

新型城镇化背景下社会治理 评价指标体系构建与应用

南 锐◎著

中国社会科学出版社

新型城镇化背景下社会治理 评价指标体系构建与应用

南 锐 ◎ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建与应用/南锐著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0438 - 2

I. ①新… II. ①南… III. ①社会管理—评价指标—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 108472 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 卢小生

责任校对 周晓东

责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

网 址 <http://www.csspw.cn>

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2017 年 12 月第 1 版

印 次 2017 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14.25

插 页 2

字 数 211 千字

定 价 60.00 元



凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序

城镇化是世界潮流，未来的世界将是一个城镇化的世界。城镇化对于世界上任何一个国家或地区都具有重大意义，正如联合国环境规划署署长阿希姆·施泰纳（Achim Steiner）所言：“城镇化的成功就是国家的成功。”实现中国城镇化的转型升级，也就是实现中国从农业社会向现代社会全面的转型升级。新型城镇化是现代化的必由之路，是最大的内需潜力所在，是经济发展的重要动力，也是社会发展的重大民生工程。党的十八大和十八届二中、三中、四中、五中全会以及中央经济工作会议、中央城镇化工作会议、中央城市工作会议、中央扶贫开发工作会议、中央农村工作会议多次对中国特色新型城镇化道路进行了探索，确定了新型城镇化战略的“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放和共享的发展理念，坚持走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承的中国特色新型城镇化道路。当前背景下，新型城镇化既是前瞻性的发展战略，也是研究中国社会问题的最大背景。

与此同时，随着全球化、工业化、市场化的逐步推进，我国进入了社会转型时期，社会问题不断凸显，社会矛盾频发，社会风险倍增，这些都对社会治理提出了新的挑战，加强和创新社会治理也成为学界和政界关注的热点问题。从实践来看，党和政府对社会治理的认识经历一个逐步深化的过程。2013年党的十八届三中全会，将社会管理升级为社会治理，提出要创新社会治理体制，推进国家治理体系和治理能力现代化；2015年12月党的十八届五中全会进一步提出，要推进社会治理精细化，社会治理精细化将成为实现“善治”的重要途径。

新型城镇化和社会治理看似是两个不大相关的概念，但实践证明，两者之间存在相互联系、相互影响和相互作用的耦合关系，主要表现在价值和工具两大层面。在价值层面，新型城镇化与社会治理有着共同的价值取向——以人为本，视人为管理主体，更加尊重人的真实意愿和需求，着力凸显了“人的管理与服务”的价值内核，两者间是价值互动关系；在工具层面，新型城镇化与社会治理都涉及人口、经济、社会、资源、环境等多种社会要素的协调，具有工具层面的复杂性特征，是一项复杂的系统工程，都具有长期性和艰巨性特征，两者间是互相促进和互为目标的关系。总之，如何协调新型城镇化与社会治理之间的关系成为满足社会需求、促进社会发展、提升政府能力的重要体现。因而在新型城镇化背景下研究社会治理问题，既是最大限度地释放城镇化改革红利的重要举措，也是新背景下加强社会治理创新的重要内容。

诚然，在新型城镇化背景下，中国经济主义治理正在转向政治主义治理，更加倡导整体性治理，致力于打造更高质量、效率、公平和可持续的社会治理体系。以精细化治理为主要导向，对社会治理问题的研究离不开对现有社会治理水平的研究。而对社会治理水平，尤其是社会治理水平科学测度进行比较研究，更离不开相关标准的建立——科学、动态的社会治理评价指标体系。新型城镇化背景下，社会治理评价指标体系构建与应用研究，有助于开创社会治理科学计量研究的新视角，是进一步深化社会治理理论研究、走向标准化和科学化的重要途径之一，对全国和区域社会治理进行测度分析，有助于建立社会治理的科学评价标准，确立社会治理的新思维和新模式，从而为精细化社会治理的推进、治理能力和治理体系现代化的实现提供实践和数据上的支撑。很显然，本书的研究则是希望在此方面做出一定的贡献。

本书作者是我的一位博士生，现在也是一位长期专注于社会治理问题研究的青年学者，具备较为扎实的理论功底，我一直很看好他的发展前景。在读完他的书稿之后，对这位年轻学者严谨的学术态度和良好的学术能力倍感欣慰，并非常愿意向读者推荐这本著作。诚然，

