



行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府社会管理教程

主编 杨俊一 罗晓梅 邓泉国

国家行政学院出版社

013028224

D63
219

行政学院培训用书

总主编 周文彰

政府社会管理教程

主编 杨俊一 罗晓梅 邓泉国

主审 龚维斌



北航

C1637425

国家行政学院出版社

D63
219

图书在版编目(CIP)数据

政府社会管理教程/杨俊一,罗晓梅,邓泉国主编. —北京:国家行政学院出版社,2012. 12
ISBN 978-7-5150-0621-5

I. ①政… II. ①杨… ②罗… ③邓… III. ①国家行政机关-社会管理-中国-干部培训-教材 IV. ①D630.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 299444 号

书 名 政府社会管理教程
作 者 杨俊一 罗晓梅 邓泉国 主编
责任编辑 李旭颖 张金来
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928817
经 销 新华书店
印 刷 北京合众协力印刷有限公司
版 次 2013 年 3 月北京第 1 版
印 次 2013 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 15.875
字 数 222 千字
书 号 ISBN 978-7-5050-0621-5
定 价 27.80 元

行政学院培训用书

总主编 周文彰

编委	秦世才	范 文	乔仁毅	薄贵利	张占斌	胡建森
	刘 峰	龚维斌	陈炎兵	王民忠	祝宝钟	王光星
	李福明	金 瑞	毛玉本	倪连山	马志勇	朱 华
	王 军	杨仲林	吴良仁	陈 雄	陈春明	马殿平
	赵 鹏	马哲军	徐晨光	马星光	陈林杰	彭京宜
	唐青阳	刘 毅	韩卫东	黄 顺	石俊华	张贵孝
	石玉亭	武伟生	杨国林	牟振江	赵柳成	

编写说明

努力建设有特色高水平的行政学院,既是党中央、国务院领导同志对我们的要求,也是行政学院自身的追求。

2010年12月14日,习近平同志在视察国家行政学院时指出:行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”;行政学院以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为培训重点。

为适应培训的需要,国家行政学院党委决定牵头组织全国行政学院力量,编写一套反映公务员培训规律、体现行政学院教学培训特色、供各级行政学院使用的培训用书。这一计划也得到全国行政学院系统的积极响应和大力支持。

为了编好这套培训用书,2011年底,我们成立了专门的办公室,制定了编写实施方案。2012年4—5月,办公室下发了推荐全国行政学院系统培训用书编委会委员人选的通知和培训用书编写工作招标公告,通过招标方式确定了分册主编并组建了编委会。同年8月,我们组织召开了全国行政学院教材工作研讨会和主编工作会,对用书编写工作进行安排部署,研究讨论编写提纲。编写工作正式展开。经过一年多的艰苦努力和紧张工作,行政学院培训用书终于出版发行了。

这套培训用书有以下几个特点:

在编写体系上,紧扣政府,更加彰显行政特色。全套培训用书包括《政府公共管理教程》、《政府经济管理教程》、《政府文化管理教程》、《政府社会管理教程》、《政府应急管理教程》、《政府领导科学教程》、《政府依法行政教程》等7本。

在编写内容上,突出管理,更加彰显实践特色。全套培训用书突出针对性、操作性和有效性,注重教学培训使用的实际效果。本套培训用书重点总结、梳理、归纳多年来国内教学实践成果和结晶,没有在理论源流、概念的辨析、管理历史以及国外政府管理方面做专门论述。

在编写风格上,追求自成一体的同时,不求面面俱到,注重突出重点;不求鸿篇巨著,力求短小精悍;不求一劳永逸,立足逐步修改,首先实现从无到有的突破,再在使用中汲取意见,发现和寻找不足,不断修改完善。

在编写主体上,通过招标选拔主编,主编们主要来自各地行政学院,国家行政学院各教研部主要负责人担任相应主审。各主编都是行政学院系统具有扎实专业

理论和相关研究成果的专家学者,也是培训工作专家。他们精心挑选的编写人员以高度负责的精神,夜以继日,勤奋工作,按规定时间完成了编写任务。每一本书稿形成后还同时邀请有关专家审阅,编写组再根据审稿意见修改,对保证本套培训用书的质量发挥了重要作用。

