

INNOVATIVE SOCIAL GOVERNANCE:

创新社会治理

HOW

行动者的逻辑

TO

社会治理要做减法。以人为本，围绕着人增信、增能，发展就有增量。

以政策融合、技术赋能、社会创新、公共服务为底，是当前和未来一个历史时期社会治理的重要工作。

曾红颖

著

PUSH

ORWARD

非外借



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 创新社会治理 行动者的逻辑

INNOVATIVE SOCIAL GOVERNANCE:

HOW TO  
PUSH FORWARD

曾红颖 —— 著

## 图书在版编目(CIP)数据

创新社会治理：行动者的逻辑 / 曾红颖著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.9  
ISBN 978 - 7 - 5201 - 5458 - 1

I. ①创… II. ①曾… III. ①社会管理 - 研究 - 中国  
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 192263 号

## 创新社会治理：行动者的逻辑

---

著 者 / 曾红颖

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 张 媛

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127  
地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029  
网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16  
印 张：15.5 字 数：236 千字

版 次 / 2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 5458 - 1

定 价 / 69.00 元

---

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

## 前 言

社会本身就是一个无边无际的概念范畴，社会中人的复杂性，各类社会主体的多元性、多样性、异构性，加上价值观差异、利益冲突和行为的路径依赖，使社会现象五彩缤纷、社会问题错综复杂、社会矛盾和冲突惊心动魄。社会治理就是保护社会生态多样性、为社会系统朝向既定目标加入机制或基因。所谓机制就是激励或惩戒，它以制度形式存在，作用机理是人们的理性选择——趋利避害，因此合适的制度建构和政策设计要抓住社会矛盾和时代问题的关键点，化解社会冲突、解决社会问题，降低社会运行的摩擦成本。让社会中的多元主体各得其所，美美与共，这样才能使社会和谐程度更高，社会中的人更幸福，社会中的各类组织更有活力和动力。

比机制设计更高一筹的是基因写入，对于社会来讲，基因就是文化自觉、底层的行为逻辑、本能的行动选择。习近平总书记说，文化是一个国家、一个民族的灵魂，四个自信说到底文化自信。一个民族要实现复兴，既需要强大的物质力量，也需要强大的精神力量。文化提供了集体选择的底层逻辑，促进社会共识达成。

当代治理实践是在全球不同国家和地区政策协作协调中产生的新范式，治理的前提是多元主体的存在、问题的复杂性、系统的脆弱性，因此多元协同不是可选项，而是必选项。

社会治理这个概念是中国学者首先提出的，在中国知网数据库检索到的最早关于社会治理的文献是1994年萧伯符发表的《论语与中国社会治理模式探讨》一文，他提出，中国古代社会有三种典型的社会治理模式，以法



家的法治、道家的无为而治以及儒家的德主刑辅的综合治理模式最典型。其实萧伯符说的社会治理等同于国家治理，是大治理的概念。2013年，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次提出国家治理体系和治理能力现代化的目标，此后习近平同志多次论述了社会治理相关内容、工作及要求。在工作层面，社会治理的抓手为综治办，以治安维稳为工作重点；在城市和区域维度，社会事务及公共服务设施安全运行成为社会治理的重要工作；在基层，将社会治理落实到社区、居委会、村委会成为解决社会问题的一个出口。实际上我们有了三个社会治理，一个是学术的，一个是政策的，一个是实践的，在实践维度又有不同层级。

社会治理一定要解决社会问题，但社会治理围绕问题转，只能越转问题越多，没有出路。笔者长期从事社会治理政策研究，从行动者的逻辑出发，认为政策的有效性主要依赖于对现象的精准理解和对问题关键点的准确把握，形成共识是首位的，在共识基础上确定行动的优先领域就是本书的主要工作。

