



中浦院书系·**大讲坛**系列
总主编 冯俊

加强与创新社会治理

Jiaqiang yu chuangxin shehui zhili

李 德 于洪生 编

 人 民 大 学 出 版 社



CELAD

中浦院书系·大讲堂系列
总主编 冯俊

加强与创新社会治理

Jiaqiang yu chuangxin shehui zhili

李 德 于洪生 编

 人 民 出 版 社

责任编辑：张伟珍

封面设计：吴燕妮

版式设计：周方亚

图书在版编目（CIP）数据

加强与创新社会治理 / 李德 于洪生 编. —北京：人民出版社，2014.10
（中浦院书系·大讲堂系列 / 冯俊主编）

ISBN 978-7-01-013960-9

I. ①加… II. ①李…②于… III. ①社会管理学—研究 IV. ①C912.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 221300 号

加强与创新社会治理

JIAQIANG YU CHUANGXIN SHEHUI ZHILI

李 德 于洪生 编

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

环球印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：23.25

字数：323 千字

ISBN 978-7-01-013960-9 定价：48.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

中浦院书系编委会

主 任 冯 俊

副主任 王金定 姜海山

委 员（按拼音排序）

冯 俊 何立胜 姜海山 刘靖北 宋 今 王洪水 王金定

萧炳南 燕乃玲 翟 强 张生新 赵世明 郑金洲 周曦民

中浦院书系

总序

中国浦东干部学院（简称中浦院，英文名称为 China Executive Leadership Academy, Pudong，英文缩写 CELAP）是一所国家级干部教育院校，是由中组部管理的中央直属事业单位，地处上海市浦东新区，上海市委、市政府对于学院的建设和发展给予了大力支持。2003年开始创建，2005年3月正式开学。学院开学之际，胡锦涛总书记发来贺信，提出要“努力把学院建设成为进行革命传统教育和基本国情教育的基地、提高领导干部素质和本领的熔炉以及开展国际培训交流合作的窗口”，以及“联系实际创新路、加强培训求实效”的办学要求；习近平同志希望中国浦东干部学院“按照国际性、时代性和开放性要求，努力加强对学员进行马克思主义最新理论成果的教育，进行改革开放和社会主义现代化建设新鲜经验的教育，在帮助学员树立国际视野、提高执政能力方面更有特色”。学院紧紧围绕党和国家的工作大局，依托长三角地区丰富的革命传统资源和现代化建设实践资源，把党性修养和能力培养、理论培训和实践体验结合起来，紧扣改革开放、走中国特色社会主义道路的时代精神这条主线，坚持创新发展、特色发展、错位发展，走出了一条现代化、高水平、具有自身特色和优势的培训新路子，在国家



级干部教育培训格局中发挥着不可替代的独特作用，得到广大干部的好评和社会的广泛认可。

“中浦院书系”是基于学院办学特点而逐步形成的，也是过去10年教学成果的积累。为适应干部教育培训改革创新的要求，学院在培训理念、教学布局、课程设计、教学方式方法等方面进行了一系列的新探索，提出并构建了“忠诚教育、能力培养、行为训练”的教学布局。忠诚教育，就是要对干部进行党的理想信念教育和世界观、人生观、事业观教育，教育干部忠诚于党的事业，忠诚于国家和人民的利益，忠诚于领导者的使命和岗位职责，围绕马克思主义中国化的最新成果开展基本理论教育。能力培养，就是要着力培养干部领导现代化建设的本领。建院以来，学院着力加强领导干部推动科学发展、促进社会和谐能力的培训，尤其在改革创新能力、公共服务能力、社会管理能力、国际交往能力、群众工作能力、应急管理能力、媒体应对能力方面形成了独具特色的系列课程。行为训练，就是通过必要的角色规范和行为方式训练，对领导干部进行岗位技能、行为品格、意志品质和心理素质的训练，比如时间管理技巧、情绪控制方法、媒体应对技术等，通过采取近似实战特点的行为训练，提高学员的工作技巧和岗位技能。学院在办学实践中逐步构建起课堂讲授、互动研讨、现场教学、案例教学、研究式教学、情景模拟式教学综合运用、相得益彰的培训特点。

