

“十二五”国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书

四川省社会管理 创新发展报告

主 编 姜晓萍
副主编 李强彬



中国人民大学出版社

“十二五”国家重点图书出版规划项目
社会管理研究丛书

四川省社会管理 创新发展报告

主 编 姜晓萍
副主编 李强彬

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

四川省社会管理创新发展报告/姜晓萍主编. —北京:中国人民大学出版社, 2013. 12

(社会管理研究丛书)

ISBN 978-7-300-17960-5

I. ①四… II. ①姜… III. ①社会管理-创新管理-研究报告-四川省
IV. ①D677. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 279129 号

“十二五”国家重点图书出版规划项目

社会管理研究丛书

四川省社会管理创新发展报告

主 编 姜晓萍

副主编 李强彬

Sichuansheng Shehui Guanli Chuangxin Fazhan Baogao

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2013 年 12 月第 1 版
印 张	22 插页 1	印 次	2013 年 12 月第 1 次印刷
字 数	307 000	定 价	65.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

本书由四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与
社会风险控制研究中心2012年度项目
(SR12A01) 资助出版

前言



改革开放 30 多年来，中国的政治、经济、文化、社会和生态文明建设，围绕经济建设这一中心和社会主义市场经济体制的建立这一主线，取得了举世瞩目的成就。但是，经济发展也伴随着新的社会矛盾与冲突。当前，我国正处于经济与社会双重转型的关键时期，面临着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的巨大挑战。在这一背景下，如何加强与改进社会管理成为党和政府的工作重点之一。2002 年，党的十六大报告首次明确提出要完善政府“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”的职能。2004 年 9 月，党的十六届四中全会提出要“深入研究社会管理规律”，要建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。2012 年，党的十八大报告进一步提出要加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”五位一体的社会管理体制，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。至此，有关社会管理的系统化论述形成，社会管理创新与发展成为各级党和政府在新时期进一步推动经济社会和谐稳定、可持续发展的重要途径。

作为西部大省，四川省辖区面积 48.6 万平方公里，常住人口



8 076.2万人，是全国第二大藏区和“5·12”汶川特大地震的重灾区。统计数据显示，四川省人均地区生产总值相当于全国平均水平的76.9%，人均地方公共财政收入相当于全国地方平均水平的64.8%，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别相当于全国平均水平的82.7%和88.4%。可见，人口多、底子薄、不均衡、欠发达是四川基本的省情。在经济社会发展任务重、社会管理难度大的形势下，着力构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理新格局，对于进一步推进四川经济社会的和谐发展具有十分重要的意义。

近年来，四川省紧紧抓住西部大开发的战略机遇，在“成渝统筹城乡综合配套改革试验区”建设中努力为加快建设西部经济高地营造和谐稳定的社会环境和发展环境，取得了一系列社会管理成果：社会矛盾化解机制初步建立、公共安全体系逐步完善、流动人口和特殊人群服务管理体系基本建立、非公有制经济组织和社会组织服务管理不断加强、信息网络建设力度进一步加大、城乡基层社会管理不断夯实、以改善民生为重点的社会建设全面加强，在加强和改进社会管理的实践中积累了经验、形成了特色。然而，四川省经济社会发展不平衡、不协调、不可持续的问题仍比较突出，一些经济发展问题逐步演化为社会问题，给社会管理提出了新的挑战，要求我们必须把创新和发展社会管理的体制、机制、程序和方法置于更加突出的位置，不断提升社会管理的科学性和有效性。

基于此，四川省哲学社会科学重点研究基地社会发展与社会风险控制研究中心整合相关研究力量，就四川省社会管理创新与发展进行专题研究，形成了《四川省社会管理创新发展报告》。该报告主要围绕四川省社会发展与社会管理创新进程中的核心问题和关键环节，对四川省社会管理新格局的构建、四川省基本公共服务均等化、四川省城乡社区治理体制、四川省农地流转风险中的农民权益保障、四川省流动人口及特殊人群服务管理、四川省加强和完善信息网络建设管理、四川省社会稳定风险评估机制、四川省培育和发展社会组织、四川省城乡公共服务均

等化过程中的公共投资布局优化、四川省社会管理创新的绩效评估、四川省社会管理创新案例与分析等专题进行研究，旨在解析四川省社会发展与社会管理创新的现状与问题，为四川省进一步推进社会管理体制创新，实现民生优先、共同富裕战略，构建和谐四川提出有价值的对策建议。

