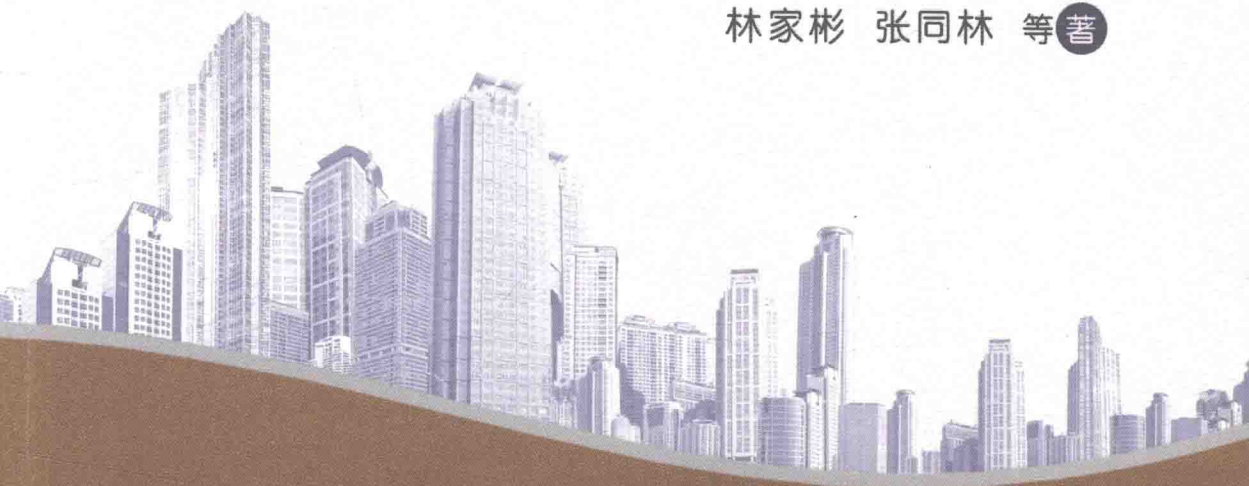


国家自然科学基金重点项目：新阶段我国城市化发展
道路的选择及管理研究(项目号：71133003)

创新和完善城市社会 治理研究

**A Study on Innovating Social Governance
in Urban China**

林家彬 张同林 等著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

THE UNIVERSITY OF CHINA PRESS
100007 BEIJING, CHINA
TEL: 010-62511392 FAX: 010-62511393

创新和完美城市社会 治理研究

Innovative and Perfecting Urban Social
Governance Research

王德明 王德明 等著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

创新和完善城市社会治理研究

林家彬 张同林 等著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

创新和完善城市社会治理研究 / 林家彬等著, —北京:
经济科学出版社, 2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8526 - 3

I. ①创… II. ①林… III. ①城市管理 - 研究 -
中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 248900 号

责任编辑: 王东萍

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏

创新和完善城市社会治理研究

林家彬 张同林 等著

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

教材分社电话: 010 - 88191344 发行部电话: 010 - 88191522

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

电子邮箱: [esbj3@esp. com. cn](mailto:esbj3@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)

北京密兴印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.25 印张 160000 字

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 8526 - 3 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(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

我国正处于社会的剧烈转型之中，而传统的治理模式未能及时调整和适应，导致我国的城市社会治理中存在许多突出的问题。

一是政府的治理理念转变滞后，仍然习惯于传统的以政府为单一主体的“管理”，把公民和社会仅仅作为被管理的客体，多元主体的平等协商与合作未能形成，社会治理的成本高、效果差。

二是大量的非户籍外来人口仍处于边缘化状态，未被纳入多元共治的主体之中。虽然城市户籍管理制度改革已经启动，但由于“路径依赖”的作用，依托于传统户籍制度的社会福利体系和居民权利体系尚未发生全局性变化，非户籍外来人口与户籍人口之间的权利差距旧态依然。

三是社区与居民自治的不发育。长时期高强度的一元化管控，在很大程度上摧毁了社区与居民自治的传统，弱化了社区与居民自治的能力。其结果，许多原本应该通过社区自治、居民民主协商和自主管理的手段加以解决的事务，不得不求助于“城管”等公权力的广泛介入，反过来进一步强化了“强政府、弱社会”的格局。

