

知行集

ZHI XING JI

社会管理创新
的实践与研究

陈里 著

陕西师范大学出版总社有限公司

知 行 集

——社会管理创新的实践与研究

陈 里 著

陕西师范大学出版总社有限公司

图书代号 SK13N0707

图书在版编目(CIP)数据

知行集: 社会管理创新的实践与研究/ 陈里著. — 西安:
陕西师范大学出版总社有限公司, 2013.4
ISBN 978-7-5613-7009-4

I. ①知… II. ①陈… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第049069号



知行集——社会管理创新的实践与研究

著 者/ 陈 里

责任编辑/ 侯海英 刘 定

装帧设计/ 安 梁

出版发行/ 陕西师范大学出版总社有限公司

(西安市长安南路199号 邮政编码710062)

网 址/ <http://www.snupg.com>

印 刷/ 中煤地西安地图印制有限公司

开 本/ 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张/ 22.25

插 页/ 1

字 数/ 300千

版 次/ 2013年4月第1版

印 次/ 2013年4月第1次印刷

书 号/ ISBN 978-7-5613-7009-4

定 价/ 39.00元

读者购书、书店添货或发现印刷装订问题, 请与本社营销部联系、调换。

电 话: (029) 85307864 85251046 (传真)

目 录

第一部分 社会管理创新 中国现代化进程的必然要求	1
社会管理创新 中国现代化进程的必然要求	3
创新社会管理亟须解决的几个问题	14
更新理念并建立有中国特色的社会管理体系	24
《论社会管理创新》一书的后记	38
 第二部分 农村社会管理创新与农民犯罪行为研究	 45
农村社会管理创新须把握几个问题	47
中国农民犯罪的“压力—反应”成因分析	57
关于新生代农民工问题的几点思考	71
农民犯罪的经济原因分析	77
农村未成年人违法犯罪的原因与防治措施研究——以陕西省为例	86
预防农民犯罪 构建和谐社会	97
新时期农村社会管理创新工作的思考	107
经济压力与农民犯罪	121
 第三部分 政务微博在社会管理创新中的应用探索	 135
政务微博 助推创新社会管理	137
政务微博在社会管理创新中的地位与作用	141
政务微博如何在与网民互动中贴近民生	147
努力提高网络社会条件下的执政能力	155
 第四部分 公安执法与社会管理创新的探索与思考	 165
突出核心 抓住关键 牵住“牛鼻子” ——对推进全省公安执法规范化建设的几点思考	 167



以现代信息化手段引领公安社会管理创新	172
全省公安信息化建设的实践与思考	180
带着真情才能最大限度解决信访突出问题	188
用法制思维为政法机关社会管理创新注入正能量	193
第五部分 司法领域社会管理创新思考	197
市场经济呼唤法律的权威	199
加入WTO对司法审判工作的影响及其对策	205
走有中国特色的法官职业化之路	218
安乐死悄悄向人们走来	231
第六部分 相关评论与报道	241
《经济利益与中国农民犯罪原因研究》序言一	243
《经济利益与中国农民犯罪原因研究》序言二	245
理性认知与有效应对	
——读陈里博士《经济利益与中国农民犯罪原因研究》	248
犯罪学研究的一部力作	
——读陈里《经济利益与中国农民犯罪原因研究》	251
《经济利益与中国农民犯罪原因研究》首发式暨出版座谈会纪要	254
附录	279
问题就是时代的声音——陈里谈《经济利益与中国农民犯罪原因研究》	279
用心血研究“农民犯罪学”	284
公安厅长的“农民观”	292
饭局：公安厅副厅长发微博请农民工吃饭	299
幸福就在办实事的官博里	308
“秀”应成为官员必修课	311
让“中国梦”照亮“三农”	313
微博问政 织博为民	318
《论社会管理创新》新书发布会暨出版座谈会纪要	322
陕西人编了一部国家层面的好书	347



第一部分

社会管理创新

中国现代化进程的必然要求

改革开放30多年来，我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的伟大历史转折，成功实现了从封闭半封闭社会到全方位开放社会的伟大历史转折。在这两大历史转折过程中，我们取得了全面的发展，同时，也面临着一系列新的社会问题：大量流动人口的城市化问题、群体事件层出不穷、新的贫困人口不断出现等。这些都对社会管理的体制与制度创新提出了新的要求，也使社会管理创新成为中国现代化进程的题中应有之义。

