

新时代中国社会治理的理论、制度和实践创新

张 文 显*

摘 要:党的十八大以来,特别是党的十九大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,在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战略进程中,我国社会治理领域发生深刻变革,展现出一系列理论、制度和实践创新。明确“社会治理是国家治理的重要方面”,树立“以人民为中心”的社会治理理念,将新时代社会治理的最核心目标设定为构建和谐社会、建设平安中国,打造共建共治共享的社会治理共同体,夯实以民生保障制度和社会治理制度为主线的社会建设制度,完善社会治理体系,推进市域社会治理现代化,优化基层社会治理格局,涵养社会治理核心价值,坚持“四维治理”等。这些理论、制度和实践创新彰显出中国之治的鲜明特色和显著优势,呈现出社会治理现代化的壮丽前景。

关键词: 社会治理 社会治理制度 社会治理体系 社会治理能力 社会治理共同体

中华人民共和国成立以来,中国共产党领导人民在实践中不断探索有效治理社会的理论和制度,历经社会管制、社会管理、社会治理三个历史阶段。党的十八大以来,特别是党的十九大以来,在习近平新时代中国特色社会主义思想的指引下,在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伟大进程中,社会治理领域发生了一系列理论创新、制度创新和实践创新。习近平总书记关于社会治理的一系列重要论述和《中共中央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》)集中体现了新时代中国社会治理创新。本文以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以坚持和完善共建共治共享的社会治理制度、保持社会稳定和维护国家安全为主题,以《决定》为主线,从社会治理与国家治理的关系、“以人民为中心”的社会治理理念、构建和谐社会与建设平安中国、打造社会治理共同体、夯实社会建设制度、完善社会治理体系、推进市域社会治理现代化、优化基层社会治理新格局、推进社会主义核心价值观融入社会治理、坚持“四维治理”等十个方面,对新时代社会治理的重大理论创新、制度创新和

* 吉林大学哲学社会科学资深教授、浙江大学国家制度研究院首席专家、中国法学会学术委员会主任
基金项目:国家社会科学基金项目(18VXK004)

实践创新进行梳理、阐释和论述。

一、社会治理是国家治理的重要方面

进入新时代以来,“国家治理”和“社会治理”日益成为我国治国理政实践的两个重要概念。2013年,党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,正式提出“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”的科学命题,同时首次提出“社会治理”概念和“提高社会治理水平”命题,强调“创新社会治理,增强社会发展活力,提高社会治理水平”,要求“创新社会治理体制,改进社会治理方式,加快形成科学有效的社会治理体制”。^① 2014年,党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,进一步提出“推进多层次多领域依法治理……推进基层治理法治化”^②的要求。2019年,中央政法工作会议首次提出“社会治理现代化”命题。^③ 2019年1月,习近平总书记在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上再次强调“推进社会治理现代化”。^④ 至此,我们在治理问题上不仅有了“国家治理”和“社会治理”两个概念,而且相应地形成了“国家治理现代化”和“社会治理现代化”两个命题。语词和表达上的二元化,事实上也催生了理论上的躁动:国家治理与社会治理是一元还是二元? 社会治理是统一于国家治理还是并行于国家治理? 中国的治理体系该如何表达、又该如何解释? 理论界围绕这些问题展开的争论,逐渐生成观点相向的两种主张,即“一元论”与“二元论”。“一元论”认为社会治理是国家治理的组成部分,其理由在于国家是一个广义的概念,社会是国家的组成部分。例如,《中华人民共和国宪法》第5条规定“建设社会主义法治国家”,其中也包括建设法治社会。“二元论”则认为,国家与社会本来是相对独立的二元结构,社会治理与国家治理是对应的、平行的,既要推进国家治理现代化,也要推进社会治理现代化,如党中央强调“法治国家、法治政府、法治社会共同推进”,“法治国家”与“法治社会”就是并列的。应当说,这两种主张都有马克思主义的论述来源,也都有中国共产党的文献依据,它们的理论说服力不分伯仲。

在这种情况下,《决定》明确提出“社会治理是国家治理的重要方面”^⑤这一科学命题,果断终结了令人困惑的理论谜题,清晰地表明国家治理与社会治理的“一元论”立场。我们应秉持这一立场来认识和处理社会治理的理论和实践问题,把社会治理作为国家治理的下位概念,把社会治理现代化作为国家治理现代化的重要组成部分。这意味着,任何社会治理问题都不是孤立的,而是要放在国家治理大局中来考虑;任何社会治理决策都不是任意的,而是要与国家治理决策相一致;任何社会治理制度和实践都不是自发的,而是源于国家治理的制度理性和实践逻辑。而从根本上讲,社会治理的目的是

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2013年版,第49~50页。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,载本书编写组编著:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社2014年版,第28~37页。

③ 参见张洋:《习近平在中央政法工作会议上强调 全面深入做好新时代政法各项工作 促进社会公平正义保障人民安居乐业》,《人民日报》2019年1月17日。

④ 张洋:《习近平在省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 提高防控能力着力防范化解重大风险 保持经济持续健康发展社会大局稳定》,《人民日报》2019年1月22日。

⑤ 《中共中央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》,载本书编写组编著:《〈中共中央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〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第30页。

为了人民,国家治理的宗旨也是以人民为中心,它们统一于中国共产党的“初心”和“使命”。社会治理现代化内涵于国家治理现代化之中,也是国家治理现代化不可或缺的一部分,它们是社会主义现代化在不同角度的映射。从《决定》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的决策部署来看,除社会治理外,政党治理、政府治理、军队治理、经济治理、文化治理、环境治理、网络治理、参与全球治理等也都属于国家治理范畴。不同领域的治理相辅相成、相得益彰,紧密契合于新时代发展需求,形成了新时代中国国家治理体系。当然,社会治理及其现代化的基础性、复杂性、区域差异性特征,决定了其在中国国家治理体系中的特殊地位和意义,其治理模式和治理路径也有别于其他治理领域。我们要以国家治理现代化为总前提总框架总战略,不断深化对社会治理客观规律、现实实践和基本制度研究,全面提升社会治理的研究水平,打造新时代社会治理的理论体系和制度体系,加快推进社会治理现代化,并以此为杠杆助推国家治理体系和治理能力现代化。

