

JICENG SHEHUI ZHILI
CHUANGXIN
DE SICHUAN SHIJIAN

基层社会治理
的四川实践

创新

主编：邓曼丽 李绍华



四川人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层社会治理创新的四川实践 / 邓曼丽, 李绍华主编. —成都: 四川人民出版社, 2016. 5

ISBN 978-7-220-09802-4

I. ①基… II. ①邓… ②李… III. ①社会管理—研究—四川省 IV. ①D677. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 088720 号

JICENG SHEHUI ZHILI CHUANGXIN DE SICHUAN SHIJIAN

基层社会治理创新的四川实践

邓曼丽 李绍华 主编

责任编辑	石 云
封面设计	罗 键
版式设计	戴雨虹
责任校对	韩 华
责任印制	李 剑
出版发行	四川人民出版社 (成都槐树街 2 号)
网 址	http://www.scpph.com
E-mail	scrmcbs@sina.com
新浪微博	@四川人民出版社
微信公众号	四川人民出版社
发行部业务电话	(028) 86259624 86259453
防盗版举报电话	(028) 86259624
照 排	四川胜翔数码印务设计有限公司
印 刷	四川机投印务有限公司
成品尺寸	170mm×240mm
印 张	13.75
字 数	230 千
版 次	2016 年 5 月第 1 版
印 次	2016 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-220-09802-4
定 价	50.00 元

■ 版权所有·侵权必究

本书若出现印装质量问题, 请与我社发行部联系调换
电话: (028) 86259453

序

省直机关工委常务副书记、省直机关党校校长 贾松青

当前，随着改革的日益深入和经济体制、社会结构、利益格局以及人们思想观念的深刻变化，社会管理与经济社会的发展不相适应的矛盾和问题日益突出，传统的以行政体系为主要力量的治理体系越来越难以承担现代社会治理的重任。面对社会发展的新态势，党的十八届三中全会在《决定》中提出，要创新社会体制，改进社会治理方式，提高社会治理水平，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，确保社会既充满活力又和谐有序。党的十八届五中全会通过的“十三五”规划也提出，要加强和创新社会治理。建设平安中国，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。由此可见，在新的形势和任务面前，推进社会治理体制创新既与中央“推进国家治理体系和治理能力现代化”的全面深化改革的总目标相呼应，又顺应了改革进入深水区后各类社会问题大量涌现的新形势。

治国难，最难在基层。习近平总书记指出，“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了”。在社会治理体系中，基层是社会的单元细胞，是感知社会需求最敏感的触角，也是许多社会矛盾的源头。同时，基层又是我们党的执政之基、力量之源。“基础不牢，地动山摇”。所以说，社会治理的重心在基层，只有基层基础实，工作才会实。基层社会治理不同于传统的社会管理，更加认同上下互动、权力双向运行的治理理念，更加重视构建政府与社会良性的互动格局。应立足于原有治理体系的基础上，重新明确乡镇（街道）政权、城乡社区自治组织及其他社会组织角色和职能，不断调整力量架构，完善组织管理体系，畅通公众参与渠道，建立

起更具开放性、包容性、稳定性的基层社会治理体系。

随着改革进入攻坚期和深水区，四川省经济社会发展也有一些不相适应的地方。尤其是“十三五”期间，四川省不仅面临着稳定增长的挑战、转型升级的挑战、创新驱动的挑战、协调发展的挑战、开放合作的挑战、民生需求的挑战，同时也面临着治理能力的挑战。如何妥善解决伴随经济发展产生的社会矛盾和问题，如何妥善解决由社会领域深刻变化引发的矛盾和问题，如何有针对性地加强对人民群众的教育引导，如何创新社会治理理念思路、体制机制、方法手段，更好地为民众提供公共服务，都是需要高度重视和认真解决的重大课题。

