

# 现代社会治理工作读本

主编：杨述明

副主编：覃国慈



## 目录

现代社会治理工作读本.....	9
序言.....	9
前言.....	11
第一章 何谓社会治理？.....	14
第一节 社会治理理论溯源.....	14
一、西方治理理论主要观点.....	14
二、中国古代治理思想.....	16
三、中国当代治理理论.....	19
第二节 社会治理与社会管理.....	22
一、社会治理的内涵.....	22
二、社会治理与社会管理的关系.....	23
三、社会治理与社会管理的区别.....	23
四、社会治理的基本要求.....	24
第三节 从管理走向治理.....	26
一、从管理走向治理是人类社会管理模式变迁的结果.....	26
二、从管理走向治理的国际经济社会环境.....	27
三、改革开放以来中国社会治理的变迁.....	28
第四节 社会转型与社会治理.....	32
一、社会结构转型带来的挑战.....	32
二、时空压缩效应带来的挑战.....	33
三、利益主体多元化带来的挑战.....	34
四、基本民生建设带来的挑战.....	34
五、管理体制变革滞后带来的挑战.....	35
小结.....	35
第二章 现代社会治理包括哪些内容？.....	37
第一节 现代社会治理的统领：.....	37
国家治理体系与治理能力现代化.....	37
一、国家治理体系与治理能力的内涵.....	37
二、衡量国家治理体系与治理能力现代化的标准.....	38
三、实现国家治理体系与治理能力现代化的主要途径.....	38
第二节 社会治理主体及其作用的发挥.....	40
一、政府.....	40
二、社会组织.....	41
三、企事业单位.....	42
四、社区.....	43
五、人民群众.....	46
第三节 现代社会治理的基石：民主、法治与文明.....	46
一、民主与现代社会治理.....	47
二、法治与现代社会治理.....	49
三、文明与现代社会治理.....	50
第四节 现代社会治理的目标任务.....	51
一、协调社会关系.....	51

二、解决社会问题.....	53
三、维护社会稳定.....	56
四、规范社会行为.....	57
五、促进社会公正.....	58
六、建设和谐社会.....	59
小结.....	60
第三章 现代社会治理的主要形式有哪些? .....	61
第一节 源头治理.....	61
一、源头治理的内涵.....	61
二、源头治理的要求.....	61
(一) 以改善民生为出发点进行社会建设.....	61
(二) 以核心价值观为基点进行精神文明建设.....	65
(三) 以民主政治为取向进行社会体制变革.....	67
(四) 以法治为基石进行制度建设.....	68
第二节 参与治理.....	70
一、参与治理的内涵.....	70
二、参与治理的特征.....	71
三、参与治理的形式.....	72
(一) 城市社区自治.....	72
(二) 农村基层民主自治.....	73
(三) 社会组织的参与.....	73
(四) 市场主体的参与.....	75
第三节 合作治理.....	76
一、合作治理的发展背景.....	76
二、合作治理的内涵.....	76
三、合作治理面临的困境.....	77
第四节 综合治理.....	78
一、综合治理提出的背景.....	78
二、综合治理的内涵.....	79
三、综合治理的实现途径.....	80
(一) 注重发挥市场的作用.....	80
(二) 充分发挥法律的作用.....	80
(三) 促进综合治理社会化.....	81
(四) 实现综合治理信息化.....	81
第五节 基层治理.....	81
一、基层治理的内涵.....	81
二、基层治理的构成.....	82
三、我国基层治理的基本路径.....	83
第六节 动态治理.....	84
一、动态治理的内涵.....	84
二、动态治理的基本框架.....	85
三、动态治理的本质.....	85
四、实现动态治理的基本路径.....	86
(一) 政策制定的动态性.....	86

(二) 充分发挥嵌入性学习的作用.....	86
(三) 注重人才的培养和管理.....	86
小 结.....	87
第四章 从哪些方面构建现代社会治理体系? .....	88
第一节 制度体系.....	88
一、法制体系.....	89
二、激励制度体系.....	91
三、协作制度体系.....	92
第二节 组织体系.....	93
一、扁平化.....	94
二、立体化.....	95
三、网格化.....	97
第三节 功能体系.....	99
一、社会动员功能.....	99
二、社会组织功能.....	100
第四节 方法体系.....	101
一、法律手段.....	102
二、行政手段.....	102
三、经济手段.....	103
四、道德手段.....	103
五、教育手段.....	104
第五节 社会治理评价体系.....	104
一、评估价值取向.....	105
二、评估指标体系.....	105
三、评估主体.....	106
四、评估方式.....	106
五、评估结果.....	107
六、评估法律与制度.....	107
小 结.....	107
第五章 如何应对群体性事件? .....	109
第一节 转型期群体性事件的类别及特点 .....	109
一、群体性事件的含义.....	109
二、群体性事件的类别.....	110
三、群体性事件的特点.....	114
(一) 规模与数量呈上升趋势.....	114
(二) 主体多元化、诉求多样化.....	114
(三) 维权事件日趋主导地位.....	115
(四) 无直接利益参与者增多.....	115
(五) 现代媒体作用日益凸显.....	116
(六) 非理性因素影响群体行为.....	116
(七) 事件复杂性增大应对难度.....	116
第二节 群体性事件的诱发原因.....	117
一、利益冲突是造成群体性事件的直接原因.....	117
(一) 不合理的社会结构埋下利益冲突导火索.....	117

(二) 民众合理利益受损点燃群体性事件导火索.....	118
二、社会怨愤情绪积累是发生群体性事件的心理诱因.....	118
(一) 收入差距扩大是社会怨愤情绪形成的经济原因.....	118
(二) 政府角色异化是引发社会怨愤情绪的政治原因.....	119
三、利益均衡机制失衡是群体性事件产生的深层原因.....	120
(一) 利益表达机制部分失灵.....	120
(二) 强弱群体利益博弈失衡.....	121
四、公众法律观念淡薄是群体性事件产生的法制原因.....	123
五、政府应对失当是群体性事件升级的主要原因.....	123
第三节 群体性事件的社会影响.....	125
一、群体性事件的积极作用.....	125
二、群体性事件的消极影响.....	126
第四节 群体性事件的防控治理.....	127
一、转变认知偏差是治理群体性事件的前提.....	127
二、完善利益协调机制是减少群体性事件的根本.....	128
三、注重事前预防是治理群体性事件的关键.....	130
(一) 健全多方协作的多元治理体系.....	131
(二) 建立以社区为重点的三级预警体系.....	131
(三) 构建动态的社会心态疏导机制.....	132
四、提升应急管理能力和应对群体性事件的有效方式.....	132
(一) 注重第一现场.....	132
(二) 重视舆论引导.....	133
五、依法处理和重塑形象是群体性事件的事后处理重点.....	134
小 结.....	135
第六章 如何保障公共安全?.....	136
第一节 风险社会公共安全面临的挑战.....	136
一、科技风险增多.....	137
二、社会转型风险凸显.....	139
三、风险转嫁几率加大.....	141
四、恐怖主义威胁抬头.....	143
第二节 我国公共安全问题的现状.....	147
一、公共安全问题多样化.....	147
二、公共安全影响扩大化.....	148
三、安全应对社会参与不足.....	149
四、公众安全需求不断提升.....	150
五、安全管理日趋完善化.....	151
第三节 公共安全问题频发的原因分析.....	153
一、风险意识薄弱是公共安全问题频发的个人原因.....	153
二、企业逐利本性是公共安全问题频发的重要诱因.....	154
三、政府管理缺位是公共安全问题频发的根本原因.....	156
第四节 公共安全治理的体制机制创新.....	158
一、树立新公共安全观.....	158
二、开展公共安全教育.....	160
三、调动社会参与积极性.....	163

四、提高安全管理能力.....	165
小 结 .....	166
第七章 怎样防治“城市病”？ .....	168
第一节 城市社会的特性.....	168
一、城市社会结构.....	168
二、城市人口结构.....	169
三、城市家庭结构.....	171
四、城市居住结构.....	173
五、城市社会分层.....	174
六、城市社会组织.....	175
七、城市生活方式.....	176
第二节 城市社会治理的概况.....	178
一、城市社会治理的嬗变.....	179
二、现行城市社会治理体制的弊端.....	180
三、城市社会治理面临的挑战.....	181
（一）社会阶层分化，各种矛盾凸显.....	181
（二）流动人口增多，多种问题交织.....	181
（三）利益诉求多元，信访压力重重.....	182
（四）社会失范攀升，规范行为任重道远.....	182
第三节 我国“城市病”的具体表现及产生原因.....	183
一、“城市病”的具体表现.....	183
二、“城市病”的产生原因.....	188
第四节 现代社会治理与“城市病”.....	191
一、改进城市治理理念.....	192
二、科学制定发展规划.....	192
三、均衡配置公共资源.....	193
四、构建合理城镇体系.....	194
小 结 .....	195
第八章 怎样完善农村治理？ .....	196
第一节 社会变迁与农村治理演变.....	196
一、社会变迁的涵义.....	196
二、我国农村治理的变迁.....	196
（一）乡里制的萌芽和形成.....	197
（二）从乡里制向保甲制、乡官制、职役制的过渡.....	197
（三）保甲制和职役制的混合模式.....	198
（四）乡里制度和保甲制度的瓦解.....	199
（五）建国初期的“议行合一”制和“政社合一”制.....	199
（六）改革开放后的“乡政村治”.....	200
第二节 新型城镇化背景下的农村治理.....	201
一、新型城镇化的基本内涵.....	201
二、新型城镇化背景下农村治理面临的挑战.....	201
（一）人口流动加剧，增加了社会治理难度.....	201
（二）公共服务供给不足，社会矛盾凸显.....	202
（三）乡村人才缺乏，治理能力较弱.....	202

(四) 农村基层组织凝聚力下降, 执行力不强 .....	202
(五) 人口空心化, 虚化了治理主体 .....	203
(六) 集体经济衰败, 弱化了经济基础 .....	203
(七) 基层腐败滋生, 侵蚀了治理根基 .....	204
第三节 农村社会治理面临的困境 .....	204
一、政府管理与村民自治的矛盾 .....	204
二、政府包揽与简政放权的困扰 .....	205
三、政府利益与农民利益之间的博弈 .....	205
四、司法救助与政治救助的本末倒置 .....	206
五、个体分散与组织整合的冲突 .....	206
第四节 完善农村社会治理的路径 .....	206
一、充分发挥政府的引导作用 .....	207
二、努力促进治理主体的多元化 .....	207
三、高度重视农村社会治理人才队伍建设 .....	207
四、根据经济发展水平选择治理模式 .....	208
小 结 .....	208
第九章 如何消除社会贫困? .....	210
第一节 社会贫困的实质及成因 .....	210
一、社会贫困的实质 .....	210
二、社会贫困的成因 .....	213
第二节 社会贫困与现代社会治理 .....	218
一、社会贫困是现代社会治理的应有之义 .....	219
二、高效现代治理为解决贫困问题提供了保障 .....	220
三、社会贫困与现代社会治理是双向互动的过程 .....	221
第三节 我国社会贫困治理的回顾 .....	221
一、计划经济时期的贫困治理(1949年-1978年) .....	221
二、体制改革推动下的贫困治理(1978年-1985年) .....	222
三、开发式扶贫时期的贫困治理(1986年-2000年) .....	223
四、综合扶贫时期的贫困治理(2001年-至今) .....	225
第四节 社会贫困治理的难点及对策 .....	227
一、社会贫困治理的难点 .....	227
二、社会贫困治理的方略 .....	231
小 结 .....	240
第十章 怎样治理虚拟社会? .....	242
第一节 虚拟社会的特点 .....	242
一、虚拟性 .....	242
二、自由性 .....	242
三、开放性 .....	243
四、交互性 .....	243
五、即时性 .....	243
六、主体多元性 .....	244
七、信息广泛性 .....	244
第二节 虚拟社会中的越轨行为与发展态势 .....	244
一、虚拟社会的积极作用 .....	244

二、虚拟社会中的越轨行为 .....	246
三、越轨行为的发展态势 .....	253
第三节 我国虚拟社会治理中存在的问题 .....	255
一、法律法规不够健全 .....	256
二、治理体制存在缺陷 .....	256
三、治理方式方法落后 .....	257
四、治理能力储备不足 .....	257
五、网络道德素养缺失 .....	258
第四节 提升虚拟社会治理能力 .....	258
一、加强治理理念创新 .....	258
二、不断完善法律法规 .....	259
三、创新治理体制机制 .....	259
四、开展思想道德教育 .....	260
五、加强“治网”能力建设 .....	260
六、强化互联网行业自律 .....	261
七、严惩违法犯罪行为 .....	262
八、积极参与国际合作 .....	262
小 结 .....	263
第十一章 如何提高社会信用度? .....	264
第一节 信用建设与现代社会治理 .....	264
一、信用建设是实现我国社会治理目标的主要手段 .....	265
二、信用建设是构建我国现代社会治理体系的必然选择 .....	265
三、信用建设是提升我国现代社会治理水平的迫切需要 .....	266
第二节 我国社会信用的现状 .....	267
一、个人信用现状 .....	267
二、企业信用现状 .....	269
三、政府信用现状 .....	273
第三节 信用危机的原因及危害 .....	274
一、信用危机的原因 .....	275
二、信用危机的危害 .....	278
第四节 构建社会信用体系 .....	281
一、社会信用体系的涵义 .....	281
二、构建社会信用体系的必要性 .....	282
三、构建我国社会信用体系 .....	283
小 结 .....	288
第十二章 国外社会治理有何借鉴? .....	289
第一节 主要发达国家的社会结构与治理 .....	289
一、发达国家社会结构的主要特征 .....	289
二、主要发达国家的社会治理概述 .....	291
三、发达国家社会治理的发展阶段及其特点 .....	299
第二节 发展中国家或地区转型期的社会治理 .....	303
一、俄罗斯的社会治理 .....	303
二、越南的社会治理 .....	304
三、印度的社会治理 .....	305

四、韩国的社会治理 .....	306
五、台湾地区的社会治理 .....	306
第三节 借鉴与启示 .....	307
一、国外社会治理的经验 .....	307
二、对我国社会治理的启示 .....	311
小 结 .....	313

# 现代社会治理工作读本

## 序 言

雷洪

党的十八届三中全会提出的创新社会治理体制、提高社会治理水平，是各级党组织的任务、各级政府的任务，也是全社会的责任。那么，究竟如何理解社会治理？如何去实现社会治理体制的创新？由谁进行社会治理、实现社会治理体制的创新？如何才能提高社会治理的水平？等等。回答或回应这些问题，既需要理论和学术的探讨、提炼、创新，也需要社会实践的丰富、发展、总结。《现代社会治理工作读本》对社会治理的若干问题作了具有实践意义的回应。

《读本》解释了社会治理的基本内涵，对社会治理的含义、对象、主体等提供了较为准确、又详细的解释，也阐明了社会治理的各类主体及作用，这对于理解社会治理与人们日常生活的关系、理解社会治理的实际工作和对象、理解社会治理的社会责任，都有很好的启示和帮助。

《读本》区分了不同主体参与社会治理的方式，区分了不同层面社会治理的方式，还区分了社会治理的不同具体方法手段。从不同角

度、不同层面对社会治理的方法、形式、途径等，作了较为清晰、又详细的归纳、说明。这对于理解社会治理与日常工作的关系、理解社会治理的操作性、可行性，都是较合适的说明、阐释。

《读本》对社会治理面临的诸多重大问题、难题，做了一定的分析和解释。关于公共安全事件、群体性事件、城市生活的矛盾、农村面临的困境及城市化趋势、贫困人群、网络社会的越轨等等，《读本》均对其发生、存在的原因作了分析，对其如何通过治理而缓解、消除作了探讨。社会治理面临的这些重大问题、难题，既是政府工作中关注的重点问题、着力的重点问题，也是百姓的热门话题、关注的焦点问题，这个《读本》对社会各方的关注、话题、问题，可以说是有一个基本的回应。

而且，《读本》所述社会治理诸方面的许多思路和对策、办法和措施，都透出对近年来各地、各级政府和人民群众社会实践的描述，或者说对我国进行社会管理、社会治理的丰富实践过程的归纳和展现，因此在一定程度上显示和提供了一些有益的“中国经验”。“中国经验”既是我国人民群众社会实践中具有一定理论意义的总结，也是马克思主义理论成功的“中国化”，其形成不仅需要经过长期、丰富的社会实践过程，也需要经过理论视野和学术探讨的发现、总结。《读本》中显示出的一些“中国经验”，对于我们深入理解社会治理创新、提高社会治理水平，可有更多的启示、收获。

总之，《读本》面向基层工作、面向百姓、面向现实社会，将关于社会治理的“政府话语”、“学界话语”、“百姓话语”较好地结合，

让基层政府更合理、更准确认识社会治理,有助于在工作实践中参考、借鉴;让百姓对社会治理看得更明白、看得更全面,有助于主动参与和承担责任;也让学界、理论工作者对社会治理的研究有启发,更深入理解让理论变为社会实践的重大意义。

2014年9月20日

于华中科技大学社会学系

## 前 言

2013年,党的十八届三中全会要求创新社会治理体制、改进社会治理方式。

此次会议将社会治理摆在特别重要的突出位置，使社会治理迅速成为社会关注的焦点。事实上，自2004年党的十六届四中全会提出“加强社会建设和管理”以来，全国上下都在积极探索社会管理创新。在此历史条件下，由“社会管理”转变为“社会治理”，基层实际工作中，人们难免产生困惑，比如：究竟何谓社会治理？社会治理与社会管理有什么区别？社会治理的理论渊源是什么？社会治理的主要任务是什么？社会治理的主要形式有哪些？怎样构建社会治理体系？如何进行社会治理？等等。顶层设计最终要在基层落实，只有把这些问题厘清了，实际工作部门，尤其是奋斗在社会治理一线的领导干部们才好具体操作。再者，社会治理离不开社会的参与，只有把这些问题讲清楚了，才有可能集聚来自党委、政府、社会组织、社区、广大群众等各个方面的力量。正是出于这个原因，湖北省社会科学院社会学研究所和社会治理研究中心才倾力撰写《现代社会治理工作读本》（以下简称《读本》）这本科普性读物，希望该书的问世有助于上述问题的答疑解惑，能够对社会治理工作实践的推动尽绵薄之力。

《读本》试图以社会学、公共管理学与政治学等学科为依据，通过理论与实践相结合、国外经验与国内实际相结合等方式来生动而详细地阐述问题。全书共十二章。第一章从社会治理的基本内涵、理论渊源、历史变迁等方面来说明“何谓社会治理”；第二章从社会治理的统领、社会治理的基石、社会治理的主体及社会治理的任务等方面来阐述社会治理的主要内容；第三章从源头治理、参与治理、综合治理、合作治理、基层治理、动态治理、社会自治等方面来分析社会治理的主要形式；第四章分别从制度体系、组织体系、功能体系、方法体系、评价体系、保障体系等层面来阐释如何构建社会治理体系；第五章着重论述群体性事件的类别、特点、诱发原因、社会影响及防控治理；第六章从风险社会的视角来说明我国公共安全的现状、问题频出的原因及治理的体制机制创新；第七章从分析城市社会的特征入手，讨论“城市病”的具体表现、产生根源及治理方法；第八章从农村社会变迁的视角，论述城镇化背景下农村社会治理面临的困境、推进模式及创新路径；第九章致力于探讨社会贫困的实质、成因、治理难点及方略；第十章着重分析虚拟社会中的越轨行为及其发展态势，以及提升虚拟社会治理能力的对策；第十一章是在厘清我国社会信用现状的基础上，剖析社会信用危机的深层次原因和社会危害，进而探讨如何构建社会信用体系；第十二章是在比较分

析主要发达国家社会结构与治理、部分发展中国家社会转型与治理的前提下，提炼值得我国借鉴的经验。

《读本》由湖北省社会科学院副院长杨述明研究员牵头组织、策划定纲、统稿把关，湖北省社会科学院社会治理研究中心与社会学研究所有关专家参与编写，其中：覃国慈（编写前言和第七、十章），马德富（编写第一、二章），程慧栋（编写第三、四、九、十一章），张明（编写第五、六章），董纯（编写第八、十二章）。

《读本》编著与出版得到了湖北省社会科学界联合会与襄阳市施营社区的大力资助；湖北人民出版社和省社科院科研处给予了大力支持；全国社会学学会副会长、华中科技大学雷洪教授悉心指导并亲自作序；同时，在《读本》的编写过程中，作者查阅了大量学者的著作、文章和相关资料，在此一并表示感谢！

由于社会治理理论和实践工作还在发展和探索阶段，编写组也还处于不断学习进步的过程中，受能力、资料和时间所限，书中难免存在错误和疏漏之处，希望学界前辈、同行和读者朋友不吝赐教。

编者

2014年7月

# 第一章 何谓社会治理？

## 第一节 社会治理理论溯源

自从有了人类社会，就有了处理群体生活的组织活动，和解决合作事务的具体实践，这就是最早期的社会治理。社会治理伴随人类社会产生而存在，社会治理思想随着人类社会的发展而发展。

### 一、西方治理理论主要观点

现代社会治理理论在国外的发展始于 20 世纪 70 年代，是对传统政府治理模式的一种自觉反省和变革，其目的在于形成一个政府主导、社会组织相互合作、共同管理的社会治理模式，以弥补市场机制弊端，回归政府定位，提高社会管理效能。经济衰退与国家财务危机、民权运动的兴起以及新保守主义的抬头，使当时西方国家的传统政府治理模式面临挑战。1989 年，世界银行在关于非洲国家经济社会发展情况的报告中首次使用“治理危机”一词。1992 年世行年度报告以“治理与发展”为题。1996 年联合国开发署发表了题为“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”的年度报告。1997 年联合国教科文组织提出名为“治理与联合国教科文组织”报告，联合国有关机构成立“全球治理委员会”，并出版名为《全球治理》的杂志。治理理论逐步成为一个新兴研究领域并不断发展；研究内容涉及治理主体、治理结构、治理机制、治理评价体系等方面。具体而言，治理理论关注焦点主要表现在以下几方面：

一是强调治理主体多元化。治理主体从一元化政府管理主体转变为国家、社会、公民共同参与的多元治理主体；各主体间相互协商、协调合作。治理理论创始人之一罗西堪在其代表作《没有政府的治理》中指出治理“是一种由共同的目标支持的活动。当然治理活动的主体未必一定是政府，也不需要依靠国家的强制力量来实现。治理既包括政府机制，也包括非正式、非政府的机制”。<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>[美]詹姆斯 N. 罗西堪:没有政府的治理,张胜军、刘小林等译,江西人民出版社,2001:5.

二是主张有限责任政府。治理理论者质疑全能型政府职能运作的有效性，反对国家过分干预社会生活与经济生活，主张将由国家独自承担的各种责任转由政府、社会组织、公民团体共同承担。“治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者，现代社会国家正在把原先由它独自承担的责任转移给各种私人部门和公民自愿性团体……参与者最终将形成一个自主的网络，在某个特定的领域中拥有发号施令的权威，它与政府进行合作，分担政府的行政管理责任。”<sup>2</sup>

三是国家在治理体系中地位。国家取向的治理理论强调国家或政府在治理体系中的基础性、主导性地位；更突出政府“透明性、责任性、回应性及有效性的特征”<sup>3</sup>。“多中心治理理论”和“自主治理理论”则强调公共物品供给结构的多元化，公共部门、私人部门、社区组织均可成为公共物品的供给者；研究如何通过自主治理和自主组织，克服“搭便车”现象、回避责任或机会主义诱惑，<sup>4</sup>而不是将责任完全推给国家和市场。

四是重视双向沟通、共同参与。社会治理的权力运作是上下双向互动、沟通协调各方利益的过程；是政府组织与非政府组织、国家与社会组织、公民相互合作，共同参与公共事物管理的过程。治理理论研究的权威学者格里·斯托克提出“治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。”<sup>5</sup>“多中心治理理论”认为“多中心治理意味着政府、市场的共同参与和多种治理手段的应用，这些应用能发挥更为有效地对公共资源的配置作用”<sup>6</sup>。全球治

---

<sup>2</sup>[英]格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点,载俞可平主编:治理与善治,社会科学文献出版社,2000:34-35.

<sup>3</sup>王春,曲燕.治理理论及国内外实践综述.学理论,2013(25):126-129.

<sup>4</sup>陈艳敏.多中心治理理论:一种公共事物自主治理的制度理论.新疆社科论坛,2007(3):35-38

<sup>5</sup>[英]格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点,载俞可平主编:治理与善治,社会科学文献出版社,2000:34-35。

<sup>6</sup>王春,曲燕.治理理论及国内外实践综述.学理论,2013(25):126-129.

理委员会在《我们的全球伙伴关系》研究报告中指出：治理是各种公共的、或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和；是使相互冲突的、或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续过程。<sup>7</sup>

五是社会治理方式多样化。对单一行政命令式的管理方式提出质疑，主张采取多种公共事物管理方法和技术。“治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引；而政府的能力和 responsibility 均在于此”<sup>8</sup>。英国学者罗伯特·罗茨也认为“治理标志着政府管理含义的变化，指的是一种新的管理过程，或者一种改变了的有序统治状态，或者一种新的管理社会方式。治理意味着将市场的激励机制和私人部门的管理手段引入政府的公共服务，政府与民间、公共部门与私人部门之间在信任与互利基础上建立起的社会协调网络。”<sup>9</sup>联合国开发署则认为，治理是“执行经济、政治与行政权威以处理国家在各种层次之事务。”<sup>10</sup>

六是社会治理目标是“善治”。俞可平将善治的基本要素归结为十个方面：“合法性、法治、透明性、责任性、回应性、有效性、参与、稳定、廉洁、公正。”<sup>11</sup>

## 二、中国古代治理思想<sup>12</sup>

---

<sup>7</sup>俞可平. 治理与善治: 社会科学文献出版社, 2000: 46。

<sup>8</sup> [英]格里·斯托克. 作为理论的治理: 五个论点, 载俞可平主编: 治理与善治, 社会科学文献出版社, 2000: 34-35。

<sup>9</sup> [英]罗伯特·罗茨. 新的治理, 木易编译, 编俞可平主: 2006 治理与善治, 社会科学文献出版社: 2000: 86-87。

<sup>10</sup>李小红. 中国农村治理方式的演变与创新[M]. 中央编译出版社 2012.

<sup>11</sup>俞可平. 治理与善治, 社会科学文献出版社, 2000. 5.

<sup>12</sup>王文臣. 中国古代管理思想的精华及其启示, 经济问题探索, 2000 (1)。

治理理论虽然产生发展于西方国家，但这种思想在我国也源远流长，古人常常提及“治国”、“治世”、“治天下”和“善政”、“仁政”、“善治”等，历代先贤都反复强调“天下大治”而非“天下大管”。尽管这些还不是我们今天所讲的完整意义上的“治理”，但其中也蕴含着“治理”的内涵和理念，这既涉及我们今天所说的国家治理，也涉及社会治理。因此，建立中国特色的社会治理体系，既要从西方的治理理论中汲取营养，也要从我国的古代文化中寻根溯源。

## （一）“求治防乱”的思想

管子指出：“利莫大于治，害莫大于乱”。管理得当则“治”，管理不善则“乱”。“乱”的后果如何呢？《吕氏春秋》指出：“天下大乱，无有安国；一国尽乱，无有安家；一家尽乱，无有安身。”《尚书》也指出：“与治同道，罔不兴；与乱同事，罔不亡。”

如何求治防乱呢？老子指出：“为之于未有，治之于未乱。”一定要防患于未然。另外，“治”必须统一思想。墨子提出“尚同”，如果是“一人一义，二人二义，十人则十义”的话，国家非乱不可。《吕氏春秋》也指出：“一则治，异则乱；一则安，异则危。”管子说：“政不二门”。

治理的统一思想是什么呢？孔子指出：“大道之行，天下为公。”司马光也说：“治国莫先于公”。公是一个标准，德是另一个标准。司马迁指出：“恃德者昌，恃力者亡。”诸葛亮讲：“治世以大德不以小惠”。所以中国的管理思想中，历来有着“为公”、“德治”的优良传统。

求治防乱的措施中，第一是明君，宋代的程颢、程颐说：“君贵明，不贵察；臣贵正，不贵权。”“其身不正，而能治天下国家者，无之。”第二是举贤；第三是赏罚分明。宋代的陆九渊说：“任贤，使能，赏功，罚罪——医国四君子荡。”诸葛亮说：“治国之道，务在举贤。为人择官者乱，为官择人者治。”这也是避免管理中因人设事之大忌。

## （二）“以人为本”的思想

中国传统文化的主流思想，就是儒家思想中一直强调对人的重视，强调“得民心者得天下”。孟子指出：“天时不如地利，地利不如人和。”明通鉴指出：“得其人则百废兴，不得其人则百弊兴。”孔子说：“自古皆有死，民无信不立。”取信于民，为民请命是一个重要的管理目标，唐太宗很明确地指出，民如同于水，

既能载舟，也能覆舟的道理。管子说：“争天下必先争人”。人、财、物三个管理资源中，中国历来把人放在了首位。

### （三）“名正言顺”的思想

在《周礼》一书中，中国早就论述了组织的理论与实践，确立了官职名称、职责范围、相应的权力、上下隶属关系。孔子说：“不在其位，不谋其政。”越位谋政是制造混乱。《尚书》中说：“处其位不履其事，则乱也。”意思是在其位，而不干事，是失职，也是制造混乱。孔子提出“名正言顺”的观点。实际上就是职责相符、职权相配的观点。孔子提出要“正名”，他说：“名不正则言不顺，言不顺则事不成，事不成则礼乐不兴，礼乐不兴则刑罚不中，刑罚不中则民无所措手足。”所以越权指挥是不顺的，如参谋人员去代替指挥员下命令是不行的。

### （四）“治众如治寡”的思想

《孙子兵法》是一部不朽的兵书，也是多处闪烁中国古代管理思想精华的典籍。孙子把军队划分为“军、旅、卒、伍”，实际上就是划分出管理的层次，同时确定了管理的幅度。《孙子兵法》中说：“凡治众如治寡，分数是也；斗众如斗寡，形名是也。”这里的“分数”，就是划分为可以指挥管理的人数；“形名”，就是指通讯、指挥的工具，如旌旗的信号、战鼓的声音等。

### （五）“审时度势”的思想

审时度势是决策的依据，成都武侯祠的名联就指出这个道理：“能攻心则反侧自消从古知兵非好战，不审势即宽严皆误后来治蜀要深思。”治蜀的决策是宽、是严，如果不审时度势的话，可能都要失误的。如何做到审时度势？《孙子兵法》的名言：“知彼知己，百战不殆；不知彼而知己，一胜一负；不知己，不知彼，每战必殆。”《孙子兵法》中指出“故知胜有五；知可以战与不可以战者胜；识众寡之用者胜；上下同欲者胜；以虞待不虞者胜；将能而君不御者胜。”其中第一条“可以战”与“不可以战”，就是一个对形势、环境的系统分析的问题；第三条就是指目标一致的问题；第五条就是指授权后不再乱加干预的问题。善于利用形势，也是治理的成败之条件，比如《孙子兵法》中说：“故善战者，求之于

势，不责于人，故能择人而任势。任势者，其战人也，如转木石；木石之性，安则静，危则动，方则止，圆则行。故善战人之势，如转圆石于千仞之山者，势也。”

### （六）“祸起萧墙”的思想

治理的大忌就是出现内耗，治理不怕环境恶劣而担心祸起萧墙。孟子说：“君之视臣如手足，则臣视君如腹心；君之视臣如犬马，则臣视君如国人；君之视臣如土芥，则臣视君如寇仇。”管子说：“上下不和，虽安必危。”《国语》中说：“能内睦而后图外；不睦内而图外，必有内争。”管子说：“言而不信，则民不附；行而贼暴，则天下怨。民不附，天下怨，此灭亡之所从生也。”孔子说：“远人不服而不能来也。邦分崩离析而不能守也。而谋动干戈于邦内，吾恐季孙之忧，不在颛臾，而在萧墙之内也”。治理系统，大至国家，小至学校，只要内部上下不一，争权夺利，民心不服，大动干戈，即必然导致分崩离析，不仅是治理混乱的问题了，而是系统本身的毁灭解体的问题了。

## 三、中国当代治理理论

国内“治理”的概念的提出最早开始于1995年。2000年俞可平主编的《治理与善治》出版，治理理论开始成为国内学术界的热点。其理论共识是：把有效管理看作多方合作互动的过程，力图建立全新的公共事务管理新范式；从中国实际出发，结合中国国情，构建有别于西方和其他发达国家的制度体系和运作机制。陈振明把治理理论研究归纳为三种途径：政府管理的途径、公民社会的途径（第三部门）、合作网络的途径。<sup>13</sup>

一方面注重介绍国外理论，明晰“治理”概念。毛寿龙教授在翻译并介绍国外的治理理论时指出：“英文中的动词 govern 既不是指统治 (rule)，也不是指行政 (administration) 和管理 (management)，而是指政府对公共事务进行治理，它掌舵而不划桨，不直接介入公共事务，只介于负责统治的政治与负责具体事务的管理之间，它是对于以韦伯的官僚制理论为基础的传统行政的替代，意味着新公共行政或者新公共管理的诞生，因此可译为治理。”<sup>14</sup> 俞可平从权威和权力运行

---

<sup>13</sup>陈振明.公共管理学 一种不同与传统行政的研究途径,中国人民大学出,2003:88.

<sup>14</sup>毛寿龙.西方政府的治道变革,中国人民大学出版社,1998:7.

两个向度区别了治理与统治的差异,他认为“治理一词的基本含义是指官方的或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看,治理是指政治管理的过程,它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政治权威的作用和对行政权力的运用。”<sup>15</sup>李强认为与社会管理相比,社会治理更强调“双向互动”、多元参与、合作协商、法治理念<sup>16</sup>。

另一方面,结合中国城市化进程的发展状况,开展基层治理理论研究与实践。理论研究方面,注重分析中国治理现状、模式与路径。方舒对建国以来的中国社会管理模式进行梳理和评析,将中国社会管理模式演变过程分为三个阶段,即新中国成立到改革之初的生成阶段、改革以来的转型发展阶段和2003年至今的创新发展阶段。<sup>17</sup>黄建军认为强势主体的政府、尴尬处境下的社会以及社会组织和弱势的民众群体是制约我国社会治理的主要困境。<sup>18</sup>就乡村社会治理而言,学者认为其发展经历了古代乡村治理、近代乡村治理、人民公社制、村民自治四大时期。一般认为,传统乡村治理为乡绅治理(官绅治理)、精英治理;治理方式可分为基层政权治理、宗族治理、户籍治理<sup>19</sup>。然而在传统乡村是否自治方面存在分歧。部分学者认为中国乡村存在小共同体自治的传统,如温铁军的“国权不下县”,韦伯的中国社会“有限官僚制”,另一部分认为中国乡村缺乏自治传统,村民自治意识薄弱,如秦晖提出“伪个人主体的大共同体”概念。林聚任则在分析乡村关系变化中提出我国传统农村是“道义共同体”,认为“大共同体”与“小共同

---

<sup>15</sup>俞可平.治理与善治[M],社会科学文献出版社,2000:5.

<sup>16</sup>李强.创新社会治理体制[J].前线,2014(1):14-16.

<sup>17</sup>方舒.论中国特色社会管理模式的生成与发展[J].理论月刊.2014(1):143-147.

<sup>18</sup>黄建军.从社会管理到社会治理的多维困境[J].探索.2014(2):61-65.

<sup>19</sup>李小红.中国农村治理方式的演变与创新[M].中央编译出版社2012.

体”的说法过于片面，乡民总体认同国家权威、纲常伦理，但有自己小传统，两者达成某种默契，在可容忍范围内共存。<sup>20</sup>

在国家治理实践中，2007年十七大报告提出“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”，2013年十八届三中全会进一步提出要“推进国家治理体系和治理能力现代化”。从社会管理到社会治理，这是我国首次在党中央的文件中提出“治理”这一概念，也是当代中国关于社会治理的实践。郑杭生、邵占鹏在本土化研究中指出，我们需要在全面深化改革的全局中来认识，在本土自信的高度上来把握中国社会治理体制改革；该举措展现出推进力量与规范力量并行、顶层设计与摸着石头过河相结合、“现实”问题与“目标”问题共思量的特点；具有与西方社会治理不同的现实背景与关系结构。<sup>21</sup>作为国家治理体系的重要组成部分，现代社会治理体系以国家治理现代化为统领，以社会活力为动力，以民主与法治为基石，以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，强调正确处理政府、市场和社会三者关系，构建相互合作、相互促进的良性互动机制；通过改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新矛盾预防与化解机制、健全公共安全体系等方式，与其他领域的治理协同合作，共同推进国家治理体系与治理能力现代化。

治理理论的兴起及研究拓展了国家与社会关系的分析架构，超越了自由主义与国家主义的传统对立，形成一种新型的国家与社会关系范式，这预示着一一种新的政府管理方式开始出现。正如治理理论学者罗茨指出的，“治理标志着政府管理含义的变化，指的是一种新的管理过程，或者一种改变了的有序统治状态，或者一种新的管理社会的方式。”这种新的政府管理强调围绕共同事务，寻求社会自组织的自治以及政府与社会的合作。

---

<sup>20</sup>林聚任. 社会信任和社会资本重建——当前乡村社会关系研究[M]. 山东人民出版社 2007

<sup>21</sup>郑杭生、邵占鹏. 中国社会治理体制改革的视野举措与意涵——三中全会社会治理体制改革的启示. 江苏社会科学, 2014(2):66-74.

## 第二节 社会治理与社会管理

社会治理与社会管理有着密不可分的关系,认识社会治理必须要从社会治理与社会管理的内涵、关系、区别开始。

### 一、社会治理的内涵

关于社会管理,学界有许多定义。目前,应用比较广泛、具有普遍代表性的社会管理概念是:“社会管理,是指以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险,为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动。”<sup>22</sup>

社会治理作为超越于新公共管理的一种理念,是在各国寻求公共管理新模式的进程中提出的一种新理念和新构想。社会治理植根于治理理论。社会治理一词,是“治理”这个术语在政治学、经济学、国际关系学、社会学等学科中广泛运用后应运而生的。在我国,大家普遍认可的社会治理是指政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者,通过平等的合作型伙伴关系,依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理,最终实现公共利益最大化的过程。

基于社会治理与社会管理内涵的不同,社会治理具有以下四个鲜明特点:

一是社会治理的主体多元。社会管理侧重于政府对社会进行管理,而在社会治理中,社会组织、企事业单位、社区组织等也与政府一样,都是社会管理的主体。社会治理的主体是多元的,任何一个单一主体都不能垄断管理的实践过程。

二是社会治理是各主体之间的合作过程。社会管理更多地表现为政府对社会的命令和控制,而社会治理更强调多元管理主体之间平等的互动。治理主体从政府包揽向政府主导、社会共同治理转变。

三是社会治理是基层民主的实现形式。传统的社会管理是命令式、处罚式、服从式管理,通过这种强制性手段实现自上而下的为民做主、替民做主,而社会

---

<sup>22</sup>马凯.努力加强和创新社会管理[J],求是,2010.(20)。

治理更强调发挥多主体的作用，重视引导、教育和服务，通过创造良好的环境和制定规范科学的政策，鼓励参与主体能够自主表达、协商对话。

四是社会治理方式多元化。社会治理方式从主要由政府管控的单一方式向多元方式转变，要求在运用行政权力之外，更善于运用法律的、市场的、文化的手段，对公共性事务进行控制和引导，尤其注重运用法治思维和法治方式解决矛盾和问题。

## 二、社会治理与社会管理的关系

关于社会治理与社会管理的关系，俞可平教授从社会治理、社会管理和社会自治之间的关系做了深刻解读，尤其符合中国国情，应当引起重视。他对社会管理和社会自治进行了界定，他认为，“社会管理是政府依法对社会事务、社会组织和社会的规范和管理。社会管理的主体是公共权力部门，它实际是一种政府行为，是政府的重要职能。社会自治是人民群众对公共事务的自我管理，其管理主体是社会组织或民间组织，它是一种非政府行为，是基层民主的重要实现方式。”他进一步提出，“社会管理和社会自治是社会治理的两种基本形式，是一体之两翼。对于国家的长治久安和良好的社会治理而言，两者相辅相成，不可或缺。”<sup>23</sup>因此，社会治理必须要加强社会管理，推进社会自治。单方面的强调社会管理容易造成公共权力的过度扩张从而损害公民的基本民主权利，反之也不行，单方面的强调社会自治容易带来社会秩序的失控从而影响社会的稳定。

## 三、社会治理与社会管理的区别

从“社会管理”到“社会治理”虽然是一字之差，却是社会领域内执政理念和政策思路的一次彻底转换，作为两种不同的社会管理模式，有着明显的差别。

第一，虽然社会管理包括政府作为主体的管理行为和公民社会组织作为主体的管理行为两个主要方面内容，但社会管理仍然侧重于政府对社会进行管理，政府是社会管理合法权力的主要来源；而社会治理则强调合法权力来源的多样性，社会组织、企事业单位、社区组织等也同样是合法权力的来源。社会治理的主体是多元的，任何一个单一主体都不能垄断规范和管理的过程。

---

<sup>23</sup>俞可平：《敬畏民意——中国的民主治理与政治改革》[M]，中央编译出版社，2012：32。

第二，社会管理很容易表现为政府凌驾于社会之上，习惯于包揽一切社会事务，习惯于对社会进行命令和控制，习惯于扮演“全能型选手”；而社会治理更多的是在多元行为主体之间形成密切的、平等的网络关系，它把有效的管理看作是各主体之间的合作过程，它表明在现代社会，原先由国家 and 政府承担的责任正在越来越多地由各种社会组织、私人部门和公民志愿团体来承担。

第三，社会管理更多地是表现为从自身主观意愿出发管控社会，想当然地自上而下为民做主；而社会治理是当代民主的一种新的实现形式，它更多地强调发挥多主体的作用，更多地鼓励参与者自主表达、协商对话，并达成共识，从而形成符合整体利益的公共政策。

第四，社会管理的实践主要依靠政府的权力，依靠发号施令；而社会治理则在运用权力之外，形成了市场的、法律的、文化的、习俗的等多种管理方法和技术。社会治理行为者有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。例如，政府应更多地引导和更少的管制，民间组织及公民社会更多地承担社会治理的责任，市场力量在社会治理创新中发挥日益重要的作用，社会创新和社会企业成为改善社会治理的重要因素，等等<sup>24</sup>。

综上所述，社会治理与社会管理在三个方面有着明显差别。一是主体结构不同：管理是一元主体，是政府唱独角戏，是自上而下的行政管理，而治理是多元主体，政府、企业、社会组织和公民都是社会治理的主体，是自上而下的行政管理与自下而上的社会自治相结合的新型社会治理结构；二是运作机制不同：管理的运行机制是单向的、强制的、刚性的，而治理的运行机制是双向的、协同的、柔性的；三是规范对象不同：治理中不论是政府还是其他治理主体，既是治理的主体也是治理的对象，而管理有明确的管理者和管理对象之分。

## 四、社会治理的基本要求

一是社会治理主体趋向多元。过去政府一元主体变成党委、政府、社会各方、公民等多个治理主体，社会各界共同参与国家事务和社会公共事务的治理。这就要加快培育和完善社会组织，使之具有相对独立性，充分发挥其积极作用，同时

---

<sup>24</sup>陈家刚.从社会管理走向社会治理[N].学习时报, 2012-10-22。

也要用法律和道德对其进行约束，提高其自治和自律能力。要培育公民意识，使公民具有自主意识、平等意识、责任意识、自律意识、诚信意识和法治意识，组织公民依法理性有序参与社会治理。还要转变政府治理观念，发挥政府治理国家事务和公共事务的主导作用，同时树立有限、责任、法治、服务政府的观念。

二是社会治理立足点趋向人民群众。把解决影响社会和谐稳定的突出问题和人民群众最关心最直接最现实的利益问题作为当前社会治理的落脚点，及时反映和解决人民群众各方面各层次的利益诉求，把人民群众满意不满意作为衡量创新社会治理体制的基本尺度，依靠人民群众开创新形势下社会治理的新局面。

三是社会治理特征趋向平等。在传统管理中，政府是主体，社会是客体，二者是主从关系、主动被动关系。创新社会治理，意味着政府与社会是主体与主体的现代平等关系。

四是社会治理手段趋向多样化。传统的权力管制转变为坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理，力求从根本上治理社会；传统的自上而下管制变成自上而下与自下而上相结合的治理，力求使治理渠道更通畅，治理手段更多样。

五是社会治理方式趋向科学。现代社会治理需要运用法治与道德、制度化与人性化、效率与程序、协商与互律相统一的方式治理社会，治理方式越来越科学。

六是社会治理思维趋向清晰。注重运用“法治思维”化解社会矛盾，把治理纳入法治框架。注重运用哲学的“极限思维”，使各个治理主体有其职能边界、范围。这里所说的极限思维，就是既要考虑“力所能及”，又要考虑“力不能及”，把握好“度的边界”。超越了“度的边界”，就是大包大揽，做力不能及又越位的事；达不到“度的边界”，就是没有去做力所能及的事，就是缺位，未尽职尽责。

### 第三节 从管理走向治理

#### 一、从管理走向治理是人类社会管理模式变迁的结果

从人类社会历史发展和总体趋势来看，人类社会经历了三种不同的管理模式：

第一种为“霸道”：强调基于强力、命令、行政手段和军事霸权来构建统治秩序；中国法家韩非子的主张最为典型。“霸道”的重点不在于公民参与，而在于政府依靠强力对社会实施管控，所以，它所建立的是以统治者为中心的治理模式。它把管理理解为“我命令，你服从”，因此，如果政府需要改革的话，它很容易把政府改革引向强化社会管控的方向。

第二种为“王道”：强调基于权威、说服和道义合法性来构建统治秩序；中国儒家孔子的学说算是典型代表。“王道”的重点在于通过法统、文化认同和统治者的道德自律来构建让人民自愿服从的统治秩序。它所建立的也是以统治者为中心的治理模式，只不过，与“霸道”模式所不同的是它强调统治者仁政礼治、“内圣外王”，率先垂范，因此，它一般会把政府改革引向道德自律建设方向。

第三种为“民道”：强调基于公民同意、合法性、宪法制度来构建统治秩序；现代民主政治理论和实践算是典型体现。“民道”的重点在于保证统治者要受人民委托并受到宪法和法律制度而不是道德自律的约束。它所建立的是以公民为中心的治理模式，它往往把政府改革引向法治和制度建设的方向。<sup>25</sup>

上述三种人类社会管理模式中，“民道”模式就是人类社会管理模式走向社会治理的阶段，这是人类社会历史发展、进步的必然结果。进入当今社会，在社会管理实践中，人们逐渐认识到：社会的制度结构或关系，不只是政府内部的结构和关系，还包括社会部门的结构和关系；人们越来越认识到：政府对于公共事务的影响只是众多因素中的一个因素，事情越复杂，政府的局限性越明显；越来越多的人开始相信：公众关心的重要问题，包括环境问题、信息和通讯技术发展等问题，非常复杂，以至于不能仅仅依赖政府单独决策。这样，一个好的社会运行

---

<sup>25</sup>燕继荣. 三种统治模式下的社会治理[J].人民论坛,2012(6).

方式，还必须包括社会的广泛参与，即以社会治理替代社会管理，唯此，才能充分调动社会积极性，既节省成本有效率，又能提高效能促和谐。

## 二、从管理走向治理的国际经济社会环境

冷战后，国际形势和西方资本主义国家内部都发生了深刻的变化，迫使西方国家在新形势下进行治道变革，寻求更加有效的管理方式。

### （一）市场失灵和国家失效是“治理”理论兴起的前提

市场和国家都不足以实现社会资源的最佳配置。在资本主义国家中，市场在限制垄断、提供公共产品、约束个人的极端自私行为、克服生产的无政府状态、准确统计成本等方面存在难以克服的局限，而仅仅依靠国家的计划和命令等手段，也无法达到资源配置的最优化，最终不能促进和保障公民的政治利益和经济利益。因此，治理成为弥补市场失灵和国家失效的手段之一。

### （二）公民社会的日益强大是“治理”理论兴起的基础

冷战后，民主化潮流发展的结果是政治权力日益从国家政府返还给公民社会，公民社会在国际和国内事务中发挥着越来越大的作用。政府权力受到限制和国家职能缩小，需要公民社会通过治理来填补管理空间，国家把原先独自承担的部分责任转移给公民社会。公民社会的发展是治理理论兴起的现实基础，90年代以来治理理论及实践的发展得益于公民社会的日益强大。

### （三）全球化的迅猛发展促使“治理”理论勃兴

全球化迅猛发展的结果是超国家组织和跨国公司的影响日益增强，民族国家的主权及其政府的权力手段削弱，这为治理提供了广阔空间。国际社会和国内社会在全球化时代同样需要公共权威和公共秩序，但它不可能由传统的国家政府来完成，只能通过建立全球治理体制、调动公民社会的积极性、协调不同利益需求、推动不同主体之间的合作来实现。

### （四）信息技术革命为更加广泛的治理提供了有效手段

冷战后，迅猛发展的信息技术革命改变了人类的管理方式，提高了人们的管理效率，它为公民社会广泛参与治理提供了有效的技术手段。信息技术革命改变

了国家垄断政治资源和管理信息的局面，它也为协调越来越分化的国内阶层和国际范围不同组织参与全球事务管理提供了方便。

### 三、改革开放以来中国社会治理的变迁<sup>26</sup>

纵观从 1978 年改革开放至今的中国治理变革轨迹，我们可以看到这样一条清晰的路线图：从一元治理到多元治理；从集权到分权；从人治到法治；从管制型政府到服务型政府；从党内民主到社会民主。

#### （一）从一元治理到多元治理

治理主体的单一化，即所有权力集中于唯一的权力机构，是改革开放前中国政治的主要特征之一。这种一元的治理体制源于“党的一元化领导”体制，在这种体制下，治理的主体只有一个。这个唯一的权力机构，在文化大革命期间是各级革命委员会，其它时期则是各级党委或党支部。这个唯一的治理主体不仅管理着国家的政治和行政事务，也管理着全部社会事务和经济事务。党政不分，以党代政，是一元化的必然结果。一元治理体制的最大弊端是导致政治上的专权和管理上的低效，扼杀人们的创造性和自主性。这种一元治理体制的突破性改革始于党政分开，政府率先成为一个相对独立的治理主体。作为改革开放起点的中共十一届三中全会就已经注意到这一问题，并且明确指出：“要认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象”。邓小平曾经把党政分开视作整个政治体制改革的突破口。1980 年 8 月中共中央政治局召开会议，专门研究政治体制改革，着手解决党政不分和以党代政的问题。在邓小平领导下，党和政府逐渐开始适度分离，党委主要负责政治领导责任，政府则主要负责行政责任。在 20 世纪 80 年代，中共中央又相继决定实行政社分开和政企分开，党委和政府不再直接管理城镇企业和农村经济事务。20 世纪 80 年代末，中国在广大农村开始推行村民委员会制度，实行村民自治。到 20 世纪 90 年代，除原有的工青妇等人民团体外，民间组织开始涌现，并得到政府的认可，它们对社会政治生活产生日益重要的影响。至此，以各级党组织、各级政府、各类企事业单位和各种民间组织为主体的多元治理格局开始形成，其中党组织和政府组织是最重要的治理主体。

---

<sup>26</sup>俞可平.中国治理变迁 30 年[EB/OL].共识网,[2011-09-14].[http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article\\_2011091445263.html](http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011091445263.html).

## （二）从集权到分权

一元治理模式势必导致政治上的高度集中,并且最有可能导致个人的高度集权。邓小平对此有过这样的说明:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。”治理结构的变革,必然引起治理功能的变化。与一元治理转向多元治理相适应,改革开放以来,我国开始进行大规模的政治性分权,这种分权几乎同时在三个维度展开:一是中央向地方分权。从20世纪80年代中期开始,中央大幅度下放政治管理权和经济管理权。1984年7月20日中央书记处决定,改革干部管理制度,下放干部管理权限,采取只管下一级主要领导干部的新体制。这一新的管理体制实质性地扩大了地方的自主权。1993年12月,国务院决定全面实行中央与地方的分税制,极大地放开了经济管理的权限。二是政府向企业分权。从20世纪80年代中期开始,中共中央决定逐步推行政企分开的体制改革。1984年12月国务院发布《关于国营企业厂长(经理)实行任期制度的通知》,决定从1985年开始国营企业的厂长经理与其原来的行政性任命制脱钩,而实行新的任期制。1993年11月中共十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,企业成为自主管理的法人治理结构,政府不再是企业的治理主体。三是国家向社会的分权。在一元化治理模式下,社会政治、经济和文化等全部权力高度集中于国家,没有相对独立的民间组织,也没有实质性的社会自治。随着多元治理主体的出现,国家开始向社会分权。20世纪80年代后期先后推行的农村村民自治和城市居民自治,既是中国基层民主的突破性发展,也是国家向社会分权的重要步骤。20世纪90年代开始,新一轮的政府机构改革后,一些政府机构改造为行业协会,如轻工业部变为轻工总会,纺织工业部变为纺织总会,相应地,一些原来的政府管理职能开始移交给行业管理组织,从而迈出职业自治的重要一步。90年代后期和21世纪开始,民间组织大量出现,政府开始特别强调其社会管理职能,并且开始让各种民间组织参与社会管理,从而开始将部分国家权力下放给特定的社会组织。

## （三）从人治到法治

中国是一个有着两千多年人治传统的国家,十年“文革”最惨痛的教训之一,就是必须从人治走向法治。改革开放后,党和政府开始强调“法制”或“依法治国”,在相当长的时期内我们将民主与法制并提。中共十一届三中全会指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。”20世纪80年代后,许多理论工作者开始倡导“法治”或“依法治国”。“法制”与“法治”,或“依法治国”与“以法治国”的主要区别是,前者强调严格依法办事和依法行政,后者除了强调依法办事和依法行政外,更强调法律是最高统治权威,任何个人或团体都不能超越法律之上。法治的观念一开始就受到了党和政府的高度重视。1979年9月9日的中发第64号文件《中央关于坚决贯彻刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》就宣布取消党委审批案件的制度,该文件中甚至破天荒地使用了“法治”的概念。在上个世纪80年代中期,党的一些领导人就开始提出,中国共产党作为唯一的执政党也必须在法律的框架内活动,党组织及党的领导人也不拥有超越法律的特权。20世纪90年代后,法治成为中国政治发展的长远目标,其主要标志是1997年召开的中共十五大。十五大的政治报告,首次明确提出了“建立社会主义法治国家”的目标,不久后,这一目标又被写进我国的宪法,从中国共产党的政治目标转变为国家的政治目标。中共十六大后中国政府又进一步提出了建设法治政府的要求,使法治国家的目标更加具体化,并且表明政府将在实现法治国家的道路上起表率作用和带头作用。改革开放的过程,也是一个逐步确立中国社会主义法律体系的过程。从1979年到2005年,全国人大及其常委会共通过了400件法律和有关法律问题的决定,国务院制定了650多件行政法规,地方人大及其常委会制定了7500多件地方性法规。中国政府的目的是,到2010年,基本上建成一个比较完善的法律体系。

#### **（四）从管制型政府到服务型政府**

政府管理的直接目的是规范社会的政治生活,维护公民的各项合法权利。它既是对公民政治行为的一种约束,又是对公民权益的一种保障。因此,政府管理既是一种管制,又是一种服务。改革开放以来,中国政府管理体制改革的总趋势,是管制的成分正在日益减少,而服务的比重则在日益增多,直至明确提出建立服务型政府。1998年的《国务院机构改革方案》首次把“公共服务”确立为政府的基

本职能，2004年温家宝总理提出了“建立服务型政府”的目标，2005年的《政府工作报告》正式将“建设服务型政府”确认为政府的目标，并且提出了相应的措施。中共十六大和十七大后，中国政府进一步明确了服务型政府的基本内容和相应的公共政策体系。中共十六届六中全会对建设服务政府做了系统的论述：“建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能。为人民服务是各级政府的神圣职责和全体公务员的基本准则。按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务职能。以发展社会事业和解决民生问题为重点，优化公共资源配置，注重向农村、基层、欠发达地区倾斜，逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。创新公共服务体制，改进公共服务方式，加强公共设施建设。”中共十七大则从改善民生、加强社会建设和加快行政管理体制改革三个角度，对建设服务政府的基本内容做了系统的论述。概括地说，中国政府正在着力建设的服务政府，主要包括五个方面的内容：强调政府服务责任，建设责任政府；增加公共服务支出，提供更多的社会公共品；完善公共服务的各种法规政策，为服务政府提供制度保障；改善政府服务质量，提高公共服务水平；努力实现基本公共服务的均等化。

## （五）从党内民主到社会民主

发展民主，是中国共产党和中国政府始终不渝的目标，人民民主是社会主义的生命。“文化大革命”的悲剧之所以发生，基本原因就在于民主制度的不健全。“文革”10年更是对国家民主生活和民主制度的彻底破坏。“文革”结束后，发展民主便成为全社会的最大政治共识。正如中共十一届三中全会深切地指出的那样：“由于在过去一个时期内，民主集中制没有真正实行，离开民主讲集中，民主太少，当前这个时期特别需要强调民主。”但是，中国共产党拒绝走西方的民主道路，而坚持走中国特色的社会主义民主政治道路。改革开放后，中国逐渐形成了别具特色的民主政治制度框架，它的基本内容包括：共产党一党领导多党合作的政党制度、人民代表大会制度、共产党与民主党派及各界人民团体的政治协商制度、以村民委员会和居民委员会制度为主要内容的社区自治制度、以企业职工代表大会制度为主要内容的职业自治制度、以民族自治制度为主要内容的区域自治制度。中国是一个缺乏民主传统，经济文化又比较落后的发展中大国，推行民主政治十分艰难。经过近30年的努力，中国共产党逐渐确立了中国式民主的根本目标、

理想状态、主要形式、重点内容和现实道路。中国民主政治的根本目标是高度发达的人民民主。继中共十七大提出“人民民主是社会主义的生命”后，中国最高领导人在中共十七届二中全会上再次强调，“我们必须更高的举起人民民主的旗帜”。中国民主政治的理想状态，便是中共十五大提出的“实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”。中国民主政治的主要形式，就是人民代表大会制度，即人民选举自己的代表，组成各级国家权力机关，行使当家作主的权利。中国民主政治建设的重点内容是基层民主，中共十七大报告指出，发展基层民主，“必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进”。推进中国民主政治的现实道路，就是中共十六大提出的“以发展党内民主带动社会民主”。改革开放以来，在推进党内民主和社会民主方面，最重要的进展有：20世纪70年代末，各级人民代表大会和各级地方政府得以恢复，并开始行使宪法和法律规定的权力。20世纪80年代，县级以上人民代表开始直接选举；中共开始废除实际上存在的领导职务终身制，并开始试行干部任期制和党代会常任制；村民自治和居民自治逐渐推行。20世纪90年代，中国共产党开始试行党员权利保障条例；乡镇党政领导的公推公选开始试点；保护人权的条款进入《宪法》。21世纪以后，中国共产党开始试行党内监督条例，普遍推行重大事务的党委票决制；党政领导干部竞争上岗制度在更大范围内推广；《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》通过并实施；普遍实行重大立法和政策的听证制度；开始推行政府信息公开制度。

## 第四节 社会转型与社会治理

社会转型期，社会结构发生深刻变化，利益格局发生重大调整，国际国内环境瞬息万变，导致社会治理面临诸多挑战。

### 一、社会结构转型带来的挑战

进行社会治理的基本前提是社会结构必须稳定、完善，否则，在社会结构不断变动的情况下，社会事业很难发展，社会体制改革很难推进，社会和谐稳定的目标很难实现，社会治理的难度可想而知。可是，当代中国社会治理面临的最大挑战就是社会结构正在深刻转型。在财富分配结构方面，财富分配差距过大给社

会治理带来了巨大挑战。在人口结构方面，也正面临急剧转型，比如说流动人口迅速增加。1984年，外出一年以上的流动人口只有600多万，但是现在常年外出半年以上的流动人口就达到了2.36亿，是过去的30多倍。以前的人口结构很稳定，现在人口结构的流动性非常强。在阶层结构方面，随着利益多元化，阶层分化现象十分突出，不同阶层之间因为在改革过程中获得的财富不一样、社会声望不一样、拥有的权力不一样，导致互相之间的关系日益复杂，加大了社会治理的难度。在心理结构方面，过去老百姓的心理是比较平和的、知足的、幸福的，而现在很多人是焦虑的，甚至有部分是愤怒的，对这种社会进行治理，难度明显增大。

## 二、时空压缩效应带来的挑战

所谓时空压缩，就是说我们国家是一个后发展起来的现代化国家，很多发达国家都已经实现现代化了，所以我们要赶超它们，后发赶超型国家都有一个共同特点，就是把发达国家过去在几百年里完成的事情，咱们几十年之内，甚至十几年之内，就要把它全部完成，为此不得不把很多改革任务、很多事情、很多问题压缩在一起解决，结果使包括社会治理层面的许多问题不断凸显。例如，我们正在推动的“五位一体”，即经济、政治、文化、社会、生态五大改革，在西方国家经历了很长时期。西方国家从十三世纪、十四世纪、十五世纪，就开始文化转型，文艺复兴，复兴罗马法；十五、十六、十七世纪发动工业革命，荷兰、西班牙、葡萄牙、英国等国家都进行工业革命；十七、十八、十九世纪是英国和法国的资产阶级革命，其中法国的资产阶级革命最彻底；从十九世纪，二十世纪到二战结束之前，主要是社会转型，那时候人口都前往城市居住；自二十世纪六十年代过后，西方发达国家开始生态转型，绿色环保运动兴起。我国改革开放后，启动了经济转型，同时也启动了政治体制改革，后来又启动了社会转型（人口的城市化、现代化、理性化）和文化转型（社会主义文化的大发展，大繁荣）。同时，我们在九十年代过后，还启动了生态文明转型，倡导和推行节能、环保、可持续发展、科学发展。也就是说，在改革开放后的三十五年之内，我们几乎同时启动了五大转型，结果各个转型都带来问题，各个转型带来的问题都集中爆发，并且相互影响，形成一种互动效应，所以，社会治理的难度就明显增加。

### 三、利益主体多元化带来的挑战

经过三十多年的改革，中国社会阶层发生了重大变化，利益群体重新分化组合，呈现出了利益主体多元化的态势。各利益主体对生产资料占有的不同，收益方式的不同，导致经济获益出现较大的差距，彼此之间相互竞争彼消此长，极易导致社会的碎片化，给社会治理带来了严峻的挑战。一是利益主体多元化导致对社会主义共同利益的忽视。随着现代化进程的加快，个人的利益走向多样化和多元化，具有共同利益的人群也越分越细。即使同一阶级内部，人们为保护微观上的共同利益，也结成了大大小小的有组织的利益集团，不同阶层指向的利益差异，影响了国家利益和整体利益观。二是利益主体多元化导致社会异质性增强。在经济体制转轨的过程中，人们的自主意识与市场化倾向增强，个人追求合法权益与行为得到认可与肯定。在利益诱导和多元价值的影响下，社会各阶层的异质性不断增强。三是利益主体多元化容易导致社会矛盾激化。新时期的改革就是一个打破旧的利益格局、构建新的利益格局的过程，涉及利益的重新分配和权力的再调整，在各个方面、各个领域、各个层次上触及人们的利益，这必然在客观上增大不同利益主体的碰撞几率和摩擦系数，增加矛盾激化和转化的可能性。<sup>27</sup>

### 四、基本民生建设带来的挑战

民生建设是整个社会和谐、有序、稳定的基础。当前，基本民生建设面临两个方面的问题，给社会治理带来了挑战：第一，民生建设供给总量不足，给社会治理带来巨大的挑战。例如，由于供给总量不足，导致看病难、上学难、买房贵等问题突出，这种事关千家万户的民生问题，一旦长期解决不好，就会对社会治理带来很大的挑战。第二，供给结构不合理，导致社会不公平。总体上看，我国自 2005 年明确提出基本公共服务均等化后，基本公共服务体系建设步伐明显加快，但是仍然不公平，包括教育、就业、收入分配、社会保障、医疗保障、住房等方面，城里人比农村人得到的服务要多些、好些，发达地区比欠发达地区多，体制内的比体制外的多，这种歧视性供给，让很多人感觉社会不公平，从而直接对社会治理带来巨大影响。

---

<sup>27</sup>姚建军.社会转型期利益主体多元化的双重效应与意识形态整合[EB/OL].中国改革论坛, [2011-09-04].  
[http://www.chinareform.org.cn/society/manage/Forward/201109/t20110904\\_120762.htm](http://www.chinareform.org.cn/society/manage/Forward/201109/t20110904_120762.htm).

## 五、管理体制变革滞后带来的挑战

新中国成立以来，我国社会管理工作取得了明显的成效，但社会管理体制变革相对滞后，深化社会管理体制变革是中国从社会管理走向社会治理的必由之路。但从现状看，我国社会管理体制变革还任重道远，亟待在以下方面推进改革：以民意畅达为核心的社会政策决策体制改革；以民生财政为取向的政府财政体制改革；以开放社会服务业为方向的社会事业体制改革；以解决制度公平为关键的社会保障体制改革；以培育与监管并重为方略的社会组织管理体制改革；以参与式社区治理为方向的基层社会管理体制改革；以社会工作专业化民间化为方向的社会工作体制改革；以农民工市民化为重点的流动人口管理体制改革；以建立社会关怀制度体系为方向的特殊人群管理体制改革；以强化社会性规制为方向的健康与安全监管体制改革；走向协同治理的社会治安体制改革；以风险管理为方向的社会应急体制改革；以动态稳定为方向的社会维稳体制改革；以建立和谐虚拟社会为方向的虚拟社会管理体制改革。<sup>28</sup>

## 小结

本章重点从理论上对社会治理进行了系统阐释，回答了何谓社会治理。（1）社会治理的理论渊源。社会治理伴随人类社会产生而存在，社会治理思想随着人类社会的发展而发展。治理理论虽然产生发展于西方国家，但其思想在我国也源远流长；自 20 世纪 90 年代以来，治理理论在西方很快成为一个新兴研究领域并不断发展；20 世纪 90 年代中后期，中国学界开始关注治理理论。（2）社会治理与社会管理。社会治理与社会管理有着密不可分的关系，认识社会治理必须要从社会治理与社会管理的内涵、关系、区别开始。（3）从管理走向治理。从人类社会历史发展和总体趋势来看，人类社会经历了“霸道”、“王道”、“民道”等三种不同的管理模式：从管理走向治理是人类社会管理模式变迁的结果。（4）社会转型与社会治理。社会转型期，社会结构发生深刻变化，利益格局发生重大调整，国际国内环境瞬息万变，导致社会治理面临诸多挑战，包括社会结构转

---

<sup>28</sup>何增科. 从社会管理走向社会治理和社会善治[N], 学习时报, 2013-01-28.

型带来的挑战、时空压缩效应带来的挑战、利益主体多元化带来的挑战、基本民生建设带来的挑战、管理体制改革滞后带来的挑战等。

## 第二章 现代社会治理包括哪些内容？

### 第一节 现代社会治理的统领：

#### 国家治理体系与治理能力现代化

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》提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”科学论断。这是我国继工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化之后，着眼国家治理体系和治理能力提出的“第五化”。这一理论丰富和完善了中国特色现代化理论，揭示了现代化与国家治理之间的内在关系——国家治理离不开现代化，现代化构成国家治理的应有之义。“国家治理体系和治理能力现代化”思想的形成和提出，是我国探索具有中国特色现代化的最新成果，是现代社会治理的统领。

#### 一、国家治理体系与治理能力的内涵

国家治理体系是反映一个国家治理能力的制度体系，包括规范行政行为、市场行为和社会行为的一系列制度和程序，政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系，是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统，由经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规等构成的一个国家紧密相联、相互协调的国家制度。

国家治理体系是国家治理能力得以实施的重要制度平台，而国家治理能力是国家治理体系具体执行力的体现。对于一个国家而言，国家治理体系规范并约束着国家治理能力的运行，而国家治理能力的强弱也会影响国家治理体系的具体实施和自我完善。我们可以这么认为，有治理制度，无治理能力，那么制度就徒有虚名；有治理能力，没治理制度，那么能力就会被泛用滥用。在制度体系下不断

提高执行能力，在执行过程中不断完善改进制度体系。

国家治理能力，是运用国家制度管理各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面，是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。有效的国家治理涉及到三个基本问题：谁治理、如何治理、治理得怎样。这三个方面也就是国家治理体系的三大要素，即治理主体、治理机制和治理效果。因此，国家治理能力的现代化，既要靠制度，又要靠我们在国家治理上的高超能力，靠高素质干部队伍。

## 二、衡量国家治理体系与治理能力现代化的标准

衡量一个国家治理体系与治理能力现代化的标准有五个方面：

第一，规范性。国家公共权力是公民的共同权力，通过人民代表大会制度，并以宪法和法律规定的形式，赋予国家机关工作人员行使的，必须由一系列制度来保障其运行的规范性。

第二，民主化。公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家作主，所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位。

第三，法治。宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权力。

第四，效率。国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序，有利于提高行政效率和经济效益。

第五，协调性。现代国家治理体系是一个有机的制度系统，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。<sup>29</sup>

## 三、实现国家治理体系与治理能力现代化的主要途径

党的十八届三中全会通过的《决定》提出，“到二〇二〇年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”，“形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系”。为了在短短几年内初步实现国家治理体系和治理能力的现代化的目标，

---

<sup>29</sup>俞可平.衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考[EB/OL].中国共产党新闻网, [2013-12-09].<http://theory.people.com.cn/n/2013/1209/c49150-23782669.html>.

应从以下几个方面进行改革突破。

第一，进一步解放思想，努力冲破不合时宜的旧观念的束缚。治理体制的改革属于政治改革的范畴，比起其它改革更具有敏感性，解放思想尤其重要。解放思想和改革开放涉及到各个领域，包括政治领域，特别是治理领域。只要是有利于“促进公平正义、增进人民福祉”的新观念和新实践，都值得重视和探索；反之，凡是束缚社会政治进步的体制机制都应当改革。

第二，加强顶层设计，从战略上谋划国家治理体系的现代化。从政治、经济、社会、文化、生态等各个领域，总体上考虑和规划改革方案，从中央宏观层面加强对治理体制改革的领导和指导。加强对国家治理体系现代化的战略研究，分阶段制定国家治理体制改革的路线图和任务表。一方面，要站在国家和民族根本利益的高度，超越部门和地区利益，进行全局性的统筹规划，挣脱既得利益的束缚。另一方面，既不能“头痛医头，脚痛医脚”，也不能草率从事，应当广泛讨论，从长计议，避免短期行为。

第三，及时总结改革创新经验，完善国家治理制度体系。改革开放 35 年来，我们在政府治理和社会治理方面做了大量可贵的探索，积累了许多宝贵的经验。应当系统地总结各级政府的治理改革经验，及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度，从制度上解决政府治理和社会治理改革创新的动力问题。

第四，学习借鉴国外先进经验，建立符合中国国情的治理体系。我们主张要学习人类文明的一切优秀成果。改革开放以来我们在建立现代国家治理体系方面的许多进步和成就，其实也得益于向外国的先进经验学习。例如，政策制定过程中的“听证制度”、公共服务中的“一站式服务”、责任政府建设的“政府问责”制度等等，都是直接或间接地从发达国家引入的。我们应当站在国家富强、人民幸福和民族复兴的高度，以解放和发展社会生产力、解放和发展社会活力为目标，立足中国国情，大胆借用人类政治文明的一切优秀成果。

第五，破除体制机制阻碍，建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体制。国家治理体系的现代化，最重要的还是体制机制的现代化和人的现代化。有两个基本因素影响国家治理水平和效益，即治理者的素质

和治理的制度，这两者都不可或缺。但比较而言，制度更具有根本性，因为制度可以改造人的素质，可以制约治理者的滥权和失职。因此，国家治理体系现代化的关键在于制度的改革和创新，既有“破”又有“立”。一方面，要像《决定》所说的那样，“以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，“坚决破除各方面体制机制弊端”。另一方面，要根据社会发展和人民群众的新要求，健全和完善政府治理和社会治理制度。

第六，破除官本位观念，提高治理主体素质。就目前我国实际情况而言，官本位观念和官本位现象是影响治理者素质的重要因素。官本主义是长期支配我国传统社会的政治文化和政治体制，其实质是官员的权力本位，它与建立在公民权利本位之上的现代政治文明和现代国家治理是格格不入的。改革开放 35 年后，我国的民主法治取得了重大进步，民主、平等、公正等现代核心政治价值日益深入人心。但不可否认，“有权就有一切”的官本主义观念在现实中还大量存在，在一些领域和地方，官本位现象甚至有愈演愈烈的趋势。《决定》正式把“破除官本位观念”列为改革的重要任务，可谓切中要害。一方面，我们要对广大公民特别是各级党政官员进行民主、平等、公正、法治、和谐等政治价值观的教育，培育公民意识，破除权力崇拜，牢固树立公民权利至上的观念；另一方面，要依靠制度来遏制官本位现象和维护公民权利，在将官员的权力关进制度笼子的同时，用制度来构筑保障公民权利的长城。<sup>30</sup>

## 第二节 社会治理主体及其作用的发挥

在现代社会治理体系中，社会组织、企事业单位、社区组织、人民群众等也与政府一样，都是社会治理的主体。

### 一、政府

政府在社会治理中处于主导地位。为了有效发挥政府主导作用，要转变政

---

<sup>30</sup>俞可平.衡量国家治理体系现代化的基本标准——关于推进“国家治理体系和治理能力的现代化”的思考[EB/OL].中国共产党新闻网，[2013-12-09]. <http://theory.people.com.cn/n/2013/1209/c49150-23782669.html>.

府的社会治理观念，合理界定政府职能。一方面，从政府对社会的控制，向调控、引导、互动、协商、服务和整合社会方向转变；从政府对社会的管理，向政府与社会的良好合作治理方向转变；从单纯重视政府作用向社会共同治理方向转变，将政府转变为有限政府、服务政府、透明政府、法治政府。另一方面，厘清政府职能和社会的边界，既发挥政府在社会治理中的主导作用，又切实转变政府职能。政府应主要承担改善社会民生、强化公共服务、培育社会组织、调整社会关系、促进社会公平、化解社会矛盾、保持社会稳定、维护公共安全以及提供制度保障、培育和谐的社会环境等重要社会职能，大力减少微观管理任务，凡属事务性管理服务，都交给社会。此外，要充分强化政府研判社会发展趋势、编制社会发展专项规划、制订社会政策法规和统筹社会治理方面的制度性设计、全局性事项管理等职能，发挥好政府在社会治理中的主导作用。各级政府应完善社会治理考核机制和指标体系，确保责任到位、工作到位、举措到位，履行已明确的社会治理职责，落实已出台的社会治理政策措施，完成已提出的社会治理目标任务。

## 二、社会组织

社会组织是公民参与社会治理的一种重要途径。改革开放以来，社会组织获得了前所未有的发展。这些形式多样的社会组织在社会治理中发挥着独特的作用：一是丰富权力主体，重塑治理结构；二是释放治理压力，缓解社会矛盾；三是提升政府回应能力和增强公民政治参与；四是提供舞台，增强公民的政治参与程度。因此，在社会治理中要注重发挥社团、行业组织和中介组织等社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。按照以人为本的要求，通过积极培育各类社会组织，加强和改进对各类社会组织的管理和监督，完善社会化服务网络，努力形成社会管理和社会服务的合力。

一方面，大力培育社会组织。一是在继续推动扶贫济困、志愿服务等领域的社会组织发展的同时，不断开放更多的领域，尤其是推动养老、就业等领域的社会组织发展，逐步让社会组织覆盖到各个领域。二是创新社会组织培育扶持机制，给予积极的政策支持，如：政府建立社会组织孵化机制、建立社会组织税收优惠政策等。三是积极推进政府向社会组织转移职能，将政府的公共管理事项、服务事项、协调事项、技术事项等事务性管理服务，通过政府向社会组织委托经营、购买服务、补贴服务等方式来实施，引导各类社会组织进一步增强综合实力、增

强服务社会的能力。

另一方面，充分发挥社会组织的协同作用。一是积极发挥各类社会组织参与社会治理、反映诉求、规范行为、提供公共服务的作用，发挥社会组织促进经济发展、繁荣文化事业、生态保护、社会协调、道德建设、促进公众参与的作用。二是主动加强政府与社会组织之间的分工、协作以及不同社会组织之间的相互配合，推动社会融合，构筑政府与社会组织多主体共商治理模式，形成政府管理力量与社会力量互动的社会治理机制。

### 三、企事业单位

在其他国家一般由非营利社会组织承担的社会功能和公益服务，在我国很多是由企事业单位来承担。企业作为我国经济社会的重要组成部分，它在为国家创造财富的同时也承担着重大的社会责任，通过建立健全有关制度和防范体系，提高企业干部职工的素养来展示企业内部职工团结稳定、奋发有为的精神风貌，从而为社会治理提供正能量。事业单位参与社会治理具体作用主要体现在以下方面：参与公共服务体系建设，发挥公共服务功能；参与社会政策、法律的执行和监管，发挥社会规制功能；参与就业服务、社会保险、社会救助和社会福利服务，发挥社会保障服务功能；参与社区建设和社区服务，发挥服务社区功能；参与社会组织培育孵化和监督管理，发挥服务社会组织功能；参与社会矛盾调处，发挥化解矛盾功能；参与社会治安防控和应急管理，发挥社会维稳功能；参与流动人口特别是外来务工人员的服务和管理，发挥服务新居民功能；参与边缘困难人群的关爱和帮扶，发挥社会融合功能；参与弱势群体权益维护和诉求表达，发挥公民增权功能；参与特殊人群帮教服务，发挥社会矫正功能；参与社会建设和管理的战略规划 and 政策法规制定工作，发挥政策研究、咨询和倡导功能；参与社会管理和社会工作人才培养培训，发挥智力支持功能；参与社会管理信息化建设和网络信息管理，发挥技术支持功能；参与专业社工服务和义工志愿服务，发挥人才支持功能。<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup>中央编译局课题组.事业单位参与社会管理问题的调查与研究[EB/OL].中国改革论坛网，[2011-10-19].[http://www.chinareform.org.cn/society/manage/Practice/201110/t20111020\\_125621.htm](http://www.chinareform.org.cn/society/manage/Practice/201110/t20111020_125621.htm).

