



科学|发|展|主|题|案|例|

KEXUE FAZHAN ZHUTI ANLI

社会服务与管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人 民 出 版 社
党 建 读 物 出 版 社



科|学|发|展|主|题|案|例|
KEXUE FAZHAN ZHUTIANLI

社会服务与管理

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写



人 民 出 版 社
党 建 读 物 出 版 社

责任编辑：刘宗琴

装帧设计：肖 辉

责任校对：张学民

图书在版编目（CIP）数据

社会服务与管理 / 全国干部培训教材编审指导委员会组织编写 .

-- 北京：党建读物出版社：人民出版社，2011.7

（科学发展主题案例）

全国干部学习培训教材

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0205 - 9

I. ①社… II. ①全… III. ①社会服务 - 案例 - 中国 - 干部教育 - 教材②社会管理 - 案例 - 中国 - 干部教育 - 教材 IV. ① D669.3 ② D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 030529 号

社会服务与管理

SHEHUI FUWU YU GUANLI

全国干部培训教材编审指导委员会组织编写

主 编：李立国

人民出版社 出版发行
党建读物出版社

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：17.25

字数：239 千字 印数：1 - 100000 册

ISBN 978 - 7 - 5099 - 0205 - 9 定价：36.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

本书如有印装错误，可随时更换 电话：（010）58587660

序 言

以科学发展为主题，是实现经济社会又好又快发展的要求，是时代的要求，关系全面建设小康社会奋斗目标的实现，关系我国改革开放和社会主义现代化建设全局。在当代中国，坚持发展是硬道理的本质要求就是坚持科学发展。这是立足我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段这个最大实际、着眼于解决我国发展中的突出矛盾和问题、顺应各族人民过上更加美好生活新期待作出的科学判断。以加快转变经济发展方式为主线是推动科学发展的必由之路，符合我国基本国情和发展阶段性新特征。必须把加快转变经济发展方式贯穿经济社会发展全过程和各领域，坚持在发展中促转变、在转变中谋发展，提高发展的全面性、协调性、可持续性。

坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，开创科学发展新局面，要求我们必须全面准确领会科学发展观的科学内涵、精神实质、根本要求，不断深化对发展中国特色社会主义的规律性认识，用科学发展的眼光、思

路、办法解决前进中的问题；必须更加注重以人为本，坚持从最广大人民根本利益出发谋发展、促发展，着力保障和改善民生，不断满足人民日益增长的物质文化需要，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享；必须更加注重全面协调可持续发展，按照中国特色社会主义事业总体布局，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调，促进经济发展与人口资源环境相协调；必须更加注重统筹兼顾，正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系，认真考虑和对待各方面发展需要，正确反映和兼顾各方面利益要求，充分调动全社会的发展积极性，为全面建设小康社会、实现中华民族伟大复兴凝聚强大力量；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，切实做好新形势下群众工作，更加注重加强和创新社会管理，正确处理人民内部矛盾，促进社会公平正义，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。

“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期。落实好“十二五”时期发展的各项目标任务、推动经济社会发展再上新台阶，必须坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观教育和武装干部，加快建设马克思主义学习型政党，培养造就善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质

干部队伍。

干部教育培训是建设高素质干部队伍的基础性工作，必须紧扣科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，联系实际创新路，加强培训求实效。全国干部培训教材编审指导委员会组织编写了以科学发展为主题的 10 本案例教材。这些案例既有成功经验，也有深刻教训，具有较强的实践性、典型性、针对性。各级领导干部要认真学习借鉴，不断加深对推动科学发展重要性和必要性的认识，自觉转变不适应不符合科学发展的思想观念，切实增强把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量的能力，切实把科学发展观贯彻落实到经济社会发展各个方面，努力实现经济社会又好又快发展，为全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化贡献力量。

胡锦涛

2011年6月7日

全国干部培训教材编审指导委员会

- 主任：**李源潮 中央政治局委员、中央书记处书记、
中央组织部部长
- 副主任：**雒树刚 中央宣传部常务副部长
王尔乘 中央组织部副部长
- 委员：**陈喜庆 中央统战部副部长
王其江 中央政法委副秘书长
何毅亭 中央政策研究室常务副主任
李书磊 中央党校副校长
董 宏 中央文献研究室副主任
欧阳淞 中央党史研究室主任
朱之鑫 国家发展和改革委员会副主任、党组副书记
王立英 中央纪委驻教育部纪检组组长
王志刚 科技部副部长、党组副书记
罗平飞 民政部副部长、党组副书记
郝赤勇 司法部副部长
李 勇 财政部副部长
杨士秋 人力资源和社会保障部副部长
危朝安 农业部副部长、党组副书记
金 阳 国务院国有资产监督管理委员会副主任
柳斌杰 新闻出版总署署长、党组书记
武 寅 中国社会科学院副院长
韩 康 国家行政学院副院长
李升泉 解放军总政治部宣传部副部长
- 办公室主任：**孙学玉 中央组织部干部教育局局长

