

墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

2015年度北京市市级社会建设专项资金支持项目（编号：SHJC0425）

Research on the Innovation of

Social Governance and Social Mobilization
Mechanism in the New Period

新时期社会治理创新 与社会动员机制研究

徐明 ◎ 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



墨香财经学术文库

“十二五”辽宁省重点图书出版规划项目

2015年度北京市市级社会建设专项资金支持项目（编号：SHJC0425）

Research on the Innovation of

Social Governance and Social Mobilization
Mechanism in the New Period

新时期社会治理创新 与社会动员机制研究

徐明 ◎ 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期社会治理创新与社会动员机制研究 / 徐明著. —大连: 东北财经大学出版社,
2016.6

(墨香财经学术文库)

ISBN 978-7-5654-2324-6

I. 新… II. 徐… III. ①社会管理-研究-中国 ②政治动员-研究-中国 IV. ①D63
②D64

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第 117952 号

东北财经大学出版社出版发行

大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连图腾彩色印刷有限公司印刷

幅面尺寸: 170mm×240mm 字数: 327 千字 印张: 18.75 插页: 1

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

责任编辑: 石真珍 孙冰洁 责任校对: 孙丽峥

封面设计: 冀贵收 版式设计: 钟福建

定价: 48.00 元

版权所有 侵权必究 举报电话: (0411) 84710523

前言

社会治理，就是政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等通过建立平等的合作型伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理，最终实现公共利益最大化的过程。

我国进入了改革发展的关键时期，空前的社会变革给我国的发展进步带来了巨大活力，同时也带来了各种矛盾和挑战。例如，城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面的问题比较突出；民主法制还不健全，体制机制尚不完善；一些社会成员诚信缺失、道德失范，一些领导干部的素质、能力和作风与新形势、新任务不相适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重。要化解这些矛盾、解决这些问题、应对这些挑战，必须深入推进社会治理变革。

一、新时期社会治理创新

“增强社会发展活力，提高社会治理水平”作为全面深化改革的目标，创新社会治理体制是其题中应有之义，因此，创新社会治理体制包括转变政府职能和培育社会组织两大方面的改革重任。

创新社会治理，就要重视和培育社会组织。从政府身上“卸”下来的担子或事务，不但不能弃之不顾，反而需要更好、更有效地承担起来，而承担市场和政府都有可能“失灵”区域的治理任务的最好对象就是社会本身，包括社区社会组织、社会团体、社会企业、民办非企业单位以及基金会等社会

组织。对这些社会组织进行研究,既是对社会组织在社会治理中主体地位的尊重,也是切实加强对社会组织及公众的社会参与权利的法律保护的需要,还能够明确社会组织的治理与运作。

深入推进社会治理变革,应该进一步解放思想,促进观念的转变。社会治理变革,要求执政党必须充分认识到,国家和社会治理是由多元主体共同构成的治理结构来完成的,应树立“社会本位”的理念和原则。深入推进社会治理变革,必然要求政府、社会、市场、公民个人之间的合作与良性互动,形成新型的伙伴关系。深入推进社会治理变革,需要最广泛的公民参与,以及最主动的、最自觉的参与精神。与公民政治参与的需求相比,我们的制度建设明显滞后,参与渠道远远不够。应当尽快建立和完善公共参与的制度框架,让更多的公民通过合法的方式、制度化的渠道有序地参与公共生活的管理。

大力推进社会治理变革,对于进一步探索中国特色社会主义发展道路,对于丰富人类社会现代文明成果具有极其重要的意义。社会治理变革,更多的是要实现公共利益的最大化。社会建设、社会治理变革,既是服务于民生,也是为了促进民主。只有用民主的办法,才能多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题。只有解決好了民生问题,才能更稳定、更有序地推进民主发展。

