

浙江深化社会治理体制改革的思考和建议

吴锦良

【摘要】加快形成科学有效的社会治理体制，是全面深化改革的重要组成部分。浙江在经济领域的改革走在全国前列，在社会治理体制改革方面同样有走在全国前列的良好基础。本文就“浙江社会治理体制改革具备走在前列的基础”、“浙江深化社会治理体制改革走在全国前列的内涵”和“浙江深化社会治理体制改革走在全国前列的重点和建议”三大方面进行分析，为有关决策部门提出深化改革的思路和建议。

【关键词】浙江 社会治理 体制改革

在社会领域，十八届三中全会提出了“加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”的目标。与深化经济体制改革同步，浙江应该以继续走在全国前列的决心，在深化社会治理体制改革上实现新的突破。

一、浙江深化社会治理体制改革具有“走在前列”的条件

浙江是改革的试验场，浙江有条件、有能力，也有决心在深化社会治理体制方面走在全国前列。

（一）浙江社会治理体制改革具备“走在前列”的基础

迄今为止，浙江在统筹推进经济、社会、农村、政府四大领域的改革中，约有 30 个方面的改革走在了全国前列。在社会治理体制改革中，浙江已经在社会保障体制、社会组织管理体制、社区管理体制、社会治安和应急管理体制等很多方面取得了突破，具备了走在全国前列的良好基础。在社会保障体制方面，浙江率先构建覆盖城乡大社保体系，率先建立企业全覆盖的养老保险制度，率先推进城镇居民医疗保障制度改革，率先建立被征地农民社会保障制度。在社会治安管理体制方面，浙江在社会治安防控体系、流动人口服务管理体制、加强重点人群管理、社会矛盾大调解机制、社会稳定风险评估机制和应急处置体系建设等方面一直居全国前列。在社会组织管理体制方面，民政部与浙江省签署合作协议，共建温州民政综合改革试验区，其中深化社会组织管理体制已经有许多重要突破，引起全国瞩目。

（二）中央对浙江改革“走在前列”寄予厚望

浙江是我国改革的排头兵，在经济社会许多领域的改革发展中，浙江一直走在全国前列。长期以来，中央对浙江改革走在前列寄予厚望。早在 2005 年，胡锦涛同志就代表中央对浙江提出了“努力在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的进程中继续走在前列”的要求。习近平同志在其著作《干在实处 走在前列》一书的序言中说过：“干在实处、走在前列，这已成为浙江人民改革发展的伟大实践。怎样才能干在实处、走在前列，这也是我担任浙江省委书记后一直孜孜以求地思考和探索的中心课题”。^①长期以来，“走在前列”一直是浙江改革发展的重要动力。

良好的改革基础为浙江社会治理体制改革走在全国前列提供了先期准备。继续走在社会治理体制改革的前列，也是中央对浙江继续发挥改革排头兵作用的重要期待。

作者简介：吴锦良，中共浙江省委党校学报副主编、教授（浙江杭州 311121）。

① 习近平：《干在实处 走在前列》序言，中共中央党校出版社 2006 年版。

二、浙江深化社会治理体制改革走在全国前列的内涵

社会治理体制改革的内涵极为丰富，浙江“走在前列”的内涵应兼顾地方特色、全国意义和整体协调三个方面。

（一）立足地方特色：浙江社会治理体制改革走在前列的生成土壤

浙江深化社会治理体制改革包含两篇大文章：一篇是关于浙江的文章，另一篇是关于社会治理体制改革的文章。浙江在社会治理体制改革方面走在前列，必然要求其带有鲜明的浙江特色，还必须要充分涵盖浙江在社会保障体制、社会组织管理体制、社会治安管理体制、重点和特殊人群管理体制等重要领域重要方面取得的进展、突破和经验。

（二）体现全国意义：浙江社会治理体制改革走在前列的示范价值

浙江社会治理体制改革走在全国前列，是立足于浙江、着眼于全国，是浙江地方特色和全国普遍意义的统一。因此，“走在前列”既要解决浙江在社会治理方面存在的各种基本问题，更要考虑浙江的改革对于其他省市社会治理体制改革的适用性、示范性问题，要对其他省市的社会治理体制改革有启迪和借鉴意义，对于形成全国性的社会治理新体制具有重要参考价值。

（三）坚持整体协调：浙江社会治理体制改革走在前列的体系特征

社会治理体制改革是一个完整的体系，具有鲜明的整体性。因此社会治理体制改革必须要注重其整体性和体系性特征。缺乏顶层设计和整体协调的单兵独进的改革、零敲碎打的改革，都不能真正走在全国前列。因此，浙江社会治理体制改革必须着眼于改革的整体性，将注重各部分之间改革的相互依赖和彼此协调。