《社会服务与管理》

主 编：李立国

副主编：窦玉沛

目 录

总 论

- | | |
|-------------------|----|
| 第一节 社会服务与管理概述 | 1 |
| 第二节 我国社会服务和管理进展情况 | 15 |

第一章 社会组织建设与管理案例

- | | |
|---------------------|----|
| 概述 | 21 |
| 案例 1 广东省食品行业协会的成功转型 | 29 |
| 案例 2 现代中医研究所的官司 | 35 |
| 案例 3 乱评比乱收费 违规开展活动 | 39 |

第二章 社会福利管理案例

- | | |
|-------------------|----|
| 概述 | 43 |
| 案例 4 从“死神”手中夺回的孩子 | 50 |
| 案例 5 精神病患者得到有效救治 | 54 |
| 案例 6 被弃五载又归家 | 58 |
| 案例 7 养老院怎么成了“集中营” | 63 |

第三章 社会事务管理案例

- | | |
|----|----|
| 概述 | 73 |
|----|----|

| | |
|-----------------------------|----|
| 案例 8 重病流浪者为何死于救助管理站门口 | 83 |
| 案例 9 拆迁补偿金引发的一场离婚闹剧 | 89 |
| 案例 10 私自收养：两难境地何去何从 | 95 |

第四章 社区建设案例

| | |
|----------------------------------|-----|
| 概述 | 101 |
| 案例 11 业主委员会难产之后 | 108 |
| 案例 12 一次成功的社区听证会 | 113 |
| 案例 13 一种独特的社区自治形式：“和谐楼院建设” | 117 |
| 案例 14 依靠捐资兴建农村社区服务中心 | 127 |
| 案例 15 农村的“和谐促进会” | 132 |
| 案例 16 山东省诸城市打造农村社区“两公里服务圈” | 137 |

第五章 社会工作案例

| | |
|-------------------------------|-----|
| 概述 | 145 |
| 案例 17 让郑州市流浪儿童开始新生活 | 151 |
| 案例 18 活跃在灾区安置点上的社会工作服务队 | 157 |
| 案例 19 社会工作介入万载县大皇山移民搬迁 | 163 |
| 案例 20 志愿服务惠及中山市千家万户 | 169 |
| 案例 21 北京奥运志愿服务及成果转化 | 176 |

第六章 优抚安置工作案例

| | |
|---------------------------|-----|
| 概述 | 191 |
| 案例 22 公务员跳绳受伤能“评残”吗 | 201 |
| 案例 23 河南泌阳烈士陵园事件的真相 | 207 |
| 案例 24 “植物人”士兵得到妥善安置 | 212 |

第七章 行政区划、地名管理案例

| | |
|--------------------------------|-----|
| 概述 | 217 |
| 案例 25 哈尔滨市行政区划调整工作取得良好成效 | 227 |
| 案例 26 辽宁省北宁市更名为北镇市 | 236 |
| 案例 27 地名有偿命名的争议 | 243 |
| 案例 28 河道采砂问题引起的行政区域界线纠纷 | 249 |
| 案例 29 勘界纪念碑被炸毁之后 | 258 |
| 后 记 | 265 |

总 论

第一节 社会服务与管理概述

理论既是对实践规律的概括性抽象，又对实践具有指导作用。分析社会服务与管理的案例，必须掌握其基本理论，并在宏观理论背景下分析社会服务与管理发展的基本状况。

一、社会服务与管理的基本内涵

“社会服务”（Social Service）是在现代化进程中，政府为维护和保障全体公民，尤其是社会困难群体和特殊群体（如老年人、残疾人、儿童、失业者、贫穷者等）的生存权益和生活需求，向其提供必要的日常劳务帮助和基本服务支持的一种制度安排。社会服务按服务性质可分物质性服务和精神性服务；按服务的程度又分为基本性服务、发展性服务和享受性服务。社会服务运动始于1884年英国伦敦成立托因比服务所。1889年后赫尔大厦服务社在芝加哥西区成立。此后社会服务运动迅速传到西欧大部分国家以及东南亚、日本和中国。我国学界对社会服务的理论探讨始于改革开放的实践探索，发展于政府社会治理创新，经历了社会福利服务向社会保障服务的延伸、特殊群体直接需求服务向社会成员生活服务的扩展、社区服务向社会服务的提升。随着以人为本执政理念的确立，科学发展观的

