

2015

中国社会治理发展报告

西安交通大学
中国管理问题研究中心

ANNUAL REPORT OF SOCIAL
MANAGEMENT IN CHINA
(2015)



科学出版社

2015 中国社会治理发展报告

Annual Report of Social Management
in China (2015)

西安交通大学
中国管理问题研究中心

科学出版社
北京

内 容 简 介

伴随着中国经济的快速发展,社会治理问题已经成为中国政府必须面对的战略性问题。教育部软科学研究基地“中国管理问题研究中心”密切关注中国社会的发展问题,以西安交通大学人文社会科学已有的研究力量和研究成果为依托,每年推出一部《中国社会治理发展报告》。本书主要包括12篇研究报告,从公共管理、教育管理、经济管理和信息管理四个视角展开研究,涉及中国社会治理,乡镇卫生院建设,社会养老服务体系,新型农村合作医疗,大学治理和教育教学改革,中国对外贸易,小微企业金融服务,中国与中亚、西亚、南亚经济合作,丝绸之路经济带建设中的会计服务业发展,互联网金融,智能手机视频监控等系列主题。每篇报告在撰写风格上以服务社会和政府为主题展开,突出基于数据、事实分析的特色。

本书的目标是成为政府和社会各界关注社会发展的重要参考书,供各级政府部门决策人员、科研机构研究人员、高等院校师生、企事业单位领导、媒体记者、关注中国发展形势的各界人士参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

2015 中国社会治理发展报告 / 西安交通大学中国管理问题研究中心著. —北京: 科学出版社, 2015

ISBN 978-7-03-043598-9

I. ①2… II. ①西… III. ①社会治理—研究报告—中国—2015
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 044956 号

责任编辑: 马 跃 徐 倩 / 责任校对: 贾如想
责任印制: 李 利 / 封面设计: 蓝正设计

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街16号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

四季青双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2015年3月第一版 开本: 787×1092 1/16

2015年3月第一次印刷 印张: 17 1/2

字数: 414 000

定价: 68.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

委员会名单

专家委员会

主任委员 汪应洛 王建华
副主任委员 蒋庄德 席酉民
委员 李怀祖 朱楚珠 黄 伟 朱正威 冯根福
边燕杰 王宏波 单文华 李树茁 贾毅华
冯耕中

编辑委员会

冯耕中 贾毅华 郭菊娥 赵东月 张日鹏
王 磊

联系方式：陕西省西安市咸宁西路 28 号西安交通大学管理学院“中国管理问题研究中心”，邮政编码 710049。

电话：029-82665096 传真：029-82668382

E-mail: sherryzhao@mail.xjtu.edu.cn

撰写人员名单

本书作者名单（按姓氏拼音排序）

- | | |
|-----|---------------------------|
| 陈璐 | 西安交通大学公共政策与管理学院 |
| 封华 | 西安交通大学管理学院 |
| 冯耕中 | 西安交通大学管理学院 |
| 冯宗宪 | 西安交通大学经济与金融学院 |
| 高建民 | 西安交通大学公共政策与管理学院 |
| 郭菊娥 | 西安交通大学管理学院 |
| 侯宇 | 西安交通大学法学院 |
| 霍源源 | 西安交通大学经济与金融学院 |
| 孔祥印 | 西安交通大学管理学院 |
| 李鹏飞 | 西安交通大学管理学院 |
| 刘格 | 新疆大学新疆创新管理研究中心 |
| 刘幼臻 | 西安国际陆港投资发展集团有限公司 |
| 马民虎 | 西安交通大学法学院 |
| 梅红 | 西安交通大学公共政策与管理学院 |
| 钱玉燕 | 西安交通大学人文学院 |
| 宋晓平 | 西安交通大学理学院 |
| 苏敏 | 西安交通大学公共政策与管理学院 |
| 孙福滨 | 西安交通大学管理学院 |
| 孙慧 | 新疆大学新疆创新管理研究中心，西北少数民族研究中心 |
| 孙卫 | 西安交通大学管理学院 |
| 汤小莉 | 西安交通大学管理学院，西安工业大学 |
| 唐敏 | 西安交通大学公共政策与管理学院 |
| 田高良 | 西安交通大学管理学院 |
| 汪应洛 | 西安交通大学管理学院 |
| 王安静 | 西安交通大学经济与金融学院 |
| 王珏 | 西安交通大学经济与金融学院 |
| 王乐 | 西安交通大学公共政策与管理学院 |
| 王石 | 西安交通大学经济与金融学院 |
| 王颖 | 西安思源学院 |
| 王玥 | 西安交通大学法学院 |

