



中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平

副主编 何增科

社会管理创新

SOCIAL MANAGEMENT INNOVATION

周红云 主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

013068098



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION

中国的民主治理
理论与实践

Democratic Governance in China
Theory and Practice

主编 俞可平
副主编 何增科

D63
245

社会管理创新

SOCIAL MANAGEMENT INNOVATION

周红云 主编



北航

C1675625

D63
245



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

社会管理创新 / 周红云主编. —北京: 中央编译出版社, 2013. 8
(中国的民主治理: 理论与实践 / 俞可平主编)

ISBN 978 - 7 - 5117 - 1738 - 2

I. ①社…

II. ①周…

III. ①社会管理 - 创新管理 - 研究 - 中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 177908 号

社会管理创新

出 版 人 刘明清

出版统筹 薛晓源

学术统筹 陈家刚

责任编辑 盛菊艳

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号鸿儒大厦 B 座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612335(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787 毫米×960 毫米 1/16

字 数 219 千字

印 张 19.5

版 次 2013 年 8 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 60.00 元

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤
凡有印装质量问题, 本社负责调换。电话: (010)66509618



中央编译局文库编辑委员会

主 任：贾高建

副主任：俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海

委 员：贾高建 俞可平 魏海生 王学东 陈和平 杨金海
柴方国 何增科 季正聚 郝卫东 张文成 曹荣湘
卿学民 刘明清 薛晓源

中央编译出版社文库编辑中心编辑小组

薛晓源 董 巍 苗永姝 冯 章 侯天保 李媛媛 盛菊艳
薛迎春 董 妍

《中国的民主治理：理论与实践》编辑委员会

主 编：俞可平

副主编：何增科

委 员：	陈国权	丁元竹	龚维斌	何增科	黄卫平	姜晓萍	景跃进	蓝志勇
	马 骏	米加宁	浦兴祖	王长江	王绍光	王正绪	吴建南	徐 勇
	薛 澜	燕继荣	杨大利	杨光斌	杨雪冬	俞可平	余逊达	赵树凯
	周光辉	朱光磊						

总 序

尽管与社会经济迅速发展的进程和人们日益增长的需求相比，我国的政治体制还存在许多严峻的挑战，深化政治体制改革依然是一项极为紧迫的任务，但不能否认，改革开放 30 多年来中国的政治发展取得了重大的进步。30 多年的改革开放进程，是一个包括政治生活、经济生活和文化生活在内的全方位的社会进步过程。然而，坦率地说，与人们对经济改革成就的评价不同，对政治改革的成就充满着争议。典型的争论呈两个极端：一种观点认为，中国的政治改革与经济改革一样，进步迅速，成就巨大；另一种观点则认为，与中国的经济发展不同，中国的政治发展几乎停滞不前，没有多少重大成就。海外一些专家甚至认为，不改革政治只改革经济，正是中国创造经济发展奇迹的原因所在。

其实，上述争论在相当程度上是因为观察问题的立场和视角不同，如果从宏观政治框架上看，那么中国的政治变迁确实很少。中共一党执政的政党体制没有变，人民代表大会和人民政协的基本制度没有变，党领导行政、立法、司法的政治格局没有变，马克思主义主导的一元化政治意识形态也没有变。然而，如果换一种视角和立场，从国家治理的角度来观察中国的政治变迁，就会发现截然不同的另一幅景象：中国的政治生活在过去 30 多年中也同样发生了巨大的变化。例如，从人治开始逐渐走向法治，首次确立了建设法治国家的根本目标，着手建构较为完备的法律体制，政府行为更多地受到法律的约束；从封闭政治逐渐走向透明政治，首次颁布了政务公开的法规，各级党政权力部门逐渐推行政务公开；从管制政府走向服务政府，出台一系列的措施，大幅度减少行政审批事项，同时为公民提供更多的公共服务；从高度集权走向适度分权，中央政府从财政、税收、审批等多个方面向地方政府