“中浦院书系”包括了学院在教学科研过程中形成的如下几个系列。

大讲堂系列。对学院开设的讲座课程进行专题整理，形成了《改革开放实践与中国特色社会主义理论体系》、《全面提升开放型经济水平》、《城市经济结构战略性调整》、《城市创新驱动发展》、《城镇化与城乡发展一体化》、《国企改革与发展》、《生态文明建设》、《加强社会建设和创新社会管理》、《党建改革与创新》等28个专题。学院特别强调开放式办学，师资的选聘坚持“专兼结合、以兼为主”的原则，从国内外选聘具有丰富领导经验的官员、具有较高学术造诣的专家学者以及具有丰富管理经验的企业家作为学院的兼职教师，尤其注重聘请那些干过并干好

事情的人来培训正在干事情的人。目前，学院已形成 1000 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍。大讲堂系列所选入的专题讲座，只是部分专兼职教师的精彩演讲，这些讲座内容不仅对广大领导干部的学习具有参考价值，而且对那些热衷于思考当代中国社会热点问题的人也有启发作用。

案例系列。案例教材是开展案例教学的基本条件，为促进案例教学，学院立足于构建有中浦院特色的案例教学模式和干部教育的案例库。目前已经完成了包括《科学决策案例》、《高效执行案例》、《沟通艺术案例》、《组织文化案例》、《组织变革案例》、《危机管理案例》、《教育培训案例》、《心理调适案例》八本案例集。建院十年来，学院非常重视开发、利用和积累鲜活的和富有中国特色的案例，把案例开发和教学紧密结合起来，初步形成了案例开发与应用的新机制。学院通过公开招标，设立了十多个教学案例研究开发课题，并将案例及时运用到教学中去，“危机决策流程模拟”等一批案例教学课程受到学员欢迎。2009 年，学院设立了“改革开放经典案例研究”专题项目，“基层党建优秀案例征集与评奖活动”，2012 年又进行了“科学发展观案例”的收集与整理，采取与社会各方面力量合作的方式，进一步丰富了学院教学案例库。

论坛系列。学员在干部培训中的主体地位越来越受到重视，在各专题班次上我们组织学员围绕主题展开讨论，变学员为教员，成为中浦院课堂的主角，形成了具有中浦院品牌特色的“学员论坛”。比如，省部级干部“应对金融危机、保持经济平稳较快增长”专题研究班，“建设社会主义新农村”专题班，“现代城市领导者专题培训班”，还有西部开发、东部振兴、中部崛起等区域经济社会发展专题研究班，中央直属机关各种专门工作的特色专题班的学员，他们熟悉其所在领域的工作，对问题有独到的见解，他们走上讲坛，作出精彩的演讲，既活跃了学院培训工作的氛围，也为学院今后的相关培训提供了鲜活的素材。

研究报告系列。学院提出“科研支撑和服务教学”的发展战略，鼓励教师积极参与科研工作，组织了系列研究报告的编撰工作。如：



《中国领导学研究报告·2006—2008》、《中国干部教育培训发展报告·2009》、《公共危机管理典型案例·2009》、《公共危机管理典型案例·2010》、《公共危机管理典型案例·2011》、《公共危机管理典型案例·2012》等，这些研究报告是我们追踪学术前沿，进行理论探索的结晶。

在我们未来的发展中，也许还会增加国外学术成果的翻译系列，和当代中国研究的英文系列，待准备成熟之后逐步推出。

总之，“中浦院书系”是一个开放式的为干部教育培训服务的丛书系列，是体现中国浦东干部学院特色的学术成果集。参与“书系”编写工作的不仅仅是中浦院的教研人员，而且包括社会各界关心中浦院发展的领导、学者和实践者。当然，还有学院的学员、兼职老师以及很多关心支持中浦院工作的人士，他们为“书系”的出版也做了大量工作，不能一一列举，在此一并致谢。这项工程得到了人民出版社领导、编辑的大力支持，他们为“书系”出版付出了辛勤的劳动，在此表示衷心的感谢。

中国浦东干部学院常务副院长 冯俊

2014年1月

站在中浦院大讲堂上的，是一批从国内外选聘的具有丰富领导经验的政府官员、具有较高学术造诣的专家学者、具有丰富管理经验的知名企业家以及为我国经济社会发展作出突出贡献的先进模范人物。目前学院已形成了 1000 余人的相对稳定、不断优化的兼职教师队伍，80% 左右的讲座课程由兼职教师担任。正是这些专家型的领导和领导型的专家，在中国浦东干部学院这个创新型干部教育培训院校的大讲台上，展现了他们对推动科学发展和构建和谐社会的高度关注、深度思考、积极探索和实践结晶，其中部分精彩演讲汇集成了这套“中浦院书系·大讲堂系列”丛书。