全书共有八章。从逻辑上说包括两个部分，第一部分一至四章是理论构建。第一章提出问题，通过山洪灾害防治案例呈现社会治理问题的复杂性和多维度，笔者在其中梳理出由政府介入引发的责任产生、转移和传递的逻辑，指出社会治理从应对问题入手的超级难度，可能出现被问题埋没、费力不讨好的尴尬局面。第二章从概念共识、国外实践、政府角色变化、绩效评价四个角度，进一步加深对社会治理的理解，明确社会治理从概念到实践、从历史到逻辑的演进历程。第三章论述中国社会治理的当代使命，不是自建学科领域，而是融入时代和国家发展的主线中，和国家发展目标、经济社会统筹目标紧密结合，成为国家治理体系的有机组成部分。社会治理的目标是社会秩序与活力的平衡，约束条件是成本投入，它的作用发挥即社会交易成本。当社会常态运行受到严重外部冲击时，如地震、洪水等，社会治理能力体现为社会正常秩序的快速恢复和重建能力。当代中国处在连续转型时期，经济高速增长带来巨大机会，同时不同阶层的人群把握机会、适应变化的能力不一样，表现出收入和社会地位的快速变化，这种变化带来社会各阶层的

普遍焦虑，建立全民覆盖的社会保障和公共服务制度体系，推动形成对未来强大的、安全的理性预期是当代中国社会治理的阶段性目标。因为社会治理目标是建构外在秩序和内在秩序，因此它的落地绝不能烦琐，底层逻辑必须是积极“无为”，热心“助推”，因势利导，顺势而为。第四章论及社会治理政策的简化，在把握全局的基础上，将社会系统关键治理节点清晰化，聚焦关键矛盾和问题。以主要结构变量为观测点，以增量、增信、增能为原则，把握三条主线，做好三项工作，简化社会治理动作，强化效果。第二部分五至八章对四个重要维度的社会治理创新进行了专题研究，包括政策融合、数据赋能、以公共服务为载体、基层治理与社会创新。

