

中国社会改革评论

China Social Reform Review

第1辑

国家创新与发展战略研究会社会建设与社会治理研究中心 主办

郑必坚

谈谈社会建设与社会治理

陈刚

加强社会建设 深化社会治理

宋贵伦

社会建设、改革、治理的北京实践与中国特色

魏礼群

加快构建中国特色社会主义社会体制

王名

社会建设宏伟蓝图与社会组织改革发展趋势

龚维斌

在社会体制改革中发展社会组织

王金华

浅议加强和创新社会管理的底线

丁元竹

完善首都基本公共服务供给方式的思考与建议

中国社会改革评论

China Social Reform Review

第1辑

国家创新与发展战略研究会社会建设与社会治理研究中心 主办

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会改革评论·第1辑/宋贵伦主编. —北京:中国人民大学出版社, 2014. 1
ISBN 978-7-300-18436-4

I. ①中… II. ①宋… III. ①体制改革-研究-中国 IV. ①D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 301648 号

中国社会改革评论 (第 1 辑)

宋贵伦 主编

Zhongguo Shehui Gaige Pinglun

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	北京宏伟双华印刷有限公司	
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次 2014 年 3 月第 1 版
印 张	15.5 插页 1	印 次 2014 年 3 月第 1 次印刷
字 数	245 000	定 价 50.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

编委会

主 任	郑必坚					
副 主 任	陈 刚					
执行副主任	宋贵伦	陆晓春	刘润华			
委 员	李宝柱	赵小卫	王金华	丁元竹	张 坚	
	王想平	李阳春	王 名	赵孟营	邹明春	
主 编	宋贵伦					
副 主 编	赵小卫	张 坚	王想平	邹明春		
编辑部主任	岳金柱					
编辑部成员	甘承伟	游 斐	宋 珊	王 涛		
	李筱婧	李 薇	王 楠	张 亚		

关于建国以来“社会治理”历史经验和 前景展望的一点思考*

——兼谈当前抓紧相关调研工作的重要性

郑必坚

新中国建立 60 多年来，特别是改革开放 30 多年来我国发展和改革取得的伟大成就，以及 2009 年以来我们党和国家应对国际金融危机的重大胜利，充分显示了我们党的领导坚强有力、中国特色社会主义事业充满旺盛生命力。这是中国社会能够保持和谐稳定、长治久安的根本物质基础和政治基础。这一观察和判断当前中国走向的根本之点，是不容置疑、不能动摇的。

当然，对于我国经济社会日益凸显的深层次矛盾和不安定因素，也不容忽视、不能掉以轻心。这里我只就国家安全问题要同“社会治理”问题更加紧密地联系起来，尤其要把“社会治理”问题提到更加迫切和重要的议事日程上来，并且开展有系统的相关调研工作问题，陈述一点浅见。

一、“社会治理”是关乎国家安全的一项真正的内功、基本功

一般地说，国家安全有对外和对内两个侧面，而对内这个侧面则同“社会治理”息息相关。无论古今中外，“兴衰”同“治乱”总是密不可分地联在一起的。“兴衰”就是“国家安全”，“治乱”则是“社会治理”。

特殊地说，在今天，在 21 世纪上半叶，中国正经历工业化、城市化、市场化、信息化、国际化这样全新的社会大变动。在这样的特殊历史条件下，国家安全同“社会治理”的关系问题，又以种种更加复杂的形式凸显

* 本文系郑必坚同志 2010 年 3 月的一篇研究报告。经作者同意，作为本刊代发刊词。



出来。

我们的同志，尤其是处在一线工作的各方面负责同志，天天碰到的，一方面是发展和改革的新要求层出不穷；另一方面则是反映社会矛盾激化的种种社会问题（包括大大小小“事件”和“案子”）大量涌现。这两方面情况一齐逼到眼前。

再加上还有“三个交织”——国外境外因素和国内境内因素相交织，传统安全问题和非传统安全问题相交织，以及网上动向和网下动向相交织。

在这样的情况下，国家安全和社会治理二者密不可分的关系，前者在很大程度上依赖于后者的关系，就实在是一个值得高度关注的大问题。

应当说，社会治理乃是国家安全绝对不可或缺的一项真正的“内功”，真正的“基本功”。

二、建国 60 多年“社会治理”的历史经验和两大段历史进程

所谓“社会治理”，说到底还是“人的治理”。

当前我国“人的治理”的一个最突出最重大的新情况，就是 13 亿多人口中的相当一部分，作为求职、求富和创业（还有求学）的人群，正在地区间、城乡间、行业间（还有国内境内与国外境外之间）以多种方式和巨大规模流动起来。