分权，同时将更多原先政府管制的事务转交给民间组织，开始向社会分权。

毋庸讳言，国家治理更多属于工具理性的范畴。换言之，无论哪一种社会政治体制中，统治者都希望有更高的行政效率、更加稳定的社会环境、更加完善的公共服务，从而有广泛的民意基础。但是，工具理性与价值理性之间并非存在不可跨越的鸿沟，工具理性的改革通常需要价值理性的指导，而且也或迟或早会催生新的价值理性。更进一步说，国家治理的改革虽然是达到既定政治和经济目标的手段，是一种工具理性的改革，但治理改革本身必然体现着某种政治价值，而且势必导致新的政治需求。因此，我一直坚持认为，治理改革是政治改革的重要内容，甚至也是政治体制改革的组成部分。改革开放以来，中国政治生活的进步与变革，主要体现在国家治理领域和社会治理领域的改革和进步。

迄今为止，我一直是增量改革的倡导者和践行者。我在 20 世纪末提出了“增量民主”理论，并且在 21 世纪初主持发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。在社会各界已有广泛影响力的“中国地方政府创新奖”，便是该计划的重要内容，也是以“增量民主”推动社会政治进步的一个重要尝试。从 2000 年开始，我与中共中央编译局比较政治与经济研究中心的同事们一道，利用“中国地方政府创新奖”这个重要平台，对过去十多年中各级政府的改革创新案例进行了搜集、整理、分析和研究，对其中的先进案例进行了奖励、宣传和推广。可以自豪地说，关于中国的民主治理改革和政府创新，我们中央编译局比较政治与经济研究中心拥有最齐全的案例数据库。我们一直希望能够通过某种方式，使我们的案例数据和研究成果能够为更多的学术同行和党政官员分享，这套丛书便是这种努力的一个重要结果。展示在读者面前的这套《中国的民主治理：理论与实践》，按主题共分十卷，分别由“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员主持编选。这十卷的目录和主编依次是：《民主选举》（闫健）、《民主决策》（陈家刚）、《民主管理》（龙宁丽）、《民主监督》（何增科）、《党内民主》（靳呈伟）、《法治政府》

(李月军)、《透明政府》(刘承礼)、《效率政府》(陈雪莲)、《服务政府》(徐焕)和《社会管理创新》(周红云)。

丛书各卷的选材主要依据“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的案例和成果,但并非局限于此。除此之外,我们还广泛选取了在相关主题方面的经典案例和代表性研究成果。从这个意义上说,这套丛书是我国在民主治理的实践探索和理论研究方面较为重要的一个成果汇编,读者从中可以大体了解 21 世纪以来我国治理改革的现实进展和研究现状。所以,作为丛书的主编,我特别希望这套丛书对于党政部门的实践者来说,具有一定的借鉴意义;对于学术部门的研究者来说,则具有一定的史料价值。

俞可平

2013 年端午节于京郊方圆阁

导 论

社会管理体制改革：现状、创新与展望

周红云

(中央编译局世界发展战略研究部)

本文试图描述我国社会管理体制改革的总体状况,介绍近年来政府在社会管理体制改革与创新方面的进展,并在此基础上分析面临的挑战与问题,最后,提出解决思路或措施。

一、我国社会管理体制改革的政策脉络

2002年,党的十六大报告把“社会更加和谐”列为全面小康社会的目标体系中的一个重要指标,这是党的历届代表大会首次提出“社会建设”的目标;与此相适应,报告又提出了“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”。¹这就使政府职能定位中,“社会管理”成为政府自身

1. 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,北京:人民出版社2002年版,第27页。



建设的重要内容。

2003年10月,党的十六届三中全会《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》特别强调了“完善基层群众性自治组织,发挥城乡社区自我管理、自我服务的功能”。对完善政府社会管理和公共服务职能,强调了六个方面的内容,即完善流动人口管理、深化户籍制度改革,完善就业服务体系,加大收入分配调节力度,加快城乡社会保障体系改革,深化教育体制改革,健全公共卫生体制。¹

2004年10月,党的十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》又提出“党构建社会主义和谐社会的能力”,明确提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制的创新”的四个方面内容:一是要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局;二是要充分发挥基层党组织的作用;三是要充分发挥城乡基层自治组织的作用;四是要充分发挥社团、行业组织和社会中介组织的作用。²通过这“一个格局、三个方面作用”,以期形成社会管理和社会服务的合力,来创新社会管理的体制机制。

