

B

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 (2014~2015)

主编/殷星辰

副主编/袁振龙 姚兵 马晓燕

ANNUAL REPORT OF SOCIAL GOVERNANCE
DEVELOPMENT IN BEIJING (2014-2015)



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

2015
版

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 (2014~2015)

ANNUAL REPORT OF SOCIAL GOVERNANCE DEVELOPMENT
IN BEIJING (2014-2015)

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)

图书在版编目(CIP)数据

北京社会治理发展报告. 2014 ~ 2015 / 殷星辰主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 6

(北京蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7379 - 6

I. ①北… II. ①殷… III. ①社会管理 - 研究报告 - 北京市 - 2014 ~ 2015 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 076153 号

北京蓝皮书

北京社会治理发展报告 (2014 ~ 2015)

主 编 / 殷星辰

副 主 编 / 袁振龙 姚 兵 马晓燕

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周映希

责任编辑 / 周映希

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.5 字 数: 328 千字


版 次 / 2015 年 6 月第 1 版 2015 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7379 - 6

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2014 - 359

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

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（2014～2015）》

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治安综合治理研究所所长、研究员，研究方向：社会治理、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《城市反恐怖研究（三卷本）》《城市反恐怖行动概论》《天网：北京奥运社会面安保遗产研究》等多部著作，发表学术论文和研究报告 60 余篇。其研究工作多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

袁振龙 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副所长、研究员，社会学博士，研究方向：社会安全、社会治理、社会治安、应急管理。主持完成“北京城乡接合部社区安全问题研究”“北京城乡接合部网络化治理研究”“首都社会管理法治化研究”等课题 40 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 80 余篇，其中在核心期刊发表论文近 30 篇。其研究工作多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

姚兵 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副所长、副研究员，法学博士，研究方向：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，其中 3 篇被人大《复印报刊资料》全文转载，1 篇获第三届中国法学会“马克昌杯”优秀刑法论文一等奖，1 篇获

全国第六届治安学学术研讨会论文评选一等奖。其研究工作多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

马晓燕 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副研究员，社会学博士，研究方向：城市社会学、社区治理、人口管理。主持完成“世界城市建设中的北京市外国人口管理研究”“北京市城乡接合部基层社会管理研究”“城市基层社会治理的可行性路径研究”等多项课题，出版《移民适应的行为策略研究》专著 1 部，合著、参编著作 6 部；发表学术论文 20 余篇。其研究工作多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

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治安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从业人员撰写的关于北京社会治理发展的研究成果。

本书共分为总报告、社会组织治理篇、社会矛盾治理篇、基层社会治理篇、人口问题治理篇、网络社会治理篇、违法犯罪治理篇，运用定性分析和定量分析的方法，对2014年北京社会治理各领域的发展状况进行了全面阐述，并对存在的问题、成因及发展的趋势进行了深入分析。

2014年，党的十八届四中全会从全面推进依法治国的目标高度强调要推进多层次多领域依法治理。同时，党和政府的领导人第一次从国家治理体系和治理能力现代化的角度提出了首都治理的问题，对未来北京社会建设和社会治理长远发展的战略性、全局性问题提出了新的要求。为把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都，北京市积极推进社会治理的现代化。把调整和优化人口结构作为北京市破解人口难题、寻求有效人口治理方略的根本途径。在社会治安方面，立体化社会治安防控体系建设成效初显，社会治安形势持续好转，违法犯罪数量降至2004年以来最低，比近十年峰值下降四成。在网络治理方面，通过专项行动治理常态化、部门联动治理法治化、行业自律治理协作化、社会自护治理机制化，互联网络秩序显著好转。在社会组织管理体制改革方面推出了一系列工作举措，政策法规研究和创制取得一批成果，全市社会组织规模数量持续增长，发展质量不断改善。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等。


