



国家行政学院
学术著作出版资助

社会

中国社会体制改革： 战略与对策

Zhongguo Shehuitizhi Gaige
Zhanlue Yu Duice

体制

丁元竹◎著

国家行政学院出版社

013061310

D61
317



国家行政学院
学术著作出版资助

社会



中国社会体制改革 战略与对策

Zhongguo Shehuilizhi Gaige
Zhanlue Yu Duice

体制

丁元竹◎著



北航

C1666973

国家行政学院出版社

D61
317

018130810

图书在版编目(CIP)数据

中国社会体制改革：战略与对策 / 丁元竹著.
—北京：国家行政学院出版社，2013.6
ISBN 978-7-5150-0814-1
I. ①中… II. ①丁… III. ①体制改革—研究—中国
IV. ① D61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 134540 号

书 名 中国社会体制改革：战略与对策

作 者 丁元竹

责任编辑 李旭颖

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

电 话 (010) 68920640 68929037

编 辑 部 (010) 68928817

经 销 新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

版 次 2013 年 6 月北京第 1 版

印 次 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 20

字 数 304 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-0814-1

定 价 45.00 元

目 录

Contents

导 论 让梦想成真 / 001

第一节 从一个真实的故事说起 / 001

第二节 由故事引申出的问题 / 004

第三节 怎样让梦想成真? / 008

第一章 社会体制的历史发展和逻辑演变 / 010

第一节 社会体制及其意义 / 010

一、界定社会体制的内涵和外延 / 010

二、研究社会体制改革的学术价值与实践意义 / 011

三、透视社会体制的三个理论视角 / 012

第二节 社会体制的历史发展 / 013

一、中国社会体制的历史脉络 / 013

二、当代世界主要社会体制 / 020

第三节 当代社会体制的逻辑演变 / 029

一、中国学者对于社会体制的探索 / 029

二、其他国家学者对于社会体制的认识 / 033

第二章 公共领域的历史发展与逻辑演进 / 038

第一节 公共领域及其意义 / 038

- 一、公共领域的内涵与外延 / 038
- 二、对公共领域的不同理解 / 039
- 三、公共领域与公共部门 / 041

第二节 公共领域的理论解释 / 042

- 一、利己主义的理论解释 / 042
- 二、利他主义的理论解释 / 045
- 三、公共权益的理论解释 / 050
- 四、公共服务的理论解释 / 051
- 五、公共领域的争论：效率与便利性 / 053

第三节 公共领域的历史演进 / 056

- 一、公共领域演进中的各种角色 / 056
- 二、公共消费与公共就业 / 061
- 三、公共服务扩张的国别和地区视角及相关制度 / 065

第三章 社会体制中的利益格局与决策秩序 / 085

第一节 利益格局在社会体制中的核心位置 / 085

- 一、共同富裕问题的普遍性 / 085
- 二、实现共同富裕面临的难点和焦点 / 088

第二节 创新分配方式的目标 / 093

- 一、分配方式：连接经济体制与社会体制的扭结 / 093
- 二、基本公共服务均等化是实现公平目标的重要制度设计 / 094

- 三、实现基本公共服务均等化与财政体制改革 / 095
- 四、实现基本公共服务均等化需要创新供给模式 / 098
- 五、影响分配方式的主要因素 / 099
- 六、分配方式差异的制度性因素分析 / 101

第三节 决策秩序在社会体制中的基础地位 / 102

第四节 社会价值体系中的平等问题 / 108

第五节 基层的社会治理 / 112

- 一、基层社会治理的基本理论 / 112
- 二、国际上基层社会治理的特点和中国传统 / 114
- 三、政府创新与社会创新 / 116

第四章 社会体制的社会生活内涵 / 119

第一节 价值意义与工具意义上的社区 / 119

- 一、作为生活共同体的社区：美国的启示 / 120
- 二、作为共同体的社区的逻辑演变：从共同体到社区 / 125
- 三、使社区建设的目标集中在塑造生活共同体上 / 130