二、社会动员机制体制建设

社会动员是社会治理最重要的方法和手段之一。所谓社会动员,是指在社会持久的、主要的因素影响下,人们的态度、期望与价值取向等不断发生变化的过程。就其一般意义来说,社会动员也可以称为社会影响,但社会动员比社会影响更集中、更有力。社会动员的内容和方式、强度与效果,是随着社会的发展而不断变化的。在现代化条件下,社会动员出现了一系列新情况,呈现出许多新特点,研究、探讨现代社会条件下社会动员的内容与方式、作用与特点,对于驾驭全局、进行思想和行为的正确引导,具有重要的理论意义和实践意义。

改革开放以来,社会主义现代化建设领域涌现出“累累硕果”,在彰显党的几代领导集体锐意进取的同时,也从根本上反映出人民群众在社会变革过程中的巨大能动性。如果说党与人民群众的奋发图强是“因”,社会进步是“果”,那么社会动员就是促因得果的因子。有效把握社会动员的实质与影响力,可使其在实现国家治理体系现代化的进程中起到巨大的促进作用。

作为实现社会有效治理的重要手段,社会动员也应不断丰富形式、完善机制,以发挥其在实现国家治理体系现代化进程中的应有之力。不可否认,

以政府为主导的社会动员是当前社会动员的主要形式，它在迅速整合社会资源、应对突发性事件中发挥了重要作用。随着社会治理格局的多元化，其他治理主体内部发育逐步走向成熟，对外承担的服务职能逐渐明晰，尤其是部分社会组织已具备局部性或区域性整合民间资本的巨大能量，而且社会组织及其志愿者更贴近社会大众，更了解和熟悉社会实际情况，他们的非官方身份使其在一定条件下更容易开展工作，在调动和激发民众处理应急事件方面有着政府无法替代的作用。此外，“民间动员机制具有自发性、及时性、灵活性、针对性、有效性等优势，往往具有政府行政动员难以达到的效果，可以发挥拾遗补阙作用”。因此，政府部门理应积极为以社会组织为主体的民间动员打造平台，全方位调动社会力量，扩大公众的参与渠道，使得政府社会动员与民间组织社会动员形成一种合力，发挥出更大的功效。

本书内容分为三大部分，共十章。第一部分为“新时期社会治理变革与创新”，对社会治理和社会动员进行文献综述，并确定本书的研究框架，对社会组织参与社会治理提出顶层和底层设计，对新时期社会治理变革与创新进行研究。第二部分为“新时期社会动员体系与机制”，内容包括新时期社会动员的内涵、社会动员的国际比较、新媒体时代的社会动员。第三部分为“新时期首都社会动员问题研究”，重点聚焦新时期首都社会动员问题，包括首都社会动员体系构建，重大赛事、活动社会动员，应急管理社会动员，日常社会动员等内容。

本研究得到了北京市社会建设工作领导小组办公室的资助和支持。北京社会工作者协会指定的对口单位是北京市怀柔区社会建设办公室社工科。课题组还走访了北京市朝阳区和西城区的若干社区，以及社工机构和社区组织，在这些单位的支持和帮助下，获得了大量的第一手资料和数据。同时，在研究过程中，作者也参考了国内外前辈和同仁们的相关成果，在此一并表示诚挚的谢意。由于水平有限，错漏难免，恳请各位读者和研究者多提宝贵意见。

徐 明

2016年4月于中国青年政治学院

目录

第一部分 新时期社会治理变革与创新 / 1

第一章 绪论 / 3

- 第一节 问题的提出 / 3
- 第二节 社会治理与社会动员的内涵及社会功能 / 6
- 第三节 新时期社会治理与社会动员的现实意义和有效路径 / 9
- 第四节 新时期社会治理与社会动员文献综述 / 11
- 第五节 社会治理变革与社会动员研究框架 / 24

