

社会治理创新与 新型城镇化建设

向春玲

著

社会管理创新是我党面临的新课题

创新社会治理的思路与对策

详解十八大报告社会管理部署的新亮点

民生：社会发展的永恒主题

走中国特色新型城镇化道路

中国城镇化进程中的『城市病』及其治理

在城镇化进程中坚持统筹与均衡

新型城镇化要实现『以人为本』的城镇化



中国人事出版社

014062099

D63-53
36

社会治理创新与 新型城镇化建设

向春玲
著



中国人事出版社



北航

C1749435

D63-53
36

8808300410

图书在版编目(CIP)数据

社会治理创新与新型城镇化建设/向春玲著. —北京: 中国人事出版社,
2014

ISBN 978-7-5129-0790-4

I. ①社… II. ①向… III. ①社会管理-中国-文集②城市化-中国-文集
IV. ①D63-53②F299.21-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 168232 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

保定市中华美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 20 印张 298 千字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

定价: 40.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

前言

改革开放的前 35 年，主要任务是经济体制改革，建立和完善社会主义市场经济体制，其他的改革都是围绕经济体制改革来进行的。十八大和十八届三中全会的召开，意味着中国的改革进入了一个新的历史时期，改革的目标和以往相比有了实际上的变化。经济发展仍然是主线，但不是全部，我们要全面地深化改革，经济、政治、文化、社会、生态等制度的改革与建设要全面推进。因为，我国的改革开放最初始于经济体制，但不会仅仅停留在经济方面，经济的发展所带来的问题，不能仅仅靠经济的方式来解决，必然涉及社会、政治、文化等方面的变革，才能实现社会的整体进步与发展。十八届三中全会提出了全面深化改革的决定，提出国家治理体系和治理能力的现代化，这是经济、政治、社会、文化、党的建设、国防建设等全方位的改革和现代化制度体系的完善和构建，这意味着改革由单项改革走向全面改革、由微观层面走向宏观层面、由基层实践走向顶层设计，目的是使中国的改革步伐更加稳健。

针对当前我国人民内部矛盾不断增多，社会公平问题凸显，党的十八大提出要加强和创新社会管理，其意义十分重大，它是维护最广大人民群众利益和实现社会公平的需要，是构建社会主义和谐社会的需要，是巩固党的执政地位和提高党的执政能力的需要。党的十八届三中全会在此基础上提出“创新社会治理体制”“增强社会发展活力”，至此，中国走向了一个国家治理和社会治理的时代。从“管理”走向“治理”，不仅仅是党的执政理念的创新，也是党的建设理论的创新。它意味着中国国家治理和社会治理主体更加多元，方式更加文明和有效，更加适应社会主义市场经济的发展和需要。

在国家走向全面深化改革的历史时期，同时启动了新型城镇化的发展战略。因为，城镇化不仅仅是经济问题，也是人口、社会、生态、文化等多个领域变迁的现代化现象。2014 年 3 月出台的《国家新型城镇化规划（2014—

2020年)》中指出:按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局,积极稳妥扎实有序推进城镇化,对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程具有重大现实意义和深远历史意义。新型城镇化的提出是针对我们改革开放之后城镇化发展中存在的突出问题而提出的,在新型城镇化规划中,中央提出要积极推进农业转移人口市民化,提高城镇建设土地利用效率、建立多元可持续的资金保障机制、优化城镇化布局 and 形态、提高城镇建设水平、加强对城镇化的管理,总之,用新型城镇化战略推进我国的全面改革,推进国家治理和城市管理现代化。

2000年以来,我开始投入城镇化与社会管理、社会治理的研究和教学工作,其间也发表了一些文章和学术论文,出版了相关的著作。近年来,随着国家发展战略的调整,社会管理、社会治理、新型城镇化也越来越成为国家现代化发展和国家治理的重要任务,我以往发表的有关文章、论文和一些重要媒体的访谈受到一定程度的关注,但是,它们都是散落在不同的报刊和网络媒体之中。应中国人事出版社的邀请,我将近年来在报刊和网络发表的相关文章和论文进行整理,分为“社会管理与社会治理创新”“社会建设与改善民生”“社区建设与社会组织发展”“新型城镇化道路探索”四个专题编辑在本书中,其中,也收集了一些关于社会管理、社会治理和城镇化的媒体访谈。一方面对自己近十年的研究进行一个小结,另一方面也对关注这些问题的读者提供一些参考的视角。任何一项研究都是在一定的时间和空间中进行,所以本书的研究也带有不可克服的时空局限。实践在发展,研究无止境,今后我将继续深化对这些问题的研究以充实当前研究的不足。

