

学术顾问 / 王浦劬 李路路
沈 原 谢立中
主 编 / 张宗林



【2016年第5辑】（理论版）
北京市信访矛盾分析研究中心 编
Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems

信访与社会矛盾 问题研究



中国法制出版社

本刊学术顾问（按姓氏笔画排列）



沈 原 清华大学社会学系系主任、教授、博士生导师，中国社会学会副会长。曾任中国社会科学院社会学所科研处处长，《社会学研究》副主编、编辑部主任；美国社会学学术刊物《批判的社会学》中国编委等。主要研究领域为劳工社会学、经济社会学和转型社会学。



谢立中 北京大学社会学系系主任、社会学人类学研究所所长、教授、博士生导师，中国社会学会副会长，教育部社会学类专业教学指导委员会副主任，全国社会工作硕士专业学位教育指导委员会委员兼秘书长。主要研究领域为社会学理论、社会发展与现代化、社会政策。

图书出品人：刘海涛

出版统筹：赵卜慧

责任编辑：胡百涛

特邀编辑：吴镡鸣 王 凯

责任印制：姜 婷

发行总监：陈晗雨

责任校对：姚丽娅

装帧设计：宗 沅 王春燕

装帧制作：宗沅书籍设计



MOB:1890111956



王浦劬 北京大学政治发展与政府管理研究所所长（教育部人文社会科学重点研究基地主任），北京大学、复旦大学、吉林大学、中山大学“国家治理协同创新中心”联合主任，北京大学政府管理学院教授、博士生导师，教育部“长江学者”奖励计划特聘教授，国务院特殊津贴专家，中国政治学会副会长，中国行政管理学会副会长，国家哲学社会科学规划委员会政治学科评议组副组长。主要研究领域为政治学理论与方法、当代中国政治与治理。



李路路 中国人民大学教授、博士生导师，中国调查与数据中心副主任，国家社会发展研究院常务副院长；教育部“长江学者”奖励计划特聘教授，国务院特殊津贴专家，中国社会学会副会长，教育部社会学类专业教学指导委员会主任委员。主要研究领域为社会分层与社会流动、组织研究、现代化。

信访与社会矛盾 问题研究

【2016年第5辑】(理论版)

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



北京市信访矛盾分析研究中心（简称“研究中心”，网址为<http://www.bjrcsc.gov.cn>）是全国信访系统中第一个分析和研究通过信访渠道反映出来的社会矛盾和社会问题的专业机构，也是政府机关中唯一一个利用信访资源专门从事社会矛盾和社会问题分析的研究机构。

《信访与社会矛盾问题研究》是研究中心公开出版的全国信访系统第一份理论期刊，该刊以“研究社会矛盾，创新工作思路”为宗旨，主要从信访角度出发，透过从信访窗口所反映出来的矛盾和问题，对社会矛盾和社会问题展开深层次理论研究。本刊致力于发现社会问题背后的深层次原因及其发展规律，积极发挥信访研究的参谋助手作用，为政府决策提供更具前瞻性和针对性的决策参考，推动首都信访工作从过去表层汇总型信访向深层剖析型信访转变，从过去实务操作型信访向理论研究型信访转变，从过去参与保障型信访向服务决策型信访转变。



中国民主法制出版社
天猫旗舰店

上架建议 | 社会学 | 政治法律

ISBN 978-7-5162-1129-8



9 787516 211298 >

定价：40.00元



信访与社会矛盾

问题研究

【2016年第5辑】（理论版）

北京市信访矛盾分析研究中心 编

Research on Letters and Calls
and Social Contradictions & Problems



中国民主法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

信访与社会矛盾问题研究. 2016年. 第5辑 / 北京市
信访矛盾分析研究中心编. -- 北京: 中国民主法制出版
社, 2016.9

ISBN 978- 7- 5162- 1129- 8

I. ①信... II. ①北... III. ①信访工作 - 研究 - 中国
IV. ① D632.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 033272 号

图书出品人 / 刘海涛
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 胡百涛
特邀编辑 / 吴锦鸣 王 凯

书名 / 信访与社会矛盾问题研究·2016年·第5辑(理论版)
作者 / 北京市信访矛盾分析研究中心 编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里7号(100069)
电话 / 010- 63292534 63057714(发行中心) 63055259(总编室)
传真 / 010- 63292534
Http: //www.npcpub.com
E-mail: rzfz@npcpub.com
经销 / 新华书店
开本 / 16开 787毫米×1092毫米
印张 / 11
字数 / 150千字
版本 / 2016年9月第1版 2016年9月第1次印刷
印刷 / 北京中印联印务有限公司

