

全民共建共享的社会治理格局如何构建

提 要

“构建全民共建共享的社会治理格局”是党的十八届五中全会在全面深化改革背景下提出的一项重要战略任务。作为当前中国社会治理领域一次全面系统的结构化调整和精细化修正，全民共建共享社会治理格局聚焦于参与主体的“全民性”、过程涵盖的“共建性”和目标锁定的“共享性”。

□ 刘雅静

构建全民共建共享的社会治理格局，需要秉持系统建构的思维，从理念、体系、制度等维度协同推进，其核心在于重塑多元主体治理理念和价值取向，架构政府、市场与社会三大治理主体协同共建的体系框架，并通过科学完备的制度支撑确保全民共享的目标达成。

理性重塑治理理念与价值规范：为全民共建共享提供思想根基

树立合作共治的理念。就当下中国社会治理现状而言，复杂多元的社会问题呈现和社会利益分化，客观上需要政府、市场和社会等多个行动者共同发挥作用，尤其在一些公众需求度和共识度较高的领域，如社会公共安全、生态治理等领域，多元治理主体逻辑和行动耦合的成效已经初步显现。同时，伴随着市场经济体制的逐步完善、社会结构的多样化变迁、人民权利意识的日益增强以及信息通信技术的快速发展，积蓄已久的市场和社会能量得以释放，也进一步为全民共建共享奠定了基础、提供了动力与可能。

坚持以人为本的理念和价值准则。作为社会治理的基本价值原则，以人为本蕴含的深刻意义在于揭示了全体人民凭借政治参与权利而拥有的在公共领域中的主体性地位和价值，而且，浸润着以人为本原则的法治建

设与政治制度也为全体人民和各类组织在社会治理中的角色定位和功能分化提供了不可或缺的规范和保障。

重塑公平正义理念。全民共建共享目标的实现需要尽力营造一种以公平正义为核心价值取向的社会氛围，构建体现规则公平、权利公平、机会公平的治理机制，保障各类市场、社会主体享有平等的参与权利，彰显其治理主体地位，提升其参与度，使其真正成为社会治理的有效协助力量。

确立全民共享改革发展成果的价值观念。将人民诉求的满足、公共利益的协调、社会福利的共享作为社会治理的首要追求，并通过民生领域的政策安排和权益保障等途径将社会公共利益追求与人民个体、群体利益诉求进行有效整合，形成全民共享的舆论环境和运行机制，使经济发展和社会变革的成果能够在更大范围内惠及全体民众，以此获取社会公众的全面支持，促进改革的进一步深化和社会的和谐发展。

科学定位多元主体与要素涵盖：为全民共建共享提供体系支撑

在全民共建共享社会治理格局中，作为政治系统的主导存在，政府应秉持责任理念和回应性价值取向，始终发挥主导和推动作用。一方面，进一步明晰政府的职能范围与活动边界，主动履行治理职能，在提供制度支撑、营造法治环境、输出公共政策等政府拥有天然优势和主导权的核心公共事务领域继续发挥主体功能，同时要依法规范公共权力运作机制，为经济发展、社会成长提供更大的空间和良好的环境。另一方面，政府要借助有效的确权、限权和分权模式，以渐进改革的方式逐步向市场主体和社会组织转移一部分职能和权力，激活市场、社会力量的活力，实现各方的彼此信任、平等参与、相互合作，共同形塑适宜于全民共建共享目标实现的政治生态和社会环境。

在全民共建共享社会治理格局中，作为经济系统的基本存在，市场力量可发挥其独特的作用。一方面，市场应在政府部门的引导下，依靠逐步完善的机制杠杆促进生产要素的合理流动，使各类主体成为共同将“蛋糕”做大的共赢性集体，致力于创造更多的社会财富，同时，通过对社会资源的优化配置，平衡各种错综复杂的利益关系，增强各类利益主体间的协同性，形成一种动态的、包容的社会稳定机制，促进全民共建共享目标的达成。另一方面，市场应凭借富含独立、平等、理性色彩的契约精神，引导各类经济组织和社会成员通