深入人心，学术界对社会服务的认识不断拓展和深化，逐步将其聚焦为提升政府行政能力和衡量政府行政水平的重大关切，正在形成理论与实践相呼应、相统一的态势。

尽管宏观意义上的社会服务内容可以涵盖社会事业各领域，但在各国的具体实践中，关于社会服务的基本政策架构主要集中在对全体公民、尤其是社会困难群体和特殊群体的日常生活服务上，由此形成社会服务和专业服务的明晰区别。我国当前的社会服务内容主要包括两个方面：一是面向特定对象的社会福利服务、社会救助服务、救灾减灾服务、优抚安置服务等；二是面向全体公众的基层治理服务、社会组织服务、区划地名服务、婚姻殡葬服务、社会工作服务和社区服务等项内容。上述社会服务在预防、解决社会问题，处理社会矛盾，调整社会关系，改善社会生活方式，完善社会制度，减少社会发展的障碍因素等方面，具有重要作用。

从我国社会服务实践形态的历史演进看，我国的社会服务主要是针对社会成员所发生的特定困难而进行的体现公平与公正的帮助、扶助或支持等活动，其活动具有人格化、行动指向的特定性和具体性等特点。目前我国社会存在着相当数量的困难群体和特殊群体，这些群体仍是我国社会服务的主要对象。社会服务作为保障基本民生的一项制度性安排，作为社会政策的具体表达，应充分实施于各级政府的社会建设过程中。因此，政府部门必须强化社会服务理念，制定社会服务政策，发展社会服务事业，妥善解决好社会特殊群体和困难群体的生存与生活问题，保障、维护社会困难群体的基本权益，建立并逐步完善社会主义社会服务体系，切实满足公民的基本社会服务需求。

社会管理，属于公共管理的范畴，主要是指政府和社会组织等社会管理主体为促进社会良性运行与协调发展，通过行使公共职能，供给制度安排，对社会系统各组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、指导、规划、服务、协调、监督和控制的过程。社会管理的作用在于更好地优化社会资源配置，构建社会发展的良好秩序，确保社会良性运行。社会管理的主体以往是单一的政府，未来应该是政府与公民社

会，包括社区、社会组织和公民个体等多元主体的协同合作。管理的途径除了传统的行政手段，将越来越多地运用经济手段和各种社会化方式，形成多方合力。社会管理的重点不仅在于要建立职责清晰、管理高效的体制机制，更重要的是树立良好的社会秩序规范，如涉及经济领域的合法经营、诚实守信市场规范以及公民基本的文明道德规范等，从而在提高社会运行效率的同时，实现社会公平正义的基本价值追求。

就内涵而言，社会服务和社会管理是密不可分、相互促进的。从理念来看，两者都必须坚持以人为本，促进社会公平和正义，推动社会全面进步和可持续发展，实现人的全面发展；从内容上看，两者有相互包容的成分，建立健全社会管理的体制和机制本身就是社会服务的重要内容，而制定社会服务的规划也同样是社会管理的必要环节；从功能上看，两者是相互促进的，优质、高效的社会管理为社会服务创造有利的环境和条件，保证社会服务的顺利进行，而社会管理的理念和思路、体制和机制、方式和方法等都需要在社会服务的实践中不断调整、创新和完善。

在我国的政治语境中，中国特色社会主义的社会服务与管理是指在社会主义制度基础上，从保障社会公平正义出发，以政府为主导，立足国情，动员社会力量，整合社会资源，管理社会事务，发展社会组织，规范社会秩序，协调社会关系，完善社会功能，服务社会公众和优化社会生活，构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境，推动社会全面进步的过程和活动。

我国是中国共产党领导的社会主义国家，实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，这是社会主义社会服务与管理的基本前提和制度保证。在我国，社会服务与管理的主体是多元的，不仅政府机构，而且还包括各种社会组织乃至企业，他们在规范、协调、服务等社会管理活动中都可以发挥各自的不同作用。社会服务与管理的手段是多样化的，既包括政府利用行政手段、法律手段对社会生活的干预，也包括社会组织和社会成员利用社会团体行为准则和道德约束对社会生活的自我管理或自治自律，还包括企业利用市场机制提供公共服务以及自觉履行社会

责任。社会服务与管理的主要方式是进行社会性规制和提供公益性或互益性服务，具体包括规范行为、整合利益、服务社会。规范、协调、服务既是一种活动，又是一种过程。社会服务与管理的目的在于通过推动公民社会的发展，提升民生福祉，实现社会治理。具体说来就是为了满足社会成员需求，解决社会问题，保障社会公平，促进社会均衡发展，推动社会进步，促进社会和谐，为国家政治发展和经济增长提供稳定的社会秩序和基础。

