

“十三五”国家重点出版物出版规划项目

社
会
建
设
卷



中国社会治理创新之路

THE ROAD OF SOCIAL GOVERNANCE
INNOVATION IN CHINA

龚维斌 等著

中国财经出版传媒集团

 经济科学出版社
Economic Science Press

“十三五”国家重点出版物出版规划项目



| 社 | 会 | 建 | 设 | 卷 |

中国社会治理创新之路

THE ROAD OF SOCIAL GOVERNANCE
INNOVATION IN CHINA

龚维斌 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会治理创新之路/龚维斌等著. —北京:
经济科学出版社, 2019. 2
(中国道路·社会建设卷)
ISBN 978 - 7 - 5218 - 0187 - 3

I. ①中… II. ①龚… 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 014370 号

责任编辑: 孙怡虹
责任校对: 刘 昕
责任印制: 李 鹏

中国社会治理创新之路

龚维斌 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 20. 25 印张 260000 字

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0187 - 3 定价: 70. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

中国道路

《中国道路》丛书编委会

顾 问：魏礼群 马建堂 许宏才

总 主 编：顾海良

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

马建堂	王天义	吕 政	向春玲
汪林平	陈江生	季正聚	季 明
竺彩华	周法兴	赵建军	逢锦聚
姜 辉	顾海良	高 飞	黄泰岩
傅才武	曾 峻	魏礼群	魏海生

社会建设卷

主 编：陈江生 向春玲

《中国道路》丛书审读委员会

主 任：吕 萍

委 员：（按姓氏笔画为序）

刘明晖 李洪波 陈迈利 柳 敏
樊曙华

总 序

中国道路就是中国特色社会主义道路。习近平总书记指出，中国特色社会主义这条道路来之不易，它是在改革开放三十多年的伟大实践中走出来的，是在中华人民共和国成立六十多年的持续探索中走出来的，是在对近代以来一百七十多年中华民族发展历程的深刻总结中走出来的，是在对中华民族五千多年悠久文明的传承中走出来的，具有深厚的历史渊源和广泛的现实基础。

道路决定命运。中国道路是发展中国、富强中国之路，是一条实现中华民族伟大复兴中国梦的人间正道、康庄大道。要增强中国道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，确保中国特色社会主义道路沿着正确方向胜利前进。《中国道路》丛书，就是以此为主旨，对中国道路的实践、成就和经验，以及历史、现实与未来，分卷分册做出全景式展示。

丛书按主题分作十卷百册。十卷的主题分别为：经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防与军队建设、外交与国际战略、党的领导和建设、马克思主义中国化、世界对中国道路评价。每卷按分卷主题的具体内容分为若干册，各册对实践探索、改革历程、发展成效、经验总结、理论创新等方面问题做出阐释。在阐释中，以改革开放四十年伟大实践为主要内容，结合新中国成立近七十年的持续探索，对中华民族近代以来发展历程以及悠久文明传承的总结，既有强烈的时代感，又有深刻的历史感召力和面向未来的震撼力。

丛书整体策划，分卷作业。在写作风格上，注重历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合，对中国道路的重大理论和实践问题做出探索；注重对中国道路的实践经验、理论创新做出求实、求真的阐释；注重对中国道路做出富有特色的、令人信服的国际表达；注重对中国道路为发展中国家走向现代化的途径、为解决人类问题所贡献的中国智慧和中國方案的阐释。

在新中国成立特别是改革开放以来我国发展取得的重大成就基础上，近代以来久经磨难的中华民族实现了从站起来、富起来到强起来的历史性飞跃，焕发出强大生机活力，迈进中国特色社会主义道路发展的新时代。在新时代建设社会主义现代化强国的新的历史征程中，中国财经出版传媒集团经济科学出版社、中国特色社会主义经济建设协同创新中心精心策划、组织编写《中国道路》丛书有着更为显著的、重要的理论意义和现实意义。

《中国道路》丛书2015年策划启动，2017年开始陆续推出。丛书2016年列入“十三五”国家重点出版物出版规划项目、主题出版规划项目，2017年列入国家“90种迎接党的十九大精品出版选题”，2018年获国家出版基金资助。

