全视域社会建设的系统设计

——基于我国“十四五”规划体系研究

宋贵伦

[摘　要] 按照党中央要求，全国上下高度重视“十四五”规划编制工作。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要对我国社会主义现代化建设进行了顶层设计，同时，不少省市自治区及城市（区）都制定了“十四五”时期社会治理（或社会建设）专项规划，形成了国家与地方相衔接、综合与专项相配套的全国社会建设五年规划体系，使我国社会建设站在了历史新起点。本文基于“十四五”规划体系研究，从宏观顶层设计、中观运行机制、微观基层基础全域视角，对我国社会建设系统设计和实现路径进行了深入探讨。

[关键词] “十四五”规划体系；社会建设；宏观顶层设计；中观运行机制；微观基层实践
[中图分类号] D63　　[文献标识码] A　　[文章编号] 1674-7453（2022）10-0068-07

习近平总书记强调，“用五年规划引领经济社会发展，是我们党治国理政的一个重要方式。[1] 新中国成立后，我国已经完成了十三个五年规划（计划），产生了良好效能。党的十九届五中全会要求，制定国家和地方“十四五”规划纲要和专项规划，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。[2] 按照党中央的战略部署，全国上下高度重视“十四五”规划的研究编制工作，尤其是形成了以《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“十四五”规划）为引领、国家与地方相衔接、综合与专项相配套的全国社会建设五年规划体系。在开启全面建设社会主义现代化国家新征程、迈向第二个百年奋斗目标之际，加强全国“十四五”规划体系研究，从全域视角，即加强宏观视域顶层设计、健全中观视域运行机制、推动微观视域基层创新实践，全面探讨我国社会建设系统设计和实现路径，具有十分重要的理论意义和实践意义。

[作者简介] 宋贵伦，北京师范大学中国教育与社会发展研究院教授、博士生导师，北京市社会建设促进会会长。

一、以国家规划为引领，着力加强宏观视域顶层设计，使我国社会建设站在了新高度

（一）“十四五”规划坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，更加重视理论联系实际，使我国社会建设现代化站在了理论发展的新高度

党的十六届六中全会以来，社会建设逐步被纳入中国特色社会主义事业总体布局。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，把社会建设放在了更加突出的地位。习近平总书记发表了一系列重要讲话，党中央作出了一系列重大部署，使我国社会建设理论、路线、方针、政策有了新的大发展，基本形成新时代中国社会建设理论体系框架。归纳起来，主要包括以下六个方面：一是坚持以人民为中心的发展思想。[3] 这是习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义，也是加强我国社会建设的中心思想。二是坚持和完善统筹城乡的民生保障制度、坚持和完善共建共治共享的社会治理制度。[4] 这是党的十九届四中全会明确提出的我国十三项制度中的两项，也是加强我国社会建设的两个基本任务。三是抓住党建引领、改革创新、重在基层三个关键。这是党中央反复强调的重要观点，也是加强我国社会建设的三个着力点。四是构建“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”。[5] 这是党的十六届四中全会以来逐步形成的我国社会治理体系的完整表述，也是加强我国社会建设的基本体制机制。五是不断提高系统治理、依法治理、综合治理、源头治理能力和社会化、法治化、智能化、专业化水平。[6][7] 这是提高我国社会治理现代化能力水平的主要经验、基本要求，也是加强我国社会建设的方式方法、目标任务。六是把我国制度优势更好地转化为工作效能，让广大人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。[8] 这是推进国家治理现代化的本质要求，也是加强我国社会建设的重要标准。

（二）“十四五”规划着眼实现中华民族伟大复兴全局，更加重视系统化、战略性，使我国社会建设现代化站在了顶层设计的新高度

“十四五”规划站在“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局高度，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，突出体现做好“两个一百年”奋斗目标的有机衔接，围绕基本实现社会主义现代化目标，从完善中国特色社会主义制度体系、运行机制、实现路径、量化指标等维度，构成了“十四五”经济社会发展的顶层设计和总体框架。关于社会建设也是如此，“十四五”规划中的相关总体策划涉及“提升国民素质 促进人的全面发展”“增进民生福祉 提升共建共治共享水平”“统筹发展和安全 建设更高水平的平安中国”等三篇、“建设高质量教育体系”“全面推进健康中国建设”“实施积极应对人口老龄化国家战略”等十三章。[9] “十四五”规划从战略性角度而言，明确了社会建设的重点始终是以人民为中心，以促进人的全面发展为目的，以提升共建共治共享水平为目标，以建设更高水平的平安中国为保障；从系统性角度而言，规划涵盖了教育、医疗、养老、就业、公共服务、社会保障等社会建设重点领域，全面部署了各项工作。这一全面系统的顶层设计和框架结构，使我国社会建设的“四梁八柱”树了起来。