总体来说，北京社会治理工作取得了明显的进展，创造了许多好的经



验，取得了较好的社会效果。但不可否认，北京社会治理工作仍需要从理念、观念、体制、机制、格局等方面加大创新改革的力度和深度，社会期待的不断提升与社会公众参与不足之间的矛盾需要更具可操作性的措施和方案去破解，基层社会治理面临的诸多困难和问题需要我们拿出更大的勇气和智慧去调整基层治理的权力格局，如此等等。解决这些问题和困难，就需要进一步落实党的十八届三中全会、四中全会精神，“以民之所望为施政所向”为施政理念，加速推进社会领域制度创新，加快形成科学有效的社会治理体制机制，尽快把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都。

关键词：北京 社会治理 人口问题 网络社会 社会矛盾 社会组织
基层社会

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）之品牌由社会科学文献出版社最早使用并持续至今，现已被中国图书市场所熟知。“皮书系列”的 LOGO () 与“经济蓝皮书”“社会蓝皮书”均已在中华人民共和国国家工商行政管理总局商标局登记注册。“皮书系列”图书的注册商标专用权及封面设计、版式设计的著作权均为社会科学文献出版社所有。未经社会科学文献出版社书面授权许可，任何使用与“皮书系列”图书注册商标、封面设计、版式设计相同或者近似的文字、图形或其组合的行为均系侵权行为。

经作者授权，本书的专有出版权及信息网络传播权为社会科学文献出版社享有。未经社会科学文献出版社书面授权许可，任何就本书内容的复制、发行或以数字形式进行网络传播的行为均系侵权行为。

社会科学文献出版社将通过法律途径追究上述侵权行为的法律责任，维护自身合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的侵权行为进行举报。电话：010-59367121，电子邮箱：fawubu@ssap.cn。

社会科学文献出版社

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 2014 年北京市社会治理的总体发展及

- 问题分析 马晓燕 殷星辰 袁振龙 姚 兵 / 001
- 一 2014 年北京社会治理发展现状 / 003
- 二 北京市社会治理存在的问题 / 010
- 三 进一步提升北京市社会治理水平的思路与对策 / 012

Ⅱ II 社会组织治理篇

- Ⅱ.2 2014 年北京市社会组织发展的概况与进展 任国锋 / 015
- Ⅱ.3 北京社会组织参与社会治理的特点、问题及
对策思考 袁振龙 / 030
- Ⅱ.4 北京市政府购买社会组织服务的现状、问题及
对策思考 宗 君 / 042
- Ⅱ.5 枢纽型社会组织的实践探索、问题及对策思考
——以中关村社会组织联合会为例 吴 军 喻珍珍 / 054
- Ⅱ.6 运用法治思维强化“两新组织”管理的新探索
——以商管协会为对象 赵淑侠 / 065



- B.7 对一个流动人口自治组织成长的学术观察
——以天坛街道“纳百川”亲情会为研究对象 …… 殷星辰 / 077

B III 社会矛盾治理篇

- B.8 北京市行政争议化解机制研究
——以信访为分析视角 …… 刘二伟 许 娟 / 087
- B.9 北京市商事争议仲裁创新机制研究
…………… 杨锦炎 张皓亮 王瑞华 / 099
- B.10 立案阶段委托调解制度存在的问题及解决对策
——以北京法院立案阶段委托调解实践为
分析样本 …… 翟晶敏 杨 艳 / 115
- B.11 进京上访问题对策研究 …… 李会彬 / 133

B IV 基层社会治理篇

- B.12 从社会治理视角浅析鲁谷社区体制改革现状 …… 贾建斌 / 145
- B.13 公众参与城市治理与公众参与城管执法的矛盾和
对策研究 …… 杨 希 / 155
- B.14 首都社会治理公众参与研究
——以平安志愿服务为视角 …… 陈 冲 戎 鑫 / 165

B V 人口问题治理篇

- B.15 北京市流动儿童义务教育的发展与现状 …… 王黎芳 / 177
- B.16 外来务工人员在京需求与融入分析 …… 韩秀记 / 188

Ⅱ VI 网络社会治理篇

- Ⅱ. 17 2014 年首都网络犯罪治理新进展
..... 王 洁 丁 琪 段 伟 / 204
- Ⅱ. 18 全球社交媒体中北京传播主体现状与对策：
基于 Twitter 的样本分析 徐 翔 / 218
- Ⅱ. 19 公民个人信息泄露的法律保护
——以北京市为例 张 苏 / 233
- Ⅱ. 20 北京高校学生的造谣意愿与谣传感知 熊 炎 / 244