书号 / ISBN 978- 7- 5162- 1129- 8
定价 / 40.00元
出版声明 / 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

《信访与社会矛盾问题研究》

编辑出版委员会

学术顾问（按姓氏笔画排序）

王浦 北京大学政治发展与政府管理研究所所长、教授
李路路 中国人民大学国家社会发展研究院常务副院长、教授
沈 原 清华大学社会学系主任、教授
谢立中 北京大学社会学系主任、教授

主 编

张宗林 中共北京市委北京市人民政府信访办公室副主任

编委会成员（按姓氏笔画排序）

王长江 王玉梅 王传颂 王怀超 王浦 毛寿龙 邓正佳
左 津 田 闪淳昌 曲 星 朱维究 任 才 刘 林
刘 俊 孙贵芳 李 强 李连江 李君甫 李培林 李路路
何增科 沈 原 张 良 张 勤 张千帆 张宗林 陈小君
陈庆云 范丽珠 海杰 单光 胡正荣 侯志光 洪大用
袁 岳 莫于川 党国英 唐 军 唐 钧 崔和平 董关鹏
喻国明 谢立中 魏 杰

执行主编 郑广 吴 鸣 王 凯

责任编辑 郭晓燕

编 辑 李慧敏 施 桐 敖 曼

新发展理念下的社会治理创新

加强和创新社会治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面，是我国社会主义社会发展规律的客观要求，是人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安的重要保障。党的十八大，十八届三中、四中全会就创新社会治理、提高社会治理法治化水平作出了重要部署，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》也针对社会治理领域存在的突出问题，就加强和创新社会治理作了全面部署，这对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义，是全面建成小康社会的必然要求。

新形势下，我们必须以“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念引领和统筹社会治理，更好地推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。本期重点围绕“新发展理念下的社会治理创新”，分析了当前我国社会治理领域面临的问题与挑战，提出了创新社会治理的基本思路和解决办法，对于社会治理的现实工作具有很好的启发和参考作用。

当前，我国处于利益格局深刻调整的社会转型期，改革难度大，问题多，矛盾复杂。深化改革需要凝聚群众的智慧和力量，运用共享理念，完善社会治理方式，进一步推动社会公众参与公共生活的决策机制，更好地运用协商民主处理群众关心程度高、社会影响面广的公共事务，健全利益表达、利益协调、利益保护机制，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。为此，本刊对中国政法大学政治与公共管理学院党委书记、副院长李程伟教授进行了一次专访，形成了《基于社会建构的方式看社会治

理创新的路径》一文。李程伟教授从社会建构的视角就现代社会治理的含义和价值追求、社会建构的思维方式及其意义、社会治理创新的路径选择等方面谈了他的见解，以期对社会治理创新工作有所启迪。

社会保障是关乎国家长治久安和全民福祉的重大制度安排。然而利益格局失衡导致社会矛盾激化、预期不稳导致公众焦虑与不安、参与途径狭窄导致社会治理局部失序等社会问题的存在，使深化社会保障体制改革迫在眉睫。只有以社会治理的视角去观照中国的社会保障建设和发展，才可能更好地解释当前中国社会保障实践中存在的问题以及可能的解决路径，即构建强有力的社会治理机制。本辑“理论视野”栏目《人口老龄化与我国社会保障资金的关系研究》一文，通过分析比较日本及欧美经济发达国家老龄化水平与社保资金占比的关系，以及欧洲社保政策的失误和教训，结合我国养老保险实际情况指出，老龄化及其伴随的社会保障和社会福利，是影响经济社会发展的重要原因，当前我国社保资金占财政支出的比例仍远低于发达国家，亟须加强。“社会调查与案例分析”栏目的《对社会建设中百姓积分卡的探索——以Q市J街道为例》和《协商式治理：乡村治理发展瓶颈的突破与秩序重建——以山东省J县为例》两篇文章，则以案例的形式对社会治理过程当中存在的一些问题进行了探索。

