

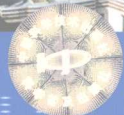


全国高校素质教育教材研究编审委员会审定

中国城市社会管理

Social Management of China's Cities

丁海椒 著



 中国科学技术出版社

全国高校素质教育教材研究编审委员会审定

中国城市社会管理

Social Management of China's Cities

丁海椒 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国科学技术出版社

• 北 京 •

图书在版编目(CIP)数据

中国城市社会管理/丁海椒著. —北京: 中国科学技术出版社, 2008.4

ISBN 978-7-5046-5172-3

I. 中… II. 丁… III. 城市管理: 社会管理—中国—教材

IV. D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第049675号

自2006年4月起本社图书封面均贴有防伪标志, 未贴防伪标志的为盗版图书。

中国城市社会管理

丁海椒 著

责任编辑: 许 慧 周晓慧 高立波

责任印制: 王 沛

封面设计: 张骥年

出版发行: 中国科学技术出版社

社 址: 北京市海淀区中关村南大街 16 号 邮编: 100081

电 话: 010-62103210 传真: 010-62183872

印 刷: 北京玥实印刷有限公司印刷

开 本: 880mm×1230mm 1/32

印 张: 12.25

字 数: 350 千字

版 次: 2008 年 4 月第 1 版

印 次: 2008 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—4000 册

书 号: ISBN 978-7-5046-5172-3/D·71

定 价: 29.00 元

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 请将本书寄回编委会由我们负责为您调换

地址: 北京市丰台区宋庄路顺三条嘉业大厦 II.2 号楼 701 邮编: 100079

内 容 简 介

本书是关于城市社会管理的实务性、职业性教材，适合于普通高等院校的社会学类（0303）、政治学类（0304）、公共管理类（1103）专业课学生用书，并作为各级党校，行政学院，干部培训学院，社会主义学院，社区、工青妇及各群众团体所办干部学校，以及军队、武警、公安等系统组织初中级干部培训时使用，也可作为高等院校其他专业的辅助性教材。本书是作者多年来实际工作和理论研究的结晶，本着实际应用为主、理论够用为度的原则，尽可能地对当前中国城市社会管理的现状及发展趋势作全面介绍，内容翔实，表述通达，是国内城市社会管理领域的首创性教材。

前 言

管理社会是一门古老的学科，而城市社会管理在我国却是“新的学问”。这不仅是因为我国长期是个农业国，“十亿人民，八亿农民”曾是最大的国情，大规模的城市化运动还是近年来发生的事情；同时还因为，我国自 20 世纪中叶之后，曾长期处于计划经济体制之下，人人均在“单位”之内，社会事业不够发达，使得城市社会管理一直没有得到足够重视。直到党的十六大正式提出“社会管理”命题，特别是构建和谐社会的目标正式确定之后，包括社区建设在内的城市社会管理立即成为显学。

2010 年上海世博会（World Expo 2010 Shanghai）的主题是“城市，让生活更美好（Better city, Better life）”，让生活更美好的城市必然需要能让生活更美好的城市社会管理。

本书所述城市，指的是中国内地（大陆）在中华人民共和国宪法框架下实行社会主义制度的城市，主要有直辖市、省辖市、地（地级市、州）辖县级市。本书论及城市社会管理的地理范围，指的是上述城市的市区和郊区中已经城市化的部分，部分县（旗）乡镇中已经城市化的居民密集定居点也在本书涉及范围。香港、澳门特别行政区以及台湾省的各个城市不在本书述及范围内。

本书所指的社会管理是相对广义的概念。书中所述城市社会管理是指与城市政治管理、经济管理、文化管理相区别又相联系的政府社会管理行为，在一定程度上涉及与政府社会管理行为相联系的社会和社区共治行为。

为了方便阅读和深入学习研究，本书采用提纲挈领式的写作方式，着重论述当前中国城市社会管理一些主要方面的由来、组织、原则、要点、成效、发展方向等内容，在必要时介绍国外的相关做法。全书以述为主，兼而有论，寓论于述。本书采用三级体例，即

