

“十二五”国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书

社会治理创新 发展报告（2014）

主 编 姜晓萍
副主编 夏志强 李强彬

 中国人民大学出版社

“十二五”时期中国社会治理创新研究报告
中国社会治理创新

社会治理创新 发展报告（2014）

总 编 袁曙凯
副总编 袁曙凯 李海林

中国社会科学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书

社会治理创新 发展报告（2014）

主 编 姜晓萍
副主编 夏志强 李强彬

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会治理创新发展报告. 2014/姜晓萍主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 12

(社会管理研究丛书)

“十二五”国家重点图书出版规划项目

ISBN 978-7-300-20405-5

I. ①社… II. ①姜… III. ①社会管理-研究报告-中国-2014 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 292973 号

“十二五”国家重点图书出版规划项目

社会管理研究丛书

社会治理创新发展报告 (2014)

主 编 姜晓萍

副主编 夏志强 李强彬

Shehui Zhili Chuangxin Fazhan 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	北京易丰印捷科技股份有限公司				
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2014 年 12 月第 1 版		
印 张	21.5 插页 1	印 次	2014 年 12 月第 1 次印刷		
字 数	306 000	定 价	65.00 元		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本书受四川省哲学社会科学
重点研究基地四川大学社会发展与社会风险控制研究中心资助

前言



美国公共治理专家理查德·C·博克斯曾说：“如果说 19 世纪至 20 世纪之交的改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织结构的话，那么 21 世纪的改革家们则将今天的创新视为一个创建以公民为中心的社会治理结构的复兴实验过程。”事实上，人类进入 21 世纪以来，公共管理领域创新的重心已由追求政府管理的高绩效转向社会治理结构的变革，公共治理中的政府权力本位开始转向公民权利本位。我国在党的十八届三中全会上创新性地提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”，同时提出了“创新社会治理体制”。作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，“创新社会治理体制”由此成为我国理论界和实务界关注的重要热点议题。

改革开放 30 多年来，伴随我国经济的迅速发展以及取得的突出成就，社会建设不足和发展相对滞后越来越影响我国国家发展战略进程的推进。早在 2004 年，党的十六届四中全会就提出了“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，以此作为对我国社会建设和发展中存在的各种矛盾与问题的重大回应。从此，我国各级地方政府积极响应中央号召开展地方社会管理创新实践，在构建社会管理新格局、社会组织



培育发展、社会稳定风险评估、基层社区协同管理等领域进行了有益探索并取得了显著成效。

为了进一步适应时代发展要求，更好更快地加强我国社会建设与管理，预防和化解各类社会矛盾和冲突，保障广大人民的根本利益，促进社会稳定与和谐，我国在“社会管理创新”的基础上提出了“社会治理创新”。显然，对比二者，本质是从“社会管理”到“社会治理”的一字之变。这一变化将有力促进未来我国社会建设和管理不断走向价值理性化、主体多元化、行动协同化和手段法治化，由此带来的意义无疑是极为重大的。

当下，社会治理对我国而言，最紧要的是“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”，这就迫切需要通过实现社会治理创新。而要实现社会治理创新，正如党的十八届三中全会指出的那样，“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”。为此，必须把握好社会治理创新的两条实现路径：一是完善社会治理体系，二是提升社会治理能力。此二者如同社会治理创新之两翼，相辅相成，缺一不可。

在探寻社会治理创新的过程中，既有理论界专家学者展开理论探讨的百花齐放，也有实务界的孜孜以求。与这众多的理论探讨与实践探索一起，四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与社会风险控制研究中心集中相关研究力量，整合相关研究资源，形成了《社会治理创新发展报告（2014）》。本书围绕社会治理创新中的能力现代化、制度完善、国际经验比较与借鉴、地方实践与经验、重点领域或重大问题的发展动态开展对策性、前瞻性研究，力求发挥中心在“社会治理体系完善与能力现代化”研究领域的决策和政策咨询作用。

本书的撰写和出版得到了四川省社科联、四川大学公共管理学院、四川大学社科处、中国人民大学出版社的大力支持，在此一并表示感谢。

谢。由于水平有限，报告中难免存在不足之处，恳请各位专家学者、实务工作者和读者批评指正。

编 者

2014 年 8 月

目 录

国家治理现代化进程中的社会治理体制创新	姜晓萍 (1)
从“善政”到“善治”：成都市基层治理的现状与未来	范逢春 (13)
乡村治理转型的微观基础与制度创新	
——以成都市农村产权制度改革为例	郭金云 (32)
社会治理体制创新中的社会综合治理的改进	
——以成都市为例	郑 妮 (45)
从服务对象到服务主体	
——成都市公共服务中公众参与的现状、问题与对策	
田 昭 张宝华 (65)	
我国依法行政中的公民参与：必要性、实践与路径	
——以四川省依法行政中的公民参与为例	沈 霞 (86)
社会组织提供老年社会服务的现状和问题分析	
——以成都市锦江区为例	陈彩霞 (104)
巨灾的风险管理为何失败	
——以英国政府处理疯牛病疫情为例	刘明德 (121)
四川省重大技术灾害致灾因素与风险评价体系研究	江 昀 (142)