四是社会问题多样化、复杂化，传统的社会管理方式与手段严重滞后。随着经济社会的快速发展，公民权利意识提高，社会诉求提

升。城市居民在参与公共事务、自由表达意见、保障合法权益、维护良好生活环境等方面有了更多和更强的诉求，而传统的社会管理手段难以对这些诉求作出有效回应。

党的十六大报告把“社会更加和谐”列为全面建设小康社会的目标体系中的一个重要指标，十六届四中全会提出了“深入研究社会管理规律”“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的任务。迄今为止，许多城市政府都在城市社会治理创新方面有所探索，创造出了丰富的实践案例。通过对这些案例进行梳理，可以将社会治理创新的方向初步分为以下的四种类型：（1）扩大公共服务的覆盖面；（2）实现治理主体的多元化；（3）运用技术手段提高治理效能；（4）通过资源整合提升治理效能。

在扩大公共服务的覆盖面方面，嘉峪关市从2012年起，彻底取消城乡户籍差别，全市30万人口不再区分“农业户口”与“非农户口”，统一登记为“居民户口”。通过此举，原来的农业户籍人口在医保、子女入学、住房保障等方面与城市户籍人口之间的差别得以消除。大连市西岗区于2014年9月设立了外来人员综合服务中心，为初到大连的农民工提供临时住宿、就业咨询、法律援助、网上订票等多项服务。

在实现治理主体的多元化方面，温州市于2012年10月对公益慈善类、社会福利类、社会服务类和基层社区社会组织全面放开登记，资金门槛降为零。短短两个月时间，全市新增登记备案的社会组织达到1500多个。随后，市环保局于2013年春主动向环保社会组织发出邀请，共同组建“护水行动团”，负责全市垃圾河、黑臭河专项整治行动的全程监督。从2014年开始，市政府把向社会组织购买服务制

度化，出台了购买服务指导目录，把原本由政府向社会公众提供的171项服务事项，按照一定的方式和程序，交由具备条件的社会力量承担，并根据服务数量和质量支付相关费用。

在运用技术手段提高治理效能方面，肇始于北京市东城区的“网格化管理”收到比较明显的成效，在全国许多城市得到推广应用。截至2012年的不完全统计，全国已有90多个城市已经采用或正在推行网格化管理。此外，许多城市实施的电子政务建设、“天眼”工程、“市民健康信息系统”等都属于这个方向上的努力。

在通过资源整合提升治理效能方面，以行政服务中心、市民服务大厅等形式提供窗口服务的做法逐渐在全国得到推广。这种做法对于方便市民办事、提高政府效能都起到了较好的作用。实行大部门制改革，也是通过资源整合提升治理效能的一个重要途径。广东顺德于2009年启动了大力度的大部门制改革，党政部门机构数由41个重组为16个，对机构、职能、编制、人员和运行机制进行重新整合，按照权责一致的原则优化权责和资源配置，大大提高了行政效率和服务水平。

上海市闵行区的“大联动”模式，上海市嘉定区的“大联勤”模式等，也都是通过资源整合提升治理效能的实践探索。其实质，是在不改变现有行政管理组织体制的前提下，通过综合采用社会协管力量整合统管、管理信息集中采集共享、行政执法协调联动等方式，优化完善城市综合管理运行机制。其目标是形成上下联动、问题联处、执法联动的社会管理联动局面，形成合力。

