

China Governance Review

An Indicator Framework of Social Governance in China / Yu Keping and He Zengke et al.

Building Social Welfare in China: Providing Retirement Incomes in a Transforming Economy / Andrew Watson

State Capacity and Social Stability in Contemporary China: Rethinking the Movement of "Social Management Innovation" / Wang Xinxian

China's Social Management System in the Past Thirty Years / Ma Baocheng

Chinese Notion of "Benevolent Government" (wangdao) and the Restructuring of World Order / Zhu Yunhan

Political Science and Harmonious Society / Zhao Baoxu

中国治理评论

● 俞可平/主编

第2辑
2012(总第2辑)

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

中国社会治理评价指标体系

“中国社会管理评价体系”课题组

论中国的社会福利建设：在转型经济体中提供退休收入

华安德

当代中国国家能力与社会稳定：兼论“社会管理创新”的意涵

王信贤

中国社会管理体制30年

马宝成

王道思想与世界秩序重组

朱云汉

政治学与和谐社会

赵宝煦



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

China **Governance Review**

中国治理评论

●俞可平/主编

第**2**辑
2012(总第2辑)



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国治理评论. 第2辑/俞可平主编.

—北京:中央编译出版社,2012.7

ISBN 978-7-5117-1437-4

I. ①中…

II. ①俞…

III. ①社会管理—中国—丛刊

IV. ①D63-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 159985 号

中国治理评论. 第2辑

责任编辑 贾宇琰 杜永明

责任印制 尹 珺

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)52612375(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 263千字

印 张 18.5

版 次 2012年7月第1版第1次印刷

定 价 39.00元

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

主办单位

中央编译局比较政治与经济研究中心
清华大学凯风发展研究院

编辑委员会

(以姓氏拼音排序)

陈国权	浙江大学	王绍光	香港中文大学
丁元竹	国家行政学院	王正绪	英国诺丁汉大学
龚维斌	国家行政学院	吴建南	西安交通大学
何增科	中央编译局	徐 勇	华中师范大学
黄卫平	深圳大学	薛 澜	清华大学
姜晓萍 (女)	四川大学	燕继荣	北京大学
景跃进	清华大学	杨大利	芝加哥大学
蓝志勇	美国亚利桑纳州立大学	杨光斌	中国人民大学
	中国人民大学	杨雪冬	中央编译局
马 骏	中山大学	余逊达	浙江大学
米加宁	哈尔滨工业大学	赵树凯	中国发展研究基金会
浦兴祖	复旦大学	周光辉	吉林大学
王长江	中央党校	朱光磊	南开大学

