

DOI:10.16515/j.cnki.32-1745/c.2018.03.010

改革开放 40 年我国社会治理的发展历程和基本经验

——兼论新时代我国社会治理现代化的推进路径

孙 涛^{1,2}, 刘小利¹

(1. 青岛市委党校, 山东 青岛 266071; 2. 山东大学政治学与公共管理学院, 山东 青岛 266237)

摘 要: 社会治理是国家治理体系的重要组成部分。改革开放 40 年来,我国社会治理领域经历了重大变迁。坚持以人民为中心、坚持党的领导、坚持立足我国国情,是我国社会治理取得巨大成就的基本经验。新时代加强和创新社会治理,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,不断推进社会治理理念、社会治理体系、社会治理机制及社会治理能力现代化的创新。

关键词: 改革开放 40 年; 社会治理; 发展历程; 基本经验; 新时代; 现代化

中图分类号: C91

文献标识码: A

文章编号: 1673-131X(2018)03-0041-05

On the Development History and Basic Experience of China's Social Governance in the 40 Years of Reform and Opening-up: the Promotion Path of Modernization of Chinese Social Governance in the New Era

SUN Tao^{1,2}, LIU xiao-li¹

(1. Qingdao Party School of CPC, Qingdao 266071, China; 2. Shandong University, Qingdao 266237, China)

Abstract: Social governance is an important part of the national governance system. In the past 40 years of reform and opening, China's social governance has undergone significant changes. Adhering to the people-centered, adhering to the leadership of the Party and adhering to China's national conditions, are the basic experience of great achievements which has made in the field of social governance. The strengthening and innovating the social governance in the new era should be guided by Xi Jinping's socialism thought with Chinese characteristics in the new era, and constantly promote the modernized innovation of social governance concepts, systems, mechanisms and capabilities.

Key words: the 40 years of reform and opening up; social governance, development history; basic experience; new era; modernization

党的十九大报告指出:“我们党团结带领人民进行改革开放新的伟大革命,破除阻碍国家和民族发展的一切思想和体制障碍,开辟了中国特色社会主义道路,使中国大踏步赶上时代。”^[1] 改革开放

40 年来,我国经济社会发展取得了举世瞩目的成就,不仅在经济领域实现了成功转型,在社会治理方面也进行了大量探索,积累了许多宝贵经验。站在新的历史起点上,系统梳理改革开放 40 年来我

收稿日期:2018-08-11

基金项目:教育部人文社会科学研究规划基金项目(18YJA810001);中国博士后科学基金第 62 批资助项目(2017M620282);山东省社会科学规划习近平新时代中国特色社会主义思想研究专项重点项目(18BXSXJ19)

作者简介:孙涛(1981-),男,山东淄博人,讲师,博士,主要从事社会治理研究。

国社会治理的发展历程,总结我国社会治理体制改革的基本经验,对于新时代加强和创新社会治理、实现中华民族伟大复兴的中国梦,具有重大意义。

一、改革开放 40 年来我国社会治理的发展历程

我国改革开放 40 年来的社会治理发展历程大致可以划分为三个阶段^[2],这三个阶段承前启后,联系密切。

(一)传统社会管理体制有所延续但日趋解体阶段(1978—1992 年)

改革开放后,国家的工作重心逐步转移到经济建设上,发展经济成为我国全部工作的重点和中心。与此同时,我国对与经济建设及经济体制有着密切关系的社会管理体制做了局部调整,此次调整的主要目的是为经济发展提供相应的配套服务。在这一阶段,经济成分、利益关系、分配方式、就业方式、组织形式等出现了多样化发展的趋势。改革是从国家逐步放松对社会领域的管制开始的:农村人民公社组织出现解体,城市中的单位制、街居制式微,取而代之的是村民委员会、居民委员会等基层自治组织;各种社会主体拥有的自主权扩大且自身利益明确,政府作为社会管理唯一主体的地位出现了动摇。在这一阶段,行政性管理逐步弱化而契约性管理得到强化,建立在法治化、契约化基础上的社会管理方式逐渐确立,过去运动式、批斗式的管理方式日益被法治化的管理方式代替。此阶段,政府及各类企事业单位仍然是社会管理的主体,城乡基层自治处于起步阶段,各类社会力量仍然比较弱小。这一阶段各种类型的社会问题和社会矛盾不断产生且急剧积累,三农问题和贫富分化逐步显现,社会越轨行为增多,各类社会矛盾有扩大的趋势。这些问题与这一阶段经济社会发展的不确定性交织叠加,传统社会管理体制面临前所未有的挑战,传统社会管理体制进入调整、摸索阶段。