向春玲

2014年7月10日

目 录

第一篇 社会管理与社会治理创新

社会管理创新事关改革的深入推进	3
论多种社会主体在社会管理创新中的作用	9
加强和创新社会管理的路径选择	18
详解十八大报告社会管理部署的新亮点	23
不断提高社会管理科学化水平	26
创新社会治理的思路与对策	29
当前我国社会治理存在的突出问题	38
创新社会治理体制 增强社会发展活力	43
“枫桥经验”：回归社会管理的本质	46
创新社会治理要关注人的高层次需求	52
儒家文化与社会治理	57
【媒体访谈】社会管理创新是我党面临的新课题	66
【媒体访谈】在创新社会治理中增强社会发展活力	76
【媒体访谈】社会矛盾倒逼管理创新	86

第二篇 社会建设与改善民生

构建和谐社会是一个系统工程	91
民生：社会发展的永恒主题	94
在改善民生和创新管理中加强社会建设	98

探索建立城乡一体的医疗保障体系	107
德国社会保障制度的改革	112
建立城乡一体的医疗保障体系	116
完善城市化进程中农村养老保障机制	125
【媒体访谈】在改善民生和创新管理中加强社会建设	129
【媒体访谈】解决民生问题是最好的社会管理	132
【媒体访谈】从战略角度看城乡医保一体化	136

第三篇 社区建设与社会组织发展

新型城镇化必须加强社区建设	143
深圳市桃源居社区服务和福利体系的创新	153
发展社会组织共建和谐社会	158
试析社会公益事业在构建和谐社会中的作用	164
公益组织在新型农村合作医疗制度建设中的作用	169
【媒体访谈】寓社会管理于服务之中	180
【媒体访谈】城镇化进程社区建设尤为重要	185

第四篇 新型城镇化道路探索

走中国特色新型城镇化道路	189
在城镇化进程中坚持统筹与均衡	198
城镇化给我国现代化带来新的发展机遇	205
中国城镇化进程中的“城市病”及其治理	213
城镇化发展与城市运营	229
推进城镇化健康发展的有效路径	254
中国特色城镇化道路的探索与选择	259
城市化：中国新世纪的战略性课题	270
河南漯河：工业强市助推城镇化	276

成都市城乡一体化实践的几点思考	281
【媒体访谈】新型城镇化要实现“以人为核心”的城镇化	287
【媒体访谈】城乡共享现代文明的城镇化之路	296
【媒体访谈】什么样的城镇化才是最好的城镇化	301
【媒体访谈】新型城镇化要提高城镇建设水平	308

第一篇

社会管理与社会治理创新

社会管理创新事关改革的深入推进^{*}

社会是包含了经济、政治、文化和社会生活的有机系统，经济、政治、文化和社会生活系统之间的关系是一个相互依赖、相互影响的共生关系和协同关系。因此，任何一个社会的进步与发展，从不会只局限在经济领域，它必然会向社会、文化与政治领域推进。

社会管理创新的必要性和紧迫性

改革开放以来，我们在经济领域取得了很多成就，这得益于我们对经济管理体制的改革进行了很多富有成效的探索。在我国改革开放的过程中，我们也不断地进行着社会管理创新的实践探索，并取得了一定的成效。但是，与经济建设和经济体制改革相比，我们的社会建设和社会管理相对滞后，尤其是我们国家当前面临着体制和结构的双重转型。

工业化、市场化、城市化、信息化和全球化在我国同时进行，在这个极为复杂的过程中，虽然给我们国家的经济社会发展带来了活力和发展的动力，但是，我们也面临着西方国家所没有遇到过的错综复杂的社会问题和社会矛盾。例如，经济体制改革使我们的社会结构发生了巨大的变化，利益格局进行着深刻的调整，思想观念呈现多样化的特征。许多新经济组织、新社会组织大量涌