对于城市社会治理创新的未来努力方向，我们认为有以下四个重点。一是进一步推进治理理念的更新。社会治理所涉及的范围非常广

泛，社会治理创新所涵盖的内容自然也就非常丰富。但是，具体内容各异的社会治理创新，其初始动力都来自治理理念的更新。政府的社会治理理念要从过去那种偏重于政府本位的管制控制思维，转变到民众本位的协同治理思路上来，从被动的响应诉求和维稳，转变到主动改善民生、完善社会服务、疏导诉求渠道、维护公众权益、协调利益关系、化解社会矛盾、解决社会问题的治理理念上来。有了治理理念的更新，才能够相应地在治理架构、治理方式、资源配置、政府职能转变等多个层面进行创新。二是推进行政管理体制的相应改革。在社会治理理念发生变革之后，原有的政府行政管理体制并不能自动与之适应，而需要相应的改革。过去的各级政府机构设置以经济综合管理部门为主，社会综合管理部门相比之下极为薄弱。同时，各级政府部门的管理对象主要是针对行业和领域，而不是针对公众和群体。应当根据改进和完善社会治理的需要进行因地制宜的行政管理体制改革。三是注重消除现有的服务和管理空白。我国的社会处于快速的转型和变化之中，社会管理的对象大幅度扩大，公众的社会诉求明显增多，过去传统的社会管理模式无论在理念、体系、制度上，还是在机构设置、管理职能、管理方式等方面都与之不相适应，出现了很多管理空白和薄弱环节。以居民需求为出发点、注重消除管理和服务的空白与薄弱环节，应当成为社会治理创新的重要方向。四是进一步引导和强化居民自治。推进社区自治，是发展基层民主，使人民依法行使民主权利，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的有效形式。有了有效的社区自治，很多事务就不再需要行政手段和司法程序等公权力的干预，而可以通过社区各种利益相关者之间的民主协商和合作处理来解决。推进和实现城市社区自治，是基层民主发展的必然趋

势，而且有利于降低行政成本和促进社会的和谐稳定。在党中央已经提出了全面推进依法治国的重大任务和依宪治国、依宪行政重要理念的大背景下，推进社区和居民自治的当务之急，应当是以宪法为依据，将宪法赋予公民在社会生活中的各项权利切实落实到位，将那些过去被有意无意剥夺的权利还给公民和社会组织。唯此，才能使公民和社会组织参与城市社会治理有空间、有渠道、有保障，能够真正发挥作用而不是仅仅作为点缀。

目 录

第一章 城市社会治理问题的概念和理论基础	1
一、社会治理创新的相关概念	1
二、社会治理创新的理论基础	10
第二章 我国的社会治理发展现状	19
一、我国社会治理的历史演进	19
二、我国社会治理体制变迁的特征	24
三、我国社会治理发展取得的成果	26
四、新形势下我国社会治理创新的意义	29
第三章 我国当前城市社会治理领域存在的主要问题	33
一、社会转型带来多种挑战	33
二、特定人群的服务和管理问题突出	39
三、基层社区管理基础有待加强	40
四、社会组织发展迅速，需要加强引导管理	40
五、社会阶层利益固化影响社会和谐稳定	41
六、城市安全面临较大的风险	42
七、传统社会治理模式严重制约社会治理功能的发展	42
第四章 我国当前城市社会治理领域存在问题的成因分析	45
一、复杂化的社会环境	45

二、多样化的社会需求 46

三、多样化的阶层冲突 47

四、多样化的社会组织 48

五、不健全的法律制度 48

第五章 我国各地城市社会治理创新实践探索 51

一、我国城市社会治理创新的总体情况 51

二、扩大公共服务覆盖面的探索 52

三、实现治理主体多元化的探索 52

四、运用技术手段提高治理效能的探索 54

五、通过资源整合提高治理效能的探索 54

六、综合性案例：大连市西岗区“365 工作体系” 56

第六章 国际上城市社会治理的成功经验及其借鉴 65

一、实现平稳社会治理的关键举措 66

二、实现社会治理创新的途径 76

三、国外经验对我国的启示 84

第七章 城市社会治理创新的实践内容 87

一、加强和完善社会治理格局 87

二、加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制 89

三、加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务 94

四、加强和完善基层社会治理和服务体系 99

五、加强和完善公共安全体系 102

六、加强和完善社会组织管理 106

七、加强和完善信息网络管理 108

第八章 对我国改善城市社会治理的政策建议 112

一、改善城市社会治理的基本思路 112

二、改善城市社会治理的对策	115
第九章 加强特大城市基层社区治理的实践探索	122
一、近年来上海创新基层社会治理的探索实践	122
二、目前上海基层社会治理体制存在的主要问题	126
三、上海创新社会治理、加强基层建设的总体思路和突破策略	130
第十章 我国特大城市中心城区综合管理的问题和对策建议	
——以上海黄浦区为例	139
一、近年来黄浦区城市综合管理的主要成效	139
二、黄浦区城市综合管理存在的突出短板问题	142
三、黄浦区进一步改进城市综合管理工作的对策建议	151
附录一 案例调研报告：从公共产品供给模式入手的社会治理创新	
——深圳市龙岗区“社区民生大盆菜”的经验和启示	159
附录二 案例调研报告：以现代信息技术为支撑的城市管理机制	
变革与流程再造	
——北京市朝阳区的案例研究	165
参考文献	182

