

国家治理现代化丛书

丛书主编 俞可平



国家“十二五”重点图书出版规划项目
新中国成立65周年主题出版项目

社会治理

周红云 / 主编

Social Governance



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

社 会 治 理

Social Governance

周红云 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

社会治理 / 周红云主编.

—北京: 中央编译出版社, 2015. 1

(国家治理现代化丛书 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2404 - 5

I. ①社…

II. ①周…

III. ①社会管理 - 研究 - 中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 274222 号

社会治理

出 版 人: 刘明清

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 贾宇琰

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) 52612316(发行部) (010) 52612317(网络销售)
(010) 52612346(馆配部) (010) 55626985(读者服务部)

传 真: (010) 66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷:

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 310 千字

印 张: 20.5

版 次: 2015 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 75.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: 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) 52612349

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话: (010) 55626985

“国家治理现代化”丛书总序

俞可平

“治理”原来是一个社会科学的术语，自从中共十八届三中全会将“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后，它便成为中国政治的热门话语。对其含义的种种不同解读，甚至各种争议也随之产生。有人认为它是西方的政治概念，有人则认为它在我国古代就早已有之。其实，“治理”就其字面意义而言，就是“治国理政”。作为人类的一种基本政治活动，它存在于古今中外的每一个国家和每一种文明之中。然而，作为政治学的一个重要新概念，它则是当代的产物。治理不同于统治，它指的是政府组织和（或）民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需要。治理的理想目标是善治，即公共利益最大化的管理活动和管理过程。善治意味着官民对社会事务的合作共治，是国家与社会关系的最佳状态。

从统治走向治理，是人类政治发展的共同规律，不仅适用于西方国家，也同样适用于东方国家。中共十八届三中全会，把“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”作为全面深化改革的总目标，是重大的理念创新。“国家治理体系和治理能力现代化”，或者简称为“国家治理现代化”，这一新的概念是中国共产党的创造，而绝不是对西方治理理论的照抄照搬。实际上，在英文文献中至今还没有与“国家治理现代化”

相对应的概念。国家治理现代化这一全面深化改革的总目标，不仅立足于中国特色社会主义的现实，也完全符合人类政治发展的普遍趋势。另一方面，也要实事求是地承认，对现代国家治理系统深入的专门研究，最初起源于西方发达国家。然而，我们不能因为发达国家率先进行了“少一些统治，多一些治理”的政治变革，并且对治理问题率先进行了研究，发展起了各种治理学说，就认定这只是西方的理论或实践。一种理论或实践，只要反映了人类社会的共同规律，无论最初在哪个国家或地区出现，它们最终都会在其他国家和地区发生作用，并成为人类文明的共同价值。今天我们已经须臾不可离开的民主、自由、人权、法治、现代化、工业化、全球化等等，莫不如此。

中共中央编译局比较政治与经济研究中心，是国内最早研究治理理论的团队之一。它首先从译介国外的治理理论开始，然后结合我国的治理实践，致力于建构中国自己的治理理论，并且努力推进我国的治理现代化。这个团队从20世纪90年代开始，先后就政府治理、社会治理、基层治理、全球治理和生态治理等专门领域进行系统而深入的研究，承担过“全球化与治理的变迁”、“中国公民社会的兴起与治理的变迁”、“中国地方治理创新”、“中国国家治理评估”、“中国社会治理评估”、“社会管理创新”、“城市治理现代化”、“全球治理与和谐世界”、“生态治理与生态文明”等重大课题，发表了大量研究成果，并且建立了国内最权威的“中国地方政府创新案例”和“中国社会创新案例”数据库。

有幸列为国家“十二五”重点图书出版规划项目的这套“国家治理现代化”丛书，由《大国治理》、《政府治理》、《社会治理》、《基层治理》、《全球治理》和《生态治理》6本书组成，在很大程度上反映了比较政治与经济研究中心这个研究团队在治理方面的主要成果。各卷分别由何增科、杨雪冬、曹荣湘、陈家刚、周红云等研究员任主编，他们都曾经是这个团队的核心骨干，现在不仅是中央编译局相关业务部门的主要领导，而且分别成为国内相关研究领域的代表性学者。人们经常说，理想的研究目标，就是“既出成果，又出人才”。去年，我们编辑出版了国家出版基金项目——10卷本的“中国的民主治理：理论与实践”丛书，现在我又看到了这套6卷本的“国家治理

