



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FUND PROJECT

「理论、经验、政策、实践」四位一体
总体性、系统性、全景性阐述中国社会治理

中国社会治理通论

魏礼群 主编

General Theory of
SOCIAL GOVERNANCE
IN CHINA



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLISHING FOUNDATION

魏礼群
主编

中国社会治理通论

General Theory of
SOCIAL GOVERNANCE
IN CHINA



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会治理通论 / 魏礼群主编. —北京: 北京师范大学出版社, 2019. 8

ISBN 978-7-303-24817-9

I. ①中… II. ①魏… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 131305 号

营 销 中 心 电 话 010-58805072 58807651
北师大出版社高等教育与学术著作分社 <http://xueda.bnup.com>

ZHONGGUO SHEHUI ZHILI TONGLUN

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京盛通印刷股份有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 730 mm×980 mm 1/16

印 张: 25.25

字 数: 365 千字

版 次: 2019 年 8 月第 1 版

印 次: 2019 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 116.00 元

策划编辑: 马洪立

美术编辑: 王齐云

责任校对: 段立超 王志远

责任编辑: 路 娜 钱君陶

装帧设计: 王齐云

责任印制: 马 洁

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010—58800697

北京读者服务部电话: 010—58808104

外埠邮购电话: 010—58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010—58805079

序 言

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。党的十九大报告提出，要加强和创新社会治理，打造共建共治共享的社会治理格局。社会治理是国家治理的重要领域，社会治理现代化建设的国家治理体系和治理能力现代化建设的应有之义。习近平总书记指出：“社会治理是一门科学。”这个重要论断，深刻揭示了社会治理的内涵和社会治理现代化建设的方向，也为创新社会治理学科建设提出了明确要求。

当代中国正在经历着空前广泛而深刻的社会变革，正在进行着人类历史上最为宏大而独特的实践创新。这种伟大变革实践，给理论创新、学科发展、学术繁荣提供了强大动力和广阔空间。几十年来，我国社会治理理论创新和实践创新全面深入推进，在取得一系列重大成就和丰富经验的同时，社会治理领域也不断出现新矛盾、新问题，迫切需要深化社会治理理论研究和创新社会治理学科建设。在这种历史背景下，我们经过深入研究，决定编写《中国社会治理通论》。

编写《中国社会治理通论》的主旨有三个方面。一是加强社会治理学科建设。习近平总书记在2016年5月17日主持召开的哲学社会科学工作座谈会上的讲话中指出：“学科体系同教材体系密不可分。学科体系建设上不去，教材体系就上不去；反过来，教材体系上不去，学科体系就

没有后劲”，“培养出好的哲学社会科学有用之才，就要有好的教材。”2016年12月，习近平总书记又在全国高校思想政治工作会议上指出：“要加快构建中国特色哲学社会科学学科体系和教材体系，推出更多高水平教材，创新学术话语体系，建立科学权威、公开透明的哲学社会科学成果评价体系，努力构建全方位、全领域、全要素的哲学社会科学体系。”这些深刻论断，为我们开展社会治理研究、创建社会治理学科、加强社会治理教材建设提出了方向性指引。建设世界一流大学、一流学科，加强学科建设也必须加强教材建设。近年来，国内各界对社会治理理论和实践进行了大量探索，但还缺乏全面、系统的社会治理专业图书。社会治理学科建设迫切需要专业性、通论性的专业图书。因此，组织编写《中国社会治理通论》成为加强社会治理学科建设的重要任务。二是培养高素质社会治理人才。我国社会治理人才匮乏，必须大力培养。而培养高素质的社会治理人才，需要有科学理论和高质量专业图书。高质量专业图书能够塑造学生专业价值和专业理念，能够为学生提供完整的理论体系和研究方法，能够指导学生科学认识现实、观察社会，能够帮助学生更好地参与社会治理实践。三是构建交叉学科建设理论基础。推进交叉学科创新是国家提出的要求和部署。社会治理涉及社会学、政治学、法学、历史学、管理学等多学科领域知识，需要组织社会学与政治学、历史学、管理学等多学科合作。编写《中国社会治理通论》是加强交叉学科建设的重要举措，也是努力探索为社会治理交叉学科建设构建理论框架。

“通论”，即通达之论，是关于某一学科的全面性和整体性的论述。本书采用“通论”体例，主要出于三个方面的考虑。首先，社会治理是一门新兴交叉学科，具有跨学科性质。任何单一学科都不足以承载社会治理全部的学理知识体系，必须以跨学科视角，汲取多学科的知识营养和丰富智慧。因此，我们应通过打通学科界限和壁垒来构建社会治理学科体系框架。其次，社会治理知识是人类社会文明演进过程中综合积淀的成果。人类社会发展积累了丰富的社会治理经验和智慧。创新社会治理学科建设必须融通古今、借鉴中外社会治理知识，做到古为今用、洋为中用。最后，社会治理活动是理论和实践的辩证统一体。社会治理既是

