

广东改革丛书

社会治理创新 概论

周林生 著

Social management innovation

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

广东改革丛书

社会治理创新 概论

周林生 著

Social management innovation

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理创新概论 / 周林生著. — 广州: 广东人民出版社, 2015.5
ISBN 978-7-218-10046-3

I. ①社… II. ①周… III. ①社会管理—创新管理—研究
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 059308 号

Shehui Zhili Chuangxin Gailun

社会治理创新概论

周林生 著

版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 曾白云

责任技编: 周杰 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpsh.com>.

印刷: 广东广州日报传媒股份有限公司印务分公司

开本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张: 16 插页: 2 字数: 238 千

版次: 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

定价: 38.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

序

彭 森

社会治理是国家治理的重要内容，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重大任务。当前，我国改革处于攻坚期和深水区，发展处于转型期和关键期，社会稳定也进入了风险期，国家安全面临严峻挑战，社会管理面临许多矛盾和问题，必须通过全面深化改革，实现从传统社会管理向现代社会治理的转变。因此，在2013年11月，我应广东省体制改革研究会之邀，到广州参加第十二届广东改革论坛时，强调提出全面深化改革应当重点处理好“五大关系”，特别是要进一步处理好经济发展与社会发展的关系。

会后，林生同志表示很认同我的观点。他谈到自己即将出版的一本新书——《社会治理创新概论》，该书想从基本理念与目前广东各地正在推进的社会建设实践等方面，对建设公平正义社会的现实路径进行一些研讨，提出一些解决和缓解社会现实中不公正问题的基本思路。日前，他送来书稿，希望我抽空看看，并为此书作序。广东省体改研究会这些年一直在组织和推进广东的改革研究，为推动广东改革发展做出了突出贡献。林生同志的书稿，充满时代的气息和创新的精

神，从理论与实践结合的角度，既研究了公平社会建设的理论问题，也带有体制改革的实践特色，这恰恰是建设公平正义社会最关键的环节，也是此书的意义之所在。

《社会治理创新概论》一书基本由两大部分组成：前十一章主要讲社会治理的基本理论，后四章讲广东各地正在进行的社会建设实践或案例。如我所料，在社会治理的基本理论方面，本书比较研究了国内外社会治理理论的一些基本特点，阐述了社会治理的内涵、目标、路径、主体和客体的关系，特别是研究了政府职能与社会治理关系，行政体制改革与社会治理体制机制创新的问题。书中指出：“在我国，目前的社会治理体制是建立在传统的高度一元化的社会管理模式基础之上的，因此存在许多问题。而制度建设是社会治理的一个重要方面，要实现社会治理的现代化、科学化、规范化就必须有一套科学、严谨、行之有效的制度。”在这里，我们可以看到体改研究界的同仁，在社会治理体制、制度建设方面的特别关注和独具匠心。

关于怎么建设公平正义的社会，现在社会上有着很多争论，而打破这个僵局是从反腐败开始的。大家都知道，光靠反腐败是不能够解决问题的，必须依靠制度建设，依靠法治。把中国的民主法治制度的框架建立起来，依法实现社会治理，这是建立公平正义社会最现实的路径选择。

如何依法实现社会治理？正如书中指出，这需要改变高度一元化的社会管理模式。作者不赞同对社会进行“管理”，而强调应该实施社会“治理”，虽然“只有一字之差，但境界却大不相同”。他认为：“管理”主体是一元的；而“治理”主体是多元的，更加突出了人民群众的主体地位。“管理”是纵向的、垂直的，从上而下，由政府管群众；而“治理”是扁平化的，包括法治、德治、自治、共治等内涵。“管理”常常是单向度的，强调控制，突出政府的行政权威；而“治理”则是系统的、体系化的，注重协调，包含着群众的自治、

