

COOPERATIVE GOVERNANCE
AND INNOVATION OF SOCIAL SERVICE MANAGEMENT:
A CASE STUDY OF CHAOYANG MODE

合作治理 与社会服务管理创新

朝阳模式研究

杨宏山 皮定均◎编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

合作治理 与社会服务管理创新

朝阳模式研究

..... 杨宏山 皮定均◎编著

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

合作治理与**社会**服务管理创新:“朝阳模式”研究/杨宏山,皮定均编著

北京:中国经济出版社,2012.4

ISBN 978-7-5136-0824-4

I. ①合… II. ①杨… ②皮… III. ①社会管理—研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 130909 号

责任编辑 李煜萍

责任审读 贺 静

责任印制 张江虹

出版发行 中国经济出版社

印刷者 三河市佳星印装有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 20

字 数 238 千字

版 次 2012 年 4 月第 1 版

印 次 2012 年 4 月第 1 次

书 号 ISBN 978-7-5136-0824-4/C·152

定 价 39.50 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

本书编委会

顾问

梁 伟 张春贵 宋贵伦 赵小卫 王智玲 陈 刚 程连元
谢 莹 张立新 王 春 陈宏志 刘英男 尹秀峰 叶裕民

编委（按姓氏笔画顺序）

王冬岩 王 典 冯玉华 江志东 安国平 刘 卉 刘晓玲
刘喜文 池海量 杨海英 张茂平 杜新普 赵晓琳 党华举
桑宏伟 麻晓晖 魏登宇

内容简介

当前,加强和创新社会管理,提升政府回应性和公共服务效率,已经成为各级党委和政府面临的重大现实课题。本书在对社会管理创新的时代背景、理论基础、实践发展进行概述的基础上,以北京市朝阳区为个案,概述了朝阳模式的探索历程,剖析了朝阳模式的系统结构、运行流程、管理方法、实际成效和社会反响,分析了朝阳模式的制度特色。北京市朝阳区在专业化管理的基础上,通过设置独立于各职能部门之外的监督指挥中心,构建统一的社会服务管理信息集成系统,使社会服务管理从专业化管理走向跨部门管理。同时,在基层发展合作治理,构建合作型社会管理体制。朝阳模式依托专业管理、监督指挥和社会协作三大系统,推进流程再造、绩效评价、合作治理和诚信管理四项制度创新,提升了问题发现、信息集成和常态监督能力,推进了无缝隙管理,拓展了社会协作能力。朝阳模式为强化政府的社会管理和公共服务职能,建设服务型政府、掌舵型政府和绩效政府提供了一个具有标杆价值的成功案例。



改革开放 30 年来,我国经济和社会发生了翻天覆地的变化。进入新世纪以来,中央把“社会管理”和“公共服务”作为政府的基本职能之一。党的“十七大”报告提出:“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素。”2011 年 2 月,胡锦涛在省部级主要领导干部专题研讨班上发表讲话,要求各级党委和政府充分认识新形势下加强和创新社会管理的重大意义,统筹经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,把社会管理工作摆在更加突出的位置,深刻认识和准确把握社会管理规律,加强调查研究,加强政策制定,加强工作部署,加强任务落实,不断提高社会管理科学化水平,不断促进社会和谐稳定。

社会管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。加强和创新社会管理是推动中国特色社会主义社会管理体系自我完善和发展的重要任务。加强和创新社会管理,全面推进社会建设,是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业发展的必然要求,是构建社会主义和谐社会的必然要求,是维护最广大人民群众根本利益的必然要求,是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求。加强和创新社会管理,全面推进社会建设,是推动首都科学发展、促进社会和谐的重大战略任务,是加快实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略、建设中国特色世界城市的重大战略举措。

多年来,特别是党的“十七大”以来,在市委市政府的统一领导下,全市各区县结合自身特点,在加强和创新社会管理方面都进行了一系列的探索。尤其是近年来,市委、市政府成立了市委社会工委、市社会办,召开了全市社会服务管理创新推进大会,市委全会通过了《关于加强和创新社会管理,全面推进社会建设的意见》,各区县、各部门通过不断创新体制机制,全市社会建设取得明显成效,初步形成了具有时代特征、中国特色、首都特点的社会建设工作体系。

作为我国最早一批开展社会服务管理创新试点的城区,北京市朝阳区自2005年开始,以数字化管理为依托,抓住北京奥运会举办的战略契机,围绕我国特大型城市社会服务管理,开展了一系列富有探索性和创造性的实践,取得了巨大成功,逐步形成了以社会化为目标,以常态化、精细化为基础,以社会信用体系为保障的全模式社会服务管理体系,为全面提升社会服务管理水平作出了积极的探索和尝试。

朝阳全模式社会服务管理体系是在完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局下,通过构建统一的社会服务管理信息集成系统,推进监管分离、合作治理、流程再造、绩效评价和诚信管理等体制机制创新,促使各类责任主体切实履行职责,从而协调社会关系,规范社会行为,化解社会矛盾,维护群众利益,促进公平正义,保持社会良好秩序,有效应对各类风险,营造良好社会环境。