《基层社会治理创新的四川实践》一书是为各级党员干部了解基层、服务基层提供参考的一部著作。本书是中共四川省委省直机关党校2014年度重大科研课题的成果，其中吸收了部分高校教师的相关研究。难能可贵的是，这些研究成果均是他们在经过广泛调研和论证基础上形成的。其最大的特点是，既学习借鉴了外省先进经验，又能紧密结合四川实际，运用案例特别是四川的案例说明问题，阐明观点，深入浅出且生动活泼。既有较强的理论性，又有现实针对性。既可为四川省委省直机关党员干部下基层、听民声、知民意提供参考，又能为广大基层党员干部加强和创新社会治理，切实提高治理能力提供借鉴。

目 录

第 1 章 社会治理的基本命题	001
一、社会治理的内涵.....	001
(一) 社会治理兴起的历史因素和理论溯源.....	001
(二) 社会治理：内涵与特征.....	005
(三) 中国经验：涵盖在“社会建设”政策范式中的“社会治理”	007
二、由谁治理：社会治理的主体.....	009
(一) 何谓“基层”：传统想象和应然结构.....	09
(二) 基层社会治理的实体建设和关系建设.....	012
三、治理什么：社会治理的领域.....	017
(一) 基层社会治理的应然领域.....	018
(二) 基层社会治理的实然问题.....	023
四、如何治理：社会治理的机制.....	026
(一) 社区发展的基本理念与工作策略.....	026
(二) 在基层社会治理中运用社区发展策略和机制的必要性	028
(三) 社区发展视野下的基层社会生态系统建设.....	029
第 2 章 基层社会治理：现状与未来	035
一、我国基层社会治理现状分析.....	035
(一) 从社会管理到社会治理.....	035
(二) 当前我国基层社会治理现状分析.....	038

二、基层社会治理创新实践模式——以上海宝山区、浙江杭州市、诸暨市枫桥镇为例	042
(一)“枫桥式”矛盾化解体系	043
(二)外来人口管理中的体制和机制	044
(三)网格化管理服务群众工作机制	046
(四)社会组织协同治理机制	047
三、未来展望：“顶层设计”与“摸着石头过河”相结合	049
(一)放眼全局和未来，加强基层社会治理的“顶层设计”	050
(二)“摸着石头过河”，深入基层，探索地方治理经验	052
第3章 四川基层社会治理实践与探索	056
一、四川在基层社会治理创新中的主要做法	056
(一)创新基层社会治理，民主先行	057
(二)以市场配置资源的方式推动基层治理创新	058
(三)把握新型城镇化发展方向，提升农村基层治理水平	058
(四)完善公共信息平台，创新社会治理模式	059
(五)大力推广网格化管理模式，提升基层治理效率	059
(六)德法相依、以人为本，创新矛盾化解机制	060
(七)社会多元参与，最大程度调动基层治理主体的积极性	061
二、四川基层社会治理创新面临的主要困境	062
(一)基层社会的治理理念未能彻底转变	062
(二)治理主体单一，缺乏协同治理机制	062
(三)治理方式简单，政府社会管理手段单一	063
(四)基层过度行政化的管理模式难以应对新的治理挑战	063
(五)市民社会发展不完善，造成社会治理的真空	064
三、推动四川基层社会治理创新的建议	064
(一)坚持党委总揽全局，强化基层政府公共服务职能	065
(二)加强基层党建工作，发挥基层党组织的引领作用	066
(三)规范群团组织运行，支持社会力量参与社会治理	067
(四)提升源头治理能力，创新社会矛盾预防化解体制	068