《中国道路》丛书编委会

2018年12月

目 录

导言 社会治理创新的基本特点	1
----------------------	---

- 一、社会治理理念创新 / 1
- 二、社会治理主体扩大 / 4
- 三、社会治理方式改革 / 8
- 四、社会治理重心调整 / 10

第一章 社会治理主体多元化	15
---------------------	----

- 一、坚持党的领导，发挥核心作用 / 15
- 二、落实政府责任，创新管理机制 / 23
- 三、推动社会协同，激发发展活力 / 30
- 四、动员公众参与，实现共建共享 / 38

第二章 社会治理方式多样化	47
---------------------	----

- 一、历史演进 / 47
- 二、法治保障 / 55
- 三、道德约束 / 67
- 四、科技支持 / 80
- 五、融合创新 / 90

第三章 人民团体参与社会治理 95

- 一、人民团体概述 / 95
- 二、共青团组织参与社会治理 / 103
- 三、工会组织参与社会治理 / 113
- 四、妇联组织参与社会治理 / 125

第四章 社会组织参与社会治理 137

- 一、社会组织的界定、类型及其现状 / 138
- 二、社会组织在社会治理中的作用 / 146
- 三、社会组织参与社会治理的机制与挑战 / 154
- 四、社会组织的发展和管理 / 161

第五章 城市社区治理 167

- 一、城市社区治理的兴起与历程 / 167
- 二、中国城市社区治理的成效与经验 / 178
- 三、中国城市社区治理的问题与出路 / 183

第六章 农村社会治理 193

- 一、中国农村社会治理的时代背景 / 193
- 二、发达地区农村社会治理 / 199
- 三、欠发达地区农村社会治理 / 210
- 四、少数民族地区农村社会治理 / 221

第七章 网络社会治理 234

- 一、网络社会治理的内涵与背景 / 234
- 二、网络社会的特点与治理原则 / 240
- 三、网络社会治理面临的新挑战 / 246
- 四、网络社会治理的发展方向 / 253

第八章 现代应急管理体系的建立与发展 260

- 一、现代应急管理体系建设的起步 / 261
- 二、“十一五”时期应急管理体系建设 / 267
- 三、“十二五”时期应急管理体系建设 / 275
- 四、“十三五”时期应急管理体系建设的思考 / 281

第九章 新时代中国社会治理新趋势 291

- 一、社会治理的体制机制将更加完善 / 291
- 二、社会治理的理念原则将更加优化 / 295
- 三、社会治理的方式方法将更加科学 / 299
- 四、社会治理的重点任务将更具时代性 / 303

主要参考文献 / 309

后记 / 312

社会治理创新的基本特点

中国自 1978 年实行改革开放以来，经济社会政治文化各个方面发生了全方位的巨大变化。在此过程中，社会的组织方式和秩序建构模式也进行了相应的调整和改革，由传统意义的社会管理走向现代意义的社会治理。社会治理体制不断改革创新，主要表现在社会治理理念、社会治理主体、社会治理方式、社会治理重心等几个方面。

一、社会治理理念创新

2012 年，党的十八大提出了“国家治理体系和治理能力现代化”这样一个重要思想。作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，“社会治理”在学术界使用多年后正式进入党和国家的理论和政策范畴。社会治理是指：立足公平正义，以维护和实现群众合法权益为核心，协调社会关系，处理社会问题，化解社会矛盾，防范社会风险，促进社会认同，保障公共安全，维护社会和谐稳定。社会治理是一个中国本土化色彩很浓的概念，它与国际上通行的“治理”概念既有联系又有区别。在一定意义上可以把它看作是“治理”的一个方面或一个部分。因此，“治理”的理念、原则、方法和手段在很大程度上同样适用

于“社会治理”。社会治理是由社会 and 治理两个词组成的，既可以把“社会”理解为“多种社会力量和社会主体”，把“社会”作为主语来对待，即社会性力量的治理；也可以把“社会”理解为对象，把“社会”作为宾语来对待，即治理的是社会领域的事情。无论“社会”作为主语还是宾语，社会治理都是治理的一个方面，而不是全部。因此，社会治理与治理的不同之处主要在于，治理是一个更大的概念，治理的对象、范围和任务比社会治理要宽泛、复杂和繁重，而社会治理相比于治理则相对简单一些。社会治理是中国特色的理论和概念，是中国历史传统与现实发展的产物，具有很强的中国特色，有自己的特点。