创新社会治理，重点在于为社会治理改革提供更多的制度创新和体制机制创新。同时，要不断探索政府的制度供给创新，最大限度地激发市场主体和社会公众的活力。“理论视野”栏目《社会治理中的分工与合作——以社会分工理论为分析框架》一文，以涂尔干提出的社会分工理论为研究框架，以政事分开为分析视角，对当前我国社会治理主体的地位、关系、分工合作进行探讨，为探寻中国模式的治理提供了一种思路。随着改革开放以来市场经济的发展和政治改革的逐渐展开，中国公民社会逐渐产生并在经济领域和政治领域日益发挥着重要作用，公民社会的产生与政府的转型有着密切联系，公民社会的发展也潜移默化地影响着政府的治理模式。“探索与思考”栏目《当代中

《国公民社会建构的基础维度分析》一文提出公民社会建构必然要求建设服务型政府，实现四个根本转变：在政府职能上，从管制型向服务型转变；在政府模式上，从全能政府向有限政府转变；在政府权力上，从高度集权向适度分权转变；在政府治理上，从人治向法治转变。网络社会拓宽了人类生存与发展的空间，使社会发展面临新的巨大变化。网络社会与传统社会的运行规律有很多不同，这导致网络社会治理与传统社会治理必然表现出很大差别。《网络舆情折射出的问题及舆情治理的路径——以 2015 年河南省网络舆情事件为例》一文，揭示了中国网络社会治理面临的新问题与新挑战，对网络社会治理进行了研究和探索，从而为社会治理转型提供经验，促进国家治理能力的提升。

信访制度作为国家治理体系的重要组成部分，在国家治理体系中具有重要价值。创新社会治理，同样需要关注信访领域。本期“信访观察”栏目《关于“非访”发生发展及解决路径的思考》和《湖北省信访工作考核的探索与实践》分别从“非访”以及地方信访工作考核两个视角，对我国当前信访工作所面临的实际困难、问题以及未来路径进行了探讨。《信访听证法律制度探析》一文则从法律制度视角针对信访听证进行了有益探索，指出信访听证可分为“事前听证”与“事后听证”，事前听证主要是为了促成信访事项的正确处理，事后听证主要是为了化解信访积案等。

此外，为了拓宽视野，本刊“国际交流”栏目刊登了北京市信访矛盾分析研究中心倡议并发起的“社会矛盾预防与应对”国际论坛中的一篇文章——《预防社会矛盾需要良法之治》，文章指出，完全有效预防和化解社会矛盾，必须全面推行良法之治。良法之治包括三大格局：科学公正合理的法律制度是前提；严格公平的法律实施体制、运行机制和实施效果是关键；信仰并奉行法律的社会守法意识和氛围是保障。

