



中国社会治理十讲

雷晓康 马子博 等著

中国社会科学出版社

中国社会治理十讲

雷晓康 马子博 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会治理十讲 / 雷晓康等著. —北京: 中国社会科学出版社,
2019. 10
ISBN 978 - 7 - 5203 - 5151 - 5

I. ①中… II. ①雷… 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 200894 号

出版人 赵剑英
责任编辑 孙 萍
责任校对 夏慧萍
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.cssp.cn>
发 行 部 010 - 84083683
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 10 月第 1 版
印 次 2019 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16.25
插 页 2
字 数 220 千字
定 价 78.00 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



内容简介

党的十九大报告提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”，这是对社会治理理念的升华、对社会治理工具的优化以及对社会治理路径的重塑，同时亦契合了新的时代要求与历史使命。本书正是从理论与现实两个维面以及宏观、中观和微观三个维度回应了“共建共治共享”社会治理格局的内涵外延、理论渊源、内容要素以及型构路径。

本书打破既有研究对静态的社会治理制度政策体系的过度关注，转而寻求基于对“共建共治共享社会治理”多元主体间“关系”的界定与重塑来实现社会治理格局的动态均衡化。因此，“共建”指向利益相关者的网络聚合；“共治”表征为利益相关者的“参与—协商—合作”；“共享”显现为利益相关者的资源配置与差序“满足”。通过多元利益相关者“共建共治共享”的行为互动，最终使得社会治理六大要素——环境要素（公共安全体系）、内生要素（社会心理服务体系）、支点要素（社区治理）、内核要素（人民政治权利）、工具要素（公共服务的多元化供给）、标尺要素（“美好生活”体验度评价）——呈现出均衡有序状态。

本书主要荣获以下项目资助

西北大学哲学社会科学繁荣发展计划优秀学术著作出版基金

西北大学研究生质量提升工程项目

西北大学公共管理学科建设项目

前 言

中国特色社会主义进入新时代，人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾成为社会主要矛盾。社会主要矛盾的变化要求我们在继续推进经济发展的同时，着力推进社会事业发展，满足人民群众的社会需要，消除社会事业发展不平衡不充分问题。改革开放40年来，中国社会治理变革经历了行政管理—社会管理—社会治理三个主要阶段，在各领域取得了显著成就。中国特色社会主义社会治理体制、运行机制、治理能力明显提升，人民群众幸福感不断增强。但在新时代，机遇与挑战同在。随着我国经济社会发展，社会利益关系更为复杂，社会矛盾更为多发，社会治理也面临一些需要重视的问题。如，社会主体的持续互动仍然缺乏科学的机制设计，社会活力的深度激发仍然缺乏系统的制度安排，社会主体有效参与的渠道和方式仍在摸索。经过长期实践探索，从宏观到微观，人们对社会治理理念已经形成一些共识。但随着人民美好生活需要不断增长，社会治理面临的具体问题更为复杂，在不同领域如何切实推动公众参与、形成有效社会协商，如何在激发社会活力的同时维护社会秩序，仍需要继续在理论和实践上深入探索。

良好的社会治理是满足人民对美好生活向往的重要条件。新时代的社会治理创新要求我们，必须打造共建共治共享的社会治理。在党的十八届五中全会上，习近平总书记首次提出“构建全民共建共享的

社会治理格局”的思想。随后，党的十九大报告中，习近平总书记再次将“共建共享”深入阐发为“共建共治共享”，并提出打造这一社会治理格局的总体规划。共建共治共享治理理念的提出彰显出一种新的改革取向，即构建以人民为中心，以多元治理为导向，以提供公共服务为重点的社会治理模式。“共建”“共治”“共享”，三者都具有一个“共”字，其中寓意深刻，内涵丰富。所谓“共建”，就是要坚持人民主体地位，依靠全体人民共建发展成果。加强和创新社会治理，必须充分尊重人民的意志，反映人民的意愿，充分发挥人民群众创造历史的巨大智慧和决定力量。所谓“共治”，就是要坚持依靠人民群众治理国家和社会，优化多元的社会治理主体格局，支持人民群众参与社会治理，保证人民当家做主落到实处。所谓“共享”，就是要坚持让全体人民共同享用发展和治理成果，着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。可以说，共建共治共享治理理念的提出，彰显了新时代社会治理理念的新发展，是新时期我们党对当代中国社会治理规律认识的进一步深化。因此，如何构建共建共治共享的社会治理格局，理应是社会治理理论研究的题中之意。特别是在“共享”上升到“十三五”发展的指导理念高度时，如何在理论上首先破题“共建共治共享”的意涵和构建机制，更具迫切性。为此，本书将聚焦“共建共治共享”治理理念，以治理与善治、公共性理论和共享价值理论等为理论基础，着力探讨“全民共建共享社会治理格局”中蕴含的理论与实践问题。

