

Jiceng Shehui Zhili
Lilun Yu Shijian

基层社会治理 理论与实践

彭道伦 颜晓梅 倪春华◎主编



中国经济出版社

WUJIN-2000000000 PUBLISHER 100082

Jiceng Shehui Zhili
Lilun Yu Shijian

基层社会治理 理论与实践

彭道伦 颜晓梅 倪春华◎主编



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

基层社会治理理论与实践 / 彭道伦, 颜晓梅, 倪春华主编.

北京: 中国经济出版社, 2015. 10

ISBN 978 - 7 - 5136 - 3993 - 4

I. ①基… II. ①彭… ②颜… ③倪… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 248037 号

责任编辑 姜 静

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 12.75

字 数 154 千字

版 次 2015 年 10 月第 1 版

印 次 2015 年 10 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

前 言

社会建设是国家建设的重要组成部分，新中国成立后特别是改革开放以来，我们党在社会建设理论和实践方面进行了不懈探索。党的十六大将社会管理明确为政府的四项主要职能之一；党的十六届三中全会从完善社会主义市场经济的视角提出完善政府社会管理职能；中共十六届四中全会从加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的角度突出了加强社会管理的重要性，并对如何加强社会管理作出了重要部署，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”；中共十六届六中全会对加强社会管理的具体途径进行了部署；党的十七大从实现全面建设小康社会新要求的角度提出了建设更加健全的社会管理体系的要求，在重申“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”的同时，提出了“要最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素”的新要求；中共十七届三中全会将“农村社会管理体系进一步完善”列为“2020年农村改革发展基本目标任务”之一，并从促进社会和谐、建设社会主义新农村等角度突出了加强和完善农村社会管理的重要性，突破了传统意义上社会管理只停留在城市管理层面的局限，使得社会管理的内涵更加丰富；党的十八大将社会管理和民生并列为社会建设的重要内容，实现了从社会管理格局向社会管理体制的转变，并且在社会管理体制中增加了“法治保障”这一新内容；中共十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标，明确提出创新社会治理体制、提高社会治理水平，这体现了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的不断深入，是我国从

传统社会管理转向现代社会治理的重要标志。

对于现代国家来说，基层治理是国家治理体系的重要组成部分，是国家长治久安的基石。无论是奉行自治原则的基层治理还是与国家政权体系相连的基层治理，都是作为现代国家建设的基石而拥有不可替代的地位与作用。“基础不牢，地动山摇”，社会治理的重心在基层，推进改革发展稳定的大量工作在基层，推动党和国家各项政策落实、落地的责任主体在基层，驱动国家治理体系和治理能力现代化的基础性工作在基层，区（县）、乡镇（街道）和农村是基层社会治理的主阵地，是社会治理中服务群众的“最后一公里”。

为了深入宣传中共十八届三中全会精神，切实把全区党员干部的思想和行动统一到市委、区委的决策上来，把智慧和力量凝聚到推进“三区一城、幸福涪陵”建设的实践中来，中共重庆市涪陵区委党校组织部理论工作者编写《基层社会治理理论与实践》一书。该书紧紧围绕中共十八届三中全会的精神，从以下方面进行深入阐释和解读：基层社会治理的内涵及特征，基层社会矛盾与社会治理，新中国成立以来我国社会治理体制的历史变迁，基层社会治理的结构和体系，加强和完善党对基层社会治理的领导，创新社会治理体制，充分发挥政府主导作用，发挥人大作用、有序推进基层分与成治理，创新流动人口管理中的体制与机制，创新社区多元矛盾化解机制，培育社会组织、建构基层协同治理新格局，等等。

全书深入浅出、通俗易懂，具有较强的理论性、针对性和可操作性，有利于涪陵区广大党员干部学习掌握中共十八届三中全会的精神实质，进一步增强贯彻落实市委五大功能区的区域发展战略，推动“三区一城、幸福涪陵”建设。

编委会

2015年8月

目 录

第一章 基层社会治理的内涵及特征

- 一、从社会管理到社会治理····· 1
- 二、基层社会治理的内涵····· 4
- 三、基层社会治理的内容····· 6
- 四、基层社会治理的主体····· 8
- 五、基层社会治理的特征····· 10
- 六、社会管理与社会治理的比较····· 12

第二章 基层社会矛盾与社会治理

- 一、我国社会转型与基层社会矛盾····· 15
- 二、基层矛盾高发态势考验党的执政能力····· 19
- 三、加强和创新社会治理,增强基层政权的执政能力····· 26

