

【社会建设】

民生保障和社会治理制度的核心要义

——基于功能、历史逻辑、愿景视角

丁元竹

〔中共中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心，北京 100089〕

[摘要] 民生保障和社会治理制度是党的十九届四中全会的重要理论创新之一，也是对以往社会建设和社会体制理论的新发展。其核心功能是激发社会活力和维持社会秩序，通过协调利益关系，提升民生品质和释放社会治理效能，并在维护民生利益格局中不断演进。中国特色民生保障和社会治理制度的愿景是建立和完善涉及民生的各项体制机制，全面实现治理体系和治理能力现代化，巩固和展示社会主义制度优越性。

[关键词] 民生保障和社会治理制度 中国特色社会主义制度 民生品质 社会治理

[中图分类号] D67 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2019) 06-0064-08

[作者简介] 丁元竹（1962—），山东日照人，中共中央党校（国家行政学院）习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员，社会和生态文明教研部副主任，教授，博士生导师，研究方向：社会政策、发展战略、公共服务。

DOI:10.19625/j.cnki.cn44-1338/f.2019.0154

引言

民生保障制度和社会治理制度是党的十九届四中全会的重要理论创新之一，也是对以往社会建设和社会体制理论的新发展。这次全会提出，坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要，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。民生保障和社会治理制度是中国特色社会主义制度的具体体现。坚持以人民为中心，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点，坚持和完善民生保障和社会治理体制，不断增强人民群众的幸福感和获得感、安全感。党的十八届三中全会以来，党中央审议通过了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》

《关于深化考试招生制度改革的实施意见》《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》《统筹推进世界一流大学和一流学科建设总体方案》等重要文献，通过制度安排、法律法规，进一步发展和完善了民生保障和社会治理制度。2019年9月24日，习近平总书记在主持中央政治局集体学习时强调，要在坚持好、巩固好已经建立起来并经过实践检验的根本制度、基本制度、重要制度的前提下，坚持从我国国情出发，继续加强制度创新，加快建立健全国家治理急需的制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的制度。民生保障和社会治理制度是满足人民日益增长的美好生活需要必备的制度，是我们应当始终关注和研究的重大时代课题。

一、民生保障和社会治理制度的制度功能

（一）民生保障和社会治理制度的结构与功能

任何一项制度都有它的结构和功能。民生保障和社会治理制度就其本质来说是人们的社会关系模式，它由至少两个以上的个体在社会互动中形成，个体的相互作用有着共同的指向和目标，并发生在一定的公共空间中。通常，这些社会互动是逐步开放的。换句话说，民生保障和社会治理制度以利益格局为核心，以公共利益为纽带，以公共领域为范围，来构筑社会的基本秩序，编织人与人之间的社会关系模式。民生保障和社会治理制度的功能是促使社会开展日常活动，形成社会基本氛围，激发社会活力，促进社会和谐，有时还要应对社会冲突，其中，激发社会发展活力和维护社会秩序是民生保障和社会治理制度改革和创新的核心点。民生保障和社会治理制度是由一系列的元素组成的：利益格局、公共利益、公共空间、社会空间和社会关系模式。本文提出的元理论是：任何一个人文区位上的社会关系都有自己的独特模式。民生保障和社会治理制度是人类在自己的人文区位上建构出来的。它同样也可以用来说明中国特色社会主义民生保障制度和社会治理制度的历史方位。形成这样的元理论的逻辑来自对于人们行为的理解，即人类的行为是由其文化信仰、价值观念、社会规范决定的。特定的文化信仰、价值观念、社会规范总是产生于一定的人文区位。在这样的环境下，经济逻辑对社会关系网络的影响是，资本、信息、技术会逐步改变人们的文化信仰、价值观念、社会规范，至少会引起它们的变化。这些文化信仰、价值观念、社会规范在时下被人们称之为“社会资本”，与其相对应的是“经济资本”。人们通常将资本、信息、技术称为“经济资本”。值得注意的是，在“经济资本”中，技术对于利益格局的影响越来越重要，这是进入新世纪后经济逻辑变化的一个显著特征。当然，也有人认为技术是制度创新的产物。人工智能不仅会带来就业和消费的变革，也会带来财富的裂变。经济资本和社会资本是互相嵌入的。在历史的演化进程中，社会资本和经济资本，尤其是经济制度之间总是互相作用和互为因果，在发展进程中互为建构和持续再建构。

