

○ SheHui ZhengCe ShiShi、 JiCeng ChuangXin Yu ZhiLi JingXiHua

○○○○○

# 社会政策实施、基层创新 与治理精细化

李晓燕◎著

○○○○○



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

本书是国家社科基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”  
(项目编号:16ZDA078)的阶段性成果。

○○○○○

# 社会政策实施、基层创新 与治理精细化

李晓燕◎著

○○○○○

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社会政策实施、基层创新与治理精细化 / 李晓燕著. — 北京:  
中央编译出版社, 2018. 8

ISBN 978-7-5117-3622-2

I. ①社…

II. ①李…

III. ①社会政策-研究-中国②地方政府-行政管理-研究-中国

IV. ①D601②D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 209798 号

## 社会政策实施、基层创新与治理精细化

---

出 版 人: 葛海彦

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 谭 伟

责任印制: 刘 慧

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座 (100044)

电 话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612349 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612346 (馆配部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 三河市华东印刷有限公司

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数: 242 千字

印 张: 13.5

版 次: 2018 年 8 月第 1 版

印 次: 2018 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

---

网 址: [www.cctphome.com](http://www.cctphome.com) 邮 箱: [cctp@cctphome.com](mailto:cctp@cctphome.com)

新浪微博: @中央编译出版社 微 信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com> (010) 55626985)

---

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闰军 梁勤

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: (010) 55626985



**李晓燕**，副教授，硕士生导师，广东财经大学社会保障政策研究中心主任。主要研究方向是社会政策、社会治理。四川大学、浙江大学博士后；中山大学、美国DUKE大学访问学者。主要社会职务有：中国社会学会社会政策研究专业委员会理事；中国社会学会社会发展与社会保障专业委员会理事；中国社会保障学会教学委员会委员；广东省社会政策研究会副秘书长；广东省体制改革研究会副秘书长；广东省社会工作学会理事；广州市、佛山市及顺德区、南海区社会工作委员会咨询专家。近年来先后出版专著3部，主持了8项国家和省市级科研课题8项，承担多项地方政府委托课题，在《中国人口科学》《学术研究》《数理统计与管理》《公共行政评论》等刊物发表论文40余篇。

# 序

本书是广东财经大学李晓燕副教授的新作之一，也是我国社会治理与社会政策创新研究的重要成果之一。能够为本书写序，我深感荣幸！

社会政策是解决社会问题、提升社会福利、实现公平正义的实践过程。因此，它是一个历史的范畴，其内涵、功能是随着时代的变迁而不断变化和完善的过程。英国著名社会政策学者迈克·希尔把社会政策定义为“影响公共福利的国家行为”。与经济政策追求效率不同，社会政策的价值理念是追求社会公平正义，社会政策的基本特征就是通过再分配社会资源，更好地满足社会需要，从而实现全社会福利函数的最大化。概言之，一切旨在确保社会变迁能够增进公民福利和幸福的社会干预实践都属于社会政策的范畴。个人以为，迈克·希尔的定义实际上是当代欧洲福利国家社会政策的本质揭示，具有重要的启迪作用，但尚不足以科学、准确地解释包括英国在内的不同国家在不同时期社会政策的价值取向、价值取向和社会功能。譬如，英国伊丽莎白女王时代的《济贫法》是为了解决社会犯罪而出台的，而德国铁血宰相俾斯麦的一系列社会保险法则保障了市场的统一和经济的发展。至于西欧和北欧的福利国家政策，则是二战以后的产物。

回过头来看我国的社会政策。当代中国的社会政策实际上经历了两个不同的时代，即计划经济时代的社会政策和改革开放以来的社会政策。不同时代的社会政策，其内涵、功能、特征是很不相同的。在计划经济时代，我国虽有社会政策但无社会治理。这个时期的社会政策是服从、服务于计划经济的，并不具有社会政策的相对独立性，呈现出高度集中集权、城乡二元结构、单位实施、内涵简单、水平低下等诸多特点。此外，在“阶级斗争为纲”的路线下，一些受到“政治歧视”的群体则难以享受社会政策的保障。