二、树立“以人民为中心”的社会治理理念

进入 21 世纪之后,我们党在推进社会建设、构建和谐社会的历史进程中提出“以人为本”理念,即一切从人出发、以人民为中心,把人作为观念、行为、制度的主体,把人的尊严、人权安全、幸福生活、全面发展作为社会建设和社会治理的终极关怀。这一理念纠正了经济发展和社会转型中漠视人的主体价值、尊严福祉、自由平等和破坏人与自然和谐共处的负面现象,推动中国步入科学发展的轨道。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在坚持“以人为本”理念的基础上提出了“以人民为中心”的理念,强调一切为了人民、依靠人民。党的十九大前后,习近平总书记进一步明确提出“以人民为中心”的执政理念和发展思想,这是对“以人为本”和“以人民为中心”的深化和升华。“以人民为中心”是中国共产党成立以来矢志不渝的宗旨和初心,是中华人民共和国成立以来一以贯之的发展理念,也是新时代推动人的全面发展和社会全面进步的根本遵循。“以人民为中心”统领各个领域,贯穿各个环节,涉及各个方面,也必然是社会治理领域的核心理念和价值根基。习近平总书记指出:“创新社会治理,要以最广大人民根本利益为根本坐标,从人民群众最关心最直接最现实的利益问题入手。”^①“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人。”^②“一切治理活动,都要尊重人民主体地位,尊重人民首创精神,拜人民为师。”^③这些论述就是对“以人民为中心”的社会治理理念的精辟阐释。

第一,社会治理为了人民。新时代的社会治理必须始终坚守人民立场,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根本目的,把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉作为社会治理的出发点和落脚点,在社会治理的每个环节和各个方面都应回应人民最迫切的愿望、解决人民最急迫的问题、关心人民最切身的感受。在社会主要矛盾深刻变化的新时代,人民对社会治理有了新关切新要求新期待,现阶段社会治理体系和能力难以满足人民对美好生活的向往正是社会主要矛盾的映射。因而,提高社会治理水平的关键和唯一秘诀就在于,着力解决人民群众最关切的民生保障、公共安全、公平正义、安居乐业、和谐稳定、生态宜居等社会问题,这正是“社会治理为了人民”应有之义。社会治理必须坚持人民需求居首、人民利益为先的决策意识,坚持以人为本、治

① 中共中央文献研究室编:《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社 2017 年版,第 129 页。

② 《习近平在参加上海代表团审议时强调 推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》,《人民日报》2014 年 3 月 6 日。

③ 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立 65 周年大会上的讲话》,《人民日报》2014 年 9 月 22 日。

理为民的工作导向,推进人的全面发展、社会全面进步、人民美好生活三位一体实现。

第二,社会治理依靠人民。人民不仅是社会治理的目的,也是社会治理的主体,是社会治理现代化的根本力量。坚持党的领导和坚持人民主体地位是社会治理的根本原则。在党的领导下,充分尊重人民的主体性和民主自治能力,让人民群众通过各种途径和形式参与社会治理,是人民民主的突出特征和显著优势。社会治理必须紧紧依靠群众,不断塑造和培养社会治理尤其是基层社会治理的内生动力,真正让人民群众成为基层社会治理的主体力量。要把党的群众路线贯彻到社会治理全部活动之中,挖掘群众当中蕴藏的社会治理智慧和能量,把更多社会治理资源和力量交给与老百姓最贴近的基层组织去做,增强基层组织在群众中的影响力、号召力和治理能力。同时,要充分发挥群众自我教育、自我管理、自我约束的自治力量,鼓励和支持市民、村民及各行业、各组织开展多元合作和协同共治,共同应对社会问题、化解社会矛盾。

第三,社会治理成果由人民共享。社会治理为了人民、依靠人民,社会治理的成果必然由人民共享、由人民检验。人民群众是一切社会治理活动的感受者和评判者,社会治理成效如何,最根本的取决于人民的获得感、幸福感、安全感、公平感如何,取决于人民是否得到了真实惠、真利益、真满足。社会治理成果要最大可能实现全面覆盖,让最广大的群众受益、在最长的时期有效、往最精细的地方发力。《决定》指出:“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”,正是要实现社会成果由人民共享。同时,人民群众共享社会治理成果,不是一个被动接受的过程,各级党委和政府要定期或不定期地开展以人民群众满意度为指标的评估、论证,及时听取人民群众意见,及时调整社会治理内容和方法,不断提高社会治理的质量和效果,让人民在社会治理中得到实实在在的好处。

第四,社会治理应着眼于解决人民最盼最急最忧最怨的突出问题。社会治理必须坚持问题导向,“坚持把人民群众的小事当作自己的大事,从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起”,^①把社会治理实践切实转化成创造人民美好生活的实践。当前,社会领域的突出问题有四个:一是社会治安和公共安全问题,二是环境整治和生态文明问题,三是少数群众生活困难和生存危机问题,四是公共服务供给不足、质量不高、分享不均问题。《决定》提出完善社会治安防控体系、健全公共安全体制机制、实行最严格的生态环境保护制度、严明生态环境保护责任制度、创新公共服务提供方式、完善覆盖全民的社会保障体系等,正是抓住了社会治理的要害问题。这些问题的解决,离不开科学的制度创新,也离不开高效的治理能力,更离不开社会治理共同体的合力。只有把制度、实践统一到“人”上来,才能真正发现问题、有力解决问题、避免更多问题,这正是“以人民为中心”的深意所在。

三、构建和谐社会、建设平安中国

社会治理及其现代化的目标如何设定,直接关系到社会治理的价值理念、基本方略和方式方法。新时代社会治理最核心的目标是构建和谐社会、建设平安中国,使整个社会既充满活力又安定有序。

(一)构建和谐社会

“和谐”作为一种社会理念,承载和容纳着人类对美好生活所寄托的愿望。华夏先民主张的“小康社会”,洪秀全祈愿的“有田同耕,有饭同食,有衣同穿,有钱同使,无处不均匀,无人不饱暖”的“太平天

^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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第50页。