章、节、小节。文中常采用一些约定俗成的简称，如“人大”即为“人民代表大会”，“常委会”即为“常务委员会”，“政府”即为“人民政府”，“法院”即为“人民法院”，“检察院”即为“人民检察院”，请予确读。

在我国，社会管理在改革开放和经济高速发展的大背景下不断发展，城市社会管理更是处于这种发展的前沿。中国特色社会主义制度的探索，给创造和完善更为先进的社会管理制度提供了前所未有的条件。因此，本书也可视作 21 世纪初叶中国社会管理制度的历史记录性书籍。随着这种探索和发展的不断推进，本书内容将不可避免地不断地更新。作者将在互联网上推出更新文本，供读者下载使用。同时，在重印或再版时将及时修订相关内容。

在撰写本书的过程中，参考并引用了大量的党和政府的文件、国家和地方政府的法律法规、政府部门的工作报告和学者的研究材料，尽可能地在书中注明或在文献资料中列出。城市社会管理浩瀚复杂，难免挂一漏万；加之本人才疏学浅，视野有限，不当之处敬请广大读者予以指正。

E-mail: xjcj@263.net

作者

2008 年 2 月

目 录

第1章 社会管理与城市社会管理	1
1.1 城市化的趋势呼唤社会管理的重构	1
1.2 中国社会管理概念的提出和发展	8
1.3 城市差异、城市定位与城市软实力	13
1.4 城市社会管理的指导理论和研究特色	16
第2章 组织领导和执行体系	19
2.1 政治架构与管理层级	19
2.2 政治领导体制	22
2.3 权力机关和执行机关	29
2.4 多党合作和政治协商制度	36
2.5 社会管理人员	47
2.6 反腐倡廉与政风行风建设	52
2.7 社会治理——共享共建的发展方向	56
第3章 社区建设	60
3.1 城市社区建设的全面推进	60
3.2 城市居民委员会	67
3.3 社区服务及平台	77
3.4 文卫科体与生活服务	82
3.5 社区教育	88
3.6 社区法律服务及法律援助	92

第4章 社会与社区组织	99
4.1 城市社区党建	99
4.2 社区团建与青年、少先队组织建设	105
4.3 工会建设	114
4.4 妇女组织	119
4.5 担负一定管理职能的社会团体	124
4.6 红十字会与慈善事业	130
4.7 非政府组织与社团管理	136
第5章 生命全程的管理服务	141
5.1 计划生育与优生优育	141
5.2 婴幼儿、儿童保护	146
5.3 学校教育与终身教育	153
5.4 户籍与居住管理	167
5.5 婚姻制度与登记	173
5.6 老龄事业	177
5.7 殡葬管理	185
第6章 社会保障与社会救助	187
6.1 劳动就业	187
6.2 居民基本保障	194
6.3 残疾事业	211
6.4 救助优抚	220
第7章 平安建设	226
7.1 社会治安综合治理	226
7.2 矫正和安置帮教	236
7.3 调解机制	244
7.4 禁毒和防止毒品犯罪	255
7.5 预防和减少犯罪	264

7.6	信访与表达共同意愿·····	274
7.7	重要安全管理·····	282
7.8	公共安全应急反应机制·····	288
第8章	精神文明、双拥与宗教民族事务·····	294
8.1	思想道德建设与社会管理的互相配合·····	294
8.2	宗教事务·····	299
8.3	汉族与少数民族·····	306
8.4	文化市场管理和“扫黄打非”·····	310
8.5	拥军优属、拥政爱民·····	316
8.6	文明城市创建活动·····	322
第9章	经常性和发展中的社会管理·····	328
9.1	政府信息公开·····	328
9.2	城市综合执法与市容管理·····	333
9.3	物业管理和服务·····	338
9.4	假日、年休假和黄金周管理·····	344
9.5	习俗、节气和民间信仰·····	349
9.6	社会信用建设·····	357
9.7	城市网格化（数字化）管理·····	360
文献资料	·····	368
后记	·····	380