我们在这里提出一个表述来进一步说明民生保障和社会治理制度的各个要素之间的关系，就是“有公共空间无社会空间模式”。这个表述的涵义是，在进入20世纪后期，一些国家，如战后日本的一些城市地区都有过这样的经历：由于土地和地价等原因，房地产开发商介入城市建设，在城市周边开发了大量住宅区，也建设了相应的配套服务设施，包括社区活动中心、体育馆、游泳池、绿地、花园等公共空间，但是这些新住宅区远离城市中心，交通缺乏便利性，医疗和教育服务配置不到位，居住人口不多（或在一个时期内居住人口不多），已经建成的配套服务设施不能配置人力资源和提供有效的服务，房屋空置与服务缺位恶性循环；由于缺乏足够的人气，住宅区的社会空间也难以拓展，无法形成能够满足人们需求的社会纽带，即社会关系模式，住宅区冷冷清清，社区的民生保障和社会治理制度建设也无从谈起。

由“有公共空间无社会空间模式”可以进一步引申出公共空间，它强调的是公共设施及其服务功能和分布，社会空间则强调在公共空间中的社会活动和参与的社会性。尽管二者都强调空间，但侧重点是不一样的，从我们通常所说的社会建设这一概念来解释就是，公共空间与公共服务和社会事业是密切交集的，社会空间与社会治理是紧密联系在一起的。美国乔治城大学教授乔丹·桑德（Jordan Sand）在描述20世纪60年代左右的日本公共空间与社会空间时这样写道，“人们能够买到的房屋却越来越远离市中心。这导致了上班族们更长的通勤时间，并使得郊区居民不得不生活在没有任何社会纽带的新社区里^①。”这种现象似乎在美国也曾发生，罗伯特·帕南特在《独自打保龄》一书中对美国过去几十年的社会资本消失曾有过这样的描述，与日本的情况很相似。由此进一步说，利益格局、公共利益、公共空间、社会空间，以及社会关系模式是现实社会生活的基本要素，也是民生保障和社会治理制度的基本要素。这五个要素说到底都是围绕着利益格局和人们的不同需求展开的。从这些要素出发来考虑民生保障和社会治理制度改革、规划和政策设计就会更具操作性。当前，中国各地城市建设几乎都已经完成了住房和相应配套设施建设阶段，大小

^①（美）乔丹·桑德：《本土东京：公共空间 在地历史 拾得艺术》，清华大学出版社，2019年，导言，第12页。

城市座座高楼拔地而起，宽阔的马路布局合理，相应的服务设施有的已经建成，有的正在建设中，可以说现阶段的中国城市已经不乏公共空间，但大量闲置住宅如何拓展社会空间和建立社会纽带需要提到议事日程，这个过程就是民生保障和社会治理制度完善和发展的过程。

（二）民生品质和社会治理能力是民生保障和社会治理制度的具体体现

1. 民生保障和社会治理制度是社会秩序的表达方式

基于历史、政治、经济、文化等不同，每个国家的民生保障和社会治理制度都会表现出自己的社会发展效能。民生保障和社会治理制度具有历史性、国别性、全球性。在日渐全球化和信息化的时代，被互联网、贸易等连接起来的各国民生保障和社会治理制度在相互的社会互动和交流中又进入全球性演化进程。但是，民生保障和社会治理制度是具体的，而不是抽象的，社会中的各种活动，包括经济活动，是通过一个个具体的个人、组织和群体来进行的，不同的组织和个人掌握不同的资源，拥有相对的独立性；从文化活动来看，这些个人、组织和群体因不同的发展阶段、不同的地理区位和不同的历史而有着文化上的差异，对同一活动的理解大相径庭，他们具有相对独立的活动空间；从国家主权来看，主权国家治理下的社会拥有自己独立的社会劳动力市场、社会保障和社会福利制度、社会治理体系。概而言之，每一民生保障和社会治理制度都有它的本土性，都有自己的关于规范、习俗、空间以及本土生活的记忆和话语体系。外来人进入他人的民生保障和社会治理制度需要费时费力去理解和适应这些规范、习俗、空间及其话语体系，甚至表现出不适而需要有一个调适的过程，而本国/地区民生保障和社会治理制度中长大的人们则对其习以为常。通常我们将其称之为文化差异，文化差异也是一种民生保障和社会治理制度差异。