第 4 章	治理主体：多元主体共治	071
	一、基层党组织参与社会治理的四川实践——以成都市锦江区 为例	072
	（一）基层党组织在社会治理中的功能	072
	（二）基层党组织在社会治理中的优势	073
	（三）锦江区基层党组织推进社会治理的创新实践	075
	（四）建设基层服务型党组织推进社会治理现代化	079
	二、推动社会组织管理体制改革的四川实践——省内外的对比	081
	（一）社会组织管理体制改革的政策背景	081
	（二）我国社会组织管理体制改革的模式分析	082
	（三）四川社会组织管理体制改革的现状分析	085
	（四）推动四川社会组织管理体制改革的对策建议	088
	三、社会组织在基层社会治理中发挥作用的四川实践——以乐山 车子镇老年协会为例	089
	（一）从管控到发展：社会组织发挥作用的政策背景	090
	（二）农村老年协会的发展现状	092
	（三）车子镇老年协会在基层社会治理中的作用发挥情况	093
	（四）结论：协同治理是基层社会治理的发展方向	097
	四、基层社会治理创新的城市社区实践——以成都市武侯区火车 南站街道长寿苑社区为例	099
	（一）长寿苑社区社会治理状况	099
	（二）长寿苑社区治理的主要创新	101
	（三）长寿苑社区创新社会治理的经验与启示	104
第 5 章	治理方式：民主治理	108
	一、基层民主治理中的协商困境及制度构建	108
	（一）基层民主治理中的协商困境	109
	（二）基层民主治理中的协商民主的制度构建	114
	二、仪陇县农村基层民主治理的探索与创新	119

(一) 尝试——九湾村的玉米粒成为基层民主治理的火种·····	119
(二) 探索——“五权”模式在仪陇农村得到普遍推行和成功 论证·····	121
(三) 创新——雷家坝新村综合体成为基层民主治理的成功 案例·····	123
(四) 启示——仪陇农村基层民主治理的经验·····	127
三、仪陇县城镇基层民主治理的探索与创新·····	130
(一) 尝试——南门社区的聊天室成为城镇基层治理的新花样 ·····	130
(二) 探索——南门社区在城镇基层民主治理上的新举措·····	133
(三) 创新——南门社区在城镇基层民主治理上的亮点·····	135
(四) 启示——仪陇城镇基层民主治理的可贵经验·····	137

第 6 章 治理机制：参与和互动····· 140

一、以公众参与健全群众利益诉求表达机制——以成都曹家巷 为例·····	140
(一) 曹家巷的基本状况与拆迁所面临的主要问题·····	140
(二) 曹家巷拆迁执行过程中的利益诉求表达机制的创新·····	141
(三) 曹家巷拆迁对完善利益诉求表达机制的借鉴价值·····	145
二、以心理干预完善群众利益协调机制——以仪陇县“李二嫂 聊天室”为例·····	148
(一) 从“李二嫂聊天室”看矛盾调处与利益协调·····	148
(二) “李二嫂聊天室”在利用心理干预协调社会矛盾方面的 创新之处·····	151
(三) “李二嫂聊天室”对完善矛盾调处和利益协调机制的启示 ·····	155
三、以“大调解”健全社会矛盾调处机制——以眉山“诉非衔接” 为例·····	157
(一) 眉山“诉非衔接”让矛盾纠纷高效化解·····	157

(二) 眉山“诉非衔接”的“大调解”机制化解矛盾纠纷的创新之处	158
(三) 眉山案例对于“大调解”健全矛盾调处的启示	159
第7章 治理领域：保障基层公共安全	162
一、基层公共安全：事关经济社会发展大局	163
(一) 基层公共安全：经济社会发展的社会公共环境	164
(二) 基层公共安全：管理与服务	165
二、基层公共安全：省外管理探索试点经验	166
(一) 诸暨市“枫桥经验”在新时期不断发扬光大	166
(二) 宁波市基层公共安全监管体系建设试点探索	167
(三) 湖州市“1中心6站”基层公共安全监管模式	169
(四) 北京市完善流动人口服务管理体制机制实践探索	170
(五) 深圳市公共安全管理试点实践	171
三、基层公共安全：四川省的实践探索	173
(一) 流动人口服务管理的“成都模式”探析	174
(二) 遂宁市应急管理长效机制	175
(三) 船山区创新基层公共安全治理社区服务新路子	176
(四) 西昌市公共安全综合治理实践	177
四、基层公共安全：创新探索设计	179
(一) 改造和利用传统公共安全管理体制	179
(二) 创新基层公共安全组织机构	180
(三) 强化基层公共安全基础建设	183
第8章 构建中国特色基层社会治理模式	189
一、一核多元：中国特色基层社会治理的主体结构	190
(一) 进一步发挥基层党组织战斗堡垒作用	190
(二) 明确政府职能定位，构建服务型政府	192
(三) 推进社会协同与公民参与相结合	194
二、群众路线：中国特色基层社会治理的有效路径	195

