



推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

社会治理 现代化的探索

丁元竹 ◎ 著

社会治理
社会体制
治理理念
体制创新
治理方式

创新社会治理、社会组织、社区治理体制
社会治理精细化
社会治理的新趋势
国家治理体系和治理能力现代化

国家行政学院出版社

社会治理 现代化的探索

丁元竹 © 著



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理现代化的探索 / 丁元竹著. —北京:
国家行政学院出版社, 2016.3
ISBN 978-7-5150-1743-3
I. ①社… II. ①丁… III. ①社会管理—现代化管理—研究—中国 IV. ①D63
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 059519 号

书 名 社会治理现代化的探索
著 者 丁元竹
责任编辑 汤中方
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
电 话 (010) 68920640 68929037
编 辑 部 (010) 68928873
经 销 新华书店
印 刷 北京久佳印刷有限责任公司
版 次 2016 年 3 月北京第 1 版
印 次 2016 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张 11
字 数 140 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-1743-3
定 价 32.00 元

序 言

社会治理是基于共同的社会规范，包括社会价值、行为规范和法律法规来规制政府、社会组织、企业和公众行为，协调社会关系，解决社会问题，化解社会矛盾，消除社会冲突，防范社会风险的社会活动。基于对国家治理体系和治理能力现代化这一时代命题和中国特色社会主义这一现代化总体布局的理解，社会治理现代化包含了丰富的内容，它要求社会体制符合时代潮流，社会价值与社会体制相适应，社会组织符合现代理念，社会各类主体的积极性和主动性得到充分发挥，整个社会有能力及时解决面临的种种问题，尤其是使人民群众参与国家事务、经济社会事务和解决自身问题的能力 and 水平得到提升。

党的十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是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，并在党的重要文献中首次提出社会治理这一概念。党的十八届五中全会强调，要构建全民共建共享的社会治理格局。作为社会建设重要组成部分的社会治理，是中国特色社会主义现代化总体布局的重要内容之一。在实现中华民族伟大复兴的历史进程中，提升社会治理水平，推进社会治理现代化，是推进国家治理体系和治理能力现代化的应有之义。

我们也承认，如果说人们对经济成功依然存在不同解释，甚至存在各种迷茫，那么，对社会成功的解释还处在探索伊始阶段，许多问题还需要更多的历史积淀和理论积累。全面理解和诠释社会治理现代化对于学术界

不能不说是一个巨大挑战。

推进社会治理现代化必须遵循社会发展自身的规律。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》要求“深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识”，这也要求深化对社会发展规律的认识。在人类历史上，人们对经济发展成功与不成功做了很多总结和概括，有了深刻的认识，但还是存在很多的迷茫，比如，发达经济体制到底哪儿成功？如何来衡量经济的成功？经济的成功可以看 GDP 的总量与人均水平，也可以看居民的消费和生活水平等，但经济成功的国家，收入差距问题、贫困问题时有发生。相对于经济成功的解释，人类对于社会发展成功的解释还处在伊始阶段，成功的社会到底如何判断，的确还是有很多问题需要深入研究。社会建设和社会研究都任重道远。中国改革开放 30 多年的社会经验表明，社会领域中好多问题是不可以简单地用市场手段解决的。比如说，到医院看病要排队，引入市场机制的解决途径通常是，有钱可以优先排队，享受 VIP 待遇，没有钱就必须排队，从“社会善”的角度来看，这是不公平的。就人的本性来说，人是利己主义和利他主义的综合体，人的骨子里包含着二者的基因。关键是作为个体和集体的人们处于什么样的环境，好的社会环境可以使二者平衡发展，坏的社会环境可能使利己主义走向极致。用“社会善”的理论，就可以解释人除了追逐个人利益之外还有利他主义的需求，否则就没有办法解释历史上的慈善行为和志愿行为。现代社会中也存在着与美好生活背道而驰的简单的物质生活、粗俗、市侩、贪婪、利己主义。这也是历史的规律和社会的规律的表现。遵循社会发展规律来推进社会治理现代化才能奠定现代社会治理的基础。

社会治理现代化必须建立在一定的基本价值基础上。现代社会应当是充满活力和包容，能够调动各个阶层的创造力和能量的社会，在这样的社会里，社会活动主体充分发育，各种各样的社会活动可以满足社会