（三）“十四五”规划锚定全面建设社会主义现代化目标，对社会建设更加充分关注，使我国社会建设站在了实践发展的新高度

新中国成立以来，我国持续研究编制十四个五年规划（计划），锚定大目标向前进，在坚持中不断创新发展：第一，“一五”计划开创了我国制定五年计划的先河。第二，从“六五”计

划开始，在国民经济发展计划基础上，增加了社会发展的内容。第三，从“十一五”时期开始，由“五年计划”改为“五年规划”，并将“推进和谐社会建设”独立成篇写入。第四，“十二五”规划更加丰富了社会建设的内容，分社会服务、社会管理两篇共12章进行了全面部署。第五，“十四五”规划从经济社会领域扩展到国家治理各个领域，是全面建设社会主义现代化国家的新篇章。面对错综复杂的国际环境带来的新矛盾、新挑战，我国社会主要矛盾变化带来的新特征、新要求，“十四五”规划坚持全球眼光、战略思维，统筹兼顾、精准施策，是面向中华民族伟大复兴战略全局、积极应对世界百年未有之大变局的顶层设计、系统安排，是精准有效破解发展中突出矛盾和问题的任务部署、解决方案，揭开了全面建设社会主义现代化国家的历史新篇章。

“十四五”规划，除了共三篇、十三章对社会建设进行集中部署外，其他篇章也大都涉及社会建设内容，比如：第五篇“加快数字化发展 建设数字化中国”中的“加快数字化社会建设步伐”一章，第七篇“坚持农业农村优先发展 全面推进乡村振兴”中的乡村治理内容，第八篇“完善新型城镇化战略 提升城镇化发展质量”中的街道社区治理内容，第十篇“发展社会主义先进文化 提升国家文化软实力”中的“提高社会文明程度”一章，第十一篇“推动绿色发展 促进人与自然和谐共生”中的“引导社会组织和公众共同参与环境治理”要求，等等。[10]社会建设基础性地位、全面性特点得到充分体现。“十四五”规划还从经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色生态、安全保障等五个方面设置了20个主要指标。其中，民生福祉指标有7个，覆盖了收入、就业、教育、医疗、养老、托育等民生服务领域，还有一个人均预期寿命的综合性指标，占比超过三分之一。同时，“十四五”规划还列出102项重大工程项目，其中涉及社会建设方面的就有42项，占比约41%。[11]

二、以省市规划为支撑，着力完善中观视域运行机制，使我国社会建设实现新突破

（一）初步形成全国社会建设五年规划体系

过去，在全国，只有个别省市曾经在“十二五”时期、“十三五”时期制定和实施省市社会建设规划纲要、社会治理规划等。这两年，全国各地按照中央要求，除了在“十四五”整体规划中都丰富完善了社会建设内容外，许多省市自治区及大中城市（区），特别是全国市域社会治理现代化试点城市，还制定了“十四五”社会治理（或社会建设）专项规划，初步形成了社会建设五年规划体系。

（二）突出了市域社会治理现代化的重要地位

市域社会治理现代化是国家治理现代化的重要支撑。党的十九届四中全会提出推进市域社会治理现代化。这是推进社会治理现代化乃至国家治理现代化的战略部署，意义重大而深远。在国家治理现代化建设中，市域治理现代化建设地位独特、作用重要，相对省域和县域而言，更具有空间优势、主体优势、手段优势、集约优势，更易于统筹规划、整体协调、调动资源、提高效能，可以更好发挥支柱作用、枢纽作用、平台作用、牵引作用，可以更大力度支撑国家现代化建设、承上启下连接国家与基层、聚合政府市场社会力量、带动乡村发展，是基础工程、系统工程、骨干工程、龙头工程。各城市“十四五”社会治理（社会建设）规划既有共性特征、又有个性特色。共同特征是，都从全局出发，体现了中央要求，与上级规划相衔接，都既有顶层设计、又有基层安排，既抓社会治理、又抓民生服务，既有大局意识、又有创新意识；个性特点是，从具体实际出发，