从这个意义出发，也可以认为民生保障和社会治理制度是指一种秩序，一方面，它是人们在自己的社会生活中适应环境而逐步建立的人与人关系的模式；另一方面，它是为了社会生活而建立的约束个人行为的秩序，包括如何最有效最合理地分配财产，如何对社会生活进行决策，以及人们如何参与社会生活，等等。它表现为一定地区或社会内的

社会法、制度体制和政府行为中的一系列道德、政治和经济原则。民生保障和社会治理制度决定着人们之间的关系模式。换句话说，民生保障和社会治理制度是指在特定的社会中，人与人之间的社会关系模式，它以利益格局和参与方式为边界条件，通过社会机制配置资源，充分激发个人和集体的参与热情。社会有秩序，社会呈强关系模式，社会治理成本就会大大降低。在这个意义上，可以将民生保障和社会治理制度具体化为民生品质和社会治理能力。

2. 民生保障和社会治理制度是社会聚合能力

民生保障和社会治理制度是一种聚合体，它将许多社会关系整合在一个系统之中，既包括了民生保障制度，也包括了社会治理制度。从实证的角度来说，人们需要从利益格局、公共利益、公共空间、社会空间、社会关系模式以及个人在“复杂社会”中的角色来观察民生保障和社会治理制度的存在。民生保障和社会治理制度不是孤立存在的，也不是抽象的，它与市场、文化、生态环境交互作用，在市场领域中存在着非市场社会关系。市场体制之所以在各个民族国家的表现形式不一样，美国的纯市场模式（其实自1929年的经济危机以来，美国政府介入经济运行的程度已经很深）、欧洲的社会市场模式、亚洲的国家市场模式等，就是因为所有民族的生活中，经济生活是嵌入在民生保障和社会治理制度中的。市场机制的运用在任何一个国家或地区都离不开特定国家或地区的社会习俗，而社会习俗或者是由来自外部力量的作用形成的，或者是由于偶然事件带来深远影响造成的，也可能是历史进化过程中逐步形成的。社会习俗也是一种历史现象，有生有灭。这一点，人们在以前考虑得不多，尤其是经济学家，特别是那些参与经济决策的经济学者对此考虑得不多，因此在进行制度设计和经验借鉴时往往把市场体制看成是一纯粹的东西，甚至可以照搬，其实现在看来，民生保障和社会治理制度就是市场经济的制度环境之一，对市场体制的运行方式和运行效果产生非常重大的影响。另外，反思这些年的社会治理体系建设，也感觉对社会习俗等因素的作用考虑有限，在社会治理过程中，对各个治理主体之间的关系考虑比较多，对于各类主体中的个体和群体的行为规范考虑较少，或者说，对于作为社会治理主体的人们社会生活本

身考虑不多。离开了人们的日常生活来考虑社会建设，犹如离开了衣食住行考虑经济发展一样，最终会造成与实际脱节。

这里所说的“社会机制”更类似人们经常讨论的“市场机制”，即如何通过制度设计激发社会活力是其关键。通过各个国家的历史发展，尤其是对不同国家的历史发展来观察民生保障和社会治理制度，其效果更加明显，丹尼·罗德里克认为，“那些常常被经济学家们认为理应存在的社会安排，如一个清晰的产权系统，一个抵制欺诈、垄断和道德的监管机构，一个充满信任和合作且富有凝聚力的社会，抵御风险和管理社会冲突的社会和政治制度，法治以及廉洁等在贫穷的国家都不具备”^①。丹尼·罗德里克所谓的“充满信任和合作且富有凝聚力的社会”更具有本文中所述的“民生保障和社会治理制度”的意味。理想的体制环境或许在特定国家是可以具备的，但在相当一部分国家不具备这样的制度环境，尤其是健康高质量的发展需要各种体制的巧妙搭配。历史上，很多国家为了使一项制度得以执行和实现，进行改革和创新来建立一个更加适合目标体制所需要的制度环境，有的改革成功了，有的失败了，原因错综复杂。国家和社会发展本来就不是由一个因素决定的。各种体制因素的合理搭配会大大提升制度运行能力。

