

中国人民大学 中国社会发展 研究报告 2014

走向社会治理的中国社会：全球视野与本土特质



RENMIN UNIVERSITY OF CHINA

RESEARCH REPORTS ON CHINA SOCIAL DEVELOPMENT 2014

TOWARDS SOCIAL GOVERNANCE IN CHINA: GLOBAL PERSPECTIVE
AND LOCAL CHARACTERISTICS

顾问 袁宝华

主编 郑杭生

副主编 刘少杰 洪大用

中国人民大学 中国社会发展 研究报告 2014

走向社会治理的中国社会：全球视野与本土特质



RENMIN UNIVERSITY OF CHINA
RESEARCH REPORTS ON CHINA SOCIAL DEVELOPMENT 2014

TOWARDS SOCIAL GOVERNANCE IN CHINA: GLOBAL PERSPECTIVE
AND LOCAL CHARACTERISTICS

顾问 袁宝华

主编 郑杭生

副主编 刘少杰 洪大用

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

中国人民大学中国社会发展研究报告. 2014, 走向社会治理的中国社会: 全球视野与本土特质/郑杭生主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 11

ISBN 978-7-300-20291-4

I. ①中… II. ①郑… III. ①社会发展-研究报告-中国-2014②社会管理-研究-中国
IV. ①D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 268139 号

中国人民大学

中国社会发展研究报告 2014

走向社会治理的中国社会: 全球视野与本土特质

顾问 袁宝华

主编 郑杭生

副主编 刘少杰 洪大用

Zhongguo Shehui Fazhan Yanjiu Baogao 2014

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京宏伟双华印刷有限公司

规 格 155 mm×235 mm 16 开本

版 次 2015 年 1 月第 1 版

印 张 20.75 插页 3

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

字 数 341 000

定 价 48.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

中国人民大学发展研究报告

编 委 会

主 任 陈雨露

副主任 王利明

委 员 (按姓氏笔画为序)

马 中 王利明 毛基业 刘大椿

刘元春 杜晓勇 李路路 杨伟国

杨瑞龙 吴晓求 陈 岳 陈雨露

郝立新 贺耀敏 袁 卫 倪 宁

郭庆旺 董克用 韩大元 温铁军



出版说明

2002年以来,中国人民大学年度系列发展报告(即《中国人民大学中国社会发展研究报告》、《中国人民大学中国经济发展研究报告》和《中国人民大学中国人文社会科学发展研究报告》)的出版发行,引起了社会各界和广大读者的广泛关注,产生了较大的社会影响,成为我校一个重要的学术品牌,这让我们深感欣慰,也增强了我们继续做好这项工作的责任和信心。正是基于这样的责任和信心,加上近一年的努力,我们又编写出版了中国人民大学系列发展报告2014。

中国人民大学系列发展报告2014的各个子报告均由编委会负责审定选题、整体框架、主要内容和编写体例,组织有关专家召开研讨会,审核报告的写作提纲。各报告实行主编负责制,主编由校学术委员会主任、秘书长会议确定,学校聘任;主编聘请副主编或执行副主编。各报告根据主题,分别聘请相关部门的领导和知名学者担任顾问。中国人民大学社会学理论与方法研究中心、中国人民大学中国经济改革与发展研究院和中国人民大学人文社会科学发展研究中心分别作为《中国人民大学中国社会发展研究报告》、《中国人民大学中国经济发展研究报告》和《中国人民大学中国人文社会科学发展研究报告》的依托单位,在组织和写作方面发挥了主要作用。

根据实际情况及学者建议,学校对年度系列发展报告进行了一些调整。《中国人民大学中国人文社会科学发展研究报告》调整为逢奇数年出版。



2010年,《中国人民大学中国法律发展报告》开始列入年度系列发展报告。2012年,学校在上述系列发展报告的基础上推出了“研究报告系列”,涉及经济、社会、新闻和教育等学科,拓展了研究领域。现在,报告的编写出版工作已纳入学校的年度科研计划,成为一项常规性工作。2014年,学校根据“研究报告系列”发展的实际情况,决定不再出版《中国人民大学中国经济发展研究报告》。

