



□ 陈 朋

社会治理重在“社会”

加强和创新社会治理既是国家治理的重要内容，也是新时代推进社会建设的重要任务。近年来，在提升国家治理现代化水平的内在驱动和社会建设外在问题“倒逼”的合力推动下，社会治理日新引起人们的重视。但是，调研发现，当前社会治理仍存在一些突出问题。比如，社会力量尚未充分激发出来，其主体作用发挥尚不尽如人意。这些都说明，当前在推进社会治理过程中，需要更加重视“社会”。

“社会”是社会治理的应有之义

从词源学的角度看，社会治理由社会管理逐渐演化而来。在党的文献中，社会管理最早见于1998年《关于国务院机构改革方案的说明》中，它提出政府有宏观调控、社会管理和公共服务这三项基本职能。随后，伴随经济社会的快速发展特别是多元社会的日益形成和社会流动性的日益增强，人们逐渐认识到社会管理应该走向社会治理。正是基于这种认识，进入新时代中央审时度势地提出要推进社会治理。比如，党的十八届三中全会从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制等方面部署社会治理体制创新。这是第一次以正式文件的形式提出“社会治理”概念。党的十九大则提出要打造共建共治共享的社会治理格局，推动社会治理重心向基层下移，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。

在实践探索和理论建构过程中，人们逐渐形成一种共识：社会治理是基于谋求良性社会秩序的目标，多元主体对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域、社会公共事务以及社会发展的各个环节进行组织、协调和管理，进而推动个人发展和社会有序的过程。由此可见，“社会”永远是社会治理的重要一维。

这里，它包含两层意思：一是对社会的治理。此时，“社会”是客体。如前所述，社会治理是多元主体对纷繁复杂的社会事务展开的合作治理，社会系统、社会事务、社会生活等社会领域自然构成社会治理的重要范畴。实际上，从社会学的角度看，社会是相对于国家的一个相对独立的复合系统。它虽然可以自治，但是也离不开政府的引导和规范。此时，社会就成为一种客观存在的治理对象。二是社会参与的治理。此时，“社会”是主体。之所以把“社会”看作

核心阅读

在社会治理中，社会既是主体也是客体，二者共同构成社会治理的完整涵义。重视社会治理中“社会”的作用，可以很大程度上降低政府负担，弥补治理空白，更好地培育公共精神。因此，需要从树立协商合作的治理理念、合理划分政府行动边界、充分激发社会主体自身作用等方面加强社会建设。

社会治理的重要主体，是因为在社会转型期，各种纷繁复杂的社会事务蜂拥而至，单纯依靠政府单打独斗将是力所不逮，必须重视激发社会主体力量的积极性，推动社会、公众等多元主体在政府的主导下开展广泛而又深入的合作。

对“社会”的忽视带来的消极影响

当前，对“社会”的忽视是社会治理领域存在的一大突出问题，由此产生了一系列消极影响。

其一，增加政府负担。从原初设计看，政府和社会都是推动社会治理的重要力量，只是二者所发挥的作用不同而已。但是，当前“社会”缺位的情况比较明显。大量原本可以由社会自己承担、自己解决的问题最后不得不转移到政府身上。这就不可避免地导致政府既要当“运动员”又要当“裁判员”，在诸多场合不得不“冲在一线”“打头阵”，继而被动地大包大揽。相反，公众、社会组织等社会主体的作用尚未充分激发出来。当前，广受人们诟病的基层背负沉重负担问题，一定程度上讲与此不无关联。作为国家政权的神经末梢，基层政府本身就承担着大量公共事务治理的任务，政权系统内部的各种考核也使其疲于应付。此时，再把原本可以由社会自主调控的诸多事务转移到政府手上，则无异于给其增加沉重负担。

其二，形成治理盲点。在“社会”缺席的情况下，社会治理难免会出现自我矛盾的悖论情况：一方面政府承担了大量原本可以放手的事务，继而形成了巨大负担；另一方面政府原以为通过社会自身努力会形成良好的社会秩序，但在实际生活中并未出现，相反产生了治理空白。所谓治理

