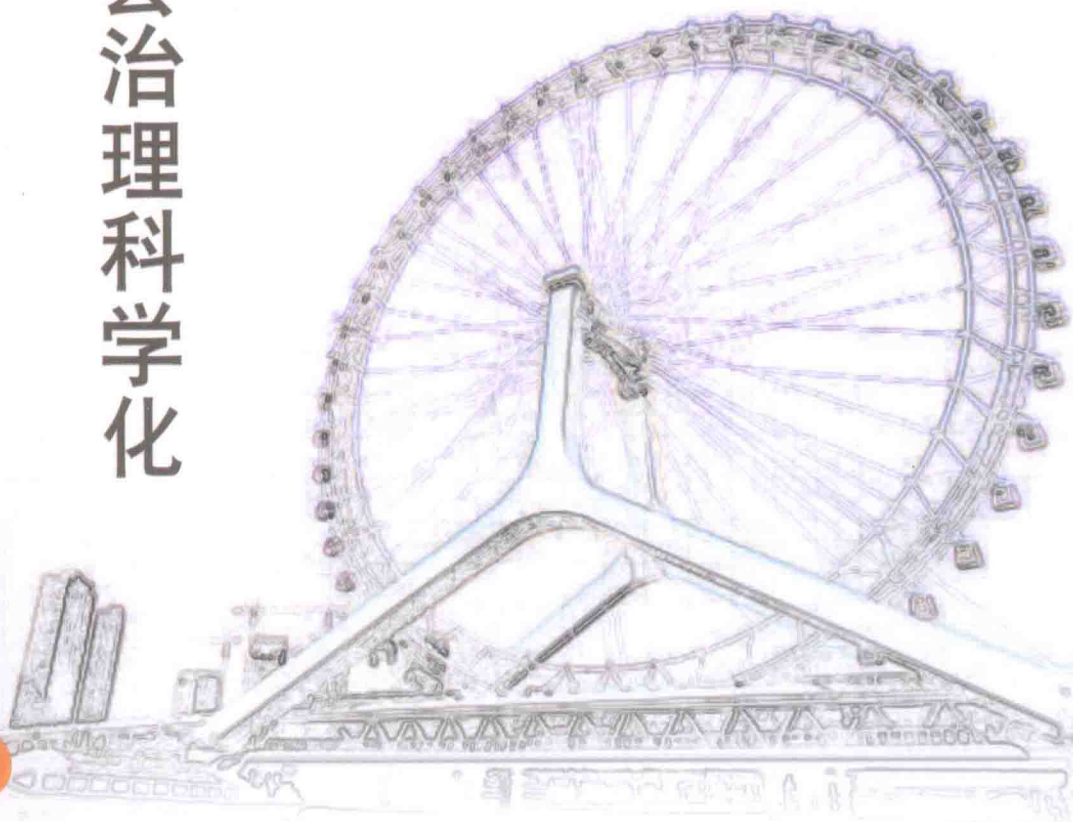


天津市社会治理科学化 评价研究

TIANJINGSHI SHEHUI ZHILI KEXUEHUA
PINGJIA YANJIU

◎ 傅利平 何兰萍 戴蕴 / 著



经济科学出版社
Economic Science Press

天津市社会治理 科学化评价研究

傅利平 何兰萍 戴蕴 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

天津市社会治理科学化评价研究/傅利平, 何兰萍, 戴蕴著.
—北京: 经济科学出版社, 2015. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5462 - 7

I. ①天… II. ①傅…②何…③戴… III. ①社会管理 -
科学化 - 研究 - 天津市 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 032377 号

责任编辑: 黄双蓉

责任校对: 徐领弟

责任印制: 邱 天



天津市社会治理科学化评价研究

傅利平 何兰萍 戴蕴 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 13.25 印张 240000 字

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5462 - 7 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

