

“十二五”国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书

地方社会管理创新

突破和谐发展的行政障碍

姜晓萍 田 昭 著

 中国人民大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书

地方社会管理创新

突破和谐发展的行政障碍

姜晓萍 田 昭 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

地方社会管理创新:突破和谐发展的行政障碍/姜晓萍,田昭著. —北京:中国人民大学出版社,2014.1

(社会管理研究丛书)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-17959-9

I. ①地… II. ①姜…②田… III. ①地方政府-社会管理-创新管理-研究-中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 301644 号



“十二五”国家重点图书出版规划项目

社会管理研究丛书

地方社会管理创新

——突破和谐发展的行政障碍

姜晓萍 田昭 著

Difang Shehui Guanli Chuangxin

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

规 格 160 mm×235 mm 16 开本

版 次 2014 年 5 月第 1 版

印 张 26.25 插页 1

印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷

字 数 373 000

定 价 88.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

国家社科基金西部项目成果
四川大学社会发展与社会风险控制研究中心成果

序 言



世界银行把政府治理能力不足和政府规制无序视为经济、社会发展的行政障碍。在构建和谐社会的进程中，政府承担着协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定的重要任务。然而，由于改革开放 30 多年来政府把主要精力放在以经济建设为中心，忽略了社会建设与管理，导致我国社会建设严重滞后，社会公平问题凸显、社会矛盾加剧、社会风险增强。究其原因，无疑与政府在推进社会建设和管理方面的制度供给和治理能力不足有关，从而构成了影响和谐社会发展的行政障碍。这种现状迫切需要我们深入研究构建和谐社会进程中的行政障碍，寻求消除行政障碍的路径——地方社会管理创新。

美国公共治理专家理查德·C·博克斯（Richard C. Box）认为，“如果说 19 世纪至 20 世纪之交的改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织结构的话，那么 21 世纪的改革家们则将今天的创新视为一个创建以公民为中心的社会治理结构的复兴实验过程”。这表明人类进入 21 世纪以来，创新的重心已由追求政府管理的高绩效转向对社会治理的变革，公共治理中的政府权力本位开始转向公民权利本位。面对



社会转型中的社会结构变动、利益格局调整、社会公平问题凸显、社会矛盾加剧等难题，世界上很多国家都采取了通过政府再造消除行政障碍，通过培育公民社会组织推进协同治理等创新来改善社会治理结构，化解社会矛盾，预防社会风险。

我国从2004年党的十六届四中全会就提出，要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。2006年，党的十六届六中全会又提出了构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。2007年，党的十七大报告进一步明确了社会管理创新的基本内容。2011年，我国出台了《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》，对社会管理创新的指导思想、基本原则、重点领域和重点任务等作了战略部署。2012年，党的十八大报告把法治保障和公共服务作为社会管理的重要内容，提出“加强和创新社会管理，提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。

中央对社会管理创新的顶层设计，为地方政府开展社会管理创新实践提供了政策导航。各级地方政府也分别在以政府管理创新带动社会管理创新、以社会协同推进社会管理创新、以社会管理质量评估推动社会管理创新、以社会风险评估推进社会管理创新、以基层民主创新带动社会管理创新等方面进行了有益的探索。这些实践证明：一方面，我国目前的社会创新多数都是由地方政府主导推进，政府创新与社会管理创新存在内涵叠加；另一方面，社会矛盾和社会冲突的产生与政府公共服务、社会管理职能的缺失密不可分，具体表现为地方政府社会管理制度供给和社会治理能力不足，导致贫富分化持续加剧、社会公平问题突出、社会矛盾激化、社会冲突频发。地方政府陷入了既是社会问题的解决者又是社会问题制造者的角色紊乱。本书的目的，就是从构建和谐社会的公共需求，根据公共需求分析政府在哪些方面存在治理能力不足或政府规制无序，提炼出影响和谐社会的行政障碍；在此基础上，提出

以地方政府社会管理创新消除行政障碍的战略思路与实施路径,以破解目前存在的“公共权力膨胀—公民权利萎缩”和“公共需求增长—公共供给不足”的双重现实困局,切实解决构建和谐社会进程中的重点、难点问题,为落实科学发展观、构建和谐社会寻求战略选择和具体路径依赖。