基于模糊评价的突发事件重要信息扩散预警机制研究

雷 磊 刘 樑 彭小宝 (170)

公共治理框架下的灾害信息管理机制建设

蔡 娜 刘彩云 李弘彧 (190)

社会化媒体下的参与式治理：基本理念与问题反思

袁 莉 (202)

高校网络舆情管理机制的构建

——以四川高校为例

赵 岚 (224)

弱势群体信息获取的保障主体：确立依据、构成及职责

赵 媛 薛小婕 端文慧 (243)

农地流转中农民司法救济权益流失的社会风险与应对

衡 霞 (260)

自然灾害灾区农村公共产品的有效供给与治理

——基于汶川地震灾区的考察

杨 峰 (273)

藏传佛教寺庙制度的现代转换及其社会效应

唐小蓉 (285)

社会组织参与灾后重建的法律支撑及其实施

——以汶川和芦山地震为例

兰旭凌 (294)

社会组织监管机制的完善

——以四川省为例

陈丛刊 (306)

新型城镇化背景下村居自治建设：机遇与挑战

姚 伟 (326)

国家治理现代化进程中的社会治理体制创新^{*}

姜晓萍^{**}

党的十八届三中全会把社会治理体制创新作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，提出了“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”的目标要求，这就要求我们明确社会治理体制创新在推进国家治理体系和治理能力现代化中的功能定位，坚守新时期社会治理体制创新的价值目标，诊断目前社会治理体制创新面临的现实误区，推进社会治理体系和治理能力现代化。

一、明确社会治理体制创新在推进国家治理现代化中的功能定位

习近平总书记指出，“国家治理体系是在党领导下管理国家的制度

^{*} 本文已发表于《中国行政管理》，2014（2）。

^{**} 姜晓萍，四川大学公共管理学院院长、教授、博士生导师，四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与社会风险控制研究中心主任。



体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度”^①。这表明国家治理体系在形式上体现为一系列规范体制机制的国家制度,内容涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设六个方面,重点在于完善政治体制、行政体制、经济体制、社会体制、文化体制,实质是运用公共权力调整社会关系、协调社会利益、化解社会矛盾、维护社会秩序,实现政治、经济、社会协调发展。国家治理能力,就是运用上述国家制度管理社会各方面事务的水平和绩效,因为“治理能力反映的是国家治理行为的水平和质量,是对国家治理模式稳定性、有效性和合法性的直观度量”^②。国家治理的现代化,既包括国家制度体系的现代化,也包括制度执行能力的现代化,国家制度体系的现代化能够保障制度文明的先进性,坚定制度自信;制度执行能力的现代化能够保障制度文明的有效性,坚定道路自信。“二者是同一政治过程中相辅相成的两个方面,有了良好的国家治理体系,才能提高国家的治理能力;反之,只有提高国家治理能力,才能充分发挥国家治理体系的效能。”^③ 社会治理是以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利,保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展的过程。党的十八届三中全会决定中把社会治理体制创新概括为改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系四个方面,具有很强的战略指导性和问题针对性,为我们深刻理解社会治理体制创新在推进国家治理现代化中的功能定位提供了导航作用。

首先,诊断社会问题是推进国家治理现代化的前提。习近平总书记指出,“相比我国经济社会发展要求,相比人民群众期待,相比当今世界日趋激烈的国际竞争,相比实现国家长治久安,我们在国家治理体系

① 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,见新华网,2013-12-31。

② 胡鞍钢、魏星:《治理能力与社会机会——基于世界治理指标的实证研究》,载《河北学刊》,2009(1)。

③ 俞可平:《国家治理现代化须超越任何群体局部利益》,见凤凰网,2013-11-30。

和治理能力方面还有许多不足，有许多亟待改进的地方”^①。这些不足和亟待改进的地方，究其根源，部分原因在于我们在国家治理制度设计和制度执行中缺乏对现实社会问题的准确研判，尤其缺乏根据公共需求构建国家治理体系的问题意识。我国目前正处于传统计划经济向现代市场经济的转型、集权管制型政体向分权开放型政体转型、传统农业社会向现代工业社会转型的特殊时期，在加快推进经济发展方式转轨、社会发展方式转变、政府治理模式转型的进程中，必然面临经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化、社会公平问题凸显、社会矛盾加剧、社会冲突高发等现实难题。正确处理好经济发展与社会公平，工业化、城市化与环境保护，基本民生建设与公共安全，公共需求增长与公共服务供给不足，公共权力膨胀与公民权利萎缩等社会问题，既是构建国家治理体系的基础，也是提升国家治理能力的前提。