加强社会治理，事关经济社会协调发展，事关社会政治和谐稳定，事关人民群众切身利益。但是，我们也必须清醒地认识到，随着改革开放的不断深入，社会变革日益深刻，社会分化愈加明显，社会需求更趋多样，人口流动性不断加剧，社会治理工作面临着更加错综复杂的形势、更加严峻繁重的任务以及各种难以预料的困难和挑战。对此，党的十八届三中全会提出要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制，健全公共安全体系，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作为全面深化改革的总体目标，加快构建以党委领导、政府主导、社会参与为基础的社会治理模式，并将依法治理纳入社会治理的总范畴内，加大力度宣传、教育与培养各主体运用法治思维与法治方式化解社会矛盾、调节社会关系的意识，树立法治在社会治理活动中的权威性，让法律成为运行的准绳。党的十八届四中全会将全面推进依法治国作为重要议题，将法治目标提到前所未有的战略高度，实现了从法律体系到法治体系的根本转变。依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家与社会治理体系和治理能力现代化的必然要求。

从我国当前社会治理的特点及公共政策的过程来看，推进社会治理科学化需要考虑社会治理的主体、决策、执行和评估四个基本维度。社会治理主体具有多元性和参与性的特征；决策是社会治理科学化的核心任务；执行是社会管理科学化的运行和实践环节；评估是对社会治理执行效力的重要保障，包含了对社会治理效果的及时反馈和对决策及政策的调整。作为社会治理的主体之一，公民参与社会治理的过程是公民社会建设的过程，同时也是中国特色社会

主义民主政治建设的过程。一方面,社会治理本质是对人的管理和服 务,涉及广大人民群众切身利益,必须坚持人民的主体地位,发挥人民的首创精神,紧紧依靠人民群众开创社会治理的新局面。把人民群众满意与否作为加强和创新社会治理工作的出发点与落脚点,构建以公众满意度为导向的城市治理新模式。另一方面,每个公民平等地参与社会治理,平等地享受政治权利,是民主理论的价值和理想之所在。

本书在查阅国内外文献的基础之上,通过梳理社会治理科学化的相关概念、社会治理理论及评价指标体系构建的相关研究成果,总结分析社会治理科学化的内涵和影响因素,最终确定社会治理科学化的四个维度(主体科学化、决策科学化、执行科学化、评估科学化),并结合指标体系的基本构建原则,运用专家打分法对指标进行筛选,运用层次分析法赋予指标权重,进而构建出社会治理科学化的评价指标体系。在实证方面,运用问卷法调查市民对天津市社会治理各层次的满意度,并根据构建的评价指标体系与调查结果提出提升天津市社会治理科学化水平的对策建议,即实现治理主体多元化、参与渠道多样化、执行过程专业化和监督过程可靠化。在理论层面上,明晰社会治理的四个基本维度,将有助于促进科学发展观在社会治理理论中的深化与发展;在实践层面上,构建社会治理科学化的评价指标体系,将有助于切实提升中国社会治理科学化水平。

本书内容共七章,包括绪论、社会治理科学化理论及研究现状、国内外社会治理及科学化实践研究、天津市社会治理科学化评价机制研究、天津市社会治理科学化评价指标体系构建及实证研究、天津市社会治理科学化动态评价数据系统设计,以及提升天津市社会治理科学化水平的对策建议。

在此特别感谢天津大学公共管理研究所的刘勇、殷红春、陆明远和许衡周四位老师为本书提供了有建设性的研究思路。同时也感谢参与本书撰写的有关人员:博士研究生涂俊、李小静、李永辉、霍亚松、蔡笑天、张烨和硕士研究生邵天品、赵瑞雪、范进利等,感谢你们的辛勤工作。

本书可供公共管理相关专业或其他社会科学相关学科的教师、学生、研究人员教学、学习、研究参考之用，也适合政府机关、事业单位工作人员及社会治理相关部门基层工作人员阅读。

作者

2014 年冬于天津大学

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 研究背景和研究意义	2
第二节 社会治理科学化的内涵解析	8
第三节 主要贡献和结构安排	13
第二章 社会治理科学化理论及研究现状	16
第一节 社会治理科学化的理论基础	16
第二节 社会治理科学化理论的发展方向	21
第三节 社会治理科学化的研究现状	26
第四节 社会治理科学化的时代解析	32
第三章 国内外社会治理及科学化实践研究	43
第一节 国内外社会治理主要经验模式比较	43
第二节 我国社会治理创新的典型案例研究	61
第三节 新时期天津社会治理创新实践及发展趋势	75
第四章 天津市社会治理科学化评价机制研究	85
第一节 社会治理科学化评价机制特征及构成	85
第二节 天津市社会治理科学化的评价要素分析	90
第三节 天津市社会治理科学化评价机制分析	104
第五章 天津市社会治理科学化评价指标体系构建及实证研究	109
第一节 社会治理科学化评价体系构建	109
第二节 社会治理科学化评价方法研究	120
第三节 天津市社会治理科学化实证研究	129

