

创新社会治理方式 构建西藏社会稳定和谐

■ 扎西多布杰

摘要:党的十六大到十八大,我们党走过了社会管理——社会建设——社会治理这样一个认识升华、提升的过程。随着十八届三中全会的召开,西藏同全国一道由社会管理走向全面的社会治理新时期。十八大以来,党中央在历届中央治藏思想与经验的基础上提出的“治国必治边、治边先稳藏”重要战略思想,在西藏的社会治理实践中得到了全面贯彻和创造性的运用,取得了中央领导和西藏干部群众公认的成就,极大促进了西藏稳定和谐社会的构建。本文从和谐社会的特征、构建和谐社会的切入点和社会治理方式的变革三个方面对五年来西藏在社会治理领域的成功实践进行了初步的梳理和归纳。同时,运用“三圈理论”对相关社会治理政策之所以能够得到落实、执行等情况进行了分析、阐释。

关键词:西藏;社会治理创新;构建稳定和谐

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央提出了一系列治边稳藏的重要战略思想,区党委、政府认真贯彻落实中央的决策部署,从西藏的特殊区情出发,围绕“一个中心、两件大事、四个确保”提出了两套班子、两套责任体系的做法,组成两套工作班子,一套班子集中抓发展,一套班子全力以赴保稳定。先后出台并实施的以十项维稳措施和十项社会治理创新举措为主要内容的一篮子治

理政策措施集中发力,在短短的五年多时间里,开创了西藏社会科学发展、和谐稳定、民生改善、民族团结、宗教和睦、生态良好、党建加强和边疆巩固的新局面。

一、和谐社会状态的基本标志

和谐社会是一种在持续发展的社会进程中,矛盾分歧存在但通过协调整合可以有效化解的社会形态。这种和谐的实现形式是动态的、统筹的。因此说,运转有效的动态社会稳定状态是和谐社会的基本标志。可以从以下几个层面理解:

(一)民主与法制的政治秩序

稳定是和谐的基础,而和谐是稳定发展的高级形态。也就是说和谐社会必须存在于一个稳定的社会形态之下。而社会达到稳定状态是以完善有效的制度构建为前提的。在这里,民主与法制是制度构建的主框架。

西藏各族人民在人民代表大会制度、基层民主制度等全国性的保障公民基本政治权利的基本制度安排和作为我国基本政治制度之一的民族区域自治制度的长期实践中进一步保障了西藏各族人民当家作主的权利。五年来,作为省(自治区)级立法机关的自治区人大常委会大力推进依法治理,把推动中央和区党委维稳决策部署的贯彻落实作为履行立法、监督、决定等职能的重要内容,慎重稳妥地研究提出了如对“制定天葬管理条例议案”的审议结果报告等议案,

利用纪念西藏自治区人民代表大会成立 50 周年以及“国家宪法日”、“西藏百万农奴解放纪念日”、法律法规颁布实施日等重要节点,采取多种形式加大法制宣传力度,编辑出版《民族工作文献资料汇编》,有针对性地推进“六五”普法工作,增强了公民尊法、学法、守法、用法意识,夯实了依法维护稳定的法理基础。这些都是民主与法制在西藏治理实践过程中得到遵守,使社会生活和国家治理从根本上走向民主、法治、秩序和稳定和谐的具体表现。

(二)有序的社会参与机制

和谐社会是以人为本的社会,是充分尊重人的主导地位和首创精神的社会。民主和法制确立了以人为本的制度设计,而有序的社会参与机制是有效顺应公民政治参与热情,有效化解社会多元利益冲突,实现和谐社会的关键。

