

必须充分发挥党在社会治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用和社会主义制度优势，遵循社会规律，统筹各方力量，推动社会治理走上保健化、法治化、系统化、社会化的轨道。

殷昭举 著
Chuangxin
Shehui
Zhili Jizhi

创新社会治理机制



中青院 11 000657451



创新社会 治理机制

Chuangxin
Shehui
Zhili Jizhi

殷昭举 著

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

创新社会治理机制 / 殷昭举 著. 广州: 广东人民出版社, 2011.7
ISBN 978-7-218-07172-5

I. ①创… II. ①殷… III. ①社会治理 - 研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第110754号

创新社会治理机制

殷昭举 著

 版权所有 翻印必究

出版人: 金炳亮

出版策划: 杜传贵

责任编辑: 钟菱

责任技编: 周杰 黎碧霞

封面设计: 厶介

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路10号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广东嘉正印刷包装有限公司

书号: ISBN 978-7-218-07172-5

开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 24 字数: 430千字

版次: 2011年7月第1版 2011年7月第1次印刷

定价: 38.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

Contents 目录

上 篇 理论探究篇

第一章 社会治理的基本内涵 / 3

一、社会的概念界定 / 3

二、权利和权力 / 4

三、社会管理 / 8

四、社会自治 / 13

五、社会治理 / 17

第二章 社会治理的理论源流 / 21

第一节 “天道”理论：从杨子的“贵己”“重生”到老子的“小国寡民” / 22

一、杨子的“贵己”、“轻物”、“重生”思想 / 23

二、《老子》的“小国寡民”、“极小政府”、“无政府”思想 / 24

第二节 “霸道”理论：韩非子的绝对君主集权思想 / 25

一、关于经济基础和生活条件的变化 / 26

二、关于社会矛盾的种种表现 / 26

三、社会情况发生变化，社会治理的方法也需要不断变化 / 28

第三节 从马基雅维利到黑格尔：绝对国家与孱弱社会的理论 / 30

一、马基雅维利的绝对国家理论 / 30

二、黑格尔的客观伦理理论 / 33

三、博丹、霍布斯和韦伯的理论 / 35

第四节 从洛克到托克维尔：最小限度的国家与放任的社会理论 / 39

一、洛克的社会契约论 / 40

创新社会治理机制

创新社会治理机制

二、潘恩和杰斐逊的最小政府论 / 41

三、托克维尔的乡村自治论 / 43

第五节 马克思和恩格斯的理论：国家—社会的产生和融合理论 / 44

一、社会自治的合法性基础 / 46

二、社会自治的功能性定位 / 48

三、社会自治的终极性指向 / 49

第三章 社会治理的理论创新 / 51

一、“自上而下”的社会管理与“自下而上”的社会自治之相关关系 / 51

二、“自外而内”的法治与“自内而外”的德治之相关关系 / 52

三、生产力水平与社会基础之相关关系 / 53

四、社会管理与社会自治的最佳结合点 / 54

中 篇 政策探讨篇

第四章 创新社会管理机制 / 69

第一节 社会和谐保健机制 / 69

一、社会个体的保健机制 / 70

二、公共危机的预防体系 / 99

第二节 社会问题化解机制 / 111

一、社会个体的矛盾化解机制 / 111

二、公共危机的应对化解机制 / 117

Contents 目录

第五章 创新社会自治机制 / 121

第一节 社区自治机制 / 125

一、社区建设 / 126

二、社工队伍 / 135

三、社会组织 / 143

第二节 社会动员机制 / 147

一、社会力量整合机制 / 148

二、社会主体激励机制 / 157

第三节 社会互信机制 / 158

一、建设诚信政府 / 159