## 四、社区

社区是居民生活的共同体，肩负着基层自我管理任务。随着社会的发展变化，居民的各种生活需求越来越多样化，社区功能出现广泛化趋势，社区在基层社会治理中的作用越来越重要。“社会千条线，社区一根针”，许多社区服务中心肩负着几十种服务功能，包括税收、治安、社会保障、社会福利、社会救助、就业、卫生、防疫，等等。随着社会的发展，人们的维权意识在不断增强，围绕权益保护也产生了一些权益纠纷，这就需要从社区开始，建立解决问题的基层机制。为此，要积极推进新型社区建设。加大社区组织的改革力度，完善城市居民自治，落实社区组织的自治权，培育社区自治体系，使社区成为居民自我管理、自我服务、自我教育的场所。对城市街道办事处进行改革，实现行政职能与社会职能的分离，促进街居体制向社区体制转变。同时，把人力、财力、物力更多地投入到社区，壮大社区力量，强化社区服务功能，以充分发挥社区在解决职工下岗再就业、助残济贫、社会治安综合治理、生态环境建设等诸多社会公共问题上的作用，充分发挥社区服务群众、凝聚人心、协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，形成人们和谐相处的向心力、凝聚力。

链接：

### 湖北省襄阳市施营社区以“三三制”治理基层社会<sup>32</sup>

#### “三位一体”贴近百姓需求

施营社区通过社区党组织、居民自治组织、经济合作组织“三位一体”的组织构架，围绕服务惠居民，在“六大服务中心”基础上不断拓展服务阵地，为居民提供高品质服务。

---

<sup>32</sup> 王厚文、胡永学、申保南：社区就是我的“家”——湖北省襄阳市施营社区以“三三制”推进和谐社区发展综述，中国社会报，2009-11-11。

2003年，为了改善社区服务环境，施营社区投资30多万元，在全市率先建成了标准化的“一站式”社区服务大厅，并在大厅里设置了便民服务自动查询系统和办事流程显示屏，能为老百姓提供社会保障、医疗保险、低保申报、劳动就业、户口管理、家政代理、计划生育、助老助残等12大类80多个服务项目。随后，又在此基础上建立了多媒体、远程教育培训中心，面向居民经常举办文明常识、健康教育、法律知识、业务技术等教育培训；建立了多功能的文体活动中心，配备各种文化体育设施，全天候向社区居民开放，定期举办文体活动；建立了集社区警务、社区巡逻、社区监控、社区民调“四位一体”的安全防范中心，使人防、物防、技防、消防相结合，及时调解民事纠纷；依托社区新华医院，建立了社区医疗健康中心，实现了普通疾病不出社区，24小时送医送药上门服务；建立了以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的社区养老服务中心，使社区居民老有所养、困有所帮、残有所助、病有所医、安居乐业。

为了让各项服务落到实处，施营社区各经济实体普遍成立党支部，社区党委从社区实际出发，提出并建立了社区群众有困必访、有矛盾必访、身患疾病必访和关系转入必访等“四必访”制度，并且聚合社区内的300多名党员成立了党小组，动员140多名社区志愿者组成了社区志愿服务队，参与维护社区治安、劝阻不文明行为，兼具教育未成年人的义务。据不完全统计，现在，在施营社区活跃着秧歌队、健美体操队等几十个群众性文化团体，各种居民自治组织和经济合作组织开展服务，为社区居民解决各类疑难问题上千件，为社区居民提供就业岗位3800多人次，和谐氛围越发浓厚。

### **“三会共治”体现百姓意志**

施营社区通过社区党组织决策、社区自治组织理事、社区群团组织监督“三会共治”的工作机制，既强化社区党组织核心领导地位，又充分尊重群众民主意愿，实现了社区服务标准化。

社区服务标准化。在社区“一站式”服务的基础上，施营社区将各种服务标准上墙，并通过开设社区网站公布各项服务标准，让社区居民真正做到心知肚明，方便快捷。

社区阵地功能化。施营社区里建有活动室、图书室、阅览室、荣誉室、游艺室、棋牌室、健身房，这些文体娱乐设施全部面向社区居民和附近群众免费开放，活动

中心“天天有节目排练、周周有文体活动、月月有专场会演”，促进了社区民风和諧、家庭文明和邻里和睦。与此同时，评选“五好家庭”、“和谐家庭”、“特色家庭”、“绿色家庭”、“才艺家庭”等活动此起彼伏，先后评选出“五好家庭”200多户、“十佳五好家庭”10户，其中侯凤鸣一家被省妇联、省综治委授予“平安文明家庭”，周文清一家被市总工会授予“和谐职工家庭”。

社区工作实效化。围绕打造“平安施营”，施营社区先后投入资金50多万元建立治安防范体系，组建了一支由26名退伍武警战士组成的社区治安专业巡逻队，使社区居民的治安满意度始终保持在98%以上。

### “三联同建”富裕百姓口袋

施营社区通过社区党组织联系社团组织、党员干部联系群众骨干、党员致富带头人联系致富群众“三联同建”的推进举措，彰显了“三效”：党组织在发展中统领效果、集体经济效益与社会效应的和谐统一。

施营社区党委结合发展经济拥有区位优势的特点，大力发展社区集体经济，以服装工业、建材工业、机电工业、第三产业为龙头的四大经济产业板块，已成为拉动社区经济快速发展的主要动力；社区兴办的经济实体——襄樊新华实业总公司，由一家名不见经传的小公司迅速发展壮大成为拥有企业20余家、职工近千人、集体固定资产过亿元、年集体经济纯收入达600多万元、安排劳动就业人员达5000多人的骨干企业，集体经济正逐步向速度快、效益好、活力强、后劲足的发展轨道迈进。

集体经济效益大提高。5年来，社区集体经济年纯收入从50万元滚动发展到700多万元，居民年人均纯收入从2000元增长8500多元，居民家庭生活水平得到较大幅度的提高。

社区经济的快速发展，集体实力的稳步增强，为社区社会事业建设提供了物质保障。

社区先后从企业发展资金中拿出500多万元用于社区设施改造和环境建设，先后新建、改建小区道路50余条，硬化道路3万余平方米，种植花草树木2万余棵，绿化小区空地面积1万多平方米，铺设上下水管网8000多米，改造、配套并完善了公厕、垃圾容器、围墙、路灯、消防管栓、大门景观等配套设施50余处，在居民小区安装电子监控摄像头10部，安装宣传灯箱36个，制作宣传栏、宣传牌、文化墙100余块，建起了4个文化休闲健身小广场，并配备了完备的文体健身器材，为社区居民群众创造了整洁优美、安全舒适的生活环境。

在社会保障方面，施营社区从每年的集体经济收入中提取、留足经费，对没有在社区企业就业、失去土地的农民，女年满 55 周岁、男年满 60 周岁的给予生活补贴。

如今，襄阳市第一个由社区自办的社区二级综合医院和全市第一家社区养老保健服务中心，已经为 3 万多人开展了免费体检和送医上门服务。

## 五、人民群众

群众既是参与社会治理的社会基础，也是社会善治的直接受益主体。因此，践行群众路线，发挥群众在社会治理创新中的作用，是创新社会治理体制的重要内容。发挥群众在社会治理中的作用有以下渠道：一是提高群众参与社会治理的组织化水平。社会组织是现代公共管理的重要力量，在提供服务、解决公共问题、反映社会诉求、规范社会行为上发挥着重要作用。通过培育和发展各类社会组织，形成对全社会进行有效覆盖和全面管理的体系，保障群众通过社会组织参与社会治理的权利。二是创新人民群众参与社会治理的渠道。进入新媒体时代，人民群众参与社会治理的多元化形式正在出现，如电视辩论、网络论坛、网络组织、手机短信等。因此，各级党委政府要注重发挥网络在群众参与社会治理中的重要作用，正确引导网络舆论，规范群众网络参与，为其提供制度性的支持和保障，提升网络引导力和影响力。三是完善人民群众参与社会治理创新的工作机制。完善群众利益表达机制，畅通群众利益的表达渠道；健全社会公共政策的群众参与机制，将群众参与贯穿于公共政策备选方案的规划、政策执行、政策评估、政策监控直至政策终结等各个阶段；完善有效预防和化解社会矛盾的体制；完善利益激励机制，通过激励促进更多群众参与到社会治理中去，让群众充分感受到被尊重，个人价值得到肯定，享受到参与社会治理的乐趣与成就；完善人民群众参与社会治理创新的法治保障；发挥群众对社会治理创新的监督作用。<sup>33</sup>

### 第三节 现代社会治理的基石：民主、法治与文明

我国的社会治理模式，正经历由单向管理模式向参与治理模式的创新转变：

<sup>33</sup>翟淑君、张维青，发挥群众在社会治理创新中的作用[N].贵州日报,2013-12-16.

社会治理主体由单中心向多中心转变，社会治理的手段由平面化向网络化转变，社会治理的目的由工具化向价值化转变。<sup>34</sup>顺应这一趋势，要构建起符合社会治理理念的模式，必须以民主参与、法制健全和执行有力以及社会成员文化素质的提高作为支撑条件。

## 一、民主与现代社会治理

民主既是一种价值理想，也是一种现实的社会治理安排。从发展的角度看，社会应该是越来越民主的社会，人民应该越来越能够决定社会的进程。一个不断进步的社会，应该是越来越民主的社会。建立人民当家做主、公平正义、自由和谐的社会主义社会是中国人民的奋斗目标。因此，民主，确切说社会主义民主，应该成为现代社会治理的价值取向之一<sup>35</sup>。

从中国历史、国际视野和中国现实看，“共治”是提高社会治理民主性的重要途径。

第一，从中国历史看，早在先秦时期，我国传统社会的共治理念就已萌芽。战国的《六韬》就有“天下非一人之天下，乃天下之天下也”的记载；西汉的《礼记》“大道之行也，天下为公”的观念，表明我国传统社会的共治观已经形成。在治理模式上，“共治”表现为国家层面上的“君臣共治”和地方层面上“官绅共治”。纵观中国历史，历史上“共治”均是中央集权主导，宗族和乡绅既对其治下之民提供庇佑也对其进行约束，但不过是王朝统治的附庸，统治的一元化，致使没有一个王朝能够摆脱兴替的周期规律。君主制下，“官绅共治”、“政务协商”是我国传统社会地方治理的重要支柱，也是对君主独裁的重要补充。所谓的共治最多体现在统治阶层内部，无关乎于民，百姓除了反抗暴政之外更多是服从和被统治。为了削弱中央集权制，明末思想家黄宗羲提出了“新民本”思想，认为“夫治天下犹曳大木然，前者唱邪，后者唱许。君与臣，共曳木之人也。”他将君臣关系定位于同事之间的工作分工，并提出郡县制与封建制并行的国家建

---

<sup>34</sup>朱进芳.社会治理模式创新及实现条件[EB/OL].人民论坛, [2014-05-05]. <http://theory.rmlt.com.cn/2014/0505/264905.shtml>.

<sup>35</sup>韩震. 民主，一种现实的社会治理安排[EB/OL], [2012-03-23]. [http://theory.gmw.cn/2013-03/23/content\\_7092662.htm](http://theory.gmw.cn/2013-03/23/content_7092662.htm).

制，以此达到中央与地方分权的目的。明清以后，知识界对共治的关注被对民主与专制、法治与人治、良治与暴政的激烈争论所掩盖，以至于直至目前我国对共治理念仍然未形成明确的定义和较为完整的研究体系。

第二，在西方，共治理念已成为社会治理中的热点话题。在西方，能够表达“共治”理念的词汇为 collegiality 或者 co-governance，前者侧重于共同统治，在将其译为中文“共治”时，国人更强调共同管理而非治理。后者侧重于共同治理。强调“共同治理”的学者是简·库曼，他认为治理不是一种固定的安排，而是国家与社会以及市场以全新的方式实现互动，以应付日益增长的社会及其政策议题或问题的复杂性、多样性和动态性。他以治理主体的不同，将社会治理划分为社会自治、科层治理与合作治理（co-governance），并将合作治理（共治）作为新的治理方式用以应对治理失效的问题。与库曼类似，奥斯特罗姆夫妇也在“亚当·斯密道路”（市场经济与完全社会自治相匹配）与“霍布斯道路”（主权国家与科层治理相对应）之间找到了新的治理模式，即多中心治理——强调政府、市场的共同参与和多种治理手段的应用，以更为有效地对公共资源进行配置。以简·库曼为代表的西方共治理论的主要来源是治理理论、新公共管理理论等。治理理论对共治的理解在于：其一，在国家与社会的关系中，主张国家起关键而非支配作用，强调以公共利益为目标的国家与社会的合作。其二，政府承担顶层设计、规则倡导的作用，通过对话促进社会了解，建设一种公共事务管理的联合体。新公共管理理论对共治的理解在于：其一，政府的职能应定位于“舵手”而非划船的“水手”。其二，在公共管理中借鉴私营部门的管理方法，引进竞争机制，重视管理的效率。

第三，从当前中国现实看，符合民主价值取向的“共治”土壤正在形成。随着社会主义市场经济的逐步完善，各种社会经济资源和要素的自然流动将成为常态，社会去组织化的趋势将更加凸显，加之利益主体多元化、社会诉求的多样化，党和政府的执政能力面临的考验前所未有。当前困扰我国经济社会发展的主要矛盾和问题，诸如环境污染、食品安全、贪污腐败等，只有通过从理论到实践的社会共治，才能从根本上加以解决。社会治理与每个社会活动的参与者均利益相连、

责任相关，任何组织、任何个人都不是万能者，更不是旁观者和搅局者。正因为如此，民主、自由、法治等现代化的治理理念才能够真正付诸实践，共治理念也就有了生存的土壤。<sup>36</sup>

## 二、法治与现代社会治理

法治是治国理政的最重要的基础，是实现自由平等、公平正义最可靠的保证。党的十八大报告提出，要全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家。法治具有规范性、统一性、强制性、权威性、指导性，为社会主义市场经济、民主政治、社会公平正义和国家长治久安提供根本保证，是国家治理现代化的重要标志。法治在社会治理中的地位作用主要体现在三个方面：

第一，法治是国家长治久安、社会安定有序、人民安居乐业的重要保障。法治是维护国家稳定、维持社会秩序的可靠手段。近年来，我国社会群体事件频发，严重干扰了社会秩序和居民生活，这与执法人员和群众的法律意识淡薄有直接关联。事实证明，没有法治，我们所追求的安定有序的社会就没有前提和基础。法治还能为社会经济发展保驾护航。只有加强经济立法，禁止任何组织或个人扰乱社会经济秩序，社会主义市场经济才能良性运行和发展。

第二，法治是实现自由平等、公平正义的有力保障。法治为社会主义所倡导的自由、平等、公正等核心价值提供可靠的制度基础。法治代替人治，是现代文明的标志，不仅将民众从专制统治下解放出来，并且在政治上实现公民平等，推进了自由、平等和公正价值的实现。在社会主义法治国家中，法律体现人民意志，规定和保护公民的基本自由和权利，并确保法律面前人人平等。法治也是实现社会公平正义的有效途径，司法体系是社会公正的最后一道防线。

第三，法治是推动社会治理现代化的根本保障。社会主义法治的目的在于保护人民的利益不受侵犯，确保权力的正确运用，这符合以人为本的科学发展观和中国共产党的执政理念。法治是和谐社会的基础。法治引导人民在遇到不可调解的冲突和争端时自觉诉诸法律手段解决，有助于形成清晰、和谐、有序的社会关

---

<sup>36</sup>徐亚文、刘洪彬.共治理念与国家治理体系现代化[N].光明日报，2012-07-19(5).

系和社会秩序。法治有利于培育现代公民社会，使人民知法、懂法、守法、形成明确的法律意识，了解自身的权利和义务，为推进中国特色社会主义事业和实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定良好的社会秩序和公民基础。法治在促进经济社会发展、维护社会公平正义、保障人民各项权利、确保国家权力正确行使等方面都起着重要作用，是建设中国特色社会主义经济、政治、文化和构建和谐社会的必然要求。<sup>37</sup>

因此，完善国家治理必须坚持依法治国、依法执政、依法行政。习近平总书记在主持中央全面深化改革领导小组第二次全体会议上指出，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视法治思维和法制方式，注重法治的引领和推动作用。建设法治政府，是法治中国的重要组成部分。李克强总理在政府工作报告中强调，要按照推进国家治理体系和治理能力现代化的要求，加快法治政府建设，增强政府执行力和公信力。要把政府工作全面纳入法治轨道，依法履行职责，接受人民监督。

### 三、文明与现代社会治理

文明是相对“野蛮”而言的人类社会的进步状态，是人类改造主客观世界而获得的一切积极成果的总和，有广义和狭义之分。广义的文明是“一个包括经济、政治、生态等方面在内的社会整体性概念”。与经济社会发展相适应，我国明确提出了以推进物质文明、政治文明、精神文明和生态文明为主要内容的广义的社会文明建设总体战略布局。狭义的社会文明重点指人类各种优秀“文化基因”取得“群体共识”的产物，是相对前述四种文明而言的“社会文明”，是社会主体文明、社会行为文明、社会关系文明和社会结构文明等的逻辑互动和有机统一。

对比现代社会治理的总体要求，我国亟需同步加强狭义的“社会文明”建设，以此夯实现代社会治理的社会基石。当前，我国正处于深刻的社会转型和社会变迁之中，如何进一步整合多元利益主体的力量，为现代化事业增添动力，是一个

---

<sup>37</sup>郭建宁、李旸. 法治：现代社会治理的基本方式[EB/OL]. 中国共产党新闻网, [2014-05-06]. <http://theory.people.com.cn/n/2014/0506/c384764-24981699.html>.

必须关注的重大现实问题。在以物质文明、精神文明、政治文明为取向的战略发挥重要作用的同时，各种社会问题依然繁多，民众对同步加强狭义社会文明建设的呼声日渐高涨，即在党和政府把建设物质文明、精神文明、政治文明、生态文明明确提出来并将其作为宏观战略时，社会文明也必须得以明确和深化，从而形成物质文明、精神文明、政治文明、生态文明和社会文明在空间上的完整架构，各自发挥其应有的功能和作用。“应该把社会文明纳入整个文明体系之中，不应当让它继续游离在文明机体之外，或分散或附属在其他文明之中。否则，就无法发挥社会文明应有的作用和优势”。<sup>38</sup>

培育社会文明的重要工具是文化。自然，文明不等同于文化，文明是文化的内在价值，是一切文化追求的目的；文化是文明的外在形式，同时又是实现文明的重要手段。所以，一切社会治理目的之一就是实现社会文明，实现通过先进文化而带来的社会进步。文明是一元的，是以人类基本需求和全面发展的满足程度为共同尺度的；文化是多元的，是以不同民族、不同地域、不同时代的不同条件为依据的。<sup>39</sup>文明与文化的内在关系，使得多元的文化被内化为一元的文明，成为世界各国社会治理的普世选择。

## 第四节 现代社会治理的目标任务

社会治理的主要目标任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、维持社会和谐等。

### 一、协调社会关系

马克思指出：人的本质是一切社会关系的总和。社会关系是社会中人之间关系的总称。从关系的双方来讲，社会关系包括个人之间的关系、个人与集体之间的关系、个人与国家之间的关系；从关系的领域来看，社会关系的涉及面广

---

<sup>38</sup>方世南、齐立广.浅谈促进社会文明建设：政府公共管理的价值诉求与目标导向[EB/OL].考试吧，[http://www.exam8.com/lunwen/gonggong/zhengce/201010/2042888\\_4.html](http://www.exam8.com/lunwen/gonggong/zhengce/201010/2042888_4.html).

<sup>39</sup>陈炎.“文明”与“文化”[EB/OL].中国文明网,[2012-12-24].[http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/24/c\\_124137881.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/24/c_124137881.htm).

多，主要的关系有经济关系、政治关系、法律关系。此外，宗教、军事等也是社会关系体现的重要领域。因此，协调社会关系是加强和创新社会治理的首要任务。

“利益关系是社会关系的本质”。协调社会关系的重要途径，就是要适应利益格局的深刻变化，从利益分配、利益表达、冲突解决等方面，协调各种利益诉求，兼顾各方面关切，进而促进利益动态平衡。

在协调社会利益关系中，要找准多数群众共同利益和部分群众特殊利益的结合点，力求“公平”和“公正”，最大限度地满足社会各方面的利益诉求，使社会各阶层分享社会经济发展的成果。

一是畅通利益诉求表达渠道。协调利益关系，首先必须了解人民群众的利益诉求，这就要求畅通利益诉求表达渠道。应当看到，一些利益关系之所以没有得到较好协调，一个重要方面在于人们的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，而相应的诉求表达渠道却不够畅通。虽然近年来各地各部门不断完善政策措施，努力畅通人民群众的利益诉求表达渠道，但从总体上看还有许多地方需要加强和完善。应通过民意调查、信息公开、社会公示、公众听证、协商谈判等多种形式拓宽社情民意表达渠道；完善党员领导干部和人大代表、政协委员等联系群众制度，推动其深入基层、深入群众，倾听群众呼声，解决实际问题；发挥人大、政协、人民团体、行业协会以及大众传媒的社会利益表达功能，使人民群众的利益诉求表达逐步进入制度化、规范化、程序化轨道。

二是综合运用多种协调手段。面对复杂的社会利益关系，需要综合运用法律、政策、经济等手段和教育、协商、疏导等办法加以协调。应加大教育力度，引导人们科学理性地看待当前社会的利益分化现象，正确处理个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益以及最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益和不同群体特殊利益的关系；健全利益约束机制，通过法律法规等“硬手段”和思想道德建设等“软手段”对人们的行为进行约束，促使人们逐步形成正确的利益观；完善收入分配制度、规范收入分配秩序，通过财政、税收等政策杠杆，逐步缩小收入分配差距，调整利益分配格局，减少不同利益群体间的矛盾

和冲突；建立利益补偿机制，着力解决群众反映强烈的农村土地征用、城镇房屋拆迁、国有企业改制、环境污染等问题，及时纠正损害群众利益的行为。

三是把治标和治本结合起来。统筹协调社会利益关系，既要着力解决当前的突出矛盾和问题，又要注重从源头抓起，认真做好分析预警、日常排查、联动调解、及时处置等工作。应建立舆情信息汇集和分析机制，健全调节和处理社会矛盾和问题的综合平台，完善人民调解、行政调解、司法调解联动的工作体系，做到哪里有人群哪里就有调解组织，哪里有矛盾哪里就有调解工作；建立矛盾预警机制和社会稳定风险评估机制，加强社会矛盾源头治理，及时发现各种苗头性和倾向性问题，努力把矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。

四是切实保障群众合法权益。马克思曾把未来社会描绘为“在保证社会劳动生产力高度发展的同时又保证人类最全面的发展的这样一种经济形态”。从一定意义上说，当前很多利益矛盾与经济社会发展不充分、不科学有很大关系。统筹协调社会利益关系，必须坚持加快发展、科学发展。这就要求把做大“蛋糕”与分好“蛋糕”结合起来。一方面，始终坚持以经济建设为中心，不断增强经济实力和综合国力，为统筹协调各方面利益关系奠定坚实的物质基础；另一方面，抓紧研究制定更多有利于保障群众权益的法律法规和政策措施，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的覆盖城乡居民的社会保障体系，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。<sup>40</sup>

## 二、解决社会问题

从表现形式看，当前受到社会普遍关注的社会问题主要包括人口问题、环境问题、贫困问题、教育问题、家庭问题、犯罪问题、生态问题等。推动这些问题的解决，是现代社会治理的重要任务。

### （一）人口问题

人口问题是全球性最主要的社会问题之一，是当代许多社会问题的核心。当前中国与人口有关的社会问题集中表现在：第一，人口压力导致的就业困难、住房紧张，粮食、燃料等生活必需品短缺。第二，人口压力造成消费与积累比例失

---

40唐钧. 协调社会各阶层利益关系的基本途径[EB/OL]. 中国共产党新闻网, [0512-10-28]. <http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/3808197.html>.

调、生态环境严重破坏等。第三，人口高密度向城市集中的管理压力。未来的10~20年内没人能挡得住人口向大城市集中的趋势，在人口高密度的情况下怎样管理城市将是社会治理不得不面对的问题。

## （二）贫困问题

贫困与人类社会相生相伴，既有个体本身原因的贫困，亦有社会结构性失调以及这两个方面交互作用而诱发的贫困，随着科技进步和时代的演进而不断变更其形态。当前，我国社会正处于转型的关键时期，相对贫困问题较为突出。中国自古有“不患寡而患不均，不患贫而患不安”，相对贫困问题凸显给转型期的中国提出了前所未有的挑战，已成为影响我国社会经济健康发展的重要因素，阻碍了我国现代化及和谐社会的进程，亟待通过社会治理来进行系统制度性解决。通过社会治理解决贫困问题，目的不是彻底消除贫困，事实上也不可能，但只要将它控制在一定限度之内，不影响到社会的良性运行和协调发展就可以了，这是社会治理解决贫困问题的“度”。但在对其进行治理时，必须根据当地的“基本情况和贫困现状和成因”进行合理的制度安排和相关政策设计，视其贫困状况（绝对还是相对）采取有针对性地治理措施，只有这样，才能有效遏止贫困恶化的趋势，使其得到较好治理（如控制在特定的合理范围内），从而实现社会的健康可持续发展，以加速我国现代化及和谐社会的进程。

## （三）教育问题

教育问题特指教育系统出现的病态或失调现象。主要包括：第一，教育制度失范。如教育制度化优先现象，即素质教育与应试教育之间的矛盾，导致高举素质教育大旗，走的却是应试教育道路现象。第二，教育观念失范。如教育目的的迷失，教育手段对教育目的的替代、教育者自身利益意识的过度膨胀等。第三，违规违纪教育现象。如学校三乱（乱收费、乱罚款、乱摊派）等违背《教育法》等问题。在社会转型期，这些教育问题的形成、发展和影响已经远远超越了教育系统自身，因此，需要站在社会治理的视角，从社会整体系统的变革入手，进行综合治理。

## （四）家庭问题

俗话说，家和万事兴：小至国家之强盛，社会之祥和，小至个人生活之幸福，事业之兴旺，身体之健康，均有赖和谐的家庭为基础。因此，作为社会构成的基本单元，很多家庭问题直接影响到社会整体系统的运行，同时也往往是社会问题在家庭这一基本单元上的体现，家庭问题的解决往往需要从社会整体系统视角去思考和解决。社会治理解决家庭问题，目的是建立家庭友好型社会治理体系，将社会治理的重心放在恢复家庭的传统功能上，更多地发挥家庭的生育、婚姻、养老等社会功能，以及随之而来的作为生产单位的经济功能。

### （五）犯罪问题

犯罪问题是指造成犯罪和犯罪造成的一系列后果等问题的总称。如何破解犯罪问题，不同时期、不同国家可能会采用不同的治理办法。例如，我国历来有“治乱世用重典”的重刑主义传统，每到社会治安状况恶化之际，惯祭以严打利刃。改革开放后，中国政府先后进行过“1983-1987年”、“1996-1997年”、“2001-2002年”三次严打。但据有关专家统计分析，严打并未让犯罪数量高位回落，反而在严打后激增。究其原因，犯罪的原因在于行为人的不健康人格与引发犯罪发生的外在因素与关系加合的产物，而独立于个体的外在因素与关系刺激是犯罪发生的第一原因。因此，应该用社会治理的思维，通过完善相关政策来解决犯罪问题，主要包括：推进收入分配制度改革，强化社会保障体系建设，控制不断扩大的贫富差距；因个体的原子化与社会联系的疏离，而引发犯罪问题的抗制政策，包括机会平等政策等；因道德的溃败而引发犯罪的抗制政策；解决因社会的不公而诱引犯罪的抗制政策，等等。<sup>41</sup>

### （六）生态环境问题

生态环境问题是指由于生态平衡遭到破坏，导致生态系统的结构和功能严重失调，从而威胁到人类的生存和发展的现象。节约能源资源，保护生态环境，是当前世界各国关注的焦点，走可持续发展之路逐步成为国际社会的共识。进入21世纪，伴随工业化和城镇化的加速发展，我国的生态环境问题已经凸显，成为制约我国经济和社会发展的一大瓶颈，治理生态环境问题是我国面临的一个迫

<sup>41</sup> 韩洪刚. 创新社会治理，走出严打“窄圈”[EB/OL]. 腾讯网， [2010-07-04]. <http://view.news.qq.com/a/20100704/000011.htm>.

切而重大的课题。

2013年,习近平总书记在中共中央政治局第六次集体学习时强调:“环境保护和治理要以解决损害群众健康突出环境问题为重点”。这次集体学习的主题是大力推进生态文明建设。习近平总书记在会上强调警告:“对那些不顾生态环境盲目决策、造成严重后果的人,必须追究其责任,而且应该终身追究”。他还提到备受关注的考核问题:“把资源消耗、环境损害、生态效益等体现生态文明建设状况的指标纳入经济社会发展评价体系”。环保是社会政治问题、环保是民生问题,改善环境是民意所在,环保还涉及中华民族永续发展等理念正在改变中国各级官员的思维。因此,未来我国将从社会治理层面来综合谋划生态问题解决之道。

### 三、维护社会稳定

一是化解社会矛盾。当前,我国正处在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化和各種社会矛盾凸显的历史时期,各类社会矛盾突出。如何把握当前社会矛盾的主要特点,并落实相应的治理措施,已经成为各级党委、政府高度重视,社会普遍关注的问题。基于诱发社会矛盾根源的多元性和复杂性,导致利益矛盾主体的多元性、复杂性以及利益矛盾呈现的对抗性等特征,化解社会矛盾也需要从多元视角进行治理突破:建立健全社会利益整合机制,即通过一系列系统化的方式方法最大限度地保障社会各方面的利益,并且通过相关制度、方法最大限度地协调社会各阶层的利益关系,做到“各有所得,共同发展”;建立健全社会利益矛盾化解机制,包括积极推进社会民主法制建设、建立社会利益矛盾的预警机制、建立多元化的社会利益矛盾化解机制等;建立社会共同的利益观认同机制,通过社会利益观思想教育和一系列思想政治教育,做好社会利益矛盾化解的思想政治工作。<sup>42</sup>

二是维护社会秩序。社会秩序是指人们在社会活动中必须遵守的行为规则、道德规范、法律规章,表示动态有序、平衡的社会状态。中外思想家很早就注意社会秩序的问题。中国古代思想家们提出的“治”,就表示社会的有序状态和社

---

<sup>42</sup>舒永久、王玲玲.当前我国社会利益矛盾化解路径思考[EB/OL].中国新闻网, [2013-06-04].  
<http://www.chinanews.com/gn/2013/06-14/4927490.shtml>.

会秩序的维护与巩固，“乱”则表示社会秩序的破坏和社会的无序状态。当前，中国正处于社会转型期，许多领域都或多或少地存在社会失序现象，例如，权力的霸道和蛮横、各种潜规则盛行于社会、社会底线失守、道德沦丧、职业操守和职业道德的丧失等。因此，维护社会秩序、促进社会和谐，是推进社会治理的目标和重要任务之一。

三是确保国家安全。“国家安全”含对外和对内两个方面，从古今中外历史和实践看，涉内的国家安全同“社会治理”密不可分，搞好社会治理就是练好保障国家安全的“内功”。当前，中国正经历以快速推进工业化、城市化、市场化和国际化为特征的社会大变动的发展时期，需要努力解决与广大人民群众心思息息相关的劳动就业、社会保障、社会救济、上学看病、利税调节、交通运输、社会治安、打击犯罪以及社区建设、网络安全、突发事件预警机制等问题。这些问题很多看似是“生活小事”，但很多群体性事件都与此有关，处理不好，就会演变为危及国家安全的事件。对此，亟需着眼当前和未来，站在“国家安全”的战略高度，从“社会治理”的视角，作出更系统、更有针对性地制度安排。

## 四、规范社会行为

社会行为是与个体单独行为相对应，与其所处社会相关联的行为，具体表现为对其它同类社会个体所表现出的行为。社会行为的特征集中表现在群体内部往往形成一定组织；成员之间有明确分工；有的还形成等级。正因如此，社会行为才具有规范性和有序性。

在现代社会，虽然社会成员自我管理能力日益增强，但随着社会发展尤其是转型，人们自我发展意识和行为趋利性更加明显，社会个体社会行为失范、失序等现象也随着增多。例如，学校的教师和领导用学生来敛财，医护人员靠病人来致富，垄断企业在一片骂声获取垄断利润；假冒伪劣产品盛行，坑蒙拐骗泛滥，食品造假使得食品安全的问题日益突出；摔倒的老人无人敢扶，受到残害的儿童被利用作为乞讨的工具。

社会行为失范、失序，是对中国社会的一个严峻挑战，亟需选择正确的思路来应对这种挑战。行为是一个过程，对社会个体行为的管理必须贯穿于整个个体

的成长过程中,通过社会治理体系的建设,把个人自我管理归属于社会组织管理,来引导社会个体加强自我管理,实现自我管理与组织管理、自律与他律、理论与实践相结合,来引导个人社会行为更加符合社会规范:(1)认识自己。认识自己是管理自己的前提和基础。(2)发展自己。学习、教育、社会化和社会实践等是人们发展自己的主要方式。(3)社会控制法。社会控制作为外部力量强加于行为主体,分为硬性控制和软性控制。(4)行为修正法。科学的行为修正法对于儿童、青少年时期的养成教育有着重要意义,而正强化手段则更为有效。(5)综合法。要达到社会行为的自我管理,还必须纳入心理、时间等内容,共同构成一个统一的自我管理系统。

## 五、促进社会公正

社会公正是社会主义制度的首要价值,由“实质公正”和“程序公正”组成。从实质公正的角度看,社会公正是由社会成员基本权利的保证、机会平等、按照贡献进行分配以及社会调剂(社会再分配)这样四项基本规则构成的一个有机整体。从程序、流程的角度看,社会公正还包括程序公正。可以说,程序公正是实现实质公正的必要保证。没有程序公正,就不可能有实质公正。党的十八大、十八届三中全会把创新社会治理与社会公正联系起来,明确要求“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”全面深化改革,“坚决破除各方面弊端”。

社会治理促进社会公正的任务主要包括以下四个方面:

一是建立发展成果全民共享的机制。通过税费等多种形式掌握的大量财政收入大部分来源于民,最终通过公共财政支付的形式归还于民,为全体人民提供公共服务和公共产品。

二是构建合理的分配调节机制。分配调节机制的根本任务和途径主要是立足初次分配、再分配和三次分配这三个环节,确定社会利益在社会成员之间的分配形式和份额,形成公平合理的利益分配。

三是建立健全基本公共服务体系。在经济社会飞速发展的今天,人们对公共产品和服务的需求越来越大,然而公共产品是稀缺资源,要使发展成果惠及全体人民,必须实现基本公共服务均等化,解决教育、社会保障等方面权利、机会和

规则不公问题。主要途径是通过完善财政转移支付制度，规范转移支付形式，建立科学测算体系；调整优化财政支付结构，加大财力性补助力度，解决城乡区域公共产品失衡问题。

四是完善维护人民权益的机制。当前，我国正处于社会各种资源和利益重新分配与整合的过程，不同利益主体占有的社会资源程度不同，于是在为自己争取利益的能力方面差异就很大，因此要畅通利益表达、参与机制和规范利益协调、权益保障渠道，来反映、协调和维护不同社会阶层、群体、成员的利益，从整体上解决权利、机会和规则不公等问题。<sup>43</sup>

## 六、建设和谐社会

推进社会治理现代化是社会和谐稳定的重要保证。从所处发展阶段看，当前我国和谐社会建设面临的挑战还不少，主要包括人与自然相处中的不和谐、资源与人口方面的不和谐、区域发展方面的不和谐、城乡发展方面的不和谐、社会群体财富分配方面的不和谐、干部与群众关系的不和谐等。推进社会治理，促进社会和谐，必须对原有的以政府为主导的社会治理模式进行根本性变革。

第一，立足国情，建立中国特色的多元社会治理模式。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出要“形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会”，“要适应我国社会的深刻变化，把和谐社会建设摆在重要位置，注重激发社会活力，促进社会公平和正义”。与这一要求相适应，要努力把由过去更多地强调政府的主导型角色和政府意志转变到更多地强调社会公众的意志。

第二，畅通渠道，保障各社会治理主体的利益表达。随着社会发展，传统的主要依靠策进行管理的社会管理模式正在发生着深刻的变革，以政府集权管理为特点的社会调控体系已经很难有效实现对当前社会的有机整合，通过有效的协商与参与机制，使社会利益诉求的表达和交流纳入合法的可控渠道，保证公共政策的科学性和公正性。

第三，培育主体，建立和发展广泛的社会公共责任机制。改变过去以政府为主承担经济和社会发展重任的一元模式，根据社会公众的需要，通过多方参与、

---

<sup>43</sup>高健、秦龙. 社会公平：中国特色社会治理的核心诉求 [J]. 《理论与改革》. 2014(2).

协同解决的方式提供公共服务与公共产品，从而确定社会治理对公众负责的公共责任机制。

## 小结

本章对现代社会治理的内容进行了系统阐述，主要包括：（1）现代社会治理的统领——国家治理体系与治理能力现代化。国家治理能力现代化是继工业现代化、农业现代化、国防现代化、科学技术现代化之后，着眼国家治理体系和治理能力提出的“第五化”。从内涵看，国家治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现，是一个复杂的体系，含治理主体、治理机制和治理效果等三大要素。从衡量标准看，包括规范性、效率、法治、民主化和协调性等。从提高的途径看，重点是要加强顶层设计、破除体制机制障碍。（2）社会治理的主体及作用的发挥。在社会治理中，社会组织、企事业单位、社区组织、人民群众等也与政府一样，都是社会治理的主体。（3）现代社会治理的基石：民主、法治与文明。我国的社会治理模式，正经历由单向管理模式向参与治理模式的创新转变，即社会治理主体由单中心向多中心转变，社会治理的手段由平面化向网络化转变，社会治理的目的由工具化向价值化转变。顺应这一趋势，要构建起符合社会治理理念的模式，必须以民主参与、法制健全和执行有力以及社会成员文化素质的提高作为支撑条件。（4）现代社会治理的目标任务。社会治理的目标任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、维持社会和谐等。

# 第三章 现代社会治理的主要形式有哪些？

## 第一节 源头治理

### 一、源头治理的内涵

《现代汉语辞海》中没有“源头”一词的解释，仅有“源”、“源泉”两词。其中，“源”是指：（1）水流起头的地方；（2）来源或根由；（3）事物的本末。<sup>44</sup>“源泉”本指水的来源，现常用来比喻事情的来源或发生的根据。<sup>45</sup>根据以上的解释，本文认为源头治理主要包括三层含义：从社会问题产生的根源出发，从根本上防止社会问题的产生；在社会问题的萌芽阶段对社会问题进行预防和预警；对社会问题最初产生的地方进行严格的监控和管理。

现代社会治理，更注重从根本上、从萌芽阶段、从最初发生地对社会问题进行预防，更注重对整个社会的运作过程进行监控，将社会治理的重心从事后应对转变为事前预防，可以避免社会矛盾的积累和激化，可以减少社会运作的成本，可以最大限度地维护广大人民群众的利益，是我国实现社会转型和政府职能转变的必然选择。

### 二、源头治理的要求

要实现源头治理，就必须从我国社会发展的实际出发，以改善民生为出发点，充分发挥道德和法律的调节作用，加强以和谐价值观为基点的精神文明建设和以法治为基石的制度建设；就必须以我国民主政治为取向加强我国社会体制变革。

#### （一）以改善民生为出发点进行社会建设

“国以民为本，民以食为天”，从古到今民生问题在我国社会建设和发展中都占据着最重要的位置，民生问题关系我国社会的和谐稳定，关系到小康社会目标的实现，关系到人民的根本利益。与此同时胡锦涛总书记在十八大报告中指出：

<sup>44</sup> 倪文杰.现代汉语辞海[M].中央民族大学出版社,2002:2036.

<sup>45</sup> 倪文杰.现代汉语辞海[M].中央民族大学出版社,2002:2036.

“加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平，是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利，多解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展，努力让人民过上更好生活。”<sup>46</sup>因此，在源头治理的过程中必须把改善民生放在最重要的位置，作为重点来抓。

民生问题主要是指社会成员为了满足自己的物质生活和精神生活的需要，通过何种途径从社会和政府获取自己生存和发展所需的社会资源和社会机会。主要包括三个层面一是指民众的基本生存状态，二是指民众发展机会和发展能力，三是指生存基础上的社会福利状况。要满足我国民众在以上三个方面的发展需求，就必须以改善民生为出发点加快我国社会治理的创新，主要应该从以下几个方面着手：

## 1.生存性民生问题的解决是维护我国民众利益的基础

### （1）解决就业问题，提高广大民众的生活水平

党的十八大报告指出：“推动实现更高质量的就业。要贯彻劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业和鼓励创业的方针，实施就业优先战略和更加积极的就业政策。”<sup>47</sup>就业问题既是经济问题也是政治问题，关系我国改革发展稳定的全局，关系到我国人民的切身利益。所以，我国政府要采取多种措施解决好就业问题。首先，要适应我国社会经济社会发展形势的变化，引导我国民众改变就业方式。实现就业形式的多样化，鼓励创业，重点解决好青年就业工作、农村劳动力转移工作和城镇就业困难人员的就业工作。其次，要促进“大就业”格局的形成。充分发挥产业和创业的带动作用，构建完善的就业体制机制，促进本地区就业资源的整合，加快不同地区之间劳动力和生产要素的流动，形成“政府引导、多方参与、市场调剂、公平就业、体面就业、多样择业”<sup>48</sup>的“大就业”格局。再次，开展多种培训，提高就业人员的素质。要构建完善的公共就业服务体系，促进职业培训产业链的形成，为提高我国就业人员的素质奠定基础。要不断完善

---

<sup>46</sup> 胡锦涛.党的十八大报告[EB/OL].[2014-8-19]. [http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)

<sup>47</sup> 胡锦涛.党的十八大报告[EB/OL].[2014-8-19]. [http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)

<sup>48</sup> 赵汝周.以保障和改善民生为本，推进社会管理创新[EB/OL].[2014-8-19].  
<http://www.sc.cei.gov.cn/dir1009/158569.htm>

有关的法律法规为就业人员的培训营造良好的制度环境。

## (2) 完善社会保障制度，对社会风险进行高效应对

党的十八大报告指出：“社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。”<sup>49</sup>社会保障制度是应对社会风险的有效方式，是保障人民生活有序进行的有效手段，是促进社会稳定的有效途径。首先，要促进老夫服务体系和最低生活保障制度的科学化、制度化。要充分发挥家庭、社区、养老机构的作用，建构多元化、规范化、专业化的养老服务体系，使我国老年人可以安享晚年。促进我国已有的社会保险经办服务体系的不断完善，同时在现有服务体系的基础上进行创新，建构四维的公共服务平台。其次，要促进医疗保险制度和养老保险制度的完善。要不断推进基本医疗保险制度的均等化，不断缩小不同基本医疗保险不同档次之间的差距，加强经济困难农村居民的支持力度，保证所有的困难群众都可以参与医疗保险。要充分发挥社会力量的养老服务中的作用，鼓励各种社会力量兴办养老机构。最后，有构建完善的残疾人服务体系。要通过健全相关的法律法规、开通残疾人服务热线、发放政府补贴等方式，为残疾人提供方便周到的服务。

## 2. 安全性民生问题的解决是维护我国民众利益的保障

社会稳定是我国经济社会发展的前提，关系到我国民众的切身利益。虽然我国社会总体上处于稳定状态，但是我国社会也存在很多危害社会稳定的问题，生产安全事故、交通安全事故、环境安全事故时有发生，这就要求我们加强社会治安综合治理，为我国民众的切身利益提供保障。首先，坚持打防结合、预防为主、专群结合、依靠群众的方针，完善社会治安防控体系。<sup>50</sup>要从各地治安的实际出发，探究当地违法犯罪的规律，把握当地打击违法犯罪的重点。要以各地社会发展过程中存在的深层次问题为出发点，减少当地的不稳定因素。其次，要调动广大人民群众和非政府组织的积极性，使广大群众和非政府组织参与到社会治安中来。只有如此，才能真正的实现社会治安的好转。最后，要为社会治安工作提供

<sup>49</sup> 胡锦涛.党的十八大报告[EB/OL].[2014-8-19]. [http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm)

<sup>50</sup> 华建敏.以改善民生为重点完善社会管理促进社会和谐[EB/OL].[2014-8-19]. [http://www.qstheory.cn/tbzt/xxgcqyjh/sh/201102/t20110228\\_70047.htm](http://www.qstheory.cn/tbzt/xxgcqyjh/sh/201102/t20110228_70047.htm)

良好的制度环境。要不断健全问责制度、社会矛盾纠纷处理制度、信访制度，促进治安管理工作的制度化、规范化。

### 3.发展性民生问题的解决是我国社会治理的最终目标

我国社会治理的最终目的是在保障我国民众基本生存的基础上促进我国民众的发展。要促进发展性民生问题的解决，就要从我国民众的长远发展入手，推进教育和文化事业的发展。

#### （1）推进教育事业的发展

教育是提高人的素质的重要途径，是我国进入人力资源强国行列的必然要求。教育事业的发展关系到我国小康社会建设的全局，要优先发展教育，不断提高教育的现代化水平。

首先，制定合理的目标，不断加大对教育的投入。要从本地的发展实际出发制定合理的教育目标，不断完善教育的结构，不断提高教师队伍的素质，不断优化教育的环境，不断提高教育的水平和质量。要不断加大对教育的投入，为教育事业的发展提供物质的支撑。要不断推进教育的均衡化、现代化和国际化，促进教育服务体系的完善，为民众提供满意的教育。

其次，要不断推进教育的现代化和均衡化。将现代信息技术与教育事业的发展相结合，不断改进教育方法，完善教育过程，形成教育终身化的教育理念。促进教育资源的合理分配，实现城乡教育均衡发展。

最后，要不断加强国际交流，促进教育的国际化。要不断加强我国教育与国际的接轨，不断推进教育改革，培养有理想、有道德、有纪律、有文化的社会主义事业建设者和接班人，使教育的发展符合时代的特点，满足我国社会的发展要求。

#### （2）推进文化事业的发展

首先，要加强社会主义核心价值观教育，促进我国民众思想境界的提高。要充分发挥广大党员和先进人物的模范带头作用，运用舆论、法律、教育等多种方式，弘扬奉献精神和为人民服务精神，形成良好的社会风气；要加强思想道德建设，促进我国民众综合素质的不断提高；要开展形式多样的精神文化建设活动，在活动中增强社会的凝聚力。

其次，要加强文化基础设施建设。加强博物馆、图书馆、档案馆和文化馆的建设，并促进公共文化设施布局的不断完善。尤其要加大对农村文化基础设施建设的投资，建设乡镇文化站、农村文化书屋，实现城乡文化服务体系的均衡化。建设图书馆资源共享机制，为公众提供便利，满足公众不断增长的文化需求。

## （二）以核心价值观为基点进行精神文明建设

要实现稳定、和谐、有序的社会治理目标，不仅要实现国家的法制化，充分发挥法律在我国经济社会发展中的重要，而且要充分发挥道德对于广大人民群众的规定作用。要促进社会问题的解决，最根本的是促进广大人民群众思想的改变，促进社会主义核心价值观在广大人民群众中的内化，从而形成人人尊老爱幼、诚信守法的良好社会氛围。

### 1.加强社会主义核心价值观的理论认知

加强社会主义核心价值观教育的目的是通过理论的内化促进行为的改变，这个过程是以对社会主义核心价值观的理论认知为前提的。要对人们进行价值观教育，就必须首先对社会主义核心价值观进行准确的解读和认知，这是加强社会主义核心价值观教育的前提。

加强社会主义核心价值观的理论认知可以实现社会主义核心价值观的“大众化”、“具体化”。改革开放和市场经济的发展要求加强对社会主义核心价值观的理论认知。随着改革开放的推进和我国市场经济的发展，我国文化领域出现了多元化的局面，出现了不同价值观之间的冲突，加强对社会主义核心价值观的理论认知，“能够找到全体社会成员在价值认同上的最大公约数，在具体利益矛盾、各种思想差异之上最广泛地形成价值共识，有效引领整合纷繁复杂的社会思想意识，有效避免社会分化可能带来的思想对立和混乱，形成团结奋斗的强大精神力量。”<sup>51</sup>

加强社会主义核心价值观的理论认知要把握社会主义核心价值观的逻辑层次。多层次是社会主义核心价值观的重要特征。随着社会的转型，我国社会经济的发展日益呈现出多元化的特征，这就决定了社会主义核心价值观的多层次特征。“三个倡导”是社会主义核心价值观层次性的最好体现。社会主义核心价值

---

<sup>51</sup> 本书编写组.十八大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2012:252-253.

观在国家层面上的要求是“富强、民主、文明、和谐”，是中华民族伟大精神的体现，在思想道德建设中发挥着统领的作用；在社会层面上的要求是“自由、平等、公正、法治”，是实现社会公平正义和人民幸福的重要保证；在个人层面上的要求是“爱国、敬业、诚信、友善”，这是对我国公民最基本的道德要求，是实现社会主义核心价值观的基础。这三个方面相互联系、相互制约，将我国传统文化和人类文化优秀成果相结合，将国家目标和个人目标相结合，为我国经济社会的发展提供了精神动力和智力支持。

## 2.提高社会成员对于社会主义核心价值观的认同

在加强社会主义核心价值观理论认知的基础上，要通过各种途径提高社会成员对于社会主义核心价值观的认同，这在加强社会主义核心价值观教育过程中发挥着关键的作用。

首先，充分发挥价值认同规律的作用，将社会主义核心价值观教育看作一个动态的过程。社会主义核心价值观内化的过程是一个动态的过程，要实现社会主义核心价值观的理论形态向社会成员的意识常识形态的转化。这个转化过程一方面要求社会主义核心价值观作为理论形态不断实现自身的发展，另一方面要求社会主义核心价值观符合社会发展的需要，它们对社会价值观的内化构成了内在和外在的限制，所以，在对社会成员进行社会主义核心价值观教育的过程中，必须从价值认同的规律出发，对社会发展的实际进行充分地考虑，对教育对象所具有的特点进行充分地考虑。

其次，在对社会成员进行社会主义核心价值观教育的过程中，要将理论学习融入在社会成员生活实践过程中。社会成员对社会主义核心价值观认同的过程也是社会成员知、情、信、意、行不断提升的过程。在教育的过程中，一方面社会成员要学习和领会社会主义核心价值观的精神实质和理论精髓，并内化为自己内心的信仰；另一方面要不断开展关于社会主义核心价值观的实践活动，通过群众喜闻乐见的形式，让群众在实践的过程中加深对社会主义核心价值观的理解。

最后，还要不断创新教育形式，充分发挥现代教育技术和网络的作用。可以建立专门的网站对社会主义核心价值观进行宣传，可以互联网作为平台开展丰富多彩的网上教育活动，可以利用现代网络技术进行互动学习。

### （三）以民主政治为取向进行社会体制变革

政治的民主化，作为我国政府一直以来的追求目标，可以为我国社会问题的解决提供良好的政治环境，是我国社会治理的重要的源头。虽然我国民主政治建设取得了巨大的进步，但是我国很多社会问题的产生都是政治制度不完善的产物和结果。因此，从根源出发防止我国社会问题的产生，除了加强社会主义核心价值观教育，促进我国民众的综合素质提高之外，还必须加强以民主政治为取向的社会体制变革。

#### 1.促进基本政治制度的完善

首先，完善我国人民代表大会制度。人民代表大会制度作为我国根本的政治制度，随着我国政治体制改革的推进不断完善和发展，但是实现小康社会的目标，就要不断完善我国根本的政治制度，从而最大限度地发挥人民代表大会在我国社会治理中的作用。一方面，要将人大及其常委会的职能落实；另一方面，人大及其常委会要深入群众，充分了解民众的需求，保证所做的决策符合我国民众的根本利益。此外，人大及其常委会还要不断完善组织结构，加强干部队伍建设。其次，不断完善人民民主专政制度，提高我国民众参与政治事务的积极性和主动性，加强我国民众对政府部门的监督，真正实现我国人民的当家作主。再次，要促进我国多党合作制度和政治协商制度的完善，使民主党派的作用得到充分的发挥。差额选举政协委员，较少政协委员中官员的比例，增加专家和群众的数量，政协的提案政府部门必须答复。最后，要不断完善我国民族区域自治制度。要建立健全相关的法律法规体系，加强对少数民族地区的资金支持，加强不同民族之间的交流，促进民族共同繁荣进步。

#### 2.不断扩大基层民主

基层民主作为我国民主政治建设的重要组成部分，与我国群众的生活实际密切相关，在我国民主政治建设中发挥着基础性作用。要从源头上解决我国的社会问题，就必须不断扩大基层民主，保障我国群众民主权利的实现，提高我国群众的民主意识和民主素养，为社会的高效治理提供最基本的保障。首先，要加强基

层民主的宣传。通过广播、电视、网络、版面等的宣传，不断提高广大群众的民主意识、权利义务意识和政治参与意识，营造良好的政治氛围。其次，理顺各种关系，保障群众民主权益的实现。要明确民众和基层自治组织之间的关系，保证群众的知情权和监督权，促使基层自治组织真正为人民服务。要明确基层自治组织和基层政权之间的关系，权责清晰，赋予基层自治组织充分的自治权，减少基层政府对基层自治组织的干预。要理顺基层党组织和基层自治组织之间的关系，各负其责，相互配合，共同为群众服务。

### 3.促进新型的政治文化的形成

在我国民主政治建设过程中，政治文化为我国政治改革提供精神的支撑在我国民主政治建设过程中发挥着不可或缺的作用。没有新型的政治文化的形成，就没有我国政治制度的完善，就没有我国民主政治制度的真正实现。在我国新型政治文化建设过程中，一方面，我们要充分发挥我国优秀文化传统在政治文化建设中的作用，积极宣传我国传统文化中的优秀部分；另一方面，要正确对待西方政治文化。既不能全盘否定，也不能全盘吸收，要从我国国情出发，在马克思主义指导下进行批判和借鉴。

#### （四）以法治为基石进行制度建设

十八大报告指出：“要加强和创新社会管理，提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。”<sup>52</sup>同时随着社会的转型，我国社会已进入矛盾高峰期，但是我国社会的法律、制度建设滞后。所以，以法治为基石的制度建设是贯彻落实科学发展观的必然要求，也是推进源头治理的必然要求。

在源头治理的过程中，应该以法治为基石，以社会成员利益的协调和维护以及对社会公共权力的制约两个方面为基本点不断推进。

首先，要不断推进社会治理的法治化。第一，要不断推进政府管理职能的法治化。依法行政是以政府职能的法制化为前提的。要通过立法的形式对政府的职

---

<sup>52</sup> 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义导论前进，为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. [2014-8-19].[http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c\\_113722546.htm](http://www.xj.xinhuanet.com/2012-11/19/c_113722546.htm).

能进行明确的界定，使政府的工作有章可循，从法律上对政府的进行约束；做好法律法规的备案；促进政府社会治理监督和问责机制的法律化，促进社会治理的透明化。第二，促进公众参与的法治化。社会治理的出发点和归宿是维护广大人民的根本利益，只有充分发挥广大公众的积极性，才能提高社会治理的效率，保证社会治理的效果。通过法律的形式对公众参与社会治理的内容、途径和方式进行明确的规定，在健全相关法律的基础上，依法动员公众积极参与社会治理。同时要推进企事业单位民主管理的法治化，实现民主的自我管理。第三，加强有关非政府组织管理方面的立法工作。非政府组织可以弥补“市场失灵”和“政府失灵”的缺陷在我国社会发展中发挥的重要越来越大。应不断完善相关的立法，对非政府组织的准入、管理、退出进行明确的规定，促进非政府组织管理的法制化。第四，要不断推进社区管理的法治化。社区作为我国社会的基层单位，在我国社会治理中发挥着重要的作用。一方面，应该不断推进社区管理的法治化，另一方面，应该通过立法理清社区与基层政府之间的关系，对社会进行清晰的定位。

其次，在维护和协调社会成员利益方面，要建立完善的群众利益表达机制、利益协调机制和构建完善的矛盾调处机制。第一，构建完善的群众利益表达机制。一方面信访作为我国民众维护自身利益的重要方式之一，要不断完善信访制度和相关的法律法规，确保信访制度的落实，使我国群众的利益可以通过制度化的渠道得到维护。另一方面，戴维·伊斯顿认为：“公共政策是对全社会的价值做有权威的分配”，“一项政策的实质在于通过那项政策不让一部分人享有东西而允许另一部分人占有它们”。<sup>53</sup>所以，制定社会政策的过程也是对社会利益进行分配的过程，在此过程中要维护广大人民群众的利益，就必须通过制度化的渠道保障广大人民群众参与权，使广大人民群众的利益在社会政策的制定中得到体现。第二，要构建完善的利益协调机制。不断促进我国收入分配制度的改革和完善，促进社会公平和正义的实现，使广大人民群众真正享受到发展和改革的成果。促进社会保障机制的改革创新，尤其是完善农村社会保障机制，为社会稳定提供保障。第三，要构建完善的矛盾调处机制。促进矛盾调处机制的完善，使广大社会成员之间的矛盾可以得到及时调解，避免矛盾激化。

最后，在对社会公共权力的制约方面，要构建完善的干部选拔和考核制度、

---

<sup>53</sup> 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社, 2006:5.

促进监督主体的多元化和反腐的制度化。首先,构建完善的干部选拔和考核制度,选拔出德才兼备、全心全意为群众服务的干部;完善考核标准,使考核标准可以充分反映广大人民群众的利益需求。其次,促进监督主体的多元化。“权力是权利的高度集合。权力的合理性和最终来源在于公民的权利。在现代社会,没有行政权力的有效运作,公民的权利和自由的实现是很有限的,但是没有公民权利的驱使,行政权力就会失去力量,而没有公民权利的制约,行政权力就会发生蜕变”。<sup>54</sup>所以,要构建多元化的监督体系,充分发挥民众、非政府组织和媒体的监督作用。最后,要促进反腐败的制度化,坚持预防为主、惩防并重的方针,坚决从源头上杜绝腐败行为的发生。

## 第二节 参与治理

### 一、参与治理的内涵

20世纪80年代,在人类社会从工业社会向后工业社会转变的过程中,一方面人们对工业社会的治理方式进行了反思,分析了民主政治治理过程中出现的种种弊端;另一方面从民主政治发展的现实出发,对未来的治理模式进行了预测。在此过程中,人们开始了对“参与治理”的研究。

关于“参与治理”,以哈拉尔的理论最为著名。他认为“有效的参与体现了一种微妙的特性,这种特性远远超出了建立奖励制度、使下级参与解决问题、允许为达到目标有一定的自由,或者其他‘机制’。最关键的因素包括灌输一种参与文化:一种有关共同管理的合作哲学,真正发扬优点,强调人的价值。某种集体感和形成作为真正参与性领导的基础的‘参与精神’的其他无形的品质。”<sup>55</sup>他主张政府不应该将重心放在技术合理性的追求上,而应该鼓励多元化的方式,通过多元主体的参与促进现有的社会问题的解决。在基础上,哈拉尔提出了一种新的组织行为模式即“参与性的领导”,“现在人们有了一种新的独立意识,而且一种更加复杂的环境要求他们积极参与。其结果是,合作解决问题正在变成劳动生活中一个可以接受的组成部分。”<sup>56</sup>

<sup>54</sup> 杨汉国.论法治国家对行政权力的制约[M].西南民族学院学报,2002(3):181.

<sup>55</sup> 哈拉尔·W E.新资本主义[M].冯韵文黄育馥,译.北京:社会科学文献出版社,1999:217.

<sup>56</sup> 哈拉尔·W E.新资本主义[M].冯韵文黄育馥,译.北京:社会科学文献出版社,1999:62.

通过以上的分析可以看出，参与治理的主要涵义是指非政府组织、企业和公众等社会主体在法律允许的情况下，参与到公共事务管理和公共政策制定中来，与政府共同对社会进行治理的行为。参与治理的主体不仅包括政府，而且把非政府组织、企业和公众包括在内，参与治理的客体不仅局限在政治层面，而且包括社会层面。

参与治理的方式是“参与”，参与治理强调各个社会主体对于社会公共事务的参与，参与是每个社会成员的权力，在参与的过程中各个主体可以充分表达自身的意见，并与其它主体进行平等的协商，最后形成一致意见，整个治理过程具有民主的特征。

参与治理的根本目的是“治理”，即通过各个社会主体的参与促进社会公众利益的实现。参与治理构建的各个参与主体之间良性互动的网络是实现国家权力向社会回归的重要方式，有利于社会公平正义的实现，是我国建设小康社会和实现社会和谐和的必由之路。

## 二、参与治理的特征

参与治理作为社会转型过程中出现的一种治理模式，具有其它治理模式所不具有的特征。

首先，多元化的治理主体。在传统的治理模式中政府具有主导地位，发挥主导作用，其它社会群体发挥的作用比较小，处于被动的地位。在参与治理的模式下，治理的主体除了政府之外，还包括非政府组织、企业、公众等，打破了传统的一元主导的格局，充分发挥各种社会力量的积极性，有利于更好地调动和分配社会资源，促进社会问题的高效解决。

其次，双向的权利互动。在传统的治理模式主导下，主要由政府自上而下对社会进行管理，对社会问题进行解决，而非政府组织和公众在社会管理中只能被动而消极地面对政府的决策。在参与治理的模式下，非政府组织和公众不再是消极的接受者，而是社会治理积极主动地参与者，通过自下而上的方式影响社会的治理，为社会治理建言献策，形成一种双向互动的关系。

再次，参与过程的平等性。平等是实现民主政治的重要途径，在参与治理的过程中，可以构建参与主体之间的平等关系，每个社会成员都有平等地表达自己

权利的自由和机会；可以实现信息的共享，信息的公开化和透明化，每个社会成员能够及时地获得有关的社会治理的信息；可以实现资源的合理分配，每个社会成员都能够获得有利于自身发展的合理的社会资源。

最后，参与行为的积极主动性。在参与治理过程中，公众的积极性被充分调动起来，公众积极主动地关注社会公共事务并就社会公共事务发表自己的看法和意见，形成了制度化的参与渠道和奖励办法。

### 三、参与治理的形式

#### （一）城市社区自治

城市社区自治是参与治理的重要表现形式。城市社区自治是城市社会成员在法律法规规定的范围内对社区内的事务进行管理的一项制度。它是我国政治体制改革中的一种制度创新，为我国城市居民实现自我管理、自我教育、自我服务、自我监督提供了一种重要形式。

城市居民是城市社区治理的主体，社区事务的管理主要由城市社区居民负责，政府行政权力干预较少。居民利益表达渠道的法制化、民主化和程序化是城市社区治理的核心，通过法制化的途径确保居民的选举权、决策权、监督权、管理权等权利的实现，真正实现人民当家作主。与社区和居民利益有关的所有事项是城市居民自治的客体，居民可以对自己社区范围内的事务发表见解，可以就自己社区范围内的所有事务进行管理。向社区居民赋权是城市社区自治的根本目的，通过自治的方式使群众真正享有民主权利，真正实现自我管理。

我国目前社区治理中还存在一些问题。第一，社区自治具有一定程度的行政色彩。受我国传统计划经济体制的影响，城市社区在现阶段还具有行政职能，承担着政府及其职能部门的许多工作，这在一定程度上影响了社区自治的实现。同时，政府对社会治理进行干预，不利于社区自治的实现。第二，社区自治过程中社区成员参与不足。社区居民缺乏参与的积极主动性，社区居民大多是被动参与，对社区事务的关注度低，对社区管理缺乏兴趣。同时，合理的社区参与结构有待建立，社区事务更多地由社会经营掌握，普通社区成员虽有参与的意愿但是参与的机会较少。但是，作为我国政治民主化过程中的重要创新和尝试，作为参与治

理的重要表现形式，社区自治有利于我国由社会管理向社会治理转变，有利于城市居民真正实现当家作主。

## （二）农村基层民主自治

农村基层民主自治，就是在党的领导下，通过改革和调整不适应社会主义市场经济需要下的农村基层管理思想、管理制度和管理方法，建立农村民主管理新体制，不断扩大农村基层民主，调动农民积极性，保证农民直接行使民主权利，依法管理自己的事情<sup>57</sup>。

我国农村基层民主自治具有以下基本特征：一是参与主体的广泛性。农村基层民主政治建设使我国人口的大多数都可以参与到社会治理中来，赋予了广大农民参与权，体现了参与主体的广泛性特点。二是参与内容的直接性。我国农村基层民主自治从广大农民的自身需要出发，切实维护农民的根本利益，农民通过直接选举村民委员会成员等方式来行使自身权利，体现了参与内容的直接性特点。

## （三）社会组织的参与

随着我国社会转型的加剧，社会问题越来越复杂，影响范围越来越大，单靠政府的力量无法及时高效的应对社会矛盾、社会问题和社会危机，而社会组织尤其是非政府组织以其专业性的特征、民主的治理结构、灵活的工作方式可以成为政府失灵和市场失灵的有益补充。同时由于我国公民社会起步晚，发育程度低，社会组织的参与程度还不够，所以，在参与治理中要充分发挥社会组织的作用，使社会组织积极参与到社会治理中来。

社会组织的作用主要表现在改善我国的民生现状，促进我国市场经济的发展，促进我国文化的发展的等许多方面，其主要作用可以概括为：促进社会协调作用和促进精神文明建设两个方面。我国社会要实现和谐发展的目标，就必要由一些组织对政府和个人之见的关系进行协调，而社会组织可以协调两者的关系；同时社会组织也是我国精神文明建设的重要载体，本身具有社会性的目标，在精神文明宣传、实践和监督过程中发挥着不可替代的作用。例如一些社会公益组织

---

<sup>57</sup> 农村基层民主政治建设的含义及基本内容  
[EB/OL].(2010-OS-28)[2012-12-20].<http://www.wydjw.gov.cn/news-info.asp?articleid=1239>.

一方面通过规章制度来对组织成员进行约束，另一方面通过开展形式多样的组织活动来宣传我国的优秀文化。从以上的分析中可以看出，社会组织在我国社会发展中发挥着润滑剂的作用。要促进我国社会组织作用的充分发挥，就必须从我国社会组织现有的发展状况出发，对我国社会组织进行改革，主要包括以下几个方面：

首先，要解决我国社会组织发展过程中面临的行政化和高门槛问题。目前有很多学者认为要促进我国社会组织的发展必须进行“去行政化”和降低准入门槛。以上的观点把握住了社会组织改革的要点，但是要对“去行政化”和降低准入门槛进行准确的理解。一方面，目前在我国社会组织发展过程中，确实存在“行政化”的问题，社会组织和政府的关系没有理清，社会组织承担了很大政府的工作，这就要求理清政府和非政府组织之间的关系，分工合理，相互合作，但是不能把“去行政化”等同于脱离于政府的关系，社会组织必须接受政府的领导。另一方面，我国社会组织缺失准入门槛高，严重制约了社会组织的发展，应该在一定程度上降低准入“门槛”，但是在具体执行的过程中要把握降低的限度，以免影响社会组织的发展。

其次，要建立完善的社会组织监管体系。要充分发挥法律、政府、社会和社会组织自身的作用，各个方面相互协调，形成合力，建立完善的监督体系。为了保证社会组织发展的正确方向，要不断完善社会组织的党建工作；要不断健全社会组织内部的相关制度例如社会组织负责人管理制度、财务管理制度、监督检查制度等，从而形成整个运作过程信息共享、协调合作的管理制度；建立严格的失信惩戒制度；注重信息的公开，提高社会组织管理的公信力和透明度。

再次，要促进相关法律法规的完善。由于我国公民社会发展起步晚，目前我国关于社会组织的管理和运作的法律法规不完善，社会组织主要在政府行政部门的指导下进行工作，社会组织的管理和运作存在一定程度的混乱。应不断进行有关社会组织立法工作的开展，为社会组织管理体系的的程序化、规范化提供法律依据。

最后，要促进政府职能的转变，为社会组织参与公共服务提供便利。可以通过政府购买公共服务的方式将一部分应有政府提供的公共服务转由社会组织提供。这样可以促进社会资源更有效的配置，提高公共服务的质量，可以扩宽非政

府组织的服务领域从而促进非政府组织的发展。

#### **（四）市场主体的参与**

在我国市场经济发展过程中，市场遵循利益最大化机制，对资源进行优化配置，市场主体利用市场机制追求自身的利益最大化。企业作为最重要的市场主体，在市场经济活动中扮演着最重要的角色，通过对土地、资金、劳动力、技术等要素的利用追求效率的实现和自身利益最大化。但是近年来随着市场经济和公民社会的不断发展，企业的社会责任得到了社会的广泛认可，企业除了具有经济的功能之外，开始在社会治理中扮演越来越重要的角色。所以，要采取各种措施，充分发挥企业在社会治理中的作用。

##### **1.促进企业经营理念的转变，提高社会责任意识**

企业自身的属性决定了企业必须承担社会责任，企业在具有“经济人”属性的同时，也具有“社会人”属性，企业要生存就必须从社会获取相应的资源，同时企业创造的物质财富促进了社会的发展。同时，从企业的长期发展来看，企业承担社会责任使企业获得市场竞争的优势，在股东、雇员、消费者、社区之间形成良性的互动，最终促进企业的发展。因此，一方面企业经营者要转变企业经营理念，树立社会责任意识；另一方面要通过提高员工的社会责任意识，法律意识和维权意识，为社会多做贡献；此外企业还有努力营造有利于企业承担社会责任的具有自身特色的企业文化。

##### **2.促进企业监督机制的完善**

已有的调查显示，在我国很多地方，政府部门更重视企业的在税收中的作用，缺乏对企业的监督，对企业员工利益、安全保障、社会责任等方面的关注不够。导致了很安全事故的发生，例如食品安全事故、矿区安全事故等，成为社会问题产生的重要根源。因此要充分发挥企业社会治理中的作用，就必须加强对企业的监督。一方面要建立完善的企业监督机制，促进企业监督的法制化、规范化。国家要加强关于企业社会责任的立法，强制企业履行社会责任，对发生安全事故和不承担社会责任的企业给予一定的处罚；企业内部要建立完善的监督机制。另

一方面，要充分发挥舆论的作用，通过电视、广播、网络等大力宣传企业承担社会责任的案例和企业不负责任的行为，为企业承担社会责任营造良好的舆论环境。

## 第三节 合作治理

### 一、合作治理的发展背景

合作治理是在参与治理发展的过程中逐渐形成的，是社会治理的最终归宿。在参与治理的过程中，非政府组织、企业和社会公众开始形成一种良性的互动机制，各个主体之间通过协商和对话的方式促进社会问题的解决，政府依然处于主导地位，其它治理主体开始参与到公共事务的决策过程中，发挥着配合的作用，没有走出传统的中心——边缘模式。在我国逐渐形成的参与治理模式是合作治理模式的起点和发展背景，合作治理模式正是在这样的背景下形成和出现的。

### 二、合作治理的内涵

合作治理“从根本上排除了任何政府中心主义的取向，不仅拒绝统治型的集权主义的政府中心主义取向，也不赞成旨在稀释集权的民主参与型的政府中心主义取向。合作治理理论把社会自我治理这一新兴现象放在与政府平等合作的位置上来加以考察。可以说，合作治理在行为模式上超越了政府过程的公众参与，它以平等主体的自愿行为打破了公众参与政府过程的中心主义结构。”<sup>58</sup>

简单的来讲合作治理就是指突破了传统的中心——边缘模式，政府、企业、非政府组织等多元社会主体相互合作和对话共同对社会事务进行管理的过程。除了与参与治理一样具有共同的治理主体之外，合作治理还有如下基本特征：

首先，行动的自组织化。在合作治理过程中，各个治理主体通过相互的协商和谈判，通过相互之间的沟通和妥协达成一致意见，促进社会公共事务的解决，突破了传统的政府的主导地位。

其次，公共权力的分散化。在合作治理过程中，公共权力被分解为多个层级

---

<sup>58</sup> 张康之.论参与治理、社会自治与合作治理[M].行政论坛,2008(6):4.

和多种维度，政府不再是公共权力的唯一所有者，社区、非政府组织、私营部门等在一定程度上也享有公共权力。

再次，治理机制的多元化。在合作治理过程中，由于政府不再具有主导地位，行政机制也不是唯一的治理机制，所以将行政机制、市场机制和志愿机制进行充分整合，各种机制同时对社会治理进行规制，从而为社会问题和社会矛盾的解决提供了多元化的途径，有利于社会矛盾的化解，有利于治理效率的提高。

最后，网络化的治理结构的形成。首先，在合作治理的过程中，要对政府、市场和非政府组织的角色进行清晰的界定，为形成网络化的治理结构奠定基础。其次，在合作治理的过程中，政府与其他主体之间进行平等的沟通和互动，形成合作伙伴关系，形成了网络化的治理结构，政府、市场和非政府组织处于网络的三个重要结点，共同承担对公共事务的责任。在社会治理过程中三者各尽其能、各得其所，各自的优势得到了充分的发挥。最后，政府在合作治理的过程中扮演着元治理角色的作用，这主要表现在它在维护公民的基本权利、实现社会的公平等方面具有不可替代的作用。

### 三、合作治理面临的困境

虽然合作治理建立在参与治理的基础上，是社会治理发展的最终归宿，但是就合作治理本身来说，并不是完美无缺的。合作治理模式在具有巨大优势的同时，也存在不容忽视的缺陷。只有对合作治理的缺陷进行反思，并在反思的基础上提出正确的解决对策，才能促进合作治理的不断发展。

首先，国家、企业和非政府组织在治理能力方面的不足。合作治理是通过国家、企业和非政府组织之间的合作和沟通，寻求更为有效、效率更高的治理方式。但是我国和人类社会发展的实践都证明，政府在处理公共事务时由于科层制本身存在的缺陷，会出现权力“寻租”、效率低下、文山会海等问题。市场由于自身所具有的自发性、盲目性等缺陷，在对经济社会进行调节时会出现资源浪费、不正当竞争、垄断等行为。非政府组织也不是万能的，在第三部门发展的过程中也出现了产权不清、管理混乱、调节乏力等问题。因此，不同的治理主体在社会治理中都存在一定程度的缺陷。如果不能对三者的关系进行有效地协调和组织，就不能发挥各自的优势，甚至最后会出现社会治理的混乱。

其次，对各个治理主体进行规制的困难。合作治理建立在对各参与主体进行有效整合的基础上，只有对各个治理主体进行有效地协调和规制，才能实现社会治理的高效。但是“公私关系的安排既有让私方利用国家资源谋求私利的危险，也有政府出于国家的或执政党的利益把手伸到市场经济和民间社会中的危险。”<sup>59</sup>即使参与各方有共同的目标和共同的利益，受到各种因素的影响，参与主体的参与也不可能不考虑自身的利益，完全从共同目标出发来处理问题。参与主体会站在自身的立场出发来看待问题、处理问题，各个参与主体的观点还可能存在分歧和冲突，这就增加了整合和规制的难度。所以，合作治理面临如何对各个治理主体进行规制，促使各个治理主体实现自身利益和其它主体利益以及社会整体利益的协调和整合。

最后，合作治理在责任方面存在的困境。合作治理强调各个治理主体之间的平等地位和责任的分享，强调各个治理主体之间的互动和协商，强调政府权利和民间自治权利之间界线的模糊，这就导致了合作治理的责任不清，职责不明。各个社会治理主体到底在社会治理过程中扮演着怎样的角色，承担着怎样的责任，都没有明确的规定。这就容易造成各个治理主体相互推卸责任，从而导致社会矛盾的积累和社会问题的扩大化。

## 第四节 综合治理

### 一、综合治理提出的背景

1991年，党中央为了维护社会稳定而颁布了《关于加强社会治安综合治理的决定》，该决定在解决社会问题、维护社会治安方面发挥了重要作用。可是将政府工作的重心放在维护社会治安和打击犯罪上，将治理的主体定位为政府，公众在社会治理中发挥的作用比较小。但是，随着社会的急剧转型，我国处于社会矛盾的高发期，需要政府由管理型政府向服务型政府转型，由单一的治理模式向综合治理的模式转变。总起来说，社会转型对社会治理提出了以下要求：

首先，转变管理思路。实现社会的综合治理，一方面要求政府的工作重心由维护社会治安和打击犯罪转变为对社会进行综合治理；要求政府注重社会运行的

---

<sup>59</sup>(英)鲍勃·杰索普.治理的兴起及失败的风险:以经济发展为例的论述[J].国际社会科学(中文版),1999(2).

整个过程，注重城乡协调发展，注重经济、政治、文化和社会协调发展。另一方面要求从单一治理主体向多元治理主体转变，充分发挥企业、非政府组织和公民在社会治理中的作用。

其次，转变管理机制。随着我国政府由管理职能向服务职能的转变，要提高政府的行政效率，实现对社会的综合治理，就必须转变发展机制。一方面要改变过去的行政——计划式解决社会问题的机制，尽快建立以指导——服务为中心的管理机制，在对各个治理主体进行协调的过程中充分发挥指导、服务和监督的作用。另一方面扩展群众参与的渠道，实现群众参与的制度化，使群众真正的参与到社会事务的管理中来。

最后，转变管理方法。“如果不打算让我们的社会秩序像纸牌搭成的房屋一样倒塌，社会就必须控制他们。”<sup>60</sup> 在社会治理中，不论过去还是现在，都必须通过各种方式对各个参与主体进行控制，但是，随着民众参与意识的不断提高和维权意识的不断增强，单纯用传统刚性的行政命令对社会进行管理，不仅不利于社会问题的解决，而且容易引发社会冲突和造成社会矛盾的积累。因此，实行社会综合治理要求政府转变管理方法，多用柔性的方法对群众进行管理。<sup>61</sup>

## 二、综合治理的内涵

社会管理综合治理是在党委、政府统一领导下，在充分发挥政法部门特别是公安机关骨干作用的同时，组织和依靠各部门、各单位和人民群众的力量，综合运用政治的、经济的、行政的、法律的、文化的、教育的等多种手段，通过加强打击、防范、教育、管理、建设、改造等方面的工作，实现从根本上预防和治理违法犯罪，化解不安定因素，维护社会治安持续稳定的一项系统工程。<sup>62</sup>这一概念主要包含以下三个方面的内容：

首先，与参与治理和合作治理一样，综合治理强调治理主体的综合性，要求社会公众都参与到社会治理中来，而不仅仅是依靠单一的部门或者个人对社会进行治理。

其次，综合治理强调治理手段的综合性，在治理的过程中充分发挥思想教育、

---

<sup>60</sup>罗斯.社会控制[M].北京:华夏出版社, 1989.

<sup>61</sup>郑杭生.社会学概论新修(第三版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

<sup>62</sup> 顾玉梅.关于社会管理综合治理实践探索的思考[J].社会研究, 2013:52.

行政、法律、经济、文化等手段的作用，对社会矛盾和社会问题进行及时处理，防止社会矛盾积累和激化，把危害社会的不稳定因素消除在萌芽状态。

最后，综合治理强调治理目标的综合性。综合治理的目标不仅仅是打击违法犯罪活动，维护社会治安，还包括处理各种社会问题和社会矛盾、促进社会弱势群体的发展、实现社会的和谐等方面。

总之，综合管理强调管理主体的综合性、管理方法和手段的综合性以及管理目标的综合性。综合管理是一项系统的工程，其功能的实现需要充分发挥企业、村委会、居委会、社区等各个组成部分的作用，同时通过一定的机制对各个组成部分之间的关系进行协调，才能实现整个社会的稳定。

### 三、综合治理的实现途径

要真正实现我国社会的综合治理，就必须坚持与时俱进，建立与我国社会转型以及基本国情相适应的综合治理模式。

#### （一）注重发挥市场的作用

随着我国经济体制改革的不断推进和市场经济的不断发展，市场在我国经济社会发展中发挥的作用越来越大，传统的行政命令方式的弊端逐渐显露。所以，在实现社会综合治理的过程中，要注重发挥市场的调节作用。主要表现在以下几个方面：

首先，可以通过购买的方式，将政府应该提供的一些社会治理服务外包给非政府组织或者企业，从而提高政府治理的效率。同时政府要强化对外包项目的监督和管理。

其次，政府不仅要提供充足的社会治理资金，而且要通过市场对资金的使用进行分配，使资金的使用效益得到最大化。

#### （二）充分发挥法律的作用

我国的传统社会治理，在一定程度上还是依靠权威控制或者人治来完成，这严重影响了政府的治理效率，也影响了政治改革的进程，更是影响了民主法制化

的进程。所以，在新形势下，要实现综合治理，就必须充分发挥法律的作用，实现社会综合治理的程序化、规范化，使社会治理有法可依，通过法律对各个治理主体进行规制、对各个治理环节进行规范、对整个社会治理过程进行协调，只有这样，才能真正实现我国社会的综合治理。

### （三）促进综合治理社会化

在综合治理中，不仅要发挥政府的主导作用，而且要充分调动社会的力量。政府要通过优惠政策，引导非政府组织和企业参与到社会治理中来，鼓励非政府组织和企业为社会治理提供资金等方面的支持，使非政府组织和企业的优势和潜力得到充分利用，逐步在政府和社会之间形成良性互动。

### （四）实现综合治理信息化

随着网络技术的不断发展，网络不仅在我国公民的日常生活中发挥着重要作用，而且在国家治理中也不可或缺。所以，综合治理要运用信息技术，构建信息化的网络治理平台，实现治理信息的共享和综合治理的信息化。例如，通过建立社会管理综合治理网站，对有关综合治理的政策进行宣传；政府也可以通过网络及时公布有关社会治理的信息，确保公众知情权的实现。

## 第五节 基层治理

随着我国城镇化的不断推进，我国城乡居民的生产和生活方式发生了巨大变化，这种变化在基层表现地更为明显。这就要求我们从基层的实际出发，加强基层治理。

### 一、基层治理的内涵

有学者认为基层治理是以乡镇、村或城市的邻里社区为基本范围，直接面对社会和居民，依靠治理机制，发挥各种社会力量，共同解决社会公共问题的活动。

<sup>63</sup> 其实，简单地说，基层治理就是通过各种方式对我国社会基层进行治理，它在我国社会治理中发挥着基础性作用。它主要强调以下三个方面的特点：

首先，在我国基层治理中，基层政府居于主导地位，主要包括乡镇政府和街道办事处。同时村民委员会和居民委员会在我国基层治理中也发挥着重要的作用。

其次，我国基层治理主要是对居民的日常生活和社会公共事务进行管理，较少涉及到经济和政治的管理。

最后，基层治理主要由农村基层治理、城市基层治理构成，但随着我国城镇化的不断推进，城中村治理也成为我国基层治理的重要组成部分，而且是治理的重点和难点。

## 二、基层治理的构成

由于我国基层管理主要从居民的日常生活出发，所以，基层治理主要围绕基层社会管理和公共服务体制的创新进行。但是由于我国基层社会管理和公共服务体制创新是与基层政府的管理体制创新、基层民主的积极性分不开的，所以，基层治理包括以下必不可少的内容：

首先，创新基层社会管理的方式。基层作为社会的底层，也是各种社会矛盾的多发地。特别是近年来，随着改革的深化和利益分配格局的变化，各种社会矛盾由隐性转化为显性，呈现集中化、复杂化、多发化等特点，这就要求尽快创新管理方式，建立起与我国社会发展阶段相适应的矛盾调处机制，使基层的各种社会矛盾得到及时化解，避免矛盾激化，防止引发社会冲突。

其次，建立城乡均等的基层公共服务体系。要促进我国城镇化的实现和农民工的真正市民化，就必须以完善的公共服务体系为支撑，以城乡居民平等地享有公共服务为支撑。基本公共服务是人们生存和发展的必需品，平等地享受基本公共服务是人们基本的权利。<sup>64</sup>所以，政府要建立城乡均等的社会保障体制、就业服务体制、医疗服务体制、公共文化体制、公共交通体制，等等。

再次，促进基层政治改革和创新。政府在基层治理中发挥着主导作用，基层政治的改革和创新能促进基层经济、文化等方面的建设。所以，基层治理要不断改革基层政府的组织结构、完善基层政府的管理机制、变革基层政府的管理方法，

<sup>63</sup> 钱玉英.城镇化背景下的基层治理：中国的问题与出路[J].苏州大学学报，2008（5）：1.

<sup>64</sup> 项继权.基本公共服务均等化:政策目标与制度保障[J].华中师范大学学报(人文社会科学版)，2008（1）：54.