第1章 社会管理与城市社会管理

1.1 城市化的趋势呼唤社会管理的重构

1.1.1 社会管理和城市社会管理的发展

社会管理是当代人类社会的一个共同话题。完善的社会管理是人类共同追求的目标，它既是实现社会安定有序的重要条件，也是建设和谐社会的主要内容。

社会管理是指对社会活动、社会生活、社会组织的运行机制进行指导、规划、组织、调节和控制的总称。从政府层面来说，社会管理是指国家通过自己的权力机关或授权部门依据一定的规则，对社会生活方方面面的干预、协调、调节、控制等行为，是政府以调整社会关系、规范社会行为、维护社会秩序为目的而对社会活动所进行的管理。从社会层面来说，社会管理是指对整个社会及其各个环节进行调节和控制的过程，目的在于正常发挥各系统、各部门、各环节的功能，实现整个社会良性运行和社会关系和谐。

城市社会管理，是指城市政府部门在市民和其他组织及其成员的参与下，对其辖区进行的社会管理活动。城市社会管理是全称意义上的社会管理重要子系统。由于在世界范围内，经济、政治、文化、交通、通信的中心基本上是在城市，越来越多的人居住在城市，城市社会管理在全称意义上的社会管理中作用十分重大。它是引领、是示范，是带动整个社会管理向前发展的样板和动力。

西方国家的现代社会管理是在市场经济条件下发展起来的。在许多西方发达国家，其社会管理的大部分是通过城市社会管理实现的。在市场经济发展的过程中，市场经济的发育程度与经济发展的阶段不同，政府社会管理的方式方法也不同。在自由竞争的市场经济

济时期,政府的社会管理职能较为有限,主要是维护社会秩序的职能,而维护社会秩序的主要目的则是保护财产权。社会管理以社会自我管理与社会自治为主,承担一定的济贫职能。20世纪30年代以后,西方国家逐步建立完善的社会保障制度,建设福利国家或福利社会,维持全体公民的最低生活水平与教育水平,实现充分就业;同时,发展社会自治,追求资源配置的全社会效益最大化。在经济全球化的过程中,国家以人力资本投资、充分就业政策为核心,适度限制福利支出的增长,利用社会组织、社会利益群体、非政府组织进行社会协作治理。同时,重视社区建设与社区发展,出现了社会管理向社区回归的发展趋势。

西方发达国家这种发展在全球具有引领性。在20世纪后期到21世纪初,这种趋势更为明显。其基础是人类社会在三个方面的巨大发展:城市化、全球化和信息化。

1.1.2 城市化——城市社会管理发展的历史背景

城市化(urbanization)是一个国家现代化水平的重要标志,是人类文明进步的必然结果。根据联合国权威机构的预测,最迟到2008年,世界城市人口比重要超过50%^①,人类从此进入城市时代。因此,2008年是人类文明发展史上具有划时代意义的年份。

1800年,全球仅有2%的人口居住在城市;到了1950年,这个数字迅速攀升到了29%;而到了21世纪初,世界上大约有一半的人口迁入了城市。全世界人口超过100万的大城市已有325个,超过1000万人口的超大城市有北京、上海、东京、墨西哥城等20多个。到2025年,世界城市人口将增至50亿,占世界总人口的61%。从全世界范围来说,沿海地区城市最密集,全球约有10%的沿海地区已经城市化,在那里定居的人口占城市总人口的65%。亚洲和非洲的城市人口比欧洲、美洲和大洋洲少,但亚洲和非洲沿海城市的人口密度却更高。全球大约有7%的城市人口定居在纽约、东京、

① United Nations Population Fund. State of World Population 2007—Unleashing the Potential of Urban Growth, Chapter 1: The Promise of Urban Growth[R]. UN: UNFPA, 2007: 6

上海这样的超大都市里；日本东京地区包含 500 个密集定居点，占地 3 万 km^2 ，是世界上城市化最彻底的地区。未来的世界被认为是一个城市的世界。1993 年联合国东京会议和 1996 年在伊斯坦布尔召开的“世界人居大会”指出“21 世纪将是一个城市世纪”。2000 年 7 月在柏林举行的“21 世纪城市未来”国际会议发表的《21 世纪世界城市发展报告》估计，到 2015 年全世界将有 358 个超百万人口和 27 个超千万人口的大城市和特大城市。