2011年2月，习近平同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班结业式上指出：“社会管理主要是对人的服务和管理，说到底是要做群众的工作。做好群众工作必须贯彻全心全意为人民服务的根本宗旨，从人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手。”在党的十八大闭幕式上的讲话中，习近平同志进一步指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”

我们应按照党的十八大的要求，从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。

社会管理创新 中国现代化进程的必然要求*

改革开放 30 多年来，我国成功实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的伟大历史转折，成功实现了从封闭半封闭社会到全方位开放社会的伟大历史转折。在这两大历史转折过程中，我国大力发展社会事业，城乡免费九年义务教育全面实现，高等教育总规模、大中小学在校生数量位居世界第一，办学质量不断提高；就业规模持续扩大，全社会创业活力明显增强；社会保障制度建设加快推进，覆盖城乡居民的社会保障体系初步形成；公共卫生服务体系和基本医疗服务体系不断健全，新型农村合作医疗制度覆盖全国。与此同时，我们也面对着一系列社会问题：大量流动人口的城市化问题、群体事件层出不穷、新的贫困人口不断出现，等等，这些都对社会管理的体制与机制创新提出了新的要求。

一、社会管理创新的战略意义

党的十一届三中全会以来，我们党对于中国特色社会主义事业总体布局的认识越来越深刻。从“两个文明”建设到经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”，到经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四

*此文是作者为《论社会管理创新》（陈里主编，中国社会科学出版社，2012年12月出版）一书撰写的序言。曾刊发于2012年10月29日《学习时报》第15版。



位一体”，再到现在的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”，对中国特色社会主义事业总体布局的认识，经历了一个初步探索、逐步深化和趋于完善的过程。

改革开放初期，邓小平敏锐地意识到物质文明和精神文明协调发展的重要性。他在深刻反思新中国成立 30 年成败得失的基础上，根据改革开放实践中出现的新问题，鲜明地提出要坚持“两个文明”一起抓，社会主义不但要有高度的物质文明，还要有高度的社会主义精神文明。这一时期，社会建设的很多内容包含在经济建设和精神文明建设之中。

党的十三届四中全会后，以江泽民为核心的党中央在领导我国改革开放和现代化建设的实践中，进一步提出在建设社会主义物质文明和精神文明的同时，要建设有中国特色的社会主义政治文明。党的十六大报告将经济建设、政治建设、文化建设与物质文明、政治文明、精神文明相联系、相结合，形成了“三位一体”的总体布局。在这一布局中，社会建设地位越来越突出。在三大建设中，社会建设的内容都占有重要的地位。

党的十六大以来，以胡锦涛同志为总书记的党中央提出构建社会主义和谐社会的战略思想和重大任务，从而使中国特色社会主义事业总体布局由经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”扩展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”。这体现了我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的深化。党的十七大报告指出：“坚持中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的基本目标和基本政策构成的基本纲领”，“四位一体”总体布局正式形成。在深入贯彻落实科学发展观的过程中，我们党对于社会建设更加重视。2012 年 7 月 23 日在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上的讲话中，胡锦涛总书记全面具体地阐述了中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的问题，使中国特色社会主义事业的总体布局由“四位一体”发展成为“五位一体”，

丰富了中国特色社会主义的科学内涵。

无论是“两个文明一起抓”，还是“三位一体”“四位一体”和“五位一体”的总体布局，我们看到社会建设的地位和作用越来越突出。同时，在社会建设中，社会管理创新意义重大。2011年2月，在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上，胡锦涛总书记指出：加强和创新社会管理，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求，对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。2011年5月30日中央政治局召开会议，研究加强和创新社会管理问题，会议强调要以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，通过协调社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾和深入细致的群众工作，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，有效应对社会风险，为党和国家事业发展营造更加良好的社会环境。2011年7月出台的《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》要求：紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、制度、体制、机制、能力建设，完善基层社会管理服务，建设中国特色社会主义社会管理体系。2011年9月，中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会。在中央社会管理综合治理委员会第一次全体会议上，中央领导同志指出：加强和创新社会管理，既是当前维护社会和谐稳定的紧迫任务，也是巩固党的执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业、全面推进中国特色社会主义事业的战略任务。党的十八大报告指出：“加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。”



习近平总书记多次强调：“社会管理主要是对人的服务和管理，说到底是在做群众的工作，这是社会管理的基础性、经常性、根本性工作”。“坚持党的原则，怀着诚心诚意为人民谋利益的公心办事，这两条对抓好落实工作十分重要。”这些都指出了社会管理创新的战略意义和基本原则。