由于报告所涉及的问题大多具有重大、复杂和前沿性的特点,加上写作与出版周期较短及研究水平的局限,尽管我们尽了努力,报告中的不足或易引起争议的地方仍在所难免。欢迎专家和学者批评指正。

中国人民大学发展研究报告编委会

2014年12月15日



2014

摘 要

《中国人民大学中国社会发展研究报告 2014》的主题是走向社会治理的中国社会。本报告由 12 章内容构成,其中总论(第一章)“走向社会治理的中国社会:全球视野与本土特质”对本年度发展报告的主题作了深入阐述,其他 11 章分别从教育、就业、社会保障、医疗改革、社会分层、思想文化和生态环境等方面对总论阐述的主题作了专门性论述。

在总论(第一章)中,作者首先对中国社会治理的思想渊源和理论基础开展了论述。作者指出,中国自古就有“治乱兴衰”的概念,但是现代“治理”概念却是从西方借用过来的,旨在应对现代社会中的政府失灵、市场失灵以及社会失灵。所以,中国社会治理的理论视野首先是治理的理想类型和转型的全球视野。

作者分析了社会治理同社会统治与社会管理的区别与联系。社会治理(social governance)和善治或良治(good governance)的核心之点,在于由国家力量和社会力量,公共部门与私人部门,政府、社会组织与公民,共同治理和管理一个社会。在社会统治中,政府依靠权力,发号施令,具有明显的号令性;在社会管理中,由于政府主导一切的惯性,习惯于对市场、社会进行管控,具有明显的管控性;而在社会治理中,三大部门作用不同,地位平等,平等协商是主要方法,具有明显的平等性。

作者分析了中西社会治理理论的不同特点。西方的社会治理理论,有它



们产生的特殊历史背景、内在逻辑；中国的治理观点，也与中国的根本制度、宪法、国体、政体紧密联系。在中国历史上，治家、治国，去乱求治，总结治世的经验，梳理乱世的教训，都有悠久的传统；在现实中，治理不管采取什么形式，都是为我们的根本制度服务的，为我们的国家利益服务的，是与我们的宪法这个根本大法一致的。我国各个层次的创新探索，都没有离开这样的轨道。正是基于此，中国社会治理并没有局限于照搬照抄西方概念进行模式复制，而是在全球视野的审视中寻求西式理想类型基础上的创新。

作者重点论述了中国社会治理的实际举措。作者从中国社会治理的力量、途径与关照三个方面论述了中国社会治理的全球视野与本土特质。力量：推进力量与规范力量并行；途径：顶层设计与摸着石头过河相结合；关照：“现实”问题与“目标”问题共思量。作者认为，中共十八届三中全会提出的系统治理、依法治理、综合治理和源头治理，展示了这样六个结合：治标治理与治本治理相结合；刚性治理与柔性治理（即硬性治理和软性治理）相结合；社会服务与社会治理相结合；社区治理与社会治理相结合；政府主导与多方参与相结合；科学精神与人文关怀相结合。从互动的探索过程来看，“四个治理”涉及高端设计和各级低端设计的关系，中央经验与地方和部门、基层社区经验三个层次的关系问题。

作者还论述了“攻坚治理”的重要意义。围绕政府和市场关系这一核心展开改革部署，进一步简政放权、转变政府职能，强化权力运行制约和监督体系，是隐含在全面深化改革中的“攻坚治理”，辅之以民主政治建设和法治建设，构成中国社会治理的创新模式。区别于“四个治理”常态模式，“攻坚治理”是针对改革阻力与困境而探索的发展战略，以求保障改革的全面深化，让改革成果更多地惠及民众。

作者进一步强调了中国社会治理与西方社会治理的区别，认为不能简单照搬西方社会治理的理论与经验。作者指出，中国社会治理体制与西方的社会治理模式有着不同的关系结构。中国社会治理体制的改革是党委领导、政府主导的，中国社会治理体制是决策科学、民主监督、各方力量充分调动的，这种社会治理体制是立足中国国情、有着本土自信的道路选择。在改革攻坚期，在现代市场经济中，国家必须是强势而且高效的，这样才能对市场力量进行制衡，既防止其挑战国家的权力，又防止其侵害社会的利益。中国社会治理体制改革中三大部门所形成的关系结构有助于发挥各方力量的优势，形成良性互动的改革合力。