(一) 坚持人民群众主体地位落实群众路线	196
(二) 推进基层社会民主深化群众路线	198
三、社会公平：中国特色基层社会治理的核心诉求	199
(一) 实现“三个公平”核心诉求	201
(二) 保障社会公平的具体措施	201
四、改善民生：中国特色基层社会治理的价值目标	204
(一) 实现经济发展和民生改善良性循环	204
(二) 以保障和改善民生问题为重点，完善公共服务体系	205
参考书目	209
后 记	211

第1章

社会治理的基本命题

社会治理为何备受关注？因为它直面的是中国在经济增速放缓成为新常态、利益结构失衡日益可视化的发展阶段“我们何以能够共同生活”这一核心课题；同时，本土语境中的社会治理及其含义正在经历一个十分复杂、深刻变动的建构过程，围绕着社区“谁来治理”“为何治理”“治理什么”“怎么治理”等问题，至今仍然存在不同的声音。在此背景下，梳理社会治理的基本命题变得越来越重要而迫切。

一、社会治理的内涵

（一）社会治理兴起的历史因素和理论溯源

1. 历史总体性的变迁

人类正在经历着一场总体性的改革运动，在这场社会变革中，客观的历史进程向人类已有的社会管理提出了新的要求，旧的管理方式显得不适应新的形势，让治理者感受到了压力，必须通过改革去适应新的要求。概括地说，最重要的历史性挑战来自于以下四个方面：

一是公共支出的持续膨胀带来的普遍的政府财政危机。这使得肇始于经济大危机时期并延续了数十年的政府强力干预经济生活的做法趋于瓦解。公共支出的膨胀导致纳税人难以继续支撑国家的巨大开支，政府需要将一些公共服务和公共产品的生产或者提供任务转移出去。以经合组织国家为例，从1965年到1990年，大部分经合组织国家的公共部门社会福利支出量都表现出增长的

趋势。^①当然，正如 B. 盖伊·彼得斯指出的那样，“仅从经济的角度分析推行政府改革和行政改革的理由显然过于简单化”^②。

二是全球化的步伐加快。全球化在消解或至少是制约着国家主权的影响，使国家向上（如国际组织、跨国公司）、向外（如第三部门）和向下（如地方政府）不断分权、授权，推动了国内治理、国家治理、区域治理、国际治理向全球治理的转变，必然要求一个公部门、私部门和第三部门协同参与的新的跨国治理系统。一股新的社会管理思潮首先是在英语系国家，然后又通过联合国开发计划署、世界银行、国际货币基金组织、经合组织以及亚洲银行等国际性组织的援助项目迅速在发展中国家蔓延。

三是互联网社会的到来。如果说工业社会造就的是集权化、层级化和技术官僚式的社会管理模式，互联网社会所培育的就是分权化、网络化的治理模式。因为在互联网社会，信息总量激增和分布弥散使决策面临“混沌”状态，单纯依靠政府进行理性决策越来越困难，而公民或社会组织获得信息的方式，渠道多样化、多元的社会组织能够充分地获取社会性公共服务的需求信息，公民或消费者能够便捷地获取社会性公共服务的供给信息，对社会公共服务做出选择。一方面，无限互联促进了社会治理模式的更新；另一方面，社会治理也成为适应信息化要求，降低不确定性的必然选择。

四是社会公众民主诉求的增强以及社会人口构成的变化如老龄化和移民增多等。社会公众要求更多地参与社会管理过程，在影响公众的公共决策做出之前，吸纳社会公众的意见和建议。在西方社会，“有些平民主义者甚至抨击政府受到富人、受过教育者以及有权势的人所支配，已经越来越脱离了它的人民”^③。社会人口构成的变化在发达国家体现得尤其明显，“几乎所有工业化国家的人口都在迅速地老龄化”^④。这进一步要求必须改革政府部门的管理方法，降低社会管理成本，提高社会管理效率。此外，在一些发达国家由于移民问题的突出和因之而来的社会关系的紧张，也使得政府感觉到仅仅依靠自身力量很