王昕红	西安交通大学公共政策与管理学院
席西民	西安交通大学管理学院，西交利物浦大学
胥 珍	西安交通大学管理学院
薛秦香	西安交通大学公共政策与管理学院
闫菊娥	西安交通大学公共政策与管理学院
张 睿	西安交通大学管理学院
张思锋	西安交通大学公共政策与管理学院
张晓军	西交利物浦大学
周 锐	新疆大学新疆创新管理研究中心
周忠良	西安交通大学公共政策与管理学院

序 言

改革开放 30 多年来，中国经济社会走出了一条在一个十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化的中国式道路，目前中国国民经济总量已经跃居世界第二位，人民生活水平实现了从温饱到小康的转变，中国经济社会发展取得了举世瞩目的伟大成就。然而，伴随着中国经济的快速发展，转型期的中国社会却面临着越来越多的问题与挑战：资源消耗型经济增长带来的日益恶化的环境问题，社会发展落后于经济发展引起的社会不公的争议和反思，地区发展的不平衡性和民族自治区域的民族团结问题，弱势群体、社会保障和全民医疗等关系国计民生的重大问题，以及全球经济一体化引发的中国经济安全问题，等等。在新的历史发展时期，保障人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安，成为当前中国改革与社会发展的首要任务。

2011 年党中央、国务院印发的《关于加强和创新社会管理的意见》提出，要“引导社会各方面积极有效地参与社会管理服务，形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力”。十八届三中全会上党中央提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”改革目标，“社会治理创新”成为调动和激发社会活力的重要途径。从“社会管理”到“社会治理”，一字之差，体现了中国公共行政领域的一场深刻变革。社会治理实现了权利主体的多元化，强调政府和社会各界的合作，是区别于传统公共管理模式的一种新型社会管理模式。国家社会治理体系的建设目标就是要打破政府本位主义、根除行政傲慢，探索政府与非政府组织和其他社会自治力量共同参与社会治理的发展模式。在这种形势下以社会治理为主题加强政策研究并为政府和社会各界提供及时的政策建议显得尤为重要。

西安交通大学人文社会科学所属各学科，如管理学、社会学、法学、经济学等学科已经在全国形成了比较好的竞争优势，在服务社会、服务政府方面的多个领域产生了一批富有影响的教授和研究成果。例如，西安交通大学在中国农村女孩生存方面的研究成果直接发展成全国性的治理高出生性别比的公共政策和战略行动——国家“关爱女孩行动”，成为中国政府和领导人高度重视的战略行动，是中国转型期统筹解决人口与社会发展问题，实施国家人口战略的重要载体，在国际上树立了中国政府、公众、社会组织和学术界关心女孩和保护女孩的良好形象。西安交通大学在该领域的努力已被美国《科学》杂志、联合国人口基金网、中国人口网等媒体报道。

作为教育部科学技术委员会首批四个战略研究基地之一，西安交通大学中国管理问题研究中心于 2012 年成为教育部软科学研究基地，成为教育部组织高水平战略研究和软科学研究，吸引和汇聚国内外优秀人才，开展国内外学术交流与合作，以及培养创新