各个阶层对于美好生活的追求和向往。社会的根本价值表现在三个方面的公平，即权利公平、机会公平、规则公平。现代社会根植于每个人的经济生活、家庭生活、社区生活以及人与人之间的密切交往。所以，精神世界的建设是与人之间的关系、心和心的交流密切联系在一起。不能忽视人们的精神生活和社会生活，改革开放以来，伴随着经济的快速发展和社会转型，一些人的精神压力不断加大，精神疾病成为越来越严重的社会问题，对此不能掉以轻心。英国学者对加拿大的经验研究表明，公共对话与对政府信任度之间关系明显，两者分不开。在任何社会，友爱和信任都是最基本的社会价值。“斯密对这一难题的认识是，仁爱 and 友谊是必要的，但要让社会正常运作，这些还不够，因为人‘随时都需要很多的合作与帮助’。”^[1] 马特·里德利研究后发现，一些社会擅长创造信任感，而另外一些社会却难以做到，挪威社会比秘鲁社会有一套设计更精当的激发信任的制度。

社会治理现代化要求实现社会治理精细化。而社会治理精细化需要突破目前意义上的对社会组织的理解，即社团、民办非企业单位和基金会等，进一步认识和细化社会活动的主体。社会治理精细化包括怎样去培养每一个人，让其不仅仅追逐个人利益，也追逐社会公共利益，使每个人在生活过程中形成自我约束。通常，政府在行使社会管理的职能时把社会组织分为三类：社团、基金会、民办非企业单位。现实生活中的社会组织是多样化的、具体的：首先，家庭生活是社会组织的一种形式，也是人们每天必须生活其中的、对人影响最大的社会组织。其次，社区组织作为社会组织的一种形式，展现了人们的邻里关系。社会治理精细化要求关注共同体建设。过去的一百多年里，学者们研究发现社会和文化的分量在城市生活中逐渐

[1] [英] 马特·里德利：《理性乐观派——一部人类经济进步史》，机械工业出版社 2015 年版，第 70 页。

降低，比如说归属感、信任感等都在降低，这个问题值得在推进社会治理精细化和城市管理精细化过程中深入研究。再次，社区和单位中的各类慈善活动、娱乐活动也是社会组织的重要形式。最后，社会组织形式还包括由于兴趣、艺术、爱好形成的各种社会关系，以及对于亲密关系的培育等。当前，非正式的传播媒体，如微信朋友圈等都赋予了社会活动一定的组织意义，是一种与人们日常生活密切相连、休戚相关的社会组织形式，是社会治理过程中不能忽视的，忽视了这些，就会忽视人们的日常生活，也会脱离实际。

面对新事物，社会治理更应适应“马背原则”。“马背原则”讲的是在许多美国西部大片中看到的情景：骑在马背上的牛仔将马勒住，对周边情景进行一番观察，好决定下一步的行动，因为他处在一个陌生的环境中。对于迅速变化的社会环境和市场以及社会组织来说，政府要想使自己的政策奏效，就必须成为马队中的一员，而不是临时叫来救火的“消防队”。

要推进社会治理现代化就必须明了，这个时代少了数据，就没法决策。我们以涉及以数据为基础的互联网“专车”为例，没有精确的数据，就难以进行互联网“专车”运行体制和运行方式。在2015年的各种讨论中，由于不主导互联网“专车”数据，政府决策部门就主导不了各种讨论，而且，参加讨论的出租汽车公司、驾驶员、专家也不能掌握完全的数据，基本还是凭经验和直觉做出判断，这是目前决策难的症结之一。我们必须看到，当前互联网“专车”方面的信息过多和信息不准确的现象都存在，这也是为什么人们一直在争论，且喋喋不休的另外一个原因。互联网时代，信息爆炸，某一公共议题的报道、讨论持续的时间一般都不太长，往往是来势猛，来得快，但去得也快。而且，由于受众群体多元化、分散化，引起风险的几率往往会随着时间快速消失。互联网时代，新事物层出不穷，政府习惯给新事物立规矩。但问题恰恰在于，网络企业的发展速度远远快于法

律、法规和政策的变化，以过去规避风险的经验来约束未来的行为在传统社会往往是可行的，特别是在那些不流动和变化缓慢的社会中是可行的，但在互联网时代却不能适应。

社会建设是中国特色社会主义现代化五位一体布局的重要组成部分。从“十二五”时期开始，社会治理与公共服务一同构成了当代社会建设的两大支柱。完善社会治理体系，提升社会治理能力不仅有利于维护社会秩序，激发社会活力，也将大大提升公共服务的质量和水平，这一点，从“十二五”时期社会建设的实践探索中已经可以看到端倪。2016年是“十三五”规划的开局之年，抓住时机，通过提升社会治理水平和社会治理能力来进一步推进公共服务体系建设，进而推动整个社会建设，将使社会建设现代化迈上一个新的台阶，为实现中国共产党确定的第一个百年目标夯实社会基础。在这样一个时期和阶段，推进社会治理现代化可以说是牵一发动全身，事关全局。