空白，就是有些领域，该管的无人管或者管不了，进而出现治理盲点。治理空白所产生的不良后果是极为严重的。比如，在社区养老问题上，政府以为社会组织可以独立承担相应职责，便将建设、运营、管理乃至自我监督等等都放手给社区或社会组织。但是，囿于自身能力有限，社区和社会组织又无法承担或者说无力有效承担起相应职责，继而导致要么是根本无力提供养老服务，要么是留下了安全隐患等问题。

其三，导致公共精神不足。有效的社会治理，往往浸润着充沛的公共精神。公共精神是有关公共生活的准则，是现代公共领域的道德准则，它能够引导社会成员自主地作出判断和选择，帮助社会成员形成理性品质。现代社会治理实践表明，社会既是滋养公共精神的主要场所，也是检验公共精神程度的试金石。然而，在“社会”缺席的情况下，公共精神很难培养起来。在城市，公共自行车给人们出行带来了便利，但是人们的公共精神似乎没有随之同步增长。很多人用完后随地停放，毫无顾忌地挤占人行道、地铁站口甚至绿地等公共空间；在农村，社会原子化、人与人关系的疏离化带来的公共精神缺失，使得诸多公共事务无以开展。这些都说明，对“社会”的忽视导致了公共精神的缺失。

把“社会”摆在社会治理的重要位置

重视“社会”、关注“社会”，是社会治理的必然要求。因此，在打造共建共治共享社会治理格局的过程中，要从多方面把“社会”摆在社会治理的重要位置，发挥社会力量的重要作用。

树立协商合作的治理理念。当前的社会不仅面临开放、无界的信息传

播环境，而且还有多元的参与主体。这种客观情况意味着社会治理不能再沿用传统、简单的思路，应摒弃“独自打保龄球”的理念，转而坚持“协商合作”的理念。实践证明，这种理念强调在政府的引导下，寻求多方合作。它不仅可以使政府以指导代替领导，还可以从中塑造“伙伴文化”。作为一种基于共同参与、共同出力的伙伴情谊治理形式，它主张社会治理应形成由政府、公众、社会组织等主体共同参与的格局。

合理划分政府的行动边界。无数事实证明，在社会治理中，政府与社会并不是两个完全独立的主体。它们在互动合作中可以构建一种共赢而非零和博弈的关系。而要达至这种良善状态，就必须明确划分政府的行动边界。把政府的行动边界明确下来，其重点是政府要树立包容、融合性思维。比如，政府应正视社会组织的成长和发展，把可以放手给社会组织的事情交给社会组织去承办。在此基础之上，还应遵循“权力下放、资金下拨、服务下沉”、“权随责走、费随事转”的原则，合理划分政府行政管理与社会治理的权责边界，将负担过重的行政事务从群众自治的任务中剥离开来，以解决长期困扰基层的行政化难题。

积极发挥社会自身的主体作用。社会组织在培育公众合作意识、提高公民素质等方面具有重要优势。因此，发挥社会自身主体作用的重点是要推动社会组织健康稳步发展。客观而言，近年来社会组织逐渐呈现蓬勃发展的良好态势，但是，总体能力不足、参与度不深等问题依然存在。这说明，要把社会组织的积极作用充分挖掘出来。推动社会组织发展，可以坚持内外联合的方略。所谓内，就是要加强社会组织自身建设，比如，加快建立完善社会组织内部管理机制，以制度约束的方式推动社会组织规范有序运行，不断提高社会组织自身建设水平。所谓外，就是要加大对社会组织的扶持力度，从准入门槛、资金支持、规范引导、管理监督等方面作出配套设置。同时，还可以通过开办扶持、税前扣除、以奖代补、经济奖励、提供信贷等方式为社会组织发展提供有力支撑。