（三）民生保障和社会治理制度是价值取向

人是制度的产物。人的社会行为产生于他们生活其中的民生保障和社会治理制度。一个以贴近民生和人民群众关心的问题设计的民生保障和社会治理制度，会更加符合主流的民意，获得千千万万民众的遵从，从而调动和激发他们的积极性和创造性，最终建立和完善社会的激励机制和动员机制。当全体人民团结起来朝着一个目标而为之奋斗，这个社会的体制机制就会完善起来。人民一般会从也只能从他们日常生活的经历中去感受获得与失去、喜怒与哀乐、幸福与悲伤、宁静与浮躁、和谐与冲突，感受民生保障和社会治理制度的存在。一个基于基层人民社会生活设计的民生保障和社会治理制度会使这个社会坚不可摧，所向披靡。

民生保障和社会治理制度的讨论必须基于“文化”概念，这里谈的“文化”是文化精神、文化价值，而不仅仅是作为形式的文化产业和公共文化社会设施。作家王蒙曾引用曹丕的“‘文章者，经国之大

业，不朽之盛事，文艺必须有益于世道人心”^②，讲的是文化的社会价值和文化精神，文化具有影响道德风尚和精神教化的作用。仅仅把文化嵌入产业是不够的，或者说仅仅把动漫、网络文学等称为文化产业是不够的，必须使它们能够“以文载道”，文化产业必须具有精神追求。缺乏文化精神和文化价值的文化产业和公共文化设施充其量只能是一堆GDP，这样来倡导文化所造成的社会是一个原子化的社会，不是一个有机体。一个时期以来，文艺界不时暴露出来的丑闻，无论是演艺方面，还是个人生活方面的，都引起人们对文化产业化过程中的文化精神和文化价值培育的担心。在大力推进文化产业时千万不能忘记文化价值和文化精神的生产，必须把文化精神和文化价值的塑造摆在首要位置，且要始终记住：文化价值是民生保障和社会治理制度的核心和基础。我们经常讲诚信是社会治理的价值基础的意义也在于此。任何制度背后都有一套价值体系支撑着。

从社会生活角度去品味民生保障和社会治理制度就会发现，医患之间的矛盾反映了医药卫生体制的问题与矛盾，人们对于孩子作业太多或者学校教学质量的抱怨，折射出教育体制的问题与矛盾，房价过高和买房难折射的是土地制度、财政体制、收入分配等领域的问题。对于同样的社会经济问题，不同的社会阶层，会有自己的不同感受，这是利益格局决定的。利益格局决定了人们的不同心态、行为模式、处世方式，也最终决定了人们之间的社会关系，对社会生活的态度，等等。人们的价值取向和社会态度是释放社会治理效能的重要催化剂。

二、民生保障和社会治理制度通过协调利益关系，提升民生品质和释放社会治理效能

民生保障和社会治理制度的核心是在收入分配体制基础上形成的利益格局。收入分配体制问题，既是一个经济问题，也是一个社会问题；既是中国需要重视的问题，也是全球性的问题，是各个国家想处理好但却一直没有处理好的发展中的核心问题。民生保障和社会治理制度涉及的问题之多、范

^① 丹尼·罗德里克：《相同的经济学，不同的政策处方——全球化、制度建设和经济增长》，中信出版社，2009年，第143页。

^② 王蒙：《王蒙执论》，人民出版社，2014年，第73页。

围之广，要求必须从多个角度进行分析。

党的十九届四中全会对习近平新时代中国特色社会主义的利益格局进行了新的界定：“毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展。坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存。坚持多劳多得，着重保护劳动所得，增加劳动者特别是一线劳动者劳动报酬，提高劳动报酬在初次分配中的比重。健全劳动、资本、土地、知识、技术、管理、数据等生产要素由市场评价贡献、按贡献决定报酬的机制。加快完善社会主义市场经济体制。建设高标准市场体系，完善公平竞争制度，全面实施市场准入负面清单制度，改革生产许可制度，健全破产制度。”