社会的自治和具有反馈回路的治理，主张更多发挥NGO组织的调节作用。“管理”必然导致官本位；而“治理”则要求民本位。社会治理不是把社会管住、管死，而是着眼于增加社会活力。必须认识到，法治是新的历史条件下治国理政的基本方式。“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”创新社会治理，必须牢固树立依法治国的理念，善于用法治精神引领社会治理，用法治思维谋划社会治理，用法治方式破解社会治理难题，把社会治理纳入法治轨道。

如果说经济体制改革的核心是处理好政府与市场的关系的话，那么社会体制改革的核心就是处理好政府与社会的关系。必须加快政社分开，适合由社会组织提供公共服务和解决的事项，应交由社会组织承担。实践证明，大量社会性、公益性、事务性的社会工作，全部由政府来管，管不了也管不好。社会管理不能够仅仅看作是政府对社会的管理。如果片面地理解为政府对社会的管理，就会片面强调强化权力，把社会当中的大事小情全都管起来，这样的社会管理就走偏了。社会管理不能仅仅实施政府的单一管理，而应该动员人民群众和社会组织共同来自觉参与，注重各种社会主体的协调、互律和共治，把政府对社会的管理和社会的自治能力结合起来。

书中介绍的广东部分城乡社会管理改革实践，生动地展示了广东人敢为人先的创新精神。虽然这些个案在解决社会问题、规范社会行为、促进社会公平公正建设方面还仅仅是迈出了一小步，但是，这些改革措施在维护社会稳定、促进社会和谐、协助协调各种社会关系方面进行了大胆的探索，值得我们进一步研究、提炼和推广。

正是基于此，我乐意把这本书推荐给大家。希望与广东省体改研究会的同仁一道，继续深入切磋完善社会治理的相关问题，通过思想和制度创新，不遗余力地推进公平正义的社会建设。

（作者系中国经济体制改革研究会会长）

目录

CONTENTS

序 (彭森) / 1

引言 / 1

第一节 社会治理面临的问题 / 2

第二节 社会治理创新的意义 / 9

第一章 社会治理的内涵、目标、路径 / 12

第一节 社会治理的内涵 / 12

第二节 社会治理的目标 / 15

第三节 社会治理的路径 / 18

第二章 社会治理的主体和客体 / 22

第一节 社会治理的主体 / 23

第二节 社会治理的客体 / 26

第三节 社会治理者的基本素质 / 28

第三章 社会治理的理论体系 / 33

第一节 国外社会治理理论 / 34

第二节 中国的社会治理思想 / 37

上卷

11

第四章 社会治理与政府公共职责 / 45

第一节 政府职能与社会治理 / 45

第二节 行政体制改革与社会治理机制创新 / 52

第三节 社会治理与基本公共服务创新 / 56

第五章 社会治理与社会组织 / 60

第一节 社会组织的现状与问题 / 60

第二节 社会组织治理的任务 / 69

第三节 社会组织治理的创新模式 / 73

第六章 社会治理制度建设 / 77

第一节 社会治理制度建设的现状与问题 / 77

第二节 社会治理制度建设的任务 / 80

第三节 社会治理制度建设的路径 / 81

中卷

87

第七章 个人社会治理 / 88

第一节 社会人的概念界定 / 89

第二节 个人社会治理的时代问题 / 91

第三节 个人社会治理的理论脉络 / 94

第四节 个人社会治理的实践模式 / 98

第八章 家庭社会治理 / 102

第一节 家庭社会治理的概念界定 / 103

第二节 家庭社会治理的时代问题 / 107

第三节 家庭社会治理的理论脉络 / 110

第四节 家庭社会治理的实践模式 / 113

第九章 社区社会治理 / 119

- 第一节 社区的概念界定 / 119
- 第二节 社区社会治理的时代问题 / 123
- 第三节 社区社会治理的理论脉络 / 125
- 第四节 社区社会治理的实践模式 / 129

第十章 公共服务创新 / 134

- 第一节 公共服务的概念界定 / 135
- 第二节 公共服务的时代问题 / 137
- 第三节 公共服务的理论脉络 / 140
- 第四节 公共服务的实践模式 / 142