一个国家的城市化水平，是该国经济发展水平的结果，随着人均收入水平的提高，城市化水平相应提高。发展中国家成为城市化浪潮的主体。在未来的 25 年里，亚洲、非洲、拉丁美洲的城市人口将增加一倍。联合国人居署（UN-HABITAT）2005 年年度报告《应对世界城市化带来的挑战》中说：“在人口密度、空间分布、经济活动和社会态度方面，世界已经城市化了。在经历了半个世纪的全球城市迅猛增长之后的今天，联合国及其成员国认识到了城市在发展中发挥的强大作用以及它们所面临的挑战。”^①世界城市面积只占陆地面积的 2%~3%，却居住着地球一半左右的人口，耗用全球生活用水量的 65%，工业木材总用量的 76%，排放二氧化碳占全球排放总量的 78%。目前，世界城市人口的 2/3 以上居住在发展中国家，其中贫困人口约 15 亿，这其中至少有 6 亿人无足够住房，11 亿人呼吸不到新鲜空气，因饮水不洁每年死亡约 1 000 万人，生活条件日趋恶化，不安全因素普遍存在。《21 世纪世界城市发展报告》指出：世界城市发展主要呈现三类形态。第一类是非正规城市过量发展，主要表现为人口高增长，生育率高，移民多，居住简陋，环境和医疗卫生条件差，管理空白多，城市居民相对贫困。第二类是富有经济增长活力的城市，特点是人口增速下降，部分城市面临老龄化问题。第三类是人口老龄化扩大、发展动力减弱的成熟型城市。不可否认的是，在城市飞速发展的今天，人们的城市生活也越来越面临一系列挑战：高密度的城市生活模式不免引发空间冲突、文化

① Rasna Warah. Responding to the Challenges of an Urbanizing World[C]. Nairobi: UN-HABITAT, 2005: 4~6

摩擦、资源短缺和环境污染。如果不加控制,城市的无序扩展会加剧这些问题,最终会侵蚀城市的活力,影响城市生活的质量。同时,如果不对城市进行有效的社会管理与治理,对人类的后果将是灾难性的。”^①

联合国秘书长科菲·安南(Kofi Atta Annan)在2004年10月4日世界人居日(World Habitat Day)以《城市——农村发展的动力》为题致辞:“城市在许多方面与农村相辅相成。在城市里生活和工作的移栖者向其农村地区的家人汇款。城市吸收过剩的农村人口,并为农产品和其他农村产品提供市场。城市提供农村地区所没有或可能无法提供的各种服务和设施,例如大学和医院。城市还是多数全球投资的中心,增强对来自农村地区的商品、劳力和其他投入的需求。在今后的25年里,几乎所有人口增长都将出现在世界各城市里,而发展中国家的城市居多。特别靠近农村地区的中等集市城镇将成为增长最快的城市。这种增长将有助于改进农村生活,并缓减特大城市引起的问题。但要做到这一点,就需要进行良好的管理,对通信、运输渠道和其他基础设施进行重大的投资,并同心协力确保所有人都取得足够的服务。”^①

中国遵循了世界城市化的一般规律。中国作为世界上人口最多的发展中国家,长期以来城市化发展水平严重滞后于经济社会发展水平与工业化发展水平。1999年,中国城镇总数达1.9万个左右,全国设市城市668个,城市人口3.89亿,占全国总人口的30.9%。这不但与中等发达国家70%以上的城市化率水平比相差甚远,与2000年世界平均城市化率水平50%相比,低了19个百分点,与人均国民生产总值相当国家的城市化率水平46%相比,低了15个百分点。中国人口超过100万的城市集中度比世界平均低5个百分点,比中等收入国家低11个百分点,比高收入国家低21个百分点,比美国低28个百分点,比日本低26个百分点,比德国低30个百分点。中国大城市的规模明显地低于世界水平,尤其低于发达国家的水平。

① Kofi Annan. Secretary General's Message-World Habitat Day, Cities-Engines of Rural Development[C]. Nairobi: UN-Habitat, 2004: 1