全书主体部分有六章。第一章,导言。主要对选题的目的意义、研究思路与方法、国内外研究动态等进行介绍和分析。第二章,构建和谐社会的公共需求分析。主要对和谐社会的概念、内涵、特征与价值诉求等进行阐释,梳理和分析影响和谐社会的关键因素,并提炼出影响社会和谐的关键因素模型。在此基础上进行构建和谐社会的公民需求和制度需求分析。第三章,构建和谐社会进程中的行政障碍。在分析行政障碍概念和特征的基础上,笔者认为行政障碍是制约我国构建和谐社会的主要阻力,并且从政府制度供给不足和治理能力不够两方面剖析行政障碍的表现与诱因,提出社会管理创新是消除行政障碍,促进社会和谐的战略举措。第四章,我国地方政府推进社会管理的实践探索。主要是对我国地方政府推进社会管理的发展阶段、特色、动力机制、实践案例、存在的问题等进行梳理和分析,以把握我国地方政府推进社会管理的现状与问题,为对策研究奠定基础。第五章,国外社会管理的实践与经验启示。主要通过对国外社会管理的实践案例分析,总结国外社会管理的经验与启示,为我国构建社会管理的制度创新体系、提升地方政府社会治理能力提供借鉴。第六章,我国地方政府加强社会管理创新的战略构想与实施策略。主要对“十二五”期间我国地方政府加强社会管理创新的战略定位与战略框架进行分析,从社会管理创新的目标、基本原则、制度体系、关键环节、基础保障等方面构建进一步加强社会管理创新的总体战略。在此基础上,本章第三节从构建社会管理新格局行动计划、社会行为规范行动计划、公共服务均等化行动计划、社会组织培育行动计划、城乡新型社区治理体制改革行动计划、社会风险预警与应对行动计划六个方面提出地方政府加强社会管理创新的实现策略。

本书是对我们承担的国家社科基金西部项目“构建和谐社会的行政



障碍与地方政府制度创新”课题成果的提升与拓展，其中部分研究成果已以对策报告的形式得到地方政府的采纳和应用，产生了积极的社会效应。在本书的编撰过程中，田昭、郭金云、衡霞、杨磊等老师都参与了部分工作。廖欣、马鹂、苏文浩、胡直江、庄乾、郝芹、吴静、罗曼等研究生也参与了本书的资料收集与调研工作，在此向他们表示衷心的感谢。

感谢国家社科基金的项目资助，为我们的研究提供了资源保障，感谢本书案例中涉及的所有地方政府部门，它们的实践不仅为我们提供了研究素材，也启迪着我们的思维。感谢中国人民大学出版社的支持，使我们的研究成果得以问世。

姜晓萍

2013年4月于川大花园

目 录



第一章 导言	1
第一节 研究的目的与意义	1
第二节 基本思路与主要内容	3
第三节 研究方法与技术路线	6
第四节 国内外研究现状述评	10
第二章 构建和谐社会的公共需求分析	66
第一节 和谐社会的概念与内涵	66
第二节 和谐社会的特征与价值诉求	90
第三节 影响和谐社会的关键因素分析	98
第四节 构建和谐社会的公民需求分析	137
第五节 构建和谐社会的制度需求分析	154
第三章 构建和谐社会进程中的行政障碍	167
第一节 行政障碍的概念与内涵	167
第二节 行政障碍是影响社会和谐发展的最大阻力	173



第三节	影响我国社会和谐发展的行政障碍分析	176
第四节	以社会管理创新消除行政障碍	207
第四章	我国地方政府推进社会管理的实践探索	212
第一节	社会管理的基本概念与内涵	212
第二节	我国地方政府推进社会管理的几个阶段	215
第三节	我国地方政府推进社会管理的特点	223
第四节	我国地方政府推进社会管理的动力机制	225
第五节	我国地方政府推进社会管理的实践案例分析	237
第六节	我国地方政府推进社会管理进程中的问题分析	277
第五章	国外社会管理的实践与经验启示	284
第一节	国外社会管理的实践	284
第二节	国外社会管理的经验总结	296
第三节	国外社会管理对我国的启示	299
第六章	我国地方政府加强社会管理创新的战略构想与 实施策略	301
第一节	地方政府加强社会管理创新的战略定位	301
第二节	我国地方政府加强社会管理创新的战略框架	305
第三节	地方政府推进社会管理创新的实施策略	328
结 语		386
参考文献		392

