

中国社会治理研究

THE
RESEARCH
ON
**CHINA'S
SOCIAL**
GOVERNMENT

主 编◎龚维斌
副主编◎马福云 张林江



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS/CHINA



中国社会治理研究

THE
RESEARCH
ON
**CHINA'S
SOCIAL**
GOVERNMENT



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

主 编◎龚维斌

副主编◎马福云

张林江

图书在版编目(CIP)数据

中国社会治理研究 / 龚维斌主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6715 - 3

I. ①中… II. ①龚… 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 262780 号

中国社会治理研究

主 编 / 龚维斌

副 主 编 / 马福云 张林江

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖

责任编辑 / 陈 颖 林 木

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5 字 数: 271 千字

版 次 / 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6715 - 3

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

主编介绍

龚维斌 国家行政学院中欧应急管理学院院长，兼任应急管理培训中心（中欧应急管理学院）应急管理教研部主任、教授、博士生导师，中国行政体制改革研究会常务理事、中国社会学会特邀常务理事、中国统一战线理论研究会常务理事，北京师范大学、华侨大学以及多所省级行政学院兼职教授。主持和参与多项国家重大和重点社会科学研究项目。主要研究领域为社会治理、社会政策、社会阶层。个人专著有《劳动力外出就业与农村社会变迁》、《社会发展与制度选择》、《公共危机管理》，主编有《社会管理与社会建设》、《社会建设与社会体制改革》、《中国社会管理理论丛 2010》、《中国社会管理理论丛 2011》等多部学术著作，合著有《社会群体与群体性事件》、《邓小平理论与当代中国社会阶层结构变迁》等，主译和参译著作多部，在报刊发布论文 100 多篇。

前 言

党的十八大将社会管理提升为社会治理，为社会管理创新开拓了更为多元的领域，增加了全新的内涵。本书所收录的各项研究成果正是在中国社会治理创新背景下展开的，是“加强和创新社会管理”重大课题第二期项目研究成果的汇编。

2010年11月，国务院领导交办，时任国家行政学院党委书记、常务副院长、现任中国行政体制改革研究会会长魏礼群教授主持的“加强和创新社会管理研究”重大课题启动。经过广大专家学者和实务工作者1年多的努力，课题设立的28个分课题组于2011年底召开成果交流会议。在会议交流中，很多与会专家提出在社会管理领域还存在一些有共性、较为具体的问题需要进一步研究，希望课题组继续关注并推进此类课题的研究。这些问题就成为“加强和创新社会管理研究”第二期项目研究中所涉及的主要内容。

2012年初，第二期项目由中国行政体制改革研究会立项，由研究会和北京市社会工作委员会共同主持，稍后成立的国家行政学院社会治理研究中心负责组织项目的落实实施。参照会议专家的提议以及当时社会管理中的热点难点问题，第二期项目共设立10个分课题，分别由国家行政学院、重庆行政学院、江苏行政学院、辽宁行政学院、深圳行政学院以及北京师范大学、南京大学等专家学者承担。2012年7月，第二期项目负责专家学者齐聚一堂，对各自承担课题的研究框架、内容及方法等进行了深入讨论交流，从而进一步明确了研究主题和努力方向。此后，各个课题组就各自负责的研究主题展开研究工作，并于2013年底提交不同形式研究

报告。这些报告构成本书的核心内容。

第二期项目课题组所提交的研究报告涉及范畴较多，有的已经转化为政策建议，在社会管理实践中发挥了积极作用。例如，北京师范大学中国社会管理研究院赵秋雁副院长承担的“社会管理学科建设”分课题，研究成果得到了中央和国务院有关领导重视，并为“社会管理”成为教育部学科目录“社会学”下的二级学科做出了突出贡献。还有的课题详细分析了社会管理中特定问题产生的深层原因，对我国加强创新社会治理中某些具体问题的政府决策发挥了积极的推动作用。

在课题研究过程中，中国行政体制改革研究会魏礼群会长给予了很多指导。在此对他及研究会的支持表示感谢！对协助推动课题研究的北京市社工委表示感谢！在课题研究中，社会和文化教研部李志明副教授、胡薇等做了大量联系沟通工作，对他们表示感谢！

目 录

第一编 社会治理体制机制研究

社会治理是社会管理的升级版	龚维斌 / 3
创新社会治理体制	龚维斌 / 9
政府社会管理体制研究	丁元竹 / 14
社会工作参与社会管理机制研究	马福云 / 31