中国城市化的发展长期以来较工业化的发展处于滞后状况,随着市场经济体系的进一步确立和完善,城市化发展的推动力越来越大,中国出现加速城市化的过程成为必然趋势。城镇化水平从2000年的36%上升到“十五”时期末的43%,城镇人口从4.59亿增加到5.6亿。根据预测,到2010年以后,中国的城市化增长率要以每年1%左右的速度增长。在未来50年之内,中国将有7.2亿~8.8亿人口从农村转移到城市。城市化呈现出一个分化和不平衡的趋势,城市由单一中心、集中型结构向功能分异的多中心结构转变。大中小城市在一起,形成一个都市圈的生态环境,体现出群体化的趋势。珠江三角洲地区、长江三角洲地区、大北京地区将形成大的城市带,以上海为核心的长江三角洲区域已经成为世界上最重要的城市群之一。由于服务业蓬勃发展,城市中心工业生产功能逐渐退出,代之以第三产业特别是现代服务业;工业、居住用地大量外迁,服务业在城市中心聚积。城市中心逐渐出现了办公用地集中连片发展的中央商务区。城市内部各地区以及城市间的交流更加频密,城市空间重构对交通、通信系统提出了更高的改造要求。中国的城市化在进入快速发展时期后,就业岗位、生活方式和消费方式等方面也在深刻转变。它不仅涉及社会经济问题,也涉及资源与能源、生态与环境问题,其范围之广、影响之深在人类发展史上是空前的。在这种情况下,城市的管理特别是城市的社会管理日益成为社会的热点问题、人们经常性话题是一件十分正常的事情。

1.1.3 全球化——城市社会管理发展的时代背景

“全球化”(globalization)的概念最初是针对经济领域而言的,而现在几乎已经扩展到人类生活的各个领域。全球化的主要特征是:

1. 资本的全球化。资本在全球范围内流通,寻求其最适宜的地方投资。各国的经济体系越来越开放,国际贸易额占各国生产总值的比重逐年上升。

2. 生产过程的全球化。生产资源空间配置已经不再受到国界的局限,各种发展资源(信息、技术、资金和人力)的跨国流动规模不断扩大。制造业全球范围内向低成本地区扩散,管理越来越趋向

集中于世界级的大都市。随着世界经济全球化，城市在世界经济中的地位越来越突出。

3. 企业的全球化。大的跨国公司在世界经济中的主导地位越来越突出。它们涉及全球经济的方方面面，成为经济活动中心。

4. 组织的全球化。出现了诸如世界贸易组织（WTO）、国际货币基金组织（IMF）、世界银行（World Bank）、北美自由贸易区（NAFTA）、欧洲联盟（EU）、上海合作组织（SCO）等这样的跨国组织。这些组织所在地城市的地位日显重要。

5. 文化的全球化。社会交往、思想理念、文化品位开始有同质化的倾向。经济全球化促进了各国的经济往来，必定会在一定程度上减少各民族文化的差异，在一定程度上使人类生存方式趋同。文化的全球化打破了地区和本土文化的时空限制。一个民族的文化传统或在这个趋势下得到发扬光大，或被外来文化的洪流所淹没。保持民族文化的灵魂和尊严，使世界文化千差万别而多姿多彩，是各国所面临的一大课题。

一句话，全球化可以概括为当代人类社会生活跨越国家与地区界限，在全球范围内展现的经济、政治、文化、社会等全方位的沟通、联系、相互影响的客观历史进程与趋势。

受经济全球化影响，生产性服务和消费性服务同时增加，随着工业化国家的产业结构调整，第三产业^①开始崛起，逐渐取代工业而成为城市产业的主角，成为城市发展的后续动力。主要城市的金融服务和专门化服务水平迅速增长，由银行、投资公司、法律机构、

① 第三产业（third industry），按“三次产业分类法”划分的国民经济中的一个产业部门。指以服务劳动为基础，为社会生产和生活服务的部门。中国国家统计局规定，第三产业分为流通部门和服务部门两大部分及具体的四个层次：（1）流通部门，包括交通运输业、邮电通讯业、商业饮食业、物资供销和仓储业；（2）为生产和生活服务的部门，包括金融、保险业，地质普查业，房地产、公用事业，居民服务业，旅游业，咨询信息服务业和各类技术服务业等；（3）为提高科学文化水平和居民素质服务的部门，包括教育、文化、广播电视事业，科学研究事业，卫生、体育和社会福利事业等；（4）为社会公共需要服务的部门，包括国家机关、政党机关、社会团体以及军队和警察等。计算第三产业产值和国民生产总值，只包括上述一、二、三层次。

