活发生了巨大分离。原先农民之间是相互高度依存、彼此全方位互嵌的整体性的关系，而今天在生产、生活相分离的状态下，农民彼此之间是脱嵌的、不相干的。这样导致社区的集体意识急剧下降，公共性衰弱，乡村治理所依赖的社会团体也会趋于解体。

比如我们可以看到这样很有意思的矛盾现象：一方面，国家通过资源和技术的不断加强，如资金支农、精准扶贫、技术下乡（交通、通讯发展）等，国家意志和努力已经全面植入到乡村社会之中；但是另一方面，我们的国家权力又在逐步脱嵌于农民的具体生产、生活之中，让农民感觉很遥远、不紧密。我们要警惕这样的脱离会让国家政权从人心中脱离出来的现象发生。这是一对矛盾的方向，而后者的发展会使我们国家很多的努力收益有限。习近平总书记一直强调，群众路线是中国共产党的根本工作路线。在过去农村社会结构没有发生变迁时，当时党的工作作风就使得党能够扎根乡土，活跃于田间地头，容易把握群众路线怎么践行；而今天面

临这样变迁后的社会结构，群众路线的现实路径又在哪里？这是我们必须面对的新的时代命题。

所以说，对于今天的基层治理，治权是迫切需要我们进行强化的。针对前述三个方面的弱化，其强化路径也是三个方面。**第一，基层政权亟须强政扩权。**将上级一些部门的权力下沉到基层乡村，扩大乡村的调配权。这在很多地方已经做了积极有效的努力，比如浙江的“强政扩权”、北京的“吹哨报到”等。**第二，做实村集体组织。**针对村集体组织是空壳、没有集体资源，我们可以用制度创新高效地使用好集体土地所有制和国家转移支付下的大量资源。比如广东清远解决了土地整合、资金整合问题，这些都是很好的创新。**第三，重建村庄生活。**今天乡村社会仍然有一些内生的组织资源和文化资源，我们要提供有效的保护、挖掘、培育，来改善乡村治理的社会基础。

总之，改变基层治权弱化现状，通过创新强化基层治权，是基层治理现代化的关键，有利于夯实社会治理现代化的基础。

## 社会治理制度是社会长期稳定的保障



周振超

西南政法大学政治与公共管理学院院长、教授

社会治理是国家治理的重要方面。加强和创新社会治理是坚持和完善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必然要求。党的十九届四中全会审议通过的《决定》明确提出：“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度，保持社会稳定、维护国家安全。”中国共产党领导人民创造了世所罕见的社会长期稳定奇迹的背后，社会治理制度是十分重要的制度保证。在新时代，坚持和完善共建共治共享的社会治理制度的重点任务是：完善正确处理新形势下人民内部矛盾有效机制，完善社会治安防控体系，健全公共安全体制机制，构建基层社会治理新格局，完善国家安全体系。其中，构建基层社会治理新格局要求健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，这值得我们深入研究。

### 一、准确把握健全城乡基层治理体系的内涵

健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系是坚持和完善共建共治共

享的社会治理制度的重要内容。《决定》对健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系作出重大决策部署，为当前和今后一个时期健全城乡基层治理体系指明了方向。新中国成立70年来特别是改革开放40多年来，在中国共产党的领导下，社会治理制度不断得到完善和发展，对城乡基层治理体系的认识不断深化。党的十八届三中全会提出：坚持系统治理，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。党的十九大提出：打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，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，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平……加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，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。十九届四中全会提出：健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，健全社区管理和服务机制，推行网格化管理和服务，发挥群团组织、社会组织作用，发挥行业协会商会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础。标志着我们党对社会治理规律认识的不断深化，对于坚持和完善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具有深远的意义。

