责编： 林娜 E-mail:studytimes4@126.com Tel：010-62806240

◆政策与管理

加快形成科学有效的社会治理体制

□徐浩然

何为治理（governance）？“其最广泛的含义是指协调社会生活的各种方法和途径。因此，政府可以被视为包括在治理中的组织形式之一。”（《政治学核心概念》，天津人民出版社 2008 年版。）治理的重心在于协调社会生活，治理水平是一个政党执政能力的重要体现。党的十八大提出要“保证党领导人民有效治理国家”，在十八届三中全会的报告中治理更是一个被频繁使用的专业术语。全会指出，全面深化改革的总目标是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。围绕这一总目标，在经济建设方面要使市场在资源配置中起决定性作用同时更好发挥政府作用；在政治建设方面要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家；在社会建设方面，一个最大的亮点就是提出创新社会治理，加快形成科学有效的社会治理体制。

创新社会治理，是科学发展观在社会建设领域的集中反映，体现了全面深化改革稳中求进的总基调

从西方现代化的历程看，生产力进步与生产方式变革都曾引起广泛而深刻的政治社会变迁。改革开放 30 多年来，中国在没有出现大震荡的情况下，形成了举世瞩目的大发展局面，但同时，社会结构也随着社会主义市场经济的蓬勃发展处于深刻变动之中，诸多社会矛盾问题此起彼伏。当代中国的发展经验已经证明，市场经济能够富民强国、激发个体潜能，是让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发的“众妙之门”。但是要实现社会主义全面发展，市场经济的后院需要形成一个稳定而有活力的社会。那么，良好的社会秩序如何形成？推动经济社会持续健康发展必须提高社会治理水平。十八届三中全会提出，创新社会治理，并明确要求，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。从社会管理体制到社会治理体制，这一语词变化体现出我们党面对大量的社会矛盾问题已经形成了越来越沉着的执政理性，而且对中国特色社会主义有着充分的制度自信。

创新社会治理，核心问题是加快形成科学有效的社会治理体制

如同 20 世纪 80 年代以来建立和完善社会主义市场经济体制一样，健全社会治理体制是当代中国为全面实现社会主义现代化必须用心对待的问题。治理这一理念，首先，承认现代社会将长期面临一些无法避免的矛盾问题，政党、政府必须善于运用理性思维加以分析鉴别，促进更好、更可接受的社会；其次，现代社会需要科学设置有效的机构和制度为促进人的自由全面发展专门开展协调性工作。科学的、高效的、层次清晰的社会治理体制，有助于促进社会发展与进步；反之，僵化的、低效的、模糊的体制机制，必然会严重阻碍和制约社会发展与进步。在一个科学有效的社会治理体制内，每个社会成员都能按照自己的意愿过上有价值的生活。加快形成科学有效的社会治理体制，是中国特色社会主义社会建设的关键和要害所在。2008 年 7 月，国务院常务会议审议通过了《关于深化经济体制改革工作的意见》，曾第一次把“社会体制”问题单列出来，要求积极探索社会体制改革的有效途径，破解社会体制改革难点。从总体上说，社会体制是社会领域一系列组织方式、制度规范、结构规则的统称。十八届三中全会更加强调社会体制的治理特性，就是要进一步明确社会体制诸要件的协调功能。具体说来：在社会运行方式上，要改进劳动就业体制、收入分配体制、国民教育体制，坚决破除城乡二元结构并预防社会断裂风险；在社会组织方式上，要通过激发社会组织活力，满足人民群众自主参与经济、政治、文化、社会和生态文明建设活动的内在需要；在社会保障方式上，要紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义和实现共同富裕；在社区建设方式上，要促进人们共同生活、彼此相处的向心力、凝聚力；在公共安全维护方式上，要最大限度增加和谐因子，确保人民安居乐业、社会安定有序。完善社会治理体制的协调功能，是我们党不断改进执政方式和努力提高执政水平的基本要求，是逐渐确立国家与社会良性互动关系的突破口。科学有效的社会治理体制，将对深化政治体制改革和发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主都具有深远的意义。

改革开放以来，中国的经济体制改革步伐远远快于社会体制方面的改革，社会治理体制改革的滞后在很大程度上使中国特色社会主义制度体系越来越难以消解经济高速增长带来的负面后果，这突出表现在贫富差距逐年拉大和党政官员的违纪腐败问题上。毋庸置疑，加快形成科学有效的社会治理体制已经迫在眉睫。