本书不可避免地存在一些值得商榷和完善的地方，但本书在新型城镇化背景下讨论社会治理评价指标体系的构建与应用，能为中国的新型城镇化实践和社会治理的转型升级提供有益的探索。

故作序。

北京师范大学政府管理学院

汪大海

2017年5月于北京师范大学

前 言

新型城镇化是我国当前最大的结构调整、最大的内需源泉，也是最大的改革“红利”。实施新型城镇化战略是协调新型工业化发展、破解改革发展难题的必然选择，也是实现可持续发展、落实科学发展观的重要举措。当前，新型城镇化既是前瞻性的发展战略，也是研究我国社会问题的最大背景。与此同时，我国正处于社会转型期，利益分化现象严重，社会问题和社会矛盾频发，这些都对社会和谐稳定、经济发展提出了巨大的挑战。要破解这一系列难题，应对新型城镇化可能带来的风险和挑战，就必须加强和创新社会治理。因而，在新型城镇化背景下研究社会治理问题，既是有效释放城镇化改革红利的重要手段之一，也是在新时代背景下实现社会治理创新的重要举措。而对社会治理问题的研究离不开对社会治理水平的研究，构建科学的社会治理评价指标体系，则是研究社会治理水平的基础。相关指标体系构建与应用研究，有助于开创社会治理科学计量研究的新视角，是进一步深化社会治理理论研究走向标准化和科学化的重要途径之一，而对不同区域、省份社会治理水平进行测度分析，有助于建立社会治理的科学评价标准，确立社会治理的新思维和新模式，实现标本兼治的可持续性社会治理。

本书首先对“新型城镇化”和“社会治理”两个核心概念进行了界定，并系统阐述了理论基础——公共治理理论和政府绩效评估理论；其次基于新型城镇化与社会治理的内涵、核心和新特征，抽象出新型城镇化背景下社会治理的价值取向是以人为本，据此确定新型城镇化社会治理的三大目标：维系秩序、保障权利和改善民生，并在此逻辑下，进一步凝练出新型城镇化背景下社会治理四个

主要方面：社会保障治理、社会安全治理、公共服务治理和社会参与治理；再次通过一系列指标筛选与优化，最终构建了包括4个一级指数、25个具体指标的新型城镇化背景下社会治理评价指标体系；又次，采用TOPSIS分析法，对2011年全国30个省（市、自治区）社会治理水平进行测算与分析，并依据社会治理水平及子系统协调程度对社会治理水平进行了分类研究，划分了不同发展类型，进一步探讨社会治理水平与经济发展的关系；最后基于上述研究和分析，立足于实证研究结论，对症下药，提出政策建议。

本书研究结论如下：

（1）新型城镇化背景下社会治理的价值取向是以人为本，三大目标是维系秩序、保障权利和改善民生。

（2）在价值取向引导下，新型城镇化背景下社会治理主要内容重点指向社会保障治理、社会安全治理、公共服务治理和社会参与治理四个方面；基于指标体系构建的思路和逻辑，新型城镇化背景下社会治理评价指标体系可设置四个一级指数：社会保障治理指数、社会安全治理指数、公共服务治理指数和社会参与治理指数。

（3）基于社会治理投入与产出视角，通过指标初选、经验性筛选和鉴别力筛选，最终构建的新型城镇化背景下社会治理评价指标体系是一个包括4个一级指数，25个具体指标的多层次复合指标体系。

（4）基于全国30个省份样本，采用TOPSIS法，对2011年我国区域、省份社会治理水平进行了测算分析。实证结果表明，我国社会治理总体水平比较低，且省份、区域间个体差异较大；东部、中部和西部三大区域间呈现广口“U”形特征；省份间社会治理水平呈现出葫芦形非均衡发展特征，并可划分为8种不同类型；社会治理水平与经济发展水平密切相关。