（一）利益格局是民生保障和社会治理制度的核心

无论是民生保障制度，还是社会治理制度，核心都是利益格局。利益格局问题同样也是一个全球性问题。无论是国内，还是国际，收入分配体制都是一个发展中的重大问题，既是经济体制的核心问题，也是民生保障和社会治理制度的核心问题，也将是人类长期面对的问题。

民生保障和社会治理制度的内在问题，往往通过一些具体的社会问题表现出来，尤其是那些关系民生的问题，就像身体机理会通过疾病体现出来一样。在西方国家，由于社会问题和各种社会现象的直接责任者是政府，所以人们在遇到各类社会问题和社会现象时往往首先把矛头对准政府，政府为了博取民意，往往把解决民生问题作为工作议题和竞选议题。

医疗卫生问题在我国是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。解决好这些具体领域的问题是完善和发展中国特色民生保障和社会治理制度的基本要求，也是中国特色社会主义制度的基本要求。

同一个医疗卫生体制在其他国家或地区实施起来效果不错，为什么到了另外一个国家或地区就会产生问题和偏差？这里存在一个特定社会的价值体系、人口地理，以及政府管制等组成的制度环境差异问题。在一定意义上，民生保障和社会治理制度与特定的人文生态和制度环境联系在一起。一项体制机制的好与坏不能绝对化，不能一般而论，必须放在具体的制度环境中加以分析和评价。改革开放41年来，我们在各个领域都借鉴了其他国家的经验

和理论，最终都不能脱离中国的现实来实践。21世纪初期开启的医疗卫生体制改革，就曾研究和参照多国经验，目前看到的正在推进的医疗卫生体制决不是某一个具体国家医疗体制的简单照搬，它在借鉴中被嵌入中国既有的民生保障和社会治理制度中。

（二）公共利益在不同社会形态中的不同社会治理效能

民生的相当一部分是与公共利益结合在一起的。按照生产方式和技术进步状况，可以把民生保障和社会治理制度划分为不同类型。在传统的农业社会里，以家庭、家族和社区为核心的基本社会秩序和社会关系模式，成为人们公共生活和社会生活的基础，在这样的社会里，各种矛盾纠纷的解决、生老病死的处理都是通过家庭、家族和社区来进行的，一些人一辈子生于斯，死于斯。家庭、家族乃至传统的社区构成了人们社会生活的公共领域。就业也是在传统的村落中进行的。在这样的经济社会环境中，不存在严格意义上的失业，但会存在隐性失业，家庭、家族和社区的帮助可以把剩余的劳动力淹没在隐性失业中。为了维护公共利益，使个人的社会生活得以维持，人们规定了公共活动的社会规范，包括家族规矩和乡规民约。久而久之，这些社会规范内化于心，就成为习惯，也就是传统文化和传统习俗。成为习惯的文化是骨子里的东西，是经过家庭和社区不断倡导，最终是经过公众筛选，且必须严格遵守的，而且是不自觉地遵守的东西，这些我们在费孝通先生《乡土中国》一书中已经看到了，诸如长老统治、长老有序、无讼，等等。由于乡土社会不流动或流动性不强，家规和乡规民约对人们行为的约束力是非常强大的。由此也可以理解费孝通教授在《乡土中国》一书中写出乡土中国的“无讼”的用意。在这样的社会中，公共利益与个人家庭、家族利益交织在一起，文化、价值在治理中的意义会更大一些。

进入近代工业社会，随着工业化的迅速扩张，土地不断流失，城市化不断加速，乡村人口急速向城市集中，原先生活在农村的人们开始到工厂和城市生活。原先那些由家庭、家族和社区承担的公共责任逐步由政府承担起来，这是进入工业社会后人类社会的重大变化。进入工业社会，意味着社会组织性的强化，工业，尤其是机器大工业是以组织性、纪律性、标准化、规模化等为其核心要求的，

在这样的经济组织基础上形成新的社会关系模式不足为奇。与城市住房制度私有化和核心家庭同时出现的是体现了工业社会基本特征的私域的出现。在这个私域中,核心家庭支撑着工业劳动力的日常生活、社会生活的一部分,以及自身的“再生产”,而核心家庭及其成员又通过就业以及社会保障和社会福利制度等公共域支撑着他们的生活,现代工业社会就这样替代了传统的农业社会。这已经是完全不同的两种民生保障和社会治理制度,它们有着全然不同的公共域和私域,截然不同的公共利益、公共空间、社会空间和社会关系模式。