编委会主任、主编

俞可平

编委会副主任

何增科 张小劲

副主编

景跃进 杨雪冬

编辑部主任

闻 沫

编辑部成员

龙宁丽 闫 健 徐 焕

执行单位

清华大学政治发展研究所

清华大学政治学系

赞助支持

联合国开发计划署

出版单位

中央编译出版社

001 主题探讨：社会治理

002 中国社会治理评价指标体系/“中国社会管理评价体系”课题组

030 论中国的社会福利建设：在转型经济体中提供退休收入/华安德

054 当代中国国家能力与社会稳定：兼论“社会管理创新”的意涵/王信贤

088 中国社会管理体制 30 年/马宝成

121 海外来稿

122 王道思想与世界秩序重组/朱云汉

151 环境威权主义的到来/马克·比森

175 纪念赵宝煦先生

178 政治学与和谐社会/赵宝煦

187 经师人师风范 道德文章楷模

——敬读赵先生心著《政治学与和谐社会》有感/吴学永

203 悼念邹谠学长

——最后一封浓缩毕生研究精华的来信/赵宝煦

215 治理创新案例

216 以综合考评为平台 不断提升政府公共服务能力：杭州市综合考评创新/伍彬

229 培育民事民治组织 创新基层自治模式

——广东云浮组建农村三级理事会案例分析/辜东方

239 学术动态

251 书刊信息

252 中文治理论文

264 中文治理书目

267 英文治理论文

278 英文治理书目

281 《中国治理评论》约稿函

Contents

- 001 **Theme of This Issue: Social Governance in China**
- 002 An Indicator Framework of Social Governance in China / *Yu Keping and He Zengke et al*
- 030 Building Social Welfare in China: Providing Retirement Incomes in a Transforming Economy / *Andrew Watson*
- 054 State Capacity and Social Stability in Contemporary China: Rethinking the Movement of "Social Management Innovation" / *Wang Xinxian*
- 088 China's Social Management System in the Past Thirty Years / *Ma Baocheng*
- 121 **Articles from Overseas**
- 122 Chinese Notion of "Benevolent Government" (wangdao) and the Restructuring of World Order / *Zhu Yunhan*
- 151 The Coming of Environmental Authoritarianism / *Mark Beeson*

175 In Memory of Prof. Zhao Baoxu

178 Political Science and Harmonious Society / *Zhao Baoxu*

187 An Icon of Scholarship and Morality; Review on Political Science and Harmonious Society by Professor Zhao Baoxu / *Wu Xueyong*

203 In Memory of Professor Tang Tsou / *Zhao Baoxu*

215 Case Studies on Governance Innovation

216 Administrative Appraisal and Government's Capacity to Provide Public Service; A Case Study on Hangzhou Municipal Government / *Wubin*

229 Social Organizations and Grassroots Autonomy; Experiences from Yunfu City, Guangdong Province / *Gu Dongfang*

239 Academic Events

251 Latest Books and Articles

252 Chinese Articles

264 Chinese Monographs

267 English Articles

278 English Monographs

281 Invitation of Articles to *China Governance Review*

■ 主题探讨：社会治理

Theme of This Issue:
Social Governance in China

中国社会治理评价指标体系

“中国社会管理评价体系”课题组*

摘要：设计者界定了中国社会治理的内涵和外延，阐述了中国社会治理评价的目标和原则，同时提出了一个包含人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和社会参与等六个基本维度的中国社会治理评价指标体系，并介绍了中国社会治理指数的测评方法。在设计者看来，这六个评价维度构成了中国社会治理评价指标体系基本框架的六大支柱，体现了民主、法治、公平、正义、稳定、参与、透明、自治等社会治理的重要价值和理念，引领着社会管理创新的发展方向。

关键词：社会管理 社会治理 社会评价 社会治理指标体系

* 本报告是中央编译局“中国社会管理评价体系”课题的重要成果，该课题受国家有关发展部门委托，并得到联合国开发计划署的支持，由中央编译局比较政治与经济研究中心和清华大学凯风发展研究院政治发展研究所联合承担。课题总负责人为俞可平教授，课题组成员：何增科、周红云、吕庆喆、龙宁丽、马瑞。俞可平教授为本项研究拟订了研究纲要和指标要点，何增科教授起草了主体报告，吕庆喆博士完成了测评方法、指标计算和解释部分的工作。指标体系研制过程中先后召开了三次全国性学术研讨会，执笔人在修改过程中充分参考了专家学者提出的意见，同时吸收了国内外同类指标体系的相关成果，特此致谢。本报告最后由俞可平教授修改和审定。

一、社会管理和社会治理

社会管理创新是从中央到地方各级党委和政府的重大任务。2011年中共中央在中央党校举办了以“社会管理创新”为主题的省部级主要领导专题研讨班,胡锦涛总书记就社会管理创新发表了重要讲话。这表明,社会管理创新得到了前所未有的重视,成为中国现阶段治理改革的重点内容。

什么是社会管理?这是一个极具中国特色的政治词汇,在英文中找不到合适的翻译^[1]。广义地说,社会管理是政府依法对社会事务、社会组织和社会生活的规范和管理。从中央领导和中央文件对社会管理的论述来看,社会管理的内容极其广泛,包括社会公正、公共治安、社会稳定、社会诚信、利益协调、社会保障、社会服务、公众参与、社会自治、社会救助、食品安全、应急管理、城市管理、社区治理,以及社会组织的培育与管理等等。由此可见,社会管理事实上成为除工商管理 and 行政管理之外政府对其他社会事务的管理行为。换言之,中国的社会管理是除了经济管理和行政管理之外的社会治理。

