



北京蓝皮书

®

BLUE BOOK OF BEIJING

北京市社会科学院/编 谭维克/总 编 许传玺 赵 弘/副总编

北京社会治理 发展报告 (2013~2014)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE
DEVELOPMENT OF BEIJING (2013-2014)

主 编/殷星辰

副主编/袁振龙 姚 兵 马晓燕



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2014
版

014042102

D671
07
2013-2014

北京蓝皮书

BLUE BOOK OF
BEIJING



北京市社会科学院/编 谭维克/总 编 许传玺 赵 弘/副总编

北京社会治理发展报告 (2013~2014)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE DEVELOPMENT
OF BEIJING (2013-2014)

主 编 / 殷星辰

副主编 / 袁振龙 姚 兵 马晓燕



D671
07
2013-2014



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



北航

C1731168

图书在版编目(CIP)数据

北京社会治理发展报告. 2013 ~ 2014/殷星辰主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 4

(北京蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5830 - 4

I. ①北… II. ①殷… III. ①社会管理 - 研究报告 - 北京市 -
2013 ~ 2014 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 058632 号

北京蓝皮书

北京社会治理发展报告 (2013 ~ 2014)

主 编 / 殷星辰

副 主 编 / 袁振龙 姚 兵 马晓燕

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版分社 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 周映希

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周映希 李舒雅

责任校对 / 赵敬敏

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 4 月第 1 版

印 次 / 2014 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5830 - 4

定 价 / 79.00 元

印 张 / 22.5

字 数 / 364 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



广视角·全方位·多品种

权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”国家重点图书出版规划项目

北京蓝皮书编委会

主 任 谭维克

副主任 许传玺 赵 弘

委 员 谭维克 周 航 殷爱平 许传玺 赵 弘

《北京社会治理发展报告 (2013 ~ 2014)》 编 委 会

主 编 殷星辰

副主编 袁振龙 姚 兵 马晓燕

编委会 殷星辰 袁振龙 姚 兵 马晓燕 左袖阳
熊 炎 杨锦炎

主要编撰者简介

殷星辰 北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所所长、研究员。研究方向为社会管理、社会稳定、社会治安等。主持完成“平安北京建设研究”“构建首都特色的社会管理体系研究”“首都群体性事件媒体应对措施研究”等多项课题，出版《城市反恐研究》（三卷本）、《城市反恐怖行动概论》、《天网：北京奥运社会安保遗产研究》等多部著作，发表学术论文和研究报告 60 余篇，多次获得北京市委市政府领导的批示。

袁振龙 北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所副所长、研究员、社会学博士。研究方向为社会安全、社会管理、社会治安、应急管理。主持完成“北京城乡结合部社区安全问题研究”“北京城乡结合部网络化治理研究”“首都社会管理法治化研究”等课题 30 余项。出版《社会资本与社区治安》《社区安全的理论与实践》《社会管理与合作治理》等多部著作。发表学术论文和研究报告 70 余篇，多次获得北京市委市政府领导的批示。

姚 兵 北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所副所长、副研究员、法学博士。研究方向为犯罪学、社会管理。主持完成“北京市青少年犯罪团伙实证研究”“北京市实施居住证制度研究”“北京市应急管理体制机制创新研究”等多项课题，出版《未成年人团伙犯罪研究》专著 1 部，合著、参编著作 8 部；发表学术论文 50 余篇。多次获得北京市委市政府领导的批示。

马晓燕 北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所副研究员，社会

学博士。研究方向为城市社会学、人口管理、社区治理。主持完成“世界城市建设中的北京市外国人口管理研究”“北京市城乡结合部基层社会管理研究”“北京市社会管理的公众参与研究”等多项课题，出版《移民适应的行为策略研究》，合著、参编著作5部；发表学术论文20余篇，多次获得北京市委市政府领导的批示。

摘 要

《北京社会治理发展报告》是由北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所主持编撰的年度系列报告。由北京市社会科学院首都综治研究所联合北京市相关政府部门、首都高校、科研机构相关专家及社会组织人员撰写的关于北京社会治理发展的研究成果。

本书分为总报告、人口管理篇、基层治理篇、治安管理篇、网络管理篇、组织管理篇，运用定性分析和定量分析的方法，对2013年北京社会治理各领域的进展情况、问题及成因进行了全面阐述和深入分析，并对2014年发展趋势进行了预测。