2005年2月19日,胡锦涛总书记在省部级“构建社会主义和谐社会”专题研讨班上发表了重要讲话,提出了“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会建设总体要求,从而为社会管理体制创新指明了方向。³

2005年10月,党的十六届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》专门列了一章讲“推进社会主义和谐社会建设”,其中,特别强调“要坚持以人为本,从解决关系人民群众切身利益的现实问题入手”,注重解决社会问题。同时提出要“完善社会利益协调和社会纠

1. 《〈中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定〉辅导读本》,北京:人民出版社2003年版,第21页。

2. 《〈中共中央关于加强党的执政能力建设的决定〉辅导读本》,北京:人民出版社2004年版,第25页。

3. 《提高构建社会主义和谐社会能力》,北京:中共中央党校出版社2005年版,第2页。

纷调处机制”、“建立健全社会预警体系和应急救援、社会动员机制”、“社会治安防控体系建设”等。2006年3月,全国人大审议讨论的《“十一五”规划纲要》第四十二章就社会管理问题进行了专章表述,进一步明确了“十一五”时期社会管理的目标任务。

2006年10月,党的十六届六中全会专门研究了社会建设问题,把“社会建设”与“经济建设、政治建设、文化建设”相提并论,完成了中国特色社会主义伟大事业的完整布局。全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,就“完善社会管理”提出总的要求是:“加强社会管理,维护社会稳定,是构建社会主义和谐社会的必然要求。必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,在服务中实施管理,在管理中体现服务”。¹《决定》又从“强化社会管理和公共服务职能”、“推进社区建设”、“健全社会组织”、“妥善处理社会矛盾”、“完善应急管理体制机制”、“加强社会治安综合治理”等方面提出了一系列重要的战略举措,是当前和今后一个时期进行社会管理和社会管理体制改革的行动纲领。

2007年党的十七大报告强调要“更加注重社会建设”,在宏观层面上为社会管理体制创新确定了原则。再次强调:“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素”。²党的十七大报告还对完善社会管理体制进行了具体的部署。

2008年10月,党的十七届三中全会审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》,从“坚持服务农民、依靠农民,完善农村社

1. 《深入学习实践科学发展观活动领导干部学习文件选编》,北京:中央文献出版社、党建读物出版社2008年版,第245页。

2. 《十七大报告辅导读本》,北京:人民出版社2007年版,第39页。



会管理体制机制，加强农村社区建设，保持农村社会和谐稳定”等，¹对“强化农村社会管理”作出了全面部署，并从健全党和政府主导的维护农民权益机制、加强农村社区建设、深入开展平安创建活动、搞好社会治安综合治理、加强民族团结、依法管理宗教等方面，为农村社会管理和体制创新明确了目标。

2010年，党的十七届五中全会就“加强和创新社会管理”进行了重点阐述和部署。本次全会通过的决议强调指出：要“按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理法律、体制、能力建设。完善法律法规和政策，健全基层管理和服务体系，加强和改进基层党组织工作，发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力”。

2011年，中央举办了以“加强社会管理创新”为主题的省部级主要领导专题研讨班，稍后中共中央政治局对加强和改善社会管理创新又进行了专门研究部署，胡锦涛总书记先后就社会管理创新发表了重要讲话。十一届全国人大四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，正式将“加强和创新社会管理”纳入下一个五年规划，并且用一个整篇的篇幅对此进行论述和部署。

2012年11月，党的十八大报告强调社会建设必须以保障和改善民生为重点；必须加快推进社会体制改革，并提出要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，推进社会体制改革。报告指出了社会体制改革的“四个加快”：加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制；加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系；加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制；加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