二、构建社会个体综合信息平台 / 159

三、建立企业社会信用制度 / 160

四、完善政、群信息互动机制 / 161

第六章 夯实社会基础工作 / 164

第一节 科学规划 / 164

一、土地规划 / 167

二、人口规划 / 171

第二节 法治建设 / 177

一、法治是社会治理的基础和灵魂 / 177

二、在全社会牢固树立法律权威 / 179

三、建设法治政府 / 187

第三节 道德教化 / 187

一、促进自我和谐 / 190

二、促进家庭和谐 / 193

三、促进网上和谐 / 193

下 篇 实践探索篇

第七章 创新社会和谐保健机制 / 202

第一节 低保：探索标准提高、人数下降的“中山低保模式” / 202

一、帮扶困难群体创业就业 / 203

二、实施“强镇富村”战略，助推农村困难群众脱贫 / 206

三、帮助困难群体“参保”，建立脱贫长效机制 / 208

四、提高最低工资标准惠及低保人群 / 209

五、严格落实低保规定，做到应保尽保 / 209

第二节 助医：多管齐下救助困难家庭病患者 / 210

一、探索帮助低保户购买医保 / 210

二、对重大疾病患者实施救助 / 210

三、农村合作医疗救助点燃生命希望 / 211

四、红十字会救死扶伤 / 211

五、安康互助保险 / 211

六、“开心行动” / 212

Contents

目录

第三节 助房：大庇寒士俱欢颜，让困难家庭居者有其屋	/ 213
一、基本情况	/ 213
二、主要做法	/ 214
三、工作成效	/ 215
第四节 助学：各方齐努力，圆贫寒子弟求学梦	/ 216
一、各部门助学情况	/ 216
二、各镇区助学情况	/ 217
三、社会各界的助学情况	/ 218
第五节 助老：百行孝为先，老吾老以及人之老	/ 220
一、主要措施	/ 221
二、养老服务机构	/ 222
三、积极探索敬老事业社会化道路	/ 223
第六节 助残：夯实两项基础工作，构建两大助残体系	/ 230
一、建立残疾人事业发展的长效机制	/ 230
二、优化残疾人事业发展的社会环境	/ 231
三、推进残疾人社会保障体系建设	/ 232
四、大力加强残疾人服务体系建设	/ 233
第八章 创新农村社区自治机制	/ 235
第一节 先行先试，探索“2+8+N”模式	/ 238
第二节 狠抓农村党建	/ 240
一、规范选举，能人治村	/ 240
二、健全制度，民主决策	/ 242

- 三、优质发展党员，发挥模范作用 / 243
- 四、加大教育培训，实施党员干部素质工程 / 246
- 五、实施帮扶互助制度，促进城乡协调发展 / 247
- 六、探索流动党员管理制度 / 250
- 七、加强党风廉政建设，实施“阳光党务”工程 / 252
- 八、规范监督评议制度 / 252
- 第三节 推动村民自治 / 253
 - 一、村民自治与社区化管理有机结合 / 254
 - 二、村民自治健康发展 / 255
 - 三、农村社区化管理模式初步形成 / 258
- 第四节 完善农村服务 / 261
 - 一、服务体系 / 262
 - 二、服务机制 / 264
- 第五节 维护农村治安 / 286
 - 一、明确职能，健全机构 / 286
 - 二、措施得力，执行到位 / 288
- 第六节 改善农村环境 / 298
 - 一、多方联动，以“六个结合”建设魅力村庄 / 298
 - 二、取得实际效果，形成长效机制 / 314
- 第七节 优化农村风尚 / 315
 - 一、农村社区文化建设的重要性 / 315

Contents 目录

二、健全工作体制	/ 317
三、完善运行机制	/ 320
四、农村社区教育蒸蒸日上	/ 330
第九章 创新社会力量动员机制	/ 337
第一节 中山慈善万人行总体情况	/ 337
一、别具特色的“中山慈善模式”	/ 338
二、不可估量的“慈善万人行”效应	/ 340
第二节 历届慈善万人行活动情况	/ 341
第三节 慈善万人行的组织体系	/ 343
一、中山市红十字会	/ 343
二、中山市青年志愿者协会（中山市义务工作者联合会）	/ 344
三、中山市扶困助学工作领导小组以及扶贫助学专项资金管理委员会	/ 345
第四节 慈善捐赠参与主体	/ 345
一、政府在慈善事业中的作用	/ 345
二、企业对慈善事业的贡献	/ 346
三、媒体对慈善事业的宣传	/ 347
四、华侨对慈善事业的支持	/ 347
五、中山市民参与慈善事业的情况	/ 348
六、宗教组织参与慈善事业的情况	/ 348