第二编 城乡社会管理研究

城市社会管理四大问题及其解决之道	傅小随 / 61
城市社会矛盾与社会管理创新	傅小随 / 85
中西部地区农村社会管理	周学馨 / 101
中国农民抗争的策略与理据 ——“依法抗争”理论的两维分析	肖唐镖 / 127

第三编 社会治理难点问题研究

抗争政治的到来及其治理转型	肖唐镖 / 153
---------------------	-----------

和谐劳动关系研究	李志明 / 167
流动人口社会融入研究	
——以江苏省南部五市为例	冯必扬 倪洪兰 / 185
网络虚拟社会管理问题研究	邓泉国 / 232
准确把握社会组织发展的实质及趋势	张林江 / 257

第一编

社会治理体制机制研究

社会治理是社会管理的升级版

龚维斌**

摘 要：社会管理提升为社会治理后，创新社会治理体制成为构建科学合理的社会治理的核心，其中的关键是理顺政社关系。在发挥政府治理主导作用的同时，增强社会自我调节功能，深化居民自治，激发社会组织活力。创新社会治理还需要深化社会治理体制改革，推进社会发育，健全社会治理。

关键词：社会管理 社会治理 政社关系

党的十八届三中全会在推进国家治理体系和治理能力现代化方面，讲了三个治理的问题，一个是国家治理，一个是政府治理，还有社会治理。我在学习文件的时候想两件事情，什么是社会治理？怎样推进社会治理体制创新？为了回答这两个问题，我讲四个方面的思考。第一，社会治理是社会管理的发展；第二，创新社会治理体制的关键是理顺政社关系；第三，创新社会治理体制有三个方面的重点；第四，创新社会治理体制还应该有更宽的思路。第一个方面的思考回答是什么的问题，后面三个是回答怎么办的问题。

第一个问题，什么是社会管理？

社会管理的概念进入学术界并得到重视是 10 年前的事。2003 年党的

* 系在中央党校举办的“改革进行时：理论、实践与方法——中国马克思主义论坛 2013”上的演讲稿，2013 年 12 月 29 日。

** 龚维斌：国家行政学院中欧应急管理学院院长、兼任应急管理培训中心（中欧应急管理学院）应急管理教研部主任、社会治理研究中心主任，教授、博士生导师。

十六届三中全会提出完善政府社会管理和公共服务职能。2004年党的十六届四中全会提出,加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。2006年党的十六届六中全会专门讲创新管理体制,激发社会活力。2007年党的十七大提出,完善社会管理、健全基层社会管理体制。2012年党的十八大在过去的进一步丰富和发展了社会管理的理论,提出“加强和创新社会管理,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”。十八届三中全会沿用了社会管理的概念,但更多的是讲了社会治理这样一个新的思想。

在研究社会管理的时候,发现人们对社会管理有各种理解。我初步梳理了一下,至少有五种理解:第一种是对人类社会的管理;第二种是对经济社会中的“社会”的管理;第三种是对“政府、市场、社会”三分法中“社会”,即第三部门的管理;第四种是作为政府四项基本职能之一的社会管理。2002年时任总理提出政府有四项基本职能,即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务;第五种是与作为“五位一体”重要组成部分的社会建设相对应的社会管理。当然还有很多专家有不同的阐释。我列举这些不同的理解,主要想说明一个问题,就是人们对社会管理的理解,没有一个大家都认可的权威说法,这给实际工作和政策制定带来了困难。所以,前几年我们在研究这个问题的时候,提出要搞清楚社会管理的内涵和外延。

2010年国家行政学院成立了课题组,设了28个课题。通过研究,我们对社会管理进行了界定,提出了具有中国特色的定义:社会管理是党委和政府以及其他社会主体运用法律、法规、政策、道德、价值观等社会规范体系,直接或间接地对社会领域各方面、各环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。这里包含四个方面的要点:一是社会管理的主体,除党委和政府以外还有其他的主体,主体是多元的。二是社会管理的工具,即社会规范体系,既包括法律法规政策等正式的社会规范,也包括价值观等非正式的社会规范。三是社会管理的对象,即社会领域各方面、各环节。四是社会管理的方式,首先强调的是服务,然后是协调、组织、监控,体现了以人为本、服务为先的理念。