2013年是北京市全面贯彻党的十八大精神的重要一年。北京市紧紧围绕“五位一体”的总体布局，按照社会治理精细化和社会治理现代化的思路稳步推进，实有人口服务管理开始启动，“四个实有”的理念开始在朝阳、海淀等区县得到实践；社会组织管理体制全面改革全面推进，政府购买社会组织服务规模不断扩大；特殊群体帮扶关爱工作稳步推进，社会关爱程度不断提升；社会治安防控网络不断调整，北京社会治安形势持续好转；社会矛盾多元化解工作体系正常运转，社会矛盾总体得到控制；虚拟社会治理不断深入，互联网络秩序显著好转，等等。

北京社会治理工作尽管取得了明显的进展，创造了许多好的经验，取得了较好的社会效果，但不可否认，北京社会治理工作依然面临人口规模持续增大带来的巨大压力，承受着社会持续分化给社会治理工作带来的诸多困难，环境持续恶化、社会期待不断提升给社会治理工作提出了更高的要求。

要进一步提高北京社会治理精细化和现代化治理水平，就必须按照党的十八届三中全会关于全面深化改革的要求部署，持续不断地改进北京社会治理工作，不断推动社会领域制度创新，加快形成科学有效的社会治理体制，确保北京社会安全有序、充满活力。

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 2013 年北京社会治理发展报告：进展、
形势与对策 袁振龙 殷星辰 姚 兵 马晓燕 / 001
- 一 2013 年北京社会治理发展新进展 / 002
- 二 北京社会治理工作面临的形势 / 014
- 三 进一步推进北京社会治理工作的对策建议 / 017

Ⅱ II 人口管理篇

- Ⅱ.2 北京市人口增长情况分析和对策建议 韩秀记 / 021
- Ⅱ.3 北京市实有人口服务管理模式创新
——海淀区的实践分析 马晓燕 / 036
- Ⅱ.4 北京市流动人口社会融合研究 靳永爱 / 047
- Ⅱ.5 北京市精神疾病患者管控立法现状及完善建议 左袖阳 / 064
- Ⅱ.6 北京市预防青少年毒品滥用的制度现状、
模式与完善 包 涵 / 073
- Ⅱ.7 人口新二元结构与首都社会稳定
——由“京温商城事件”引发的思考 姚 兵 / 084



Ⅲ 基层治理篇

- Ⅲ.8 2013 年北京市劳动争议特点与趋势 黄乐平 韩 旭 / 095
- Ⅲ.9 北京物业纠纷的主要类型分析 蔡若焱 / 109
- Ⅲ.10 北京市西城区“全响应”网格化社会服务
内涵特征和实践思考 孙 晶 岳占菊 王 辉 / 121
- Ⅲ.11 北京市朝阳区全模式社会服务管理系统的
实践探索和思考 皮定均 / 130
- Ⅲ.12 进一步完善村庄社区化管理模式的调研与思考
——以北京市大兴区为研究对象 殷星辰 / 141
- Ⅲ.13 北京市东城区东直门街道网格化社会服务
管理模式研究 徐珊珊 / 151
- Ⅲ.14 北京市西城区民间纠纷形势与特点
——以人民调解员协会数据为基础
..... 刘跃新 刘艳云 牛艳艳 / 160

Ⅳ 治安管理篇

- Ⅳ.15 2013 年北京市报复社会型犯罪规律分析与应对策略 操宏均 / 174
- Ⅳ.16 北京市刑释解教工作机制现状及完善建议 吴照美 / 183
- Ⅳ.17 北京社区矫正程序基本问题研究 司绍寒 / 191
- Ⅳ.18 “环首都”警务合作研究 刘为军 / 204
- Ⅳ.19 北京市海淀区未成年人抢劫犯罪实证研究
..... 杨新娥 刘 莎 吴乐乐 / 215

Ⅴ 网络管理篇

- Ⅴ.20 国际社会化媒体中北京城市形象传播与管理 徐 翔 / 227
- Ⅴ.21 北京虚拟社会法律保护与法律规制研究 张 苏 / 237

- B.22 北京虚拟社区管理实践与探索
——以北京市朝阳区双井街道为例
..... 郭 斌 吴景刚 金 晶 / 249
- B.23 网络问政的民意诉求与政府规制
——基于对北京“7·21”特大自然灾害网络问政的分析
..... 刘 波 / 258
- B.24 谣传活跃度与北京居民认知：潜在关联实证研究 熊 炎 / 266