那么，这样的具有时代全新特点的“人的流动”，究竟从何而来呢？要回答这个问题，我认为首先就需要回溯一下建国以来的相关历史进程。

应当如实地说，在这个“人的流动”问题上，建国后的 60 多年中，是经历了重大转折的。大体而言，经历了前 30 年和后 30 年两大段。前 30 年这一大段，特点是四个大字：“组织起来”；后 30 年这一大段，特点也是四个大字：“活跃起来”。

先来说前 30 年。就在建国前一天，1949 年 9 月 30 日，毛主席在《中国人民大团结万岁》这篇宣言中郑重宣告：“全国同胞们，我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态”。应当说，从那时起直到“文革”前，我们国家真正是这样做了，而且做到了大约把全中国百分之九十几的人口都组织在“公”字号的各种“组织”当中，即人们现在常说的“体制内”。还应当说，这是毛主席治国理政的一项大战略，本身即是一项巨大社会治理工程，对于国家安全和稳定确曾起到重大保

障作用。

但是，我们又不能不看到，这样的“组织起来”，是在计划经济体制基础之上，是在城乡二元结构和后来的农村人民公社化基础之上，因而又不可避免地越来越走向反面，起到束缚活力、束缚社会生产力发展和解放的僵化作用。别的且不论，只就农民来说，八亿农民束缚在有限的耕地上，农村没有出路，中国没有出路！一个极端的例子：三年经济困难时期，非正常死亡多少人，但是到北京上访的人比今天少得多！这当然不是说，那时生活就比今天还要好，而是那时把农民管得太死了。“组织起来”走向了反面！

再来看后30年。从1979年起，我们党实行拨乱反正和改革开放的战略转变。这个转变的最重大特征之一，就是使中国活跃起来。1987年5月12日，邓小平同志在一次谈话中这样说：“中国真正活跃起来，真正集中力量做人民希望做的事情，是在一九七八底党的十一届三中全会以后。”情况正是这样。随着改革开放，随着社会主义市场经济的发展和农村人民公社的废除，尤其是数以亿计的农民工进城务工以及多种经济成分的发展，还有国企职工下岗分流、出国留学的开放，等等，“人的流动”就成为当代中国一个突出的重大现象。

再过细一点说，这种巨大规模的“人的流动”，这种持续至今的“中国真正活跃起来”，正是由改革开放和社会主义市场经济开辟了广阔空间，随着经济社会成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式发生重大变化，大量原属“公”字号单位管理的“单位人”，脱离原工作单位（含村镇）而自由地流入社会，自谋职业或以各种手段谋生，从而成为“社会人”而来的。

也许可以这样估计：今天全中国大约只有较小比重的人还在“公”字号的各种“组织”里；而相当大比重的多数人则在此之外（即所谓“体制外”），这里包括：非公有制经济的从业人员、农民工、被征地农民、灵活就业人员、失业人员和自由职业者，以及从事“灰色职业”的人群和某些“高危人群”，等等。

除了巨大规模的“人的流动”之外，还有异常活跃的“金流”、“物流”、“信息流”和“意识（思潮）流”，总共“五流”。而这“五流”，又是在工业化、城市化、市场化、信息化、国际化这“五化”的全新历史背景之下，从而就形成为当代中国的一个大趋势，一个深刻影响于当代中国



社会生产力发展和社会生活各个方面，以至广大民众社会风习和心理状态的大趋势。

当然必须充分肯定，这样的“人的流动”，这样的当代中国社会生产力发展和社会发展大趋势，正是中国在新时期真正活跃起来的一个突出表征，而且其本身还启动和催生新的活力和动力。试看今天中国大地，东南西北的建设热潮，就可以明白一条新的道理：这样的“人的流动”，其真正的本质，乃是“生产力要素的巨大流动”！具有这样改革开放历史特点又如此巨大规模的“人的流动”——“生产力要素流动”，在中国历史和世界历史上都还不曾有过的。可以当之无愧地叫做“史无前例”，叫做“举世无双”，还应当叫做“方兴未艾”。真正大潮还在后面。