过公平竞争，合法、合理地表达自身利益诉求，捍卫自身经济权利，同时主动承担社会责任，自觉履行相关义务，并为各类主体全面参与社会治理提供必要的资金、技术和服务支持。

在全民共建共享社会治理格局中，作为社会系统的客观存在，社会组织应以彰显民主价值、促成社会共识为功能导向，以主体塑造的方式积极融入到社会治理体系中，成为社会治理的重要依托力量。一方面，在当前全面深化改革的背景下，执政党对于社会组织在社会治理格局中的地位和作用已经给予了清晰的界定，提出要推进社会组织“明确责权、依法自治、发挥作用”。社会组织应以此为契机，充分发挥其政社互动、民主协商、利益聚合、公共服务的功能和作用，成为社会治理创新的重要推动力量。另一方面，社会组织应借助其独具的协商民主特质和各类自治活动的依法有序开展，为公众提供参与社会治理的平台和渠道，在此过程中积极弘扬社会公共情怀，着力培育理性参与文化，帮助公民个体冲破个人功利主义的藩篱，调动各种社会力量和公民的参与积极性，激励各类主体目标一致、协同行动，共同促进社会福祉的最大化。

全面构筑治理机制综合体：为全民共建共享提供制度保障

构筑社会治理权责配置机制。要构建全民共建共享的社会治理格局，必须厘清各类主体的网络位置，界定清晰的责任和权力范畴，以促进政府、市场与社会在各自职权边界内的协同联动。就宏观层面而言，政府必须在明确自身权力边界的前提下，尊重和认可市场主体和社会力量的治理主体身份，有计划地向市场和社会赋权。通过权力清单、负面清单等制度的不断完善和有效运行，进一步明确政府权责，将不属于其职责范畴的权属归还于市场和社会，如此既可确保自身核心职能的高效履行，同时又可激发市场和社会主体的合作动力；就微观层面而言，在具体的合作治理活动中，需要构建公共伦理规范体系和有限责任机制，以此消解各类治理主体自身的内在缺陷和彼此间的矛盾冲突，将不同的治理逻辑和行动力量糅合于“全民共建共享”的框架之下，实现多元主体的良性互动、理性制衡

与有机互补，以此巩固社会治理的微观主体基础。

构筑社会平等协商对话机制。首先要明确协商事项的领域和范围。当前需要重点推进事关经济社会发展和民生问题的公共政策制定、重大事项决策、重大工程项目规划选址等领域的协商对话。其次要进一步健全、规范协商的程序和规则。从议程设置、协商评议、共识裁定等方面精确设计参与规则与流程，将各类治理主体的平等协商环节真正纳入公共决策过程，使之成为制定公共政策的前置条件，同时各方依据流程有序参与也可避免协商行为的任意性和盲目性，有助于实现彼此间的坦诚交流和平等协商。再次要构建协商成果的运用和反馈机制。凝聚了各方共识的协商成果最终能否转化为公共决策的现实依据，是否真正实现了预想的目标，在很大程度上会影响到市场和社会力量参与对话的积极性和协商机制自身的可持续发展，因此，只有尊重民主协商的成果，使其在社会治理实践中得以充分执行，并对其运用结果进行必要的反馈，才能使其成为促进市场主体和民众公共理性和协商精神最大化的有效平台。

构筑社会利益均衡整合机制。首先，必须构建有效的利益表达、利益整合和利益均衡机制，真实反映、切实尊重和兼顾维护各类社会阶层、群体的利益，促进公共资源的合理公正分配，最大限度地减少社会公共利益与公民个体利益、整体利益与局部利益的摩擦，努力构筑全民共享发展成果的社会利益格局。其次，要从社会公众最关心、最直接、最现实的利益问题入手，积极回应公众在教育、就业、医疗、环境等重点领域的诉求，以提升基本公共服务的共享度和满意度为主，推进全国范围内基本公共服务的均等化。再次，秉持改革发展成本由社会成员共担的原则，借助强化再分配调节机制、健全社会保障体系等途径，对利益受损群体给予合理的利益补偿，消减其相对剥夺感，使全体公民都能够在建共享的社会治理格局中有更多获得感。