第五节 镇区慈善事业蓬勃发展	/ 349
一、小榄镇的慈善会和“慈善万人跑”	/ 349
二、沙溪社会福利基金会与12·8慈善筹款活动	/ 351
三、坦洲镇的敬老活动	/ 351
四、石岐区的慈善超市	/ 351
五、民众镇的盆菜认购	/ 352
六、东区的特色志愿者队伍	/ 352
七、板芙镇的危房改造与残疾人工作	/ 352
第六节 中山市慈善事业的特色	/ 354
一、二十余载风雨兼程，让慈善成为习惯	/ 354
二、慈善与传统民俗有机融合	/ 355
三、募捐方式的创新与多样化	/ 356
四、充分发挥侨乡的优势与特色	/ 357
附录一 扎扎实实提高社会管理科学化水平	
建设中国特色社会主义社会管理体系	/ 359
附录二 适应经济社会发展新形势 加强和创新社会管理	/ 363
参考文献	/ 366

上篇 理论探究篇



以科学发展观为指导，在党的领导下和法的基础上，“自上而下”的社会管理与“自下而上”的社会自治“纵向有机结合”；“自外而内”的法治与“自内而外”的德治“横向有机结合”；最终达到“纵向治理”与“横向治理”的完美结合。最大限度地激发社会活力与创造力，增强社会凝聚力与亲和力。

第一章 社会治理的基本内涵

一、社会的概念界定

“社会”这一词语不断发展变化的内涵是社会本身发展变化所留下的历史痕迹。

“社”的一边“礻”，是“示”作偏旁的变形，通“神”字，古汉语中有“示字旁”的字，一般与对神的祭祀活动相关联；另一边“土”字，一说代表土地神、土地，另外一说是指在原始社会氏族部落发展出来的一种图腾崇拜符号。于是由“礻”与“土”组成的“社”字，先是主要指土神（“稷”是谷神，古代君主都祭“社稷”，后用以借指国家），《说文》的明确解释是：“社，地主也。”如《春秋传》就有“共工之子句龙为社神”的说法。后来“社”发展为指祭祀社神的地方，如《书·甘誓》：“用命赏于祖，弗用命戮于社。”或者指社神的象征物，如《论语·八佾》：“哀公问社于宰我。”《淮南子·齐俗训》：“有虞氏之祀，其社用土，夏后氏其社用松，殷人之礼，其社用石，周人之礼，其社用栗。”然后再延伸为祭祀土地神的日子，王驾《社日》：“桑柘影斜春社散，家家扶得醉人归。”后代又逐渐演变为民间性质的团体，如张溥《五人墓碑记》：“吾社之行为士先者，为之声义。”

“会”，古代主要用作动词，也可用作名词。如《说文》之“会，合也”，《广雅·释诂三》之“会，聚也”，如《礼记·月令·季秋》之“以会天地之藏”。作名词用时主要指“业务、社交或其他性质的集会”，如《资治通鉴》：“乃罢会。”

“社”是与血缘关系紧密相连的，“会”字则是超血缘的。人们的任何一个共同体要么是“社”要么是“会”，所以广义的“社会”，泛指人类共同体、人们共同体，涵盖人类社会所创造的一切物质文明和精神文明之和。从总体上划分，比如“人类社会”；从制度上划分，比如“原始社会”、“奴隶社会”、“封建主义社会”、“资本主义社会”、“社会主义社会”、“共产主义社会”；从生产方式上划分，比如