二、社会管理创新的基本内容

社会管理创新具体包括哪些内容？不同的学者有不同的看法，笔者把这些观点归纳为以下几种。

第一种观点认为，社会管理创新具有三个基本内容：首先，创新社会管理理念，推进有中国特色社会管理理念的现代化。社会管理理念是社会管理的精神内核和价值基础，创新社会管理必须首先建构有中国特色的现代社会管理理念，推进社会管理理念的现代化。其次，创新社会管理法制，推进中国特色的社会管理法制的现代化。创新社会管理必须完善中国特色的社会管理法律制度，必须建立健全社会管理的法律法规和社会规则体系。再次，创新社会管理体系，推进有中国特色社会管理体制机制的现代化。加强和创新社会管理，关键在于构建与社会主义市场经济、民主政治、先进文化和快速发展的信息化社会相适应的社会管理体系，建构和完善具有中国特色的社会管理体制机制。

第二种观点认为，社会管理创新的重点内容可以概括为以下三个方面：首先，社会秩序管理创新，这是指政府对社会秩序管理的创新，通过创新保障社会运行有序、社会生活正常、社会和谐稳定，为经济社会发展创造良好的社会环境。其次，社会服务管理创新，是指政府提供全方位公共服务，寓管理于服务之中，着力建立并完善社会保障体系和公共服务体系，着力解决各种民生问题。再次，社会管理体制创新，要转变社会管理模式，由行政化管理方式转变为社会化管理方式。

第三种观点认为，社会管理创新的内容是：从体制创新维度上讲，

是倡导政社合作,实现多元共治,社会管理体制创新的本质,就是要妥善处理好政府与社会之间的关系,需要从国家主导包办向社会、企业、个人多元参与转变。倡导政社合作,实现多元共治,是我国社会管理的体制创新的维度。从机制创新维度上看,是协调利益关系,应对社会风险,通过相应的制度安排,建立健全合理的利益表达机制与博弈环境,调整资源配置的方向,建立强势群体与弱势群体利益共享、风险共担机制,达到利益均衡,实现互利共赢,应对战略机遇期社会结构变迁所引起的社会张力,以及由此所带来的社会危机或社会风险,是新时期我国社会管理机制创新的维度。

第四种观点认为,社会管理创新的关键是由国家垄断社会管理的体制,转变为由国家与社会分工负责、共同管理的新体制。新社会管理体制的建立,核心是形成以法律权利及其实现为中心的社会自治机制。如果说,创新社会管理体制机制,必须形成国家与社会分工负责、共同管理的新社会管理格局,那么,其中的关键就在于是否能够形成一个社会管理的社会自治机制,即属于社会的事情尽量由社会成员去自我管理。而要做到这一点,国家就要放权,政府就必须学会有所为有所不为,也就必须运用法律的方法,即通过赋予权利义务的方式,充分发挥社会成员在维护自身权利过程中的积极作用,达到社会管理的目的。

笔者认为,上述观点都有自己的合理之处,值得借鉴,当然,要真正弄清楚社会管理创新的核心内容,就应当科学地把握中央的一系列部署。党的十八大指出:“加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点。提高人民物质文化生活水平,是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活。”这就指出了社会管理创新的基本内容。党的十八大报告还指出了实现社会管理创新的途径:“必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义社会管



理体系，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，加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系，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，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。”

三、社会管理创新的理论命题

社会管理创新是一项综合性的创新，要通过基层实践创新、学者思想创新和顶层制度创新来实现，但是理论界的思想创新具有特别重要的价值。因为社会管理创新包含着非常多的理论命题，笔者认为，这些命题恰恰就是事关社会管理创新的核心问题。

1. 现代社会管理体系包括哪些内容？综合相关研究，笔者认为，至少应包括这样几个体系：一是民生服务保障体系。即改善民生，扩大就业和创业，强化政府公共服务职能，强化政府服务体系建设，大力推进社会保险和社会救助机制建设，大力加强法治政府建设。二是安全稳定维护应对体系。要建立疏导、防控、监督和惩处相结合的社会安全稳定和社会秩序维护保障体系，建立健全多形式、多渠道的民意和利益诉求收集、分析判断和及时回应机制，创新发展现代防控体系。三是公民社会培育发展体系。要不断加强对全体公民的公民意识教育、社会责任意识教育，加强对社会组织的培育、支持。四是加强法律体系建设。要进一步完善相关的社会管理法律法规，制定新的社会管理法律法规，强化已有法律法规的执行力度。五是社会管理队伍建设体系。要建设一支思想政治过硬、道德品质优良、具有高度社会责任感以及系统的专业知识和较强的专业技能的专兼职相结合的社会管理人才队伍，通过政府购买服务，建设一支与社会管理和服务相适应的专职调解、社工、保安、监控、巡防、外口专管、心理矫治等各类专业队伍。

