

社会体制 改革构想

CONCEPTION OF

SOCIAL SYSTEM REFORM

黄文平 主编
于宁 副主编



人民教育出版社

社会体制 改革构想

CONCEPTION OF
SOCIAL SYSTEM REFORM

黄文平 主编
于宁 副主编



人民出版社

责任编辑:宋军花

封面设计:林芝玉

图书在版编目(CIP)数据

社会体制改革构想/黄文平 主编. —北京:人民出版社,2017.7

ISBN 978-7-01-017721-2

I. ①社… II. ①黄… III. ①体制改革-研究-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 116324 号

社会体制改革构想

SHEHUI TIZHI GAIGE GOUXIANG

黄文平 主 编

于 宁 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 7 月第 1 版 2017 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27.5 插页:2

字数:404 千字

ISBN 978-7-01-017721-2 定价:65.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



华建敏同志在座谈会上



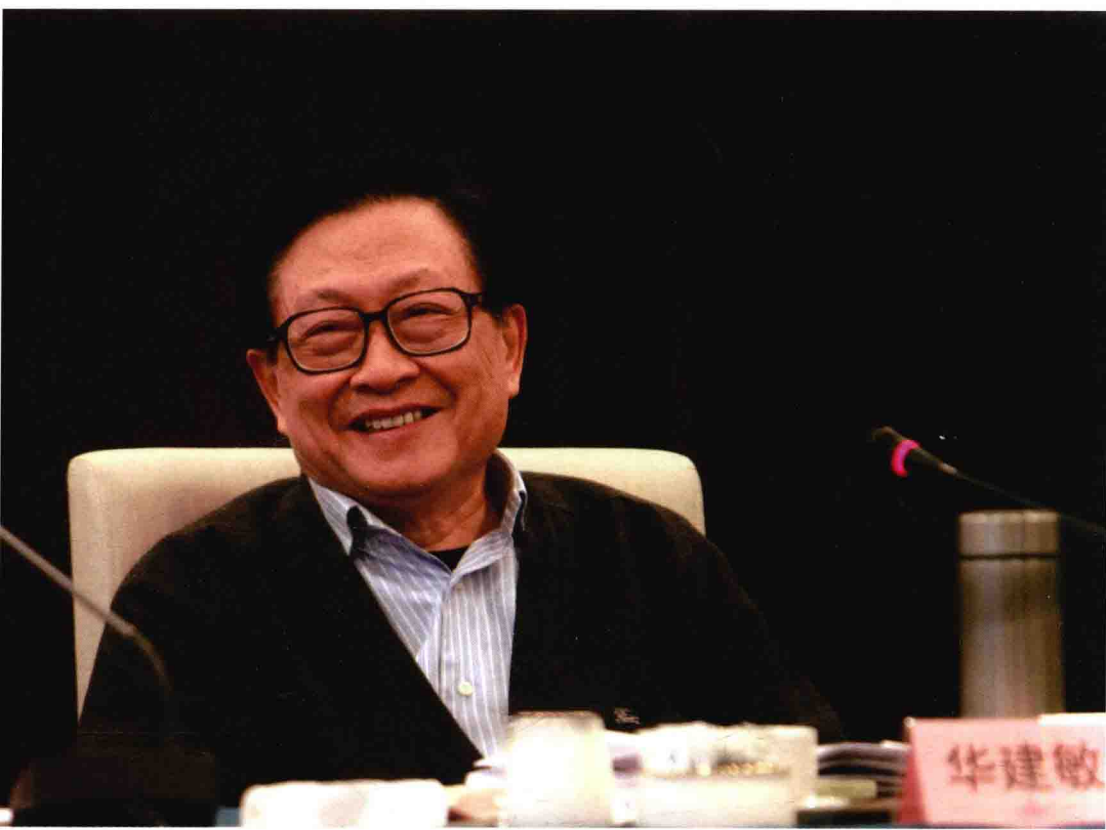
2016年4月15日，社会体制改革系列座谈会代表合影



2016 年 4 月 16 日，社会体制改革系列座谈会代表合影



2016 年 4 月 17 日，社会体制改革系列座谈会代表合影



华建敏同志在座谈会上

前 言

改革开放以来,我国社会事业有了很大发展,人民群众生活水平得到了很大提高。但与经济的快速发展相比,社会建设仍然滞后,涉及群众切身利益的教育、就业、社保、医疗、住房、生态环境、食品药品安全、社会公正等方面,都存在不少亟待解决的问题;与经济体制改革在理论和实践上不断取得重大进展相比,社会体制改革显得相对滞后。为此,党的十八届三中全会明确提出“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,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理机制,确保社会既充满活力又和谐有序”。为深入学习把握中央精神,探索我国在全面深化改革的总体布局下推进社会体制改革、创新社会治理体制的方法和路径,中国机构编制管理研究会自2014年下半年至2016年上半年组织召开了以“社会体制改革”为主题的系列专题座谈会。座谈会邀请了国家有关部门负责同志、专家学者、社会组织工作者和街道、社区的同志参与研讨。研讨内容既包括部门工作的设想,也包括专家学者的理论思考,还有基层工作人员的实践总结及意见建议。我们在讨论中深切地感受到:一方面,中央关于深化社会体制改革、创新社会治理体制的重大部署,回应了时代新课题和人民新期待,体现了我们党对执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的新升华;另一方面,要把中央的决策部署落到实处,实现改革的目标,还面临大量亟待研究和破解的课题。这些课题既涉及理论层面,也涉及制度设计层面,还涉及具体改革路径等层面,归纳起来主要包括以下11个方面:

第一,推进社会体制改革,首先要思考如何设定社会建设的愿景目标。