## 二、健全城乡基层治理体系的实践要求

健全城乡基层治理体系是一项系统工程，在实施过程中需要把握好以下几个方面。

### （一）以坚持和完善共建共治共享的社会治理制度为方向

随着经济社会结构加速转型，城乡基层治理的物理形态分散化、人员构成复杂化、公共服务需求多样化、社会矛盾聚集化等现实特点日益凸显，同时又面临着城乡基层治理体制机制不够简约、动力转换不充分、运行效率偏低、多方协同合力不足、治理重心没有完全下移、社区群众办事不方便等系列问题，需要通过健全城乡基层治理体系，满足人民群众日益增长的对美好生活的需要。

健全城乡基层治理体系，需要充分发挥各治理主体的作用，理顺治理主体之间的相互关系，有效整合各种社会治理机制和资源，从而使其在互动中凝聚力量。具体而言，以党建为引领，以简约高效为目标，协同基层政府、群众自治组织和其他各类社会力量，将中国特色社会主义治理的制度优势转化为治理效能，进而健全新时代城乡基层治理体系，实现共建共治共享的社会治理格局。

### （二）发挥基层党组织的领导核心作用

基层党组织担负着领导社区治理的重要职责。按照习近平总书记要求，要以提升组织力为重点，突出政治功能，健全基层组织，优化组织设置，理顺隶属关系，创新活动方式，扩大基层党的组织覆盖和工作覆盖。健全基层党组织体系，发挥党员先进模范作用，确保基层党组织有资源有能力为群众服务。加强党内法规建设。实现纵向四级联动和横向街道社区、单位、行业党建的互联互通。通过调研基层党建引领城乡基层治理的典型案例，梳理、归纳和提炼党组织领导基层群众性自治组织开展工作的相关制度、历史进程、时代要求与现实状况，总结新经

验，发现新问题，找到新思路，指导新实践。具体内容包括：推动管理和服下沉，聚焦主责主业；加强基层服务型党组织建设，着力提升服务能力和水平；继续推进街道（乡镇）、城乡社区与驻社区单位共建互补，深入拓展区域化党建；扩大城市新兴领域党建工作覆盖；健全党组织领导基层自治组织开展工作的制度和机制。

### （三）发挥基层政府的主导作用

系统总结党的十八大以来实践经验，准确把握当前的短板和弱项，理性分析导致短板和弱项的具体原因和症结，在此基础上进一步明确基层政府履行城乡基层治理的基本职责。第一，把社会治理的重心落到城乡社区和村委会，聚焦办好群众家门口事。倾斜基层，赋予社区和村委会更多资源、服务能力、管理权限，更好为群众提供精准化、精细化服务。培养一批专家型的社会治理干部，用科学态度、先进理念、专业知识进行社会治理。第二，建立力量下沉、保障下倾、运行管理高效的机制，使基层社会治理有人有权有物。全面落实有关加强基层政权能力建设的政策举措。建设统一的社会治理大数据中心，整合汇聚各部门涉及社会治理的数据，并实现与政府其他系统的实时对接。第三，实行扁平化和网格化管理，把条的管理和块的治理协同起来。健全乡镇街道和部门之间的职责体系。坚持权责利一致原则，将上级部门和乡镇街道“联合”起来，形成上下联动、权责分明的社会治理格局。科学设置区县和乡镇街道的事权，明确各自的职责清单，理顺职责关系。明确区县职能部门、乡镇街道各自的权力清单和责任清单。构建科学合理、权责一致、有统有分、有主有次的职责清单。完善主体责任清单和配合责任清单。上级政府出台的政策性文件，应该明确职能部门的责任。统筹条和块的资源力量，注重条块互补。构建有效的协同与合作机制、协调机制、推进信息互联互通，形成上下联动、条块结合的工作推进机制。深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革，推动向社区治理深化。

### （四）发挥基层群众性自治组织的基础作用

习近平总书记指出：社会治理的重心必须落到城乡社区。社区服务和管理能力强，社会治理的基础就实。在城乡社区探索和创新法治、德治、自治的融合机制，有效发挥基层群众性自治组织的基础性作用。调动城乡群众、企事业单位、社会组织自主自治的积极性，做到人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享。充分动员和发动多元主体参与社会治理，通过自治、法治和德治的良性互动、载体创新和机制创新，打造主体协同、机制融合和有效创造的实践策略，有效提升新时代城乡基层治理能力与服务效能。