改革开放以后，随着市场经济的快速发展、单位化制度的快速瓦解和社会结构的快速分化，那种由政府制定与发送政策（主要是中央和省级政府）、城乡单

位实施或传递政策的政策机制基本上走到了历史尽头，而社区建设在政策制定、政策实施中的意义则愈益凸显出来。尽管如此，我们还是可以清晰地看到，以2006年为界限，改革开放以来的社会政策经历了两个价值取向不同的阶段，即“为了经济”和维稳特征的社会政策时代，“为了社会”的积极社会政策时代。在2006年以前，社会政策主要扮演了为经济体制改革保驾护航、维护社会稳定的角色，社会政策的出台具有明显的压力反应型、被动性特征。2006年以后，社会建设的重要性以及经济与社会协调发展的重要性日益被重视，社会政策的相对独立性逐渐被认识，为了人民福祉的主动型、积极型社会政策开始到来，而党的十九大的胜利召开则标志着中国特色社会主义进入了新时代，中国特色的社会政策实践也进入了一个崭新的时代。

习近平同志在十九大报告中明确指出，“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，“全党同志一定要永远与人民同呼吸、共命运、心连心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”。此外，十九大报告第八部分“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”首次将社会政策与社会治理结合在一起论述，并做了相应的战略部署。由此可见，回应“人民对美好生活的向往”将成为我国未来社会政策的基本价值取向，而加强和创新社会治理则是实现社会政策的重要路径。

在习近平新时代中国特色社会主义思想体系中，社会治理是国家治理及治理能力现代化的重要组成部分，社区治理则是整个国家治理、社会治理的基础，而社会政策则是国家治理、社会治理和社区治理及治理能力现代化的成果表征。离开对社会问题的治理，就难以形成有效的社会政策。为此，必须打造共建共治共享的社会治理格局，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。在社区层面上，要加强社区治理体系建设，积极推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。应该说，习近平上述理论既是对我国改革开放以来各地社会治理创新和社会政策实践成功经验的科学总结和理论概括，也是对未来我国社会治理和社会政策实践的科学指引。

广东省一直是我国改革开放的前沿。近年来，广东各地在社区建设、社区治理和社会政策创新方面做了许多富有成效的探索，积累了不少可复制、可推广的成功经验，也为学术研究提供了广阔的空间和领域。从这个角度而言，李晓燕副教授《社会政策实施、基层创新与治理精细化》一书的学术意义和实践意义是不

言而喻的。该书从社会政策的视角来研究基层社会治理及治理精细化问题，初步构建了一个基层社会治理精细化的社会政策学路径。全书共分为三部分：第一部分从理论上讨论了社会政策在基层社会治理中的作用；第二部分是基层治理案例研究；第三部分是论文篇。通过理论研究和案例研究，李晓燕发现并强调，基层社会治理与社会政策有着密切的、本质的联系；“幸福社区”创建的目的在于社区居民的幸福，社会治理的目标是全体民众的幸福；只有通过发展社会政策，使发展成果更多更公平惠及全体人民，才能有效推进基层治理体系和治理能力现代化。

与既有社会治理、社会政策的相关研究相比较，该书在相当程度上体现了李晓燕副教授较深的研究素养和踏实认真的研究精神。该书主要有三个突出的特点：一是研究视角新，首次将社会政策和社会治理研究结合起来，并基于社会政策和社会治理“精细化”的视角，对社区治理进行了理论和经验研究，弥补了学术界相关研究不足的缺陷；二是研究资料新，该书没有囿于对基层治理创新的重复性、老生常谈的研究，而是坚持不懈地跟踪研究，大部分数据都是2014年到2017年的；三是具有开放性思维和跨学科视野，该书不拘一格，每一部分都建立了不同的理论框架并利用了不同的研究工具，并尝试进行经验分析和理论对话，给人耳目一新的感觉。

最后，我想说的是，新时代的社会治理创新和社会政策实践，离不开社会体制的改革和创新，离不开学术界的开拓性研究。用李晓燕副教授自己的话来说，“亟需更加具有现实关怀和理论根基的好研究、真研究的引导”。对此，我很认同，也愿学界同仁共勉！