该报告的撰写和出版得到了四川省社科联和四川大学社科处的大力支持，在此深表谢意。由于水平有限，报告中难免存在不足之处，疏漏在所难免，恳请各位专家学者、实务工作者和读者批评指正。

编 者

2013 年 9 月

目 录



四川省社会管理新格局的构建	李强彬	(1)
四川省基本公共服务均等化研究	课题组	(21)
四川省完善城乡社区治理体制研究	史云贵	(48)
四川省农地流转风险中的农民权益保障	衡 霞	(70)
四川省完善流动人口、特殊人群服务管理研究	郑 妮	(92)
四川省加强和完善信息网络建设管理研究	李桂华 郑颖倩	朱一凡 (123)
四川省社会稳定风险评估机制研究	郑 妮	(144)
四川省培育和发展社会组织研究报告	郭金云	付亚萍 (162)
四川省城乡公共服务均等化过程中的公共投资布局优化研究	沙治慧	(203)
四川省社会管理创新的绩效评估	范逢春	(242)
四川省社会管理创新案例与分析	田 昭	(281)

四川省社会管理新格局的构建

李强彬*

改革开放以来，围绕经济建设这一中心和社会主义市场经济体制的建立这一主线，党和政府制定了一系列公共政策，实施了卓有成效的公共管理，使中国的经济和社会发生了翻天覆地的变化。随着改革的深入，发展中的社会问题和矛盾逐渐显现，应对的难度也越来越大。2006年，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》作出了这样的判断：“特别要看到，我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。这种空前的社会变革，给我国发展进步带来巨大活力，也必然带来这样那样的矛盾和问题。”为此，党和政府提出了“更加注重社会公平”，使全体人民共享改革发展成果的战略思路，提出了加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新的时代任务，以确保社会的持续稳定与和谐发展。

* 李强彬，四川大学公共管理学院讲师、管理学博士。



作为西部大省，四川省辖区面积 48.6 万平方公里，常住人口 8 076.2 万人，是全国第二大藏区和“5·12”汶川特大地震的重灾区。^① 统计数据显示，四川省人均地区生产总值相当于全国平均水平的 76.9%，人均地方公共财政收入相当于全国地方平均水平的 64.8%，城镇居民人均可支配收入和农民人均纯收入分别相当于全国的 82.7% 和 88.4%。^② 可见，人口多、底子薄、不均衡、欠发达是四川基本的省情。在经济社会发展任务重、社会管理难度大的形势下，着力构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理新格局，对于进一步推进四川经济社会的和谐发展具有十分重要的意义。

一、新时期我国社会管理新格局的提出

社会管理区别于政治管理和经济管理，是针对社会性公共事务所进行的管理，主要涉及公众社会权利，尤其是教育、医疗、卫生、就业、维稳、公众舆论等方面的权利。2002 年，党的十六大报告首次提出要完善政府经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能，将社会管理列为政府的四大职能之一。2004 年 9 月，党的十六届四中全会提出要“深入研究社会管理规律”，要建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。2012 年，党的十八大报告进一步提出要加快形成“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“源头治理、动态管理、应急处置”相结合的社会管理机制。至此，关于社会管理的系统化论述形成。社会管理议题在我国的凸显至少有以下五个方面的背景：

第一，经济与社会发展不协调，社会建设成为全面发展的短板。近 30 年来，随着市场经济观念的深入和社会主义市场经济体制的建立健

^① 四川概况，见四川省人民政府网站，2013-03-27。

^② 2013 年 1 月 25 日，魏宏代省长在四川省第十二届人民代表大会第一次会议上的政府工作报告。

全，经济活动中市场机制基础性地位的确立极大地推动了我国经济的快速发展。2010年，我国GDP总量超过日本，成为世界第二大经济体。与此相对的是，在以经济建设为中心的管理和政策设计中，社会建设的管理和政策设计相对滞后。长期以来，党和政府的职能重心集中于把经济发展的“蛋糕”做大，而对发展成本如何分担和发展成果如何分享的问题关注不够，后者正是社会建设和社会管理的重中之重。这就导致经济的发展很可能是重量不重质，以资源的高消耗和生态的失衡为代价。因此，单纯的GDP增长并不同于社会的进步。经济建设须与社会建设同步，当经济发展到一定程度时，必须处理好经济发展的质与量、经济发展与社会代价之间的关系，进而处理好经济发展与社会全面发展之间的关系；需要将社会建设和社会管理置于更加重要的位置。