人才的重要基地。为了构建载体和渠道、进一步发挥西安交通大学专家学者在中国社会发展中的作用，由西安交通大学科学与技术研究院人文社会科学处牵头，以中国管理问题研究中心为研究平台，从 2011 年起开始组织全校人文社会科学领域的专家学者，开展《中国社会管理发展报告》的撰写工作，2014 年该报告更名为《中国社会治理发展报告》，同时将《中国社会治理发展报告》列入“十二五”时期西安交通大学人文社会科学学科发展的重要任务之一。

《中国社会治理发展报告》作为每年度出版的系列报告，将突出西安交通大学人文社会科学领域基于数据、事实分析的研究特色，坚持问题导向，总结和分析中国社会发展的新形势，持续跟踪研究中国社会管理与社会治理领域的难点和热点问题；同时立足各报告执笔教授的已有研究工作，不断深化和扩展其社会服务，在深入分析问题的同时还能够反映社会未来发展态势，具有一定的预见性和分析度，力争为中国社会治理领域的宏观决策提供重要的参考。

《中国社会治理发展报告》的目标是成为政府和社会各界关注中国社会发展的的重要参考书，读者对象包括各级政府部门决策人员、科研机构研究人员、高等院校师生、企事业单位领导、媒体记者、关注中国发展形势的各界人士。

西安交通大学

2014 年 10 月

前 言

世界正处于一个变革的时代。近 30 年里，苏联解体、海湾战争、“9·11”事件、伊拉克战争、阿富汗战争、朝鲜核问题、由美国次贷危机引起的全球金融危机以及当前的主权信用危机等事件都表明，国际力量格局多极化发展趋势进一步显现，国际社会环境更加复杂。

随着信息技术的发展和应用，社会化媒体技术（如博客、维基、SNS 社区与微博等）正在成为社会大众消费、生产、传播信息和知识的重要手段，它带来了信息传播方式的深刻变革，已经成为思想文化的传播地和社会舆论的放大器。面对新的社会化媒体环境，社会发展面临着前所未有的问题与挑战。

与此同时，中国经济的快速发展、社会的迅速转型也给中国政府带来了新的问题和挑战。虽然国内经济发展极大地提高了人民的生活水平，但同时也要看到，国内贫富差距拉大、人口老龄化、房价持续走高等现实问题使得社会的不稳定因素不断增多。在国际、国内环境发生变化的形势下，安全战略已经成为中国国家发展战略的重要组成部分。

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》提出：当前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。由于社会治理涉及的问题众多、领域宽广，任何一个环节出现问题，最终必将对社会稳定造成不利影响。因此，从公共管理和经济安全的视角，运用系统工程思想开展社会治理问题研究，对于提高中国社会治理水平、维护国家安全和社会稳定、构建和谐社会具有十分重要的理论和现实意义。

本书以西安交通大学人文社会科学已有的研究力量为依托，立足中国国情和社会实践，从公共管理、教育管理、经济管理和信息管理四个视角出发，由 40 位作者共同努力，编写了 12 份专题研究报告，涉及中国社会治理，乡镇卫生院建设，社会养老服务体系，新型农村合作医疗，大学治理和教育教学改革，中国对外贸易，小微企业金融服务，中国与中亚、西亚、南亚经济合作，丝绸之路经济带建设中的会计服务业发展，互联网金融，智能手机视频监控等系列主题。

本书的编写由西安交通大学科学与技术研究院人文社会科学处组织，专家委员会的各位专家、各个报告的执笔教授及研究团队成员共同参与，其间召开了多次研讨会将对有关问题进行分析 and 讨论。专家委员会的专家对本书的定位、研究方向和各个专题报告的撰写都提出了许多指导性的意见，在此向他们表示衷心的感谢；同时也对本书的每一位作者表示由衷的敬意和感谢。中国系统工程学会青年工作委员会和西安系统工程学会为

本书的出版提供了极大的支持，对此表示诚挚的感谢。科学出版社为本书的写作提供了多方面的支持，马跃编辑对本书的编写提供了极大的帮助，在此向他们表示真诚的感谢。在本书各个专题报告的编写过程中，我们参考了国内外同行的许多著作和文献，引用了部分资料，特向这些作者表示感谢。