第一章 城市社会治理问题的概念和理论基础

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：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。^①

一、社会治理创新的相关概念

（一）社会治理的概念、功能和特征

1. 社会治理的概念

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次将我国改革的总目标定义为“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

^① 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定，2013年11月12日中国共产党第十八届三中全会通过。

理能力的现代化”，从那时起，“社会治理”这一概念在我国开始被广泛使用。

奥马罗夫（1987）在《社会治理——某些理论与实践问题》中提出了社会治理的基本概念，他认为：社会治理是管理主体对社会系统实施有科学根据的影响，为的是使系统实现它的目标和任务。这种影响能够使系统呈现有序状态，使它趋于稳定和转变为另一状态，而该影响的实现要借助于人类活动的组织和协调。陆学艺在《当代中国社会结构》（2010）一书中提出，社会治理包含三要素：主体、内容和手段。他认为社会治理是指政府以及其他社会主体对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业等各个方面进行组织、协调、服务、监督和控制的过程，以解决社会问题，提高社会公共福利，推动个人发展和社会系统和谐有效运行；^① 丁元竹（2008）认为：社会治理是指在一定共同价值基础上，人们处理社会事务和提供社会公共服务的过程，社会治理的目标是实现社会公平、公正以及社会效率^②。

1989年世界银行报告《南撒哈拉非洲：从危机走向可持续增长》中首次出现了“治理危机”（crisis in governance）一词。该报告认为，撒哈拉以南的非洲在20世纪80年代出现10年的经济衰退，从中等收入国家倒退成为低收入国家。根本原因在于，政府质量恶化，忽视了扶持民间组织发展。这种自上而下的统治难以提供大量的社会资源，而公共管理和制度建设方面的缺陷也无法为经济发展提供良好的环境支持。“在非洲发展问题的冗长陈述之下是治理的危机”“治理意味着运用政治权力管理国家事务”。从此，“治理”一词开始被学界大量使用。1992年世界银行的年度报告标题就是“治理与发展”。

治理理论的主要创始人詹姆斯·罗西瑙（J. N. Rosenau）在《没有政府

① 陆学艺. 当代中国社会结构 [M]. 社会科学文献出版社, 2010 年版。

② 丁元竹. 中国社会治理的理论建构 [J]. 学术月刊, 2008 (2).

统治的治理》中，将治理定义为一系列活动中的管理机制。与统治不同，治理的主体未必是政府，也不需要依靠强制的力量而使别人服从。与统治相比，治理的内涵更为丰富，既包括政府机制，也包含非政府、非正式的机制。他认为治理反映了“政府并非完全垄断一切合法权力”的一种观念，治理是有效政府管理的基础，是有效管理的补充。

联合国全球治理委员会在 1995 年发表了题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告，将治理定义为各种公共的或私人的机构管理其共同事务的多种方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。

从上面的研究可以归纳出治理具备以下几方面的特征：治理的主体未必是政府。治理虽然需要权威，但这一权威既可以是公共机构，也可以是来自私人机构，或来自二者的合作；治理强调的是国家与社会的合作，私人领域和公共领域之间的界限趋于模糊，国家与社会并不是对立的关系，而是相互依存的关系；治理是一个上下互动的权力运作过程，与统治的自上而下方式不同；治理还意味着管理手段的多样化，而不仅仅依靠国家的强制力。

在其自身的内涵和特征基础上，“治理”之前被冠以不同的形容词作为界定，广泛应用于各个领域，诸如全球治理、公司治理、社区治理、国家治理、政府治理、社会治理等。本书是以城市社会治理作为研究对象，研究的是发生在城市空间范围内、属于社会范畴的治理行为。