为系统地总结朝阳区全模式社会服务管理的基本做法和经验,研究和探讨我国城市社会服务管理的路径选择,同时为各层面提供实践案例和解决方案,朝阳区城市管理监督指挥中心与中国人民大学公共管理学院合作,在对社会管理创新的理论与实践进行总结的基础上,对朝阳全模式社会服务管理体系的探索历程、具体内涵、系统结构、运行成效和社会反响进行了系统的梳理和总结。我们相信,这对我国特大城市创新社会服务管理体制具有重要的借鉴意义,对各级党委和政府构建社会服务管理信息集成系统具有重要的参考价值。

梁 伟

北京市委常委、市总工会主席

2011年10月20日

前 言

本书是中国人民大学公共管理学院与北京市朝阳区合作开展社会服务管理创新研究的项目成果。它在对社会服务管理创新的时代背景、理论基础和实践发展进行概述的基础上,阐述了朝阳区社会服务管理创新的系统构架、运行流程、管理方法、运行成效和社会反响,分析了朝阳模式的制度特色和借鉴价值。

当前,我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,社会管理任务十分艰巨繁重。我国经济实力和综合国力不断增强,为不断满足人民日益增长的物质文化需要、解决社会管理领域存在的问题奠定了重要物质基础。同时,我国正处于城镇化和工业化快速发展时期,社会阶层和贫富分化严重,社会矛盾和社会冲突十分凸显。随着实际情况的变化,加强和提升社会服务管理水平已经成为各级党委和政府面临的重大现实课题。

在此背景下,中央要求各级党委和政府要统筹经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设,把社会管理工作摆在更加突出的位置,进一步加强和完善基层社会管理和服务体系。按照中央精神,北京市委、市政府全面部署并制订了《北京市社会服务管理创新行动方案》。面对新形势和新任务,为全面贯彻中央精神和落实北京市委、市政府的工作部署,朝阳区快速作出回应,在总结多年数字化管理经验基础上,启动了新型社会服务管理系统建设。

朝阳区在数字化城市管理系统的基础上,不断扩展社会服务管理的工作范围,将政府履行社会管理和公共服务的各项职能逐步纳入进来,构建了集中式的监督指挥和绩效评价体系,由监督指挥中心统一行使监督评价权,促使各部门必须切实履行社会管理和公共服务职责,显著提升了行政部门的回应性和公共服务效率。同时,朝阳区在基层推进社会管理体制变革,培育社区服务机构,健全社区自治机制,形成社会协同和合作治理新格局。

朝阳模式依托三大管理系统,推进四项制度创新。其中,三大管理系统是指专业化管理系统、监督指挥系统、社会协作系统。朝阳区在专业化管理的基础上,通过设置独立的监督指挥中心,使社会管理开始从专业化管理、部门化管理走向跨部门管理、无缝隙管理。四项制度创新是指流程再造、绩效评价、合作治理和诚信管理。通过构建社会服务管理新系统,朝阳模式实现了六大功能提升,即责任主体多元化、责任确定无缝化、运行方式精细化、运行过程常态化、约束机制信用化、系统运行智能化。

在外部关系上,朝阳模式通过推进合作治理和诚信管理,调动多方力量参与社会管理,携手提供社会服务;在内部关系上,朝阳模式积极推进流程再造和绩效评价,致力于建设掌舵型政府,促使各委办局和街道办事处/乡政府提升回应性和问题处置能力。

数字化城市管理由北京市东城区政府首创,但将这种监管分离机

制运用于广泛的社会管理和公共服务领域,建立统一监管和绩效评价机制,实行决策、执行、监督相分离,朝阳区却是全国首创。朝阳模式的最大意义在于它不是立足于某个领域改造行政流程,而是在政府系统内部全方位地改造行政流程,它将监督指挥中心的监督范围扩展到几乎所有的政府职能领域,能够及时发现和处置各类社会管理和公共服务问题,并将之作为对部门考核的依据。国务院发展研究中心社会发展研究部副部长、研究员林家彬评价说,在这方面,朝阳区是“第一个吃螃蟹的”,“政府部门间职能划分非常清晰,不存在管理的真空,过去很多事情不知道找谁,现在非常清晰,决策、执行、监督分离,避免扯皮现象出现”。朝阳也并非完美无缺,它在运行中还存在一些问题,需要在探索中不断完善。

自2007年以来,中国人民大学公共管理学院叶裕民教授组建课题组,与朝阳区城市管理监督指挥中心合作开展数字化城市管理研究,先后出版了《数字化城市管理理论与实务》系列丛书。2010年7月,朝阳区开始推进数字化社会服务管理工作,将监督指挥中心的职责范围扩展到社会管理和公共服务的所有领域,中国人民大学公共管理学院杨宏山副教授应邀组建课题组进行专题研究。课题组通过访谈和座谈等形式,多次赴朝阳区城市管理监督指挥中心、部分街道和地区办事处进行调研。2011年2月,课题组完成专题研究报告,经评审后课题顺利结项。本书是在研究报告的基础上进一步扩充、修改而成。