自治区人大代表作为西藏各族群众参与国家管理和社会治理的代言人,在驻村驻寺、城镇网格化管理、创建“平安单位”和“先进双联户”以及群防群治等方面发挥了积极作用。自治区出台的十项维稳措施中的很多措施,实际上是在原有常规社会治理措施的基础上进一步拓展基层群众与作为国家和社会管理者的各级党委政府有效沟通渠道的有益尝试。比如,通过干部驻村驻寺,拉近的不仅仅是干部与群众的空间距离,更是贴近了心理距离。驻村干部与当地群众的同吃同住同劳动,以及经常性的走村入户了解群众所思所需所盼,形成的许多基层一线的第一手调研素材,经过综合、提炼与整合,很多都成为本地区或自治区出台未来更多具有针对性、时限性政策措施的重要依据之一,实际上间接地促进了更多基层普通群众参与社会治理活动的目的达成。又如通过干部驻寺,按照总书记“八个更加”要求,实施富

民兴藏战略,每年办好利民惠民、利寺惠僧十件实事,落实好“六个一”、“九有”、“一覆盖”、“一创建”、“一教育”、“一过程”等措施起到润物细无声的作用,最大限度地团结各族群众和广大僧尼,把他们紧紧团结在党和政府周围,自觉感党恩、听党话、跟党走,筑牢反对分裂、维护稳定根基。^[1]通过领导干部主动深入基层深入群众,了解民情民意和民忧,出台以改善民生为重点的社会治理政策,最终化解矛盾,减少无序上访或群体性事件,逐步消除不稳定因素等等,都是西藏初步建立有序社会参与机制的集中体现。

(三)服务导向的政府建设

在市场经济条件下,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,也是实现社会稳定和谐的内在要求。必须转变政府的职能,创新行政管理的方式方法,增强政府的公信力和执行力,着力建设服务型政府。

自治区党委、政府始终坚持标本兼治、重在治本,以网格化社会管理、社会化服务为方向,推动社会治理向前端向基层延伸,及时反映和协调各族群众各方面各层次的利益诉求,从源头和基础上解决影响社会稳定和谐的深层次问题。从完善乡村治理机制入手,落实党员干部直接联系服务群众制度,深入开展党员干部进村入户、结对认亲交朋友活动,做到常联系、勤看望,夯实发展稳定的群众基础。通过帮助群众寻找致富门路、办实事办好事,设立便民政务超市,打通政府服务群众的最后一公里,使原有的让群众跑腿变成让干部为群众跑腿。通过继续简政放权,放管结合,优化服务,推动政府职能逐步向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。^[2]

(四)充满活力的社会格局

在多元化社会形势下建设和谐的社会必将是充满活力的社会。从根本上说,这一基本特征的形成源于党领导人民对社会主义制度优越性

的充分发挥。即适时地通过发动广大人民群众锐意改革,不断克服阻碍生产力发展的一切桎梏,使生产关系与生产力发展相适应,进而最大限度地解放和发展生产力,实现社会主义制度的自我完善。

多元社会主体合作共治,是社会治理走向现代化的重要标志。党委是领导者,政府是主导者,但绝非社会治理的唯一主体。自治区党委、政府始终坚持注重培育和引导多元主体发挥各自功能作用,统筹各方资源,调动一些积极因素,形成党政军警民协调联动、全区上下一盘棋的社会治理新格局。

二、西藏构建和谐社会的切入点

(一)搭建公平的利益分配格局

社会转型导致了社会利益格局的多元化,不同阶层、不同群体、不同地区利益分配的公平与否事关整个社会的和谐稳定。构建和谐社会必须确保建立公平的利益分配格局。就政治利益的分配而言,要逐步改变“政治精英”、“知识精英”垄断政治活动的境况,扩大公民的选举权与被选举权,不断加强基层自治,公平有序地向各个阶层敞开参政议政的大门。就经济利益的分配而言,要形成合理有序的收入分配格局。着重保护劳动所得,努力实现劳动报酬增长和劳动生产率提高同步,提高劳动报酬在初次分配中的比重。在再分配环节要注重社会公平,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,加大税收调节力度,建立更加公平可持续的社会保障制度。¹就社会利益分配而言,要实现发展成果更多更公平惠及全体人民,深化教育领域综合改革,健全促进就业创业体制机制,深化医疗卫生体制改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,提供更多的多样化、个性化的服务。

