

## 积极推进社会治理体制创新

中国行政体制改革研究会会长 北京师范大学中国社会管理研究院院长 魏礼群

创新社会治理体制，是党的十八届三中全会提出的新要求、新部署。将“社会管理”改为“社会治理”，由“管理”到“治理”，只有一字之差，但含义更深刻、内容更丰富、要求更明确。这标志着由传统的社会体制向适应时代发展要求的现代社会体制转变，也就是要通过深化体制改革和管理创新逐步实现国家社会治理的现代化。这是我们党对人类社会发​​展规律、对中国特色社会主义建设规律认识的新飞跃，是社会建设理论和实践的创新发​​展。

### 一、创新社会治理体制的基本要求

总的看来，我国现行社会体制与基本国情和社会主义制度是大体相适应的，这是一个基本判断，也是创新社会治理体制的基本出发点。也就是说，推进社会治理体制创新，绝不是对现行社会基本制度的改弦易辙，而是在党的领导下对中国特色社会主义制度的自我完善和发展，使基本制度优势得到更好的发挥。其基本要求是，着眼于维护最广大人民的根本利益，最大限度调动社会各方面积极性，最大限度增强社会发展活力，最大限度增加社会和谐因素，不断提高社会治理科学化、现代化水平，更好保障和改善民生、促进社会公平正义，加快形成科学有效的社会治理体制，确保整个社会既充满活力又和谐有序，为实现全面建成小康社会和国家现代化提供良好的社会环境。为此，需要着重推进以下七个方面创新：

（一）创新社会治理理念。正确的社会治理理念是实施有效治理的前提和基础。这里最为重要的，是坚持以人为本，牢固树立社会治理一切为了人民的理念，做到为民、亲民、爱民、利民。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为社会治理的出发点和落脚点。随着改革发展和人民生活水平的提高，人民群众的物质文化生活需求日趋多样化、个性化，公平意识、民主意识、权利意识、法治意识不断增强，对促进社会公平正义、实现安居乐业的要求越来越高。当前，各种人民内部矛盾和社会矛盾中大量问题是由利益问题引发的。这就要求我们一方面要积极满足人民群众日益增长的、不同层次的社会需求，发展社会生产，优化经济结构，注重保障和改善民生；另一方面，要切实处理好“维稳”和“维权”的关系，要把群众合理合法的利益诉求解决好，完善对维护人民权利和切身利益具有重大作用的制度，切实体现公众社会需求导向，更加尊重人的尊严，更好保障人民权益，让人民群众共享改革发展成果。

（二）创新社会治理主体。社会治理主体是实施治理行为的能动力量。不同社会主体之间的相互关系及其地位角色构成了治理的基本格局。在新的社会治理格局中，社会治理主体多元化，党委领导是根本，政府主导是关键，社会协同是依托，公众参与是基础。多元社会主体合作共治，是社会治理走向现代化的重要标志。在当前我国的社会治理中，重政府包揽、轻多方参与的现象还较为普遍，社会治理工作往往成了政府的“独角戏”。创新社会治理体制，就要进一步优化社会治理主体格局，从单纯重视党委政府作用向党委政府与社会多元主体共同治理转变，既发挥党委、政府的领导和主导作用，又要鼓励和支持社会各方面参与，包括各类社会组织、企事业单位和公民个人参与社会治理，充分发挥多元主体各自应有的功能和作用，使多元主体良性互动，形成社会治理整体合力。

（三）创新社会治理方式。治理方式反映了治理行为运行的特点和规律。改进社会治理方式，不仅是创新社会治理体制的重要方面，而且是转变我国社会发展方式的必然要求。社会治理要讲究辩证法，既要管理又不能管得太死，要做到刚柔相济、宽严适度，使社会活跃起来而又有序运行。关键是改进社会治理方式。一要坚持系统治理，实现政府治理与社会自我调节、居民自治良性互动，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。二要坚持依法治理，运用法治思维

和法治方式化解社会矛盾，实现治理方式从单纯行政管控向注重法治保障转变。三要坚持综合治理，实现社会治理手段从单一向行政、法律、经济、教育等多种手段综合并用转变，特别要注重诚信建设，规范社会行为。四要坚持民主治理，要按照发展社会主义民主政治的要求，更加注重健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次、各领域扩大公民有序政治参与和社会参与。五要坚持源头治理，预防为先，动态治理，实现治理环节前移，标本兼治，重在治本，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。