第一章 导 言

第一节 研究的目的与意义

一、研究问题的提出

随着经济发展和改革不断深化，我国已经实现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的巨大变化。伴随经济分工的不断细化，社会分化也不断加强，现代社会从结构上不断被撕裂成有待合理拼接的碎片。2008年的贵州瓮安“6·28”事件、2009年的上海“钓鱼执法”事件、2010年的江西宜黄拆迁自焚事件等都警示我们，在利益多元化的今天，只有社会以一种和谐的状态运行、发展，不同利益主体的权利意识与政治诉求才能实现，现代社会结构分化所造成的矛盾、冲突才能化解，其制度弥合才能实现。

党的十六大报告第一次将“社会更加和谐”作为党的重要奋斗目标提出，十六届四中全会则进一步提出了构建社会主义和谐社会的任务。社会主义和谐社会的基本内涵和主要特征就是要依据社会公正与公平的原则，建立以利益调节为核心的社会整合机制，建立规范的对话和协商



机制，以实现和保持不同社会集团之间和谐的利益关系。构建社会主义和谐社会是未来很长一个时期内党、政府和人民重要的战略目标和努力方向，也是政治经济领域和学术界持续研究的热点、重点和难点。

世界银行把政府治理能力不足和政府规制无序视为经济、社会发展的行政障碍，并且在一些发展中国家展开了消除行政障碍的专项资助计划。在我国构建和谐社会的进程中，行政障碍尤其是政府制度供给缺失，必然是我们面临的现实难题。社会结构的剧烈变化和行政障碍的凸显，迫切需要我们建立新的行为规则，以制度的形式确定人们在新的社会结构中的相互关系。政府作为制度供给最重要的主体，为了能够提供更有力的公共治理，应当通过一系列的制度设计与创新，不断满足社会日益多元化的公共政策诉求和合理期望。

在此背景下，本研究将视野锁定在通过地方政府推进社会管理创新，特别是地方政府社会管理制度创新，来消除行政障碍，构建和谐社会。

二、研究的学术价值与实践意义

本研究采取“结构—过程”的分析路径，把和谐社会构建与行政障碍、地方政府推进社会管理创新结合起来进行动态过程的博弈分析，变单向因果关系为系统分析，既抓住了三者的内在逻辑联系，又能与重大现实问题紧密结合，增强了选题的学术价值和实践意义。具体表现在：

（一）学术价值

（1）在研究视野上，将构建和谐社会进程中地方政府的制度供给缺失与制度创新责任有机联系在一起，尤其对影响地方社会协调发展的行政障碍展开专题研究，有利于拓展地方政府创新的研究视角。

（2）在研究内容上，梳理制约社会、经济协调发展中的行政障碍，深入分析和谐社会构建与地方政府推进社会管理创新的内在逻辑、地方政府制度供给缺失的关键因素分析以及对社会和谐的影响、地方政府推进社会管理创新的动力机制与制度创新体系等，有利于弥补已有研究在这方面的薄弱环节，深化和丰富地方政府创新的研究内容，进一步增强

了研究的针对性和系统性。

(3) 在研究方法上,避免从文献到文献的空泛议论,引入社会学、制度经济学、心理学、管理学的相关研究方法,坚持理论分析与实证分析有机结合、定量分析与定性分析有机结合、宏观的总体分析与微观的个案分析有机结合,推动了公共管理学研究方法的多元化。

(二) 实践意义

(1) “十二五”规划把保障和改善民生作为实现经济转型的出发点和落脚点,将社会建设与社会管理创新提到了与经济转型并重的地位。这就要求我们准确把握影响社会和谐的各种因素,尤其要准确诊断制约社会和谐发展的行政障碍,充分发挥地方政府在制度创新中的主导作用。本课题研究不仅可以从理论上厘清地方政府推进社会管理创新与构建和谐社会的关系,也有利于贯彻落实“十二五”规划提出的加强社会管理创新的战略任务,为地方政府探索社会管理创新、构建和谐社会的实践提供理论指导与政策咨询。

(2) 可以针对目前我们社会发展中面临的“公共权力膨胀—公民权利萎缩”和“公共需求增长—公共供给不足”的双重现实困境,从政府制度环境、公共政策导向、行政行为规范等方面分析诱发社会矛盾与社会冲突的关键因素,切实解决制约社会和谐发展的重点难点问题,为地方政府加快推进社会管理体制变革,完善城乡公共服务体系,构建公民权益保障机制,化解社会矛盾、控制社会风险,促进社会和谐发展寻求战略选择和具体路径依赖。