各有不同发展定位、不同预期目标、不同重点突破、不同特色品牌、不同有力抓手，形成了具有时代特征、中国特色、市域特点、规律特性的社会建设规划体系。特别是全国市域社会治理现代化试点城市，在试点经验基础上制定实施“十四五”时期社会治理规划，使我国城市社会建设呈现良好发展势头。

（三）设定更高标准，体现了走在前列的要求

比如，《北京市“十四五”时期社会治理规划》在“十二五”社会建设规划、“十三五”社会治理规划的基础上，按照习近平总书记关于首都工作的指示，强调北京要立足首都城市战略定位，坚持贯彻新发展理念，完善超大城市有效治理体系，更高层次推动社会建设高质量发展，更大程度提升社会治理现代化水平，更多举措推进社会体制深层次改革，打造新时代共建共治共享的社会治理格局，构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，为加快实现社会治理现代化和建设国际一流的和谐宜居之都打下坚实基础。[12] 明确提出“十四五”时期要实现“六大目标”：一是党对社会治理的领导全面加强。二是社会治理新格局基本形成。三是社会主体结构基本合理。四是社会服务质量持续提升。五是社会治理水平不断提高。六是社会动员体系基本建立。为了实现上述目标，从完善社会治理体系、提升社会治理能力两大方面，部署了十六项重点任务。[13] 为了确保这些任务完成，不仅明确了 27 项核心指标，还出台了《关于构建“七有”“五性”监测评价指标体系的实施方案（试行）》，从“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”和市民生活需求“便利性、宜居性、安全性、多样性、公正性”诸方面、并加上社会评价共 13 个领域，设置了 16 项指标，对市、区两级进行监测评价。

（四）着力在中观视域运行机制方面进行有益探索

在中观视域下完善市域社会建设运行机制，要把“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的体制落到实处，要着力构建全域性城乡一体的运行机制、全面性整体覆盖的运行机制、全程性衔接贯通的运行机制、全员性共同参与的运行机制。比如，《昆明市“十四五”时期社会建设规划》，在构建社会建设运行机制方面进行了积极探索。云南昆明地理位置特殊、优势独特，该规划围绕高质量推进区域化国际中心城市建设的总目标展开，提出了实施“六大工程建设”的目标和任务，即实施社会建设体系构架工程、社会服务体系覆盖工程、基层社会治理固本工程、社会活力激发工程、社会环境优化工程、“平安昆明”示范创建工程。该规划提出，到二〇三五年，在全国边疆城市率先基本实现社会建设的总目标和“五个更高”的具体目标：一是社会领域党的建设现代化水平更高，引领社会建设更好更快发展；二是社会服务现代化水平更高，基本公共服务实现均等化；三是市域社会治理现代化水平更高，基本实现社会治理体系现代化；四是平安昆明建设水平更高，确保边疆长期和谐稳定；五是社会文明水平现代化更高，城市文明程度明显提高。[14]“六大工程”紧紧围绕社会建设体制、社会服务体系、基层社会治理机制、社会动员机制、社会文明环境、社会安全稳定等六大方面做了系统安排，着力点在市域社会建设运行机制方面。

三、以基层规划为基础，着力推动微观视域基层创新实践，使我国社会建设开创新局面

许多基层市、区、县把“十四五”社会建设

（社会治理）规划研究制定当作重点工程、创新工程、办实事工程，尤其是注重具体化、量化、可操作。比如，北京各区都按照全市统一安排，研究制定了操作性很强的“十四五”时期社会治理规划。《昆明市“十四五”社会建设规划》还附了一个具体项目表，明确了195项具体任务项目及牵头单位和落实时间。