推进国家治理体系和治理能力现代化丛书

社会治理现代化的探索



序言 / 1

| 第一章 | 社会治理的内涵、由来和国际经验 / 1

- 一、社会治理的理论探源 / 1
- 二、社会治理的历史考察 / 8
- 三、社会治理的国际视角 / 11

| 第二章 | 社会治理现代化的基本要求与目标 / 16

- 一、经济治理现代化是社会治理现代化的基础 / 16
- 二、社会治理现代化的基本要求 / 22
- 三、社会治理现代化的主要目标 / 26

| 第三章 | 完善和发展包容性社会体制 / 33

- 一、中等发达之后的社会关系 / 33

二、深化社会体制改革 / 37

三、以公平正义为目标改革和创新分配方式 / 42

| 第四章 | 创新社会治理体制 / 49

一、社会模式的内涵 / 49

二、夯实治理的社会基础 / 53

| 第五章 | 创新社会组织体制 / 60

一、公共服务与社会组织 / 60

二、政府公共服务生产的制度安排 / 61

三、国（境）外公共服务类社会组织 / 65

四、在发展社会组织过程中推进基本公共服务
体系建设 / 68

| 第六章 | 创新社区治理体制 / 74

一、总结和研究 30 年来我国社区治理的经验和
做法 / 74

二、认识当前和今后一个时期社区治理的问题与
挑战 / 78

三、创新社区治理的基本思路与对策 / 82

| 第七章 | 推进社会治理精细化 / 89

一、提升社会自我服务和治理水平 / 89

二、寻求社会共识 / 92

三、通过社会认同铸造社会体制磐石般的基础 / 93

四、把志愿精神融入社会生活 / 105

五、使生态文明融入人们的行为和生活 / 111

| 第八章 | 完善和发展社会动员机制 / 117

一、社会动员机制是治理体系的重要组成部分 / 117

二、社会信任是治理体系的价值基础 / 120

三、在拓展公共空间中推进治理能力现代化 / 123

| 第九章 | 推进社会治理能力现代化 / 125

一、提高战略性的社会治理能力 / 125

二、发挥社会规范的基础性作用 / 126

三、提高处置社会问题的能力 / 128

四、关注互联网时代的政治生态 / 129

五、提高应急管理能力 / 130

六、政府要提高在多元环境中决策的能力 / 133

| 第十章 | 关注社会治理的新趋势 / 141

一、社会创新及其兴起 / 142

二、世界范围内社会创新的主要内容和方式 / 145

三、以社会创新推进社会治理现代化 / 153

参考文献 / 156

| 第一章 |

社会治理的内涵、由来和国际经验

一、社会治理的理论探源

(一) 社会治理的内涵

基于历史、理论和国际经验，我们把社会治理界定为：在一定的共同价值基础上，一定的规章制度下，一定的法律框架内，政府、社会、企业和公众规范社会行为，协调社会关系，解决社会问题，防范社会风险的活动。

通过这个界定试图回答四个方面的问题：一是社会治理管什么？社会治理就是治理社会行为、社会关系、社会问题和社会风险。二是为什么要治理社会？就是实现社会秩序，激发社会活力，保持社会和谐稳定。三是怎么去治理社会？在一定的价值基础上和一定的法律框架内去治理。四是谁来治理社会？这是指社会治理的主体问题，我们的理解是政府、社会、企业，还有公众一起来治理。社会治理要强调多元治理，什么是多元治理？就是政府、社会、企业和公众都参与到社会治理的过程中去。社会治理的主体是政府，是社会组织，是企业，也是公众。

基于以上理解，社会治理的目标和手段可以这样界定：社会治理的目标是实现社会秩序，激发社会活力，实现社会的公平和公正，保持社会和谐。

通常不和谐的因素是通过人们的社会行为、社会关系、社会问题和社会风险表现出来的，它们会导致社会失序，造成发展僵化。

现代政府的职能可以界定为经济协调、市场监管、社会治理和公共服务。宏观层面的社会治理犹如宏观经济调控一样，发挥着规范社会行为、协调社会关系、解决社会问题、应对社会风险等作用，并通过完成这些任务来实现社会治理的目标。社会治理就是要通过各种手段来实现社会秩序，保持人民生活有一个祥和的环境。经济的宏观调控要保持经济的平稳运行，社会治理就要保持社会的秩序，也就是健康的社会生活。社会治理、社会建设最终是要为人民提供健康、良好、幸福的生活。加强和创新社会治理就是要更多地关注人民的社会生活怎么去建设，就像经济建设要提高人民的物质生活水平一样，社会生活建设就要提高人民社会生活的质量。人民群众福祉的不断提高是衡量发展的根本标准，而衡量人民群众福祉的核心手段就是生活品质。在新的历史时期，应当以提高人民生活品质作为评价经济社会发展的标准和目的，把我国的经济社会发展推向一个新的历史阶段。