三、浙江深化社会治理体制改革走在全国前列的重点和建议

按照党的十八大报告提出的“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”的总体要求，浙江深化社会治理体制改革要明确下一步的突破重点。

（一）体制内优势政治功能的发掘

现代社会治理是将党和国家机关的意志与人民群众的意志有机统一起来的过程。在这个意志统一的过程中，充分发挥“两代表一委员”和人民团体的桥梁纽带作用至关重要。

1. 提振“两代表一委员”的体制优势功能。在我们的政治体制框架中，“两代表一委员”的主要功能就是发挥联系通道和桥梁纽带的作用。但事实上，长期以来我国“两代表一委员”的这一核心功能被严重弱化了，大多数党代表与普通党员之间、人大代表与选民之间并没有制度化联系。提振“两代表一委员”的联系通道功能，是我国现有体制框架下建立健全社会治理新体制的根本性举措。深化浙江社会治理体制改革必须在提振“两代表一委员”的体制优势功能方面有显著突破。

2. 拓展人民团体的功能，打造枢纽型组织。我国人民团体被定位为党和国家与特定群体之间双向的桥梁与纽带。社会利益结构分化和利益群体多元化发展，导致原有的八个人民团体在联系各界各类群众的工作中出现了大范围力所不及的现象，而导致大多数群众游离于这一联系体制之外。浙江深化社会治理体制改革，要参照北京、上海等地的改革举措，进行专题调研，率先在全省范围内将各类人民团体全面打造成枢纽型社会组织^①，从而将体制外各类利益群体与党委政府之间全面建立起组织化

^①枢纽型社会组织在对同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理工作中，在政治上发挥桥梁纽带作用，在业务上处于龙头地位，在管理上承担业务主管职能的联合性社会组织。

的联系通道。

（二）体制外社会力量的培育

政府包揽社会管理事务，这是我国原有社会管理体制的根本特征。改变政府包揽，培育社会组织，健全法律制度，这是加快形成新的社会治理体制的关键。

1. 政府职能向社会组织转移的制度化。社会组织成长及其配合政府参与社会的管理与服务，是形成社会治理新体制的着力点。但社会组织的成长与政府职能转移之间是相互制约、相互影响的。从党委政府的角度来看，当前要推动社会组织健康成长，一项迫切而关键的工作就是要有有序推进政府相关职能向社会组织转移。建议浙江启动全面清理政府部门相关职能的工作，梳理出今后需要逐步转移给社会组织的全部职能清单，制定逐步转移的具体时间表，并通过地方法律规章来确保该项工作的制度化。

2. 推进政府向社会组织购买服务的法制化。社会组织是社会协同的主体，社会组织成长是推动政府职能转变、形成社会治理新体制的关键。从国际经验看，政府主要是通过向社会组织购买服务的方式对社会组织予以扶持。浙江杭州、宁波等市在向社会组织购买服务方面已经迈出了重要步子，接下来要在充分调研的基础上吸收其它省市的做法和经验，制定和出台全省《政府向社会组织购买服务的项目指南》，在各个相关领域中列出政府购买社会组织服务的清单，并出台全省《政府向社会组织购买服务的指导意见》，在制度化法制化保障方面走到全国前列。

（三）社会治理重点领域改革的突破

在社会治理的重点领域，浙江已经有了很多积极探索并取得了许多突破。从进一步深化改革的角度，浙江今后要在以下一些重点领域实现改革突破。

1. 外来人口管理服务的标准化。在外来人口管理服务方面，浙江各市（县、区）进行了大量积极的探索，创造了诸如奉化的力邦村模式、诸暨店口镇的“老乡管老乡”的亲情管理模式、慈溪市的融合社会组织模式、嘉兴市的“新居民事务局”模式、义乌市的社会化维权模式等众多典型，成效显著，其制度创新和成功经验已经走在全国前列。从社会治理体制改革的深化而言，下一步需要在以往各市县外来人口管理服务创新的基础上，建立全省统一的标准化管理体系。有关部门要协作攻关，总结吸收各地在外来人口管理服务方面的创新做法，在此基础上建立起全省统一的外来人口管理服务标准体系，为全国其它省市提供借鉴。

2. 信访考核制度改革的率先启动。目前的信访考核制度已经遭到了不少的批评，专家学者和基层干部都在呼吁要改革信访考核制度，改革的共识已经形成。建议浙江率先研究建立一整套新的信访考核制度。新的考核制度要体现以下原则：（1）确定一个合理信访数量的范围。信访不是越少越好，关键是要保持在一个合理的范围。信访太多与太少都是不正常的。一定数量的信访，既是现阶段社会矛盾高发和群众诉求表达渠道不畅的必然，也是党委政府了解民情的必需。（2）信访考核与信访原因分析相结合。信访考核要区分有理上访和无理上访，分析和剔除那些无理上访；在有理上访事件中，要区分基层干部的不同态度，是积极作为还是消极推诿。即使基层干部积极作为，许多历史遗留问题和政策问题也不是基层干部所能解决的，不应列入扣分范围。（3）要将信访考核与法治原则相结合。将访问事件尽量纳入法制轨道。适度扩大诉讼受案范围，将更多的信访案件纳入到司法轨道中去解决，而不是让更多的涉诉案件回到信访中解决；不得通过信访程序推翻司法裁判。^①