需要指出的是,编写者们所在的地方行政学院,都把参加编写工作看作是一项光荣的任务,并为编写这套培训用书提供了多方面的支持和帮助。国家行政学院教务部、教研部门以及出版社为这套系统培训用书的编写、出版和发行做了大量服务工作。可以说,本套培训用书是集体智慧的结晶,是全国行政学院系统各有关方面通力合作的结果。在此,我们对他们的支持和辛勤劳动表示衷心的感谢。

培训用书编写之时,适逢党的十八大召开。党的十八大全面确立了科学发展观的历史地位,系统阐述了坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题,描绘了全面建成小康社会和全面深化改革的宏伟目标,明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”的总体布局,并作出了全面部署。全体编写者认真学习领会十八大精神,并根据十八大精神对各本用书进行了认真的修订。可以说,这是一套反映和体现、贯彻和落实十八大精神的培训用书。

作为全国行政学院系统第一次出版的培训用书,无论对于提高公务员培训质量和水平,还是对于推动行政学院的培训教材体系建设,都具有重要的意义。然而,由于政府管理工作一直处在改革实践探索过程中,加之书稿形成时间紧迫,本套培训用书肯定存在许多问题和缺点,希望广大读者提出宝贵意见,以便我们今后进一步修改完善。

行政学院培训用书编委会办公室

2013年3月4日

目录

第一章 绪 论

第一节 加强和创新社会管理 / 003

- 一、社会管理面临的新挑战 / 003
- 二、社会管理的新要求 / 005
- 三、谨防社会管理的误区 / 006

第二节 社会管理的原则和体系 / 009

- 一、社会管理的原则 / 009
- 二、社会管理体系 / 012

第三节 社会管理内涵、任务与体制 / 016

- 一、社会管理的内涵 / 016
- 二、社会管理的任务 / 018
- 三、社会管理的工作体制 / 019

第二章 政府社会管理职能

第一节 政府社会管理的职能定位 / 029

- 一、规范社会行为,协调社会关系 / 030
- 二、解决社会问题,促进社会公正 / 031
- 三、化解社会矛盾,维护社会稳定 / 032

第二节 政府社会管理职能存在的问题 / 033

- 一、重经济管理职能轻社会管理职能 / 034
- 二、重提高效率轻促进社会公正 / 035
- 三、重管理控制方式轻协商服务方式 / 037
- 四、重政府作用轻多元主体参与 / 039

第三节 政府社会管理的职能转变 / 040

- 一、更新社会管理理念 / 041
- 二、扩大社会管理主体 / 043
- 三、转变社会管理方式 / 044
- 四、创新社会管理手段 / 045

第三章 政府社会保障管理

第一节 政府社会保障主要问题 / 051

- 一、社会保障水平滞后于经济发展水平 / 051
- 二、社会保障体系的“碎片化” / 053
- 三、社会保障基金的安全性风险 / 055

第二节 完善政府社会保障体系 / 057

- 一、确立科学发展型社会政策理念 / 058
- 二、推动社会保障均等化 / 059
- 三、改进弱势群体救助机制 / 062

第三节 创新政府社会保障管理 / 065

- 一、拓展社会保障基金筹集渠道 / 065
- 二、优化社会保障基金运营与监管 / 067
- 三、改革社会保障管理体制 / 068

第四章 政府社会事业管理

第一节 社会事业发展中面临的主要问题 / 075

- 一、社会事业发展水平有待提高 / 075
- 二、社会事业投入不足 / 077
- 三、社会事业体制机制改革滞后 / 081

第二节 推动社会事业改革 / 083

- 一、明确政府发展社会事业职责 / 084
- 二、理顺政事关系 / 086
- 三、分类推进事业单位改革 / 087
- 四、加强事业单位改革成本分析与风险控制 / 089