本刊编辑部

2016 年 9 月

目录

CONTENTS

写在卷首

新发展理念下的社会治理创新

专家访谈

基于社会建构的方式看社会治理创新的路径

——专访中国政法大学李程伟教授 002

理论视野

人口老龄化与我国社会保障财政支出的关系研究 / 黄润龙 014

社会治理中的分工与合作

——以社会分工理论为分析框架 / 李大勇 029

信访观察

关于“非访”发生发展及解决路径的思考 / 张彭发 044

湖北省信访工作考核的探索与实践 / 张 军 刘志雄 石书润 055

信访听证法律制度探析 / 詹云燕 064

探索与思考

当代中国公民社会建构的基础维度分析 / 伍俊斌 082

网络舆情折射出的问题及舆情治理的路径

——以 2015 年河南省网络舆情事件为例 / 殷 轲 098

社会调查与案例分析

协商式治理：乡村治理发展瓶颈的突破与秩序重建

——以山东省J县为例 / 姜玉欣

106

对社会建设中百姓积分卡的探索

——以Q市J街道为例 / 秦 强 翟校义

118

国际交流

预防社会矛盾需要良法之治 / 王周户

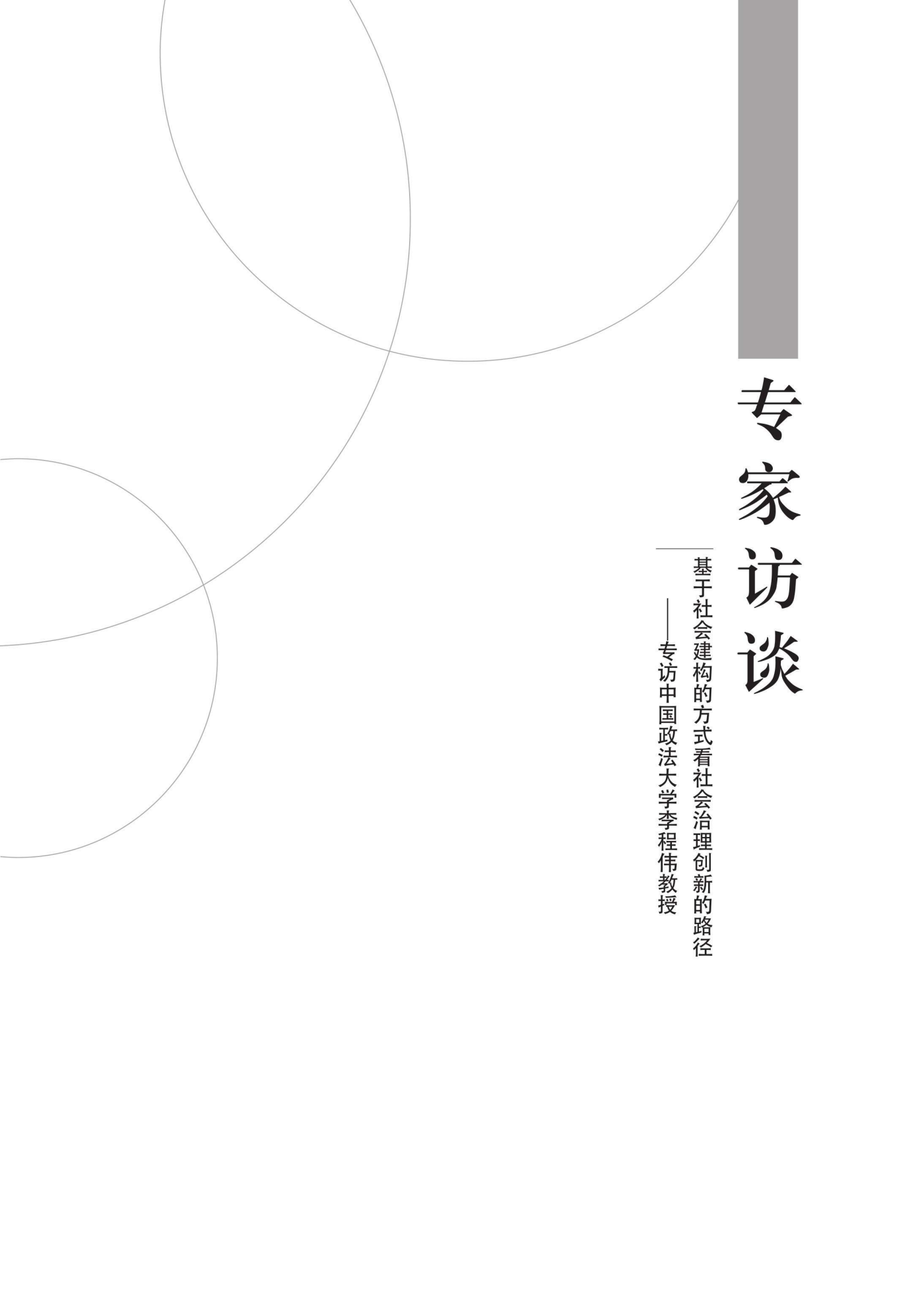
130

信息动态

143

观点摘登

147



专家访谈

基于社会建构的方式看社会治理创新的路径
——专访中国政法大学李程伟教授

基于社会建构的方式看社会治理创新的路径

——专访中国政法大学李程伟教授

受访人：李程伟教授

统稿：敖曼

李程伟，中国政法大学教授、地方治理与危机管理研究中心主任，北京大学政治学博士；兼任中国行政管理学会理事、中国行政体制改革研究会理事。2001年入选北京市新世纪社科理论人才“百人工程”。主要学术方向包括行政学理论、危机管理、地方治理与政府改革。



李程伟教授

加强和创新社会治理是我国社会主义社会发展规律的客观要求，是人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安的重要保障。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》针对社会治理领域存在的突出问题，就加强和创新社会治理作了全面部署，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。当前，我国发展处于可以大有作为的重要战略机遇期，也面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。这在客观上就要求我们适应新的形势，增强风险意识，深化对社会治理规律的认识，以思路、体制机制、方法手段创新为动力，以基层基础建