为基层治理提供强有力支撑。

最后，调动基层民众的积极性。基层治理的出发点和归宿是维护广大基层民众的利益，实现基层民众真正的当家作主。因此，要充分调动民众的积极性，使民众真正参与到社会治理中来。鉴于在当前的基层治理中存在民众参与被动、参与热情不高、基层民主形式化等现象，今后，要从各地实际出发，因地制宜地探索参与形式，提高民众的参与积极性。

### 三、我国基层治理的基本路径

我国社会的急剧转型要求我们转变基层社会治理的思路，构建与我国经济社会发展相协调、适合我国国情的基层治理体系。主要包括以下几个方面：

首先，形成多元主体合作的治理思路。随着我国社会问题的增加，社会矛盾的复杂化，基层社会治理需要打破政府主导的一元化治理思路，形成多元主体合作的治理思路。第一，要充分发挥基层党组织在基层治理中的领导作用。加强城乡党组织之间的交流与合作，建立城乡覆盖的党组织联系网络，及时发现问题，解决问题，为社会发展建言献策。充分发挥基层党员的模范带头作用，调动基层群众的积极性。通过各级基层组织引导社会舆论，形成良好的社会风气。第二，要充分发挥基层政府在基层治理中的主导作用。一方面基层政府要从管理向服务转变，减少对社会经济活动的参与，赋予企业、民间组织更多的自主性；另一方面基层政府要履行好社会管理和公共服务职能，通过多种措施促进基层社会的稳定和基层公共服务体系的完善。第三，要充分发挥好非政府组织在基层治理中的协作作用。明确非政府组织与政府的分工，充分发挥非政府组织自身的独特优势，成为政府的有力助手。

其次，形成合作共治的管理结构。为了应对复杂的社会问题，提高社会治理的效率，就必须充分发挥社会的作用，形成合作共治的管理结构。首先，要促进基层管理结构的合理化。在对基层政府权利进行清晰的界定和划分的基础上，加快基层政府精简的步伐，形成权责清晰、结构合理的组织结构形式。其次，要促进基层社会组织的成长和壮大。通过各种方式消除社会组织的行政化特征，规范对各类社会组织的不管理，增强各类社会组织的自治功能。最后，要理清基层政府和社会之间的关系。在政府职能向服务型转变的同时，通过外包、资金补助等形

式,将政府一部分职能下放到社会组织,明确政府和各个社会组织的关系和职责,在良性互动的基础上,促进政府和社会关系的和谐。

再次,形成灵活的基层治理运行机制。第一,要建立完善的社会事务管理机制。充分发挥企业和非政府组织在城乡社会资源配置过程中的作用,形成政府、企业、非政府组织多元主体合作管理社会事务的机制。第二,要建立城乡一体化的公共服务供给机制。要通过向农村倾斜公共服务的方式,缩小城乡差距,逐步实现城乡公共服务一体化。第三,要完善危机管理和矛盾处理机制。打破地区限制,加强地区之间的合作,建立跨区域的危机管理和矛盾处理机制,促进社会问题和社会矛盾的及时解决。

最后,通过多种方式促进资源合理配置。第一,要促进财政资源的合理配置。突出财政政策为公众服务的理念,推动财政投入由侧重支持经济建设转向侧重支持民生建设;推动公共资源社会投入配置重心下移,构建财权与事权相匹配的社会事务公共资源配置体制,从单纯重视“硬”的公共财政工具转向运用市场调节等“软”的财政工具。<sup>65</sup>第二,要完善慈善制度,广泛吸收各类社会资源为基层社会治理服务,比如通过税收制度鼓励企业和个人的慈善行为。第三,要通过多种方式培育服务基层的人才。人才在基层治理中发挥着越来越重要的作用,所以,要不断完善有关人才培养和管理的措施,让更多人才愿意去基层工作。

## 第六节 动态治理

### 一、动态治理的内涵

“动态治理”是新加坡政府治理模式的主要特征。在关于动态治理的研究中,“治理”这个术语指的是选择路径、政策、制度及最终结构,它们共同提供促进和阻碍经济发展和社会福利互动的激励和约束。动态治理指的是这些选择路径、政策、制度和结构如何适应快速变化的不确定环境,使它们在实现社会的长期理想目标时始终保持相关性和有效性。<sup>66</sup>

<sup>65</sup> 李玉贵.加强和创新社会管理的几个重点问题[M].理论研究,2012(5):37.

<sup>66</sup>梁文松,曾玉凤.动态治理:新加坡政府的经验[M].北京:中信出版社,2010:35.

通过以上的定义可以看出，要实现动态治理必须满足两个条件，一是要快速地捕捉到环境的变化，二是要及时地适应环境变化，对相关政策做出调整。这就意味着在进行动态治理的过程中必须准确地运用两种能力：一个是文化功能，因为它的作用相当于一个过滤器，感知和解释在未来可能很重要的发展状况。第二个功能指能够识别当前问题、学习他人经验和开发政策以有效应对变革的能力。

67

## 二、动态治理的基本框架

动态治理的基本框架可以概括为“文化+能力—变革”的模式。<sup>68</sup>首先，一个国家的制度文化在动态治理过程中发挥着重要作用，所以，动态治理要充分重视文化、观念、价值所起的作用，在价值引导下推进社会制度的变革。第二，认知能力在动态治理的过程中起着关键作用。动态治理过程是思维转变的过程、政策改革和创新的过程以及政策有效执行的过程，这就要求决策不仅有清晰的规划和目标，而且有对社会资源进行配置的核心认知能力。主要包括以下几个方面：前瞻思考—感知环境变化，即认清未来对国家产生影响的潜在威胁与机遇，并进行政策落实；反复思考—反思当前的行为，对现有政策的有效性进行评估、修订和发展以促使其能够持续服务于国家发展的重大目标；换位思考—向别人学习超越国界去发现知识经济时代可资借鉴的新思想和新实践。<sup>69</sup>第三，及时进行社会政策的调整在动态治理的过程中发挥着至关重要的作用。在对国情进行准确认知的基础上，要将社会认知融入到社会的动态治理过程中，促进社会政策的及时调整。

## 三、动态治理的本质

动态治理的本质是整个社会系统的各个要素互动的过程。这就要求政府既对外部环境的不确定性、复杂性和关联性进行充分的考虑，又具有准确高效的识别能力和整合机制。外部环境文化因素可以被政府认识和利用，从而促进自身适应环境能力的提高；通过自身能力的提高，来更好的认识环境。通过文化和能力的不断循环和强化，促进政策的不断更新和动态变化，而不是被动适应。

<sup>67</sup>梁文松，曾玉风.动态治理:新加坡政府的经验[M].北京:中信出版社，2010:7.

<sup>68</sup>梁文松，曾玉风.动态治理:新加坡政府的经验[M].北京:中信出版社，2010:7-10.

<sup>69</sup>宋煌萍.动态治理在中国：何以可能和如何可为[J].学术研究，2012（12）：71.

## 四、实现动态治理的基本路径

### （一）政策制定的动态性

新加坡政府在政策设计的时候强调一个 HAIR 原则，即用整体性与长期性观点来审视问题，把分析能力、决策想象力和现实主义相结合。<sup>70</sup>可见，新加坡在政策设计过程中采用了动态治理的理念，实现了“动”与“不动”的整合，“灵活”与“原则”的整合，“眼前”与“长远”的整合。我国改革开放正在进入“深水区”，各种社会问题盘根错节，错综复杂，社会不稳定因素增加，这就要求我们转变传统的思维模式，在制定政策的过程中从动态治理的角度来思考我国面对的各种社会问题，将转型期间面对的各种危机转化为实现发展的契机。

### （二）充分发挥嵌入性学习的作用

嵌入式学习意味着政策制定者能够在学习借鉴而非盲从别人经验的基础上，不断反思政策选择，适应外部环境变化，进而反复地改变、再设计、再创造自己的能力，为全社会的长远政策制定规划，促进社会公平正义。<sup>71</sup>例如，新加坡政府在解决居民住房问题上，新加坡政府适时地调整了购买组屋的标准，成功实现了效率与公平之间的动态协调。这就要求我国政府在政策制定的过程，形成创造性的学习方式，在借鉴别国经验、反思已有经验和对现在进行充分研究的基础上，不断实现制度创新。不仅关注政策的实施目标，而且要关注政策的实施过程，关注政策的实现手段和政策目标之间的匹配程度。

### （三）注重人才的培养和管理

人在动态治理中发挥着重要作用。在动态治理过程中，培养人才并对人力资源合理利用的重要性尤为突出。新加坡在社会治理中始终把人才放在重要位置，通过高薪养廉的方式吸引了大批人才，在人力资源管理方面也建立了科学的制度，这使新加坡政府在社会治理过程中人才辈出。过去，尽管我国重视干部队伍

---

<sup>70</sup>梁文松，曾玉凤.动态治理:新加坡政府的经验[M].北京:中信出版社，2010:147.

<sup>71</sup>宋焯萍.动态治理在中国：何以可能和如何可为[J].学术研究，2012（12）：72-73.

建设，不断健全干部选拔、管理和考核机制，但在社会治理中用人不当的现象时有发生、腐败问题层出不穷，这就要求我国借鉴新加坡的人才培养和管理机制，实现传统的文官制度和现代公务员制度的对接，构建具有中国特色的人才培养、管理和选拔机制。

## 小 结

现代社会治理形式是现代社会治理内容的载体，现代社会治理通过不同的形式得以实现和发挥作用。在现代社会治理中不仅要重视内容的不断扩展和完善，也要不断进行形式的创新。本章对社会治理的主要形式源头治理、参与治理、合作治理、综合治理、基层治理和动态治理进行了分析。首先，要对社会问题进行源头治理，就必须加强以改善民生为出发点的社会建设，以核心价值观铸造为基点的精神文明建设，以民主政治为取向的社会体制变革，以法治为基石的制度建设。其次，要监测和控制社会治理过程，就必须实现参与治理、合作治理和动态治理。通过参与治理使社会各个治理主体都参与到社会治理中来，实现治理主体的多元化、权利互动的双向化、参与过程的平等化和参与行为的主动化，不断促进参与形式的完善；通过合作治理促进参与治理模式的进一步发展，实现行动的自组织化、公共权力的分散化、治理机制的多元化和治理结构的网络化，同时要通过各种方式有效地解决合作治理中出现的治理能力、治理规制和治理责任方面的困境；通过动态治理充分发挥文化和能力的作用，不断适应变化的环境。最后，要对社会治理进行全覆盖，不断扩展和完善社会治理的领域，就必须进行综合治理和基层治理。要进行综合治理，运用多种手段，发挥市场、法律、社会和信息技术的的作用，预防和治理违法犯罪；要进行基层治理，通过多元化的治理思路、合作共治的管理结构、灵活的治理机制、合理的资源配置方式促进基层管理方式的创新、构建城乡均等的基层公共服务体系、促进基层政治的改革和创新、调动基层民众的积极性。

## 第四章 从哪些方面构建现代社会治理体系？

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》（简称《决定》）明确提出“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”。这表明我党对我国社会发展以及社会建设规律的深入把握和深刻理解。可以说，加快建构现代社会治理体系的步伐，既是时代提出的一个新命题，也是国家回应时代要求的重大举措。如何结合中央政策以及各地实际探讨现代社会治理体系的建构内容，是我国各级领导、学术研究者以及实际工作者热切关心的重大课题和重要任务。

从国内外社会治理经验来看，社会治理体系构建的关键在于协调好国家与社会、管理与服务、公平与效率、活力与稳定、顶层与基层等几对关系；而从中国实际国情来看，社会治理体系建构的核心在于改变过去“管理资源集中、管理功能缺失、管理手段单一、管理定位不准”的体系缺陷。结合中国建设实际需求，借鉴国外社会治理有益经验，为推进我国社会从传统治理体系向现代治理体系转型，本文提出建构“五位一体”现代社会治理体系的目标，即涵盖制度体系、组织体系、功能体系、方法体系、评价体系等五大体系，以努力建构“体系健全、功能齐全、目标明确、定位准确、要素协同”的社会治理体系，促进社会治理的制度化、程序化、规范化以及民主化、现代化、科学化。

### 第一节 制度体系

“功能完整、要素互动、整体协同”的社会治理制度体系是社会治理结构有效运行的重要保障。可以说，社会治理水平的高低以及社会治理体系构建的成败，很大程度上取决于制度体系的功能发挥。因此，在准确定位社会治理目标、深刻认识社会治理主体、明确社会治理分工的前提基础上，需要努力建构科学、系统、完备的社会治理制度体系。制度体系作为一个覆盖面广、涉及领域多、涵义丰富的概念，包含着众多不同层面、不同维度的制度体系，如法律、行政法规、部门规章，等等。而从当前我国社会治理的实际需求出发，需要建立健全三大根本性制度体系，即法制体系、激励体系、协作制度体系。

## 一、法制体系

中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“建设法治中国，必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”。可见，社会治理现代化离不开法制体系的支撑。法制体系作为法制运行机制、运行环节的统称，是一项系统、复杂的结构体系，涉及到社会治理领域的诸多环节，解决的是“如何保障治理结构有效运转”的问题。

我国转型时期的社会危机是伴随着经济发展、社会变迁但传统治理模式未予以相应改进而产生的必然现象。现在的社会矛盾，主要涉及的是不同利益关系和利益诉求之间的平衡，这需要充分运用法律这一社会利益分配机制和社会矛盾调节器来解决<sup>72</sup>。因此，党和政府要从立法、行政、司法、监督等各个层面坚持法治理念<sup>73</sup>。而从当前我国社会治理法制体系的现状来看，现代化法制体系的建构内容主要包括如下几方面：

### （一）建立健全社会治理法律体系

在不断总结社会治理经验、成果的前提下，以保障和改善民生为主要目标，尽快出台新的法律法规，并不断修订、完善既有法律法规。法律法规主要包括劳动就业、社会救助、社会福利、社会保险、社会组织等法律制度，以规范和促进社会治理的科学化、现代化，从而进一步发挥法律体系在构建法制体系中的积极作用。在建立健全法律体系的过程中，应在保证法制统一的基础上，提倡各地方根据具体情况立法，以努力建构以国家层面的立法为主，地方性立法为补充的社会治理法律体系，为社会治理提供法律依据。

### （二）进一步规范社会治理执法活动

应加快转变政府职能，推进政企、政资、政事分开，促进各级政府更好地履行经济调节、市场监管、社会治理和公共服务职能。同时，加强和改进社会治理领域执法工作，健全规范行政决策、执法、监督体制机制，严格执法、公正执法、文明执法，进一步提高各级政府执法活动。

### （三）进一步实现社会治理司法公正

<sup>72</sup>巫建忠. 新时期对社会治理法治途径选择的思考[J]. 法制与社, 2008年04期.

<sup>73</sup>胡一峰. 困境与对策：关于提高社会治理法治化水平的思考[J]. 领导科学论坛, 2014年04期.

紧紧围绕实现社会公正，司法机关应切实做到严格公正廉洁为民司法，理性平和文明规范司法，促进司法水平和公信力不断提高。应落实中央深化司法体制机制改革的各项部署，优化司法职权配置，建立健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。同时，完善司法保障制度，从体制上保证司法机关依法独立、公正地行使审判权和检察权，使司法公正的监督制约机制更加完善。

#### **（四）进一步加强社会治理法律监督**

各级人大及其常委会要加强对社会治理法律实施的监督检查，保证在本行政区域内得到遵守和执行。充分发挥检察机关作为专门法律监督机关的作用，依法监督纠正执法不严、司法不公问题，促进执法、司法机关提高运用法律手段协调解决利益冲突、化解社会矛盾纠纷的水平，从根本上维护社会和谐稳定。

#### **（五）进一步发挥社会治理自治功能**

充分发挥城乡基层社会组织的自治功能，推广社区建设党建工作区域化、居民自治制度化、社会组织多样化、社工队伍专业化、社区服务精细化、服务项目市场化、投入机制多元化、社区事务信息化的经验做法，积极培育、发展和规范社会组织发展，促进各种社会力量依法进行自我调节、自我管理、自我服务的能力不断增强。

#### **（六）进一步形成社会治理法治氛围**

不断弘扬社会主义法治理念、社会主义法治精神、法治价值，促进法治文明不断进步，促使依法进行社会建设、管理和服务的观念深入人心。同时，进一步增强国家工作人员特别是领导干部的法律素养和法治观念，努力形成全社会崇尚法治、尊重法律、遵守法律、维护宪法和法律权威、自觉依法办事的氛围。

总之，要创新社会治理体系，提高社会治理水平，关键在于始终坚持依法治国，不断强化法制保障，有效运用法制思维，把社会治理的治理主体、治理内容、治理路径等各个环节纳入到法制体系中。也就是说，法制体系建构是指以法治为制度基础进行社会治理实践，以保障与社会治理相关的一切活动在法治框架内运行，并建构起以法治为主导的治理模式。简单的说，就是将社会治理纳入到法治视野中，并贯彻于社会治理的整个过程和各个领域。如在政党建设、经济建设、社会建设、文化建设、生态建设等五大领域内，都要不断建立健全法律体系，以将所有的政治活动、经济活动、社会活动、文化活动、生态活动都纳入到法制轨

道上来，从而保障社会治理的各项工作、各个环节都有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

## 二、激励制度体系

社会制度要发挥有效作用，除了强制性制度外，更需要在社会治理制度建设中不断引进和创新激励制度，以创新激励制度来激发社会活力，更快地推动和谐社会建设。所谓激励制度体系是指通过一套理性化的制度来反映激励主体与激励客体相互作用的方式，通过对特定的目标对象以刺激，鼓励等手段的综合运用，使其能够认同激励者的培养目标，并通过自己不断地努力达到该目标的一种过程。激励制度体系主要包括精神激励、薪酬激励、荣誉激励、工作激励、参与激励以及情感激励等六种不同形式。良好的社会治理激励制度有利于双向交流，一旦形成，就会内在的作用于组织系统本身，使组织机能处于一定的状态，并进一步影响着组织的生存和发展。一个健全的社会治理激励制度有利于社会进入良性的运行状态。因此，应该从以下几方面着手构建社会治理激励制度体系以激发社会活力共建和谐社会。

### （一）建立政府购买意识

公共物品应由政府提供，但政府在提供公共产品方面，经常会出现投资多、回报少、效率低下等问题。政府提供公共物品的方式有很多，可以自己生产然后向社会提供，也可以从市场购买再向社会提供。从促进社会治理的视角，政府长期购买公共服务效用，是社会治理利益激励机制建立和运行的关键。如果改由社会主体投资生产公共产品，直接提供给社会，政府按照公共产品产生的实际效能计算价格，支付给提供公共产品的社会主体，效率会得到极大的提高。

### （二）增设对社会治理从业者的补贴

此类补贴是政府为了鼓励社会主体从事社会治理，而对社会治理活动进行补助的制度安排，属成本补贴性质，目的是保证社会主体获取社会平均利润，引导社会治理资源配置。补贴的标准可以适度设定，以切实体现成本补助的性质，而不是政府作为建设和投资主体的自身成本开支，只要能够发挥引领资源配置的导向作用即可。

### **(三) 精简税费并发挥其调节资源配置功能**

在源头激励方面，目前减免税的环节少、减免的税种单一，应在一些社会管理项目免征增值税和所得税的基础上，进一步加大税收优惠力度，对提供优质社会服务的经营主体，可继续给予房产税、土地使用税、印花税、车船使用税等一些通用税种的减税直至免税的优惠照顾。

### **(四) 畅通融资渠道**

实现社会治理的大发展，政府必须在畅通融资渠道上寻求突破，并将其作为激励制度体系构建的重要内容之一。政府必须打通社会主体在从事社会治理过程中获取商业银行贷款的融资主渠道，规范贷款抵押条件、利率、期限和抵押物保险业务，形成统一的制度供给。

总之，只有不断地创新社会治理激励制度，遵循发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的原则；只有建立健全科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制，积极化解各种矛盾纠纷，不断增强人民群众对党委政府的信任，不断巩固党执政的社会基础；只有通过激励制度不断地激发起广大人民群众参与社会建设的热情，积极参与、广泛参与，调动一切可以调动的社会力量，才能更快更好地共建和谐、共享和谐。这也是有效化解社会矛盾、维护社会稳定和谐的客观要求，更是巩固党的执政基础、实现党执政的历史任务的必然选择。

## **三、协作制度体系**

协作制度体系是指政府树立多元共治理念，综合运用行政、法制甚至市场机制等多种方式和手段，与社会治理主体一起构建各种制度化的沟通渠道和参与平台，建立健全各种机制，发挥社会在自主治理、参与服务和协同管理等方面的作用，着力加强对社会的支持培育，最终形成政府主导、社会协同、共治共建共享的社会治理新格局，实现充满活力、和谐有序的社会治理目标。

建立协作制度体系，政府与社会首先要具有共同的治理目标，即构建一个充满活力、和谐有序的社会。而且，这种目标的达成，不再是政府或社会单方面的事情，它必须来自于政府与社会的良性互动，形成合力。在当前我国呈现“大政

府、小社会”总体特征的背景下，政府应当积极培育发展社会力量，并推动社会力量在社会治理中发挥作用。

为了培育发展社会力量并发挥其在社会治理中的作用，政府需要树立多元主体、共治共建共享的治理理念，综合运用行政管理、法治手段、道德约束、市场机制以及社会政策等多种管理方式和手段，改变传统的一元主体并以行政控制为主的社会治理格局。更重要的是，政府需要建立健全社会在社会治理过程中的制度化沟通渠道和参与平台，主要包括：

### **（一）引导社会主体进行自主治理**

通过赋予并尊重基层自治组织以及各类社会组织的相应权力，推动社会主体实行自我组织、自我教育、自我服务、自我管理、自我修复、自我监督等。同时，借助各类社会组织贴近公众、身处基层的天然优势，更好地发挥其在集聚社情民意、表达利益诉求、形成有序参与等方面的独特功效。

### **（二）促进社会主体参与公共服务供给**

一方面通过健全社会组织投入体制并改革阻碍社会组织成长的登记管理制度，发展壮大社会组织力量；另一方面通过完善政府购买服务机制，把社会组织纳入公共服务供给体系之中。此外，还应通过建立社会力量引导机制等，营造志愿性、公益性服务力量发展的健康环境。

### **（三）支持社会主体协同开展管理**

在政府引导、社会力量参与、专业化社会工作者操作、公众监督、法律保障的原则下，着重建立健全社会治理领域的各种利益协调机制、诉求表达机制、权益保障机制以及矛盾调处机制等，并始终以各种具体机制安排保障社会主体协同管理的常态化运行，充分发挥其在化解社会矛盾、调节社会关系、规范社会行为、维护社会秩序等社会治理领域的重要作用。

## **第二节 组织体系**

社会治理组织体系是指“为加强社会建设、统筹推进社会管理创新，地方党委和政府原有专业工作部门的基础上设立层次更高、统筹和决策能力更强的综合性机构，以及与之相配套的强化社会管理顶层设计、立体建设和推动力度的职

能安排、与各专业工作部门形成的管理核心—组成部门、决策机构—执行机构、宏观统筹—中微观协调联动的工作关系格局等完整履行社会管理使命的庞大组织、职能、机制、资源和方式体系。”<sup>74</sup> 治理组织体系解决的是“治理主体是谁”“治理主体之间是什么关系”两大问题。从优化社会治理组织体系，提升社会治理水平来看，现代社会治理组织体系构建可以从以下三方面着手：

## 一、扁平化

扁平化社会治理组织体系，精简、压缩了纵向管理层级，较好地解决了层级结构“金字塔”管理层次重叠、冗员多、组织机构运转效率低下的弊端，缩短了决策层到市民、具体社会事务之间的距离，有助于管理快速反应和提高决策效率，加快了信息流的速率。扁平化的组织结构是管理层次少而管理幅度大的一种组织结构形式，非常有利于提高工作效率。具体来说，社会治理扁平化具有如下特点与优势：

### （一）扁平化社会治理适应了基层社会治理需要

扁平化社会治理更加接近市民，有利于具体社会事务的管理与服务，有利于统筹整合社会资源、切实提高整体效能。同时，也有利于实现社会治理反应快速化、操作便捷化、运行高效化。

### （二）扁平化社会治理精练、压缩层级结构

原有“金字塔”管理组织体系存在层次重叠、冗员多、组织机构运转效率低下的弊端，而扁平化组织体系缩短了决策层到市民、具体社会事务之间的距离，有助于管理快速反应和提高决策效率，加快了信息流的速率。按照管理层次与管理幅度的关系，扁平化的组织结构是管理层次少而管理幅度大的一种组织结构形式，扩大管理幅度，减少了管理层次，所需的管理人员、时间和费用减少，上下级之间信息传递的渠道缩短，非常有利于提高工作效率。

### （三）扁平化社会治理打破了职责分割状况

---

<sup>74</sup> 傅小随. 以大数据理念和大部门运行模式构建城市社会管理组织体系——以深圳市社工委及其“织网工程”为例[J]. 中国机构改革与管理, 2013年10期.

扁平化社会治理较好地解决了“七站八所”机构林立、机构分割、分段式管理、各自为政所造成的整体效能低下、市民办事在部门之间来回折腾等弊端。民生需求多样化，但按照分工设置机构，使每个部门办理的事项和职责单一化，造成了部门林立、机构庞大。其结果是市民办理一件事情往往要跑多个部门，再加上部门分割和资源不共享，导致市民办事要重复申请、重复提交。这样，既没有效率，也没有服务的便捷。扁平化社会治理通过统筹整合社会资源与共享、整合部门职责与减少机构，改变了机构单一职责配置而具有了综合性，从而有效地实现了操作便捷化和运行高效化。

当然，管理幅度与管理层次的反比例关系，也告诫我们，影响管理幅度与管理层次关系的因素是多方面的，也不是管理幅度越大越好。究竟如何科学设置管理幅度、管理层次，需要具体情况具体分析，切忌以往因为管理层级多造成诸多问题而一窝蜂地为减少管理层级来玩数字游戏，这样不利于从根本上解决社会治理问题。

## 二、立体化

社会治理是中国特色社会主义事业总体布局中社会建设的重要组成部分。中央明确提出，社会治理的任务是协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定。因此，需要各级各部门按照横到边、纵到底的要求，逐步实现社会治理工作制度、运行机制、管理项目、服务内容和管理主体的立体化、全覆盖，全面提升社会治理科学化、系统化、规范化水平。具体内容包括以下几点：

### （一）坚持抓体制机制

加强社会治理，创新体制机制是治本之策、根本所在。抓横向集成，由各级党委、政府牵头，强化四级管理：市级层面重点抓社会治理的整体规划、总体设计和统筹协调，建立“六位一体”立体化、全覆盖的社会治理工作格局；区县层面重点抓力量和资源的整合，建立综合性服务管理平台；镇、街道层面重点抓“两网三化”建设，即建立社会信息网、服务管理网，实行制度化沟通、自我化管理、

人本化服务；社区、村居层面重点抓组织和队伍建设，做到一揽子服务群众，“一站式”解决群众诉求。

## **（二）坚持抓项目推进**

坚持因地制宜、分类指导的原则，针对不同区域、不同层次、不同类型基层单位的特点，研究制定相应的工作要求和推进措施，细化项目推进的“时间表”和“路径图”，量化任务、目标、措施、进度，实现有计划、有步骤地推进。在市有关部门和区县乡镇、街道、村居、社区、企业、医院、学校等基层单位中筛选确定社会治理创新示范点，抓好制度设计、流程规范、成果展示等工作，发挥示范点的先行先试、典型引路作用，不断积累创造经验、培育打造工作亮点。

## **（三）坚持抓重点突破**

突出抓好七项重点工作，力争在管理体制、服务内容、工作措施和绩效成果上实现创新和突破。加强和创新流动人口服务管理。层层建立流动人口服务管理领导体制和工作网络；加强和创新特殊人群服务管理。强化管理、教育、帮扶、安置、社会救助和预防犯罪工作；创新非公有制经济组织和社会组织服务管理。建立健全台账，抓好内部党群组织建设；加强和创新信息网络服务管理。抓好网络管理制度建设和队伍建设；加强和创新公共安全管理。落实各类责任主体防范监督职责，加强重点部位、重点区域治安防控，建立健全安全隐患排查整治长效机制。加强和创新维护群众权益工作。建立健全市、区县、镇办、村居四级群众工作网络，加大群众利益协调和权益保障力度，切实维护群众合法权益。加强和创新基层组织建设。全力抓好基层党组织、群团组织和政法综治维稳组织建设，夯实筑牢维护社会和谐稳定的根基。

## **（四）坚持抓协调联动**

综治委加强面上指导和督查，确保社会治理各项决策部署的落实。专门机构分解细化任务，制定工作规划，狠抓工作落实。成员单位明确职责，建立制度，掀起推进社会治理创新新高潮。各部门、各区县、各专门机构之间建立沟通协调机制，保障社会治理体系运转高效流畅，形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会治理格局，开创社会治理工作新局面。

### 三、网格化

组织扁平化、矩阵化的构建过程，为传统的社会治理的单一主体提供了网络化的思路，治理主体开始尝试加强与组织之外的其他主体之间的联系。<sup>75</sup> 网格化组织模式是一种先进、科学的管理模式，在北京东城区成功运用后，在全国掀起了学习城市网格化管理的浪潮。目前有北京市朝阳区、上海市长宁区和卢湾区等10个城市（区）试点。

概括来看，网格化管理的特点是在控制论基础上，综合利用移动通讯和网络地图等高科技手段，实行全方位、高效率的城市管理活动。其主要方法是对应城市实体空间建立网格化电子地图，并在上面把城区划分成细密的网格，然后按照一定的管理幅度划定若干控制区内的公共部件和事件，均按其地理位置编码标定在电子地图上。每个管理区都设人轮班巡查，对区内所辖城市设施、市容卫生、治安状况进行全时段监控，一旦发现问题，立即通报指挥中心，指挥中心核实后再发往相关职能部门并限时解决。具体内容包括：

#### （一）合理划分社会服务管理网格单元

按照完整性、便利性、均衡性、差异性原则，将街道、社区划分为社会治理网格。根据人、地、事、物、情、组织等基本情况，将所有网格划分为住宅、商务商业、企事业单位、人员密集场所四种类型；根据社会治理秩序、治安环境状况，将所有网格划分为日常管理、一般防范、重点关注、综合治理四种等级。以网格为单位，围绕社会服务管理的具体工作，逐人、逐地、逐事明确工作任务，责任到人，做到精确定位、精选定人、精准定责，实现网格全覆盖、工作零缝隙。

#### （二）科学构建社会服务管理组织体系

按照将社会治理重心前移、下移的总体要求，对现有社会治理流程进行再造和优化，搭建“三级平台（即区、街道、社区三级行政体系）、四级服务管理（即区、街道、社区、网格四级工作体系）”的组织体系。如成立“网格化社会服务管理综合指挥中心”，街道成立“街道社会服务管理综合指挥分中心”，社区社会治理综合工作站与现有的社区服务站合署办公。通过“三级平台、四级服务管理”体系，实现全区社会服务管理创新的规范化、制度化。

<sup>75</sup> 朱晓红. 浅析社会治理体系的网络结构及其过渡形式[J]. 学习论坛. 2008年12期.

### **（三）系统优化社会服务管理力量配置**

对社区工作者、街道干部、公安司法队伍等按网格化服务管理要求进行重新整合与配置，在每个网格内配置网格管理员、网格助理员、网格警员、网格督导员、网格司法员、网格消防员和网格党支部书记“七种力量”。将区域党建、社会保障、计划生育、统战、工会、妇联等工作逐步充实、整合到网格中，形成一格多员、一员多能、一岗多责的工作机制。构建专群（专业力量与社区群众）结合、条块（职能部门与属地）结合、社群（社会力量与社区群众）结合的社会服务管理工作格局，实现社会服务管理政策集成、资源集聚、力量集合，发挥“单兵是尖刀、整合是拳头”的工作效果。

### **（四）全面创新基层党组织设置模式**

按照“党组织建在格上”的原则，把社区党员调整划分到网格中，逐格建立党支部，选举产生支部书记。在网格中建立网格党组织，建立“四级体系、两个确保”工作机制，即：构建“区党委—街道工委—社区党组织—网格党组织”四级党组织网络体系，确保每个网格都有党组织、确保每名党员都在网格中，充分发挥党员的先锋模范作用和网格党组织的领导核心作用，正确引领全区社会治理创新的方向。

### **（五）积极构建社会服务管理信息化支撑体系**

充分发挥现代信息技术在网格化社会治理工作中的作用，完成区、街道、社区、网格四级信息系统的研发和上线，为社区综合工作站配备必要的办公设备，每个网格都配备 PDA 终端，网格管理员可及时将发现的情况分类上报社区和街道并进行处理；梳理部门的多项业务和事项，将每个事项的工作流程都纳入“采集上报—指挥派遣—处置反馈—任务核查—入库评价—结单归档”六步闭环结构；建立分门别类、种类齐全的基础信息数据库，实现动态化管理；构建一个天上有“云”（云计算中心）、地上有格（社会治理网格）、中间有网（物联网）的新型社会服务管理信息化支撑体系，规范全区社会服务管理工作流程，明细各环节工作职责，提高社会治理的效能和服务质量。

## 第三节 功能体系

功能体系解决的是“治理体系主要发挥什么作用”的问题。这一体系主要发挥以下两方面的作用：

### 一、社会动员功能

良好完备的治理体系，能够有效发挥社会动员功能，在经济、政治、文化、社会、生态、党建等各个领域的深化改革中，取得最大的社会共识，凝聚社会合力。而要有效地动员社会资源，需要做到以下几点：

#### **（一）需要形成广泛的社会共识，特别是对核心价值观的认同**

比如说，我们大家都认同“以人为本”的原则吗？认同人的价值至高无上吗？爱国情怀和民族振兴理念已经深入人心了吗？如果回答是肯定的，那么我们就可以说，民众中蕴含着极大的积极性，动员群众进行扶危济困、乐善好施、献身公益，具有无可争辩的正当性，也预期会有广泛的响应。

#### **（二）社会动员必须有制度的创新和政策的配套**

不仅要改革社会领域的准入制度，而且要创新社会组织和管理和扶持制度。当前，正是由于管理方式跟不上社会发展，出现了损害公益组织信誉的事情，动摇了民众的认同。也有的企业想参与公益慈善，但运作成本过高，相应的配套政策支持不足，因而难以可持续发展。要积极回应社会对改革的要求和期许，不断地进行制度创新，使社会动员能力得到较大的提高。

#### **（三）要形成社会建设的激励机制**

在其他一些国家或地区，慈善捐赠通常是有免税、减税安排的，参加志愿者活动或做义工，也是予以充分鼓励和肯定的，有的甚至作为本单位、本部门的一项职责考核内容。也就是说，要使公益慈善行为在社会评价上具有越来越高的等级，形成越来越广泛的共识。

#### **（四）要大力激发社会精英阶层的热情**

精英示范向来影响社会潮流。在中产阶层，特别是新中产阶层不断成长的条件下，普罗大众垂直社会流动的渠道畅通，上层社会对中下层的示范作用强化，引导作用加强。那些富有者、掌权者、知识分子和专业人士，如果只顾自身发展，不承担社会责任，就难以带动整个社会广泛参与公益活动。因而，要促使精英阶层率先垂范，积极参与公益活动，在社区建设、社会管理与服务、公益慈善等事业中扮演重要角色，充当中坚力量。

### **（五）要为广大志愿者特别是专业志愿者服务社会搭建平台**

有许多专业人士很乐意用自己的专业知识回馈社会，但常常苦于无用武之地，找不到具体的服务机会。这需要相关的社会组织在广泛动员的基础上，把组织、联络、服务安排等工作落到实处。例如，法律专业人士组成农村服务队，为广大农民提供法律咨询、代拟法律文书、调解纠纷和释惑答疑，心理专业人士组织起来深入社区、学校，为群众进行心理辅导和咨询服务等，都需要有人落实诸如服务场地、交通、时间安排、保障条件的支持，从而使社会服务能顺利进行。

## **二、社会组织功能**

社会组织的参与是现代多元治理的基本方向和重要特征，是基层社会治理主体结构得以扩展和优化的根本途径<sup>76</sup>。通过把人们组织起来治理社会，也同时通过把人们组织起来而达到治理社会的目的。<sup>77</sup>即良好的国家治理体系，可以把个体化、原子化的社会主体（企业、个人等），融入特定类型、特定目的的各类组织体系之中（如党组织、单位组织、社会组织、民众自治组织等），提高国家与社会的组织化程度，谋求个人利益、集体利益和国家利益的统一。为提高社会治理的组织功能，需要努力做好以下几点：

### **（一）转变观念，创新社会政策体系**

我们应该进一步解放思想、转变观念，树立依靠多元社会主体和社会力量管理社会事务的理念。在此基础上，加强政策创新设计，为各类社会组织的成长、发展提供宽松的制度和法律保障。同时，通过政策引导与资金扶持，快速培

---

<sup>76</sup> 叶笑云，许义平. 基层社会治理体系与社会管理创新——以宁波市为研究对象[J]. 中共浙江省委党校学报，2012年05期.

<sup>77</sup> 张康之. 论社会治理体系“返魅”的路径[J]. 南京社会科学，2006年03期.

育一批有资质、有影响能承接政府部分社会服务职能的社会组织和社会团体，培育他们成长为社会治理的新主体力量。

## （二）以市场化改革为契机，加快各级政府职能转变与简政放权

十八届三中全会定下来的改革基调就是让市场起决定性作用，为此，政府要明晰定位，管好市场和社会不能管得，而将市场机制能调节，社会能自我管理的职能转移出去，既要转移职能也要下放权力。新一届政府推行改革时明确提出减少行政审批事项。以提高效率和服务质量为导向，伴随着职能减少，同时也将部分资源分配和权力向市场和社会主体转移和下放，由市场和社会组织承接政府转移出来的职能，政府集中精力做好顶层设计与规划、政策的宏观调控与着力履行政府的监督职能。

## （三）探索政府职能转变与社会组织承接的内容和方式

虽然我们明确了改革的方向和任务，确立了向社会组织转移职能的目标，可是，在现有国情条件下，转移什么内容，以什么样的方式、在何种程度上转移，是落实的关键。从西方社会组织参与社会治理来看，主要是在微观社会管理与公共服务领域，政府要积极放权社会组织，将服务性、技术性、社会性、认证性等事务交给社会组织承担。可以通过购买社会组织的服务和专门委托社会组织提供服务等方式，吸纳社会组织发挥其灵活结构、服务便捷的优势，提高社会服务的质量和竞争力，降低行政成本。

## 第四节 方法体系

治理方法体系解决的是“具体靠什么手段进行治理”的问题。国家治理是一个综合系统，需要多元方法和手段的协同使用。要从偏重行政手段向多种手段综合运用转变，更多地运用法制规范、行政规范、经济调节、道德约束、文化教育、舆论引导等手段。主要包括五大治理手段<sup>78</sup>：

---

<sup>78</sup> 范仁本. 社会治安综合治理的任务与手段[J]. 云南社会科学, 2001年10期.

## 一、法律手段

法律手段是指国家依靠法律的强制力量来规范经济活动，保障经济政策目标的手段。法律手段是国家通过立法和司法，调节和规范经济活动。运用法律手段进行宏观调控的作用在于，把市场经济主体行为、市场经济运行秩序，国家对市场经济的宏观调控等纳入法制轨道，依法调控，增强宏观调控行为的合法性和权威性。为了进一步提高宏观调控政策的约束力，对需要长时间坚持的政策也应将其纳入法制轨道，使重要政策转变为法律，以加大执行的力度。

这是首先需要采用的方法，对违反法律的一切行动，都要依法严厉打击和制止，创建法治型国家。可以说，法律手段是行政管理中运用其他方法的基础、前提和保障，为行政活动提供基本的规范程序；它调节各种管理要素之间的关系，使行政管理的各个方面都纳入法制化轨道，有助于行政管理的集中统一，保证行政管理工作和社会生活的秩序。

法律手段的权威性、强制性使人们自觉抑制、摒弃不合法的思想行为，提高行政管理的效率。但法律手段的规范性、稳定性，使其缺乏处理特殊问题的弹性和灵活性，对管理系统的发展可能起阻碍作用。在意识形态领域，法律手段常常无能为力，往往产生合理与合法之间的矛盾。因此，运用法律手段不仅要健全立法、有法可依、严格执法、违法必究，而且要与其他方法结合使用，以扬长避短，发挥其应有效能。

## 二、行政手段

行政手段，是国家通过行政机构，采取带强制性的行政命令、指示、规定等措施，来调节和管理经济的手段。作为一个拥有庞大行政体系的大国，在经济、社会等多个领域，适时采取高效的行政命令、指示、规定等措施，依然具有一定的必要性和重要性。

行政手段在现实生活中还是很常见的，比如工商局的检查，税务的查税，政府的命令等等。行政指令方法具有一定长处，不能忽视。一能维持行政管理系统的集中统一，便于充分发挥行政组织的管理功能。社会主义国家的各级行政机关，

按照人民的意志和愿望，通过各种命令、指示、规定、决定和严格的组织纪律，以及计划、组织、指挥、协调、监督、控制等活动，可以保证整个国家行政管理系统及其管理活动，朝着一个共同的目标前进，并逐步达到既定目的。二是具有一定弹性，能比较灵活地处理各种特殊问题。行政领导者可以根据行政管理过程中出现的新情况、新问题，比较灵活地、有针对性地发布指示、命令等，及时处理问题。在处理特殊问题上，它比法律方法灵活；在排除管理故障上，它比经济方法和思想教育方法及时有效。三有利于政府直接领导、协调和控制关系国计民生的重大事业的发展。

### 三、经济手段

经济手段是指政府在自觉依据和运用价值规律的基础上借助于经济杠杆的调节作用，对国民经济进行宏观调控，调节各方利益关系，控制公共目标的管理方法。特别是在全面建立社会主义市场经济的过程中，更多的要采取财政、税收、货币、价格等符合价值规律的经济手段，引导宏观经济的协调高效发展。

经济手段在作用方式上表现为利用利益引导机制间接影响被管理者行为，凝聚实现管理目标的组织力量，调动社会成员的积极性，使社会成员将个人利益与公共利益进行有机的统一，促进经济效益与社会效益协调发展。经济手段不像行政手段那样进行直接干预，而是利用经济杠杆作用对各个方面的经济利益进行调节来实行间接控制的。不同的生产关系有不同的利益关系，不同的组织和不同的组织成员也有不同的利益关系，经济手段就是要调节不同的利益关系。使之与整体组织有效运转相协调。同时，一种经济手段的变化不仅会引起社会多方面经济关系的连锁反应，而且会导致其他各种经济手段的相应调整，它不仅影响到当前，而且会波及今后。

### 四、道德手段

道德手段是指国家通过倡导社会公德和制定与不同职业特点相适应的行为规范，教育和引导人们在经济活动中自觉履行对社会所负的道德责任和义务的一种手段。它是社会经济生活中的一种“润滑剂”和“推进器”，具有教育性、稳

定性、广泛性、行业特殊性、自觉性等特点。依法治国和以德治国并重，是中华五千年总结的有益经验，我们要传承和发扬中国传统文化的德治精髓，加强社会公德建设，引导个体加强自我约束，实现社会和谐。

道德手段的运用，是社会主义本质属性的客观要求，是“两手抓”的一个重要方面，是对宏观调控中经济手段、法律手段、行政手段的重要补充。政府调节经济，主要是运用法制、行政等一系列强制性的手段去约束人们的行为。但这些强制性的手段，只能解决“不敢”、“不准”的问题，却无法解决内心“不想”、“不愿”的问题。当人们不从心理上认同政府的经济目标时，一旦落实到行动上就会对市场经济秩序、对政府经济目标的实现产生种种干扰和破坏。而道德可以触及人的心灵，解决人的思想问题。政府可以利用道德手段，使政府各项经济工作目标的实现成为人们自觉自愿的行为，并通过道德教育等一系列方式，帮助人们树立正确的世界观、人生观、价值观，并在正确的世界观、人生观、价值观指导下，以规范的行为参与经济运行和政府经济职能的实施，从而保证社会主义市场经济沿着健康、有序的道路发展，为政府经济职能的实现提供坚实的群众基础。

## 五、教育手段

教育手段指泛运用社会上一切先进的、文明的、积极的智力成果，培养社会成员，提高人的思想品德，增进人的知识和技能的活动。如学校教育、社会教育、家庭教育。狭义的教育手段专指学校教育，即按一定的要求有目的有计划有组织地向年轻的一代传授知识技能和思想品德发展智力和体力的活动。社会治理中的教育手段是广义的教育手段。他不仅包括学校教育，也包括社会教育、家庭教育；除了正规的学历和职业教育，更要强调各行各业开展继续教育和民众社会教育，让每个个体与时俱进，解放思想，更新观念，发挥潜能，激发活力。

## 第五节 社会治理评价体系

加强和创新社会治理，是当前社会建设中的重大课题。作为社会治理的核心主体，政府虽然不再承担社会治理的全能职责，但依然起着主导作用，需要不断

提升社会治理绩效。当前，提升政府社会治理绩效，需要构建科学的社会治理绩效评估体系。而开展社会管理和社会治理状况评估的根本目的，是为了维护社会稳定，改善民生福利，推进民主治理。<sup>79</sup>社会管理评价的关键是谁来评、评什么、评价结果如何应用<sup>80</sup>。因此，主要包括如下几方面的内容：

## 一、评估价值取向

作为整个绩效评估的逻辑起点和最终归宿，评估价值对评估过程起指导、规范和统领作用。为避免评估偏离既定目标，社会治理绩效评估价值定位应是基于绩效多维内涵及地方政府职责的双重考量。从绩效内涵看，社会治理绩效评估必须追求经济、效率、效益、公平、结果等多维价值；从地方政府承担的公共责任看，绩效评估必须坚持科学发展导向，通过评估促进地方经济、社会、自然等的全面协调发展，实现地方综合效益和公共福祉的最大化。

## 二、评估指标体系

评估指标是绩效评估体系的重要内容。只有运用科学合理的评估指标对一个地区的社会治理状况进行系统分析，才能不断提升其社会治理科学化水平。完善评估指标体系，首先应明确政府在社会治理方面的职能。社会治理绩效评估不能越界评估，而是要集中精力评估政府在社会治理方面应该做的事。因此，只有对政府在社会治理方面的职能有着清晰的角色定位、划定明确的职责边界，才能保证评估指标体系设计的正确方向。其次，应坚持主客观指标的合理均衡。评估指标体系既要反映群众的认知、感受等主观判断的重要价值，又要反映社会秩序、社会保障、民生改善等客观因素的积极意义，把定性指标与定量指标有机结合起来。最后，应坚持系统性和可行性。评估指标体系要兼顾经济建设与社会发展、效率与公平、发展与秩序等不同方面，既要具有地方特色又要符合政府管理现代化趋势，既要具有前瞻性又要具有现实可操作性。

---

<sup>79</sup> 俞可平. 中国社会治理评价指标体系[J]. 中国治理评论, 2012年02期.

<sup>80</sup> 中国人民大学课题组. 社会管理评价的现状与分析[J]. 中国机构改革与管理, 2014年04期.

### 三、评估主体

多元评估主体是促进评估结果客观公正的重要条件。当前，一些地方在社会治理中，政府既是“运动员”又是“裁判员”的双重角色使绩效评估的客观性、公正性饱受质疑。事实上，政府只是社会治理的核心主体，“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制，客观上需要培育多元的社会治理主体、多元的评估主体。对地方政府绩效状况的评定、判断与测量的权利不应仅限于政府，各类评估主体对政府绩效都有发言、评判和监督权。

为此，应高度重视广大群众以及各种社会组织在评估中的作用。还应尝试利用非政府的专业评估机构如专业的社会科学研究部门、规范独立的调查机构等在理论和工具上的专业优势，保证评估结果的客观性和公正性。以上级考核、同行评价与自我测评为形式的政府评估在自我检查、纠错和改进上有一定优势，但难免有失客观与公正，评估易流于形式。作为行政行为具体感受者的公民，对行政绩效最有发言权，但往往缺乏评估专业性。第三方评估组织具有评估独立性、客观性与公正性优势，但发展并不充分。由于任何一个评估主体都有其他评估主体不可替代的比较优势，这就决定了地方政府绩效评估必须确保评估主体的多元化。为了保证对政府社会管理绩效评价的准确性和科学性，应该采用多元评估主体的模式，即不但评价指标要涵盖统计数据、公民满意度、实地观察等多个方面，而且评估主体也要包括政府、民众、独立机构等多元主体。<sup>81</sup>

### 四、评估方式

以什么样的方式进行社会治理绩效评估，事关评估工作的具体开展和最终效果。从实践来看，优化评估方式需要在评估规则、评估办法、评估手段等方面科学设置。在评估规则上，应坚持上下互动、综合评估，告别传统的“内部实施”的评估方式，积极推动由上级评估转向群众参与评估、由专项评估转向综合评估、由运动式评估转向常规化评估。在评估办法上，在实现定性分析与定量分析相结合的同时，综合运用静态分析和动态考核办法。在评估手段上，可以采用先进的

---

<sup>81</sup> 庄保. 建立社会管理评价指标体系的几点思考[J]. 特区实践与理论, 2012年03期.

信息技术手段，积极开发网络平台，充分发挥网络传媒在绩效评估中低成本、广覆盖、高效率的技术优势，使更多的人参与评估。方式上，采用内部评估与外部评价相结合。要构建起多元评价机制，将政府评估与专家评估、社会评估相结合，能合理地安排与优化评估主体的结构与比例，增强评估的多向性，确保评估的民主性、全面性、科学性与客观性。

## 五、评估结果

绩效评估作为加强和创新社会治理的一种工具和手段，要真正发挥作用就必须有效运用评估结果，对社会治理中的一些不当行为进行矫正。能否有效运用评估结果，直接影响评估本身的权威性。应将评估结果有效运用到政府在社会治理中的预算配置、机构设置、工作计划和人员考核等方面，该奖励的要奖励，该问责的则要问责。只有这样，才能切实解决“评估后”的问题，让接受评估的对象充分认识到评估是有实际影响的，防止绩效评估流于形式。因此，应始终坚持考核引领，突出“重结果、动态性、群众评”，把考核结果与党政领导干部实绩考核挂钩，做到“以结果论英雄、用实绩来说话”<sup>82</sup>。

## 六、评估法律与制度

上述各项绩效评估内容的有效开展，归根结底需要完备的法律和制度保障。纵观国外经验，除制定一部评估基本法之外，社会治理绩效评估还有赖于各类配套法律、法规及制度。如需要《审计法》、《政府信息公开法》、《社会治理绩效评估实施细则》等配套法律法规。具体制度方面，如基于增强绩效评估科学性、民主性、可接受性的绩效计划与沟通制度；促进绩效评估结果与激励惩罚、问责、能力发展等相结合的绩效奖惩制度；旨在发现绩效问题，找出绩效差距，提出绩效改进意见，进行持续性绩效改进的绩效提升制度等。

## 小 结

---

<sup>82</sup> 夏宝龙. 扎实推进具有浙江特色的社会治理体系和治理能力现代化[J]. 今日浙江, 2014年07期.

加强和创新社会治理，努力提升社会治理水平，实现社会治理的现代化，是新时期我国的一项重要任务。现代社会治理体系的构建有利于提高我国社会治理水平，有利于社会主义和谐社会的构建。因此，本章在总结国外社会治理有益经验的基础之上，为推进我国从传统治理体系向现代治理体系转变，提出了建构“五位一体”现代社会治理体系的目标，即涵盖制度体系、组织体系、功能体系、方法体系以及评价体系等五大体系。其中制度体系包括构建并完善法制体系以及激励制度体系；组织体系包括构建并完善扁平化、立体化以及网格化的组织体系；功能体系主要包括充分发挥社会治理的社会动员功能、社会组织功能；方法体系包括建立健全包括法律手段、行政手段、经济手段、道德手段、教育手段等在内的多元化的方法体系；评价体系包括评估价值取向、评估指标体系、评估主体、评估方式、评估结果以及评估法律与制度。针对当前我国社会治理现状，为了进一步构建并完善现代社会治理体系，我们可以从以上五个方面着手，展开具体工作。

## 第五章 如何应对群体性事件？

我国正处于深化改革的攻坚期，中共十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，围绕经济、政治、文化、社会、生态文明与党建提出的 60 个改革任务，涵盖 15 个领域。人们在感受到改革带来的发展红利的同时，也体会到社会转型期的压力、矛盾与冲突。在中国向城市化、工业化、信息化迈进的过程中，我们既可以看到农耕文化下的传统生活方式与价值观念，也能发现现代文明对人们生产、生活的影响。不同的生活方式、价值观念既相互碰撞又互相融合。农业文明、工业文明和后工业文明，这些原本是依次更替的社会形态，在我国却同时存在；这也使我国现阶段同时存在了三种社会形态下的弊端、危机与社会矛盾。同时，社会转型过程中出现社会发展失衡问题，也不断冲击着人们的心理底线，群体性焦虑、群体关系激化现象非常普遍。因此，许多人认为我国正处于社会矛盾高发、多发的矛盾凸显期，社会矛盾沸点低、燃点多、处理难度大。

其主要表现之一就是群体性事件增多，“维稳”成为许多地方政府的重要工作，一些地方成立了专门的“维稳基金”。对于一些基层工作人员来说，处理群体纠纷、防止其演化成重要群体性事件占用了其大量工作时间与精力，将本可以用来处理经济发展、民生问题的时间花费到维稳工作中。同时，因为怕引起社会不稳定，一些改革措施不敢实施、不敢推动，造成引发社会矛盾的深层原因依然存在。其结果是陷入了维稳成本提高，越维越不稳的“维稳怪圈”。如何正确认识和应对群体性事件，成为新时期政府工作人员的新课题，也是创新社会治理，推进国家治理体系和治理能力现代化的新要求。

### 第一节 转型期群体性事件的类别及特点

#### 一、群体性事件的含义

群体性事件在我国有不同称呼，如群体事件、群体非法事件、群体性突发事

件、群体性治安事件、治安紧急事件等。在国外，人们一般将群体性事件称作集体行动、集体行为、抗争性政治、社会骚乱等。

2000年公安部颁发的《公安机关处置群体性治安事件规定》（公发[2000]5号文件）认为“群体性治安事件”是“聚众共同实施的违反国家法律、法规、规章，扰乱社会秩序，危害公共安全，侵犯公民人身安全和公私财产安全的行为”。该文件给群体性治安事件贴上了“群体性”、“违法性”和“社会危害性”标签，过于关注它的负面社会影响。2004年中共中央办公厅制定的《关于积极预防和妥善处置群体性事件的工作意见》中关于群体性事件的表述减弱了事件的“违法性”和“社会危害性”特点，将其定义为“由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害，通过非法聚集、围堵等方式，向有关机关或单位表达意愿、提出要求等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动”，认为它是一种人民内部矛盾。

从其表现形式看，《公安机关处置群体性治安事件规定》将群体性事件划分为10类，即：人数较多的非法集会、游行、示威；集会、游行、示威和集体上访活动中出现的严重扰乱社会秩序或者危害公共安全的行为；严重影响社会稳定的罢工、罢课、罢市；非法组织和邪教等组织的较大规模聚集活动；聚众围堵、冲击党政机关、司法机关、军事机关、重要警卫目标、广播电台、电视台、通讯枢纽、外国驻华使馆、领事馆以及其他要害部位或者单位；聚众堵塞公共交通枢纽、交通干线、破坏交通秩序或者非法占据公共场所；在大型体育比赛、文娱、商贸、庆典等活动中出现的聚众滋事或者骚乱；聚众哄抢国家仓库、重点工程物资以及其他公私财产；较大规模的聚众械斗；严重危害公共安全的其他群体性行为。除此以外，近年来，社会上也出现了以散步、旅游为代表的温和、理性的维权形式，如厦门市民通过“集体散步”形式成功抵制PX项目。

## 二、群体性事件的类别

根据不同标准，群体性事件可划分为多种类别。如根据参与主体身份，群体性事件包括不同利益群体间矛盾的群体性事件，民族、宗教矛盾引发的群体性事件，群众与政府间矛盾引发的群体性事件<sup>83</sup>；从地域分布情况看，其可分为城市问题类群体性事件、农村问题类群体性事件、少数民族地区类群体性事件、涉外

---

<sup>83</sup>参见李阳华.群体性事件研究述评[J]. 黑河学刊, 2011(5):153-155.

群体性事件；从有无直接利益关系看，群体性事件表现为有明确诉求的群体性事件和无诉求、无组织、带有情绪宣泄性质的群体性事件。在理论界，学者为了自身研究需要，也提出了各自的分类标准。这些分类标准都从不同方面对群体性事件的种类进行了描述，有助于我们加深对群体性事件的了解。但其中最简单、最有助于实际工作应用的分类法是于建嵘教授提出的“5分法”，即依据目的、特征和行动指向，将群体性事件划分为维权行为、社会泄愤事件、社会骚乱、社会纠纷和有组织犯罪五类，并认为不同类型群体性事件之间存在相互转化的可能<sup>84</sup>。

## 1. 维权类群体性行为

该事件起因一般为公众合法权益受到损害，我国当前发生的大部分群体性事件属于此类。研究显示，中国99%以上的群体性事件是由百姓利益受侵害引起<sup>85</sup>。其中，约35%为农民维权，工人维权30%，市民维权15%，社会纠纷10%；在农民维权中，土地问题约占65%以上。<sup>86</sup>公众权益包括生命健康权、社会经济权利、政治权利、获得救济的权利。当人们的权利受到侵害时，一般首先采取协商、上访、求助法律、寻求媒体帮助等非强制性方式解决问题，但当民众认为其合理诉求不能通过现有体制内途径得到满足时，就会考虑采取诸如拦路、堵塞交通等其他方式解决问题，其目的是期望利益相关方（如劳资纠纷中的资方）由于害怕造成恶劣影响，做出让步或有利于事件参与者的决定；或希望吸引政府关注，从而在政府部门的介入下使问题得到解决。如云南孟连事件、重庆出租车罢运事件等。其主要特点表现为：

一是有明确的利益诉求。参与者的目的主要是为了维护自身利益，而非权力争夺，不涉及政治性问题。他们在采取群体性行动前一般都有通过信访、协商等渠道维权受挫的经历，但依然希望在现有秩序框架下解决问题。因此，其行动的目的非常明确，即要求解决实际问题，维护受损权益。如农村的土地问题，城市的国企改革、破产安置、劳资纷争、房屋拆迁、物业管理以及环境污染等。可以说，其核心问题是利益。此外，农村村民自治问题产生的群体性事件虽然涉及公民政治权利，看似带有政治性色彩，但村民不满的导火索仍在于因暗箱操作、腐败导致的经济利益、政治参与权利受到侵害。村民无论是上访还是寻求媒体帮助、

---

<sup>84</sup>于建嵘. 当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征[J]. 中国政法大学学报, 2009(6): 114-120.

<sup>85</sup>孙自法. 99%群体事件缘起民众利益受侵害[N]. 海峡导报, 2006-08-04(4).

<sup>86</sup>参见于建嵘、斯科特. 底层政治与社会稳定[N]. 南方周末, 2008-01-24(31).

游行示威,各种行为的最终目的只是为了拿回属于自己的部分,或撤换腐败的村干部;并不涉及中共执政地位合法性问题。在多数百姓眼中,“中央政策都是好的,是下面干部做坏了”。

二是规则意识大于权利意识,但随着从个案维权向共同议题转变,权利意识有所加强<sup>87</sup>。群体性事件发起者和参加者的维权依据是国家现行法律、政策所规定的规章制度。他们不满的主要原因是基层政府或资方没有按照国家所规定的标准行事,损害了自身权益,进而在心中产生不满、不公与不忿。如劳资纠纷中工人所要求的是希望资方按国家规定实现其应得的社会保障、工资待遇、劳动福利等;农民在土地纠纷中要求土地征地的程序、赔偿标准按中央规定行事。其在维权时首先想到的是对方没有按规则做事,使我的权益受到损害。这也是他们认为自身行为诉求合理,进而采取一系列维权行动的合法性依据。

三是行为相对理性。维权者的行动目的不是挑战政府权威与执政合法性,其诉求具有其合理性、合法性,一般会以现行法律作为其行为框架和底线,行为相对克制。但如果政府不能及时对其要求做出反应,或反应失当,则会引发群众情绪反弹,逐步演变成大规模群体性事件。如环境类维权事件中,2007年厦门市民以散步的方式反对PX项目、2011年大连市民游行反对PX项目。

## 2. 泄愤类群体性事件

该事件由偶发性事件引起,参与者没有直接利益诉求,没有明确组织,主要是为了发泄居民心中长期积累的社会负面情绪。如重庆万州事件、安徽池州事件、贵州瓮安事件、甘肃陇南事件、湖北石首事件等。其主要表现为:

第一,突发性。事件起因通常是简单的、偶然的的社会纠纷,从开始到演变成大规模群体冲突事先并没有预谋,也无法事先预知。如安徽池州事件的起因是一名中学生被撞,随后与司机发生争吵,因司机方的一句“人不是没有撞死吗,就是撞死了在你们安徽也就是30万吧”引起公愤,进而使事件升级,许多并没有直接利益关系的市民参与进来,借机发泄对社会不公的不满。整个事件的演变事先完全无法预知。

第二,参与者主要是为了情绪宣泄。与维权类群体性行为不同,许多参加者与事件本身并无直接利益关系,之所以参与进来,从表面看是出于对弱者的同情

---

<sup>87</sup>于建嵘. 当前我国群体性事件的主要类型及其基本特征[J]. 中国政法大学学报, 2009(6): 114-120.

与打抱不平，实则反映出民众对利益板结化、贫富差距扩大、社会腐败等社会发展失衡问题的不满，因而借机发泄内心对公权机关和侵权者的怨愤情绪。如重庆万州事件中胡权宗夫妇为壮胆以及威胁余继奎，一个称自己是国家公务员，出了事情花钱可摆平，甚至出 20 万可要余继奎的命；一个表示自己很有钱，只要围观民众帮她打余继奎耳光，一记耳光给 20 元。虽然事后证明是谎言，但这些信息激起了围观群众对“官欺民”现象的共鸣，唤醒了周围群众历代以来有关官商勾结、为富不仁等集体记忆。在事件中，人们发泄的是他们内心积压的“仇富”、“仇官”情感，以及对腐败、社会不公、政府缺位、错位、越位的不满。比起事件起因和纠纷中为壮胆而说的谎言，这种对社会、政府和现实的不满心态比泄愤类群体性事件本身更令人担忧。

第三，新媒体的运用加速了信息传播，使事件容易扩散升级。网络、手机、微博、微信的使用和普及，让每个个体都成为信息发布者。现代媒体的迅捷性、渗透性、交互性、超时空性使信息传播更加快捷，影响更为广泛，文字、图片、视频的传播方式更增添了直播感；加之信息传递过程中产生的各种谣言、流言，更易形成轰动性社会影响，推动群体性事件扩大、升级。同时，网上的各种讨论使人们的关注焦点从事件起因扩散到由此引发的普遍性社会问题的关注。在石首事件中，网上媒体报道共 1774 篇，回帖 23 万篇；出现 284 篇博文，12 万人次浏览量和近 4000 篇回帖；有论坛主帖 400 余篇，55 万人次浏览量和近 5 万篇回帖<sup>88</sup>。社会上出现官员参股、贩毒、残害员工等各种版本的流言，加上官方信息渠道不畅，让群众群情激愤，最终造成事件失控。

第四，存在打、砸、抢、烧等暴力行为。参与者情绪激动，理智行为缺失，在群体氛围感染下，部分参与者突破法律底线，以打、砸、抢、烧等行为宣泄情绪，造成人员、财产损失，影响了社会正常秩序。

### 3. 虚拟类群体性事件

该类事件是新媒体时代由于现代媒体普及所形成的一种新的群体性事件，既包括网络群体性行为，也包括利用网络、手机、QQ、微信等现代媒体工具进行舆论引导、动员、组织等所产生的现实群体性事件。如南京周久耕事件、深圳林嘉

---

<sup>88</sup>陈林. 基层政府在处置群体性涉稳事件中的问题及对策研究[D]. 湖南：国防科技大学，2005. 转引自常锐. 群体性事件的网络舆情及其治理模式与机制研究[D]. 吉林大学博士论文，2012：23-54.

祥事件，云南躲猫猫事件，杭州“70码”飙车案等。据第30次《中国互联网络发展状况统计报告》的统计，截止2012年6月底，我国网民规模达到5.38亿，其中手机网民3.88亿；互联网普及率达到39.9%。目前，现实群体性事件与网络群体性事件相互交织、交互扩大，互相推动事件发展。

该类群体性事件的发生有2种形式：一是现实群体性事件运作过程中，充分运用网络实现舆论引导、组织宣传工作，增加自己在利益博弈过程中的话语权，从而推动事件升级、解决。如2007年厦门“PX事件”中，通过短信、QQ等方式号召大家为了保护环境抵制PX项目去“散步”；同时与政府打“舆论战”，在网上宣传PX项目的危害性，最终以厦门政府把PX项目迁往漳州而获胜。二是由网络关注所引发的现实群体性事件。如2009年韶关“6·26事件”起因是《旭日真垃圾》的谣言帖子，称韶关旭日玩具厂“6个新疆的男孩强奸了2个无辜少女”。

### 三、群体性事件的特点

#### （一）规模与数量呈上升趋势

从发展趋势看，各类群体性事件的发生频率和规模呈现上升势态。据统计，2003年5.85万起，2004年7.4万起，2005年8.7万起，2006-2008年均超9万起，2009年超过10万起；参与人数逐年增加，由1993年的约73万人增加到2003年的约307万人。到2010年，情况并未有根本改观。<sup>89</sup>

我国正处于改革深水区和矛盾凸显期，社会公众对社会不公、社会贪腐、利益板结化、环境污染等问题高度关注；同时群际间信任度下降，官民矛盾、警民矛盾、医患矛盾、民商矛盾上升，一旦遇到诱发因素，容易演变成群体性事件。网络、手机等现代媒体的普及更是加速了事件的传播，为人群聚集提供了便利。此外，一些政府“人民矛盾人民币解决”的思想，在某种程度上助长了部分群众“不闹不解决，小闹小解决，大闹大解决”的投机心理，从而使群体性事件成为他们心中实现利益诉求的有效渠道。群体性事件将会继续表现为上升趋势。

#### （二）主体多元化、诉求多样化

群体性事件参与主体多元化表现为参与者不仅包括弱势群体和边缘群体，如农民、农民工、下岗工人、退休人员、低收入者、贫困人口，还包括复转军人、

---

<sup>89</sup>汝信、陆学艺、李培林. 2011年中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 11.

学生、个体经营者,甚至公众眼中的精英阶层、强势群体(事业单位人员、知识分子、律师、公务员等)也参与到群体性事件中。其成员范围涉及社会各阶层、各行业、各行业,社会成分复杂。

从诉求内容看,主要集中在农村征地补偿、林地纠纷、城市拆迁安置、企业改制、劳资纠纷、环境污染、事故灾害、社会保障、物业管理、消费侵权、基层民主管理等领域。其范围涵盖公众所关注的各种社会热点,是社会转型期各种社会矛盾的集中体现。

### **(三) 维权事件日趋主导地位**

虽然群体性事件表现形式多样化,但在利益主体多元化、公民权利意识不断增强的当代,由利益纠纷所引发维权行为是其中一个主要类别,并将在各类群体性事件中日趋占据主导地位。参与者所争的是在与政府、强势群体、组织的利益博弈中取得胜利,从而维护自身权益或解决纠纷。因此,大家以一个具体的共同利益目标集合在一起,通过采取共同行为来实现利益目标的达成。如农村土地经营权纠纷,环境污染类的侵权纠纷等。

虽然在事件发展过程中可能因事态失控向暴力化发展,但较少出现政治权力诉求。参与者不会寻求改变现有社会秩序和质疑中共领导地位,只是希望以此迫使对方让步,争取和维护自身利益和权利。需要注意的是,如果基层政府未能妥善协调利益关系,对群众诉求行为反应迟钝、应对失当,一件简单的经济利益纠纷也可能演变为升级。如云南孟连事件,从胶农和橡胶公司间的经济利益纠纷演化为胶农和公安干警、政府之间的暴力对抗,造成41名公安民警和19名群众受伤,9辆执行任务车辆不同程度损毁。

### **(四) 无直接利益参与者增多**

群体性事件发生后,早期参与者主要为直接利益相关者,但随着事件发展,无直接利益者会参与进来,这在泄愤类群体性事件和虚拟群体性事件中表现得最为明显。一件简单的民事纠纷、交通事故就能因无直接利益者的参与而使规模扩大、事态升级,发展成重大群体性事件。

无直接利益者参与的增多,是我国转型过程中各种社会矛盾冲突的心理反射,也是群体性焦虑、压力、挫折感、不满等消极社会心态的集中释放。当今中国社会充满未知变数、焦躁不安、竞争与冲突,这使人们感到不安与茫然;而改

革中社会公平与正义缺失所导致的剥夺感、不安全感更加剧了群体心态失衡。在利益诉求机制堵塞、利益协调机制失灵，以及心理疏导机制缺失的多重积压下，当公众遇到适当导火索后，容易引发宣泄消极情绪的群体无理性行为。

## （五）现代媒体作用日益凸显

现代传媒的使用和普及改变了旧媒体时代下的信息传播方式，使信息传播更为便捷、广泛。从信息传播规律看，事件发生 3 小时，网上就会出现相关帖子或微博，6 小时后相关信息通过新媒体得到传播，12 小时迎来信息传播第一冲击波，24 小时达到信息传播高峰。<sup>90</sup>

在群体性事件的发生、发展过程中，新媒体通过电子邮件、BBS 论坛、博客、微信等途径为群体性事件组织、营造共同情绪提供技术支持；并加深了信息传播的纵深度，在信息传播、舆论引导、影响事态走向等方面发挥了积极作用。网络化、信息化成为群体性事件的新趋势。当事双方、政府的一言一行都被放在了聚光灯、放大镜、显微镜、透视镜下去检验、评论。

## （六）非理性因素影响群体行为

法国著名社会心理学家，群体心理学创始人古斯塔夫·勒庞在《乌合之众：大众心理研究》中对群体心理进行了淋漓尽致的剖析。勒庞认为，在群体中，个体情感与行为易受暗示并相互感染，表现出“去个性化”、从众和集体无意识的心理状态。

在群体性事件的特定社会环境下，有共同心理诉求的参与者的行为同样呈现出盲目性、从众性、交叉感染性等特点，人们行为的理性成分减弱，控制力下降，在匿名化、“法不责众”心理的影响下，参与者容易产生偏激性冲动行为。如在社会泄愤类群体性事件发生过程中，发泄、逆反、英雄情结、从众和法不责众等群体心理通过情绪感染、模仿暗示得以放大，使原本无组织的人群形成一个有共同意向、共同思想和共同追求的松散群体；一旦其他人做出过激行为，其他人也会跟从<sup>91</sup>。

## （七）事件复杂性增大应对难度

一方面，群体性事件主体多元化、诉求多样化特点，使群体性事件触及社会

<sup>90</sup> 钟开斌. 提高突发事件应对能力. 湖北省干部在线学习中心网.

<http://www.hbgbzx.gov.cn/student/course!search.action>

<sup>91</sup> 参见于建嵘. 抗争性政治：中国政治社会学基本问题 [M]. 北京：人民出版社，2010:163-169.

生活多方面，各种利益冲突、社会矛盾相互牵连。如怎么分析参与者诉求合理性与行为非法性，如何处理交织的历史遗留问题与现实问题、怎样平衡不同群体间以及个人与国家、社会间的利益冲突等，这些都增添了群体性事件的复杂性。特别是边境民族宗教地区群体性事件，因其涉及民族、宗教问题、地区特点而使其应对更敏感、复杂。

另一方面，群体性事件中理性维权与暴力性对抗行为并存，且存在相互转化的可能，这对政府应对水平提出考验。相较于上访、静坐、请愿等行为，堵塞交通、聚众械斗、冲击党政机关、打砸抢烧等更加激烈的对抗性行为开始出现在群体性事件中，不仅影响了正常的社会生活秩序，而且造成人员伤亡、财产损失。

## 第二节 群体性事件的诱发原因

### 一、利益冲突是造成群体性事件的直接原因

改革开放在促进中国经济飞速发展的同时，也加剧了社会阶层分化程度。原有社会阶层分化加上新的社会阶层不断出现，形成特殊获利者、普通获利者、利益相对受损和社会底层等四个利益群体<sup>92</sup>。不同阶层间的利益冲突可能性增大。

#### （一）不合理的社会结构埋下利益冲突导火索

自我国实行按劳分配为主体、多种分配方式并存的个人收入分配制度之后，公民收入来源多样化，按劳分配以外的其他收入被社会承认和认可；但对于多数人而言，工资性收入仍是其主要收入来源。由于我国收入分配制度不合理，劳动所得在个人收入分配中的比例偏低，灰色收入、垄断行业高收入更是扩大了收入差距。中国社科院发布的《2008 社会蓝皮书》显示，“在国民收入的分配中，劳动者报酬比重下降的趋势值得注意，从过去 3 年的情况看，在按支出法统计的地方 GDP 构成中，劳动者报酬比重不断下降，2003 年以前一直在 50%以上，2004 年降至 49.6%，2005 年降至 41.4%，2006 年降至 40.6%”，财政收入不断增长的同时，“居民收入和劳动收入在国民收入分配中的地位出现了下降，职工工资总额占 GDP 的比重从‘九五’末期的 13.3%下降到‘十一五’初期的 11%”。<sup>93</sup>

不同社会群体利益分配的两极化导致我国社会结构失衡。学者李强用“倒

<sup>92</sup> 李强. 当前中国社会的四个利益群体[J]. 学术界, 2000(3):5-19.

<sup>93</sup> 汝信、陆学艺、李培林等. 2008 社会蓝皮书 [M]. 社会科学文献出版社, 2008:8, 13.

丁字型”社会结构来描述我国当前的这种社会阶层结构，即中、上阶层人数少而底层数量大。这是一种不稳定的社会结构状态，不同社会群体间关系紧张、对立，容易爆发社会矛盾与冲突。在社会利益主体多元化、利益诉求多样化、利益差别扩大化的社会背景下，不同利益群体间为争夺社会稀缺资源、维护本群体利益势必展开持续的博弈与竞争，并要求重新调整社会利益分配格局，而这将促使群体成员阶层意识显性化，并进一步加剧不同阶层之间的利益冲突与矛盾。

## （二）民众合理利益受损点燃群体性事件导火索

中国多数群体性事件的发生，都是由于社会公众正当利益受到侵犯，合理利益诉求没能得到满足。特别是维权类群体性事件，利益受损方大都为弱势群体，他们在利益博弈中处于劣势，在信访、投诉等渠道无法保护利益自身的情况下，走上街头，寄希望于通过对抗性行为引起社会关注、政府注意，迫使矛盾冲突的强势方（如资方、公权力部门等）妥协、让步，从而达到保障自身利益的目的。从类别上看，目前矛盾较突出的包括农村土地权纠纷、征地补偿安置、资源开发、村民自治；城市中的拆迁安置、公共服务缺失、劳资纠纷以及全社会关注的环境保护问题。

例如，“云南孟连事件”突显的是橡胶利益分配没有在胶农与企业间实现平衡，胶农感到利益分配不公，应得利益被侵占。重庆出租车罢运事件的发生源于出租车主、驾驶员的收入降低、加气难、黑车多、罚款多等合理诉求长久被忽视，出租车驾驶员与出租汽车公司间的利益矛盾突出。瓮安事件表面看是因女中学生死亡事件引发，但深层原因是未能及时化解矿产纠纷、移民安置、建筑拆迁、国企改革、社会治安中出现的各种矛盾，群众合理诉求未能得到回应。

## 二、社会怨愤情绪积累是发生群体性事件的心理诱因

群体性事件的诱发原因除了不同个人、群体间的直接利益冲突外，还与社会心态有关。社会腐败、官僚主义、形式主义、贫富分化以及社会不公不仅使社会成员感到缺乏公平正义的社会环境，产生相对剥夺感、不公感；还加剧了群际间矛盾与不信任感。公众对社会的不满程度加深，抱怨、愤怒、焦虑等消极情绪积累，成为爆发群体性事件的心理诱因。

### （一）收入差距扩大是社会怨愤情绪形成的经济原因

当前,收入分配中的城乡差距、地区差距、行业差距、岗位差距依然存在。世界银行的报告显示,在中国,20%最高收入者的人均收入是20%最低收入者的10.7倍,而该收入比在美国是8.4倍,俄罗斯是4.5倍,日本只有3.4倍<sup>94</sup>。利益分配不均、收入差距过大形成的贫富分化,是导致弱势群体心理失衡与冲突,产生挫败感、甚至剥夺感的主要原因。这种负面情绪如果得不到有效疏导,在遇到导火索事件后极易爆发出来,演变成为群体性事件。

一是城乡收入差距扩大。《2013年国民经济和社会发展统计公报》显示2013年全国居民收入基尼系数为0.473;全年城镇居民人均可支配收入为26955元,为农村居民人均纯收入(8896元)的3.03倍。在1985年,该数据为1.86倍。同时,农民在土地收益分配中也居于弱势。以农村土地征用为例,“在过去的土地征用中,一些地方政府占有土地利益分配的20%-30%,开发商占40-50%,而农民作为土地使用权的主体仅占5%-10%”<sup>95</sup>。

二是行业收入差距与岗位收入差距明显。2014年5月27日国家统计局发布的不同岗位平均工资数据显示,单位负责人平均工资最高,商业、服务业人员平均工资最低,前者是后者的2.73倍。东部地区岗位间工资差距最大,收入比为3.09。行业收入最高的金融业人均年薪是农林牧渔业的3.86倍,后者人均年薪最低,仅是全国平均水平的50%。

## (二) 政府角色异化是引发社会怨愤情绪的政治原因

如果说利益分配失衡是引发人们怨愤情绪的经济因素,导致的直接后果是群际隔阂与利益群体冲突加深,那么政府角色异化,政府行为错位、缺位、越位造成的腐败、官僚主义、形式主义则是社会产生怨愤情绪的政治原因。若政府不能及时调控加剧分化的利益差距,反而在利益分配中向资本和权力倾斜,使强势群体在资源分配中占据有利位置,而使弱势群体日趋边缘化,那么,公众对政府一次次失望的同时,也将愤怒矛头指向政府。

目前,一些地方政府机关及其工作人员角色异化,“政治精英”与“经济精英”利益“结盟”,政府“既是利益占有者,又是利益矛盾协调者”。与民争利、权力寻租、腐败等行为造成公众对政府强烈不满与不信任,基层政府权威弱化。

---

<sup>94</sup>数据参见肖斌、青觉.当前中国群体性事件的政治学思考——基于亨廷顿政治稳定理论的视角[J].黑龙江民族丛刊,2010(6):1-7.

<sup>95</sup>唐伟.社会转型时期我国群体性事件成因解析——基于利益的视角[J].学理论,2009(30):31.

特别是官僚主义同腐败结合，成为阻碍社会改革与发展的毒瘤，如任人唯上(亲、钱、顺)、权力滥用、以权谋私、形式主义、脱离群众等。如此种种，不但背离了中共“立党为公，执政为民”的执政理念，而且损害党和政府形象，降低了政府公信力。其结果是干群关系紧张，政府成为许多群体性事件的最终指责对象。具体表现为：从质疑基层工作人员扩散到整个基层政权；从不满基层组织上升到县级甚至省级政府，传统政治权威弱化。研究表明，约90%以上的群众性事件，主要由于干群关系处置不当引发<sup>96</sup>。低政府信任度意味着当权益受损后，人们“信访、信闹不信法”，更倾向于采取激烈手段达到维权目的。比较明显的是社会泄愤类群体性事件，如贵州瓮安事件、甘肃陇南事件等，党政机关成为群众的泄愤目标。

### 三、利益均衡机制失衡是群体性事件产生的深层原因

只要社会中存在不同利益群体或集团，就会存在社会冲突与矛盾，这是无法避免的社会客观现实。“民意似水，宜疏不宜堵”。一个社会是否稳定不在于完全杜绝社会冲突，而在于能否通过制度化的利益平衡机制、矛盾化解机制将其掌握在可控范围内。即让群众感到“有怨有处诉，有话有地讲”，每个人都能通过制度化方式表达意见与建议，合理诉求能够得到回应和解决。利益均衡机制主要包括利益诉求表达机制、利益协商机制、利益保障机制等内容。

目前，中国社会的现实情况是一方面利益关系复杂、利益冲突明显，社会不满情绪弥漫，另一方面利益均衡机制失衡，群众诉求渠道阻塞，社会矛盾无法得到有效的及时化解。群体性事件的发生是社会公众觉得无法通过制度化渠道表达诉求或诉求不能得到及时回应的情况下，选择通过非制度化渠道进行利益诉求，是一种无奈之举与最后选择，也可以看作是公众采取的自救行为。在一些地区发生的群体性事件中，参与者虽然采取了激烈对抗的手段，如阻断交通、围攻党政机关、工地等，但其最终目的是想引起社会关注，解决问题。

#### (一) 利益表达机制部分失灵

我国政治体制改革落后于经济体制改革，制度化的诉求表达机制尚不完善，公众利益表达渠道狭窄、闭塞。许多普通公众（特别是弱势群体）的合理需求无

---

<sup>96</sup>张建勇. 群体性突发事件诱发原因及防范机制的构建[J]. 山东省农业管理干部学院学报 2003, 19(3): 13-16.

法通过制度化渠道得到回应和满足。这与公众日益多样化的利益诉求需要、不断觉醒的政治参与意识相冲突，且容易造成社会公众不满，并视制度化渠道为虚设的摆设。其主要表现为以下方面。

一是弱势群体的利益表达渠道少。我国虽然已经建立以人民代表大会制度为核心，包括政治协商、基层民主自治的利益表达载体，以及信访制度、领导接待制度、举报制度、司法救济等利益诉求通道。但在实际运作中，人大、政协中弱势群体代表比例偏低，其功能发挥遭遇结构性制约，作用相对有限；一些基层政府对公众诉求不作为、反应迟钝以及打压信访人员等作为，削弱了公众选择此种方式表达诉求、化解矛盾的信心。此外，我国宪法尽管规定了公民有集会、结社、游行、示威的权利，以及有批评权、建议权、检举权、控告权、申诉权和取得国家赔偿的权利，但可操作性差。这又造成公众的法律渠道受阻。中国每年十万件的行政诉讼案中，大约只有三万件左右是民胜官败<sup>97</sup>。

二是公众缺少平等的利益诉求平台。基层听证制度、政务公开制度、公共服务投诉与监督平台形式化，媒体报道中的选择性“失声”，能代表弱势群体进行利益博弈的社会组织少，这些都使公众产生投诉无门的无力感、不平衡感。

因此，在民众利益诉求多元化的今天，完善利益表达机制与矛盾调节机制显得十分重要。通过利益表达与矛盾调节，使矛盾冲突化解在基层，避免社会积怨的形成、放大，诱发群体性事件。

## （二）强弱群体利益博弈失衡

中国社会加剧的利益分化使弱势群体与强势群体间力量对比关系严重失衡。由于他们掌握的社会资源存在巨大差异，因此利益表达能力与谈判能力也明显不同，两者的利益博弈失衡趋势显著。这使得弱势群体在利益协商机制中无法取得对等的谈判地位与能力，也不能保障其正当权益。

这主要表现为强势群体能够通过其社会地位、影响力以及所掌握的社会资源，主导事件话语权；积极影响公共政策的制定，使其有利于本利益群体或利益集团，从而维护既得利益。孙立平将强势群体的这种社会能量概括为三个方面：影响公共政策制定和执行过程、影响社会公共舆论和话语形成、形成弱势群体对

---

<sup>97</sup>周锦章. 群体性事件产生的机会结构及对策[J]. 甘肃社会科学, 2009 (4): 24-29.