第二章 社会组织参与社会治理 / 27

- 第一节 社会组织与社区组织 / 27
- 第二节 创新社会治理体制 / 32
- 第三节 顶层设计与底层设计 / 35

第三章 新时期社会治理变革与创新 / 37

- 第一节 社区社会组织与治理 / 37
- 第二节 社会团体的治理创新 / 44
- 第三节 社会企业的实践创新 / 55
- 第四节 政府购买服务的实践创新 / 67
- 第五节 民办非企业单位的治理创新 / 74
- 第六节 基金会的治理创新 / 81

第二部分 新时期社会动员体系与机制 / 91

第四章 新时期社会动员的内涵 / 93

- 第一节 社会动员概念的界定 / 93
- 第二节 社会动员的发展历程 / 101
- 第三节 新时期社会动员的特征 / 106
- 第四节 新时期社会动员形式的基本划分 / 112
- 第五节 新时期社会动员的组织 / 116

第五章 社会动员的国际比较 / 124

- 第一节 北美社会动员体系与实务 / 124
- 第二节 欧洲的社会动员体系与实务 / 134
- 第三节 亚洲社会动员体系及实务 / 141
- 第四节 社会动员国际比较 / 152

第六章 新媒体时代的社会动员 / 160

- 第一节 新媒体时代简介 / 160
- 第二节 网络社会动员概述 / 167
- 第三节 网络社会动员的类型 / 175
- 第四节 网络社会动员的特点和效应 / 179
- 第五节 开展网络社会动员的方式 / 186

第三部分 新时期首都社会动员问题研究 / 189

第七章 新时期首都社会动员体系构建 / 191

- 第一节 社会动员的目标任务 / 191
- 第二节 社会动员的主体和客体 / 197
- 第三节 社会动员的制度体系 / 200
- 第四节 首都社会动员的指标体系 / 210

第八章 新时期首都重大赛事、活动社会动员 / 215

- 第一节 重大赛事、活动社会动员的内涵及特点 / 215
- 第二节 重大赛事、活动社会动员体系 / 220
- 第三节 重大赛事、活动志愿者服务制度 / 226
- 第四节 重大赛事、活动的突发应急管理 / 230

第九章 新时期首都应急管理社会动员 / 237

第一节 应急管理社会动员的内涵及特点 / 237

第二节 应急管理社会动员体系 / 241

第三节 应急管理响应者制度 / 245

第四节 应急管理志愿服务动员 / 249

第五节 构建以社区为主体的应急管理志愿服务动员体系 / 252

第十章 新时期首都日常社会动员 / 257

第一节 日常社会动员概述 / 257

第二节 日常社会动员的工作内容 / 261

第三节 日常社会动员体系 / 268

第四节 日常社会动员的志愿服务机制 / 272

主要参考文献 / 279

索引 / 288

第一部分

新时期社会治理变革与创新

第一章 绪论

第一节 问题的提出

社会治理，就是政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者，通过平等的合作型伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理，最终实现公共利益最大化的过程。

一、我国新时期社会治理变革的背景

党的十八大以来，我国发展处于重要战略机遇期，空前的社会变革给我国发展进步带来了巨大活力。与此同时，经济呈现出新常态，社会建设面临新形势，从而引起我们进行新的思考。党和国家对社会建设工作下达了一系列的指示精神，对工作体系的构建、基本政策的制定、政府购买服务的实行、基层基础工作的强化等方面提出要求，并取得了可圈可点的工作成效。总体来说，社会建设在新的形势下产生了丰硕的成果，但仍然面临着不小的挑战，各种矛盾也依然存在。目前我国城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面的问题比较突出；民主法制还不健全，体制机制尚不完善；部分社会成员诚信缺失、道德失范，一些领导干部的素质、能力和作风与新形势、新任务不相适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重。要化解这些矛盾、解决这些问题、应对这些挑战，必须进行社会治理并