(二)现代社会管理体制初步建立阶段(1992—2002 年)

党的十四大后,我国经济体制改革不断加快,十六大前夕,我国的社会主义市场经济体制初步建立,与其相适应的社会管理体制改革也逐步推进。城市居民的基本生活保障问题、国企改革中下岗工人的安置问题、分税制施行后中央与地方的职权划分问题、事业单位分类改革问题等成为这一阶段社

会管理体制改革的关注重点。新的《村民委员会组织法》在 1998 年正式颁布实施,村民自治开始走向完善,规范化程度也逐步提高;2000 年,《关于在全国推进城市社区建设的意见》出台,城市大规模社区建设开始启动;《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》于 1998 年颁布实施,对社会组织的管理开始从限制、清理向监督、引导转变。市场经济发展推动了社会力量的发展,1992 年之后,国家、市场和社会加速分化,单位制进一步弱化,但这一时期的社会管理体制仍带有明显的行政化倾向。这一时期随着社会主义市场经济体制的建立,我国开始在社会管理和公共服务领域全面引入经营性管理,在教育、医疗、住房及社会保障等社会事业中引入社会化、商业化的资源动员机制。政府部门淡化了其在社会管理和公共服务中的主体角色,这导致了公益性公共服务供给不足、城乡差别扩大、基本公共服务供给公平性缺失等问题。总体来看,这一阶段的社会组织和基层自治组织依然处于从属或依附地位,没有从被管理的对象转变为社会治理的主体,它们仅在福利慈善、社会救助、满足民生诉求等领域起到一定的“拾遗补缺”的作用。

(三)现代社会治理体制自觉建构阶段(2002 年至今)

改革开放后我国经济发展取得了巨大成就,但经济与社会发展不协调、不平衡的问题日益突出,解决经济与社会发展“一条腿长一条腿短”的问题显得尤为迫切。2002 年,党的十六大提出全面建设小康社会的目标,强调了政府应承担的社会管理和公共服务职能。2004 年,党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的目标,提出进一步完善社会管理体系及各项政策法规,深入研究和探索社会管理规律,实现社会管理各类资源的整合,建立完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的新型社会管理格局。2006 年,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出:要着力发展社会事业,完善社会管理,推进社会体制改革创新;要建设服务型政府,大力发展社会组织,建立社会工作人才队伍。2007 年,党的十七大提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,推进政治、经济、文化、社会的协调发展,实现社会建设与社会管理同步发展,这标志着我国社会管理体制改革进入自觉构建的新阶段。2012 年,党的十八大提出在改善民生

和创新管理中加强社会建设,不断提高社会管理的科学化水平,从社会管理体制、基本公共服务体系、现代社会组织体制、社会管理机制四个方面构建中国特色社会管理体系,为今后一段时期社会管理体制的改革指明了方向。2013年,党的十八届三中全会提出要创新社会治理体制,转变社会治理方式,实现从社会管理到社会治理的转变。这体现了党领导下的多方参与、共同治理的理念和主张,反映了执政党治理理念的升华和我国治理模式的深刻变革。2017年,党的十九大提出加强和创新社会治理,打造共建共治共享的社会治理格局,明确了社会治理现代化的目标、方向及发展路径,为新时代加强和创新社会治理提供了纲领性指引。

二、改革开放40年我国社会治理发展的基本经验

改革开放40年来,我国不断加强和创新社会治理,走出了一条中国特色社会主义社会治理之路,在发展经济的同时不断激发社会活力,经济社会同步发展的良好局面基本形成。这一切成就的取得,离不开党中央的正确领导和各级党委领导核心作用的发挥,离不开全国人民的共同努力,离不开中国特色社会主义治理道路的不断拓展,总体来看可以总结为三条基本经验^[3]。

(一)坚持以人民为中心的社会治理思想为指导

党的十九大提出,人民是历史的创造者,也是决定党和国家前途命运的根本力量。新时代加强和创新社会治理,必须牢牢坚持“立党为公,执政为民”的原则,坚持人民的主体地位,践行党全心全意为人民服务的根本宗旨,把群众路线贯彻到全部社会治理活动当中。党的十八大以来,中央大力推进各个领域的全面深化改革,坚持不懈地抓经济发展,促民生改善,紧紧抓住人民群众最关心、最直接和最现实的利益问题,牢牢抓住各领域最需要关心的人群,“一件事情接着一件事情办,一年接着一年干”,锲而不舍地把各项工作推向前进,在“让老百姓过上好日子”方面取得了巨大成就。目前,我国已初步形成共建共治共享的社会治理格局,人民群众的获得感、幸福感和安全感更加充实,更有保障,更可持续,改革发展的成果正在更多、更公平地惠及全体人民。正因为坚持以人民为中心的发展思想,不断地回应和解决人民的利益诉求与关切,我