设为支撑，不断优化公共政策制定和执行，不断提高社会治理现代化水平。针对“基于社会建构的方式看社会治理创新的路径”，本刊对中国政法大学政治与公共管理学院李程伟教授进行了一次专访。李教授从行政学的社会建构视角，就如何实现社会治理创新研究谈了他的见解，以期对社会治理创新工作有所参考。

本刊：您如何理解现代社会治理的含义和价值追求？

李程伟：研究社会治理的前提是明确“社会”的概念。马克思主义政治学认为，社会乃是由众多社会成员个体、组织、团体、群体、阶层、阶级等要素或单元（即社会主体）相互联系、相互作用而形成的一个复杂的关系体。其中，个体的人（“社会存在物”意义上的个人）是构成社会系统的基质。如果说社会是复杂的活生生的有机体，那么每一个现实的人就是它的一个细胞。社会主体（个体的人及其各种组合形式）的各种功能活动构成了政治、经济、文化和社会生活这四大社会子系统或领域。维持社会系统良性运行和发展的前提，是使社会成员处于一定的福利状态和秩序状态，使关涉其具体生活及利益的问题和矛盾得到合理解决，使其基本生存与发展的需求和机会得到满足。一般而言，社会成员一定福利状态与秩序状态的维持，属于狭义上的社会治理；包括政治管理、经济调节、文化引导和社会协调等方面在内的，维持社会整体系统良性运行与发展的活动总体，属于广义上的社会治理。

展开来说，社会治理（狭义）实际上是指政府和民间组织运用多种资源和手段，对社会生活、社会事务、社会单位和组织所进行的规范、约束、协调、服务、促进等活动。现代社会治理是控制与服务有机结合的过程，不仅是对社会成员一定行为的约束和控制，还是通过组织化的方式对个体社会权利的保障和实现。这与传统的专制社会不对社会成员承担福利责任，单一满足统治者的秩序诉求是根本不同的。可以说，“控制”和“服务”既是现代社会治理的两个基本功能形态，同时也体现了社会成员对现代社会治理的两大基本价值诉求，即“秩序”与“福利”。



归根结底，现代社会治理的最终目的是达成社会成员的一定“福祉”或“福利”，亦即社会成员能够处于幸福、满足与富裕的状态。它又包括社会成员的“直接福利”和“间接福利”两个方面。其论证逻辑是：作为个人的社会成员是社会存在物，只有在社会中，才能拥有个人自由，获得发展其才能的手段，满足生存和发展的需要。在国家和社会的帮助下，具体解决社会成员在现实社会生活中遇到的困顿及问题（如养老、医疗、工伤、失业等），保障其能够过上正常的社会生活，这构成了社会成员的直接福利。同时，作为社会成员各种关系的组合与结合的社会，也需要一定的协调和管理，以保持自身的稳定、秩序和再生产。对于社会成员来说，社会关系的秩序及其再生产属于公共物品，它可以为全体成员提供稳定的社会生活环境，使其能够无身份差别地从中受益，这构成了社会成员的间接福利。这两个方面的有机结合，就成为现代社会治理的基本价值追求。有国外学者从人文发展的角度，对社会福利所包含的三个要素进行了界定：（1）社会问题（如犯罪、暴力、失业、环境污染）得到控制的程度；（2）主体需求（如健康、营养、安全饮用水、住所、社会保障等）得到满足的程度；（3）社会机会（社会成员能力成长与境遇改善的机会）的创造或提供程度。不难看出，这样一种界定和分析可以为社会福利的测度提供一个较为合理的标准。

本刊：请您从行政学角度，谈谈社会建构的思维方式及其意义

在百年行政学发展历史上，占据主流地位的思维方式是逻辑实证主义，即行政学的“管理主义”、“功能主义”或“实证主义”。这是一类与牛顿的科学哲学相契合的研究范式。但是，自20世纪70年代以后，受相对论、混沌理论和量子力学等新兴物理学范式的影响，质疑或批判逻辑实证主义的观点不断出现，行政学的诠释理论、批判理论和非均衡理论等日益发展，行政学研究的内容不断加深和拓宽。在此背景下，美籍韩裔行政学家、海沃德加州州立大学的全钟燮（Jong S.Jun）吸收融合现象学、诠释学和批判理论等后现代哲学观点，提出了行政学的“社会建构研究途径”（the social

constructionist approach to public administration)；2006 年出版了系统概括和阐释其社会建构研究途径的著作《公共行政的社会建构：批判与解释的视角》，在行政学的管理途径、政治途径、文化途径之外，又增加了一个新的研究途径或视角。从学科发展的角度看，它可以平衡性地纠正逻辑实证思维过于强调客观性和工具理性所导致的物化与异化现象。归结起来，行政学的社会构建思维或视角有如下要点：