“小康社会”是改革开放初期邓小平同志提出的我国社会建设的愿景目标。再过不到三年的时间,也就是到2020年,我国将全面建成小康社会,因此,现在就需要考虑更长远的社会建设目标。我们建议,新的目标可以考虑这样几个提法:一是高收入社会;二是实现治理现代化的社会;三是和谐社会;四是充满创造活力的社会;五是本质上还是初级阶段的社会主义社会。

第二,推进社会体制改革,要认真总结改革开放以来我们党在社会建设领域取得的理论和实践成果。新中国成立以来特别是改革开放以来,我们党在社会建设的理论和实践方面进行了不懈探索,对社会建设内涵和要求的认识越来越深刻,把握越来越准确。比如,党的十二大提出“我们在建设高度物质文明的同时,一定要努力建设高度的社会主义精神文明”;又如,党中央在总结2003年抗击“非典”斗争的经验和教训时,提出科学发展观,强调经济社会要统筹协调发展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央又提出了一系列新思想新观点,比如,区别于以往的“社会管理”,提出了“社会治理”这一新概念;又如,党的十八届三中全会提出“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,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”“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”等等。

第三,推进社会体制改革,要全面正确理解和把握经济与社会的关系。我国已从低收入国家进入中等收入国家,一方面,我国发展仍处于可以大有作为的重要战略机遇期,另一方面,也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的风险,特别是中等收入陷阱的挑战越来越突出。所谓中等收入陷阱,其实质就是一个国家的社会发展滞后于经济发展,两者失衡的局面如果长期得不到改善,经济发展必然会受到拖累、停滞不前,从而导致社会矛盾激化,人民生活水平下降。要改变那种认为经济发展了社会自然就会发展变化的错误认识。实践证明,社会进步是国家经济持续发展的重要内生动力,社会事业的发展不仅能有效化解经济市场化引发的社会问题,而且对经济发展有引领作用。中国要跨越中等收入陷阱,就要加快推进社会体制改革,以社会改革、社会发展、社会进步激发社会活力,推动经济发展迈上一个新台阶。

第四,推进社会体制改革,要“两头抓”,做到“顶天立地”。一头抓顶层

设计、战略思考;一头抓立足实际,注重细节,注重落实,注重微观制度安排。社会体制改革的顶层设计,要明确社会体制改革的基本要素和目标,主要是解决好“三二一”：“三”，就是要处理好国家（党委、政府）与市场、社会的关系；“二”，就是要保障改善民生、促进公平正义；“一”，就是要“以人为本”。要注重基层治理创新，关键是街道和农村社区的有效治理。

第五，推进社会体制改革，要着眼于充分利用社会各方面的力量。社会治理的主体要多元化，既要坚持党委领导、政府主导，也要鼓励和支持社会各方面参与社会治理。要综合运用法治、德治、自治、共治手段，实现共建共享、共商共治。

第六，推进社会体制改革，要引导发挥好社会组织的积极作用。在政府和社会组织的关系上，政府要履行好监管职责，也要履行好鼓励、引导、支持社会组织健康发展的职责，对社会组织要秉持更加开放宽容的态度，切实保障社会组织的合法权益。在社会组织和社会公众的关系上，社会组织内部要建立和不断完善现代治理结构，依法规范运行，对外公开透明，主动接受社会监督。