第三章 新中国成立以来我国社会治理体制的历史变迁

- 一、单位体制及其社会治理功能····· 35
- 二、户籍制度及其社会治理功能····· 42

三、社会转型与社会治理体制重建 50

第四章 基层社会治理的结构和体系

一、指导思想 57

二、基本原则 61

三、目标任务 64

四、总体要求 73

五、总体格局 75

第五章 加强和完善党对基层社会治理的领导

一、重塑执政理念、提升基层党委统揽全局的能力 79

二、创新基层党组织活动方式，发挥基层党组织的引领作用 81

三、建立基层党建与基层社会治理的互动机制 84

第六章 创新社会治理体制 充分发挥政府主导作用

一、政府作用与社会治理关系 97

二、基层社会治理中政府工作的不足 99

三、充分发挥政府主导作用的思路与措施 102

第七章 发挥人大作用，有序推进基层参与式治理

一、人大履职与社会治理的关系 111

二、人大参与社会治理的困境与障碍 114

三、创新人大参与社会治理的思路与措施 117

第八章 创新流动人口管理的体制与机制

- 一、流动人口的内涵及类型····· 124
- 二、涪陵区流动人口发展概况····· 126
- 三、流动人口管理的压力····· 127
- 四、流动人口管理的实践探索····· 129
- 五、涪陵区创新流动人口管理的思路与建议····· 132

第九章 创新社区多元矛盾化解机制

- 一、当前社区基层矛盾的类型与特点····· 142
- 二、涪陵区社区矛盾化解的实践探索····· 149
- 三、社区矛盾化解的制度化建设····· 152

第十章 培育社会组织，建构基层协同治理新格局

- 一、社会组织在基层社会治理中的重要作用····· 161
- 二、社会组织参与基层社会治理的典型案例分析····· 164
- 三、培育社会组织建构基层协同治理的思路与措施····· 169

第十一章 “枫桥经验”及其启示

- 一、“枫桥经验”简介····· 176
- 二、“枫桥经验”的本质····· 178
- 三、“枫桥经验”的历史启示····· 179
- 四、正确学习运用“枫桥经验”····· 183

- 后 记····· 194

第一章 基层社会治理的内涵及特征

2013年，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：“全面深化改革的总目标是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。”《决定》中多次提到“社会治理”一词，并且单列一章强调创新社会治理体制。新的“社会治理”概念的提出，引出了一系列问题：什么是社会治理？社会管理与社会治理是什么关系？二者之间有什么区别？值得探究。

一、从社会管理到社会治理

“社会管理”一词最早出现在1998年的《关于国务院机构改革方案的说明》中，强调政府的基本职能在于宏观调控，社会管理和公共服务。

2002年，党的十六大报告将社会管理明确为政府的四项主要职能之一，在第五部分“政治建设和政治体制改革”中，在谈到“维护社会稳定，完成改革和发展的繁重任务，必须保持长期和谐稳定的社会环境”时指出，“要坚持打防结合、预防为主，落实社会治安综合治理的各项措施，改进社会管理，保持良好的社会秩序”。在这里，社会管理

被列为维护社会稳定的具体途径。

2003年，党的十六届三中全会从完善社会主义市场经济的视角提出完善政府社会管理职能。全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》指出，“完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”。把社会管理和全面建设小康社会紧密联系起来。

2004年，中共十六届四中全会从加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会的角度突出了加强社会管理的重要性，并对如何加强社会管理作出了重要部署。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”。这一论述表明，社会管理的创新途径在于坚持党的领导，实行政府负责，实现社会协同，积极调动社会公众参与。这就改变了以往强调单一政府管理的模式，突出了政府、社会和公民的协同管理，标志着党对社会管理认识的深化。

2005年，中共十六届五中全会从行政管理体制改革的角度强调了加强社会管理的必要性。全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出，“要着力推进行政管理体制改革，政府要加强社会管理和公共服务职能，不得直接干预企业经营活动”。同时指出，“加强社会建设和完善社会管理体系是构建社会主义和谐社会的必要条件”。

2006年，中共十六届六中全会对加强社会管理的具体途径进行了部署。这表明党对社会管理的认识实现了从宏观层面到中观和微观层面的转变，也表明党对社会管理的认识进一步深化。全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将“社会管理体系更加完善”作为“2020年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务”之一。它指出，“加强社会管理，维护社会稳定，是构建社会主义和谐

社会的必然要求”。同时强调，“在服务中实施管理，在管理中体现服务”。

2007年，党的十七大报告从实现全面建设小康社会新要求的角度提出了建设更加健全的社会管理体系的要求。在重申“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”的同时，提出了“要最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素”的新要求。这与构建社会主义和谐社会的要求相一致，体现了党的社会管理思想逐步成熟。

2008年，中共十七届三中全会将“农村社会管理体系进一步完善”列为“2020年农村改革发展基本目标任务”之一，并从促进社会和谐、建设社会主义新农村等角度突出了加强和完善农村社会管理的重要性。突破了传统意义上的城市层面的社会管理，使得社会管理的内涵更加丰富。