社区协商制度化存在的问题与破解策略

城乡社区协商是我国社会主义协商民主的基石，推进社区协商制度化是发展社会主义协商民主制度的重要举措。探索社区协商的有效实现形式，对化解社会矛盾、密切党群关系、提升社区自治水平发挥了重要作用。

□ 李严昌

党的十八大以来，各地按照中央部署要求，积极推进社区协商制度化建设，探索出许多社区协商的有效实现形式，对化解社会矛盾、密切党群关系、提升社区自治水平发挥了重要作用。但也应该看到，在推进社区协商制度化建设的实践中，还存在一些问题有待破解。

一是需要进一步明确定位。一般来说，协商可以分国家（政府）协商、社会（自治）协商、国家与社会之间的协商（政社协商）三个层次

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强城乡社区协商的意见》（以下简称《意见》），一方面提出“城乡社区协商是基层群众自治的生动实践”，另一方面提出社区协商要发挥“在基层群众中宣传党和政府的方针政策，努力形成共识，汇聚力量，推动各项政策落实”的作用。其政策意图是让社区协商的功能定位兼顾社会自治性协商和政社协商。但在实践中，许多地方偏重于借助社区协商的形式来落实党和政府的政策和决定。因此，要防范社区协商行政化和形式化两种倾向。

二是需要进一步完善机制。组织制度理论研究表明，组织与制度之间的互动是围绕组织合法性所展开的一种共同演化的关系，组织既受到制度的约束，同时也能通过行动改变制度的安排，组织创新和制度创新缺一不可。在推进社区协商制度化实践中，制度创新是很多的。如许多地方总结形成了各种“工作法”，对协商主体的协商行为提出了明确的程序性要求。应该承认，这也是很大的进步，有利于减少协商的随意性。但在实践中，这些制度和程序容易流于形式，影响了协商的有效性。其中一个重要的原因是，由于缺乏组织创新，作为政府之外的组织化的协商主体，难以成为社区协商有效开展的推动者、参与者和监督者。

三是需要进一步强化保障。现代社会民主实践表明，要使民主有效运转，不仅需要制度保障，而且需要资金保障。在资金保障方面，不仅包括社会资本，而且包括公共资金。长期

以来，我们偏重强调对城乡社区自治制度包括协商议事制度的建设，但忽视对城乡社区自治包括协商议事本身运作的公共资金保障。很多社区自身掌握的资金极为有限。俗话说“巧妇难为无米之炊”，社区缺乏公共资金实际上导致社区缺乏可供协商议事的公共项目，从而使社区协商失去了运作需要，也失去了对社区居民参与的吸引力。当前，社区协商方面的创新非常注重制度供给，各地都陆续出台各种社区协商的制度规范。但这些制度没有得到有效运作，表面上看是社区居民对协商的参与度不高，根本上是与这些制度缺乏资金保障密切相关。

为此，针对以上问题，需要采取针对性的策略予以破解。

一是建设协商联动机制，实现上下互动。《意见》明确提出：“建立健全乡镇、街道协商与行政村、社区协商的联动机制，推动协商工作深入开展。”建立联动机制的前提是乡镇街道与行政村、社区的分层独立协商机制