（一）从社会管理走向社会治理

社会治理是从社会管理发展而来的。中国人长期以来习惯于社会管理这一概念，而对治理以及与此相连的社会治理却十分陌生。社会管理是中国土生土长的概念，有人类社会就需要有社会管理。进入 21 世纪以后，随着中国经济高速发展、城镇化快速推进，经济社会结构以及人们的阶层和需求结构深刻变化，新老社会问题和社会矛盾交织、频繁发生，迫切 need 加强和创新社会管理。2004 年，党的十六届四中全会强调，要加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新。自此以后，社会管理成为党和政府的一项重要工作，是经济建设和管理之外的另一个重要任务。社会管理也因此受到学术界的重视，成为重要的学术研究领域，产生了一大批有价值的研究成果。但是，当时社会管理主要还是沿用传统的思维模式和手段，把“维护社会稳定”（简称为“维稳”）作为唯一目标，把“社会管控”作为主要手段，一些地方陷入“越维越不稳”“越治越不安”的怪圈。一方面是受到治理理论的启发，另一方面是基于对社会管理实践的总结，党和政府以开放的胸怀和不断创新的理论勇气，提出了社会治理这一新思想。社会治理是对社会管理理论的发展，是顺应时代发展要求、

更具人文精神、更加合理的社会管理。

（二）立足公平正义

社会治理要求立足公平正义。公平正义既是社会治理的重要原则，也是社会治理方式方法的衡量标准，更是社会治理效果和质量的评判依据。“事不公则心不平，心不平则气不顺，气不顺则难和谐。”不公平、不正义是很多社会问题、社会矛盾、社会冲突产生的根源。近年来，中国政府努力推进权利公平、机会公平和规则公平，致力于改革户籍制度，缩小城乡差距；改革就业、教育和社会保障政策，努力减少不公平现象；深化司法体制改革，规范司法行为，建设公正、高效、权威的司法制度，努力确保在全社会实现公平和正义。

（三）坚持以人为本

社会治理要求坚持以人为本，保护公民的合法权益。以人为本就是要求维护人的尊严、满足人的需求、保障人的权利。以人为本是社会治理最重要的原则。实现以人为本，首先要着眼于保护弱势群体，只有弱势群体的权利得到了保护，社会才能真正进步，文明程度才能真正提高。农民、农民工、贫困人口以及城市就业困难人群作为弱势群体，他们的财富相对较少，他们的社会地位相对较低，他们的社会影响力相对较弱，他们生产生活中的困难更多一些，而他们解决难题的能力也相对较差。近年来，对以上述群体为代表的普通群众的权利保护是党和政府工作的重点。中国一系列公共政策在体现普惠的同时，致力于补齐社会发展的短板，实行倾斜保护和重点保护。党的十八届五中全会提出“十三五”时期要坚持共享发展，让全体人民在改革发展中有更多的获得感，要求大力发展社会事业，着力保障和改善民生，实现“业有所就、劳有所得、学有所教、老有所养、病有所医、住有所居”。只有人民群众生产生活的实际困难得到了真正有效的

解决，产生社会问题和社会矛盾的空间才会大大压缩。

（四）追求秩序与活力的统一

社会治理追求秩序和活力的统一，强调既要追求稳定和秩序，更要激发社会活力。追求秩序和活力的统一是社会治理对社会管理理念的重要发展。不能片面强调维护社会秩序而忽视了激发社会活力，要防止出现“一管就死、一放就乱”的局面。新一届中央政府成立以来，一直把“简政放权、放管结合、优化服务”作为深化行政审批制度乃至行政体制改革的中心任务，把政府不该管、管不了、管不好的事情交给市场、交给社会，把该由地方和基层政府去做的事情权力下放，正确处理政府与市场、政府与社会、社会与市场以及中央政府和地方政府的关系，激发市场和社会的活力，鼓励和支持大众创业、万众创新，让一切创造财富的源泉充分涌流，努力做到人尽其才、物尽其用，人人心情舒畅。