由于工业社会和城市化造就了不同于传统农业社会的民生保障和社会治理制度。面对资本主义的矛盾和危机,从19世纪末期,德国开始建立保险制度,20世纪初期英国建立福利国家,从1935年美国国会通过《社会保障法》到20世纪70年英国开启的新公共管理革命,政府在公共领域发挥的作用越来越重要。政府建立基本公共服务体系,创造了一个不同于传统社会的新的公共领域,人们在其中建立起了新的社会关系模式。而这些,我们可以从裴迪南·滕尼斯的《共同体与社会》以及《滕尼斯传》看到,滕尼斯是这个过程的亲历者,这似乎也是他提出社区和社会概念的初心。“在《共同体与社会》一书中,滕尼斯认为,现代社会的标志是以全新的行动主义倾向,其特点是个人行为从习俗规范中解放出来,这种转变有利于个人独立自主地判断自己的意图,并评估可以采取的手段,但是,其代价是‘共同体’被边缘化。而‘共同体’本来是一个小规模、面对面的社会存在形式,其中个人追求的是共同体的目标,共同体的目标就是他们每个人的目标”^①。这段论述中讲的“共同体”是传统意义上的乡村共同体。当然,这不是说滕尼斯希望回到从前的那个传统意义上的“共同体”,而是要建设一个新时代意义上的共同体,一个文明时代的共同体。历数20世纪初期开始的各国社区重建,人们可以从中品味出一些意义和价值。在一个更具有法理社会特质的社会中,对于法制的要求自然会更高一些。

进入信息化时代,公共领域、人们的社会关系模式都发生了新的变化。一方面,信息化、贸易全球化、资本的全球流动、劳动力的全球流动,造就了全球经济一体化,在经济一体化的进程中,各

个主权国家的民生保障和社会治理制度在缓慢变化着;另一方面,信息化时代,公共领域有“虚实”之分,虚拟的公共领域发生在社交媒体和移动互联网空间中,在线互动大大改变了人们传统意义上的面对面的互动。“微信”“微博”等社交媒体造就了相互重叠的、大量的朋友圈,人们活跃于这些朋友圈中,形成了新的社会关系模式。传统意义上的公共服务依然由政府在进行着制度的安排,以往发生在公共服务领域的各种互动依然存在,但很多都是与互联网沟通起来的,医疗服务平台、志愿服务平台、社会保障公共服务平台等,大大改变了各类服务的提供方式。这些,可以通过现实生活的体验和观察品味和认知。在经过平台、大数据重新组合的社会关系模式中,智慧治理被提上议程,智慧治理会大大提升社会治理的效能。

从公共利益开始,延伸出公共领域、公共空间、社会空间、社会关系模式等,所有这些,都是我们在分析民生保障和社会治理制度改革问题所必须考虑的。正如马克思说的,历史从哪里开始,逻辑就应当从哪里开始。但是,历史和逻辑都遵循着越来越复杂的发展和演化原则。新的技术带来新的变化,也要求用新的分析手段开展社会研究。

(三)合理的公共利益有利于扩大公共空间

收入分配制度及其形成的利益格局不管其形式如何,都会产生公共利益。公正制度的核心是利益格局的设计,包括私人利益和公共利益。公共利益是相对于私人利益尤其是私人财产而言的。私人利益包括居民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产,以及在此基础上发生的家庭生活,也可以统称为私域。公共利益是全体社会成员都可以享受和共同分享的利益,诸如公共设施、公共卫生和医疗、义务教育、人口服务、残疾人服务、公共服务、生态环境、文物古迹和风景名胜,等等。除了私人利益和公共利益外,还有一个第三域,就当代中国而言,通常是旧城改造、开发区建设、科技园区、经济技术开发区等典型的第三域。第三域既不是私人利益,也不是公共利益。本文之所以做出这样的区分,是针对一些地方政府和相关部门,打着公共利益的旗号,强行拆迁,侵占私人利益,破坏生态环境,给国家和民族带来不可弥补的损失。在一些房