B VI 组织管理篇

- B.25 北京市社会组织建设管理现状与问题
..... 侯新毅 任国锋 张 哲 / 279
- B.26 北京市社会组织服务管理创新的实践与思考 汤道刚 / 293
- B.27 北京市朝阳区社会组织综合服务中心培育
实践与探索 黄 铨 / 306
- B.28 北京市海淀区社会组织发展：现状、问题及对策
..... 杨 丽 蓝煜昕 / 313
- Abstract / 329
- Contents / 331

皮书数据库阅读使用指南

总 报 告



General Report

BLUE BOOK
B. 1

2013 年北京社会治理发展报告： 进展、形势与对策

袁振龙 殷星辰 姚兵 马晓燕*

摘 要：

2013 年，北京社会治理工作按照精细化的思路稳步推进，在实有人口服务管理、社会组织管理体制改革、特殊群体关怀帮扶、社会治安防控、社会矛盾多元化解、虚拟社会治理等方面取得了明显进展。本文在分析北京社会治理工作面临形势的基础上，提出了进一步加强和创新北京社会治理工作的对策建议。

关键词：

北京 社会治理 新进展 形势

* 袁振龙，北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所副所长、研究员，社会学博士，研究方向为社会管理、社会治安、城市社会学；殷星辰，北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所所长、研究员，研究方向为社会管理、社会稳定、社会治安；姚兵，北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所副所长、副研究员、法学博士，研究方向为犯罪学；马晓燕，北京市社会科学院首都社会管理综合治理研究所副研究员、社会学博士，研究方向为城市社会学、社区研究。



2013年是北京市全面贯彻落实党的十八大精神的重要一年,也是全面推进“十二五”规划的期中之年,更是北京加强和创新社会治理承前启后、继往开来的一年。2013年,北京市紧紧围绕着“五位一体”的总体布局,着力推进社会治理创新发展,取得了明显进展。

— 2013年北京社会治理发展新进展

2013年,北京市社会治理工作按照精细化的思路稳步推进,在实有人口服务管理、社会组织管理体制改革、特殊群体关怀帮扶、社会治安防控、社会矛盾多元化解、虚拟社会治理等方面取得了较为突出的进展。主要表现在:

(一) 实有人口服务管理开始启动,“四个实有”理念在朝阳、海淀等开始实践

按照北京市开展实有人口服务管理的统一部署,由北京市委相关领导同志任组长,北京市公安局牵头,开始探索适应首都发展需要的人口服务管理体系。探索建立全市人口基础信息库,形成覆盖全部实有人口的动态管理体系,统筹协调全市流动人口服务管理工作,北京实有人口服务管理工作正式启动。所谓实有人口是指一个行政区域内实际居住的人口,一般包括本地户籍人口、流动人口和境外人口。实有人口服务管理就是强调要把流动人口、境外人口等作为北京实有人口的重要组成部分,在基础设施建设、公共服务改善、财政资金投入等方面按照实有人口标准进行规划,为流动人口、境外人口属地化管理、市民化服务提供基础保障。在满足流动人口在城镇安心就业、安定生活新期待的基础上,制定出台适应世界城市建设要求,按照国家有关法律法规和政策,结合北京实际的劳动保障、住房保障、子女教育、社会福利、卫生防疫、司法援助等有关流动人口服务工作的配套规章和政策措施,切实依法维护流动人口合法权益。

北京市朝阳区、海淀区等作为北京实有人口总量最多的两个区,对实有人口服务管理开展了有益的探索。北京市朝阳区作为北京出租房屋总量最多的区县,在探索“以房管人”方面进行了很好的探索。据统计,朝阳区出租房屋

建筑类型主要由楼房、平房和地下空间三部分构成，出租房屋总量其中楼房约占78%、平房占21%、地下空间占1%^①。从出租方式分析，以直接出租为主，占89%，通过中介出租的占10%，通过转租、委托出租的占1%。根据房屋出租的这些特点，朝阳区制定健全了“四规融合”的调控机制，即以人口规划为核心，加强人口规划和产业规划、空间规划和土地利用规划的衔接，前瞻性地控制出租房屋赖以存在的土地和空间，坚决遏制新增违法建筑和非法占地行为，对出租房屋的建筑安全、防火安全以及房屋出租标准等进行了规范界定，努力为流动人口提供符合基本卫生、安全条件的住房条件，实现城市的适度发展。