现代化”丛书的出版。这使我不无自豪地想说：我们基本上达到了这一理想目标。作为这个学术团队的创立者，一方面，我要对这些年轻同事们所取得的成就表示热烈的祝贺，另一方面，也要对他们的合作与贡献表示诚挚的感谢。当然，本丛书除了比较政治与经济研究中心的成果外，也收录了国内同行的其他若干成果。在此，我对这些作者也一并表示感谢。

2014年11月10日于京郊方圆阁

导 论

从社会管理走向社会治理：概念、逻辑、原则与路径^{* 1}

周红云

早在党的十六大，作为社会建设的重要内容，社会管理和社会管理创新就被放在构建社会主义和谐社会的国家战略高度而提出，并被摆上党和国家的重要议事日程。随着理论与实践的发展，党的十八届三中全会作出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更是首次使用了社会治理概念。从社会管理到社会治理，一字之差，不只是概念的转换，更是一种全新的改革理念的升华。那么，到底如何理解社会管理和社会治理概念？二者之间到底有什么区别？社会治理理念的逻辑又是什么？社会治理改革的具体原则和实现路径又会是怎样？本文作一粗浅的分析。

一、两个概念

社会管理也好，社会治理也罢，它们都是为了维护和达成社会秩序，对

* 本文原载于《团结》，2014年第1期。

公民社会领域的社会组织、社会事务和社会活动进行规范和协调等的管理过程，是对政府领域的行政管理和市场领域的工商管理所“不管”和“管不到”的公民社会领域的管理。然而，作为一种理念，社会管理和社会治理二者之间却有着重大的区别。

首先，主体上，社会管理更强调一方主体对对方客体的管理和控制；而社会治理强调一方主体与另一方主体的平等合作。社会管理将政府视为管理主体，将社会视为被管理的客体，偏重于作为管理主体的政府对作为管理客体的社会进行管理和控制；而社会治理则强调多元主体，政府和公民社会都是一方治理主体，二者平等合作对公共事务进行共同管理。

其次，过程上，社会管理是单向度的，强调政府对社会单方面的自上而下的管控；而社会治理强调多元主体之间的多向度的协商与合作，从达成对公共社会事务的有效治理。

再次，内容上，社会管理更多强调政府对社会公共事务的管理；而社会治理首先强调公民对社会公共事务的自我管理与自治，同时也并不排斥政府对社会公共事务的管理，并强调政府与社会的合作共治。

最后，结果上，社会管理体现为刚性的、静态的、被动的管控，是主体与客体之间的管理与被管理状态；而社会治理则体现为柔性的、动态的、主动的治理，是多元平等主体之间的最佳状态。

社会治理理念取代社会管理，意味着社会秩序的维护和达成不再是政府单方面的事务，而是政府与公民和社会共同的事务；政府不再是单一的管理主体，公民社会不再是被管理的客体；治理过程不再是自上而下的单向度管控，而是多元主体的平等协商与合作。如果说，社会治理概念的提出是一种改革理念的升华，那么，十八届三中全会之前已经提出的社会管理创新决不是指政府管理社会的内容、方式或手段等的创新，其实质恰恰在于从社会管理向社会治理的转变。

二、社会治理的逻辑

与社会管理作为一种构建社会主义和谐社会的战略任务不同，社会治理

更是一种全新的改革理念，有着自身的内在逻辑和价值追求，主要表现在以下几个方面：

首先，“权利社会”与“社会本位”。社会治理的目标在于建设权利型社会。所谓权利型社会是指政府的根本责任在于保障公民权利，并使公民享有各种政治、经济、社会和文化权利，达到社群合作和社会互助的一种社会政治状态，主要表现为：（1）坚持社会公平正义，促进人民群众享有基本公共服务权利平等和机会均等，维护公民各项基本权利，切实保护社会弱势群体的利益；（2）培养公民的参与意识和参与能力，促进公共参与的发展，真正体现和维护公民参与国家各项管理的基本权利，促进社会的自我管理、自我服务和独立发展。建设权利型社会遵循“社会本位”的逻辑。