改进社会治理方式，关键要在三方面下足功夫

加强防护性保障体系。十八届三中全会提出坚持社会主义市场经济改革方向，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。人民福祉是人民对于发展成果的客观享受和主观体验，是经济发展的终端成果。科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。当前，必须切实转变政府职能，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，加快社会事业改革，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，更好满足人民需求。继续深化教育领域综合改革，健全促进就业创业体制机制，形成合理有序的收入分配格局，建立更加公平可持续的社会保障制度，深化医药卫生体制改革。

创新有效预防和化解社会矛盾机制。必须清醒认识到，当前突出的社会矛盾在深层次上反映的是社会结构失衡问题，政治精英、经济精英与社会弱势群体的分化日益严重，权力、资本、声望在不断向社会上层流动的同时刺激了社会底层的不满情绪。激发社会组织活力是创新有效预防和化解社会矛盾机制的基点，这有助于扩大社会权力并改变底层群众的弱势状况，加强普通民众表达利益、参与政策过程的实际能力。此外，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度也会为创新有效预防和化解社会矛盾机制提供广阔的平台和空间。

健全公共安全体系。现代社会的开放程度是前无古人的，而且随着工业化、信息化的深入拓展，社会的开放程度会越来越高。在这样的背景下，敌对势力的攻击渗透也越来越凶猛，国家安定、政治团结、社会稳定、经济有序运行已经成为关乎全局的重大安全问题。美国在二战之后就已经建立起国家安全机构，以便政府内部的各派观点、各种职能协调一致，在理想情况下共同协作，制定和采取有效的行动。十八届三中全会提出设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。这是健全公共安全体系迈出的重要一步。

在人类历史上，任何一次带有全局性的重大改革都不是一帆风顺的，当前全面深化改革也不例外。我们必须鼓足干劲，勇于涉险滩、破难题。创新社会治理，说到底就是要“接地气”、立足人民福祉，为民生、民权建设提供稳态的体制性保障。所以，必须充分发挥人民群众积极性、主动性、创造性，鼓励地方、基层和群众大胆探索，及时总结经验，从而加快形成科学有效的社会治理体制。

社会强制与社会治理创新

□蔡志强

党的十八届三中全会提出要推进国家治理体系和治理能力现代化。当前我国正处在社会矛盾凸显期，实现党的领导、依法治国和人民当家作主的有机统一，一方面需要通过党和政府的柔性管理，通过党的群众工作来有效化解矛盾，消弭冲突；另一方面还需要从社会治理的实践出发，在维护最广大人民根本利益的基础上科学看待秩序维护中的社会强制问题。

所谓的社会强制，是指政府职能部门运用强制性手段建立和维护社会基础秩序的过程。从社会和谐的基础出发，利益协调的重点是关照最弱势群体的利益。而我们知道，任何在社会生产生活中占主要地位的主体，都不可能轻易让渡利益。而基于党领导国家推动社会发展的有效性，任何政党的制度化建设都需要强调制度框架内党的社会强制能力。首先，社会强制作为社会治理中化解矛盾，约束权力边界的技术性手段和制度化政策，在法治国家的目标下，本身可以被纳入法治范畴而加以规范。其次，技术本身的精细化和规范化，一方面使得社会强制具有了物质前提，另一方面也决定了社会强制的必然性。在一个精密庞大的管理体系中，技术的强制性要求规制人们的行为，并通过规制保障了人们的自由不受侵害。最后，社会管理创新和基础秩序维护的基础是对信息的有效获取，这个过程本身包含着对人们的行为强制，这种强制的道德基础恰恰是所有人公平地享有不被侵犯的权利。