社会治理是一个全新、富有挑战的研究领域，各种新生的社会问题不断涌现。由于研究数据和时间的限制、研究视角的选取等原因，本书难免存在不足，敬请各位读者批评和不吝赐教！

教育部软科学研究基地“中国管理问题研究中心”

2014年10月

目 录

中国社会治理创新：机遇与挑战·····	1
公共管理篇	
基本型乡镇卫生院建设模式研究·····	21
低收入参保农民受益状况及变化研究——基于陕西眉县数据的分析·····	51
基于陕西省调查的社会力量参与养老服务体系研究·····	65
教育管理篇	
大学章程与大学治理：问题与对策研究·····	91
中国大学教育教学过程改革的探索——以中欧工商管理学科调优为例·····	101
经济管理篇	
中国对外贸易结构变化背景下的贸易壁垒应对策略与自贸区战略选择·····	133
小微企业金融服务现状分析及发展对策·····	157
中国与中亚、西亚、南亚经济合作与展望·····	176
丝绸之路经济带建设中的会计服务业发展研究·····	205
信息管理篇	
我国互联网金融发展实践及其风险管理·····	223
智能手机视频监控的法律实证报告·····	244

中国社会治理创新：机遇与挑战

汪应洛 梅红 冯耕中 宋晓平

内容提要

过去三十余年来，中国经济以年均10%左右的速度快速增长，但综合国力提升的同时，社会管理改革与创新则相对落后。十八届三中全会后，党中央提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标，“社会治理创新”成为调动和激发社会活力、迈向第五个现代化的重要组成。本报告即围绕从“社会管理”到“社会治理”的转变分析了实施社会治理面临的机遇、挑战 and 对策，指出推进社会治理现代化的核心是满足公民需求，并在公民需求得到保障和满足的基础上促进公共利益最大化、实现和谐社会的建设目标。未来我国政府还需进一步加强政策的顶层设计，通过深入的论证和有效的宏观指导，深化社会治理体制改革；不断完善依法治国，推进行政问责与政务公开，遏制贪污腐败；重点推进广大人民关注的民生改革，进一步释放经济改革红利；通过简政放权、合理引导等方式发挥社会与行业组织参与社会事务的积极性；继续加大力度规范网络舆情管理、运用媒体力量凝聚社会和谐发展的正能量；大力弘扬中华优秀传统文化精髓、打造社会主义精神文明高地，提升中华民族凝聚力和认同感，为实现社会治理创新营造良好社会氛围。

一、引言

中国实行改革开放政策以来，经济领域实现了持续快速增长，取得了举世瞩目的成就。过去三十余年来，中国经济以平均每年10%左右的速度快速增长，超过同期世界经济3%左右的增长速度，目前国民经济总量已经跃居世界第二位、外汇储备位居世界第一，人民生活水平实现从温饱到小康的转变。伴随经济实力和综合国力的显著增强，中国已经逐步步入中等收入水平国家行列。与经济领域的快速增长相比，我国的社会管理改革、精神文明建设领域的改革则显相对落后。

在较为乐观的社会经济形势下，我国的社会管理改革还面临着巨大的挑战，包括：人口基数庞大、老龄化进程加速；农民工等弱势群体权益缺乏充分保障；区域经济与产业发展不均衡，导致社会贫富差距进一步扩大；群体性、突发性冲突事件更加频繁；信息科技快速发展，公众对社会网络媒体的依赖加强，导致传统信息传播方式发生变化，社会舆论的作用增大；教育、医疗等优质资源不足、资源不均，政府公共产品和公共服务还不能满足广大人民群众的需求；国际政治、经济形势变动，人员流动更加频繁，文化价值观念交互影响；等等。这些挑战成为和谐社会建设中所面临的世界性难题^[1]。因

此,伴随着经济的快速发展,推进国家治理体系和政府治理能力的现代化,保障人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安,成为当前改革与发展的首要之需。