强势群体的依附型关系。<sup>98</sup> 与此相对的是,弱势群体在政治、经济、地位、社会资源、表达意识与表达能力等方面处于无力状态,既无法影响政策制定,也不能通过集体谈判维护自身权益,在利益博弈中居于劣势地位。

造成强势群体与弱势群体利益博弈地位日益失衡的一个重要原因是个别地方政府和官员被强势群体“俘获”。斯蒂格勒的“俘获理论”认为“拥有社会资源分配权的政府往往成为各种特殊利益集团追逐的对象,通过合法的利益诉求和非法的政治交易,少数利益集团最终将政府‘俘获’,变成他们追求各自私利的工具,继而必然导致严重的政府腐败。政府的终极目的是最大限度增进社会的公共福利,而政府被少数利益集团‘俘获’所导致的种种腐败现象和社会正义的丧失是政府最大失灵”<sup>99</sup>。郑杭生将“体制俘获”演化过程分为“职能倾斜”、“政策倾斜”“制度倾斜”三个主要阶段。在第一阶段,行政机构、公务人员、公共部门运用权力和履行义务时,迎合、追捧强势群体和特权阶层,为他们提供特殊服务;在第二阶段,国家和政府所制定的某些政策和规则对强势群体和特权阶层更有利,使他们能够获得更多的社会资源、财富和机会;在第三个阶段,社会不公平已经成为经济社会中的系统现象,是来自体制方面的一种有意识的安排。<sup>100</sup>

这种对强势群体的偏袒将损害到大多数普通公众的利益,并使他们对政府逐渐失去信心;同时,无法通过利益协商机制及时化解的矛盾冲突不断累积、发酵。一旦突破临界值,遇到合适导火线,就有可能引发群体性事件。调查分析,80%以上群体性事件产生的直接原因来自基层,也是应该能够在基层得到解决的。<sup>101</sup>然而因为政府缺位、越位、错位,一些领导干部缺乏责任意识、服务意识,促使矛盾扩大和深化。以环保类维权事件为例,空气污染的加剧使雾霾、PM2.5成为当前社会的热点词汇,也激发了人们的环保热情,环保类维权行为开始越来越多的出现在社会生活中。环境污染问题屡屡发生又久拖不能解决的重要原因是少数地方政府在私利与公众利益的选择上偏向污染企业。这—是因为唯GDP的考核标准在很长时间成为地方官员考核、升迁的重要指标,一些地方不惜以牺牲环境为代价谋求经济增长。二是一些对环境污染严重的企业往往是当地的纳税大户和

<sup>98</sup>孙立平. 博弈——断裂社会的利益冲突与和谐 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: P8.

<sup>99</sup> [美]斯蒂格勒. 产业组织和政府管[M]. 上海: 上海三联书店, 1989. 转引自余茜. 政府回应性视域中环境群体性事件成因及对策[J]. 陕西行政学院学报, 2013(5): 53-59.

<sup>100</sup>郑杭生、杨敏. 社会实践结构性巨变视野下的社会矛盾[J]. 探索与争鸣, 2006(10): 19-22.

<sup>101</sup>范景爽、刘颖. 当前农村群体性事件的成因及对策[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2012(2): 40-42.

重要地方财政来源。许多地方企业环保不过关的根本原因不是技术问题，而是观念问题，人的意识问题。如中石油、中石化在国内是污染大户，屡上环保部罚款黑名单，在国外却是环保优秀企业，其海外炼油企业污染物排放量处于世界领先水平，有些已成为当地推广学习的典范。以中石油安第斯项目为例，中石油人不仅使该老油田“延年益寿”，而且创造了国际领先的安全生产业绩，实现污水“零排放”<sup>102</sup>。

#### 四、公众法律观念淡薄是群体性事件产生的法制原因

社会转型带来的不仅是经济体制的深刻变革，也使社会思想日益开放和多元化，平等、民主、公平的权利意识逐步得到社会认同，公众的权利意识不断增强，维权行动日益高涨。现代媒体的普及更是为人们表达意见提供了技术支持，社会腐败、时事热点、社会管理、环境保护等都成为网民的关注焦点。

然而，受中国传统文化影响，公众法律意识淡薄、法制观念落后，参政能力有待提高。中国传统社会实行的是乡绅治理、精英治理、宗族治理的社会治理模式，宗法等级观念、家(宗)族主义的影响根深蒂固。遇到纠纷后，人们首先是寻求乡绅或族长进行调解和判决，倾向于私了而非公了。现今公众的权利意识虽然提高，但“人治”观念依然强于“法治”意识。当发生利益冲突和权益受损事件后，他们很少通过法律程序解决矛盾，也不知道怎么运用法律、协商谈判等规范性与合法性途径解决问题，耐心、信任、理性与妥协等能力有待提高。

此外，中国法制不健全也动摇了公众通过司法途径解决矛盾、维护权益的信心。“章子不如条子，条子不如面子”。司法工作行政化、行政侵犯司法的倾向侵犯了司法权独立，也削弱了司法判决的公正性和权威性，以及公众对法律的信任。“一次不公正的判断（指司法判决）比多次不平的举动为祸尤烈。因为这些不平的举动不过弄脏了水流，而不公的判断则把水源败坏了”<sup>103</sup>。由于对公平判决持怀疑态度，以及存在“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的错误认识，一些群众试图通过群体性事件扩大化，以行政压力迫使问题得到解决。

#### 五、政府应对失当是群体性事件升级的主要原因

---

<sup>102</sup> 参见中石油中石化环保国内屡破红线 国外成环保典范[EB/OL]. 凤凰网, [2014-02-15].  
[http://finance.ifeng.com/a/20140215/11664776\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20140215/11664776_0.shtml).

<sup>103</sup> [英]弗兰西斯·培根. 培根论说文集[M]. 北京:商务印书馆, 1984:193.

群体性事件的爆发都存在一个萌生与酝酿、爆发与高潮、回落与平息的演变阶段。在事件产生之初的4小时是我们处理矛盾纠纷的黄金时间。在这一阶段，事件往往处于萌芽阶段，聚集人群主要为直接利益相关者，他们的诉求目的是维护正当利益，行为较理性、克制。如若能把握这个解决问题的关键期，则可以将许多纠纷消灭在萌芽之中，防止事态扩大。但一些地方政府缺乏危机意识、责任意识、服务意识，对群体性事件“事前不重视、事中错误定性、事后政治化看待”。一些基层政府认为“搞定就是稳定，摆平就是水平，无事就是本事，妥协就是和谐”，采取拖、推、顶、捂等方式消极应对。其结果是“小事拖大，大事拖炸”，出现“体制性迟钝”，即“起因都很小——基层反应迟钝——事态升级爆发——基层无法控制——震惊高层——迅速处置——事态平息”<sup>104</sup>。

在具体应对措施方面，群体性事件爆发后，某些基层政府不是反应过度，轻易的动用警力，采用暴力方式解决问题；就是“花钱买平安”，即“人民内部矛盾用人民币解决”，希望通过满足参与者要求的方式息事宁人。然而这两种方式都“治标不治本”，只能实现暂时性稳定，并埋下冲突隐患。政府以强硬手段压制群体性事件参与者的后果是激起群众更加激烈的对抗情绪，以暴治暴只能换来事件升级、事态失控；民众认为政府压制民意，造成干群关系紧张，警民对立。例如，2008年孟连事件中，由于政府判断失误，轻率的将警力推上一线，使原本只是胶农和橡胶公司间的经济纠纷，演变成严重的群体性事件，使群众将矛头由企业转向政府。政府“花钱买平安”的无条件妥协让步，又容易误导公众形成“只有闹才会解决问题”、“会闹的孩子有奶吃”的机会主义心理。佛山市总工会调查数据显示，企图通过群体性事件维权的人高达45.43%，认为“事情闹大了就会解决”的人有16.34%<sup>105</sup>。政府需要学会在“压制”与“妥协”、软处理与硬处理间把握平衡度。

此外，信息沟通中信息缺乏公开、透明，导致公众与政府间信息不对称也是导致事件升级的一个重要原因。在新媒体时代，信息传播速度快、范围广、影响深。群体性事件发生后，捂、压、瞒、拖的信息处理方式不仅不能使事件得到有效解决，反而会丧失舆论引导主动权，导致谣言、传言泛滥，增加处理难度。因此，如何提高危机攻关能力，学会与公众、媒体进行信息沟通，舆论引导是新形

<sup>104</sup>黄骞、朱立毅、肖文峰等.“体制性迟钝”的风险[J].瞭望,2007(24):6.

<sup>105</sup>调查显示佛山逾45%外来工想通过群体性事件维权[N].河南商报,2011-09-08.

式下领导干部需要学习的另一个管理能力。

### 第三节 群体性事件的社会影响

改革不仅铸就了中国经济奇迹，也使人们面临社会转型所带来的巨大震荡。许多人用社会风险高发期、矛盾凸显期来形容目前的社会状况特点。正如塞缪尔·P·亨廷顿所说，“一个高度传统化的社会和一个已经实现了现代化的社会，其社会运行是稳定而有序的，而一个处在社会急剧变动、社会体制转轨的现代化之中的社会，往往充满着各种社会冲突和动荡。”<sup>106</sup>冲突理论认为，社会冲突不仅具有破坏社会稳定的负作用，也有增强群体适应性、促进群体整合的正功能。科塞在《社会冲突的功能》中提出社会安全阀的概念，认为社会冲突具有缓解和释放社会压力及敌对情绪的正功能，从而有利于社会结构的维持；冲突是否危及社会结构的稳定，取决于群体内部冲突双方是否涉及基本的、核心的群体价值观。从这个角度看，群体性事件的影响也具有两重性。

#### 一、群体性事件的积极作用

群体性事件的发生从根本上说是我国利益格局调整的必然结果，是社会冲突与矛盾的一种表现形式。一方面，利益调整的深入必然会触及既得利益集团利益，引发不满；另一方面，我国尚未建立起完善的利益分配机制，人们感到社会缺乏公平、公正。但无论原因如何，当前的群体性事件主要还是基于利益的冲突与矛盾，本质上属于人民内部矛盾，而非政治矛盾、宗教矛盾等意识形态冲突。因此，冲突双方不是势不两立的零和关系，而是存在妥协、达成共识的可能。这是我们认为群体性事件存在积极作用的出发点。

第一，有利于压力释放与心理平衡。社会焦虑、相对剥夺感、社会不公感等各种不满情绪的积累所形成的社会怨愤情绪是产生群体性事件的心理诱因。群体性事件的爆发，在一定程度上为该类群体成员提供了释放社会心理压力与消极情绪的机会。此外，在弱势群体利益诉求渠道狭窄、利益博弈失衡的情况下，群体性事件成为他们表达利益诉求、增加利益博弈砝码的体制外选择。如同大禹治水，虽然洪水滔滔、形势凶险，但在正确的疏导下也是万里江河东入海。群体性事件给人的直观感觉是破坏了社会秩序与稳定，但只要完善应对机制，将其控制

<sup>106</sup>张健. 群体性事件中的弱势群体问题研究 [J]. 理论学刊, 2010, (1): 41.

在一定范围和程度内，群体性事件能发挥恢复心理平衡、缓解社会紧张、缓和社会矛盾与冲突的“安全阀”作用。在国外，类似群体性事件的社会抗议活动屡见不鲜，罢工、请愿、游行成为一种社会常态。由于社会为这类活动建立了一套制度化的行为规范与程序，只要不涉及社会核心价值观，以和平方式理性表达集体诉求的行为并没有造成社会秩序崩解，成为公众表达意见、公开利益博弈的平台。

第二，群体性事件同时也具有社会预警功能，有利于政府自我提升。“以铜为镜可以正衣冠，以古为镜可以知兴替，以人为镜可以明得失”，群体性事件同样能够起到揭示社会发展隐患、维护社会稳定的作用。通过群体对抗的形式，群体性事件暴露出社会中存在的各类深层矛盾和基层政府工作中存在的问题，如社会利益分配失衡、公权力滥用、社会腐败、官僚主义与形式主义工作作风等，从而使中国共产党和政府能够及时发现现有体制、机制、制度、作风等方面的不足之处，有利于政府确定今后的改革重点和发展方向，进而实现完善政府职能，推进社会治理能力现代化，促进社会公平、正义的目的。可以说，群体性事件是试图以一种体制外的方式来推动体制内改革。如，加大反腐力度、促进社会公平正义，简政放权、转变政府职能，建立制度化的利益诉求机制与矛盾调节机制，形成合理有序的收入分配格局等，这些既是防控群体性事件的措施，也是政府未来需要进一步加以改进的地方。

## 二、群体性事件的消极影响

作为社会冲突的一种表现形式，群体性事件在一定时间影响了社会正常运行秩序。其对社会发展的消极作用不光包括财产损失、人员伤亡等看得见的社会后果，还会在社会、政治方面造成间接的消极影响。

第一，直接造成人员伤亡与财产损失，影响社会稳定。群体性事件中部分参与者情绪激动，不满情感与观念相互感染，在“法不责众”、匿名化等心理作用下做出种种偏激行为，如冲击党政机关，堵塞交通要道，甚至打砸抢烧等暴力行为，直接导致事件升级，事态失控。这些举动不仅干扰了政府正常办公秩序，而且破坏了社会秩序，使公众的生产、生活受到影响，并降低其社会安全感、认同感。

重庆出租车罢运事件中，部分出租车司机通过拦截上路出租车、损坏车辆零部件等方式，阻止其他车辆营运，主城区 8000 多辆出租车全部集体罢运；给

居民出行造成极大不便。甘肃陇南事件中部分人员从向维持秩序的武警投掷砖块、石头、酒瓶，发展为冲击陇南市委大院；共造成 69 名武警、2 名民警和 3 名记者被打伤，砸烧车辆 22 辆、房屋 110 间，6 个部门的门窗玻璃、办公设施被毁。瓮安事件同样造成瓮安县委大楼、县政府办公大楼、县公安局办公大楼被烧毁，刑侦大楼 14 间办公室被砸坏，县公安局户政中心档案资料全部被毁，以及包括 22 辆警车、15 辆摩托车在内的 54 辆车辆被烧毁，150 余人受伤。2012 年四川省什邡事件也一样存在人员受伤和公共财务被损毁的情况。

第二，负面行为示范导致投机心理。群体性事件中政府“花钱买平安”的做法和为平息事态无条件妥协的行为，给公众造成“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的错误认识，群体性事件成为他们解决自身问题的有效途径。通过“闹”成功达到目标的群体性事件为他们起到了负面行为示范。例如城区改造中，强拆与闹拆 2 种行为并存，均产生强烈的社会负面效应。

第三，消极政治影响。大多数群体性事件都涉及权益受损公众的利益诉求，若政府不能有效应对，则会造成事件升级，甚至演变成重大暴力冲突事件，使政府成为各方的关注和指责对象。特别是在现代传媒技术飞速发展的信息时代，政府的任何判断失误和应对偏差都有可能因网络传播而被聚焦和放大，使政府陷入社会负面舆论压力之下，进而影响党群关系、干群关系，损害政府声誉、形象和公信力。以云南“躲猫猫事件”为例，这是一起网络群体性事件，引发公众质疑的根本原因并不是李乔明在看守所意外死亡，而是公安机关对于死因的解释性结论。这种解释给公众留下牵强、掩饰的印象，政府公信力减弱。“躲猫猫”迅速引发网民热议，并成为当年的网络流行词。这类不满、怀疑心态的积累将动摇政府在公众心中的威信，并产生信任危机。

## 第四节 群体性事件的防控治理

### 一、转变认知偏差是治理群体性事件的前提

一个真正稳定的社会不是没有任何冲突，而是能够正确分析和认识社会冲突性质，并形成健全的制度去化解社会矛盾。目前，我们一些管理人员对群体性事件存在认知偏差，主要表现为：一是僵硬的维稳思维。即对社会矛盾的特征和性质判断有误，把基于正常利益表达造成的社会矛盾与冲突也列为不稳定因素，

从而与社会稳定相对立；夸大发生大规模社会动荡的可能性；将维稳目标定位于静态的刚性稳定而不是动态的弹性稳定，僵硬地坚持稳定压倒一切，看不到社会结构自身所具有的弹性。<sup>107</sup>于建嵘教授认为“刚性稳定”的特点是以政治权力的排他性和封闭性为基础的政治稳定，以社会绝对的持续为管制目标；社会中发生的任何抗议性行为都被下意识的视为危及社会稳定的危险因素，并被严加防控。二是运动式的治理模式。即以垂直命令、政治动员的方式，在某些特定时期集中调动力量、配置资源，用以解决一些比较尖锐、比较突出的矛盾和冲突，确保关键时期的社会稳定；或对上访群众采取强制控制手段，压制上访人员；或为暂时平息矛盾，满足个别群众的不合理要求。<sup>108</sup>这是我们过去比较常用的工作方式，有利于国家在短时间内调动人们积极性、高效集中有限社会资源应对社会突发事件。特别是在节假日、重大事件敏感时期，这种方法常被用来维持社会稳定。然而，这只是一种应急行为，并不能从根本上解决群体性事件，并给人们形成一阵风的印象。

在这种思维下，部分领导干部总是希望消灭各种有可能引发社会冲突的诱因，即“将事件消灭在萌芽状态”，并认为社会稳定就是没有任何社会冲突与矛盾；在遇到群体性事件后，往往习惯性的将问题政治化、意识形态化、治安化，将人民内部矛盾上升为敌我矛盾或刑事案件。这样做的结果是不仅增加了维稳成本，而且加重基层干部的工作压力和心理负担，使他们将正常的利益表达都归入引发社会动荡的危险因素，如变“接访”为“截访”。同时，在思想观念多元化、公民权利意识上升的社会中，以强制手段处理公众利益表达行为，只会增加政府与民众对立的可能性。因此，群体性事件防控，首先需要转变旧有思维，变压力维稳为动态维稳，并正确把握群体性事件是人民内部矛盾这一基本性质。

## 二、完善利益协调机制是减少群体性事件的根本

利益冲突是导致众多群体性事件发生的直接原因，而不同社会群体间的利益博弈失衡更是加深了彼此间的矛盾与对立情绪。因此，要从根本上减少群体性事件的产生，需要完善社会利益协调机制、健全社会矛盾化解机制，通过“畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制”，及时有效化解不同利

---

<sup>107</sup> 参见孙立平、沈原、郭于华、晋军、应星、毕向阳. 以利益表达制度化实现长治久安 [EB/OL]. 中国社会学网, [2011-04-05]. <http://www.sociology2010.cass.cn/news/155237.htm>.

<sup>108</sup> 参见万军. 社会建设与社会管理创新[M]. 国家行政出版社, 2011: 46.

益群体之间的矛盾冲突，使人们感到问题能反映、矛盾能化解、权益有保障。

### （一）畅通利益表达机制

群体性事件的发展一般经历了一个由民意到民忧，再到民怨，最后积累为民怒，并爆发成群体性事件的过程。民众利益表达不通畅、政府反应迟钝是民意变民怒的主要原因。当前，强弱社会群体利益表达失衡主要表现在双方利益表达机会、利益表达影响力不平衡，从而使强势群体在利益博弈中占有优势，而弱势群体屈居被动维权地位。利益表达机制的完善，是防止“上访变上街，建议变意见，对话变对立，动口变动手”的有效预防手段。

一是拓宽利益表达渠道、建立多样化的利益诉求平台，增加弱势群体话语权、参与权、知情权和监督权。在完善基层人民代表大会制度、信访制度等传统利益表达渠道的基础上，充分发挥新媒体的舆论监督、信息沟通作用，使其成为民众利益表达的新平台。利用网络媒体优势，推进电子政务建设，通过开辟论坛，构建方便、透明的“网络问政”渠道，使政府网站成为回应诉求与信息交流的平台。扩展基层政治参与渠道，完善基层听证制度和政务公开制度；建立统一的公共服务投诉与监督平台。

二是激发社会组织活力，增强利益表达效果与利益整合程度。中国长久处于“强国家、弱社会”、“大政府、小社会”的社会管理模式中，政府承担了许多本由社会完成的事情，社会组织在社会管理方面功能被削弱和抑制。通过培育社会组织，使民众有一个维护自己利益的组织团体和制度化的利益表达渠道，有助于权益受损成员情感交流、情绪发泄、诉求表达；有利于将众多的分散意见凝聚成集体意见、团体诉求，增强弱势群体利益表达影响力和利益博弈中的谈判能力；有助于政府与参与者间理性谈判，避免事态失控；有利于充分发挥民间组织的矛盾缓冲带、减震器和消融器的作用，避免矛盾冲突爆发成大规模群体性事件，减少民众与政府的直接对抗。

然而，目前我国社会组织存在数量少、城乡分布不均、行政色彩浓厚、服务能力参差不齐等问题，造成社会组织难以在群体性事件的事前预防、事中协商中发挥应有作用。为此，一要推进工会、妇联、青联、残联等群团组织改革，改变其依附性强，独立性、自主性、自治性不够的缺陷，发挥其政府和群众之间桥梁、纽带作用，使人们真正感到其服务群众、关心群众；二要扩大律协、消协在

普通民众维权中的影响力；三要鼓励公众根据兴趣、爱好等结成各种社区组织和自组织。四是扶持和规范农民工、农民、工人等弱势群体组建以行业、职业、地域为基础的社会团体。

## （二）健全利益保障机制

贫富差距扩大、机会不均是社会公众产生剥夺感、不公感的最主要原因。改革必然涉及到利益调整，但必须注重社会公平正义，以缓解社会怨恨情绪，减少群体性事件发生几率。因此，需要健全利益保障机制，形成公平的社会机制，使每个人在社会发展与社会资源分配中享受平等机会

一是完善社会保障制度和社会保障网络。2010年十一届全国人大三次会议政府工作报告提出要“让人民生活得更加幸福、更有尊严，让社会更加公正、更加和谐”，“尊严论”首次出现在政府工作报告之中。社会保障制度是实现社会公平正义，使公众能够分享改革红利，过有尊严生活的制度保障，也是减少公众后顾之忧，释放社会焦虑情绪的“安全阀”。2013年10月30日，国务院总理李克强在国务院召开的常务会议上表示，建立健全社会救助制度，是一项保民生、促公平的托底性、基础性制度安排。完善社会保障网络需要扩大城乡社会保险覆盖面，建立城乡一体化的社会保险制度。逐步健全失地农民综合社会保险、被征地农转非人员社会保险、农民养老保险制度、超龄人员养老保险制度；着重完善满足非公经济从业人员、进城务工人员、被征地农民、灵活就业人员、无业人员、残疾人、自由职业者和关闭、破产企业退休人员、困难企业职工需求的社会保障体系。完善贫困家庭子女助学机制、免费法律援助机制、城乡困难群众医疗救助机制，以民生工程为基础，开展就业、教育、医疗、住房等专项救助。

二是完善收入分配制度，规范收入分配秩序。坚持“提低、扩中、调高”原则，深化分配制度改革，建立合理的收入分配体系，提高提高劳动报酬在初次分配中的比重，缩小城乡、区域、行业收入差距，释放弱势群体所承担的社会改革风险。发挥工会在维护工人权益、劳资双方工资集体协商中的积极作用。实现最低工资标准、最低生活保障以及抚恤补助标准、退休工资水平等与CPI挂钩，以提高低收入群众收入。

## 三．注重事前预防是治理群体性事件的关键

“凡事预则立，不预则废”。英国著名危机管理专家迈克尔·里杰斯特也曾

说“预防是解决危机最好的方法”。群体性事件的治理需要防控结合，但首要关键是预防。通过建立多层次、全方位、有重点的社会预防网络，及时化解社会冲突，把群体性事件解决在萌芽状态。

## （一）健全多方协作的多元治理体系

当前，多数群体性事件的防控过程中主体单一，仅限于当事人各方，缺少普通公众、社会组织等多元主体的参与。“高度集中的政府管理模式使得政府几乎承担了全部管理职能，这容易使政府在事件处理过程中陷入‘独木难支’的困境。”<sup>109</sup>通过建立人民调解、行政调解、司法调解和信访调解“四位一体”的大调解机制，充分调动社会公众积极性，有助于实现从政府“单打独斗”到运用社会力量，联合调解矛盾纠纷；从单一的硬性行政手段，到综合运用法律、行政、道德、经济等多元手段的转变。

同时，促进基层政府决策透明化，扩大公众民主参与。对于涉及群众切身利益、可能因利益冲突危及社会稳定的重大政策制定、重大工程项目建设，实行社会稳定风险评估，实现从权力决策向民主决策、从经验决策向科学决策、从部门决策向公众决策的转变，从源头上预防和减少社会矛盾。许多将矛头指向政府的维权类群体事件，都是因为在决策阶段缺少公众的民主参与，双方缺乏沟通协调导致，如环保类维权，征地拆迁矛盾等。

## （二）建立以社区为重点的三级预警体系

按照“条块结合，以块为主”和“属地管辖”的原则，以社区网格化管理为依托，深入开展经常性的矛盾纠纷排查调处工作，建立以社区为重点的三级预警体系。按照事态紧急情况，将预警等级分为三类，一级为情况危急、事态特别严重，群体性事件开始出现的，及时向上级主管部门报告，并做好处置预案及各项准备工作，防止事态扩大；二级预警为矛盾突出、可能出现群体性事件，由事发地矛盾纠纷调解工作委员会综合运用法律、政策、经济、行政等手段，进行疏导、劝解，将矛盾化解在萌芽状态；三级预警为一般矛盾纠纷，但处置不力可能会导致矛盾加深、演化为群体性事件的，由社区调解组织疏导化解工作。

例如，松滋市依托网格化管理，通过成立社区特殊人群服务之家，建立特

---

<sup>109</sup>张立荣、黄怡宁. 共识、分歧与展望：近年来国内基层维稳路径研究述评[J]. 社会主义研究 2013, (3): 117-122.

殊人群信息库和管理模块，实行“一平台一系统、分级分类分色”的多元化、精细化管理，把矛盾化解在萌芽状态。“分级管理”指每个社区（村）建有专门档案，明确责任主体；“分类管理”即对特殊人群的服务、教育和管理做到职责分明、统筹兼顾；“分色管理”指实施动态预警，以特殊人群的日常表现、心理评估、三级考核为依据，实行“绿、黄、红”三色预警，做到常态管理、对症下药。

### （三）构建动态的社会心态疏导机制

《中国社会心态研究报告(2012-2013)》显示，整个社会正在陷入一种“相对剥夺感”的困境，底层意识普遍。越来越多的中间阶层将自己归类为社会弱势群体，社会不满情绪持续积累，造成群体性事件一触即发。小平同志曾形象地将疏导社会情绪称为“出气”，强调“群众有气就要出”、“有气就能出”，因此，社会心理的疏导显得尤其重要，让群体的不满情绪能够通过正常渠道得以发泄。

加强社区心理工作扶持力度。通过政府购买社会服务、培育非政府组织和公益组织等方式，鼓励和引导学校、医院、科研机构、民间组织等进驻开展心理咨询与服务。实现社区心理工作人员定编、定岗、和专业化，解决社区专业人员缺乏的困境。

社区心理疏导活动常态化。包括开通心理热线和网络咨询平台；在社区或单位设立减压室、咨询室、心理问题信箱，结合社区道德讲堂、电教室资源定期开展心理健康讲座等。

加强弱势群体的心理辅导。有针对性加强对重点人群的心理筛查和疏导，有效预防和减少极端事件的发生。

## 四、提升应急管理能力和应对群体性事件的有效方式

基层领导人员缺乏应急管理能力和风险意识是群体性事件处理中“小事拖大，大事拖炸”的主要原因。群体性事件爆发后，需要基层领导人员运用协调利益冲突、开展群众工作、媒体沟通、现场处置等各方面能力来化解冲突，控制事态。

### （一）注重第一现场

群体性事件治理的基本原则是“始期治早，初期治小，中期治了，后期治好”。事件发生后快速反应，及时赶赴现场进行疏导是防止事件扩大化的关键。

但我们一些领导干部缺乏危机意识和对事态变化的敏感度，常常错失事件处理的黄金4小时。具体而言，需要把握4原则：

一是坚持“三可三不可”原则。按照“可散不可聚，可解不可结，可顺不可激”的原则，对周围群众实行“中心劝离，近端隔离，中端带离，远端控制”。同时注重多方疏导，把群体性事件解决在基层、解决在萌芽、解决在内部，防止矛盾激化、事态恶化。

二是坚持“三个慎用”原则。即慎用警力、慎用警械、慎用强制措施。

三是坚持分类处置、依法处置的原则。对有严重暴力、触犯法律的行为，应依法采取措施，防止事态扩大。

四是公权力当事人回避原则。当群体性事件起因是公众对公权力行为不满、怀疑时，应引入第三方协调机制，实行当事人回避制度。从而避免参与者因怀疑政府行为公正性而导致事件升级。

## **(二) 重视舆论引导**

部分干部缺乏现代媒体沟通能力，丧失了舆论引导主动权。遇到群体性事件后，他们不是习惯性的进行信息封锁，严禁采访报道，就是按照传统媒体时代进行信息处理。这些都与信息社会的媒体沟通能力极不相符。

一是增加信息透明度。新媒体时代的信息传播速度和广度远远超过传统媒体时代。事件发生后，3小时就会有人通过发帖或发微博进行反应，6小时后相关信息通过新媒体进行传播。政府只有第一时间进行信息公开、实现信息透明，才能使群众及时了解事情真相，避免谣言、流言凭借网络、手机等现代传播工具扩散，激化事态。

二是注重媒体沟通。舆情不是敌情，我们要善待、善用、善管媒体，构建新型的媒体关系与公共关系。遇到群体性事件时，及时、准确发布相关信息，使公众能通过正规渠道了解事件进展。在信息发布时，做到事先有预案、有准备，做到“好事说好，坏事好好说”。同时注意在事件发生第一时间只进行客观的情况说明，慎下结论，防止因前后信息矛盾而损害政府信息权威性。

三是提高公众信息分辨能力。谣言、流言的产生与扩散，一方面与人们正常的信息渠道受阻有关，另一方面也存在公众从众心理的推波助澜作用。因此，需要加强对公众从众心态的引导，培养科学、全面看待问题的能力。

## 五、依法处理和重塑形象是群体性事件的事后处理重点

要积极预防和妥善处置群体性事件，坚持依法办事、按照政策办事，既依法维护群众正当权益，又依法维护社会安定团结<sup>110</sup>。十八大报告也提出要加快建设社会主义法治国家，树立社会主义法治理念，增强全社会学法尊法守法用法意识；要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。

一是完善法律调处机制和仲裁机制。将维稳与维权结合，依法保护公民权益。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度。规范司法行政行为、强化文明执法力度，增强民众通过正常渠道，运用法律手段维护个人权益的信心。

二是各级政府要增强依法处置群体性事件的法治观念，戒以权代法，以行政权干涉司法权，维护司法制度权威性。依法追究事件中极端分子的违法犯罪行为，维护法律尊严。

三是加强普法宣传，提高公民法治意识。以社区（村）为基础，通过社区道德讲堂、社区日常宣传、社区文体活动等途径，深入开展全民普法宣传、公民意识教育。深入开展廉政建设，发挥现代媒体的舆论引导功能与监督，加强领导干部依法决策、依法办事能力。

四是对于群体性事件中反映的社会腐败、违法乱纪、刑事犯罪行为，要加大打击力度，依法严惩。以群体性事件后续处理为契机，通过集中处理一批社会上群众反映强烈、民怨颇多的大事、要事，缓和社会矛盾。

同时，促进基层改进工作作风，避免群体性事件的反复。习近平总书记在十八届中央纪委二次全会上指出：“工作作风上的问题绝对不是小事，如果不坚决纠正不良风气，任其发展下去，就会像一座无形的墙把我们党和人民群众隔开，我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量。”以“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的要求，转变形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风“四风”，以作风促党风，促政风，深入推进政务公开、预算公开、权力清单、责任清单和权

---

<sup>110</sup>胡锦涛. 在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话 [M]. 北京: 人民出版社, 2005:25-26.

力流程等。在群众中树立以民为本、阳光透明、负责任、学习型的政府形象。

## 小 结

我国正处于社会矛盾高发、多发的矛盾凸显期,社会矛盾沸点低、燃点多、处理难度大。人们的一大直观感受就是群体性事件的增多。目前,我国群体性事件表现出七大特点,即:维权事件日趋占据主导地位,群体性事件规模与数量呈上升趋势,参与主体多元化与诉求多样化,无直接利益参与者增多,群体行为非理性因素受到影响,事件复杂性增大应对难度,现代媒体作用日益凸显。从产生原因看,利益冲突、社会怨愤情绪积累、利益均衡机制失衡、公众法律观念淡薄以及政府应对失当是引发群体性事件的5大诱因。因此,群体性事件的防控需多管齐下,从转变认知偏差、完善利益协调机制、注重事前预防与依法处置,提升干部应急管理等方面入手,共同加以应对。

## 第六章 如何保障公共安全？

公共安全是指涉及社会公众生命、健康、财产等各方面的安全。2006年中国国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》将公共安全事件明确界定为4类：自然灾害，事故灾难（安全事故、交通运输事故、公共设施和设备事故、环境污染和生态破坏等），公共卫生事件（传染病疫情、群体性不明流行病、食品安全、动物疫情等），社会安全事件（恐怖性袭击事件、经济安全事件、涉外突发事件等）。如美国“9·11”事件、2003年的“非典”、伦敦地铁连环爆炸事件、东南亚海啸事件、美国金融危机、汶川地震、四川芦山地震，日本福岛核泄露事件、温州动车事故以及困扰我国大部分地区的雾霾天气，等等。

虽然我们已进入21世纪，但却感觉所生活的地球越来越充满风险，尤其是食品、卫生、交通、环境等方面；人类社会正面临一系列传统和非传统的公共安全挑战。正如习总书记在谈及新时期国家安全形势时所言“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂”，这同样适用于公共安全领域。如何保障公共安全成为摆在各级政府面前的共同课题，也是推进社会治理能力现代化、实现中华民族伟大复兴之路过程中需要直面和解决的问题。

### 第一节 风险社会公共安全面临的挑战

1986年，德国社会学家乌尔里希·贝克在《风险社会：新型现代的未来出路》一书中首先提出“风险社会”概念，认为人类已经进入“风险社会”。风险社会理论是对现代性的一种反思，关注的是因人类活动而“被制造出来的风险”。就如安东尼·吉登斯所说，“在所有传统文化中、在工业社会中以及直到今天，人类担心的都是来自外部的风险……然而在某个时刻，我开始很少担心自然能对我们怎么样，而更多地担心我们对自然所做的。这标志着外部风险所占的主导地

位转变成了被制造出来的风险占主要地位。”<sup>111</sup> 如切尔诺贝利核事故，日本福岛核泄漏事件。风险社会的主要特征是风险具有不确定性、开放性、全球性，平等性。如果说传统风险影响的主要是特定地区范围内的群体（如自然灾害），那么风险社会中的风险则涵盖了所有人类，其影响范围波及全世界，“地球村”的概念在这里得到淋漓尽致的反映。如美国金融危机、温室气体效应。风险社会的到来使我们处于一个高风险的社会当中，风险无处不在，无处不有，范围涵盖政治、经济、文化、生态、社会等各个方面，这些都对公共安全提出了新的挑战。

## 一、科技风险增多

现代科技的发展，一方面促进了经济发展与社会进步，增加了我们抵御地震、台风、洪涝以及传染病等传统风险的能力，如医疗技术的提高、灾害预警技术的发展等；另一方面科学的不确定性与其使用的不受限制，给人类社会带来更多的潜在社会风险，换言之，科技成为新的风险来源。

### 1. 科技滥用增加安全隐患

“由于现代风险的高度不确定性、不可预测性、显现的时间滞后性、发作的突发性和超常规性，使专家在面临新科学技术时，往往多注重科技的贡献性而忽略其副作用，或故意隐瞒其副作用，以至于人们在开始使用科技时，就已经为风险埋下了发作的种子。”<sup>112</sup> 核事故、温室效应、酸雨、环境污染等，都是工业化进程中科技副作用的产物。以食品安全为例，一方面新技术、新工艺、新原料在食品领域的不当使用带来新的食品安全隐患。如，牛本是素食动物，但欧美各国却使用“牛肉骨粉”饲养菜牛，由疯牛病病原体感染的肉和骨髓制成的饲料被牛食用后，导致疯牛病在牛群中散播，而人类食用病牛后也感染了疯牛病。正因为公众对新科技持怀疑态度，目前，转基因技术、辐照技术、现代生物技术等这些新技术的安全性也一直为人们所争论。另一方面，化学品污染成为威胁我国食品安全的主要因素。这主要表现为农药与添加剂滥用、产地土地污染，如毒生姜、镉大米、瘦肉精等。“在珠三角、长三角、环渤海等发达地区，因工业‘三废’排放，农用化学品使用，城市污染向农村转移，污染物通过大气、水体进入土壤，

---

<sup>111</sup> [英]安东尼·吉登斯. 失控的世界[M]. 南昌:江西人民出版社, 2001: 23.

<sup>112</sup> 全球风险世界: 现在与未来——德国著名社会学家 风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录. 载薛晓源、李惠斌主编. 当代西方学术前沿研究报告(2005~2006)[M]. 华东师范大学出版社, 2006: 70.

重金属和难降解有机污染物在土壤中长期累积,致使局部地区土壤污染负荷不断加大,其中华南地区部分城市有 50%的耕地遭受镉、砷、汞等有毒重金属和石油类有机物污染;长江三角洲地区有的城市连片的农田受多种重金属污染,致使 10%的土壤基本丧失生产力”<sup>113</sup>。在水质方面,中华人民共和国环境保护部发布的《2013 年中国环境状况公报》显示,2013 年,在 61 个监测营养状态的湖泊(水库)中,27.8%的湖泊(水库)富营养,其中轻度富营养和中度富营养的湖泊(水库)比例分别为 26.2%和 1.6%;59.6%的地下水监测点水质较差和极差。

## 2. 信息技术带来新风险

大数据时代的到来,一方面使人们的社会生活更加便捷、舒适;另一方面也使我们的社会系统更易受到攻击。网络与信息安全成为 21 世纪新的潜在风险,一旦出现问题,不仅影响社会生活秩序,而且还会造成政治、经济、军事等诸多危机。黑客攻击、信息入侵是主要的两种信息安全隐患。2013 年 10 月,我国多家酒店的开房信息因系统漏洞发生泄露;2014 年 3 月,携程网大量用户信用卡账号、姓名、身份证号等敏感信息泄露。2014 年 5 月,中国境内感染网络病毒的终端数为近 300 万个;被篡改网站数量为 13246 个,其中被篡改政府网站数量为 567 个;被植入后门的网站数量为 4253 个,其中政府网站有 139 个;针对境内网站的仿冒页面数量为 1629 个;国家信息安全漏洞共享平台(CNVD)收集整理信息系统安全漏洞 682 个,其中,高危漏洞 241 个,可被利用来实施远程攻击的漏洞有 592 个。<sup>114</sup>“棱镜”事件的曝光,更是显示出网络安全的危急性。2014 年 5 月 26 日,中国互联网新闻研究中心发表的《美国全球监听行动纪录》指出,中国是美国非法窃听的主要目标之一,窃听范围涵盖国家领导人、科研机构、大学、企业、普通网民、广大手机用户等。2014 年 7 月,苹果公司本周首次承认全球 6 亿苹果用户的 IOS(诊断功能)设备中留有特定后门,便于调取短信、通讯录和照片等数据;用户面临个人隐私泄露和监控的危险。

鉴于网络与信息安全的重要性,美国在 2009 年 6 月 23 日成立了网络司令部,并率先建立了由灰网、黄网、黑网、绿网组成的网络实验室,以提高美军实

---

<sup>113</sup> 中国 3.6 万公顷耕地重金属超标 粮食污染 1200 万吨[EB/OL]. 中华人民共和国农业部网站, [2013-2-16].

[http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/hn/201302/t20130216\\_3218170.htm](http://www.moa.gov.cn/fwllm/qgxxlb/hn/201302/t20130216_3218170.htm)

<sup>114</sup> CNCERT 互联网安全威胁报告-2014 年 5 月.国家互联网应急中心网站, [2014-6-27].

<http://www.cert.org.cn/publish/main/17/index.html>

战能力。2011年美国发布首份《网络空间国际战略》；2014年2月，总统奥巴马又宣布启动美国《网络安全框架》。欧盟计划在2014年底通过欧洲数据保护改革方案。日本在2013年的《网络安全战略》中提出“网络安全立国”。印度出台《国家网络安全策略》，目标是“安全可信的计算机环境”。由于多数网络技术源自美国，美国政府在网络空间占据优势，2014年德国总理默克尔与法国总统奥朗德探讨建立欧洲独立互联网，拟从战略层面绕开美国以强化数据安全。

中国在上世纪末开始了基于Linux核心的国产操作系统研发，自主研发的CPU——龙芯于2002年投入使用。但与Intel和AMD的CPU相比，“龙芯”在性能上还有不少差距。我国许多核心信息技术还依赖进口，如美国。如果不能尽快改变这种受制于人的状况，我国的信息安全就不能完全掌握在自己手中。例如WIN 8操作系统的技术构架集成了杀毒软件，可以经常扫描用户的电脑，采用该系统的电脑面临被监控的风险。虽然我国在政府采购计划中将其排除在外，但并不包括个人用户和企业用户。

## 二. 社会转型风险凸显

乌尔里希·贝克认为，社会转型的巨大震荡是中国目前面临的巨大风险。当今中国进入改革深水期，发展速度面临变档，前期政策面临消化，结构调整面临阵痛。十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将改革领域扩展到经济、政治、社会、文化、生态文明建设、党的建设和军队与国防建设多个领域，改革任务多达300多项。改革的全面深化与推进加大了社会转型风险与改革难度。

### （一）各种社会矛盾交织

与依次经历农业社会、工业社会和信息社会的西方国家相比，处于转型社会的中国各类社会矛盾并存，社会潜在风险源增多。

#### 1. 干群矛盾增加政治风险

腐败、司法不公，地方政府与民争利、形式主义、官僚主义是引发干群关系紧张的主要原因。干群矛盾激化不仅会引发现实社会冲突（如群体性事件），而且将降低群众对政府的信任程度，尤其是基层政府的信任度最低。“2008年政

府形象年度调查”数据显示<sup>115</sup>，在政府总体形象、亲民形象、廉洁形象得分上，中央政府高于地方政府。

## 2. 贫富差距增加社会风险

“不患寡而患不均”。因收入分配不均、贫富差距扩大所产生剥夺感和相对剥夺感，容易转变为社会不满、焦虑、“仇富”、群体隔阂等消极情绪。再加上我国社会保障体系、社会心理疏导机制尚不完善，这些社会情绪的长久积累容易造成社会阶层对立，甚至产生报复社会性行为，增加社会不稳定因素。如 2009 年的成都“6·5”公交车纵火案共造成 27 人遇难 74 人受伤，犯罪嫌疑人张云良当场死亡。2013 年厦门 BRT 公交起火致 48 人死亡、30 多人受伤，嫌犯陈水总曾因低保被取消而上访，在悲观厌世情绪支配下纵火泄愤。此外，由于许多富人的致富过程都存在灰色地带，因此，人们“仇富”往往与“仇腐”相联系。最典型的例子是人们虽然“仇富”，但却对杂交水稻之父袁隆平的国家科学技术奖的百万奖金持正面看法，认为这是他应得报酬。

## 3. 利益博弈加大改革风险

社会转型过程中，一方面利益主体多元化、利益诉求多样化，不同利益群体之间的冲突增多，成为潜在的社会风险源。例如因劳资纠纷、征地拆迁矛盾引起的堵路、上访、游行，甚至自杀等激愤行为。另一方面利益结构的重新调整必将触及既得利益群体的切身利益，遭遇抵制与反弹，加大改革难度。如赵凌云所认为的，中国改革进入“深水区”，利益关系牵绊错综复杂，改革的整合性更强、对象更复杂；“碎片化”的体制、“部门化”的国家权利和“固化”的过渡体制都将是全面深化改革的对象。<sup>116</sup> 按照 2014 年政府工作报告承诺，当年要取消和下放 200 项以上行政审批事项。2014 年 6 月 4 日，国务院常务会议确定取消和下放 52 项行政审批事项，将 36 项工商登记前置审批事项改为后置审批，并先期取消一批准入类专业技术职业资格。简政放权的改革举措将进一步释放改革红利，但也不可避免的触及部门利益。

## （二）城市安全脆弱性增加

---

<sup>115</sup>唐钧. 政府形象与民意思维——政府直面群众与群众博弈政府（2008-2009）[M]. 北京：中国传媒大学出版社，2009：44-47.

<sup>116</sup>赵凌云. “全面深化改革的形势、特征与湖北的任务”. 政策，2014（5）：.

2013年,中国城市化率达到53.7%。中国城市的飞速发展既是改革开放后中国社会蓬勃发展的缩影,也同时增加了城市公共安全的脆弱性。

## 1. 城市病理下公共安全隐患

由于许多城市规划不合理,采取粗放式的发展模式,导致城市规模盲目扩大,普遍存在人口膨胀、交通拥堵、环境恶化、资源紧张等社会问题。据中国公安部交通管理局统计,2013年,全国机动车数量突破2.5亿辆,其中,汽车达1.37亿辆,占全部机动车比重54.9%;全国31个城市的汽车总量超过100万辆,其中北京、天津、成都、深圳、上海、广州、苏州、杭州等城市汽车数量超过200万辆,北京市汽车数量超过500万辆<sup>117</sup>。交通拥堵、空气污染成为许多城市居民必须面对的问题。这些社会问题不仅降低了城市居民生活质量,而且也使公共安全事件的诱发因素增加。城市公共安全表现出多样性、复杂性特点。工厂林立的工业园区、人口集中的公共场所、交通拥挤的道路等都有可能成为发生危险的风险源。

## 2. 集中式城市布局增加事故危害性

大城市、超大城市的一个突出特点是人口、资源、财富、设施的高度集中化。这种城市布局使社会风险具有扩散性、连锁性特点,并加大了突发性安全事件的危害性。一旦发生突发性安全事件,其后果往往比其他地区更加严重。例如2000年洛阳东都商厦“12·25”特大火灾事故造成309人死亡,7人受伤,直接财产损失275万元;2010年南京市“728”爆炸事故中,由于第四塑料厂地下运输管道泄露引发一连串爆炸,至少造成周围居民13人死亡、120人住院治疗(重伤14人)。2010年“11·15”上海市静安区高层大火事故中,58人遇难,70余人入院治疗,56余人失踪。

## 三. 风险转嫁几率加大

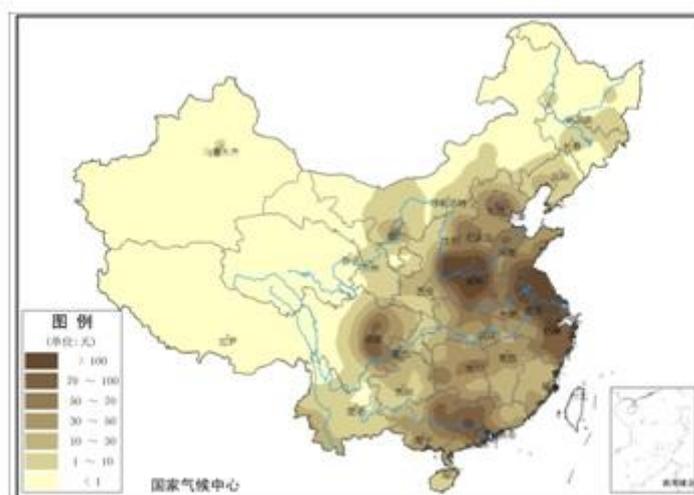
在风险社会中,风险的全球化不仅增加了风险管理的难度,而且使发展中国家和地区面临风险转嫁的危险。在一定时期内,财富与风险表现出截然相反两种分配形式:发达国家和地区利用财富、权力、技术、信息等优势将风险转嫁到发展中国家。虽然从长期来看风险具有平等性,任何人和地区都难以逃脱风险

---

<sup>117</sup> 2013年道路交通安全形势总体平稳[EB/OL].中国警察网,[2014-01-29].  
<http://www.cpd.com.cn/n10216060/n10216144/c21388395/content.html>

的最终影响，但在短期内，他们可以利用自身优势躲避风险的不良后果。例如安徽阜阳“大头娃娃”事件受害者都源于农村地区。三鹿奶粉事件爆发后，经济条件好的人可以选择进口奶粉，而条件差的只能选择本国产品。

从国家、地区层面看，我国中西部地区在承担东部地区产业转移的过程中，也面临东部地区风险转移的挑战。在招商引资、发展经济的推动下，环境保护问题被排在后位，一些环保不达标企业被政府大开绿灯，引入当地。特别是乡镇和农村地区，往往成为工业污染的重灾区。工业污染造成的环境问题不仅影响当地居民身体健康，出现癌症村，儿童血铅事故等，而且也会导致农产品污染，引发食品安全问题等一系列连锁反映，波及范围不断扩散。以困扰中国大部分地区的雾霾天气为例，据中国环保部《2013年中国环境状况公报》显示，2013年全国平均雾霾日数为35.9天，比上年增加18.3天；中东部地区雾和霾天气多发，华北中南部至江南北部的大部分地区雾和霾日数范围为50~100天，部分地区超过100天。<sup>118</sup>



2013年全国霾日数分布示意图

同时，发达国家利用信息不对称的优势或自身优势地位，将本国风险转移到其他国家。许多发展中国家成为污染产业的集聚地、发达国家的人体试验地以及其他风险的分担地。在2012年湖南衡阳小学生“转基因黄金大米试验”事件中，中国小学生成为美国科研机构的白老鼠。然而相比非洲，中国儿童的境遇还算幸运。据美国《新英格兰医学杂志》披露，美国先后在坦桑尼亚、乌干达等非

<sup>118</sup> 2013年中国环境状况公报[EB/OL]. 中华人民共和国环境保护部网, <http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/>

洲国家和其他发展中国家进行了 16 项艾滋病药物非人道人体试验研究。从 1997 年开始，为确定减少孕妇服用 AZT 的剂量是否会降低艾滋病母婴传染的概率，美国科学家在乌干达的 10 个村庄进行了长达两年半的人体试验；临床试验对象包括 1.22 万名孕妇。1996 年 2 月，为证明抗生素类新药“特洛芬”在治疗脑膜炎方面的疗效，辉瑞制药公司以医疗队名义到尼日利亚北部的卡诺州进行试验，造成近 200 名试验患儿中 11 人死亡，其余 181 名患儿全部落下失明、耳聋、瘫痪等残疾。事实上，辉瑞公司行为未经尼政府授权，且只有 6 周准备时间，而在美国，此类试验至少要准备 1 年甚至更长的时间。<sup>119</sup>

在金融安全领域，美国利用美元的世界货币优势，通过发钞权廉价享受其他国家的商品与服务；并且在债务危机时，通过美元贬值，自然削减债务数量，让全球共同承担其债务负担；在金融危机爆发后，通过增发货币、大宗商品涨价、全球通货膨胀及他国通货再膨胀的方式，将风险转嫁到他国。例如始于 2007 年的美国金融危机中，为缓解国内因金融危机和信用紧缩所引起的经济问题，美联储先后 2 次实行量化宽松货币政策。

## 四. 恐怖主义威胁抬头

近几年，全国暴恐事件呈现蔓延趋势。例如：2013 年的“4·23”新疆巴楚暴力恐怖事件、“6·26”新疆鄯善县暴力恐怖袭击事件、“10.28”天安门金水桥暴力恐怖事件、2014 年的“3·01”云南昆明火车站暴恐案、2014 年“4·30”新疆乌鲁木齐火车站恐怖袭击案、“5·06”广州火车站暴恐案、“5·22”新疆乌鲁木齐爆炸案，等等。“恐怖主义”，这个在以前多数中国人还很陌生的词汇，逐渐进入人们视野。当前，中国境内恐怖主义主要表现为以下特点：

### （一）“三股势力”活动升级

宗教极端主义、民族分裂主义、暴力恐怖主义这“三股势力”一直是威胁我国新疆地区和平稳定的重要因素。他们主要采取爆炸、暗杀、纵火、投毒、制造打砸抢骚乱事件、制造暴乱事件等六种手段制造社会恐慌，破坏社会正常生活秩序。近年来，中东局势动荡，为民族分裂势力、恐怖主义势力和宗教极端势力滋长提供了土壤，其势力不断壮大，活动范围不断扩大，呈现全球化趋势。2013

---

<sup>119</sup> 西方人体药物试验害惨非洲 孕妇测试抗艾滋药 [EB/OL]. 搜虎网, [2007-08-24] <http://news.sohu.com/20070824/n251763514.shtml>

年4月“叙利亚救国阵线”与“基地”的伊拉克分支、逊尼派武装组织“伊拉克伊斯兰国”宣布合并，成立极端组织“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”。从2014年6月起，伊拉克安全部队与该组织展开持续激战；29日，该极端组织宣布“建国”。

“三股势力”的外溢效应也影响到我国新疆地区。资料显示，在阿富汗塔利班掌权期间，先后有十多个“东突”组织派遣一千余人到“基地组织”训练营接受恐怖主义思想以及爆炸、暗杀、投毒、纵火等恐怖主义技能训练。<sup>120</sup>同时西方反华势力的暗中支持也使其恐怖活动更加猖獗。“9·11”事件后，美国等西方国家一方面重视全球反恐，另一方面却对新疆暴恐活动视而不见，将其归咎于中国的民族政策。阿富汗战争后，美国政府以人权为借口，拒不将“东突”分子遣送回中国，反而将20余名“东突”分子遣往阿尔巴尼亚等地或允许他们在美国定居。2006年长期从事分裂活动的“世界维吾尔大会”主席热比娅被提名为“诺贝尔和平奖”候选人，美国公开称热比娅是“维吾尔之母”。这些举动为“三股势力”继续从事暴恐活动提供了庇护。包括东突组织在内的我国境内恐怖组织调整政策，暴恐活动有向内地蔓延的趋势，且袭击频率上升、手段日趋残忍。如“10·28”天安门金水桥暴力恐怖事件、“3·01”云南昆明火车站暴恐案、“5·06”广州火车站暴恐案等。活动对象从政府机关、公安武警扩大到普通居民百姓。直到“5·22”新疆乌鲁木齐爆炸案的发生，美国才第一次将其定性为暴力恐怖袭击案件，并表示谴责。此外，“三股势力”与毒贩勾结，“以毒养恐”趋势明显，出现“毒品恐怖主义”。

## （二）渗透活动多样化

一是网络成为渗透新途径。现代科技的发展为“三股势力”传播极端思想，进行境内恐怖活动提供了便利。在传统的散发传单、设立非法讲经点、举行非法宗教活动的基础上，还利用互联网传播非法音像制品，宣传宗教极端主义思想，招募人员，进行暴恐技术培训，策划指挥境内恐怖活动，蛊惑人们进行“圣战”。在宗教极端思想洗脑下，一些人铤而走险，制造了一起又一起的暴恐事件。2014年6月24日，国家互联网信息办公室发布的《恐怖主义的网上推手——“东伊运”恐怖音视频》专题片通过梳理已破获的多起暴恐事件，不仅揭示了恐怖音视频危

---

<sup>120</sup>樊有辉，“东突”民族分裂主义与暴力恐怖主义滋生与蔓延的成因分析，新疆警官高等专科学校学报，2013(3):3-9.

害，而且揭露了境外“东伊运”组织如何指挥、传播恐怖音视频，煽动境内恐怖活动。据介绍，自2013年起该类视频数量激增，仅2014年上半年，“东伊运”就发布了73部恐怖音视频。国内暴恐案件的涉案人员几乎都观看、收听过恐怖音视频。

二是妇女、青少年成为渗透新对象。“三股势力”一方面利用不同民族在宗教在政治、经济和文化等方面的差异，挑拨民族关系，激化民族矛盾，如利用新疆与内地及新疆内部的贫富差距，宣传资源掠夺论；另一方面，打着宗教旗号，以“讲经”名义招募成员。妇女和青少年成为新的重点招募对象，恐怖组织成员开始女性化和年轻化。据新疆维吾尔自治区公安厅统计，2012年新疆暴恐案件190余起，其中，独狼式的个体或小群体暴恐活动趋多，且参与人员基本都是“80后”、“90后”，初中以下文化程度占到95%左右。<sup>121</sup>

#### **链接：**

#### **中国公安部反恐局公布“东突”恐怖组织、分子认定标准**

2003年12月中国公安部反恐局公布了首批认定的4个“东突”恐怖组织和11名恐怖分子名单，以及具体认定标准。4个“东突”恐怖组织为“东突厥斯坦伊斯兰运动”（“东伊运”）、“东突厥斯坦解放组织”（“东突解放组织”）、“世界维吾尔青年代表大会”和“东突厥斯坦新闻信息中心”（“东突信息中心”）。

#### **恐怖组织具体认定标准：**

1. 以暴力恐怖为手段，从事危害国家安全，破坏社会稳定，危害人民群众生命财产安全的恐怖活动的组织（不论其总部在国内还是国外）。
2. 具有一定的组织领导分工或分工体系。
3. 符合上述标准，并具有下列情形之一：（1）曾组织、策划、煽动、实施或参与实施恐怖活动，或正在组织、策划、煽动、实施或参与实施恐怖活动；（2）资助、支持恐怖活动；（3）建立恐怖活动基地，或有组织地招募、训练、培训恐怖分子；（4）与其他国际恐怖组织相勾结、接受其他国际恐怖组织资助、训练、培训，或参与其活动。

#### **恐怖分子具体认定标准：**

<sup>121</sup>新疆“独狼式”暴恐案趋多[N]. 济南时报, 2013-12-01(A14).

1. 与恐怖组织发生一定的联系，在国内外从事危害国家安全和人民群众生命财产安全的恐怖活动的人员（不论其是否加入外国国籍）。

2. 符合上述条件，并具有下列情形之一：（1）组织、领导、参与恐怖组织；（2）组织、策划、煽动、宣传或教唆实施恐怖活动；（3）资助、支持恐怖组织和恐怖分子进行恐怖活动；（4）接受上述恐怖组织或其他国际恐怖组织资助、训练、培训或参与其活动。

### 中国反恐进程

1997年新刑法增加了“组织、领导、参加恐怖组织罪”。2001年《中华人民共和国刑法修正案（三）》将组织、领导恐怖活动组织的刑罚，由原来的“3年以上10年以下有期徒刑”提高到“10年以上有期徒刑或者无期徒刑”；增加“资助恐怖活动罪”；把恐怖活动犯罪增列为洗钱罪的上游犯罪。

2006年全国人大常委会通过《反洗钱法》，在总则中明确指出“反洗钱是指为了预防通过各种方式掩饰、隐瞒毒品犯罪、黑社会性质的组织犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪、贪污贿赂犯罪、破坏金融管理秩序犯罪、金融诈骗犯罪等犯罪所得及其收益的来源和性质的洗钱活动，依照本法规定采取相关措施的行为。”

2011年全国人大常委会通过了中国第一个专门针对反恐工作的法律文件《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》，对恐怖活动、恐怖活动组织、恐怖活动人员做出界定。恐怖活动是指以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的，采取暴力、破坏、恐吓等手段，造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的行为，以及煽动、资助或者以其他方式协助实施上述活动的行为。恐怖活动组织是指为实施恐怖活动而组成的犯罪集团。恐怖活动人员是指组织、策划、实施恐怖活动的人和恐怖活动组织的成员。

2014年1月，中国人民银行、公安部、国家安全部制定了《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》。

2013年12月，中国政府出台打击传播恐怖音视频的指导意见。2014年3月，新疆发布《关于严禁传播暴力恐怖音视频的通告》，对恐怖音视频的界定、传播、持有、存储进行了具体的规定；同年5月，新疆各地法院对16起涉及传

播暴恐音视频的案件进行了公开宣判。

2013年11月，中国成立中央国家安全委员会。由中共中央总书记习近平任主席，中央政治局常委李克强、张德江任副主席，下设常务委员和委员若干名。作为中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构，国安委向中央政治局、中央政治局常务委员会负责，统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作。

“全民反恐”。“9·11”恐怖袭击事件后，美国推行了“可疑行为报告制度”，对民众发现、报告可疑行为及相关保密规范做出明确规定。2014年5月底，北京市提升社会防控等级，有85万名志愿者走上街头，配合专业部门开展治安巡逻等工作，被称为“全民反恐”或“反恐的专群结合”，即专业反恐力量与民众反恐力量结合，共同应对恐怖主义的威胁。其中两个最重要的内容是报告可疑情况和提高自身安全意识。

## 第二节 我国公共安全问题的现状

### 一、公共安全问题多样化

传统安全的主体是国家安全，主要涉及国家间的军事安全与政治安全。非传统安全将研究领域扩大到除此之外的所有对人类安全构成威胁的因素。如经济安全、金融安全、文化安全、社会安全、网络与信息安全、资源与环境安全等。普林斯顿大学著名国际关系教授理查德·乌尔曼最早提出非传统安全概念，他在《重新定义安全》一文中把贫困、疾病、环境、自然灾害等纳入到安全范畴。其解决需要各国通力合作、采取“非零和博弈”的方式共同应对。

在现代社会，公共安全内涵日趋扩大，呈现出多样化、领域广的特点。继联合国于80年代提出“环境安全”、“经济安全”后，又将“人的安全”、反恐、气候问题、能源问题、金融危机、信息安全等提上日程。在我国，公共安全的范围从最开始的以关注自然灾害、生产安全、社会治安为主，扩展到社会生活各方面。如生态安全、经济安全、资源安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全等。这些共同构成了中国的公共安全体系。在这些影响公共安全的因素中，人为因素占据主导地位。如同风险理论所认为的，在现代风险社会中，风险具有内生性，主要风险源从外部风险（如自然灾害）转变为由人类自身活动所制

造的风险。例如生态安全既包括环境恶化的威胁，也包括由此引起的资源争夺、“环境难民”问题等，而这些都根源于人类活动对自然的破坏。从公共安全事件起因上看，既有传统社会中的自然灾害，也有工业化进程中引发的安全事故、工业污染，以及具有中国转型期特点的社会冲突。

## 二、公共安全影响扩大化

现代社会人口密集、危险隐患多、环境结构复杂、相互依赖性高。在全球化背景下，公共安全危机不再局限于某一特定人群和地区范围内。

一是影响范围扩大化。公共安全呈现出“国外问题国内化、国内问题国际化”的特点，地域界限模糊化，各事件相互关联，并易产生多米诺骨牌效应。以食品安全为例，由于食品链长且全球化合作程度加深，其影响范围早已突破了产地限制。2008年三鹿奶粉事件引发全球关注，并从食品安全危机转移到中国政府的信任危机。联合国儿童基金会要求中国对此“展开全面调查”。香港禁止由三鹿奶粉制造的台湾尚效牌饮料进口香港。日本丸大食品公司表示全面回收五种有肉馅或奶油馅的包子和点心，原因是产品成分包括中国的伊利牌牛奶，有受污染可能。新加坡农业粮食与兽医局化验结果显示，伊利牌酸奶雪条及中国制子母牌草莓味牛奶含有三聚氰胺，要求全面下架，所有存货销毁。2014年7月20日，上海富禧公司被曝使用过期原料生产加工食品、篡改生产日期等问题引发全球关注，麦当劳、肯德基、必胜客、德克士等洋快餐品牌全部受到波及。俄罗斯消协申请禁止出售麦当劳部分产品。美国东部时间7月21日，百胜集团和麦当劳股价遭遇重挫：百胜集团股价下跌4.25%，市值蒸发近15亿美元（约合人民币93亿元）；麦当劳，1.45%<sup>122</sup>。麦当劳日本控股公司决定停止出售所有中国生产的鸡肉产品，转而使用泰国鸡肉产品；此前，日本麦当劳约20%的麦乐鸡由上海福喜供货。

二是影响程度深，原因复杂。公共安全事件类型多，原因多样，涉及社会生活各个领域，往往给社会造成不同程度的经济、人员损失。例如环境安全上，2013年全国共发生突发环境事件712起。从事件起因看，包括生产安全事故、交通运输事故、企业排污、自然灾害和其他因素引发的突发环境事件，分别占事件总数的40.9%、26.4%、4.4%、5.5%和22.9%。从污染类型看，涉及水污染和大气污染

---

<sup>122</sup>肯德基母公司股价重挫4.25% 市值蒸发近15亿美元[EB/OL]. 网易新闻网, [2014-7-22]. <http://money.163.com/14/0722/07/A107VFP600251LK6.html>

的突发环境事件分别占 45.2%和 30.1%。从灾害后果看，2013 年地震灾害事件共造成中国大陆地区 294 人死亡、15671 人受伤，房屋 603.46 万平方米毁坏、8559.42 万平方米破坏，直接经济损失 995.36 亿元；地质灾害造成 481 人死亡、188 人失踪、264 人受伤，直接经济损失 101.5 亿元。从海洋灾害看，我国海洋灾害以风暴潮、海浪、海冰和赤潮灾害为主，绿潮、海岸侵蚀、海水入侵与土壤盐渍化、咸潮入侵等灾害均有不同程度发生，造成直接经济损失 163.48 亿元，死亡（含失踪）121 人。<sup>123</sup>

三是网络助长公共安全事件传播。在信息时代，任何突发性公共安全事件发生后都被迅速传播和扩散开来，引发一系列其他连锁反映，形成事故链。比如社会恐慌情绪的蔓延。汶川地震后，5 月 14 日晚，针对万州区某网站流传的“万州要发生地震”谣言，引起当地居民恐慌，纷纷涌上街头“避难”。SRAS 期间，各种流言和谣言的大规模传播，导致抢购潮和群体性恐慌。如“广州发生致命流感”、“不明病毒一夜夺命”、“打个照面或者对望都会传染”，许多地方蓝根、食醋和医药用品脱销。日本福岛核事故后，海洋中放射性污染引起周边韩国、中国、俄罗斯高度重视，网上的碘盐可预防核辐射的谣言引发抢盐风潮。

### 三、安全应对社会参与不足

中国自古就有“一方有难，八方支援”的传统美德。虽然市场经济的趋利本质削弱了互助精神的力量，但这并不阻碍人们的献爱心行为。汶川地震中，社会各界积极展开救助行动，形成全民总动员的社会氛围，这是我国民间慈善力量的集中式爆发。中国心理协会派出专家赶赴灾区进行心理危机干预，减少创伤后压力心理障碍症，即创伤后应激障碍（PTSD）的发生。然而，从总体上看，我国缺乏有效的社会参与机制，公众、企业、社区、民间组织并未有效动员和组织到公共安全事件治理的各个环节之中，从而影响了社会参与积极性。

一是政府在公共安全管理中存在一元治理模式，缺乏多元社会参与渠道。我国已有的应急管理强调政府在危机管理中扮演主导角色。这本无可厚非，但在实际操作中，主导地位变成一元管理，忽视了公众、社会组织、社区的参与机制建设，使他们居于被动参与地位。这种管理模式使我国民间组织、公众在救援

---

<sup>123</sup> 2013 年中国环境状况公报[EB/OL]. 中华人民共和国环境保护部网,  
<http://jcs.mep.gov.cn/hjzl/zkgb/>

过程中缺乏自主性、灵活性与主动性。社会参与主要表现为行政命令式的政府动员，捐款捐物成为居民主要参与渠道。公共安全事件的事前预防和事后恢复阶段难见公众、社区与社会组织身影。即使是捐款捐物渠道，也因为郭美美事件导致中国红十字会信用降低。希望参加公益慈善活动的居民由于对慈善组织缺乏信任，感到“有力无处使”。

二是社会参与能力有待提高。一方面，长期以来“大政府、小社会”的社会格局让公众认为公共安全事件属于政府和专业人员的负责范畴，与自身关系不大。因而，许多公众自动将自身置于被动管理、被动救援的位置，缺乏主动参与积极性。另一方面，热心参与的公众与民间组织缺少有效组织和专业知识培训，相关知识和能力不足。如，如何进行对潜在安全隐患进行排查和信息反馈，怎样开展有效救援，防止二次伤害，怎么将各种分散的民间力量组织起来进行协同救援等。这些问题的存在，降低了社会参与活动的有效性和人们应对公共安全危机的能力。2004年北京国际马拉松比赛中，由于警察和周围群众缺乏心肺复苏术的急救技能，只能等待医疗人员到来，耽误宝贵的急救时间，导致2名选手猝死。汶川地震中，一些缺乏专业知识的自愿者和民间救援组织的盲目涌入，不仅没能发挥救援作用，反而导致交通通道堵塞，增添灾区负担；同时，灾区信息不畅也使民间救援力量和物质过分集中在被媒体报道的地方，而使一些更需要救援的地方成为“孤岛”。这种情况在雅安地震中得到缓解，政府和民间救援力量总结了汶川地震中的经验和教训，救援活动更加有组织性。新媒体也发挥了舆论引导和信息沟通功能，告诉社会将黄金救援时间留给专业救援队伍和救灾物质运输，畅通救灾生命线；发布急需救援的地方信息。民间救援力量的参与更有组织性和有效性。这两场地震中社会力量参与情况的对比，显示出中国民众和社会组织具有极强的学习能力，以及完善社会参与机制的重要性。

#### **四、公众安全需求不断提升**

改革开放以来，中国经济高速发展，社会生活水平不断提高。以贫困人口为例，2009年世行研究报告指出过去25年全球减贫成绩的70%左右来自于中国。2008年，中国将绝对贫困标准和低收入标准合一，统一使用低收入标准作为国家扶贫标准。2011年，国家扶贫标准提高到农民年人均纯收入2300元，扶贫对

象规模增至 1.28 亿人，但到 2013 年，该数量减至 8249 万人。<sup>124</sup>马斯洛将人们需求分为生理需求、安全需求、爱与归属需求、尊重需求和自我实现五类。扶贫标准的提高既有我国经济发展与消费价格指数变化的原因，也说明公众需求与扶贫目标的变化。《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020 年）》明确提出，到 2020 年要稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿，保障其义务教育、基本医疗和住房。我国扶贫目标从单一解决吃饭问题，扩展为满足居民教育、医疗、住房、社会保障等公共服务需求。对于多数居民而言，生活条件的改善使他们将关注重点从解决温饱转向注重生活质量，从生存问题转向个人发展。以食品为例，人们从填饱肚子到注重营养搭配，不仅要吃饱，还要安全、卫生、有营养。食物在当今人们眼中不仅仅是充饥对象，还被赋予了更多其他要求。衣食住行这些生活必需品的内涵被扩大，安全成为其中一个新的重要标准。

此外，公众风险认识的提高也直接促进了公共安全需要的增加。频发的食品安全事故、恶性社会治安案件、恶化的环境质量，这些都增加了公众的不安全感。尤其是在信息社会，网络使人们便捷了解社会动态的同时，也扩大了安全事件和风险文化的传播范围，使人更易感知社会风险的存在，并产生各种连锁反映。如雾霾天气导致专用口罩、空气净化器的热卖；上海高楼大火后，当地高层住宅的一度遇冷；环保事件多发引起社会对工业污染的警惕；温州动车事故引发社会对交通安全的关注等。多元化的风险源使人们的安全需求提升，人们希望政府在公共安全危机事件的预防、应对、救援、处置、善后恢复等方面扮演更加积极的角色，提供更多安全保障。

## 五、安全管理日趋完善化

“非典”、2008 年雪灾、汶川地震的发生，将完善公共安全管理紧迫性和重要性摆在政府面前，引起国家高度重视。

一是构建应急管理体系。“非典”过后，国务院提出“争取用三年左右建立突发公共卫生事件应急机制，提高突发公共卫生事件应急能力”。2005 年 8 月国务院颁布的《国家突发公共事件总体应急预案》将公共安全事件明确界定为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件 4 类。2006 年十六届六中全

---

<sup>124</sup> 以上数据源于 2013 年《国民经济和社会发展统计公报》，扶贫标准上调至 2300 元（政策解读）[N]. 人民日报，2011-11-30. 数据整合。

会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出我国要按“一案三制”（应急预案，应急管理的体制、机制和法制）总体要求建立应急管理体系。2007年国务院下发《关于加强基层应急管理工作的意见》。同年通过的《中华人民共和国突发事件应对法》涵盖预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建、法律责任等多方面内容，为突发事件的应急管理与社会协同提供了法律依据。2008年党中央国务院提出各地要进一步完善“一案三制”，并指出应急管理工作是各级各类政府的重要职能。在“一案三制”的总体要求下，我国各级政府组建了专门的应急管理机构，形成了“统一领导，分级负责，条块结合，属地管理”的应急管理工作格局和比较完善的应急联动机制。

二是完善法律规范。公共安全种类多，涉及面广，中国政府根据时代发展需求，不断完善已有法律规范。例如针对“非典”事件暴露出的公共卫生安全管理缺陷，国务院在《传染病防治法》基础上通过《突发公共卫生事件应急条例》。面对城市化进程中，机动车激增，道路交通事故增加的现状，《中华人民共和国刑法修正案（八）》第二十二条款增设了“危险驾驶罪”，同时还对假药、食品、公共安全规定。三鹿奶粉事件则直接推动了2009年《中华人民共和国食品安全法》的出台，该法提出实行确定惩罚性赔偿制度，删除监管码制度，废除免检制度，加强风险检测和评估，成立“食品安全委员会”，名人代言承担连带责任等。2014年，面对我国食品生产经营者“多、小、散、低”现象突出、全球化下食品供应链长的现状以及社会发展的新需求，第十二届全国人大常委会第九次会议初次审议了《中华人民共和国食品安全法（修订草案）》，并于2014年7月2日在中国人大网刊出草案全文，征求社会意见。该修订草案增加了网购食品规定、首负责任制、食安责任保险制，食品安全有奖举报制，建立国家召回制等新内容。我国法律规范的不断健全，为政府的公共安全管理提供了法律依据，为公众的公共安全提供了法律保障。

三是开展公共安全教育。普及安全知识、进行公共安全教育是预防公共安全事故的有效手段。汶川地震后，自2009年起，我国将每年5月12日被定为全国“防灾减灾日”，借此唤起社会各界关注，增强社会防灾减灾意识，推广防灾减灾知识和自救技能。通过在商场、酒店、写字楼等人员集中的公共场所张贴常用逃生技巧宣传画、在电视台开设科普栏目、设立消防日、以短信方式宣传安全知

识等方式，对公众进行安全教育。

### 第三节 公共安全问题频发的原因分析

#### 一、风险意识薄弱是公共安全问题频发的个人原因

孔子曰：“君子不立于危墙之下”。尤其是在现代风险社会，公共安全事件种类多，呈现多元化、全球化、连锁性的特点，提高风险防范意识能够有效减少危机事件发生。但由于公共安全事件的发生具有不确定性和偶发性，部分居民和地方政府官员心存侥幸心理，缺少居安思危的忧患意识。

一是公共安全教育缺失。我国公共安全教育处于“说起来重要，做起来不重要，忙起来被忘掉”的境地。公共安全教育存在措施落实不到位、形式主义、走过场等问题。从安全教育形式看，公共安全知识普及形式单一且内容枯燥，主要为宣传单、宣传栏、短信等，电视、网络等媒体的作用没有得到充分发挥；此外，没有考虑到不同文化、年龄层次人群的心理特点，难以引起公众关注。从教育内容看，缺乏系统的、有针对性的安全知识教育。汶川地震的发生使人们认识到普及地震逃生知识的重要性，但这只是其中一种灾害应对方式。我国自然灾害频发，风灾、火灾、水灾、山洪、泥石流等各种自然灾害的安全防范与应对方式各不相同。此外，安全生产事故、交通意外、社会治安事件等人为安全事故的危害也不容忽视。这些都需要纳入安全教育范围内，有针对性的进行安全教育普及，而非简单宣传。从教育对象看，自汶川地震后，学校开始注重公共安全演习，学校成为开展公共安全教育的主要承担者。这对于提高中小学生安全意识、提高安全逃生技能发挥了积极作用。但从整个社会看，安全教育覆盖面低。大部分居民从未参加过任何形式的安全教育，特别是农村居民、农民工群体更是缺乏专门的安全知识教育。

二是居民缺少必备安全知识和技能。安全知识和技能不仅能够减少认为安全事故发生，而且能有效提高人们的危机应对能力与自救、互救能力，避免人们因惊慌失措而引发踩塌、拥挤等人为次生灾害，造成更严重的后果。2014年6月，武汉光谷保利花园的一女租客因找不到煤气漏点，竟然用点燃打火机的方式查找，造成煤气爆炸，自己80%的皮肤灼伤及皮肤感染。上海“11·15”火灾中，

我国缺少高层火灾消防设备固然是火灾伤亡人数大的原因，但居民危机应对能力不足也是其中一个重要原因。许多居民在火灾面前手足无措，不知道应该如何自救和逃生。火灾事故调查数据表明，大部分遇难者不是被烧死，而是死于窒息，还有少数高层居民因惊慌而跳楼身亡。由此可见，缺少安全知识和技能是发生安全事故和危害后果扩大化的一个重要原因。

**链接：**

### 国外的防灾意识

韩国采取印制防灾宣传手册和在“全国防灾日”举行综合防灾训练的方式，增强居民防灾意识和危机应对能力。日本每年在“防灾日”这天举行防灾演习。平时设有地震模拟车，供居民进行体验教学。从幼儿园开始就对儿童进行安全教育，自然灾害教育是中小学必修课。日本警方不断更新和免费发放地震宣传手册，普及地震逃生技能。家家户户都备有急救包，包内物品有矿泉水、压缩饼干、手电筒。充分利用电视、广播进行灾难信息播报，指导居民防灾避险。德国政府通过宣传手册、网络、展览、热线电话等途径，向居民普及安全知识和应对技能，特别是新型疫情、化学品泄漏和恐怖危机等危机应对知识。英国采取建立专门网站、向居民寄送“紧急事故指南”、每年举行各种安全演习等措施，教育公众如何预防与应对灾难。美国则从小学到大学都开设有应急培训课程，向公众普及各种危机应急处理技能。

## 二、企业逐利本性是公共安全问题频发的重要诱因

市场经济的建立既调动了企业生产积极性和活力，促进了市场竞争意识的形成，也导致了拜金主义、个人主义思想的蔓延。在趋利本性的拉力和惩罚机制薄弱的推力下，部分企业社会责任感缺失，为牟取高额利润而置公共安全于不顾。

一是制假造假泛滥，导致安全事件多发。在追求利益最大化的诱惑下，食品工业原料成添加剂、餐饮业地沟油上餐桌、建筑业偷工减料、以次充好等为成为行业潜规则，造假制假在一些地方呈现职业化、产业化、集团化趋势。由此造成食品安全、建筑安全等安全事故屡屡发生。以食品安全为例，激素、色素、防腐剂、甲醛、苏丹红、瘦肉精、漂白剂、增白剂、保鲜剂、催熟剂、双氧水、福尔马林、工业盐、明矾、滑石粉、石蜡、硼砂、尿素、氨水等各类添加剂的滥用造成食品工业污染严重，严重危害公民身体健康。有人戏称“中国人死了，拍扁

了就是一张化学元素周期表”。这种行业行为的普遍化和日常化在中国社会形成既人人痛恨,又为行业默认的怪圈。如同滥用农药的农民可以选择不吃自己种的农产品,但无法保证小孩所吃奶粉是否有毒一样,受利益驱动,默认危及食品安全行为的结果是每个人包括施害者自己都难逃食品安全危害:“起初他们在婴儿奶粉里掺三聚氰胺,我还没有养孩子,我不说话;接着他们在火腿肠里掺瘦肉精,我不怎么吃火腿肠,我仍不说话;此后他们使用地沟油,我很少在外吃饭,我继续不说话;再后来他们使用牛肉膏,我决定不吃牛肉了,但还是不说话;最后,我依然被毒死了,但没人能告诉我是什么原因,因为,后来大家都被毒死了”。<sup>125</sup>

二是追责机制不完善,导致个人和企业铤而走险。我国社会惩罚机制不健全,社会威慑力不足,在盲目追求高额利润的驱动下,部分企业和个人故意违反安全规定,造成安全事故频发。据中国安全监管总局数据显示<sup>126</sup>,截至2014年6月,全国煤矿共发生了6起重大事故,20起较大事故,造成了重大人员伤亡和财产损失。这26起事故原因都是非法违法生产、建设或违规违章作业。在环保类安全事件中,《刑法修正案(八)》和2013年《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》出台前,对于污染企业的处理大多为罚款或停产整顿,对于企业的威慑力不够。此外,由于环保部门不能跨境执法,一些污染企业经常是打一枪换一个地方,加大了查处难度。

链接:

### 《刑法修正案(八)》关于食品、药品、环保相关规定

第二十二条增设了“危险驾驶罪”,规定:在刑法第一百三十三条后增加一条,作为第一百三十三条之一:“在道路上驾驶机动车追逐竞驶,情节恶劣的,或者在道路上醉酒驾驶机动车的,处拘役,并处罚金。“有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。”

将刑法第一百四十一条第一款修改为:“生产、销售假药的,处三年以下有期

<sup>125</sup> 擲出窗外:面对食品安全危机,你应有的态度[EB/OL]. 擲出窗外网, <http://www.zccw.info/>

<sup>126</sup> 国务院安委会办公室关于2014年以来六起煤矿重大事故的通报[EB/OL]. 安全监管总局网站, 2014-06-20.