在课题研究、书稿撰写和修改过程中,中国人民大学城市规划与管理系主任叶裕民教授,朝阳区城市管理监督指挥中心麻晓晖副主任、刘晓玲副主任、刘喜文副主任、王冬岩副主任给予了有力支持,张茂平科长协助整理了朝阳区全模式社会服务管理系统建设大事记。中国人民大学硕士研究生魏登宇、江志东、党华举、马润有、张延吉等同学参与了课题调研和部分章节的初稿写作。

在本书付梓之际,首先要感谢国务院发展研究中心社会发展研究部

林家彬副部长及北京市社会建设办公室、北京市社会治安综合治理办公室等部门给予的帮助和指导,感谢朝阳区委、区政府给予的大力支持。作为探索社会服务管理创新的初步成果,本书一定存在缺点和不足之处,恳请领导、专家、学者和读者不吝赐教。

杨宏山 皮定均
2011年9月15日



第一章 引 言	1
第一节 社会管理创新的时代背景	3
一、社会管理创新的提出	3
二、社会管理创新的背景	7
第二节 社会管理的含义和使命	9
一、社会管理的含义	9
二、社会管理的地位	10
三、政府的社会管理职能	11
四、社会管理的基本使命	12
第三节 国外社会管理及其启示	14
一、社会性规制：社会管理的新视角	14
二、国外社会管理体系及其经验	17
三、社会管理创新的路径选择	18
第四节 寓社会管理于公共服务之中	20
一、社会管理与公共服务的关系	20
二、强化社会服务管理工作	21

三、构建社会服务管理体系	23
四、推进基层治理结构变革	24
第二章 社会服务管理的理论基础	27
第一节 合作治理理论	29
一、公共事务的合作治理	29
二、合作治理的理论发展	31
三、合作治理的工具选择	35
第二节 无缝隙政府理论	39
一、无缝隙政府的内涵	39
二、无缝隙政府的诉求	40
第三节 政府绩效管理理论	42
一、政府绩效管理的发展	42
二、政府绩效管理的含义	44
三、政府绩效管理的前景	46
第四节 政府规制理论	48
一、政府规制的含义	48
二、政府规制的理论发展	51
三、政府规制的政策选择	54
第三章 社会服务管理的实践发展	59
第一节 国内城市管理机制创新	61
一、传统城市管理模式的问题	61
二、传统城市管理面临的挑战	63
三、信息技术推动城市管理创新	65
第二节 数字化城市管理的发展情况	72

一、数字化城市管理的含义	72
二、北京市数字化城市管理系统	73
三、杭州市数字化城市管理系统	76
四、成都市数字化城市管理系统	78
五、深圳市数字化城市管理系统	80
六、扬州市数字化城市管理系统	83
第三节 国外公共服务绩效管理	87
一、巴尔第摩市 CitiStat 系统	87
二、纽约市 CPR 系统	92
三、纽约市 CompStat 系统	97
第四节 国外公共服务管理经验	99
一、领导层重视绩效管理	99
二、汇总信息形成绩效数据	100
三、聘用专门分析人员	100
四、持续进行绩效评价	100
五、绩效数据引入决策会议	101
六、设置和实现绩效目标	101
七、公开和分享绩效数据	102
 第四章 朝阳模式:社会服务管理创新的新探索	103
第一节 北京市朝阳区的基本概况	105
一、区位概况	105
二、经济发展	110
三、社会发展	110
四、行政区划	111
第二节 社会服务管理系统的探索历程	112
一、建设网格化城市管理系统	112

二、拓展网格化管理适用领域	115
三、拓展“96105”热线受理范围	115
四、启动数字化文明城区建设	116
五、建设“全模式社会服务管理系统”	117
第三节 朝阳模式的含义与特征	118
一、朝阳模式的内涵	118
二、朝阳模式的特征	121
 第五章 朝阳模式的系统结构	127
第一节 朝阳模式的设计原则	129
一、无缝隙管理	129
二、合作治理	130
三、精细化管理	130
四、智能化管理	130
第二节 朝阳模式的组织体系	131
一、“卅”形治理结构	131
二、专业化管理系统	132
三、监督指挥系统	133
四、社会协同系统	135
第三节 朝阳模式的信息体系	139
一、信息采集系统	139
二、信息处理系统	144
三、基础信息库	145
四、动态数据库	148

第六章 朝阳模式的运行管理	151
第一节 朝阳模式的运行流程	153
一、监督指挥流程	153
二、公共服务流程	158
第二节 朝阳模式的管理方法	162
一、信息驱动管理法	162
二、网格化管理法	163
三、标准化管理法	164
四、精细化管理法	170
五、闭环控制管理法	173
第七章 朝阳模式的成效与反响	177
第一节 朝阳模式的运行成效	179
一、提升无缝隙管理水平	179
二、强化信息集成能力	180
三、提升常态监督能力	182
四、拓展社会协作功能	184
五、提升决策支持功能	186
第二节 朝阳模式的社会反响	187
一、市民满意	187
二、部门重视	190
三、媒体关注	192
四、学界支持	195
五、领导肯定	198