本书从当前最新的社会治理研究和实践出发，明晰共建共治共享社会治理的主体结构要素，界定共建共治共享治理的内容要素，阐释共建共治共享社会治理机制的工具要素，并在统一价值理念的指引下，提出共建共治共享社会治理格局的建构路径与策略。本研究的主要内容包括以下几个方面：第一部分（第一、二讲）从整体上阐释共建共治共享社会治理格局的框架结构，重点探讨构建共建共治共享社

会治理格局的环境背景，通过回顾社会治理的相关研究为理解共建共治共享的社会治理格局提供了研究基础，并从理论层面审视共建共治共享的社会治理格局所包含的要素结构，对其内涵与外延进行抽象概括与阐释。第二部分（第三、四、五、六、七、八讲）以共建共治共享社会治理格局建设理论为分析框架，以当前社会治理生态为基本依据，结合共建共治共享视角，综合构建共建共治共享统挈下的公共安全治理体系、社会心理服务体系、社区治理体系、人民政治权利建设体系、公共服务多元供给体系以及“美好生活”体验评价体系。依托协同治理、社会资本、制度主义等理论视角，联系社会治理困局，分别从共建共治共享社会治理格局六大核心体系当前治理现状出发，深入探析典型案例，精准甄别治理难题，溯源提取关键影响变量，凝练总结突出矛盾，进而改革优化、创新提升社会治理的路径和策略，以实现各体系的熔融共生、社会治理格局的共建共治共享。第三部分（第九、十讲）在对共建共治共享的社会治理格局进行系统分析的基础上，从宏观角度明确共建共治共享社会治理的运行机制，并提出共建共治共享社会治理的实现路径。同时，重新审视在新时代背景下社会治理发展面临的挑战和时代环境，由此探究新时代社会治理的趋势和发展路径。

目 录

第一讲 导论	(1)
第一节 问题的缘起	(2)
第二节 研究回顾	(9)
第三节 对本书的鸟瞰	(20)
第二讲 社会治理的内涵与要素结构	(30)
第一节 共建共治共享社会治理的理论渊源	(30)
第二节 整合化:多源理论系络下的共建共治共享 社会治理	(40)
第三节 概念释义与要素结构	(42)
第三讲 社会治理的环境要素	(50)
第一节 公共安全体系共建共治共享的理论和 现实背景	(50)
第二节 共建共治共享的公共安全体系的内涵与 内容要素	(56)
第三节 传统公共安全体系存在的主要问题	(63)
第四节 传统公共安全体系存在问题的原因	(67)

2 中国社会治理十讲

第五节	共建共治共享公共安全体系的建构路径	(71)
第四讲	社会治理的内生要素	(81)
第一节	共建共治共享视阈下的社会心理服务治理的 内涵及内容要素	(82)
第二节	社会心理服务治理的现状分析	(90)
第三节	社会心理服务治理的问题探究与溯因	(93)
第四节	社会心理服务治理典型案例探析	(97)
第五节	共建共治共享视阈下的社会心理服务治理 路径与策略构建	(100)
第五讲	社会治理的支点要素	(102)
第一节	相关研究现状与述评	(102)
第二节	新时代共建共治共享视域下的社区治理 内涵及内容要素	(108)
第三节	当前中国社区治理存在的现实问题	(113)
第四节	当前中国社区治理问题的制约因素	(116)
第五节	新时代共建共治共享视阈下的社区治理 创新路径	(119)
第六讲	社会治理的内核要素	(126)
第一节	共建共治共享的社会治理视域下人民政治 权利理论和现实背景	(127)
第二节	共建共治共享的社会治理视域下人民政治 权利的内涵与内容要素	(129)