（四）创新社会治理体系。构筑全面、系统、有效的供给、服务和保障体系，是创新社会治理体制的重要方面。一要扩大公共服务体系。既要推进教育、文化、卫生、体育等社会事业发展与体制创新，也包括推进就业、住房、社会保障、收入分配等民生事业发展与改革。特别要完善基本公共服务体系，加快基本公共服务均等化进程。二要健全公共安全体系。食品药品安全、生产安全、防灾减灾救灾、社会治安防控、网络安全是公共安全治理的重要内容。要抓紧完善统一权威的食品药品安全监管机构，建立最严格的覆盖食品生产、流通全过程的监管制度，健全食品原产地可追溯制度和质量标识制度，保障食品药品安全。建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系。健全防灾减灾救灾体制。创新立体化社会治安防控体系，依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动。特别是要主动适应社会信息化的大趋势，健全网上网下管理体系，维护公共利益和国家网络信息安全。三要完善应急管理体系，关键在于进一步完善“一案三制”。四要加强国家安全体系。既要加强传统安全体系建设，更要加快非传统安全体系建设，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。以上这些社会治理体系建设都不是孤立进行的，而是在社会治理的实践过程中构成一个相互联系、相互影响的有机整体。这就要求我们的社会治理改革创新要注重系统性、协同性和整体性。

（五）创新社会治理制度。推进社会治理现代化，最根本的在于制度的改革和创新。当前，相关制度的缺失、滞后和不规范是许多社会矛盾产生的重要根源；社会转型过程中新旧制度接续之间出现一些断裂、真空地带。有效解决这些问题，需要我们大力推进社会治理制度改革创新：一要加强社会建设和社会治理领域的基础制度供给和制度设计，加快建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的新型社会治理制度体系。二要实现从传统的重视命令式、运动式、动员式社会治理制度向法治型、互动式、规范化的社会治理制度的转变，显著提高社会治理的制度化、规范化和程序化水平。

（六）创新社会治理机制。当前，我国社会治理机制的主要问题是：群众权益表达渠道不够畅通、公众参与公共政策制定程度较低；矛盾纠纷的各种调解机制彼此互动衔接不够。为此，应注重社会治理体制机制创新。一要健全重大决策社会风险评估机制。凡是推出涉及人民群众切身利益的重大决策，都要把社会风险评估作为前置程序、刚性门槛，使重大决策的过程成为党委、政府倾听民意、改善民生、化解民忧的过程，最大限度地预防和化解社会矛盾的发生。二要建立通畅有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制。充分发挥人大、政协和人民团体、行业协会以及大众传媒等社会利益表达功能，完善公共决策社会公示制度、公众听证制度、专家咨询论证制度；建立健全个人心理医疗服务体系，开展个人心理调节疏导工作。三要建立调处化解矛盾纠纷综合机制。进一步完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。四要改革信访工作机制，实行网上受理信访制度，健全及时就地解决群众合理诉求机制；把涉法涉诉信访纳入法制轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。

（七）创新社会治理能力。要全面提高各个社会治理主体的治理能力，包括党委政府创新社会治理的能力、各类社会组织参与社会治理的能力，社会自我调节的能力和社区、居民自治的能力。这样整个国家社会治理体系才能更加有效运转。为此，要围绕提高全社会的治理能力，加强和创新干部教育培训的形式和内容，加快建设一支宏大的社会工作人才队伍和志愿者队伍；注重运用云计算、物联网、互联网、“大数据”等信息化手段开展基础信息采集工作和分析处理，在学习借鉴国外先进信息技术的同时，加强社会治理信息技术自主研发的能力和水平，加快制定社

社会治理领域信息技术系统和平台的行业标准。要加快制定和完善社会治理规则体系，加大社区居民自治知识的宣传教育力度，搭建和营造良好的社会治理框架和环境氛围。

## 二、着力把握创新社会治理体制五个关键环节

创新社会治理体制，是在党的领导下提高运用中国特色社会主义制度有效治理社会的深刻社会变革，需要从多方面着力，特别应当把握好政府善治、合作共治、基层自治、社会法治、全民德治五个关键环节。

(一) 政府善治：创新政府治理方式，发挥政府的主导作用。党的十八届三中全会提出，社会治理要“发挥政府主导作用”。应当说，将之前的“政府负责”改为“政府主导”，是对建立现代化政府、实现政府善治的更加明确要求。政府在社会治理中的主导作用主要体现在：制定相关社会治理规制、政策和标准体系，制定与实施社会建设总体规划和专项规划，提供社会治理基础设施和公共产品服务，依法行政和依法监管，维护社会良好秩序、保障公共安全等。目前，我国政府治理存在的突出问题是：“全能型政府”“管制型政府”在地方还大量存在，政府社会治理缺位现象还较为普遍；公共权力运行不够规范，依法监管意识和能力薄弱。为此，要全面正确履行政府职能，加快转变政府职能，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变；改进政府提供公共服务方式，推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上要向社会放权，都可以通过合同、委托等方式向社会购买。还要建设效能型政府，增强政府公信力、执行力和服务力，建设人民满意政府。