第二章论述了教育领域的社会治理问题。作者首先考察了现阶段我国教育公平面临的挑战与应对。接着从以下八个方面论述了2013年教育领域克服资源配置和政策安排不公、推进教育事业发展的情况：（一）教育公平的制度和政策不断完善；（二）学前教育不断发展；（三）区域、城乡、校际义务教育均衡发展；（四）义务教育逐步向高中阶段延伸；（五）职业教育领域全面改革；（六）农民工随迁子女教育环境得到改善；（七）家庭经济困难学生资助体系建设；（八）考试招生制度改革呈现新亮点。

第三章论述了社会福利或社会保障的治理问题。作者基于社会政策学理，结合国际经验与中国实际的分析，提出了建立“普惠·整合型”社会福利制度的建议。作者认为，当前我国正处在构建“普惠型”社会福利制度的关键时期。“基本公共服务均等化”的提出为中国构建“普惠型”社会福利制度提供了可行性与操作空间，“整合模式”可以作为中国实现“普惠型”社会福利制度的路径选择。以“整合模式”构建中国“普惠型”社会福利制度，“基本公共服务”中的“基本社会福利”内容可以设计为全民共享项目，逐步实现全国统一；超越“基本社会福利”内容的一般项目，或者说在短期内尚难实现统一的社会福利项目，可以在城乡、人群、地域、阶层等之间保持一定的差异。为推动中国“普惠·整合型”社会福利制度建设，应当实现中国社会政策范式的全面转型。

第四章论述了建立与社会治理体制相适应的卫生治理体制问题。作者首先考察了新中国卫生治理体制的历史演化，对新中国成立前和改革开放前卫生治理体制的构架、特点和存在的问题作了分析。其次，论述了改革开放以来中国卫生治理体制变革三个阶段：改革开放初期的卫生治理体制改革；20世纪90年代的卫生治理体制改革；21世纪以来的卫生治理体制改革。再次，揭示了当前卫生治理体制存在的问题：医患矛盾突出、治理主体结构不合理、医疗机构布局失衡、新医改有待进一步落实等。作者还从以下几个方面提出了新时期中国卫生治理体制改革的基本思路：适时推进医保制度整合；进一步推进国家基本药物制度的全面实施；加强基层医疗卫生机构建设；促进公共卫生服务均等化；稳步推进公立医院改革试点。

第五章从权利分层的角度讨论了社会分层治理问题。在作者看来，社会治理转型意味着充分调动整个社会的各级和各类行动者——包括个人、组织、群体、团体、机构等的积极性，促使他们站在相应主体权利的立场，在社会行动和互动的过程之中，为社会发展、整合、和谐和秩序作出自己的贡



献。这也就必然涉及与之相关的一系列的各级和各类行动者的权利意识、取向及其调整问题。作者从四个方面考察了影响当前中国权利分层的客观因素：社会内在要求；人口数量和质量；地理环境；交通和通信。还从国际关系，国内区域、部门或组织间关系，官方与个人的关系，以及国民间关系四个层次分析了当前中国权利分层的基本情况和趋势，并从分层相关性与独立性、权利意识、人口流动、退出权和组织权等方面揭示了分层复合与权利意识及流动的冲突。

第六章从城乡社会变迁的统合性视野出发，论述了“全域城市社会”理念下的生态社区建设。作者沿着对中国城乡社会变迁的历史与现实进行的理论思考，尝试一种新理路的探求，提出了城乡社会变迁的统合性视野和“全域城市社会”的理念，以进一步明晰当今中国实现从初级的、粗放的旧式城镇化，转向高级的、精致的新型城镇化的“历史性转折”的关键所在。作者一方面分析了城乡社会变迁统合性视野下的城市生态环境问题，另一方面论述了“全域城市社会”理念与城市生态治理转型，并从生态社区：城市社区治理理念的转变、社会资源配置与生态社区建设和治理转型以及我国生态社区建设与治理转型的案例等方面，对中国城市社区生态治理的探索与转型作了进一步论述。