# 目 录

## 第一章 在真实的案例中还原社会治理的现状 / 1

第一节 提出问题：谁对生命安全负责任 / 1

第二节 政府之手：山洪灾害防治体系 / 2

第三节 工作创新：群测群防是有突出中国特色的山洪灾害防治模式 / 4

第四节 行动逻辑：责任的产生、转移和传递 / 9

## 第二章 多角度认知社会治理 / 18

第一节 社会治理概念：从学术范畴到政策范畴 / 18

第二节 国外社会政策转型：社会治理实践难题与方案变迁 / 44

第三节 社会治理实践：从政府全责向多元治理转变 / 56

第四节 社会治理绩效：国内外进展 / 68

## 第三章 中国社会发展进程中的社会治理使命 / 73

第一节 当代中国社会结构与发展阶段 / 73

第二节 当代中国治理阶段性问题和目标 / 98

第三节 聚焦社会治理目标 / 109

## 第四章 简化社会治理政策：聚焦关键矛盾和问题 / 113

第一节 社会治理对象的再认知：社会生态中的社会系统 / 113



第二节 社会治理政策考虑的三项基本原则 / 115

第三节 社会治理三条主线 / 116

第四节 社会治理工作三个重点 / 118

## 第五章 创新社会治理——政策融合 / 128

第一节 创新社会治理政策融合经验 / 128

第二节 公共政策不融合问题 / 134

第三节 创新社会治理加快政策融合的建议 / 137

## 第六章 创新社会治理——数据赋能 / 142

第一节 技术创新对社会治理的挑战 / 142

第二节 大数据带来的宏观治理能力提升 / 147

第三节 大数据带来的基层社会治理革命 / 153

## 第七章 创新社会治理——以公共服务为载体 / 168

第一节 基本公共服务体系 / 168

第二节 基本公共服务质量 / 197

第三节 促进公共服务和社会治理融合发展 / 209

## 第八章 创新社会治理——基层治理与社会创新 / 217

第一节 创新基层社会治理 / 217

第二节 重视网络平台力量 / 220

第三节 支持社会组织开展多元社会创新解决社会问题 / 223

## 参考文献 / 230

## 图目录

- 图 1 - 1 2000 年以来山洪灾害死亡人数及其占洪涝灾害总死亡人数比例 / 3
- 图 1 - 2 2007 ~ 2014 年全国洪涝灾害直接经济损失 / 4
- 图 1 - 3 山洪灾害防治体系示意 / 10
- 图 2 - 1 学术 1.0 词云 / 42
- 图 2 - 2 学术 2.0 词云 / 42
- 图 2 - 3 政策 1.0 词云 / 43
- 图 2 - 4 2018 年全球创新二十大强国 / 53
- 图 2 - 5 我国高校毕业生人数经历的三个阶段 / 64
- 图 3 - 1 改革开放 40 年人口变化趋势 / 74
- 图 3 - 2 1982 ~ 2017 年中国人口结构趋势性变化 / 75
- 图 3 - 3 改革开放 40 年城乡性别人口变迁 / 77
- 图 3 - 4 1978 年以来三大产业就业人数及构成分布 / 78
- 图 3 - 5 改革开放 40 年大学毕业生人数 / 78
- 图 3 - 6 1978 ~ 2017 年我国人均国内生产总值和减贫 / 80
- 图 3 - 7 1984 年前和 2017 年城镇工作类型分布对比 / 80
- 图 3 - 8 收入橄榄形社会结构演变趋势 / 83
- 图 3 - 9 2003 ~ 2016 年我国基尼系数 / 83
- 图 3 - 10 改革开放以来我国城乡人口结构演变趋势 / 98



- 图 3 - 11 我国城乡居民人均可支配收入演变趋势 / 99
- 图 3 - 12 我国城乡居民人均消费支出演变趋势 / 99
- 图 3 - 13 我国东、西部居民人均可支配收入演变趋势 / 101
- 图 3 - 14 我国东、西部居民人均消费支出演变趋势 / 102
- 图 3 - 15 2009 年东、西部地区教育结构 / 102
- 图 3 - 16 2017 年东、西部地区教育结构 / 103
- 图 3 - 17 我国南、北部居民人均可支配收入演变趋势 / 103
- 图 3 - 18 我国南、北部居民人均消费支出演变趋势 / 104
- 图 3 - 19 2009 年南、北部地区教育结构 / 104
- 图 3 - 20 2017 年南、北部地区教育结构 / 104
- 图 6 - 1 朝阳区区划示意 / 155
- 图 6 - 2 朝阳区全模式服务管理系统 / 156
- 图 6 - 3 2013 年全模式服务管理系统发现问题类和工作任务类情况 / 157
- 图 6 - 4 技术网格 / 159
- 图 6 - 5 管理主体 / 159
- 图 6 - 6 监督主体 / 160
- 图 6 - 7 朝阳区两个年度治安相关数据统计 / 163
- 图 6 - 8 朝阳区门前三包责任单位案件最多的 50 家单位 / 164
- 图 6 - 9 城区监督分队人均月均有效立案数 / 166
- 图 8 - 1 基层自治组织 / 219

## 表目录

- 表 2-1 社会治理主题高引用率主要文章一览 / 39
- 表 2-2 分词研究对象 / 41
- 表 2-3 1949 年以来全国高校毕业生人数 / 65
- 表 2-4 2001 ~ 2014 年 18 ~ 69 岁中等收入群体所占比例增长趋势 / 66
- 表 2-5 社会政策评估主要类型 / 71
- 表 3-1 改革开放 40 年人与人之间连接方式和内容的变迁 / 79
- 表 3-2 改革开放 40 年中国社会结构变化 / 81
- 表 3-3 2013 ~ 2017 年全国居民按收入五等分分组的人均可支配收入 / 82
- 表 3-4 2013 ~ 2017 年全国居民收入中产的划分界限 / 82
- 表 3-5 2013 ~ 2017 年全国收入中产比重及其变化趋势 / 82
- 表 3-6 中国家庭储蓄率的不均匀分布 / 84
- 表 3-7 历年主要经济体小学入学率 / 85
- 表 3-8 历年主要经济体中学入学率 / 87
- 表 3-9 历年主要经济体高等教育入学率 / 88
- 表 3-10 历年主要经济体农业从业人员占比 / 90
- 表 3-11 历年主要经济体工业从业人员占比 / 91
- 表 3-12 历年主要经济体服务业从业人员占比 / 93
- 表 3-13 发达国家主要社会结构演变 / 94
- 表 3-14 近年来亚洲主要经济体人均国内生产总值 / 96
- 表 3-15 我国城乡人员就业结构 / 100