第六章 天津市社会治理科学化动态评价数据系统设计	144
第一节 数据系统概述	144
第二节 数据库设计	160
第七章 提升天津市社会治理科学化水平的对策建议	179
第一节 建立公众参与社会治理的民生基础	179
第二节 协调公众参与各群体的社会关系	184
第三节 重构社会治理科学化理念	187
第四节 实现社会治理主体的多元化	190
第五节 实现决策参与渠道的多样化	196
第六节 实现执行过程的专业化和监督过程的可靠化	199
后记	202

第一章 绪 论

中国已经成为世界第二大经济体,2014年GDP达到10.4万亿美元,人均GDP达到7600多美元,基本进入中等收入国家行列。但随着我国改革开放的不断深入、经济财富的迅速积累以及社会结构的深刻调整,当前社会逐渐进入了各类矛盾的凸显期,许多社会问题逐步显现:如贫富差距不断扩大,失业率不断提升,弱势群体生存困难,犯罪年轻化和家庭暴力,公共服务不到位,突发性的社会危机,人民群众乐业不能安居^①……这些都影响了人民群众的安全感、幸福感和对政府的满意度。

不断涌现的社会新问题,加上历史上长期积累起来的深层次社会问题,会导致各种社会矛盾日益突出。社会管理滞后于经济建设的问题已日益凸显,亟待我们去重视和研究。能否同时建设出一个稳定有序、公平正义、平安幸福的和谐社会,正是社会治理所要解答的问题。加强和创新社会治理、提高社会治理科学化水平成为现阶段构建社会主义和谐社会的一项势在必行的重大任务。

为此,我国2010年制定的“十二五”规划将“全面提升社会管理科学化水平”列为经济和社会发展的重点任务,2012年党的十八大报告中提到将生态文明建设与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设并列,“五位一体”地建设中国特色社会主义。把握好“五位一体”建设的重要一环,就需要确立一套科学可行的社会管理评价指标体系,对社会管理的状况进行评估,以应对不同的社会问题,解决社会矛盾,切实提升职能部门的科学管理水平。“在改善民生和创新管理中加强社会建设”。2013年召开的党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干问题的决定》,其中提到要“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”;“创新社会治理体制”;“提高社会治理水平,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序”;“改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾体制,健全公共安全体系”。

^① 张欢、陆奇斌、王新松:《社会管理创新路径研究》,载于《中国行政管理》,2012年第1期。

我国正处于改革的攻坚期与深水区,矛盾风险的增加使得“依法治国”在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。党的十八大提出要全面推进依法治国,将法治作为治国理政的基本方式;十八届三中全会中又指出坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,加快法治国家、法治政府、法治社会一体化进程。十八届四中全会为我国全面推进依法治国勾勒宏伟蓝图,提出了由“法律规范体系、高法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规体系”五个体系集成的法治体系,五个体系紧密相连融为一体,共同作用于我国社会治理工作中。

天津作为我国重要的北方经济中心,并随着滨海新区开发开放、自由贸易区建设和京津联动发展、京津冀协同发展的逐步推进,经济的快速发展、城市化进程的不断加快,近年来社会领域的新矛盾和新问题不断出现,如何在新时期以科学发展观为指引解决和处理好发展中遇到的矛盾,成为摆在政府面前的一个亟须解决的现实问题。而且,政府在处理社会问题、化解社会矛盾等方面,多年来始终缺乏一条清晰的主线,且方法较为单一,加之转型时期的矛盾与冲突增加,使社会治理的难度加大、社会治理的效率降低,迫切需要从实际出发对社会治理体系进行科学化建设。本书将围绕“以人为本”的宗旨,提出天津市社会治理科学化的基本发展方向,建立科学的评价指标体系并进行综合评价,推动天津社会治理向体系化和科学化方向发展。