但是与此同时，我们又必须清醒看到，这样的“人的流动”，必然带来种种矛盾，种种不协调，种种失序、失范、失衡，以至种种阴暗东西沉渣泛起。凡此一切，又正是今天“社会治理”问题上种种难点之最后原因所在。

由此而来的，就是深刻的历史转折、社会变革对传统的“人口管理模式”，以至对整个传统的“社会治理模式”，提出了前所未有的重大挑战。

别的且不论，只就我们基层“社会治理”问题来说，只靠派出所和居（村）委会这两大手段的状况，恐怕是难以为继了。

三、党的十七大关于“社会治理”的总战略和前景展望

党的十七大郑重提出的科学发展观和“构建社会主义和谐社会”是一条总纲，实际上同时也就是我们党在当代中国“社会治理”问题上的一条总战略。这就是要努力建设一个“全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处”的，以“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”为基本特征的“社会主义和谐社会”。

这个集中的表达，不仅要求进一步澄清过去在社会主义条件下仍然强调“阶级斗争为纲”而来的某些深层次思维定势和积习，而且要求在“社会治理”问题上，进一步形成适应新世纪新阶段构建“社会主义和谐社会”的一整套新的具体方针、政策、制度、办法，以及新的队伍和新的作风。

同时，这个表达，也十分明确地反映了“社会治理”与民主法制的关系。“社会治理”，离不开民主法制建设。而作为“社会治理”重要任务和基本特征之一的民主法制建设，又不可能脱离经济社会发展的实际水平，

不可能脱离我国发展不平衡的实际状况，不可能脱离民生建设的实际需要。

这可是一项大工程，是当代中国在新世纪新阶段的“社会治理”大工程！

我们在前面已经说过，新中国的第一个30年，毛主席提出的“组织起来”，曾经是真正做到了（后期走向反面）；建国第二个30年，邓小平同志提出的“活跃起来”，也是真正做到了，并且至今方兴未艾（同时无可避免地存在种种失序、失范、失衡现象）；那么我们今天，在这个“社会治理”新的大目标实现问题上，是否可以这样设想：从党的十七大提出“和谐社会”建设任务算起，第一步用5年时间，到2012年党的十八大时，能够初见成效；然后再用8年时间，到2020年，即全面建设小康社会目标基本实现之日，能够大见成效。这也就是说，从十七大算起，总共用13年时间（从今年算起，则是10年时间），“社会治理”方面的一整套新的具体方针、政策、制度、办法和新的队伍建设、作风建设能够相应大体定型，并且大见成效。做到这一点，那就是一个新的了不起的伟大胜利。

我认为，到那时，我们就可以说，我们这个人口大国的“社会治理”，是在工业化、城市化、市场化、信息化、国际化这样全新社会大变动达到新水平的历史进程中，在不动摇地坚持发展社会生产力这个中心的牢靠物质基础上，在经历了建国后30年“组织起来”（第一大段）、改革开放30年“活跃起来”（第二大段）之后，真正开辟了一个“更加有序，又更加活跃，更加和谐起来”的崭新阶段（第三大段）。

四、当前正是着手有系统地加强和完善“社会治理”的极好时机

我还想进一步强调一点：今天在应对全球金融危机的新形势下，我们正在展开建国以来最大规模的经济结构调整、内需开发和民生建设。而这对于我们有系统地加强和完善“社会治理”，正是一个的极好时机。

试看今天我们正在努力解决的牵动最广大人们心思的问题，诸如劳动就业、社会保障、社会救济、上学看病、利税调节、交通运输、社会治安、打击犯罪，以及社区建设、网络安全、突发事件预警机制等，不是都同“社会治理”问题紧密联系在一起的吗？

在如此巨大规模的经济结构调整、内需开发和民生建设进程中，社会生活各方面问题和矛盾无疑将会暴露得更加充分。当然，“社会治理”的新办法新经验也会层出不穷。



此时此刻，确实已经到了把理论研究部门和实际工作部门更加紧密地结合起来，联系2010年和未来中长期“社会治理”问题的实际，作出更有系统、更有针对性和更有分量的调查研究的时候了。