^{*} 本文曾刊载于《中国国情国力》2013年5月总第244期。

现,我们的人口结构、家庭结构、就业结构、城乡结构、区域结构、阶层结构都发生了广泛而深刻的变化。随着我国信息化的发展,互联网的普及,虚拟社会影响力的不断扩大,人口的异地流动性持续增强,这一切都给我们的社会管理带来了新的挑战。这也是我国改革开放、社会转型的实践过程中需要我们加强研究和解决的问题。在新的历史时期,我们需要直面当前社会管理中出现的突出问题,进行社会管理的创新。

2011年2月19日,中央在中央党校举办了省部级领导干部社会管理以及创新高层研讨班,目的是正确把握国内外形势新变化新特点,针对当前社会管理中的突出问题,着重研究加强和创新社会管理、为促进社会和谐、实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量。

社会管理创新的本质在于重构政府与社会的关系

现代社会,人们的各种需求是通过三大组织的活动来得到满足。一个是经济组织,一个是政府组织,一个是社会组织。经济组织从事的经济活动主要是为人们的生存和发展生产各种物质性的生活资料;政府组织的行政活动是运用国家权力对社会事务的一种宏观管理活动,为社会的运行和发展提供良好的环境;社会组织的社会治理活动是在基层从事微观层面的社会服务和管理,维护基层的社会秩序、稳定与和谐。三者各行其职、各负其责,但是三者之间又相互作用。政府在市场追逐利润的过程中,维护社会公平;同时,市场和社会组织的发展又可以促进政府的职能转变,提高效率,深化改革。我国改革的过程实际也是一个不断调整政府与市场、政府与社会关系的过程。

新中国成立后的前三十年,我国实行的是高度集中的计划经济体制,政府单一承担了组织社会生产、管理社会生活的功能,市场和社会全面萎缩,几乎不存在政府与市场、政府与社会的关系。改革开放后,随着1992年党的十四大正式确立“中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”,社会资源开始分散化,政府已经不是计划体制下可以对经济社会大包大揽的全能式的政府。如果说改革开放前30余年我们更多的是在调整政府与市场的关系,培育和发展民营企业、个体企业等非公经济,不断地向企业放权,激活市场机

制，发挥了市场在资源配置中的基础性作用，使得“市场”在社会经济建设中的作用和地位得到了广泛认可和重视。那么从现在开始，在大量“单位人”成为“社会人”的今天，我们将加快社会管理体制的改革，经济基础决定上层建筑，什么样的经济体制决定我们需要构建什么样的社会体制。也就是说，在新的形势下，社会服务与管理需要动员社会的力量来参与，需要发挥社会组织在社会服务和管理中的作用，因为社会的参与和支持是政府政策实行的最终保证，社会的和平与安定更是市场健康发展的重要条件。

我国在继续推进经济体制和行政管理体制改革的同时，下一步改革的重点任务是社会管理体制改革，社会管理创新的本质在于重构政府与社会的关系。因此，政府、市场和社会三者之间将逐渐地由改革开放初期的政府高度集中管理、市场和社会的萎缩，转变为市场发挥基础性的资源配置作用、政府进行宏观的经济社会事务管理和调控、社会各阶层广泛参与微观层面的社会服务和管理。

社会管理创新需要政府转变职能，培育社会主体

改革开放，是一个整体的社会变迁过程，也是一场管理的革命。随着我国由温饱型社会向发展型社会的转化（人的全面发展），人民群众大量的社会性需求和精神文化需求凸显，社会管理创新越来越成为改革的重点领域。这是因为社会管理涉及的领域更加广泛，触及的问题更加具有根本性，与人的切身利益相关，是人民群众最直接、最关心、最突出的问题，其难度不亚于经济体制。这需要政府的自身革命，实现职能转变，简政放权，培育社会主体。

1. 强化政府的社会管理和公共服务职能

2002年党的十六大对政府职能进行了明确的定位：经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。当前，要把社会管理和公共服务的职能放在更加重要的位置，建设服务型政府：

一是要转变观念。要由经济主体型和投资型政府向公共服务型政府转变；由单一的、不全面的发展观向科学的发展观转变；由以GDP衡量政府政绩向将公共服务水平置于重要位置的观念转变。

二是寓管理于服务之中。胡锦涛同志在2011年2月19日省部级主要领导社会管理以及创新研讨班上讲道：社会管理，说到底就是对人的管理和服务。习近平同志在研讨班结业式上也强调：一切社会管理部门都是为群众服务的部门。我们要正确看待管理和服务的关系，寓管理于服务之中，在管理中体现服务，在服务中实现管理，如果我们通过真心实意为群众办实事、办好事，时时处处、切切实实关心群众生活，满足老百姓各种合理的需要，老百姓对我们的工作满意，这就实现了我们社会管理的目标。