2009年，中共十七届四中全会从加强党的建设、保持党的先进性的角度强调了党提高社会管理能力的重要性和紧迫性。强调党在社会管理方面发挥至关重要的作用，并将提高社会管理能力作为建设高素质干部队伍的重点工作。

2010年，中共十七届五中全会从建立健全基本公共服务体系的角度提出“加强和创新社会管理”。全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》将“社会管理制度趋于完善”作为“‘十二五’时期经济社会发展主要目标”之一，并从法律、体制和能力建设方面对加强社会管理进行了部署。

2011年，中共十七届六中全会从文化体制改革的角度强调了社会管理的重要性。全会通过的《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》指出，“创新文化管理体制。深化文化行政管理体制改革，加快政府职能转变，强化政策调

节、市场监管、社会管理、公共服务职能，推动政企分开、政事分开，理顺政府和文化企事业单位关系”。

2012年党的十八大报告将社会管理和民生并列为社会建设的重要内容。实现了从社会管理格局向社会管理体制的转变，并且在社会管理体制中增加了“法治保障”这一新内容，体现了社会管理与依法治国的结合，同时对社会管理的措施提出了新要求。首先，强调“社会管理法律、体制机制、能力、队伍和信息化建设”。其次，强调“改进政府提供公共服务方式”。最后，强调社会管理的重点工作在于“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”。

2013年，中共十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标之一。全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》专列一章部署创新社会治理体制，并从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制和健全公共安全体系等方面对如何创新社会治理体制进行了阐述。这是中国共产党成立以来在党的正式文件中第一次提出“社会治理”概念，标志着我们党执政理念的新变化。

二、基层社会治理的内涵

（一）治理

“Governance”即“治理”的概念，20世纪90年代，联合国全球治理委员会对“治理”的界定是：“个人和各种公共或私人机构管理其事务的诸多方式的总和。”并列出了“治理”概念的四个特征：其一，治理不是一套规章条例，也不是一种活动，而是一个过程；其二，治理的建立不以支配为基础，而是以调和为基础；其三，治理同时涉及公、

私部门；其四，治理并不意味着一种正式制度，但确实有赖于持续的相互作用。

“治理”作为一种理念，在 20 世纪后半期随着新公共管理理论的风行而得到学界和政界的青睐。最早是由世界银行在 1989 年发布的研究报告《撒哈拉以南的非洲：从危机到可持续增长》中提出的，该报告首次使用了“治理危机”一词。1992 年，世界银行主题为“治理与发展”的年度报告中关于治理概念的提出被认为是治理理论的发端。此后，西方学者从不同角度对之做出了解释。盖伊·彼得斯通过对西方行政改革的研究，提出了治理的四种模式，并对这四种模式进行了分析，指出它们各有不同的理论基础，适用于不同的政府体制。让·彼埃尔·戈丹认为：“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念。”詹姆斯·罗西瑙认为，治理的内涵比统治更广泛，治理的主体未必都是政府，各治理主体在能够达成共同一致目标的前提下有效地发挥作用。

治理理论自被介绍到我国以来，即受到我国学术界的重视。俞可平在考察了有关治理的多种定义后指出，“治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序、满足公众的需要”，其目的是最大限度地增进公共利益。李风华从治理理论的渊源出发，指出治理的根本精神是契约观念和效率精神。何增科用治理和善治的理论框架分析了当代中国政治发展的成就。胡象明、唐波勇从公共管理的研究范式入手，指出整体性治理是公共管理的新范式，是治理理论的新发展，通过分析整体性治理的结构，阐述了整体性治理的协调、整合、信任机制。杨雪冬提出社会管理治理化的概念，通过把社会有效地组织起来，控制国家与社会以及社会内部的冲突，这是治理理论的一次深化。

（二）基层社会治理

按对“治理”的理解来看“社会治理”，可以做这样的界定：在社会领域中，从个人到公共或私人机构等各种多元主体，对与其利益攸关

的社会事务，通过互动和协调而采取一致行动的过程，其目标是维持社会的正常运行和满足个人和社会的基本需要。

社会治理理论是西方治理理论的重要组成部分。由于西方国家治理理论奉行社会中心主义和公民个人本位，因此，理性经济人的社会自我治理在理论逻辑上构成了西方国家治理理论的核心内容。在特定意义上可以认为，西方国家的治理理论本质上即是理性经济人为基础的社会自我治理理论。

在我国，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”。按照党好十八大报告，我国的社会治理是在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的总体格局下运行的中国特色社会主义社会管理。

基层社会治理主要是指我国区（县）级行政区划及以下的社会治理，这是本书研究的重点。

三、基层社会治理的内容

《决定》提出要“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”。基于我国基层的特殊情况，基层社会治理的内容至少应包括以下四方面：