第二节 为什么志愿机制是可能的？ / 140

- 一、志愿机制是人类的一种行为模式 / 141
- 二、志愿机制的人类本质特征是什么？ / 144
- 三、志愿机制怎样才是可能的？ / 147

第三节 拉近心与心之间的距离 / 150

- 一、用心凝聚以共同价值为基础的共识 / 150
- 二、凝聚社会共识 / 153

第五章 社会体制改革与社会管理创新 / 158

第一节 社会管理概念的理论、历史和国际视角 / 158

- 一、社会管理概念的理论分析 / 159
- 二、社会管理的历史考察 / 164

第二节 社会管理的国际视角 / 168

- 一、技术层面的社会管理 / 168
- 二、社会的宏观管理 / 169
- 三、社会的冲突管理 / 169

第三节 现代社会组织体制建设 / 171

- 一、满足公共利益和社会利益是现代社会组织体制的基本制度安排 / 172
- 二、扩大就业和提高就业质量是现代社会组织的重要功能 / 174
- 三、政府与社会组织之间的关系是现代社会组织体制的核心 / 175
- 四、与市场机制联盟是现代社会组织体制建设的重要趋势 / 177

第四节 创新社会管理面临的主要问题 / 179

- 一、科学判断现阶段中国经济发展阶段性特征问题 / 179
- 二、社会管理体制机制的顶层设计与组织构架 / 182
- 三、涉及群众根本利益问题的解决方式问题 / 184
- 四、本地居民和外来人口的社会融合问题 / 185

第五节 社会管理创新的体制内涵 / 186

- 一、社会管理是一项重要的体制机制建设 / 186
- 二、经济转轨和社会转型与社会管理创新 / 190

第六节 创新社会管理的症结 / 192

- 一、我们已经走到哪里，要到哪里去？ / 192
- 二、政府相关部门在社会管理领域的职能定位 / 195
- 三、中央和地方在社会领域的事权与财力关系
还没有完全理顺 / 196
- 四、“社会协同、公众参与”机制的破题 / 197
- 五、流动人口户籍制度与财政体制和社会认同 / 199

第七节 社会管理创新的积极探索 / 200

- 一、完善民意表达机制，协调利益关系 / 200
- 二、加强社会关爱，促进社会互助 / 203
- 三、关注人民生活，夯实民生基础 / 204
- 四、寓管理于服务之中，在服务中实现管理 / 205
- 五、改革流动人口管理方式，
应对人口老龄化挑战 / 206
- 六、探索城乡社区治理模式，
做实基层社会管理基础 / 208
- 七、完善社会管理格局，激发社会活力 / 209
- 八、完善社会风险评估机制，提升应急管理能力 / 211
- 九、优化体制机制，提高社会管理效率 / 212

第六章 社会体制改革的重要领域 / 214

第一节 提升社会治理能力 / 214

- 一、提高全体社会成员沟通与融合能力 / 215
- 二、提高各类社会管理主体的社会问题处置能力 / 217
- 三、提高政府战略性社会管理能力 / 220

第二节 寻求经济问题的社会解决方案 / 223

- 一、走出历史的惯性：寻求多元选择 / 223
- 二、经济问题的社会原因与经济问题的社会解决方案 / 223
- 三、经济健康发展的社会发展基础 / 226
- 四、满足所有人的全面需求是经济增长的强大动力 / 229

第三节 探索社会经营 / 232

- 一、概念的提出：界定与背景 / 232
- 二、社会经营的理论基础和历史依据 / 233
- 三、社会经营的基本内容和基本方法 / 234
- 四、社会经营理论与方法对我国社会发展的启示 / 239