五、开展“社会治理”问题的周密系统调研工作的建议

以上四条，说了我的“一个观点”，即把“社会治理”问题提到更加迫切和重要的议事日程上来。现在再来说我的“一项建议”。

我认为，要真正实现良好的“社会治理”，需要一切相关部门共同努力，依靠广大人民群众，同时很好地发挥（而不是排斥）广大社会工作者的积极作用。

基于这样的认识，我的“一项建议”，就是可否考虑由相关主管部门和相关研究机构，在科学发展观和中国特色社会主义理论体系指导下，以“社会治理”为主题，或合作或分别地开展比较系统周密的调查研究，并在此基础上形成关于“新世纪新阶段中国社会治理”的近期（五年）和远期（十三年）工作大纲设想，作为决策参考。

还可考虑在条件成熟时，逐步形成一整套以“当代中国国家和社会治理”为主题的系列教材。这套教材，应是理论和实际相结合的，既有基本道理又有措施案例，既有书面读本又有影视材料，并且区分层次，适合广大公安干警及其他社会工作部门和相关团体各级人员阅读使用的，富有说服力量和动员力量的好教材。

附带提一点，就“社会治理”问题进行适当的国际经验交流，也宜逐步做起来。

总而言之，面对今日“天下大势”，面对世界范围金融危机将带来国际格局的重大变动，面对这样一个时代新关节，我们国家应当有以善处，首先是善处自己。而善处自己的根本立足点，就是进一步练好“内功”。良好的“社会治理”，正是绝对不可或缺的一项真正的“内功”，真正的“基本功”。

这当然是一件大事。我坚信，在中国共产党和中国特色社会主义理论体系的指引下，我们一定能够办好这件大事，办好这件其重大深远意义现在可能还难以充分估量的大事。

| 目 录 |

论坛演讲

1. 谈谈社会建设与社会治理 郑必坚 /2
2. 加强社会建设 深化社会治理 陈刚 /4
3. 社会建设、改革、治理的北京实践与中国特色 宋贵伦 /8
4. 加快构建中国特色社会主义社会体制 魏礼群 /12
5. 加快社会体制改革，推进首都科学发展 王翔 /20
6. 关于社会体制改革的几点思考 刘润华 /23
7. 加快社会管理体制改革创新任重道远 程天权 /27
8. 在社会体制改革中发展社会组织 龚维斌 /32
9. 培育社会组织共同参与社会治理 崔明华 /40
10. 社会建设宏伟蓝图与社会组织改革发展趋势
王名 张严冰 /48
11. 社会组织管理制度改革问题 邓文奎 /55

理论观点

1. 大力加强和创新社会管理 更好地保障和改善民生 赵胜轩 /62
2. 搞好社会管理创新的三点想法 陈冀平 /65
3. 民富然后国富 社会强然后国家强 周为民 /70
4. 社会建设与社会管理创新的四个“抓手” 李强 /73
5. 重建社会管理的基石——诚信与规则 刘应杰 /78
6. 浅议加强和创新社会管理的底线 王金华 /84
7. 加强社会管理的基础工作 推进我国社工实务体系建设 赵蓬奇 /87
8. 完善首都基本公共服务供给方式的思考与建议 丁元竹 /95