① [英] 汉斯·克曼：《福利国家的发展——公共部门管理的比较分析：1965—1990》[A]，《公共组织管理——当代欧洲的经验与教训》[M]，国家行政学院出版社，2003。

② [美] B. 盖伊·彼得斯著，吴爱明等译：《政府未来的治理模式》[M]，中国人民大学出版社，2001。

③ [美] B. 盖伊·彼得斯著，吴爱明等译：《政府未来的治理模式》[M]，中国人民大学出版社，2001。

④ [美] B. 盖伊·彼得斯著，吴爱明等译：《政府未来的治理模式》[M]，中国人民大学出版社，2001。

难管理好社会。

上述这些问题彼此之间是互相联系的，使得公正取代效率成为社会管理的首要价值，并因而要求政府在整个社会管理过程中更具有回应性、更富有效率，同时要求其他社会主体承担相应的责任。全球社会均处在历史转折点上，迫使人们建立新的理论范式，确保关于社会管理的具体实施方案真正发挥作用。

2. 理论和实践的变革：从“管理”到“治理”

“治理”概念的出现并不是横空出世的。在大萧条到二战这段历史中，政府在资源配置中发挥了很大的作用，也克服了市场失灵和不足。但是，经济学家们依然对市场抱有很高的热情，20世纪50年代追求自由主义、市场主义的公共选择理论就诞生了。这一时期的实践并没有推动这一理论的运用，随着时间的推移，尤其到了70年代，随着福利国家遇到财政赤字等经济、政治问题，需要寻找新的解决方案，这样就产生了新公共管理运动，并且在公共选择理论的基础上发展新公共管理理论，其主要特点是用市场理念解决公共部门存在的问题。^①新公共管理运动所提出的解决官僚制效率低下、官僚主义等“官僚病”的方案，即要求用企业家精神重塑政府，在政府中引进竞争机制，把政府所承担的公共物品供给职能转移到社会中去。但是，由于新公共管理的诸多治理方案得到实施，政府呈现出空洞化的局面。20世纪90年代以后又出现了新的问题，似乎市场和政府同时出现了失灵。使得人们在解决社会问题时不得不思考并开始寻找“第三条道路”或“中间道路”。

“治理”理论由此诞生。世界银行在讨论非洲的发展时首次提出了“治理危机”这一概念。此后，“治理”这个术语便被人们在政治学、发展经济学、国际关系学、社会学等诸多学科中广泛运用，治理（Governance）、社会治理（Social Governance）、地方治理（Local Governance）、全球治理（Global Governance）这样的术语应运而生，成为对这种大变革时代的新概括。“治理”概念是政府改革和创新的重要内容，基本要义是在社会管理中引入多中心主体，将政府从包揽社会事务的重负中解脱出来，提高社会整体管理水平和质量。这一概念是对新公共管理过于追求效率而忽视社会公正、公众参与的一种纠偏，

^① 陈振明：《走向一种“新公共管理”的实践模式》[J]，《厦门大学学报》，2000（2）。

是在新公共管理运动上对公共管理的一次新的提升，将在一定程度上改变国家政府的行政架构和公共服务供给模式，并将以其所特有的管理主义功能和民主价值含义赢得发展。

社会治理作为超越于新公共管理的一种理念，是西方国家在现存政治制度的基本框架内，在政府与市场、政府与社会、政府与公民基本关系明确定位的前提下，诞生出来的新的社会管理方式。其目的是为了建立和发展新的公共责任机制、通过多种社会主体参与社会管理的方式来缓和各种社会危机、调节各种利益冲突、提高社会公共服务和公共产品的质量。它是公众表达利益和参与社会管理的重要途径和方法，体现了社会管理对民主、法治以及社会公正等价值的追求。如英国前首相布莱尔指出的那样：“只有在一个强大的、积极的社会中，并且其中的社会成员都意识到自己对他入以及自身所承担的义务之后，个人才能够在这一社会中得到最大程度的发展。”^①因此，布莱尔政府认为福利国家的基础应该是国家和公民之间的伙伴关系，植根于互惠的权利和责任之中。新加坡政府则明确提出，治理目标的实现需要以“活跃的市民社会和强政府的联合”为基础。