1998年的《国务院机构改革方案》首次明确提出“社会管理”的概念,把政府的基本职能界定为“宏观调控、社会管理和公共服务”。此后,社会管理日益受到中共中央和中国政府的重视。中共的十六大和十七大,相继对社会管理作出了论述。2010年的中共十七届五中全会,就“加强和创新社会管理”进行了重点阐述和部署。本次全会通过的决议强调指出:要“按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求,加强社会管理法律、体制、能力建设。完善法律法规和政策,健全基层管理和服务体系,加强和改进基层党组织工作,发挥群众组织和社会组织作用,提高城乡社区自治和服务功能,形成社会管理和服务合力”^[2]。

为什么要将治理改革的重点转向社会领域?这与改革开放的历史任务和逻辑进程相关。在改革开放的初期,我国面临的主要问题是经济落后,国家贫穷,行政效率低下,法制不健全。换言之,当时面临的主要任务是

经济治理和政府治理。经过 30 年的改革开放，中国的经济迅速发展，人民生活水平极大改善，行政效率明显提高，法制体系基本确立。同时，随着市场经济的确立以及工业化和城市化进程的加速，政府职能发生重大转变，社会组织或民间组织大量涌现，传统的单位体制发生重大变化，户籍制度开始变动，流动人口迅速增加。所有这些都导致新的社会事务大量产生，新的社会问题开始出现，社会稳定受到严重挑战，社会领域的治理危机开始出现。加强和完善社会治理便日益成为中国政府的一项紧迫任务。

社会治理包括社会管理和社会自治。温家宝总理在今年 3 月召开的全国民政工作会议上明确指出，要准确把握社会发展的趋势，构建政府管理与社会自治相结合、政府主导与社会参与相结合的社会管理和公共服务体制，最大限度地调动各方面的积极性，激发社会活力。^{〔3〕}这实际上为中国的社会管理和社会治理改革指明了原则和方向。社会管理的主体是公共权力部门，它实际上是一种政府行为，是政府的重要职能。社会自治是人民群众对基层公共事务的自我管理，其管理主体是社会组织或民间组织，它是一种非政府行为，是基层民主的重要实现形式。社会管理与社会自治是社会治理的两种基本形式，是一体之两翼。对于国家的长治久安和良好的社会治理而言，两者相辅相成，不可或缺。片面强调政府的社会管理而忽视社会自治，就会造成公共权力过度扩张，损害公民的基本民主权利。反之，片面强调社会自治而忽视政府管理，就会带来社会秩序的失控，影响社会稳定。正是基于这样的逻辑，我们将社会治理作为评估的主体，力图将政府的社会管理和公民的社会自治行为一并纳入我们评估的范围。

近年来，中国政府首先是在社会领域进行了一系列的制度和制度创新，特别是建立和完善权益保护机制、利益协调机制、社会保障机制、公共安全机制、社会稳定机制、公共服务机制、应急管理机制、基层治理机制、社会自治机制。其次是出台一系列的政策，扩大公共服务的范围，提升公共服务的质量，提高社会保障的水平，推进基层群众的社会自治。所有这些社会治理改革的直接目标，就是消解日益增多的社会冲突，维护社会秩序和稳定，从而保障和改善民生。

二、社会治理评估的目的与原则

开展社会管理和社会治理状况评估的根本目的,是为了维护社会稳定,改善民生福利,推进民主治理。具体地说,首先,是为了引导社会管理创新和社会治理改革的正确方向。设置科学合理的社会治理评估指标,有利于纠正重政府管制轻公共服务、重政府统治轻社会自治、重社会稳定轻公民参与的偏差,实现管制与服务、统治与自治、政府与民间、维稳与维权之间的平衡。其次,是为了认清社会管理和社会治理中存在的问题,寻找社会建设和社会发展的薄弱环节,及时调整政府的社会政策,从而改善社会管理和社会治理。再次,是为了发现社会管理创新和社会治理改革中的先进案例和榜样,及时推广社会管理和社会治理的创新经验,从整体上提高国家的社会治理水平。