- 表 4-1 教育制度里程碑文件梳理 / 124
- 表 4-2 中国改革开放 40 年主要教育制度安排 / 125
- 表 5-1 重要扶贫政策一览 / 129
- 表 5-2 中外信用政策对比 / 137
- 表 6-1 主要学者观点 / 144
- 表 6-2 朝阳区 22 个社区门前三包自查和监督检查 (2014 年 10 月至 2015 年 2 月) / 160
- 表 6-3 案件处置情况 / 160
- 表 6-4 历任城区分队长 2006 ~ 2013 年工作绩效排名统计 / 165
- 表 7-1 “十二五”及“十三五”时期国家基本公共服务内容框架对比 / 169
- 表 7-2 “十三五”时期基本公共教育服务目标人群 / 173
- 表 7-3 “十三五”时期劳动就业服务目标人群 / 174
- 表 7-4 “十三五”时期社会保险服务目标人群 / 175
- 表 7-5 “十三五”时期基本社会服务目标人群 / 176
- 表 7-6 “十三五”时期基本医疗卫生服务目标人群 / 177
- 表 7-7 “十三五”时期基本住房保障服务目标人群 / 178
- 表 7-8 “十三五”时期公共文化体育服务目标人群 / 179
- 表 7-9 “十三五”时期残疾人基本公共服务目标人群 / 179
- 表 7-10 “十三五”时期基本公共教育服务国家基本标准 / 181
- 表 7-11 “十三五”时期劳动就业服务国家基本标准 / 182
- 表 7-12 “十三五”时期社会保险服务国家基本标准 / 184
- 表 7-13 “十三五”时期基本社会服务国家基本标准 / 185
- 表 7-14 “十三五”时期基本医疗卫生服务国家基本标准 / 187
- 表 7-15 “十三五”时期基本住房保障服务国家基本标准 / 189
- 表 7-16 “十三五”时期公共文化体育服务国家基本标准 / 189
- 表 7-17 “十三五”时期残疾人基本公共服务国家基本标准 / 191
- 表 7-18 “十三五”时期国家基本公共服务体系服务项目及对应支出责任 / 193

## 专栏目录

- 专栏 1 “农村空心化”严重制约群测群防的基层能力建设——以甘肃陇南成县长沟村调查为例 / 12
- 专栏 2 世界上最早的社会保障法《伊丽莎白济贫法》及演化 / 46
- 专栏 3 俾斯麦型社会保障模式特点及风险 / 47
- 专栏 4 留守儿童问题演化成社会问题 / 57
- 专栏 5 PX 环境污染群体性事件 / 58
- 专栏 6 女医生自杀反转事件和万州公交车坠江反转事件 / 59
- 专栏 7 “得到”的运营模式及成功经验 / 61
- 专栏 8 吴晓波对中国企业的观察和记录使他获得了指引未来的权力 / 62
- 专栏 9 将“上访者”变为“志愿者” / 63
- 专栏 10 食品安全问题 / 67
- 专栏 11 高考移民问题 / 67
- 专栏 12 麻风病和麻风病防治学会 / 225

## 第一章

# 在真实的案例中还原社会治理的现状

治理是建立在合作基础上的共同管理。“大厦之成，非一木之材也；大海之阔，非一流之归也。”社会治理由政府全面包揽到共建共享共治是一个必然趋势。问题的关键是一个强政府和一个成长型的社会在哪里找到新的平衡点？如何解决社会治理问题？实际上与我们对这个问题的认识深度以及我们对结果的要求精度有密切关系。

本章透过山洪灾害防治过程中基层动员的项目案例呈现一个专业门槛很高的领域如何和基层治理建立起千丝万缕的联系？一个性命攸关的风险由于低频发生如何被大众、基层组织视而不见？