第一节 研究背景和研究意义

一、研究背景

1979年召开的党的十一届三中全会拉开了中国改革开放的序幕,近年来随着中国重启现代化进程与推动整个社会转型,中国社会开始进入一个开放的、急剧转变和进步中的全球化时代。全球化转型与国内社会转型成为中国社会治理面临的新的背景、新的课题和新的挑战。一切的转型归根到底是为了人,而转型的一切又必须依靠人。在双重转型效应的压力下,中国“发展主义”取向的社会治理已经无法适应复杂多变的内、外部环境,而一种新的“以人为本”的社会治理理论则日益成为中国社会治理本土化的必由之路,并已经在推动着中国政府体制、政治体制乃至整个社会治理的改革与发展。本书所涉及的时代背景主要体现在以下三个方面。

1. 社会治理政策的不断完善

2004年党的十六届四中全会第一次提出“社会建设”概念。2005年省部级主要领导干部专题研讨班开班式上明确提出“四位一体”概念，即将社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设作为中国特色社会主义事业的总体布局系，这是首次将社会建设写入总体布局中。2006年党的十六届六中全会提出了要“完善社会管理、保持社会安定有序。”2007年党的十七大明确提出，要完善社会的管理，维护社会的安定团结，这是党和政府面对社会形势做出的重要选择。2011年，党中央进一步提出了提升社会管理科学化水平的重要目标。2012年十八大报告除了提出“五位一体”概念（即经济、政治、文化、社会、生态）之外，还提出在改善民生和创新管理中加强社会建设。

2013年党的十八届三中全会提出了“社会治理”的概念，社会治理是对社会管理的继承和发展。报告中提出要“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”。并提出了加强社会治理的方法和途径：

一要改进社会治理方式。（1）坚持系统治理，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。（2）坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，将法治作为治国理政的基本方式、基本依据与基本手段来深化改革、推进发展、化解矛盾、维护稳定，以达到天下大治的目标。（3）坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。（4）坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。

二是激发社会组织活力。（1）正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。（2）限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。（3）加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。

三是创新有效预防和化解社会矛盾体制。健全重大决策社会稳定风险评估机制。建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。（1）改革行政复议体制，健全行政复议案件审理机制，纠正违法或不当行政行为。完善人民调解、行政调解、司法调解联

动工作体系,建立调处化解矛盾纠纷综合机制。(2)改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法制轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。

四是要健全公共安全体系。(1)完善统一权威的食品药品安全监管机构,建立最严格的覆盖全过程的监管制度,建立食品原产地可追溯制度和质量标识制度,保障食品药品安全。(2)深化安全生产管理体制,建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系,遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。(3)加强社会治安综合治理,创新立体化社会治安防控体系,依法严密防范和惩治各类违法犯罪活动。坚持积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针,加大依法管理网络力度,加快完善互联网管理领导体制,确保国家网络和信息安全。(4)设立国家安全委员会,完善国家安全体制和国家安全战略,确保国家安全。

由此可见,从社会治理概念提出到理论体系不断完善,为研究社会治理并构建评价指标体系奠定了坚实的理论基础和实践依据。因此,适应新形势新要求,加强社会建设和社会管理创新,对缓和紧张的社会矛盾、提升中国社会管理科学化水平和促进经济社会的和谐发展,都具有十分重大的意义。

2. 社会治理理论的深入发展

快速发展的中国经济和不断加快的城市化进程,使近年来社会领域新矛盾和新问题不断出现,如何在新时期以科学发展观为指引解决和处理发展中遇到的矛盾和问题,成为一个亟须解决的现实摆在政府面前。但政府在处理社会问题、化解社会矛盾方面,多年来方法较为单一,加之转型时期的矛盾与冲突增加,使社会治理的难度加大、社会治理的效率降低,迫切需要从实际出发对社会治理体系进行科学化研究,建立科学有效的评价指标体系,促进社会治理向体系化和科学化方向发展。