危机情境下的社会治理

我们在工业社会谈论社会和谐，必然绕不开危机情境。工业社会在提供人们极为便捷的交往和获取知识与财富的机会的同时，其所具有的不确定性也使得社会可能在转瞬之间失去其全部的秩序基础。中国人所具有的忧患意识和危机观念，可以保证这个伟大的民族在面对各种风险挑战中始终保有生机和活力。而代表人民根本利益的共产党对危机情境的科学认识和把握，也是从根本上避免社会失范和失序的重要领导力量。而我们对危机情境的把握，在实践上还需要有充分的人员、价值、物质、制度和政策的储备。进入转型期以来，中国社会时发多发的群体性事件凸显了党和政府社会治理的能力要求。社会治理过程不同于日常的管理，更强调发挥党的领导与协调作用、政府的服务与管理作用，市场和社会的理性参与作用。在面对群体性事件时，不少学者强调危机管理，其实质在于强调危机控制是政府的一项重要职能。由于西方发达国家的社会发育相对完备，社会群体本身对传统危机有着相对成熟的应激模式，能够在危机情境下承担起相应的责任，政府因此避免了承担危机引发的全部压力。随着风险社会的来临，社会认为政府应该对危机的化解与克服负有更多的责任，因此提出危机管理是政府的基本职能。在管理理念下，政府在处理危机的时候倾向于对事件本身的处理，危机应对的基本思路往往是将事态平息，较少考虑人们日常的利益或者价值诉求。危机的突发性和较强的扩散性，要求政府在不确定性极高的情况下，迅速采取措施将事件控制住，这个决策过程必然带有应急与强制特点。但是现代社会危机成因的复杂性和多元交互特点，决定了我们一方面需要紧急状态下的政府强制，另一方面基于防范和化解危机的需要，政府和社会更多的要在协调群体利益和化解社会矛盾的过程中，通过有效的社会参与，避免危机促发要素的累积。即强制过程本身是保障社会良序和获取社会支持的过程。也正是基于此，党的十八届三中全会明确提出加快形成科学有效的社会治理体制的基本战略。

促生多元主体共同参与的社会治理新体制

中国社会正处于急剧调整和转型的关键时期，市场经济发展和社会变迁带来的管理效能改变和制度调整，对社会整合能力构成了现实威压。从这个意义上说，一定时期一定范围内依靠国家强制来避免社会动荡是必要的，也是有效的。但是从政党科学执政的逻辑出发，显然，这种带有应急强制色彩的管理过程，需要从理念到制度、方法都做出调适。一个时期以来，政府和社会都对压力型维稳提出了许多意见建议。应该说，任何时期，维护社会稳定是符合最广大人民群众的切身利益的，也是有利于改革与发展的。但是，仅仅依靠压力型维稳显然是难以实现社会持续健康发展的。因此，实现社会和谐、人的自由全面发展，在治理理念上需要转变思维，进而形成制度化多元主体共同参与的社会治理新机制。一是把维护稳定建构在有效协调各方利益，尊重多元价值并形成科学价值引导机制上。中国传统的管理体制一直都存有协调的基因，但在具体运行中，通过权力运行遏制可能存在的社会不和谐因素，是有管理体制的必然趋向。二是肯定人们合理合法的利益及其追求利益的过程，并在多元主体中完善协商民主，梳理权力边界，实现利益表达的制度化。之所以强调这一点，是因为改革开放中，由于制度不完善，存在较为严重的利益分化甚至利益侵害问题，在一定程度上也形成了多元利益集团甚至特殊利益集团。这些集团极易从自身利益最大化的现实需要出发，试图左右改革开放的政策，甚至阻碍改革开放的进一步深化。完善利益表达机制，能够在信息相对完备的环境里，进行科学决策，协调各方利益和保障人们的合法权益。三是确立社会稳定的综合指标体系。当前，中央政府维护稳定的原则和目标在科层制度下经过层层加压，会以令人难以想象的速度和方式覆盖社会生活的全部领域。从组织行为学的视角分析，这一能力是任何政府和社会组织都期待拥有的。但是也要看到，若非制度完善和组织健全，这种快速传导的将稳定视为根本目标的维稳体系，会直接锲入传统管理框架，形成以行政手段为主导的政府强制过程。因此，需要在廓清社会稳定的基本内涵和表征的基础上，形成考核稳定发展的综合指标，而非维护稳定的压力指标。例如，在许多地方将上访人数多少作为考核地方稳定的重要指标。这既否定了人民来信来访作为信息沟通的有效机制，也会造成地方通过人身强制或者花钱买平安来克服上访问题。因此，建构科学的维稳指标，是要从造成社会不稳定的原因入手，而非从社会失稳的表象入手。这才是克服急功近利表面光鲜，内里糟糠的必然的行政行为。实际上，中央提出小康社会目标和中国梦思想，其落实过程必然在于凝聚社会力量形成发展共识，进而规避利益侵害，实现利益和谐。这是有利于推进社会和谐稳定的。但在实践中，各种不科学的考核评价体系直接耗蚀了科学发展观落实的物质基础和制度平台。这一点，尤其需要在执政过程中加以纠正。四是以法治为核心，健全中国特色社会主义法制，稳步推进市场经济体制改革和政治体制改革，形成社会长治久安的坚实基础。