Ⅱ VII 违法犯罪治理篇

- Ⅱ. 21 北京青少年违法犯罪人员的管理研究 吴照美 王剑波 / 261
- Ⅱ. 22 北京市青少年团伙犯罪危险因子研究 姚 兵 / 271
- Ⅱ. 23 未成年人涉性犯罪实证研究
——以海淀区人民检察院 31 件案件为分析样本
..... 杨新娥 刘 莎 吴乐乐 / 282
- Ⅱ. 24 北京市特殊人群毒品犯罪的预防与治理 包 涵 / 294
- Ⅱ. 25 治理组织残疾人乞讨行为的法律适用研究
——从近年来北京市审理的组织残疾人乞讨案说起
..... 左袖阳 / 306
- Abstract / 315
- Contents / 317

B. 1

2014年北京市社会治理的 总体发展及问题分析

马晓燕 殷星辰 袁振龙 姚兵*

摘 要： 从国家治理体系和治理能力现代化的角度审视首都治理，需要以更为明确的目标定位和开阔的视野，在京津冀协同发展的背景下，调整首都非核心功能，优化北京人口结构，通过进一步强化对社会组织的培育发展，推进基层参与式民主协商，全面推动社会主体承担公共服务，解决公共问题。在这一过程中，针对北京社会治理存在的问题，需要通过法制的

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



健全和治理能力的培育，使社会主体能够依法参与对社会公共事务的治理。

关键词： 社会治理 北京 依法治理 首都功能定位

2013年，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”。^①全会系统论述了创新社会治理体制的重要内容，即“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求”^②。2014年，党的十八届四中全会从全面推进依法治国的目标高度再一次强调指出：“推进多层次多领域依法治理，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。”^③党中央的两次会议决定明确了具有中国特色的社会治理的基本内涵，即：社会治理是指在执政党领导下，由政府组织主导，吸纳社会组织等多方面社会主体，依法参与对社会公共事务的安排与解决。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，《人民日报》2014年10月23日。

一 2014年北京社会治理发展现状

（一）建设和管理好首都成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容

2014年2月26日，习近平总书记视察北京工作时指出，建设和管理好首都国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，要把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都。习总书记的讲话是党和政府的领导人第一次从国家治理体系和治理能力现代化的角度提出了首都治理的问题，对未来北京社会建设和社会治理长远发展的战略性、全局性问题提出了新的要求。

1. 以首都战略定位明确北京市社会治理的目标

北京是国家的首都，是全国的政治中心、文化中心、国际交往中心和科技创新中心。作为国家的政治中心，北京市必须强化政治坚定性和敏感性，在维护首都和谐稳定中树立起更高的标准，担负起更重的责任；作为文化中心，北京市要在提升软实力上有所突破，既要保护和传承独具特色的优秀历史文化，又要不断提升现代社会文明程度；作为国际交往的中心，北京市要以国际一流的标准规划、建设和治理好城市，体现开放包容的城市气质，彰显现代化建设的城市风采；作为科技创新的中心，北京市要营造敢于探索、勇于创新的良好环境，更好地体现首都发展水平，发挥好引领和示范作用。首都的治理是国家治理的重要组成部分，实现新时期首都城市的战略定位，就要以人文北京、科技北京、绿色北京为目标，运用法律、行政、经济等多种手段，完善政策环境，培育社会力量，形成政府、市场、社会等多方合作的治理机制，营造一流的居住环境、交通环境、治安环境、生态环境，使城市中居住的各类人群充分感受到工作与生活的便利，生活质量的提高，把北京建设成为国际一流的和谐宜居之都。

2. 以调整非首都核心功能、优化北京人口结构为重点治理首都“特大城市病”