（五）重视源头治理

社会治理要求实行源头治理，而非末端治理；不是坐等问题出来以后再想办法解决，而是要提前预防、事先疏导，不是简单的管控、压制。源头治理要求保障公民权利，着力改善民生，进行社会风险评估，把矛盾、问题、隐患、风险消解在萌芽状态。

二、社会治理主体扩大

一般而言，社会治理的主体是多元的，运用多种力量进行治理，实行社会共治。1978年以前，中国实行高度集中的计划经济体制，政府管理延伸到经济、政治和文化等方方面面。政府（包括党在内的公共权力机构）在一定意义上是国家（国家政

权)的代名词,因此,较激进的观点甚至认为改革开放前中国只有国家,没有市场和社会。“国家—市场—社会”的框架模型中只有强大无比的国家,国家吞没了市场,也吸纳了社会,既没有市场生存和发展的空间,也没有社会生存和发展的空间。国家(或者说党和政府)几乎是一切公共事务、公共产品、公共服务、社会秩序的唯一提供者。由于没有社会力量,也没有社会空间,因此改革开放以前的社会管(治)理更多的是政治管(治)理。

改革开放以来,中国着力打破计划经济体制,建立社会主义市场经济体制,培育企业家和市场力量,努力发挥市场配置资源的作用,国家力量对经济生活的直接干预越来越少,政府与市场的关系逐步向科学合理的方向发展。但是,相比之下,政府与社会的关系仍不合理,具体表现为,一方面,政府对社会事务干预过多,干了很多干不了、干不好的事情;另一方面,对于社会成员亟待解决的生活难题,政府表现又往往缺位,使得社会问题和社会矛盾不能及时有效地得到解决,群众诉求不能及时有效地得到反映。这种状况不仅造成政府负担过重,还使得社会力量得不到发展。建立党政主导下的多元共治社会治理新格局,是中国社会治理体制改革创新的必然选择。

(一) 党政主导

中国特色的社会治理体制要求加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。社会治理体制是对社会管理体制的继承和发展,它是一种扬弃式的坚持和创新。多元主体参与是在党的领导下和政府主导下进行的,因此,创新社会治理首先要加强党的领导,充分发挥政府的主导作用,而不是放弃党的领导和政府的主导。但是,党和政府在社会治理中发挥作用的方式又不能简单地沿袭传统的办法,必须与时俱进地改革完善。党的领导有利于保证社会治理不走偏方向,沿着正确的轨道前进。中国社会治

理不可能照搬别国的经验和做法，需要探索建立与中国历史文化传统、社会主义市场经济体制相适应的社会治理模式。党的领导有利于团结、组织和动员各方面力量共同参与，因为共产党具有强大的凝聚力和整合力，可以统筹和协调各种力量。新的历史条件下，党对社会治理的领导主要体现在对社会治理形势的判断、重大方针政策的制定上，体现在对社会思潮、价值观念、舆论民意和社会心理的掌握和引导上，体现在对社会治理人才的选拔、使用和培养上。政府对社会治理的主导作用，主要表现为经常性地研判社会发展趋势、编制社会发展专项规划、制定社会政策法规、统筹社会治理方面的制度性设计和全局性事项管理、筹集和合理配置社会治理资源。近年来，各级党委和政府加强了对社会治理宏观政策的研究与社会治理的顶层设计，不断强化社会治理责任制，加强对社会治理的考核，建立更加细化严格的社会治理考核指标体系。

（二）多元参与

现代社会是复杂社会，人们的社会需求多种多样、千差万别，社会事务纷繁复杂，社会问题和社会矛盾林林总总，党和政府不可能包揽一切，必须动员和运用市场组织、社会组织等多方面力量参与社会治理。中国在构建多元共治的社会治理格局中，一是进一步健全城乡居民自治组织，深入推进居民自治。在这方面，党和政府近年来出台了一系列政策和措施。二是改革以工会、妇联、共青团为代表的群团组织，增强其活力，加强其与特定群众的联系，发挥其在社会治理中的重要作用。2015年7月，中央召开党的群团工作会议提出群团工作要以群众为中心，让群众当主角，要大力健全组织特别是基层组织，加快新领域新阶层组织建设，要积极联系和引导相关社会组织。同月，中央出台《关于加强和改进党的群团工作的意见》，指出了工会、妇联、共青团等群团组织改革发展的方向，为焕发群团组织的生机活