理论问题也是实践问题，社会治理学科建设必须坚持学术创新、理论创新和实践创新有机统一、相互贯通。“凡贵通者，贵其能用之也。”《中国社会治理通论》力求引导学术探索、理论研究和实践创新。

“万事开头难”，创新更不易。我们本着不畏艰难的创新精神，致力于创新社会治理学科建设。按照学科建设的要求，本书力求全面、系统地阐释社会治理的一般知识、基础原理、基本规则和主要方法，力图从理论、经验、政策、实践等不同角度阐述和分析社会治理的内涵与精髓、理论与经验、方法与视角、政策与实践、体制制度与系统体系、主体领域与发展态势，融思想性、理论性、知识性、实践性于一体。全书分为十二章。第一章，社会治理内涵与功能。这一章系统阐述社会治理的概念由来、社会治理的决定因素以及社会治理的功能与目标、地位与作用。第二章，中国社会治理基础理论。这一章主要阐释马克思主义社会治理思想、毛泽东社会治理思想和中国特色社会主义社会治理思想，特别是习近平总书记关于社会治理的重要论述。第三章，中国传统社会治理思想。这一章简要阐述中国古代和近代的社会治理思想。第四章，中国社会治理变革。这一章主要解析中国社会治理的制度创新、丰富实践及其经验启示，展现中国社会治理变迁和改革创新的历史进程。第五章，中国社会治理体制。这一章主要阐述社会制度与社会治理体制的基本内涵及其相互关系，在此基础上论述社会治理体制的主体框架及支撑这一框架的国家、市场、社会关系。第六章，中国社会治理基础制度。这一章系统论述社会治理的基础性制度，包括人口制度、户籍制度、就业制度、土地制度、教育制度、医疗卫生制度、社会保障制度、收入分配制度。第七章，中国社会治理体系。这一章着重阐述社会治理的主要体系，包括社会组织体系、公共服务体系、公共安全体系、社会治安防控体系、防灾减灾救灾体系、环境安全体系、应急管理体系、社会信用体系、社会心理服务体系。第八章，国家安全建设。这一章重点阐述国家安全建设的重要意义，总体国家安全观的基本内涵，以及国家安全制度和任务。第九章，中国社会治理场域。这一章着重阐述社会治理的主要场域，包括家庭治理、社区治理、农村治理、城市社会治理、网络社会治理。第十章，中国社会治理方式。这一章着重阐述社会治理方式的

主要方面，包括依法治理、道德治理、文化治理、科技治理。第十一章，中国社会治理能力建设。这一章主要阐述社会治理能力的内涵及其提升路径。第十二章，社会治理发展趋势。这一章着重阐述中国社会主义现代化发展趋势和全球治理发展趋势，以及中国对全球治理的贡献。

本书编写的重要特色和创新之处在于：对中国社会治理进行总体性、系统性、全景性阐述。全书的结构体系和主要内容，围绕着推进社会治理体系和治理能力现代化建设的主线，构筑了“四大支柱”——理论之柱、经验之柱、政策之柱、实践之柱。

理论之柱。全书对社会治理理论具有较为深入的研究和探索。但对理论的探讨，并不局限于从理论到理论的纯粹演绎和阐释，而是着眼于从历史、思想、理论、制度之间的相互联系的角度来构建中国特色社会主义治理学科理论。这个理论的阐述，以马克思主义社会治理思想及其中国化成果为基础，既参考借鉴国外有代表性的社会治理理论，又总结汲取中国以往社会治理智慧的营养，打通古今中外理论脉络的社会治理理论体系。本书第一章至第三章主要阐述的是社会治理的理论之柱的构建问题。

经验之柱。全书对社会治理经验具有较为清晰的认识和总结。社会治理经验，既来源于社会治理的改革创新实践，又受益于社会治理的政策法规和制度设计。社会治理经验，主要有四个来源：一是中国传统社会治理智慧结晶及其经验；二是中国当代社会治理创新的实践经验；三是国外社会治理做法的经验；四是人类社会共享的社会治理经验。本书各个章节，尤其是第四章至第六章都贯穿和体现了社会治理的经验分析，并着力构建走向社会治理现代化的“中国路径”。