党中央、国务院之所以高度重视社会管理，是因为它事关巩固党的执政地位，事关国家长治久安，事关人民安居乐业。我们正处于社会矛盾高发期，比过去任何时候都更加紧迫、更有必要加强和创新社会管理。虽然理论界没有统一的认识，但中央采取了一个务实的办法，提出社会管理的七项基本任务：协调社会关系，规范社会行为，解决社会问题，化解社会矛盾，促进社会公正，应对社会风险，保持社会稳定。中央用社会管理的任务来定义社会管理的内涵。不过，我一直认为这七项任务中还缺了一个东西，即增进社会认同。中国千百年来社会管理的一个重要方法就是人心管理，通过人心管理达到减少社会分歧、促进社会认同、提高社会凝聚力的目的。

以上我简要地回顾了我们对社会管理的理解和把握，以及一些理论上的研究成果。

在继承过去社会管理理论的基础上，提出了一个新的概念即社会治理。社会治理和社会管理都是中国特有的表述，在西方文献里没有社会管理和社会治理这两个概念。为了回答中国特色的社会治理和社会管理概念，我认为有必要先明确社会治理的特点。社会治理的特点至少有四个方面，第一是多元主体；第二是民主协商；第三是依法办事；第四是以人为本。进一步讲，就是要还政于民，实现公共权力向社会回归。在计划经济时期，国家吸纳社会，国家和社会不分。在市场经济体制改革过程中，我们需要更多地向社会放权。再进一步讲，社会治理就是要求法治与德治并用。

社会治理和社会管理之间有什么联系？我认为社会治理是社会管理的升级版，是在前10年探索的基础上往前走了一步。两年前中央提出了现代的社会管理应该坚持的基本原则是：以人为本，服务优先；多方参与，共同治理；关口前移，源头治理；统筹兼顾、协商协调；依法管理、综合施策。这些原则完全符合社会治理的理念和要求。所以，尽管前几年没有用社会治理这个概念，但是其思想已经逐步渗透到社会管理的主张和政策中。但是在实践过程中并没有能够完全体现这些原则和要求，社会管理中存在着一些误区和偏差。一是刚性的维稳观，把社会管理等同于维稳。在实际工作中，地方干部说“摆平就是水平，不出事就是本事”，用“花钱

买平安”方式处理社会问题和社会矛盾，但是问题和矛盾并没有真正解决，只是把社会问题和社会矛盾以“击鼓传花”方式向后推延了。二是社会组织发育严重滞后，加强社会管理变成了强化政府的社会管控。三是只讲维稳、不讲维权。所以中央这一次提出社会治理这样一个新的理念、新的理论，是总结了我国历史上治国理政的经验，汲取了前10年我国在社会管理理论和实践上的探索成果。现在提出社会治理，是水到渠成、名至实归，是社会管理理论的新发展。它体现了马克思主义理论的群众观，体现了我们对社会主义建设规律认识的不断深化，也体现了我们党的开放胸怀和理论创新的勇气。现在有同志讲社会治理是舶来品，把社会治理和社会管理对立起来，这两种看法都是片面的、不符合实际的，所以提出社会治理是社会管理的升级版。

第二个问题，创新社会治理体制关键是理顺政社关系。

十八届三中全会（后文没有确指，均称三中全会）决定提出系统治理、依法治理、综合治理、源头治理思想。在系统治理中，第一次提出党委领导、政府主导的思想，这与以往“党委领导、政府负责”的提法有所不同，一方面这种表述更加准确，另一方面也意味着党和政府在社会治理方面的职能分工以及机构设置可能要做一些调整 and 改革。根据文件对四个治理的论述，创新社会治理体制最重要的是理顺政府和社会的关系。要理顺政社关系，一要发挥政府治理的主导作用，二要增强社会自我调节功能，三要深化居民自治，四要激发社会组织活力。关于激发社会组织活力，一是要发挥社会组织的作用。在三中全会《决定》第8章“加强社会主义民主政治制度建设”中，提出了“构建程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”，这表明社会组织已经成为协商民主对话的主体，这是重要的理论突破。二是要向社会组织购买服务。2013年国务院出台文件，提出向社会力量购买公共服务的意见。三是要社会组织与行业主管部门限期脱钩。四是要做到发展和管理并重，要引导和规范各类社会组织健康发展，加强对社会组织的监管。