[http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel\\_4976/2014/0620/236499/content\\_236499.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/Contents/Channel_4976/2014/0620/236499/content_236499.htm)

徒刑或者拘役，并处罚金；对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的，处三年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；致人死亡或者有其他特别严重情节的，处十年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑，并处罚金或者没收财产。”

将刑法第一百四十三条修改为：“生产、销售不符合食品安全标准的食品，足以造成严重食物中毒事故或者其他严重食源性疾病的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金；后果特别严重的，处七年以上有期徒刑或者无期徒刑，并处罚金或者没收财产。”

将刑法第一百四十四条修改为：“在生产、销售的食品中掺入有毒、有害的非食品原料的，或者销售明知掺有有毒、有害的非食品原料的食品的，处五年以下有期徒刑，并处罚金；对人体健康造成严重危害或者有其他严重情节的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金；致人死亡或者有其他特别严重情节的，依照本法第一百四十一条的规定处罚。”

取消原“重大环境污染事故罪”罪名，改为“污染环境罪”。“违反国家规定，排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质，严重污染环境的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金；后果特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑，并处罚金。”

### 三、政府管理缺位是公共安全问题频发的根本原因

虽然我国从中央到地方建立了专门的应急管理机构，但部分地方政府领导危机管理意识薄弱、公共安全监管缺位，从而导致公共安全问题屡屡发生。

#### （一）安全监管缺乏落实

体制“碎片化”、国家权利“部门化”、部门主义和地方保护主义导致国家政策在执行过程中遭遇阻碍与打折，使公共安全管理存在制度落实不到位，信息上下沟通不畅等现象，削弱了安全管理效果。

虽然我国大部分地区都制定有安全管理制度，但往往重建章立制、轻落实。基层安全预案缺乏可操作性和针对性，相互不对接的情况时有发生；安全预案形式主义，以应付检查为主。日常检查过程中，运动式安全监管模式占主导，一些地方政府在监管过程中习惯以罚代管，走过场，对安全隐患排查不及时或查而不整；或出于地方保护主义心理，对纳税大户企业危及公共安全的行为视而不见，

甚至在出现危机事件后，封锁信息，瞒报、漏报、迟报。例如，在火灾事故中，许多事发地建筑都存在消防安全隐患，有些甚至已经被要求整改，但被单位忽视，而政府职能部门也未进一步要求落实安全措施。2008 年三鹿奶粉事件中，三鹿集团的最大海外股东新西兰恒天然公司在 2008 年 8 月份得知奶粉出现问题后，马上向中资方和河北省石家庄市政府通报，并要求召回三鹿集团生产的所有奶粉。在相关地方官员试图掩饰的情况下，恒天然公司向新西兰政府和总理海伦·克拉克报告。2008 年 9 月 5 日新西兰政府绕过地方政府，直接向中国中央政府报告此次事件，至此，中国国家领导才知道该事件，并下令严肃查处。

## （二）安全责任分工不明

社会风险理论提出的一个重要概念是“有组织的不负责任”，即在现代社会中，公司、政策制定者和技术专家结盟，风险责任主体模糊化，人们很难明确找出谁该对此风险负责，多数人承担由少数利益集团带来的风险损失。责任分摊的结果是责任主体虚位。完善的公共安全责任制度有利于明确职责分工，强化管理者的责任意识。

然而我国公共安全管理中追责机制不完善，缺少明确的公共安全职能定位。多头管理和政出多门的现象使公共安全事件管理过程中责任主体模糊的现象。部门间或相互推卸责任，或缺乏有效沟通与协调，资源难以得到合理配置，从而影响公共安全事件的预防与应对。例如食品安全监管中，食品加工链长，涉及生产、加工、流通，餐饮等多个环节。2003 年前食品安全监管实行以卫生部为主管监管部门，相关部门配合的方式。食品安全监管中多头管理、执法交叉问题严重。针对这种现象，2003 年，我国实行分段监管、综合协调的食品安全监管模式。由农业部负责农产品生产环节，质监总局负责生产加工和进出口环节，工商总局负责流通环节，食品药品监督管理局负责餐饮业消费环节，商务部负责生猪屠宰，环保局负责产地环境监管，工信部负责食品生产企业监管等。这种监管模式虽然进一步明确了责任主体，但依然存在监管死角和模糊地带，如部门标准的不统一甚至相互冲突，超市内餐饮店是由食药局还是质监部门负责。“一龙治水”与“多龙治水”各有利弊，成为我国安全监管中需要面对的难题。

## （三）危机管理能力不足

公共安全管理包含危机预防、准备、应对和恢复等一系列环节。我国从“非

典”事件后才开始建构应急管理体系，公共安全管理还处于应急管理阶段，成熟的危机管理理念和制度尚未形成。这导致我国公共安全标准多元、老化，统一的应急救援标准缺少；制度化的日常危机管理模式缺失，常态化的工作联动机制尚未普及；基层公共安全管理机构设置不健全，专业人员不足；危机决策以经验决策为主，专业化、科学化、信息化水平低；危机面前以被动应对为主，预警与防范机制、快速反应机制失灵；应对危机时缺乏宏观的综合动员协调机制，不同地区、部门间条块分割现象严重。

例如，地方政府在制定城市发展规划时偏重于经济、社会层面，安全管理缺少顶层设计和整体战略思考，城市规划潜藏风险隐患；“头痛医头，脚痛医脚”的事后补救现象普及。安全协调方面，分工负责、分级管理、条块结合、属地为主的应急管理体制尽管有助于明确责任主体和纵向沟通指挥，但多头管理也易导致职能交叉、信息沟通不畅、资源分配不均等问题。安全预警与防范机制方面，现代风险社会中不仅存在自然灾害、社会治安、卫生医疗、生产事故、交通事故等常见风险隐患，还存在网络信息、恐怖袭击等新的潜在安全风险，这些都需要建立专门的风险预警与防范机制。我国近几年开始逐步重视常见风险预警播报，如极端天气、地震等，但对其他风险预警的重视程度不够。同时，预警与防范机制中科技化、信息化、常态化程度不足，也没有将安全产品生产纳入其中。公众即使知道需要防范风险，也缺乏购买专业产品的便捷渠道。

## 第四节 公共安全治理的体制机制创新

### 一、树立新公共安全观

“非传统安全不是由某个国家制造，不是被某一个国家认知，也不能由一个国家应对。非传统安全不是国家之间的相互安全威胁，而是国家群体乃至整个人类共同面对的威胁。这已经不是一个国家思考如何应对另外一个国家的安全威胁问题了，而是国家群体思考如何合力应对共同的安全威胁问题，是大家如何共同维护和改善全球公地的问题。”<sup>127</sup>金融危机、流行性疾病、跨国犯罪与恐怖主义、生态保护与能源危机，全球化背景下的公共安全危机已超越地区和国境限制，呈现“国际安全国内化，国内安全国际化”趋势。这需要我们改变传统安全理念，

---

<sup>127</sup>秦亚青. 全球治理失灵与秩序理念的重建. 世界经济与政治, 2013(4):6-7.

树立新的公共安全观。

## （一）把握安全战略地位

习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上指出“当前我国国家安全内涵和外延比历史上任何时候都要丰富，时空领域比历史上任何时候都要宽广，内外因素比历史上任何时候都要复杂，必须坚持总体国家安全观，以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障……既重视传统安全，又重视非传统安全，构建集政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、信息安全、生态安全、资源安全、核安全等于一体的国家安全体系”<sup>128</sup>。

我国公共安全作为国家安全体系的重要组成部分，其内涵与国家安全既有相互重合之处又各有侧重，是相辅相成的有机整体。公共安全主要侧重于国内安全与国家安全的非传统部分，是涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等多个内容的安全体系；不仅涉及传统自然灾害、生产事故、社会治安和交通安全，还包括恐怖袭击、金融安全、网络与信息安全、生态与能源危机等诸多新型领域，具有更强的不确定性、交错性和危害性。

同时，我国公共安全治理改革需要把握社会转型、全面深化改革的社会背景，这既是全面深化改革的一部分，也是社会发展与公众安全需求提高的必然要求。因此，公共安全治理要坚持以民为本、以人为本，以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。

## （二）注重公共安全合作

公共安全的全球化扩散趋势使公共安全不再是某地区或某部门的事情。任何地区与国家都难以独善其身，必须摒弃“零和”思维，携手合作加以应对。

与美国“霸权安全”的国家安全战略不同，中国新安全观注重“互信、互利、平等、协作”，倡导“综合安全、共同安全、合作安全”新理念，谋求建立“不冲突、不对抗，相互尊重、合作共赢”的新型大国关系。林宏宇将当前我国的新国家安全观概括为“内外兼顾、以内保外”，“包容共赢，命运共同”，“经济优先，核心不让”，“义利并举，有所作为”。正如习近平总书记所指出的，“一个国家要

---

<sup>128</sup>习近平：坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路[EB/OL]. 新华网，2014-04-15.  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c\\_1110253910.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm)

谋求自身发展，必须也让别人发展；要谋求自身安全，必须也让别人安全；要谋求自身过得好，必须也让别人过得好”<sup>129</sup>；“既重视自身安全，又重视共同安全，打造命运共同体，推动各方朝着互利互惠、共同安全的目标相向而行”<sup>130</sup>。

公共安全的治理同样需要树立合作治理理念，避免单打独斗。一是加强不同地区间的公共安全合作，实现共同治理。如环保问题、食品安全问题等，这些都不是某个部门和地区能够单独解决的。二是加强安全治理观念、经验、模式、技术的交流与合作。公共安全既然是大家共同面对的难题，那么在实际治理过程中，需要搁置彼此间的争议与差异性，求同存异，共同分享安全治理心得。

## 二、开展公共安全教育

“居安思危，思则有备，有备无患”。通过公共安全教育，增强公众安全意识、安全知识、安全技能与安全责任，能够预防公共安全事件发生，提高公众自救互救能力，避免和减少灾害损失。

### （一）注重学校安全教育

学校作为社会化的重要的场所，能够有组织、有计划地向学生系统传授安全观念、知识与技能，在安全教育方面具有师资、场地等教育资源优势。同时，学校自身安全问题的增多也迫使学校需要重视安全教育。

一是将安全教育视为素质教育的一部分，纳入学校课程体系。借鉴日本、美国等安全教育经验，在幼儿园阶段就对儿童开展日常安全教育，促进其安全意识的提高和安全行为规范的养成；在中小学开展危机模拟实践课程，强化危机教育；在高校开设专门的危机管理课和公共安全知识与技能培训课，传授专业的危机管理知识和危机应对技能。

二是定期开展安全演习，实现安全演习常规化。学校人员密集，一旦发生紧急情况，容易因心理恐慌而造成混乱，发生拥挤、踩塌等次生伤害。通过开展模拟常见危机情况下的安全演习，可以教导师生如何采取正确的安全措施，增强心理承受能力，使其在危险降临时能够采取合理、规范、有序的避险行为，减轻危险伤害程度。

---

<sup>129</sup>习近平：一个国家要谋求自身发展 必须也让别人发展[EB/OL]. 凤凰网，2012-07-07.

[http://news.ifeng.com/mainland/detail\\_2012\\_07/07/15854238\\_0.shtml](http://news.ifeng.com/mainland/detail_2012_07/07/15854238_0.shtml)

<sup>130</sup>习近平：坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路[EB/OL]. 新华网，2014-04-15.

[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c\\_1110253910.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm)

三是开展有针对性的学生安全教育。校园安全问题一直牵动公众神经，特别是校园暴力事件的频频发生，更将学校推向舆论的风口浪尖。我国学校安全教育一般为突击性社会治安类的安全教育，效果有限。因此，一方面需要针对学生心理特点进行心理辅导，另一方面要扩展教育内容，进行社会治安类、交通安全、社交安全、人身安全等方面的安全教育和危机应对技能。

## （二）创新安全教育形式

我国安全教育形式单一，主要为张贴宣传画、设置宣传栏等形式。近些年开展的 119 短信和空袭警报预警也因为宣传口号式短信内容和缺少公众参与性而呈现视觉疲劳趋势。

一是考虑公众年龄层特点，开展喜闻乐见的安全教育与宣传。例如利用多媒体技术，通过制作动画片以感官体验的方式培养儿童自我保护能力。在中小学或高校开展班会、知识竞赛、安全知识课、安全征文活动、应急避险逃生演练等活动。将安全教育融入活动，使学生在活动中学习，在学习中掌握。

二是与交通、公安、政法、卫生等部门合作，开展专业的安全知识教育。如在学校和社区设置宣传栏、展板进行挂图巡展，以社区讲堂的形式进行安全讲座、播放专题教育片，向普通市民发放宣传册。

三是发挥媒体作用，普及安全知识。如利用互联网技术定期公布安全信息；开设网上安全论坛，辅导公众规避安全隐患；在电视、广播中开设安全教育节目。央视教育频道的《原来如此》是一档以实验体验为特征的科普节目，在普及科学知识的同时也部分宣传了安全知识；但我国缺少专门的权威性的安全教育节目。

## （三）扩大安全教育对象

公共安全教育是针对所有公民的教育和知识普及，不仅包括政府管理人员、专业人士，也包括普通公众。在我国，基层公共安全教育的覆盖面窄，主要集中在城市学校、专业人士群体，社区和广大农村地区的安全教育宣传力度不足。特别是民工、农村留守人员的安全教育缺乏。留守儿童溺水、交通意外等事件屡见不鲜。据公安部门统计数据显示，被拐卖儿童群体中，第一位是流动儿童，第二位是留守儿童。<sup>131</sup>民工因缺乏安全知识和安全防护造成的安全生产事故也屡屡发生。

<sup>131</sup> 留守儿童问题.关爱农村留守儿童网 <http://www.cfcac.org/contents/5/532.html>.2013-9-9.

因此，我们一方面要扩大安全教育覆盖面，使安全教育涵盖各社会群体、组织和单位，减少安全教育死角。另一方面，重点加强社会特殊群体和边缘群体的安全教育，减少安全教育薄弱地带。如留守儿童、留守老人的日常安全教育，高风险群体中的职业安全教育等。

#### （四）丰富安全教育内容

我国社区安全教育内容以防火、防盗、防骗等常见安全教育为主，普通公众的危机应对技能和心理承载能力薄弱。宣传式的教育虽然使居民提高了危机意识，但缺乏具体操作性。由于缺少实用技能，面对危险，不少居民依然是不知所措或采取了错误的应对方式。例如医疗救护常识缺乏，在搬动患者时造成二次伤害，或错失救护时间；面对犯罪行为，不知道如何应对以减少人身伤害等。

因此，安全教育不仅要注重宣传重要性，更需要提供实用性的应对技能，使公众在危险面前能够采取正确的应对措施，提高自救与互救能力。同时，要加强和更新专业人员安全知识的技能和理论，将新型安全问题的防范纳入到日常教育和训练中。

#### 案例：

##### 有备无患 创地震奇迹

汶川地震对许多中小学校造成了巨大损伤，但绵阳市桑枣中学却创造了全校 2300 名师生无人受伤或遇难的奇迹。其原因有二：

第一，开展安全疏散演习。从 2005 年起，全校师生按照校长叶志平要求，坚持进行安全疏散演习。这种为许多人所不理解，甚至被家长认为浪费时间的无用功，却在地震来临时起到了关键作用。地震后，学生立刻按照老师要求钻进课桌下躲避；等第一阵地震波过后，又在老师指挥下按照平时演习要求，进行快速、有序地紧急疏散。在短短 1 分 36 秒左右的时间里，全校 2200 名学生和上百名老师，就已全部安全转移到操场上。

第二，持续加固教学楼。桑枣中学实验教学楼建于 80 年代，一直没有经过验收。叶志平当校长后，一直想方设法地加固教学楼，总共花费 40 万元钱。包括将砖栏杆换成钢管栏杆；对整栋楼重灌水泥，把承重柱加粗到了 50 厘米。这种固执行为防止了教学楼在强震中倒塌，给学生疏散赢得了宝贵时间。自汶川地震后，天全中学每学期都进行一次应急疏散演练，4 月 20 日地震发生后，正

在上课的学生按日常演习指定路线，快速、有序的集中到操场，没一个同学伤亡，整个过程只用了一分半。



震前开展逃生演练 地震未造成伤亡

天全中学高三学生在帐篷里挑灯夜读，备战高考（图片来源新京报）

### 三、调动社会参与积极性

公共安全涉及面广、表现形式多样，通过制度化渠道，动员社会各界力量参与公共安全日常治理，使公共安全责任由政府、社会组织和公众三方共同承担，不仅能节约政府管理成本，而且也能够满足公民多元化的安全需求。

#### （一）激发社会组织活力

社会组织能在公共安全事件的事前防控、事中应对、灾后重建等环节发挥重要作用，如资金筹集、志愿者服务、信息沟通等。鼓励社会组织参与公共安全治理，不仅能为公众提供针对性的安全知识宣传与安全服务，还能提高公众抗风险能力和危机应对能力。

一是倡导志愿服务理念，扶持志愿者组织发展。一方面，搭建孵化平台，对志愿者组织给予政策支持、财政投入与专业队伍建设等方面的帮助，并对其进行规范化管理，引导其走向专业化、规范化。另一方面，宣扬志愿者文化，鼓励公众参与和组织志愿者组织参与公共安全管理。在国外，人们积极参与支援服务，

志愿者组织的灵活性与机动性，使其成为各种突发性安全事件的首要救援力量。例如，加拿大 69%的危机管理力量由志愿者组成。<sup>132</sup>日本民众在加入志愿者机构时会详细注明特长、服务纪录与效果评估等个人资料，以供政府和志愿者机构参考。湖北生命阳光公益救援中心以“挽救生命、减轻伤残”为目的，开展公益救援、救护、救助服务，进行了包括水上救援、户外救援、地震救灾救援等多个救援活动；并对市民开展公益性应急救护培训。

二是发挥社会组织专长，开展针对性安全服务，弥补政府治理“治理盲区”。如利用工会、共青团、妇联等群团组织在工人、青少年、妇女中开展安全教育与宣传；发挥“反扒联盟”、环境保护组织等民间组织作用，维护公共安全；发挥公益慈善组织功能，筹集赈灾资金与物质；与心理协会、教师协会等社会团体合作，利用其专业知识开展安全知识与技能宣传、灾后心理干预、灾后关怀；联合红十字会对灾区提供水、食物、避难所和医疗服务。

三是建立沟通协调机制，加强信息沟通。危机发生后，信息渠道堵塞不仅影响社会组织救援效率，而且造成资源分配不均与资源浪费。例如汶川地震中社会组织与志愿者的盲目涌入给当代带来的额外负担。沟通协调机制的建立，能够对其行为进行规范和引导，使其在政府主导下发挥社会组织机动性、灵活性特点，提高救援效果。

## （二）发挥社区积极作用

我国公众参与公共安全治理的平台或渠道缺乏，参与途径单一，灾后捐款捐物成为居民主要参与渠道。通过发挥社区在资源整合、沟通协调、社会动员等方面的作用，不仅能搭建居民参与平台，扩展公众参与渠道，而且有助于增强社区自治能力，实现公共安全共建共享。例如美国社区成立有危机反应团队，负责居民的自救和互救。“9·11”事件后，美国许多志愿者参与组织社区募捐、维护社区治安等灾后重建工作。

一是日常危机预防。包括鼓励社区骨干和社区积极分子成立各类社会组织，参与社区安全建设，如安全知识培训、安全隐患排查、保管与维修防灾器材等；与公安、消防、卫生等单位合作，开展公共安全讲座，提高居民预防能力与自救互救能力。

---

<sup>132</sup>刘国耀. 我国城市危机管理体系若干问题的探讨与反思. 中国公共安全(学术版), 2012(4): 25-27.

二是灾后资源整合。突发事件发生后，组织居民开展群防群治，自救互救；向民众宣传正确应对方式；鼓励专业组织进入社区开展安全服务，如心理辅导、专业救护等；实施信息沟通，包括向上汇报本社区受灾情况、急需服务类别，向民众传达政府与社会救援情况。

## 四、提高安全管理能力

### （一）明确安全责任主体

安全责任主体模糊是造成政府安全监管不力的一个主要原因。因此，明确责任主体是加强政府安全管理效果的首要措施。

一是提高安全法律法规操作性。通过细化法律法规，规范安全管理中各级别、各地区政府部门在安全管理中的责、权、利，从而避免因多头管理造成责任不清、相互推诿的现象。

二是落实安全管理问责制。严肃查处相关政府管理人员在安全事故中的政治责任、社会责任、法律责任，并且应实施责任追究终身制，防止官员以“交学费”、岗位、职务变动为借口逃避责任，推进安全治理制度化、法制化。

### （二）转变安全管理观念

安全管理是涉及安全预防、安全准备、安全应对、事后处理与灾后重建等一系列环节的工作。但长久以来，我国部分官员风险意识与危机意识淡薄，在公共安全治理中习惯于亡羊补牢式的事后补救和应急管理，尚未建立与风险社会相适应的现代安全治理观念。新形势下，要从注重被动式的应急处理转为以主动预防为主的日常安全管理；从单打独斗的分散管理转为整体协作的系统管理；强调安全治理的主动性、科学性，将其纳入政府常规工作管理体系。为此，

一要注重常规安全管理。通过完善预案与信息沟通机制，演习日常化、定期化，落实安全监管，普及安全知识等，预防公共安全事件的发生或减少其灾害损失。

二要加强危机预测。注重公共安全事件的发生原因、演变过程及模式的研究，掌握其发生规律；在重大规划和决策时进行社会风险评估；利用现代科技提高危机预测水平，实现危机预测科学化、信息化和科技化。

### （三）转变安全管理模式

公共安全管理模式从以往全能型政府下的一元治理模式转变为多元治理模式，实现治理过程中双向沟通与参与主体多元化，这也是实现我国国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。这包括建立以政府为主导，社会、组织、企业、个人等多方参与的公共安全管理体系，明确政府、社会、组织、企业、个人在其中的地位、角色、参与方式与沟通协调方式；鼓励在部分安全领域逐步实行市场化运作；扶持公共安全产业发展。

#### （四）创新安全管理方式

实现公共安全管理方式多元化，采取行政、经济、法制、心理、科技、信息等多种方式进行公共安全管理。

完善信息交流平台，注重信息沟通。这既包括各部门间信息交流与整合，也包括政府与媒体、公众之间的信息沟通；涵盖信息危机预警、发布、决策与指挥等不同环节。完善相关法律法规，加强制度体系建设。实现公共安全管理过程中的合法、有序。例如制定“施救者免责”的法规，鼓励公众参与社会救护。注重安全管理中的科技手段应用，实现安全决策科学化，安全预警科技化、日常安全管理信息化。

加强灾后重建中的心理干预。当人们面临突发性的重大事件时，会出现情绪反应、认知反应、自我防御反应和生理反应等心理应激反应。灾后重建不仅包括物质层面，也应包括心理层面，并且心理重建更加紧迫和重要。建立系统、完整的重大灾难心理危机干预系统，对事件经历者实行心理辅导，有助于他们走出心理阴影，恢复心理平衡。例如，唐山大地震已经过去 38 年，但对经历者造成的心理创伤仍然没有恢复。由于当时缺乏心理救治，部分人出现创伤后应激性障碍，如失眠多梦、情绪不稳定、紧张焦虑等，甚至患上神经症、焦虑症、恐惧症。最典型的是长时间被困后，容易患上空间幽闭恐惧症。

### 小 结

风险社会的到来使我们处于高风险的社会之中，我国公共安全面临新的挑战，如科技风险增多、社会转型风险凸显、城市安全脆弱性增加、风险转嫁几率加大、恐怖主义威胁抬头等。我国公共安全现状表现出四大趋势，即公共安全问题的多样化与影响扩大化、安全应对社会参与不足、公众安全需求不断提升以及安全管理日趋完善化。从产生原因看，风险意识薄弱、企业逐利本性、政府管理缺

位是造成公共安全事件多发的主要因素。因此，我们需要树立新公共安全观，创新公共安全治理机制，从开展公共安全教育、调动社会参与积极性、提高安全管理能力等方面出发，为人们构造安全的社会生活环境。

## 第七章 怎样防治“城市病”？

### 第一节 城市社会的特性

城市是人类文明的标志和人类群居生活的高级形式，和农村相比，它有许多不同之处。例如：城市以商品经济为基础，人们的创新意识和竞争意识强；城市的生产力发达、劳动分工细、社会化程度较高；城市社会开放并且变迁速度快；城市人口具有明显的异质性；……。上述特征只是城市的表象，要真正深入了解城市社会的特性，需要从城市社会结构、城市人口结构、城市家庭结构、城市居住结构、城市社会分层、城市社会组织、城市生活方式等方面入手。

#### 一、城市社会结构

社会结构是社会体系中各组成部分或各要素之间稳定而持久的联系模式。城市，作为整个社会有机整体的一部分，其社会结构是指城市社会各要素之间稳定、持久的联系。与农村社会结构相比，城市社会结构独具特色。

##### （一）开放性

开放性是城市社会结构的本质特征，一是因为在社会大系统中，有城市、农村等各种子系统，不仅每个子系统之间相互联系、相互依存、互为因果，而且每个子系统内部的各次子系统之间也相互影响；二是因为城市需要从系统外部吸收并交换资金、人才、技术、信息等资源，才能促进城市系统的协调运行和良性发展；三是因为现代化的通讯和快捷的交通为城市的开放提供了物质条件；四是因为随着生产的社会化和劳动分工的精细化程度进一步加深，城市与外部的联系越来越多，不可能完全在一个封闭的系统中运转。

##### （二）流动性

一个开放的城市，不可能是静止不动的，流动无时无刻不在发生，所以说流动是开放性城市的主要特点之一，并且流动的频率与城市的发展水平成正比。根据不同的分类标准，城市的流动包括很多种类。比如：按照流动的方向，可将社会流动分为水平流动和垂直流动。水平流动，指人们在社会地位、社会身份不

改变情况下的居住地点、活动范围及从事职业等方面的变化；垂直流动，指人们的社会地位、社会身份的变化，比如从较低的社会阶层上升到较高的社会阶层，或者由较高的社会阶层降到较低的社会阶层。水平流动发生在同一阶层内部，而垂直流动发生在不同阶层之间。根据流动的原因，可将社会流动分为自由流动和结构性流动。自由流动，即由于社会成员的自身原因所造成的地位和职业的变化或者地区的移动，也可以称为非结构性社会流动；凡是由于自然环境和社会环境的突变，或由于某项社会发明与创造而引起的相当多的人口流动，都是结构性流动。根据流动的参照基点，可将社会流动分为代际流动和代内流动。代内流动，指与一个人最初的位置相比，其一生中职业或阶级地位的升降变化；代际流动，是指一个人的职业地位或阶级地位与其父辈的职业地位或阶级地位之间的变化。

### （三）复杂性

在农村，从事农业的农民世代代以家庭为核心，以土地为根本，以血缘、亲缘、地缘为纽带，在熟人社会中繁衍生息，社会关系极其简单。然而，在城市，血缘和亲缘关系退居次要地位，人们因为职业、地域、兴趣和志向等原因而结成不同的“圈子”，比如老乡、同学、战友、同事、棋友等等，生活在以业缘关系为主，以地缘、趣缘和志缘关系为辅的匿名社会中，社会关系十分复杂。

### （四）异质性

农村社会里，人们都以务农为职业，收入水平差不多，生活条件类似，人与人之间具有较强的同质性；而城市社会中，由于社会分工细，行业类别多，人们从事的职业五花八门；从事不同职业的人，由于占有的社会资源和拥有的发展机会不一样，经济收入随之参差不齐；职业有好坏之分、收入有高低之别，人们的社会地位自然有差异。此外，人们的道德素质、行为习惯、社会心态、文化程度等方面也都千差万别，人与人之间的异质性相当明显。

## 二、城市人口结构

城市人口是城市社会生活的主体，了解城市人口结构有助于增进我们对城市社会系统的认识。城市人口结构指在一定时期内城市人口的构成情况。根据人口的自然特征、社会特征和空间分布特征可以将人口结构分为自然结构、社会结构

和空间结构三个方面。比如人口的性别结构和年龄结构等属于自然结构，人口的婚姻家庭结构、教育程度结构、职业结构、阶层结构等属于人口的社会结构，人口的城乡结构和地区结构等属于人口的空间结构。合理的人口结构对社会发展起促进作用，不合理的人口结构对社会发展起阻碍作用，同时，人口结构也受到诸如城市经济、社会发展等多种因素的影响。

改革开放以来，受经济社会发展、国家人口政策及城市化等因素的影响，我国城市人口结构发生了深刻变化，呈现出如下特征：

一是逐渐从过去的高出生率、高死亡率向低出生率、低死亡率转变。改革开放以前，人们的生活水平低、医疗条件差、计划生育的措施少，人口的出生率和死亡率都高，而改革开放后，随着人们生活水平的提高、医疗条件的改善，人口的死亡率明显下降；在国家计划生育政策背景下，城市的政策更严、执行力度更大，并且经济发展水平越高，城市居民的生育意愿越低，所以城市的人口出生率随之降低。

二是城市人口总量增长迅速，流动人口增加是主因。近年来，由于积极推进城镇化和产业结构升级，实施城市带动农村、工业反哺农业的发展战略，人口城镇化率以每年超过 1 个百分点的速度增长。根据我国第六次全国人口普查数据，2010 年，大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，居住在城镇的人口占 49.68%；居住在乡村的人口占 50.32%，同 2000 年第五次全国人口普查相比，城镇人口比重上升 13.46 个百分点<sup>133</sup>；根据 2014 年 1 月 20 日国家统计局公布的数据，2013 年末中国城镇人口数量首次超过农村人口，占总人口的比重升至 53.73%。根据我国 2010 年第六次全国人口普查数据，大陆 31 个省、自治区、直辖市的人口中，居住地与户口登记地不一致且离开户口登记地半年以上的人口为 2.6 亿人，同 2000 年第五次全国人口普查相比，居住地与户口登记地不一致且离开户口登记地半年以上的人口增加了 1.17 亿人，增长 81.03%。这说明随着城市化进程的加快，越来越多的农村人口离开他们的户籍所在地转而流入城市，致使我国城市人口数量急剧增加。

---

<sup>133</sup> 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)[EB/OL]. 中国新闻网, [2011-04-28]. <http://cache.baiducontent.com/c>

三是人口老龄化问题日益突出。人口老龄化是指总人口中因年轻人口数量减少、年长人口数量增加而导致的老年人口比例相应增长的动态。国际上通常把60岁以上的人口占总人口比例达到10%，或65岁以上人口占总人口的比重达到7%作为国家或地区进入老龄化社会的标准。2010年我国第六次全国人口普查数据显示，大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，0-14岁人口占16.60%；60岁及以上人口占13.26%，其中65岁及以上人口占8.87%。同2000年第五次全国人口普查相比，0-14岁人口的比重下降6.29个百分点，60岁及以上人口的比重上升2.93个百分点，65岁及以上人口的比重上升1.91个百分点。与此同时，根据第六次全国人口普查详细汇总资料计算，2010年我国人口平均预期寿命达到74.83岁，比10年前提高了3.43岁<sup>134</sup>。这说明随着中国经济社会的快速发展，人民生活水平和医疗卫生保健事业的巨大改善，老年人的寿命越来越长，老年人口的总量增加，老龄化进程逐步加快。与农村相比，城市的计划生育政策更严格，加上城市生活成本和城市居民受教育程度等因素的影响，城市居民的生育意愿更低，低自然增长率导致年轻人口在总人口数中所占比例持续下降，所以，人口老龄化形势在城市更严峻。

四是大城市人口规模过大。2010年，由中国中小城市科学发展高峰论坛组委会、中小城市经济发展委员会与社会科学文献出版社共同出版的《中国中小城市发展报告（2010）：中国中小城市绿色发展之路》指出，城市化的高速发展使原有的城市划分标准已经不适应现实的需要。为此，绿皮书依据中国城市人口规模现状提出了全新的划分标准：市区常住人口50万以下的为小城市，50万—100万的为中等城市，100万—300万的为大城市，300万—1000万的为特大城市，1000万以上的为巨大型城市<sup>135</sup>。目前，我国人口总数超过300万的大城市非常多，重庆市、上海市、北京市、成都市、天津市、广州市等城市的人口已经超过1000万，成为巨大型城市。城市人口规模太大，给城市的就业、交通、教育、医疗、住房、社会保障、生态环境及社会治安等带来很大压力，给城市社会治理带来巨大挑战。

### 三、城市家庭结构

<sup>134</sup> 平均寿命.[EB/OL].百度百科.<http://baike.baidu.com/view/1304533.htm>

<sup>135</sup>城市规模等级.[EB/OL].百度百科.<http://baike.baidu.com/view/3821450.htm>

家庭是社会的细胞，是因婚姻关系、血缘关系、收养关系而结合在一起的初级社会群体。家庭结构指家庭组成方式，即家庭是由什么代际关系和亲属关系组成的。工业化、城市化等社会经济变革是家庭结构变化的重要原因，同时，家庭结构的变化也会对社会产生影响。自改革开放以来，我国的城市家庭结构随着经济体制变革和社会变迁而出现了一些变化，并呈现如下特点：

一是家庭类型多样化。近年来，人们的婚恋观日趋多元化，城市家庭类型也随之多样化，单身家庭、单亲家庭、同居家庭、丁克家庭已经让人们司空见惯；随着城乡人口社会流动的增加，漂泊家庭、隔代家庭、空巢家庭等家庭类型也悄然出现。

二是家庭规模小型化。家庭规模小型化，指户均人口数下降。当今，由于家庭凝聚力下降、家庭稳定性减弱、家庭离婚率提高、城市住房条件的改善、人们个人本位意识的增强等原因，家庭规模小型化趋势非常明显。根据 2010 年第六次全国人口普查的数据，大陆 31 个省、自治区、直辖市平均每个家庭户的人口为 3.10 人，比 2000 年第五次全国人口普查的 3.44 人减少 0.34 人<sup>136</sup>，比 2006 年的户均人数 3.17 人下降 0.07 人，比 1982 年的户均人数 4.41 人下降 1.34 人<sup>137</sup>。

三是家庭成员平等化。城市经济社会变迁使家庭成员的职业、社会地位、价值观念以及家庭收入格局和收入水平都发生改变，过去“男尊女卑”、“男主外女主内”的传统被打破，女性家庭成员的家庭地位显著提升，家庭成员之间的关系趋于平等。

四是家庭功能弱化。在传统社会，每个家庭过着自给自足的生活，家庭功能十分齐备，包括生产、教育、养老、繁衍后代、情感满足，等等。现代社会，随着社会变迁，部分家庭功能逐渐社会化。例如：家庭教育功能外移给学校及其它培训机构，家庭生产功能已经转移给社会经济组织，家庭的养老功能因家庭结构的变化而受到严峻挑战，家庭的情感满足功能因社会流动的加剧而面临考验。久而久之，家庭功能逐步趋于弱化。

---

<sup>136</sup> 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号).[ 2011-04-28] .中国新闻网.  
<http://www.chinanews.com/gn/2011/04-28/3004638.shtml>

<sup>137</sup> 荣玥芳.城市社会学[M].武汉：华中科技大学出版社，2012：126

## 四、城市居住结构

城市居住结构，指各个社会群体的居住区在城市空间中的地理空间结构，可以反映城市居民在居住上的空间分化，也使城市不同阶层在空间上的外在表现。城市居住空间具有分化、极化、隔离、演替、共生等特征<sup>138</sup>。

### （一）分化

分化是城市居住空间结构最突出的特征。由于不同社会群体的职业、收入水平和占有的社会资源不同，在住宅商品化和房价高涨的当今，城市居住分化现象越来越明显。例如：有的住老城区，有的住新社区；有的住市中心，有的被迫边缘化；有的成为房东，有的沦为租客；有的享受着别墅区或者高档社区，有的勉强挤在中等社区，还有的只能蜗居在设施陈旧而简陋的低档居住区；……。

### （二）极化

极化，简单地说就是两极分化。居住空间的极化，通俗地讲，就是富人居住区和穷人居住区在城市空间的强烈反差。城市中的低收入家庭因为无力购买价格高昂的商品房，只好购买政府集中修建的经济适用房，或者租住在政府提供的廉租房，甚至居住在公共设施落后的棚户区，致使这些地方逐渐成为城市贫困市民的集聚地，而富裕家庭纷纷搬离这些区域，逐步向公共设施完备、风景优美和社会治安优良的新区集中。

### （三）隔离

隔离指城市居民因为种族、信仰、职业、价值观念、文化背景、生活习惯、社会资本、社会阶层等方面的差异而选择不同的居住地，特征相似的居住在特定地区，不同的集团彼此分开产生隔离，有的甚至彼此歧视或者敌对。每个居住区具有同质性，不同居住区具有不同的特性。比如：美国的犹太区、唐人街、黑人贫民窟。在中国，随之社会流动的增加，一些背井离乡的人们，为了相互照顾和寻求安全感，具有相同背景的人倾向于在城市集中居住，所以在北京出现了著名的“浙江村”、“福建村”等特殊居住区。新中国成立之初，在计划经济体制和单位体制下，我国实行福利分房，每个“单位”内部的住房标准差异不大，居住隔

---

<sup>138</sup>荣玥芳.城市社会学[M].武汉：华中科技大学出版社，2012：185-186

离现象不明显。改革开放之后，伴随住房制度的改革，福利分房制度不复存在，人们可以根据自己的喜好和购买能力自由选择居住区，隔离现象随之越来越明显。

#### （四）演替

城市居住空间结构的演替，指高等级社会阶层迁出原来的居住区之后，较低社会等级阶层迁入其居住区的演化过程。比如随着社会的进步和发展，原来单位分配的福利房，其房屋结构和设施已显落后，在经济体制和住房制度不断改革的背景下，人们自由居住的愿望可以实现，于是，不少有足够经济能力的原住户购买新房后，将单位分房出售或者出租给无房户，慢慢地，房主实现变更或演替。

#### （五）共生

共生，即不同社会群体在一个大系统中共同生存与发展。城市中，在同一个社区居住的人们，或多或少都有一些相似的背景。尽管从表面看来不同居住区之间没有什么联系，但从整体来看，不管是干部居住区、知识分子居住区、工人居住区、农民工集聚区，还是混杂居住区，一个个生活习惯和消费档次迥异的社区在城市这个大系统中，还是在共享公共资源、共同生活、共同进步。

### 五、城市社会分层

所谓社会分层是指社会成员、社会群体因社会资源占有不同而产生的层化或差异现象。通过社会分层可以反映社会上各类资源在不同人之间的分布情况。城市人口数量多且异质性高，人与人之间因为经济条件有贫富之别、权力有高低之分、居住环境有好有坏、占有的社会资源有多有寡，所以城市社会成员之间也有社会阶层的差异。

传统中国是以“士农工商”为主体的社会，几千年来，由于社会流动少，社会阶层结构十分固化。新中国成立后，一直到1956年的社会主义改造之前，城市人口主要由工人阶级、民族资产阶级、小资产阶级构成，工人阶级的政治地位极高。从1956年的社会主义改造到1978年的改革开放之前，整个中国社会的阶级结构由工人阶级、农民阶级和知识分子阶层组成，城市人口主要是工人阶级和知识分子基层。改革开放之后，在市场化现代化的推动下，城市社会阶层结构

发生了深刻变化，出现了企业家阶层、私营企业主阶层等新型社会阶层。然而，当今城市社会阶层结构到底是什么形态，学术界见仁见智，不过我们从社会分层的一些主要观点可见一斑。

1、中国社会科学院的十大阶层说。中国社会科学院社会学所的研究者们，以职业分类为基础，以经济资源、组织资源和文化资源的占有状况为标准，将中国社会分为“十大阶层”，即国家与社会管理阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务业员工阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层和城乡无业、失业、半失业者阶层<sup>139</sup>。

2、孙立平的强弱弱势群体说。孙立平将中国人口分为强势群体和弱势群体两个阶层。强势群体包括政治精英、经济精英和知识精英。强势群体在公共政策制定及其执行过程中颇有影响；能左右公共舆论，拥有强大的话语权；这三类精英之间已经结成稳定的联盟，社会能量巨大。弱势群体主要由贫困农民、进城农民工和失业下岗人员组成，这三类人占中国人口的绝大多数。弱势群体不仅在政治、经济、文化上处于弱势，而且没有自己的代言组织，合法权益难以维护。

3、李强的四个利益群体说。李强根据改革开放以来社会群体的利益变化情况，将社会成员分为四个阶层，即特殊获益者群体、普通获益者群体、利益相对受损群体和社会底层群体（利益绝对受损群体）<sup>140</sup>。

## 六、城市社会组织

社会组织指的是为实现特定目标而组合起来的社会群体，或者是为特定目标而建立起来的合作形式，它既是人类共同生活的存在方式，又是实现某种目标的工具。根据社会组织所在领域和结构功能，可以分为经济组织、政治组织、文化组织和社会组织四大类。在现代社会中，社会组织的作用越来越大，因为每个人从出生、上学、就业、到养老和死亡都会与特定的组织产生联系。

我国的城市社会组织经历了曲折的发展历程。改革开放以前，在计划经济体制下，国家对经济和社会实现严格控制，社会组织被纳入行政体系，承担着国家分配的多种职能。例如：经济组织不是单纯追求经济利益的市场组织，被演变为社会性的安置机构，承载着具有经济生产、社会保障和社会管理职能的“单位”，

<sup>139</sup> 荣玥芳.城市社会学[M].武汉：华中科技大学出版社，2012：147

<sup>140</sup> 李强.当前中国社会的四个利益群体[J].学术界.2003（3）：56

不仅是城市居民的工作场所，更是城市居民的社会福利提供者。城市社会组织，在政治组织的控制下和经济组织的替代下，迅速萎缩，有的还被取缔或停止活动。改革开放以后，伴随经济体制改革和“单位”的瓦解，城市社会组织逐渐复活。行业协会、商会、基金会及各种公益服务机构迅速成长起来，承担着养老、环保、救助、慈善等多种社会职能，在城市生活中起着不可或缺的作用。近年来，社会组织在社会管理中的重要性已经成为共识。党的十八大要求“加强社会建设，要加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。……要引导社会组织健康有序发展。”党的十八届三中全会公报强调“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自主、发挥作用。”显然，如今社会组织受到了前所未有的重视，迎来了发展的春天。

城市社会组织的特点是与农村社会组织相对而言的。一般而言，社会分工越细、经济发展水平越高的地方，社会组织的发育程度越好。相对于农村来说，城市的经济发达得多、生产社会化程度较高，所以城市社会组织呈现不同特点：

1、类型多样。在农村，只有少量的农业生产专业合作社，而城市里，不仅有工会、共青团、妇联等带有政治色彩的群团组织，有诸如工厂、公司、集团等经济组织，有教育组织、卫生组织、科技组织、宗教组织等各种文化组织，还有民办非企业单位、社会团体、基金会等多种社会组织。

2、结构复杂。农村社会组织因为人员少、功能单一、覆盖面小、活动稀少而结构简单；与此相反，城市的社会组织因为人员多、功能多、活动多、覆盖面广，组织结构也相应复杂得多。

3、管理规范。农村社会组织，由于成员之间基本都是熟人或者亲戚，所以靠血缘、地缘关系来维系，管理过程中的感情色彩太浓，管理不规范；而城市社会组织有明确的活动目标、严格的规章制度、层级分明的领导架构，管理更具科学性、高效性和规范性。

## 七、城市生活方式

城市生活方式是一个内容广泛的概念，指城市居民的全部活动方式，包括劳动生活方式、消费生活方式、闲暇生活方式和人际交往方式等。改革开放以来，随着经济领域改革的逐渐深入，我国城市生活方式发生了翻天覆地的变化，特别

是网络技术进入人们的生活后，城市生活方式的快速变迁更为突出。

### （一）劳动方式

城市居民的劳动生活方式不像农民那样从播种到收获可以独立完成生产全过程，因为机器大生产和社会化大生产将职业劳动进行专业化分工，加上生产智能化程度的迅速提高，城市居民在劳动过程中只负责生产流程中的某一个环节，要完成一项生产任务就必须与他人配合和协作。同时，商品经济是讲求效率和效益的，城市居民在劳动过程中必须有很强的时间观念，不能像农民那样“日出而作、日落而息”。随着信息化时代的到来，网络对城市居民的劳动生活方式产生了深远影响，劳动场所从固定向流动转变，家和办公室有合二为一的趋势，生活和工作也逐步结合。

### （二）消费方式

由于城市居民消费的所有物质生活资料都需要通过商品交换而来，所以消费活动具有明显的商品性；由于发达商品经济为人们的消费提供了丰富的产品，受商品经济的刺激，人们的消费欲望和消费需求不断扩大；由于城市居民的经济收入和社会地位有差异，人们的消费能力和消费水平也千差万别；由于网络购物更加便捷、省时、省力，不受时间和地域的限制，网络消费日益流行，城市居民无论何时何地，只要有网络连接，就可以消费。由于生活水平普遍提高，人们的消费需求已从追求温饱提高到寻求发展和追求享受。消费心理也从满足基本生存需要转变为求新、求美、求名、求特。

### （三）交往方式

农村是个熟人社会，乡亲们之间交往密切，知根知底，属于深层次交往；而城市是个陌生人社会或者匿名社会，人与人之间的交往是一种“浅社交”，往往来往许久却不知道对方姓名，邻居见面能点头和微笑就算不错了。如今，浅层交往在现代社会越来越普遍，它与快速的都市生活与工作节奏相适应。其实，从交往数量来看，城市居民之间的交往并没有减少，反而是增多了，因为发达的通讯使人与人之间的沟通更加便捷，并且一些新的联谊方式，比如同学会、老乡会、各种主题的聚会使人们获得了更多的接触机会。人际交往中真正减少的是那些传统的熟人交往方式，因为电子邮件、即时通讯软件等网上交流平台在降低交往成

本的同时，也减少了人们见面的次数，使交往由直接变为间接，久而久之，了解少了，感情也淡了。

#### （四）休闲方式

现实生活中，农民在劳作之余，除了看电视、打牌、聊天之外，几乎没什么休闲活动，与农村相比，城市居民的休闲方式可谓丰富多彩，比如唱歌、跳舞、弹琴、下棋、打牌、看电影、听音乐会、欣赏展览、游山玩水……。一是因为在家务劳动逐步社会化的情况下，城市居民在工作之余有较多的空闲时间；二是因为城市文明发展到一定程度，能够为居民提供足够的休闲所需要的基础设施；三是城市居民的受教育程度较高，具备选择广泛休闲方式的知识条件。除上述传统休闲方式之外，伴随信息技术的进步，如今，网络游戏、网络聊天视频、网络电视广播、网络书刊、网上旅游等网络休闲方式逐渐普及并被更多的城市群体所接受。网络休闲的内容多样，具有超时空、新奇、自由、灵活的特性，它借助网络平台使传统的休闲方式更加容易、方便地在网络虚拟空间里开展，人们在现实中不易获得的成功或成就在网络游戏的空间里却相对容易得到，这不仅迎合了一些人的心理需求，更重要的是在网络空间里人们更容易进入休闲的状态。

### 第二节 城市社会治理的概况

经济的高速发展使我国的城市化进入了快车道，截至2010年底，中国城市数量由1978年的193个增加到657个，超过100万人口的城市由29个增加到125个，800万以上人口的城市达到30个，超过1000万人口的城市达到13个，城市群逐步形成<sup>141</sup>。从1980年到2011年，中国大陆城镇人口占全国总人口的比例从19.39%提升到51.27%<sup>142</sup>，城市化率历史性地突破50%大关，标志着中国社会由传统的农村社会转变为城市社会。城市是周围地区的政治、经济、文化中心，在一个处于现代化变迁的社会中，城市的发展往往会对整个社会现代化产生广泛而深刻的影响。随着城市化进程的加速，城市社会结构发生了深刻变化，利益关系日趋多元，收入差距逐渐拉大，社会矛盾不断凸显，这些问题都寄希望于通过社会治理来解决。城市社会治理，是一个以善治为目的的协调与互动过程。在此过程中，城市公共管理权力得以重新配置，公共政策利益相关者之间的博弈与妥协不断展开，政府与

<sup>141</sup> 龚维斌. 中国城市社会管理体制及其变革[J]. 2013(9):125

<sup>142</sup> 蔡禾. 大城市社会管理需要多元主体参与[N]. 中国社会科学报. 2013-10-21(8)

社会、公民之间的信赖、合作关系不断强化；通过社会治理，民生逐步改善、城市社会逐步安全、稳定、和谐、有序。

## 一、城市社会治理的嬗变

### （一）改革开放以前的单位制

从1949年中华人民共和国成立时起，我国城市社会形成了“国家—单位—个人”三个层级的纵向治理机制，俗称单位制，即单位成员依赖于单位组织，单位组织成为政府实施社会动员和控制社会的组织手段。在单位制的基本框架内，以政府机关和企事业单位为核心的“单位”始终居于社会的“中心地位”，大量社会事务基本上都由单位自己办理，形成了“单位办社会”的格局。在此种体制下，政府直接承担的社会治理任务并不多，无论是源自国家的资源分配，还是单位内部成员的利益诉求，大部分社会事务都通过“单位”消解了。每个“单位”，无论是企业还是机关、学校，都必须在完成本职工作的同时，处理好本单位内的各种社会事务，尽量不使本单位的事务溢出单位门槛之外。政府的派出机构——街道办事处和居民自治机构——居委会则居于“边缘地位”，只负责管理没有单位归属的人群。在全能性单位制中，国家通过资源垄断控制单位，单位通过资源垄断控制个人，从而形成了单位对国家、个人对单位的依附与庇护关系，压抑了社会自主发展的空间和动力，泯灭了个人的自主意识和创新精神<sup>143</sup>。

### （二）改革开放以后的社区制

改革开放以后，伴随着国家的经济体制改革，个体、私营经济迅速发展，计划经济转变为市场经济，在单位之外出现了庞大的“自由职业者”、“非正规就业群体”以及流动人口，大量“单位人”变成了“社会人”，脱离单位控制的这些人群给城市治理带来极大压力。同时，随着生活方式和价值观念的变化，人们对城市的公共服务、社会治安等方面的要求越来越高，这些问题都需要在基层社区解决，迫使社区成为履行社会职能的新载体。新情况、新问题动摇了昔日的单位制，致使延续了30多年的单位制度开始发生变革，政府的城市治理模式不得不由“单位制”变为“社区制”。“社区制”代替“单位制”就是要把大量的社会管理和社会服务等功能从政府和单位中分离出来后转嫁给社区。社区通过积极开

---

<sup>143</sup> 传振、崔琳琳. 从单位制到社区制：国家与社会治理空间的转换[J]. 2007(10):632-633

发各种资源，多渠道寻求来自党、政府、社会、个人的支援，来满足社区居民的多元化需求。近些年来，城市掀起了社区建设的高潮，社区作为国家权利外的一种自治力量，为公众参与城市社会治理提供了一个平台，在国家与个人之间搭建了一个互动与联系的中介，帮助解决一些政府解决不了的问题，已经成为城市生活的重要组成部分。

## 二、现行城市社会治理体制的弊端

长期以来，中国城市社会治理存在不少问题，政府机关之间职责不清、责权不明，政出多门、条块分割，整体工作效率低。即便是目前正在大力推行的“社区制”，也存在一些弊端。

### （一）社区行政化倾向严重。

从实践来看，为解决市场经济兴起和单位制解体后出现的一系列社会问题，政府总是试图将社区建设成为一个城市基层管理单位，并通过社区建设来维护和稳固基层政权。社区的责任和职能被不切实际地夸大，所承担的社会事务越来越多，原本是基层自治组织的社区日益蜕变为一个无所不管的‘小而全’的、行政化色彩浓厚的‘单位化社区’。社区的行政化倾向，使居民的社区归属感、认同度和参与感大打折扣，制约了社区自治功能的发挥，压缩了民间社会组织的生存空间。

### （二）基层权责不对等

在社区行政化倾向严重的情况下，权力和资源由上级政府部门控制，行政事务却不断向基层转移。尽管街道办事处和社区居委会拥有的人力、物力和财力等资源在不断增加，可是工作压力和工作责任的增加比例远远超过前者，导致社区出现责任太大而权力太小的结构性矛盾。这种权责不对等的局面，会使基层社会治理体系失序，会抑制公民社会发育和居民自治能力的培养，也会阻碍社区有效实施社会管理和服务。

### （三）机构设置随意

随着社会管理和公共服务事务的不断下移，为了应付考核和承接政府转移的职能，街道办事处和社区居民委员会只好在内部机构中增设相应的科室部门或者建立不同的工作委员会。这种随意设置工作机构的做法，容易使基层治理体制处

于混乱或者无序状态。

### 三、城市社会治理面临的挑战

现有城市社会治理体制是为计划经济、封闭社会和传统社会设计的，而现在已经是市场经济、开放社会和现代社会，社会转型必然使城市社会治理面临诸多挑战。

#### （一）社会阶层分化，各种矛盾凸显

改革开放之前，我国的社会阶层结构简单，仅“两个阶级一个阶层”，即工人阶级、农民阶级和知识分子阶层。在计划经济背景下，阶层之间的利益高度趋同，几乎不存在利益冲突。改革开放之后，工人和农民两大阶级发生分化，一是因为社会经济结构从单一的公有制结构向以公有制为主体、多种经济成分并存的所有制结构转变，工人从“体制内”单位向“体制外”单位流动；二是与经济体制转轨以后利益分配格局变化相适应的工人经济收入的分化；三是随着个体经济、私营经济的生成和发展，出现了个体劳动者、雇主和雇工等新兴阶层。不同阶层的社会地位有升有降，各自的社会资源占有情况、获取社会资源的难易程度、发展机会的多寡都不均衡，致使阶层与阶层之间甚至同一阶层内部都容易发生各种冲突与矛盾，从而增加社会管理难度。

#### （二）流动人口增多，多种问题交织

随着工业化、城镇化的加速推进，流动人口的规模不断壮大。流动人口在成为社会经济发展重要力量的同时，也带来一些不容忽视的问题，诸如超生问题、与本地人和睦相处问题、合法权益保护问题、子女教育问题、社会保障问题，等等。加强对流动人口的社会管理和公共服务，保障他们的经济、政治和文化权益，对于社会稳定至关重要，也是促进社会公平正义与构建和谐社会的要求。然而，由于种种原因，当前流动人口管理服务还不到位，侵害流动人口合法权益的事件时有发生，流动人口违法犯罪活动仍呈高发态势……。面对诸多新问题，如何探索“民本化”的管理服务新模式，如何为流动人口创造“安居乐业”的工作生活环境，便成为新时期社会管理面临的新课题，也对现有社会管理体制提出了挑战。

### （三）利益诉求多元，信访压力重重

现如今，中国社会正从同质的单一性社会向异质的多样性社会转型。在社会转型过程中，人口结构、就业结构、收入分配结构、消费结构、组织结构、社会阶层结构已经发生重大变化，社会利益结构也随之分化、重组，利益需求呈现多样化趋势，但由于受经济社会发展水平的限制，不同群体的不同利益需求难以得到完全满足。更甚者，随着改革的纵深推进，一些有关利益格局调整的政策措施，在使绝大部分群众受益的同时，也会导致少数群众的利益受损，不同地区、不同行业、不同阶层、不同群体之间的利益矛盾增多，利益关系更趋复杂，利益诉求日趋多元化。长期以来，人们的利益诉求主要是与自身直接相关的物质利益问题，但随着人们生活水平的快速提升，物质利益以外的其它需求也被激活，呈现出物质利益诉求与政治诉求、权利诉求、文化诉求相交织的态势。尽管我国已经建立起一套以人民代表大会制度为核心，包括政治协商会议、人民信访制度以及基层群众自治制度的利益诉求表达机制，但目前这些制度已经远远跟不上公民利益诉求的彰显，难免对部分利益诉求的处置不及时、不恰当，导致群众因为没有畅通有效和规范性的利益表达渠道，或者利益诉求受到漠视和拖延等原因，最终由正当利益表达演变为群体性事件的现象越来越多。显然，统筹协调各种利益关系，妥善处理各种利益矛盾，对维护社会和谐稳定具有十分重要的意义，利益诉求多元化正在挑战现行社会管理体制。

### （四）社会失范攀升，规范行为任重道远

社会失范行为，简单的说，就是违反社会规范和行为准则的行为。我国正值新旧体制相互碰撞、利益格局重大调整、信息化社会快速发展的关键时期，社会变革给社会带来生机与活力的同时，也引发越来越多的社会失范行为。一是政治生活领域的“权力寻租”和“权力资本化”愈演愈烈；二是经济生活领域的不正当竞争行为和诚信缺失行为层出不穷；三是社会生活领域里因公众的冷漠心态、浮躁心态和不平衡心态导致的见死不救、弄虚作假、炫耀性消费及其它急功近利行为不断翻新；四是思想文化领域里的迷信现象死灰复燃，黄、赌、毒现象屡禁不止；五是青少年犯罪、网络犯罪等问题屡见不鲜。这些社会失范行为，危害国家安全稳定、影响社会公平正义、败坏社会风气，与文明社会、现代社会、和谐社会的要求和内涵极不相符，急需矫正和整治。但从社会现实来看，规范社会失

范行为，任重而道远，不仅要通过思想道德建设加强自律、还要通过法制建设促进他律，更要通过治理创新来探索约束、减少和杜绝社会失范行为的新方法、新举措。

### 第三节 我国“城市病”的具体表现及产生原因

联合国人居组织1996年发布的《伊斯坦布尔宣言》强调，“我们的城市必须成为人类能够过上有尊严、健康、安全、幸福和充满希望的美满生活的地方”。事实上，并非城市就能让人们生活得美好，因为自20世纪80年代以来，我国城市化开始加速发展，城市化在推动我国经济社会高速发展的同时，也带来了严重影响人们生活质量的“城市病”。

城市病是指由于城市人口、社会资源、工业以及交通运输等行业过度集中而引起的社会问题，它往往是由于城市盲目扩张或者过度使用资源而造成大范围的交通问题、环境问题、资源利用问题以及人与人之间社会关系紊乱等问题，使整个城市处于失衡和无序的状态<sup>144</sup>。

根据世界城镇化发展规律，当城镇化率在30%—50%时，“城市病”处于显性阶段；城镇化率为50%—70%时，“城市病”可能集中爆发。根据中国社会科学院《2012年中国社会形势分析与预测》发布的数据，2011年我国城市人口达到69079万人，总体城市化率首次突破50%的界限，达到51.3%的历史峰值，此时我国正处于城镇化率50%—70%的快速发展阶段，“城市病”集中爆发。



#### 一、“城市病”的具体表现

<sup>144</sup>戴庆锋. 城市病防控：我国中小城市城镇化无法回避的议题[J]. 2013(11):19

## （一）人口膨胀

城市对人口具有强大的集聚作用，人口的快速集聚也是城市发展的重要动因。伴随着快速城镇化，大量农村人口向城市集中，我国城镇人口正以每年2000万左右的速度增长。据国家统计局资料显示，2011年，城镇人口为69079万人，比上年增加2100万，在总人口中的比重达到51.27%，比2010年上升1.32个百分点。城镇人口的迅速增加，使城市尤其是北京、上海和广州等大城市的人口聚集速度越来越快，城市人口呈现膨胀之势。例如：2010年底，天津市中心的常住人口密度为23896人/km<sup>2</sup>；上海市中心市区的平均人口密度为26969人/km<sup>2</sup>，其中，黄浦区达到了42869人/km<sup>2</sup>，黄浦区淮海中路超过了8万人/km<sup>2</sup>；北京、天津、青岛、深圳市内的部分街道超过了5万人/km<sup>2</sup>；广州市越秀区的人口密度超过了3万人/km<sup>2</sup>；可以说，常住人口超过3万人/km<sup>2</sup>已经成为我国各大城市的普遍现象。这些数据远远超过同期国外大城市的人口密度，东京人口密度最高的丰岛区为21901人/km<sup>2</sup>，纽约为2.06万人/km<sup>2</sup>，巴黎为2.04万人/km<sup>2</sup><sup>145</sup>。

人口的无序集聚和快速膨胀，对城市承载力提出了严峻挑战。在人口快速集聚的过程中，一旦城市建设和管理服务滞后于人口增长，满足不了迅速增长的需求，就会引发一系列的矛盾，“城市病”随之出现。



黑压压的人群

## （二）交通拥堵

交通是城市发展的动脉，然而，随着城市人口的迅速增加和车辆的快速增长，

<sup>145</sup>周建高. 人口极限密集：“城市病”的根源[N]. 中国社会科学报, /2014 -04 -21 (7)

我国道路资源供求矛盾日益凸显，城市交通堵塞情况越来越严重，可以说是上下班高峰期大堵，非高峰期小堵；节日前堵，节日尾声也堵；雨雪天堵，晴天照样堵；中小城市堵，大城市更堵；堵的路段越来越多，堵的时间越来越长。堵车时，人们寸步难行，堵车变成了堵心，城市道路成为“停车场”，不少城市成为名副其实的“堵城”，造成城市“肠梗阻”。堵车，不仅增加资源的消耗，而且污染空气；不仅浪费时间，而且给人们的工作、生活、出行带来极大不便；不仅降低了城市运转效率，而且导致事故频发，干扰城市功能的发挥。



拥挤不堪的交通

### （三）房价飙升

进入新世纪，全国城市房价持续攀升。高房价作为一项家庭重大支出项目，掏空了居民的钱包甚至负债累累，使得节衣缩食或透支未来收入成为很多城市居民的消费方式。高房价催生了“房奴”、“蚁族”、“柜族”、“蜗婚族”、“裸婚族”、“蜗居”、“胶囊公寓”等高频词，近期还创造了“双租客”、“睡城”、“窝城”等新词汇。所谓双租客，就是本来在郊区已经购房，幸运地当上了“房奴”，但因为住房离工作单位太远或者因堵车上班时间太长等原因，不得不将郊区的房子出租，再到单位附近租房以节约时间和精力。所谓“睡城”、“窝城”，就是因为大城市房价太高，一些上班族不得不在郊区甚至卫星城购房，结果因为上下班的车程太远或者时间太长，每天深夜回家清早出发，致使家的功能变成了“睡觉的地方”，这种地方白天死气沉沉，只有在晚上某一时段才灯火通明。

对于高房价，政府一直在试图通过政策予以调控。例如：2005年有“国八条”、2006年有“国六条”、2009年有“国四条”，2011年有“新国八条”，2013年有“新国六条”及之后的“新国六条细则”。政府不断的出台关于调节房地产市场的政策,并且政策越来越严格，这说明中国的房地产市场的确存在问题,而且还是影响国民经济全局的严重问题，可遗憾的是，房地产市场好象根本没有准备给这些政策“面子”，城市房价仍然一路高歌。高房价问题不仅仅出现在大城市，早已向小城市、小城镇蔓延，让大多数城市居民和想在城市定居的农民望而却步。



令人辛酸的胶囊公寓

#### （四）资源紧张

随着城市的扩张、人口的增加，我国城市资源供需矛盾进一步加剧。近年来，水荒、电荒、煤荒、气荒、油荒接踵而至，严重制约经济社会的发展。

以北京的供水为例，北京城市的膨胀使水资源紧缺的矛盾日益突出。根据北京市水务局提供的材料，北京人均占有水资源量已由上世纪末的不足300立方米下降到150立方米左右。北京市年均可利用水资源仅为26亿立方米，实际年均用水约36亿立方米，超出部分靠消耗水库库容、超采地下水以及应急水源常态化维持，仅2000年至2007年全市就累计超采地下水56亿立方米<sup>146</sup>。近年来，地下水过

<sup>146</sup> 吴冕. 警惕中国“大城市病” [J]. 生态经济. 2011(5): 18

度采用的地面出现地陷和下沉的现象已不少见。

就供电而言，每临夏冬两季，电荒都会如期而至并愈演愈烈，电能的供需矛盾困扰着越来越多的城市。国内缺煤省份只好采取拉闸限电、错峰用电等方式来调整，尽量保证居民生活用电。

拿气荒来说，在环保及价格等因素的促使下，许多城市出租车进行了“油改气”，改装后燃料成本可减少一半，但随着“油改气”车辆的逐年增加，“加气难”成为令车主们头疼的事，排队等候两三个小时是常事，有时候好不容易排到自己，加气站没有气供应了。

新世纪，城市资源短缺由局部城市逐渐蔓延至全国，形式越来越严峻，已成为我国城镇化发展的重要制约因素。



等待加气的出租车

## （五）环境恶化

过去，受先污染后治理观念的影响，我国城市发展不惜以牺牲环境为代价，片面追求GDP总量增加。因此，绝大多数城市的垃圾、污水、废气等对大气、土壤、地表水、地下水的污染到了触目惊心的地步。

据统计，我国660多座城市中，约2/3的地下水遭到严重污染，流经城市的河流中有95%以上受到严重污染。大城市尤其是资源型城市上空悬浮的固体颗粒、二氧化硫、氮氧化物等有害物质严重威胁广大市民的身体健康<sup>147</sup>。

据环保部的数据，目前全国约1/5的城市大气污染严重，113个重点城市中1/3

<sup>147</sup>张忠华、刘飞. 当前我国城市病问题及其治理. 发展研究. 2012(2): 85

以上空气质量达不到国家二级标准。据中国气象局权威数据显示，2013年，全国平均雾霾天数为52年来之最，安徽、湖南、湖北、浙江、江苏等13个省份均创下“历史纪录”<sup>148</sup>。如今除极少数城市以外，地不分南北，人不分老幼，都对雾霾心有余悸。

另外，人口快速膨胀使生活垃圾迅速增加，由于垃圾处理装备建设缓慢，垃圾产生量与垃圾处理能力之间的矛盾突出，导致垃圾处理设施处于超负荷运行状态，不少城市遭遇“垃圾围城”。



令人窒息的雾霾



堆积成山的垃圾

## 二、“城市病”的产生原因

---

<sup>148</sup>吴冕. 警惕中国“大城市病”[J]. 生态经济. 2011(5): 19

我国“城市病”的成因是多元的,有城市发展理念、城市规划、城市结构方面的问题,也有资源配置方式的问题,还与城市化速度有关。

### （一）发展理念有偏差

多年来,我们在发展理念上有偏差。一是重“面子”轻“里子”。受以GDP为主的干部任用考核机制的影响,有些城市急功近利,大搞形象工程、政绩工程,重地上建设轻地下建设,重视看得见摸得着的“脸面工程”,忽视社会事业的协调发展。二是“以物为本”根深蒂固,“以人为本”轻描淡写。将城市建设等同于扩建城市道路、修建漂亮广场和豪华标志性建筑;将发展第三产业等同于建饭店、盖商场,对与老百姓生活息息相关的基础设施建设怠于改善。三是建设方案贪大求洋,一味追求“新、奇、特、最”,却很少考虑配套设施的建设和就业岗位的增加。理念的偏差导致公共设施缺乏、交通拥挤不堪、出行费时费力、上学难、就医难等诸多“城市病”越来越严重,城市居民的生活质量和幸福感每况愈下。



家长通宵排队入托

### （二）城市规划不科学

城市规划是建设美好城市的基础,只有规划具有科学性、合理性、系统性、前瞻性、权威性,城市建设才规范有序。然而,现实生活中,城市在发展中屡屡遭遇规划赶不上变化的尴尬,城市规划常暴露出短视、易变与不符合民意的弊病。

正由于我国城市规划欠科学,才导致“城市病”泛滥。我国城市规划的不科学、不合理主要表现在以下几个方面:

一是规划定位太低,缺乏长远眼光。一些交通规划低估了人口的增长和车辆

的增加，结果按规划建设设施刚建好不久就要升级改造；一些建筑规划定位不高，与整个城市的发展趋势不符，导致一些正当“壮年”的住宅、写字楼、地标性建筑面临终结的命运。

二是各专项规划之间缺乏统筹协调性。城市基础设施的相关部门之间缺乏沟通与协调，各自为战，这样不仅严重浪费资源，而且影响市容。例如：由于各行业的地下管线没有统一的规划设计，致使今天建，明天挖；这个部门修，那个部门拆。

三是规划设计标准和设计水平低下。我国大多数城市基础设施建设水平低，“逢雨必淹、内涝严重，城里看海”就是城市地下排水管道规划设计水平低的后果。与此相反，东京、伦敦、巴黎等城市的地下排水系统都是百年工程，巴黎的下水道系统更是绝世的伟大工程，享誉世界，下水道博物馆已经成为巴黎除埃菲尔铁塔、卢浮宫、凯旋门之外的又一著名旅游项目，这都得益于规划的高标准和高水平。

四是城市规划的执行缺乏连续性和严肃性。有的城市在建设过程中随意改动规划，特别是遇到领导换届时，经常“一届领导、一轮规划”，导致城市无序发展。

尽管由于发展中的一些不定因素，计划总是赶不上变化，但城市规划一定要遵照执行，不能认为“规划规划，墙头挂挂”，更不能把规划当“鬼话”。

### （三）城市结构不合理

“城市病”的产生与城市结构息息相关。首先，城市的产业结构不合理会引发“城市病”。如果一个城市的产业结构以高能耗产业为主、或者重工业与轻工业结构失衡、或者第二产业与第三产业比例失调、能源消费结构过度依赖煤炭等不可再生资源，污染严重、资源紧张等“城市病”必然产生。其次，空间结构不合理也是造成“城市病”的直接原因。一是城市自身内部的空间结构。合理的内部空间结构不仅有利于环境改善，还有利于扩大城市容量；二是城市体系的空间结构。如果一个地区的城市体系合理，大、中、小不同等级城市的空间布局合理，各城市之间相互依存，彼此之间的福利差距不大，就不容易产生“大城市病”。相反，如果城市空间结构不合理，核心城市的优势过于明显，与其它城市的差距太大，中小城市的人口必然要向核心城市集聚，许多人“宁要大城市一张床、不

要小城市一套房”，核心城市的“城市病”就难以避免。

#### （四）资源配置失衡

城市病产生的另一个原因是资源配置不平衡，这既包括城乡之间的不平衡，也包括大城市与小城市之间的不平衡。城市尤其是大城市在工资收入、社会福利、发展机会、生活便利程度等方面具有小城市特别是农村不可比拟的优势，形成了极大的城市集聚效应，而小城市和农村变成了发展的“洼地”。

亚洲开发银行的一项研究表明，在国际大都市北京和天津周围，就环绕着3798个贫困村、32个贫困县，272.6万贫困人口<sup>149</sup>。正是基于这些差距，大量农村人口才朝城市“挤”，小城市的居民才向大城市“涌”。城市的人口一旦超过城市现实承载力，就会引发“城市病”。试想，如果在农村能够赚到与城市里一样的收入，谁还愿意放弃农村的悠闲生活而抛家别子在城市里打拼？如果在小城镇拥有与大城市同样多的发展机会，谁愿意放弃小城市的“地主”不做而在大城市当“房奴”？显然，正是因为中国的城市特别是一线城市集聚了过多的资源，资源配置的不平衡才加剧了“城市病”。

#### （五）城市化速度过快

我国的城市化速度很快，简直就是“大跃进”。英国城市化水平从26%提高到70%用了90年的时间；法国从25.5%提高到71.7%，美国从25.7%提高到75.2%都用了120年。中国从28%提高到45%只用了15年，且以每年提高1%的速度递增，至2011年已经达到51.27%，在2035年将达到75%左右。可见，中国只用了英国1/2的时间、法国和美国1/3的时间，就走过了同样的城市化进程。<sup>150</sup>

中国的快速城市化诱发“城市病”集中爆发。一是因为城市盲目扩大，无视资源环境的承载能力，致使道路、学校、医院、住房及垃圾处理场等基础设施跟不上城市和人口的扩张速度。二是因为城市人口激增，而社会管理没有跟上，导致社会矛盾、社会问题凸现。

### 第四节 现代社会治理与“城市病”

<sup>149</sup>李长安. 不平衡发展是导致“大城市病”的诱因[N]. 京华时报. 2010-10-15(3)

<sup>150</sup>张经武. 意识、理念与策略：刍议“城市病”及其防治[J]. 城市. 2014(1):38

现代社会治理与传统社会治理的区别体现在很多方面，比如现代社会治理注重规划的科学性、前瞻性和权威性，避免发展的盲目性和随意性；现代社会治理倾向于管理与服务兼顾、“物”与“人”并重、城市与农村统筹，防止发展失衡；现代社会治理重视治理的系统性和整体性，杜绝“头痛医头，脚痛医脚”；……。在现代社会治理背景下，应该摒弃传统社会治理中的弊端，从发展规划、治理理念、资源配置、职能定位等多个方面来改进城市社会治理，尽快医治严重降低人们生活质量的“城市病”。

## 一、改进城市治理理念

思想决定行动，在错误的理念指导下，城市治理肯定会出问题。要医治“城市病”，必须有先进而科学的治理理念。因而，现代城市治理不应该沿袭一味追求GDP的老路，要树立“健康城市”理念，更多关注居民生活舒适度，将人们的生活质量和身体健康放在首位；不能继续“重建设、轻管理，重地上、轻地下，重形式、轻内容”；不能重蹈覆辙地重管制轻协商，重收费轻执法，习惯于依靠行政手段而不善于运用市场机制。现代城市治理，要防止和解决多头管理、政出多门、各自为战、有利争管，无利扯皮的问题；要加大对城市资源的保护和循环利用力度，最大限度地变废为宝和增强城市的可持续发展能力；要树立节能减排理念，鼓励绿色、低碳出行；要充分考虑资源条件，节约和集约利用土地、能源等资源，并根据资源和环境的承载能力，合理确定人口和用地规模，提升城市的品位和内涵。

## 二、科学制定发展规划

在城镇化加速发展阶段，要防治“城市病”，就必须科学规划先行，因为规划是城市发展的龙头，事关城市建设的长远大局。为此，一要遵循城市发展的规律，在总结和借鉴以往城市发展经验教训的基础上，科学制定城市发展规划。二要认真研究城市自身的优势、潜力与局限，既要充分发挥优势和挖掘潜力，也要给未来留下足够的发展余地，更要反对盲目贪大、浪费土地的现象。三要统筹规划，注重城市发展规划与区域规划、土地利用总体规划、重大基础设施建设规划之间的衔接，以防相互冲突。四要增强预见性、全局性，减少盲目性和短期行为。五要通过立法确立规划的权威性。在规划制定时，要依照《城乡规划法》广泛吸收公众参与并反复论证，以确保规划的科学性和可操作性；在规划实施阶段，要依

法依规，不能因领导或者其它因素的变化而随意更改，避免“规划规划，不如领导的一句话”的尴尬。总之，城市不是越大越好，而是要追求土地利用综合效能最大化，寻求城市便利性与宜居性的最佳平衡点，追求城市面积、容积率与人口规模的最优比例。规划的精准、全面和超前是最大的节约、最大的效益，规划的失误、遗漏和滞后是最大的浪费、最大的破坏<sup>151</sup>。

链接：

### 雾都涅槃

上世纪 40、50 年代，伦敦人口急剧膨胀，道路拥堵不堪，“贫民窟”泛滥。更可怕的是，由工厂、住户和汽车排出的烟尘和气体在低空大量聚积，“乌黑的、浑黄的、绛紫的，以致辛辣的、呛人的”雾霭成为健康杀手，伦敦成为闻名世界的“雾都”。特别是 1952 年 12 月 5 日至 8 日爆发的那场大气污染事件，让整个伦敦仿佛陷入世界末日。二氧化硫等大气污染物凝结成的高浓度硫酸雾，使许多市民患上了支气管炎、支气管肺炎、心脏病。据 BBC 报道，大雾期间有 4700 多人因呼吸道疾病死亡，其后数周内又有 8000 余人死于非命，合计死亡人数超过 12000 人，成为罕见的大惨案。史上最严重的惨痛教训引发了英国对发展方式的反思。1953 年，英国议会通过了《大气清洁法》，将城市居民的传统炉灶由使用煤炭改为使用天然气，将所有发电厂和重工业迁往郊区。1968 年，英国又出台了诸如《工作场所健康和安全法》等一系列空气污染防控法案，规定工厂必须采取最有效措施避免将有害气体排入大气，否则将面临罚款等严厉处罚，不服从的后果就是停产、取缔。如今，伦敦通过 50 多年的持续“治雾”已经摘掉了“雾都”的帽子，人们重见蓝天白云，许多人已经习惯在马路旁一边乘凉一边吃饭。

## 三、均衡配置公共资源

鉴于公共资源向大城市的高度集中是造成“城市病”的重要原因之一。要从根本上避免“城市病”，必须均衡配置公共资源。首先，逐步消除城乡二元社会结构，打破城乡分治格局，统筹城乡资源配置，缩小城乡差距，促进城乡一体化。如果城乡“一体化”了，在大城市以外也能找到发展机会，大城市对人们的吸引

<sup>151</sup>王格芳.我国快速城镇化中“城市病”及其防治[J].中共中央党校学报.2012 (10): 78

力必然被削弱，人们向大城市集中的意愿自然不会像昔日那么强烈。其次，尽快缩小地区之间的发展差距，实现国民经济的平衡发展，加强中西部地区和中小城市的基础设施建设，引导各种资源和生产要素向大城市以外的地区尤其是落后地区配置，将大城市从“资源高地”中解放出来。

链接：

### 没有“城市病”的德国

德国是一个国土面积 35.7 万平方公里、人口约 8200 万的国家，其人口密度是欧洲之最，工业高度发达并且城市化率超过 90%，可这样一个国家却从未患过“城市病”。究其原因，这与德国独特的城市化理念和城市均衡发展战略密切相关。德国的城市数量多且分布均匀，单个城市的人口规模并不大，形成了空间结构分散但人口相对集中的城市圈。德国大中小城市之间的公共服务、工作机会、工资收入、社会福利、教育水平、医疗条件等相差无几，小城镇的通讯、电力、供水等公共产品与大都市一模一样，购物场所、娱乐设施等一应俱全。每个城市都有各自的独特定位，比如柏林是文化和工业中心，慕尼黑是博览会之都和啤酒城，汉堡是生态最好的港口城市和贸易中心，多特蒙德是煤钢基地，斯图加特是汽车城，杜塞尔多夫是模特之都，法兰克福是金融中心，莱比锡是历史名城，科隆是媒体业中心、香水之都和化工中心。各具特色的城市让德国人对于居住地有多种选择，不必要朝大城市“挤”，“城市病”理所当然与之无缘。

## 四、构建合理城镇体系

防治“城市病”，要立足我国实际，遵循城镇发展规律，注重大中小城市协调、数量和质量并举、职能与等级匹配，构建科学合理的城镇体系。控制大城市规模，紧缩其内部空间，控制其外部边界，防止大城市发展成为“巨无霸”。积极发展中小城市，尤其是依托中西部地区的县城发展县域城市，引导流动人口向中小城市分流。努力建设城市群，防止城市功能过于集中，避免城市过于分散而

带来的重复建设和土地浪费，疏解城市职能，促进人口有序多向流动。

## 小 结

本章共分四节。第一节描述了城市社会的特性，包括城市社会结构、城市人口结构、城市家庭结构、城市居住结构、城市社会分层、城市社会组织和城市生活方式。第二节阐述了城市社会治理的现状，主要包括城市社会治理的嬗变、现行城市社会治理体制的弊端和城市社会治理面临的挑战。第三节首先从人口膨胀、交通拥堵、房价飙升、资源紧张、环境恶化等方面展现了城市病的具体表现，然后分析了城市病的产生原因。第四节从改进城市治理理念、科学制定发展规划、均衡配置公共资源、构建合理城镇体系等方面探讨了城市社会治理的路径。

# 第八章 怎样完善农村治理？

## 第一节 社会变迁与农村治理演变

### 一、社会变迁的涵义

社会变迁是社会学研究领域中的一个重要组成部分，是指一切社会现象发生变化的动态过程及其结果，是社会的发展、进步、停滞、倒退等一切现象和过程的总和。广义的社会变迁泛指一切社会现象的变化，狭义的社会变迁特指社会结构的重大变化。社会变迁的种类很多，按照变迁的内容可分为：自然环境变迁、人口变迁、经济变迁、社会制度和结构变迁、社会价值观的变迁、生活方式的变迁、文化变迁、科技变迁等；按照变迁的形式可以分为：社会整体和局部的变迁、社会的渐变与突变、社会的进步与退步等；按照变迁的发生地域，可以分为城市社会变迁和农村社会变迁。

### 二、我国农村治理的变迁

“治理”一词源自于古典拉丁文或古希腊语的“引导领航”一词，原意指统理、引导或操纵之行动或方式，“治理”一词主要被限用于与“国家事务”相关之宪法议题和法律活动，以及(或)限用于处理各类利害关系人的特定机构或专业单位。20世纪90年代，全球治理委员会的治理定义：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。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的过程。它有四个特征：治理不是规则和活  
动，是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门和私人部门；治理不是制度，而是持续的互动。<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup>王培刚、庞荣.国际乡村治理模式视野下的中国乡村治理问题研究.233 网校论文中心.[2006-05-30]

农村治理作为农村政治学中的一个新概念，自 1998 年提出以来，其内涵与外延都获得了极大丰富和发展，已经构成了政治学中的一个理想术语。具体而言，农村治理是农村公共权威运用农村治理权力，处理农村社会事务，对农村进行组织、管理和调控，构建农村秩序，推动农村社会有序发展。值得一提的是，在农村治理的逻辑结构中，农村治理权力是最为核心的概念，它不能简单等同于社会自治权力，更不能将它直接与国家权力划等号，它是国家公共权力和农村社会自治权力共同作用的产物。

考察我国农村治理的历史变迁，需要从两个方面去认识和把握：一方面要从农村社会与政府两个层面去认识；另一方面要从“自治”和“行政”两条主线去把握。

### （一）乡里制的萌芽和形成

中国农村治理的第一阶段是乡里制。夏商周时，就出现了乡里制度的萌芽，乡设于“国”即西周国都地区，遂设于“野”即国都以外的地区。当时，乡、党、邻、里是四种最基本的组织形式，其中乡级成为两千多年来经常沿用的行政区划形式。但是，与其说它们是一种基层组织形式，还不如说是一种和军事编制与户籍编制相交杂的居民管理形式。春秋时期，乡里制度继续保留下来。战国时期，随着各诸侯国国土面积的扩大，先后出现了县和郡。特别是“郡县制”在各国推行后，乡、里以上行政组织逐步初具雏形，乡里成为基层行政组织，乡里制度已是范型初具。秦汉时期实行郡县制，朝廷命官至郡县而止，其乡里制度则逐步成熟。秦统一六国后，将全国划分为 36 个郡，郡下设县，县下置乡、亭、里为基层政权组织。西汉基本沿袭前制，但其乡里组织在结构与功能方面更趋细致完善，西汉建立了乡、亭、里三级组织，并以十里为一亭，十亭为一乡。魏晋和南朝主要是沿袭汉制，实行乡、亭、里制，而北朝由于战乱频仍、社会动荡不安，不少百姓背井离乡，聚集开发新的地方，形成有别于原来的“里”的村落，村坞开始逐渐取代里伍，成为乡治的基本组织形式。<sup>153</sup>

### （二）从乡里制向保甲制、乡官制、职役制的过渡

---

<sup>153</sup>唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏. 中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁. 江汉论坛. 2011 (03).