国”，康有为提出的“人人相亲，人人平等，大同社会”，孙中山宣言的“天下为公”，柏拉图所设想的“理想国”，空想社会主义者傅立叶、欧文、魏特林等人提及的“乌托邦”，都是以和谐为表征的社会。和谐也是一种高级的、文明的社会生活方式和生存方式。先秦思想家便已提出“和美”“和和美美”的生活理念，如孔子所言“礼之用，和为贵”“合群济众”，和衷共济，和平共处，善解能容，矛盾和解，和睦等；又如墨子所言“兼相爱”“爱无差等”；再如孟子所言“天时、地利、人和”。马克思、恩格斯提出的共产主义理想社会也是一种以财富泉水般涌现、社会公平正义和每个人的全面自由发展为表征的和谐社会。中国共产党自成立以来，始终以构建马克思主义经典作家所构想的社会主义和谐社会为己任，向着人民对美好生活的向往而奋斗着。

进入新世纪以后，我们党从全面建成小康社会、建设社会主义现代化强国出发，明确提出构建“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会主义和谐社会”。^①党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央深入推进社会主义和谐社会建设。习近平总书记指出：“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，所以，必须团结一切可以团结的力量，最大限度增加和谐因素，增强社会创造活力，确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。”^②党的十九大报告号召全党“为把我国建设成为富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而奋斗”。^③在这里，“和谐”成为社会主义现代化强国的五大“定义”之一。党的十九大报告还把“现代社会治理格局基本形成，社会充满活力又和谐有序”^④作为实现社会主义现代化强国的阶段性目标之一。

在社会治理中，“和谐”是最重要的价值目标，要树立“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”的思想，把形成“社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面”作为社会治理的重要任务，要积极回应群众关切、合理调整利益关系、有效化解矛盾纠纷、调动各方面积极性，努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面，促进人与人和谐相处、人与自然和谐共生，开创群体和谐、阶层和谐、干群和谐、民政和谐、民族和谐的新局面。

（二）建设平安中国

建设平安中国是习近平总书记对社会治理的又一目标定位。2013年1月，习近平总书记为做好新形势下政法工作作出批示，要求全国政法机关“顺应人民群众对公共安全、司法公正、权益保障的新期待，全力推进平安中国、法治中国、过硬队伍建设……保证中国特色社会主义事业在和谐稳定的社会环境中顺利推进”。^⑤2015年，习近平总书记就公共安全工作作出重要指示，要求政法综治战线“主动适应新形势，增强风险意识，坚持多方参与、合作共享、风险共担，坚持科技引领、法治保障、文化支撑，创新理念思路、体制机制、方法手段，推进公共安全工作精细化、信息化、法治化，不断提高维护公

^① 《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》（2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过），《人民日报》2006年10月19日。

^② 习近平：《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义学习宣传党的十八大精神》（2012年11月17日），载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2014年版，第79页。

^③ 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第12页。

^④ 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社2017年版，第28页。

^⑤ 彭波：《习近平就做好新形势下政法工作作出重要指示强调 顺应人民对公共安全司法公正权益保障的新期待全力推进平安中国法治中国过硬队伍建设》，《人民日报》2013年1月8日。

共安全能力水平,有效防范、化解、管控各类风险,努力建设平安中国”。^① 2016年,习近平总书记提出:“要进一步加强和创新社会治理,完善中国特色社会主义社会治理体系,努力建设更高水平的平安中国,进一步增强人民群众安全感”。^② 2017年,习近平总书记在党的十九大报告中提出:“建设平安中国,加强和创新社会治理,维护社会和谐稳定,确保国家长治久安、人民安居乐业”。^③ 习近平总书记关于建设平安中国的一系列重要论述和指示为社会治理工作和社会治理现代化明确了价值目标和工作导向。在此基础上,《决定》明确提出“建设更高水平的平安中国”,对社会治理、社会治理现代化作出清晰的目标定位,并确定了平安中国的核心要义,即人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。

建设平安中国是社会主要矛盾发生深刻变化、人民对安全需要日益增长的历史条件下社会治理目标的必然选择,是新时代推进社会主义现代化最重要的战略任务之一。进入21世纪以来,公民的人身安全、人格安全、财产安全、信息安全,住宅安全、私域生活安全、公共生活安全、国家生活安全,生产安全、交通安全、食药安全问题越来越突出,人民赖以生存和发展的制度安全、领土安全、政治安全、政权安全、经济安全、资源安全受到前所未有的侵扰和挑战,宗教极端势力、分裂势力、恐怖主义势力、黑恶势力、各种敌对势力对人民的安全生活构成严重危害和威胁。人民对安全的担忧日渐升级,对安全的需要日益显现,迫切要求把保护和保障安全作为一项基本人权,迫切要求以建设平安社区、平安区域、平安社会、平安国家为目标实施社会治理,使人民有更多的安全感。《决定》提出“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”等重点任务,均指向平安中国建设,搭建了平安中国的制度网络。

“和谐社会”与“平安中国”是社会治理现代化的两大目标,二者不是分离的,而是紧紧相依、互为前提。总体而言,和谐社会是长远的、普遍的,历朝历代、全国各地都将之看作是建设最重要的目标。而平安中国是当下的、迫切的,我们所处的风险社会、所经历的安全挑战、所面临的天灾人祸,都指向“平安是福”,平安中国是当代中国社会治理最紧迫的现实目标。换言之,什么是当代中国所要的和谐社会?当代中国社会和谐的最佳诠释版本就是平安中国。因而,新时代社会治理,既要把和谐社会的价值理念蕴于其中,又要把平安中国的建设目标置于要位,既回应人民对和谐的向往追求,又满足人民对安全的迫切需要。

四、打造社会治理共同体

“共同体”是马克思主义的经典概念。习近平总书记将其灵活运用于新时代治国理政实践,提出“中华民族共同体”“人类命运共同体”“人和自然是生命共同体”“利益共同体”“责任共同体”“东亚命运共同体”“中非命运共同体”“亚太命运共同体”“次区域共同体”等新概念。党的十九届四中全会提出“社会治理共同体”,是对马克思主义共同体思想的传承和创新,是对习近平总书记共同体思想的运用和发展。同时,“社会治理共同体”也是一个新时代具有中国特色的概念,《决定》提出的“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”,深刻诠释了“社会治理共同体”的时代内涵,是我们党