3. 网格化管理与基层自治的同步推进。浙江舟山的“网格化管理、组团式服务”曾被誉为新时期我国基层社会治理的重大创新，引起中央领导和全国各地的重视。但网格化管理自身的局限也不容忽视。实际上，网格化管理是通过基层行政力量下

^①关于信访考核制度的观点，参见胡建淼《信访制度改革的出路在哪里》一文，载《学习时报》，2013年5月27日第5版。

沉来实现政府对基层管理的全覆盖，而基层社会治理不能走政府包揽的老路，基层群众自治组织和各种社区社会组织的成长和作用发挥才是建立现代管理体制的关键。下一步，浙江应该将网格化管理与基层自治加以统筹协调，通过强化社区自治、住宅小区自治、社区社会组织自治，来弥补基层管理服务过度行政化的局限，使网格化管理与基层自治实现良性互动、同步发展。

4. 社会组织管理体制改革的突破。加快形成现代社会组织管理体制，是深化浙江社会治理体制的重要支撑。目前中央有关部门就社会组织管理体制已释放出强烈的改革信号，北京、上海、广东等省市早已突破《社会团体登记管理条例》等陈旧文本，进行了旨在推进社会组织发展的大胆改革。相比较而言，浙江这方面的改革力度不足。目前，浙江省民政厅作为职能部门，改革思路已经明确；下一步要以“走在前列”的决心，全面扎实推进浙江社会组织管理体制变革。

5. 县（市、区）舆情回应中心的规范化建设。各类新媒体的崛起，使政府随时面临着各种舆情的挑战。近几年来浙江很多县（市、区）政府在舆情监控和应对方面进行了大量探索，取得了有益经验。下一步应该在总结各地经验的基础上，启动县（市、区）舆情回应体系的规范化建设。建议浙江以象山县的“网络民情会办中心”^①为蓝本，推广其做法，将舆情应对与民情回应有机结合起来，建立全省统一的标准化县（市、区）级民情会办中心，为全国其它省市的舆情回应体系建设提供一个可资直接仿效或借鉴的样板。

6. 社会治理信息资源整合的新突破。信息化是加强和创新社会治理的技术支撑，信息化的发展也从技术层面对社会治理体制改革提出了新要求。由浙江省政法委牵头的社会管理综合信息系统从 2011 年 3 月开始建设，至 2012 年 12 月全省已有 7 大系统、11 个市、90 个县（市、区）、1380 个乡镇（街道）、27372 万余个村（社区）和省、市、县三级 1568 个部门联网运行。这一系统对社会治理资源的整合力度在全国领先，得到了中央政法委和其它省市的高度重视。但在实际运行过程中，信息资源全面整合难免还存在体制、机制性障碍，部门联动还难以通畅，信息孤岛、数字鸿沟现象还不同程度地存在。下一步浙江要在以下两个方面实现新的突破：第一，加大力度推进各条线各部门相关信息资源的整合^②。这一整合的重点有三个方面：一是全省各条线、各有关部门相关信息的整合；二是全省在推进网格化管理中对基层社区采集的各类居民信息的整合；三是信息共享的运行流程和体制机制上的整合。第二，全省社会管理信息系统与社区管理服务信息系统实现对接。当今基层社会治理的一个重要特点是“寓管理于服务之中”，只有将基层社会服务与社会治理通盘考虑，才能全面提升社会治理的功能。目前很多县市已经自行开发建设了社区管理服务信息系统，但信息孤岛问题仍旧突出。建议继续由浙江省政法委牵头，对全省社区管理服务信息系统进行顶层设计，并将原有的全省“社会管理信息系统”与新开发的“社区管理服务信息系统”实现对接互通，以实现从普通居民直至省领导之间在信息网络上的全面整合。

①象山县的网络民情会办中心入围第二届浙江公共管理创新十佳案例。

②在全省社会管理信息系统开通运行前，浙江省综治办、公安厅、司法厅、信访局、教育局、民政厅、卫生厅、人社厅、工商局、安监局、质监局、团省委等省级 12 个部门联合下发了《浙江省基层社会管理综合信息系统数据整合暂行规定》，明确规定了互通共享的数据种类和方法。但目前尚有不少方面和环节离《规定》存在差距。