推进国家治理体系和治理能力现代化,标志着国家与社会关系的历史性转型,它既是中国特色社会主义制度建设日趋完善的一个重要表现,也是重构国家与社会、政府与公民关系,实现社会各方有效参与、多元互动、相互制衡的重要途径。2011年党中央、国务院印发的《关于加强和创新社会管理的意见》提出,要“引导社会各方面积极有效地参与社会管理服务,形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力”^[2]。此后在中共中央、国务院印发的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》、《关于全面深化改革加快推进农业现代化的若干意见》等文件多次提到“创新社会治理”。在实践方面,从十八届三中全会至今,我国已经在单独二胎、废除劳教、新型城镇化、户籍、纪检、简政放权等领域实施了一系列社会改革,这些都是政府调动和激发社会活力、完善社会治理体系、向“第五个现代化”迈进的重要体现,它也将成为未来一个时期的改革亮点。

报告将分五个部分进行论述:第一部分,总结当前社会发展特点并介绍社会治理现代化提出的时代背景;第二部分主要梳理从“社会管理”到“社会治理”的历史演变,介绍国外相关实践特点,分析我国社会治理创新的理论基础与行动框架;第三部分将讨论中国社会治理面临的新机遇;第四部分,主要论述当前社会治理面临的各种挑战;第五部分,提出走向治理现代化的政策建议。

二、社会治理创新:理论基础与行动框架

(一)从“社会管理”到“社会治理”

所谓社会管理,是指政府与社会组织为促进社会系统的协调运作,而对不同的社会系统组成部分、不同的社会生活领域以及社会发展各个环节进行组织、协调、指导、规范、监督、纠偏等的过程。广义的社会管理是指由社会成员组成专门机构,对社会的经济、政治和文化事务进行统筹管理的活动;狭义上看,则是指权力部门授权对社会公共事务进行的专门管理活动^[3]。

所谓社会治理,是指政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等行为主体通过平等合作的伙伴关系,依法对社会单位、社会事务以及社会生活等进行规范和管理,并争取实现公共利益最大化的过程^[4]。

“治理”一词的英文表述是“Governance”,最早出现在古典拉丁语和古希腊语中,具有控制、引导、操纵的含义,14世纪末期开始,它与统治(Government)开始交叉使用。20世纪90年代开始,西方政治经济学家赋予“Governance”新的含义,目前通常被理解为各种利益主体相互协调、合作共同管理公共行政事务的权力运用方式。

近二十余年来,我国出现了从“管理”到“治理”的转变,体现出中国公共行政领域的一场深刻变革。表述的变迁实质上意味着一种新信念的出现,即权力应该由不同的机构根据它们在公共服务中的相对作用来分享^[5]。在这种信念的影响下,政府的角色和行为开始发生变化,新型政府的主要角色变成“掌舵”,它们通过与新兴私人部门、非营利机

构等社会团体分享目标，促进政治和社会的互动^[6,7]，国家通过善治(good governance)减少在生产和商业活动中的直接干预，通过从中央政府向下级政府逐层分权，最大限度地增进公共利益、满足公共需求。20世纪80年代开始，随着“治理”观念的深入以及新公共管理运动的兴起，公共治理理论开始逐渐丰富。为了更好地理解社会管理与社会治理的差异，以下从四个方面简要概括两者的异同(表1)。

表1 “社会管理”与“社会治理”对比

维度	社会管理	社会治理
权利来源	政府为主	权利来源多样
权利执行方式	侧重政府管理，甚至政府垄断社会管理过程	多元主体合作、互动
权利执行途径	自上而下、命令与控制为主	自由表达、协商对话
权利运用特点	刚性的、静态的、被动的管控为主；通过制定法规和发号施令，实现管理	柔性的、动态的、主动的治理为主；通过法令、市场、文化习俗、道德规范共同引导