学术界对社会治理的研究探讨逐渐增多,但总体来说,大多是从政府层面而言^①,鲜有涉及全社会层面,且在某些社会团体的研究上尚未有专题性的深入调查。社会治理作为可以量化的软实力,学术界现有的研究偏重于政策分析,而忽视利用指标对社会治理进行科学评价,没有形成客观公正的社会治理科学化评价指标体系。希望本书在指标甄别基础上所构建的评价指标体系,能够对社会治理的理论研究有所裨益。

^① 汪大海、刘金发:《社会管理创新研究的新视角:地方试点及经验研究》,载于《中国行政管理》,2013年第4期。

3. 公众参与形式的逐渐更新

公众参与是民主政治的重要内容,国内理论界对公众参与的关注由来已久,主要包括政治权利、城市规划、环境保护等学科领域,近年来社会治理领域有关公众参与的研究也有了一定的发展,但主要集中在分析公众参与社会治理的现状、问题、对策等方面,深入分析公众参与社会治理的研究较少,缺乏有关公众参与的动力因素的分析。而在社会转轨与矛盾多发期,公众参与是创新社会治理、提高社会治理科学化的内在动力和必然要求,就目前我国公众参与社会治理的现状而言,公众参与社会治理存在着参与水平不高、公众参与发展不均衡等问题,都与公众参与动力不足有关,其根源在于社会公众缺乏积极主动参与社会治理的推动力^①。

基于此,本书致力于系统分析推动社会公众主动参与社会管理的内外部因素,在加快社会治理创新、提高社会治理科学化的大背景下提出经济社会的发展、公民个体利益和政治环境三个推动公众参与的动力因素,结合公众参与社会治理的现存问题,找到公众参与动力不足的根本原因,为推进公众参与社会治理、提高社会治理科学化提供理论借鉴。与已有的公众参与社会治理方面的研究成果相比,拓宽了公众参与社会治理的研究视角,详细分析了各个因素对公众参与的推动作用,有利于提高公众参与社会治理的水平。

二、研究意义

近年来,随着京津冀协同发展和京津联动发展进程的不断加快,天津作为北方经济中心的地位日益巩固。经济的快速发展促使新的社会矛盾和问题也不断涌现。如何正确解决在发展中遇到的社会问题,其根本还在于社会治理的跟进。而社会治理的科学化则是提高社会治理水平的有效方法,同时它又必须依托于现代科学技术和方法的运用。

1. 当代意义

本书研究的当代意义在于,建立基于科学评价机制的社会治理体系,弥补目前天津市行政管理主体在应对社会矛盾时的技术层面缺失,提升实践部门的科学治理水平。党的十八大报告对推进中国特色社会主义事业做出“五位一体”总体布局,社会建设是把握好“五位一体”的重要一环,也是促进经济

^① 程琥:《公众参与社会管理机制研究》,载于《行政法学研究》,2012年第1期。

增长和政治稳定的一个关键因素,对促进全社会稳定和谐具有重要作用。正确解决在发展中遇到的社会问题,确立一套科学可行的社会治理评价指标体系,对社会治理的状况进行评估,以应对不同的社会问题,解决社会矛盾,切实提升实践部门的科学管理水平,有着深刻的现实意义。首先,通过公正地评估社会治理的科学化状况,有利于对地区管理能力做出客观合理的评价。其次,可以促使地方政府发现自身存在的问题,进而针对不足采取有力措施进一步提高管理社会的能力^①。

针对新时期社会治理领域面临的新形势,本书深入阐释了推动我国公众积极参与社会治理的内外部动力因素,主要包括社会经济发展的推动、个体利益权力的驱动和政府政令的推动三个层面。同时,选取天津市社会治理中的公众参与为研究对象,通过实证调查对推动公众参与的动力因素进行系统验证,并探寻分析了当前存在的阻碍公众参与社会治理的现实因素,最后总结借鉴国内外公众参与社会治理的经验与实践,提出当前和今后一个时期在推进社会治理科学化过程中提高公众参与的对策建议,主要包括协调经济社会发展、增强公民参与能力、健全公众参与法制、加强社会组织建设四个层面。