“游牧社会”、“农业社会”、“工业社会”、“信息社会”等。

狭义的“社会”，其内涵不断演化、不断丰富，先是指“社日时举行的集会”，如杨汝士《戏柳棠》诗：“文章漫道能吞凤，杯酒何曾解吃鱼。今日梓州张社会，应须遭这老尚书。”柳棠《答杨尚书》诗：“未向燕台逢厚礼，幸因社会接余欢”，后也指“社团、民间组织”，比如孙中山《民权初步》第二十一节：“至于寻常社会则以少为宜……若更少之会，则五人为额，若数百人以上之社会，亦不过十五人至十七人为额足矣”。然后演化为泛指“互相联系起来的人群”，如“黑社会”、“上流社会”等。随着经济不断发展，“社会”的内涵更加丰富，使用起来也更加复杂化，如王国维《人间词话》：“社会上之习惯，杀许多之善人。文学上之习惯，杀许多之天才”等。

党的十六大对“社会”的内涵有了一个较为明确的界定，将社会建设与物质建设、政治建设、文化建设并列起来（它们相互之间当然有交叉重叠），为其划分了一个比较清晰的范围。党的十七大进一步明确提出，“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”，“和谐社会要靠全社会共同建设。我们要紧紧依靠人民，调动一切积极因素，努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面”。本书“社会治理”所指之“社会”，主要是狭义的“社会”，研究范围也重点集中在党的十六大之后对“社会”内涵的界定。

二、权利和权力

社会治理之所以能够存在，建立在人的两种本质属性以及这两种本质属性所衍生出来的权利和权力的基础之上。人的本质在于其自然属性和社会属性。人的自然属性是人类服从于自然规律、在物质世界长期进化的结果，是人之所以为人的基础，也是个人自由、个人自主的人性基础。自然人是理性人，人可以凭借着这一理性实现个人自主、自我治理，这是每个人的权利。自然法学派将权利的来源归结为独立于政治上的实在法而存在的正义体系的自然法，对它的诠释与使用在不断发展的历史进程中也千差万别。洛克提出，人拥有“自然权利”（natural rights），马里旦认为，“人权的哲学基础是自然法”。西塞罗曾说过：“事实上有一种真正的法律，即正确的理性，与自然相适应，它适用于所有的人并且是永恒不变的……人类用立法来

抵消它的做法是不正当的，限制它的作用是什么时候都不被允许的，而要消灭它则是更不可能的……它不会在罗马立一项规则，而在雅典立另一项规则，也不会今天立一种，明天立一种。有的将是一种永恒不变的法律，任何时期任何民族都必须遵守的法律。”但权利不是无限的。穆勒在《论自由》一书中将其概括为：只要不涉及他人的利害，个人（成人）就有完全的行动自由，其他人和社会都不得干涉；只有当自己的言行危害他人利益时，个人才应接受社会的强制性惩罚。这就是穆勒所划定的个人与社会的权利界限，即“你挥舞拳头的自由到我的鼻子为界”。所以，严复第一次把《论自由》介绍到中国来时，书名就叫《群己权界论》。

自然法学派出现以后，不断受到质疑和挑战。早期以英国哲学家休谟和摩尔为代表，后来则主要来自伦理怀疑主义和道德相对主义。质疑在于：每个人如何凭借自己的“本性”实现权利。通常人们都相信，即便有什么超越于法定的权利，也必须依赖于实在法，正如边沁所说：“在我看来，权利乃法律之子……自然权利乃是无父之子。”对自然权利理论的非难不仅仅是主张法定权利，还对其正当理性、永恒本性提出怀疑，等。于是，自古希腊至20世纪50年代以前形成三大流派：自然法学派认为权利源自抽象的自然法则；分析法学派认为权利源自实在的法律规范；社会法学派强调权利源自人的本性。近几十年来，又出现了种种新的思潮：逻辑假定的回归一个人自由或自治（individual freedom or autonomy）、超越政治交易或利益—正义（justice）、边际限制与资格正义—最小国家理论（the theory of minimal state）、个人作为道德的存在—权利与原则法学（rights and principles jurisprudence）、对现代性的克服—后现代主义（postmodernism）等。