第四节 提高在复杂环境中的决策能力 / 241

- 一、越来越复杂的决策环境 / 241
- 二、最好的决策是通过多方合作实现的 / 245
- 三、真正的决策共同体一定是一个密切合作的群体 / 248

第五节 提高社会政策的制定水平 / 251

- 一、面对发展中的各种现实问题 / 251
- 二、借鉴国际视角透视中国问题 / 252
- 三、重视理论探究和综合分析的价值 / 253

第七章 当代中国社会体制的改革目标模式与路径选择 / 256

第一节 新的历史和逻辑起点 / 256

- 一、国内外相关前沿问题 / 256
- 二、强化社会力量在社会事务中的积极角色 / 262
- 三、主要结论与深入讨论 / 273

第二节 中国当代社会体制改革和创新的基本要素 / 275

- 一、“建立在合理利益和公正决策边界下公众参与”的当代中国社会体制改革和创新目标模式 / 275
- 二、通过顶层设计和创新建立中国社会体制的“宏观调控与微观搞活”制度环境 / 276
- 三、通过“优化利益格局、再造微观主体、创新运行方式”建构中国社会体制的运行机制 / 278

第三节 加快社会体制改革的整体设计与配套措施 / 282

- 一、改革和创新现阶段收入分配的路径 / 282
- 二、探索共同富裕的路径 / 283
- 三、加强基层社会管理 / 287
- 四、寻求社会共识 / 289
- 五、创新社会管理的路径 / 291

参考文献 / 301

导 论

让梦想成真

本书是作者最近两年思路历程和研究心得的记述，也是对一些现实问题的深入思考。最初，我思考和研究社会体制及其改革主要还是想从深层次上探索社会管理创新的体制机制，并为进一步加强和创新社会管理提供规律性和深层次的理论支持。不过，朋友居住的小区发生的一系列事件引发了我对社会体制问题更加深入的思考，整个发展也需要从整体上考虑社会发展环境的意义。

第一节 从一个真实的故事说起

2013年春节前后，某小区发生恶性群发入室盗窃案。某日半夜，出差在外的朋友被家里安装的报警电话唤醒，显然是有贼进入家中。因人在外地，朋友立即拨打了小区监控中心电话，监控中心工作人员接听报警电话后表示会派人去看看。由于家里报警电话一直响个不停，若干分钟后朋友又不停地拨打了监控中心电话，但有回应，没行动。物业指望不上，朋友就直接打了110。

所在区公安分局和管辖小区的派出所的反应速度还是很快的，他们比小区保安到得早。令人吃惊的是，当民警到达小区要求保安带他们到朋友家时，保安表示他们不清楚朋友家的具体位置。由于物业对小区情况不熟悉和态度怠慢，盗贼自然是溜走了。

当民警在朋友家出现场时，又接到另一家距朋友家 100 米的住宅报警。从时间上判断，窃贼在民警已到小区时，就在距离不超过 100 米外的住户家大肆抢劫。之所以称为抢劫，是因为窃贼看到了家里有人，竟然猖狂地用手电照射业主，如入无人之地翻遍所有可翻之处，拿走一切可拿走之物，偷酒时还要挑了红方再选黑方。

朋友说，这个小区发生盗窃案的住户及次数似乎两位数都打不住了，有的住户已经不止一次被盗，而且几乎从来都是群案，按说对此物业应该有所警惕，在接到报案后，理应马上到附近的几家认真检查。但是他们什么都没有做。小区以前发生过多起盗窃案，物业基本不让业主知道、不让小区内的工人说。这么多家住户被盗，物业却不能给公安部门提供任何有价值的线索，户外监控和室内报警根本没有发挥作用。

鉴于物业不作为，朋友通知了熟悉的业主请他们回家检查一下，谁知还真应了“不看不知道，一看吓一跳”的老话，当天夜里，盗贼居然光顾了 9 家住户。连续发生这样的恶性案件，物业却号称监控系统正在改造而不提供录像。