社会治理是一项造福于广大社会成员的系统工程,加强社会建设、创新社会治理是构建和谐社会、实现中国梦的重要内容。伴随着经济的快速发展,新的社会问题和矛盾也不断涌现,如何正确解决发展中的社会问题,提高社会治理科学化水平,既需要政府拓展自身服务的能力,同时还需要公众的广泛参与,在利益目标多样、价值观念分化、社会力量重新分配的社会转型期,个体公众的社会属性发生了重大转变,意识差异性也不断增强,对政府、社会组织和公众在社会治理中实现良性互动提出迫切要求,公众参与社会事务的管理已经成为一种时代趋势^②。公众积极主动参与社会治理,既能够推进我国民主政治的发展、提高社会治理的合法性和执行效能,又有助于公共利益的实现和社会秩序的维护,同时还能在一定程度上提高公民的自主意识和公共精神,推动公民社会的形成与发展^③。

① 中国人民大学课题组:《社会管理评价的现状与分析》,载于《中国机构改革与管理》,2014年第4期。

② 杨宝:《政社合作与国家能力建设——基层社会管理创新的实践考察》,载于《公共管理学报》,2014年第2期。

③ 吕富媛:《城市公共服务战略协作机制应强调公众参与》,载于《中国行政管理》,2012年第12期。

2. 现实意义

本书研究的现实意义在于,在系统分析推动我国公众参与社会治理的动力因素的基础上,对天津市公众参与社会治理的实际情况进行实证分析,探索社会治理过程中公众参与面临的问题,借鉴国内外的社会治理模式与实践经验,为提高我国公众参与社会治理水平提供相应的对策建议,这对于充分发挥社会经济、个人利益和政府政策等因素对公众参与的推动作用,利用公众参与水平的提高来加快社会治理创新、提高社会治理科学化水平,进而实现市场经济改革、民主政治建设、先进文化建设和和谐社会构建和生态文明建设“五位一体”的协调发展,构建社会主义和谐社会具有十分重要的现实意义与实践价值^①。

“十二五”时期,中央政府把以民生为重点的社会建设放到了更加突出的位置,把为人民群众创造祥和有序的社会环境作为改善民生的重要内容,处理好战略机遇期和社会矛盾凸显期的各种社会问题,化解好社会矛盾和社会冲突,搞好社会治理,保证经济持续增长和社会和谐稳定,推动党和国家事业不断前进。

当前,我国社会治理存在的问题还不少,任务更为艰巨繁重,新挑战、新问题、新矛盾层出不穷,积累的矛盾和风险依然较大,收入分配、征地拆迁、安全生产、社会治安等领域新出现的问题不断,群体性事件和恶性极端事件增多,消极腐败现象和严重犯罪活动影响严重,还有一些难以抗拒的自然灾害给公众内心带来震动。在这种社会背景下,中央要求加强和创新社会治理,最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素,对维护广大人民的根本利益,全面建设小康社会、实现国家长治久安可谓意义重大。

保障和改善民生,是社会建设的重点,是党和国家工作的根本出发点和落脚点。国家能够长期保持社会政治稳定,重要原因之一就是党和政府高度重视保障和改善民生,采取各种措施不断提高人民生活水平。社会治理要搞好,必须以人为本贴近群众,必须加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设,完善保障和改善民生的制度安排,加快发展各项社会事业,着力解决当前群众反映强烈的教育、就业、收入分配、社保、医疗、住房等民生问题,使发展成果更好地惠及全体人民。

社会治理作为一项管理职能、一种管理行为,古已有之,其对于当前社会治理实践具有两面性的作用。一方面,对于一些社会问题,通过借鉴历史经验能够起到有效的预防和控制作用;另一方面,局限于经验,拘泥于单一角度来认识社

^① 徐治立:《科学治理多元参与政策理念、原则及其模式》,载于《中国人民大学学报》,2011年第6期。

会矛盾并实施管理,其结果往往是激化矛盾。因此,总结天津社会治理经验并将其融入现代社会治理实践中就成为了一个现实问题。本研究可以为天津市相关部门提供科学化的评估工具,从而指导社会治理工作的开展,在此基础上为其他地区提供参考。建立科学的社会治理评价指标体系,能够为天津社会治理实践经验的运用提供一个客观的评估平台,对促进天津市社会治理工作的顺利进行具有重要的现实意义。