“中浦院书系·大讲堂系列”丛书围绕改革开放进程中的重大理论与现实问题，特别是党的十八大以来重要战略部署与中心工作，集中反映了我国经济社会发展的新理论、新知识和新实践。丛书涉及中国特色社会主义理论、科学发展的理论与实践、经济结构战略性调整、创新驱动发展、城镇化与城乡发展一体化、全面提升开放型经济水平、产业经济发展与创新、金融改革与风险防范、国企改革与发展、生态文明建设、社会建设和创新社会管理、党建改革与创新、公共事件处置、媒体



沟通、领导力提升、干部教育培训的改革与创新等 28 个专题，既是对我国改革开放和现代化建设事业发展的实践梳理和经验总结，又是对我国经济社会发展重点、难点、焦点问题的理论探索和理性分析，对今后全面深化改革开放的实践活动具有一定的指导和借鉴意义，同时也为干部教育培训提供了非常珍贵和重要的辅助教材。

“中浦院书系·大讲堂系列”中的每一个专题和每一篇文稿，都是根据演讲人的现场录音整理出来的，因此具有较强的可读性。阅读其中的段落和文字，就如同坐在中浦院的教室里，倾听大师、领导、专家和先进模范人物们娓娓道来，体会他们的真情实感，聆听他们的真知灼见，感受他们的深度思考，学习他们的实践经验。

感谢曾经站在中浦大讲堂上的每一位领导、专家和战斗在一线的实践者，感谢他们为我国干部教育培训事业作出的贡献。特别要感谢人民出版社为出版这套系列丛书作出了大量的卓有成效的努力。

丛书中如有不当之处，敬请批评指正。

中国浦东干部学院常务副院长 冯俊

2014年1月

目 录



中浦院书系·大讲堂系列

郑杭生	当前中国社会建设、社会管理现状、趋势和应对	/ 001
顾 骏	创新社会管理 推进基层党建	/ 043
李 勇	当前中国社会组织培育与发展	/ 079
宋林飞	对当前加强与创新社会管理的深入思考	/ 105
李培林	改革攻坚阶段社会热点问题解读	/ 145
徐永祥	社会创新、社会活力和社会和谐 ——关于社会建设与社会工作的若干问题	/ 189
何品伟	社会稳定与风险评估策略	/ 231
何增科	深化社会管理体制改革的背景下社会工作发展的总体思路	/ 265
吴志明	创新社会管理的实践 ——以上海市如何建立社会管理五大体系为例	/ 319
周思源	成都市锦江区社会管理的主要做法和特点	/ 347

当前中国社会建设、社会 管理现状、趋势和应对

郑杭生

授课时间：2012年11月7日



作者简介：中国人民大学教授、博士生导师。主要从事理论社会学及其应用研究。现任国家哲学社会科学基金社会学学科规划和评审组组长、国务院学位委员会政治学社会学学科评审组成员、国家教育部社会学学科教学指导委员会主任委员、中央马克思主义理论研究和建设工程社会学首席专家、中国社会学学会会长、北京市社会学学会会长、中国人民大学社会学理论与方法研究中心主任。分别主持国家社会科学基金社会学方面的重大课题。曾获国家有突出贡献专家荣誉证书、国家级教育教学成果奖二等奖，多次获得北京市哲学社会科学优秀成果一等奖、二等奖等。

内容提要：本文分析了当前中国社会建设及社会治理面临的现状，以及受到全社会高度重视的原因，探讨了当前中国创新社会治理面临的多重挑战，提出加强社会建设、创新社会治理的途径和手段，强调各级政府部门要坚持不懈提高社会管理科学化的水平，积极探索构建新型的国家与社会关系等。

CELEA



今天我要讲的题目是当前中国社会建设、社会管理现状、趋势和应对。有几个内容：一个简短的小引；然后是研究社会建设、社会管理的途径和手段；社会建设管理创新的多重挑战，提出这个问题的原因；坚持不懈提高社会管理科学化的水平；最后，社会建设、社会管理背后的东西。