中国农村治理的第二阶段是由乡里制向保甲制、乡官制和职役制的转变时期，大致为隋唐两宋时期。

隋朝建立伊始，其乡村治理制度是族、闾、保三级制。较之前朝旧制，保一级为新设的最基层的组织，取消了乡一级，并改坊为里。随后族、闾、保三级制又被改为乡、里两级制，乡制得以恢复。唐代实行的是乡、里、村三级制。村在中国历史上正式作为一级基层管理组织而出现。唐代法律对村正的职责也有明确的规范，村正、坊正主要是维持村内社会治安、进行基层管理。唐朝村制度的实施富有创意且卓见成效，从立国之初即开始推行。村制度的推行，是对魏晋以来三百年间离乱局面的一次大整合，是国家力量向基层社会进一步渗透的有力举措。五代十国的农村治理制度主要是沿袭隋唐，实行乡、里、村制或乡、团、里制。北宋初期县以下为乡，仍实行乡里制，北宋中后期特别是王安石变法实行保甲制度后，乡里制度发生了重大变化，乡村权力越来越多地被上调到更便于中央直接控制的州县官吏的手中。<sup>154</sup>

### （三）保甲制和职役制的混合模式

中国农村治理的第三阶段是从王安石变法至清代，乡里制度转变为职役制，县为基层行政组织，县以下实行以代表皇权的保甲制度为载体，以体现族权的宗族组织为基础，以拥有绅权为纽带而建立起来的乡村自治政治。

宋代王安石厉行变法，在全国推行保甲法后，北宋通过明确的分管部门来推行保甲制度，并先后颁布《畿县保甲条制》、《五路义勇保甲敕》、《开封府界保甲敕》等法令来规范和保障保甲制度实施。南宋时期，保甲制度在调整中继续推行。元代治理制度基本上推行的是唐代的乡里制和金代社制的混合管理模式，并出现了都图制（它是对宋代乡都保制的因袭，并设置村社之约，以处罚之法来进行管理）。明代北方的农村制度有着金元的乡里制和社制的色彩，而南方则深受宋代都保制的影响，明初里甲制为主明代中后期里甲制开始走向衰落，取而代之的是保甲制。清代的乡村治理制度基本因袭前朝，继续实行前明的保甲、总甲制。清中叶以后，随着土地兼并的强化，人口的大量流动，商品经济的发展，清朝政府开始改变赋税政策，改行“摊丁入亩”，里甲制赖以存在的基础被破坏，

---

<sup>154</sup>唐鸣、赵鲲鹏、刘志鹏. 中国古代乡村治理的基本模式及其历史变迁. 江汉论坛. 2011 (03).

清代保甲组织功能进一步强化，除承担人口管理、互保连坐、治安报警任务外，还承担一切地方公务管理，成为发挥行政职能的地方基层行政组织。

保甲制削弱了乡里社会的自治色彩，表明了专制国家对乡里社会基层渗透的增强。至此，乡里制度真正地转变为了职役制，中央集权政治体制得到进一步强化。乡和里的地位沦落，尤其是乡一级，其作用几乎已经近于财政区划的性质，不再具有一级行政组织的职能了。乡里之长由领取薪俸的乡官转向具有强制性徭役的职役，沦为差役之人，事务而由县令直接定夺。明朝乡约制度进一步与保甲制度相结合，使得百姓受到更加严密的社会控制，保甲制取代乡里制，职役制取代乡官制，使得明代农村治理结构的自治性质大为降低，其治理功能也被大为削弱。

#### （四）乡里制度和保甲制度的瓦解

近代以后，国家权力逐步向农村社会渗透，农村治理中行政化倾向逐渐压倒自治化倾向。从19世纪中叶开始，延续了两千多年的官僚帝国遭遇了前所未有的危机，在外部列强和内乱的打击下，清朝政权和制度的统摄能力被大大削弱，农村社会的权力组织趋向解体。20世纪初的清王朝进行了一场乡村改革，于宣统五年实行新政，1909年颁布《城镇乡地方自治章程》，传统的乡里制度、保甲制度被乡镇地方自治所取代，新政试图将国家的行政权力向下延伸，以重新整合日益涣散的农村社会。其后，北洋政府和民国政府受其影响继承了这一理念，于1914年12月颁布了《地方自治试行条例》，1919年9月颁布了《地方自治条例》，1921年7月，公布了《乡自治制》等规则，其后国民党政权虽重拾保甲制，但旋即被新政权以摧枯拉朽之势废止。

#### （五）建国初期的“议行合一”制和“政社合一”制

1949年新中国成立后，由于要实现工业化、城市化，这就决定了新中国需要将更多的、在旧时代属于地租性质的国民收入转化为工业资本，需要更多的农村劳动力转化为工业化和城市化所需的人力资源。由此决定了新中国政府不得不采取强有力的措施从农村汲取财富，于是，出现了由乡政权作为农村的基层政权来对农村的各项事务综合治理的“议行合一制”的治理模式。

中华人民共和国成立后，政务院于1950年12月颁布了《乡（行政村）人民代表大会组织通则》和《乡（行政村）人民政府组织通则》，确认行政村和乡为

一级地方政权机关，在土地改革未完成的地区，乡农民代表大会或乡农民代表会议代行乡人民代表大会的职权。建国初期，行政村（一般由若干自然村构成）同乡一样，同属农村基层行政建制，村政府也与乡政府一样，均为基层政权。村人民政府的职权规定为：具体执行上级政府的决议和命令；具体实施村人民代表大会通过并经县区人民政府批准的决议案；根据上级政府的政策与制度，办理村中一切事宜；掌握与管理村财政的收支；统一领导和检查村人民政府各部门工作及向人民代表大会作工作报告。

此后，国家开始对农村社会大规模的改造，这次改造不同于历史上的任何一次变革，提出了“以粮为纲”、“以钢为纲”和“超美赶英”的口号。为保证“以粮为纲”、“以钢为纲”和“超美赶英”目标的实现，在农村掀起“大跃进”和人民公社化运动，处理城乡关系的指导思想也随之发生了重心转移，农业集体化改造和人民公社化运动彻底打破了农村社会固有的结构，清除了农村社会的传统，在此基础上重新构建了一种崭新的社会控制和治理模式，这就是以生产队—生产大队—公社为基础的“人民公社”制度。国家通过互助组、初级合作社、高级合作社等形式，对农业逐步进行集体化改造。特别到了高级合作社，集体经济组织已基本上掌握了农村基本的生产和生活资料，农民的附属性已基本上形成，实行更为严格和系统的政社合一体制的条件已经成熟；以《关于在农村建立人民公社问题的决议》为标志，“人民公社化”在高级农业生产合作社的基础上进一步联合组建而成，生产资料分别归公社、生产大队和生产队三级组织所有，“政社合一制”正式形成。

## （六）改革开放后的“乡政村治”

十一届三中全会后，中国社会进入改革开放的新时期，以家庭联产承包责任制为特征的农村经济体制变革，从根本上冲击了人民公社体制，也冲击了农村政治社会体系，政府适时作出调整，撤销人民公社体制代之以“乡政村治”模式：也就是改公社为乡镇政府，作为国家农村基层政权，乡以下用村委会和村民小组代替原生产大队和生产队，实行村民自治。1982年的《中华人民共和国宪法》用国家根本大法的形式，确立了村民委员会的法律地位，明确规定村民委员会是农村基层社会的群众性组织，进而指出农村管理实行村民自治的基本形式。由此，全国农村绝大部分地区逐步建立村民委员会，村民自治制度初步形成，中国共产

党十三大进一步肯定了村民委员会的自治功能。村民自治这一制度是在 1982 年《村民委员会组织法》颁布实施后逐步在全国农村推进，并得以不断完善。某种意义上说，村民自治制度是继人民公社制解体后乡村治理模式的一次重大改革创新。村民自治制度发展至今，无论在广度还是深度上都已经取得了巨大进步，因而也成为当前政府农村工作的一项基本政策，也是农村的一项基本社会管理体制。<sup>155</sup>

## 第二节 新型城镇化背景下的农村治理

### 一、新型城镇化的基本内涵

城镇化是现代社会发展的一个基本走向，也是一种必然趋势。然而，对新型城镇化的理解，则需要超越传统城镇化的范畴。传统城镇化模式主要是人口向城镇的聚集，伴随着城镇的发展，农村走向衰落和终结。新型城镇化的基本内涵是以科学发展观为指导方针，坚持“全面、协调、可持续推进”的原则，以人口城镇化为核心内容，以信息化、农业产业化和新型工业化动力，以“内涵增长”为发展方式，以“政府引导、市场运作”为机制保障，走可持续发展道路，建设城乡一体的城市中国。

### 二、新型城镇化背景下农村治理面临的挑战

新型城镇化背景下，农村的社会结构、人口结构、职业结构、收入结构等方面都发生了很大变化，给农村社会治理带来挑战。

#### （一）人口流动加剧，增加了社会治理难度

随着新型城镇化进程的加快，城镇较好的生活和居住环境，便利的交通和更多的发展机遇，吸引越来越多的外来人口和农村居民不断涌向城镇。随着城乡人口的大规模迁移至城市以及大量农民被就地城市化，原有的农村社会管理模式被打破，农村社会管理中的一些深层次矛盾和问题不断显现，增加了农村社会治理的难度。

比如流动人口数量多、规模大、动态性强，难以进行管理；大量农村青壮年劳动力的外出，留下了大量留守人口，随之产生严重的留守问题；一些党员外出

---

<sup>155</sup> 吕文涛. 新中国乡村治理模式变迁 60 年的回顾与展望[J] 延安党校学报. 2010 (2) 25-1

打工或者经商，与党组织之间的关系松散；农民外出后，其计划生育状况无从得知；等等。面对这种情况，农村基层政府既缺乏相关管理经验，又没有相应的配套治理机制，有些基层政府甚至束手无策，放任不管，导致社会治安水平下降，犯罪率提高，居民安全感严重降低。<sup>156</sup>

## （二）公共服务供给不足，社会矛盾凸显

传统的农村社会管理以政府为主体，公共产品和公共服务的提供范围较小，仅保持在维护社会稳定的基本状态，由政府包揽一切必要的社会管理活动。在快速城镇化过程中，大部分基层政府仍然沿用这种方式。随着经济发展水平的提高，农村居民对现代文明的渴望越来越强烈，也必然要求政府提供更多的公共产品和公共服务。长久的农村社会管理习惯，使基层政府难以迅速转变社会管理的观念、内容和方法，而仅靠农村基层政府的工作人员，也无力提供居民需要的所有服务，这就导致社会矛盾不断积聚，主要集中在两个方面：一是民生问题，如就业、教育、医疗、养老等方面；二是综合治理问题，如治安管理、环境治理与保护、基础设施建设、文化建设等。<sup>157</sup>

## （三）乡村人才缺乏，治理能力较弱

随着大量青壮年劳动力的外流，农村党组织和村民自治组织中出现人才青黄不接的现象，直接参加社会治理的工作人员年龄结构很不合理，老化严重。同时，由于乡村干部的工资待遇偏低，退休后的保障水平不高，严重降低了农民当乡村干部的积极性。另外，现有农村基层干部，无论是文化素质，还是从事社会治理工作的专业理论知识都相对缺乏，面对不断提升的居民服务需求，难以找到合适的解决方式，创新能力较弱。

## （四）农村基层组织凝聚力下降，执行力不强

部分农村党支部、村委会萎缩或瘫痪，造成农民入党难，开展活动难，有的村庄多年来没有发展一个党员，就是发展起来的党员也是有“脸气”、有“关系”的群众，而且都怀有一定的“政治”目的；个别党员干部的威信力下降，农村缺

---

<sup>156</sup> 徐盼. 新型城镇化背景下基层社会管理创新途径探析. [人民网—中国共产党新闻网](#). [2013-07-30]

<sup>157</sup> 徐盼. 新型城镇化背景下基层社会管理创新途径探析. [人民网—中国共产党新闻网](#). [2013-07-30]

乏甘愿吃亏、作风正派的党员干部，缺乏能带领群众脱贫致富的“领头羊”；村干部的主要工作演变为协助乡镇政府工作，关心村集体的事情少了，加之一些村干部工作方式简单粗暴，导致群众产生了抵触情绪，从而消极服从基层组织的社会事务管理；个别村委会已经蜕变为收缴农民合作医疗金、养老金的工具，除了开展秸秆禁烧、计划生育外，自治功能日渐萎缩。<sup>158</sup>

### （五）人口空心化，虚化了治理主体

我国农业不仅产业单一、就业吸纳力弱，而且生产效率低、务农收入少，农业就业缺乏吸引力，所以大量农民离乡入城寻求新发展。由于农民进城务工既不能同工同酬，也不能享受同等的公共服务，出于经济成本的考虑，只能把部分妇女、小孩和老人留在农村。因而随着我国城镇化的不断提速，农村人口空心化问题日渐突出。留守的大量妇幼老弱病残人员，不仅无法承担起农业生产和乡村建设的重任，而且也实际虚化了村民自治。由于大量农村青壮年常年进城务工，很多农村地区不仅组织耕种收割等农业生产活动和农村基础设施建设困难，就连每年召开一次村民(代表)大会都成了问题。常年留守农村的妇幼老弱病残人员囿于身体、文化素质和年龄等原因，既无参与村集体活动的积极性，也无参与监督的可能。如此，村民自治既面临着主体虚化的现实，也面临着异化的危险。作为我国当前农村治理的基本模式，乡政村治重在村治，所以农村人口的空心化客观上虚化了农村治理的主体。<sup>159</sup>

### （六）集体经济衰败，弱化了经济基础

1978年以后，随着农村家庭联产承包责任制在全国范围的推行，政社合一的人民公社体制迅速解体，先前举办的各类社队企业也大多名存实亡。上世纪80年代中后期曾一度异军突起的乡镇企业，及至90年代中后期则陷入发展困境，至今大多破产倒闭。当前，除少数资源丰富的村或者城郊村的集体企业发展较好、集体经济实力较强之外，大多数农村地区的经济基础十分薄弱，甚至债台高筑。农村集体经济和乡镇企业的衰败，一方面直接导致吸纳就业减少，务工农民不得不远走他乡，农村出现人口空心化，另一方面也影响了农村基础设施和公共服务项目的建设。目前，我国农村基础建设资金的基本来源除政府的不定期拨款和少

<sup>158</sup>闫景铂. 城镇化背景下的乡村治理——以基督教在农村的传播为例. 中国乡村发现网. [2014-4-11]

<sup>159</sup>郑万军. 城镇化背景下乡村治理的四大困境. [2014-03-27]. 社会科学报

数社会捐助外，主要依靠村集体自筹，所以村民享有公共服务的水平很大程度上依赖于村集体经济的实力。显然，在农村公共基础建设和服务项目未纳入政府公共财政支出保障之前，村社集体经济和乡镇企业的总体性衰败，无疑弱化了乡村治理的经济基础。<sup>160</sup>

### （七）基层腐败滋生，侵蚀了治理根基

当前农村基层腐败问题比较普遍，既有侵占、截留、挪用集体财产，贪污惠农资金、物资、征地补偿款，非法侵占、买卖农村土地、山林、荒山等集体资源现象，也有吃拿卡要、借大操大办敛财等现象，林林总总，不一而足。农村基层腐败虽然普遍，但大多涉案金额较小，而且很多时候和农村人情世故掺杂在一起，加之农村熟人社会和末端监督不力的原因，故一般既不为民众所举报也不为上级所重视，除非事情“闹大”。据访谈，农民对这种“苍蝇式”腐败既习以为常、熟视无睹，认为“哪儿都一样”，又内心深恶痛绝，抱怨上面不查不管。可见，农民对农村基层腐败的表面容忍，既是出于个人理性考虑，又是基于现实无奈的反应，更多表现的是对农村干部的失望和不信任。无疑，农村民众这种心理的广泛存在，正日渐侵蚀着我国农村治理的合法根基。<sup>4</sup>

## 第三节 农村社会治理面临的困境

当前农村社会治理面临的最大问题是制度解构与重构转换中出现“真空”，在这新旧制度转换的关键期，农村社会治理出现了某种失范，在改革思路上出现一些摇摆不定和相互冲突的现象，所面临的困境大致存在以下几个方面：

### 一、政府管理与村民自治的矛盾

随着村民自治的实施，国家权力从乡村收缩，农村基层组织控制力减弱。村民自治组织代替原有国家权力在乡村的职能，实行村民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，但由于农民参与意识和能力不足，以及相关配套措施不健全，一些地区出现了基层村委会瘫痪或半瘫痪的状况，自治无序化现象并不少见。在村委会选举中，贿选、暴力、威胁等不正当竞争手段时有发生。面对这种情况，

<sup>160</sup>郑万军. 城镇化背景下乡村治理的四大困境. [2014-03-27]. 社会科学报

一些乡镇政府对村民自治活动进行干预，如直接控制村委会选举过程，指派、选派候选人，随意免去村民直接选举产生的村委会组成人员等，这就造成了乡镇政府控制与村民自治的矛盾。村民自治到底应该怎样推进，是放手还是控制，始终是一个两难的问题。<sup>161</sup>

## 二、政府包揽与简政放权的困扰

尽管强调政府职能转变，但政府究竟应该管什么、怎么管、管到什么程度，什么事情应该放，放到什么程度，仍然是一个不很清楚的问题。多数地方政府还是延续着“大政府”的惯性，对社会管理采取包揽的态度，但实际上很多问题却管不了，因而出现很多“失灵”状况。一些地方恶霸势力趁虚而入，为非作歹、祸害百姓。正是由于政府社会管理职能弱化，统揽无力，导致农村社会整合能力低下、社会矛盾处理滞后等一系列的问题。由于政府直接面对社会，加上历史形成的传统习惯和心理依赖，农民遇到问题往往都去找政府，使政府疲于应付各种社会问题，还容易使部分群众产生与政府的对立情绪。另一个现实问题是，即使政府有些事务想放手，却找不到可以接棒的社会组织。民间组织数量过少、能力参差不齐、管理不规范、可信度不高等问题也困扰着政府部门的职能转变。<sup>162</sup>

## 三、政府利益与农民利益之间的博弈

一个好的社会管理不是没有问题，而是能够正视和解决问题；一个好的制度不是消灭冲突，而是能够容纳冲突，并用制度化的方式解决冲突。在社会转型、体制转轨、价值观转变、利益多元的大变动时期，农村各类矛盾一直呈上升趋势，尤其是，随着城镇化的加速，一些地方政府出于政绩和增加本级财政收入的考虑，或依赖土地财政、大力征地卖地，与民争利，或盲目招商引资，牺牲环境和农民利益，导致农民与基层政府间的张力加剧，严重影响了农村社会的稳定与和谐。随着农民的权利意识的显著提高，维权行动明显增多，可是，在农民权益诉求和保障机制不健全、维权渠道有限且不通畅的情况下，很多矛盾不能在源头得到及时有效的化解，长时间累积集聚甚至发酵，最终酿成事端，因而，近年来各类农村群体性事件呈高发态势，官方统计数据逐年攀升，基层政府维稳压力剧增，维

---

<sup>161</sup>广东省社科院社会学与人口学研究所. *农村社会管理的困境与出路*. 中国论文网. [2012-11-28]. <http://www.xzbu.com/3/view-3696094.htm>

<sup>162</sup>广东省社科院社会学与人口学研究所. *农村社会管理的困境与出路*. 中国论文网. [2012-11-28]. <http://www.xzbu.com/3/view-3696094.htm>

稳开支也逐年增加。<sup>163</sup>

## 四、司法救助与政治救助的本末倒置

当前一个耐人寻味的现象是，面对不断增加的农民上访和农村群体性事件，地方政府在处理问题的时候，往往在政治救助与司法救助的选择中犹豫，一方面希望群众能通过法律渠道解决矛盾冲突和纠纷，另一方面又大量地运用政治救助手段。而上访群众很快就发现，通过越级上访和聚众闹事的方式，经常都能促使一些问题得到落实解决。在目前的维稳信访考核机制下，地方政府往往对越级上访和群体性事件顾虑重重，因而采取很多非法制化的政治救助手段息事宁人，甚至认为“搞定就是稳定”，“摆平就是水平”。这反过来又助长了部分群众“不闹白不闹，闹了不白闹”的心理，弱化了人们的法律意识：人们对司法救助的期望值下降，却对政治救助的期望值上升；通过政治途径解决问题的可信度提高了，而通过司法途径解决问题的可信度却下降了。这就陷入了一种恶性反向循环状态：地方政府越是害怕，部分群众越是喜欢越级上访和聚众闹事；事情闹得越大，地方政府就越害怕。

## 五、个体分散与组织整合的冲突

农村实行家庭联产承包责任制以后，由于农民的组织化程度低，农民处于无组织可依托的状态，农民个体既无法形成自己的话语权，更不能很好地维护自己的利益。一旦他们的利益受到侵害，大多数农民会选择忍气吞声，但也有一部分农民采取极端措施来表达利益诉求，导致大规模的群体性事件，给社会稳定带来负面影响。然而，一些地方领导又总有摆脱不了的政治心理阴影，对农村社会组织的发展存有戒心，因而缺乏培育发展农村社会组织的主动性和积极性。<sup>164</sup>

### 第四节 完善农村社会治理的路径

农村社会治理是一项综合性的系统工程，涉及社会不同领域和各个环节，既包括现实社会领域，也包括虚拟社会领域；既包括社会组织等社会实体，又包括社会关系等社会软体；既涉及各个层次的社会群体，也涉及不同地域的基层组织。只有综合系统的改革措施，才能深入到社会的各个领域，不留空白点。未来农村

<sup>163</sup>广东省社科院社会学与人口学研究所. *农村社会管理的困境与出路*. 中国论文网. [2012-11-28]. <http://www.xzbu.com/3/view-3696094.htm>

<sup>164</sup>广东省社科院社会学与人口学研究所. *农村社会管理的困境与出路*. 中国论文网. [2012-11-28]. <http://www.xzbu.com/3/view-3696094.htm>

社会治理制度重构的重点，是要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、自治主导、法治保障”的格局。为此，需要从政府、社会、民众三个维度进行探索，完成以下改革创新任务。

## 一、充分发挥政府的引导作用

在新型城镇化进程中，基层政府在农村社会治理中应从主导转为引导，政府职能要从管理转变到服务，把贴近群众、服务群众作为强化治理的着眼点。为此，首先，要厘清政府什么该管，什么不该管，重点解决政府社会管理缺位和越位的问题，实现农村社会的稳定和秩序化。其次，要切实转变政府职能，建立健全农村社会治理体制与机制，培育合理的农村社会结构，构建公平公正的利益关系，化解社会矛盾冲突，维护社会秩序，促进社会稳定。

## 二、努力促进治理主体的多元化

在急剧的社会变迁中，农村会出现各种难以预料的问题，遇到各种不期而至的风险。因此，必须建立一个具有灵活性同时又具有强大能力的基层组织体系来应对现代化进程中可能出现的各种问题、风险或危机。因而，要从居民需求出发，以为民、便民、利民为原则，充分调动社会各方参与社会治理的积极性，推进农村社会治理主体的多元化。

一是发挥农村自治组织的主导作用。在村民自治制度环境下，农村社会治理很大程度上依靠农村自治组织，因而需要培育自我治理能力，不断扩大社会自治的社会空间。

二是充分发挥群团组织作用，积极培育民间社会组织。加强政府、社会组织之间的合作与协同，发挥好社会组织在社区治理中的作用，从社会组织的自我发展、自我治理和自我完善角度，加快组建农村社会组织服务中心的试点工作，使其成为本地区社会组织治理和服务的枢纽，在经济、教育、体育、文化等有条件的领域，建立枢纽式治理和服务模式，完善功能定位、运作机制和资源保障。

三是鼓励和引导村民积极参与社会治理。农民是农村社会生产和社会生活的主体，农村各项事业的发展都离不开农民，都需要广大农民的积极参与，所以，在农村社会治理过程中要重视“公众参与”，通过民主恳谈、民情沟通、民主听政等民主管理方式，拓宽社情民意表达渠道，让村民直接参与民主决策。

## 三、高度重视农村社会治理人才队伍建设

高素质的治理人才是提升农村社会治理水平，保证社会治理工作顺利开展的重要前提，所以，有必要适时创新人才管理机制，把建设一支职业化、高素质的社会治理工作者队伍作为一项重要工作。为此，一要创新人才选拔机制，将社会公开选拔、招聘等途径与直接选举相结合，选聘一批懂业务、知情况、有创造力、有责任感的社会管理和专业服务人才，充实干部队伍；二要加大人才培养力度，定期对社会管理人员进行业务知识和职业道德培训，以全面提高社会管理人员的综合素质；三要提高社会管理人员的福利待遇，使其能专心工作、认真工作、积极工作；四要建立完善针对农村社会治理人员的考录考核、奖惩、民主评议、晋升等制度，明晰社会治理人员的工作职责和职业发展路径，进而吸引人才、留住人才、用好人才。

#### 四、根据经济发展水平选择治理模式

农村社会治理是一个历史过程，转型期农村社会治理也是一个探索的过程，既需要好的管理体制和治理模式，也需要好的机制和运行环境，只有各方面协调发展，才能有好的前景。所以，农村社会治理可以根据各地不同的经济发展水平来选择不同的治理模式。例如：在经济较发达的农村地区，采取自治型治理模式。经济较发达的农村地区，利益格局日益复杂化和多元化，在公共权力的配置与运作上，强调民主的参与和多元的分权，注重权力的双向互动运行，需要国家的法律、法规来加以调整与平衡，所以，自治更适合。在经济欠发达的农村地区，采取国家主导型治理模式。在经济欠发达的农村，自治力量薄弱，农村发展离不开政府的支持和推动，所以社会治理既要社会的能动性，更要强调行政的主动性，这需要将行政力量合理化融入农村治理，实现行政与自治的无缝对接。

## 小 结

本章共分四节。第一节阐述了农村社会治理的变迁历程，比如乡里制、保甲制、议行合一、“政社合一”、乡政村治；第二节论述了新型城镇化背景下的农村社会治理面临的挑战，比如人口流动加剧，增加了社会治理难度；公共服务供给不足，社会矛盾凸显；乡村干部人才缺乏，治理能力较弱；农村基层组织凝聚力下降，执行力不强；人口空心化，虚化了治理主体；集体经济衰败，弱化了经济基础；基层腐败，侵蚀了治理根基。第三节阐释了农村社会治理的困境，比如

政府管理与村民自治的矛盾；政府包揽与简政放权的困扰；政府利益与农民利益之间的失衡；司法救助与政治救助的本末倒置；个体分散与组织整合的冲突。第四节从充分发挥政府的引导作用、努力促进治理主体的多元化、高度重视农村治理队伍建设、根据经济发展水平 选择治理模式等方面探讨了完善农村社会治理的对策。

# 第九章 如何消除社会贫困？

## 第一节 社会贫困的实质及成因

### 一、社会贫困的实质

#### (一) 贫困内涵的演化

伴随着贫困问题的产生，人类很早就开始对贫困进行研究。由于贫困问题的复杂性，贫困研究涉及经济学、政治学、社会学等许多学科；由于贫困问题的过程性、差异性和具体性，贫困在不同的国家和地区有不同的定义，加之研究者的主观因素影响，关于贫困问题的内涵和实质有各种不同的理解。

从历史的角度看，贫困在不同的社会发展阶段具有不同的特点。在农业社会，人们把贫困的原因归结为命运，认为贫困是自然而然的現象。我国传统文化倡导安贫乐道，西方文化发展初期，亚里士多德认为穷人和富人之间存在着相互依存的关系，穷人受富人的统治和管理是理所当然的。这种思想对人类社会的影响深远，即使在近代社会依然可以看到这种思想的影子。例如在近代社会持有社会进化论观点的学者认为贫困是“适者生存、优胜劣汰”的产物。

随着资本主义的兴起，生产力取得了巨大发展，物质财富急剧增加，与此同时，贫困差距扩大，贫困问题突出。在此背景下，贫困问题受到了越来越多的学者关注，对贫困问题的认识不断深化。最初，大部分学者通过收入来对贫困进行界定。Booth 认为贫困是指没有能力支付“生活必需品”的人。<sup>165</sup>Bowntree 以必须满足“生理效率”的收入作为分界线，以此划分贫困和非贫困。这个定义主要以食物消费为主。<sup>166</sup>随着研究的深入，学者们逐渐认识到，贫困是多种因素共同

---

<sup>165</sup> Holman R. POVERTY Explanations of Social Deprivation [M]. Mar in London: Roberlson & Company Lid, 1978.

<sup>166</sup> Holman R. POVERTY Explanations of Social Deprivation [M]. Mar in London:

作用的结果，不仅包括收入，而且包括政治权利、文化、教育等。社会学家和政治学家将贫困的本质归结为制度和文化的原因，经济学家将贫困的本质归结为经济方面的原因。Townsend 认为在现代社会，不仅要考虑个人的营养需求，而且要考虑他对教育、住房和安全的需要。贫困应该被定义为一种状态，处于这种状态下的个人和家庭其所拥有的资源少于社会个人和家庭平均支配的资源，事实上他们被排除在一般社会成员应具有的正常的生活方式和习惯之外。<sup>167</sup>

贫困有没有准确的内涵？随着经济社会的不断发展，人们逐渐开始认识到了贫困的本质。

贫困不仅仅是收入不足的结果，更是能力不足的结果。1990年《世界发展报告》将贫困的外延扩展为收入贫困和能力贫困，认为贫困主要是由能力的欠缺而导致不能达到最低生活水准。1996年的《人类发展报告》认为与收入不足相比，贫困更重要的原因是能力的不足。关于贫困的最新研究将贫困划分为三个层次：生产方面、安全方面和能力方面。

在不同的国家、不同的地区，不同的生产力水平条件下，贫困的内涵和外延也不同。所以，很难给贫困下一个标准的定义。在对贫困内涵的演化进行分析的基础上，本文认为，贫困是由于制约社会个体或社会整体发展的因素存在而造成的生存困境。造成贫困的原因不仅仅包括物质方面，而且包括经济方面；不仅包括经济因素，而且包括社会因素。因此，有必要对贫困的实质进行探讨，找出造成贫困的根本原因，从而有利于贫困问题的解决。

## （二）贫困的实质

虽然贫困是在多种因素的作用下形成的，但是贫困的根本原因是能力的缺乏。阿玛蒂亚·森认为贫困问题反映的不是一个人所拥有的资源，而是他能否有效利用这些资源以满足自己的基本需要。贫困本质的解释不能以经济资源占有的

---

Robertson & Company Ltd, 1978.

<sup>167</sup> Lee P, Murie A. Poverty, Housing Tenure and Social Exclusion[M]. Bristol: The Policy Press, 1997.

多寡为标志，必须要以人们取得收入、社会地位和其他生活条件的能力来研究。<sup>168</sup>阿玛蒂亚·森认为站在主体可行能力的角度将贫困界定为“基本可行能力的被剥夺”，而不仅仅是收入的微薄。<sup>169</sup>能力的内涵是：“反映一个人可以实现的可选择的功能的组合，借此他或者她能够挑选一个集合”，“一个人的‘可行能力’（能力）指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动的组合。可行能力因此是一种自由，是实现各种可能的功能性活动组合的实质自由（或者用日常语言说，就是实现各种不同的生活方式的自由）。”<sup>170</sup>能力是一个人的自由的体现，在条件相同的情况下，能力与自由成正比。

阿玛蒂亚·森认为对贫困进行鉴定的标准是能力的剥夺，能力剥夺与收入微薄相比，更容易造成贫困。因为可行能力被剥夺的人不能作为一个正常的社会人而存在和生活。但是这一标准并没有否定收入是造成贫困的因素之一的看法，因为能力剥夺的重要表现是收入的不足，收入不足是能力贫困的一个重要原因。能力剥夺和收入不足之间存在着一定的联系。

能力指人本身所潜在蕴含或实际拥有的、在一定环境条件下可以被激发出来的、并通过正确发挥来改造和影响世界的力量。<sup>171</sup>它在人类认识和改造世界的过程中发挥着基础性作用，是人类社会存在的重要条件。因此，可以说能力是人生存之本。人类的实践过程是人自身的潜力不断作用于客观世界的过程，是人类在实践的过程中通过自身力量的发挥，不断促进自身知识经验积累和能力完善的过程。生产力在人类历史的发展过程中起着决定性的作用，而劳动力是生产力的构成要素中最具活力的因素，劳动资料和劳动对象要想发挥作用必须依赖人的主观能动性的充分发挥。阿玛蒂亚·森正是通过这样的方式来对能力进行解释的：物品—特性—人—能力—功能—效用—人的价值。能力在整个过程中发挥着决定性的作用，通过人的能力的发挥实现物品的价值。正是人的能力的不同造成了物品的功能和效用的不同，从而导致了千差万别的人类社会生活。正式从这个意义上讲，贫困的实质是能力的缺乏。

---

<sup>168</sup> Lee P, Murie A. Poverty, Housing Tenure and Social Exclusion[M]. Bristol: The Policy Press, 1997.

<sup>169</sup> 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M], 任贇等译. 中国人民大学出版社, 2002.

<sup>170</sup> 阿玛蒂亚·森. 以自由看待发展[M], 任贇等译. 中国人民大学出版社, 2002.

<sup>171</sup> 杨培培. 浅析贫困的实质[M]. 科学决策, 2008 (10): 189.

## 二、社会贫困的成因

从贫困的实质的角度来看，造成贫困的成因主要是由于主客观因素的限制导致个人能力的欠缺。从贫困分布的地域可以将贫困分为农村的贫困和城镇的贫困，造成两者贫困的原因是存在差别的，以下分别加以论述。

### （一）农村贫困的成因

#### 1. 恶劣的自然条件，限制了个体能力地发挥

我国贫困地区具有地理位置偏远、交通不便、自然环境差的共同特征。恶劣的自然条件限制了我国农村的发展，主要表现为以下几个方面：

首先，地理位置的偏远性与居住的分散性。我国大多数的贫困地区都远离中心城市，处于我国的边界或者各个省区的边界处，地理位置偏远。地理位置的偏远，导致要实现其与中心城市的连接需要巨大的基础设施投入；居住的分散性，导致教育、卫生、通讯等基础设施形成规模比较困难，难以实现基础设施的高效利用。

其次，地势地形复杂，气候条件恶劣。我国贫困人口大都聚居于草原、荒漠、沙漠、高山等地区，这些地区具有干旱和半干旱的气候特点，经常受到风沙的侵袭，有的地方还存在严重的水土流失问题。这严重影响了我国农民生存和发展能力的实现，影响了社会生产力的提高，造成了我国农民的贫困。

最后，传统因素对于贫困地方发展的限制。我国大多数贫困地区的生产力处于较低阶段，耕种的主要方式依然是刀耕火种，先进的生产工具还没有引入。虽然从新中国成立以来，国家就通过各种方式促进贫困地区发展，但是传统因素依然影响着贫困地区的发展，影响着先进生产技术在贫困地区的推广，造成贫困地区农民普遍风险意识和市场经济意识缺乏。

**链接：**

“石漠化”是喀斯特地貌的一种独特地质现象，被学术界称为“生态癌症”。大新县丘陵台地地貌占林地面积的 19.9%，低山地貌占林地面积的 17.6%，岩溶地貌占 62.5%。由于能源结构单一，大新县农村群众的生活用柴长时间靠向大山索取，上世纪六十年代到八十年代的伐薪烧炭和毁林开荒，致使原本不多的绿色一再减少，生态环境持续恶化，水土流失不断加剧，石漠化程度日渐加深。”

172

## 2、农业经济的限制，导致发展动力的缺失

农业生产依然是贫困地区农民取得收入的重要途径，农业在整个贫困地区发展的过程中依然起着重要的支撑作用。自然因素在农业生产过程中依然发挥着重要的作用，自然资源在贫困地区发展过程中依然起着决定性的作用。土地、资金和劳动力是农业经济的主要投入因素，农业经济具有自给半自给的特征，主要目的是解决农民的温饱问题，不利于贫困地区工业发展和产业结构的升级。马克思曾经指出“重农学派正确地认为，一切剩余价值的生产，从而一切资本的发展，按自然基础来说，实际上都是建立在劳动生产率的基础之上的。……超过劳动者个人需要的，农业劳动生产率是一切社会的基础。”<sup>173</sup>家庭联产承包责任制赋予了农民土地的经营权，激发了农民的生产积极性，改革开放以来极大地促进了我国农村经济的发展和农村面貌的改变，但是家庭联产责任制不利于农业集约化的实现，在一定程度上影响了贫困地区经济的发展。

### 链接：

眼下土地承包经营权流转中主要存在八大突出难题：一是在没有做好确权登记颁证的前提下，一些地方先稀里糊涂流转起来再说，这将为以后发生土地纠纷埋下无法解决的隐患，打官司都没有任何可供处理的凭据。二是三中全会指出“赋予农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保权能，允许农民以承包经营权入股发展农业产业化经营。”土地承包经营权可以抵押担保，但金融部门对此多有疑虑，抵押担保后一旦出现风险，土地就押在银行

<sup>172</sup> 引自：新华网 [http://www.gx.xinhuanet.com/2013-12/13/c\\_118524464.htm](http://www.gx.xinhuanet.com/2013-12/13/c_118524464.htm)

<sup>173</sup> 马克思，恩格斯. 马克思恩格斯全集第 25 卷(中文版)[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局，2001：885.

手里无法变现，成了包袱。三是没有农地经营的准入条件限制，任谁都来圈地，过快过急地推进流转，过度向企业集中，规模过大，不光效益会下降，且随时都会发生来自自然、市场、金融等方面的风险，使之与农户的合同无法兑现。报载网易掌门人丁磊，2009年高调圈地1200亩养猪，至今未出栏一头猪，1200亩土地白白浪费五年。四是非粮化现象严重，一些大户圈占土地后，主要从事苗木花卉蔬菜等经济作物生产，粮食安全问题难以保障。五是政策集中向大户倾斜，小农户被边缘化。我国2.3亿承包土地的农户中，目前参与流转的仅占20%左右，小农户仍是农业生产的主体，他们的积极性受挫将严重制约农业生产。六是一些地方以流转比例和流转规模论英雄，逼得基层干部采取多种方式诱导推进，违背农民真实意愿。七是培育新型经营主体不以家庭经营为核心。家庭经营为主体、主力、主导是古今中外农业经营的成功经验，农业生产与工业生产相比，它不可间断，不可搬移，不可倒序，须自然再生产与经济再生产并重，是活的生命体，监督成本极高。只有家庭这个无与伦比的最佳利益共同体才不需要监督，不讲价钱，全体成员齐心协力。美国的家庭农场占86%，法国占88%，德国占77%，欧盟15国平均占88%。不少地方只贪大求洋，把力量大都放在龙头企业、专业大户上，对规模较小的家庭经营兴趣不大，这就偏离了农业发展的轴心力量。八是承包权抵押从一定意义上说是物权性抵押，而经流转取得的经营使用权抵押从一定意义上说则是债权性抵押，物权性抵押和债权性抵押产生的后续效应会有很多差别。比如债权性抵押物权利是否像物权性抵押物那样明确清晰，处置是否方便，流入方和流出方在双方权利拥有上认识是否一致等。同时，主动离地抵押和被动失地抵押的农民产生的后续效应也大不相同，被动失地者一旦出现风险，生计将成为问题。<sup>174</sup>

### 3. 制度性障碍影响了我国农民权利的实现

从社会主义改造完成开始，我国建立了二元的经济、政治体制，城市单位福利制度、户籍制度等使广大农民和城市居民在政治、经济、文化、公共服务等方面存在巨大的差别，享有不公平的待遇，农村的贫困在一定程度上是这种二元的经济、政治体制对农民权利剥夺的产物。在二元经济、政治体制的影响下，国家

<sup>174</sup> 引自：网易新闻 [http://theory.gmw.cn/2014-06/23/content\\_11689621\\_2.htm](http://theory.gmw.cn/2014-06/23/content_11689621_2.htm)

的公共资源和公共资金更多地向城市倾斜，对广大农村的投入相对较少，这就影响了广大农村的发展。

首先，在政治上，农村居民和城市居民享有不平等的权利。从新中国成立开始建立的户籍制度把我国居民人为的分为城市居民和农民两个不同的群体。城市居民生活在现代化程度高、公共服务先进、福利体制完善的城市，而农民则生活在传统影响深远、公共服务落后、福利体制欠缺的农村地区，这两个群体在生存和发展机会上存在严重的不平等，农民的权利被剥夺。改革开放开始之前，由于受到以户籍制度为代表的二元经济、政治体制的制约，使农民的生活地域被局限在农村，生活方式局限于农业生产，流动性差。改革开放之后，随着政策的松动，很多农民开始向城市流动，但是由于缺乏相应的管理和保障机制，农民在向城市流动的过程中受到歧视，使得农民即使通过向城市流动的方式也无法摆脱贫困。

其次，在经济上，农村居民和城市市民具有不同的经济地位。改革开放之前，在计划经济的指导下，农村支持城市建设，农村的生产以城市为中心，为城市服务，所生产的农产品的价格由国家通过计划的方式制定，这就剥夺了农民在经济方面的权利，导致了农民的贫困和农村经济的凋敝。虽然改革开放之后，我国计划经济体制被废除，市场经济不断深入，城乡一体化和新农村建设的推行，使我国农村的面貌发生了巨大的改变，农民收入不断增加，但是计划经济的影响依然存在，并成为我国农民贫困的重要原因之一。

#### **4. 文化素质低，缺乏权利意识**

贫困地区教育资源缺乏，交通闭塞，与外界缺乏交流，造成贫困地区农民素质低下，现代化程度低，受传统思想的影响比较大。在传统的生育观的影响下，贫困地区人口急剧增加。人口的增加，加剧了环境和资源的压力，导致贫困地区脆弱的生态环境恶化，资源供给不足，进而导致了贫困的加剧。贫困的加剧又进一步造成文化素质的低下，形成恶性循环。

由于文化素质的低下，贫困地区农民缺乏权利意识，思想观念落后。首先，“等、靠、要”的思想严重。不充分发挥自己的主观能动性，积极主动的争取自

身的权利和利益，而是被动的依靠政府的救济。其次，盲目顺从思想严重。在传统思想影响下，缺乏创新的意识和观念，僵化执行上级的指示和领导干部的要求。一些干部缺乏管理和工作上的创新，不从本地实际出发，照搬上级的指示。一些群众在生产生活中一切听从领导干部的要求，权利意识缺乏，不懂得如何维护自身的合法权利。

## （二）城市贫困的成因

### 1.计划经济的历史影响

我国城市贫困产生的历史原因是计划经济的影响。计划经济条件下的就业政策、分配政策和不合理的产业结构导致企业改革之后出现了大量的下岗职工。首先，在计划经济条件下，我国实行“低工资、高就业、广保障”的就业政策。在这种政策的作用下，失业基本上被消除，但是这种机制主要通过行政的手段来对社会资源进行配置，许多本该由社会承担的责任都由企业来承担，企业效率低下，进入企业的人员很大一部分不能完成企业的生产任务，员工的数量超过企业的实际需要。随着市场经济体制的建立和深化，计划经济体制下所存在的问题被暴露，在国有企业和集体企业改革的过程中，大量员工下岗，成为城镇贫困人口的重要组成部分。其次，在分配政策方面，计划经济体制下的平均分配政策导致激励不足，员工的积极性不高，对企业的依赖性强。经济体制改革之后，在国有企业和集体企业改革、改制和重组的过程中，大量员工下岗，下岗之后由于依赖心理的作用实现再就业比较困难，容易成为城市贫困人口。再次，我国当时产业结构不合理，主要表现在以下几个方面：我国实行优先发展重工业的方针，发展较快的是重工业和国防工业；在经济建设过程中重复建设严重、产业素质不高、技术水平不高。建立市场经济体制之后，必须对产业结构进行调整，在产业结构调整的过程中产生了大量的下岗职工，他们也成为城市贫困人口的重要组成部分。

### 2.市场经济的竞争压力

由于优胜劣汰机制的作用，市场中出现了大量失败的企业和个人，而促使城市中贫困人口增加。改革开放之后，民营企业和个体私营企业的兴起，对国有企

业和集体企业形成了一定程度的冲击，导致一部分国有企业和集体企业的破产，企业破产之后职工下岗，一部分职工沦为城市的贫困人口。另外一部分文化水平低、技能单一的传统产业技术工人，在传统产业被市场淘汰后，很难再找到工作机会，也沦为贫困人群。

市场经济的发展加剧了我国不同地区之间经济的发展差距，从而导致经济落后地区贫困人口的增加。改革开放开始，我国政策向东部地区倾斜，加之优越的地理位置和市场的作用，促使资金、资源和人才向东部地区流动，东部地区经济快速发展，并且与中西部之间的差距越来越大。区域差距的扩大，生产要素向东部流动，影响了我国中西部地区的发展，不利于中西部地区贫困问题的解决。虽然之后国家实行了西部大开发战略和中部崛起战略，东中西部的差距在不断缩小，但是并没有促进不同地区之间经济差距的根本改变，中西部地区依然发展相对较慢，影响了中西部地区贫困问题的解决。

市场竞争机制导致贫富差距拉大。在市场机制的作用下，以“按劳分配为主体，多种分配方式并存”，激发了不同主体的积极性，使各种生产要素充分发挥作用，使一部分人先富裕起来。但是在我国市场经济体制建立的初期，由于法律法规的不完善和相应制度的欠缺，给一部分人提供了寻租的机会，促使他们获得了巨额的财富，而没有承担相应的社会发展成本。这在一定程度上影响了弱势群体的发展，影响了他们权利的实现，而容易造成贫困的产生。

## 第二节 社会贫困与现代社会治理

社会贫困与现代社会治理是双向互动的关系，一方面社会贫困严重影响了我国的经济社会发展，不利于社会公平正义的实现，同时还容易造成社会的不稳定，所以，社会贫困是现代社会治理的应有之义，在现代社会治理中必须解决好贫困问题；另一方面，现代社会的高效治理可以为社会贫困问题的解决提供物质、制度和文化的保障。

## 一、社会贫困是现代社会治理的应有之义

### (一) 社会贫困影响经济社会发展，必须加强治理

社会贫困人群缺乏有效地支付能力，人力资源开发程度低，并且一部分贫困人群处于下岗失业状态，从而严重影响了我国经济社会的发展。首先，我国贫困人群由于各种条件的制约支付能力有限，虽然国家通过降低利率、对贫困人群进行救助等措施刺激消费、扩大内需，但是并没有从根本上转变我国贫困人群支付能力不足的现状，现阶段我国要实现经济的平稳发展就必须依靠内需来拉动，因此，从长远来看社会贫困不利于我国经济社会的发展。其次，我国贫困人群有限的收入，导致我国贫困人群人力资源开发的程度有限。人力资源开发的程度与社会成员需要被满足的程度存在相关关系，社会成员需求被满足的程度越高，人力资源开发的程度越高。我国社会的贫困人群尤其是绝对贫困人群，所面临的主要问题是满足自己生理和安全方面的需要，在低层次需求没有被满足的前提下，不会考虑高层次的需求。因此，贫困人群尤其是绝对贫困人群需求有限，人力资源开发程度低，不利于我国经济社会的发展。最后，我国贫困人口中有相当一部分处于下岗和失业状态。美国经济学家阿瑟·奥肯在研究失业率和实际 GDP 之间的关系时得出以下结论：失业率每上升一个百分点实际 GDP 增长率下降 2 个百分点，这个结论被称为奥肯定理。<sup>175</sup>这个定理说明了失业对经济社会发展所产生的危害。所以，我国贫困人群中的下岗和失业人群间接影响了我国经济社会的发展，在现代社会治理中必须加强对贫困的治理。

### (二) 社会贫困不利于社会公平正义的实现，必须加强治理

首先，社会贫困的存在使改革发展的成果不能为社会成员所共享，不利于社会公平的实现。随着市场经济的推行，市场在资源分配过程中发挥着基础性作用，在市场经济中由于人们在生产要素、能力等方面存在的不同，导致收入差距的存在是正常现象。但是这种差距的前提是人们可以共享改革发展成果，否则就会导致社会不公平现象的出现。从我国现有的情况来看，我国还存在数量较多的贫困

---

<sup>175</sup> 徐充.中国经济转型期城镇贫困问题研究[D].长春：吉林大学经济学院，2005.

人口，不能共享改革的成果，这就在一定程度上损害了社会的公平。我国一定数量的贫困人口的存在，会增加我国社会成员的相对剥夺感，不利于社会成员积极性的提高，不利于社会的稳定。其次，贫困人口的存在影响了我国社会政治民主化的进程。我国贫困人口由于各种条件的限制，将关注的焦点集中于基本需要的满足，在政治参与中被动消极；以此同时我国贫困人群文化素质的低下，也影响了民主政治权利的实现。

### **（三）社会贫困是社会不稳定因素之一，必须加强治理**

首先，贫困不仅仅影响贫困者的经济生活，而且影响贫困者的生活、工作、人际交往等方面。社会学的有关调查显示，贫困使贫困者的交友范围狭窄，从而影响了贫困者对相关信息的获取；贫困在影响贫困者身体健康的同时，还会对贫困者产生心理压力，贫困者更容易自卑、抑郁；贫困还会对贫困者的家庭关系产生影响等等。贫困会对贫困者生活的方方面面产生影响，影响了贫困者正常的生产和生活，从而不利于社会稳定的实现。其次，贫困容易造成社会的不稳定。在企业倒闭和破产较多的地区，由于贫困人口的增加造成家庭矛盾增加、劳动争议较多和社会治安问题严重。有些地区由于矛盾的积累，甚至出现了群体性事件。有学者的调查显示，在过去几年中，我国城镇的失业率所有上升，贫富差距进一步扩大，社会稳定程度每年都呈现负增长的趋势，这就直接导致了我国违法案件和违法人数的增加，从而不利于社会的稳定。

社会贫困负面效应明显，不利于我国社会的长远发展，不利于我国和谐社会的构建，所以，社会贫困是我国现代社会治理的应有之义，在现代社会治理中必须加强对贫困的治理。

## **二、高效现代治理为解决贫困问题提供了保障**

从纵向上看，现代社会治理是一个长期的动态的复杂的历史过程；从横向上看现代社会治理是由经济、政治、文化、社会、生态等各个不同的要素构成。社会治理过程中，各个要素之间存在着相互联系、相互依存的关系，贫困问题的解决离不开社会治理过程中其他要素的作用。因此，在现代社会治理中，如果可以

成功地应对经济方面的危机和困境，成功地解决政治民主化过程中遇到的问题，成功地应对文化转型过程带来的思想碰撞和冲击，必然会有利于我国社会贫困问题的解决。例如，我国可以解决经济发展过程中遇到的通货膨胀问题、失业问题、贫富差距过大问题、产业结构不合理问题、企业自主创新能力不高问题等，实现经济领域的高效治理，就可以为贫困问题的解决提供物质保障。我国可以解决二元社会结构影响下的户籍问题、社会保障问题、公共服务平等问题等，就可以为贫困问题的解决提供制度的保障。如果我国可以实现传统文化与现代文化的融合，解决转型期的文化失范问题，实现社会文化领域的高效治理，就可以为贫困问题的解决提供智力支持和精神支撑。

### 三、社会贫困与现代社会治理是双向互动的过程

一方面，社会贫困作为现代社会治理的重要组成部分，社会贫困治理的好坏会影响到现代社会整体治理效果。如果社会贫困程度恶化，会影响社会的发展，从而不利于社会整体治理的实现。如果社会贫困可以得到高效地治理，必然有利于民主法制的实现、有利于社会公平正义的实现、有利于诚信友爱的社会氛围的构建、有利于社会活力的激发、有利于社会的稳定，从而为高效的现代社会治理的实现提供必要的基础和保障。另一方面，现代社会治理的好坏也会影响到贫困问题的解决。部分必然会受到整体的影响，社会没有得到有效地治理可能会导致贫困问题的恶化，社会得到良好的治理会为贫困问题的解决提供有利条件，社会贫困治理状况是整个社会治理状况的一个缩影。社会贫困与现代社会治理相互联系、相互作用，所以要促进贫困问题的解决，就必须从系统的观点出发，在贫困问题治理的过程中，不能仅仅从贫困问题本身的治理出发，而要与其他领域的治理相结合，实现整个社会的高效治理，只有如此才能实现贫困地高效治理。

## 第三节 我国社会贫困治理的回顾

### 一、计划经济时期的贫困治理（1949年-1978年）

新中国成立之后，以毛泽东为代表的中国共产党人就开始着手解决贫困问题。毛泽东明确提出，我国政府“将领导全国人民克服一切困难，进行大规模的经济建设和文化建设，扫除旧中国所留下来的贫困和愚昧，逐步地改善人民的物质生活和提高人民的文化生活。”<sup>176</sup>1956年底，我国完成了由新民主主义向社会主义社会的转变，为我国贫困问题的解决提供了制度支撑。

新中国成立开始，我国政府主要采用土地改革的方式促进农村贫困问题的解决。通过土地改革，广大农民分到了土地，原有的地主阶级占有大部分土地的状况得到了解决，激发了广大农民的生产积极性，农村生产力得到发展，农民的生活水平得到提高。

在土地改革的基础上，我国政府采取了一系列配套措施促进农村贫困问题的解决。主要包括以下几个方面：为了改善农村的灌溉和交通，进行基础设施建设和农田水利设施建设；为了促进农业技术的推广，建立农业科技推广站，形成了农村科技服务网络；为了推动农村金融的发展，建立了全国性的农村合作信用体系；为了促进农村教育和卫生事业的发展，在各个农村建立了中小学校和乡村卫生所；为了解决农村贫困人口问题，建立了“五保”制度和农村社会保障体系。

新中国成立之后采取的一系列措施，促进了农村经济的发展，促进了农村面貌的改变，促进了我国贫困问题的解决。但是后来的人民公社、大跃进和文化大革命在一定程度上影响了我国农村的发展和农村贫困问题的解决。

## 二、体制改革推动下的贫困治理（1978年-1985年）

这一阶段我国贫困治理的主要特征是体制改革推动下的扶贫。从十一届三中全会开始，我国开始改革人民公社制度，实行家庭联产承包责任制，这一制度的执行极大地提高了我国农民的积极性，促进了我国农村生产力的提高和农村面貌的改变，促进了我国农民收入的提高。另外，我国开始逐步推进农产品价格的市场化，对农产品价格逐步减少控制。从1978年开始，政府调整了主要农产品的

---

<sup>176</sup> 建国以来毛泽东文稿（第一册）[M]. 中央文献出版社, 1987: 7.

收购价格，较少了收购粮食的数量。同时，政府开始允许农民向城市流动，人口流动逐渐增加。这些政策间接地促进了农村贫困人口的减少。

在宏观经济体制改革的背景下，我国政府采取了一系列直接的措施促进贫困问题的解决。1980年，为了促进经济落后地区的经济发展，中央成立专门的“支援经济不发达地区发展资金”。1981年，国家农业委员会、民政部向全国转发了“安徽省委关于做好扶贫工作通知和来安县扶贫材料的通知”。在实行生产责任制的过程中，不少地方重视对贫困户的照顾，积极开展反贫困工作，在社员普遍增加收入的同时，也使许多贫困户改变了贫穷面貌。但是，也有些实行包产到户、包干到户的地方，这项工作没有跟上去，致使某些贫困户没有得到应有的照顾，困难更加突出了。<sup>177</sup>

1982年，国家开始每年投入一定的资金实施“三西”地区扶贫开发（“三西”主要指甘肃定西地区、河西地区和宁夏西海固地区）。1984年为了完善贫困地区的基础设施，政府实行了“以工代赈”的扶贫活动。1984年为了进一步提高扶贫工作的针对性，中央专门发布通知规定重点支持18个贫困地带的扶贫工作。

虽然这一时期的贫困治理取得了一定成绩，但由于计划经济的影响、城乡分割的二元结构的影响，导致这一时期贫困治理的有限性。

### 三、开发式扶贫时期的贫困治理（1986年-2000年）

#### （一） 开发式扶贫初期的贫困治理

从十一届三中全会开始，我国农村通过经济体制改革获得了巨大的发展，农村的贫困问题也因此在一定程度上得到缓解，但是少数地区因为种种因素的制约，依然处于贫困状态。贫困地区远远落后于其他地区的发展，经济、政治、文化发展缓慢，基础设施不够完善。

为了促进贫困地区的发展，改善贫困人口的生活状态，我国政府制定一系列改革措施来促进贫困地区的经济发展。例如，为了鼓励农村居民向城市流动，政

---

<sup>177</sup>中国农业年鉴编委会.中国农业年鉴(1982)[M]. 中国农业出版社, 1982: 414.

府对就业服务体系进行了完善，对流动人口加强了管理，对户籍制度进行了进一步的改革，在国家政策的支持下，我国农民通过进城务工增加了收入，这有利于促进我国农村面貌的改变，有利于我国贫困问题的解决。

在采取一系列改革措施的同时，政府从贫困地区的实际出发，根据贫困状况的变化，调整和完善了扶贫的方式，开始实施大规模的扶贫开发。1986 年成立了国务院贫困地区经济开发领导小组，1993 年将其改变为国务院扶贫开发领导小组。该组织在对贫困问题进行调查和研究的基础上，负责贫困地区经济发展的规划、方针和政策的制定，负责协调和解决扶贫开发过程中遇到的问题。为了提高扶贫工作的效率，促进扶贫方针有效地贯彻执行，扶贫开发小组成立了日常办事机构——国务院扶贫办公室，同时扶贫开发小组在各个地方也得到建立。国务院扶贫办的成立是我国扶贫事业发展的里程碑，标志着我国扶贫开始突破了传统的道义扶贫和救济式扶贫的限制向制度化扶贫和开放式扶贫转变。经过八年的不懈努力，国家重点扶持贫困县农民人均纯收入从 1986 年的 206 元增加到 1993 年的 483.7 元；农村贫困人口由 1.25 亿人减少到 8000 万人，年均减少 640 万人，年均递减 6.2%；贫困人口占农村总人口的比重从 14.8% 下降到 8.7%。<sup>178</sup>

虽然这一时期，扶贫得到国家的高度重视，但是这一期扶贫效果的取得依然主要依赖于经济体制改革，专门的扶贫政策发挥的效果依然比较有限。随着改革的不断深入，政策效应逐渐减弱，农村扶贫的步伐也逐渐减慢。

## （二）扶贫攻坚时期的贫困治理

为了应对改革效应的减弱，进一步加快农村扶贫的步伐，1994 年我国政府公布的《国家八七扶贫攻坚计划》正式确立了开发式扶贫的方针。该计划指出，为了缩小地区发展的差距，改善贫困地区居民的生活现状，集中全国的力量和资源，争取到 2000 年基本解决我国农村贫困人口的温饱问题。

---

<sup>178</sup> 国务院. 中国的农村扶贫开发（白皮书）[EB/OL]. 人民网，[2001-10-6]. <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/16/20011015/581724.html>

开发式扶贫是指通过各种措施鼓励贫困地区的干部和群众自力更生、艰苦奋斗，在国家相关政策支持下，充分发挥市场和科技的作用，积极开发当地的资源，进而解决温饱问题，摆脱贫困。开发式扶贫的方式主要包括以下几个方面：利用当地资源，开发适应市场需求的稀有产品。在统一规划的前提下，促进生产的集中化和专业化，促进商品生产基地或区域性支柱产业的形成。实行产供销一体化、工农一体化，将农户和市场进行连接，引导农户脱贫致富。鼓励和引导无法兴办企业的贫困地区的农民到条件较好的地区进行异地开发和投资。加强贫困地区与经济发达地区之间的交流与合作，等等。

在开发式扶贫过程中，政府进一步确定了贫困的具体标准和扶贫的重点对象。继续实施“支援不发达地区发展基金”、“以工代赈”、“三西扶贫”等政策，在此基础上，政府开始通过信贷方式进行扶贫，同时积极鼓励非政府组织、海外组织等社会力量参与到扶贫当中来。在扶贫的过程中，我国逐渐形成了扶贫政策体系，主要包括以下几个方面：组织保障政策、目标瞄准政策、政府投入政策、产业开发政策、减轻负担政策、社会动员政策、东西协作政策、异地开发政策、国际合作政策、人力资本开发政策，等等。<sup>179</sup>

通过扶贫攻坚计划的实施，我国扶贫事业取得了巨大的成功，农村贫困人口急剧减少，贫困开始呈现出点状和相对贫困的特征。

#### 四、综合扶贫时期的贫困治理（2001年-至今）

随着我国扶贫工作的不断推进，新世纪以来贫困问题呈现新的特点，主要表现在以下几个方面：首先，贫困问题由普遍性转变为社会成员之间贫富差距的扩大，这就要求政府通过各种措施促进贫富差距的缩小。其次，在温饱问题解决之后，贫困问题开始表现在健康、教育、福利保障等方面，这就要求政府扩大关注的焦点。再次，贫困分布的范围由片状向点状转变，这就要求政府进一步瞄准贫困对象。

---

<sup>179</sup> 张磊.中国扶贫开放政策演变：1949—2005年[M].中国财政经济出版社,2007:25.

针对新时期贫困问题出现的新特点，政府采取了有针对性的扶贫政策。2001年颁布了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》（简称《纲要》），规定了2001年到2010年的奋斗目标。2001—2010年的奋斗目标是：尽快解决少数贫困人口的温饱问题，进一步改善贫困地区的基本生产生活条件，巩固温饱成果，提高贫困人口的生活质量和综合素质，加强贫困乡村的基础设施建设，改善生态环境，逐步改变贫困地区经济、社会、文化的落后状况，为达到小康水平创造条件。<sup>180</sup>《纲要》还规定了新世纪扶贫应该遵循的基本方针：坚持开发式扶贫方针；坚持综合开发、全面发展的方针；坚持可持续发展的方针；坚持自力更生、艰苦奋斗的方针；坚持政府主导、全社会共同参与的方针。<sup>181</sup>

《纲要》对新时期扶贫的内容和方式进行了规定，主要包括整村推进、劳动力培训等。整村推进是指以村庄整体作为扶贫的对象，在调动扶贫对象的积极性并促进其充分参与的前提下，制定与实施村庄发展规划，以促进村庄的发展。这种参与方式与传统的扶贫方式相比具有自身的优势：首先，整村推进将扶贫的对象定位为村，与传统的以县为单位相比，更有利于扶贫效率的提高。其次，整村推进采用自下而上的参与方式，强调发挥农民在扶贫过程中的作用。劳动力培训是新时期农村扶贫的另一种重要形式和内容。2004年，为了推进贫困地区劳动力培训，国务院扶贫办颁布了《关于加强贫困地区劳动力转移培训工作的通知》。为了进一步推进劳动力培训，2006年，国务院扶贫办启动了“雨露计划”。雨露计划采取职业计划、创业培训、农业实用技术培训等方式，为青壮年农民就业、创业提高服务和指导，解决其在职业发展中遇到的问题，从而提高贫困地区劳动力的综合素质，促进贫困地区脱贫致富。

政府在采取有针对性的专项扶贫政策的同时，为了解决更大范围的贫困问题，还采取了一系列关注弱势群体的政策。

通过以上的分析可以看出，首先，我国扶贫事业经历了从体制推动到专项治理的转变。在改革开放之前和改革开放初期，扶贫工作的成绩主要是计划经济体

---

<sup>180</sup> 中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）[EB/OL]. 中国扶贫基金会网站，[2004-8-25]. <http://news.sina.com.cn/2004-08-25/17564137039.shtml>

<sup>181</sup> 中国农村扶贫开发纲要（2001-2010）[EB/OL]. 中国扶贫基金会网站，[2004-8-25]. <http://news.sina.com.cn/2004-08-25/17564137039.shtml>

制以及改革开放之后经济体制改革推动的。从 20 世纪 80 年代以来，我国政府成立了专门的机构对贫困进行治理，对贫困进行治理成为我国政府的一项专门任务。无论是体制推动还是专项治理，政府在贫困治理的过程中都发挥着主导作用。其次，扶贫理念经历了救济式扶贫向开发式扶贫的转变。国务院扶贫机构成立以前，政府主要采用救济式的扶贫方式；从国务院扶贫机构成立之后，政府开始实施开发式扶贫。开发式扶贫也开始由注重基础设施建设和农村产业开发向注重人力资源开发转变。最后，贫困的瞄准区域也经历了由没有专门的瞄准区域到集中连片地区到贫困县到贫困村的转变。

## 第四节 社会贫困治理的难点及对策

### 一、社会贫困治理的难点

贫困地区人力资源素质低下、制度激励不足是我国社会贫困治理的难点。

#### （一）贫困地区人力资源素质低下

我国贫困人群接受社会新思想、新事物的速度比较慢，思想观念落后，加之贫困地区教育和卫生事业的落后，导致贫困地区人力资源素质低下，而提高人力资源素质是贫困治理的出发点和归宿。所以，贫困治理的难点之一就是贫困地区人力资源的素质低下，治理贫困必须以提高人力资源素质为核心，着眼于贫困群体的长远发展。

#### 1. 贫困地区的交通通讯落后，不利于贫困人群思想观念的更新

思想观念落后是贫困地区人力资源素质低下的主要原因。首先，贫困人口由于长期以来依靠政府的资助，形成了严重的“等、靠、要”思想。不能较快适应我国社会转型带来的急剧变化，缺乏积极性和主动性，缺乏创新精神，因循守旧，不通过发挥自己的主观能动性去创造财富改变自己的生活面貌，而是一味等待政

府的救助。其次，环境封闭，通讯落后，导致我国贫困人群信息获取能力不足，不能及时了解市场的需求，不能及时进行观念的更新。

## 2.贫困地区教育事业落后，不利于贫困人群素质的提高

首先，相对较低的普通教育和高等教育覆盖率。与我国其他地区相比，贫困地区普通教育和高等教育覆盖率相对偏低，国家教育投入相对不足，师资力量和教育设施相对薄弱，这就在一定程度上造成了贫困地区人口素质低下。与此同时，贫困地区教育与经济发展之间相互依存、相互制约，贫困地区经济发展的落后导致教育投入不足，家庭收入的低下影响了贫困家庭孩子的继续深造，进而造成了贫困地区人力资源素质的低下，人力资源素质的低下又影响了贫困地区经济的发展，由此形成恶性的循环。其次，不完善的职业教育制度和机制。随着我国市场经济的发展和教育的不断深入，职业教育也取得了巨大的发展，逐渐形成了具有自身特色的体制和机制，但是也存在一些障碍因素，阻碍了职业教育的发展，主要包括以下几个方面：职业学校数量不足与社会对职业教育需求不断增加之间的矛盾；职业教育课程设置不能满足社会的需求，导致就业率偏低；职业学校社会认同不高，教学质量较低。

### 链接：

据央视报道，四川凉山州四季吉村一共 603 人，6 岁到 18 岁应该上学的总计 122 个。其中，6 到 7 岁，已经读书的 11 个人，没有读的是 26 个；8 岁到 9 岁，已读的 20 个人，未读的 13 人；10 到 12 岁，已读的 16 个人，未读的 18 个人。到了 13 到 18 岁，辍学的人数更明显增多，读书的仅有 7 人，没有读书的为 21 人。据报道，凉山美姑县全县有接近十万在校生，可老师只有 1578 个，缺口接近 600 人，也就是说缺口达到 30%。而且教师的收入很低，有的代课教师每月收入 400 元，公办老师工资也就两千到三千元。一个村的村干部说，全村 120 多名学龄儿童，有一半多处于未读书状态。学校唯一的村小三年才招一次学生，只有一名老师，十几名孩子。别的学校早都已经开学了，但这个学校到 3 月初才开学。<sup>182</sup>

<sup>182</sup> 引自：搜狐新闻，<http://star.news.sohu.com/20140327/n397291649.shtml>

### 3. 贫困地区卫生事业落后，贫困者身体素质不高

我国民众身体素质的高低，与卫生事业的发展状况息息相关。十一届三中全会之后，随着我国社会经济的发展，卫生事业也取得了巨大的发展，医院的数量不断增加，医疗设备越来越齐全，也建立了高水平的医疗队伍，但是我国医疗卫生事业发展过程中也存在一些问题，尤其是地区之间发展不平衡问题尤为突出。中西部与东部沿海地区相比，医疗卫生事业发展相对落后；农村和城市相比，医疗卫生事业发展落后。医疗事业发展的不平衡，导致贫困地区医疗水平低、医疗设备差、医疗制度不健全等问题，这就在客观决定贫困人群享受不到高水平的医疗卫生服务，所患疾病不能得到及时治疗，从而造成贫困者身体素质的低下。

与此同时，在我国贫困人群中由于经济条件有限，食品支出占总支出的比例较大，粮食和蔬菜支出占食品支出比例较大，生活水平和质量不高，增加了其患病的机会。而且一旦患病，由于收入的有限，很难得到及时地救治，这使贫困人口陷入“贫困——疾病——贫困”的恶性循环中。另外，贫困地区医疗卫生保障制度的不健全，也影响着贫困地区居民身体素质的提高。

#### 链接：

2011年，中国发展研究基金会关于中国农村贫困地区学生营养状况调研报告指出，中西部贫困地区儿童营养摄入严重不足。中西部贫困地区儿童中12%发育迟缓，中西部贫困地区男女寄宿生身高分别比全国农村学生平均水平低11厘米和9厘米。农村“留守儿童”的营养与健康存在许多问题，包括缺乏生活照顾、得不到应有生活保障，营养水平低、膳食结构不合理、厨房设备老化、设备严重缺少，生长发育相对滞后、贫血患病率高，等等。根据权威调查，中国农村目前“留守儿童”中的79.7%由爷爷、奶奶或外公、外婆抚养，13%的孩子被托付给亲戚、朋友，7.3%为不确定或无人监护。因此，留守儿童的饮食及学校厨房设备老化、配备不全等问题令人堪忧。<sup>183</sup>

<sup>183</sup> 引自：南方周末 <http://www.infzm.com/content/81690>

## （二）激励制度的缺失

要真正促进我国贫困问题的解决，除了发挥政府在扶贫过程中的主导作用之外，更重要的是充分发挥贫困人群的积极性和主动性，所以，我国贫困治理的难点是构建完善的激励制度，激发我国贫困人群的内在动力。社会激励机制是指协调社会个体和社会整体之间的利益，从而激发社会个体的内在动力。社会激励机制与社会环境存在着密切的关系，社会激励机制要随着社会环境的变化而变化。扶贫制度的建立目的是为贫困人群脱贫目标的实现提供有力的制度支撑，降低贫困人群脱贫的不确定性，为贫困人群实现脱贫提供有效地激励。

救济式的扶贫制度为贫困人群摆脱贫困提供了具体的物资和资金，最大程度地降低了贫困人群脱贫的不确定性，但是这种扶贫制度并不能激发贫困人群的内在动力进而促进贫困人群真正摆脱贫困，而是在一定程度上助长了贫困人群“等、靠、要”的思想。正如严瑞珍教授所说“政府帮助解决了今年的温饱，接着坐等第二年的救济，公平可谓公平矣，人均一份，但可惜的是没有效率，年年救济，年年贫困。人们把这种扶贫形象地称之为输血扶贫，但结果是病人却丧失了造血功能”。<sup>184</sup>

在认识到救济式扶贫弊端的基础上，我国政府从 80 年代中期开始实施开发式扶贫战略，并将扶贫的瞄准对象确定为重点县和重点村。开发式扶贫的目标是充分利用贫困地区所具有的资源优势，实现资源优势与市场的对接，进而促进贫困人群自我发展能力的增加。但是由于制度的滞后性以及路径依赖的存在，在当前的开放式扶贫过程中还存在很多问题，不能对贫困人群起到很好地激励作用，主要表现在以下几个方面：首先，一些地方扶贫部门在如何开发扶贫问题上又出现了新的偏差，认为开发式扶贫就是给钱、给物、立项目、搞开发，由过去农民等救济变为贫困地区地方政府等项目、等资金或争项目、争资金，等来或争来的资金由于扶贫过程中存在的博弈问题，而难以投入到扶贫上，不能收到真正的投资预期。<sup>185</sup>其次，在开发式扶贫过程中，获得收益的时间比较长，政府和强势群体截留了很大一部分收益，从而导致贫困群体在一定程度上对开放式扶贫的抵

<sup>184</sup> 严瑞珍.当前反贫困的紧迫任务是向市场机制转换[J].改革,1998(4).

<sup>185</sup> 张新伟.反贫困进程中的博弈现象与贫困陷阱分析[J].中国农村经济,1998(9).

制。因此，在扶贫的过程中，如何完善激励制度，激发贫困人群的积极性和主动性是贫困治理的难点之一。

**链接：**

据报道，一些国家重点贫困县开始扎堆建“豪衙”。安徽省利辛县耗资 4 亿元建多座豪华办公楼，建筑面积超国家标准 4 倍。有报道指出，黑龙江省海伦市在“十一五”末(2010 年)时，还是一个农民年人均纯收入 8895 元的小康县，到 2010 年 11 月申报时，财政数据却变成了年人均纯收入不足 1300 元。2013 年则获批成为国家扶贫开发工作重点县。<sup>186</sup>

以上的例子充分说明我国扶贫制度还存在漏洞，严重损害大量人民的利益，为各级政府人员和强势群体提供了寻租的机会，需要进一步改进和完善。

## 二、社会贫困治理的方略

从国内外反贫困的理论和实践经验中可以看到，不同的理论视角具有不同的反贫困侧重点，每种理论都有其合理和可以借鉴之处。在我国反贫困工作中，要从贫困的本质出发，以提高贫困人群的发展能力为重点，借鉴国内外反贫困的经验，构建科学合理高效地社会贫困治理方略。

### (一) 提高贫困人群的发展能力

从我国反贫困的历程可以看到，在我国应对贫困的过程中，政府发挥着重要作用，但是要促进贫困问题的解决，最根本的是提高贫困人群的自我发展能力。在我国治理贫困的过程中，要“以人为本”，通过各种方式提高贫困人群的积极性和主动性，使其能够受到较好的教育，享受良好的医疗卫生服务，改变现有的生活状况，从而摆脱贫困。

#### 1.提高基础教育办学质量，为增强贫困人群发展能力提供知识基础

---

<sup>186</sup> 引自：新浪新闻 <http://finance.sina.com.cn/roll/20140627/005919534677.shtml>

教育投资无论对个人还是国家都具有积极的作用，在很大程度上可以看作是促进社会和人的全面发展的“金钥匙”。<sup>187</sup>但是在我国教育发展过程中，我国政府将更多的投资用于发展高等教育，导致基础教育投资不足，影响了我国贫困人群基本素质的提高。

从各国反贫困的实践中可以看到，基础教育发挥着重要作用。提高基础教育办学质量，实现贫困人口百分百的入学率，是提高贫困人口素质的重要途径。所以，我国必须加大对基础教育的投资，提高基础教育的办学质量。具体来讲，主要包括以下几个方面：首先，我国政府要将更多的财政资金投入到基础教育建设中，提高贫困地区教师的质量，提高贫困地区的办学质量，完善贫困地区的教育设施。其次，要建立相应的制度对贫困地区的儿童进行资助，例如家庭补贴、营养餐等。最后，要消除各种制度障碍，保证进城务工农民工的子女享有平等的受教育权。例如：

**链接：**

**八千大学毕业生将赴湖北农村任教年薪 3 万起**

“做一个有梦想的人，加入一支有梦想的团队，点亮一批又一批乡村孩子的梦想。”昨日，20 岁的易津晶翻开学员手册，指着扉页上的这几句话对记者说，“我从小就想跟孩子们在一起，这个愿望终于实现了。”

今年，我省新招录了像易津晶这样有教师梦的大学毕业生近 8000 名，他们将到农村义务教育学校任教。前日起，他们开始在湖北经济学院、中南民族大学接受为期 10 天的培训。

近 8000 名新招录的教师中，年龄最大的是 32 岁，最小的为应届大学毕业生，才 19 岁。他们之中有曾为师生的好友，有结婚数年的夫妻，有相恋于校园的情侣，还有来自一个家庭的兄弟姐妹。还有人是在大学毕业数年后，辞去了之前的工作，选择回到家乡当老师。

据悉，从 2012 年起，为吸引更多优秀大学生到农村任教，我省出台一项创举：全省农村义务教育学校(不含县城)新录用教师实行“国标、省考、县聘、校用”的新机制。新录用教师实行年薪制，在边远贫困地区任教的，每人每年

<sup>187</sup> 严维明.比较美国学[M].西安二西安交通大学出版社，1999.

3.5 万元，在其他地区任教的每人每年 3 万元，使用事业单位编制。为保障农村教师体面教书、生活，我省近几年还出台了一系列政策，如农村义务教育教师绩效考核时，可高于城区教师 12%，教师住房公积金纳入财政保障范畴，给骨干教师每月补助 600 元等等。<sup>188</sup>

## 2.促进医疗卫生事业的发展，为增强贫困人群发展能力提供健康保障

健康作为人力资本的重要组成部分，不仅在个人的生存和发展过程中发挥着基础性作用，而且关系到我国经济社会发展的全局。因此，要促进贫困问题的解决，就必须推进医疗卫生事业的发展。首先，构建完善的医疗服务体系，为疾病的救治提供条件。贫困群体在患有疾病时，很多人得不到及时的正规医疗服务。所以，政府要加强对医疗卫生事业的投入，构建完善的医疗服务体系。我国政府可以借鉴巴西的经验，成立专门的医疗服务小组，定期在贫困人群中开展有关医疗的宣传、检查工作，同时要免费治疗一些职业病和传染病。其次，构建完善的医疗保障体系。政府要不断完善农村的医疗保障体系，构建完善的医疗服务网络，有效地解决贫困群体看病难、看病贵的问题。例如湖北省从 2014 年 6 月开始开展“五化”村卫生室创建活动，具体内容如下：

### 链接：

近日，省卫生计生委下发了《关于开展“五化”村卫生室创建活动的通知》，正式启动了全省村卫生室产权公有化、建设标准化、服务规范化、运行信息化、管理一体化（简称“五化”）创建活动。计划通过 3 年时间，使全省村卫生室全部达到“五化”标准。

创建活动主要包括以下几项内容：一是产权公有化。通过新建或改建，实现全省村卫生室的产权公有化。私有性质的村卫生室建设资金由中央、省和县（市、区）共同负责。每个村卫生室按 10 万元的标准进行补助，中央和省财政补助 5 万元，不足部分由各县（市、区）政府安排配套经费予以保障。二是建设标准化。村卫生室面积和功能设置符合国家和省相关要求，并做到分区合理，符合卫生学和院感控制管理要求，并按相关要求统一设计、统一外观、统一标

<sup>188</sup> 引自：湖北新闻网 <http://www.hb.chinanews.com/news/2014/0814/183369.html>

识。配备与开展基本医疗和公共卫生服务相应的基本设备。三是服务规范化。村卫生室严格遵守执业规范，强化队伍建设，转变服务模式，开展签约服务，并按照要求规范业务管理，落实规章制度，实施国家基本药物制度，确保临床用药合理、安全、有效、价廉。四是运行信息化。村卫生室配备电脑及打印机、刷卡器等相关设备并联网，接入县级信息化管理平台，实现新农合门诊统筹即时结报、农村居民电子健康档案管理、基本药物配备使用、传染病和突发公共卫生事件报告、绩效管理等重点工作的信息融合互通。五是管理一体化。由县级卫生计生行政部门委托乡镇卫生院对村卫生室的行政、业务、人员、器械、财务、绩效进行统一管理，并做到财务独立核算，责任独立承担（简称“六统一，两独立”）。

据统计，目前湖北省共有产权私有性质的村卫生室 11000 个左右，2014-2016 年，在依托中央投资项目的基础上，湖北省财政计划拿出专项资金支持产权私有性质村卫生室的标准化建设，以确保到 2016 年底完成“五化”创建任务。<sup>189</sup>

### 3. 大力发展职业教育和职业培训，为增强贫困人群的发展能力提供技术支持

随着我国现代化的不断推进，科技在我国经济社会发展中发挥着越来越重要的作用，并被广泛地应用到社会生活的各个方面，这就对劳动力的素质提出了更高要求。所以，要增强我国贫困人群的发展能力，就必须大力发展职业教育。首先，在农村贫困地区开展职业教育和职业培训。针对农村贫困人口科学知识和实用技术缺乏的现状，要从农村的发展实际出发，开展与农村经济发展相适应、与农民扶贫项目相适应的种植、养殖等技术的培训，促进科学的普及和贫困人群素质的提高。其次，就下岗失业劳动力进行及时培训。随着我国社会的急剧转型，下岗职工大量增加，农民工群体也越来越庞大，就业问题成为民众关注的焦点。下岗失业问题除了外在的因素外，与失业者本身的素质也有着密切的关系。所以，要通过培训增强下岗失业群体的自我发展能力。针对农民工群体，要开展有关的

---

<sup>189</sup> 引自：湖北卫生人才网 <http://web.hbwsr.net/news/show-216.html>

就业技能培训；要对下岗失业人员进行及时地培训。例如为了提高贫困人群的发展能力，湖北省巴东县举办了“老区产业化扶贫、农业专业合作社培训班”。具体内容如下：

**链接：**

为创新扶贫模式，加大老区产业扶贫建设，提高农民专业合作社的运行质量和对贫困户的带动服务水平，进一步创新农业生产经营方式，大力发展股份合作制经济，以市场思维和市场机制强力推进扶贫开发攻坚行动，使更多的龙头企业和农民专业合作社积极参与扶贫开发工作，7月30日—8月1日，巴东县举办“老区产业化扶贫、农民专业合作社培训班”。来自全县农业生产、加工企业、农民专业合作社、种植大户、村主职干部等共计110人参加培训。

此次培训具有以下特点：

一是严格培训对象。重点选择以县骨干产业为扶贫产业的专业合作社、贫困村的专业合作社、对贫困农户产业发展带动作用大的专业合作社负责人及部分贫困村主职干部参加培训。

二是科学设置培训内容。重点以专业合作社法律法规，新阶段国家产业扶贫政策，专业合作社管理知识和制度建设，专业合作社财务管理、农民专业合作社理论与实践、设施农业发展规模与前景、农产品质量安全、农产品生产示范基地建设等内容。

三是相互交流、互相学习。在培训过程中，分别请县党校、组织部、扶贫办、农业局、经管局等部门业务专家对其合作社发展过程、成立合作的好处、现代农业、“三品一标”新阶段国家扶贫政策、合作社如何运作等方面做详细介绍和讲解，培训学员相互进行交流学习。<sup>190</sup>

## （二）构建完善的反贫困激励制度

<sup>190</sup> 引自：湖北省扶贫办 <http://www.hbfp.gov.cn/sjb/fxkx/14909.htm>

要从贫困的实质出发，解决我国的贫困问题，除了需要从贫困人群本身出发提高其自身发展能力之外，还需要建立完善的反贫困激励制度，从而提高贫困人群积极性和主动性。

## 1.创新政府扶贫的制度和机制

从建国以来的反贫困的实践中可以看到，我国政府在反贫困过程中发挥着重要的作用，但是随着扶贫工作的不断推进，逐步暴露了扶贫制度和机制存在的问题，例如：扶贫资金的供给不足、政府各部门之间的协调不利，等等。因此，必须创新政府扶贫的制度和机制，促进扶贫效率的提高。

在充分发挥政府主导作用的同时，也要充分发挥市场的作用，并鼓励社会力量参与到我国反贫困事业中来，形成“政府主导、农民主体、市场推动、社会参与、多元并举”的扶贫体制。<sup>191</sup>首先，要促进反贫困治理结构的完善，对各级政府在扶贫开发中的职责进行明确定位。要促进扶贫开发项目审批程序的完善，构建完善的扶贫监督体系和贫困管理体系。其次，要构建多元化的反贫困体系，充分发挥市场和公民社会的作用。最后，要促进贫困人群组织化程度的提高。充分发挥基层党组织和基层群众自治组织的作用，提高贫困人群的组织化程度。例如：

### 链接：

记者从湖北省扶贫办获悉，在新一轮的扶贫开发过程中，湖北省建立精准扶贫机制，构建起政府、市场、社会新的“三位一体”的扶贫格局，实现科学扶贫。

建档立卡是精准扶贫的第一道程序，扶贫的本质就是瞄准建档立卡的贫困村、贫困户和贫困人口，建档立卡的最终目的是扶持到户、帮扶到人。为重点解决“如何扶，谁来扶”问题，湖北省扶贫办陆续出台和完善各种保障措施。落实驻村工作队，与相关部门联合出台方案，明确扶贫开发的路径和具体方法，进一步加强扶贫项目资金监管，提高项目建设水平。此外，鼓励各地先行先试，自主开展扶贫开发创新试点。引导各类扶贫资源优化配置，实现扶持到户、帮

<sup>191</sup> 廖富洲. 农村反贫困行为中的政府主导行为的优势与问题[M]. 中国党政十部论坛, 2004 (9).