被盗的 9 家住户中有一家是在两周内第二次被盗。小偷被抓住后，发现竟然是小区现任保安小头头。为此，业主心里非常恐惧。

鉴于以上状况，朋友作为盗窃案的受害人，向小区业主们提出了以下建议：请业主共同关注小区安保问题，共同监督加快监控系统的建设，建议广大业主暂不将物业费交给目前对小区安保未尽基本责任的物业公司。可将这笔钱筹集起来，由公安局、住建委等有权部门或基层政府监督建立专项基金。如果开发商和物业公司改造后的监控系统不能得到业主（或即将成立的业委会）的认可以及公安部门的检验，业主就可以动用这笔资金专项用于加强安

保措施，用自己的钱来保卫自己的安全。

针对小区入住几年来盗窃案频发的恶劣问题，业主们召开了安保治安座谈会，业主代表多次请街道办事处民政科提前通知开发商和物业公司领导到会，但是他们均以各种借口逃避。尤其是开发商，以领导出差为借口，谎称可以周二开会，尽管这一天对绝大多数业主是个很不方便的时间，但是大家仍然以极大的耐心等待开发商的通知，谁知大家又一次被欺骗。

一个本来品质很好的小区，却让物业管理得如此混乱。5年来，主要因为贪污，该小区物业已更换了15任经理，保安如同虚设，累计发生盗窃案件70多起，小区已成为盗贼的天堂。

根据《北京市住宅区业主大会和业主委员会指导规则》，该小区通过前期业主自荐、推荐，经与部分业主代表、建设单位、物业公司共同协商，确定了业主大会筹备组成员名单。由于小区几位业主不懈的努力，街道办事处终于出面到小区和大家见面座谈成立业主委员会的事宜。但业委会要依法成立，特别是在由开发商主导的《物业法》制约下，成立业委会要有一个漫长、繁杂的过程，需要固定人员依法按程序办事。业主们希望组织人能够开一个预备会，固定联络人员，定下工作计划。

为了筹备业委会，业主们自发建立了业主论坛，一周内，就有70多名业主参与了论坛，大家竞相在这个平台上发布信息，发表言论，使论坛成为了小区安全和小区建设的各种信息的发源地和集散地。这种虚拟网络与传统的“熟人社会”相呼应，使人与人之间的归属感大幅度提高。论坛把来自各个方面的意见和建议集中处理，形成强大的意见和建议的集合能力，有利于舆论的发酵、形成与传播。论坛体现社情民意，论坛影响社区舆论。像当前的微博一样，该小区业主论坛用户关注的最大问题是公共安全，用户一方面通过论坛关注公共安全事务，另一方面也通过论坛发表评论，表达自己的观点，维护个人的权益。

第二节 由故事引申出的问题

社会环境建设应当摆在整个发展的什么样的位置？个人收入水平提高了，人们把多余的钱用于投资和置业，置业后发现社会环境恶化令人胆战心惊，盗窃案件发生后，该小区一些业主纷纷在微博上表示将出售已经购置的房产。进一步说，社会环境恶化会影响人们的投资热情和创业信心。小的社区是这样，大的社会也不会例外。中国经济水平达到现在这样一个阶段，把社会环境建设摆在重要位置似乎毋庸置疑。要研究经济繁荣后的社会稳定问题。小区发生盗窃之后，一些业主开始考虑转让房产问题，很多人当初为了置业才作出了这样的选择，现在却因为治安问题开始考虑退却。中国梦的实现需要社会建设和社会体制保障，没有一个稳定的社会环境，何以实现置业者有恒心？

那些市场做不太好、政府也可能做不好的事情，应该交给谁去做？如何发挥居民的积极性和参与热情？这需要建立社会动员机制。首先，鼓励居民在法治的框架内，自发地组织起来，关心社会事务、参与社会事务、解决社会问题。作者在一些调研中也了解到，志愿者的培养，尤其是专业志愿者的培养、激励和保持是当前完善社会服务管理中的难点问题。另外，专业社会工作者也比较短缺，尤其在养老、心理咨询等方面需要大量的专业社会工作者，这些问题，既涉及待遇问题，也涉及人事制度，包括户籍制度等问题。其次，依法治理社会，就是政府要全心全意地提供公共服务，这是政府的根本职责。政府要部分地承担社会管理的责任，所谓部分承担，就是说，社会管理的另外一部分责任实际上是需要居民自己承担。