一、引言

说两点，第一点，是对社会建设、社会管理的高度重视。大家知道2011年年初作为社会建设重要部分的社会管理受到空前的关注，胡锦涛同志去年就有两次讲话，一次是2月19日省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班仪式上的讲话，他7月1日的讲话又做了重申。我觉得胡锦涛同志这两次讲话表明中国社会建设和社会管理正在进入一个新的时期，社会建设、社会管理正在寻求一种新的突破。第二点，要正确把握社会建设、社会管理的关系，我们的社会管理是社会建设重要的不可分割的部分，科学的社会管理是社会建设这个大框架下面的社会管理。现在在这个问题上要防止两种倾向，一种是离开社会建设来讲社会管理，你只管理、不建设，势必要忽视源头治理，忽视服务在管理当中的重要性。另一种是强调社会管理，就把社会管死，容易陷入“一管就死、一放就乱”的历史怪圈，那么在这个层次讨论社会管理的时候，大家对这个问题是很担心的。这是简短的小引，我就说这两点。

二、研究社会建设、社会管理的思路和途径

（一）研究社会建设、社会管理的思路

1. 中央关于研究社会建设、社会管理的思路

在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班印发了六个参考材料，我和我的学术团队也参加了其中的一些工作。这六个材料，第一是一些国家和地区社会管理的情况，第二是我国历史上社会管理的内容、做法，第三是当前我国社会管理面临的形势、存在问题和经验做法，第四是我国城乡基层群众的实践和创新，第五是我国社会组织发展和管理，第六是社区管理 20 例。大体上把中外现实的问题，有关社会管理的情况，分了六个材料来说明。

这六个材料，我看是从侧面反映了中央关于社会建设、社会管理探索的路径。如参考材料之一，一些国家和地区社会管理情况，反映了我们必须和应该借鉴国外，吸取他们有益的经验，也就是洋为中用的思路。参考材料之二，我国历史上社会管理的内容和做法，反映了我们应该和必须开发传统，参考我国古代管理和建设的有益经验，也就是一种古为今用的思路。那么参考材料三、四、五、六涉及中国经验的中央、地方和部门、基层社区三个层次的探索，反映了立足现实，从现实出发，又提升实践，探索中国道路的思路。中央的这些思路告诉我们什么？我的体会是社会建设、社会管理必须正确处理好这三种关系，也就是与国外的关系、与我们传统的关系、与现实的关系，要处理好社会建设、社会管理背后的国家和社会，政府、企业和社会的关系，来探索新型的国家社会关系，这样才能够正确总结中国理念，概括中国道路。



2. 几个比较分析的视角

我概括为这样：第一，中西比较的视角，既要求我们借鉴国外，同时又要跳出国外，不能照搬，洋为中用。第二，古今比较的视角，开发传统，同时又要超越传统，古为今用。第三，现实比较的视角，我们立足现实，同时也要提炼现实，最后高于现实。第四，我们要聚焦国家和社会的关系，从这个角度来总结中国理念，概括中国道路。这些是我们今天要研究社会建设、社会管理的实践的思路和学术的途径。

（二）研究社会建设、社会管理的途径

1. 中国经验的三个层次

整个中国经验由中央经验、地方和部门经验、基层经验三个层次构成，在这三个层次当中，中央的经验是中国经验的核心、灵魂和指导，地方和部门的经验、基层经验的重要性在于共同构成了中国经验一个一个的亮点、一个一个的支点，共同标志着中国特色社会主义的新型社会主义历程的一个个的轨迹点、成长点。那么根据这三个层次的框架，我们对第二层次、第三层次是能做一些工作的，所以我们编了两套丛书，一个叫“中国特色和谐社区建设系列调查报告丛书”，还有一个“当前中国城市社会发展实地调查研究系列丛书”。这个创意就在于表达第三层次社区建设的经验和第二个层次城市发展的经验在中国经验当中的基础性、重要性的地位，表明它们为整个中国经验、中国道路都各自作出了自己的贡献，所以地方经验是非常重要的，各方面的工作也正在创造自己的各不相同的地方经验。

这两套书现在已经出了8本，这三卷是以前的，2008年郑州社区卷出了，2009年广州深圳卷出了，2010年杭州社区卷的，今年我们又做了杭州追踪卷。城市系列卷也出了4本，即杭州城市卷、郑州城市卷，还有北京部门卷和南海城乡卷，这些书已经出了，像郑州社区卷、