马克思认为，权利是社会经济关系的一种法律形式。权利的真正实现必须建立在生产资料公有制基础之上，因为只有消灭了生产资料的私有制才有可能实现任何人之间真正的平等，以及“人的解放”。统治阶级利用法律确认人们的某种权利，并赋予它以法律上的保护，其目的是为了维护有利于本阶级的社会关系和社会秩序。剥削阶级的法律往往公开剥夺被剥削者的权利，或者使法律上确认的权利对劳动者徒具形式。面对挑战，自然法学派不断地修正理论体系，德国法西斯在“二战”期间以法制的名义造成的人道主义危机，也使人们达成共识：每个人必须享有一些与生俱来的权利，这些权利是不可剥夺的。

总之，不同的时期、不同的阶级、不同的文明、不同的人，描绘出了千变万化的权利，并由此展开了旷日持久的争论。但这并不影响对权利的理解依然存在一种广为接受的看法，即权利是两种状态的结合：一方面，权利是一种应然性，这是权

利的抽象状态；另一方面，权利是一种实现性，这是权利的具体状态。即权利是抽象与具体的统一，是应然性与实现性的统一。人们对权利的认识是发展的、是有共性的，权利同时也是由社会经济关系所决定的，并与在此基础上衍生出的权力共同组成一对基本范畴：社会契约论者认为，权力在我们的自然状态中并不存在，所以我们需要一个社会契约，在社会契约中，每个人都放弃天然权利，而获取契约权利；在参与政治的过程中，只有每个人同等地放弃天然权利，转让给整个集体形成权力，再用这个权力用以保障人们获得平等的契约权利。

关于权利和权力的渊源及其实现，可以作进一步分析。权利和权力的形成，实际上主要分为两个阶段：隐性阶段和显性阶段。自然界经过漫长的进化，赋予了人独特的禀赋。人的内在能力和外界条件结合在一起构成了人的综合力量，这是人权的渊源（人权与权利在内容上存在根本上的一致性，但两者阐述的角度不一样，人权立足于基本原则，权利则立足于具体内容）；所有人综合力量的集合构成国家权力的渊源。在人类历史的前国家时期，权利和权力处于隐性阶段。特定的经济基础和由此制约的上层建筑的不断发展决定了权利和权力“破土萌芽”逐步进入显性阶段并茁壮成长。显性阶段又包括力量直接较量阶段（夺取阶段）和力量间接较量阶段（制度化阶段），力量直接较量阶段是权利和权力初步形成阶段，力量间接较量阶段是权利和权力完善固化形成阶段。到了阶级社会，人的综合力量以阶级为单元实现集合，经过直接力量较量，其中最强大的力量单元成为统治阶级。统治阶级通过国家机器执掌国家权力，国家机器成为隐性权力显性化的物质载体，是国家权力的物质承担者和保障体系。显性化的国家权力包括层次不同的两部分：一是国家的最高权力，亦即主权；二是国家的一般权力，主权是对国家一般权力的概括和抽象，国家的一般权力是派生于主权的国家权力，国家权力与国家主权在本质上是是一致的。作为国家最高权力的主权是不可分割的；国家的一般权力则是可以分立的，比如立法权、行政权、司法权等。掌握了国家权力就可以制定法律，统治阶级通过法律等将实际获得的权利和权力固化起来，这就进入了制度化阶段（力量间接较量阶段）。法律的集中代表是宪法，宪法成为国家主权在制度上的最高表现形式。宪法的本质在于集中体现了各种社会力量对比关系（在对立阶级的社会中，社会力量的对比主要表现为阶级力量），这种体现本质上就是社会力量的潜在较量或者叫做间接较量。在权利和权力的制度化阶段，权力的所有者经历两种回归转换：洛克、孟德斯鸠、卢梭等启蒙思想家提出了社会契约论推翻“君权神授”思想，使得资本主义国家权力所有者发生概念性回归转换，亦即人民主权观念出现；社会主义国家权力所有者