第二节 基本思路与主要内容

一、基本思路

本书的研究以科学发展观为指导,紧密结合“十二五”规划,以构建社会主义和谐社会进程中所面临的行政障碍与地方政府推进社会管理创新为研究对象,吸收借鉴国内外相关研究成果,深入开展社会调研,



在社会学、管理学、行政学、经济学等多学科的理论框架内，重新解读新形势下构建社会主义和谐社会的新需求，深入分析阻碍构建社会主义和谐社会进程的行政障碍。在此基础上，积极探索适应和谐社会的地方政府社会管理创新体系，使其具有现实性、前瞻性、理论的开放性和实践的可操作性，从而增强地方政府推进社会管理创新的能力，最终达到通过地方政府社会管理制度创新来消除行政障碍、推动社会主义和谐社会建设不断深入的目标。

具体而言，本书的研究是以解决以下四个方面的基本问题为主线来完成的：

(1) 厘清选题成立的内在逻辑机理。通过多学科的研究视角深入剖析和谐社会、行政障碍与地方政府推进社会管理创新三者的基本概念、内涵、特性、构成要素等，在此基础上，结合“十二五”期间加强社会建设与社会管理的新形势、新需求，深入解读和谐社会、行政障碍与地方政府推进社会管理创新的内在逻辑机理。

(2) 分析影响社会和谐的关键因素，构建和谐社会的公共需求分析系统。由规范研究深入分析和谐社会的基本内涵、特征与价值诉求，提炼出影响社会和谐的关键因素；由实证研究深入调查社会公众对和谐社会的基本需求；在此基础上，从制度层面剖析现实的制度环境与制度缺失，从而形成基本价值诉求、公民需求、制度需求三个层面的公共需求分析系统。

(3) 准确诊断制约和谐社会发展的行政障碍，找准地方政府推进社会管理创新的突破口。通过对行政障碍概念、内涵与特征、表现形式等的分析，明确行政障碍是构建和谐社会的瓶颈与最大阻力，同时也是迫切需要地方政府开展制度改革与创新的突破口。

(4) 探索地方政府推进社会管理创新的战略策略，构建促进社会和谐的制度保障体系。以消除构建和谐社会进程中的行政障碍为目标，充分借鉴国外社会管理创新的经验，从我国社会管理创新的战略设计、策略实施、路径选择等层面构建促进社会和谐的地方政府推进社会管理创新体系。

二、主要内容

本书共分为六章，主要内容如下：

第一章：导论。该部分是对本书的一般性介绍，涉及研究的目的、意义、思路、内容、方法等。此外，该部分通过大量的国内外文献整理，梳理了国内外关于社会冲突、治理危机、社会和谐、政府制度创新等相关研究现状，分析了已有相关研究的焦点和核心问题，从中发现了现有研究成果的薄弱环节与不足，为进一步的研究找到了空间和突破点，也为启动研究奠定了坚实的资料与信息基础。

第二章：构建和谐社会的公共需求分析。该部分通过梳理中西方“和谐社会”概念的发展脉络、阐述不同学科对于“和谐社会”概念的描述、重新解读结合“十二五”规划的“和谐社会”概念，系统地研究了和谐社会的概念、内涵、目标以及价值诉求。在此基础上，从社会冲突理论的视角，结合社会心理学相关分析，通过对大量现实的社会冲突的考量，探寻出社会冲突的现实根源所在，创建了影响我国社会和谐的关键因素模型。这对于进一步突破制约社会和谐的瓶颈，推动和谐社会建设顺利进行，具有理论价值和应用价值。该部分从个体、群体两方面分析了构建和谐社会的公民需求，与之相对应地，还从五个方面分析了构建和谐社会的制度需求，即政府责任。结合关键因素模型与公共需求分析，我们认为，政府自身的行政障碍已经成为阻碍构建和谐社会的主要因素，因此消除行政障碍成为推动和谐社会建设的主要路径依赖。