“社会本位”相对于“政府本位”而言，是政府与（公民）社会关系定位和重构的未来方向。“社会本位”源于公民社会理念，公民社会理念要求从“政府本位”向“社会本位”的过渡和转变。公民社会理念是在应对政府失灵与市场失灵的双重困境中兴起和产生的，面对政府失灵，即使是一个完善的政府管理体系，也难以充分满足社会特殊需求和个性化需求，而面对市场失灵，即使是一个成熟的自由市场经济和完善的体制，也难以解决一些外部性强的资源配置问题，更何况政府体制并不总是完善和有效的，市场体制也并不都是成熟的，这时，公民社会成为面对政府失灵与市场失灵的一种解决方式。因此，政府必须划定自己的作用边界，使自己成为有限政府，该交给市场的就必须交给市场，而该交给社会的必须交给社会，形成政府、市场与社会的良性互动格局。在政府与（公民）社会的关系中，那些政府自己无法管理或管理不好的空间，应让渡给独立的公民社会进行自我管理，或者与公民社会进行共同治理。从某种意义上来说，治理理念是与公民社会理念相伴而生的，政府与公民社会作用边界的划分，要求政府与公民社会对整体社会的共同治理和合作互动，公民社会也就成为与有限政府相适应的另一方公共治理主体。

在社会治理中，在政府与社会的力量对比中，重心必将向社会倾斜，政府与社会的关系也将由“政府本位”向“社会本位”转变，原来政府控制和

管理社会的观念必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念，政府对社会的统治观念必须让位于政府与公民社会的合作治理。总之，以“社会本位”为原则，逐步培育社会的独立性、自主性和自治性，树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念，实现政府与社会的合作治理，才是现代社会治理应坚持的根本理念。

其次，自治与服务。社会治理首先应该强调公民社会的自我组织和自我管理，因为从根本上说，最广泛起作用的、维持社会稳定和社会秩序的自动调节机制必定是公民和社会组织的自我管理。社会中公民和社会组织的自我管理是维持社会秩序和社会稳定的根本条件，如果没有社会的自我组织和自我管理，公民和社会组织的一切活动都依靠国家和政府发出指令实施控制，那么，国家和政府将不堪重负，社会秩序和社会稳定也难于维持。从这个意义上讲，为了维护社会稳定和社会秩序，国家和政府首先应致力于促进公民社会的成长和发育，致力于提高公民社会自我管理的能力和水平。因此，国家和政府培育强大的自我组织和自我管理的公民社会，正是政府社会管理的首要职能。

另外，在社会治理中，一方面政府需要划定自己的作用边界，从管不好和不该管的领域中退出，建设有限政府；另一方面，还应该将首要的职能定位在为社会提供优质的公共服务，只有为社会提供了优质的公共服务，才谈得上现代意义上的政府社会管理。本着服务于社会，定位好政府的功能与角色，建立起有限政府和服务型政府是达成现代社会治理的前提条件。

再次，平等与合作。政府与公民社会是社会治理的两大主体，它们之间建立起平等的伙伴关系，才谈得上社会治理；二者之间达成合作的最佳状态，才称得上社会善治。只有政府一方主体的强大，公民社会一方主体弱小，很难建立起二者平等的伙伴关系，也就谈不上社会治理；或者政府与公民社会处在冲突与对抗的状态，相互之间没有合作，也谈不上社会治理，就更谈不上社会善治。

在我国，面对公民社会弱小和发育不足，如何培育和发展各类社会组织，使公民社会成长起来，将成为完善我国社会治理结构的重要载体，对于我国

社会走向成熟起着至关重要的作用。因此，以“社会本位”为原则，逐步培育社会的独立性、自主性和自治性，树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念，实现政府与社会的合作治理，才能达成社会治理的最终目标。

最后，参与与协商。政府与公民社会的合作治理需要强大独立的公民社会和有公共精神、参与精神的公民作为基础，因此，政府对社会的治理向共同治理的转变，决定了培养公民参与和志愿精神、保障公民基本权利的实现以及促进公民社会的自主自治将成为社会治理的基本方向和落脚点。只有充分发挥公民的参与力量，使公民社会成为社会治理的真正参与者和监督者，不断完善公民权利对于公共权力的制约机制，才能在调动公民和公民社会组织参与积极性的前提下保证和增加社会治理的透明度；才能促进公民享有基本公共服务权利平等和机会均等，切实保护社会弱势群体的权益，保证公民共享社会发展的成果；才能及时反映群众意愿，引导全体社会以理性合理的形式表达利益要求、解决利益矛盾等。