第七，推进社会体制改革，要进一步创新社区治理，加强社区建设。社区治理改革、基层治理创新是社会体制改革的关键环节。随着我国社会主义市场经济体系的不断完善，社会成员中“单位人”越来越少、“社会人”越来越多，亟须社区重建或再组织化，以恢复和提高社会凝聚力。现在的城市社区过多地承担了政府管理末端的事务，居民自治的作用发挥不够，可考虑让其兼有双重身份，预留出逐步过渡的空间和时间，当前的重点是进一步加强社区建设，有效发挥社区在基层社会治理中的作用；对于农村社区，要针对农村人口结构变化的新情况，不断完善村民自治，进一步提高农村公共服务水平。社区治理创新的思路要更加开阔，允许各地根据自己的实际探索。

第八，推进社会体制改革，要不断提高公共服务的共建共享水平。公共服务体系建设的核心是民生问题，主要任务可概括为“三乘三加一”：第一个“三”，指就业、分配、社会保障；第二个“三”，指教育、卫生、文化；第三个“三”，指生产生活安全、生态安全和社会环境安全；“一”，指住房问题。深化公共服务体系改革，要有总体的设计、清晰的思路，还要统筹制度安排。

要强调共建共享,推动基本公共服务均等化,同时关心重点人群的需求。公共服务是政府的重要职能,既要强化政府在公共服务领域的投入和兜底职责,也要改进和优化政府提供公共服务的方式,将适合由社会组织和其他社会力量提供的公共服务,交由社会组织和其他社会力量承担。

第九,推进社会体制改革,要以精准的社会政策提供制度保障。社会政策包括保障改善民生的社会政策和保障公平正义的社会政策。总体上看,与人民群众的期盼相比,我国社会结构内部的垂直流动性不足,横向流动性也不足。机会的公平与收入分配的公平同样重要,保障公平正义的社会政策要特别强调促进代内流动性和代际流动性。良好的流动性意味着每个人都有良好的发展预期,只要努力就有希望。

第十,推进社会体制改革,要加快推进社会领域的立法进程。我国社会领域的立法进程总体上滞后于经济立法。要研究确立社会领域的法律体系框架,抓住能够起到支柱性的若干部法律,集中力量,尽早制定出台。社会领域的立法要调整立法理念,从“管理型立法”向“服务支持型立法”转变,政府在社会治理中的责任要在法律中予以强化,但更多地是体现政府对公民和社会组织权利的保障、服务和支持,而不是管理和制约。社会领域的立法与民生息息相关,具有很强的刚性,因此在制定具体法律条文时要准确把握需要与可能的关系,量力而行、留有余地、防止超前。要把握好社会立法与社会政策的关系,一方面,要通过立法保障和促进社会政策的改革创新;另一方面,要不断总结创新经验,及时将经过实践检验的社会政策上升为社会法律。

第十一,推进社会体制改革,要进一步发展和普及中国特色的社会学理论。社会学要关注和研究中国这一超大社会体的发展与建设问题,而中国社会发展的丰富实践也必将推动社会学的研究和学科的发展。社会体制改革的顶层设计离不开正确理论的支撑。全面加强社会建设,需要在全社会大力普及社会学知识,各级干部要将社会学作为必修课,提高开展社会工作的能力;每个社会成员要关心自己生活的共同体,加强自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,积极参加社会治理,共建共享和谐美好社会。

我们召开的“社会体制改革系列座谈会”正是基本围绕以上 11 个主题

展开研讨的。与会同志的发言,从不同侧面反映了他们对于我国在新的国情、世情和社情下,如何推进社会体制改革这一重大课题的实践经验总结 and 理论思考,具有较高的参考价值。社会各界对于社会建设和社会体制改革问题一直高度关注,为便于广大干部群众了解这次座谈会的研究成果,深化对中央决策部署的认识和思考,我们将会议发言整理并集结出版,请广大读者予以指正。