创新社会治理、推进社会治理变革。

社会转型要求改进社会治理方式。我国由“社会管理”转换为“社会治理”，体现的不仅是社会治理理念的转变，也是社会治理方式的转变。在此基础上，党和国家不断进行定位与认清自身的局限，旨在构建起良性的社会运行方式，因而要不断加强和创新社会治理。加强和创新社会治理，一方面，要激发社会组织活力，创新预防和化解社会矛盾的体制机制；另一方面，要实现社会治理的精细化，形成新的社会治理格局。这就要求党和各级政府加强并创新社会治理，把握好体制创新这一关键，以人为本，维护与共建社会的稳定与和谐，将社会治理做细、做小，使之精细化，即围绕人民群众及其生活环境与生活质量开展工作，兼顾微观问题，把工作落到实处，使其渗透到人们的日常生活当中去。这样既能提高社会参与的程度，又能节省成本、提高工作效率，在更大程度上促进社会和谐，让人民群众受益。

社会治理的核心在基层，关键在人。为实现社会治理的变革与发展，就需要党和政府将各部门与单位的人民群众的力量充分组织与动员起来，加强教育、管理、建设、改造等各方面的工作，维护社会治安秩序，缓解、解决社会治理问题，亦即运用社会动员之手段，保障与实现社会稳定与和谐，推进经济与社会良性发展。

二、社会治理变革的意义

大力推进社会治理变革对整个国家与社会的各个层面的意义重大而又深刻。

其一，对于进一步探索中国特色社会主义发展道路、丰富人类社会现代文明成果具有极其重要的意义。社会治理变革，更多的是要实现公共利益的最大化。社会建设与社会治理变革，既是服务于民生，也是为了促进民主。只有用民主的办法，才能多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题。只有解决好了民生问题，才能更稳定、更有序地推进民主发展。

其二，对于政府和社会各归其位、各担其责，实现社会善治具有重要的指导意义。在党领导、政府主导的前提下，推进社会治理社会化、法制化与精细化，更大程度地调动与发挥社会成员的积极性与主动性，增强其主人翁精神，激发社会各阶层的力量。另外，运用法治思维构建起全员参与的模式与环境，能及时回应社会发展过程中不同群体发出的不同声音，也有利于将工作的着眼点落到实处，注重细节，以更加理性的思维看待问题，使得精细化贯穿于社会治理的全过程。

其三，对于实现政府、社会与居民良性互动有着重要意义。在社会转型

与社会治理方式变革的时代背景下，党和政府的社会治理能力体现在善于发挥社会主体的积极性，有力推动形成政府、社会与居民良性互动的局面。创新多方参与机制，将各领域的社会主体最大限度地动员起来，调动其积极性，更好地推动社会治理工作。确立企事业单位、各类社会组织、基层群众等参与社会事务、社会治理的主体地位，在维护公共安全、完善社会服务以及坚持基层自治等方面，构筑起全社会共同治理的信任关系与合作局面，为实现和谐社会做出贡献。

三、社会治理变革的问题与聚焦

在创新社会治理体制与推进社会治理变革的过程中，也会遇到问题与阻碍。只有直面问题，聚焦思维突破口，缓解尖锐矛盾，才能完成艰巨任务，推进社会的发展。下面将从三个方面进行分析与阐述：

第一，深入推进社会治理变革，首先应该进一步解放思想，促进观念的转变。在未来一段较长的时期内，我国仍然将发展经济作为深化改革的一条主线，但与此同时，国家也会逐渐将深化改革的工作重点导向社会领域。在深化改革的整体规划中，政府既要对市场放权，也要对社会放权，给市场与社会更大的发展空间。社会治理变革，要求执政党必须充分认识到，国家和社会治理是由多元主体共同构成的治理结构来完成的，应重新树立“社会本位”的理念和原则。

第二，深入推进社会治理变革，必然要求政府、社会、市场、公民个人之间的合作与良性互动，形成新型的伙伴关系。深入推进社会治理变革，需要最广泛的公民参与，以及最主动的、最自觉的参与精神，需要调动民众的积极性、主动性和创造性，共同为实现和谐、稳定的社会局面做出努力。与公民政治参与的需求相比，我们的制度建设明显滞后，参与渠道远远不够。应当尽快建立和完善公共参与的制度框架，让更多的公民通过合法的方式、制度化的渠道有序地参与公共生活的管理。