有了公民参与作为社会治理的基础，仍然需要合理的参与方式和途径作为实现社会治理的手段，而协商作为一种民主治理的方式，强调自由而平等的公民在公共利益的指向下通过对话、讨论、协商而达成共识，并最终形成约束各方参与主体的公共决策，从而达到社会治理的目标。从参与到协商，社会治理不仅实现了各方主体参与公共事务管理的权利和机会，也实现了各方主体最终的有效参与。

从“权利社会”到“社会本位”，要求政府与社会共治，要求“政府本位”让位于“社会本位”；从自治到服务，要求政府的恰当退出，要求有限政府与服务政府的建立；从平等到合作，要求公民社会的成长，要求政府与公民社会的理性参与；从参与到协商，要求恰当的参与渠道和机会，要求有效的参与途径与方式。唯有达成这些条件，才能符合社会治理的逻辑，才能从社会管理走向社会治理，才能从社会治理走向社会善治。

三、社会治理改革的原则与路径

作为一种全新的理念，社会治理改革绝不是社会管理方式、方法、内容或手段等简单改变或创新，更不是某个政府职能部门能够单独完成，它既牵涉到政府方方面面的改革，也牵涉到社会培育和发展的进程。因此，与社会治理理念的逻辑和价值追求相适应，社会治理改革的基本原则和实现路径大致如下：

首先，树立政府在社会治理改革中占主导地位的思想，主动承担社会治理职责，强化政府的社会治理职能。

政府在社会治理改革中处于主导地位与主体地位必须区分开来。政府在社会治理改革中的主导地位并不等同于，政府处于管理的主体地位而公民社会处于被管理的客体地位，因为在政府与公民社会的关系中，政府与公民社会是社会治理的两方主体，而最终处于主体地位的应当是公民，而不是处于主导地位的政府。在社会治理改革中，“政府本位”让位于“社会本位”并不意味着政府无所作为或者政府的完全退出，相反，要做到真正向“社会本位”转变和过渡，政府必须主动承担相应的社会治理职责，并且要强化政府的社会治理职能。

政府在社会治理改革中处于主导地位主要表现在以下两方面：（1）政府在退出那些不该管理的领域的前提下，强化市场经济条件下政府社会治理的新职能，确立政府在推进社会事业发展中的主导地位；（2）在引导公民社会独立自主的过程中，政府应主动自觉地为公民社会的自治提供相应的制度环境，为公民参政和实现权利创造政治、经济和文化条件，积极引导、组织和支持公民参政和公民社会的自治，促进社会的公正和进步。

其次，推进政府体制改革，转变政府职能，建设有限政府和公共服务型政府。传统社会管理理念表现为政府凌驾于全社会之上，习惯于包揽一切社会事务，习惯于对社会成员的控制而非服务，习惯于替公民做主而非共同治理。因此，社会治理改革就必然要求加快政府体制改革，理清政府的职能定

位，解决好管什么和怎样管的问题，强化政府制定规则和进行监管的“掌舵”功能，科学设置政府的社会管理机构、划分政府的社会管理部门的权限，避免出现政府在社会管理中走向“总揽一切”或“过渡退让”两个极端，避免政府对那些管不好也管不了的社会事务进行直接干预和管理，避免政府社会管理部门之间管理职权的交叉和重复而造成社会管理效率的低下、成本的提高等。

切实转变政府职能，建立有限政府，进一步剥离政府包揽和直接从事的社会公共事务，同时又要积极培育和发展各类专业性的非政府组织和社会中介组织，以取代政府退出领域的管理。同时，政府必须进行公共服务体制创新，建立以政府为主导、多元化的投资体制与管理体制，以打破政府垄断，激励市场、社会组织和个人作为公共服务的提供主体共同参与到社会服务过程中，形成公共服务多元供给体制；实现基本公共服务均等化，建立人人共享的基本公共服务体系；改善公共服务绩效，从而最大限度地满足人民群众不断增长的公共需求。

再次，政府坚持积极扶持原则，大力培育各类社会组织，提高社会治理中的公民参与。政府与公民社会共同治理要求政府重视社会力量在社会治理改革中的作用，体现参与、平等、合作和民主的原则。无论在公共事务的管理还是公共服务的提供方面，政府都应该重视社会组织和市场力量，通过多种方式将部分相关职能转移给社会组织和市场，使得社会组织、市场和公民成为合作共治的多元主体，因此，政府必须坚持积极扶持原则，通过政府采购等多种方式，不仅要发挥它们在社会公共事务的管理和公共服务的提供中的主体作用，而且要发挥它们在相关决策和政策执行中的参与权和监督权，体现社会治理的民主化原则。