广州深圳卷、杭州社区卷、杭州社区追踪卷，强调合作共治。杭州城市卷的题目就叫作《中国经验的亮丽篇章》，也就是杭州经验是中国经验的亮丽篇章，我们叫社会学视野下的杭州经验，这主要说明什么呢？中国前二十多年的发展，后三十年，它是一种初级发展，初级发展用的主要是初级资源，譬如土地，我们这些大楼都是土地换来的，说实话是这样。第二个初级资源就是廉价劳动力，我们1.4亿、2.4亿追踪统计的农民工。第三个是矿物资源，这二十多年、三十年下来，我们出现一些资源枯竭型的城市。最后一种资源就是环境代价，经过发展，我们的环境污染是很厉害的，水污染、空气污染等等。那么这些是初级资源、初级发展，它在社会发展中起了很大的作用，但它是不可持续的。

所以要转变思路，要转到人力资源方面，人力资源最主要是怎么结合起来的问题，杭州最先提出了复合创业主体的概念，用这个办法杭州做了很多事情。什么叫复合主体？举一个简单的例子，比如西湖旁边有一个西泠印社，西泠印社是百年老店，它是一个社团，前些年已经维持不下去，要破产了，有什么办法把它挽救并且发展呢？叫作复合创业主体。也就是说把这个社团在民政部登记为一个全国的社团，然后以西泠的名牌名称弄了一个西泠产业集团，其实它是一个拍卖市场。在这两者之间，杭州市给它成立了一个局级单位，叫作西泠管委会，这就是政府。这三者本来都是分开的，现在结合成为一个主体，这三者都受益，得到了发展。其他二十几个项目，像西溪湿地的项目改造、京杭大运河杭州段的治理、西湖的治理，还有一些传统茶行业、丝绸行业，这些都不同的复合主体，利用人力资源，使这些行业得到了很大的发展。所以我们说它是中国经验的亮丽篇章。

郑州搞“三化两型”城市。北京部门卷是利用大民政的理论和实践与中国经验的成长。最近出的叫南海城乡卷，题目叫《多元利益诉求的统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的中国经验》。迄今为止我们实地调查，已经出了这些。下面我们还做西部，像遵义社区。还搞浙江临



安城市化道路，城市化不一定是钢筋水泥的丛林，他们提出“绿色家园”、“富丽山村”，用这种方式来实现城市化，我觉得很重要。这些实地调查，对我们来说，总结创新社会管理，进行社会建设都很重要。

2. 为什么要实地调查？

第一，是为了在剖析一个个的案例当中把握各个基层、各个地方、各个部门各有特点的探索，并且对它们进行相互比较，从而比较具体地深切地了解我们的社会、社区建设和管理究竟进展到什么程度。中央说的当地怎么样，另外能够发现需要进一步研究的问题是什么。

第二，我们有责任来发扬广大基层社区、地方和部门对社区建设付出的创新的劳动，他们为民谋福利的艰辛劳动，为解决燃点多、燃点低的社会矛盾而付出的日夜的勤劳，使越来越多的人理解没有我们的基层创新的努力、艰辛的劳动，我们社会不可能有现在这样安定的局面。这里我有这样一种深切的体会，因为基层干部不能不面对各种实际的矛盾，所以他们要解决这些矛盾，因为所处地位容易做恶人。现在老百姓和过去不一样，个体意识、维权意识大大提高。在这种情况下，如果我们的上层甚至中央做好人、做恩人，你的代价是用基层干部做恶人、仇人换来的，其实把自己执政的基础就消耗尽了。过去毛主席基本上是双赢互利的做法，基层干部有什么东西过来了，我同意了，我批，这个经验很好，可以推广，既表扬了基层干部，又表达了自己的意见，这个做法我觉得是一种双赢互利的做法。所以现在有一种现象，好像基层干部坏透了，我们中央好极了。中央好极了也对，但是你不能牺牲基层干部，你要保护他，基层干部当然有很多的问题，但主流应该是好的。所以这是对巩固基层政权，也是我们执政的基础的一个非常重要的问题。

第三，我们也是在向地方基层学习的同时，丰富和检验我们多年提出的一些有中国特色社会学理论，比如社会运行论、社会转型论、社会互构论、实践结构论以及学科本土论，也践行我们自己的主张，一个学科要发展，必须要有前沿的意识，同时必须有一种深入基层的草根精神，这样才能够使自己的学科逐渐地做到本土化，不是跟着洋人后面说