^① 陈菲、蔡拥军:《习近平就公共安全作出重要指示强调 不断提高维护公共安全能力水平 努力建设平安中国》,《人民日报》2015年9月24日。

^② 《习近平就加强和创新社会治理作出重要指示强调 完善中国特色社会主义社会治理体系 努力建设更高水平的平安中国》,《人民日报》2016年10月13日。

^③ 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第23页。

在社会治理领域的原创性理论贡献,它将“以人民为中心”的发展理念与“共建共治共享”的治理理念统一起来,把社会治理理论和实践同时推向崭新境界。

“社会治理共同体”的精髓是“共建共治共享”,其来源于人民群众长期以来在社会治理实践中形成的经验和智慧,习近平总书记对之进行了科学总结和凝练。2015年5月,他在浙江调研时指出:“社会建设要以共建共享为基本原则,在体制机制、制度政策上系统谋划,从保障和改善民生做起,坚持群众想什么、我们就干什么”。^①2015年10月,习近平总书记主持党的十八届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,明确提出“人人参与、人人尽力、人人享有,构建全民共建共享的社会治理格局”,其中“全民共建共享”为“共建共治共享”的形成奠定了思想基础。2017年,党的十九大报告正式提出“打造共建共治共享的社会治理格局”。^②从此,“共建共治共享”成为新时代社会治理的发展方向和基本格局,其中共建是基础,共治是关键,共享是目的。

“社会治理共同体”概念的科学内涵可以表述为“人人有责、人人尽责、人人享有”。人人有责、人人尽责表明社会治理共同体首先是实践共同体、责任共同体、价值共同体,人人享有则表明这一共同体还是利益共同体、权利共同体、命运共同体。这与共建、共治、共享逻辑一致,人人有责是本质、人人尽责是前提、人人享有是结果。共建共治必然指向共享,评价社会治理成效的根本标准就是共同体成员能否公平合理地分享社会建设和社会治理的成果,能否实现其合理预期。

社会治理共同体的“单元”,宏观上可指整个中国社会,中观上可指一个省、一个市、一个县,微观上可指一个乡村、街道、居民小区等。而这每一个“单元”也都是一个或大或小的“社会治理共同体”,建设“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”,既是微观领域的“工笔”,又是中观领域的“素描”,还是宏观领域的“写意”。说到底,“社会治理共同体”理念是习近平总书记“以人民为中心”的发展理念和“以人民为主体”的政治理念在社会治理领域的再现,其核心要义是社会治理为了人民、依靠人民、造福人民,社会治理的成果由人民共享,让人民有更多的安全感、幸福感、获得感、公平感,让人民在参与社会治理的过程中实现其全面发展。在这个意义上,“一切即一”,社会治理共同体再庞大也只有“人”这唯一的目的,在这个共同体中一切都为了每个人;“一即一切”,“人”再微小也是社会治理共同体的主体,生活在共同体中的每个人都为了一切人。“社会治理共同体”概念一经提出,就得到人民群众的广泛认同和响应,必将增强人民共建共治共享的理想信念和行动自觉,必将为治理现代化提供强大的精神动力。

五、夯实社会建设制度

改革开放以来,在党的重要文献中,“社会建设”是从“社会发展”概念演进而来的,与“经济建设”“政治建设”“文化建设”“生态文明建设”相应,共同构成新时代“五位一体”总体布局。“社会建设”是统揽民生保障和社会治理的概念,改善民生和创新社会治理是社会建设的两大任务,民生保障制度和社会治理制度是社会建设制度的两条主线。

《决定》富有深意地首次将社会建设一分为二,分别在第八部分“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”和第九部分“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,保

^① 霍小光:《习近平在浙江调研时强调 干在实处永无止境 走在前列要谋新篇》,《人民日报》2015年5月28日。

^② 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第49页。

持社会稳定、维护国家安全”加以阐述。把坚持和完善民生保障制度与坚持完善社会治理制度分别部署,既是对民生保障的加强,也是对社会治理的加强,更是社会建设制度的重要创新。

坚持和完善民生保障制度,使民生保障体系进一步制度化,有利于在更高水平上解决民生问题、发展民生事业、促进高质量民生保障。以人民为中心、为人民谋幸福、尊重和保障人权,是中国共产党立党为公、执政为民的必然要求,是社会主义制度的本质所在。党的十九大以来,民生问题被提升到空前的高度,以习近平同志为核心的党中央紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,加快推进普惠性、基础性、兜底性民生建设,不断满足人民日益增长的美好生活需要,人民获得感显著增强。在党的十九大报告中,习近平总书记指出:“增进民生福祉是发展的根本目的。必须多谋民生之利、多解民生之忧,在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展,深入开展脱贫攻坚,保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感,不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”。^① 党的十九届四中全会从坚持和完善民生保障制度、夯实民生保障制度基础的维度,对民生制度体系建设做出新的安排,必将为民生建设提供更加科学有效的制度保障。民生保障与社会治理是统一的,它们互为前提和条件,是社会建设的一体两面。一方面,从根本上说,现阶段许多社会矛盾恰是民生保障不健全引起的,人民群众的就业养老医疗等基本民生问题得到切实解决,社会矛盾便自行化解或减少了。民生保障制度的完善必然为社会治理创造良好的群众基础和人文环境,提高社会治理的效能。而从另一方面来看,社会治理水平提高了,社会和谐稳定、人民安居乐业,必然大大增强人民的获得感、幸福感、安全感、公平感,民生保障的制度优势必将得到有效释放。

“经国序民、正其制度。”^② 习近平总书记高度重视社会治理制度建设,他在党的十九大报告中首次提出“社会治理制度”概念,指出“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”。^③ 在庆祝改革开放40周年大会上的讲话中,习近平总书记再次提出“我们要加强社会治理制度建设,不断促进社会公平正义,保持社会安定有序”。^④ 《决定》进一步把“社会治理制度”作为中国特色社会主义制度体系的重要制度加以发展完善。“社会治理制度”概念的提出和理论阐发,丰富和发展了社会治理理论,为社会治理现代化指明了“制度化”方向。这也必将引导各地党委、人大、政府、社会组织树立制度意识、重视制度建设,把社会治理的好理念、好经验和好做法上升为“制度”,推进社会治理体系制度化法律化,丰富社会治理的制度资源,夯实社会治理的制度优势,推动社会治理制度融入中国特色社会主义制度体系当中。目前,社会治理领域中许多好经验好做法尚未提升为科学理论、更缺乏制度化建构,因而也就难以科学有效地推广和传播。以“枫桥经验”为例,这一20世纪60年代由毛泽东主席发现和总结、21世纪由习近平总书记创新和发展的基层社会治理经验,具有一定的普遍性、有效性,可复制、可推广。但是,它长期停留在“经验”层面,没有进行科学的理论概括和制度构建,在中央党内法规和党的政策中得到制度性体现更是最近的事情。例如,2019年1月发布的《中国共产党农村基层组