是为序。

徐永祥

中国社会工作教育协会会长

华东理工大学社会工作与社会政策研究院院长

2017年12月于上海华理园

## 前 言

社会治理是一个重要的实践探索领域。当今中国经济结构处于工业化社会的中期阶段，社会结构却还是工业化初级阶段，社会结构滞后经济结构大约 15 年，由此导致社会矛盾多发。在国际社会，20 世纪 30 年代以后社会建设作为解决各种社会矛盾、应对各种社会问题的手段有了长足发展，将社会建设置于社会发展目标之中日益成为新的世界发展趋势，20 世纪 80 年代，中国也开启了以社会建设为重点的新阶段（陆学艺，2013）。随着中国经济社会的深入发展和社会结构转型的加快，社会治理无论是作为政府重要的工作领域，还是人们日常的生活空间，其重要性日益突出。党的十八届三中全会将“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，突出强调要“创新社会治理体制”。十八届五中全会提出了“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构筑全民共建共享的社会治理格局”的新思路、新目标。十八届六中全会强调强化基层党组织整体功能，加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。社会治理工作千头万绪，基层治理和社区是实现“社会治理精细化”的突破口。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见（2017）》提出“两步走”的总体目标“到 2020 年，基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系，城乡社区治理能力显著提升。再过 5 年至 10 年，城乡社区治理体制更加成熟定型，城乡社区治理能力更为精准全面”。

作为一种从地方试点到全国改革的成功发展战略，地方基层治理创新实际上体现为国家治理体系现代化这一顶层设计在地方层面的具体实践。当我们从基层治理体系现代化的视野来重新审视地方社会治理创新时，我们会得出一个结论：我国基层治理创新不是一种完全理性主义基础上的政策设计，而是一种有限理性基础上的实践发生，地方政府“利用各种形式的实践和实验进行学习获取必要的

经验教训，进而调整政策目标和政策工具以回应不断变化的社会环境”。即，我国地方治理创新的实践过程具有典型的“政策模仿”性质。当某一地区推出某一创制性政策之后，其他地区基于非理性的逻辑与投机预期也纷纷效仿该政策，期望将成功经验复制于本地区，整个过程缺少理性的“成本—收益”分析。当然，我们也看到，伴随基层社会治理改革的不断完善，地方政府也在实现从“简单化跟风”——“政策模仿”——“创造性转换”的“制度创新”，这既是中央政府顶层设计引导下的结果，也是地方治理主体逐步理性化的一种必然。

中国，特别是经济发达地区的地方基层治理改革的大规模扩张时代已经过去，正在进入以质量提升为主的新阶段。可以说，地方基层治理改革“已进入深水区，容易的、皆大欢喜的改革已经完成了，好吃的肉都吃掉了，剩下的都是难啃的硬骨头，都是一些业已存在，但一直未得到有效解决的社会政策体制、机制问题，在相当程度上制约了基层治理体系和治理能力的现代化进程。通过实施精细化治理，可以倒逼基层提升治理与运行水平，进一步提高基层治理质量。本书拟基于社会政策和治理精细化视角，对地方基层治理进行定性与定量研究，为促进其基层治理精细化提供理论支持和改革依据。

本书收录的是作者近年来的一些研究成果，包括一个研究报告（经过补充和完善）和五篇论文（有的已经发表，有的尚未发表）。这些研究成果的内容既包括对社会政策与基层治理的理论思考，也涉及对社会政策与基层治理实践经验的分析和总结。作者把本书命名为《社会政策实施、基层创新与治理精细化》，也体现了作者的基于社会政策视角再构基层治理路径，促进基层治理精细化的学术观点。

# 目 录

## 第一部分 理论篇

|                |    |
|----------------|----|
| 一、相关理论解读 ..... | 2  |
| 二、结论 .....     | 29 |

## 第二部分 基层治理案例研究篇

社会政策、精细化与基层治理路径重构——以 D 区为例

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 上篇：D 区基层治理现状、问题及原因 .....       | 32  |
| 一、问题的提出 .....                  | 32  |
| 二、政策方向、理论视角与研究框架 .....         | 34  |
| 三、D 区基层治理改革主要内容梳理 .....        | 40  |
| 四、D 区“民生大盆菜”项目精细化实践与解读 .....   | 44  |
| 五、D 区基层治理精细化实践与诠释 .....        | 52  |
| 六、D 区基层治理精细化改革存在的困境及原因分析 ..... | 66  |
| 中篇：基层治理需求分析——基于 D 区的实证 .....   | 73  |
| 一、研究方法 .....                   | 73  |
| 二、D 区基层治理改革居民需求分析 .....        | 74  |
| 三、D 区基层治理改革基层工作者需求分析 .....     | 80  |
| 四、主要研究发现——基于治理需求视角 .....       | 83  |
| 下篇：D 区基层治理改革思路、重点领域及重点工程 ..... | 85  |
| 一、国内外基层治理改革及借鉴 .....           | 85  |
| 二、D 区基层治理精细化改革路径再构 .....       | 100 |

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| 三、D 区基层治理精细化改革的重点领域····· | 114 |
| 四、D 区基层治理精细化改革的重点工程····· | 119 |
| 结论·····                  | 126 |