第三，深入推进社会治理变革，需要相互协调、相得益彰的社会政策以及不同地区之间的合作长效机制。目前，由于受到历史惯性的影响，我国还存在推行的社会政策之间不相配套与协调的情况，存在“部门化”“碎片化”的问题，进而在政策落地执行的过程中“打了折扣”，没有起到预期的效果。除此之外，深入推进社会治理变革，也需要不同地区的社会建设机构共谋发展，加强合作，在共享信息平台的建设、进行项目合作与实地调研等方面建立合作关系，携手推进社会改革事业，建设合作长效机制，创新社会治理体制，更有效地推进各地社会建设与社会治理的协调发展。

第二节 社会治理与社会动员的内涵及社会功能

党的十八届三中全会把完善和发展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确立为全面深化改革的总目标。在新时期,我国要实现国家和社会治理的现代化,既包括国家治理的现代化,也包括社会治理的现代化。社会动员作为社会治理最重要的方法和手段之一,二者之间既相互区别又相辅相成。

一、社会治理的内涵

从运行意义上讲,“社会治理”实际是指“治理社会”。换言之,所谓社会治理,就是特定的治理主体对于社会实施的管理。^①在西方,“社会治理”这一概念是其治理理论中的一个重要组成部分。从西方国家奉行的社会中心主义和采用的公民个人本位视角来看,西方国家治理理论的核心内容就是理性经济人的社会自我治理。因此,我们在一定程度上可以认为,西方国家的治理理论的本质就是社会自我治理理论,这是以理性经济人为基础的。“如果说19世纪至20世纪之交的社会改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织机构的话,那么21世纪的改革家们则将今天的创新视为是一个以公民为中心的社会治理的复兴实验过程。”^②

在我国,情况则有所不同。社会治理是指在执政党领导下,由政府组织主导,吸纳社会组织等多方面治理主体参与,对社会公共事务进行的治理活动,是“以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利,保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展的过程”^③。按照《2015年中央政府工作报告》的阐述,我国现行体制下的社会治理,是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的总体格局下的一种运行机制,是带有中国特色社会主义的社会管理。

社会治理最重要的方法和手段之一是社会动员。国家治理体系和治理能力不只是限于政府,也包括多元角色的互动意涵。社会动员的折射之一就是“多元角色的互动”,也是发挥人民群众的主体作用。

① 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系 [J]. 国家行政学院学报, 2014 (3).

② 博克斯. 公民治理: 引领21世纪的美国社区 [M]. 孙柏瑛, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.

③ 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的含义及其相互关系 [J]. 国家行政学院学报, 2014 (3).

二、社会动员的内涵

在不同的历史时期，社会动员有着不同的内涵。

在革命战争年代和新中国成立初期，我国人民的主要任务是夺取政权和巩固政权，是进行艰苦卓绝的革命战争和阶级斗争。为了把广大人民群众发动起来、组织起来，我们党进行了广泛、艰苦的革命动员。在革命队伍内部，宣传鼓动和战斗动员是党组织的一项重要工作，其主要内容是：鼓舞战斗士气，坚定必胜信心，执行命令，听从指挥；发扬勇敢战斗、不怕牺牲、不怕疲劳、机智灵活、密切协作和连续作战的战斗作风，保持坚贞不屈的革命气节；发挥党员、团员在战斗中的模范作用，开展杀敌立功运动等。正是这种经常的、强有力的动员，促进了革命队伍的团结统一，激发了人民群众的革命精神，保证了革命战争取得一个又一个胜利。这种战斗动员、宣传鼓动，主要是通过会议、宣传、讲话等方式面对面进行的，它的动员效果是十分强大的。