第二，社会公正感问题显性化发展，社会管理的压力日益增大。一般来说，社会公正问题主要源于社会资源稀缺性和社会活动主体自利性之间的矛盾和紧张。如果社会资源不存在匮乏，或者人们具有高度的道德觉悟，可以做到毫不利己专门利人，那就不存在社会公正问题。但事实并非如此。资源往往有限且具有竞争关系的个人和群体又都想获得较大的份额，使得社会公正问题必然与社会的发展相依相伴。社会公正难以直接地予以度量，但作为一种心理感受，社会公正感是容易体察到的：得其应得即为公正，反之则为不公正。对同一种制度安排或资源分配方式，有人认为公正，有人认为不公正；前者会支持既定的政治体系和政策输出，后者则会反对既定的政治体系和政策输出。因此，当社会公正感从一种主观感受转化为现实的社会和政治行动时，其强弱高低就会对既有的制度安排起到维持或阻滞的作用。在我国社会转型与发展的进程中，社会公正感偏低已成为影响和制约我国经济社会可持续发展的重要因素。近年来，我国城市拆迁、农地征用、企业改制、事业单位改革、户籍制度改革、收入分配制度改革、公共服务均等化中反映出来的问题表明，党和政府需要以促进社会公正、提升社会公正感为目标，着力加强和创新社会管理，有效应对改革和发展中的种种难题。



第三，社会价值观多元化发展，公众的参与意识日益增强。随着我国多元化社会价值观和分散化利益主体的迅速发展，公众的权利意识、权益意识和自主意识不断增强，对参与与其生活密切相关的公共事务的机会及相关制度的要求越来越高。在实践中，公众参与主要是指不具有公职身份的普通公民影响政治和政策过程的行为，是“平民试图影响政府决策的活动”^①。在实行多党政治、选举竞争的政治体系中，公众主要通过投票选举政治领导人或者说通过决定政治领导人的去留来间接地控制公共政策的走向。然而，选票并不能承载选民实际的、多元化的政策诉求，公众参与越来越需要指向公众对决策者和决策过程的直接影响。因此，如何使公众参与的制度和机制满足民主治理的要求，有效、有序地实现公众对事关自身权益的公共事务的参与，是现代社会治理的内在要求。当公众参与的有效性（公民期望和要求实现的程度）与公众的期望和要求之间产生较大的差距、公众参与的制度供给与公众的参与需求之间存在严重失衡时，就会产生社会受挫感，潜在的政治抗议和政治冷漠就会给社会带来不稳定甚至引发社会动荡。因此，加强和创新公众参与的制度和机制，把公众的社会性力量导入党和政府的管理活动是社会发展的迫切要求，“在这样一个时代里，如果没有公众的积极参与，政府很难使其行动合法化”^②。

第四，社会问题复杂化发展，公共事务管理中的社会协同力量日益重要。随着社会的发展，越来越多的社会问题呈现出结构不良性，即多数社会问题都会涉及可见和隐蔽的诸多利害相关者，而他们通常具有不同的价值观和效用标准，因而很难假设一个或几个相关者有着始终如一的价值选择和偏好，利益冲突可能持续存在甚至激化以致引起社会动荡。在这样的背景下，政府的角色必须得到恰当的定位，不能以全能型的角色和单向型的管理思维来处理社会问题，而要以协同合作的网络化

① [美] 塞缪尔·亨廷顿等：《难以抉择——发展中国家的政治参与》，5页，北京，华夏出版社，1989。

② [美] B·盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，41页，北京，中国人民大学出版社，2001。

思维来应对复杂的社会问题。在网络化管理思维中，政府不仅需要公众参与的力量，还应广泛借助社会组织、新兴媒体的力量。为此，政府需要根据各方力量的优势、劣势来合理确定政府权力的边界，避免缺位、越位、失位的现象。社会的协同力量不仅在社会偏好的发现、社会问题的识别方面具有重要价值，而且在最大化治理共同体、减少和克服管理中的障碍、增强管理的可接受性以及避免管理过程中的抗议和梗阻方面具有诸多优势。譬如，政府和市场组织之外的社会组织，在专业人才、专门信息和管理机制方面具有诸多优势，在科教文卫、社会救助、扶贫开发、环境保护、法律援助等社会管理活动中可以充分发挥其自身的力量。