第三个问题，创新社会治理体制重点。

第一个重点是坚持依法治理。全社会特别是各级领导干部要牢固树立

法治理念，运用法治思维和法治方法化解社会矛盾。

第二个重点是创新有效预防和化解社会矛盾的体制机制。三中全会要求对重大决策进行社会稳定风险评估，畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，完善行政复议和“三调”联动机制，改革信访制度。不仅要求改革和完善信访制度，还要求实行网上受理信访制度，鼓励群众多上网、少上访，方便群众诉求表达，节约信访成本。要建立涉法涉诉信访案件依法终结制度。长期以来，涉法涉诉信访事件牵扯和耗费了大量的人力物力，基层干部疲于应付，影响了司法权威和基层干部形象，也影响了干群关系。一方面要公正司法，另一方面也要严格执法。最近我看到国家信访局和有关地方出来表态，要求信访部门对于涉法涉诉的信访案件不接受、不转办、不统计、不通报，从源头上堵住涉法涉诉案件久拖不决现象，解决信访不信法的问题。

第三个重点是健全公共安全体系。三中全会文件除了讲传统的四类突发事件，即食品安全、安全生产、自然灾害、社会治安，还特别提出了互联网管理的原则和体制。第一次提出设立国家安全委员会。

第四个问题，创新社会治理体制需要思路更宽。

以上两个方面的内容和措施是三中全会提出的创新社会治理体制的核心内容和思想。除此之外，作为一个学者我还想稍稍拓展一下思路，讲讲我个人的两点想法。

一是在深化社会体制改革中推进社会治理。

理解社会治理体制创新，仅仅读文件的第13章远远不够，应该通篇阅读文件，全面把握文件精神实质，要在深化社会体制改革中推进社会治理体制创新。三中全会文件开头讲了六个“紧紧围绕”，提出要“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义，深化社会体制改革，改革收入分配制度，促进共同富裕，推进社会领域制度创新，推进基本公共服务均等化，加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”。因此，创新社会治理体制，必须促进社会公平正义，深化社会主义体制改革，把社会治理体系创新和保障和改善民生结合起来，既要增加群众的福祉，也要保障群众合理正当的权利。在公平正义方面，三中全会提出要努力实现权利公平、机会公平、规则公平。我认为权利公平的重点

在于保障农民和农民工的平等权利。为此，三中全会提出，农村集体经营性建设用地要与国有土地同地同价，农民工要与城市居民同工同酬，大力推进基本公共服务均等化。

二是在全面深化改革中推动社会治理创新。

所以强调社会治理创新是因为现在处于社会矛盾高发期，一是干群矛盾，二是劳资矛盾和贫富矛盾。解决这些矛盾，一是制约权力，二是要驾驭资本，三是做好群众工作。为了达到这一目标，我们需要全面深化体制改革。换句话说，社会治理的关键是管好政府。这里的政府是指一切拥有公共权力的机关。社会治理的重点是建好社会，即发育社会，培育社会组织。所以要加强政治体制和社会体制改革的步伐，既要加强基层基础的工作，更要加快顶层设计。

国家治理是一个大的概念，政府是国家治理的一个重要主体，政府治理只是国家治理体系中的一个方面。同样，社会是国家治理体系一个重要主体，社会治理也是国家治理体系中的一个重要方面。社会治理和政府治理有高度的交叉性。除了国家治理、政府治理、社会治理，还有市场治理、公司治理、基层治理等概念。

创新社会治理体制

龚维斌*

摘 要：创新社会治理体制是推进社会治理的关键。为此，要坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理，调动多方面力量参与社会治理。同时，创新社会治理的根本目标是维护群众利益，把公平正义作为核心价值追求，处理好维权与维稳关系，切实保障群众利益。

关键词：社会治理 社会治理体制

党的十八大以来，加强和创新社会管理取得了新进展，社会管理的理念不断更新，社会管理的体制机制不断完善，社会管理的实践经验不断积累，社会管理创新的成效十分明显。十八届三中全会提出，创新社会治理体制，改进社会治理方式。创新社会治理方式，是我国社会主义社会发展规律的客观要求，是我们党对社会管理理论认识的一次升华，也是我们党在社会建设理论和实践上的一次新飞跃。

一 创新社会治理体制，要坚持“四个治理”

坚持系统治理。社会治理是全社会的共同行为，要加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。一要发挥政府治理的主导作用。在发挥党委在

* 龚维斌，国家行政学院中欧应急管理学院院长、兼任应急管理培训中心（中欧应急管理学院）应急管理教研部主任、社会治理研究中心主任，教授、博士生导师。