发挥居民的积极性和参与热情还要最大限度体现以人为中心。首先，使用信息技术是完全必要的，但决不能忘记人的因素是第一位的。服务型政府是以居民为中心的政府，而不是以政府自身为中心的政府，它要求政府实现“民本位”的思想观念转变，最大限度实现居民的广泛参与，建立居民、政府、社会组织和企业之间的交流互动，把民意诉求体现在政府决策、执行和

评估过程中。其次,美国前总统克林顿说过,在信息化时代,要给人民更多的机会和授权,让他们自己去解决问题。国际经验表明,复杂的政策问题单靠政府自身是不能解决的,只有大多数人民参与到这个政策的过程中,有效的公共服务和公共政策目标才能得以实现。再次,通过网络建立起新的公共领域,拓宽居民参与的渠道,推动“社会协同、公众参与”体制的完善。如果政府制度不能让社区居民接近公共政策过程,或者只将居民视为事件而不是人的话,那么,居民恐怕没有什么特别的理由一定要支持政府的政策。现代技术的快速发展和应用如果缺乏民主和法制与之匹配,很可能给市场侵蚀百姓利益带来机会。作为制度设计者的政府和决策咨询部门需要从深层次考虑这些问题。最后,发挥居民的积极性和参与热情还要将居民的问题和需求细化,并建立相应的机构进行处理。美国堪萨斯的劳伦斯市对市政服务做了细化,针对每一类问题和需求,都设有专门电话,诸如垃圾车、狗叫、人行便道修理、房屋修理、涂鸦、危险停车、悬垂的树枝或灌木、坑洼、地理信息系统资料索取、迷路狗、暴雨堵塞、杂草、路灯损坏等,除此之外,还专门设有应急电话,专线专用,专事专办。这样有利于提高效率,也有利于提高居民的满意度,既可以解决居民的需求,也可以扩大基层公共部门的就业。

发挥居民的积极性和参与热情还要发挥行政服务中心的社会组织作用。一些地区的行政服务中心的设施设备堪称一流,如何充分利用需要进一步开拓思路。行政服务大厅不仅可以办成公事公办的场所,也可以考虑办成市民活动中心。行政服务中心的阅览室等完全可以开放给居民召开会议,包括社区居民的会议。这样,既可以发挥公共设施的作用,也可以推动更多的人参与到政府的各项社会事务中来。行政服务中心可以考虑与自己工作有关的公共议题,自己或者通过居民组织沙龙、座谈等方式,寻求更加符合居民需求的解决方案。

如何让居民得到基本的安全保障?需要创新基本公共服务的供给模式。过去一个多世纪中,主要国家分别对自己的基本公共服务体系进行了改革和创新,形成了各种各样的基本公共服务供给模式。当决定提供一种公共物品

或服务时，必须考虑怎样生产或者提供这种公共物品或服务，例如，这些服务或物品是由政府工作人员来提供，还是通过订立合同由其他的生产者来提供。至于采取何种方式主要取决于是否节约成本，是否专业化，是否使服务对象满意。对许多公共物品来说，政府基本上是安排者或提供者。从现代社会发展趋势看，在公共服务领域，政府越来越多地扮演着制度的安排者角色。在涉及基本公共服务供给问题上，发展改革、卫生、教育、社会保障和劳动就业、民政、残联、文化等部门更是关键。了解这些部门在公共服务供给方式上的现状和进一步改革的方向，对于完善“全响应”社会服务管理至关重要。