国才能在经济与社会的深度转型中维持长久的和谐稳定,并成为世界上最安全的国家之一。中国特色社会主义社会治理的实践证明:只有坚持以人民为中心推进社会治理各项工作,使人民安居乐业,让人民在共建共治共享中不断增加获得感、幸福感、安全感,才能维护和巩固社会和谐稳定的良好局面。

(二)坚持加强党的领导以提升社会治理能力

在我国,中国共产党是基层社会治理的领导核心,是基层社会的组织轴心。新党章提出“党支部是党的基础组织,担负直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责”,这显示出新时代城市基层党建引领社会治理创新的重要性。我国的发展历程决定了中国共产党在社会治理中的领导核心地位,作为执政党的中国共产党在现代政治秩序构建及社会和谐稳定维系方面起到了至关重要的作用。中国共产党执政不仅是我国实现社会现代化的保障,而且是我国推进社会治理现代化和提高社会文明程度的有力保障。党的十九大报告提出:坚持和加强党的全面领导,打造共建共治共享的新型社会治理格局,明确了新时代“一核多元”的社会治理体系的发展方向。“一核”即“一个领导核心”,“多元”即“多元主体共治”,即既要发挥党委在社会治理中的引领作用,又要激发多元主体参与社会治理的活力。

(三)坚持立足我国国情加强和创新社会治理

改革开放以来的实践证明,走中国特色社会主义社会治理之路,要立足本国国情,不断创新社会治理体系和不断提高社会治理能力。改革开放伊始,我们党就做出了我国仍然处在社会主义初级阶段的重大战略判断,并且提出了建设有中国特色社会主义的宏伟蓝图。改革开放40年来,我国立足于社会主义初级阶段这个基本国情,稳步推进社会治理创新,在实践中丰富和发展了中国特色社会主义治理理论,建构了中国特色社会主义治理体系,不断提升社会治理的现代化水平^[4]。目前,我国所面临的形势与20世纪80年代发达国家提出治理议题时有很多相似之处。提出治理现代化的重大战略,是我国对局部治理危机的回应,也是在考察了世界各国社会治理发展规律基础上做出的必然选择。此外,还应做好治理理论的本土化工作。我国现行体制是由历史传承、文化传统和历史选择决定的,是内生演化而非外生移植而来的,这决定了我国的治理

体系更具中国特色。因此,应创造中国话语的治理理论,推进治理理论的本土化,构建适应我国“历史—社会—文化”需要的现代治理体系。

三、新时代我国社会治理现代化的推进路径

习总书记在党的十九大报告中围绕加强和创新社会治理问题作出一系列重要部署,提出一揽子重大举措。新时代加强和创新社会治理,需要充分梳理和借鉴改革开放以来我国社会治理的发展经验,认真分析我国社会治理形势的新变化和新特点,厘清社会治理面临的新问题和新挑战^[4]。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,推进新时代社会治理理论与实践创新,进而打造共建共治共享的社会治理格局。

(一)推进新时代社会治理理念现代化

理念指引实践的发展,所以,以先进理念为指导是推进新时代社会治理现代化的关键所在。加强和创新社会治理,治理理念现代化要先行一步。加强和创新社会治理,首先要做好“人的工作”。2015年3月,习总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时指出:“加强和创新社会治理,核心是人,只有人与人和谐相处,社会才会安定有序。”党的十九大报告则进一步提出,打造共建共治共享的社会治理格局。在新型社会治理格局中,“共享”是目的,“共建”是重点和前提,“共治”是关键和保障,“共建”和“共治”相辅相成并共同服务于“共享”这一根本目的。共建共治共享的新型社会治理格局是“以人民为中心”思想的具体要求和生动体现。新时代坚持以人民为中心,就是要牢牢抓住人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,切实做好教育、医疗、就业、社会保障、收入分配、环境保护、社会安全等各项工作^[5]。

(二)推进新时代社会治理体系现代化

体系就是结构,结构合理与否对功能能否发挥着重要作用,而功能是理念的实现形式,因此建构科学合理的现代化社会治理体系非常重要。为此,要做好三方面的改革。

第一,建立和完善职能合理、运转高效的现代政府分工合作体系,推进以政社分开为目标的社会体制改革,推进社会治理的法治化。以深化政府改革和转变政府职能为抓手,通过设置“权力清单”