### 第三部分 论文篇

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| 社会政策视域下流动人口健康服务路径再构·····                           | 128 |
| 一、研究问题的提出·····                                     | 128 |
| 二、研究述评·····                                        | 130 |
| 三、研究框架·····                                        | 132 |
| 四、流动人口健康服务的社会政策安排·····                             | 134 |
| 五、社会政策逻辑：流动人口健康服务的突破口及路径·····                      | 140 |
| 社区基金会发展何以能——基于 N 区的实践·····                         | 148 |
| 一、研究问题的提出·····                                     | 148 |
| 二、研究综述及评述·····                                     | 150 |
| 三、案例选择和资料来源·····                                   | 152 |
| 四、比较分析：两种社区基金会模式·····                              | 153 |
| 五、现状与问题：资源依赖视域下的社区基金会·····                         | 156 |
| 六、如何能：N 区发展社区基金会的突破口及实现路径·····                     | 158 |
| 结论与讨论·····                                         | 160 |
| 从“社区工作者需求”到社会治理精细化<br>——基于 N 区社区工作者“工作满意度”的分析····· | 163 |
| 一、导论·····                                          | 163 |
| 二、一个理论框架：基于需求导向的“社区工作者满意度”分析·····                  | 168 |
| 三、N 区社区工作者满意度分析·····                               | 169 |
| 四、政策建议·····                                        | 175 |
| 五、结论·····                                          | 179 |
| 社会治理条件下广东省农村社区建设研究——基于三方主体框架·····                  | 182 |
| 一、导论·····                                          | 182 |
| 二、三方主体理论框架解释·····                                  | 184 |
| 三、三方主体理论框架下广东省农村社区建设描述·····                        | 185 |

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 四、三方主体理论框架下广东省农村社区实证分析 ..... | 185 |
| 五、结论与建议 .....                | 191 |
| 社会组织视角下的和谐社区管理模式研究           |     |
| ——基于广东省佛山市 G 区的改革实践.....     | 195 |
| 一、研究背景 .....                 | 195 |
| 二、佛山市顺德区和谐社区建设的实践 .....      | 196 |
| 三、加强和谐社区建设的路径 .....          | 199 |
| 结  语 .....                   | 201 |
| 后  记 .....                   | 203 |

---

## 第一部分 理论篇

---

## 一、相关理论解读

对社会政策和社会治理进行研究,首先要对西方思想有整体理解。不理解西方的现代性,西方的社会,我们也就不可能做好自己的研究。即借用应星教授的话“学者必须在西方社会政策理论的学习上下大工夫。建构中国自己的学术传统恰恰需要对于整个西方现代性的一个完整的、长时段的理解。或者说,在中国本土社会政策学的建构中,对西方社会政策理论的整体发展脉络的把握恰恰是极其重要的环节”。了解西方社会政策,并不等于把西方的理论拿来直接用,而是必须要能够回到中国,去体会中国社会中一些习焉不察的东西的社会政策学滋味。继党的十八大明确提出实现国家治理能力和治理体系现代化之后,2014年习近平总书记进一步指出,“加强和创新社会治理,关键在体制创新,核心是人,重心在城乡社区,要尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有职有权有物,更好地为群众提供精准有效的服务和管理,夯实社会治理基础”。我国各级政府以此为指导,在全国各地相继开展社区治理与服务创新的积极探索,同时,学术界也展开了积极的研究。本部分对治理与社会治理、社会政策及实施、基层创新及治理精细化的国内外相关文献进行了梳理。

### (一) 治理理论与治理模式

20世纪末和21世纪初,在对传统官僚制治理模式进行反的过程中产生的治理理论开始进入中国学者的视野,并且迅速成为学术流行语。对于英文 Governance 一词,不同学者提出不同的译法,毛寿龙等主张用“治道”作为对应的中文词,强调治理之道的变革,即治道变革。俞可平强调用“治理”作为对应的中文词,强调好的治理即为“善治”。随后,很多学者从不同的角度,对治理理论进行阐述,并突出治理理论在不同领域和不同层次的应用,尤其是在中国场景的应用。作为西方社会后工业化过程中出现的新理论,治理理论是西方新古典自由主义的思想在公共管理领域的体现。相比先前统治型的社会管理模式,公共治理更加强调自由的价值,推崇诉求的多元化和彰显公共管理的公共性。但值得注意的是,治理理论在国际学术界和政府改革实践中产生重要影响的同时,但同时也充满着争议。从总体上看,治理理论主张改变政府作为单一行动者的服务供给模式,强调政府与私人部门和志愿部门形成伙伴关系,政府不再以强制性权力直接干预自组织的治理网络。但在政府具体的作用方面,学者们有着不同的理解。