同时也要看到，中国当前频发的群体性事件不能够简单视为权力滥用的结果，在某种意义上也是社会民主有效发育中难以完全规避的现象。我们知道，撇开事件本身的非法性，近年来中国每年发生群体性事件超过 10 万起，而涉诉涉案涉访的各种事件多达 200 多万起。这些事件很大一部分是公民维权运动，这也是社会发育到一定阶段的必然组织形式。在正常情况下，社会通过组织化行动，在法治框架内寻求自身权利保障机制，并拥有监督权力的能力。也就是说，人民当家作主，本质上体现着人民的知情权、参与权、表达权、监督权有制度平台和物质保障。中国发展面临的各种问题，需要党引导人民在理性和与法治框架内逐步加以克服。

显然，仅就社会强制力而言，它体现着工业社会执政党的基本能力。但是同时也要看到，这种强制力是与社会理性和社会民主的实践息息相关的。我们知道，民主的前提是对自由的期待和对权威的尊崇，即政党能力必然体现为政党执政中约束自身和社会、推进发展的制度要求，体现为制度被权威执行和模范遵守。就社会和谐与人民幸福的要求来看，社会强制的过程必然具有以下道德意向和价值目标：每个人的合理合法的利益都应该得到维护和尊重，每个人实现自身利益和价值的过程都不能够损害其他人的利益。党和政府控制的公共资源，依系于法律向全体人民公平开放。

社会强制是社会和谐发展的重要力量，但是其所内蕴的善的追求和制度的逻辑是这种力量有效施行的基础。援引康德的一句话：位我上者灿烂星空，道德律令在我心中。人们对于美好生活的向往和对于社会良序的维护，以及对于公共利益和制度权威的尊崇始终是并行不悖的。

◆发展之路

迈向现代民生观

□林 梅

古语云，“得民心者得天下，失民心者失天下”。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出，要“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”，“让发展成果更多更公平惠及全体人民”，并在教育、就业、收入分配、社保、医药卫生体制改革等民生领域提出了一系列方向性的指导性意见。

在当前发展的新阶段，保障和改善民生、加快社会事业改革，必须树立以人为本的现代民生观。这是指导我们改革、进一步深化改革的基本理念。以人为本，是科学发展观和现代民生观的核心。必须彻底改变以往“以物为本”“见物不见人”的思维方式，尊重每个社会成员的基本权利。人权是人作为人、基于人的社会属性和自然属性之上所应当享有的基本权利。在社会主义条件下，基于人的自然属性之上的权利即为生存权和发展权；基于社会属性之上的权利即为人民当家作主的权利，在法律面前人人平等。因此，始终把最广大人民的根本利益作为党制定路线方针政策和发展战略的根本出发点和归宿，做到发展为了人民，发展依靠人民，发展的成果由全体人民共同分享。

所谓现代民生观，就是要具有以下观念。

将民生视为公民基本权利而不是人道主义

在现代社会，福利已成为一种常规的制度设置。在西方福利国家体系内，福利的分配和获得不仅与国家的角色和社会正义的目标联系在一起，也同公民的自由和权利高度相关。美国著名政治哲学家约翰·罗尔斯指出，经济发展到一定程度后，“权利不可能被利益所收买”。中国传统的改善民生形式，主要有发放救济金、特困补贴、节日慰问、送温暖活动等。其背后的理念是人道主义，具有仁慈性和施舍性。而《中华人民共和国宪法》第 45 条明确规定：“公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”因此，保障和改善民生，要从“道义性帮助”过渡到“义务性救助”。对此，《决定》强调指出，要“建立更加公平可持续的社会保障制度”，适度加强在部分社会保障事务、全国统一劳动力市场等跨区域且对其他地区影响较大的公共服务方面的中央事权和支出责任。