中国机构编制管理研究会

2017年2月13日

目 录

第一部分 社会体制的基本框架

1 关于现代社会治理体系建构的理论思考·····	陈光金/3
2 怎样理解社会体制改革·····	李 强/11
3 供给侧结构性改革与社会资源配置效率·····	马庆钰/17
4 社会建设的主体角色及相互关系·····	王思斌/25
5 社会体制改革的认识视角·····	王 名/31
6 社会体制改革的含义及切入点·····	王思斌/33
7 加强社会建设的两项重点·····	葛延风/40
8 关于社会体制改革的几点思考·····	董克用/42
9 关于社会体制相关问题的五点认识·····	丁元竹/48
10 借鉴国际有益经验 推动社会体制创新·····	蓝志勇/50

第二部分 社会组织体制改革

11 改革和完善中国社会组织管理制度·····	廖 鸿/57
12 社会组织体制改革的目标和着力点·····	洪大用/71
13 社会组织发展面临的突出问题·····	马庆钰/77
14 现代社会组织体制的国际比较及中国的战略·····	王 名/79
15 社会体制和社会体制改革的核心问题·····	丁元竹/83
16 人民团体的基本问题·····	褚松燕/91
17 人民团体改革路径·····	王 名/99

18	更加注重社会组织的质量	张 静/101
19	改进社会组织监管的初探	马庆钰/103
20	加强社会组织和社区建设	葛延风/111
21	建立社会组织参与社会服务的核算标准体系	马庆钰/114
22	完善治理结构 推动政社分开	黄浩明/116
23	优化政社合作关系	马庆钰/122
24	政社合作视角下的社会治理	李 涛/128

第三部分 社区治理体制改革与基层社区治理创新

25	社区治理体制改革的基本问题与实践	王思斌/139
26	城市社区治理体制改革的思考	肖 林/152
27	当代中国基层社会重构与社区治理创新	朱耀垠/161
28	在新的历史背景下理解社区和社区治理	丁元竹/169
29	社区建设和社区治理体制改革	肖 林/176
30	清河实验:基层社会治理创新研究	李 强/181
31	对上海市新一轮基层社会治理改革的分析与思考	李友梅/190
32	北京市街道社区管理体制改革的实践与思考	谢延智/197
33	发展社会组织 激发社会活力	李卫华/202
	——北京市东城区建国门街道培育社区社会组织推进 社会治理的探索	
34	北京市海淀区铁西社区建设现状及存在的问题和改革 思考	马文生/210
35	应急救援的全面进步与前景展望	唐 均/216

第四部分 公共服务体制改革

36	公共服务体系改革与发展的若干问题	葛延风/227
37	事业单位分类改革:成效、问题与对策	朱光明/235
38	公共服务体制改革的关键是明确政府与市场的边界	张车伟/246
39	公共服务体系改革中需要形成共识的几个问题	高培勇/252

40	应对全球治理危机的新理论新方法	李 玲/255
41	依据社会规律推进社会建设	丁元竹/259
42	对社会政策内涵及其发展的认识	王思斌/262
43	关于社会政策的几点思考	葛延风/269
44	对社会服务改革发展的思考	王 名/274
45	深化社会保障与公共服务制度改革	王延中/278
46	民族地区的公共服务	王延中/287
47	医疗卫生体制改革要坚持公益性方向	刘新明/296
48	试论服务属性分化及公共政策价值取向	张 力/298
49	公共服务提供的五个重要问题	钟东波/307
50	加强中观层面的科技体制改革设计	刘 艳/312
51	公共服务:公众需求的风险评估与供给建议	唐 钧/316

第五部分 社会法建设的现状、问题和框架

52	中国社会立法现状分析	马怀德/325
53	关于社会领域立法的几个问题	滕 炜/336
54	社会法建设现状、问题及展望	彭高建/344
55	社会法建设的滞后与发展	郑功成/354
56	社会立法问题的五点思考	郑秉文/360
57	强调社会法在社会领域中的优先地位	于 安/366
58	准确认识我国社会法的定位	赵红梅/368
59	社会法建设要关注中国社会转型中自身的问题	薛刚凌/376
60	学习“十三五”发展规划纲要 推动社会法立法向前 发展	滕 炜/379
61	社会立法的进展与前瞻	彭高建/383
62	社会领域立法应注意的几个问题	党日红、李明舜/387
63	社会立法和社会政策的八个问题	郑秉文/395
64	对社会法建设的思考	郑功成/400
65	社会稳定风险评估立法的要点	唐 钧/402

66	社会法立法迫切需要理论研究支持	叶静漪/408
附录 1	社会体制改革系列座谈会观点综述	李利平/410
附录 2	参加社会体制改革系列座谈会人员名单	420
后 记		425

第一部分

社会体制的基本框架