1. 《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，北京：人民出版社2008年版，第35页。

表 1 近年关于社会管理的会议及文件汇总表

时间	会议	文件	内容
1998 年	九届全国人大一次会议	《关于国务院机构改革方案的决定》	首次明确提出“社会管理”的概念，将政府的基本职能定位为“宏观调控、社会管理和公共服务”。
2002 年	党的十六大	《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》	首次提出“和谐社会”的要求，突出强调“在服务中实施管理，在管理中体现服务”，并且再次重申了“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的基本政府职能。
2004 年	党的十六届四中全会	《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》	提出“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，并且提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。
2006 年	党的十六届六中全会	《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》	明确提出了加强和改进社会建设和社会管理的历史任务，并将社会主义现代化建设目标发展为“四位一体”的经济建设、政治建设、文化建设和社会建设。
2007 年	党的十七大	《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》	强调要更加注重社会建设，并将社会管理作为社会建设的六大任务之一进行了具体阐述。
2010 年	党的十七届五中全会	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》	就“加强和创新社会管理”进行了重点阐述和部署。本次全会通过的决议强调指出：要“按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理法律、体制、能力建设。完善法律法规和政策，健全基层管理和服务体系，加强和改进基层党组织工作，发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力”。
2011 年 2 月 19 日	以“加强社会管理创新”为主题的省部级主要领导专题研讨班	《胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话》	扎扎实实提高社会管理科学化水平，建设中国特色社会主义社会管理体系。



续表

时间	会议	文件	内容
2011 年 3 月	十一届全国人大四次会议	《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》	正式将“加强和创新社会管理”纳入下一个五年规划，并且用一个整篇的篇幅对此进行论述和部署。
2011 年 5 月 30 日	中共中央政治局会议	《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》	要坚持以人为本、服务为先，多方参与、共同治理，关口前移、源头治理，统筹兼顾、协商协调，依法管理、综合施策，科学管理、提高效能的原则，立足基本国情，坚持正确方向，推进改革创新。要加强和完善社会管理格局，加强社会管理制度建设，加强基层社会管理和服务，完善党和政府主导的维护群众权益机制，加强流动人口和特殊人群服务管理，加强非公有制经济组织、社会组织服务管理，加强公共安全体系建设，完善信息网络服务管理，营造良好社会环境。
2012 年 11 月	党的十八大	《坚定不移走中国特色社会主义道路 夺取中国特色社会主义新胜利》	报告提出要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，推进社会体制改革，并指出社会体制改革的“四个加快”：加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制；加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系；加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制；加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

二、现行社会管理体制：现状、问题与原因

在我国，当行政管理和工商管理已经成为一门独立学科时，社会管理却只是最近几年才受到重视。从理论层面来说，对于什么是社会管理尚未形成一致看法，而关于社会管理理论和社会管理体制的系统研究几近空白；从实践层面来说，虽然社会管理和社会管理体制问题受到党和政府的高度重视，

但是,关于社会管理和社会管理体制改革的实践探索也只是刚刚起步。

(一) 现行社会管理体制的现状

从总体上看,我国对社会管理和社会管理体制的认识和研究还很不充分,现行社会管理体制还很不科学、很不健全,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局¹还远未形成。具体来说,主要表现在以下三个方面:

(1) 作为社会管理主体和基础的公民社会很不发达,公民社会对社会管理的参与程度很低,这极大地限制了更多的社会公共事务管理在公民社会自我组织和自我管理的自我治理中实现。

虽然“中国公民社会正随着市场经济和民主政治的发展而迅速崛起,并且对中国的政治生活、经济生活和社会生活产生日益重大的影响”²,但是,公民社会的发展还存在许多问题,公民社会赖以发展的组织基础非常薄弱,公民社会组织的发展面临许多制度性困境,公民社会组织很不发达,公民的社会参与意识和程度还很低,公民社会领域自我管理所需要的组织载体和公民的志愿精神、公共精神都不同程度地不成熟或缺乏。正如前面提到的,社会的自我管理和自治是社会管理的基本机制,成熟发达的公民社会是社会管理所需要的社会基础,而我国公民社会的现状不能为社会管理提供必要的社会基础,大大限制了在社会的自主、自治和自理的过程中实现社会的基本

1. 1998年的《国务院机构改革方案》就明确提出政府的基本职能是:宏观调控、社会管理和公共服务。党的十六大再次重申了“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”是政府的基本职能。党的十六届四中全会的决定和六中全会的决定,都对改革和完善社会管理体制做出了专门的论述,一致强调要不断加强社会建设和社会管理,努力推进社会管理体制的改革创新。十六届四中全会和六中全会分别从提高党的执政能力和构建社会主义和谐社会的高度,向各级党和政府明确提出了“深入研究社会管理规律,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的要求。