第七章是关于农村基层治理转型与农村社区建设的研究。作者首先考察了农村村落共同体从乡村生活共同体向乡村经济、生产与政治共同体的重大转型。然后讨论了伴随着农村人民公社制度的终结和家庭联产承包责任制的推行，集体经济迅速瓦解，建立在集体经济和政治控制基础上融经济、生产与政治功能于一体的基层共同体逐渐瓦解，许多乡村正面临着“共同体解体”带来的种种困境。作者指出，农村社区建设是在党和政府的领导下，动员社会各方面的力量，整合农村社区资源，完善乡村治理机制，强化农村社区功能，改善农村社会服务，合力建设管理有序、服务完善、文明祥和的农村社会生活共同体的过程。作者总结了农村社区建设中的“一村一社区”、“多村一社区”、“一村多社区”和“集中建社区”四种模式，论述了发达地区农村社区治理体制创新的主要经验和当前我国农村社区建设面临的主要问题。

第八章是关于 2013 年就业问题的研究。作者首先分析了 2013 年的就业形势，指出 2013 年城镇就业出现了新增就业人数持续增加，重点群体就业基本稳定，城镇登记失业率稳定在较低水平，区域格局出现东部上升、中西



部回落的新变化，人力资源市场岗位需求和求职人数持续下降、市场供求基本平衡等特点。预测了2014年就业形势：企业用工需求仍将谨慎，部分行业稳岗压力加大，中西部地区就业增长的内生动力有待加强。总结了当前影响就业增长的主要因素：（1）经济增速拉动就业的“缓存空间”增大；（2）产业行业的转型升级与结构调整产生新的就业增长点；（3）城镇化与非农化进程为就业增长提供持续动力；（4）区域发展差异与再平衡为就业增长提供新空间；（5）就业政策创新为就业增长提供“改革红利”；（6）技术进步与观念变化为就业增长创造新机遇。同时还针对就业问题提出了政策建议。

第九章是关于中国市场交易秩序的社会基础与优化途径的研究。作者首先指出，只有在同社会关系或社会基础的密切联系中，才能清楚地揭示市场交易秩序生成的根据和问题的症结。中国市场经济存在于注重伦理关系的熟悉社会基础之上，尽管熟悉社会已受到了陌生关系的强烈冲击，但熟悉社会的本质没发生改变。根据在长春、株洲和北京等地的市场交易秩序调查，发现熟悉关系陌生化可以为欺诈性交易行为提供方便，而陌生关系熟悉化则可以对诚信交易和稳定交易秩序起到积极作用。应当在中国社会陌生关系与熟悉关系同时并存，而且熟悉关系依旧发挥稳定作用的基础上分析市场交易秩序问题，探索一条优化市场交易秩序的本土化道路，而不应当单纯依据具有先验性的理性选择原则解释中国市场交易行为秩序存在的问题及其形成机制。

第十章对我国现代法治建设的历程作了回顾与反思。在作者看来，我国的现代法治建设正是对这种历史诉求的回应，也即探求“法是怎么适应社会需求、解决现实问题”的历史过程。鉴于此，作者把我国改革开放以来的国家治理模式分为三种类型：“社会管制”、“社会管理”、“社会治理”，在此框架下具体分析这三个阶段法治建设的具体特征。值得注意的是，这三种视角的划分与其说是历史发展的经验总结，毋宁说是按照理想类型的方法建立的用以分析和判断社会建设、法治建设特征的工具性视角。基于这种分析视角，作者重回“规范—秩序”这一历史命题，对“社会管制”、“社会管理”、“社会治理”这三种国家治理模式的历史定位予以阐释。

第十一章是关于社会思想动态与文化发展的研究。作者首先介绍了2013年思想文化领域里的十个重要事件：党的群众路线教育实践活动，演艺市场提倡节俭，中央要求组织学习《马克思主义哲学十讲》（党员干部读