从上述定义可以延伸到社会的宏观治理问题。犹如经济治理划分一样，社会治理可以分成宏观和微观两个层次。社会宏观治理是指在中央政府层面上对社会实施的治理；微观社会治理则是指基层政府、基层组织、企业和社会参与社会治理的活动。这里我们比照宏观经济调控来看社会的宏观治理问题。宏观经济调控就是经济协调，它通过政府的法律法规、发展规划、货币、财政政策等手段来干预市场，保持国民经济的平稳运行。在市场经济条件下，市场的供求关系、信息不对称等因素会导致经济波动，甚至出现大起大落。所以历史上就出现了 20 世纪 30 年代的世界经济危机、20 世纪 70 年代的石油危机、1997 年的亚洲金融危机和 2008 年的国际金融危机。经济的大起大落给经济和社会发展带来各种各样的问题，如工人失业、贫

困群体扩大等。宏观经济调控的目的是避免经济大起大落，保持经济平稳运行，它是 20 世纪 30 年代以来，人们在发现自由市场经济弊端过程中，提出的由政府干预市场的一种探索，是经济领域的宏观治理，或叫做宏观经济调控。我们理解的宏观层次上的社会治理，就是社会领域的宏观调控。社会宏观治理是指中央政府通过公共财政、社会福利、社会保障以及基本公共服务的供给，也通过社会自身的行为规范、社会关系协调、公众参与等来实现社会秩序，激发社会活力的治理活动。

（二）社会治理的外延

基于人类社会发展的特点，尤其是当前中国社会发展面临的问题，社会治理至少应当包括社会行为治理、社会关系治理、社会问题治理和社会风险治理。社会行为、社会关系、社会问题和社会风险的内在逻辑是：在个体和群体的行为中形成社会关系，社会关系失调导致社会问题，社会问题得不到解决或解决不好孕育着社会风险，社会风险不能及时处理和妥善处理会导致社会动荡，甚至解体。加强这几个环节的治理是社会治理的基本内容。

1. 社会行为治理。这是基于人们行为的日常社会治理活动。社会的个体或群体总是遵循着社会的规范进行生活，在人与人交往过程中表现出社会预期的行为。社会行为治理就是要通过社会规范使人们按照社会 and 群体的预期行为、行事，通过教化、社会化等一系列的过程避免破坏社会规范，出现违反群体和社会预期的行为，或者叫做越轨行为。“讲究卫生”“尊重生命”“敬老爱幼”等，是每个社会鼓励和支持的社会行为。每个社会都会建立一套规范来阻止和惩罚一些不当的社会行为。社会规范可以分为正式的社会规范和非正式的社会规范两种。正式的社会规范包括法律、法规及其他规则，如比赛中的规则等。非正式的社会规范可能没有文字记载，但

为社会大多数人接受，通常为民德、民俗，有时我们将其称为乡规民约。当然，有时也会有文字表达形式，诸如国内外的一些社区建设中制定的乡规民约等。

中国当前社会规范存在的问题是，经济转轨和社会转型过程中传统的社会规范发生了变化，新的社会规范没有建立起来，以至于一些社会行为处于失范状态，越轨行为时有发生。在转轨和转型过程中如何重建社会规范就成为当前社会治理的重要任务。社会行为治理过程中，遵守和违反行为规范是通过社会的奖惩机制来实现的，而奖惩机制反映着一个社会的价值观，即一个社会中人们认为什么是好的、什么是坏的。在这个意义上，社会治理又触及到了价值体系建设问题。当前重建和倡导价值观的关键是能够让价值观被共享和接受，只有这样，价值观才能成为社会生活的基石。积极探索和形成一个能够被共享和接受的价值观是当前文化建设的核心问题和首要任务。