第五，权—责—利关系明确化发展，法治社会建设亟待加快。利益分歧和利益冲突已成为现代社会治理中的常态，毕竟，“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关”^①。因此，在公共事务管理活动，围绕“利”，必须明确“权”和“责”，进而必须加快法治社会建设，以有效协调各种利益关系、权力责任关系、权利义务关系。法治社会不仅要求在全社会树立遵法、守法的观念，更需要公民依法维护自身的权益，政府依法管理、依法行政。当公民的权益受到侵害时，法律必须予以保障和救济；当权力被滥用时，政府官员或政府机构的行为必须受到法律的监督和制裁。建设社会主义法治国家，最终的目标就是要将国家治理和社会生活纳入法治化的轨道，保障公民的合法权益，使社会矛盾的化解制度化、规范化、程序化。长期以来，中国的社会习惯于重权力观念、淡法治观念，重人情关系、薄法律关系，致使社会问题的解决、社会秩序的维护、社会公平正义的实现难以法治化。随着经济社会的发展和利益关系的复杂化，以法治的观念、思维、程序和方法来规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险，必然是实现社会稳定和确保社会协调、可持续发展的基本保障。

^① 《马克思恩格斯全集》，中文1版，第1卷，82页，北京，人民出版社，1956。



目前，尽管社会管理已经成为政府活动和学术研究中的一个焦点，但人们对“社会管理”确切的含义和范围，并没有一致、清晰的认识。相关的讲话、报告和研究大体认为，社会管理是民生和社会稳定导向的。围绕民生发展和社会稳定的主题，党委、政府、社会、公众都是社会管理活动中的主体，但其角色和职责各不相同，法治则是实施社会管理必须坚持的基本原则和方法。

党委领导是加强和创新社会管理的政治保障。现代国家的治理离不开政党的力量，作为执政党，中国共产党的坚强领导是加强和创新社会管理最核心的政治力量。在新时期新阶段，各级党委必须从巩固党的执政合法性的高度与时俱进地将党的执政方式和领导方式贯穿到社会管理工作当中。必须清醒地认识到：“党的先进性和党的执政地位都不是一劳永逸、一成不变的，过去先进不等于现在先进，现在先进不等于永远先进；过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有。”^①在加强和创新社会管理的过程中，各级党委需要高度重视，在思想观念、方针政策和组织规划等方面为社会管理的加强和创新提供强有力的政治资源，切实将加强和创新社会管理作为党在新形势下的重要工作。

政府负责是加强和创新社会管理的管理保障。政府负责是党委领导的具体执行，是对党的主张的具体贯彻。首先，政府必须将社会管理作为政府的重要职能，在职能履行、资源投入、人员组织、政策法规等方面切实为加强和创新社会管理提供管理保障。其次，政府负责意味着各级政府是社会管理问责的对象，为此需要建立健全社会管理考核机制，需要创新政府实施社会管理的方式方法。

社会协同是加强和创新社会管理的社会力量保障。从市场的失灵到政府的失灵，社会的力量越来越受到人们的重视，社会协同就是社会性力量在加强和创新社会管理的过程中与党委、政府的力量有机结合，以有效化解社会矛盾和提供社会服务。在这个过程中，各类社会组织、志

^① 胡锦涛：《在纪念党的十一届三中全会召开30周年大会上的讲话》，见新华网，2008-12-18。

愿组织和城乡基层社区的社会管理功能尤为重要，通过其专业优势，社会力量可以在政府管不了、不好管、管不好的领域弥补政府社会管理职能履行的不足，发挥拾遗补缺的协同功能。

公众参与是加强和创新社会管理的民意保障。相较于专家和政府官员，公众通常被认为缺乏时间、精力和专门的训练来参与公共事务的管理。实际上，公众并不总是无知、冷漠、不关心公共事务的，如有适当的机会和制度安排，公众是能够有效参与公共事务管理的。随着经济社会发展水平的提高，公众的参与意识日渐增强，在事关公众切身利益的公共事务中，如果缺乏公众的积极参与，政府的管理活动就很难说具备了充分的民意基础。因此，在社会管理职能的履行中，政府需要为公众参与创造积极条件，充分保障公众的知情权、表达权和参与权。

法治是加强和创新社会管理的规范化保障。作为现代社会治理的基本方式，法治是协调社会关系、化解社会矛盾、规范社会秩序的稳定的治理制度。在加强和创新社会管理的过程中，需要将社会管理的活动纳入到法治化的轨道上来，以法律规范政府、市场、社会和公众的力量，防止公共权力对公民权利侵犯，严格依法行政、依法管理，确保各方力量在法治的框架下推动社会管理持续发展，实现良政善治的目标。