（一）实施社会控制，维护社会秩序

人类社会的存在和发展，既要变革，又要安定有序。无论什么形态

的社会，只有安定有序，才有可能进行正常的物质生产和精神生产。社会的安定有序是与社会控制相联系的，没有社会控制就不会有秩序，没有秩序就不会安定。因此，基层社会治理的首要功能就是实施社会控制。社会控制就是治理主体运用各种社会规范对社会成员的行为进行约束的过程。

社会控制主要依靠以下四种手段：一是法律控制，即强调社会成员必须遵守国家的法律，否则政府就会施以强制性的法律制裁。法律控制具有根本性，是实施社会控制的根本措施。二是道德控制，即将道德规范内化为个人或者社会群体的内在意识并有效地指导和控制个人行为的控制机制，相对于法律控制的强制性，道德控制则是一种软控制机制。三是行政控制，即通过严格的行政命令来维护社会秩序。四是舆论控制，即通过运用大众传媒输送、交流和反馈信息，借以统一人们的思想意识和行为模式，是现代社会控制的重要手段之一。

（二）实施社会政策，维护社会公正

社会政策的含义又被称为社会福利政策，“是指以公正为理念依据，以解决社会问题、保证社会成员的基本权利、改善社会环境、增进社会福利为主要目的，以国家的立法和行政干预为主要途径（但不是唯一途径）而制定和实施的一系列行为准则、法令和条例的总称。”一个国家、一个社会，只有具备完善的社会政策，才能实行科学有效的社会管理。完善的社会政策，对于修正市场的负面效应，协调社会群体的利益关系，化解社会矛盾，预防缓解社会发展过程中的不良后果，保障社会稳定运行和健康发展，具有不可替代的作用。尤其需要强调的是，社会政策总是与社会公正密不可分。从一定意义上讲，社会政策与社会公正是一件事情的两个方面。社会公正是社会政策的基本理念依据，社会政策是社会公正在社会领域的具体化，社会公正在很大程度上是通过各种各样的社会政策来实现的。要真正实现社会的公平和正义，就必须把它的

原则应用到产生贯穿整个社会分配后果的国家制度和政策上去。

(三) 提供公共服务，促进社会进步

社会公共服务主要包括发展社会公共事业，进行公共设施建设，扶持第三产业发展，向全社会提供公共服务。作为基层社会治理主导力量的政府，有义务发展科技、教育、文化、体育、卫生、交通运输和邮电通信事业，尤其要承担自然科学和社会科学基础研究、义务教育、公共卫生、大众文化、全民健身运动等全体社会成员均需要的公共服务。以尽快提高本地区的科技文化发展水平、居民的科技文化素质，满足社会成员物质文化生活的多方面需求，为城乡居民创造健康、文明、高雅的生活环境；鼓励社会各方面大力发展第三产业，以满足社会成员不断增长的物质文化生活需求，形成政府和社会相辅相成、日益健全完善的社会服务体系等。

(四) 培育多元主体，参与社会治理

西方国家的社会发展历史证明，一个独立于政治国家的公民社会，不仅适应了社会异质性的公共需求，培养了公民民主的生活方式和公共精神，还有效地填补了政府社会管理权力的合法性空白，减轻了政府的行政负担。因此，基本形成公民社会是社会治理工作的主要目标，也是充分履行社会管理职责的主要标志。以政府作为单一的社会管理主体，不仅在经济上无力承担重负，也不可能真正动员社会资源来满足庞大而多变的公共需求。因此，政府没有能力也没有必要独自承担全部社会管理的责任，应该引导和发展社区、中介组织和公民共同作为社会管理的主体。

四、基层社会治理的主体

基层社会治理是由多元的主体组成的公共行动体系，从其主体的来

源看，大体可分为政府部门与非政府部门两大类。

（一）政府部门

这里的政府部门是广义概念，即党依法履行公职、纳入国家行政编制的部门。主要包括：党委、政府、人大、政协、检察、司法、人民团体和群众团体、民主党派及其部门和机构。

（二）非政府部门

这里的非政府部门也是泛指，即除政府部门外的部门，主要包括以下五大类：

1. 营利组织

营利组织指经工商行政管理机构核准登记注册的以营利为目的，自主经营、独立核算、自负盈亏的具有独立法人资格的单位，如企业、公司及其他各种经营性事业单位。

2. 非营利组织

非营利组织指不以营利为目的的组织，它的目标通常是支持或处理个人关心或者公众关注的议题或事件。非营利组织所涉及的领域非常广，包括艺术、慈善、教育、学术、环保，等等。

3. 舆论媒体

舆论媒体包括各种传播媒介，尤其是报纸、广播、电视等新闻媒介。媒体具有强烈的社会公共色彩，使得它承担着社会舆论导向和稳定社会的重要责任。

4. 基层自治组织

基层自治组织主要包括城市社区和农村村民自治委员会。

5. 社会公众与志愿者

如青年志愿者。