### （五）发挥社会力量的协同作用

激发社会力量的内生机制，健全社会力量联动机制。培育社会组织，广泛吸纳社会组织参与社区治理。推进志愿服务融入社会信用体系，完善社会参与激励机制，引导社会力量有序进入基层治理。推进社区、社会组织、社会工作、社会志愿者“四社联动”。

提升城乡基层治理论治化、科学化、精细化水平，不是各治理主体的简单叠加，而是一个体系和系统。这既需要基层治理体系每个层面的有为和有效，更需要把四个方面有机统合起来，形成体系联动、问题联治、工作联手的良好局面。

### 三、着力研究实践提出的新课题


理论在一个国家实现的程度，取决于理论满足这个国家需要的程度。健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，迫切需要哲学社会科学更好发挥作用。学术界要积极主动、切实有效地应对基层社会治理体系中出现的问题，着力研究实践提出的新课题。通过总结新中国成立70年来社会制度建设的成功经验，构筑中国社会制度建设理论的学术体系、理论体系、话语体系，为坚定制度自信提供理论支撑。

制度的生命力在于执行。《决定》提出了健全城乡基层治理体系的前进方向，接下来就是执行，需要研究把城乡基层治理体系的优势进一步转化为治理效能的体制机制、方式方法、路径手段。其中，基本的任务在于，讲清楚什么是城乡基层治理体系、这一体系的优势是什么，在此基础上把健全城乡基层治理体系讲具体、讲生动。

**（一）提炼城乡基层治理体系形成、发展、运作和转型的内在逻辑。**提出健全、完善新时代城乡基层治理体系的“对策组合”，进而把已有的理念和原则转化为可以操作的对策、把制度设计转化为操作系统。围绕健全体系、提升治理效能这一现实目标，重点考察城乡基层治理各主体之间如何更进一步互动和联动，进而发挥体系的整体效能。明确当前存在的主要问题，根据国家发展的总体要求，提出发挥治理主体协同作用的价值取向、总体思路、政策支点和总体框架，以及若干基本的政策设计。

**（二）提出健全和完善新时代城乡基层治理体系分类治理、差异化的“对策组合”，列出相应的改革清单。**从服务国家战略的层面、从认识论和方法论上系统回答新时代城乡基层治理体系建设怎么看、怎么办、怎么干。要解决这一问题，首先要从经验性研究出发，研究城乡基层治理体系建设的实际进程，了解在此进程中城乡基层治理体系所面临的环境因素和诸种问题。

**（三）通过科学的调研，初步总结城乡基层治理体系建设的基本规律。**推动中国特色城乡基层治理体系建设理论的发展。立足习近平新时代中国特色社会主义思想对城乡基层治理的要求，把城乡基层治理体系中一些成熟的做法、经验和规律性的东西进行理论上的归纳、概括和总结。从历史、现实、未来三个时间维度把握新时代城乡基层治理体系的演变规律，从结构、运行、绩效三个空间维度提炼新时代城乡基层治理体系的内在发展逻辑。比如，城乡基层治理体系是如何随着社会结构转型而演变的；在演变的背后，主要的驱动力是什么；有哪些教训需要吸取，哪些经验可以总结；城乡社区治理体系创新是一个复杂的过程，它由哪些条件所决定，这些条件相互关系如何，等等。

总之，《决定》对健全城乡基层治理体系作出了新概括，集中体现了我国在长期实践中积累的成功经验，反映了我们党对社会治理建设规律的认识进入了一个新境界。学术界要通过加强理论研究，讲好中国故事，力争形成把实践说清楚、讲明白的理论体系，用理论回馈时代。 

（责任编辑：葛云）