从“社会管理”到“社会治理”，虽然只是一字之差，却体现出从权利来源到权利执行方式、执行途径、运用特点的巨大差异。社会管理活动中，政府是合法权利的主要来源，政府通过自上而下的命令、控制等手段，基本垄断社会管理的全过程，社会管理活动中，权利相对刚性、公众多处于被动的管控中。而社会治理则实现了权利主体的多元化，公民社会组织、私人部门、公民，甚至国际组织都是多元主体的构成。它打破了传统的管理模式，强调政府和社会的合作，公共事务和公共服务活动存在多个中心，各个主体之间相互调整适应，通过谈判、协商建立伙伴关系，确认公共事务管理的共同目标，形成合作共识，实现对公共事务的共同管理。通过对比可以看出，社会治理是区别于传统公共管理模式的一种新型社会管理模式。

(二)国外社会治理理论与实践借鉴

20世纪六七十年代开始，西方一些国家的传统公共管理体制已经逐渐不能适应社会发展需求。这些国家因为急剧膨胀的公共支出而出现了财政危机，因为政府包揽过多而引发了信任危机，因为社会公众要求更多地参与社会管理事务而导致了民主危机^[8]，在这些危机此起彼伏的时刻，社会治理及其相关理论开始走上历史舞台。

社会治理问题的研究者认为尽管国家在社会发展中发挥着无可代替的作用，但是仅仅依靠国家的计划和命令等手段，还无法达到资源配置的最优化，也无法促进和保障社会的发展及公民权益的实现，如果仅仅由政府掌控着社会发展，必然会引发各种危机，而克服危机的一个重要方法就是放权于民。在这种思潮的作用下，政府开始将越来越多的社会责任交由社会组织和社会力量承担。各国政府在应对经济、政治以及意识形态的变化所做出的理论和实践上的一系列回应，逐步发展成为社会治理理论的基本构成，它包含了从政府运作方式到社会服务方式的一系列理论。

以奥斯特罗姆为代表的制度分析学派提出的多中心治理理论是社会治理理论中较具代表性的一个。与“多中心”对应的“单中心”意味着传统的政府对社会事务进行的管理，由于政府是唯一的合法权力主体，这种管理活动具有排他性的特点。而“多中心”则代表

包括中央政府、各级地方政府、非政府组织、各种行业社会组织、私人机构以及公民在内的多类主体都将参与公共事务管理和决策环节，在特定的制度和规则约束下，构成多个紧密相连的决策中心，以多种形式共同参与并行使主体性权力。从全球化、市场化、民主化的世界发展趋势来看，发挥多方才智、多方力量共担责任，成为国家、社会、市场、公民有效互动的一个重要途径。

西方国家主要通过利益吸纳机制、协同治理机制、风险控制机制来实现有效的社会治理^[9]。所谓利益吸纳机制，是指政府广开渠道、充分听取民众的意见、利益诉求以及发展需求等；所谓协同治理机制，是指政府通过调动内外部资源、政府和社会开展合作、引入私人机构和民间组织等社会力量来弥补自身的不足，是政府完善社会治理活动的保障机制；而风险控制机制是社会治理过程中的应急环节，主要应用于社会突发事件的控制和相关问题的解决，是社会治理的事后控制机制。这些机制共同作用，形成了有序参与的制度，使治理主体各方实现民主、平等、合作的协商关系。在社会治理理论的指导下，一些国家和政府已经尝试了积极的社会管理改革，在我国社会转型的关键时期，社会治理理论和国外经验同样具有重要借鉴意义。

（三）社会治理体系的构成要素与行动框架

所谓“国家社会治理体系”，是指国家为了实现某种共同社会发展目标，采取集体行动而呈现出的安排形式。从广义的、系统的角度来看，国家社会治理体系包含“理念”、“制度”和“器物”三个层面的内容，它受到其特定国家传统文化和价值观念的影响，包括国家明文采取的正式规则，如法律制度、产权制度，还包括那些并未见诸文字的非正式规则，如习俗惯例等，是依靠政府通过具体的治理技术手段来实现治理国家的一个综合体系^[10]。广义的国家社会治理体系是涵盖了社会政治、经济、文化等各个领域社会活动的大系统，从参与的主体来看，涉及各级政府、社会组织、社区和公民。