（5）基于理论分析和实证研究结论，提出发挥政府主导作用，构建多元主体参与机制；加大社会治理人、财、物投入，构建全方位社会治理保障机制；把握城镇化与社会治理互动关系，平衡经济建设与社会治理的关系；重塑以人为本的价值取向，完善利益表达与实现机制的政策建议。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
一 研究背景	1
二 研究意义	8
第二节 国内外文献综述	10
一 国外文献综述	10
二 国内文献综述	18
三 研究述评	25
第三节 研究内容、思路与方法	26
一 研究内容	26
二 研究思路与框架	28
三 研究方法	29
第四节 创新与特色之处	31
一 搭建全面的新型城镇化背景下社会治理评价的 理论框架	31
二 构建了科学的新型城镇化背景下社会治理评价 指标体系	32
三 提出了系统的新型城镇化背景下社会治理评价的 实证研究范式	33
第二章 相关概念界定与理论基础	34
第一节 相关概念界定	34

2 | 新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建与应用

一	新型城镇化	34
二	社会治理	37
第二节	理论基础	42
一	公共治理理论	42
二	政府绩效评估理论	47
第三章	新型城镇化背景下社会治理的价值取向与目标	50
第一节	新型城镇化背景下社会治理的价值取向	51
一	尊重人的主体地位	55
二	凸显人的管理与服务	56
三	关注弱势人利益分配与保障	56
四	实现人的全面发展	57
第二节	新型城镇化背景下社会治理的目标	58
一	维系秩序目标	60
二	保障权利目标	62
三	改善民生目标	65
第四章	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建原则、 思路与逻辑	68
第一节	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建 原则	68
一	兼顾系统性和代表性原则	68
二	兼顾科学性和简明性原则	69
三	兼顾数据可获得性和针对性原则	69
四	兼顾定性分析和定量分析原则	70
第二节	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建 思路	70
一	凸显新型城镇化与社会治理的高度契合性	71
二	更加突出社会治理的投入类指标	72
三	兼顾多个评估对象，以评估政府绩效为主	72

四	侧重于区域、省份间社会治理水平比较	73
第三节	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建逻辑	73
一	外在逻辑：基于新型城镇化与社会治理耦合关系	74
二	内在逻辑：基于新型城镇化背景下社会治理三大目标的实现	76
第五章	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建	79
第一节	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系设计	79
一	社会保障治理指数	79
二	社会安全治理指数	82
三	公共服务治理指数	84
四	社会参与治理指数	85
第二节	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系筛选	88
一	指标体系的经验性筛选	88
二	指标体系的鉴别力筛选	91
第三节	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系构建	94
一	指标解释及计算	94
二	指标体系的权重确定	99
三	指数解释及计算	103
本章小结		104
第六章	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系应用	106
第一节	数据获得与指标标准化处理	106
一	数据来源及说明	106
二	指标标准化处理	106
第二节	研究方法 with 描述性统计变量	108
一	综合评价法	108
二	聚类分析法	110
三	相关分析法	112

四	描述性统计变量	113
第三节	一级指数测算与分析	114
一	社会保障治理指数测算与分析	114
二	社会安全治理指数测算与分析	119
三	公共服务治理指数测算与分析	124
四	社会参与治理指数测算与分析	129
第四节	社会治理指数测算与分析	134
一	总体结果测算	134
二	描述性统计分析	136
三	聚类分析与区域等级划分	136
第五节	社会治理水平的分类	142
一	社会治理水平子系统协调度测算	142
二	社会治理水平发展类型划分	143
第六节	社会治理水平与经济发展关系分析	145
一	理论建构与研究假设	145
二	假设检验：相关性分析	146
第七章	主要结论与政策建议	149
第一节	主要结论	149
一	社会治理总体水平较低，且省份、区域间差异较大	149
二	东部、中部和西部三大区域间社会治理水平呈现广口 U 形特征	150
三	省份间社会治理水平呈现葫芦形非均衡发展特征	150
四	社会治理水平与经济发展水平关系密切	151
第二节	政策建议	151
一	发挥政府主导作用，构建多元主体参与机制	152
二	加大社会治理投入，构建全方位社会治理保障机制	159

三	把握城镇化与社会治理互动规律,平衡经济建设与社会治理的关系	165
四	重塑以人为本价值取向,完善利益表达与实现机制	166
第八章	总结与展望	170
第一节	研究结论	170
第二节	研究不足	174
一	关于指标体系构建的科学性、合理性问题	174
二	关于主观满意度指标的取舍问题	174
三	关于截面数据分析的代表性问题	175
第三节	研究展望	175
一	关于新型城镇化与社会治理之间关系、演化逻辑的研究	176
二	关于融合主观满意度指标和客观指标的指标体系的构建研究	176
三	关于新型城镇化背景下社会治理评价指标体系的应用研究	176
附录 1	新型城镇化背景下社会治理评价指标体系调查问卷	177
附录 2	原始指标值	180
参考文献		187
后 记		211