三是要科学定位政府的公共服务职能。政府不仅要直接提供社会组织不能或不愿提供的服务，还要动员社会组织参与提供公共服务，并对公共服务生产和供给进行有效监督。

四是要建立和健全公共财政体制，加大政府对公共服务的投入。做好公共服务，我们是需要投入的。当前，我们要扩大公共财政支出的范围，将财政支出的重点转向公共安全、公共卫生、公共教育、社会保障和公共基础设施建设上来。

五是积极推进公共服务方式的创新。这种创新体现在公共服务有市场机制的参与，政府购买社会组织的公共服务，公共服务均等化等。

2. 积极培育和发展社会组织参与社会管理和服务

现代社会，各类社会组织在社会管理中具有不可替代的作用。随着我国社会转型的加快，社会分化和利益主体多样化的格局已经出现，单一行政管理模式的计划经济已经不能适应我国社会发展的需要。在加快由“全能政府”向“有限政府”转变的同时，要整合社会管理的资源，提高社会自治水平。因此，要大力培育发展包括社团、行业组织和社会中介组织、志愿团体等在内的各类社会组织，充分发挥他们提供服务、反映诉求、规范行为的作用，促进社会组织参与社会管理。十六届六中全会明确提出要“健全社会组织，增强服务社会功能”。

在党的十七大通过的政府报告中，进一步确认了“社会组织”这一概念，首次将社会组织作为“发展基层民主、保障人民享有更多更切实的民主权利”的重要内容，提出“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。党的十八大报告提出要引导社会组织健康有序

地发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。在2013年推出的国务院机构改革和职能转变方案中对社会组织的管理进行了重大改革,优先发展和培育行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。为了发挥它们在我国经济社会服务中的作用,成立这些社会组织,可直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意。

3. 加强和完善社区建设

随着社会主义市场经济的发展,社会成员逐渐由“单位人”向“社会人”过渡,社区越来越成为人们生活的主要空间。因此,加强社区建设、开发社区资源,是社会管理创新的重要内容。党的十八大报告指出,要加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能。因此,我们要科学合理地构建社区组织体系,不断强化社区自我管理、自我服务的功能,引导和推进城市社区居委会和农村村委会开展以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为核心的群众自治。同时,加强社区基础设施建设,加强和完善社区教育、社区文化、社区卫生、社区治安、社区环境建设,全面地满足社区群众多元化、多层次的需要。

面对不断增多的社会矛盾,也要充分发挥社区协调关系、化解矛盾、排忧解难的作用,推动建立社区居民之间互相信任、互相关怀的关系,增强社区的归属感和凝聚力,把社区建设成为管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的现代化新型社区,这是创新社会管理的重要任务。

4. 要鼓励公众参与社会管理

政府是通过实行各项社会政策以满足社会成员的基本需要、解决社会问题以及树立公平的社会观念来加强社会管理的。社会政策必须具有科学性、公正性、民主性,以协调公共利益、维护社会公正、推进我国民主政治进程,促进社会全面发展。因此,政府要坚持科学民主决策,提高决策水平,必须采取一定的措施让公众参与社会政策的讨论,保证民意能够进入到社会公共政策的制定中去。

为此,首先要形成社会公共政策制定的公众参与机制。重大决策前开展社会稳定风险评估,健全重大事项集体决策、专家咨询、社会公示与听证、决策

评估等制度，畅通群众意见和诉求表达渠道，尽可能充分反映大多数群众的真实意见。这样才能使公共政策更加符合民意和公众利益，进而实现社会公正。其次，要增强人民群众的参与意识和参与能力。通过各种教育培养人们的社会责任感和合作精神，使每个公民具备参与社会事务的愿望和相应的能力。第三，为了实现公民的有序参与，要发展各种社会组织。通过公民自发组织的各种社会团体、非营利机构和基层社区自治组织，按照法律和相关的行政程序来反映自己的意愿和诉求，从而实现社会稳定和良性运行。