第二节 社会治理科学化的内涵解析

社会治理是管理的一个重要组成部分,社会治理归根到底是对人的管理,是对人行为的治理。社会治理的客体是由社会活动、社会生活、社会关系构成的复杂的社会系统,它包含人、财、物、事等,其中人是最根本的。社会治理的主体即对社会系统实施治理的社会治理者以及由他们所组成社会治理系统。准确界定社会治理以及社会治理科学化的基本内涵,是加强和创新社会治理,提高社会治理科学化水平的重要前提。近年来,我国理论界的专家学者和实践部门的工作人员对社会治理的概念作了一些研究和探讨,但总体上说,仁者见人,智者见智,没有达成统一共识。

本书认为,社会治理通常是指社会治理主体(以政府为主导,包括其他社会组织和公众在内)在国家法律法规以及政策的范围内,通过法律的、行政的、道德的等多种方式对社会领域包含的各种要素按照某种特定规则做出一定安排,以对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制,使其科学、有效、合理地运转,最终促进社会和谐稳定,推动经济社会科学发展,从而达到实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益的目的。

一、社会治理

“科学管理之父”弗雷德里克·泰勒(Frederick Winslow Taylor, 1911)认为:“管理就是确切地知道你要别人干什么,并使他用最好的方法去干。”在泰勒看来,管理就是指挥他人能用最好的办法去工作。

对于社会治理(Social Governance)这一概念既有广义的理解也有狭义的理解。狭义的社会治理是排除了经济、政治、文化、环境等方面的社会管理。俞可

平认为,社会管理是规范和协调社会组织、社会事务和社会生活的活动^①。李培林认为社会管理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程,也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程^②。

从广义上来说,社会治理就是指人们生活的共同体。李程伟(2012)认为广义的社会管理是指政府及非政府公共组织对各类社会公共事务包括政治的、经济的、文化的和社会的事务所实施的管理活动,与公共管理是同等范畴的概念^③。郑杭生(2006)认为广义的社会管理,是指整个社会的管理,即指包括政治子系统、经济子系统、思想文化子系统和社会生活子系统在内的整个社会大系统的管理^④。丁元竹(2007)在已有研究的基础上,提出了从技术和宏观两个层面对社会管理的内涵进行解释:技术层面的社会管理,指在一些项目中,诸如环境生态、工程、灾害、社会风险等,对社会影响进行评估、控制,甚至包括公众参与活动和参与决策过程;宏观的社会管理,指中央政府和地方政府通过税收、财政支出、立法、司法、行政等方式对于社会生活中的不公平现象和不稳定现象进行干预,保障人民的福祉随着经济的发展而不断发展,促进社会公平与公正,防止社会问题发生扩大,避免社会震荡的政策行为,它包括相关社会政策的研究、制定、实施、评估等在内的整个过程^⑤。

本书所研究的社会治理,是狭义理解的社会治理,是中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、环境建设五位一体总体格局中的一个重要组成部分。解决社会问题、化解社会矛盾、规范社会行为、协调社会关系、促进社会公正、应对社会风险以及保持社会稳定都是它的基本任务。

从社会治理的概念及其基本任务可以看出,社会治理主要包括以下五个方面的内容。

1. 社会治理的理念是要更加注重以人为本、执政为民,特别突出人本化,也就是民利、民权和民安。民利,即还利于民;民权,即履权为民;只有把民利和民权都保障好了,才能在真正意义上实现民安。

2. 社会治理的主体既包括政府也包括其他社会组织和公众。因此要克服政

① 俞可平:《推进社会管理体制的改革创新》,载于《中国行政》,2007年第3期。

② 李培林:《创新社会管理是我国改革的新任务》,载于《中国行政管理》,2011年第2期。

③ 李程伟:《社会管理的基本意涵与价值追求:发展视角的认识》,载于《科学中国人》,2012年第5期。

④ 郑杭生:《走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理(中国社会发展研究报告2006)》,北京:中国人民大学出版社,2006年版。

⑤ 丁元竹:《对建立和完善社会管理体制的若干思考》,载于《中国行政管理》,2007年第9期。