按照全市决策部署，海淀区明确提出“推动实有人口服务管理工作走在全市前列”的目标。2013年2月，海淀区发出《关于成立海淀区实有人口服务管理委员会及其办公室的通知》，正式公布了海淀区实有人口服务管理委员会及其办公室的构成及职责。“通知”明确提出，海淀区实有人口服务管理委员会主任由海淀区委副书记、区长担任，常务副主任由海淀区委副书记担任，区委、区政府、区人大、区政协、区政法委相关领导同志担任副主任，区委区政府各委办局、各镇街行政负责人为成员。“通知”明确要求，区实有人口委在海淀区委区政府的领导下，统筹规划、组织协调和指导推动全区实有人口服务管理工作，具体承担五项工作职责。围绕“四个实有”^②基础信息平台建设和人口规模调控目标，海淀区明确了区实有人口委各成员单位的具体工作职责，以公安局“双实”信息平台为载体，整合公安、计生、房管、工商等系统的信息库，依托网格化综合数据库建设完成“实有人口、实有房屋、实有单位、实有用工”的“四个实有”基础信息平台，海淀区实有人口办牵头制定“四个实有”数据集中核实和补充采集工作方案，以“属地为主，条块结合”原则，根据统一规范的部门信息资源标准，完成数据的核实与补充采集，形成覆盖全区的“四个实有”信息数据库，实现实有人口一口进、一口出的目标，解决以往数出多门的问题。海淀区实有人口委下设办公室，办公地点设

① 首都综治办、市流管办：《实践与创新：首都综治办、市流管办重点调研成果选辑》2013年8月，第204页。

② “四个实有”是指“实有人口、实有房屋、实有单位和实有用工”。



在区流管办, 下设四个工作组: 调研组、信息组、推进组、综合组。区实有人口办设主任一名, 由区流管办主任兼任, 副主任 9 名, 由区经信办、区流管办、区发改委、区人口计生委、区社会办、区委农工委 (区农委)、公安海淀分局、区房管局相关负责同志兼任, 工作人员由区流管办现有工作人员和相关抽调人员组成, 具体负责 10 项工作职责。为了确保实有人口服务管理各项工作的顺利推进, 海淀区还建立了区实有人口委全会制度、区实有人口委成员单位会商制度、区实有人口办主任例会制度。海淀区在街道乡镇成立实有人口委及其办公室, 负责贯彻落实区实有人口委及其办公室和本级党 (工) 委、政府 (办事处) 关于实有人口服务管理工作的决策和部署, 组织领导、统筹协调辖区内实有人口服务管理工作; 按照网格化社会服务管理的要求, 进一步明确新居民服务中心和实有人口管理员的职责任务, 并整合多方力量, 规范工作运行机制, 确保将实有人口服务管理责任落实到网格。各街镇实有人口办与流管办合署办公, 确定专人负责实有人口服务管理工作。

(二) 社会组织管理体制改革全面推进, 政府购买社会组织服务渐成规模

党的十八大报告明确提出, “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”。2013 年是北京社会组织管理体制的改革之年, 北京市明确提出, 要以深化登记管理制度改革为突破口, 以加强顶层设计、强化监督管理、扶持社会组织发展、创新社会组织动员体系、加强思想文化建设为重点, 积极推进社会组织管理体制创新, 充分激发社会组织参与社会治理和公共服务的活力。在 2011 年 2 月 28 日率先对工商经济类、社会福利类、社会服务类社会组织实行民政部门直接登记的基础上, 2013 年 4 月 1 日, 北京市又率先对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类“四类组织”实行民政部门直接登记。据统计, 截至 2013 年 9 月底, 全市社会组织登记数量为 8438 个, 其中社会团体 3536 个、民办非企业单位 4642 个, 基金会 260 个; 备案登记社区社会组织 14653 个^①。自 2009 年国务院批复同意中关村建设

^① 参见北京市社会团体管理办公室《北京市社会组织建设管理的现状与问题》, 2013 年 11 月。

国家自主创新示范区以来，中关村社会组织发展工作取得突破性进展。中关村社会组织利用会员资源和行业优势，搭建了促进创新资源对接的公共服务平台 68 个，如投融资服务平台、人才服务类平台、知识产权服务平台、国际化服务平台及综合服务类平台，聚合了更多的行业资源，进一步推动了中关村高科技企业的创新发展，创新型社会组织已经发展成为中关村创新的第三极力量。目前，有 72 家中关村社会组织已经直接登记，32 家产业联盟办理了备案手续。