本)》，多个项目申遗成功，广播影视业推行“营改增”政策，中国电影票房冲破 200 亿元，冯小刚执导马年春晚，《爸爸去哪儿》热播受关注，阅读立法倡导公众养成良好阅读习惯，汉字听写大会引发“语文热”。其次，作者讨论了 2013 年的流行趋势及思想动态：“土豪”等流行语，音乐选秀、亲子文化与移动支付等流行现象；评述了 2013 年的思想动态：“中国梦”凝聚中国力量，反腐倡廉不断拓展和深化，群众路线教育实践活动掀起执政新风等；还依据大量数据深入论述了文化事业及文化产业发展状况和社会态度与社会认同的现状。

第十二章对社会各界广泛关注的雾霾治理问题开展了深入研究。本章不仅对治理雾霾的相关政策进行了初步评估，还结合在北京市开展的电话调查，对公众雾霾认知及其行为倾向进行了定量分析，概括了雾霾问题的危害及其表现特征：第一，在时间维度上，城市雾霾问题具有累积性；第二，从地理分布来看，城市雾霾问题具有扩散性；第三，从形成原因来看，城市雾霾问题具有复杂性；第四，从影响后果来看，城市雾霾问题具有危害性；第五，从治理难度来看，城市雾霾问题具有长期性。作者还从雾霾议题的演变过程，分析了学界、社会各界和政府对于雾霾问题的关注与认识，论述了雾霾治理的政策框架，评析了公众的雾霾认知与行为倾向。



2014

Abstract

The topic of Social Development Report of Renmin University of China 2014 is issues of social governance in China. This report contains 12 chapters, in which chapter 1 "Towards social governance in China" is an introduction on topic of this annual report, and the other chapters are discussions on education, employment, social security, medical reform, social stratification, culture and opinion, and environment.

In chapter 1, the author first discussed thought source and theoretical basis of social governance in China. The author argued that there was conception of order-chaos and rise-decline in ancient history, but the modern governance concept was borrowed from the western countries, aiming to cope with government failure, market failure and society failure. Therefore, the theoretical perspective of social governance in China is ideal type and global perspective.

The author analyzed the differences between social governance or ruling and social management. The key point of social governance, good governance is co-governing or co-managing society among state power and social power, public departments and private departments. In social ruling, gov-



ernment uses power to issue orders, with significant ordering characteristics. In social management, government has inertia of guiding all, market and society being controlled, with characteristics of managing and controlling. While in social governance, the three departments have different roles but equal status, main methods being equal consulting with significant equality.

The author also analyzed different characteristics of social governance between China and the western. In the western countries, social governance theory forms its special historical background, inner logic. In China, the conception of governance is connected with basic institutions, constitution and state system. In Chinese history, there was an old tradition of governing family, ruling state, de-chaos for order, concluding experiences of order and learning of social disorder. In reality, governance in any form serves for basic institutions and state interests, consistent with constitution. Innovations and explorations in any level are all in the track. Based on this, social governance in China is not copy of western patterns, but innovation in global perspective of western ideal type.

The author stressed the detail initiatives of social governance in China, discussing global perspective and local characteristics of social governance in China from power, ways and care. Power is the power of parallel propulsion power and norms. Ways are combining top-level design and trying practices. Care is taking care of real and target issues. The author argued that the systematic governance, governance according to law, comprehensive governance and source governance proposed by The Third Plenary Session of the Eighteen Central Committee are six kinds of combination, such as combination of temporary treatment with radical governance, combination of rigid governance with flexible governance, combination of social service and social governance, combination of community governance with social governance, combination of government guidance with public participation, combination of scientific spirit and humanistic care. From the interactive exploration process, the “four governance” has relationship with high level and low-levels design, central experiences and local, grassroots community experiences.



The author also discussed the importance of “tackling governance”. To promote reforms around the core relationships between government and market, taking further decentralization, transformation of government functions, and strengthening control and supervision of power is implicit of the “tackling governance” in the deepening reform era. Complemented by the construction of democracy and construction of legality, the innovative pattern of social governance in China is formed. Distinguished from normal pattern of the “four governance”, “tackling governance” is development strategy for dealing with difficulties and resistance of reform, ensuring the deepening of reform, and making outcome of reform benefit more people.