其次，加强社会建设是推进国家治理现代化的基础。党的十八大报告把社会治理创新的表述修改为“在改善民生和创新管理中加强社会建设”，党的十八届三中全会决定又提出“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”，高度强调社会建设在社会治理体制创新中的基础作用，从而改变了原有的以社会控制和社会稳定为主要诉求的社会管理体制。社会建设，既包括发展社会事业，即收入分配制度、就业与社会保障、公共教育、公共卫生、公共文化、公共安全等基本公共服务，也包括社会组织的培育、社会行为的规范、社会责任的培育与养成。这些既是社会治理的核心内容，也是推进国家治理现代化的基础。

最后，促进社会协同是推进国家治理现代化的核心。从国家管理到国家治理，最大的区别就在于治理主体由单中心向多中心转变，治理手段由刚性管制向柔性服务转变，治理空间由平面化向网络化转变，治理目的由工具化向价值化转变。其基本特征有：一是实现国家权力向社会

^① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》，见新华网，2013-12-31。



的回归。公共权力运作流程不再总是单一的和自上而下的,而是互动式、多向度的。政府由凌驾于市民社会之上的管制者,又重新回到市民社会之中成为服务者。二是主体趋于多元化。政府必须与各种社会组织一起形成协作网络,在共同分担社会责任的基础上形成多元协同治理机制,共享公共资源,参与公共治理,并使各方共同受益。故“全球治理委员会”认为“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸种方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取行动的持续的过程”^①。三是以合作与协商为治理方式。要实现社会治理,必须建立一个以相互依存为基础的、以协作为特征的、纵横协调的、多元统一的现代化社会治理结构,促进立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商等广泛多层制度化发展。由此可以看出,国家治理现代化的核心就是要实现政府与市场、政府与社会的协同共治,在加快经济转型中使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,在社会体制创新中构建党的领导、政府负责、社会协同、公民参与、法治保障的治理格局。

二、坚守社会治理体制创新的价值目标

社会治理体制既包括社会治理过程中的治理主体、治理范围、治理方式、治理绩效,也包括社会治理体制的本质内涵、价值诉求和基本原则,理应是兼顾工具理性与价值理性的制度系统。党的十八届三中全会不仅对创新社会治理体制的主要任务作了具体部署,也让我们领悟到在推进国家治理现代化进程中社会治理体制创新的核心价值诉求。

民主法治。民主是社会主义国家基本政治制度的根本内容,法治是实现民主治理的根本保障。“缺乏民主的法治,容易走向集权与专制,而没有法治的民主,则容易走向混乱和无序”^②。在国家治理和社会治理

① 俞可平:《治理和善治引论》,载《马克思主义与现实》,1999(5)。

② 陈家刚:《从社会管理走向社会治理》,载《学习时报》,2012-10-22。

中必须坚持人民主体地位和发展社会主义民主政治，党的十八大报告提出了构建党的领导、政府负责、社会协同、公民参与、法治保障的社会治理格局。党的十八届三中全会决定也把“加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，建设社会主义法治国家，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主”作为实现国家治理和社会治理现代化的重要任务；主张树立公民权利本位、政府义务本位的治理理念，一切以维护人民的利益为根本，变“为民作主”为“让民作主”，最终走向“由民自主”，依法维护公民的社会福利权，依法保障公民参与社会事务的权利，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。

公平正义。社会治理也是社会资源的调整和配置过程，必然面临各种利益集团的不同利益诉求，只有构建公平正义的社会利益分配机制和公共资源共享机制，才能有效协调各种社会关系，化解社会矛盾，让发展的成果更多更公平地惠及全体人民，保障普通公民平等参与现代化过程，构建起点公平、机会公平、结果公平的社会治理体制。

包容活力。社会治理的目的绝不是通过社会管控抑制人的创新性和创造力，限制人的自由选择和发展，而是要通过制度设计激发社会活力，“让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发，让一切创造社会财富的源泉充分涌流”^①。尤其是在当前社会阶层分化、社会关系复杂、利益诉求多元的条件下，社会治理既要确保公共利益的最大化，坚守社会主义核心价值观体系，确保主流道德价值不受侵害，也要鼓励社会包容，尊重诉求差异、理解多样化和个性化需求。“特别是要保障宪法确认的个人自由，承认合法合理的个性化追求，让公民和社会组织充满生机活力，使社会保持动态平衡稳定状态”^②。