政策之柱。全书对社会治理政策具有较为系统的梳理和分析。社会治理现代化的关键在于制度现代化。这就意味着社会治理研究，离不开对政策制度的密切关注和剖析。社会治理实践创新和制度创新都与社会治理政策有直接而密切的关系。本书第七章至第十章集中探讨和分析了我国社会治理各个体系、各个场域、各个方式中的政策构成及其制度安排。

实践之柱。全书对社会治理实践具有较为强烈的观照和阐释。社会

治理实践，并不是抽象笼统的，而是具体实在的。这种实践，既嵌入中国社会发展内部特定的场境，同时，又放眼人类社会共通性发展的大势。由于我国社会治理理论与实践之间的相互关系，社会实践本身成为构建中国社会治理理论、政策体系的重要之源。不仅在社会治理的各个场域，如家庭治理、社区治理、农村治理、城市治理、网络社会治理等，都不断涌现出各种社会治理创新实践，而且在社会治理的各个体系，比如社会组织、社会工作、社会信用、社会治安、应急管理、公共服务、公共安全、国家安全等都在产生着各种治理的技巧、策略、经验和智慧。本书第五章及以后各章都探讨了社会治理实践对政策演变和理论发展的促进作用。

全书围绕中国社会治理这条主线进行阐述，环绕“四大支柱”，形成了一个总体性的研究格局和逻辑体系，着力回答和处理四个基本关系。一是理论与实践的关系。这个维度反映的是“社会治理理论”与“社会治理实践”之间的关系。社会治理理论既指导和推动社会治理实践的开展，同时社会治理实践又创造和催生新的社会治理理论要素。二是政策与经验的关系。这个维度反映的是“社会治理政策”与“社会治理经验”之间的关系。治理政策，既是治理经验的表现形式，又是治理经验的升华的结果。治理经验，既是治理政策的制定依据，又是治理政策的实现过程。三是历史与现实的关系。这个维度反映的是“传统社会治理”与“现代社会治理”之间的关系。传统社会治理能够为现代社会治理提供有益的治理经验和智慧，现代社会治理是传统社会治理思想的传承和发扬。正是在传统与现代的联结中，孕育和形成了独具一格的当代中国社会治理。四是国外与本土的关系。这个维度反映的是“国外社会治理”与“中国社会治理”之间的关系。中国社会治理既有对国外社会治理理论和实践的研究借鉴，更是基于中国国情的理论创新和实践创新。

学习本书，应达到四个目标。一是掌握社会治理学科的范畴、原理、规则、内涵等基本知识，努力把握社会治理学科的特征和规律。二是掌握社会治理的基本规范、制度、体系、政策等，努力把握社会治理运行方式。三是掌握中国社会治理历史演变和现实状况，努力把握中国社会治理的进展和趋势。四是掌握社会治理研究的方法，努力把握科学

的思维方式，提高研究和推进社会治理现代化的自觉性，增强观察、分析和解决社会治理领域问题的能力。

最后，我们期望读者通过学习本书，能够领悟社会治理研究的四个方法论原则。一是坚持理论探索与经验分析相结合。社会治理研究具有“理论和经验”的双重品格，要求我们既着眼于从现实的鲜活实践中凝练和提取社会治理的真问题，又要在经验研究的基础上着力探索和构建中国特色的社会治理理论体系。二是坚持多元学科与交叉学科相结合。既要通过不同的学科视角来审视社会治理问题，形成各自相对独立自主的学术知识体系；同时，又要实现跨学科的交叉视角的聚焦，寻找不同学科之间在社会治理问题上的“最大公约数”。三是坚持宏观视角与微观视角相结合。社会治理在实践运作中就是一个从微观到宏观的连续统一。只有将宏观视野和微观视野相融合，才能在学术和实践双重意义上解决社会治理面临的难题。四是坚持学术研究与政策研究相结合。社会治理研究要通过基础学理与政策探讨紧密结合，实现从“学理”到“政策”、从“政策”到“学理”的双向往复、螺旋式上升，进而不断推进理论创新、学术创新和实践创新。