第三节 促进社会事业发展 / 090

- 一、推动实现更高质量的就业 / 091
- 二、促进分配公平 / 093
- 三、促进教育公平 / 095
- 四、提高人民群众健康水平 / 097

第五章 政府社会组织管理

第一节 政府社会组织管理中的主要问题 / 101

- 一、社会组织管理体系不健全 / 101
- 二、社会组织发展不均衡 / 103
- 三、政府部门与社会组织合力尚待形成 / 106

第二节 社会组织建设 / 108

- 一、政策引导 / 109
- 二、规范管理 / 110
- 三、有序推动 / 113

第三节 发挥社会组织在重大社会管理事项中的协同作用 / 116

- 一、社会组织在提供公共服务中的协同作用 / 116
- 二、社会组织在应急管理中的协同作用 / 119
- 三、社会组织在环境保护中的协同作用 / 121

第六章 政府促进公众有序参与

第一节 公众参与存在的问题 / 127

- 一、公众参与动力与能力不足 / 127
- 二、制度供给与公众参与需求不适应 / 129
- 三、公众参与的非制度化与无序化 / 131

第二节 促进公众有序参与中的政府角色 / 133

- 一、有效引导者 / 133
- 二、积极扶助者 / 135
- 三、秩序规范者 / 137

第三节 促进公众有序参与的途径 / 138

- 一、激发公众参与动力,提升公众参与能力 / 138
- 二、创新公众参与机制,拓宽公众参与渠道 / 140
- 三、规范公众参与行为,维护公众参与秩序 / 145

第七章 政府对流动人口的社会管理

第一节 流动人口服务的难点 / 151

- 一、流动人口的权益保障 / 151
- 二、流动人口与社会稳定 / 153
- 三、流动人口与城市管理 / 155
- 四、外籍流动人口管理 / 157

第二节 创新流动人口的公共服务 / 157

- 一、完善基本权益 / 158
- 二、保障生存权益 / 159
- 三、维护发展权益 / 160
- 四、促进公正权益 / 161

第三节 完善流动人口的综合管理 / 162

- 一、完善流动人口的户籍制度管理 / 162
- 二、完善流动人口的行政执法管理 / 164
- 三、完善流动人口的聚集社区管理 / 167

第八章 政府公共安全管理

第一节 公共安全管理面临的挑战 / 171

- 一、公共安全领域事件频发 / 171
- 二、粗放型管理方式长期存在 / 174
- 三、公共安全管理体制机制不顺 / 175

第二节 创新政府公共安全管理原则 / 178

- 一、主动防控和应急处置相结合 / 178
- 二、传统方法和现代手段相结合 / 181
- 三、政府执法和社会协同相结合 / 184

第三节 加强和完善公共安全体系 / 185

- 一、健全食品药品安全监管机制 / 186
- 二、改进安全生产监管体制 / 188
- 三、完善社会治安防控体系 / 190

第九章 政府社会矛盾调处

第一节 转型期社会矛盾的特点和规律 / 195

- 一、现阶段社会矛盾的总体态势 / 195
- 二、社会矛盾出现系列新特点 / 197
- 三、转型期社会矛盾的衍生规律 / 198

第二节 政府调处社会矛盾存在的问题 / 201

- 一、政府与社会关系的认识误区 / 201
- 二、政府化解社会矛盾的行为偏差 / 204
- 三、政府现有维稳机制的模式困境 / 206

第三节 创新政府社会矛盾调处机制 / 208

- 一、社会矛盾调处中的政府角色定位 / 209
- 二、健全政府调处社会矛盾的核心机制 / 212
- 三、政府工作中的社会矛盾风险防范 / 217

第十章 政府社区管理

第一节 社区建设面临的主要问题 / 223

- 一、社区管理体制不顺 / 224
- 二、社区自治能力不强 / 225
- 三、社区服务供给不足 / 227

第二节 政府在社区建设中的主要职责 / 230

- 一、规划指导 / 230
- 二、法律保障 / 231
- 三、政府引导 / 232
- 四、资金支持 / 233

第三节 进一步加强社区建设 / 228

一、推进社区管理体制变革 / 228

二、强化城乡自治和服务功能 / 231

三、健全新型社区管理与服务体系 / 233

后记



第一章

绪 论



自从人类有了社会分工,就有了社会性的管理活动。社会分工及其行为预期的再生产,是通过社会秩序实现的。把社会分工与行为预期、社会秩序联系起来,研究社会管理活动,凸现了管理现代化的特点。

党的十八大对新时期加强和创新社会管理提出了新的要求,十八大报告指出:“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,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,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。”

第一节

加强和创新社会管理

中华人民共和国成立以来,党和国家始终高度重视社会管理。经过长期的探索和实践,我国建立了社会管理工作领导体系,构建了社会管理组织网络,制定了社会管理基本法律法规,初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理工作体制。