我国社会正处于社会加速转型期，社会成员日渐从原来高度整合的单位中分化出来，形成多元的利益群体，多元化的社会需要多元化的组织来进行整合，同时，社会组织也是监督政府、保障社会公平、维护社会稳定的重要力量。但是，目前，我国社会组织存在着功能结构不合理、作用范围有限、相关法律法规不完善等亟待解决的问题。社会组织发育不足，使社会整合尤

其是弱势群体和边缘群体保护与整合变得困难，常此以往，不仅部分社会成员的边缘化趋势会加剧，而且整个社会也可能陷于无序状态。因此，要培育和发展各类社会组织，使各类社会组织成为社会治理改革的合力，形成有效覆盖全社会的社会治理体系；同时，通过培育各类社会组织，提高公民的参与能力和参与意识，保障公民参与公共事务管理的公民权利，促进公民社会的自我管理和自治。

最后，坚持市场手段与法治手段相结合，坚持公平正义、动态稳定和增量改革的原则。政府要把经济生活“总指挥”的角色让位给市场机制，通过市场机制的作用实现资源的最优配置，政府职能从以前重生产建设、重经济干预转变到社会发展和管理的职能上来，从全面控制经济领域的管理中腾出精力和空间来完成那些因市场失效而需要政府加强的社会管理职能，并且通过制定社会政策和法规，通过法治的手段管理和规范社会组织、社会事务，调节和平衡社会利益，化解社会矛盾和社会冲突，维护社会公平和正义，促进公民的基本权利，达成社会秩序和稳定。同时，社会治理改革的过程不是堵，而是疏，建立在疏导基础上的动态稳定才能保持社会的持续稳定。

社会治理改革是一项综合性工程，它牵涉到方方面面，具有“牵一发而动全身”的特点，另外，社会治理改革的内容也非常庞杂，分散在经济、社会、文化、政治等不同领域，这些特点决定了社会治理改革将是一个渐进和配套推进的过程。因此，社会治理改革必须坚持立足实际、循序渐进、增量改革的原则。从实际出发，充分借鉴国外公共事务管理和公共服务创新的先进经验，以现有公共事务管理和公共服务体制为基础，立足于现有制度创新，进一步完善社会治理创新实践的发展环境，并进行社会治理的增量改革便成为一种可行的选择。

从社会管理到社会治理的转变，既要求政府改革与政府职能的转变，也要求公民社会的成长与发育。然而，无论是政府的改革，还是社会的成长，社会治理改革的路都还很长。

目 录

Contents

导 论 从社会管理走向社会治理：概念、逻辑、原则与路径 周红云 / 1

社会治理理论探讨

社会建设与社会管理中的理论深化与实践创新 郑杭生 / 3

国家治理现代化进程中的社会治理体制创新 姜晓萍 / 23

从政府本位到社会本位：社会管理体制变革的新分析框架 童志锋 郁建兴 / 35

论“后国家主义”时代的社会治理 张康之 / 53

社会治理中的政府与社会组织合作绩效研究 史传林 / 67

社会治理创新实践

社会管理体制变革：现状、创新与展望 周红云 / 83

论社会治理创新 江必新 李 沫 / 121

中国社会组织的治理创新

——基于地方政府实践的分析 刘振国 / 142

民间商会与地方治理：功能及其限度

——温州异地商会的个案研究 陈剩勇 马 斌 / 157

社会管理创新视角下的社会组织发展

——宁波北仑区社区社会组织发展的案例研究 周红云 / 182

当代中国城市基层社会治理主体结构变迁

——以天津市滨海新区为例 唐忠新 / 202

社会管理创新的杭州经验与启示 周红云 / 212

城市社区治理：角色迷失及其根源

——以H市为例 陈天祥 杨 婷 / 224

社会组织在建设城市社区服务体系中的作用

——基于居民参与型社区社会组织的视角 陈洪涛 王 名 / 240

社会治理评估

当前中国社会治理评估的思考 包雅钧 / 253

社会治理绩效评估的公众主观指标体系探讨 张 欢 胡 静 / 269

中国社会治理评估体系 俞可平 / 282

社会治理理论探讨