社会治理概念的产生虽然有一部分是因为受到经济因素的影响，而且在设计和选择社会治理工具时，也与新公共管理一样，从私营部门的管理经验与方法中进行了大量的借鉴和发展，但不能把社会治理看作是纯粹为了实现管理主义的目的。社会治理在理念上完全不同于传统公共行政以效率至上或者仅仅以管理学理论为基础，它重在将满足公众的需要和实现公共利益摆在第一位，而将追求效率放在第二位。社会治理更加强调社会导向，可以说，社会治理是对“效率优先，兼顾公平”思想的颠覆，效率只有用来满足公众的需要和实现公共利益时才有意义。

社会管理不仅是维护政治统治的工具，还是提供公共服务和公共产品的工具；社会管理主体尤其是政府与社会公众之间的关系是不对等的，但同时社会管理活动需要社会公众的参与和支持；社会管理主体的功能是对社会进行管治，同时要保证社会管理的相对方有权利、有途径对社会管理主体及其行为进行制约和监督；社会管理的运行既依赖于法治这些硬件的保障，又要依赖于道

^① Mark·Bevir, David·O·Brein:②New labou rand the public sector in Britain③ ④Public Administration Review⑤,2001,Vol. 61, No. 5.

德和责任这些软件的建设与发展。应该说,作为一种理论分析框架,社会治理研究还需要更进一步地丰富与发展。但是就其基本理念及其实践而言,可以为我国社会管理提供有益的经验 and 启示,有助于转换我国政府行为的指导理念。

(二) 社会治理:内涵与特征

社会治理并不是单纯迎合某种理论潮流,或者是人为制造出来的一套新口号,而是各国政府对经济、政治以及意识形态变化而做出的一种理论和实践上的回应。概括而言,社会治理就是根据国际环境的发展和各国政府改革的效果,通过对社会管理过程中权力格局的分析与判断,对社会管理过程和模式进行的创新。“工业社会造就的社会管理模式是政府集权化的、层级的和技术官僚的,而信息社会培育的是分权的、网络化的治理体系”^①。社会治理蕴涵了有限政府、法治政府、公众参与、民主、社会公正等理念,以共同治理为本,谋求政府公共部门、私营部门、公民社会等多种社会管理主体之间进行广泛沟通与交流,通过共同参与、协同解决、公共责任机制,在社会公正的基础上提高社会管理的效率和质量。

1. “共治”“善治”“法治”

具体地说,社会治理的内涵主要包括两个方面。

第一,从哲学思想上来看,它突破了将政府看作是社会管理唯一主体的传统观点,呼吁社会各方参与,体现了共同参与、共同承担责任的改革取向。就其所体现的改革和创新而言,詹姆斯·N.罗西瑙认为:“治理是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力使别人服从”,“它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制,随着治理范围的扩大,各色人等和各类组织得益借助这些机制满足各自的需要、并实现各自的愿望。”^②

第二,从行为准则来看,它摒弃了将效率视作政府主导行为准则的观点,追求协调、可持续的社会发展模式。新公共管理运动开展20多年之后,对其具体的实际效果一直没有形成一致意见,而且缺乏有效数据来证明新公共管理

^① Kenan Patrick Jarboe: Globalization: one world, two versions, Globalization and social governance in Europe and the United States, working paper of the European Commission, 1998.

^② [美]詹姆斯·N.罗西瑙:《没有政府的治理》[M],张胜军等译:江西人民出版社,2001.