“负面清单”“责任清单”等简政放权手段,推进放管服改革,调整和优化政府部门的权力运行机制,对我国传统政府行政理念和方式进行根本性改革。

第二,动员各种社会力量参与社会治理,推进社会治理的分权化和民主化进程。改革开放40年来,我国的经济结构、政治体制和社会体制的发展变迁为公众参与社会治理活动提供了经济基础、制度空间和实践平台。新时代的社会治理更需要人民群众的广泛参与。因此,要进一步增强人民群众的参与意识,提高其参与社会治理的能力,提高公众参与社会治理的制度化水平。

第三,创新基层社会治理,增强人民群众的自治能力。加强社区治理体系建设,进一步推动社会治理重心向基层下移。围绕乡村振兴战略所提出的“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的要求,进一步加强我国农村基层治理工作,建立和完善自治、法治、德治有机结合的现代乡村治理体系;完善基层民主制度,保障落实广大人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权,推进基层协商以及社会组织协商^[6]。

(三)推进新时代社会治理机制现代化

机制是功能的实现方式,要实现社会治理的功能优化,必须实现社会治理相关机制的同步创新。因此,必须注重社会治理机制现代化与功能现代化的联动推进、协调配合。“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,是中国特色社会主义国家治理体系的重要组成部分,也是我国社会治理的基本体制,需要在实践中加以坚持和完善。要把党的领导和社会主义制度优势转化为社会治理优势,同时要动员各种社会力量参与社会治理,逐步形成有效管用、成本合理的新型社会治理机制,增强社会治理的精准性、高效性和预见性。国家通过公共政策实施及公共财政预算等制度性安排,大力支持各类社会组织和志愿者参与社会治理,合理分配社会资源。各级党委政府要通过法律、法规和政策引导与推动地方政府、企业、社会组织和个人按照规则行事,逐渐形成习惯性机制,以此来实现预定的社会目标。政府通过制订规则、优化环境等方式提供各类服务,通过签订合同、协议等手段委托有资质的社会组织提供社会服务。政府应当通过创新社会力量参与方式,广泛调动社会组织、企业参与社会服务^[7]。

(四)推进新时代社会治理能力现代化

按照十九大的总体部署,推进社会治理能力现代化,需要完善“四个体系”。

1. 健全公共安全体系建设。公共安全涉及公民个人的生命、健康、财产等多方面的安全,是公民个人最关心的问题。近年来,各类公共安全事件的发生是我国进入社会转型期的阵痛,其对新形势下政府应对公共安全危机的能力提出了新的要求。这就要求做好公共安全事故的预防体系和应急响应体系建设,做好各类安全的控制和善后处理工作,进一步完善安全生产责任制,坚决遏制重特大安全事故的发生,不断提升防灾减灾救灾能力,为实现人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网,为建设平安中国打下基础。

2. 加快社会治安防控体系建设。社会治安好坏同公民的安全感、幸福感紧密相关,与国家稳定、社会发展进步紧密相连。我国社会治安防控体系在体制机制创新、整体效能发挥、基本要素掌控、基层活力激发等方面还存在不少短板,要以思想理念、体制机制、方式手段创新为动力,以人民群众满意为目标,依法打击和惩治各类违法犯罪活动,加快社会治安防控体系建设,提高维护公共安全的能力水平,保护人民群众的人身权、财产权、人格权。

3. 加强社会心理服务体系建设。没有健全平稳的社会心理基础,共建共治共享就如同空中楼阁。以往加强体制机制建设就是夯实社会治理的“硬件”基础,新时代涵养社会心态就是加强社会治理的“软件”建设。加强社会心理服务体系建设,需

要塑造社会成员的健全人格,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态,不断提高社会文明水平。

4. 加强社区治理体系建设。习总书记指出,社会治理核心在人,重点在城乡社区,关键是体制机制的创新。推动社会治理重心向基层下移,强化城乡社区自治和服务功能,就要把更多的人力、财力、物力投入基层,健全基层综合服务管理平台,健全新型社区治理和服务体制。在城乡社区发挥各类社会组织的作用,实现政府治理与社会调节、居民自治的良性互动。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2017-10-28(01)
- [2] 孙涛. 当代中国社会合作治理体系建构问题研究[D]. 济南: 山东大学, 2015
- [3] 李培林. 用新的指导思想指导新时代的社会治理创新[N]. 人民日报, 2018-02-07(07)
- [4] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究, 2017(6): 27-34
- [5] 龚维斌. 新时代中国社会治理新趋势[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(2): 5-11
- [6] 丁元竹. 习近平新时代中国特色社会主义社会治理思想研究[J]. 国家行政学院学报, 2018(3): 13-18
- [7] 杨宜勇. 全面开启中国社会治理现代化新征程[N]. 北京日报, 2018-04-09(12)

(责任编辑:李海霞)