第一章 绪论

第一节 研究背景与意义

一 研究背景

诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库兹涅茨曾指出：“伴随经济增长，经济结构会发生巨大变化，这种变化中最重要的是工业化过程和城市化过程”。^① 城镇化（在西方也称城市化）一直被认为是一国或地区经济增长、走向现代化的必经之路，也是推动经济发展的持久动力之一。从实践来看，世界上很多国家尤其是发达国家，城镇化进程推进较早，现已基本完成了城镇化进程，城镇化率高达80%以上，如新加坡、日本、法国、美国等（见表1-1）。与此同时，也实现了城镇化与工业化、社会治理的协调均衡发展，有效地推动了经济快速增长。

表 1-1

世界主要国家城镇化率一览

单位：%

国家	1978 年	1990 年	2000 年	2005 年	2010 年	2011 年	2012 年
新加坡	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
日本	75.99	77.34	78.65	85.98	90.54	91.14	91.73
智利	80.10	83.27	85.95	87.62	88.94	89.15	89.35

^① [美] 西蒙·库兹涅茨：《现代经济增长》，戴睿等译，北京经济学院出版社 1989 年版。

续表

国家	1978 年	1990 年	2000 年	2005 年	2010 年	2011 年	2012 年
法国	73.14	74.06	76.90	81.56	85.23	85.74	86.26
巴西	63.60	73.92	81.19	82.83	84.34	84.60	84.87
韩国	53.25	73.84	79.62	81.35	82.93	83.20	83.47
美国	73.70	75.30	79.09	80.73	82.14	82.38	82.63
加拿大	75.64	76.58	79.48	80.12	80.55	80.66	80.77
英国	78.16	78.14	78.65	79.01	79.51	79.64	79.76
德国	72.73	73.12	73.07	73.36	73.82	73.94	74.07
俄罗斯	68.42	73.39	73.35	72.93	73.65	73.82	74.00
马来西亚	40.29	49.79	61.98	67.58	72.01	72.68	73.36
朝鲜	56.82	58.38	59.41	59.81	60.21	60.34	60.47
中国	18.57	26.44	35.88	42.52	49.23	50.50	51.78

资料来源：数据来自世界银行城镇化数据库。

相比较而言，我国城镇化进程开始较晚，且推进速度比较缓慢。真正意义上的城镇化进程是始于新中国成立之后，但明显加快则是改革开放之后。据统计，1949—2013 年，我国城镇化率逐年增长，从 1949 年的 10.64%，到 1990 年突破 25%，到 2000 年突破 35%，到 2010 年接近 50%，到 2013 年的 53.73%（见图 1-1）。城镇化进程的加速在很大程度上促进了经济发展，也带动了相关产业的发展，增加了就业机会，转移了大量的农村剩余劳动力，我国城镇化取得了一定的成就。

但在肯定成绩的同时，不得不重新反思城镇化进程中出现的种种问题：第一，城镇化率虽逐年增长，但与发达国家相比，如新加坡、日本、美国、德国、法国等，差距十分明显，甚至还远远低于同为发展中国家的巴西、马来西亚和朝鲜等，较低城镇化率在一定程度上抑制了城镇化积极作用的发挥。第二，传统城镇化在很长一段时期内秉承“速度至上”的发展理念，“运动式”城镇化特征十分明显，导致了城镇化严重滞后于工业化，城镇化质量严重滞后于城镇化速度的“双滞后”的不匹配问题，表现为盲目造城而致使“鬼城”的出现、

“有城无市”、城市人口的肆意膨胀、城市污染问题、城市空心化、生存环境恶化等。这些问题的出现，不仅不能有效释放城镇化的积极作用，而且还会在一定程度上增加社会治理的难度和风险。显而易见，在当前背景下，传统城镇化已不再适应经济社会的发展，新型城镇化呼之欲出。