的效果，即使是在率先开展新公共管理运动的新西兰、澳大利亚等国家，也有不少学者对过分追求 3E（经济性、效率和效能）的做法提出了质疑。正义、公平、代表制、公民参与等只有在社会治理的旗号下才能实现与效率追求的共约。

随着政府角色和职能的重新界定，社会治理促使了政府管理所隐含的政府部门的基本运行方式、政府与市场和公众之间关系基本定位的变化。政府公共部门与公众之间的关系由治理者与被治理者之间的关系变为了公共服务的提供者与消费者之间、公共服务和公共产品生产和合作者的关系。在这种关系基本定位的前提下，社会治理蕴涵的服务至上和公正至上的管理理念强调寻求一种新的公共责任机制：既要使政府从包揽一切的财政重负中解脱出来，又谋求社会多个主体、多种力量的协商合作；既要增强私营部门、公民社会的活力和自主性，又要保证私营部门和公民社会对具体意义上的公众负责；既要提高社会管理的效率，又要保证社会管理过程和结果的相对公正。社会各主体共同治理可以改善政府社会管理绩效，使得各群体利益得以尽可能地表达，体现了追求和谐社会的管理理念^①。

2. 目标和特征

在特征上，社会治理的提出是民主化和全球化发展趋势对社会管理的要求。它作为社会管理的重要内容和方法，其特别之处在于它已经推动管理者用一种新的眼光去思考什么样的管理方式对社会是效益和效用最大化的。社会治理意味着在国家公共事务、社会公共事务甚至政府公共部门内部事务的管理上，借助于多方力量。这里既有对事务的管理，也有对人和组织的管理；既有对眼前事务的管理，也有对长远事务的管理。这都使社会治理具有了复杂、多层次、利益追求和公正追求并存、难量化、难评估等特征。

社会治理的目标追求就是建立一个和谐社会，而国内外学术界对于构成“善治”（Good Governance）的要素的理解基本相同，援引英国学者的观点来看，善治主要具有 8 个特征，即：参与性、协商性、责任性、透明性、回应性、有效性、公正性与包容性以及法治精神。

第一，参与性。参与可以是直接的，也可以是通过合法的中介制度或者代

^① 孙晓莉：《西方国家政府社会治理的理念及其启示》[J]，《社会科学研究》，2005（02）。

议制。代议制民主并不意味着决策时社会弱势群体的利益能够得到充分表达。参与需要有信息的支持，同时也需要组织。这一方面意味着结社和表达的自由；另一方面，意味着有组织的市民社会。

第二，协商性。在任何一个社会中，都存在着多重的参与者，这些参与者之间的立场和观点都会有所不同。善治要求调和社会中不同的利益要求，在社会中尽可能地实现广泛的协商一致，满足最大多数人的利益需要。它还要求就如何实现人类可持续发展形成一种统一意见。这只有在充分理解一个社会或者社群的历史、文化以及社会背景的情况下才有可能做到。

第三，责任性。这一要素是善治的核心要素。政府公共部门、私营部门和公民社会都必须对公众及其利害相关者负责。如果没有透明以及法治作为保障的话，是不可能产生负责的精神的。

第四，透明性。透明意味着决策以及决策的执行要遵行有关的制度规定，同时还意味着信息公开、充分以及易于理解，对那些受到决策以及决策执行影响的人来说，要保证他们能够获取有关信息。

第五，回应性。善治要求设立相关的制度和程序，在一个合理的框架内保证所有利害相关人的权益得到维护。

第六，有效性。这指的是效能与效率。善治意味着程序和制度导致的结果能够满足社会的需要，同时充分利用已有的各项资源。善治中所指的效率同时还意味着可持续地利用自然资源，保护环境等。

第七，公正性与包容性。社会的福利取决于保证所有成员感觉到他们与该社会相关，而且不感觉到他们被主流社会排除在外。这需要所有团体，尤其是那些最弱势的团体，都有机会来提高或者维持他们已有的福利。

第八，法治精神。善治需要公正的法律框架。它还需要充分保障人权，尤其是少数派的人权。公正的法律执行需要独立、公正和廉洁的司法体系。^①

（三）中国经验：涵盖在“社会建设”政策范式中的“社会治理”

我国自2004年以来，中共中央推进“和谐社会”建设，努力塑造以国家为主导、凝聚和吸引社会多元力量共同参与社会建设和管理的新格局。作为国

^① The independent commission on Good Governance in public services, The Good Governance standard for public services, <http://www.opm.co.uk/ICGPS/index.htm>.