扶到人，破解扶贫难题，构建政府、市场、社会新的“三位一体”的大扶贫格局。

在新一轮的扶贫开发建档立卡工作中，湖北出台了一系列措施，明确将建立精准扶贫工作机制作为扶贫开发重点领域“六项改革”措施之一和“一号工程”，对全省实施精准扶贫进行了总体部署。要求精准识别贫困村、贫困户，为改革创新定制各项扶贫政策和开展扶贫入户打下坚实的基础。

从4月起，湖北开展了一系列扶贫开发专题学习。通过举办湖北省扶贫机制创新与精细化管理研修班以及扶贫开发建档立卡工作培训班，进行建档立卡工作宣传及培训。对各市（州）县的“一把手”进行培训，提高他们的高业务素质，明确工作时限以及工作要求。

为确保精准扶贫有效运行，湖北创新推行奖优罚劣的激励措施，将财政专项扶贫资金分配与建档立卡的成效挂钩，健全贫困县精准扶贫考核机制，建立重点县约束及退出机制。通过这些举措，发挥出精准扶贫的导向作用。

此外，为保证扶贫开发工作能够按时按要求完成，由湖北省扶贫办主任杨朝中牵头成立了3个明查督导组 and 1个暗访督查组，负责对各地建档立卡工作推进及完成情况展开督查。<sup>192</sup>

## 2.创新财政扶贫制度

财政扶贫的实质是通过转移支付的方式加大对贫困地区的资金投入以支持贫困地区的经济发展。<sup>193</sup>财政扶贫可以弥补贫困地区的财政缺口、改善贫困地区的落后面貌、提高贫困人群的生活水平，但是我国现有的财政扶贫制度存在种种缺陷，不利于扶贫事业的进一步发展，因此必须进行财政扶贫制度的创新。首先，要通过多种渠道筹措资金，不断增加财政扶贫的投入。其次，要根据我国贫困状况的变化，对我国财政资金的投入方向进行调整。第三，要完善扶贫资金的分配机制、运作机制和监督机制。例如：

---

<sup>192</sup> 引自：湖北省扶贫办 <http://www.hbfp.gov.cn/zwdt/fpyw/14872.htm>

<sup>193</sup> 郑志龙. 马克思主义视野下我国贫困与反贫困的制度分析[D]. 长春：吉林大学，2007.

## 链接

### 天门市扶贫办启动地方配套资金的拨付流程

为加强扶贫资金的监管力度，切实让资金发挥最大的效益，我们扶贫办联合市财政局专门制定了《天门市财政扶贫项目资金财政报帐制管理暂行办法》，从即日起对2013年涉及的16个乡镇的地方配套扶贫资金，严格按照《暂行办法》审核拨付。

在委托乡镇政府、财管所、民政办等验收后，我们依然根据《暂行办法》，严格把关，做到“五审六看”。五审即：一申报帐表格是否完善，包括扶贫项目资金报帐拨款申请单、财政涉农项目资金申请表、扶贫项目资金计划及支出情况表、扶贫资金项目验收报帐单、扶贫项目资金报帐费用汇总表；二申报帐资料反映的支出内容与项目资金规定的用途是否一致，根据项目备案表，认真对照察看；三审项目建设单位是否具有资质；四审工程（材料）税票是否是真实有效的通用机打发票，严格到税务网察看；五审原始票据上是否有贫困村书记签字认可。六看即：一看所填表格是否准确无涂改；二看有所在地村组群众代表（5人以上）联名签字认可项目支出明细；三看工程验收时乡、镇政府，民政办，财管所、水管站或农技站，村委会人员签字；四看验收结论中乡、镇政府签字盖章，五看施工合同书及质检报告；六看公示资料附件。目前为止已有五个乡镇上交了规范、完整的报帐资料，预计这个星期五将16个乡镇的80多万全部拨付到位。<sup>194</sup>

## 3.促进社会保障制度的完善

“社会保障是社会安定的重要保证。”<sup>195</sup>“完善社会保障制度，是政府长效扶贫的选择。”<sup>196</sup>社会保障和扶贫是一种相互依存的关系，扶贫需要充分发挥社会保障的底线功能，社会保障是扶贫的一种重要方式。因此，为了推进我国扶贫事业的进一步发展，就必须不断推进社会保障制度的完善。

<sup>194</sup> 引自：湖北省扶贫办 <http://www.hbfp.gov.cn/sjb/fxkx/15127.htm>

<sup>195</sup> 胡锦涛.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——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[R].人民出版社，2007:39.

<sup>196</sup> 杨燕绥.完善社会保障:政府长效扶贫的选择[J].人民论坛,2006(2).

首先，要促进贫困地区社会救助制度的完善。社会救助制度的目的是为贫困人群的生存提供最基本的保障，贫困人群要发展就必须先解决生存问题。因此，应该促进贫困地区社会救助制度的完善。另外，我国返贫的一个重要原因是自然灾害，因此政府要促进自然灾害救助制度的完善。其次，要促进“五保”制度的完善。“五保户”不能维持基本的生存，在贫困人口中占有相当的比重，因此，要促进“五保”制度的完善，实行集中供养，使其可以维持基本生活。再次，要构建完善的最低生活保障制度。最低生活保障制度的保障对象是除“五保户”之外的处于贫困线水平之下的人群，涉及的范围相对广泛，需要更多的财政投入，因此我国应该逐步完善最低生活保障制度，确保需要救助的家庭及时得到救助。最后，要促进贫困地区养老保险制度的完善。在我国贫困人群中，老年人口占有相当大的比重，而且随着社会的发展，老龄人口越来越多，因此，在扶贫的过程中要不断促进贫困地区养老保险制度的完善。另外，要促进贫困地区医疗保险制度的完善。目前，因病致贫、因病返贫的现象随处可见，严重影响了我国扶贫的进程。因此在实践中，一方面要促进新型农村合作医疗制度的完善，另一方面要建立农村特困医疗救助制度，对特困人群进行医疗救助。例如：

#### 链接：

##### 巴东“三位一体”构建失地农民保障体系

12月4日，恩施州巴东经济开发区谭家村3组78岁的老人谭世翠已经有了3200元的养老生活补助。农民的土地在经济建设中被征用，其权益该如何保障？日前，巴东经济开发区用“经济补偿、就业服务、社会保障‘三位一体’”法，从根源上解决了这一困扰政府和农民的问题。

今年，为确保被征地农民生活水平不因征地而降低，长远生计有保障，巴东经济开发区开始实施“经济补偿、就业服务、社会保障‘三位一体’”的办法，在农民土地被征用时一次性给予每亩13000元的经济补偿，同时建立健全失地农民就业制度，对其进行免费就业培训，将劳动年龄段内的失地农民（16周岁以上，男60周岁以下，女55周岁以下）纳入再就业服务体系，有计划、有步骤地对其进行职业技能培训，提升失地农民就业能力，优先安排失地农民到经济开发区的公益性岗位和企业就业，并将全部失地或人均不足三分地的农民纳入民政低保管理范畴。全方位多层次实施社会保障制度，按照“县级财政调剂一

点、用地单位缴纳一点、集体经济配套一点、失地农民负担一点”的办法，筹集经济开发区失地农民社会保障统筹资金，建立失地农民养老生活补助制度，失地农民男年满 60 周岁，女年满 55 周岁，按失地数量从次月起按月享受养老生活补助（80 至 200 元）直至死亡；建立失地农民未成年人成长扶助制度，征收土地时未满 16 周岁的，按失地数量从被征地的次月起按月享受成长扶助补贴（60 至 100 元）至年满 16 周岁止。完善失地农民医疗保障制度，对符合医疗救助条件的，民政部门按规定优先给予救助。197

## 小结

社会贫困是现代社会治理的重要组成部分，要实现现代社会的治理就必须有效地促进社会贫困问题的解决。本章对社会贫困的实质及成因、社会贫困与现代社会治理的关系、社会贫困的治理历程、社会贫困治理的难点及方略进行了探讨。首先，社会贫困的实质是能力的缺乏。农村贫困的主要成因是自然条件的限制，农业经济的限制，制度性障碍的影响以及农民文化素质不高；城市贫困的主要成因是计划经济的历史影响和市场经济的竞争压力。其次，社会贫困与现代社会治理之间是一种双向互动的关系。社会贫困的多种负面效应，是现代社会治理的题中之义，高效的现代社会治理的实现，为贫困问题的解决提供了物质、制度和文化的保障。再次，我国社会贫困治理经历了计划经济时期的贫困治理、体制改革推动下的贫困治理、开发式扶贫时期的贫困治理、综合扶贫时期的贫困治理四个阶段，我国贫困治理由体制推动向专项治理转变、扶贫理念由救济式扶贫乡开发式扶贫转变、贫困的瞄准区域由没有专门的瞄准区域到集中连片地区到贫困县到贫困村的转变，我国贫困治理体制机制不断完善。最后，我国贫困治理的难点是人力资源素质低下、制度激励不足，所以，要从提高贫困人群的发展能力和构建完善的反贫困激励制度两个方面构建科学合理高效地社会贫困治理方略。

社会贫困问题关系到我国和谐社会的构建，关系到我国小康生活目标的实现，关系到我国人民的切实利益，必要长期抓，反复抓。除了能力缺乏的理论视

---

<sup>197</sup> 引自：湖北省人力资源与社会保障厅  
<http://www.hb.hrss.gov.cn/hbwzweb/html/xwzx/dfdt/dtxx/14914.shtml>

角，除了从贫困人群的发展能力和制度激励两个方面入手外，还有很多关于贫困问题的研究视角和解决方法，有待进一步探讨。

# 第十章 怎样治理虚拟社会？

## 第一节 虚拟社会的特点

随着计算机技术和网络技术的快速发展，网络已经渗透到国民经济和社会生活的各个领域。根据中国互联网信息中心（CNNIC）发布的《第32次中国互联网络发展状况统计报告》，截至2013年6月底，我国网民规模达到5.91亿，互联网普及率达到44.1%<sup>198</sup>。数量巨大的网民借助计算机、远程通讯终端等技术设备，在虚拟的空间里进行社会交往、共享信息等活动，从而形成了一种与现实社会并存的虚拟社会。这种虚拟社会，深刻改变着人们的生产方式、生活方式和思维方式，可谓掀起了一场网络革命，究其原因，是因为其开放、自由及互动等以下特点。

### 一、虚拟性

虚拟性是虚拟社会的首要特点。在虚拟社会中，隐藏在计算机或远程通讯终端背后的主体，无论是组织还是个人，通过符号或数字等中介系统进行非实体化的交往。网民交往不需要直接面对面，一个网民有可能同时扮演男人、女人、老人、小孩、美女、帅哥、富翁、富婆等不同角色，其姓名、性别、年龄、相貌、职业、身份、兴趣爱好等真实个人信息都被隐匿起来，不仅如此，其语言、情感、行为都具有鲜明的虚拟性。可以说，网民们面对一个符号化的世界，借助现实中的“人机交往”实现虚拟的“人际交往”，营造了一个高度隐蔽的虚拟社会。

### 二、自由性

由于网络本身的特殊性，使虚拟社会成为网民的一片自由空间。首先，人们可以自由选择活动方式，既可以看新闻、玩游戏，也可以发评论、写小说；既可以买东西，也可以卖东西；既可以“点赞”，也可以“拍砖”、“吐槽”；……。其次，人们可以按照自己的意愿自由选择互动对象，既可以通过QQ“加好友”，也可以通过微信的“摇一摇”功能，还可以在相亲平台上“给对方打招呼”。再

---

<sup>198</sup> 中国互联网信息中心（CNNIC）：《第32次中国互联网络发展状况统计报告》，2013年6月。

次，人们可以畅所欲言，就自己在现实生活中想说不敢说、想说不能说的内容而毫无拘束的发言、评论，无需顾及现实社会中人们在身份、地位等方面的不平等，也可以摆脱法规制度和伦理道德等外部因素的束缚，打破了精英人物对话语权的垄断，使现实的不平在虚拟社会得到补偿，使心理上的不忿在网络世界得到慰藉。总之，在虚拟社会中，无论是信息选择还是信息传播，无论是观点表达还是情感交流，无论是网络空间的选择还是讨论话题的确定；无论是加入还是退出，人们都因为不受现实社会中时空等客观因素的限制而享有前所未有的自由。

### 三、开放性

虚拟社会是一个开放系统，这至少体现在三个方面。一是虚拟社会打破了地域、年龄、性别、种族、身份、职业等限制，对公众全方位开放，任何人都可以自由进入，所有进入者都可以共享网络资源。二是由于信息技术的发展，互联网从WEB1.0时代过渡到WEB2.0时代，网络上的信息发布主体也逐步从网站机构向公众个人转变。社会公众可在网上发布言论、上传资料，也可以跟帖回应。三是随着虚拟社会在空间上的延伸和拓展，用户可以根据自己的喜好和需求在不同空间之间“切换”和“畅游”。总之，现实社会中的任何人都能够成为虚拟社会的“访客”，虚拟社会变成了一个对公众开放的“公园”，人人有权享用。

### 四、交互性

作为与现实社会的一个明显差别，虚拟社会的人际交往是在不同社区、论坛、博客、微信、邮件、聊天室上交换信息实现的，成员之间的每一次交流都是双向互动的，每一个网络参与者均不再是单纯的主体或者客体，而是处于一种交互的主体界面环境之中。互动双方地位平等，无法定的隶属关系。人们根据自己的兴趣爱好，选择融入网络空间并在其中交换信息、交流情感，享受无拘无束的言论自由权和全方位的互动所带来的乐趣。

### 五、即时性

传统媒体，其信息的传递和获取是有限的，信息呈线性结构传播，而虚拟社会拥有海量信息并呈放射状传播。在虚拟社会，人际交往突破了时间与空间的界限，无论何时何地，只需要一台电脑、一根网线或者一部可以上网的手机，就可以足不出户地获取大量资讯，也可以与世界各地的人们实现即时交流，甚至可以

随时随地进行交友、买卖、求职等一系列社交活动。微博（MicroBlog）、微信（Wechat）等新型社交媒介不仅可以实现远程即时互动，甚至可以进行免费视频，而这在现实社会中几乎是不可能的事情。虚拟社会中，信息传播的速度之快是传统媒体无法比拟的，一旦遇到突发性事件，2小时之后网上就有相关文字或视频；4小时左右就可能被多家网站、论坛转载；不到24小时，各种论坛就会“人声鼎沸”，网络分析、评论、猜测达到高潮。有时候，网络信息的发布几乎可以做到与事件的进展同步，简直堪比现场直播。

## 六、主体多元性

伴随计算机技术的迅猛发展，互联网已经成为世界上最庞大最丰富的资源库与信息库。由于虚拟社会的准入门槛低，只要具备一定的计算机基础知识和浏览互联网的基本常识，任何人都可以随时随地进入虚拟社会，这直接导致虚拟社会主体的数量巨大、身份多元。

## 七、信息广泛性

互联网上的信息库，容量大，内容全，从科研论文、调查报告、统计数据、图表模型，到天气、交通、旅游、时尚，再到新闻报道、金融股票、体育活动、娱乐休闲，可以说是无所不包，更重要的是这些信息分类科学、检索便捷，是当之无愧的知识大百科全书<sup>199</sup>。

# 第二节 虚拟社会中的越轨行为与发展态势

## 一、虚拟社会的积极作用

网络革命带来的虚拟社会，具有明显的积极作用：

一是让生活更加便利。如今，在网络的支持下，买书不需要去书店、买衣服可以不去商店、医院挂号不用去医院、出门可以不带现金、联络感情不要千里迢

---

<sup>199</sup>张保文. 论虚拟社会的构建及管理规范化. 产业与科技论坛[J]. 2012（10）：8

迢去会面、开会不用聚在同一房间、坐在家里可知天下事、……，与昔日相比，我们的生活更加方便、快捷、丰富。

二是有利于政府了解社情民意。党和政府可以借助网上的舆情，了解群众情绪、大众心态、网民对公共事务的意见和看法，然后在舆情研判的基础上，改进工作，科学决策。

三是有助于开展舆论监督。不少腐败案件和政府官员不当言行，最先是在网络曝光，比如“表哥”、“房叔”；有些表面上冠冕堂皇，暗地里与黑社会勾结，在百姓面前高高在上、呼风唤雨、作威作福的官员，正是在网络舆论的监督下威风扫地、狼狈不堪；一些政策、举措、项目在网络上接受网民评判，有的得到拥护和支持，有的却遭受猛烈批评甚至抗议。

四是便于广大群众参与公共事务。网民通过网络关注国家大事，讨论国计民生，分析发展态势，为国家建设出谋划策，这样可以激发群众的参与热情，实现群众的政治参与愿望，培育群众的参与意识和参与能力。

五是帮助群众疏解不满情绪。无论社会怎么发展，不可能人人都对社会现状唱赞歌，总会有一部分人对现实不满。如果不满情绪得到疏解，就不会对社会带来危害，如果不满情绪没有发泄的渠道，长期被压抑，那么总有一天会爆发。虚拟社会，因为其自由、开放等特征，可以充当群众情绪宣泄的渠道，这无论是对于个体还是组织乃至整个社会，都是大有裨益的。

**链接：**

**被网友举报的广州“房叔”**

2012年10月8日，天涯社区上有个非常引人注目的帖子，其核心内容是“蔡彬2002年之前在番禺公安局，2002年后到番禺城管当队长，其本人及妻子时丽英、儿子蔡展培名下登记的房产达7000多平方米，有别墅，有复式洋房，有临街商铺，还有厂房，试问凭一个小小的城管队长的工资，何以买得20多套的房产物业？”网帖提供的广州市房管部门制作的《个人名下房地产登记情况查询证明》显示，蔡彬及其家庭成员共有21套房产，其中18套位于广州番禺区，3套位于南沙区，面积最大的位于番禺区沙湾镇龙岐村西环路东侧(A2厂房)，达3405.3平方米，21套房产总面积7203.33平方米。消息出来后，立即引起网络热议，大多数网友表示震惊并要求纪检部门调查“房叔”。据调查，56岁的蔡彬，现

任广州市城市管理综合执法局番禺分局政委，级别为广州市正处级，工资待遇约每月 1 万元。蔡彬的妻子时丽英，曾任番禺区工商联办公室主任、秘书长，现已退休，其工资待遇应低于蔡彬。后来，据番禺区纪委初步查实，房产数量基本属实。21 套房产中，其中有一套已注销，初步估计是已出售。20 套房产中，在蔡彬名下的只有 1 套，其余 19 套均登记在蔡彬妻子和儿子名下。据房地产专业网站估算，按当前市值，21 套房产的价值约 4000 万元。10 月 11 日上午，有关部门根据初步调查结果对蔡彬停职，并作进一步调查。

链接：

被媒体揭露的“表哥”

2012 年 8 月 28 日，在陕西延安 8·26 特大交通事故现场，原任陕西省安全生产监督管理局局长、党组书记杨达才，因面含微笑被记者拍照上网，引发热议。此后，杨达才又被网友揭露拥有多块浪琴、欧米茄等国际知名手表，被网民戏称为“微笑门”、“名表门”，其本人也被网友戏称为“微笑局长”、“表哥”。2012 年 9 月 5 日，网民又发现杨达才戴的眼镜价格超 10 万元。不仅如此，网友“延庆老农”在其微博以“表哥全身都是宝”为题，用一组图片证明，微笑局长除了左手手表、右手手镯之外，还拥有各种皮带。消息一出，人们唏嘘不已，迫于压力，陕西省研究决定：撤销杨达才陕西省第十二届纪委委员、省安监局党组书记及局长职务，并对其展开调查。2013 年 9 月 5 日在西安市中级人民法院一审公开宣判，杨达才犯受贿罪，判处有期徒刑 10 年，并处没收财产 5 万元，犯巨额财产来源不明罪，判处有期徒刑 6 年，决定执行有期徒刑 14 年。受贿赃款和巨额来源不明赃款均被依法没收上缴国库。

## 二、虚拟社会中的越轨行为

网络的迅速普及是新世纪我国经济社会中最显著最重要的变化，由此产生的虚拟社会已经成为老百姓日常生活中不可缺少的互动平台和信息通道，它在大大

促进社会文明进步的同时，也带来一系列新情况、新问题和新的挑战。现实社会的正常运行有赖于社会规范约束人们的社会行为，使人们在社会规范内行动。那些违反社会规范、偏离社会正常轨道的行为被称为社会越轨行为。同理，虚拟社会的正常、有序、顺利运行也需要规范、标准和价值观念来引导人们的网络行为、调节网络社会关系、制约网络社会活动。然而，由于网民身份的异质性、网民素质的差异性、网络行为的复杂性，虚拟社会中时常会出现一些违反网络社会规范的行为，即虚拟社会中的越轨行为。

### （一）垃圾信息令人头痛

如今，网络在传播文化知识的同时，产生的垃圾信息也着实令人头痛，整个互联网似乎成了一个无规矩可言的空间。从小的方面来说，邮箱里的垃圾邮件、QQ里的垃圾留言，博客里面的“谈谈性\_说说爱”、“您单身么”……，举不胜举。这些网络垃圾，当你不想看到它的时候它却顽固地占据你的屏幕，当你想删除它的时候却发现自己技术不够，当你想离开的时候它却执着地“缠访”。中国互联网协会组织联合12321网络不良与垃圾信息举报受理中心举办的2013年第四季度调查显示，第4季度中国电子邮箱用户平均每周收到垃圾邮件数量为12.6封，环比上升0.7封，占所收邮件总数的32.3%<sup>200</sup>。从大的方面来说，网络恶搞、网络炒作、网络丑闻、网络骂战、网络围观、人肉搜索等充斥其中，让参与者和围观者失去理性和冷静，无视对话规则，满嘴粗话，污染了网络环境，败坏了社会风气。

### （二）网络谣言十分猖獗

网络谣言是指通过网络介质（例如邮箱、聊天软件、社交网站、网络论坛等）传播的没有事实依据的话语。在网络信息传播渠道多、传播速度快的情况下，社会生活的不确定性、科学知识的欠缺、社会信息管理的滞后、一些地方政府部门公信力的下降等原因，为谣言的产生和传播提供了温床和可乘之机，于是，有的媒体、网站或者个人，为了吸引眼球、哗众取宠、追求点击率、陷害他人或者竞争对手等目的而不惜编造虚假新闻，更有“网络水军”、“网络推手”、“灌水公司”、“删帖公司”、“投票公司”等，为了一己私欲而使用非法手段在网络

---

<sup>200</sup> 12321 举报中心：2013 年第 4 季度用户周均收到垃圾邮件与上季度基本持平  
[EB/OL].2014-03-31.http://www.12321.cn/viewnews.php?id=19104

上捏造事实、炒作话题、散步谣言。例如：从“抢盐风波”、“地震谣言”，到“纸馅包子”、“艾滋病人滴血食物传播病毒”、“武汉大三女生求职时被割肾”，再到“玉溪将发生8.6级大地震”、“黔西部分乡镇儿童被抢劫盗肾”、“海南支教女学生被灌醉轮奸”，这些此起彼伏的至今让人记忆犹新的网络谣言，曾经以迅雷不及掩耳之势席卷过中国大地，让公众惶惶不可终日。显然，经过网络发酵后，网络谣言不仅污染了网络环境、破坏了公平竞争氛围，而且扰乱了社会秩序、毒化了社会风气、影响了社会稳定。

链接：

### “蛆橘”谣言让全国柑橘严重滞销

2008年10月的一条短信这样说：“告诉家人、同学、朋友暂时别吃橘子！今年广元的橘子在剥了皮后的白须上发现小蛆状的病虫。四川埋了一大批，还撒了石灰……”。从一部手机到另一部手机，这条短信不知道被转发了多少遍。期间，又有媒体报道了“某地发现生虫橘子”的新闻，尽管地点和事情描述得不是很详细，但被网络转载后确实引起了人们的恐慌。这则谣言，导致全国柑橘严重滞销，给农业带来了灾难，给农民造成了巨大损失。仅湖北省就有约70%的柑橘无人问津，损失高达15亿元。在一些农产品批发市场，商贩们不得不贱卖柑橘，价格可谓一降再降。在万般无奈之际，有山东济南的商贩为了证明自己的橘子无虫，只好一边卖一边吃，竟然一天“示众”吃了7斤橘子。2008年10月21日，鉴于传言已经严重影响全国的橘子销售，四川省农业厅对此事件首次召开新闻通气会，宣布“此次柑橘大实蝇疫情仅限旺苍县，全省尚未发现新的疫情点，并且该县蛆果已全部摘除，落果全部深埋处理，疫情已得到很好控制。”至此，谣言确实停止传播了，但柑橘的销售良机已经错失，农民的损失已经无可挽回。

### （三）网络成瘾比较普遍

网络成瘾，也称为网络过度使用或者病理性网络使用，其主要特征是：无节制地花费大量时间上网，必须增加上网时间才能获得满足感，不能上网时会出现异常情绪体验，学业失败、工作绩效变差或现实人际关系恶化，向他人说谎以隐瞒自己对网络的迷恋程度、症状反复发作等。自20世纪90年代末开始，越来越

多的人对互联网产生心理上的依赖感，并达到成瘾的程度。“网瘾”像酗酒、吸毒和赌博等不良嗜好一样，对人们的工作、学习和生活产生破坏性影响。在网络成瘾人群中，青少年因为自控能力差而成为主体人群，青少年网络成瘾已成为一个普遍的社会问题，据一项有关调查，86%的被访青少年表示曾经玩网络游戏，每天都玩的占54%。《中国青少年网络成瘾报告》指出，我国有13.2%的青少年感染“网络成瘾症”<sup>201</sup>。他们无节制地花费大量时间和精力在网上持续聊天、浏览、游戏，以致损害身体健康，并出现各种行为异常、心理障碍、人格障碍、交感神经功能失调<sup>202</sup>，有些过度沉溺于网络的青少年荒废学业，不求上进，甚至走上了违法犯罪的道路，让人痛心疾首。



<sup>201</sup> 李俊莉. 创新虚拟社会管理，建立一体化社会管控机制[J]. 安阳工学院学报. 2011 (9):11

<sup>202</sup> 崔永华. 网络成瘾[EB/OL]. 百度百科. [2014-03-13]. <http://baike.baidu.com/view/491347.htm>



#### (四) 信息安全深受威胁

20 世纪90 年代以后，由于网络攻击软件很容易获取，只需要从网上购买或者下载，目前全世界有数万个黑客站点可下载黑客工具；加上黑客工具的自动化程度的提高，很多工具简单易用，黑客攻击的网络技术知识要求变低，几乎所有的人都可以进行网络攻击，导致黑客攻击泛滥，网络非法入侵、重要资料失窃、网络财产被盗、个人隐私曝光、网络系统瘫痪等恶性事件接连发生。据中国互联网信息中心数据披露：2010年，遭遇病毒或木马攻击的网民为45.8%，有过账号或密码被盗经历的网民为21.8%，89.2%的网站访问者担心假冒网站<sup>203</sup>。网络病毒危害严重威胁网络信息安全，扰乱了虚拟社会中的正常生活秩序，对不少网民造成了难以弥补的损失。



<sup>203</sup>夏露. 强化虚拟社会管理与健全网络立法研究[J]. 湖北工业大学学报. 2012(6):18

## （五）恐怖活动屡见不鲜

近年来，恐怖组织和恐怖分子借助网络实施的恐怖活动日益猖獗，他们利用网络传播恐怖主义，移植违反法律与道德的破坏活动，制造社会恐慌。一些反华势力、极端邪教组织和民族分裂主义势力利用网络混淆视听，散布不良信息或反政府舆论，煽动、唆使信徒们进行所谓的“圣战”暴力恐怖活动。还有些极端分子，利用互联网精心策划间谍活动，或者入侵事关国计民生的信息基础设施及国防信息建设系统。更严重的是，一些不法分子将现实社会中的恐怖活动及相关犯罪技艺传播到虚拟社会，甚至在网络上大肆销售恐怖活动所需要的枪支、弹药等材料。

## （六）网络犯罪已成公害

目前，几乎所有的违法犯罪行为都可以在网上实施或利用网络作为工具。概括地讲，计算机网络犯罪可分为两大类：一是以网络为犯罪对象的犯罪，主要包括窃取他人网络技术、侵犯他人软件著作权、非法侵入他人的网络信息系统、破坏网络运行功能，等等。第二种是以网络为工具的犯罪，主要包括利用网络系统盗窃、侵占、诈骗他人财物；利用网络贪污、挪用公款；利用网络技术伪造有价证券、金融票据和信用卡；利用网络传播淫秽物品；利用网络侵犯商业秘密、影响电子通信自由、破坏公民隐私权和毁坏他人名誉；利用网络进行电子恐怖、骚扰或者扰乱社会公共秩序，等等。计算机网络犯罪呈现出智能化程度越来越高、犯罪主体的年龄越来越小以及隐蔽性强、成本低、波及范围广、查出难度大等特点。网络犯罪行为干扰经济发展、影响社会治安秩序、玷污网络文化、破坏社会道德、降低网民安全感，其社会危害性和造成的损失是其他任何传统犯罪所无法比拟的<sup>204</sup>。

链接：

宜城 19 岁护士微信交友被绑架杀害

<sup>204</sup> 白吉玮 刘雪芹. 计算机网络犯罪的特点及防范对策[J]. •赤子. •2014. (2): 6-7

2013年12月3日，宜城市一家医院的19岁护士香欣突然失踪，其手机接不通，周边朋友也不知她的去向，家人焦急万分。4日，家属发布寻人启事，并到宜城市鄢城派出所报警，警方立即介入调查。民警和家属多方寻找，始终没有香欣的任何音讯。直到12月7日上午，香欣的手机突然给其家人打来电话。一名男子在电话里说已经将香欣控制，要求家属立即将10万元打入指定的银行卡内，否则香欣的安全不保。随后家属还收到了一条用香欣的手机发来的短信，上面写明了汇款银行卡的卡号。为了稳住对方，家属迅速打入1万元。警方得知这一信息后，立即以涉嫌绑架罪立案，并火速布控。7日晚，嫌疑男子被抓获。8日，警方在一个偏僻的高架桥底下找到了香欣的遗体。经初步审查得知，嫌犯徐某23岁，已婚，是一名挖掘机司机，平时喜欢赌博，在赌场输了几十万元，同时因做生意不顺，欠下外债。他为了凑钱还债，蓄谋通过微信和陌生女子认识，实施绑架勒索。12月2日，徐某通过手机微信“摇一摇”功能与香欣认识，并谎称未婚，用甜言蜜语博得了香欣的好感。3日，他主动提出开车接香欣下班。当晚10时30分，香欣下夜班后，徐某开车带她在城区兜风。兜了几圈后，徐某把车开到宜城市东南部的流水镇，香欣隐约感觉不妙，便以次日要上班为由，要求徐某送她回家。但徐某说，已经出了襄阳境内，晚上回不去了，还花言巧语地哄她开心。不料，徐某深夜凶相毕露，绑架了香欣，并威逼她说出了自己随身携带的银行卡密码。得手后，徐某为防止香欣报警，遂将其杀害。5日晚，徐某将香欣的遗体从一处20多米高的高架桥上抛下，随后开车回到宜城市的住所，一直睡觉到次日中午。由于香欣银行卡内仅有几千元，随后，徐某又通过她的手机向其家属实施勒索。

### （七）低俗内容相当泛滥

有些网络媒体为提高点击率，对传播内容把关不严，甚至有些放任自流，致使传播内容低俗化。一方面，一些黄、赌、毒等违法网站神出鬼没，打击不尽，关闭不绝，危害着青少年的身心健康；另一方面，有的媒体借助名人炒作来提高收视率；与此同时，有人借网络爆料丑事而走红，比如“性爱日记”、“初夜门”、“艳照门”；还有的无名小卒，为了一夜成名而一味逐臭，比如靠妖媚舞姿和雷人语言爆红的“S”形芙蓉姐姐；靠一脱成名的车模兽兽；明知形象不好却非要征“北大清华男”的凤姐，以及木子美、干露露、郭美美，等等。这些无视美丑

和不顾廉耻的病态内容俗不可耐，不利于形成文明向上的媒体文化，让整个社会的道德感与正义感无处安放，对大量涉世未深的青少年影响极坏。

### 三、越轨行为的发展态势

#### （一）意识形态斗争越来越激烈

近年来，境内外敌对势力对我国展开猛烈的“网络攻势”，一些国家利用他们在互联网上的主导地位，加剧了向我国推销其政治模式、价值观念和生活方式等意识形态的渗透活动，大规模散播反动有害信息，恶意攻击我国社会制度，鼓吹西方自由主义“普世价值”，企图扰乱人心，煽动对立，破坏稳定。同时，国内外敌对分子和邪教组织利用互联网传播恶意攻击我党、政府和领导人的各类反动信息，鼓动各种形式的“维权”活动，煽动民族歧视和仇恨，冲击我国的思想政治、伦理道德，等等。总之，从近年来日益复杂和激烈的网上斗争形势看，我们正与西方敌对势力进行着演变与反演变、渗透与反渗透、颠覆与反颠覆的斗争，虚拟社会里的意识形态斗争越来越激烈，对敌斗争工作面临严峻挑战。可以说，网络已经成为境内外敌对势力对党和政府进行渗透的“主战场”，“法轮功”等邪教组织对我国进行反动宣传的工具，敌对分子推动“颜色革命”的“训练营”

<sup>205</sup>。

链接：

#### “7.5”新疆动乱

2009年7月5日20时左右，一些人在乌鲁木齐市人民广场、解放路、大巴扎、新华南路、外环路等地猖狂地打砸抢烧。截止到23时30分，已造成197人死亡、1名武警被杀害、1803名无辜群众和武警受伤、多部车辆被烧毁、多家商店被砸被烧。据调查，2009年新疆乌鲁木齐“7·5”事件，是境外民族分裂势力通过互联网编造、传播虚假信息引起的。他们首先把外媒报道的一名17岁伊拉克少女因违反教规被族人用石块砸死的视频，张冠李戴地说成是“维吾尔女孩在广东韶关被汉人殴打致死”，并在互联网广泛传播，然后以此为借口疯狂发表大量煽动民族仇恨的言论。以民族分裂分子热比娅为首的“世界维吾尔代表大会”，还通过互联网等多种渠道鼓励闹事者“要勇敢一点”、“要出点

<sup>205</sup>石琦、李江远：对创新网络虚拟社会管理的思考. 湘潮. 2012（6）：86

大事”。结果酿成了一起由境外势力遥控、指挥、煽动，境内具体组织实施的有组织、有预谋的暴力犯罪，给群众的生命财产带来严重损失。

## （二）群体性事件越来越多

在社会矛盾积聚的当下，随着社会民众自我维权意识的增强，越来越多的人希望借助网络媒体来维护他们的权益。由于互联网具有覆盖广、传播快、更新及时的特点，一旦网络热点形成，各种善意的或非善意的舆论就会通过手机短信、电子邮件、QQ、微博、微信等多种互联网工具传播开来。加上部分网民的评论态度偏激，个人感情色彩浓厚，一旦遇到在传递过程中“失真”和“夸大”等情况，极易误导公共舆论，加剧已有的社会矛盾、诱发新的社会矛盾甚至激化公众的不满情绪。此时，如果正规媒体的引导不及时，就会出现以讹传讹，将舆论风暴演变成现实的公共危机事件。诸如重庆的“钉子户”事件、厦门的PX事件、云南的“躲猫猫”事件、山西的“黑砖窑”事件、河南的双汇瘦肉精等焦点事件，都是经过网络发酵后辐射到全国的；轰动国内外的贵州瓮安事件、甘肃陇南事件、湖北石首事件、多地出租车罢运等敏感事件，也是由于网络媒介的大肆炒作及跟进，才瞬间迸发巨大能量，对我国的社会稳定造成极大负面影响<sup>206</sup>。从虚拟社会发展趋势看，在网络舆情点多面广、传播速度快、动员能力强的情况下，网络媒体为民众提供自由舆论场所的同时，很容易成为群体性事件的导火线，并且群体性事件呈多发态势。

---

<sup>206</sup>衣小品。加强我国网络虚拟社会有效管理的若干思考。行政与法，2013（7）：53-54



2012年7月28日江苏省启东市因“南通排海工程”而引发的群体性事件

### （三）治理难度越来越大

虚拟社会的越轨行为，不仅种类多、危害广，而且治理难度越来越大，给虚拟社会的治理能力提出了严峻挑战。一是因为网上的言论交流、思想碰撞处于匿名状态，网民可以毫无约束地针对一些社会新闻和热点问题发表不负责任的言论。这些言论的破坏性类似甚至超过文革中的“大字报”，如果经过专业“网络推手”的推动，就容易出现“集体情绪化”现象，从而激化社会矛盾，放大群众对党和政府的不满情绪。二是因为现实生活中的大量“失意群体”，为了引起党和政府的关注，极力借助互联网来反映诉求和发泄不满，各类矛盾和问题通过网络的恶意渲染、大肆炒作、推波助澜，容易引起大范围的连锁反应，影响社会稳定。三是因为虚拟社会的犯罪具有瞬时性、智能性、跨地域性等特点，在网络用户极其庞大的情况下，传统的侦破手段难以适应虚拟社会的需要，公安机关对犯罪活动的预防、控制，侦破的难度加大。

## 第三节 我国虚拟社会治理中存在的问题

在虚拟社会迅猛发展的当今，网络越轨行为层出不穷、花样百出，根本原因在于我国虚拟社会治理能力不能适应虚拟社会发展的需要。之所以虚拟社会治理能力落后，是因为法律法规、体制机制、治理能力、治理方法等多方面的原因。

## 一、法律法规不够健全

与虚拟社会的快速发展势头相比，我国与互联网相关的法律法规的制定还十分滞后，可以说，我国以法治手段促进虚拟社会治理的相关工作才刚刚起步。目前，我国涉及到虚拟社会违法犯罪的法律法规，主要有《刑法》、《治安管理处罚法》、《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》和《关于维护互联网安全的决定》，但由于虚拟社会的发展速度极快，现实立法难以跟上虚拟社会的发展步伐，致使互联网的运行、管理、使用等方面都存在法律空白和盲点，网络主体资格、信息安全防范、公民隐私权保护、网络犯罪等方面的法规缺乏，一些新出现的网络问题难以解决，甚至出现公安机关在执法过程中遇到无法可依的情况。最突出的问题表现在以下几个方面：一是网络虚拟证据的合法性没有确定，公安机关对于网络越轨行为难以取证，当事人在诉讼中难以举证，导致虚拟社会犯罪活动事实的认定存在难度。二是虚拟社会中的虚拟财产因为流通局限性强，没有统一的评估量化标准，现实经济价值难以认定；三是网络犯罪后果缺乏权威评估，实际损失难以量化；四是一些网络犯罪的地域跨度大，管辖权限难以明确。五是现有法规中关于虚拟社会犯罪的处罚条款不够系统和明确，可操作性差。六是网络越轨行为涉及到银行、证券、保险、工业、贸易、科研、国防等诸多领域，破坏性强、手段新颖，远远超出当初的立法预见，致使侦查、定罪、追责等方面均存在无法可依的尴尬。

## 二、治理体制存在缺陷

治理体制直接关系到治理的效能和水平。目前，我国对虚拟社会的治理是根据各部门的职能进行分工并实行切块式治理。例如：信息产业局负责信息网络的规划建设，通信管理局负责网络服务提供商的审批和备案，文化局负责网吧的管理和网络文化的建设，公安局负责监管网络犯罪及其它越轨行为，保密局负责网络信息的安全，工商局负责监管电子商业活动，……。虚拟社会治理的主体与现实社会治理的主体一样具有多样性，这种治理权限分散在不同部门的线性和多头治理模式，在一定时期适应了互联网管理的需要，但随着形势的发展，凸显了不少问题：一是存在多头管理、职能交叉、权责不清、效率不高、推诿或争权等问题。二是各职能部门按照各自的分工和权属各司其政，相互之间没有形成有效的沟通协调机制，力量难以整合，无法形成工作合力。三是各职能部门的监管体系

之间标准不一，尺度不同，沟通不力，衔接不够，难以联动，容易出现治理真空，达不到预期的监管效果。四是在具体治理过程中，部分管理部门的缺位现象较为严重，出现主要监管部门极少实施监管工作，而次要监管部门却长期坚守并越权监管的情况。

### 三、治理方式方法落后

由于治理方式方法落后，虚拟社会存在技术先进性与治理落后性之间的强烈反差。首先，虚拟社会是一个多节点、多中心、扁平结构的社会，与传统社会相比有很大区别，它需要开放的、灵活的、多样化的治理，可目前的治理方式仍沿袭传统社会自上而下的等级式，这与虚拟社会的管理服务要求不相适应，最大的弊端是反应速度慢，影响政府公信力。其次，虚拟社会治理重发展轻规范。一些互联网新技术刚刚被开发出来，为了经济效益，还没有通过安全评估就被匆匆投入应用，完全不顾技术风险，也很少考虑相应的配套治理规范，直到安全漏洞变为现实问题后才亡羊补牢式地出台补救措施，导致虚拟社会治理处于被动应付局面。再次，虚拟社会治理重管控轻沟通。由于没有正确认识和深刻理解虚拟社会的客观规律及本质特征，部分管理者将虚拟社会视为洪水猛兽，对网络民意粗暴地“封”、“捂”、“删”、“堵”，一旦遇到危机事件，最先想到的是控制信息传播、统一宣传口径，结果堵塞了民意渠道，挟持了网络民意。最后，虚拟社会治理重政府主导轻社会参与。我国对虚拟社会的治理还处于政府“包打天下”而民众“隔岸观火”的状态，社会组织和广大群众的力量没有发挥出来，难以形成“政府管理力量与社会调节力量互动”的良性工作格局，政府成为孤军奋战的“消防队”，“网络问题”此消彼长。

### 四、治理能力储备不足

之所以网络越轨行为花样翻新、有增无减，其中一个重要原因就是我国的网络治理能力跟不上网络发展的步伐。近年来，计算机网络技术更新升级速度飞快，往往一个技术还没有被透彻掌握，新技术就又出现了。由于我们缺乏对新技术的自主研究，总处于学习和适应他人新技术的状态，使得针对网络虚拟社会治理的专用设备和技术手段无法及时跟进，遇到问题时要么一筹莫展，要么穷于应付。同时，层出不穷的新技术，为网络犯罪提供了便利，使网络越轨行为的手段和逃避侦查的办法越来越先进、隐蔽和复杂，而受治理能力的限制，网络治理的时效

性和有效性无法保证，导致治理难度与日俱增，网络越轨行为渐渐泛滥。

## 五、网络道德素养缺失

良好的互联网环境和文明的网络氛围取决于网民和网络企业的网络道德素养，然而，目前虚拟社会里越轨行为频频出现，这与网民及网络企业的网络道德素养严重缺失脱不了干系。

一是许多网络运营企业、网络服务提供商没有社会良知和社会责任意识，为了吸引公众注意力并进而吸引广告商的资金投放，盲目拓展网络业务，一味追求点击率，不负责任地上传信息，完全不顾信息的可靠性、准确性、公正性和完整性。

二是很多网民在上网时缺乏自律意识，言行失范颇多，污染了网络环境；同时，很多网民缺乏责任意识和安全防范意识，为有害信息和攻击言论的传播留下了空间，为黑客攻击和病毒入侵提供了舞台。

三是一些受雇于商家或个人，专门捏造虚假信息抹黑竞争对手，或是为包装炒作产品宣传造势并从中谋利的“网络水军”，以及专做收费发帖或删帖生意的“网络公关公司”，更是无视网络道德和行业规范，唯利是图，一切向“钱”看。

## 第四节 提升虚拟社会治理能力

鉴于虚拟社会乱象丛生，要真正提升虚拟社会治理能力，需要从治理理念、法律法规、体制机制、“治网”能力、宣传教育等多个方面来努力。

### 一、加强治理理念创新

传统社会管理的落脚点是对人的管理，而网络社会的匿名性迫使我们的社会治理要从对人的管理转变为对具体行为的治理。因此，要治理好虚拟社会，首先要转变理念。第一，尽快适应虚拟社会的快速发展，深刻理解网络传播规律，正确认识虚拟社会的新特点，消除对虚拟社会的抵触和恐惧。第二，正确看待网络舆论和网民意见，既不能放任自流、任其发展，也不能一味地只堵不疏，而要在尊重网络民意的基础上，提高对网络民意的科学甄别能力，防止堵塞民意渠道或被网络民意所控制。第三，要以积极的态度，尽快认识网络、熟悉网络、适应网

络、用好网络、管好网络，把对虚拟社会的治理工作放在重要位置，创新思路，大胆实践，探索出最佳治理策略<sup>207</sup>。第四，把虚拟社会当成最广大的基层，网络管理者尤其是领导干部更要在虚心学习网络知识和广泛了解网络语言的基础上，经常深入网络这个基层听民声、纳民意，不要轻视网民的智慧，更不要忽视网民的呼声。

## 二、不断完善法律法规

社会建设离不开法治保障，虚拟社会治理同样如此，没有依法治理的有效性，就没有虚拟社会的健康发展。所以，鉴于我国虚拟社会治理中法律法规不健全的情况，为了给虚拟社会治理保驾护航，需要建立一套符合我国国情的由法律、行政法规、部门规章及行业自律规范共同组成的网络法律法规体系，真正让虚拟社会治理有法可依。当然，法律法规的完善有个过程，不是一蹴而就的事情。不过，就当前网络现状来看，当务之急要解决三个方面的问题。首先，要通过立法把网络主体的责任、权利和义务以法律的形式加以明确，并加强对网站及网站传播内容的约束、管理、监督，以防损害国家和人民的利益。其次，加强电子证据、虚拟财产、治理网络犯罪、个人隐私保护等方面的立法，为虚拟社会治理提供实实在在的法律依据。另外，就信息网络安全问题专门立法，统一网络行为的评价标准，确保网络信息的安全，使网络治理从“人治”走向“法治”。

## 三、创新治理体制机制

鉴于虚拟社会治理分散在文化、广电、新闻、工商、宣传、公安、通信等众多管理部门而造成管理混乱和缺位的情况，建议创新虚拟社会治理的体制机制，从根本上避免责任不明、效率不高、扯皮推诿等现象。为此，一要按照统分结合、职责明确、相对集中、责权对等的原则，将目前分散在多个部门的互联网管理职责集中到一个或几个主要部门，或者建立虚拟社会治理专职机构，提高虚拟社会管理效率。二要建立虚拟社会治理联席工作制度，构建完整的治理责任链，提高治理的统一性、权威性和协调性。三要利用现有技术手段，做好网上情报信息挖掘工作，建立情报信息分析研判系统，强化分析研判能力<sup>208</sup>。四要健全舆情预警防范机制。设立网络监察员，随时观察网络动态，了解网络民意，及时处理网民普

<sup>207</sup> 陈辉祥. 努力提高对虚拟社会管理水平[J]. 商业文化. 2011(10): 310

<sup>208</sup> 刘晓旭. 创新虚拟社会管理 提高网络事件应对能力[N]. 西江日报. 2011-08-11(2)

遍关注的问题,及早预警网络群体事件的“苗头”,切实防止网络群体事件的发生。五要完善舆论引导机制,全面而准确地掌握舆情,尽早将客观、准确的事实真相传达给网民,防止谣言作祟;注重与“意见领袖”的沟通,充分发挥“意见领袖”在正确疏导负面舆论、聚同化异、扶正抑偏方面的作用,引导社会舆论向健康理性方向发展。

#### 四、开展思想道德教育

网络的虚拟性、匿名性、开放性,使部分网络主体在虚拟社会中的自律意识下降,或者说其道德品质在网络世界有可能出现异化,但无论虚拟社会与现实社会的差距有多大,虚拟社会总是现实社会的延伸、补充和缩影,其行为主体还是现实社会中真实的个人,个人道德素质的高低与其网络行为的文明程度肯定成正比。因此,对现实社会的公民进行相关的道德教育,是防止虚拟社会越轨行为发生的前提<sup>209</sup>。所以鉴于虚拟社会中的道德缺失问题,要提倡网络文明,重视网络伦理道德教育,增强人们明辨是非的能力,使网民形成正确的道德观,并能识别和抵制网上不健康的信息。同时,要通过网络、广播、电视、报纸等新闻媒体和宣传媒介,广泛宣传与虚拟社会相关的法律法规,对网民进行法律普及和素质教育,全面提高网民的网络道德修养,增强广大群众的网络法律意识、文明意识、安全意识,促使网民养成正确的网络交往观念,引导网民以良好的心态、理性的思维、合法的方式去从事网络活动<sup>210</sup>。

#### 五、加强“治网”能力建设

要减少甚至消除虚拟社会里的越轨行为,营造文明的网络环境,从根本上治理好虚拟社会,必须提高“治网”能力。这有赖于网络登记、技术手段、管理队伍专业化水平几个方面的突破。

稳步推进网络实名制。网络实名制主要包括网站实名制、论坛版主实名制、上网实名制和手机实名制四大板块。目前,我国已经做到对非经营性网站进行备案,境内接入网站实名管理,重点新闻网站和主要商业网站的论坛版主实名制,新浪、搜狐、网易、腾讯四大网站的微博全部实行实名制,但是部分电信运营企业和电信业务运营商出于经济利益的考虑而对实名制有些抵触。下一步要重点研

---

<sup>209</sup>罗爱华. 关于虚拟社会管理问题之探析[J]. 长沙铁道学院学报. 2012 (3):39

<sup>210</sup>石琦、李江远. 对创新网络虚拟社会管理的思考. 湘潮. 2012(6):87

究并逐个突破<sup>211</sup>。

提升虚拟社会技术手段。技术手段是把“双刃剑”，既可能给虚拟社会带来威胁，也可以被用来消除某种威胁。要治理好日新月异的虚拟社会，需要紧跟信息技术发展前沿，及时研发并升级网络安全管理技术手段。为此，要加强网络内容监督系统和网络安全管理手段建设，形成严密而高效的网络舆情智能分析、IP地址备案、网络特定对象管控等网络技术手段体系；要有足够先进的技术去分析研判并全面清理网上有害信息和非法网站，及时了解和梳理网上社情民意，化解不稳定因素。

提高虚拟社会治理队伍的专业化水平。实现对虚拟社会的有效治理，离不开业务素质高、网络技能强的专业化治理队伍。要择优选出熟悉互联网法律法规、精通网络技术、擅长于社会治理的人才并培养成技术过硬的虚拟社会专业治理人员。要将诸如网站管理人员、论坛版主、媒体从业人员、高校师生、机关干部等密切接触网络平台的人群，吸纳到虚拟社会治理队伍当中来，使他们成为我国网络虚拟社会治理的中坚力量<sup>212</sup>。

## 六、强化互联网行业自律

建设规范有序、安全诚信的虚拟社会，需要全社会的共同监督和共同自律。首先，政府要明确互联网行业承担的社会责任和法律责任，督促行业内部尽快建立科学有效的自我审查监督机制；指导重要门户网站、新闻网站、商业网站、重点论坛等建立严格的信息发布自我审查制度，恪守道德底线、把握职业操守、承担社会责任，传播健康向上的网络文化。要建立黑名单制度，让发布不良信息、别有用心在网络企业无立锥之地；对那些不认真自我监管的互联网企业严惩不怠。

其次，要以互联网协会、网吧管理协会等社会组织为抓手，积极引导和扶助它们尽快建立行业自律机制及社会责任机制。互联网协会等行业组织需要充分发挥桥梁作用，进一步完善自律规范体系，不断拓宽行业自律的覆盖面，引导各类互联网企业正确处理社会效益和企业效益的关系，认真履行社会责任，发挥互联网企业在虚拟社会治理中的主导作用<sup>213</sup>。

---

<sup>211</sup> 袁瑞青. 加强虚拟社会管理, 促进社会和谐发展[N]. 人民邮电. 2012-08-01(4)

<sup>212</sup> 衣小品. 加强我国网络虚拟社会有效管理的若干思考. 行政与法. 2013(07):56

<sup>213</sup> 袁瑞青. 加强虚拟社会管理, 促进社会和谐发展[N]. 人民邮电. 2012-08-01(4)

再次，引导企事业单位强化行业自律。如今，互联网已经成为一个重要的经济载体，很多行业都在互联网平台上开展经济活动，网络环境的好坏直接关系到这些行业的发展与衰退。因此，行业内部有责任和义务组织构建行业自律机制，规范自身的网络行为<sup>214</sup>。

另外，要大力倡导网民自律，使广大网民真正从社会责任和公共道德的角度关心并助力我国虚拟社会的健康可持续发展。

## 七、严惩违法犯罪行为

虚拟社会的安宁和谐直接关系到公众安全感和社会稳定。因此，必须严厉打击各类网络违法犯罪行为，有效整治和规范互联网秩序。为此，公安机关要对利用互联网从事传销、诈骗、非法集资等涉众型经济违法犯罪活动，在网上开办赌场、贩卖毒品、组织卖淫、传授犯罪方法等妨害社会管理秩序的违法犯罪活动，利用互联网贩卖枪支、爆炸物品、剧毒化学品等危害公共安全的违法犯罪活动，以及利用互联网拐卖人口、贩卖公民个人信息等侵犯公民人身权利的违法犯罪活动，依法予以严厉打击。集中整顿管理混乱并且违法犯罪活动突出的网站、微博客、搜索引擎、网络社区、购物网站等网络平台，以及安全管理责任不落实、屡出问题的网络服务商、运营商以及传播虚假信息的网络“水军”、“网络推手”等。总之，要采取各种有力措施，依法对网络违法犯罪行为 and 不法分子予以坚决的惩处和打击，并通过常态化破获网上重大违法犯罪案件、摧毁网上违法犯罪团伙、打掉从事非法活动的网站、整顿问题突出的网络平台和网络运营商，铲除网络违法犯罪行为滋生的土壤，使网络违法犯罪活动明显减少，网络环境明显净化，人民群众依法使用互联网的意识显著增强，对互联网的信任度明显提高，人们上网的安全感大幅提升，打造正义、公平、尊重、和谐的绿色网络空间。

## 八、积极参与国际合作

各国互联网彼此相联，网络犯罪无国界，所以网络安全问题不仅仅是个别国家的国内安全问题，而是一个国际安全问题，它必须通过开展长期、广泛、深入的国际合作才有可能解决。尽管各国在司法体制、法律体系、价值观念、语言文字等方面存在差异，但在打击犯罪方面却有着共识，并且网络犯罪分子总是会在自己的物理位置之外的其它地方实施犯罪，并借此逃避追踪调查和法律惩罚。显

---

<sup>214</sup>王玉录，任晓刚，论社会管理创新背景下虚拟社会的法律规制，河北法学. 2012(12):194

然，在严峻的全球性网络安全形势下，加强网络安全国际合作将是大势所趋。要想成功打击网络犯罪，当务之急在于世界各国相互合作、密切配合，搭建打击网络犯罪的警务合作平台，积极拓宽网络安全国际合作渠道，建立多层次、多渠道的合作机制，不断提升防范打击网络违法犯罪的能力和水平，逐步形成各国参与、普遍受益的网络安全格局。相信通过国际合作，终有一天，警察能像在街头保护普通公民一样保护网络世界的每一个网民。

## 小 结

本章共分四节。第一节从虚拟性、自由性、开放性、交互性、即时性、主体多元性、信息广泛性等方面展示了虚拟社会的特点。第二节从垃圾信息令人头痛、网络谣言十分猖獗、网络成瘾比较普遍、信息安全深受威胁、恐怖活动屡见不鲜、网络犯罪已成公害、低俗内容相当泛滥等方面描述了虚拟社会中的越轨行为。第三节从法律法规不够健全、治理体制存在缺陷、治理方式方法落后、治理能力储备不足、网络道德素养缺失几个方面阐述了虚拟社会治理过程中存在的问题。第四节从加强治理理念创新、不断完善法律法规、创新治理体制机制、开展思想道德教育、加强“治网”能力建设、强化互联网行业自律、严惩违法犯罪行为、积极参与国际合作等方面探讨了加强虚拟社会治理的方略。

## 第十一章 如何提高社会信用度？

信用是为人之本，是一个人立足社会的重要品质，是一个社会维持秩序的重要保障，是一个国家健康发展的重要基石。中华民族自古以来就有讲究信用的传统美德，老子曾云：“人无信不立，业无信不兴，国无信则衰。”孔子曾说：“人而无信，不知其可也。”墨子也曾说过：“诚信者，天下之结也。”可见，在传统文化中信用被定位为“立国之本”、“立身之本”，是一个规范社会秩序的道德基础，与社会管理、社会稳定发展紧密相关。而伴随着市场经济的发展、思想观念的更新以及信用危机的出现，现代社会对信用的诉求从伦理道德层面上升到了制度建设层面。

自党的十六大提出“健全现代市场经济的社会信用体系”、十六届三中全会强调“形成新的社会信用制度”以来，党中央和国务院以及各地方政府都为推进社会信用体系建设做出了众多理论探讨与实践探索。而党的十八届三中全会则进一步明确提出“要建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信”，并确立了社会信用体系建设在整个全面深化改革全局中的重要地位。可见，在现代社会，重视和加快社会主义信用体系建设，努力提升全社会的信用水平，是维持和改善社会公共秩序的重要力量，是整顿和规范市场经济秩序的重要举措，是加强和创新社会治理的重要手段。因而，如何提高社会信用度就是我们需要重点思考的重要问题。

### 第一节 信用建设与现代社会治理

加强和创新社会治理，努力提升社会治理水平，实现社会治理的现代化，是新时期我国的一项重要任务。现代社会治理的主要任务是调节各种利益关系、正确引导社会心态、化解社会矛盾纠纷、维护社会公平正义、促进社会和谐稳定。然而，在现实生活中，由信用缺失而引发的社会问题时有发生，苏丹红、三聚氰胺、瘦肉精、地沟油等事件的发生，使消费者陷入到了惶恐当中，恶意拖欠农民工工资的行为激发了社会矛盾，学术造假现象的层出不穷使人们对专家权威失去了基本信任……这些事件的发生都不利于我国社会治理目标的实现。因此，在当前我国面临信用危机的情况下，我们必须以信用建设为切入点和突破口，不断提

高我国社会治理水平。

## 一、信用建设是实现我国社会治理目标的主要手段

社会治理的主要目标是服务好人民群众。可见，如何更好的满足好人民群众的需求，如何为人民群众的幸福生活创造各种有利环境，是社会治理的根本目标和出发点。随着我国市场经济的发展，人们的物质需求得到了很大程度上的满足。根据马斯洛的“需求”理论，在物质需求得到满足的情况下，人们会有更多层次的需求，那就是安全需求、归属与爱的需求、尊重需求以及自我实现需求<sup>215</sup>。而这些需求可以归类于精神文化生活需求。

在现代社会中，幸福感在一定程度上取决于精神文化生活的满足程度。所以说，如果一方面经济快速发展，人们物质方面的需求得到了最大满足，而另一方面精神文化生活需求由于道德失范、价值混乱、文化低迷等问题的存在得不到满足，人们的幸福感也会不高。而且，道德失范很容易导致失信行为的泛滥，这在很大程度上会使人民群众长期处于一种极度不安的状态，使其缺乏安全感和信任感。这主要是因为在一个诚信缺失的社会环境下，人们无法信任大多数人，他们认为社会上的其他人都具有欺骗他们的动机，因此他们必须时刻保持警惕心，以防上当受骗。这种过度的自我保护意识，实际上说明了人们严重的心理焦虑，试想在这种心理状态下，人们的幸福感从何而来。再者，诚信缺失将导致社会秩序的脆弱。社会秩序是由个人与个人之间、组织与组织之间以及个人与组织之间持续的良性互动构成的。但是，在诚信缺失的社会环境下，无论是个人还是组织都不得不时刻提防他人，以保护自我合法利益。有时为了获取自我利益，个人、组织也会采取失信行为。这是因为在失信当道的扭曲环境下，诚实守信反而不能帮助个人或组织获取利益，而失信者却可能获取成功。当失信行为普遍发生时，人与人之间、组织与组织之间、个人与组织之间的良性互动就会被打破，社会秩序也会陷入失衡状态。

## 二、信用建设是构建我国现代社会治理体系的必然选择

现代社会治理体系的一个重要特征是治理方式的多元化。从社会治理手段的制度层面来看，主要包括正式制度和非正式制度两种。大多数研究学者认为，在过去的社会管理研究中，人们往往对正式性的国家政策制定以及法律法规制定更

---

<sup>215</sup> 马斯洛. 人类激励理论[没]. 科学普及出版社, 1943: 67-89 页.

加重视，而在很大程度上忽视了对伦理道德、价值观念、文化传统等非正式制度的关注。

实际上，从具体成效来看，非正式制度一般来说比正式制度更加持续、稳定，在社会治理过程中，它发挥着无可替代的作用。价值、观念、意识等文化层面的非正式制度通过潜移默化的作用，能够使人们从内心深处接纳某一事物，排斥某一事物，从而更加根深蒂固、持续不变的约束人们的行为，使人们更加自觉地接受外界规范的约束，而正式制度一般来说具有强制性，是一种外在的约束力量。当人们缺乏内在约束力量，而且内在需求与外在需求相抵触时，人们会陷入到无法抉择的困境当中。

恩格斯在研究易洛魁人的氏族时，提出了“一切问题，都由当事人自己解决，大多数情况下，历来的习俗就把一切调整好了”的观点。<sup>216</sup>这一观点后来也得到了众多学者的认同。这主要是因为非正式制度能够强化社会成员之间的信任感和认同感，增强社会凝聚力，为社会成员提供一个安全可靠、沟通无碍的社会生活环境。而在非正式制度建设中，诚信建设就是一个重要组成部分，它有助于降低社会交易成本，提高社会交往安全感，维护社会秩序。在现实生活中，诚信缺失将给不同主体、不同领域带来诸多危害。如不仅仅会增加交往双方的防范、监督成本，同时也会破坏社会秩序，激发社会矛盾。这些危害都严重影响到了我国社会主义市场经济的健康发展以及和谐社会的构建。经济学家萨缪尔森曾说：“市场是没有心脏和大脑的，市场自身并不能够意识到它所带来的社会不平等，因此，我们不能指望市场来纠正这种不平等。”<sup>217</sup>所以说，建立健全现代社会治理体系，首先必须创新社会治理方式，除了发挥制度以及法律法规的调节作用外，还需要充分发挥道德伦理的约束作用。

### 三、信用建设是提升我国现代社会治理水平的迫切需要

中国是一个有着漫长历史的“农业社会”、“熟人社会”，传统文化也是建立在乡土基础之上的，人与人之间的交往范围、形式、频率都受到“乡土文化”的约束。在人口流动率低、人际交往范围狭窄的社会环境下，人们以“小家庭”、“大家族”为生活、交往单位，相互之间熟知，且大多都遵循着“生于斯”、“长

---

<sup>216</sup> 马克思恩格斯选集第四卷[M]. 北京：人民出版社，1972：68-134页。

<sup>217</sup> 李会明. 非市场失灵理论与中国市场经济实践[M]. 上海：上海立信会计出版社，1991：1-18页。

于斯”、“老死于斯”的规律。可以说交往对象彼此是“知根知底”的，这也是传统社会中人们强调诚实守信的重要原因，因为在强调伦理道德的“熟人社会”，不守诚信的后果是特别严重的。但是，传统中国基本上是一个农业国家，资本主义经济发展起步晚，基础较薄弱，这就导致人与人之间的信用主要是依赖于传统文化的熏陶、宗法力量以及熟人社会的制约，强调的是个体对自我行为的内在控制。即传统社会形成的主要是“人伦信用”，缺乏制度层面对个体行为的约束。即旧的信用观念打破了，新的“契约信用”观念尚未形成。<sup>218</sup>

传统的“人伦信用”适应了小农经济，乃至后来的计划经济的时代要求，并得到了进一步的巩固。但随着我国逐渐从计划经济向市场经济转型，我国逐渐由“熟人社会”转为“陌生人社会”，传统的信用文化、信用制度已经不能适应日益讲究“现代契约信用”的社会经济发展要求。因此，在现代市场经济条件下，诚信建设不仅仅是一个道德问题，同时也是一个制度设计问题。要想提升我国现代社会治理水平，必须深刻认识诚信缺失问题产生的根源。即社会性质的转变，让我们失去了“熟人社会”，也失去了传统道德运行的约束机制。所以我们需要建立一套新的道德约束机制，使人们在“陌生人社会”中也能够诚实守信。从这个意义说，现代社会治理的一个重要任务是通过新一轮诚信建设的开展，使传统信用转向现代信用。

## 第二节 我国社会信用的现状

改革开放以来，我国各项事业迅速发展。市场经济的发展对社会信用体系建设提出了新的要求，而我国现有的社会信用体系远远不能满足市场经济发展的要求。因此，伴随着时代进步以及思想开放，我国在经济、政治以及思想文化等领域出现了社会信用缺失现象，社会信用缺失问题突出。总体而言，社会信用水平偏低。从社会信用的主体来看，社会信用主要包括个人信用、企业信用、政府信用<sup>219</sup>。因此，从这三个层面同时考察当前我国的社会信用现状，有利于我们全面、系统的了解当前我国存在的社会信用缺失问题。具体现状如下：

### 一、个人信用现状

信用是安身立命的根本，是内涵修养的源泉。个人信用是整个社会信用的基

---

<sup>218</sup> 赵东荣. 建立社会信用体系问题研究[J]. 现代经济探讨, 2004年19期.

<sup>219</sup> 李长江. 市场经济条件下政府信用研究的重要性及政府信用模型构建[J]. 东南大学学报(哲学社会科学版), 2003年04期.

础，所谓“守信者处处受益、失信者寸步难行”正好说明了个人信用的重要性。从现实情况来看，在人与人之间的日常交往中，绝大多数都能够遵守诚实守信的原则，但依然有部分个体信用意识淡薄。因此，在个人信用方面，存在着个人失信的现象。

## （一）个人信用意识淡薄

中国作为一个礼仪之国，素有诚实守信的传统美德。但是，曾经有一段时间，在左倾思想的影响下，“假、大、空”思想泛滥。这在一定程度上使传统美德遭到了破坏。直到改革开放以来，“诚实守信”的行为准则才重新得到社会大众的认可。然而，“诚实守信”的社会氛围破坏容易，修复起来却很难。尤其是在市场经济条件下，传统的“人伦信用”已经不能适应现代社会的发展要求，而新型的适应社会要求的“契约信用”却尚未形成。这就导致目前我国不诚信之风有所蔓延，失信现象层出不穷。

在现代社会中，个人信用依然在很大程度上仅仅依赖于伦理道德的维持，这种强调内在约束的社会信用体系在小农经济社会中有其存在的必然性。但是在市场经济条件下，各种社会利益的驱动，仅仅依靠内在约束是脆弱的，在没有法律制度规范的情况下，个人对信用不会特别的重视，甚至有部分人表现出对信用的轻视。认为，即使是失信也无所谓，失信的风险成本低，失信照样可以立足于社会，甚至比那些坚守诚信原则的人们活得更好。在部分人看来，诚实守信不是一种人人都必须具备的优良品德，而是一种可有可无的行为准则。这种扭曲了的思想观念表明当前我国部分个人存在着信用意识淡薄的问题。信用意识淡薄又将在很大程度上造成个人信用缺失行为泛滥。

## （二）个人信用缺失行为泛滥

在市场经济发育不健全的背景下，个人受各种利益的诱惑，往往容易铤而走险，导致个人信用缺失问题普遍存在。在加上，在计划经济向市场经济过渡的过程中，原有的思想观念和行为规范遭到破坏，传统文化中讲究诚实守信的优秀美德也被不少个体所抛弃。似乎在利益面前，诚实守信显得如此的脆弱，这就使得我国目前陷入到了个人信用缺失的困境中，失信行为层出不穷。

随着个人超前消费观念的深入，越来越多地人选择贷款享受提前消费，这又引发了新的信用缺失现象——恶意拖欠贷款。在享受车贷、房贷给人们生活带来的诸多便利的同时，部分消费者恶意拖欠，不按时还款，甚至存在不还款的侥幸心理。而在使用信用卡的过程中，也存在着恶意透支的现象，可以说个人信用的不完善阻碍了消费市场的进一步扩展。对于金融机构来说，贷款业务是其机构正常运转的组成部分。因此，金融机构极力发展贷款业务。甚至降低借贷门槛，简化借贷程序。如有些机构为了拓展贷款业务，甚至不要求借贷者提供额外的抵押担保，全凭个人信用就可以办理贷款。这些措施有利于激励消费者贷款消费。但同时，不完善的借贷体系让许多贷款者产生了恶意拖欠贷款的行为，这目前这种行为在不同的地区都比较普遍，表明了我国个人信用缺失问题严重。如以“汽车消费信贷”为例，就存在着利用假身份证骗取汽车贷款以及逾期不还款的现象，导致银行出现了大量的坏账。

链接：

“2003年7月2日银行与兰某签订个人汽车贷款借款合同。合同约定，银行向兰某提供借款6万元用于购买福田汽车；借款期限为24个月，自2003年7月2日至2005年7月1日。自贷款发放次月起，借款人按月归还贷款本息共24期，还款日为每月20日。合同签订后，银行如期发放了借款，兰某用该款购买了汽车。截止2004年10月30日兰某累计拖欠贷款8期，拖欠本息及未到期贷款合计46326.76元。”<sup>220</sup>

以上案例只是众多个人失信行为的一个典型代表。可以说，个人信用缺失已经渗透到了人们生活的方方面面、各个领域。无论是在学习、工作还是生活领域，我们都可以发现个人的失信行为。如说假话、办假证、办假文凭、考试作弊、偷税漏税逃税、恶性欠账、骗取保险、恶意透支、合同违约、假冒他人注册商标，等等，这些现象都说明我国个人信用现状不容乐观。

## 二、企业信用现状

当前我国正处于市场经济的转轨过程中，市场机制的不健全，以及人们思想认识上的偏差，导致企业在经营过程中容易受各种因素的影响而选择“失信”行

<sup>220</sup> 引自：搜狐新闻 <http://news.sohu.com/20050513/n225550435.shtml>.

为，而企业大量的失信行为就构成了“信用危机”。中国企业家调查系统曾以诚信为主题对近五千名企业家作了调查，调查结果显示，从当前我国企业信用的整体情况来看，企业信用现状并不容乐观，甚至在一定程度上已经形成了“信用危机”，严重阻碍着我国市场经济的健康发展。<sup>221</sup>企业信用缺失并不仅仅体现企业与消费者之间的买卖关系中，同时还体现在企业与银行、与政府有关部门的交往关系中，最后还体现在企业与企业之间的合作关系中。当前我国企业失信问题突出表现在以下方面：

### （一）假冒伪劣商品泛滥成灾

目前，我国市场上假冒伪劣商品泛滥成灾，人造假鸡蛋、注水肉、染色馒头、红心鸭蛋、毒大米等等假冒伪劣产品充斥在我们的日常生活中，严重威胁着我们的生命健康，损害着消费者的合法利益。而这其中最为引人注目的企业失信案例要属“三鹿毒奶粉”事件以及“立邦、多乐士质量丑闻”，这些事件的发生引起了人们对企业新一轮的信任危机。

链接：

“2008年，很多食用三鹿集团生产的奶粉的婴儿被发现患有肾结石，随后在其奶粉中被发现化工原料三聚氰胺。根据公布数字，截至2008年9月21日，因使用婴幼儿奶粉而接受门诊治疗咨询且已康复的婴幼儿累计39,965人，正在住院的有12,892人，此前已治愈出院1,579人，死亡4人，另截至到9月25日，香港有5个人、澳门有1人确诊患病。事件引起各国的高度关注和对乳制品安全的担忧。中国国家质检总局公布对国内的乳制品厂家生产的婴幼儿奶粉的三聚氰胺检验报告后，事件迅速恶化，包括伊利、蒙牛、光明、圣元及雅士利在内的多个厂家的奶粉都检测出三聚氰胺<sup>222</sup>。”

除了以上大企业失信以外，还有诸多中小企业在生产、销售、经营的过程中不注重诚实守信，如“河源毒猪肉”事件、“黑心月饼”事件、阜阳特大劣质奶粉事件，等等。所有这些事件的发生无不反映出企业的社会责任感以及信用的缺失。这些企业不仅仅违背了职业道德，有些甚至还触犯了法律底线，以牺牲消费者生命健康来谋取自我利益。

<sup>221</sup> 柯象中. 信用缺失付出的四大代价[J]. 中国财经报, 2002-04-16.

<sup>222</sup>

## (二) 企业之间信用缺失严重

企业除了与消费者有着紧密联系以外,与其他企业之间的交易关系也至关重要,并且相互之间都涉及到诚信问题。从目前的实际情况来看,我们企业与企业之间的信用缺失现象也比较突出,企业之间相互欠债、赖账以及违约、不履行合同的行为也时常发生,尤其是在一些中小企业当中,由于本身资金不足,这种“三角债”现象更是频频发生。这就导致部分企业资金运转出现问题,甚至濒临破产。有一组统计数据说明,我国企业坏账率高达 1%至 2%,且呈逐年增长势头,而相比较下,成熟市场经济国家企业坏账率通常为 0.25%至 0.5%;我国每年签订约 40 亿份合同中,履约率只有 50%。<sup>223</sup>

除此之外,企业之间的信用缺失还表现在企业之间存在的商业欺诈行为,如商家虚假促销、利用合同诈骗、民间融资诈骗、假冒外资诈骗以及特许加盟欺诈、网络欺诈,等等。如:

链接:

“从 2009 年 3 月起,武汉五洲东方企业管理有限公司通过平面宣传册和互联网,宣称其‘研发的五洲神炉气化炉通过国家鉴定,气化炉热效率大于 50%,环保排放指标符合国家标准,比传统灶具热效率提高 80%以上,同时宣称分布在全国各地的分公司,为各地代理商、经销商提供了多种物流配送方案’。但事实上,该公司核准的经营范围中没有‘环保设备和食品机械’,目前的唯一产品只有五洲神炉,而且未获得国家高新技术企业的相关证书。”

## (三) 企业逃废银行债务现象突出

企业与银行以及其他金融机构之间的关系是相互合作,彼此受益的关系,只有双方真诚合作才能实现共赢。然而,在现实生活中,企业与金融机构之间的关系并不是永远都处于和谐状态,在某些情况下,企业的失信行为可能导致二者之间产生诸多利益矛盾,为了协调矛盾,有时不得不诉诸法律途径。某些公司为了自身利益,不惜铤而走险。

<sup>223</sup> 引自:新华网 [http://news.xinhuanet.com/2011-05/04/c\\_121376369.htm](http://news.xinhuanet.com/2011-05/04/c_121376369.htm)

链接:

“吉林省吉林市管道煤气总公司，将其价值 12488 万元的资产与香港捷美公司和中国新兴石油公司组建新吉美公司，同时，将所属的安装公司、设计院、经贸公司等重新注册登记，带走有效资产 4098 万元，工商银行的 7099 万元贷款本息被悬空。”<sup>224</sup>

吉林市管道煤气总公司逃废银行债务的方式只是众多企业逃废债务的其中一种方法。事实上，企业为了逃废银行债务，可谓千方百计、五花八门。有的企业多头开户，逃避银行监督；有的企业通过非法手段转移财产；有的企业未经银行同意，擅自转移使用银行抵押财产；有的企业打着破产和重组的名义，趁机逃废银行债务；有的企业拒绝按时还息、还贷。总之，企业的这些失信行为严重影响着银行的信贷资产质量，并在一定程度上导致了社会信用观念的恶化，制约了信贷资金的投入和经济的发展。<sup>225</sup>除了逃废银行债务以外，企业还偷税、漏税、骗税。

链接:

“江苏安谦旺国际贸易有限公司骗取出口退税，该公司取得虚开增值税专用发票 136 份，虚开金额 1127 万元、税额 192 万元。同时，该公司出口业务不真实，编造虚假出口海运提单 19 份在深圳申报出口”<sup>226</sup>

#### (四) 会计虚假信息泛滥

会计信息是反映企业财务状况、经营成果和现金流量的主要指标，是企业与外界进行沟通交流的主要工具，可以说是“企业的语言”。因此，会计信息的真实性对于企业、投资者、政府有关部门都是至关重要。但在具体的操作过程中，企业会计虚假信息却是泛滥成灾。有调查数据显示，在我国大多数企业都存在虚报利润的现象，大多数投资者对会计信息的真实性表示怀疑。这说明，我国企业普遍存在发布虚假信息、误导投资者、扰乱市场秩序的问题。

链接:

<sup>224</sup> 引自：北京青年报 <http://www.ynet.com/>，2001 年 06 月 08 日。

<sup>225</sup> 程植，乔静. 企业逃废银行债务的表现形式及对策建议[J]. 武汉金融，2001 年 08 期.

<sup>226</sup> 引自：国家税务总局门户网站

<http://www.chinatax.gov.cn/n2735/n2834/n2835/c751233/content.html>

“自 2001 年以来，华源制药公司就开始存在财务数据失真、会计处理不当、收入不实、虚增利润等问题，2011 年、2002 年、2004 年公司净利润应为负值，但在上海东华会计师事务所‘审计’之下，结果‘盈利’4946 万元。”<sup>227</sup>

“广夏（银川）实业股份有限公司自 1998 年至 2001 年期间累计虚增利润 77 156. 70 万元，其中：1998 年虚增 1776. 10 万元，1999 年虚增 17 781. 86 万元，实际亏损 5 003. 20 万元；2000 年虚增 56 704. 74 万元，实际亏损 14 940. 10 万元；2001 年 1—6 月虚增 894 万元，实际亏损 2 557. 10 万元。从原料购进到生产、销售、出口等环节，公司伪造了全部单据，包括销售合同和发票、银行票据、海关出口报关单和所得税免税文件。”<sup>228</sup>

会计信息作为一种重要的社会资源，是国家进行宏观调控、投资者进行投资决策、企业进行经营决策的重要依据。虚假会计信息的存在，在很大程度上影响了国家宏观调控政策的制定实施，误导了投资者的投资方向、投资力度，扰乱了企业的正常生产经营活动、预算执行活动。

### 三、政府信用现状

从总体来看，当前我国政府主流是讲究诚实守信原则的，特别是随着政府体制改革的推进，政府的信用度得到了普遍提高。但是，我们也必须清醒的认识到，由于体制缺陷以及认识偏差的存在，我国政府信用还有待于进一步提升。在政治领域，依然存在政府信用缺失问题。具体表现在以下几方面：

#### （一）空话、套话多，承诺无法实现

当前，我国存在政府政策前后不一致，承诺不能兑现，政策不公开、不透明的问题<sup>229</sup>。部分政府官员为了满足自我的虚荣心，显示自己的本领，总是喜欢心口开河，信誓旦旦向群众许诺，尤其是在竞聘和新上任期间，这种“空话”、“套话”更是层出不穷，而到头来，由于承诺偏离实际情况，根本就无法实现，导致人们群众对政府失去了信任。另外，部分政府官员在制定决策的过程中，一意孤行，不讲究实际求是，不讲究科学决策、民主决策，仅凭自己以往的经验 and 习

<sup>227</sup> 引自：人民网 <http://finance.people.com.cn/GB/4742963.html>

<sup>228</sup> 引自：360 百科 <http://baike.so.com/doc/588038.html>

<sup>229</sup> 连玉明. 中国国情报告[M]. 北京：中国时代经济出版社，2003:164页.

惯就武断制定政策，导致政策本身就不合理，更谈不上政策实施将兑现承诺了。

## （二）滥用职能屡见不鲜

由于政治体制改革尚未完成，政府职能转变尚未到位，依旧存在政府部门不恰当地干涉经济活动的现象，导致企业的合法权利受到侵害。某些政府部门滥用手中权利，妄想充当经济活动的主体，干预企业的正常经营活动，而不履行好政府的宏观调控职能。这种职能的越位与缺位现象在很大程度上影响着政府的公信力。

## （三）弄虚作假现象时有发生

有些政府官员为了地方利益，为了自我政绩，习惯于做表面文章，热衷于搞形象工程，使得政府形成了弄虚作假的不良风气。如有的政府官员为了应付上级检查，制造各种假数据、假现象；有的政府官员为了贪图私利，甚至知法犯法；有的政府官员为了局部利益，包庇、纵容违法行为，甚至成为违法行为的共谋者。如：

链接：

“2007年10月12日，陕西林业厅公布了猎人周正龙用数码相机和胶片相机拍摄的华南虎照片。随后，照片真实性受到来自部分网友、华南虎方面的专家等方面质疑，并引发全国性关注。15日，有网友称虎照原形系年画，并将年画传到网上。紧接着，四川、广东等地相继发现相同年画。与此同时，年画生产商展示了2002年制作的存档底版图。受年画影响，‘挺虎派’官员态度开始动摇，并暗示照片有假。12月2日晚上，来自六个方面的鉴定报告和专家意见汇总，‘华南虎事件’最终水落石出，照片中的老虎被证实是假老虎。”<sup>230</sup>

## 第三节 信用危机的原因及危害

从当前我国社会信用的现状来看，无论是个人信用、企业信用还是政府信用，整体而言，信用水平都有待于进一步提升。在现实生活中，诚信作为人与人之间、

<sup>230</sup> 引自：新华网 [http://news.xinhuanet.com/society/2007-12/03/content\\_7188664.htm](http://news.xinhuanet.com/society/2007-12/03/content_7188664.htm).