二、四川省构建社会管理新格局的主要实践与经验

围绕构建和加强社会管理新格局、创新社会管理的具体省情，在正确处理改革、发展、稳定关系的大背景下，四川省以解决影响社会和谐稳定的突出问题为突破口，在建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理新格局中，采取了卓有成效的措施，在实践中形成了具有自身特色的构建社会管理新格局的有益经验。



（一）充分发挥党委的政治保障功能，系统谋划加强和创新社会管理

四川省委、省政府高度重视加强和创新社会管理，把社会管理纳入经济社会发展的总体规划并制定专项规划。在加强和创新社会管理中，首先转变社会管理理念，要求必须坚持“以人为本、服务为先”的基本原则。《四川省“十二五”社会管理创新发展规划》要求：

第一，把人民群众满意与否作为加强和创新社会管理的出发点和落脚点，着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，寓管理于服务，从防范控制型管理转向人性化服务型管理，在服务中体现管理，通过最好的服务达到最好的管理。

第二，社会管理重心下移，以城乡社区管理促进社会管理。社会管理的最终目的是满足人的愿望和要求，只有在与人民群众面对面的接触中，才能把握他们真正的需求，提供更好的服务，追求更好的管理。《中共四川省委、四川省人民政府关于贯彻落实〈中共中央、国务院关于加强和创新社会管理的意见〉的实施意见》提出要加快将社会管理的重心下移，把更多的资源集中到社区，强化城乡社区自治功能，加快建立健全以社区党组织为核心、以群众自治组织为主体、以政府部门派驻社区力量为依托、以物业管理机构和社会组织为补充、驻社区单位和社区群团组织密切配合、社区居民广泛参与的新型社区管理体系，以社区管理促进社会管理。

第三，健全社会管理的组织机构，加强社会管理的组织与领导。四川在全省范围内确定 51 个县（市、区）为省、市（州）综合试点地区，在各市（州）和试点县（市、区）建立了党委、政府主要负责人为“双组长”，由政府常务副市长和市委常委、政法委书记同时兼任办公室主任的社会管理创新综合试点工作领导机构。作为四川省唯一的全国社会管理创新综合试点地区，德阳市在市、县（区）成立专门的社会管理创新委员会，建立了综合试点工作的领导决策机制、专家咨询机制、社会评价机制和考核奖励机制。

第四，创新党委领导社会管理的工作方式，充分发挥党员在社会管

理工作中的先锋模范作用。作为全国社会管理创新综合试点的地区，德阳市出台文件明确各级党组织在社会管理工作中的职责任务。宜宾市制定了《基层党组织突发事件预警应急管理办法（试行）》，切实发挥广大基层党组织和党员干部在重大突发事件中的战斗堡垒和先锋模范作用。广元市利州区以规范形式、规范内容、规范格式、规范时限、规范管理、规范程序的“六规范”方式推进村（社区）党务公开。泸州市以地域和载体为纽带，以党建重点项目为统领，以“特色党建小区”布点，以区域化推进党建全域化覆盖，全力实施“区域化党建示范带”建设，建设党建工作“样板试验田”，提升全区党建工作的科学化水平。

第五，建立社会管理绩效评估制度，把加强和创新社会管理落实到党政领导干部的实际工作当中。为充分发挥各级党委在加强和创新社会管理中总揽全局、协调各方的领导核心作用，四川省积极探索将社会管理工作列为领导班子、领导干部任期考核和年度考核的重要内容，把社会管理的绩效列为基层党建工作责任制的考核内容，把社会治安综合治理的成效与党政领导干部的实绩考核、晋职晋级、评先受奖挂钩，同时在省委、省政府对市（州）进行的综合目标考核中提高综治工作所占的分值，积极引导和推动各级党政领导干部高度重视和切实推进社会管理创新。

（二）充分发挥政府的管理保障功能，全面加强政府社会管理职能

在改革、发展与稳定的新时期，社会管理已成为各级政府的重要职能。以民生发展和维护社会稳定为导向，四川省首先把社会管理摆到与经济发展同等重要的位置。2012年，四川省生产总值达到23 849.8亿元，是2007年的2.3倍，年均增长13.6%；地方公共财政收入达到2 421.3亿元，是2007年的2.9倍，公共财政支出达到5 431.1亿元，是2007年的3倍，正在加快实现从“吃饭财政”向“发展财政”的历史性转变。在经济发展的支撑下，四川省切实加大民生投入占公共财政支出的比重，2012年达63.8%，一大批涉及群众就业、教育、就医、