政策与管理

服务等制定具体管用的政策措施，逐步构建完善有利于农业农村优先发展的体制机制，推动乡村充分发展和城乡融合发展。

加大对落实“四个优先”的督查力度。实施乡村振兴战略，要认真借鉴脱贫攻坚的经验，对各地各部门“四个优先”的落实情况加强督查巡查，对基层创造的新鲜经验进行总结推广，对工作中发现的问题要求限期整改，确保政令畅通。

实行严格的考核评估制度。建立乡村振兴考核评价体系，加强乡村振兴统计监测工作。认真借鉴脱贫攻坚的经验，坚持每年对各级党委、政府和相关部门“四个优先”落实情况、乡村振兴战略实施情况进行考核评价，并纳入党委、政府整体工作考核内容。要用好考评结果，把考评结果与干部选拔任用结合起来，充分发挥考核的指挥棒作用，激励各级干部在乡村振兴的主战场上展示新担当、实现新作为。

〔作者系中央党校（国家行政学院）省部级干部实施乡村振兴战略专题研讨班学员、河南省副省长〕

精准扶贫、精准脱贫，贵在精准、重在精准、成败之举在于精准。“精准扶贫”政策实施以来，广大干部群众在党中央、国务院的坚强领导下，通过明确“六个精准”，坚持“分类施策”，扶贫工作由原来的“粗放”“漫灌”向“精细”“精准”逐渐转变。但随着“精准扶贫”政策的深入实施，扶贫工作进入到啃“硬骨头”阶段，政策执行中存在的不足和弊端逐渐显现。无论是在扶贫对象的纳入、退出环节，还是在“脱贫”帮扶环节中，许多地方均存在一些变通执行扶贫政策的情况，严重制约着“精准扶贫”政策目标和功能的实现。

从扶贫对象的纳入环节来看，存在着扶贫对象识别不精准、识别过程不规范现象。如有的村民因与村干部存在密切利益关联或人情交往，即使不符合纳入条件或标准，也能通过村干部的“徇私”行为而成为“贫困户”。从扶贫措施的实施环节来看，扶贫政策的功能被不合理、不科学的帮扶措施所冲击甚至消解。如部分地区的扶贫工作，盲目跟风，违背经济发展规律，推广一些不符合当地实际的扶贫方法，导致扶贫措施的可行性、有效性很低，而无法帮助“贫困户”如期脱贫。从扶贫对象的退出环节来看，受制于政策运作场域及治理技术条件的限制，某些地区未能形成“进出有序”的扶贫动态退出机制。扶贫工作因缺乏有效监管，一些已达到脱贫标准的“贫困户”，因村干部的“特殊照顾”而未能予以及时退出，导致“精准扶贫”政策“寻租空间”的形成。

“精准扶贫”政策实施过程中存在的上述问题，不仅导致国家扶贫政策的目标和功能无法有效实现，部分贫困人口无法真正脱贫，而且还因扶贫政策的灵活变通执行恶化了干群关系，增加了社会不稳定因素，扰乱了基层社会治理，损害了党和政府权威。为克服、消除上述问题带来的不利影响，推动“精准扶贫”政策在基层的有效实施，应进一步健全基层“精准扶贫”政策实施机制。

建立扶贫政策实施的监管机制。权力的行使需要制约和监督，缺乏有效的监管机制，具有强利益性的扶贫政策执行就易发生“异化”。扶贫政策实施的监管机制，应侧重于对帮扶对象家庭情况、评选程序和退出机制的调查监督及事后回访，借助强有力的程序控制和过程监管，以保证扶贫政策执行的规范和有序。

完善扶贫政策实施的运作机制。扶贫政策的实施过程，除了应从外部建立健全扶贫政策实施的监管机制之外，还应从内部对扶贫政策实施的运作机制予以全面“修补”及完善。因此，应优化扶贫对象的纳入、退出程序，推广“一听、二看、三查、四走访”的工作方式，提升村民收入统计数据的真实性，从而健全“进出有序”的动态扶贫机制。同时，还应提升扶贫措施的合理性、科学性，切实做到“一对一”对口帮扶和“分类帮扶”，因人因地分别施策，从而改善扶贫工作的有效性、针对性。