企业与企业之间、企业与市民之间、政府与公民之间交往的基本规则遭到破坏，不同领域、不同类型、不同程度的诚信缺失现象层出不穷，使整个社会陷入到“信用危机”中。这种“信用危机”严重影响到了社会主义市场经济的健康发展以及社会主义和谐社会的构建。因此，为进一步改善当前我国社会信用环境，解决信用危机。我们有必要充分认识信用危机产生的原因以及存在的危害。

## 一、信用危机的原因

信用危机产生的原因不是单一的，而是在历史文化、政治、制度、法律等众多因素的共同作用下形成的。可以说，“信用危机”是历史渊源和现实条件的最终产物，其产生主要是受以下几种因素的影响：

### （一）历史文化因素

任何一种社会现象或社会问题的产生除了现实基础以外，一定也有其历史文化渊源。这些历史文化因素在一定程度上导致现有社会现象、社会问题的产生。当前我国诚信缺失现象的层出不穷，也可以追溯到其历史文化根源。总的来看，“远因在于统治中国长达两千多年的封建传统文化中，义利观的义利对立、非此即彼的选择模式的深远影响；近因是从 1957 年反右斗争到文化大革命十年浩劫对传统文化的大破坏”。<sup>231</sup>

具体来说，传统文化注重的是个体的修身养性，强调个体将诚实守信作为修身养性的基本准则。总体而言，是一种伦理道德的约束。诚实守信作为内修对个体约束自我行为具有一定作用，但不可否认这种以道德为防线的心理墙，极易受到利益的诱惑。事实已经无数次的证明，在利益的侵蚀下，诚实守信的基本品质已经遭到了破坏。再者，加上社会民众的趋同心理，这种不讲究社会信用的文化氛围将相互传染，进一步破坏已有的传统美德。尤其是随着市场经济的发展，在利益的驱动下，无论是个体、企业还是政府都出现了一定程度的伦理道德迷失和思想观念混乱。因此，当传统的道德伦理约束机制在利益的诱惑下失效，而新型的适应市场经济要求的信用意识和信用体系尚未培育起来时，即使是不讲究社会信用的个体、企业、政府都还存在生存和发展空间，这最终造成了社会信用缺失

---

<sup>231</sup> 邱治华，程金翠. 社会信用危机的成因、危害及对策[J]. 山东省青年管理干部学院学报，2002 年 01 期.

的恶性循环现象。

## （二）政治因素

任何一种社会现象的发生都离不开政治因素的影响，社会信用危机的发生也不例外。我国是在半封建、半殖民地的社会性质基础上建立起来的，早期的资本主义经济发展并不成熟。封建社会的主要经济模式是自给自足，主要交换形式是一对一的直接交换。人与人之间的社会关系主要依赖于道德伦理的自然约束，而经济关系则主要限制在非信用领域。整个社会缺乏按信用规则交易、按信用意识来往的经济环境、经济基础。人与人之间的经济交往形式单一，范围狭窄，商业意识淡薄。总体而言，市场经济不发达。因此，作为市场经济基本特征的社会信用体系也就自然发育不全了。在当时的社会背景下，社会信用体系的建构既缺乏时代要求，也缺乏现实条件。因为在社会动乱不断，人们生活于水深火热之中的社会环境下，社会信用体系的建构是不被提上日程的。

而在经历了剧烈的社会变革之后，我国由传统的小农经济向严厉的计划经济体制转型。而在此大背景下，社会信用体系的建立却显得更没有必要了。这主要是由于在计划经济体制下，所有的经济交往都是由政府这一主体来进行调节，政府统一来配置社会资源，个体、企业处于服从地位，缺乏主体意识。可以说，经济经济体制在本质上是抹杀和排斥市场经济的。计划经济时期，人们的一切经济活动、社会活动都是按照政府制定的计划实行的，个体与个体、个体与企业、企业与企业之间独立的经济活动几乎是不存在。而政府调配社会资源的经济活动并不需要依靠信用原则来进行，而只是单纯的依靠权力规则执行。因此，与市场经济相伴随的社会信用缺乏培育的社会土壤。

## （三）制度因素

改革开放以来，我国原有的计划经济体制被逐渐打破，社会主义市场经济体制得以基本建立，与之相适应的信用环境虽有所转变，但社会信用体系建设仍明显滞后，无法满足市场经济的发展要求。这是因为从一定意义上说，“现代市场经济就是信用经济，市场化程度越高，客观上对社会信用的发展的要求也越

高”。<sup>232</sup>但社会满足不了市场经济对社会信用的要求时，就可以产生社会失信问题。因此，我们不能忽略制度性缺陷对社会信用的影响。具体来说，包括以下三大制度性因素：

一是与我国由计划经济体制向市场经济体制转型的制度背景相关。经过多年的调整以后，我国逐步走上了改革开放的发展道路，市场经济开始重新萌芽、成长。改革开放初期，面对当时的基本国情，为了有步骤地解决所有制问题，政府采取了稳健的方式，推行了“双轨制”政策。可以说，“双轨制”在计划经济体制向市场经济体制转型的初期，发挥了重要功能，得到了社会大众的普遍支持，为改革开放提供了一个相对稳定的社会环境。但同时，我们也不能忽略“双轨制”所带来的负面效应。如国有企业依然处于“体制内”，享受着体制所提供的特殊待遇。而为了获取体制内的各种资源，企业领导不是面向市场，提高企业产品竞争力，而是面向上级领导，通过与上级领导疏通关系，获取上级部门按计划提供的人力、物力、财力支持。在这一过程中，企业领导为了获取体制内资源，极容易贿赂上级，从而滋生大量的寻租行为。而生存在体制外的民营企业，虽然不能完全依赖上级的资金、生产资料生存，但同样可以从体制内获取一定的支持。而为了想方设法从“公有制”这块大蛋糕中赢得一丝利益，民营企业也是不择手段，从而产生了大量的腐败现象，严重败坏了社会风气，破坏了原本就比较脆弱的社会信用体系。

二是与缺乏催生社会信用体制机制的制度背景相关。市场经济是一种信用经济，市场的健康发展建立在信用的基础之上。个体自我约束的形成需要依赖一个良好的社会信用环境、重复博弈以及社会信用惩罚机制。但随着市场主体的增加，无论是企业与企业之间，还是企业与消费者之间，可供选择交易的对象日益增多，对重复博弈的需求日益下降，这就导致交往主体的失信成本较低，有更多的企业、个体为了获取利益不惜冒着失信的风险。

三是与地方政府干预微观经济的现实背景相关。改革开放以来，市场经济体制逐渐成为主导，国家对经济活动主要进行宏观调控，对微观经济活动的干预较少。但在现实生活中，地方政府为了追求政绩，依然热衷于干预微观经济活动。对微观经济活动的干预，使政府保持着对经济活动的特殊权利，依然可以调动部分社会资源。地方政府在经济领域的“不放权”，使企业不得不依赖于政府，在

---

<sup>232</sup> 刘永红，聂应德，李敏. 社会信用体系建构问题初探[J]. 学习与探索，2005年03期.

很多事情上还需要有求于政府。因此，部分企业为了争取市场资源，就不得不处理好与有关政府领导的关系了，寻租行为也就在此过程中产生。

#### （四）法律因素

“无效的带有强制力的第三方也会导致失信行为的产生。这一方面内容可以简单地分为两个方面：信用立法体制的不健全和信用司法体制的不完善”。<sup>233</sup>随着市场经济的发展，我国的立法工作得以不断完善，但在现实生活中，依旧存在无法可依、有法不依、执法不严的问题，这些法律层面的不健全加重了道德层面的败坏。单纯的依靠自我层面的道德约束并不能够解决失信问题，只有建立健全法律体系，对失信行为进行严厉的惩罚，不断提高失信行为的风险成本，才能杜绝社会信用缺失现象的发生。

目前我国在社会立法方面虽已做出了众多努力，如明文出台了与社会信用相关的法律法规、行政规章以及市场条例，等等。其中包括我国的《民法通则》、《合同法》、《反不正当竞争法》、《担保法》、《票据法》、以及《刑法》<sup>234</sup>。这些举措有利于引导社会遵守诚实守信原则，强化诚实守信意识。但总体而言，我国在法律体制机制方面依然存在诸多不完善之处，法律在维持社会信用中所发挥的作用并不显著，对失信行为尚未构成强有力的法律规范和约束。从具体的法律制度来看，现阶段我国的各项法律法规都在一定程度上涉及到了诚信原则的落实，但对于如何实现社会信用却并未出台完整、系统的法律法规，仅以零散的形式出台了与此相关的一些法律法规，且大多比较笼统和抽象。直到2013年才出台首部信用领域的法规——《征信业管理条例》，但其落实效果还有待观察。因此，从整个社会信用立法体系来看，直接针对社会信用的立法仍显滞后，缺乏保障诚实守信原则的具体法律制度以及缺少操作性强的法律条例都在很大程度上影响了法律的功能发挥，导致失信行为难以得到有效遏制。

## 二、信用危机的危害

目前，我国社会信用缺失问题严重，无论是个体、企业还是政府都存在着不同程度的信用缺失问题，社会整体陷入到了前所未有的信用危机中。从国家层面

<sup>233</sup> 洪玫. 解读中国转型社会信用危机的根源[J]. 上海经济研究, 2009年08期.

<sup>234</sup> 马淑华. 构建我国社会信用管理体系的国际经验与启示[J]. 哈尔滨金融高等专科学校学报. 2004年03期.

来看，信用危机对我国市场经济的健康发展以及社会主义和谐社会的建设都造成了极大的损失和危害；从企业层面来讲，信用危机制约了企业的健康发展，提高了企业之间交易的社会成本，不利于企业竞争力的提升；从个体层面来讲，信用危机影响到了其日常生活的方方面面，降低了个体生活的基本安全感和信任感。总之，信用危机所带来的危害已经渗透到了我们生活的不同主体、不同领域。

## （一）对经济领域所造成的危害

市场经济是一种信用经济，信用可以说是市场经济健康发展的基石，缺乏信用的奠基，市场经济这座高楼大厦深受动摇。主要表现为以下几点：

一是削弱了信用所具有的经济功能。信用作为企业与企业、企业与个人、个人与个人之间长期交易的道德保障，同时也具有降低交易成本，提高交易效率的经济功能。而一旦信用体系遭受破坏，社会陷入信任危机中，这一基本功能也就遭到了削弱。这主要是因为社会信用危机的存在，极易使交易双方缺乏基本的信任感，为了保障自身利益，交易双方倾向于现金交易或者以货易货的传统交易方式，而这将大大的降低交易效率和资金使用率，增加交易的成本和风险，严重影响市场经济的进一步发展。另外，经济领域内存在的任意变更、撕毁合同、合同欺诈、恶意欠款、贷款诈骗、假冒他人注册商标、生产假冒伪劣产品，等等失信行为，一旦普遍存在，将严重破坏人们的交易信心，导致基本安全感缺失，影响到人们的日常生活，并最终对社会经济秩序构成威胁。

二是增加了企业的生产成本和投资风险，影响了企业的做大做强。信用危机的普遍存在，使企业与企业之间、银行与企业之间都缺乏基本的信任感。为了避免自身利益的受损，避免恶意欠款行为的发生，企业在拓展客户时不得不小心谨慎，只敢和老客户打交道，而不敢进一步开发新客户，这就在很大程度上制约了企业的进一步发展。同时，目前企业之间存在的“三角债”问题，也大大的拉长了交易周期，导致资金流通不畅，使用率偏低。

## （二）对政治领域所造成的危害

信用危机的出现不仅仅对我国市场经济的发展以及经济体制的改革有所危害，对我国社会主义民主政治的建设也具有破坏作用。从现实情况来看，当前的

信用危机对行政部门政策的制定、执行造成了不同程度的危害。具体包括以下几方面：

一是败坏了政府风气。信用危机的存在，容易导致党风不正。如领导干部为了追求政绩，弄虚作假，搞浮夸风；为了个人升迁，贪污腐败，行贿受贿，编造虚假事迹、假学历、假资历；为了片面追求经济效益，急功近利，虚报数据，甚至对企业失信行为视而不见，直接纵容了失信行为的发生。可以说，政治信用的缺失败坏了政府风气和社会风气，扰乱了社会秩序，动摇了政策稳定。

二是降低了民众对政府的信任度。信用危机使得政府在政策制定以及执行过程中都出现了不依法行政的现象。在现代社会中，依法行政的主要目的是为了服务社会大众，树立政府正面形象，以获得民众对政府的信用，从而支持政府的各项决策。一旦政府不依法行政，民众的合法利益得不到保障，人们对政府的信任感就会下降。在这种环境下，当民众的自身利益受到损害时，首先想到的不是通过正常的行政程序、法律程序，而是通过其他极端的方式，这就有损于社会稳定和和谐社会的构建。

### （三）对思想文化领域所造成的危害

中国传统文化特别讲究仁义礼智信，但随着中国现代化进程的推进，中国传统文化遭到了一定程度的破坏，尤其是诚实守信在市场经济中遭受到了前所未有的威胁。可以说，信用危机严重败坏了我国社会风气。

一是导致社会责任感的缺失。信用的一个最重要的思想基础就是社会责任感，这种责任感就是个体对自己行为所可能造成的后果负责。因此，信用危机的出现就意味着社会责任感的缺失，导致社会秩序混乱，社会生活受影响。在社会责任感缺乏的社会中，每个人行为的出发点都是为了自我利益，而不会考虑该行为是否对他人、对整个社会构成危害。这种自私自利的失信行为不利于民主、文明社会的构建。

二是败坏了社会风气。信用危机的出现进一步引发了拜金主义、利己主义、享受主义等不良社会风气的蔓延，破坏了传统中国文化中蕴含的优秀品德，导致集体主义、利他主义思想仅仅成为一种空洞的说教，社会风气每况愈下。当人们生活于一个失信行为泛滥的社会环境中时，失信所带来的各种危害都会或多或少

影响到生活于其中的个人，造成个人价值观、道德观、是非观、人生观的扭曲。由于信任危机的存在，人们失去了对他人的基本信任感、安全感。而在现实生活中，部分失信者并没有因为失信行为受到应有的惩罚和制裁，反而获得了某些方面的成功。一旦这样的事情反复发生，就容易动摇人们原有的正确思想观念，从而败坏社会风气。

## 第四节 构建社会信用体系

由于多种因素的共同影响，在市场经济的发展过程中，我国尚未建构起与当前社会经济相适应的社会信用体系，失信现象比较普遍，社会信用现状令人堪忧，危害范围广泛，涉及到经济、政治、社会以及思想文化等多个领域，且危害程度较高，严重影响了我国市场经济的健康发展，败坏了党风和社会风气，扰乱了社会正常秩序。因此，为了进一步规范和完善社会主义市场经济，净化社会风气，降低社会交往成本，我们必须建立健全社会信用体系。

### 一、社会信用体系的涵义

自党的十六大报告首次明确提出要“健全现代市场经济的社会信用体系”以来，党中央相继提出了一系列新的政策，包括十六届三中全会提出的“加快建设企业和个人服务体系”、国务院 2003 年“三定方案”中提出的“人民银行管理信贷征信业，推动建立社会信用体系”以及十八届三中全会提出的“加快建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表，建立全社会房产等基础数据统一平台，推进部门信息共享”。这一系列政策说明我国对社会信用体系构建的重视，也是对如何构建社会信用体系的尝试和探索，目前已经取得了一定成效，但仍需要进一步的完善。

社会信用体系也称为国家信用体系或者国家信用管理体系，但关于社会信用体系的概念，并没有形成统一的界定。诚实守信作为中华民族的传统美德之一，被视为是做人的基本要求、交友的基本准则、经商的基本品质以及为政的基本法则。然而，现代社会信用体系并不仅仅包括文化熏陶、道德教育，同时更是一种制度安排，是一种涵盖多元市场主体，涉及多元管理方式的顶层制度设计，是道德和法律的结合体。现代社会信用体系涵盖市场经济体制的方方面面，是由社会信用制度、信用管理和服务系统、社会信用活动、监管与惩戒机制组成的社会系

统工程。<sup>235</sup>

## 二、构建社会信用体系的必要性

社会信用体系建设是完善我国社会主义市场经济体制的重要组成部分，是一项长期复杂的系统工程<sup>236</sup>，是一项政府推动全民参与的社会运动，受到了政府和社会的高度重视。社会信用体系的建立健全对于我国社会主义市场经济建设以及和谐社会的构建都具有重要意义。

### （一）构建社会信用体系是社会主义市场经济发展的必然要求

市场经济是信用经济，社会信用是市场经济健康发展的前提和基础，社会信用环境的好坏在很大程度上影响着市场经济发展的水平和质量。因此，社会信用体系的健全与否对于社会主义市场经济的健康有序运行具有至关的影响作用。在现代市场经济的整体运行过程中，各个环节、各个主体都需要信用的保障。如果没有良好的社会信用环境作为支撑，市场经济发展的各个环节就无法有效的链接，各个主体之间交易的无法有效进行，市场经济秩序将陷入到一片混乱当中，市场经济就得不到健康发展。因此，建立健全社会信用体系，提升我国社会信用水平是整顿和规范市场经济秩序，完善市场经济体制，促进市场经济健康发展的客观要求。

### （二）构建社会信用体系是贯彻落实党中央精神的必然要求

党的十八大报告提出要“深入开展道德领域突出问题专项治理，加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”。党的十八届三中全会提出“建立健全社会信用体系，形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，是建设现代市场体系的必要条件，也是规范市场经济秩序的治本之策”。2014年召开的国务院常务会议，重点部署加快建设社会信用体系，会议通过了《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，并提出“构建信息共享机制”。因此，为了贯彻落实党中央关于社会信用体系建设的有关精神，推进我国

---

<sup>235</sup> 刘建洲. 社会信用体系建设：内涵、模式与路径选择[J]. 中共中央党校学报，2011年03期.

<sup>236</sup> 杜金富. 社会信用体系建设的若干思考[J]. 中国金融，2012年08期.

社会信用体系建设的整体水平，各级政府以及社会大众都要重视社会信用问题，共同努力，营造良好的社会信用环境。

### **（三）构建社会信用体系是适应经济全球化新形势的必然要求**

经济全球化的到来，意味着国与国之间的经济交往领域将更广泛，交往程度将更深入，交往频率更频繁。在全球化的市场当中，每个市场主体都要按照规范统一的市场规则进行经济活动，以保障市场经济秩序，而这其中最重要的市场规则就是诚实守信。企业作为市场主体，讲究信用不仅仅代表着遵守市场规则，同时，也是企业提升国际竞争力，占领国际市场份额的通行证。因此，良好的信用环境，代表着我国企业的市场形象，影响着我国企业的声誉，是我国企业立足世界市场的根本。而不良的信用环境，则严重制约着我国企业的国际竞争力，不断降低我国企业的国际市场份额，使我国企业在国际竞争中处于不利地位。同时，信用环境作为投资环境的重要组成部分，也是影响外商投资的主要因素。良好的信用环境能够吸引外资，增加投资需求，而不良的信用环境则可能导致外资退出，直接影响我国经济发展。因此，为了迎接经济全球化的挑战，我们必须建立健全社会信用体系。

### **（四）构建社会信用体系是培育和践行社会主义核心价值观的必然要求**

中华民族是一个有着优秀传统文化的民族，诚实守信是传统文化的重要组成部分，也是我国社会主义核心价值观的组成部分之一。社会信用体系的构建不仅仅是为了提升我国的经济实力，同时也是为了弘扬我国的传统文化，为了培育和践行社会主义核心价值观。社会主义核心价值观的培育和践行需要强化公民的信用意识，需要为公民提供一个良好的社会信用环境，只有这样才能在全社会范围形成诚实守信的文化氛围，才能真正实践社会主义核心价值观之一——诚信。因此，加快社会信用体系建设是培育和践行社会主义核心价值观的必然要求，是弘扬我国优秀传统文化的客观需要。

## **三、构建我国社会信用体系**

社会信用体系建设是一个庞大的社会系统工程，涉及到政治、经济、社会等各个方面。因此，要想建构一个符合我国国情的社会信用体系，就必须从我国社会信用现状出发，借鉴国内外先进理念和经验，在深刻认识社会信用体系建设的迫切性的基础上，针对目前社会信用体系建设中存在的障碍和难点，加快推进社会信用体系建设。

## （一）推进重点领域诚信建设

重点领域诚信建设包括政务诚信建设、商务诚信建设、司法公信建设。

政务诚信建设主要是使政府做好示范作用，提升政府信用。在社会主义市场经济体制下，政府要转变职能，在充分发挥其宏观调控作用的前提下，做好为人民服务的工作，掌握好经济社会发展的大局。新时期，我国的执政理念发生了重大变化，政府部门应该落实新的发展观、新的政绩观，应该始终坚持实事求是、执政为民的工作理念。围绕这一新思路，我们应该建立科学的政绩考评制度和监督机制，防止领导干部为了片面追求经济效益及自我利益，弄虚作假、欺上瞒下、热衷形式、贪污腐败。然而在现实生活中，由于多种因素的影响，我国政府工作透明度不高，监督机制不完善，导致政府职能错位、越位、缺位的现象，以及政府有法不依、执法不严、违法不究的现象时有发生，这就使政府信用缺失，影响民众对政府的信用。为了扭转这一不利局面，应该加强对领导干部及公务员的信用教育，提升对其的信用惩罚力度，充分发挥政府的示范作用，努力提升政府信用度。只有各级政府及其工作人员都能够做到诚实守信、依法行政时，才能带动整个社会讲究诚信。

商务诚信建设主要是为了有效维护商务关系、有效降低商务运行成本、有效改善营商环境，以保证各类商务主体的可持续发展。具体可以从以下四方面展开建设工作：一是建立企业诚信文化。企业文化是企业的最高目标、价值标准、基本信念和行为规范。只有从企业文化建设入手，通过把诚信真正融入企业文化之中，才能使每一位员工都把诚信注入自己的自觉行动中，从而有效地实现试点工作目标；二是制定诚信管理制度。在实现企业诚信自律目标的长期过程中，完善的企业内部诚信管理制度和准则是不可或缺的保障条件；三是开展诚信教育培训。教育培训是企业提高员工思想素质，提升员工专业技能和水平的重要途径；

四是接受社会监督。企业只有通过主动披露经营信息，开设消费者服务热线，组织第三方巡查暗访、群众评议等方式，自觉接受社会公众和媒体的公开监督、即时监督、全程监督，才能严格落实诚信自律要求，提升诚信经营水平，赢得全社会的广泛认可，最终实现试点工作的目标。

司法公信建设主要是为了确保司法公平公正。司法公信，体现的是人民群众对司法制度、司法机关、司法权运行过程及结果的信任程度。在中国特色社会主义法律体系形成后，严格执法、公正司法的任务更加繁重，责任更加重大。如果司法公信不高、司法权威不足，就会动摇人民群众的法治信仰和信心，影响社会主义法治国家建设进程。具体可以从以下几方面展开：一是牢固树立正确的司法理念。理念是行动的指南。只有坚持社会主义法治理念，坚持党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一，人民司法事业才有扎实的根基，司法公信才有根本的保障；二是坚持司法为民根本宗旨。要着力解决群众关注的热点问题，积极探索民生案件速裁、速执程序和办法，提高民生案件审判执行效率，通过保民生，实现得民心；三是确保廉洁司法。加强司法廉洁教育，坚持把廉政教育作为一项常规工作，定期分析研判反腐倡廉形势，有针对性地开展廉政诫勉谈话，加强示范教育和警示教育，筑牢法院干警拒腐防变的思想防线；四是加强法制宣传教育。要积极参与社会诚信建设，通过依法审理买卖、借贷、担保等纠纷，保护诚实守信，制裁违约欺诈，加大反虚假诉讼和反规避执行力度，加强与有关部门的协调配合，促进完善社会征信体系，推动在全社会形成守信光荣、失信可耻的氛围。

## （二）加强诚信道德建设

构建社会信用体系固然需要法律体系和制度安排的保障，但归根到底信用还是通过内在的道德伦理约束来实现的。道德功能发挥是法律功能实现的前提和基础，仅仅有法律的约束是不够的，只有当信用观念和信用意识深入人心时，人们才会自觉遵守法律的约束，社会信用体系才会更加牢固和稳定。因此，加强信用道德教育，强化全民信用观念和信用意识是建构社会信用体系的重要内容。

在社会主义市场经济环境下，市场主体必须将讲究信用作为其首要的行为准则，无论是企业，还是政府、个人，都要树立起守信的正面形象，要努力形成“讲

信用是一种荣誉，不讲信用是一种耻辱”的社会意识。这种信用意识和信用观念对于整个社会来说都是一笔无形的财富，有利于社会发展。在实际的工作中，为了强化全民的信用意识和信用理念，我们可以通过教育、典型示范、主题活动开展、多媒介宣传等多种方式来进行，通过道德教育、信用科研以及集中培训等多种活动形式，深化人们对信用的认识，根治人们对失信行为的侥幸心理，从而激发人们自觉遵守诚实信用原则，将诚实守信转变为一种内在约束和自主意识，而不是将其视为一种外在约束力量。只有这样，整个社会才能形成人人都讲信用、人人都参与信用建设的社会氛围。

### （三）加快推进征信评信制度建设和应用

随着经济体制由自然经济向市场经济转变，人际交往也由传统熟人社会向陌生人社会转变。资源配置的多元化带来的流动性增加和信息的不对称性加大，道德对诚信的约束力变得越来越小，失信行为时常发生。因此，以社会成员信用信息的记录、整合和应用为重点，建立健全覆盖全社会的征信评信制度，为守信者做好诚信档案，对失信者的违规行为进行登记，应是当下加强诚信建设的基础条件。

为此，应着力抓好三个重点：一是建立与国际接轨的征信评信制度，根据个人或企业等社会主体的信用内容，参考诸如北京市企业不良行为警示记录管理系统、广州市企业户籍式信用档案评级制度、安徽省职业经理人诚信等级评判条例等各地经验，加快建立与国际权威评级要求基本保持一致的信用等级、各等级的内容界定、评判程序、信用查询系统、信用档案记录以及实施范围等可相互对照内容的诚信评价体系。二是建立统一的公民诚信代码和信用查询系统。借鉴国外经验，采取政府强制的政务代码，伴随人一生的每一笔收入、纳税、借贷、还贷的情况都记录在案，社会各机构根据此代码的信用记录来做出相关判断，以切实推动信用信息在全国范围的互联互通互查。三是设立专门从事记录和评估资信情况的信用管理部门。在对个人、企业乃至政府的行为进行独立、定量审核的基础上，既利用现有的规章、协议、合同等加以强制性约束，又利用新闻媒体等多种渠道，通过公开信息等方式突出对公民诚信责任的强化。

### （四）加大对守信失信行为的奖惩力度

奖惩机制是社会调控中不可缺少的机制。政府、企业、个人在现实生活中是守信还是失信，取决于很多因素，其中失信的成本和守信的收益问题是人们权衡是否诚信的重要因素。国外成功的经验证明，依法设置的奖惩激励机制能够杜绝绝大多数商业欺诈和不良动机的投机行为，让政府、企业或者个人保持良好的信用记录。因此，加大对守信失信行为的奖惩力度，切实提高诚信缺失者的风险成本，是当前加快我国诚信建设的关键举措。

加大对守信失信行为的奖惩力度，当前要突出三个重点。一是建立健全守信激励制度。在全社会大力倡导“诚信是立身之本”、“诚信是经商之道”、“诚信是为政之要”这一“软性力量”的同时，用制度、法律、规范等“硬性力量”来鼓励支持讲诚信的社会氛围。二是构建综合惩罚机制。政府部门要采取降信用等级、限制信用消费、取消信誉资格等必要的惩罚措施，行使对失信行为的行政处罚，发挥民间社团、行业协会和中介组织等的监督作用，运用市场机制发挥商务惩戒作用，以及运用法律的手段惩处失信者等司法性惩戒，加大对失信者的综合惩戒力度，使失信者为此付出沉重的代价。三是加大重点领域处罚力度。要重点加大对司法、政府失信行为的处罚力度，促使司法机关和行政机关在社会诚信建设中率先垂范，牢固树立诚信司法、公正行政观念，确保司法与行政结果公正，为营造一个良好的社会诚信环境创造条件。

## （五）建立健全信用管理法律法规体系

“无规矩不成方圆，要想治理信用危机，必须要为信用管理提供法律依据，制定违约惩罚机制”<sup>237</sup>，以规范市场主体行为，使之有法可依。立法的主要目的是为了创造公平、公正、诚实守信的社会环境。目前，我国的《刑法》、《民法通则》、《公司法》、《合同法》、《担保法》、《票据法》、《商业银行法》、《企业破产法》、《金融违法行为处罚办法》、《银行卡业务管理办法》等法规和行政管理规定对部分信用问题作了规范<sup>238</sup>，但尚未建立系统、专门的信用管理法律制度。因此，我们必须加快立法步伐，制定专门的信用管理法律制度，不断完善信用管理法律体系，为社会信用体系建设提供法律保障。如可以先出台《个人信用管理法》、《企业信用管理法》、《政府信用管理法》等信用管理的专门

<sup>237</sup>曹颖. 浅谈我国社会信用危机的表现、成因及治理[J]. 法制与社会, 2010年22期.

<sup>238</sup>陶红, 陈志刚. 建设我国社会信用管理体系探讨[J]. 金融理论与实践, 2003年07期.

法律。同时，还可以通过修改现行法律来达到完善法律体系的目的，如对《民法》、《公司法》、《证券法》中有关失信行为的法律责任规定，可以酌情调整，适当增加失信者的违规成本。

国家和有关管理部门要始终坚持公平、公正的原则，以维护市场主体正当利益为目标，建立健全社会信用体系的法律制度。在立法的过程中，需要处理好几个问题：一是要规范好社会信用信息的采集途径、范围以及用途；二是处理好信用信息公开、共享与商业秘密、政府机密以及个人隐私之间的矛盾，以法律的形式明确规定信用信息公开的方式、途径以及内容，在增强信用信息透明度，保障公平使用信用信息权利的同时，降低信用信息被滥用的风险；三是要建立健全失信惩罚机制，既要失信者依其情节轻重以及性质恶劣、影响大小进行严厉惩罚，使失信者无法立足于社会，也要对守信者进行奖励，激励更多的人遵守诚实守信的基本原则。

## 小 结

党的十八大三中全会明确提出“要建立健全社会征信体系，褒扬诚信，惩戒失信”，并确立了社会信用体系建设在整个全面深化改革全局中的重要地位，国务院颁布了《国务院关于印发社会信用体系建设规划纲要》。可见，在现代社会，重视和加快社会主义信用体系建设，努力提升全社会的信用水平，是维持和改善社会公共秩序的重要力量，是整顿和规范市场经济秩序的重要举措，是加强和创新社会治理的重要手段。在此背景之下，本章在清晰阐释信用建设与现代社会治理关系的基础上，从个人信用、企业信用、政府信用三个不同纬度分析了当前我国社会信用的现状，并详细阐述了信用危机产生的原因及可能存在的危害。最后，提出了构建社会信用体系的对策建议。对策建议主要包括五点：一是推进重点领域诚信建设；二是加强诚信道德建设；三是加快推进征信评信制度建设和应用；四是加大对失信守信行为的奖惩力度；五是建立健全信用管理法律法规体系。在当前我国社会信用偏低的情况下，建立健全社会信用体系不仅仅有利于提高全社会的信用水平，同时也有利于为我国经济社会发展提供有力的外部环境。可以说，在现代社会背景之下，社会信用问题不再仅仅是一个伦理道德层面的问题，而是一个涉及到制度设计层面的问题。

## 第十二章 国外社会治理有何借鉴？

### 第一节 主要发达国家的社会结构与治理

社会治理作为新形势下我国社会建设的重心，已上升到了国家战略层面。如何汲取国内外社会治理的成功经验和做法，完善我国现行社会治理模式和方式，是我国现阶段提高社会治理科学化水平的迫切需要。

#### 一、发达国家社会结构的主要特征

##### （一）社会结构的涵义

社会结构是一个在社会学中广泛应用的术语，是指一个国家或地区占有有一定资源、机会的社会成员的社会结构组成方式及其关系格局，社会结构最重要的组成部分是地位、角色、群体和制度，主要包含人口结构、家庭结构、社会组织结构、城乡结构、区域结构、就业结构、收入分配结构、消费结构、社会阶层结构、群体结构、组织结构、社区结构、制度结构、意识形态结构等若干重要子结构，其中社会阶层结构是核心。广义上，它是指经济、政治、社会等各个领域多方面的结构状况；狭义上，在社会学中主要是指社会阶层结构。社会结构具有复杂性、整体性、层次性、相对稳定性等重要特点。一个理想的现代社会结构，应具有公正性、合理性、开放性的重要特征。

社会结构的内容实际上是社会的主体——人及其生存活动——社会活动和社会关系的存在方式，一般表现为：

- ①人口结构；
- ②人群组合结构；
- ③人的活动位置结构（在社会中所从属的集团阶层）；
- ④人的生存地域空间结构；
- ⑤生活方式结构；
- ⑥社会经济、政治、法律、文化等等各方面各领域的构成及相互关系等。

## （二）社会结构的周期性变化

所谓社会结构周期变化，是指社会结构不是一成不变的，而是处于变化之中的；而且这种变化不是漫无边际的，而是有一定的规律可循的，是呈周期性的。引申而言，在社会的稳定期和正常期，社会结构的变迁是以持续性和稳定性为基调的，但在社会因外部或内部的原因引起剧烈变动，社会进入非常期时，社会结构就会向与原来相反的方向变化发展。但在社会度过非常期，恢复正常状态时，社会结构又会在新的层次上回归正常状况。这样，社会结构总是在正常与非正常、稳定与非稳定的周期循环中变化发展的。

## （三）主要发达国家的社会结构

从全球视域来看，世界上大多数发达国家的社会结构是橄榄型社会；而我国是金字塔型社会。当然也正是这种橄榄型社会结构铸就了许多国家今日的发达和辉煌。因为，庞大的中产阶级具有对社会贫富分化较强调节功能和对社会利益冲突较强的缓冲功能。一个社会的理想类型是衣食有余、人人富足、共同富裕，但我们必须默认人的禀赋能力差异和社会对效率的“选择性激励”，所以人间的富穷都必然相对地存在，而正是人际效用比较所体现出的正常差异才会推动社会的进步。同时，这种“差异”并非无限度地拉大，也并非一定要制造出两个对立的阶级才会推动历史的进步，那种过分的贫富分化所造成的事实和教训在历史上已经不无领教。假如仍然处在“两头大、中间小”的“哑铃型”状态之中，那么贫富分化所导致的阶级对立肯定会加剧“为富不仁”和“杀富济贫”并存促推式的永无休止的阶级斗争，于国于民于生产力都极为不利，这是任何国家和民族都不愿意重蹈的覆辙。“哑铃型”结构无疑是一种病态的社会结构模式。



“橄榄型”社会结构图型

(图片源于：360 图片网)

所谓“橄榄型”社会结构，顾名思义如同橄榄——“两头小，中间大”的类似球状体，它所表明的是社会阶层结构中极富极穷的“两极”很小而中间阶层相当庞大。因其形似纺锤，又被某些学者称为“纺锤型社会”。金字塔型社会与橄榄型社会的差异在于，金字塔型社会结构带来的最大危险，就是社会不稳定。众所周知，橄榄型社会结构的基本特征是“两头小，中间大”，也就是中间阶层的数量和规模比较大，精英和底层的数量相对较少，这样的社会结构有利于社会稳定。中产阶级是维系社会稳定的基础性力量，他们是沟通精英和底层的桥梁和纽带，中产阶级庞大意味着社会经济资源的分配相对比较合理，阶层之间的矛盾和冲突也不会很激烈。

## 二、主要发达国家的社会治理概述

### (一) 美国的社会治理

美国自由主义社会治理就是每个人都有选择和创造自己生活的自由，只要他们的选择和创造活动不违反社会公共秩序，就不应进行干涉和阻挠。在他们丧失自我选择能力时，社会才会给他们提供必要的帮助，而这种必要帮助，美国政府部门提供的非常有限，大多由私营的、非营利性的组织来提供。<sup>239</sup>其主要做法：

#### 1、社会秩序上的规则竞争。美国较为注重设置合理高效的社会管理机

<sup>239</sup>佚名. 发达国家社会管理模式及其发展趋势. 中国论文网. [2013-08-25]. <http://www.xzbu.com/1/view-4305839.htm>

构，促进社会公序。其在社会治理机构的组织设计上主要有三个特点：充分考虑因地、因时制宜。美国政府的社会管理在联邦层次上是通过 50 多个独立的管制机构来实现的，这些社会管理机构的内部及其下属分支机构的设置，充分考虑到管理领域的实际情况和资源预算约束，几乎没有统一的组织设计模式。(2)充分考虑组织整合和权责一致。由于社会管理是一个牵涉面极广的领域，鉴于各种原因，管理机构设置很难归整到一个部门。相关管理部门之间都有法定的或管理实践中约定俗成的协同规范，管理效率较高。(3)充分尊重地方自治传统。在“中央—地方”和“联邦—州—地方”之间基本不存在严格统属的条块关系，而是在各自的法定职责范围内各司其职。如美国白宫办公室的作用其实很狭窄，主要包括立法、确认和消除项目实施障碍、通过公共教育鼓励更多慈善组织参与该活动。<sup>240</sup>

**2、民众生存上的系统设计。**促进就业方面，在发挥市场机制配置劳动力资源的同时，美国各级政府建立了促进就业的服务体系和相对完善的就业信息系统，就业服务的实际操作主要由州政府负责，联邦政府给予指导和帮助，主要内容是就业咨询、求职服务、通过立法等方式对退伍军人、青年劳动力、专业技术人员等特殊劳动力提供就业服务；社会保障方面，美国社会保障由三部分组成，即联邦政府实施的社会保障、州和地方政府实施的社会保障、团体和私人组织实施的员工保障计划。其社会保障制度自 20 世纪 30 年代初经济大萧条后即开始建立，逐步建立起从出生到死亡的比较完整的社会保障体系。<sup>241</sup>

**3、服务注重人本，凸显人本原则。**社区是美国社会最基本且较成熟的管理形式，充分实现了宜居服务的全程化、便利化，政府在社区治理中发挥导向作用。美国政府对社区的规划呈现出明确的计划性和目标指向，每年都对社区建设制定一系列的工作计划、发展规划、内容、措施和目标要求等。其次，社区工作机制和组织体系健全。美国基本形成了政府指导与监管，社区组织和民间团体主办，企业积极参与的社区运行机制和组织体系。另外，在大量设施建设中充分遵循人本原则。如公共设施必须考虑到残疾人，残疾人有专用车位和特殊设计的卫生间等等。

---

<sup>240</sup>阿武. 美国社会管理可资学鉴的五个方面. 新浪博客. [2012-09-19]  
<http://blog.sina.com.cn/madw2008>

<sup>241</sup>阿武. 美国社会管理可资学鉴的五个方面. 新浪博客. [2012-09-19]  
<http://blog.sina.com.cn/madw2008>

**4、多渠道筹集社会治理资金。** 社会治理资金主要来源于三个方面，即政府资助，约占 60%，采取项目制，依据各类社会治理服务机构提供的服务项目决定资金的去向和多少；社会捐助，约占 10%，主要是一些企业和个人捐款；收取有偿服务费，约占 30%，参与社会治理的非营利组织不仅直接提供服务，还多方筹款，解决社会治理方面资金不足的问题。

## （二）英国的社会治理

英国社会治理赋予地方社区更大的权力，建立公民参与的管理体系，注重发挥全体人民的力量。“大社会”管理模式的具体措施主要包括：社区自我运作。地方政府把社区的规划、建设、管理权力下放到社区，免费为社区提供土地，由全体社区居民共同制定当地发展规划，通过自行开发和出租给房产商两种形式建造房屋，并由居民自我管理社区，自我提供服务。

发挥非营利组织参与社会治理的优势，提高社会管理的效率。首先，建立政府与非营利组织的合作伙伴关系。例如，1998 年，英国首相布莱尔签署了《政府与志愿及社区组织合作框架协议》，在黑人与少数民族志愿组织、咨询和政策评估、政府采购、志愿活动、社区等五个方面确立了合作原则，适度放宽一些政府补助的政策限制。其次，政府通过直接拨款、税收优惠等措施向非营利组织提供资金支持，通过共同合作提供公共服务，提高公共服务的供给能力和效率。再次，政府通过采办、公民通过票券的形式购买非营利组织提供的公共物品和服务，改变了政府作为公共物品和服务的生产者和提供者的双重角色。

**链接：**

### “大社会”管理模式

核心概念有两个：

一是“大社会”要求地方政府从以经济职能为主转变为以社会管理服务职能为主。“大社会”将成本和收益理念引入到政府公共管理中，倡导构建新型的社会关系，把更多的公共服务的生产和提供从政府负责外包由市场和社会力量或个人来承担，让公共服务的使用者来设计、提供更贴近实际需求的公共服务内容和标准。

二是政府、私营及第三方组织和个人共同合作设计、合作决策、联合提供、互助互利，通过公民和政府间的协作创造价值，建立政府引导、公司运作、慈善为主、公民参与的社区合作伙伴委员会，共同利用技能和资源支撑社会运作。每个人都是合作组织的成员，合作组织又能够照顾每个人。

“大社会”管理模式意味着政府职能的转型，政府将权力下放到基层，英国政府拿出 10 亿英镑培育社会组织和社会型企业，承担政府裁减机构后存在的公共服务空缺，公共服务的提供渠道得到拓宽。同时政府通过授权和分解责任，对人员实行聘任制或合同制，用市场的办法来解决行政问题，政府相应承担的职能减少，管理成本大大降低，服务效率明显提升。

政府除了提供必要的支持外，社区、社会组织、非营利社会型企业、个人能够互相提供服务。此外，英国政府的大规模裁员导致了大量人员失业，而“大社会”管理模式，可以吸纳更多人员参与到社会管理和社区事务中来，从而缓解失业压力。<sup>242</sup>

### （三）德国的社会治理

德国将公民置于整个治理的中心，推崇公共精神，重视政府与社区、公民之间的对话沟通与合作共治，强调建立有效的公民利益表达机制。在德国，由政府在基层社区设立的公民办公室遍布全境，直接面向普通公民，是为公民日常生活提供政府服务和社会管理事务的基层单位。

在德国，社区一般指的是在德国联邦政府及州政府之下最基层的地方政府组织，它既是一级政府，又是居民高度自治的自我管理和服务机构。德国通过立法的方式确保社区高度自治，以此保障社区自身的建设与发展。德国社区的这种管理方式有利于提高管理效率，促进民众对社会政治的参与热情并培养其参与社会政治生活的能力，并有利于社会问题的解决与政治情绪的合理释放，有利于其政治和社会的稳定与和谐发展。<sup>243</sup>

### （四）新加坡的社会治理

<sup>242</sup>张大妹. 英国的“大社会管理模式”. 中国机构改革与管理. 2012 (2)

<sup>243</sup>佚名. 发达国家社会管理模式及其发展趋势. 中国论文网. [2013-08-25]. <http://www.xzbu.com/1/view-4305839.htm>

**1、依法进行社会治理。**国外发达国家一般具有完备的法律体系，用以规范政府、社会组织和公民的行为举止，并配以有效的法律监督机制保障法律法规的实施。新加坡制定了一整套从政治体制、经济管理、公民权利与义务，到酒店管理、停车规则、公共卫生等内容详尽、具体的法律、法规和禁令，在是与非、罪与非罪问题上都界限分明，使政府行为、公民举止均有法可依。对违法犯罪者严格依法处罚且相当严厉，特别是公务人员，一旦犯罪不仅会受到刑事处罚，其公积金也将被全部没收。

**链接：**

### **新加坡精英政治**

新加坡历经李光耀、吴作栋和李显龙三代政府，人民行动党自 1959 年（英国自治邦时期）至今长期执政。无论是政府首脑和高级阁员，还是执政党领导团队，往往都是新加坡的“政治精英”。公务员的遴选从优秀中学毕业生开始，大学时期实行奖学金资助和国外留学安排；在行政协理阶段实行岗位轮转历练、职业培训和继续教育安排，逐级严格考评和提拔晋升。对公务员实行“MR4”高薪制度，每年从金融、律师、企业主和跨国公司高管等四类社会高薪群体中，每类选取 4 名最高薪酬者平均值 2/3 作为政府部长的基本工资，以此为基准逐级确定各级公务员薪酬，确保公务员成为社会高薪阶层。

新加坡“精英政治”建立在“大众民主”基础之上。新加坡实行议会共和制，议会为国家最高立法机构，政府由议会多数党组阁。议会每 5 年举行全国大选，年满 21 周岁的新加坡公民均有选举权。为确保议会中有在野党议员，议员分为选区直选议员、非选区议员和总统委任议员。为确保议会中有少数族裔议员，27 个选区分作“单选区”和“集选区”，12 个单选区由各党派推出 1 名候选人参加选举，15 个集选区由各党派推出 3-6 名候选人集体参加选举，候选人集体中必须有不同族裔代表。由于大众民主的制度性保障，人民行动党自 1959 年以来始终不敢有丝毫懈怠。李光耀一再强调：“人民行动党政府一旦失去选民的委托，将会尊重选举结果，和平交出政权。”

**2、精英政治与大众民主相结合。**精英政治与大众民主，是社会治理的两种基本模式。这两种模式各有利弊，精英政治容易导致“寡头政治”，大众

民主又容易导致“民粹政治”。新加坡实行精英政治与大众民主相结合的“混合政治”的社会治理模式，“政治精英”以大众民主的方式获得广大民众的委托和授权，又接受广大民众的监督、罢免、弹劾。“大众民主”赋予了社会治理的合法性，而“精英政治”则提高了社会治理的有效性。两种模式紧密结合，既有助于提升社会治理的理性程度，又有助于防止“少数人的暴政”；既有助于强化社会治理的有效制约，又有助于防止“多数人的暴政”。

**3、政府干预与市场竞争相结合。**现代经济体系有两种调控社会经济运行的基本模式，一为“看得见的手”的政府干预模式，一为“看不见的手”的市场竞争模式。新加坡将“两只手”紧密结合，既有效发挥了两种调控社会经济运行模式的优势，又相互弥补了各自不足，实现了两种机制的最优组合。

**链接：**

### 新加坡东方文化与西方文化相结合

新加坡是一个种族、语言和宗教多元的国度。新加坡总人口中，华人占 74.2%、马来人占 13.4%、印度人占 9.2%、欧洲人与其他族裔占 3.2%；新加坡官方语言分别为英语、华语、马来语和泰米尔语；新加坡总人口中，佛教达 33%，以下依次为基督教、伊斯兰教、道教和印度教，还有约 17%无宗教信仰。新加坡充分尊重本国社会发展历史、独特地缘政治和本国多元社会实际，实行“多元文化共处”理论，东西方文化相互结合，不同社会族裔共同分享多元文化和多样化社会。1991年，新加坡政府发布《共同价值观白皮书》，鲜明提出新加坡公民价值观应是：“国家至上，社会优先；家庭为根，社会为本；关怀扶持，同舟共济；求同存异，协商共识；种族和谐，宗教宽容”。

**4、用制度制衡作为社会有效治理的基础。**新加坡的社会治理，真正实现了将“权力装进制度的笼子里”。制度化民主选举，像一柄“达摩克利斯之剑”高悬于新加坡社会治理之上，将政府和执政党始终置于社会民众的有效监督之下；公务员高薪制度，使政府能够留住“社会精英”，确保行政的效率；议会选举制度，使立法机构始终拥有不同利益集团和社会族裔的代表，确保了社会政

治的公平；议员定期接待和访问选民制度，使得执政党始终保持民众联系、倾听民众呼声、反映民众诉求。

**5、服务民众是社会有效治理的根本。**新加坡政府始终将“服务民众”作为政府行政的根本理念，人民行动党始终将“服务民众”作为执政的根本要求，全力关注民众就业、住房、教育、医疗和养老等民生问题，基本实现了全社会民有其业、居有其屋、学有其教、病有其医、老有其养，做到了政府官员清廉、公共行政高效、社会经济发展和政治稳定。<sup>244</sup>

**6、文化多元是社会有效治理的保障。**新加坡社会有效治理给予我们的深刻启示是，在一个多民族、多语言和多宗教的国度里，必须始终秉持“多元文化共处”理念，必须坚持不同民族、不同语言和不同宗教群体社会地位平等的政策，全力促进各种文化之间的相互融合，努力实现各个族裔共同分享国家多元文化和社会多样化生活，全面推进文化繁荣、社会和谐和国家认同，全力保障各个民族、各种语言和各种宗教社会群体之间的团结与和睦。

**7、国有经济是社会有效治理的命脉。**新加坡以国家主权性质的法定机构和政府拥有控制权的政联公司为两种基本表现形式的国有经济，前者如新加坡经济发展局、新加坡港务局、新加坡航空公司等，后者如新加坡淡马锡集团、新加坡科技集团，这些国有企业基本控制了关系国家经济安全、保障国计民生需求、确保国家核心竞争力的主要产业，它们在确保新加坡社会经济发展、政治稳定、服务国计民生、增进国际竞争力等方面均发挥了决定性作用，成为新加坡社会实现有效治理的命脉。同时，新加坡政府也大力支持和帮助民营中小经济实体的生存与发展，从而确保了社会经济的活力、社会就业的充分和社会财富的增长。<sup>245</sup>

## （五）新西兰的社会治理

从 20 世纪 70 年代末开始，针对传统的社会治理的缺陷，新西兰的地方治理

---

<sup>244</sup>黄莉. 印度尼西亚村庄治理模式的变迁与转型. 发表网. [2014-01-21]. <http://www.fabiao.net/content-38-345169-1.html>

<sup>245</sup>黄莉. 印度尼西亚村庄治理模式的变迁与转型. 发表网. [2014-01-21]. <http://www.fabiao.net/content-38-345169-1.html>

改革尤为成功，新西兰的经济在 20 世纪 90 年代得到了大幅度的增长，新西兰的基督城在 1993 年和 2001 年先后两次被国际透明组织评为“最佳管理城市”。这一切都归功于基督城市政议会有效而卓越的治理。

基督城的市政机构主要由市长、市议会、社区委员会以及由议会控制的执行团队和其他从事贸易和公共服务的组织构成。在基督城的地方治理中，不仅参与治理的主体多元化，而且治理方式呈现双向性、网络化。基督城的治理改善了地方公共服务的质量，公众对其满意度也较高；它突破了传统的地方管理模式，推动了地方治理的创新。基督城地方治理特点如下：

**1、决策的制定与执行监督分开。**在基督城，为了防止和减少腐败，主要的决策制订部门是议会，而决策的执行交给执行团队，同时议员也对执行团队的绩效进行评估，以计算团队应得的报酬，这都起到了监督的作用，而中央审计部门的派出机构将对议会的各种服务和财政收支进行审计，这是自上而下的监督。在决策的制订和监督中，社区委员往往都会被邀请参与，而公众可以随时旁听，这也是一种自下而上的监督。

**2、公众广泛参与决策。**从 3 年一度的投票选举市长、市政议员和社区委员，到 10 年计划、年度计划的制订，再到平时的决策，市民通过各种渠道和途径了解并积极主动参与其中，递交提议和报告，旁听各种会议等等，这些措施保证了各项决策反映更多数市民的利益，制订的各项措施和规章更加民主、科学、全面，反过来又促进了政府的治理和民主的进步。在此过程中，议会及其附属机构、社区委员会、普通民众、其他团体和组织，还有中央政府都参与到地方治理中，使得公众参与性大大提高，充分发挥公民在社区组织中的作用，同时使得公众在无形中受到了更好的教育和熏陶，促成了地方治理和民主向着良性轨道运行。

**3、服务信息公开透明。**在基督城服务电话是公开的，24 小时有人接听，市议员和社区委员的住址、电话、电邮等联系方式都可以通过政府网站和服务电话查询到。当市政议会和社区委员会要召开日常或者临时会议讨论事情，都会把会议的时间、地点、内容、涉及的群体提前公布出来，而公众的出席会议和旁听

都保证了决策的公开和透明。<sup>246</sup>

**4、法律和规章防止特权。**基督城制订一些规章和制度，公众可主动积极参与其中，使事务的公开透明受到了保障。市长、议员的活动都要在法律和规章的范围内进行，除非是其被授予某种权力去做。基督城各项决策的公开性及透明度，尤其是实行的透明议事程序、公开的计划和报告、经常的公众反馈等使政府财政预决算公开化，再加上法规的制度约束，不仅增强了公众对政府事务及其行为的了解，也大大强化了对政府及官员行为的监督，这已经成为抑制和消除以权谋私和形形色色的经济腐败的重要方式。

**5、长期规划指导社会治理。**为了让基督城成为一个更适合民众居住的城市，在与公众讨论和咨询的基础上，再加上专家的论证和考察，市政议会制订了十年长期发展计划，对于将来的人口变动、财政收支、货币的变动、服务的目标以及遇到的困难等等都做了一定的规划。

### 三、发达国家社会治理的发展阶段及其特点

世界各国社会治理的理论与实践，都是社会经济发展到特定阶段的产物，研究与借鉴社会治理的国际经验，就必须将社会治理放到特定的经济与社会发展阶段中去考察。

马歇尔在 1965 出版的《社会政策》一书中提出，社会政策是通过政府供给的对公民福利有直接结果的政策，其核心由社会保险、公共救助、健康和福利服务、住房政策等组成。根据社会政策的不同，可将西方国家社会治理过程划分为三个发展阶段：

#### （一）自由竞争市场经济时期的政府有限承担社会治理职能阶段。

这一阶段是自市场经济发展以来直至 20 世纪初人均 GDP 达到 1000 美元左右的阶段。自由竞争的市场经济时期，政府的社会管理职能十分有限，主要是维护社会秩序的职能。这一阶段社会治理的基本特点如下：

---

<sup>246</sup>张萍. 新西兰地方治理经验借鉴. [J]. 人民论坛. 2010, 12 (中)

1、**社会治理以社会自我管理与社会自治为主。**政府对社会基本上采取放任自由的态度，政府对社会自我管理采取自由放任的不干预政策。地方自治特别是市镇自治是政府社会管理的基础，是公民社会不断发展的前提条件。

2、**政府的社会治理职能主要是维护社会秩序。**维护社会秩序的主要目标是保护财产权，维持一种建立在财产权基础上的社会秩序，其主要手段是运用财产权利保护的法律维护社会根本秩序的基础。财产权利保护与社会秩序管理的法治基础是《民法典》。

3、**政府承担起济贫职能，但职能的履行尽量由非政府组织进行。**如 1869 年，在索里牧师的倡导下，英国伦敦成立了第一个以济贫为主要功能的社区服务组织——慈善组织会社；1884 年，英国的巴尼特牧师在伦敦东区贫民区首创了社区睦邻服务中心——“汤恩比馆”。

**链接：**

### 汤恩比馆

汤恩比馆是社区早期型态之一，由巴纳特于 1884 年所创立。之所以取名汤恩比，是为纪念献身此一运动而英年逝世的学生汤恩比先生 (Toynbee、Arnold)，而它主要的内容是解决工业化以及社会化所产生的新兴问题，特别是贫穷问题。而为了解决这个问题只好结合有共识之人士大家一起致力改革。他们认为让受过高等教育的知识分子与贫民一起生活，不仅有助于舒缓社会的阶级差距，实现政治上的民主与平等，更能使穷人有受教及享受文化生活的机会。此外，共同生活可加深知识分子对贫穷问题的了解，更能促成贫穷问题的合理解决。东伦敦圣犹太牧区会牧森姆班勤为了使在大学就读的工学对居住于贫民区的劳工低下阶层有更深了解，而在贫民区兴建了「汤恩比馆」此馆也被称为「大学睦邻区」，目的是使大学学生也能与现实生活不脱节，使贫与富拉近，也能使大学学生与工人们拉近而互相学习。而汤恩比馆和它里面的居民们对于劳工阶级的教育也有相当可观的贡献：他们为劳工提供了夜间延伸学习、思辩和讨论的空间和课程，也增进了当地的文化团体及协会的形成。而汤恩比馆最主要的贡献，则是为这样创新的服务提供了一套测量和品质标准。

它最主要的工作方法是工作者与服务对象相处在一起；以居民的需求作为工

作的重点；充分运用当地的民力；使各地的社区睦邻中心成为当地的社区服务中心，介绍本国和外国文化。

## （二）混合经济时期政府全面承担社会治理职能阶段

这一阶段是 20 世纪初至 1978 年人均 GDP 由 1000 美元左右增长到 8000 美元左右的阶段，这一阶段既是福利国家建立与完善的阶段，也是市场经济发达国家经济高速增长的黄金时期。这一阶段的社会治理有以下基本特点：

**1、建立完善的社会保障制度，建设福利国家或福利社会。**福利国家的根本特征是：社会保障成为政府社会管理的主体。发达国家的社会保障制度具有社会性、普遍性、公平性与互助性的特点。主要表现在：社会保障项目普遍性强，涉及面广，致力于实现社会保障全民化，如欧盟各国医疗保险、养老金、失业保险等社会保障项目基本覆盖了人口的绝大多数。

**2、建立和完善基本社会关系管理制度。**建立资本与劳动合作的社会制度；完善社会主要利益集团围绕国家政府与公共支出的多数表决制度；同时，发展社会自治和社会自我管理。

**3、以促进就业和维护宏观经济稳定作为政府施政的重要目标。**政府同时起到弥补市场失灵与社会失灵的双重作用。运用社会政策手段调节收入分配，维持正常需求，保障经济持续发展；运用公共部门承担社会安全保障责任，维持社会和谐。混合经济时期的经济发展模式是福利经济发展模式，它是一种追求资源配置的全社会效益最大化的经济制度和模式。

## （三）市场经济时期政府推行社会治理政策改革阶段

这一阶段是 1978 年至今人均 GDP 由 8000 美元增长到 26000 美元左右的阶段。这一阶段社会管理的基本特点如下：

**1、调整社会治理重点，转变社会治理方向。**20 世纪 90 年代以来，社会治理的重点发生了转移，社会治理的主题是围绕着国家、社会、社区、家庭、个人在福利中的地位。以教育、培训、基础科技领域为主要投资方向，以人力资

本投资为核心，将“消极的福利国家”转变为“积极的福利国家”、“工作福利国家”或“社会投资型国家”。

**2、平衡社会与经济目标，增强公共服务职能。**以充分就业政策为核心，将“福利”转变为“工作”，并适度限制福利支出的增长，达到平衡经济发展与社会保障发展、需求管理与供给管理互相中和的社会管理与经济增长目标。近年来，欧盟国家普遍把发展经济作为解决就业的根本出路，通过大力发展中小企业和第三产业、改革福利制度、实施就业培训计划和就业促进计划、保护就业人员利益、完善政府公共就业服务机构等措施，不断强化政府就业公共服务职能。<sup>247</sup>

**3、发展社会组织与群体，开展协作治理。**福利国家改革时期也是非政府组织大发展的阶段，这阶段社会治理主动利用基本社会组织、社会利益群体、非政府组织进行社会协作治理。如法国 1990 年就有 60000 多个私人社团成立，而 60 年代每年只有 11000 个组织成立；在德国，每十万人口的社团数量从 1960 年的 160 个增加到 1990 年的 475 个，翻了近 3 倍。瑞典公民的社会参与率世界最高，创建了一个每十万人口就有 2300 个社团的稠密的社会网络。

**4、重视社区建设和社会发展。**此阶段，为了给人们创造好的生活环境，社区建设和社区发展得到高度民主重视。例如：瑞典社区治理讲究“和谐”。在瑞典不管是在公共场所，还是在住宅区，一般都听不到大声喧哗。瑞典的社区，处处都体现着人与人、人与自然和谐共处。大多数瑞典居民小区都对居民可能对他人造成干扰的活动进行限制，这样的规定虽然不是法令，但作为一种约定俗成的社会公德而被人们广泛接受。德国注重社区治理“配套”。柏林市的房屋建筑法规对新建住宅中绿地等配套设施有专门规定。为减少道路交通噪声对居民楼干扰，德国在居民区限制行车速度。德国没有类似我国城市街道委员会这样的具有社会意义的管理单元。德国小区物业公司的职责分为接洽房屋买卖和租赁业务和负责小区常规的检查、管理工作。新加坡社区管理有章可循。根据新加坡建屋发展局有关共管式公寓房屋建筑与相关设施比例的规定，发展商必须将不少于 40% 的土地用娱乐健身设施，从而保证小区居民拥有一个结构合理、温馨舒适的

---

<sup>247</sup>肖星. 社会资本视角下的城市社区建设. [2007-05-01]. 上海大学博士学位论文集

居住环境。每户都有《居住守则》，详细规定住户在小区内可进行的活动以及被严格禁止的行为。一旦违反，物业管理处会及时制止并发出书面通知。若无视警告或及时纠正错误或者给他人造成损失，那么除了要赔偿，还有可能“吃官司”。美国社区治理体现官民协作。与华盛顿特区隔河相望的美国弗吉尼亚州阿灵顿县，其社区管理是整个美国社区管理一个缩影。该县有大约 50 个社区，社区有居民协会。在社区建设和设施完善中，政府社区管理部发起“社区管理计划”，迄今已有 41 年的历史。所有社区管理计划的制定都基于社区居民的意见，反映居民日常生活的实际需要，从计划制定到工程实施，整个过程充分体现基层民主。

## 第二节 发展中国家或地区转型期的社会治理

有学者认为，发展中国家在快速的现代化和社会发展过程中，往往会出现政治衰败现象。在很多发展中国家，当社会转型的步骤和速度加快时，由于政治、经济和社会发展的不协调，特别是公共管理体制和法制的转型滞后时，很可能在经济与社会快速发展的同时，在政治体制运作特别是公共管理能力上呈衰退或蜕变之势。政治衰败的一个突出表现就是社会管理中的治理衰败问题。不过，下列国家在社会治理方面有一些好的做法。

### 一、俄罗斯的社会治理

苏联解体后，伴随从苏联到俄罗斯联邦这种急剧的政治、经济和社会转型，社会治理领域出现了许多危机。为了加强社会治理和缓解危机，俄罗斯政府在放慢社会经济领域宏观改革的同时，于 2005 年 9 月出台了有关教育、住房、医疗、农村四大领域的国家优先项目以争取民意，并致力于提高国家管理的有效性、督促官员严格守法、向居民提供高质量的公共服务，等等。其最值得一提的有以下几点：

#### （一）坚持经济社会同步发展

俄罗斯政府把“市场经济+民主原则+俄罗斯现实”作为发展道路，坚持经济社会同步发展，也就是一边抓经济发展、改善民生；一边解决突出的社会问题，加

强国家对政治、经济、社会领域的调控，以建设“公民社会”为目标，采取综合措施，缩小甚至消除社会裂痕。

## （二）高度重视增加居民收入

俄罗斯的经济增长始于 1999 年。从 1999 年至 2006 年，年均增长速度约 6%，经济总量增加了 70%。为了让老百姓分享经济增长的成果，俄罗斯通过多种措施让居民的工资和人均收支增加了 500%，扣除通胀后，人均收入实际的增长超过了 200%。8 年间，俄罗斯的人均实际工资和人均实际收入的增长速度是人均 GDP 增长速度的 2 倍。

## （三）频繁调整人均最低生活标准。

随着经济增长，俄罗斯各地每一个季度都调整“人均最低生活标准”，也就是“贫困线”。最低生活标准每一季度由俄罗斯各联邦主体制定，用于评估居民生活水平以及作为制定补助金、补偿金及其它社保支付的款项。

## （四）建立完善的社会福利体系。

实际工资增长大大超过 GDP 的增长速度，只是俄罗斯人分享经济增长成果的一个方面，另一个方面，就是俄罗斯联邦和各联邦主体、地方政府，将 1/3 的财政支出用于教育、医疗、救济等社会领域，从而建立了一套完善的社会福利体系。俄罗斯的社会福利制度不仅让退休、失业、儿童、学生等弱势人群分享到经济增长的成果，而且惠及所有公民。一是居民住房不收费，人均 18 平方米以下的部分无偿转给个人，18 平方米以上部分也只收很少的钱。二是日常所用的自来水、热水（一天 24 小时供应）、供暖均不收费。三是看病不花钱，手术免费、住院免费、治疗免费，只有药费不免。四是学生上学一律免费，教科书均由学校无偿提供，而且所有学校一律免费供应全体学生一顿丰盛的、营养充分的早餐或午餐。五是失业要批准，即为了控制失业人数的增加，政府规定“大量解雇人员必须在解除劳动协议前 3 个月向国家就业处提出申请，得到批准后方可解雇”。

## 二、越南的社会治理

1986 年 12 月，越共六大召开，越南的革新开放全面启动。这场革新开放运动引发了越南社会全方位的巨大变化，同时也涉及越南社会治理改革与创新的许多深层次问题。90 年代以后，越南的社会治理主要从以下几个方面展开：一是

注意经济结构调整，进一步加快经济的发展。二是注意投资环境的改善。三是将消除贫困列为社会发展的重中之重，采取多种措施缩小社会贫困面。四是在坚持社会主义道路的同时，稳妥而有序地启动政治体制改革。五是加大对腐败现象的惩治力度。越南社会治理的改革与创新不仅比较平稳地实现了由传统计划经济体制向社会主义定向市场经济体制的过渡，而且还在很大程度上解决了政府在社会管理中的“越位”、“错位”、“缺位”和“不到位”问题。尤其是90年代以后越南社会治理的改革与创新，既更注重从本国实际情况出发，也更符合现代社会治理强调的治理参与主体多元性、合作性、和谐性的原则与理念。

### 三、印度的社会治理

印度从1947年独立以来，在政治方面，实行了西方民主制度，具有西方民主制度的一切特征，如多党制、议会制、三权分立、言论自由等等；在经济方面，从1947年到1990年，印度实行的是一种官僚控制的计划经济和公平优先于效率的政策，从1991年开始经济改革，鼓励私营企业的发展，吸引外资，逐步开始社会转型。现代印度依然是种姓主导的社会，种姓与宗教、语言、地域等因素叠加，带来的印度社会持续的碎片化，以及这种碎片化对于印度公共社会治理的深刻影响。

1950年印度宪法规定印度为联邦制国家，由28个邦和7个中央直辖区组成，实行议会民主制。按政府职能把政府分为三个层次：联邦、邦和邦政府以下的地方自治机构——潘查亚特，潘查亚特由民选选举产生并实行各自辖区范围内的公共事务自我管理。在社会治理中，印度几乎所有社会治理事务都是由半国营社会组织承担，它是政府机构社会治理的重要补充，也是重要的社会治理主体，然而这些组织很少反映社会各方的意见和意愿，也不能有效地提供社会公共服务，加之政府社会治理公共服务的缺位，极大地影响了社会治理的绩效。

**链接：**

#### 印度的种姓制度

种姓制度（又称族籍制度、四姓制度），即瓦尔纳（Varna）制度，这种制度起源于肤色，梵文“瓦尔纳”即肤色。入侵的雅利安人有着强烈的种族优越感，

而鄙视当地的黑皮肤土著，称其为达塞人，即奴隶，于是发展起四大世袭种姓的制度。最高贵的是婆罗门即僧侣，从事文化教育和祭祀活动；其次是刹帝利即武士，从事行政管理和打仗；第三是吠舍即平民、地主和商人；第四是首陀罗即达塞人，从事耕种和各种手工业劳动，地位低下。各种姓之间互不通婚。随着时间的推移，在首陀罗之下又出现了贱民，即不可接触的人，从事的职业如刽子手、掘墓人、清道夫等。

## 四、韩国的社会治理

现代社会治理倡导政府扮演管理者和服务者的角色，提倡政府权力的下放，变层级式的集权管理体制为平行网络状的互动管理形态，形成一种政府、公众和社会之间的良性互动关系。韩国“新村运动”的成功，充分体现了政府扮演管理者和服务者角色的重要性。兴起于 20 世纪 70 年代初的韩国“新村运动”，在初始阶段，由政府向全国所有 3.3 万个行政里和居民区无偿提供水泥，用于基础设施建设，并筛选出 1.6 万个村庄作为“新村运动”样板；20 世纪 70 年代末，政府逐渐退出“新村运动”，全国各地组成以村为单位、以全体农民为会员的开发委员会主导“新村运动”；20 世纪 80 年代，“新村运动”逐渐完成了由民间主导加政府支持到完全由民间主导的过渡。“新村运动”成为政府、社会和公民之间广泛的社会互助发展运动，推动了韩国城乡经济的均衡发展。

## 五、台湾地区的社会治理

在台湾基层社会治理中，居民自治组织——社区发展协会、农会或农户合作社起着关键性的作用。社区精英通过成立社区居民自治组织，各自制定章程，凝聚社区居民共识，谋划社区发展事宜，表达社区居民诉求，维护社区居民利益，与政府形成良性互动关系。可以说，台湾基层社会实现了在社区精英带动下的自治，社会实现和谐稳定。政府只是提供相应公共服务，社区的重大决定都是由居民自己拿主意。在基层治理中，台湾行政干预力量在民主化以后，不断退却，回归至公共服务的本职。具体体现在提供公共服务设施、教育医疗等公共服务上。自上世纪 90 年代后，尤其有了社区意识之后，台湾政府也开始将更多公共设施开始向社区延伸。目前台湾几乎每个社区都有政府提供的公共设施，社区小公园、社

区图书馆、社区游泳池以及公共活动空间，由区公所分管负责。日常维护除了正式工作人员，还有大量的志愿者。政府只做该做的，行政干预力量不断退却，服务功能增强。

## 第三节 借鉴与启示

### 一、国外社会治理的经验

综上所述，社会治理包括的内容非常复杂，国外关于社会治理的具体做法也多种多样。概括起来，有五个方面的经验：

#### （一）多元参与与合作共治

上个世纪 80 年代以来，伴随着西方社会日益严重的经济社会危机，特别是社会福利改革运动的兴起，“多元参与与合作共治”的理念逐渐形成并被广为接受。这一理念主要包括以下要点：

**1、发挥社会领域的作用。**发挥社会领域的作用，也就是突破政府与市场的二元对立或单一主导，重视政府与市场之外的第三部门即社会领域的作用。以美国为例：根据美国法律，其非营利组织包括 150 多种类型，覆盖的领域有：文化、艺术、娱乐、教育、研究、卫生、医院、托老院、托儿所以及其他卫生机构；社会服务、残疾人救济、难民救济、环境保护和动物保护；经济、社会和社区发展；住宅、就业和就业培训；公民倡导组织；法律服务、慈善、宗教组织、专业或行业组织等等。另外，美国还有 8.48 万个行业协会。美国政府，联邦和州以及地方政府，也直接或间接支持这些非政府的服务组织提供各类社会服务，主要方式包括：建立和完善法律和法规体系；通过免税或减税鼓励私人 and 公民向非营利组织捐赠；通过政府资金直接支持非营利组织；通过对使用非营利组织提供服务的个人补贴、税收返还等对非营利组织提供间接支持。美国的非政府组织填补了政府权力制约的空白，同时，还满足了社会多元化的需求，支持社会多元格局。<sup>248</sup>

---

<sup>248</sup>佚名. 发达国家社会管理模式及其发展趋势. 中国论文网. [2013-08-25]. <http://www.xzbu.com/1/view-4305839.htm>

**2、强调“参与式治理”。**即国家力量与社会力量、公共部门与私人部门以及公民个人等多元主体共同参与社会治理。各个主体充分发挥各自优势，共同为社会治理贡献力量，改变了过去一味指望政府的做法。

**3、践行“多元参与与合作共治”理念。**强调“多中心治理”和“协作式治理”，政府、市场、社会三大主体不再是支配与被支配的关系，而是基于共同利益和目标的“伙伴式关系”，在地位平等的基础上通过协商、合作来解决问题。

**4、构建“小政府一大社会”的治理体制。**为了改变政府在社会治理方面的越位和缺位，防止出现“什么事情都在管理，结果什么都没有管理好”和“该管理的没有管好，不该管理的却在管”等弊端，改变过去“大政府-小社会”的做法，构建“小政府一大社会”的治理体制。例如，从上世纪 70 年代末 80 年代初开始，在英国撒切尔政府和美国里根政府的推动下，欧美掀起了一场社会福利改革运动，一个普遍做法是将大量社会服务项目推向市场，或者在社会服务中引入市场运作理念。

**5、构建系统化的社区治理体系。**社区是社会治理的基础单位，只有社区稳定了，社会才能稳定。所以国外许多国家很早就认识到了构建系统化社区治理体系的重要性并积极实践。如美国、加拿大等国都形成了政府组织指导与监控、社区组织和民间团体主办、企业在社区内通过市场机构提供优质服务的社区治理体系，加拿大还规定中学生每年必须到志愿组织参加一定时间的义务劳动，否则不能毕业。<sup>249</sup>

## （二）以人为本与标本兼治

**1、注重改善民生和社会福利。**尽管不同发达国家在保障水平上存在差异，但都将改善民生、增进国民社会福利作为政府的重要职责，并不断增加保障内容、扩大保障范围，逐渐从过去的补缺型社会福利模式向普惠型社会福利模式转变。

---

<sup>249</sup>张敏杰. 西方发达国家社会管理的新趋势及其启示. [J]. 浙江社会科学. 2011, 6

2、**注重塑造合理的社会阶层结构。**西方发达国家都比较重视从扩大中产阶级或中等收入群体比例入手调整社会阶层结构。如日本通过就业、税收、社会保障等方面的政策手段，成功塑造了庞大的中产阶级群体，在这个有 1.2 亿人口的国家却有着“一亿皆中产”的说法。

3、**注重构建有效的利益协调机制。**以劳资纠纷为例，在发达国家，工会会周期性地与雇主协会就一系列涉及双方利益的问题进行协商、谈判；当谈判陷入僵局时，由劳资双方或政府指定的第三方或政府直接出面调解、仲裁。

4、**注重提供专业的社工服务。**西方发达国家普遍建立了比较完善的社会工作制度，将社会工作作为一项正式职业，通过专业的社会工作者为服务对象提供专业化、人性化、高品质的社会服务。在英国，社会工作涵盖了教育、司法、社区、养老等社会生活的多个领域，而且社工的职业化程度很高，所有从业者都持有社会工作职业资格证书。<sup>250</sup>



社工服务

(图片源于：360 图片网)

### (三) 依法治理与刚柔并济

<sup>250</sup> 黄家亮、郑杭生. 人民日报观察者说：国外社会治理的基本经验. 人民网. [2014-05-04]. <http://opinion.people.com.cn/n/2014/0504/c1003-24968483.html>

**1、强调依法进行社会治理。**法治是现代社会秩序的基本保障，也是现代社会治理的基本准则和手段。经过长时期的法治化进程，发达国家一般都有比较完备的法律体系，法律监督机制也比较健全；老百姓具有较强的法律意识，习惯于用法律思维和法律方式来解决纠纷。

**2、注重非诉讼纠纷解决机制的运用。**非诉讼纠纷解决机制又被称为替代性纠纷解决机制，是对司法诉讼之外的所有纠纷解决方式的统称。非诉讼纠纷解决机制已在澳大利亚、英国、德国、日本等国家得到广泛推广。

**3、注重意识形态、宗教、道德等软性约束力量的作用。**发达国家很注重利用意识形态、宗教信仰、道德规范等塑造国民的共同价值观念，从而使社会治理达到事半功倍的效果。例如：新加坡很重视通过培育国民的共同价值观以提高社会凝聚力，在经全民讨论并由国会通过的《共同价值观白皮书》中，提出了“国家至上、社会为先；家庭为根、社会为本；社会关怀、尊重个人；协商共识、避免冲突；种族和谐、宗教宽容”五大共同价值观，得到了各大宗教团体和种族的认同。<sup>251</sup>

#### （四）预防为先与动态治理

与传统社会相比较，现代社会的复杂性、风险性大大增加，不稳定、不确定性因素大量存在，使得现代社会治理难度进一步加大，治理风险进一步提高，许多国家形成了“预防为先与动态治理”的理念，主要体现在：

**1、建立健全重大决策社会风险评估机制。**国外社会风险评估的内容非常多，包括环境风险评估、法律风险评估、社会稳定风险评估等等。在作出重大决策之前进行系统风险评估，可以最大限度地规避风险。

**2、建立健全社会监测体系与危机预警系统。**注重运用云计算、物联网、互联网等信息化手段开展基础信息采集，尤其是在公共安全、公共卫生、食品监管、交通运输、人口流动等重点领域进行适时动态跟踪、舆情监控。发达国家普遍建立了规范高效的社会危机预警系统，从制度上保证危机报警、危机处

---

<sup>251</sup> 黄家亮、郑杭生. 人民日报观察者说：国外社会治理的基本经验. 人民网. [2014-05-04]. <http://opinion.people.com.cn/n/2014/0504/c1003-24968483.html>

理、危机善后等环节的无缝衔接。<sup>252</sup>

## 二、对我国社会治理的启示

虽然中国与国外发达国家在政治制度、经济基础和发展阶段、历史文化等方面存在极大差异，但是通过对这些国家社会治理做法的梳理，其成功经验对我国的社会治理还是具有不少启迪意义。在实践层面，新加坡与中国同为亚洲国家，同为华人社会，并且深受中国传统文化的影响，政治文化上的相似之处使得总结和借鉴其治理模式，对促进中国社会治理还是大有裨益的。

### （一）强化政府的社会治理和公共服务职能

温家宝总理认为：“我国社会事业领域的改革开放仍然相对滞后，比较突出的问题是：政府责任不到位和包揽过多同时并存，该管的没有管到位，该放的没有真正放下去，发挥市场机制、社会资本和民间组织的作用不够，调动各方面积极性的体制机制不健全，社会事业发展的活力不足。这种情况制约了社会事业发展，也制约经济发展。”所以，我们必须坚持以人为本的科学发展观，正确处理改革发展稳定的关系，统筹协调各社会利益群体利益，加快建设服务型政府步伐，进一步完善政府公共服务职能，提升政府公共服务能力。

### （二）转变传统的政府管理模式

现代政府面临着复杂、动态、多元的环境，社会行动之间的相互依赖性增大，传统的那种强政府、弱社会的局面很难适应日益复杂的社会公共问题。所以，社会治理模式应该由“大政府、小社会”转变为“小政府、大社会”。一是建立健全城乡一体化进程中社会管理体制；二是收入分配体制改革中效率和公平的协调问题；三是社会事业、收入分配、社会保障、统一劳动力市场等领域体制性障碍问题。<sup>253</sup>

### （三）推行社会组织“管办分离”

---

<sup>252</sup> 黄家亮、郑杭生. 人民日报观察者说：国外社会治理的基本经验. 人民网. [2014-05-04]. <http://opinion.people.com.cn/n/2014/0504/c1003-24968483.html>

<sup>253</sup> 张敏杰. 西方发达国家社会管理的新趋势及其启示. [J]. 浙江社会科学. 2011, 6

**1、实行社会组织分类管理。**可以根据社会组织的服务类型，如卫生、教育、科研、慈善、社区、文化、福利等制定不同的税收政策。鼓励从事社会服务的社会组织发展，对于有一定政治企图，可能会影响社会稳定的政治组织制定相应法律予以限制。对于不同类别的社会组织，政府制定不同的法律和法规，实行不同的管理方式。

**2、通过“管办分离”激发社会组织活力。**进一步转变、规范和完善政府对社会组织的行政管理职能，让政府从公益服务的惟一提供者转变为保证者，从直接拥有和管理转变为制定规划规则和监督评估；改变非经营性国有资产的管理方式，改变“球员”和“裁判员”集于一身的状况，建立政府和高水平社会中介组织共同进行质量监督、评估和认证的体系。

**3、加强对社会组织发展的宏观管理。**进一步推进教育、卫生、文化等社会领域的管理体制改革，研究提出社会组织管理体制改革的总体思路和改革纲要，统一相关配套政策，协调改革进程；让社团、行业组织和社会中介组织发挥好提供服务、反映诉求、规范行为的作用，以维护好社会各阶层的利益，特别是要高度重视和关心比较困难的行业和群众，保护弱势群体的权益。

#### **（四）增加财政对社会治理的支出比例**

**1、公共财政的支出倾向于民生领域。**随着市场经济体制日益完善和发展，人民群众对公共管理和公共服务的需要不断提高，公共财政也必须适应经济发展和人民群众的生活需求，进一步优化结构，收缩财政范围，强化社会公共性开支，使经济发展成果更多体现到改善民生上。国家应将公共财政的支出主要用于教育、医疗、社会保障等与人民群众利益直接相关的民生领域，要以解决人们最关心、最直接、最现实的利益问题为重点。

**2、公共财政为公共服务提供支持。**在保证政府机构和公共事务正常运行的前提下，公共财政必须对市场失灵情况下的各类社会公共服务提供必要的财力支持；对各类公益性或非营利性项目提供必要的财政援助。

**3、公共财政向欠发达地区和基层倾斜。**社会公共服务财政支出要向

落后地区倾斜，向社区建设领域倾斜，向社会福利等部门倾斜，确保对经济不发达地区、农村地区社会公共服务，以及对社区建设、社会福利等部门的社会公共服务财政支出快于其他地区和部门。<sup>254</sup>

## （五）建立多元化社会治理体系

持续转变政府职能，努力构建以政府为主导、社会组织中介和基层自治组织为基础、社会群众广泛参与的多元化社会治理体系。完善社会管理政策法规，培育发展立体的社会管理组织，积极运用市场手段，放大社会组织、中介机构、城乡社区等组织的功能作用，推进依法治理社会的水平。

## （六）完善社会治理机制

根据我国政治文化传统和社会发展的现状，理性考虑公民参与的梯次发展与有序参与问题，以提高公民参与的质量；创新公民参与的方式、方法，大力促进公民利益表达与政府回应的互动机制，尤其要重视网络时代下公民参与渠道的立体化、多样化，充分借助现代电信技术建立高效、便捷、透明的公民参与网络；拓展公民参与公共管理的领域，完善科学、民主行政决策体系，推进执行和监督领域的公民参与，使政府决策和管理更加规范透明，符合民意和实际。

# 小 结

本章从主要发达国家的社会结构入手，介绍了美国、德国、英国、新加坡等国家社会治理的主要做法；梳理出发达国家社会治理的发展阶段及其特点；阐述了俄罗斯、越南、印度、台湾等发展中国家或地区在社会转型条件下的社会治理；从多元参与与合作共治、依法治理与刚柔并济、预防为先与动态治理、以人为本与标本兼治等方面概括了国外社会治理的经验，并从强化政府的社会治理和公共服务职能、转变传统的政府管理模式、推行社会组织“管办分离”、增加财政对社会治理的支出比例、建立多元化社会治理体系、完善社会治理机制等不同角度对我国社会治理的启示进行了分析与概述。

---

<sup>254</sup> 张敏杰. 西方发达国家社会管理的新趋势及其启示. [J]. 浙江社会科学. 2011, 6