目 录

第一章 社会治理内涵与功能 /001

第一节 社会治理的概念由来 /001

第二节 社会治理的决定因素 /007

第三节 社会治理的功能与目标 /011

第四节 社会治理的地位与作用 /014

第二章 中国社会治理基础理论 /020

第一节 马克思主义社会治理思想 /020

第二节 马克思主义社会治理思想中国化发展 /029

第三章 中国传统社会治理思想 /046

第一节 中国古代社会治理思想 /046

第二节 中国近代社会治理思想 /054

第四章 中国社会治理变革 /059

第一节 中国传统社会的社会治理方式 /059

第二节 新中国成立以后 30 年的社会治理(1949—1978 年) /071

第三节 改革开放以后社会治理变革(1978—2012 年) /083

第四节 新时代社会治理的新进展(2012 年至今) /096

第五节 改革开放以来社会治理变革的主要经验 /108

第五章 中国社会治理体制 /113

第一节 社会制度与社会治理 /113

第二节 社会治理体制内涵与框架 /118

第三节 社会治理体制的核心问题 /122

第六章 中国社会治理基础制度 /127

第一节 人口制度 /127

第二节 户籍制度 /133

第三节 就业制度 /136

第四节 土地制度 /141

第五节 教育制度 /147

第六节 医疗卫生制度 /163

第七节 社会保障制度 /172

第八节 收入分配制度 /178

第七章 中国社会治理体系 /185

第一节 社会组织体系 /185

第二节 公共服务体系 /193

第三节 公共安全体系 /201

第四节 社会治安防控体系 /204

第五节 防灾减灾救灾体系 /206

第六节 环境安全体系 /208

第七节 应急管理体系 /211

第八节 社会信用体系 /217

第九节 社会心理服务体系 /227

第八章 国家安全建设 /235

第一节 国家安全和总体国家安全观 /235

第二节 总体国家安全观与社会治理 /238

第三节 国家安全制度 /240

第四节 国家安全任务 /241

第九章 中国社会治理场域 /248

第一节 家庭治理 /248

第二节 社区治理 /258

第三节 农村治理 /273

第四节 城市社会治理 /294

第五节 网络社会治理 /303

第十章 中国社会治理方式 /313

第一节 依法治国 /313

第二节 道德治理 /324

第三节 文化治理 /332

第四节 科技治理 /338

第十一章 中国社会治理能力建设 /348

第一节 加强社会治理能力建设的重要意义 /348

第二节 提高党的领导力 /349

第三节 提高政府负责力 /351

第四节 提高社会协同力 /353

第五节 提高公众参与力 /356

第六节 提高法治保障力 /358

第七节 提高科技支撑力 /360

第八节 提高人才建设力 /362

第十二章 社会治理发展趋势 /366

第一节 中国社会主义现代化发展趋势 /366

第二节 全球治理发展趋势 /374

第三节 中国智慧与全球治理 /386

后 记 /392

第一章 社会治理内涵与功能

本章概述

本章主要围绕社会治理的基础概念展开阐述。社会治理的基础概念包括社会治理、社会治理主体、社会治理领域、社会治理体制、社会治理方式。本章还论述了社会治理的功能与目标。读者通过本章的学习，能够初步了解关于社会治理的基本理论和知识。

第一节 社会治理的概念由来

一、“社会治理”术语的知识演变

“社会治理”和“治理”两个概念既有联系，又有区别。

“治理”(governance)一词源于拉丁文和希腊文，原意是控制、引导和操纵，长期与“统治”(government)一词交叉使用，并用于与国家及其公共事务相关的管理活动和政治活动中。

中国古代学者使用过“治理”术语，多指“统治”之意，其含义与现代意义上的治理有较大不同。现代意义上的“治理”术语，是与“统治”相对应区别的，通常指的是一种由多元社会主体为了共同目标、共同参与和支持的活动，治理涉及多元主体间的配合与协调。

从1989年世界银行针对当时的非洲形势使用“治理危机”一词以后，“治理”一词被广泛用于国家或社会处理矛盾关系之中。20世纪90年代初，随着治理理论开始在全球兴起，“治理”被赋予了新的含义，不断出现不同学科下的治理概念，如社会学中的“社会治理”、政治学中的“政府治理”、国际关系学中的“国际治理”“全球治理”等。

中国学术界关于治理的研究，起步于20世纪90年代中后期，以介绍西方治理理论为主。总体而言，学术界关于“治理”的解释可以归纳为以下两点：第一，一种社会领域的培育与发展的过程；第二，政府内部结构及制度改革。

2013年党的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》，第一次在党的正式文件中明确使用“社会治理”这个概念，指出深化改革的总目标，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。