为更好地发挥各类社会组织在社会建设管理中的积极作用，北京市进一步完善健全社会组织分类发展、分类监管机制，主动把各类社会组织纳入党委政府主导的社会治理体系。按照北京市委、市政府的要求，北京市继续利用社会建设专项基金，向社会组织购买服务项目，社会组织培育扶持取得新进展。2013 年 3 月，北京市社工委公布了“北京市 2013 年政府购买社会组织服务项目指南”，正式启动 2013 年政府购买社会组织服务项目工作。“指南”明确提出，2013 年主要围绕“社会基本公共服务、社区便民服务、社会治理服务、社会建设决策信息咨询服务”五个方面，社区基本公共服务推进项目、扶老助残服务项目、支教助学服务项目等 45 个类别购买 500 个服务项目。服务项目采取网上申报、市级枢纽型社会组织所属社会组织经枢纽型社会组织同意，各区县社会组织经各区县社会建设工作领导小组办公室同意，分别向市社会建设领导小组办公室提交报送项目。申请项目全部采取专家通讯初评，初评采用活页匿名方式。服务项目主要围绕北京市情、区情和市民关注的问题，集中力量办几件百姓关注的大事要事，如社会矛盾化解、城乡结合部社会服务管理、流动人口服务管理、村庄社区化服务管理、志愿服务、特殊群体服务管理等。

北京市政府购买社会组织服务推行 3 年多来，带动 16 个区县和社会各界向社会组织购买服务项目。据初步统计，2013 年，北京市向社会组织购买服务项目资金规模超过 1 亿元，带动区县、街道乡镇向社会组织购买服务项目的资金近 3 亿元，全市共向社会组织购买 3000 个服务项目。在政府购买服务项目资金的培育扶持下，北京市社会组织发展环境得到进一步优化，社会组织迎来了快速发展的时期，特别是北京市的社工事务所从无到有，从 2009 年的东城区正式成立第一家社工事务所发展到 2013 年的 60 余家。据初步统计，截至



2013年9月,北京市社工事务所已达60余家,专业专职社工队伍已发展到600余人。

(三) 特殊群体关怀帮扶工作稳步推进,社会关爱程度不断提升

北京市通过加强组织领导,突出服务关爱,规范政策措施,夯实基层基础,特殊群体服务管理机制逐步形成,北京特殊群体关爱程度不断提升。在北京市分管副市长领导下,北京市成立了市司法局牵头,18个部门参加的特殊人群专项组,下设社区矫正和安置帮教工作、戒毒工作、精神病人和艾滋病危险人群防控工作三个小组,分别由市司法局、市公安局和市卫生局牵头,全面负责“五类”特殊群体的服务管理工作,各区县、各街道乡镇也相继成立相应的特殊群体专项工作小组,初步形成了全市上下贯通、覆盖完整的特殊群体服务管理工作体系。按照《首都综治委特殊人群专项组及办公室职责任务》《特殊人群专项组议事规则》《特殊人群专项组办公室工作规则》等的要求,北京市普遍建立健全了特殊群体关怀帮扶工作例会、联络员、请示报告、督促检查、信息简报等工作制度,各区县、各部门特殊群体关怀帮扶工作有序推进。2013年,北京市特殊人群关怀帮扶工作稳步推进。一是进一步提高社区矫正工作规范化水平。出台《北京市社区矫正实施细则》补充规定,逐步形成完善配套的制度体系。出台社区矫正执法行为准则,完善社区矫正执法监督机制,促进严格规范执法。认真落实《关于进一步加强社区矫正和刑释解教人员就业与社会保障工作的意见》,做好“三无”和“老病伤残”刑释解教人员安置衔接工作,进一步增强安置帮教工作实效。二是进一步完善矫正帮教工作体系建设。健全首都综治委特殊人群专项组及各小组工作机制,发挥综合协调职能,切实形成党委政府统一领导、司法行政部门牵头组织、相关部门密切配合的特殊人群管理服务格局。拓展阳光中途之家的功能使用,使阳光中途之家真正成为促进“两类”人员平稳融入社会的“加油站”和“助力器”。深化区县司法局与监狱、劳教所的工作协作,完善矫正帮教互考互评机制,组织矫正业务骨干到刑罚执行岗位实践锻炼,使全市社区矫正和安置帮教衔接工作更加有力、更加有效。全面总结十年来北京社区矫正的实践经验,开展集中专题宣传,扩大社区矫正工作的社会知晓度。