2. 社会治理的功能

(1) 协调社会主体利益关系的功能。社会主体之间的利益关系是复杂的，从形式上看，有个人与个人、个人与群体、群体与群体、阶层与阶层、组织与组织之间的利益关系；从内容上看，有经济利益、政治利益、文化利益等。社会治理是通过引导人们树立正确的利益观、建立利益表达机制、利

益约束机制、利益保障机制、利益平衡机制、利益补偿机制等多种方式来协调社会主体之间的利益关系。新时期的社会治理要用非对抗性的手段化解社会矛盾，综合运用行政、法律、经济、协商等手段措施，来解决社会矛盾，协调各方利益关系。

(2) 保持社会良性运行的功能。一个复杂的社会系统要良性运转，就需要有良好的社会治理起到维系和保障的作用。从宏观上说就是要保持社会结构的合理稳定，从微观上说就是要处理好各个社会主体之间的利益关系。通过对各项社会事务的科学管理，不断改善再分配制度，积极协调社会各成员之间的利益关系，避免社会矛盾，保持社会良好运行。^①

3. 社会治理的特征

对于社会管理与社会治理的区别，社会学家周晓虹教授指出：从社会治理到社会治理，尽管只有一字之差，却是从根本上对国家与社会关系有了新的确认。具体说来：(1) 新型社会治理体制倡导的是“在发挥政府主导作用”，同时也“鼓励和支持社会各方面参与”。也就是说，在新的社会治理体制下，国家或政府不再是单一的社会治理主体，其他社会组织、私营机构也可以作为权力主体参与其中，这体现了“还权于民”的倾向。(2) 同原先社会治理体制强调国家（政府）对社会的强制性管理不同，新型社会治理体制强调在“政府治理和社会自我调节、居民自治”之间建立“良性互动”式的合作。要实现良性互动，首先需要社会的自主、自治与自律，其次也是需要政府的引导、扶持和回应。事实上，社会的正当需求与政府的积极回应，正是达成“善治”的前提。(3) 新型社会治理体制必须摒弃将效率尤其是单纯的经济效率作为政府的主导行为准则的观点，同时要改变社会治理的全能主义模式。因此，我们应该从单纯地追求 GDP 增长，转向追求经济与社会协调、可持续发展模式，从强调“效率优先，兼顾公平”转为“在公正基础

① 丁元竹：《中国社会建设战略思路与基本对策》[M]，北京大学出版社，2008 年版。

上追求效率，以公平促效率”；就后一点来说，则力求使政府能够逐渐减少其管理职能而强化其社会服务职能，国家不再扮演社会治理的“全能”角色，在管好自己应该管的事情的同时，将不该管的事情交给社会组织或其他中介机构^①。

（二）社会治理创新的基本内涵

1. 社会治理创新的概念

社会治理创新，是指围绕实现社会治理新目标、新任务，运用现有的各种资源和力量，以先进的、有效的社会治理理念、方法、手段、体制、机制等，对陈旧、落后、不合时宜的管理模式、方式、方法进行改造、改进、改革，构建适应形势发展变化的社会治理框架、机制和制度的行为和过程。社会治理是社会治理创新的前提和必要条件，社会治理创新是为了更好地实现社会治理的目标和价值取向，是社会治理在实践中不断发展和完善的过程。社会治理创新是指在现有社会治理条件下，运用现有的资源和经验，依据政治、经济和社会的发展态势，尤其是依据社会自身运行规律和社会治理的相关理念和规范，研究并运用新的社会治理理念、知识、技术、方法和机制等，对传统管理模式及相应的管理方式和方法进行改造、改进和改革，建构新的社会治理机制和制度，以实现社会治理目标的活动。社会治理创新的目的在于使社会能够形成更为良好的秩序，产生更为理想的政治、经济和社会效益^②。

2. 社会治理创新的内容

社会治理创新具体包括更新社会治理理念、完善社会治理体制和创新社会治理方法三个方面。

① 周晓虹. 全面深化改革的社会路径 [M]. 南京社会科学, 2015 (2).

② 唐铁汉, 袁曙宏. 社会治理创新 [M]. 国家行政学院出版社, 2007 年第 1 版.