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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第23页。

② (汉)荀悦:《前汉记》卷十;(宋)司马光编著:《资治通鉴》(第2册)卷十八,中华书局1956年版,第608页。

③ 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第49页。

④ 习近平:《在庆祝改革开放40周年大会上的讲话》(2018年12月18日),《人民日报》2018年12月19日。

织工作条例》第20条规定：“党的农村基层组织应当健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的乡村治理体系。深化村民自治实践，制定完善村规民约，建立健全村务监督委员会，加强村级民主监督。推广新时代‘枫桥经验’，推进乡村法治建设，提升乡村德治水平，建设平安乡村”。又如，2019年6月由中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强和改进乡村治理的指导意见》第13条规定：“坚持发展新时代‘枫桥经验’，做到‘小事不出村、大事不出乡’”。但是，在法律和行政法规当中目前还没有出现“枫桥经验”的概念。《决定》提出：“坚持和发展新时代‘枫桥经验’，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，健全社会心理服务体系和危机干预机制，完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制，努力将矛盾化解在基层。”这为“枫桥经验”和其他类似经验的制度化、体系化、法律化，以及加快构建中国特色社会治理制度体系，提供了新的更明确的政策依据和更具体的制度指引。

在社会治理制度中，党对社会治理的全面领导是最根本的制度。党的十九大报告指出：“健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系，把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。”这为全面加强党对社会治理的集中统一领导、把党的领导落实到社会治理各方面各环节夯实了理论基础和政治遵循。《决定》同样在若干方面加强了党对社会治理的领导。一是，《决定》强调各级党委在社会治理体系当中的核心地位和领导作用，指出“必须加强和创新社会治理，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”。二是，《决定》把城乡基层治理体系定位为党组织领导的治理体系，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”。加强党组织对基层治理的领导，有利于更好更全面发挥中国共产党的政治优势和组织优势，使党的领导与基层民主自治相统一，使基层党组织建设与基层治理有机衔接，通过政治、组织、机制、能力等各方面引领基层治理、保障基层治理、提升基层治理。

六、完善社会治理体系

中华人民共和国成立以来，我们党在社会治理实践中进行了长期探索，先后经历了社会管制、社会管理、社会治理三个阶段，完成了从“管制”“管理”到“治理”的跃迁、从“管控格局”“管理体制”到“治理体系”的升华。2006年10月，党的十六届六中全会通过《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：“必须创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2012年，党的十八大报告将“法治保障”纳入社会管理格局，将“四位一体”的社会管理格局升级为“五位一体”的社会管理体制，提出“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，从而把立法、执法、司法、普法等法治力量嵌入社会管理体制，使这一体制更为饱满合理。党的十九大报告提出“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”，首次把社会治理体系和社会治理能力并重提出，“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”属于治理体系范畴，“社会化、法治化、智能化、专业化水平”属于社会治理能力范畴。《决定》进一步提出“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”。把“社会治理体制”变更为“社会治理体系”是理论上的一大创新，因为治理体系是包括治理理念、治理制度、治理体制在内的概念。同时，新增加了两个要素，即“民主协商”和“科技支撑”，使社会治理体系更加完善、更加科学、更有优势。

把“民主协商”纳入社会治理体系，是社会治理经验上升为社会治理制度的生动体现。在全国各

地各级的社会治理实践中,民主协商历来是重要的治理方式。以浙江省诸暨市枫桥镇为例,该镇建立了多元主体共建共治的协商治理机制,凡是乡村社区的重大事务都由党支部、(社区)委员会通过民主程序,吸收人民群众共同商议、集体决定。浙江省桐乡市、衢州市等地不断推进基层民主协商的规范化程序化建设,完善了村镇民主议决事制度,通过广泛动员群众参与审议决策、吸收“新乡贤”开展协商对话、广泛凝聚共识,不仅从源头上减少了利益冲突和矛盾纠纷,而且极大地提高了社会治理效能。在新时代社会治理实践中,村民、市民、社会组织、人民政协等各类社会主体通过民主协商、平等对话而参与社会治理的空间越来越大,民主协商的作用愈加突出、优势日益明显、呼声越来越高。

把“民主协商”纳入社会治理体系,也是习近平总书记中国特色社会主义民主思想的制度彰显。习近平总书记指出:“有事好商量,众人的事情由众人商量,是人民民主的真谛。”^①“社会主义协商民主,是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势,是中国共产党的群众路线在政治领域的重要体现……在人民内部各方面广泛商量的过程,就是发扬民主、集思广益的过程,就是统一思想、凝聚共识的过程,就是科学决策、民主决策的过程,就是实现人民当家作主的过程。这样做起来,国家治理和社会治理才能具有深厚基础,也才能凝聚起强大力量。”^②“要推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”^③习近平总书记对协商民主内涵和内容的阐释,在《决定》中也得到充分体现:“坚持社会主义协商民主的独特优势,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商,构建程序合理、环节完整的协商民主体系,完善协商于决策之前和决策实施之中的落实机制,丰富有事好商量、众人的事情由众人商量的制度化实践”。^④

把“科技支撑”嵌入社会治理体系,促进科技优势与制度优势深度融合,根本上是把推动生产力发展的要素更有效地发挥到生产关系调整上来,推动社会的全面发展和进步。深刻认识到科技在社会治理中的支撑作用,让知识理性更好地推动实践理性,让科技发展更好地推动人的发展,让时代进步切实落实为社会全面进步,是中国共产党人的理论创新,也是新时代坚持和发展中国特色社会主义思想的内在要求。我国在大数据、云计算、互联网、物联网、人工智能等领域具有世界领先的科技优势,但科技的价值决不能仅仅体现在数据和专利上,更重要的是体现为人民生活水平提高、社会和谐安定有序、人民美好生活需求得到不断满足。因而,把科技支撑嵌入社会治理体系,正是要让科技扮演其应有的角色,不仅从实验室走到工厂企业,而且走入人民群众的生活;正是要让科技回到其本位的价值,不仅在世界科技前沿舞台上发光,而且要把创造人民美好生活的道路照亮。