第十一章 社会安全治理 / 148

- 第一节 社会安全的概念界定 / 149
- 第二节 社会安全治理的时代问题 / 150
- 第三节 社会安全治理的理论脉络 / 155
- 第四节 社会安全治理的实践模式 / 159

第十二章 社区建设与社区治理案例 / 166

- 第一节 广州越秀：创新城市社区治理 / 166
- 第二节 广州南沙：深化基层医疗卫生机构改革 / 169
- 第三节 佛山南海：“政经分离”推进农村体制综合改革 / 172
- 第四节 顺德：“两社三工”社区治理模式 / 175
- 第五节 中山：“2+8+N”的农村社区治理模式 / 178
- 第六节 阳江江城：开创社会企业式社区治理模式 / 181
- 第七节 湛江沙湾：创新社区互助网络 / 184
- 第八节 揭阳揭东：推进农村社会治理体制机制改革 / 187
- 第九节 云浮：自然村乡贤理事会 / 190

第十三章 社会组织培育与发展案例 / 193

- 第一节 韶关翁源：“协会+合作社”的农村社会组织创新 / 193
- 第二节 梅州：食品行业协会综合培训平台 / 196
- 第三节 东莞：社会组织孵化基地 / 198
- 第四节 清远连州：创业青年现代农业发展协会 / 202

第十四章 社会安全综合治理案例 / 206

- 第一节 惠州惠城：开拓社会安全治理新格局 / 206
- 第二节 汕尾海丰：以法治政府促社会改革 / 209
- 第三节 江门鹤山：打造“大调解”社会治理格局 / 212

第十五章 社会工作服务案例 / 215

- 第一节 深圳：市民情感护理中心 / 215
- 第二节 珠海：“温暖一千”行动 / 218
- 第三节 汕头龙湖：构建民生事业保障体系 / 221
- 第四节 佛山禅城：安颐通助老服务 / 223
- 第五节 河源源城：开拓新客家人城市整合新机制 / 226
- 第六节 茂名：探索留守儿童教育新模式 / 230
- 第七节 肇庆怀集：文星儿童福利中心 / 232
- 第八节 潮州枫溪：创新异地务工人员服务管理 / 234

后记 / 237

引 言

当前，市场机制对资源配置的决定性作用日益突出，职工对企业、事业单位的依存程度不断弱化，社会主体已经逐步由“单位人”转变为“社会人”，中国开始步入社会矛盾凸显的社会转型期。随着经济体制改革不断向纵深推进，社会结构分化逐渐扩展，社会问题日渐凸显并有取代经济问题居于更突出位置的变化趋势。改革重心从主要集中于经济领域向全面深化改革转变，社会体制改革前所未有地备受关注。因此迫切需要我们厘清政府和社会的边界，及时调整和创新社会治理，加快实现“五大转变”：政府的角色定位从管控型政府向服务协调型政府转变，治理方式从具体事务管理的“划桨”向把握方向的“掌舵”转变，治理主体从一元治理向多元共治转变，治理目标上从治标向治本转变，治理手段上从行政手段向经济、法律与行政手段综合运用转变。

第一节 社会治理面临的问题

改革开放30多年来，我们始终坚持以经济建设为中心。对社会问题有意或无意的忽略，导致在经济社会高速发展的今天，各种社会矛盾不断累积、爆发，社会治理也面临着日益复杂困难的局面。那么，社会治理的职责是什么？怎样进行社会治理？今天，这已成为摆在各级政府面前的重大课题。

社会治理是为实现社会治理目标的活动或者这些活动的过程，目的是维护社会稳定，保障社会公平正义，使社会形成良好的治理秩序。这个过程是在现有社会治理现状下，探索运用现有的多方面的资源和经验，并依据社会治理的实际情况，结合社会治理的理念和规范，在实际工作中运用社会治理的新理念、新知识、新技术、新方法和新机制等构建新的社会治理活动和实施过程。