在基层规划中，《河北雄安新区“十四五”社会治理现代化发展规划》很有典型意义。雄安新区设立时间不长，平地起高楼，传统乡村变现代城市，边建设、边起草规划，在新起点上搞建设，一张白纸上画美丽图画，是典型意义上的打基础、抓基本、强基层。

（一）着力打基础

雄安社会治理规划呼应时代要求，明确功能定位，理顺矛盾挑战，规划目标任务，争取良好开端。一是面对新历史新转变夯实基础。设立河北雄安新区，是以习近平同志为核心的党中央深入推进京津冀协同发展作出的重大决策部署。自设立以来，雄安新区站在新的历史起点上，边规划建设、边创新实践，正在实现历史性转变，一个世界未来之城正在孕育而生。二是面对新功能新定位夯实基础。习近平总书记系列重要讲话和党中央、国务院批复的《河北雄安新区总体规划（2018—2035年）》，明确提出了雄安新区要牢牢把握北京非首都功能疏解集中承载地这个初心，坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位的要求，建设国际一流的创新型城市。[15]适应新功能，对标对表新要求，推进雄安新区社会治理现代化先行先试、率先突破，努力打造具有时代特征、中国特色、雄安特点的社会治理体系现代化示范样本。三是面对新矛盾新挑战夯实基础。世界百年未有之大变局，对经济社会发展带来许多不确定性。我国社会主要矛盾变化带来的新特征，对推进社会治理现代化提出了新要求。进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民对社会发展的新期待，既体现在保障和改善民生方面，也体现在加强和创新社会治理方面。这对基础相对薄弱的雄安新区而言，任务更为艰巨，挑战尤为激烈，需要跨越式发展，下更大力气赶超全国先进水平。四是面对新阶段新目标夯实基础。“十四五”时期，是我国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的基础上，开启全面建设社会主义现代化国家新征程、迈向第二个百年奋斗目标的第一个五年，是贯彻新发展理念、构建新发展格局的第一个五年，也是雄安新区设立后全面实施经济社会发展规划的第一个五年。新阶段确定了新目标，要加快推进雄安新区社会治理现代化。五是面对新任务新要求夯实基础。党中央、国务院高度重视雄安新区建设发展和改革创新工作，近年来出台了《河北雄安新区总体规划（2018—2035年）》《中共中央国务院关于支持河北雄安新区全面深化改革和扩大开放的指导意见》等文件，明确了雄安新区社会治理改革创新的重点任务，为健全雄安新区“十四五”时期社会治理体系指明了前进方向。

（二）着力抓基本

雄安社会治理规划要以构建框架为基础，结合理论与实践，对标对表先进。刚诞生不到五年的雄安新区，制定头一个五年规划，需要从抓基本框架体系入手。此规划提出了构建社会治理现代化“八大体系”的目标任务：一是全面加强党的领导，构建党的建设引领体系；二是深化行政体制改革，构建城市管理创新体系；三是推动工作重心下移，构建基层社会治理体系；四推进共建共治共享，构建社会协同创新体系；五是推进平安雄安建设，构建法治社会建设体系；六是维护社会公平正义，构建矛盾多元化解体系；七是全面履行社会责任，

构建社会文明建设体系；八是推动“城市大脑”建设，构建智能社会建设体系。

这“八大体系”的构建，使中央精神与雄安具体实际有机结合，使理论研究成果与实践创新经验有机结合，使国家社会治理现代化顶层设计与雄安新区先行先试探索有机结合，把以人民为中心的主线、保障和改善民生与加强和创新社会治理的重点落到实处，把坚持社会公平正义、坚持解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题、坚持尽力而为与量力而行相结合、坚持守住底线、坚持共建共治共享、坚持完善制度等原则具体化。

对标对表先进、站在新起点。在相对落后的起点上尽快赶超先进，要靠不懈奋斗精神，也要靠务实作风。一要扬优势、固根基。雄安是在老三县根基上建新区。要处理好新城建设与老县传统的关系，把雄县、安新、容城老三县多年形成的好经验、好做法、好品牌继承下来。比如，把乡村治理、白洋淀治理、平安建设等经验做法都写进了规划。二是学先进、补短板。雄安新区要在较短时间内赶上先进水平，就要学先进、向先进看齐，特别是作为非首都功能承载地，抓紧补短板、强弱项、堵漏洞。这些年来北京创造的许多好经验、好做法，也被吸收进了该规划，比如一刻钟社区服务圈建设、网格化体系建设、“街乡吹哨、部门报到”改革，等等。