为适应时代，适应新形势，适应国家、国际形势变化的要求，适应经济社会发展，适应人民群众的要求，适应党的要求，适应国家的需要，适应社会的进步，适应时代的潮流，适应未来的发展，适应全球的变化，适应世界的进步，适应人类的文明，适应自然界的和谐，适应生态的平衡，适应资源的节约，适应环境的保护，适应气候的变化，适应能源的利用，适应信息的传播，适应科技的进步，适应文化的繁荣，适应艺术的创新，适应体育的发展，适应旅游的推广，适应教育的普及，适应医疗的进步，适应养老的保障，适应住房的供应，适应交通的便利，适应环境的优美，适应生活的幸福，适应社会的和谐，适应国家的强大，适应民族的振兴，适应人类的进步，适应世界的和平，适应人类的未来。

为适应时代，适应新形势，适应国家、国际形势变化的要求，适应经济社会发展，适应人民群众的要求，适应党的要求，适应国家的需要，适应社会的进步，适应时代的潮流，适应未来的发展，适应全球的变化，适应世界的进步，适应人类的文明，适应自然界的和谐，适应生态的平衡，适应资源的节约，适应环境的保护，适应气候的变化，适应能源的利用，适应信息的传播，适应科技的进步，适应文化的繁荣，适应艺术的创新，适应体育的发展，适应旅游的推广，适应教育的普及，适应医疗的进步，适应养老的保障，适应住房的供应，适应交通的便利，适应环境的优美，适应生活的幸福，适应社会的和谐，适应国家的强大，适应民族的振兴，适应人类的进步，适应世界的和平，适应人类的未来。

为适应时代，适应新形势，适应国家、国际形势变化的要求，适应经济社会发展，适应人民群众的要求，适应党的要求，适应国家的需要，适应社会的进步，适应时代的潮流，适应未来的发展，适应全球的变化，适应世界的进步，适应人类的文明，适应自然界的和谐，适应生态的平衡，适应资源的节约，适应环境的保护，适应气候的变化，适应能源的利用，适应信息的传播，适应科技的进步，适应文化的繁荣，适应艺术的创新，适应体育的发展，适应旅游的推广，适应教育的普及，适应医疗的进步，适应养老的保障，适应住房的供应，适应交通的便利，适应环境的优美，适应生活的幸福，适应社会的和谐，适应国家的强大，适应民族的振兴，适应人类的进步，适应世界的和平，适应人类的未来。

为适应时代，适应新形势，适应国家、国际形势变化的要求，适应经济社会发展，适应人民群众的要求，适应党的要求，适应国家的需要，适应社会的进步，适应时代的潮流，适应未来的发展，适应全球的变化，适应世界的进步，适应人类的文明，适应自然界的和谐，适应生态的平衡，适应资源的节约，适应环境的保护，适应气候的变化，适应能源的利用，适应信息的传播，适应科技的进步，适应文化的繁荣，适应艺术的创新，适应体育的发展，适应旅游的推广，适应教育的普及，适应医疗的进步，适应养老的保障，适应住房的供应，适应交通的便利，适应环境的优美，适应生活的幸福，适应社会的和谐，适应国家的强大，适应民族的振兴，适应人类的进步，适应世界的和平，适应人类的未来。

论多种社会主体在社会管理 创新中的作用*

一、对于社会管理的基本认识

(一) 社会管理的含义

由于人们对社会的理解有广义与狭义之分,社会管理也被分为广义的社会管理和狭义的社会管理。广义的社会管理就是指对于整个社会的管理,包括对政治系统、经济系统、思想文化系统和社会生活系统在内的整个社会大系统的管理。狭义的社会管理则是指对与政治、经济、思想文化子系统并列的社会子系统的管理。当前,我们的社会管理应该定位于狭义上的社会管理。

社会主体分为政治组织(政府)、经济组织(企业)和社会组织。政府在行政领域发挥主体的作用;企业在市场和经济活动中发挥基础性作用,政府发挥经济调节和市场监管的作用;社会组织在社会领域发挥基础性社会管理和服务的作用,政府发挥宏观的社会管理和公共服务作用。因此,社会管理可以定义为:政府和各类社会组织为促进社会系统协调运转,对社会成员的行为进行规范,对公共事务进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。由于我国还处于社会转型之中,政府在社会管理中还发挥着主导性作用。社会管理不是静态的,而是一个动态的过程。社会管理的手段不仅有行政的手段,还有法治、道

* 本文曾刊载于《中共中央党校学报》第15卷第5期,2011年10月。