第三节	社会治理过程中人民政治权利赋予、行使与效力现状·····	(136)
第四节	社会治理过程中人民政治权利体系建设问题甄别与溯因·····	(139)
第五节	共建共治共享的社会治理视域下人民政治权利体系建设的路径与策略·····	(141)
第七讲	社会治理的工具要素·····	(145)
第一节	公共服务多元化供给的理论与现实背景·····	(145)
第二节	公共服务多元化供给的内容要素·····	(150)
第三节	公共服务多元化供给的问题与溯因·····	(156)
第四节	典型案例分析·····	(160)
第五节	共建共治共享视域下的公共服务多元化供给的路径与策略构建·····	(164)
第八讲	社会治理的标尺要素·····	(167)
第一节	人民“美好生活”评价的理论和现实背景·····	(167)
第二节	“美好生活”体验度评价的内容要素·····	(172)
第三节	“美好生活”体验度评价的现状与问题甄别·····	(195)
第四节	“美好生活”体验度评价的指标体系构建·····	(199)
第九讲	走向共建共治共享的社会治理新格局·····	(204)
第一节	共建共治共享社会治理的内涵的再审视·····	(204)
第二节	共建共治共享社会治理的机制运行·····	(208)
第三节	共建共治共享社会治理的实现路径·····	(213)

4 中国社会治理十讲

第十讲 新时代社会治理发展的挑战、趋势与因应	(218)
第一节 新时代社会治理的环境与挑战	(218)
第二节 新时代社会治理的发展趋势	(223)
第三节 新时代社会治理的发展因应	(228)
第四节 结语	(231)
参考文献	(232)
后 记	(247)

第一讲

导 论

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。进入新时代，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长；同时，中国发展的不平衡不充分，已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。因此，我们要在继续推动发展的基础上，进一步加强和创新社会治理，而新时代对于社会治理的要求就是要打造共建共治共享的社会治理新格局。

所谓“新”体现在新理念、新格局、新机制、新工具等方面。新理念意味着社会治理新格局必须坚持以人民为中心的治理理念，这是新时代共建共治共享的社会治理新格局的核心与关键；新格局则强调由原来的政府垂直化、单一的治理格局向纵横伸延、多元化的治理格局转变，突出“全民”在参与社会治理方面的重要性和必要性；新机制表明既要坚持党和政府的领导，又要坚持人民当家做主，充分调动广大群众当家做主、依法参与社会治理以及自我管理的积极性；新工具体现为由传统单一的管控规制方式向多元化的协作共建共治方式转变，实现从“政府本位”走向“社会本位”的转变，而这些新变化无疑都需要共建共治共享的社会治理模式来实现。

第一节 问题的缘起

“社会治理”作为当前中国公共行政创新实践中最活跃的元素，其话语的产生及探讨深受西方治理理论和社会发展实际的影响。20世纪80年代以来，复杂型社会的莅临导致公共事务的不可治理性增加，政府和管理中出现的一系列问题促使其治理范式的转变成为可能。随着公民意识的觉醒和社会民主的扩散，公民政治参与的诉求日益高涨，中国情境下的国家治理能力与治理体系现代化的提出，社会各界正探索建立新型社会治理的图式，以求在回应中国当下的治理关键领域和治理困境中，为“社会治理”格局的实现提供一个构建框架和发展视域。

自党的十八届三中全会提出社会治理的改革理念之后，社会治理理念取代了社会管理概念。党的十八届五中全会在关于加强和创新社会治理的论述中，又提出了“推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”的战略部署，全民、共建、共享等一系列新理念的提出为社会治理格局的建设路径指明了方向。党的十九大报告指出：“加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会治理体制……打造共建共治共享的社会治理格局。”至此，社会治理格局新的建设方向实现了向共建、共治、共享的转变。

一 复杂型社会的莅临：公共事务的不可治理性增加

20世纪80年代以来，人类社会进入了全球化、后工业化进程中。与全球化、后工业化运动相伴随的，是社会的高度复杂性和高度不确定性。应当看到，全球化、后工业化既是对资本主义世界化以及工业

社会的否定，也是整个工业社会历史阶段全部政治、经济、文化发展的结果。特别是资本主义精神，造就了这样一个高度复杂性和高度不确定性的时代。

全球化是当今世界发展最引人注目的重大趋势。它是经济、政治、文化、社会关系、社会矛盾以及解决矛盾与实现方式等各种因素相互联系、相互影响的过程与结果，具有超越国界和意识形态的普遍性。全球化推进了社会的复杂性和不确定性，要求政府切实承担起公共事务治理的职责，加大对社会风险治理的防控。在全球化时代，建立“有限政府”已成为必然趋势，全球化的行政管理需要广阔的视野去面对全球公共问题，需要运用现代通信、信息等技术手段去处理全球公共问题，建立起透明的、高效的、负有责任的行政管理系统。

“后工业社会”的提出者贝尔认为，后工业社会的经济基础从生产经济转变为服务经济，后工业社会是超越了传统的大工业生产而以服务业为主体的经济形态，以回应消费对象为特征，满足个性化需求。后工业社会中大规模的服务业发展首先对产业组织产生了影响，人们开始抨击政府的规模和效率，要求政府应以顾客为导向，政府的公共服务应以公众满意度为取向。^①正如奥斯本所言，“今天的环境要求各种体制机构对顾客做出反应，提供多种多样的服务选择，不是靠下命令而是靠说服和奖励刺激来实现领导，给他们的雇员以使命感和控制感”^②。