2. 社会管理创新的文化精神基础是什么？笔者赞同下面的观点：在

新的社会管理体制下,尤其重要的是,必须强化公众的“主体意识”和“公共精神”这两种文化精神或社会心理基础。所谓主体意识是公众对于自身的主体地位、主体能力和主体价值的一种自觉意识,是人之所以具有主观能动性的重要根据。显然,创新社会管理体制,首先需要强化公众的主体意识。“公共精神”则是指孕育于现代市场经济和公民社会之中,以全体公民和社会整体的生存和发展为依归的一种价值取向,它包含着对民主、平等、自由、秩序、公共利益和责任等一系列最基本的价值目标的认同与追求。公众的“主体意识”和“公共精神”是实现社会管理创新的社会心理基础。

3. 社会管理创新的战略是什么? 以下七大战略给我们以启发:(1) 发展型社会管理战略。即通过体制资源和政策资源开发,优化国家发展的社会生态,释放国家发展的社会能量,实现国家发展的战略目标。(2) 服务型社会管理战略。即推进基本公共服务均等化,努力使发展成果惠及全体人民。(3) 包容性社会管理战略。即国家在公共决策过程中建立社会各方表达利益诉求的制度安排,在这种制度创新过程中推进民主治理,开发和整合社会管理资源。(4) 参与型社会管理战略。即运用制度设计经验,建构与当前我国经济社会发展水平和要求相适应的参与型社会管理体制安排与公共政策体系,开发社会管理的体制资源和政策资源。(5) 协作性社会管理战略。即从不同利益出发的社会管理主体之间要建立一种协调利益的政治关系,确立通过“协作”来思考、建构和解决社会问题,通过“协作”对社会公共资源进行再组织化。(6) 预防性社会管理战略。即把社会问题解决在其发生之前,而不仅仅是出了社会问题再考虑如何解决,这就要求提高政府的战略思维能力、预警能力、监测能力和迅速反应能力。(7) 保障型社会管理战略。即政府坚持履行保护性职能,开发保障社会安全发展的体制安排与公共政策,来支撑保障型政府的社会管理与公共服务职能。这些战略都具有重要现实意义。

4. 社会管理创新的方向和保障是什么? 笔者认为,社会管理创新的

保障和方向是走向法治化。法治是人类社会最先进的社会治理模式，当代中国最大的社会管理创新就是严格贯彻和落实依法治国的方略，建设社会主义法治国家和法治社会；依法治国、建设社会主义法治国家，是中国共产党治国理政观念的重大转变。在法治社会中，解决纠纷的最主要途径应当是法律手段。从社会管理的立场来看，当前社会矛盾激化、维稳成本高的主要原因，在于多数社会成员缺乏法治意识，表现为官员不依法办事、民众不依法表达诉求。一些政府部门片面强调部门利益，个别公务人员贪污腐化，对民生问题漠不关心，导致群众与政府对立。归根结底，是因为这些公务人员心里没有社会主义法治理念，体制上又缺乏监督和约束。同时，部分民众不信仰法治，趋向非理性地表达诉求。法院没有在民众心目中形成其应有的权威，民众不信任司法，司法无权威，自然就会有大量的矛盾纠纷涌向信访等渠道。

5. 社会管理走向法制化的具体策略有哪些？笔者认为，学者们提出的下列观点有重要价值：一是依法适度培植社会组织、引导规范社会组织发展。创新社会管理首要是丰富和完善社会管理主体，改变过去由国家包办社会管理乃至控制社会管理一切的做法。二是在立法模式上改变过去的行政主导立法为博弈立法，使立法过程有更多的公众参与，立法的核心功能在于合理配置社会利益、调整社会利益关系、形成均衡的社会秩序。三是立法中更多吸收社会生活中形成的习惯和惯例。四是完善税收立法，形成与现代型经济结构相协调的合理的社会结构。通过税收杠杆来调节社会阶层的分布，形成稳定合理的社会结构，为社会管理创新奠定良好的社会基础。五是健全执法，形成政府与社会分工协作、各司其职的格局。