9. 居住证制度与流动人口服务管理 翟振武 赵梦晗 /102

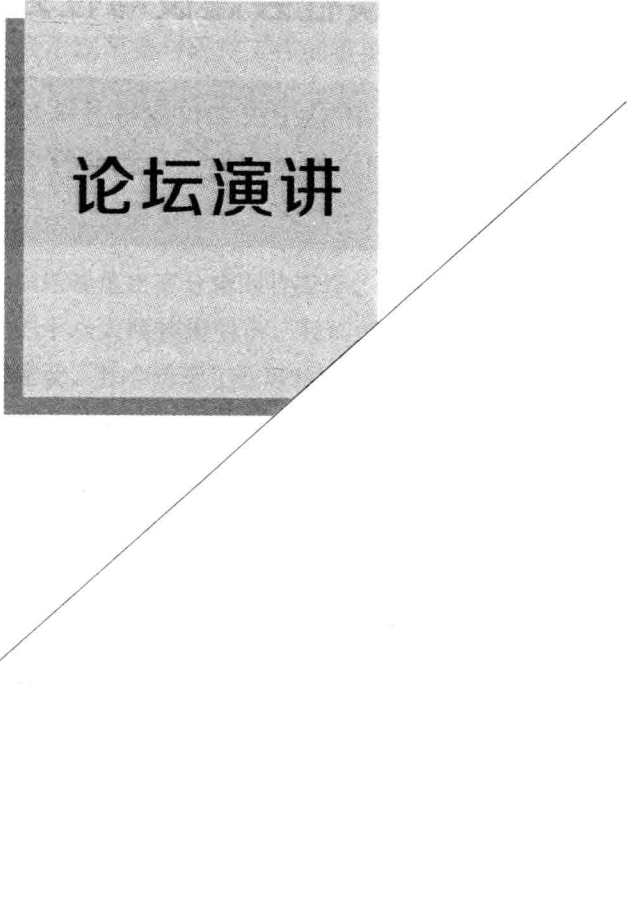
调查研究

1. 北京市社会建设工作进展情况 中共北京市委社会工作委员会、北京市社会建设工作办公室 /110
2. 赴广东学习考察社会建设总结报告 北京市赴广东学习考察团 /117
3. 共青团“枢纽型”社会组织体系建设的实践探索 共青团北京市委委员会 /124
4. 关于推进社会服务管理网格化工作的调研报告 赵小卫 /133
5. 北京市社会动员工作调研报告 周开让 /145
6. 北京市社区办公和服务用房建设与管理立法调研报告 张坚 /156
7. 商务楼宇党的建设研究——以北京市为例 陈建领 /161
8. 首都社会工作人才队伍建设研究报告 刘占山 /172
9. 加快推进信息化 为加强社会建设提供强有力的技术支持 王丽竹 /181
10. 关于建立现代社会组织体制的调研报告 刘轩 /190
11. 关于北京国际化社区建设的调研报告 王智玲 /201
12. 加快完善现代社会组织法人治理结构的行动策略 王想平 /210
13. 2012年度北京市居民社会心态调查报告 张青之 /214

深切怀念

1. 社会建设时代已经来临 陆学艺 /222
2. 从怀念陆学艺教授谈起 宋贵伦 /230

来稿体例 /235



论坛演讲



谈谈社会建设与社会治理

中共中央党校原常务副校长
国家创新与发展战略研究会会长
郑必坚

社会建设和社会治理，说到底是对人的管理和服务。这对我们这样一个已经拥有 13 亿多人口，而且还将拥有 14 亿以至 15 亿人口，而又处在全面建成小康社会历史进程的大国，至关重要。当前，我国工业化、城市化、市场化、信息化、国际化的蓬勃发展，已经带来并将继续带来社会结构和社会组织的巨大变动。与此同时，又必然带来种种社会矛盾，种种失序、失范、失衡现象。这样极端复杂的两重性的发展，不仅从正面，而且也从反面尖锐地说明，能否真正做到在现代化进程中扎实有力地推进社会建设和社会治理，实在是关系国家安危，关系国家治乱兴衰的一项真正的内功，真正的基本功。

回顾我国推进社会治理的历史进程，我提出这样的观点：前 30 年，毛泽东号召的“组织起来”，曾经是真正做到了，后期在某些方面搞得陷于僵化；后 30 年，邓小平提出的“活跃起来”也是真正做到了，并且至今方兴未艾，但同时又积累了众多深层社会问题。复杂曲折的历史进程，要求我们在今天，在 21 世纪第二个十年，面对到 2020 年全面建成小康社会这一新的伟大历史任务，把社会建设、社会治理推进到一个更高的、既生动活跃又更加有序的崭新阶段。这就决定了我们当前的中心课题，就是一定要下苦功，在对我国社会各项突出矛盾进行认真周密调查研究的基础上，

做好社会建设体系、体制的构建，争取到2020年，形成社会建设、社会治理方面一整套新的具体方针、政策、制度、办法，以及相应工作队伍和工作体系。

今天这个论坛，特别是今天成立的社会建设与社会治理研究中心，可以说是我们加强社会建设、社会治理研究工作的一个新起点。我们的研究中心，应当成为推动社会治理调查与研究工作的重要平台。应当紧扣全面建成小康社会的阶段性特征，紧密结合我国社会建设、改革、治理的具体实际，既注重顶层设计，着力体制机制研究，又面向基层实践，着眼突出问题调研，切切实实地在社会建设和社会治理问题研究上建立一个持续推进的工作机制。还要努力争取，适应党和国家关于社会建设的总体安排和部署，及时地和持续地总结提炼出有分量的阶段性、标志性工作成果。