有些学者主张政府与其他社会行动者一样，只是治理活动中一个平等的参与者，国家权力应该不参与或最低限度参与治理过程，治理网络主要依靠多元行动者的自组织。有些学者则主张更为积极的政府参与，认为政府治理结构的转型并没有过多削减政府权力，政府仍在主导着治理网络（田凯，2017）。

治理理论的重要代表人物罗兹（Rhodes）把学术界对治理的多样化理解归结为六种类型：一是最低限度的国家，二是法人组织的治理，三是新公共管理，四是善治（good governance），五是社会—控制系统（social-cybernetic），六是自组织的网络。罗兹本人即是自组织网络思想的倡导者。罗兹的治理理论并没有完全排斥政府参与，而是指在网络中包括了政府以外的行动者，同时，网络具有高度自治性，国家并不处于一个具有特权的、至高无上的地位，只能间接地对网络进行管理，不再以强制性权力参与网络。治理意味着国家最低限度的参与。罗兹把网络看做一种治理结构，一种对市场和层级制的替代机制。和罗兹持相似的观点的学者还有：沃尔特·鲍威尔（Walter Powell），约翰·弗兰德（John Friend），约翰·鲍尔（John Power）和克里斯·叶利特（Chris Yewlett），肯尼思·汉夫（Kenneth Hanf）和弗里茨·沙夫（Fritz Scharpf），伯特·阿格拉诺夫（Robert Agranoff）、约普·科彭简（Joop Koppenjan）和埃里克—汉斯·克利金（Erik—Hans Klijin）、托尼·博瓦尔德（Tony Bovaird）。

伴随 20 世纪 90 年代以后全球化的迅速发展，世界各国的经济、政治、文化等互动愈加频繁，国际社会此时呈现的是一种复杂化、动态化和多样化的形态。这时的国际社会要求的不仅仅是依赖和建立在单一主体和单一的治理模式之上的治理，而更要求政府、市场和公民社会三者的共同协同治理。在这种情况下，新的治理理论需求应运而生。由此，英国著名政治理论家杰索普提出了“元治理”理论（meta-governance）。“元治理”强调政府在治理中的作用，强调政府是治理的三方主体中进行协调的最主要主体。在保留了原先治理理论的理念基础上，元治理进一步强调了政府在治理中的重要性和地位。在杰索普看来，自组织治理中多元行动者有时难以通过沟通和谈判达成一致意见，难以形成共同目标，还经常面临合作与竞争、开放与封闭、可治理性与灵活性、问责与效率之间的两难困境。多元行动者的自组织治理需要合作与共识，但过于强调合作会抑制竞争及创造性。自组织治理需要保持网络的开放性，但又不得不为了对有限的合作者进行有效协调而实行一定程度的封闭。组织之间的相互依赖会增加问责的难度，为了提高效率需要分清彼此的责任，但责任过于清楚又不利于高效率合作。杰索普强调通过“元治理”摆脱治理困境，包括制度设计、产生愿景、促进不同领域的

自组织及在多元目标之间达成一致等。和杰索普持相似的观点的学者还有：莱斯特·萨拉蒙（Lester Salamon），塞缪尔·艾森斯塔德（Shmuel Eisenstadt），道格拉斯·诺斯（Douglass North），皮埃尔和彼特斯（Peters），阿格拉诺夫（Agranoff）和迈克尔·麦奎尔（Michael McGuire），凯瑟琳·多米特（Katharine Dommett）和马修·弗林德斯（Matthew Flinders），迈克尔·劳利斯（Michael Lawless）和丽塔·摩尔（Rita Moore），默纳·曼德尔（Myrna Mandell），凯思·普罗文（Keith Provan）和布林顿·米尔沃德（Brinton Milward），史蒂芬·戈德史密斯（Stephen Goldsmith）和威廉姆·埃格斯（William Eggers）等。