2015年,西藏月最低工资标准由1200元、1150元调整为每月1400元,同时将小时最低工资由原来的11元、10.5元调整为13元²;五年来,西藏大力推进简政放权,公布政府权力清单,行政审批事项从3396项减至2761项。商事制度改革成效显著,市场主体达15.4万户、增长87.4%。农村土地承包经营权确权登记颁证试点进展顺利,草场承包经营责任制全面落实。³通过政府权力的减法,来实现市场主体权利的乘法,实际上是政府还权于社会、市场的过程。是逐步形成规范利益分配格局的过程。西藏还全面落实“五放六支持”政策,非公经济发展加快、活力增强,吸纳社会就业86.2万人,成为解决就业、促进发展的生力军。

(二)构建开放的社会参与渠道

类似于商品化生产,社会运行过程中同样存在“投入—产出”机制,即输入治理主体的政治参与,输出实际的社会治理成果。如何使投入的参与成本最低,输出的治理成果最优涉及参与渠道的构建问题。我们所要建设的和谐社会是一个动态、开放的社会系统,是一个多元主体的创造活力的得到充分调动的社会系统。那么,要最大限度地各方面的创造激情引导好,就必须构建开放的参与渠道。

五年来,西藏不断扩大有序政治参与渠道,通过主席信箱、市长信箱或政府门户网站的形式,公众直接可以向决策层提出政策诉求。又如2015年4月,自治区人大常委会在日喀则召开全区创建推广“人大代表之家”经验交流现场会,认真贯彻落实陈全国书记关于把“人大代表之家”真正建成学习培训之家、服务群众之家、履职交流之家、帮扶解困之家、规范活动之家的重要批示要求,全面启动“人大代表之家”建设。保持与代表的经常性联系,邀请相关领域的自治区人大代表参与立法、监督、调研、外事等活

1 参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版。

2 参见《关于调整我区最低工资标准的意见》,人力资源和社会保障厅,2015年7月。

3 参见西藏自治区人民政府2016年《政府工作报告》,西藏日报2016年2月9日。

动,注重代表提出的意见建议,密切与代表的经常性联系,畅通代表知情知政渠道。^[3]2015年,自治区人民政府首次引入对政府工作绩效的第三方评估机制,对“简政放权、非公经济和精准扶贫”等重点工作开展了政策落实情况的第三方评估工作,发挥第三方评估的独立性、客观性和中立性等优势,克服了以往政府工作主要依靠内部评估的局限性,得到了行政相对人及社会公众的好评。可以说是政府主动拓宽社会参与渠道的有益做法,也是政府自身改革的重大突破。

三、西藏社会治理方式的变革与和谐社会的构建

社会治理方式选择与和谐社会建设是有内在关联的。在当前多元化社会格局下,实现西藏社会的和谐稳定需要社会治理方式发生根本的变革。

(一)治理方式变革的总体思路

党的十八届三中全会公报指出:“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。”十八届四中全会又把法治建设与推进国家治理体系和治理能力现代化目标不适应、不相符的问题作了深刻剖析。指出:“有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿,针对性、可操作性不强,立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出;有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重,执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出,群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈;部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强,一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足,知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。”这些论述无疑为西藏现阶段探索治理方式变革提供了总体思路。

按照十八届四中全会精神,根据西藏社会转型后的社会发育情况,实现国家治理体系和治理能力现代化概括起来讲就是:一是要坚持系统化治理;二是要坚持法治化治理;三是要坚持综合化治理;四是要坚持源头化治理。