一、社会治理面临的问题

在30多年社会经济的飞跃发展过程中，我们的经济形式、社会结构、社会组织形态都产生了剧变，社会发展正逐步进入转型社会、网络社会和风险社会同步来临的特殊时期，社会结构、阶层向多元化方向转变。过去几乎是清一色的“单位人”，现在更多的是挤不进“乐园”的“社会人”，更多的社会成员不存在对单位的人身依附关系，完全自由流动。各种所有制经济充分发展，社会成员就业形式多元化，各类用工单位采用“非单位”的管理体制，城乡社会治理体系基本脱节，出现许多治理盲区。大量青壮年聚集务工城镇，不完整的城市化进程带来了“一城两制”“一村两制”“一家两制”“人户分离”等诸多现象，成为社会治理面临的重大问题。特别是进入信息社会，网络、无线通信等新媒体发展迅速，政府部门对虚拟网络的管理还没有建立全新的社会治理理念，管理的方式、手段也相当滞后，直接导致社会治理的难度随着网络媒体的发展逐渐增大。再加上由于既

往发展路径依赖，政府的资源主要还集中在经济建设领域，“稳增长、调结构”先行，“促改革、惠民生”殿后，配置在社会治理的人力、物力和财力仍然严重不足，我国社会治理的几项基本指标——政府效能、政治稳定和没有暴力、话语权和问责制、法治和控制腐败、质量监管——的改善相当缓慢，这使得我们长期难以摆脱社会治理有心动却难于行动的尴尬处境。

二、社会治理创新存在的主要问题

加强社会建设、完善社会治理，是党的十八大的重要精神。十八大以来，各级政府通过多种途径，不断探索与推进社会治理，取得了一定成效，但仍然存在许多需要解决的问题。

（一）政府偏重于管制而忽视服务

虽然政府强调要构建服务型政府，但政府部门普遍习惯于运用行政权力对民众进行管理，服务意识不强。政府考核偏重经济业绩，社会责任和社会治理的考核指标权重仍然偏低。而对社会治理，偏重行政目标考核，忽视社区自治和服务功能情况。

（二）政府为社会治理的单一主体

在社会治理中社会组织和市场组织的参与度远远不够。社会组织普遍发育不成熟，或者缺乏生存、发展的空间，或者具有明显的行政化色彩。组织规模偏小，功能作用甚小；社区管理的行政化趋向严重，还不善于集聚社会力量和资源，实现社区的共治共享。

（三）公众参与社会治理不够

目前，只有少数地方政府建立了公众参与重大事项决策评议、监督的社会机构。总体来看，公众参政议政的途径并不畅通。大多数地方政府重大公共决策出自长官意志、部门意志，往往在没有经过社会公众咨询的情况下就贸然出台。许多决策、政令由于科学化、民主化的水平较低，不符合实际和民意，往往引发民意汹涌，社会不满，根本难以执行，有的还未正式出台就胎死腹中，有的出台几天即匆匆收场，往往成为流传甚广的社会笑话。

（四）社会治理人才缺乏

在现代社会，信息相当发达。而不少政府部门习惯于沿用老一套社会管理模式，对新时期的社会治理要求首先是不明确，其次是难于及时跟上。新的专业化人才较为匮乏，特别是缺少具有社会学和公共管理学等学科背景和实际管理经验的复合型人才。

（五）社会治理上下联动不畅

政府内部分工不明确，责任主体不清晰，使社会治理的成本增加，管理效率大打折扣。政府职能部门与派出机构缺乏有效的联动。有时，尽管矛盾出现在基层社区，但问题涉及政府职能部门，镇街无力单独解决。在面临群众大量利益诉求时，镇街组织只能逐级向上级职能部门反映，往往因为无法及时解决，导致越级上访，而最终责任大多又落在社区基层。