在社会主义建设时期，我国人民的主要任务是进行社会主义革命和建设，满足人民群众日益增长的物质和文化生活需要。为了调动广大人民群众的生产积极性和建设积极性，我们党进行了深入、细致的动员工作。在人民内部进行宣传鼓动、学习动员和建设动员是党组织的一项重要工作。其主要内容是：激励人民群众参加革命和建设，坚定社会主义信念，服从党的领导，听从党的召唤，发扬“一不怕苦，二不怕死”的革命精神，自力更生，艰苦奋斗，建设社会主义。正是这种强有力的建设动员，激发了广大人民群众对新中国的强烈感情，使社会主义建设事业迅速发展，社会主义优越性得到体现，人民的物质生活和精神生活得到了较大的改善，巩固了新生的无产阶级政权，粉碎了帝国主义对我国的封锁，赢得了社会主义中国的国际地位。这种革命动员、建设动员，主要是通过会议层层传达、层层动员的方式进行的，其效果是明显的。

现代社会条件下的社会动员，是指在社会持久的、主要的因素影响下，人们的态度、期望与价值取向等不断发生变化的过程。就其一般意义来说，社会动员也可以称为社会影响，但社会动员比社会影响更集中、更有力。社会动员的内容和方式、强度与效果，是随着社会的发展而不断变化的。在现代化条件下，社会动员出现了一系列新情况，呈现出许多新特点，研究、探讨现代社会条件下社会动员的内容与方式、作用与特点，对于驾驭全局、进行思想和行为的正确引导，具有重要的理论意义和实践意义。

三、社会治理与社会动员的社会功能

社会治理与社会动员的社会功能主要从其整合功能、预防功能以及稳定

功能来分析。

（一）整合功能

在党和政府领导下，注重发挥各类社会组织、经济组织、基层自治组织等社会力量的积极协同作用，共同做好社会服务管理工作。进一步发挥工青妇（工会、青年团、妇联）等人民团体的职能，做好组织群众、引导群众、服务群众、维护群众合法权益的工作；充分发挥“枢纽型”社会组织桥梁纽带、业务龙头、服务管理平台作用，协助党和政府做好社会服务管理工作；充分发挥行业协会等社会组织的专业优势，有效承接政府转移和委托的社会服务管理项目；充分发挥社区居委会、村民委员会自治功能，实现基层民主自治与政府行政管理的有机结合；充分发挥高校和科研单位优势，着力研究社会建设重大理论和现实问题。通过对社会各阶层的协调，推动社会协同，进而促进社会整合。

（二）预防功能

各级党委把社会建设工作摆在更加突出的位置，经常分析社会建设形势，科学制定社会服务管理政策，支持政府履行公共服务职能，引导社会各方积极参与社会建设，充分发挥基层党组织和党员服务群众、凝聚人心的作用，全面加强和改进新形势下的群众工作，调动一切积极力量参与社会服务管理。进一步发挥社会建设工作领导小组统筹协调作用，全面推进各项工作开展。各级政府按照要求，健全职责体系，完善工作职能，加快推进法治政府和服务型政府建设，依法加强社会管理，有效提供基本公共服务。坚持科学决策、民主决策，完善政策法规，依法高效履行职责。充分发挥政府主导作用，动员组织社会力量有序参与社会服务管理。充分发挥各职能部门作用，形成各负其责又相互配合的工作机制。通过强化党的领导与政府职责，完善相关的法律法规，确保工作运转协调、运行高效，实现其预防应急等事件发生的功能。

（三）稳定功能

通过合理有序的社会治理与社会动员机制，充分调动社会公众的积极性和主动性，依法有序参与社会事务，努力形成社会服务管理人人参与、社会建设成果人人共享的良好局面。扩大基层民主，扩大公民有序政治参与，依法保障群众知情权、参与权、表达权、监督权，动员组织群众依法理性有序参与社会服务管理，积极探索群众参与社会服务管理的有效途径，支持、推动居（村）民依法实现自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。基于此，对基层群众要给予更多关注，激发其潜能，使其看到希望，得到实惠，进而达到稳定社会的功能。