(二)西藏有效社会治理方式的科学选择

国家治理体系和治理能力的现代化,只有在各省(市、自治区)、各地(市)均实施符合本地实际的有效治理实践基础上才能得以最终实现。这就要求西藏大力探索适合区情变化特征的、形式多样的社会治理方式。从近五年的实践来看,西藏社会治理方式的创新与变革集中体现在自治区第八次党代会以来实施的十大治理举措为主的一篮子配套政策措施方面。西藏之所以取得如此显著的社会治理成效,创造公众安全感、基本公共服务满意度和幸福指数等指标在全国连续几年位列前茅的傲人成就,可以从价值、能力和支持三个要素或维度进行理解、归纳和分析。关于研究公共政策案例的“三圈理论”认为,公共管理的终极目的就是为社会创造公共价值。首先,好的公共政策要具有公共价值;其次,政策的实施者要具备一定的能力,以提供相应的管理和服务;第三,相关政策需要得到政策作用对象或民众的支持。这样,就形成了三个圆圈,上边的圈是指公共价值,左边的圈是指能力,右边的圈是指支持,只有三圈相交,该政策才能得到有效执行,达到预期效果。反之,缺少任何一圈,再好的决策都将无法实施。

1、十大治理措施体现了当下西藏最大的公共价值。党的十八届三中全会指出:“创新社会治理,必须着眼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,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业,社会安定有序……”。西藏实施的举措,总体上符合这个国家最大的公共价值精神,同时,其中诸如加强和创新寺庙

管理体系,坚持把社会治理的理念引入寺庙僧尼教育管理服务领域等做法是上述要求在西藏的具体化表现。按照公共价值排优先序的做法,确保社会稳定无疑是西藏社会所有其他公共价值得以实现的基础和前提。西藏面临着十四世达赖集团和国际敌对势力的干扰破坏,维持社会稳定始终是治理的头等大事。十大举措的贯彻执行,初步实现了西藏社会的持续稳定、全面稳定、长期稳定和长治久安。在此基础上逐步实现了经济发展、社会和谐和民生改善的公共价值。

2、党政主导,企业事业单位和社会公众协同参与的多元协同合作治理主体,具有强大的政策执行能力。西藏的十大治理举措充分体现了“党委领导、政府负责、社会参与和法治保障”的社会治理体制和工作格局,以干部驻村、选派大学生村官和第一书记等制度确保了执行社会治理一揽子计划措施的政策执行主体具有强大的提供相应管理和服务的能 力。近年来,西藏还坚持把70%以上的财力投向民生领域,着力办好民生“十件实事”,连续五年提标扩面,确保了政策执行主体服务社会大众所需要的财力支撑。

3、西藏的十大治理举措及相关配套措施,取得了良好效果,得到了中央领导和全区干部群众的好评,这是该项政策落到实处的支持条件。西藏在治理工作实践中,坚持做到“两手抓”:即一手抓凝聚人心,始终把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点,每年办好利民惠民的“十件实事”,最大限度地团结各族群众和广大僧尼;一手抓依法打击,坚定坚决、果断出击,依法打击追随十四世达赖集团、从事分裂破坏活动的非法组织和重点人,切实维护好国家的最高利益、社会的整体利益和广大群众的根本利益。^[4]这些政策举措的出台实施,充分体现了自治区党委、政府全面贯彻落实中央治边

稳藏重要战略思想,创造性地采取系统治理、源头治理的方法,从根本上消除社会不稳定因素,实现了社会治理举措从应对性向结构性的重大转变。可以说是治藏方略的重大进步,理应得到政策作用对象——西藏各族干部群众的支持。这是政策措施得以全面贯彻执行的支持条件。

参考文献:

- [1]创新社会治理体制 提高社会治理能力 能力实现西藏持续稳定长期稳定全面稳定[N].西藏日报,2015年1月10日.
- [2]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[M].人民出版社2013年版.
- [3]西藏自治区人民代表大会常务委员会工作报告[J].中国西藏新闻网,2016年2月13日.
- [4]中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[J].人民出版社2013年版,第三页.
- [5]牛志富.西藏十大治理举措的治理理论分析[N].西藏日报,2015年8月1日.
- [6]中共西藏自治区委员会.创新社会治理体制 推进西藏长治久安[J].求是,2014年8月.

作者单位:中共西藏自治区委员会党校
责任编辑:彭姣君