从制度实践上看,由科技支撑的社会治理体系必将释放出空前的创造活力,甚至彻底改变某些陈旧的社会治理模式,让社会治理向着精准化、便民化、高效化迈进。例如,浙江省发起并在全国推广的

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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第37~38页。

② 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》2014年9月22日。

③ 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第38页。

④ 《中共中央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》(2019年10月31日),载本书编写组编著:《〈中共中央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〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第12页。

“最多跑一次”智慧政务改革,充分利用“互联网+”和大数据,史无前例地提高了政府服务质量。^① 某些基层政府推行的“网格化治理”,同样是将互联网、大数据与社会治理相融合的典范。又如,在抗击新冠肺炎疫情期间,机器人护工在定点医院的试用、专家远程会诊和技术支持、利用互联网直播平台召集会议等,均是科技助益疫情防控最直接的体现。这些例证足以表明,科技是引领发展的第一动力,是推动社会治理现代化最有活力、最富时代气息的现代化手段。

七、推进市域社会治理现代化

在一个相当长的时期里,社会治理概念往往等同于基层社会治理,即乡村、城市社区层面的治理,党中央和政府文件经常提及的也是“乡村治理体系”^②“城乡基层治理体系”^③“城乡社区治理体系”^④等。党的十九大以来,社会治理实践和理论探索不断深入发展,一系列新概念、新命题、新话语跃然纸上,社会治理的内涵从基层延伸至县域、市域、省域。按照我国目前的省(自治区、直辖市)、市(地、州)、县(区)、乡镇的行政区划,治理领域存在着省域治理、市域治理、县域治理、乡镇基层治理等不同层级。省域、市域、县域治理均属于地方治理范畴,市域治理介于省域治理与县域治理之间,具有承上启下的枢纽作用。在国家治理布局中,市域治理是最容易被忽视的环节,也是最容易潜藏问题的方面。在我国,省与县之间的城市(即地级市),一般都有上百万、几百万甚至上千万人口,且流动人口比较多,城乡接合部人口结构复杂,治安问题、民生问题、城建城管问题交织在一起,治理难度大、影响大,极易发生较大规模群体性事件。

因此,市域治理事关国家治理顶层设计落实落地,事关地方(区域)一方和谐稳定发展,是新时代社会治理的“牛鼻子”;市域治理的效能,对上关乎省域治理,对下关乎县域治理,决定着地方治理的成败。“市域治理”的内容丰富,包括经济治理、政治治理、社会治理、文化治理、环境治理等,社会治理是其中的重要方面,对其他领域治理起到基础性、保障性、关键性作用。2018年中央政法委提出“市域社会治理”概念,并在部分城市开展“推进市域社会治理现代化”的试点,体现了对国家治理、地方治理、基层治理关系的科学认识,对市域治理规律的深刻把握,对市域社会治理现实问题的实际考量。党的十九届四中全会认可了这个概念,并把“加快推进市域社会治理现代化”作为“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”的重要内容写进《决定》。自此,“市域社会治理”就成为具有现实意义、制度价值和中国特色的概念,正式进入我国治理实践的场域和治理理论的视野。当然,提出“市域社会治理”并不意味着忽视基层社会治理,而是要在市域范围内统筹推进城市治理、县域治理和城乡基层社会治理。各方面的统计数据表明,我国大量的社会矛盾发生在基层,城乡基层治理依然是社会治理的重中之重。然而,只有布好市域社会治理这盘棋,统筹全盘、谋准大局、精准施策,才能找到破解基层治理难题的门道,理顺城乡基层联动治理的思路,有效防止社会矛盾外溢,在更高站位上把城乡基层

^① 参见郁建兴:《超越政府中心主义治理逻辑如何可能——基于“最多跑一次”改革的经验》,《政治学研究》2019年第2期。

^② 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,人民出版社2017年版,第32页。

^③ 《中共中央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》,载本书编写组编著:《〈中共中央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〉辅导读本》,人民出版社2019年版,第31页。

^④ 《中共中央国务院关于全面加强和完善城乡社区治理的意见》,人民出版社2017年版,第4页。

治理问题解决好,在更高水平上实现省域、市域、县域、基层社会治理的同步现代化。

八、优化基层社会治理格局

城乡基层是社会治理的起点和重心,优化基层社会治理格局是推进社会治理现代化的关键。2018年,在纪念毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”55周年之际,习近平总书记指出,群防群治和小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交是枫桥创造的基层治理经验。要结合新的形势推广“枫桥经验”,加快形成共建共治共享的现代基层社会治理新格局。《决定》不仅明确提出“坚持和发展新时代‘枫桥经验’”,而且把“构建基层社会治理新格局”作为推进社会治理现代化的基本制度予以设计和部署,要求完善群众参与基层社会治理的制度化渠道,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。《决定》关于基层社会治理格局的制度安排有诸多创新。

第一,把“自治、法治、德治相结合”的乡村治理经验扩大到城市社区。“三治结合”原本是乡村治理的实践创新,是新时代“枫桥经验”的标识性创新成果。《决定》把“三治结合”由乡村向城区延伸和拓展有其客观必然性。进入21世纪以来,随着市场经济体制快速形成、社会现代化进程加快推进、网络信息技术广泛运用,产业一体化、城乡一体化的格局正在形成,在发达地区已经形成统一的城市化格局,这为“三治结合”在市域治理中的运用和拓展创造了客观条件和必要前提。“三治结合”由乡村向市域的延伸和拓展也有其可行性。“三治结合”是一套基层社会治理的机制和方法,体现了基层社会治理的一般规律,而城市社区也是基层,具有基层社会固有的特点和共同的问题,在城市社区推广“三治结合”是可欲和可行的。改革开放以来特别是党的十八大以来,党中央大力推进基层社会治理,鼓励和支持基层群众自治,全国人大常委会于2018年12月同步修改完善了《中华人民共和国村民委员会组织法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》。这两部法律的修改把握住村民自治与市民自治的共同规律,充分体现出基层群众自治的普遍原则,也表明了城乡基层自治具有可类比、可互鉴、可同步的特征。至于法治、德治在城乡更是具有共同性。