（三）着力强基层

社会治理重心在基层。面向“未来之城”新愿景，面临一张可绘美丽图画的“新白纸”，面对先行先试、率先突破的新要求，雄安社会治理既要巩固老基础、又要夯实新基础。该规划一方面要求巩固发展老三县乡村社会治理的好经验、好做法，另一方面要求大力创新实践、先行先试、率先突破，在新片区打造具有时代特征、中国特色、雄安特点的社会治理体系现代化示范样本，推出了一系列改革创新举措。如：构建区域化“大党建”工作体系、争取比照经济特区的立法权、在新建片区开展街区制体制改革试点、在新建片区开展“物业城市”试点、开展“新时代新社区新生活”服务质量提升行动、实施政府购买社区服务、引导社会组织跨区域承接雄安政府购买服务项目、大力发展社会企业、创新京雄同城化公共服务保障机制、将社区工作者队伍建设纳入新区人才发展规划、开展国际人才管理服务试点、进行志愿服务品牌建设、推进一社区一法律服务员、加强社会心理服务体系建设、推动“城市大脑”建设、创建全国社会治理现代化实验区等，推出了一系列改革创新举措。为了确保各项目标任务落实，根据新区发展实际，参照中央、河北省及北京等地社会治理规划，还设立了六个方面、53项核心指标，确保任务可操作、有量化、能考核。

总之，以形成全国“十四五”时期社会治理规划体系为标志，我国社会建设站在了历史新起点。这个新起点，是新时代中国特色社会主义社会建设理论与实践创新成果有机结合的新起点，是我国社会建设现代化体系初步形成、能力现代化基本具备的新起点。站在这个历史新起点，全视域研究和推进我国社会建设现代化意义重大、前景广阔。

[参考文献]

[1]王文.编制和实施五年规划是我们党治国理政的重要方式[J].红旗文稿,2020(23).

[2]辅导读本编写组.《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标的建议》辅导读本[M].北京：人民出版社，2020：61.

[3]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议[N]. 人民日报,2015-11-04.

[4][5][6]中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定[N].人民日报,2019-11-06.

[7]决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报,2017-10-19.
[8]习近平.习近平谈治国理政:第3卷[M].北京:外文出版社2020: 342-346.
[9][10][11]何立峰主编.《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》辅导读本[M].人民出版社, 2021: 50-173.
[12][13]北京市社会建设工作领导小组.北京市“十四五”时期社会治理规划[EB/OL].http://www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/ybzxgh/202201/t20220111_2588909.html,2021-05-18.
[14]王姗,李铁骥. 把昆明建设成为全国基层社会治理标杆城市[N]. 昆明日报,2021-12-10.
[15]国务院.国务院关于河北雄安新区总体规划(2018—2035年)的批复[EB/OL].http://www.hebei.gov.cn/phone/110062175/11068862/14514254/index.html, 2021-09-08.

责任编辑:陈 偲

The System Design of the Modernization of Full View Social Construction
——A Research Based on "China's 14th Five-Year Plan" System

Song Guilun

[**Abstract**] According to the requirements of the CPC Central Committee, the whole country attaches great importance to the preparation of " the 14th Five-Year Plan" . The 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and the Long-Range Objectives Through the Year 2035have carried out top-level design for China's socialism modernization construction.What is particularly gratifying is that many provinces, municipalities, autonomous regions and cities (districts) have formulated plans for social governance (or social construction) during "the 14th Five-Year Plan" period. This is the first time that a national five-year plan system for social construction has been formed, which integrates the state and the local governments, combines comprehensive and special projects. This has brought China's social construction modernization to a new historical starting point. Based on the research of the " the 14th Five-Year Plan" system, this paper makes an in-depth discussion on the design and implementation path of China's social construction modernization system from the full view of macro top-level design, middle-level operation mechanism and micro local governance.

[**Key Words**] "14th Five-Year Plan" Planning System; Social Construction Modernization; Macro top-level Design; Middle-level Operation Mechanism; Micro-grassroots Practice.