2. 社会关系治理。这主要是基于源头进行的社会治理，其核心是对社会不平等的治理。社会不平等指的是社会成员拥有不等量的财富、社会声望和权利。不平等是社会失序和不稳定的根源之一。“不平等和社会反抗之间的联系确实十分紧密，它们之间的关系是双向的。当一个社会发生叛乱或反叛时，其中必然存在可觉察到的不平等感，这一点显而易见；但是意识到下面这点同样很重要，即，对不平等的觉察及对这个难以名状的概念内容的确定大大倚赖于实际反叛的可能性。”^[1]很多社会不平等最终会导致社会动荡。历史上的一些重要的思想家都把对社会关注的焦点放在了社会不平等上面。马克思和恩格斯研究了现实的人，即在一定的历史条件下和社会关系中从事生产劳动及其他社会实践活动的人，指出人是一切社会关系的总和。各种社会关系里面最最核心的是生产关系，包括财产关系、生产

[1] [印度]阿玛蒂亚·森：《论经济不平等》，社会科学文献出版社2006年版，第3页。

中的人与人之间的关系以及产品生产出来之后的分配关系。

如果从这个角度去分析，我们会看到改革开放以来我国的社会关系发生了翻天覆地的变化，从财富占有到生产中的关系再到最终产品分配，都发生了巨大变化。近年来我国成为世界第二大奢侈品消费国是财富向少数人手中集中的标志之一；2011年发生在经济领域一系列的劳资关系冲突，包括震惊世界的富士康跳楼事件反映了劳资关系的紧张；一个时期以来人们争论不休的收入分配问题反映了人们对劳动成果分配的基本看法。这一系列的变动有些是合理的，有些是不合理的，有一些是需要协调和理顺的。

现阶段社会关系对中国发展尤为重要，它直接影响到社会秩序和社会活力。治理好现阶段的社会关系是当代中国社会治理的核心和重点。

3. 社会问题治理。这主要是基于日常生活进行的社会治理。社会问题是指社会关系失调，影响社会大部分成员的共同生活，破坏社会正常活动，妨碍社会协调发展的社会现象。现实生活中有很多社会问题，如企业中发生的劳资冲突、社会上发生的校园袭击儿童事件、精神问题引发的越轨行为等。社会就像人一样，也是一个有机体。人这个有机体会有问题，需要我们经常治疗，保持机体的健康。社会这个有机体也是一样，会经常出现犯罪、离婚、暴力、失业、贫富不均、诈骗等问题，如果不加以解决，发展到一定阶段会导致经济社会停滞不前，甚至导致社会解体。我们要像对待个人身体一样来对待社会这个有机体，不断解决发展中出现的各种社会问题，保持社会有机体的健康。社会治理也是一个解决社会问题的过程。

解决好社会问题还要关注主观社会问题。主观社会问题不是发生在现实中的问题，是由于历史遗留下来的很多问题没有处理好，或者长期得不到解决，在老百姓的心里形成一种积淀。久而久之，它就会成为一种主观社会问题，在某一个客观社会问题发生时就有可能把这种主观的情绪引发出来。这几年突发性的事件出现了燃点低的特点，很小的事件会引发很大

的事件，无利益相关事件增多等，就是由于长期历史遗留的问题不能很好地解决。不能很好地解决就带来了我们现在看到的问题。在新的历史时期，要把社会治理好，政府、社会、企业一定要有一种社会问题意识。既要有客观的社会问题意识，也要有主观的社会问题意识。把各种矛盾化解在没有发生之前，化解在人们的行为之前，化解在人们的心里。

4. 社会风险治理。这主要是基于突发事件条件下的社会治理。经济社会发展本身就隐藏着许多风险，这是经济社会发展中的正常现象。有些风险应对处理起来较容易，可以化险为夷；而某些风险一旦发生，若无防范措施，很可能让一个组织、一个企业、一个社会甚至一个国家瓦解。风险是指企业、政府、社会组织、国家、国际组织等发生危险的意外性和不确定性，包括损失发生与否及损失程度大小的不确定性。风险具有不同的表现形式，如地震、火灾、洪水等自然风险；人们的恶意行为、不良企图、疏忽大意、重大过失造成的组织和群体风险；供求关系变化、价格上涨造成的市场风险，此外还有技术风险、金融风险、政治风险、战争风险等。新时期新阶段，中国的发展机遇和面对的挑战都前所未有。经济社会高速发展的同时，影响发展的不确定因素增多，社会风险随时可能发生，这就要求不断提高应对社会风险的能力。

（三）社会治理的整体性

如前所述，社会行为、社会关系、社会问题和社会风险是密切相关，不可分割的。在社会治理中要注重价值理念创新和社会机体的整体性。

一定的社会治理、社会体制机制的背后一定有一套价值体系。社会学家费孝通教授在 20 世纪 30 年代提到美国芝加哥学派的首领人物罗伯特·帕克的一个思想，说任何一套制度的背后都有一套价值体系在支撑着。这套价值体系确保制度运行。如果有好的价值体系来支撑好的制度，制度的运