The author further emphasized the distinction between Chinese and Western social governance, arguing that western theory and experiences of social governance cannot be simply copied. The author put forward that the relationship structure of governance system was different between China and western society. In China, reform of social governance system is under the leadership of communist party committee and government. The pattern of China’s social governance system has characteristics of scientific decision-making, democratic supervision, and fully mobilizing all forces. This system is based on China’s national conditions, with local self-confident in choosing development road. In the crucial period of reform, and modern market economy, the state must be strong and efficient, so as to carry out checks on market forces, both to prevent them from challenging state power, but also to prevent them against social interests. The structure formed in reform of China’s social governance system plays advantages in mobilizing all strengths and having good interaction for reform efforts.

Chapter 2 is about the problems of social governance in the field of education. The author first examined the situation of China’s education development in 2013, revealing the allocation of education resources, educational policy making and education inequality problem refracted out by the employment. The author discussed education development in 2013 in overcoming resource allocation injustice and policy arrangements from 8 aspects: (1) improvement in fair education systems and policies; (2) the development of



pre-school education; (3) balanced development of compulsory education among regions, rural-urban and inter-school; (4) compulsory education gradually extending to high school level; (5) comprehensive reform in vocation education; (6) improvement of migrant workers' children education environment; (7) system construction for funding students from poor families; (8) new trends in reform of university entrance examination system.

Chapter 3 discusses the governance of social welfare or social security. On the theoretical basis of social policy, combined with the actual analysis of international experiences and China, the author proposed the establishment of universal and integrated type of social welfare system. The author argued that it was the critical period for building a universal and integrated type of social welfare system in China. "Equalization of basic public services" provides the feasibility and operating space for building universal and integrated type of social welfare system. The integrated pattern can be the path choice for China to achieve universal and integrated type of social welfare system. To construct China's universal and integrated type of social welfare system with integration pattern, items of basic social welfare in basic public services can be designed all sharing, and gradually national unity. Items beyond the basic social welfare, or items that are hard to achieve unity in the short term, can keep differences between urban and rural populations, regions, classes and so on. In order to promote the goal of constructing China's universal and integrated type of social welfare system, we should achieve thorough transformation of China's social policy paradigm.

Chapter 4 discusses the issues of establishing health governance system to adapt social governance system. First, the author examined historical evolution of health governance system in PRC, analyzing structure, characteristics and problems of health system pro-PRC and before opening-reform period. Second, the author discussed the three stages of health governance system reform since opening-reform: health system reform in early reform period, health governance reforms in 1990s, and health governance reform since the 21 century. Third, the author revealed problems of current health governance, such as obvious contradiction between doctors and patients, un-



reasonable structure of governance body, unbalanced distribution of medical institutions, lacking of new health care reform and so on. The author also presented basic idea of health governance reform in new era from the following aspects: promoting timely integration of health security system, further implementation of national essential drug system, strengthening construction of base health and hygiene institutions, promoting equalization of public health services, and steadily promoting the reform of public hospitals.

In Chapter 5, the author discussed governance issues in social stratification from the perspective of right stratification. In the author's opinion, social governance restructuring means to fully mobilize various actors at all levels-including individuals, organizations, groups, organizations, and institutions, prompting them to stand in the position corresponding to subject's rights, in the process of social action and interaction, to make their own contributions for social development, integration, harmony and order. This will inevitably involve series of right awareness, orientation and adjustment. The author examined objective factors affecting Chinese right stratification from four aspects: social inner requirements; quantity and quality of the population; geographical environment; transport and communications. The author also analyzed the basic situation and the trend of China's right stratification from four levels of international, regional, departmental or organizational relationships, official-mass relationships, and state-citizen relationship, and revealed stratification composition and conflict with right awareness and migration, such as stratification relevance and dependence, right awareness, migration, right to exit and organization rights.

Chapter 6 is about construction of ecological community in conception of "full-domain urban society" from the integrated perspective of rural-urban social changes. The author tried to explore a new theoretical path, putting forward the integrated perspective of rural-urban social changes and conception of "full-domain urban society" based on thinking of history and realities of China's social change in order to clarify historical transition from primary, extensive, old-fashioned urbanization to advanced, sophisticated, new-type urbanization. On one hand, the author analyzed problems of urban ecological