国家社会治理体系建设的核心任务是推进社会治理的现代化，满足公民需求，并在公民需求得到保障和满足的基础上促进公共利益最大化、实现建设和谐社会的目标。从社会政策学的视角来看，要达到这一目标，一方面需要缓解甚至消除社会矛盾，另一方面需要不断促进人民福祉的增加。这两方面的公共事务可以概括为经济安全、公共安全、公共卫生、信息管理在内的社会安全领域，以及包括人口发展、医疗保障、弱势群体权益保障、教育公平等问题在内的社会公平领域。

国家需要从公民的基本需求出发，探索完善公共治理的政策、改革建立新的社会福利体制，引导弘扬优秀社会文化的传播，有效宣传高尚的公共社会道德，传承优良的中华传统习俗。在这些有形或无形的社会规范和约束下，个体、各类社会组织、社区、政府之间进行沟通、协商，多元主体通过共同参与公共事务管理，建立起合作伙伴关系，实现社会的稳定与和谐发展。这一过程和关系如图 1 所示。

具体到政府层面来看，国家社会治理体系的建设重点就是政府从垄断社会管理转变到与其他社会治理力量合作治理，适应社会治理主体多元化、打破政府本位主义、根除行政傲慢、探索非政府组织和其他社会自治力量共同有效参与的过程。

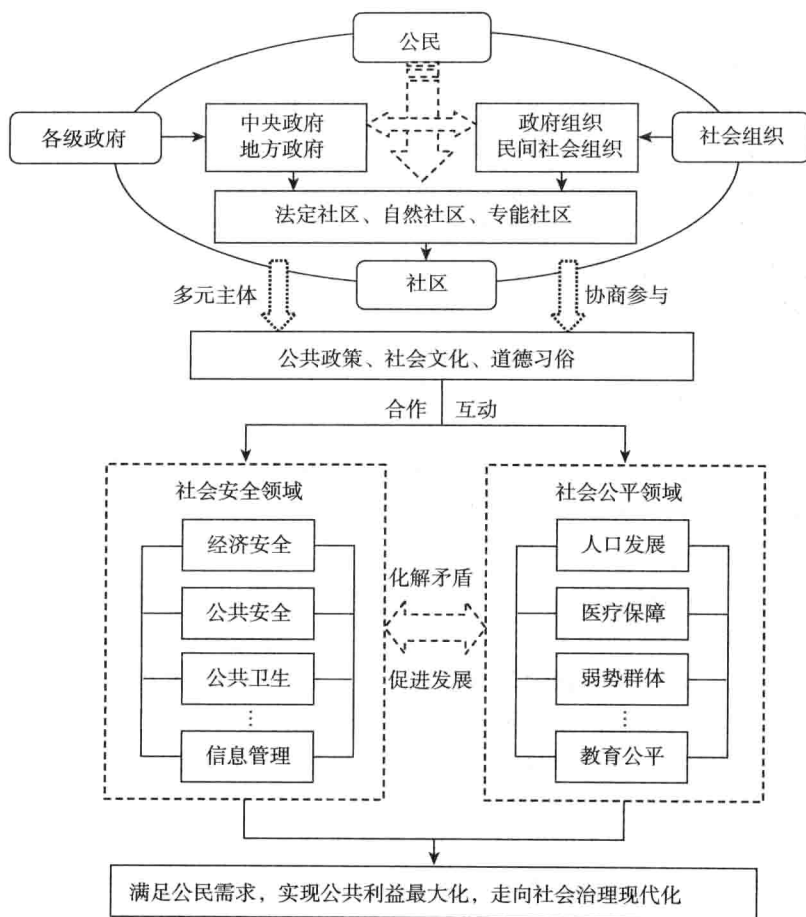


图 1 社会治理行动框架

(四) 实现社会治理创新的战略意义

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》提出：当前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。十八届三中全会后不到一年的时间里，国务院取消和下放了各种新政审批项目超过 160 项。可以预见，未来我国还将继续在行政、司法、经济等领域推进更有力的改革，通过转变政府职能，我国将逐步建立起新型的政府与社会、市场的关系，以便更好地服务于社会、强化市场调节作用、让人民更多地享受发展成果。