第二,推进城乡社会治理一体化。由于历史原因,我国社会治理长期处于城乡二元结构中,实施不同的治理模式。而在农村城镇化、城乡一体化、城市群崛起的大背景下,贯通乡村治理与城区治理,创造市域治理格局下乡村治理和城市社区治理普适的新时代治理模式,是大势所趋、势在必行。2017年,中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,这是新中国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于城乡社区治理的纲领性文件,也是统筹城乡治理的标志性文件。它明确指出“城乡社区是社会治理的基本单元”,城乡社区治理目标是“把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园”。《决定》统筹城乡基层治理,把城市社区治理和农村社区治理一起研究、一起部署、一起落实,以城带乡,以乡促城,推动城乡社区治理协同发展,把城乡一体化的时代逻辑纳入社会治理体系现代化的制度逻辑中,显示出我国社会治理在理念和制度上的与时俱进。

第三,丰富“三治”内容,优化“三治结合”逻辑。自治、法治、德治相结合是新时代“枫桥经验”的精华,写进了党的全国代表大会报告。三者结合的功能和优势在于,“以自治增活力、以法治强保障、以德治扬正气”。^①从法理层面,可以说:“以自治增添活力、以法治定分止争、以德治春风化雨。”“自治

^① 《中办国办印发〈指导意见〉加强和改进乡村治理》,《人民日报》2019年6月24日。

以其民事民议、民事民办、民事民管而凝聚共识、实施共治；法治以其规则刚性、程序透明、准则有效而定分止争、惩恶扬善；德治以其核心价值、公序良俗、社会贤达而弘扬正气、引领风尚。”^①但自治、法治、德治三者逻辑上如何排序，既是一个理论问题，也是一个实践问题。理论界曾有过“德治、法治、自治”和“法治、自治、德治”不同排序方法的讨论。^②党的十九大报告将其确定为“自治、法治、德治相结合”，这一排序法体现的是“民主治理、依法治理、以德治理”现代治理逻辑，反映的是“以民主为根本，以法治为保障，以德治为依托”的基层治理特征，表达了新时代基层治理新格局中的辩证思维和社会现代化进程中的治理法理。

九、涵养社会治理核心价值

社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现，是经济改革、政治发展、社会和谐、文明进步、党和国家长治久安的精神堡垒，是社会主义意识形态的“压舱石”。2006年10月，党的十六届六中全会第一次提出“建设社会主义核心价值体系”的重大命题和战略任务。^③2012年11月，党的十八大首次对社会主义核心价值观的主要内容作出了简明凝练，提出“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”12个概念，把涉及国家、社会、公民的价值要求融贯为一体，集中表达了国家的价值目标、社会的价值取向、个人的价值准则，把社会主义本质要求、中华优秀传统文化、世界文明有益成果凝练为一体，集中体现了社会主义核心价值观的根本性质、基本特征和实践要求。2017年10月，党的十九大报告强调“坚持社会主义核心价值体系”“培育和践行社会主义核心价值观”“把社会主义核心价值观融入社会发展各方面、转化为人们的情感认同和行为习惯”。把社会主义核心价值观融入制度体系和治理实践，是我国国家治理的显著特色和时代创新。2013年12月中共中央办公厅印发《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》，2016年12月中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》，2018年5月中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》。这三个文件明确了社会主义核心价值观融入法治建设的重大意义、指导思想、重点任务、基本要求。现行宪法第五次修改将“国家倡导社会主义核心价值观”写入宪法，生动诠释了社会主义核心价值观与社会主义宪法制度的交融相契。《决定》再次提出“坚持依法治国和以德治国相结合，完善弘扬社会主义核心价值观的法律政策体系，把社会主义核心价值观要求融入法治建设和社会治理”，指明了社会主义核心价值观对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涵养之用。

更进一步说，把社会主义核心价值观融入社会治理，是推进社会治理现代化的必然要求。习近平总书记指出：“培育和弘扬核心价值观，有效整合社会意识，是社会系统得以正常运转、社会秩序得以有效维护的重要途径，也是国家治理体系和治理能力的重要方面。历史和现实都表明，构建具有强大感召力的核心价值观，关系社会和谐稳定，关系国家长治久安。”^④把社会主义核心价值观融入社会治理体系，贯彻到社会治理全过程各方面，必将校准社会治理的价值导向，有利于引导人们尊德守礼、崇

① 张文显：《“三治融合”的桐乡经验具有独立价值》，《治理研究》2018年第6期。

② 参见郭晔：《新时代社会治理现代化的法理思辨》，《治理研究》2019年第2期。

③ 参见《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》（2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过），《人民日报》2006年10月19日。

④ 《习近平在中共中央政治局第十三次集体学习时强调 把培育和弘扬社会主义核心价值观作为凝魂聚气强基固本的基础工程》，《人民日报》2014年2月26日。

德向善、积善成德,形成向好、向上、向善的社会风尚;有利于培育人们理性平和、自尊自信、积极向上的社会心态,形成诚信友善、和谐包容的社会风气;有利于树立正确的价值标准,使人们明是非、辨荣辱、分美丑,自觉抵制见利忘义、唯利是图、制假造假、以次充好、欺诈失信、违法乱纪;有利于弘扬崇高的法治精神使人们讲正气、行正义,自觉做到守法经营、公平竞争、诚信守约;有利于定分止争、惩恶扬善,化解社会矛盾、促进社会和谐、激发社会活力;还有利于守护公序良俗,将其内化于市民公约、乡规民约、行业规章、团体规章等在内的社会规范体系中,巩固社会治理共同体的思想道德和行为规范基础。把社会主义核心价值观全方位深层次融入社会治理,就是把社会主义精神文明与社会主义制度文明相对接,就是把社会主义文化优势与社会主义制度优势相聚合,必将为治理现代化提供强大价值引导力、文化凝聚力和强大精神推动力,推进文明社区、文明社会、文明中国建设。

十、坚持“四维治理”