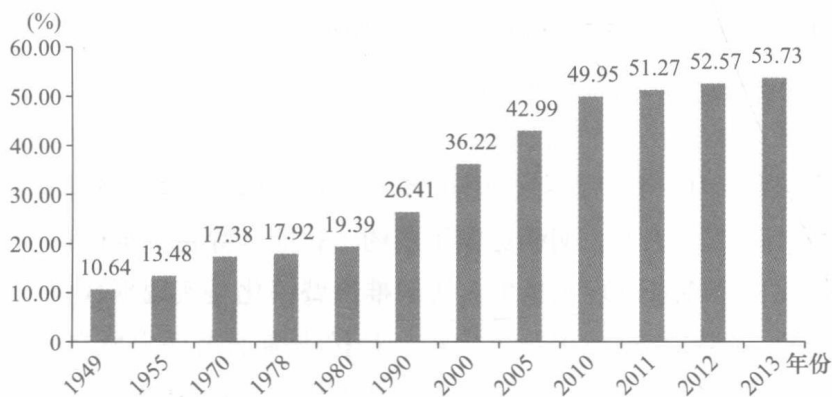


图 1-1 1949—2013 年我国城镇化率

资料来源：《中国统计年鉴》（2013），其中，2013 年数据来源于国家统计局官方统计公报。

与此同时，在当前阶段，城镇化对我国经济社会发展又被赋予了更深层次的意义。据国家统计局公布的数据，2011 年，我国 15—64 岁劳动年龄人口比重自 2002 年以来首次出现了下降；2012 年我国 15—59 岁劳动年龄人口在相当长时期里第一次出现了绝对下降，比上年减少 345 万。^① 李实、蔡昉等很多学者认为，劳动年龄人口的下降意味着我国人口红利消失的拐点已出现，过去 30 多年，人口红利作为最大的改革红利局面也即将消失。^② 在改革进入深水期时，寻求新的改革红利就显得尤为重要。新型城镇化有望成为新的改革红利，将

① 数据来源于国家统计局发布的《我国人口总量及结构变化情况》。

② 按照蔡昉等学者的观点，一国人口红利取决于两个指标：一是劳动年龄人口，二是将劳动年龄人口作为分母，其他年龄组如年幼、年老者作为分子得到的人口抚养比。如果劳动年龄人口增长，人口抚养比下降，就会带来人口红利，反之就没有人口红利。

城镇化潜力与改革红利结合起来,通过改革和制度变迁推动新型城镇化。很多学者指出,新型城镇化是我国当前最大的结构调整、最大的内需源泉,也是最大的改革“红利”(辜胜阻、迟福林等)。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨也曾预言道:“中国的城镇化将是深刻影响 21 世纪人类发展两大课题之一。”^①

党和政府已意识到新型城镇化对我国经济社会发展的重大意义,新一届政府对城镇化的定位更是上升到国家经济改革战略之上,如党的十八大报告中提及城镇化多达七次,李克强总理在多个场合以多种形式阐述“城镇化”相关观点多达十几次。2012 年年底,中央经济工作会议与 2013 年“两会”更是将“提高城镇化质量,建设新型城镇化”作为重点论题,明确提出走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。李克强总理也指出:协调推进城镇化是实现现代化的重大战略选择,城镇化是我国最大内需,是扩内需最大潜力所在。^② 2014 年 3 月,国务院颁布实施《国家新型城镇化规划(2014—2020 年)》,明确未来城镇化的发展路径、主要目标战略任务,统筹相关领域制度和政策创新,走中国特色新型城镇化道路,全面提高城镇化质量。可以这么说,推进新型城镇化战略是我国国情的必然要求,是破解改革与发展中的难题,实现新型工业化与城镇化协调发展的必然选择,也是实现可持续发展、落实科学发展的重要举措,实现全体人民共同富裕、让广大人民群众共享改革成果的题中应有之义。因而当前阶段,新型城镇化既是前瞻性的发展战略,也是研究中国社会问题的最大背景。

改革开放以来,随着全球化、工业化、市场化的逐步推进,我国进入了社会转型时期,具体表现为:“从整体、统一控制型社会向多元、自主决策型社会转变,从分割的蜂窝社会向流动的网络社会转变,从经济增长型向可持续发展型社会转变,从低风险社会向高风险

^① 这是斯蒂格利茨于 2000 年 7 月在世界银行中国代表处的发言。

^② 李克强:《在改革开放进程中深入实施扩大内需战略》,《人民日报》2012 年 2 月 16 日。