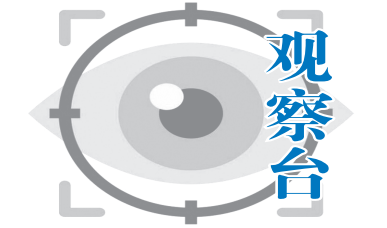
动员社会力量共同参与。扶贫工程是个巨大的系统工程，是全体人民

着力创新精准扶贫实施机制

□ 王福强

的共同事业，仅仅依靠国家的力量，扶贫政策的实施将面临更多挑战，存在更多阻力。通过更大范围地动员群众及社会其他力量积极参与扶贫工作，互帮互助、相互协作，有助于实现“先富帮后富”，最终达到“共同富裕”的生动局面。借助国家和社会各方面的力量来共同推动扶贫工作，是实现全面小康的应有之义，也是社会主义本质的必然要求。

综上，国家帮扶是“贫困户”摆脱贫困的重要方式和途径，但更关键的是要依靠“贫困户”自身的拼搏奋斗。一旦“贫困户”自身丧失了理想信念，自暴自弃，扶贫政策的实施便很难实现预期目标。故应加强对“贫困户”的宣传教育引导，帮助其树立正确的价值观念和人生目标，促进“贫困户”内在“脱贫”动力的发掘，消除“等”“靠”“要”思想，从而实现脱贫的“内生动力”与扶贫的“外在推力”的有机协作。



（上接1版头条）总量刺激措施是必需的，但总量刺激的方式方法则可以考虑其针对性和可行性。我国经济下行压力的原因，从根源上讲，主要不是因为总量规模不足，而是投资和消费的动力相对不足，从而造成总量增长势头显得疲软。因而，总量刺激措施的根本指向应当是调动激发经济增长动能，指向于更大程度地解放和调动企业和社会的积极性。一方面，积极为旧动能解围困倦，另一方面，积极为新动能创造宽松条件。比如，大幅度降低企业和百姓税负，有效降低制度性交易成本，积极解决中小企业融资难融资贵问题，大力推动“放管服”改革，等等。这样的刺激措施，是把总量宽松的政策更加向降低投资、消费、企业经营等方面的成本倾斜，向改善营商环境、消费环境、民生条件倾斜。

因此，我们的总量刺激措施，是有指向性、针对性地激发经济增长动能，是由政府更多地承担起克服经济下行压力的成本，而把劳动力、企业、市场放活，使他们在受益于总量刺激措施的同时，更大程度和范围激发经济增长的动能。从逆周期调节的短期操作来说，激活投资还是比较有效的，乘数作用比较大。我国消费对经济增长的贡献率在不断加大，连续5年成为经济增长的第一动力。一般说来，消费比重越大，投资的乘数作用也就越大，我国消费的高贡献率，实际上就为更好发挥投资乘数作用创造了很有利的基础条件。因此，总量刺激措施可以充

分考虑做好激活投资的文章。一方面，有效利用好政府的公共资源投资，更为重要的是大力激活社会投资，包括创造更加宽松的投资环境，激活用好资本市场，在控制好金融风险的同时盘活银行金融资产，等等。总量刺激措施着力于把激活投资与向实体经济的发展倾斜有机地结合起来，会有效地把刺激总量和推动结构调整、经济转型有机结合起来，就会有效地做到长短结合。