为了实现上述目标,社会治理评估应当遵循以下几个重要原则。

首先,既立足于我国改革开放的实践,又充分借鉴国际上的治理评估经验。我国的社会治理改革,必须坚持“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,这使得我国的社会治理必然具有自己的特色。各地在加强和创新社会管理方面进行了积极的探索,积累了不少好的经验,同时也开发出了不少与社会治理相关的评价指标体系。这些都为研制社会治理评价指标体系提供了宝贵的资源。但另一方面,社会治理有着共同的规律和共同的追求,每个国家都强调透明、参与、包容、公平、信任、和谐。中国的社会治理评价指标体系也应当反映这些人类共同的规律和价值。一些国家和国际组织在公共治理评估方面比我们先行一步,他们已经创立了不少公共治理评估指标体系并且进行了实际测评应用,积累了不少有价值的经验。这些都可供我们学习借鉴。

其次,我国的社会治理评估指标体系,既要反映政府管理社会的水平和进展,也要体现社会自治的水平和成就。既要紧紧围绕党和政府的大政方针和战略部署,突出政府社会管理的重点,又要关照社会治理的其他重

要内容。党和政府与社会治理相关的重大政策和部署，如科学发展、和谐社会、小康社会建设、服务型政府建设等，都应当在社会治理评估指标体系中有所体现。同时社会治理评估指标体系也应当反映基层群众的自治水平和公民社会的发育程度，特别是居民自治、社会协同和公众参与的状况。

第三，研制社会治理评估指标体系应当吸收治理评估指标设计的先进理念，符合科学性的要求。国际社会在治理评估指标设计方面已经创造了一些先进的理念，这些先进理念应当在研制社会治理评估指标体系中得到体现。具体来说，社会治理评估指标体系的设计过程中，既要有结果指标，也要有投入指标和过程指标；既要有客观指标，也要有主观指标。指标体系的设置应当体现低收入人群优先和性别敏感意识；体现促进社会进步、社会公正、激发权能的理念；反映人们为消除社会排斥、社会歧视、社会贫困、社会冷漠、社会对立等而作出的努力。要把重点放在测量社会治理现状上，但也要有适当数量的指标体现社会治理的前景和未来。

最后，社会治理评估指标体系必须具有简便性、实用性和可操作性。社会治理评估指标体系的内容必须简单明了、重点突出、目标明确，唯有如此才能真实反映社会治理的实际状况。社会治理评估的指标和标准的设置应当具有高度的综合性并避免重复和交叉，力求全面和准确地反映社会治理的实际状况和真实水平。主观指标和客观指标的比例要适当，既要避免主观因素过多导致失真，又要注意客观指标的可获得性和可靠性。所有用以测评的数据必须是公开的、容易获得的，从而使得整个评价指标体系具有可行性。

三、中国社会治理评价指标体系的构建

中国社会治理评价指标体系包括 1 个一级指标即中国社会治理指数 (China Social Governance Index, CSGI)，6 个二级指标即人类发展、社会公平、公共服务、社会保障、公共安全和社会参与，以及 35 个三级指标。

在三级指标中,客观指标有29个,主观指标有6个。6个二级指标作为六个评价维度构成了中国社会治理评价指标体系基本框架的六大支柱。维护稳定,改善民生,实现社会和谐,是各级党委和政府加强和创新社会管理的基本目标。上述六个方面的二级指标,高度综合地反映了这些基本目标,体现了民主、法治、公平、正义、稳定、参与、透明、自治等社会治理的重要价值和理念,引领着社会管理创新的发展方向。