保险公司和证券交易所共同组成的金融综合体已经成为各部门的决策中心。在全球化进程中,空间经济结构重组导致城市和区域体系的演化。作为经济活动载体的城市,在全球化的浪潮中无疑首当其冲,其发展结构及宏观策略以及城市管理等诸多方面面临着机遇和挑战。

全球化为中国提供了千载难逢的机遇,使我国有可能发挥后发优势,抢占若干制高点,带动一系列新兴产业的发展,构造新的城市体系。中国要建立世界城市和中心城市,使之成为连接世界的新节点,并组织新的城市网络体系把中国各类城市融入其中。在经济全球化大趋势中推动城市化,将会促进经济和社会发展,让更多的人从中获益,缓解和解决经济与社会问题,让人民共享经济和社会发展的成果。

1.1.4 信息化——城市社会管理发展的技术背景

信息化的实质就是数字化、网络化和智能化。信息化对城市形态带来了深刻的影响。20世纪70年代,人们感觉到信息化时代必将到来以后,几乎所有的人都认为信息革命可能带来人类居住空间分散化的趋势。但实际上,信息、通信和交通的技术革命使资源跨国流动的成本日益降低,为经济全球化提供了强有力的技术支撑,从更宏观区域来看,集中化趋势似乎更明显,近几十年来,大都市连绵区和大都市带在世界各国的快速发展印证了这一集中化过程。城市这种“大集中小分散”的地域发展格局在信息社会仍会持续下去,从而彻底改造农村和城市,导致“乡村城市化”和“城市郊区化”,改变千年来城市和乡村的二元结构。

信息化对城市管理带来深刻影响。1998年1月,时任美国副总统戈尔(Al Gore)在美国加利福尼亚科学中心举行的开放地理信息系统协会上,发表了《数字地球:21世纪认识地球的方式》的报告,提出了“数字地球”思想^①。与之对应,产生了“数字城市”概念。

^① Al Gore. The Digital Earth: Understanding our planet in the 21st Century[M]. Los Angeles, California: California Science Center, 1998: 1~3

从技术角度来看,数字城市是以空间信息为核心的城市信息系统体系,指在城市规划、建设与运营管理以及城市生产与生活中,充分地利用数字化信息处理技术和网络通信技术。从广义上说,是指城市信息化,数字技术、信息技术、网络技术渗透到城市生活的各个方面,其本质是对城市现象及特征进行数字化记录和整理、分析,将城市的各种数字信息及城市的各种信息资源加以整合并充分利用,从而用数字化的手段来处理和管理整个城市的各种物质和非物质要素,促进城市的人流、物流、资金流、信息流、交通流的通畅协调。“数字城市”将为城市的调控、城市的监管提供革命性的手段,也为城市社会管理提供强有力的技术支持。

信息革命为中国城市的发展提出了新的挑战,由于中国幅员辽阔,各地区之间经济发展水平差距较大,在未来相当长的一段时期内,中国将存在着较大的发展梯度,东部沿海地区将出现普遍的繁荣,带动一部分城市率先进入信息城市的行列,同时带动中西部地区城市进入发展快车道。信息革命对于城市社会管理来说,直接和间接地导致管理系统的扁平化、管理技术的信息化、管理方式的直面化、管理过程的民主化。

1.2 中国社会管理概念的提出和发展

1.2.1 党的十六大首次提出社会管理概念

在我国,在1978年召开的党的十一届三中全会以前,长期处于计划经济状态,并长期以阶级斗争为纲的理念处理社会问题,对社会管理未引起足够的重视。改革开放以后,由于集中精力解决经济发展的问题,社会管理问题还未来得及提上重要位置。应该说,党和政府一直在做社会管理工作,但尚未把它放到执政理念和执政方式的地位来看待。

社会管理的概念正式作为中国共产党执政理念,是党的十六大正式提出的。江泽民同志在题为《全面建设小康社会,开创中国特