在高度复杂性和高度不确定性条件下，在全球化、后工业化进程中，日渐衍生出以民主改革、社会建设和良政善治为核心的公共话语体系。我们越来越强烈地感受到，“持续而无所不在的监督、泰勒式

^① [美] 丹尼尔·贝尔：《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》，商务印书馆1985年版，第21页。

^② [美] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒：《改革政府》，上海译文出版社2013年版，第111页。

的严格的规章制度和严厉的制裁措施，所有这些都需要众多的行政办公室和庞大的军队去守卫已占领的地盘”^①。在政府这里，就是以“规模的膨胀”这一屡次改革无法解决的问题出现的。只要存在着管理及其控制追求，无论私人部门还是公共部门，都会遇到强烈的机构和人员增长压力，只不过私人部门的成本核算能够使它在被迫做出权衡后而放弃一些管理和控制冲动，而公共部门则缺乏这种抑制力量。正是由于这一原因，在承认管理型政府的历史合理性前提下，学界正在试图探索新型政府治理图式的构想，目的就是希望政府从思想观念上与管理活动中放弃对管理和控制的追求。在高度复杂性和高度不确定性的条件下，按照管理和控制的思路去看社会，将会发现：社会需要管理和控制的事项十分繁杂，而且每日每时都爆炸性地涌现新的需要管理和控制的事项，人们正处于一个风险型社会之中。所以，我们首先需要解决的问题就是让政府从管理和控制的惯性中解脱出来。总而言之，复杂社会已经莅临，公共事务的不可治理性正在增加。

二 政府绩效赤字与信任危机：政府治理范式的转变

传统公共行政模式在其发展与运行中存在着一系列的问题，主要表现在由于政府是服务的唯一提供者，因而缺乏有效竞争，导致政府效率低下和绩效赤字，公众难以进入政府的公共事务管理中，难以形成有效的问责和监督系统，最终产生了政府绩效赤字和信任危机等问题。

20世纪80年代以来，在世界范围内来看，一种新的治理范式正在形成——新公共管理。任何新的范式都需要具备与先前研究所与众不同的预设。相较于传统公共行政，新公共管理的内涵变化很大，经济合作与发展组织（OECD）列举了它的主要观点。

^① [英] 齐格蒙特·鲍曼：《被围困的社会》，江苏人民出版社2006年版，第12页。

在大多数成员国，公共管理改革已涉及重大的文化变迁以适应一种新的公共管理典范，它试图把现代管理方法和经济学的逻辑规范结合起来——尽管仍然保持公共服务的核心价值。这种新的管理典范强调结果，尊重金钱的价值，运用目标管理方法完成任务，运用市场与市场机制、竞争与选择，通过权利、义务、责任的协调一致向工作人员下放权力。

在我国社会治理的情境下，新管理范式可以被吸收和借鉴，其特点如下。

第一，变政府导向为民众导向。传统的政府治理模式是一种自上而下政府主导型的管理过程，民众对政府绩效没有发言权，仅处于被动接受地位，这就排除了民众在公共领域中的作用。在现代民主政治体制下，虽然民众有了通过自己的代理人（议会代表）表达意愿的机制，但政治家们试图在政治行政二分法下通过政治责任机制与行政责任机制的衔接解决公共责任问题，实现民主治理的目的。

第二，变对公共事务垄断为对公共事务竞争。传统的政府治理模式中，政府既是公共政策的制定者，又是公共物品和公共服务的生产者和提供者，形成了对公共物品和公共服务的垄断局面，而公民在公共物品消费中具有不可选择性，政府部门及其公务员缺乏来自外部的竞争压力，最终导致服务质量低下。兴起的新公共管理则主张，应实现政府政策职能与管理职能的分离，也就是“掌舵”和“划桨”分开，政府着重制定公共政策，在此基础上引入竞争机制，实现公共物品和公共服务供给的多元化。

第三，变集权为分权。虽然长期以来存在着民主和参与的呼声，存在集权还是分权的争论，行政权在政治体系中受到来自其他机构和选民的制约，但总的来说，在官僚体制内的行政权一直体现为一种集权，权力往往集中于各种类型和层次的金字塔体制的上层，分权只是一个暂时的现象。在信息时代的今天，这种集权的体制就显得难以适