（六）社会治理的基础设施较差

我国作为一个农业大国，农村人口占了将近2/3，而且不少地区经济发展水平低，公共服务及基础设施建设落后，农村社会治理经费缺口很大。农村税费改革后，乡镇财力下降。特别是实行村民自治以来，一些社区组织甚至被家族势力操纵，政府建设资金被这些家族据为己有。

提高社会治理的科学化水平，既是市场经济的内在要求，也是化解复杂社会矛盾的需要。只有本着以人为本和构建和谐社会的宗旨，积极创新和推进社会治理，才能保持社会的生机和活力。

三、社会治理失序的主要表现

经济体制改革，是对原有均衡的制度进行改革，原均衡进入非均衡、达到新的均衡的过程。这个过程实质是利益格局重新调整的过程，也是旧的利益均衡被打破、新的利益均衡建立的过程。在这个过程中，有的人受益多一点、有的人受益少一点，有的人的利益甚至受到损害。相应的补偿纠偏制度尚未建立完善，因而许多社会成员心理失衡，社会失序现象相当严重，社会治理难度增加。

面对烦扰缠身的社会治理，我们需要清醒地认识到，问题的症结在于缺乏必备的社会基础。如果将社会治理视为一种博弈，信任和均衡则是博弈的基本条件。如果缺失其中一种，则这种博弈有可能是一种负和博弈，其直接后果是社会治理依靠弱肉强食的丛林法则来推动，导致“囚徒困境”的悲剧不时上演。目前，社会治理失序主要表现在以下几个方面：

（一）贫富差距拉大和就业均衡失序

改革开放是一个创造活力、创造财富的制度整合过程。由于制度均衡和利益均衡被打破，造成利益群体间的非均衡，社会在造就无数亿万富翁的同时，也使部分大众相对利益受损，社会心理失衡。一是社会贫富分化严重。市场经济造就了效率，制造了拥有百万元、千万元甚至百万元财富的富翁，这是可以接受的。但由于制度的不完善，改革的不彻底，20世纪90年代之后，开始形成财富向强势群体集聚、贫困向弱势群体沉淀的不正常、不合理的社会变化趋势，也淘汰了弱者，制造了贫穷。虽然社会整体的富裕程度发生了质的飞跃，但群体间、区域间贫富分化日趋严重，部分群众难以分享甚至没有分享到改革开放应有的成果，表现为贫困群体持续向农村沉淀。例如，城乡二元结构的尖锐矛盾长期得不到解决。与城市规模急剧扩张形成鲜明对照，农村社会事业及其基础设施一直落后于城市发展速度，占人口2/3的农业人口，基本上享受不到或者是只享有很低水平的社会保障（如农民养老金每月只有五六十元）。不同群体富裕程度的分化，还表现为贫困群体持续向中西部地区沉淀，区域差距持续拉大。除城乡差别、区域差距外，行业、脑体差距等也在扩大，贫富分化的直接表现就是收入差距的扩大，催生出庞大的低收入群体和贫困群体。在农村贫困人口中，约60%集中在西部，其中还没有解决温饱问题的将近2000万人。二是失业大军规模庞大。城镇需要就业人数每年保持在2400万人以上，按经济增长保持8%的速度计算，新增岗位和补充自然减员仅需1100万人，缺口1300万人。当前我国面临保持经济增长和实现充分就业这两大基本目标的取舍矛盾。用牺牲效率和效益来扩大就业，意味着将要冒丧失国家竞争力的风险；在资本有机构成提高和经

济日益重工业化的情况下，追求经济增长的效率和效益又会使更多的人走入失业行列。尽管如此，目前政府还基本没有意识到更没有着力推进社会组织、社会工作就业。殊不知，就业既是获取收益、实现生存目的、追求美好生活的前提和基础，也是人类生活的基本内容。就业是民生之本，就业率是直接检验社会和谐与稳定的一个标准。持续扩大并且在流动着的失业大军，同样在挑战社会正义。