^① 加雷斯·戴尔:《卡尔·波兰尼》,中国社会科学文献出版社,2016年,第41页。

地产的开发过程中,个别“不良官员”和那些不良不法的商人互相勾结,打着公共利益的口号,侵吞了大量公共利益和私人利益,造成了社会关系的高度紧张,带来了严重的社会治理问题。随着经济社会的快速发展,社会公共领域的范围不断扩大,居民的社会生活不断丰富,人们社会交往的范围会越来越扩大,公共服务供给也会不断改善。这样,一个以公共利益为核心的社会公共领域会逐步扩大和完善,成为社会活动和社会生活的基础空间。它包括了人们在传统意义上所说的社会事业,但又宽泛于社会事业这一概念,而且会在社会公共空间基础上,通过社会互动、社会交往和社会沟通生长出新的社会关系和社会生活方式,这些,都需要纳入民生保障和社会治理制度改革研究的范围,并将其转化为社会治理效能。

从这样的一个视角分析可以得出如下结论:理想的民生保障和社会治理制度应当是公共利益合理设计,合理的公共利益设计会造就合理的公共空间,在合理的公共空间中,社会空间也会朝着合理的方向推进。党的十六届五中全会首次提出推进基本公共服务均等化就是试图对公共空间进行合理布局的重要战略部署。基本公共服务体系建设战略实施十几年来,取得了重大成效,尤其在城乡、区域基本公共服务布局中成就显著。例如,大量常住人口,尤其是“农民工”子女在大城市和特大城市获得义务教育的权利,大大缩小了城乡人口的社会空间,改变了他们之间的关系模式。当然,进一步扩大这种公共空间的可能性依然存在,他们之间社会关系融洽的机会依然很多。民生保障和社会治理制度改革就是要推动全体社会成员关注公共利益,建设公共领域发达、社会秩序稳定、人际关系充满友情和信任、日常活动成本较低、充满友好氛围的社会关系模式。在这样的社会关系模式基础上进行的社会治理成本会大大降低,社会治理现代化水平会大大提高。提升社会治理现代化水平要在重构社会关系模式上花大力气,在完善和发展中国特色民生保障和社会治理制度上下功夫。

从社会学的观点看民生保障和社会治理制度,人类在其历史发展,尤其是特定人文区位上的人群,会形成独特的行为模式和习惯,这些习惯潜移默化,成为支配人们日常行为的社会规范和习俗,我们将这些也视为民生保障和社会治理制度的一部分。

三、运用中国特色民生保障和社会治理制度,提升民生品质和社会治理效能

“运用中国特色社会主义基本经济制度保障和改善民生,扩大就业,完善公共服务体系”。2013年11月,在党的十八届三中全会上,习近平总书记明确提出了民生保障和社会治理制度改革的任务。这是对党的十八大报告思想的进一步发展。发展和完善中国特色社会主义制度的任务不是抽象的,而是具体的,它具体到各个领域的体制改革、完善和创新。不断深化各项具体领域的制度改革就是不断完善中国特色社会主义制度的过程。

坚持和完善民生保障和社会治理制度改革是以习近平同志为核心的党中央推进民生为重点的社会建设的重要举措,是以民生为重点的社会领域中的制度建设。习近平总书记提出:“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,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,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。”按照习近平总书记的要求,深化民生保障和社会治理制度改革,必须紧紧围绕着保障和改善民生,以收入分配和走共同富裕道路这条主线,通过激发全体社会成员的内生动力,参与国家事务、经济社会事务和解决自身问题这一途径,使社会运行成本最低化,社会整体稳步向前,社会成员信心满满,社会充满动力和活力。这为新时期民生保障和社会治理制度改革指明了方向,也是研究中国民生保障和社会治理制度改革的基本目标和配套政策必须坚守的基本原则。

走共同富裕道路是中国共产党对中国特色社会主义制度的伟大探索。利益格局是改革开放初期中国共产党人就全面考虑的一个事关全局的问题。早在改革开放初期,邓小平同志就指出,要鼓励和支持一部分人、一部分地区先富起来,到了一定的阶段一定要走共同富裕的道路。邓小平同志的走共同富裕的思想始终是改革开放以来坚持的基本原则。党的十八届三中全会把发展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作为全面深化改革的总目标,正是继承了邓小平同志的遗志;党的十九大报告提出到2050年基本实现全体