### 第一节 提出问题：谁对生命安全负责任

安全在马斯洛需求曲线上排在较低的层级，似乎是比较容易满足的需求，而实际情况却没那么简单。出生在非洲的儿童 25% 活不过 5 岁，生命安全似乎和国家经济发展阶段及实力相关；以美国为例，2007 年到 2018 年，美国共发生了 47220 起枪击案件，11984 人死亡，人数几乎是 9·11 事件遇难人数的 4 倍，是美军在伊拉克战争中死亡人数的 3 倍。震惊之余，我们不禁想问一个问题：社会秩序不是政府的事权吗？生命至上的美国公共安全体系还做不好吗？2012 年 7 月 21 日至 22 日 8 时左右，北京特大暴雨引发



洪涝灾害，部分地区甚至 500 年一遇，死亡 79 人，其中有 5 人是在城市中遭遇意外。从上述几个例子可以看出，生命安全和国家发展、社会制度、个人安全防范意识、危机应对能力等多个因素相关，任何一个环节出现问题，都可能引发灾难性的后果。我们可透过山洪灾害防治的案例来看责任的产生、转移和传递。

## 第二节 政府之手：山洪灾害防治体系

山洪灾害是指山丘区由于降雨引发的山洪、泥石流、滑坡等对人民生命、财产造成损失的灾害。致灾因素不仅包括特殊的地形地貌、地质构造、降雨量和降雨强度等自然因素，还包括人类对自然资源的开发利用、人类活动对自然环境的影响、工程防洪标准偏低，以及人们对山洪成灾机理认识不清等因素。<sup>①</sup> 我国山洪灾害防治区面积 386 万平方公里，防治区人口 3 亿人。山洪灾害频繁而严重，在活动强度、爆发规模、经济损失、人员伤亡等方面均居世界前列，每年都会造成大量财产损失及人员伤亡，是我国自然灾害造成人员伤亡的主要灾种之一。面对严峻的防御形势，我国在 2003 年起开始编制山洪灾害防治规划，2006 年获国务院批复。2010~2015 年，水利部、财政部加大山洪灾害防治力度，全面开展了山洪灾害防治项目建设。

### 一 国家建设山洪灾害防治体系和项目

以 2006 年 10 月国务院批复《全国山洪灾害防治规划》为起点，历时近 10 年，在水利部门和其他相关部门的大力推动下，我国山洪防治减灾工程基础设施得到明显改善。一是形成了全国联网，节点包括 2058 个县的山洪灾害监测预警系统、省市县联动应急指挥跨部门平台、灾情预警广播系

<sup>①</sup> 张辉、李兴勇、汪吉萍：《黑龙江省山洪灾害预案编制及防御措施探讨》，《中国防汛抗旱》2011 年第 6 期。

统，共布设 14 万套，基本做到了村级覆盖。二是灾情大数据动态采集平台初具规模，“十二五”以来，新建自动雨量、水位监测站 5.1 万个，简易雨量站 17.7 万个，水位站 2.6 万个，做到了水文站乡级覆盖，简易雨量监测设施自然村覆盖。已基本建立起一套从天到地、覆盖全国所有山洪灾害危险点的大数据平台和动态指挥应急网络。

## 二 山洪灾害防治项目取得预期成效

群死群伤现象大量减少。据统计，我国每年山洪灾害死亡人数占洪涝灾害死亡总人数的 60% ~ 80%。近年来，我国山洪灾害死亡人数明显下降，排除各年中特大灾害造成的数据异动情况，如 2010 年甘肃舟曲山洪泥石流灾害，按照年发生 1600 次山洪灾害估算，2010 年以来，山洪灾害造成的群死群伤现象大量减少，平均每 4 次灾害仅造成 1 人死亡，和之前十年相比有明显改善（见图 1-1）。