创新社会治理，提高社会治理水平，需要深入研究其内在联系，把握规律性，减少盲目性，提高自觉性，从“自在”到“自为”。为此，应辩证把握社会治理的四个对立统一。

“动”与“静”。从价值追求上看，社会治理要达到的理想状态是确保社会既充满活力又和谐有序，避免一管就死一放就乱，做到“动”“静”相宜。一方面，社会治理要注重必要的社会监管和控制，确保社会正常运转，维持社会秩序，维护社会稳定，要有一定的“静”和“稳”。另一方面，社会治理又要避免社会僵化停滞，要维持社会有机体健康、有序和良性运行，保持社会不断发展的生机和活力，要体现“动”和“活”。社会治理要牢牢把握解放和增强社会活力这一根本点，正确处理改革发展稳定的关系，既要通过改革激发社会各阶层的创造性活力，放手让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，让一切社会财富的源泉充分涌流，也要注意把改革的力度、发展的速度和社会可承受的程度统一起来，在保持社会生机和活力的前提下谋求社会和谐有序，始终做到“活而不乱”，静要有定力，动要有秩序。

“正”与“反”。从方式上看，社会治理要坚持综合治理做到“正”“反”结合，有防有建，有堵有疏，既要从事向上强化道德约束，调节利益关系，协调社会关系，维持社会和谐，又要从反向上规范社会行为，控制社会风险，化解社会矛盾，解决社会问题。一方面，社会治理要不断地研究社会矛盾、社会问题和社会风险的新表现、新特点和新趋势，更好地弥合分歧，控制冲突，降低风险，增加安全，所以要注重应对社会风险，规范社会行为，从反向上解决社会问题。另一方面，社会治理又要建立起各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构与社会机制，并相应地形成各种能够良性调节社会关系的社会组织和社会力量，所以要注重协调社会关系，促进社会公正，维持社会和谐，从正向上激发社会活力，促进社会发展。

“顶层设计”与“基层创新”。从主体上看，社会治理要坚持系统治理做到“顶层设计”“基层创新”统一，既要加强党委领导，发挥政府主导作用，又要鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。一方面，要切实加强党的领导，强化政府的社会治理职能，发挥政府的主导作用，切实搞好顶层设计。另一方面，又要鼓励和支持社会各方更多、更积极、更有效地参与社会事务，引导各类社会组织加

强自身建设、增强服务社会能力，支持人民团体参与社会治理和公共服务，发挥群众参与社会治理的基础作用，发挥多元主体的协同、自治、自律、互律作用。要从重政府作用、轻多方参与向政府主导型的社会共同治理转变，解决好越位、错位和缺位问题。

“源”与“流”。从措施上看，社会治理要坚持源头治理，标本兼治，重在治本，做到“源”“流”并举。社会治理既要注重偶发因素的作用，减少偶然性诱发事件的发生，最大限度化解社会风险，更要注重从偶然中分析必然，从特殊中发现一般，从现象到本质，要深入挖掘各种社会矛盾和社会冲突的深层次根源，找到问题发生的根本原因和解决办法。要增强前瞻性、主动性、针对性和实效性，关口前移，源头治理，真正在源头上解决问题隐患。要加快社会事业改革，解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，从根本上减少不和谐因素，促进社会和谐有序。

制，而且对社区治理具有显著的协同效应。推进社区协商制度化过程中，应当更加重视对社区协商组织的创新力度，既要扶持各种社区内组织，又要重视建设能够吸纳各方意见和整合各方力量的网络型协商组织，实现制度创新和组织创新比翼齐飞。

三是更加重视资金保障，实施双轮驱动。如何激发社区居民参与协商的热情？目前，有些地市每年给各个城乡社区财政拨款适量的公共服务专项资金，让社区居民通过协商的方式来决定这笔资金的使用。这使社区协商议事机构作为常设机构成为可能。通过定期开会，使社区协商议事机构成为社区居民的民主训练场，社区居民的协商意识和协商能力大为提高。现在有些地方也在通过组织系统、民政系统为社区发展留出专项资金，但需要社区申报项目获审批才能使用，这给资金使用带来了不必要的麻烦，影响了资金使用效果。建议将这些专项资金统一拨付社区，由社区自主协商使用，同时变资金的上级部门审批为群众民主监督。由此，使社区协商制度化获得制度供给和资金保障双轮驱动。