人们的共同富裕，是对中国社会主义现代化目标的坚定遵循。努力实现全体人民共同富裕的目标是中国共产党的基本纲领和基本任务。这个过程也就是逐步改革和完善民生保障和社会治理制度的过程。对中国而言，收入分配体制改革将是一项长期的任务，不会一蹴而就，扩大中等收入群体也是调整利益格局的应有之义。

结 语

民生保障和社会治理制度，也是涉及民众关切的各类民生问题的体制机制，诸如利益格局、公共利益、公共空间、社会空间、社会关系模式、教育体制、社会保障体制、就业体制、收入分配体制、基本公共服务体制、文化体制、教育体制、保障性住房制度、社会治理体制、社会组织体制等民生保障和社会治理制度安排。纵观世界各国，每个国家都有自己的特色民生保障和社会治理制度。即便是一个国家从另外一个国家学习了某种民生保障和社会治理制度，如教育体制、社会保障体制，也往往是嵌入式的学习，即把外来的制度体制嵌入到自己的文化和制度环境中。

党中央提出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总体目标是，到中国共产党成立100年时，在各方面制度更加成熟更加定型上取得明显成效；到2035年，各方

面制度更加完善，基本实现国家治理体系和治理能力现代化；到新中国成立100年时，全面实现国家治理体系和治理能力现代化，使中国特色社会主义制度更加巩固、优越性充分展现，这为发展和完善中国特色民生保障和社会治理制度以及提高社会治理效能指明了方向。

[参考文献]

- [1] 习近平. 习近平谈治国理政（第一卷、第二卷）[M]. 外文出版社, 2014、2017.
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗[M]. 人民出版社, 2012.
- [3]（印）卡迈勒·纳特. 崛起的印度[M]. 湖南人民出版社, 2012.
- [4]（美）伯尼·桑德斯. 我们的革命：西方的体制困境和美国的社会危机[M]. 凤凰文艺出版社, 2018.
- [5]（美）乔丹·桑德. 本土东京：公共空间 在地历史 拾得艺术[M]. 清华大学出版社, 2019.
- [6] Bill Clinton, Back to Work: Why We Need Smart Government for A Strong Economy, Published by Hutchinson, 2011.
- [7] Muhammad Yunus with Karl Weber, Building Social Business: The New Kind of Capitalism that Serves Humanity's Most Pressing Needs, Published by Public Affairs, 2011.
- [8] Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede, and Michael Minkov, Cultures and Organizations: Software of the Mind, Mc Graw Hill, 2010.
- [9] Vivian Hutchinson and the New Zealand Social Entrepreneur Fellowship, How Communities HEAL: Stories of Social Innovation and Social Change, The Florence Press, 2011.
- [10] Ram Charan, Leadership in the Era of Economic Uncertainty, Mc Graw Hill, 2009.

The Core of People's Livelihood Security and Social Governance System ——Based on Function, Historical Logic and Vision

Ding Yuanzhu

[The Central Committee of the Communist Party of China (National School of Administration) Xi Jinping's Research Center of Socialism with Chinese Characteristics in the New Era, Beijing 100089]

Abstract: The system of people's livelihood security and social governance is one of the important theoretical innovations of the Fourth Plenary Session of the 19th CPC Central Committee, and also a new development of the previous social construction and social system theory. Its core function is to stimulate social vitality and maintain social order, improve the quality of people's livelihood and release the efficiency of social governance by coordinating the interest relationship, and constantly evolve in the pattern of maintaining people's livelihood interests. The vision of the people's livelihood security and social governance system with Chinese characteristics is to establish and improve various institutional mechanisms related to people's livelihood, comprehensively realize the modernization of the governance system and governance capacity, and consolidate and demonstrate the superiority of socialist system.

Key words: People's Livelihood Security and Social Governance System; The Socialist System with Chinese Characteristics; Quality of People's Livelihood; Social Governance

（收稿日期：2019-11-10 责任编辑：罗建邦）