北京人口无序过快的增长造成资源环境压力大，城市运行成本高，公共



服务和社会治理任务重，经济社会各要素之间的配置失去均衡，相应的产生了交通拥堵、空气污染、违法建设、非法经营等“城市病”的各种症状。“城市病”的原因从表面上看是人口过多带来的，但其深层次的原因是城市功能定位和布局不合理导致的人口结构失衡造成的。2014年，北京市常住人口总量达到2114.8万人，其中，流动人口数量为802万人^①。由于首都城市核心区优越的资源要素禀赋结构，吸纳了规模巨大的就业人口，北京市功能核心区人口分布密度达23751人/平方公里，是全国人口密度最高的地区之一。以西城区金融街为例，在不到2平方公里的面积上，聚集了将近17万就业人口。北京人口结构上的流动人口规模膨胀、人口空间分布不均衡是人口结构不合理的主要表现，也是北京市交通拥堵、社会资源和公共服务短缺等“城市病”的重要影响因素。要均衡人口发展，优化北京市人口结构，需要通过“瘦身”手段，从疏解首都非核心功能入手，调整优化产业布局，提高科技创新对GDP的贡献率，实施科技创新驱动北京大发展战略，最终实现治理首都“特大城市病”的目标。

3. 把京津冀协同发展作为治理首都“城市病”的根本出路

人口是制约发展进程的关键因素。在快速的城市化进程中，任何一个城市都不可能脱离所在国家及所处区域的整体经济、社会、人口发展状况来讨论自身的发展问题。北京要疏解首都非核心功能、优化人口结构、治理“城市病”等难题，必须在国际化的视野下，立足于全国整体发展，以京津冀区域协同发展为突破口，积极探索制定京津冀区域整体的发展战略，才有可能成为切实有效的路径。

京津冀地区空间范围包括北京、天津两个直辖市和河北省的11个地级市，土地面积22万平方公里，占全国国土面积的2.3%。从人口发展状况来看，京津冀地区人口发展呈现如下特征：一是区域人口数量大，增速快。2013年底，京津冀地区常住人口总量为10919.6万人，占全国人口总量的8.1%。二是人口分布密度高，北京最集中。至2013年底，全国人口平均分

^① 数据来自北京市流动人口服务管理信息系统。



布密度为 142 人/平方公里。京津冀地区人口密度高达 496 人/平方公里，近 4 倍于全国平均人口密度。北京人口分布密度高达 1321 人/平方公里^①。三是区域流动人口数量多，北京“虹吸性”最强。京津冀地区是全国流动人口的主要流向地之一，三地中更以北京市和天津市为流动人口的集中流向地。在国家未来 20~30 年内还将经历快速的人口城市化和流动人口大幅度提升的前提下，京津冀地区还将面临人口总量持续递增、区域外劳动力持续大批涌入以及区域内大量剩余劳动力需要转移的三重压力。作为中国北方经济的核心区域，在继长江三角洲和珠江三角洲区域协调发展的成功实践之后，如何通过区域内部人口与资源的优势互补，分工合作，对区域人口与社会经济、资源环境协调发展做出战略部署和制度安排，对京津冀地区可持续发展和实现首都社会善治具有重大、全局的意义。目前，中央与国家政府层面已经形成共识，通过加速京津冀优势互补，促进环渤海经济区发展，以北方腹地的整体发展带动北京“大城市病”的根本性治理。

（二）增大政府向社会力量购买服务的力度，推动社会组织承担更多公共服务

社会组织作为与政府、市场并列的第三域的重要组成部分，是社会主体中最基本、最广泛、最活跃的一支社会力量，是参与社会治理的重要主体。至 2014 年 9 月底，北京市累计登记社会组织 9091 个，其中，2014 年区县两级累计登记新增社会组织 483 个。同时，备案的社区社会组织达 18195 个^②。

2014 年 6 月，北京市政府发布《北京市人民政府办公厅关于政府向社会力量购买服务的实施意见》（以下简称《意见》），《意见》明确指出：“政府购买服务是促进社会力量发展的重要举措。”并对北京市市政府购买服务的主体、内容、方式、资金管理进行了整体设计。政府购买服务，是通过发挥市场机制作用，把政府直接向社会公众提供的公共服务等事项，按照一定的方式和程序，

① 中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴（2013）》，中国统计出版社，2013，第 23 页。

② 数据来自北京市社会团体管理办公室。