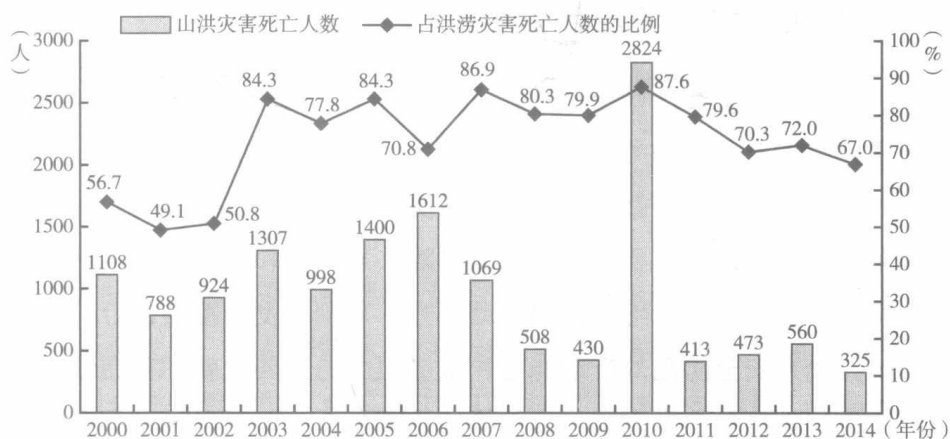


图 1-1 2000 年以来山洪灾害死亡人数及其占洪涝灾害总死亡人数比例

人员伤亡比重下降的同时，财产损失并不减少，甚至日益严重。根据近年来《中国水旱灾害公报》统计，2014 年，全国洪涝灾害造成直接经济损失达 3155.74 亿元，超过当年中央本级医疗卫生总投入（2931.36 亿元），比文化体育和传媒（508.15 亿元）加住房保障支出（2529.78 亿元）总投



人之和还多。值得注意的是，2012年以来，全国洪涝灾害造成的直接经济损失连续几年呈大幅增长态势（见图1-2）。

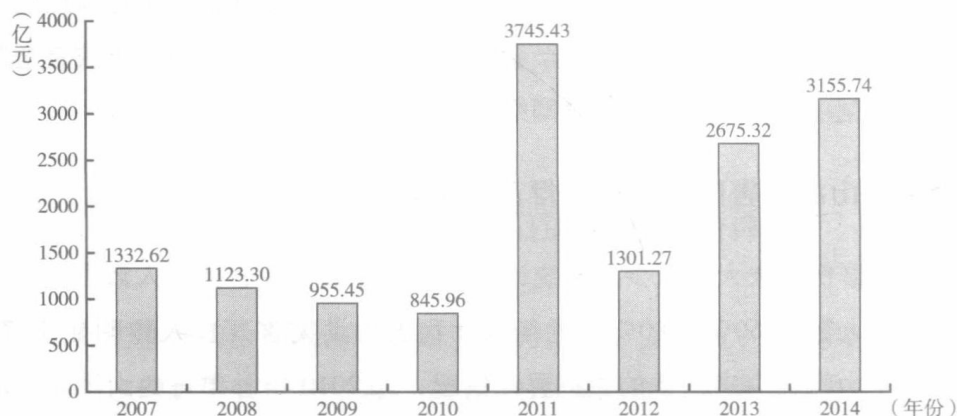


图1-2 2007~2014年全国洪涝灾害直接经济损失

数据来源：《中国水旱灾害公报》（2006~2014）。

### 三 山洪灾害防治出现系统短板

山洪灾害防治主要工作包括基础设施建设和监测预报、预警系统化。基础设施建设有边界，比如河道是按照50年一遇等级修建的，但突然降临百年一遇的灾害，设施安全就靠不住了；监测预报、预警系统化可以做得很完善，但系统效果的发挥需要工作体系来保障。当技术和设施改进优化后，最重要的系统短板是人的风险意识和行动能力。当预警发布覆盖百万、千万级别人群时，个人安全防范的行动能力和基层组织的重要性就不言而喻了。而人员伤亡恰恰是衡量山洪灾害防治结果的关键指标。为了保障山洪灾害防治项目目标落实，水利部门领导在中国广大山洪灾害风险地区建立起以县为单位、县主要领导全面负责到村的群测群防体系。

### 第三节 工作创新：群测群防是有突出中国特色的山洪灾害防治模式

经过长期摸索，山洪灾害防治形成了具有中国特色的群测群防模式。即