二、社会服务与管理的基本目标与主要任务

从社会学的视角分析，社会服务与管理的基本目标在于：

一是公众的社会服务需求得到基本满足，弱势群体的基本权益得到基本保障。社会服务体系比较健全，可以有效覆盖并满足弱势群体的特定社会服务需求与普通公众的基本社会服务需求。二是利益分配合理，社会的公平和效率能得到合理兼顾，社会冲突与对抗能得到及时、有效的预防和消弭。三是社会整合机制健全，社会资源的整体效用得到充分发挥。经济、政治、文化的发展能够协调一致，各种不同社会制度下的文明成果能够相互借鉴。四是社会结构合理，社会关系融洽。社会的各个组成部分（子系统）之间的关系比较匀称、比较均衡、比较稳定，特别是人口结构、阶层结构、职业结构、地区结构、家庭结构比较合理，社会的各个子系统都能得到适当的生存和发展条件。五是人与自然和谐共生。将人、社会和自然视为相互作用的有机复合生态系统，关注生态伦理，关心、敬重自然界所有生命形态，在推动经济社会发展的同时，保护好自然界这一人类赖以生存和发展的物质基础，使社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，实现人与自然的和谐与共生。

而从政治学的视角分析，社会服务与管理的基本目标与基本任务是由不同时期的政治与行政生态环境所决定的。现阶段，我国社会服务与管理的基本目标是：促进社会发展，提升民生福祉，构建和谐社会。以此为出发点，我国社会服务与管理的主要任务有四项：

一是基本社会服务更加完备，政府的社会服务和管理水平有较大提高。就是要做到：政府的公共财政体制框架进一步完善，各级政府的事权和财权更加合理，城乡居民逐步享有均等化的基本社会服务，社会救助、社会福利、社区服务等项社会服务的质量显著提高，符合社会主义市场经济体制要求的政府职能转变有较大进展，政府的社会管理和社会服务水平更适应广大人民群众日益增长的物质文化需要。

二是覆盖城乡居民的社会服务体系基本建立，城乡、区域社会服务与管理发展差距扩大的趋势逐步扭转，合理有序的社会服务与管理格局基本形成，人民的幸福指数逐步提升。

三是全社会的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高，良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成。就是要做到：社会主义核心价值观深入人心，爱国、敬业、诚信、友善的道德规范取得广泛共识，人民群众的生理健康和心理健康水平明显提高，人人为我、我为人人的社会风气蔚然成风。

四是全社会活力显著增强，社会管理体系更加完善，社会秩序良好。就是要做到：全社会更加团结和睦，公平竞争机制更加完善，全社会的创造能量充分释放，创新成果不断涌现，社会生产力得到不断解放和发展。在整合社会管理资源的基础上，形成政府与市场分工明确、上级政府与基层政府分工合理、各类社会组织服务与管理功能完善的互补型网状结构，更好地适应社会结构转型的需要，不断增强人民群众的幸福感和安全感。

三、社会服务与管理的基本原则

社会服务与管理，必须坚持五项基本原则：

一是坚持科学发展。发展是我们党执政兴国的第一要务。只有经济社会发展了，社会财富增加了，才能形成构建社会主义和谐社会的雄厚物质基础，才能为社会服务与管理提供基本的条件。坚持科学发展，就是要求在社会服务与管理中必须坚持统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放，加快转变发

展观念、创新发展模式、提高发展质量，推进节约发展、清洁发展、安全发展，真正实现经济社会协调发展以及人与自然和谐相处。

二是坚持以人为本。这是社会服务与管理的根本出发点和落脚点。以人为本既是对人在社会服务与管理中的主体作用与目的地位的肯定，又是一种价值取向，强调在社会服务与管理中必须尊重人、理解人、关心人、解放人、依靠人和为了人。在社会服务与管理中坚持以人为本，就必须从促进人的全面发展出发，实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益，努力提升全社会的民生福利水平，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果惠及全体人民。

三是坚持公平正义。公平指的是一种合理的社会状态，它包括社会成员之间的权利公平、机会公平、过程公平和结果公平。正义是对于社会终极价值的追求，是对于社会成员的基本道德约束。公平正义既是古往今来人们衡量理想社会的标准之一，是人类社会发展进步的重要价值取向；也是协调社会各个阶层相互关系的基本准则，是社会具有凝聚力、向心力和感召力的重要源泉。在社会服务与管理过程中，只有遵循公平正义的原则，才能取得社会各个阶层的共识和认同，才能获得最广泛的社会支持；只有遵循公平正义的原则，才能有效调节各种利益关系和处理各种社会矛盾，使绝大多数社会成员受益；只有遵循公平正义的原则，才能有效地整合社会各种资源和力量，实现全社会的团结与合作。在社会服务与管理中，必须逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系，从法律上、制度上、政策上努力营造公平的社会环境，从收入分配、利益调节、社会保障、公民权利保障、政府施政、执法司法等方面采取落实公平的切实措施，推动社会向着公平正义的方向发展。

四是坚持民主法治。这是实现社会公平正义的客观要求，也是促进社会和谐的重要保障。必须加强社会主义民主政治建设，了解、理解并尊重人民群众民主参与社会事务的愿望与诉求，大力发展社会组织和基层自治