人类发展。人类发展指标反映着人类的生存和发展状况。它来自联合国人类发展报告所提出的先进理念。^{〔4〕}社会治理状况的好坏直接体现为一定空间范围内居住的人口的生存和发展状况与生活质量的高低。课题组在借鉴联合国人类发展指数的测量指标基础上,选取了4个指标来衡量人类发展状况。这4个指标是:人均可支配收入;平均受教育年限;平均预期寿命;居民幸福感。人均可支配收入是反映经济发展水平和居民生活水平的综合指数。发展经济和改善民生的成果最终要在人均可支配收入水平上体现出来。平均受教育年限反映着国民的文化素质水平,不同受教育年限人口在就业、创业、获得外部帮助与服务的能力和机会方面存在着重大差别。平均预期寿命则是人类生活质量最直接的体现。健康长寿是人们拥有好工作、好收入、好环境、好心情、好身体的直接反映,社会建设和社会管理的最终成果要通过人们的平均预期寿命来体现。居民幸福感指标则是居民对自身生存和发展状况的主观评价指标,它与衡量人类发展状况的客观指标构成了一种相互补充和印证的关系。我们用居民对自身工作、收入、居住环境、身心状况满意度等指标来衡量居民幸福感。

社会公平。社会治理状况好坏的一个重要标志是社会的公平正义程度。可以用五个指标来测量社会公平程度:城乡居民收入比;基尼系数;高中毕业生的性别比系数;县处级以上正职领导干部中女干部比重;居民公平感。城乡居民收入比和基尼系数两项指标提供了城乡居民人均可支配收入差别和不同阶层居民收入分配的差异化程度衡量标准,反映了不同阶层和城乡居民之间收入分配的公平程度。城乡居民人均收入水平差异和不同收入群体收入差异程度影响着人们自由选择的能力,是衡量社会公平的

重要指标。高中毕业生性别比系数和县处级以上正职领导干部中女性的比重反映了在受教育机会和参与公共决策机会方面的性别平等程度。性别平等构成社会公平的一个重要组成部分。受教育机会是文化能力的一个重要来源，它对于就业机会和提高收入水平来说至关重要。在从小学到初中的义务教育阶段，男女两性在受教育机会上差别尚不明显，接受高中阶段教育后再接受大学教育的机会大大增加。而能否享受非义务教育的高中阶段教育并顺利毕业对于妇女的发展和性别平等具有关键的意义。县处级以上党政正职领导干部是社会管理中的重要决策主体，县处级以上党政正职领导干部中女干部所占比例指标是衡量性别平等和性别赋权的一个关键指标。居民的公平感则反映了居民对收入分配的公平程度、向上的社会流动机会的平等程度、社会权利的平等程度、社会交往中有无社会歧视和社会排斥现象的亲身感受和主观评价。

公共服务。人类生存和发展条件的改善主要靠社会公共服务来实现。社会治理状况的好坏与社会公共服务的数量、质量和公平分配有着密切的关系。公共服务评价维度反映了公共服务供给的数量、质量、公平分配情况以及居民对公共服务的满意程度评价。可以用六个指标来衡量公共服务状况：基本公共服务支出占财政总支出比重；人均基本公共服务支出；人均公共服务设施指数；一站式服务普及率；失业率；居民对公共服务的满意程度。基本公共服务支出占公共支出比重和人均基本公共服务支出两项指标属于投入性指标，有助于衡量各级政府在改善民生方面的实际努力程度。人均公共服务设施指数是对人均医院床位数、人均公共图书数量、人均公共体育设施数量等公共服务设施数量的一个综合计量，反映了政府在社会基础设施建设方面的努力程度和公民可以享受的公共服务产品的状况。一站式服务普及率指标则反映了居民在就近享受政府提供的各项公共服务方面的可及性和便捷性。失业率指标反映了政府在提供就业服务促进就业方面所取得的进展，稳定而充分的就业是社会成员获得体面和尊严的基本条件。居民对公共服务的满意度指标作为一项主观指标反映了居民对社会公共服务的数量、质量、收费标准和均等化程度的主观评价。