从根本上讲，克服经济下行压力，还是取决于牢牢把握我国经济发展所面临的一系列重大机遇。实施必要的总量刺激政策，也是把握战略机遇的必要举措之一。与此同时，我们还要高度重视大力激发新动能，积极地把战略机遇转化为现实经济增长，把战略机遇所蕴含的发展需要转化为现实经济增长中的需求。我国仍然处在工业化、城市化的推进过程中，推进中等收入发展阶段顺利发展，为今后高收入阶段迈进积极创造条件，由“一带一路”所带来的经济全球化的新动能，贯彻落实新发展理念所带来的新的发展空间，等等。这些战略机遇都蕴含着极大的发展空间和发展的需要，也为我们提供了极具规模的有效供给和有效需求空间。把长期发展需要转化为现实有效需求，把长期发展目标转化为现实有效供给，正是克服经济下行压力大有可为的天地。

〔作者系中央党校（国家行政学院）经济学教研部教授〕

（上接1版二条）脱贫攻坚极大地提高了贫困群众的获得感、幸福感和安全感，进一步密切了党群干群关系，也赢得了国际社会的高度评价。脱贫攻坚的生动实践，就是“四个优先”的具体体现，为实施乡村振兴战略探索了路子、积累了经验。

实现了干部配备上的优先考虑。各级党委、政府都派出精兵强将充实到脱贫攻坚队伍中，精准选配第一书记和驻村工作队员，打造了一支能打硬仗的攻坚队伍。把脱贫攻坚作为干部锤炼党性的大熔炉、转变作风的突破口、检验能力的新标杆，坚持在脱贫攻坚一线识别干部、考察干部、选拔干部，形成了能者上、庸者下、不作为者被问责的鲜明用人导向，一大批优秀干部在脱贫攻坚中脱颖而出。

实现了要素配置上的优先满足。围绕坚决打赢脱贫攻坚战，各级进一步强化制度性供给，改变以往要素向城市单向流动的情况，推动人才、资本、项目、土地、技术等资源向脱贫攻坚集中。特别是充分发挥我们的政治优势和制度优势，组织资源要素向深度贫困地区倾斜，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想

办而没有办成的事情，贫困乡村的面貌发生了巨大变化。

实现了资金投入上的优先保证。各级政府把脱贫攻坚作为财政优先保障领域，连年大幅度增加公共财政投入，而且允许贫困县整合使用涉农资金，解决了困扰基层多年的财政资金使用效率不高问题；金融机构加大扶贫信贷支持，农村信用体系建设也率先在贫困乡村实现突破；通过城乡建设用地增减挂钩指标交易，为脱贫攻坚筹集了一大批资金，开创了土地增值收益用于农村发展的先河。同时，吸引社会资金广泛参与，形成了多元化的投入机制。

实现了公共服务上的优先安排。各地抓住脱贫攻坚的机遇，加大资金投入，困扰贫困群众多年的上学难、就医难、养老难等问题得到有效破解。脱贫攻坚这几年，也是农村公共服务水平提升最快的时期，为实现城乡基本公共服务均等化奠定了基础。

把“四个优先”落在具体行动上

“四个优先”不能停留在口头上，必须落实到乡村振兴的工作

实践中。

把实施乡村振兴战略放在全局工作中统筹谋划和推进。实施乡村振兴战略，是以习近平总书记为核心的党中央总结国家发展规律，基于我国国情和发展阶段作出的一项战略决策。它不仅仅是为了解决“三农”问题，而且关系着供给侧结构性改革、关系着重塑城乡关系、关系着人民群众对美好生活的向往、关系着我们党和国家战略目标的实现。因此，我们必须提高政治站位，把乡村振兴放在整个经济社会发展全局中来谋划和推进。

夯实五级书记抓乡村振兴的政治责任。办好中国的事情，关键在党。中央明确要求，要建立健全五级书记抓乡村振兴的制度保障。各级党组织书记是实施乡村振兴战略的第一责任人，必须层层落实主体责任，夯实各项任务。

建立落实“四个优先”的政策体系。要把“四个优先”落到实处，必须把政策导向变成政策举措，建立完善一系列配套政策体系。各级党委、政府和相关部门要认真总结脱贫攻坚的成功经验，在深入调查研究的基础上，围绕干部配备、要素配置、资金投入、公共