(二) 合作共治：激发社会组织活力，发挥社会组织的桥梁作用。社会组织是现代社会治理不可或缺的重要主体，是解放和激发社会发展活力的重要能量。现代社会治理需要更加重视充分调动和发挥社会组织的桥梁作用，实现政府与社会组织的合作共治。现阶段我国社会组织管理体制存在不少弊端，解决这些问题，一要加快实施政社分开，规范发展现代社会组织体系，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。二要加快形成现代社会组织体制，改革社会组织管理制度，降低社会组织登记门槛，使之做到权责明确、依法自治。三要营造良性社会生态，发展合作关系，在国家与社会、政府与社会、社会组织与社会组织、社会组织与公众之间建立一种广泛、平等的合作关系，构建开放型现代社会组织生态系统。四要加快社会组织立法进程，优化社会组织发展制度环境。特别要抓紧研究制定指导、规范各类社会组织发展的基本法律——《社会组织法》，保障合法权益，实行依法监管。同时，要强化各类企事业单位的社会治理责任，使它们发挥在社区建设、安全生产、处理劳资关系、发展公益事业、促进社会和谐稳定方面的重要作用。

(三) 基层自治：重视基层社会自治，发挥群众参与的基础作用。群众参与社会治理是坚持人民主体地位的基本要求。从某种意义上讲，社会治理首先需要社会的自我组织和自我管理，这是维持社会和谐稳定和社会安全秩序的自动调节机制。要积极探索社会治理新途径、新形式，形成社会治理人人参与、成果人人共享的生动局面。一要健全基层群众自治机制，增强基层社会自治功能，扩大群众参与范围和途径，丰富自治内容和形式，努力实现民事民议、民事民办、民事民管，实现政府治理与基层群众自治的有效衔接和良性互动。二要加强和改进城乡社区建设，注重发挥社区作用，规范和提升居民自治和村民自治水平，夯实基层民主制度建设，使之更好地适应和服务于社会治理创新的发展趋势和要求。三要大力推动社会组织参与社会治理，建立政府与社会组织之间的平等合作关系，提高社会组织自治与服务社会的能力。四要建立健全公民参与社会治理的制度保障，搭建多样化、多层次的参与机制，并从组织、人力、财力、设施等方面创造条件保障基层自治。

(四) 社会法治：推行法治社会建设，发挥法治的保障作用。法治是社会治理的基本准则和手段，全面推行法治，是实现社会治理现代化的最重要标志。要全面推进法治中国建设，坚持依法治国、依法执政与依法行政共同推进，法治国家、法治政府与法治社会一体建设，立法、执法、司法、遵法、守法普遍提升。一要加快社会领域立法进程，尤其要加大规范社会组织、城乡社区、社会保障等方面的立法力度，建议抓紧制定《社会稳定法》。二要深化执法、司法体制改革，促

进社会公平正义，包括深化执法、司法公开，提高执法司法透明度，严格、规范、公正、文明执法，加快建设公正、高效、权威的司法制度，切实维护人民权益。三要大力增强全社会法治观念和法治意识，深入开展法治社会宣传教育，使广大干部和群众做到“学法、知法、遵法、用法、守法”，在全社会树立法律至上的基本信念和行为准则，显著提高全社会的法治水平。

（五）全民德治：加强思想道德建设，发挥核心价值观的引领作用。实现社会治理现代化，既要靠法治，又要靠德治，做到法治与德治相结合、二者并用。人类社会发展的历史表明，对一个民族、一个国家来说，最深厚、最持久的力量是全社会一致认同的核心价值体系和核心价值观。富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善，是社会主义核心价值观的基本内容，它把涉及国家、社会、公民的价值要求融为一体，体现了社会主义本质要求。要充分发挥社会主义核心价值观引领社会治理现代化的灵魂作用，为此，要积极开展社会主义核心价值观宣传教育，壮大主流思想舆论阵地，增强人们的认同感和归属感，激发广泛的社会共鸣；要加强社会思潮动态分析，强化正面引导，凝聚社会共识；要树立“全民德治”观念，以社会主义核心价值观引领公民道德建设，加强公民道德教育，使之成为公民行动的准则。

创新社会治理体制、推进国家社会治理现代化，是一项极为复杂、艰巨、长期的系统工程。我们要在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，以党的十八大和十八届三中全会精神为指导，弘扬改革创新精神，凝聚改革共识，深入开展社会治理创新理论研究，积极投身社会治理创新实践，为推进社会治理现代化，实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦作出应有的贡献。