党的十八大以来,习近平总书记科学总结和反思中华人民共和国成立以来社会治理领域的经验教训,紧密结合新时代社会治理的新形势新任务,原创性地提出“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”的社会治理模式,并使其不断深化和拓展,理论界将其称为“四维治理”模式。习近平总书记在一系列重要讲话中不仅反复强调了要坚持系统治理、综合治理、依法治理、源头治理的治理模式,而且深刻阐述了“四维治理”新理念新思想新方略的科学内涵和重要意义。“四维治理”是从社会管理到社会治理的主要标志,是社会治理能力的集中体现,充分体现了新时代社会主义治理理论和方法论的创新。

系统治理,是系统思维在治理领域的体现,强调社会治理的动态性、关联性、协同性,要求社会治理系统既与其他系统相协调又自身良性运转。一方面,要把社会治理置于国家治理系统中,统筹社会治理与政党治理、政府治理、军队治理、经济治理、环境治理、网络治理、全球治理等各领域治理,既要深刻认识到社会治理关系国家安全、军事安全、网络安全、政治安全、全球安全各个方面,又要在社会治理中处理好党委与政府、政府与市场、发展与安全、社会与自然等关系。另一方面,要把社会治理视为协同共建的系统,实现党委、人大、政府、政协、监察机关、司法机关、社会组织、公民个人等多元共治,形成“政府治理、社会调节、居民自治良性互动”局面。发挥好各级党委领导核心作用,人大民主集中作用,政府行政主导作用,政协民主协商作用,监察机关监督制约作用,司法机关定分止争、惩恶扬善、维护正义的作用,各种社会力量发挥自治、互律、协同作用,构建党委领导、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,形成合理的治理格局和强大的治理合力。

依法治理,就是要重视法治在社会治理中固根本、稳预期、利长远的作用,运用法治思维和法治方式凝聚社会共识、化解社会矛盾、维护社会稳定、增强社会活力,提高社会治理法治化水平,确保在法治轨道上推进社会治理现代化。要坚决摒弃“稳定就是搞定、摆平就是水平”的人治思维、“花钱买平安”“办事找官员”“信访不信法”的行政思维,积极培育办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治思维,构建全民尊法守法、风清气正、公正良善的法治社会。依法治理是提升社会治理能力的关键,基层和市域法治水平正是社会治理能力的标杆,法治对社会治理而言既是重要保障,也是基本治理方式。

综合治理,就是要坚持依法治国与以德治国相结合、依法治国与依规治党有机统一,综合运用法律、党规、纪律等制度性规则和公共道德、公序良俗等非制度性规则,更好地规范社会行为、调节利益关系、协调社会关系、解决社会问题,使社会既安定有序又充满活力。早在20世纪80年代初,党中央

就提出“社会治安综合治理”概念,实施了社会治安综合治理的方针。1991年,中共中央、国务院在社会治安综合治理成熟经验的基础上,作出《关于加强社会治安综合治理的决定》。2001年,中共中央、国务院又发布《关于进一步加强社会治安综合治理的意见》。“综合治理”是具有鲜明中国特色和显著优势的治理方式,它强调政治、法律、经济、行政、教育、文化等多部门联合行动,打击、防范、教育、管理、改造等多手段综合运用,实现全面、高效、有序的社会治理。从社会治安的综合治理发展到社会治理的综合治理,现在进一步发展为国家治理领域的综合治理,体现了党和人民对治理规律的认识不断深化和拓展。

源头治理,就是要抓住问题、矛盾、纠纷产生的源头和根本,将其解决在萌芽、解决在基层、解决在激化为对抗性矛盾之前,强调标本兼治、重在治本。源头,是一切问题产生的根源,源头治理是防患于未然、以问题为导向的治本之策。建立健全源头治理机制,及时发现和正确处理矛盾纠纷,做到发现在早、防范在先、处置在小、防微杜渐,尽可能避免社会矛盾碰头叠加、蔓延升级,从源头上预防和化解社会风险,努力减少社会治理的成本,提高社会治理的效果。

系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,切中治理问题的本质、要害和关键,是我国社会治理尤其是基层治理经验的科学总结和理论凝练。“四维治理”原初是社会治理的新理念新模式,《决定》将其提升为国家治理的新理念新模式,并将其提升到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“总体要求”层面,使之成为国家治理理念的重要方面、国家治理能力的核心要求、国家治理制度的基本组成,成为把我国制度优势更好转化为国家治理效能的科学模式。这表明,“四维治理”已不是四种治理方式的简单组合,而是融合为具有标志性、全局性、引领性的治理范式。这也表明社会治理与国家治理在实践上的统一性。

总之,坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理现代化是党和国家的一项长期而重大的战略任务,是一场广泛而深刻的革命,也必将是一次伟大的历史变迁。新时代中国的社会治理是在国家治理现代化的大逻辑中展开的,是在实现“两个一百年”奋斗目标的历史征程中进步的。党的十九届四中全会为我国社会治理的理论创新和制度创新提供了新契机,《决定》不仅是指导新时代国家制度和治理理论体系建设的纲领,而且是富含社会治理新理念新思想新战略的马克思主义文献。它打开了通向社会治理现代化的大门,激活了社会治理研究新的理论增长点和学术生命力,值得我们深入学习、深刻领会、深沉思考。正是在当代马克思主义国家与社会学说的照耀下,在新时代社会基本矛盾发生深刻变化的时代背景下,我们形成了对社会治理的科学定位,即“社会治理是国家治理的重要方面”。“以人民为中心”是社会治理的总理念,“和谐社会”“平安中国”是社会治理的总目标,“打造社会治理共同体”是社会治理的总布局。我们要达成总目标、实现总布局,就必须夯实社会建设的制度基础、完善社会治理的制度体系,抓住市域社会治理这个难点和基层社会治理这个重点共同发力,同时为社会治理注入社会主义核心价值观的精气,使社会既安定有序又充满活力。习近平总书记提出的“四维治理”,即“系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”,是马克思主义辩证法与科学思维在社会治理领域的映射,是中国特色社会治理范式的发展创新。新时代社会治理的理论、制度和实践创新仍在进行时,我们有理由期待其在国家治理体系和治理能力现代化的伟大进程中展示出更强大的生命力。

责任编辑 王虹霞