2. 见俞可平:《中国公民社会的制度环境》,北京:北京大学出版社2006年版。



管理。

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》从加强党的执政能力建设和提高构建社会主义和谐社会的高度肯定了公民社会和公民社会组织的作用，突出了公民社会在社会管理中的协同和参与的定位，同时强调“发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力”¹。但是，由于没有强大的公民社会和公民社会组织的存在，所谓公民社会在社会管理中的协同和参与作用无法得到应有的体现和发挥，社会协同、公众参与的社会管理格局远没有形成。

(2) 有限政府的理念尚未确立，市场经济制度有待健全，这些相配套的制度条件已成为政府充分履行社会管理职责的瓶颈和制约因素。

公民社会的自我管理和自治是社会管理的基础，但是，社会管理离不开国家和政府对公民社会和社会公共事务的能动治理。政府在社会管理中应扮演什么样的角色、起什么样的作用、管理哪些社会事务、怎样管理、如何与公民社会组织共同进行社会管理等是政府进行有效社会管理必须厘清的前提性问题。但是，在我国，受长期高度一元化传统社会体制的路径依赖，在旧的社会体制解构向新的体制转轨的同时，处于“传统依赖—解构—体制转轨”三重张力中的政府对自身的管理职能定位不清，有限政府的理念没有确立，对行政管理、市场管理和社会管理职能划分不清，常常造成政府社会管理职能的越位、缺位和错位等现象；再加上我国社会主义市场经济体制建立时间不长，市场经济制度仍有待健全，市场机制的作用得不到应有的发挥、公共产品和公共管理的泛市场化等都是市场机制不健全的表现。政府管理和社会管理职能定位错位、缺位和越位以及市场经济体制的不健全构成了我国社会管理和社会管理体制改革的制度环境，并成为制约政府充分履行社会管

1. 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，北京：人民出版社 2004 年版，第 25 页。

理职能的制度因素，成为我国社会管理和社会管理体制进一步完善的瓶颈所在。

（3）现行社会管理体制很不科学和很不健全。

从公民社会的本质要求和社会本位与共治治理理念的角度看，中国应当建立以社会自我管理和公民广泛参与为前提的政府主导的社会管理体制。现行社会管理体制的不科学与不健全是相伴共生的，没有科学的社会管理体制，就不可能有健全的社会管理体制。现行社会管理体制的不科学和不健全主要表现在如下方面：

从社会管理的制度和规则层面来说，我国对管理职权划分和职能配置的规定、管理对象和领域的设定，以及作为管理基本依据的法律法规及政策的制定等方面都没有科学的认识和研究，例如，我国对社会管理的认识还不清晰，社会管理理念还远没有形成，政府对自身的社会管理职能认识不清，对社会管理应该管什么、怎么管和管到什么程度等这些前提性问题缺乏科学和成熟的理解；国家和政府在对社会管理的过程中，没有设立统筹社会领域管理工作的专门的统一组织，政府对社会的管理都是各自为政、互不相干，缺乏社会管理所需要的全面的社会政策等；政府对经济建设和社会发展的关系认识不足，对社会发展的公共财政投入不足、投入结构不合理等。

从社会管理的组织层面上来说，政府在社会管理体制中的一元主体地位使得政府长期垄断了所有社会公共事务，同时发挥着“掌舵”和“划桨”的双重功能，没有形成社会公共事务多元主体共治的网络。“强政府，弱社会”的大环境造就了传统的社会管理体制，作为社会管理唯一主体的全能政府，既是社会管理的第一负责人，又是社会风险的最后承担者，公民社会组织和公民参与社会管理的空间很小，自治能力差，社会力量和市场力量对政府的依赖性极强，这些都极大地限制了社会力量和市场力量在社会管理中发挥相应的作用，必然带来不健全的政府单边管控社会的管理体制。要想实现对社会的有效管理，就需要努力健全现行社会管理体制，充分发挥公民社会