从总体上看,我国的社会管理与我国的国情、社会主义制度基本上是适应的。但在基本适应中,还存在着不适应的方面,特别是经济与社会发展的不平衡暴露出来的社会矛盾,对新时期的社会管理提出了新挑战、新要求。^①

社会管理面临的新挑战

从历时性的角度看,我国社会管理领域存在的问题,是我国经济社会发展的阶段性和不平衡性的集中反映;从共时性的角度看,随着改革开放的深入,我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快,体制转轨与社会转型全面推进。伴随着“五化”、“两转”,同时发生了社会结构、组织形

^① 马凯. 努力加强和创新社会管理[J]. 国家行政学院学报, 2010(5).

式、利益格局、思想观念等的深刻变化,形成新时期社会管理面临的一系列新课题。

(一) 社会结构变迁的新挑战

从组织社会学的角度看,中国社会结构的变迁,是“单位制”身份结构的“解构”或“转型”的结果。

首先,社会身份的变迁。随着改革开放的推进,农村土地承包制的实行,企业独立法人地位的确立,多种所有制经济及新经济组织的发展,使越来越多的“单位人”变成了“社会人”。

其次,组织身份的变迁。随着就业制度市场化、择业自主化和户籍管理制度的逐步改革,以及全国统一大市场、大流通格局的形成,城乡流动人口大量增加;随着政府职能的转变,政企分开、政事分开的推进,加之人民群众多样性社会需求的增长,就业人口更多地转向新社会组织谋生存求发展。

再次,国际身份的流动。随着我国对外开放程度越来越高,每年出入境的外国人越来越多,在我国学习、工作、生活的外国人日益增加,在境内活动的境外 NGO(非政府组织)越来越多。

“社会身份”、“组织身份”和“国际身份”的变迁与流动,使得传统通过行政组织管理一切社会事务的社会管理模式已不适应。

(二) 城市化流动群体的新挑战

中国现代化进程,不仅仅是农业工业化的过程,同时还是一个农村城市化的过程。但由于人的身份管理制度供给的滞后,衍生出城乡二元结构下的特殊群体,即“农民工社群”。

首先,我国近一半以上的农民有“打工”经历。一方面,户籍制度、社会保障等方面的体制性障碍,使农民工在就业、医疗、住房、子女上学等方面与城镇居民存在明显差异,引发诸多社会管理问题;另一方面,农村不少家庭出现空巢化,留守老人、留守妇女、留守儿童等数量庞大,也带来诸多新的社会问题。

其次,随着城镇化进程加快,工业用地、城市用地需求急剧增加,在土地征用、房屋拆迁中产生大量矛盾,部分地方已

出现“无土地、无职业、无社保”的“三无”农民。

前者“半工半农”后者“无农无工”，如何管理，不仅是社会管理的体制和机制问题，还涉及到以民生为重点的社会建设。

(三) 新生社会矛盾的新挑战

随着经济结构加速调整，行业有进有退、企业有生有死、人员有入有出，这是一个必然的客观过程。但大批国企职工下岗转岗，国企职工利益补偿及社会保障问题十分突出；社会保障制度、劳动法规建设的滞后，使劳动关系中的矛盾和纠纷日益增多；劳动力供给增加与就业需求增长的不匹配，使包括高等院校毕业生在内的城乡居民就业压力越来越大。

一方面，在经济快速发展和结构加快调整的过程中，一部分地区、一部分人先富起来，是一个难以逾越的发展阶段；另一方面，城乡、地区、行业和居民之间收入差距明显拉大，部分城乡居民生活困难，容易造成社会心理失衡，使社会矛盾明显增多。

社会管理 的新要求

胡锦涛同志 2011 年 2 月 19 日在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话指出，加强和创新社会管理，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。

(一) “加强”社会管理的新要求

推动经济社会的可持续发展，必须要转变“经济腿长、社会腿短”的被动局面。如何加强社会建设，特别是社会管理的制度建设，以及制度、信息、应急和队伍等综合能力的建设，成为强化社会管理基础建设的必然要求。

加强法律、法规和政策体系建设，逐步探索公民个人信用制度，健全对违反社会公共准则行为的惩戒制度；加强公共安全体系建设，健全预防预警体系；加强社会管理能力建设，提高基层党组织和基层政权的社会管理和依法办事能力；加强