将贫困视为主要由社会原因而非个人原因造成

关于贫困的成因，学术界主要流行两种贫困观念：一种是个人主义贫困观。个人主义贫困观认为，贫困主要源于个人能力缺陷和道德上的堕落，比如依赖思想严重、不负责任等等，简称为“能力说”或“道德说”。个人主义贫困观强调，个人应对其贫困负责，主张效率优先、自由放任。例如在对待贫困的问题上，19 世纪的主流社会观点是将它视为一种个人的错误和道德的失败，认为个人必须对自己和家庭的福利负责。20 世纪上半叶发生的经济危机和第二次世界大战，极大地改变了政府和公众对社会福利与政府责任的看法，福利不再和道德失败及个人的错误联系在一起，建立福利国家成为各国政府的普遍共识。于是，在这个基础上，出现了另外一种贫困观，也就是结构主义贫困观。结构主义贫困观认为，贫困主要源于个体的发展机会不同或社会排斥，简称“机会说”或“排斥说”。结构主义贫困观强调贫困的集体责任，反对片面追求效率，主张公平优先，赞成国家干预。

比较而言，中国的情况属于后一种，也就是奉行集体主义的贫困观。西方国家中，既有强调国家义务的北欧模式，实行全福利、全救助，也有强调个人义务的美国模式，实行低福利、低救助，而英国则处于居中位置，实行高福利、高救助的社会保障制度。当前，我国的贫困人口主要集中在农村偏远地区和城市地区的下岗失业工人等低保人口，在农村扶贫标准提高后，大约 1 亿人左右。为了进一步增进人民福祉，让广大民众平等参与现代化进程、共同分享现代化成果，《决定》提出：要“形成合理有序的收入分配格局”，着重保护劳动所得，完善以税收、社会保障、转移支付为主要手段的再分配调节机制；要“建立公共资源出让收益合理共享机制”，“规范收入分配秩序，完善收入分配调控体制机制和政策体系”，增加低收入者收入，扩大中等收入者比重，逐步形成橄榄型分配格局，多渠道增加居民财产性收入。

改善民生的动力或民生的性质，不是无效的消耗而是促进发展

改善民生可以刺激消费、拉动经济发展，并不是无效的消耗。党的十七届五中全会报告、“十二五”规划纲要和党的十八大报告中，把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点。以城镇化为例，城镇化蕴含着巨大的内需潜力。未来 10 年，城镇化率若年均提高 1 个百分点，将再有约 2 亿农民进入城镇，加上现有的 2.63 亿农民工，新增城镇人口将达到 4.6 亿左右。按较低的统计口径，农民工市民化以人均 10 万元的固定资产投资计算，将能够增加 46 万亿元的投资需求。从消费需求看，2011 年城镇居民与农村居民人均消费比约为 3.3∶1，农村劳动力和人口合理转入城镇就业和生活，其收入与消费必然会明显增加。《决定》再一次强调，必须“健全城乡发展一体化体制机制”，坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化。对此，具体的措施就是推进农业转移人口市民化，逐步把符合条件的农业转移人口转为城镇居民。要加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制；稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，把进城落户农民完全纳入城镇住房和社会保障体系。在加速推进新型城镇化的过程中，关于民生方面的基础设施建设和基本公共服务需求必然会成为未来拉动经济持续稳定发展的新的增长点。当然，在这个过程中，我们不能“为了城镇化而城镇化”，而应该遵循城镇化的客观规律。

保障和改善民生的制度后果，不是形成福利依赖，而是促进社会公平正义

在现代社会，对任何一个负责任的现代民主政府来说，通过制定特定的社会政策来保证社会中弱势群体得到基本的福利，是维护社会秩序、保障社会公平的最基本措施。约翰·罗尔斯在其名著《正义论》中提出，采取平等原则和差异原则（给最不利群体以最大的利益补偿）以维护正义之善，这个观点是对古典功利主义正义原则的有力反击。十八届三中全会提出，要紧紧围绕更好地保障和改善民生，进一步深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，最终促进社会的公平正义。这是我们深化改革的最根本目的。因此，《决定》提出了一系列有针对性的改革意见，如：“完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制”；“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”；要“提高国有资本收益上缴公共财政比例”，2020 年达到 30%，更多用于保障和改善民生；并进一步强调，要以科学发展观为指导，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，进一步解放和发展社会生产力，让发展成果更多更公平惠及全体人民。这一点，正是对现代民生观的基本内涵的朴实概括。