党的十八届三中全会之后，中国理论界进一步深化“社会治理”内涵的研究，认为从“社会管理”到“社会治理”，体现的是从国家自上而下的管理转变为上下互动、国家与社会相结合、发挥多元社会主体作用的治理，认为社会治理更强调各种社会力量的参与。“社会治理”与“社会管理”一字之差，既有内在联系，又有重要区别。区别主要体现在四个方面：一是主体不同。社会管理的主体比较单一，主要是指党委、政府及其职能部门；而社会治理的主体多元，既包括党委、政府，也包括社会组织、市场主体和公民个人等。二是内容不同。社会管理以行政管控为主，而社会治理则是在党的统一领导下，政府、企业和社会组织共同为社会成员提供各种公共服务、协调社会关系、维护社会秩序、化解社会矛盾、促进社会和谐进步。三是方式不同。社会管理主要是以行政手段为管制方式，社会治理则是综合运用经济、法律、道德、文化、科技手段和行政手段，强调协商民主、公开透明。四是目的不同。社会管理的目的是维护社会稳定，社会治理的目的包括维权、凝聚共识、实现共建共治共享。

“社会治理”术语内涵的丰富与深化，是社会现实的反映。在21世纪初的前10年，中国社会领域的深刻变化逐渐展开。这种变化表现在

很多方面，包括人口的城市化水平达到新的高度、社会矛盾频发、民生领域短板效应凸显、社会舆论多元化等。面对这些深刻变化，出现了社会领域改革的诸多主张。社会领域的改革如同经济改革一样，一方面必将经历艰难复杂的博弈过程；另一方面也必将带来中国社会的跃迁式发展。正是这样的背景下，催生了“社会治理”这一术语的通行化、权威化。

2015年，党的十八届五中全会进一步提出了“社会治理精细化”。2016年3月，十二届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中，专门用了一篇（第十七篇 加强和创新社会治理）共四章来阐述国家关于社会治理的部署和政策。至此，“社会治理”从理念转向实践层面。

2017年，党的十九大报告明确提出“提高保障和改善民生水平，加强和创新社会治理”，并第一次明确提出打造共建共治共享社会治理格局。

这一转变源自社会实践的强烈需求，是人民对美好生活的新期待。

“社会治理”在国家层面，主要体现在四个方面。

第一，社会治理体制制度建设。主要包括国家社会治理体制、社会治理基础制度、城乡社区体制、社会组织制度、社会调节制度、公众参与制度、群众权益保障制度、社会矛盾化解机制等。

第二，社会信用体系建设。主要包括信用信息管理制度、信息披露和诚信档案制度、守信激励和失信惩戒制度、信用服务市场及其监管体系。

第三，公共安全系统建设。主要包括安全生产综合治理体系、防灾减灾救灾体系、社会治安防控体系、突发事件应急体系。

第四，国家安全方面建设。主要包括国家安全保障体制制度、国家政权主权安全保障机制、防范化解国家安全风险机制、国家安全法律制度体系。

总括起来，国家层面的“社会治理”，就是对社会公共事务的顶层设计。

在地方层面，“社会治理”又有不同角度的扩展。仅以北京市、上海

市为例：《北京市“十三五”时期社会治理规划》把“社会治理”概括为六个方面。

第一，社会服务。包括公共服务体系建设，新型社会服务模式（即政府主导、社会参与、多元供给）建设、基层社区服务体系建设等。

第二，社会管理。包括城市服务管理工作和社会治理体制改革等。

第三，社会动员。包括公众参与、基层协商民主、企业社会责任、社会组织发展、社会工作专业队伍的职业化、志愿者组织发展等。

第四，社会环境。包括社会诚信和社会责任体系建设、社会主义核心价值观教育工作、社会文明引导工作、依法规范社会治理和公共事务工作等。

第五，社会关系。包括社会矛盾调处机制和社会心理服务机制等。

第六，社会领域党的建设。包括社区党的建设、社会组织党的建设、非公有制企业党的建设等。

《上海市社会治理“十三五”规划》，把“社会治理”概括为五个方面，每一方面都有具体指标相对应。

第一，社会活力。对应指标包括每万人拥有社会组织数、社会组织接受政府购买服务收入增长率、社区四类组织增长率、社会组织中党组织应建已建率、社会工作人才数。

第二，城市管理。对应指标包括新增违法建筑查处率、“12345”市民服务热线办结率。

第三，社会安全。对应指标包括劳动人事争议仲裁结案率、人民调解成功率、单位生产总值生产安全事故死亡人数。

第四，社区建设。具体对应指标是平安示范社区数、示范性智慧社区数、已成立业委会小区占符合成立条件小区比例、组建社区基金（会）的街镇数、街镇社区代表会议/街道社区委员会建成率。

第五，社会文明。对应指标是文明小区创建率、注册志愿者人数占常住人口数比例。

以上简要的叙述表明，“社会治理”的领域十分宽泛，凡是与公共服务、社会秩序、社会规范、社会关系和公共安全相关联的活动，都已被纳入社会治理范围。