6. 社会管理创新最需要关心的问题和根本途径是什么？笔者认为，社会管理创新最需要关注的应是基层社会问题，根本途径是实践。解决基层社会问题的方法在于：鼓励资源向基层配置。要解决三个问题，一是怎样才能使最基层人民的需求得到最大限度的满足。在总供给和总需

求中，当务之急是有效增加总需求。二是怎样才能使集中在大都市的成千上万的大学毕业生到基层参与服务。三是如何在社会事业举办体制、公共服务提供机制等领域积极出台实质性的改革措施，鼓励民间投资全面跟进政府投资。

7. 推进社会管理创新的着力点有哪些？针对社会公共服务缺失的突出问题，要着力完善基本公共服务体系，在构建普惠型社会福利体系方面取得新进展；针对社会利益失衡的突出问题，要着力推进收入分配制度改革，在构建均衡的社会利益结构方面取得新进展；针对社会权利不公的突出问题，要着力推进户籍制度改革，在构建公平的社会权利结构方面取得新进展；针对“社会断裂”的突出问题，要着力完善社会利益表达机制，在构建完善的社会利益整合机制方面取得新进展；针对社会参与不足、政府压力过大的突出问题，要着力完善社会组织参与机制，在构建良好的政府与社会合作伙伴关系方面取得新进展；针对社会矛盾纠纷频发的突出问题，要着力构建多元化纠纷解决机制，在健全社会矛盾调节机制方面取得新进展。各级政府要深入研究社会主义市场经济条件下社会矛盾演变的规律，借鉴国外政府解决社会矛盾纠纷的做法和经验教训，以解决涉及群众切身利益的社会矛盾为重点，建立全过程、多渠道、全方位、法治化与柔性化的社会矛盾调节机制。

四、社会管理创新应关注的研究方向

应该讲，社会管理创新研究中的问题有很多。比如，如何完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局；如何夯实基层基础，使绝大多数的矛盾和问题能够及时发现在基层、解决在基层；如何畅通群众利益诉求表达渠道，完善党和政府主导的维护群众权益机制；如何完善城乡应急服务管理体系，提高突发事件、事故的处置水平；如何建立健全信息网络服务管理体系，实现信息网络健康有序安全发展；



如何加强对群众的教育引导，培育良好社会心态；如何建立健全社会诚信制度，营造诚实守信的社会环境；如何加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设，从源头上、根本上改进社会管理等等。笔者认为，概括起来，应当重视研究下面几个问题。

1. 如何通过创新基层群众工作方法，更多地化解基层矛盾？如要注重工作技巧，努力深化节点控制的方法。在基层群众工作中，要找到容易引发社会矛盾爆发的“节点”，进而控制这些“节点”，以达到维护社会和谐的目的。一是敏感时期的重点人群聚集。在一些重大会议、重大节庆期间，一些对社会心存不满或屡屡上访的人员，往往会串联起来要挟有关部门。二是关系民生问题的重大政策出台。国家或者地方政府如果出台了关系人民群众生产生活的重大政策，必然会对人民群众的一部分利益产生直接影响，这种影响在不同的人看来是有差异的，假如有人认为其利益将要受到损害，就容易做出危害社会的极端行为。三是群众切身利益发生人为的重大损害。例如，在城市拆迁问题上，有很多基层群众的利益受到不同程度的损害，这很容易导致社会矛盾的激化。

2. 如何利用市场手段更好地解决社会问题？构建和谐社会，要善于利用市场机制，发展社会经济。社会经济是个人参与社会生活的有效途径，其原则是不以营利为目的、致力于公益事业、广泛的志愿参与和自由平等的交往。国外经验值得借鉴：如英国为了解决社会问题，大力培养社会企业家。社会企业家不以利润最大化为企业目标，但又要有一定利润。社会企业家是用企业的架构、市场的方式高效率解决社会贫困问题，使得社会效益最大化。再如影子工资和影子税收的政策。政府可以通过为合法的、有授权证书的志愿者按志愿服务小时数提供税收减免，以鼓励人们更多地参与除政府、企业之外的第三部门的工作。另外，建立社会证券交易市场。南非有社会投资交易市场，主要是为有价值的社会项目和捐助者提供融资平台；巴西有社会和环境股票交易市场，主要为这一领域的社会项目寻找资本。