安定有序。社会治理的宗旨是确保人民安居乐业、社会安定有序。但社会稳定并不意味着完全没有社会矛盾和社会冲突，而是能在共同遵循社会秩序的前提下将社会冲突控制在有限范围内，社会矛盾在既有的

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，见新华网，2013-11-16。

② 江必新：《推进国家治理体系和治理能力现代化》，载《光明日报》，2013-11-15。



矛盾纠纷解决机制下可以获得较好、较快解决。这首先需要社会具备积极的公共精神，“公共精神是一种关心公共事务，并愿意致力于公共生活的改善和公共秩序的建设，以营造适宜人生存与发展条件的政治理念、伦理追求和人生哲学”^①。其次需要政府依法行政、公民依法办事，共同遵守社会行为规范，维护社会秩序。最后需要建立健全社会信用体系，降低社会交易费用，形成诚信友爱、合作治理的良好社会文化环境。

三、诊断社会治理体制创新面临的现实误区

美国公共治理专家理查德·C·博克斯认为：“如果说 19 世纪至 20 世纪之交的改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织结构的话，那么 21 世纪改革家们则将今天的创新视为一个创建以公民为中心的社会治理结构的复兴实验过程。”^② 这表明人类进入 21 世纪以来，创新的重心已由追求政府管理的高绩效转向社会治理结构的变革，公共治理中的政府权力本位开始转向公民权利本位。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”。2007 年，党的十七大报告进一步明确了社会管理创新的基本内容。2011 年，中共中央国务院颁发了《关于加强社会创新管理的意见》，对社会管理创新的指导思想、基本原则、重点领域和重点任务等作了战略部署。各级地方政府积极响应中央号召开展地方社会管理创新实践，在构建社会管理新格局、社会组织培育规范、社会稳定风险评估、基层社区协同治理等领域进行了有益的探索，取得了显著的成效，但仍然存在一些认识上的误区和行动上的偏差，如果不能及时纠错，必将制约社会管理向社会治理的转变。

① [英] 罗伯特·D·帕特南：《使民主运转起来》，56 页，南昌，江西人民出版社，2001。

② [美] 理查德·C·博克斯：《公民治理：引领 21 世纪的美国社区》，10 页，北京，中国人民大学出版社，2013。

一是“维稳”诉求大于“维权”诉求，导致社会治理体制创新的价值理性迷失。社会治理体制创新的实质是以实现和维护群众权利为目标，通过赋予和实现群众表达利益的权利、维护利益的权利、实现利益的权利，推动个人发展与社会有序、和谐发展。但目前一些地方政府把“维稳”作为社会治理体制创新的核心价值诉求，过度强调政府在“维稳”中的社会风险控制责任，推行“社会稳定一票否决制”，这驱使各级官员把社会治理中的主要精力和资源都用于群体性冲突事件的管、控、防，对群众的各种维权行为高度敏感，严防死守，甚至出现以剥夺或限制公民权为代价维稳的现象，其结果反而是越维稳越不稳。

二是党政包揽替代多元参与，导致社会治理的协同格局难以形成。随着社会治理由单一中心向多中心的转变，社会治理不仅靠党和政府，还要依托各类社会力量的协同和公民参与。然而，理论上的共识在现实推进中遇到了“全能政府”惯性的障碍，目前一些地方政府仍然习惯于对社会组织和社会成员采取自上而下任务下达与政治动员的刚性工作方式，对社会事务大包大揽，忽略了各种社会组织和公众在社会治理中的主体地位和主力作用，甚至把社会治理片面理解为“对社会的管制”或“管理社会组织”，主张对社会组织的防控要横向到边、纵向到底，将社会组织和社会成员视为社会治理的对象而不是合作的伙伴，漠视社会公众对社会治理体制创新的需求，习惯“爱你没商量”式的“为民作主”。其结果不仅会导致多元主体协同的社会治理新格局难以形成，同时也会因缺乏社会协同和公民参与而影响社会认同，进而演变成党政内部的自娱自乐，缺乏社会治理体制创新的社会基础。

三是风险控制重于民生建设，导致社会治理体制创新的路径依赖本末倒置。如果把社会风险控制的功能视为“灭火”的话，那么从保障和改善民生入手，完善社会建设，提升社会福利水平，增强群众的安全感和幸福感就是让老百姓“不上火”。很显然，“不上火”是本，属于积极的社会治理，“灭火”是“末”，属于消极的社会治理。但目前一些地方政府还是把社会治理的主要精力放在社会冲突与纠纷化解，流动人口和特殊人群管理，非公有制经济组织、社会组织管理，公共安全与社会秩