让居民得到基本的安全保障还需要正确使用数字服务。从国际经验来看，数字政府的弱点主要表现在：在居民接近互联网方面缺乏公平性；网上信息的可靠性；隐藏在背后的政府议程会影响公众的选择。建立在数字和信息化基础上的“全响应”社会服务管理，除了利用数字和信息为居民提供服务和创新社会管理外，要考虑到社会生活网络化这一新趋势：居民中网民队伍的不断扩大，网络交往的日益频繁等造就了社区居民之间、社区居民与社区外居民之间的“缺席互动”，通过网络传递经验，并通过缺席互动和网络经验传播提升社会认同。当“缺席互动”和网络经验传递改变了传统的社会结构，一般人们使用的行政层级式的“响应”模式就显得力不从心。这是在推动社会服务管理建设时要注意的。如何鼓励社区干部利用网络技术与居民交往也显得十分必要。根据我们的调查，社区干部的工作很难，每天主要工作是应付有关部门交办的各项工作，根本没有时间与社区居民接触，也没有机会考虑居民的需求和意愿，与居民基本是隔阂的。未来“云计算”、“物联网”、“大数据”、“移动互联网”和“智慧城市”等各种新兴技术，将完全改变各种应用模式。随着技术成熟、应用深化，城市发展将从技术驱动转向需求驱动，这将是全面的战略挑战。“智慧城市”是在综合平台上的应用，目前政府、企业把握如此复杂系统和新技术的能力还有欠缺。现行的认识、习惯、制度需要适应“智慧城市”的应用。截止到2013年初，全世界有200多个城市在展开轰轰烈烈的智慧城市建设运动，中国也有上百个城市把建设智慧城市列入议事日程。2013年1月29日，建设部公布了首批90个国家智慧

城市试点名单。如何解决好技术、资金、管理和 Service 等方面的问题，在保障体系和基础设施、智慧建设与宜居、智慧管理与服务体系、智慧产业与经济发展四个方面有所突破，避免智慧城市虚热，是我们必须面对的问题。

让居民得到基本的安全保障还要建立由第三方评估的居民满意度评价体系。居民满意度评价已经成为国际上基本公共服务供给绩效评价的重要手段。应当借鉴国际经验，建立起一套能够准确对居民满意度进行测量的指标体系和评价标准，并由第三方机构进行评估，及时发现问题，及时改进工作。

要研究如何实现社会的有效治理，提高政府、治理机构，诸如居委会、物业公司的作用。作为一种代理制机构能不能最大限度发挥作用并真正代表民意，这是需要进一步研究的。从某小区发生的事情来看，如何发挥业主委员会的作用确实需要深入探索，一方面要改善物业的管理水平，提升其社会管理科学化水平，另一方面要发挥居民的积极性，政府和有关管理部门在这个问题上需要进一步提升认识水平。代议制若没有制度保障往往会被异化，历史上不乏这样的例子。

探索社会体制改革的总体目标、整体规划和配套设计。要从社会体制的改革入手，探索当代中国社会管理体制与现代社会组织体制、基本公共服务体系之间的关系，进而探索实现社会秩序和激发社会活力所需要的激励机制及其边界条件。探索研究适应社会主义市场经济体制的利益格局和多元主体参与的社会治理结构、当前我国社会体制的主要特点及其问题、在加强顶层设计条件下的社会体制改革原则与路径。探索不同背景和社会地位的人如何在日常生活中彼此相遇、协商容忍，分享公共生活。

社会体制改革的目标应该是建立“大社会”、“好社会”。“大社会”，就是公民既能谨守自己的职责，又能参与社会事务的社会。“好社会”，就是不同背景和社会地位的人在日常生活中彼此相遇、协商容忍，分享公共生活的社会。坚持社会主义市场经济改革方向，必须建立与市场经济体制相适应的社会体制的目标、内涵与外延。要充分研究改革方案，整体推进，才能取得实质性进展。当代中国社会体制的建构必须从建立与市场经济体制相适应的原则出发，再造社会治理的宏观环境，重塑社会治理的微观主体，从根