综合前述各位学者的研究，我们可以把治理理论中的政府作用视为一个连续谱。在连续谱的左端是以罗兹为代表的治理理论，这派理论家强调网络的自组织、强调国家只是一个平等参与者，只能最低限度参与网络活动，具有较为明显的去国家化倾向。连续谱的右端是杰索普为代表的另一派治理理论，强调自组织治理失灵的可能性以及国家作为独特行动者在矫正治理失灵中不可或缺的作用。治理理论强调在解决公共问题的过程中，政府与社会行动者的合作关系，强调通过网络的自组织治理替代层级制度，这是其理论创新和独特之处。但总体来看，这一理论视角仍然过于粗糙。目前，学界普遍认为埃利诺·奥斯特罗姆夫妇的研究方法和构建理论的方式值得治理理论学者借鉴。奥斯特罗姆夫妇等研究者在公共领域讨论“多中心性”的问题，并在社会治理模式问题上产生了深刻的影响。“多中心性”一词最初是由英国自由主义思想家迈克尔·博兰尼从经济领域引入公共领域的。奥斯特罗姆学派对“多中心”的研究阐述了他们对人们以相互建构起来的秩序处理公共事务的看法，他们深知“凡是属于多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物”，利维坦和私有化都不是完美的公共事物的治理之道，人们借助于既不同于国家也不同于市场的制度安排却常常对某些公共事物进行了适度治理。如前所述，奥斯特罗姆的“多中心”反对利维坦，但也绝不主张无政府主义，把政府包含在内，视之为与公民平等的社会治理行为主体，这是对政府作为权力中心，操纵一切边缘行动者的“中心—边缘”模式的解构，是从政府到社会的社会治理理念重心的转移。

中国是一个研究基层治理理论的重要样本。中国正处于经济、社会和政治体制转型的关键期，政府与市场、国家与社会的关系正在发生重大变化。这就要求研究者在运用治理理论分析中国现象时，克服该理论在研究方法和理论建构上的局限性，通过对具体政策领域坚实的实证研究，发展出解释中国基层治理转型的理论模型，推进基层治理理论的发展。要求各级地方政府在基层治理创新上，不

要盲目模仿他人的治理模式，要立足于地方现实，引导“基层治理”走可持续，科学性、精细化之路，推进基层治理模式的创新发展。

## （二）社会政策与社会治理

在19世纪末20世纪初，由于贫困、失业和城市环境等公共问题的困扰，社会政策最早体现为一种政府主导的社会行政。因此，从某种程度上说，社会政策本身也是一种政府治理社会问题的实践。20世纪40年代中期以来，作为一种制度化的社会规划和实现社会平等的福利体制设计，社会政策日益成为政府有效统筹经济和社会系统的战略工具，也成为加强社会治理的一种策略。社会政策作为一种理性的社会干预，社会政策本质上是一种社会行动，它受到社会制度和情境的影响与制约。同时，作为社会政策的行动主体，政府也具有一定的能动性，可以在特定的情境下对政策内容及其实施做出相应的调整。同时，政府与相关的社会行动者（比如社会组织和社区等）存在复杂的相互关联，保证政府在政策决策与实施中的正确性与效率、增强社会组织和社区的参与能动性，是增强社会治理效果的重要保证。

### 1. 市场经济与中国社会政策

毋庸置疑，亚当·斯密提出的市场经济是人类社会迄今所能发现的最有效率的资源配置方式（韦森，2011），但完美的市场经济只是乌托邦式的信仰，市场经济尽管在创造效率和财富方面有着重要作用，但市场失灵会带来社会两极分化和贫富阶级之间的严重对立，从而导致社会冲突，甚至社会革命，威胁市场经济体系的运作和社会的稳定（岳经纶，2008）。正如卡尔·波兰尼（2002）所言，自由劳动市场所带来的经济利益并不能弥补它对社会所造成的破坏。因此，为了满足社会弱势群体的基本需要，避免社会震荡，维护市场体系的有效运作，资本主义国家一般都要实施一定的社会政策，以国家的力量来弥补市场失灵，满足社会需要，维持社会良性运转。在这个意义上，社会政策被视为市场经济得以成功运作的基本条件，即卡尔·波兰尼认为的“社会政策就是与市场相对的一种保护主义反向运动，其实质就是人的‘去商品化’，就是指个人福利既独立于其收入之外又不受其购买力影响的保障程度”。

正是基于社会政策是弥补市场失灵的重要手段这一客观现实，在成熟的市场经济体系中，实施社会政策已经成为了政府的基本职能。今天，当我们审视发达的市场经济国家时，可以发现社会政策已成为现代政府的中心议题，社会投资理论和社会投资的政策也随之蓬勃发展，正如吉登斯（1998）说的“老的福利国