我衷心希望，在党的十八大精神指引下，我们能够以自己的工作，为新世纪新阶段中国社会建设、社会治理工作新格局，为在21世纪第二个十年真正开辟一个“更加活跃又更加有序、更加和谐”的崭新阶段，作出新贡献。

（本文系作者在首届中国社会建设论坛暨社会建设与社会治理研究中心成立仪式上的致辞）

加强社会建设 深化社会治理

贵州省委常委、贵阳市委书记

陈刚*

社会建设与社会治理都是我国当前的重大理论和实践问题。大家知道，治理理论产生发展于西方发达国家，如今被广泛运用于政府治理、公司治理、社会治理乃至全球治理。治理的思想在我国也源远流长，古人常常提及“治国”、“治世”、“治天下”和“善政”、“仁政”、“善治”等，历代先贤都反复强调“天下大治”。尽管这不是我们今天所讲的完整意义上的“治理”，但其中也蕴含着当今“治理”理论的一些内涵和理念。

党的十六大以来，中央高度重视社会建设工作。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》首次提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，而党的十八大进一步明确要“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”，这为构建具有时代特征、中国特色的社会建设体系和社会治理结构指明了方向。在探索社会治理理论的运用与实践创新的过程中，一些专家认为，社会治理是政府、社会组织、企事业单位、社区、公民个人等，通过平等合作的伙伴关系，依法对社会事务、社会活动和社会生活进行规范与管理，最终实现公共利益最大化的过程。我个人理解，在当前，社会治理就是围绕全面建成小康社会、构建社会主义

和谐社会这一目标，动员政府、社会、市场、公众等多方力量，运用行政、经济、文化、法律等多种手段，把政府的管理与社会的自治有机统一、有效衔接，促进社会更加和谐稳定、活力有序，确保人民更加安居乐业、幸福安康。中央明确强调的社会管理是中国特色社会主义“五位一体”总体布局中的重要组成部分，“社会治理”则是加快推进社会建设的重大举措和创新路径。也就是说，深化社会治理是我们创新社会管理、构建和谐社会的必然要求和实现路径。

近年来，北京市委市政府按照中央的统一部署和要求，着眼构建和谐社会首善之区，围绕“社会服务更加完善、社会管理更加科学、社会动员更加广泛、社会环境更加文明、社会关系更加和谐，社会领域党建全覆盖”，也就是我们常说的“五个更加、一个全覆盖”的目标体系，进行了有益的探索和实践。一是创新社会建设工作体制。在市区层面分别成立由党政主要领导挂帅的领导机构和工作部门，形成全市社会建设与社会管理工作总揽全局、协调各方的格局。二是创新社区治理体制。大力推进社区规范化建设，完善社区党组织、社区居委会、社区服务站职能，构建社区党建、社区自治、社区服务“三位一体”的治理格局。三是创新社会组织管理体制。按照分类管理、分级负责原则，构建市、区县、街道三级社会组织“枢纽型”工作体系，建立政府购买社会组织服务机制，促进社会组织自我管理、自主发展，全市基本形成市、区、街三级社会组织“枢纽型”体系网络。四是完善社会动员参与机制。围绕共建共享，推动驻社区单位、社会组织协同参与和企业履行社会责任，扩大公众有序参与，逐步提升社会工作者专业化职业化、不断加强志愿服务规范化常态化建设，初步形成新型社会动员及社会参与治理的机制。五是创新社会治理方式方法。推进城市网格化社会服务管理体系建设，推广村庄社区化服务管理经验，形成商务楼宇“五站合一”服务管理模式，不断提高社会治理精细化水平。六是创新社会领域党建工作。通过推进社会领域党建工作全覆盖，在社区、社会组织、非公企业、商务楼宇建组织、建阵地、建服务体系，通过党建工作创新引领社会服务与社会治理创新。同时，积极推进社会建设政策法规体系建设，在出台和完善“1+4+X”系列政策以及印发《北京市社会服务管理创新行动方案》、《中共北京市委关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》、《北京市“十二五”时期社会建设规划纲要》的基础上，推动政策体系向法规体系拓展延伸，促进社会建设依法有