（二）社会保障制度不健全

当前，我国的社会保障制度建设已经取得了较大的进展，但从整体来看，还没有对社会广大成员尤其是低收入群体完全形成有效的托底和保护网络。一是社会保障涵盖范围较窄。目前我国参加社会保障的人中，参加基本养老保险的人只有1.6亿，应该拥有养老保险人群中尚有80%的人徘徊在这一制度之外；我国城镇医疗保险人数是1.1亿，农村是0.7亿，总共只有1.8亿，没有医疗保险保障的还有10亿多。二是社会保障没有完全体现公平正义。社会保障宗旨和本意是通过二次分配，实现社会的公平正义。但是，我国的社会保障在某种程度上造成更大不公。绝大多数的农民和城镇部分弱势社会成员没有得到应有的保障。往往越是收入高的社会成员，提取的保障金越高，养老保险、医疗保险的水平越高。越是经济发达地区，政府财政投入社会保障资金就越多，当地居民的保障水平就越高。三是我国的社会保障体系、保障标准不统一，城乡分割非常严重。在社会保障实施的主体上，应由政府、市场、家庭个人等共同进行，但目前政府财政的投入就不足。为大众尤其是为特别困难群体提供基本生存保障，是政府存在的理由之一，托底机制的缺失，将动摇社会稳定的根基。

（三）市场经济体制摧毁了“寄生性”的制度依托

社会有序运行依赖于权威、文化习惯，更依赖于制度。经济和社会是紧密联系在一起，经济制度由计划体制向市场体制的根本性变革，必然冲击社会治理运行体制。

一是市场制度使“单位人”丧失“主管”，“社会人”群体日益庞大。随着经济体制变革和政府行政职能的转变，大量的依存于传统体制的“单位人”，变成体制外的无主管的“社会人”。传统的单

位制也发生了重大变化，单位不再高度行政化。与此同时，随着市场经济体制的确立，依托市场自生的大量“社会人”队伍日益壮大。计划体制解体释放和市场经济体制建立催生的两部分相加，使得“单位人”和“社会人”在规模上权重关系发生颠覆性的逆转，“社会人”已经成为社会的主导性群体。传统单位制管理下的体制管理幅度日益萎缩，且对“社会人”无能为力，而新的针对“社会人”的社会治理体制还在建立过程中，社会治理的制度更替发生断层现象。二是“人户分离”现象日益普遍，户籍管理制度逐渐丧失治理效能。我国的户籍管理制度《中华人民共和国户口登记条例》包括常住、暂住、出生、死亡、迁出、迁入、变更等七项人口登记制度。这个制度要达到对人口基本信息、社区的公共安全和对人口迁徙进行行政控制的目的。该制度还以法律形式严格限制农民进入城市，限制城市间人口流动。然而随着就业制度市场化和“社会人”成为主导性社会群体，加上城市拆迁异地安置，“人户分离”已经成为比较普遍的现象。在经济比较发达的城镇，流动人口的比例不断增大，在南方一些沿海城市，非户籍人口甚至大大高于户籍人口。通过户籍掌握和管理人口的传统做法逐渐失效，对流动人口带有明显歧视性的原有户籍管理制度开始解体，人口管理制度的更替同样发生断层现象。同时，随着城镇化进程迅速推进，现代化的新式居民小区已经是城镇居民主要居住场所和生活场所，这也造成了大量的诸如社区管理、物业管理等社会事务，城镇街道管理体制、居委会和社区治理模式等一系列制度同样面临新旧断层的局面。三是社会公共治理出现断层。我国的公民社会是伴随计划经济体制解体成长起来的，有一定的自发性和盲目性特征，这使得我国民间社会发展不能适应社会经济制度的变革。从民间组织上看，大都规模小、力量弱，随着公民社会迅速成长，政府如何培育、发展与规范社会组织，如何与社会组织协调运行，为公民社会发展提供良好的制度环境，这是目前迫切需要解决的问题。