进行社会治理创新，推进国家治理体系和治理能力现代化是一个复杂的过程，既涉及政策层面，也涉及经济层面；既涵盖医疗教育问题，也涵盖弱势群体保护、城乡一体化发展、财税政策改革等方面；既强调权力在阳光下运行，也强调社会监督体系的建设和完善。因此，它对我国社会的成功转型具有重要意义。具体来说，可以概括为以下几个方面。

1. 社会治理创新有助于提高执政效能

改革开放以来，特别是进入 21 世纪的十余年来，中国社会经济迅速发展，但与此同时，也产生了各种问题，如社会反响强烈的权利寻租、贪污腐败等。因此，在经济持续增长一段时期后，如何面对新的社会形势、转变政府职能、提高执政效能，民主科学决策成为护航国民经济长期稳定发展，甚至国家长治久安的重要问题。

过去一段时期内，政府在社会事务的管理方面存在着“唯政府有权管理”的观念，形成了“一管就死、一松就乱”的局面。有序地推进社会治理改革，首先，可以促进政府更多地放权于社会组织、放权于民，可以更有效地发挥社会组织的作用；其次，可以有效引入多元主体参与公共行政，促进社会利益与社会资源的合理配置，促进法治政府、服务型政府和透明政府的建设；再次，实施社会治理，有机会让社会组织、社会公众更多地了解、监督政府的执政过程，有利于提高行政效能，提高政府公信力，更好地发挥政府的服务职能。因此，在社会转型的关键时期，实施社会治理是改革步入“深水区”的重要一步，对提高政府行政效能和改进公共管理服务质量具有重要影响。

2. 社会治理创新有助于促进公民参与

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：当前，国内外环境发生极为广泛而深刻的变化，我国正面临着一系列的矛盾，这些社会矛盾具有动态性、复杂性、广泛性等特点，政府作为社会管理中的一员，没有精力也没有必要将全部事务都纳入其管理范畴。从国外发达国家的实践来看，社会发展的趋势也是非政府组织承担了越来越多的社会管理活动，这些非政府组织包括：以行业为基础的自发自律性的组织，如行业协会、商会等；对社会运行进行监督的组织，如会计事务所、资信评估机构、公正与仲裁机构等；监督市场行为的组织，如消费者协会、质量检测中心等；市场交易中介机构，如人才交流中心、典当行等；市场咨询和服务组织，如信息中心、管理咨询机构等^[1]。这些组织和社会团体已经在促进社会繁荣发展方面做出了积极贡献，随着当今社会公民意识的觉醒、信息网络技术的普及，未来还会有更多的社会公众参与到社会治理过程中，如近年来的微博打拐、网络反腐、价格听证、空气质量检测、食品安全举报等都已经体现出社会公众参与社会管理的积极作用。因此，完善社会治理可以有效地激发公民在社会监督等方面的积极性，鼓励公民参与各类社会活动、承担社会责任、服务于社会发展。

3. 社会治理创新有助于实现社会公平正义

在社会历史的不同时期，公平和正义有不同的含义，但无论如何，公平正义问题往往是与社会资源的配置紧密相连的。十八届三中全会以来，党中央在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出要发挥市场在资源配置中的决定性作用，改变以往政府主导社会资源配置的做法，这一改革一方面可以有效地遏制腐败的滋生，另一方面也是促进社会公平正义的重要做法。此外，社会治理创新强调协商合作，各种社会组织、社会力量将作为重要成员参与社会公共事务，它们不仅是公众与政府的桥梁和纽带，能够与政府管理进行优势互补，而且更能灵敏地认知公众的需求，反映并化解社会矛盾。此外它们还能监督政府行为，减少执政过程中的随意性、盲目性，促使广大人民群众共享社会改革与建设的成果。