第一，社会建构思维的起点是“主动－社会性”人性假设。社会建构思维对人性的假设不是孤立的、原子式的自我概念，而是与儒家“个人的道德自主性”相通，是一个与他人和世界相关的自我概念。在这一人性假设下，人是自主的而非被动的受控对象，拥有追求公共利益或公共性的自主性，公共决策者有责任授予组织成员发展自主意识或自我管理的能力，并促进对价值的共同理解，此即“公共性的自主概念”。同时，自我也是“社会性构建”的，这同样也是一个主观互证的理性交往和相互调试的过程。

第二，相对主义和主观主义是社会建构思维的方法论基础。行政学的社会建构分析途径受物理学爱因斯坦范式的影响，在方法论上超越了决定论和逻辑实证主义的预设，而坚持行政“事实”的多元性、相对性和主观建构性。在认识论上，建构主义认为任何“事实”都是历史的产物，是在历史进程中被社会、政治、文化、经济等多种具体因素型塑的，而每个人又是在具体的历史、地域、情景和个体经验中体验和感受这些“事实”的。这种相对主义的取向使得它认为社会事实并非绝对的、凌驾一切的真理存在，相反，它主张在认识过程中，人们是经由主体间的互动、沟通和对话来获得彼此的理解、达成共同观点的。同时，面对后现代复杂多元的社会现实，社会建构理论认为单向度的思维难以把握复杂的行政世界，人们必须拒绝诸如个人对组织、艺术对科学、管理者对公民、定性对定量等等的行政现象的“二元论”，而应充分发展辩证思考和批判反思的能力。

第三，社会设计模式是社会建构思维的政策主张。依据“对相关行动者的价值体认”与“冲突和问题的解决以及变革取向”这两个维度，全钟燮提出了公共行政与政策设计的四种模式：一是危机设计。这一类型的设



计对他人的声音或价值的体认度低，而对冲突决议、问题解决和变革策略往往是被动地回应。二是理性设计。这一类型的设计是理性的经济模型，它假定公共行政依据科学的专业知识即有能力控制所有相关因素，而忽视公民的态度、经验和参与。它偏爱长期的和前瞻性的目标建构，因而基本上是规范性的。三是渐进设计。这类设计重视他人的声音，但对冲突和问题的解决以及变革的回应则是被动的。其在行政行为上的表现就是，强调运用有效领导、政治技巧、持续沟通说服，以求相异观点的相互调适。四是社会设计。这类设计对相关行动者的价值体认度高，在组织与社会的关系中强调诠释、理解、分享与学习，同时对于冲突与问题的解决、学习与变革等采取前瞻性的态度。在社会设计模式看来，行政管理的目的和目标是社会建构的，是从人类的互动、对话和相互学习中发展出来的。发展促进互动和参与的过程是社会设计的本质属性。全钟燮认为，当行政管理者、专家、政治家、社会团体、顾客和因特殊议题和问题而联合起来的公民之间建立起社会互动和网络，可行的方案被清楚地表达出来的时候，社会设计过程就被创造出来。与前三类设计相比，这类设计最具开放性和包容性，饱含哲学和社会的思考，较能反映真实的行政世界。

第四，社会建构思维与公民治理的精神实质相契合。公民社会的存在是达成社会善治的基础，公民治理是民主政治运行的内在机制。对此，全钟燮提出了“公民社会三角”（civil society triangle）的概念。在此概念下，政府、企业与公民社会彼此互依，并持续转换各种关系，以协助发展可行的民主社会。这三角之一若太强或太弱，就可能发生社会不公正、经济不平等、贪污和政治动荡。面对后现代愈益复杂的社会问题，政府或企业越来越无法单独面对，这就需要培养公民意识，使之热心参与公共事务，而行政人员则有道德责任去促进共享价值的理解，以公共理性与经济理性、交往理性与工具理性相互弥补，促进民主治理过程中的合作基础。在社会建构思维中，公民是公共事务的参与者、合作生产者，而非仅仅是科层体制下权力驱使的被动受命者，或受企业组织金钱诱惑的利益追逐者。公民社会是公民集体行动的具体场域，公民治理乃是公民社会具体的运行机制，