第三章：构建和谐社会进程中的行政障碍。该部分首先依据政府失败、制度供给不足、行政行为失范等概念对行政障碍做出了明确定义，并阐述了行政障碍的本质内涵。然后从行政障碍导致社会不和谐的根源性、现实直接性以及构建和谐社会实践的削弱作用三个方面具体论述了行政障碍是如何成为影响和谐社会发展的最大阻力。最后，从现实情况出发，将阻碍我国社会和谐发展的行政障碍分为治理能力障碍、制度供给障碍两类，并进一步分析这些行政障碍形成的原因。基于以上对行政障碍的深入探究，我们认为，地方政府是行政障碍的主要制造者，消



除行政障碍是地方政府的主要责任,最重要的是,地方政府社会管理制度创新将是消除行政障碍的主要路径依赖。

第四章,我国地方政府推进社会管理的实践探索。该部分对我国地方政府开展社会管理制度创新的发展历程进行了梳理,从脉络的把握中总结分析了我国地方政府推进社会管理制度创新的几种主要模式以及创新特点。该部分还重点关注我国地方政府推进社会管理制度创新的动因、动力机制以及动力变迁的一般模式,这对于进一步推动地方政府推进社会管理制度创新的可持续性具有一定的理论和应用价值。此外,该部分搜集了大量我国地方政府开展社会管理制度创新的案例,通过典型案例选取与分析、多案例比较分析和典型案例个案剖析等实证研究了我国地方政府推进社会管理制度创新的现状,提炼了经验和启示,并在此基础上归纳出了“十二五”期间我国地方政府进一步推进社会管理制度创新面临的问题与挑战。

第五章,国外社会管理的实践与经验启示。该部分对国外的社会管理创新进行了梳理,从管理理念和制度变迁的角度分析了国外社会管理创新的发展趋势。同时,本章选取了国外社会管理创新的典型案例,并对案例进行分析和经验总结。最后根据国外的实践情况,总结了国外的社会管理创新经验以及对我国社会管理创新实践的启示。

第六章,我国地方政府加强社会管理创新的战略构想与实施策略。本章从战略规划、策略实施、路径选择三个层次建立起了适应和谐社会建设的社会管理创新战略与制度体系,并着力使之具有理论指导性和现实操作性。

第三节 研究方法与技术路线

一、研究方法

本书旨在在社会学、管理学、行政学等多学科的理论框架内,重新解读新时期和谐社会的目标、需求,并深入分析阻碍和谐社会目标实现的行政障碍,进而积极探索适应和谐社会的地方政府推进社会管理创新

体系,使其具有理论开放性、现实性、前瞻性和实践的可操作性。

本书的研究方法主要有:

(一) 定量研究与定性研究相结合

定量研究主要指搜集用数量表示的资料或信息,并对数据进行量化处理、检验和分析,从而获得有意义的结论的研究过程。它通过按某种标准对研究对象的特征进行量的比较来测定对象特征数值,或求出某些因素间量的变化规律,其目的是对事物及其运动的量的属性作出回答。定性研究方法是根据社会现象或事物所具有的属性和在运动中的矛盾变化,从事物的内在规定性来研究事物的一种方法或角度。它是以普遍承认的公理、一套演绎逻辑和大量的历史事实为分析基础,从事物的矛盾性出发,来描述、阐释所研究的事物。

结合研究内容,本书采用的是定量研究与定性研究相结合的方法。具体来说为图表分析、案例研究、统计分析和比较分析。文中通过对国内外和谐社会、行政障碍和地方政府创新的相关文献进行归纳,列出图表进行分析,比较清晰、直观地展示出和谐社会建构中的行政障碍,并形象生动地展现出我国地方政府推进社会管理创新的发展趋势。例如,在第四章关于地方政府推进社会管理模式分析中,笔者采用了图表分析方法。同时,通过收集整理中国地方政府创新案例库,总结出我国地方政府创新的几种模式,在定性分析的基础上,通过对地方政府创新的制度化能力和案例样本的统计分析,对我国地方政府推进社会管理创新的动态进行定量的比较研究。

(二) 规范研究与实证研究相结合

所谓规范研究,就是根据一定的理念、价值标准或行为规范对事物的“是非”作出评价,主要回答“应该是什么”的问题。实证研究,就是通过直接观察和分析描述出事实与事实间的实然状态,主要解释“是什么”的问题。本书综合采用了实证研究与规范研究相结合的方法。运用实证研究方法首先阐明和谐社会产生的背景、特征、阶段性成果,并多角度地论述对行政障碍的理解与认识,然后运用规范研究方法对近年来的地方政府改革进行评述。同样,在论述地方政府推进社会管理创新