

新社会治理观

X I N S H E H U I Z H I L I G U A N

刘子富 著



新华出版社

新社会治理观

XIN SHE HUI ZHI LI GUAN

新华出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新社会治理观/刘子富著

北京: 新华出版社, 2016. 2

ISBN 978-7-5166-2314-5

I. ①新… II. ①刘… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 006034 号

新社会治理观

作 者: 刘子富

出 版 人: 张百新

责任编辑: 沈文娟

封面设计: 臻美书装

责任印制: 廖成华

出版发行: 新华出版社

地 址: 北京石景山区京原路 8 号 邮 编: 100040

网 址: <http://www.xinhupub.com> <http://press.xinhuanet.com>

经 销: 新华书店

购书热线: 010-63077122

中国新闻书店购书热线: 010-63072012

照 排: 新华出版社照排中心

印 刷: 北京凯达印务有限公司

成品尺寸: 170mm×240mm

印 张: 24.25

字 数: 340 千字

版 次: 2016 年 2 月第一版

印 次: 2016 年 2 月第一次印刷

书 号: ISBN 978-7-5166-2314-5

定 价: 108.00 元

图书如有印装问题, 请与出版社联系调换: 010-63077101

目 录

引 言	(1)
第一章 系统治理 推进治理能力现代化	(11)
第一节 强化党的核心领导地位	(13)
一、制度保障县委班子科学决策	(13)
二、从严治党 “强肌健体”	(16)
三、化解社会矛盾 重塑党的形象	(24)
四、强化基层组织建设 夯实执政基础	(34)
五、占领意识形态高地 巩固执政地位	(39)
第二节 发挥政府主导作用	(50)
一、完善行政决策制度 推进科学民主决策	(51)
二、抓发展消除民怨 靠发展凝聚民心	(58)
三、创新“区镇合一”体制 整合行政资源	(75)
四、“一事一议”开创农村治理新篇章	(78)
五、保住绿水青山 建设生态文明	(82)
第三节 人大政协依法监督	(86)
一、发挥法治建设职能作用	(87)
二、提升代表委员履职能力	(90)
三、监督制度废、改、立	(97)
四、强化刚性监督	(98)



五、民主监督凝聚合力	(107)
第四节 多元主体合作共治	(110)
一、人民团体发挥桥梁作用	(113)
二、民间组织融合调解	(131)
三、各界人士良性互动	(136)
四、大众传媒凝聚正能量	(139)
五、营造风清气正的社会环境	(144)
 第二章 依法治国 营造法治环境	(147)
第一节 加强法治建设领导	(149)
一、法治建设领导机构	(149)
二、党内法治建设制度	(150)
三、法治工作机制	(152)
四、提高法治思维和法治方式处置能力	(153)
第二节 严格执法 扎牢平安“篱笆”	(155)
一、依法严厉打击刑事犯罪	(155)
二、维护公平有序的市场经济秩序	(160)
三、强化国土资源监察执法	(162)
四、创建刑释解戒和社区矫正模式	(165)
第三节 公正司法 增强司法公信力	(169)
一、开门收案 “阳光立案”	(170)
二、独立行使检察权、审判权	(172)
三、司法监督问责制度	(176)
四、行政执法审查制度	(176)
五、提供法律援助 保护合法权益	(177)
六、未成年人轻罪记录消除 树立民主人权典范	(179)
第四节 全民守法 弘扬法治精神	(184)
一、普法打牢全民守法基础	(184)

二、把“软任务”变成“硬指标”	(189)
三、组建法治宣讲队伍 巩固法治教育阵地	(191)
四、创建法治县 提升法治科学化水平	(196)
第五节 打造高素质法治工作队伍	(198)
一、“五铁”举措从严治警	(199)
二、“三位一体” 净化“三圈”	(204)
三、“三进三同” 历练队伍	(206)
四、培养选拔使用法治人才	(211)
五、心系群众 鱼水相依	(214)
第六节 抓住“关键少数” 引领发展方向	(217)
一、明确用人导向 坚持干部标准	(218)
二、严格选拔程序 选准“关键少数”	(219)
三、干部一线培养 充实一线力量	(221)
四、干部跟踪考察 规范监督制约	(225)
 第三章 综合治理 夯实执政基础	(229)
第一节 树立德治理念 强化道德约束	(232)
一、创建道德讲堂 发挥德治教化功能	(234)
二、注重平等尊重 实施“柔性治理”	(240)
三、弘扬社会主义核心价值观 凝聚全社会德治共识	(242)
第二节 调节利益关系 维护社会公平	(245)
一、政府让利于民 创新社会保障制度	(246)
二、合力打击恶意欠薪 维护劳动者合法权益	(250)
三、创业带动就业 提供政策保障	(253)
四、事业单位全员聘用 调动各类人员积极性	(258)
第三节 引导“两新组织”发展 增强党的凝聚力	(260)
一、党建带群建 加强群众基础	(260)
二、党群优势互补 硬件设施共享	(262)



三、发展“两新组织” 整合社会资源	(264)
第四节 协调社会关系 推进包容发展	(265)
一、维护群众权益 实现社会稳定	(267)
二、发挥社会组织协调作用 提升社会自治能力	(268)
三、搭建直通交流平台 增强与人民血肉联系	(269)
四、建立联动机制 形成调解合力	(271)
第五节 协商互动机制 织牢平安网底	(273)
一、“六联”互动机制	(273)
二、“双联”指挥机制	(276)
三、实时控制警务模式	(278)
四、城乡社区警务网格化管理	(279)
第六节 增强改革发展能力 释放改革发展红利	(281)
一、转变政府职能 增强适应能力	(281)
二、加强基层组织建设 打牢改革发展基础	(285)
三、明确改革方向 破解发展难题	(287)
四、发展凝聚人心 促进社会和谐	(290)
第七节 探索维护公共安全路子 提高维护公共安全能力	(295)
一、协调社会共同参与 构筑公共安全体系	(295)
二、推进平安瓮安建设 健全立体防控体系	(300)
三、应急决策统分有序 以统为主	(302)
四、应急处置统一指挥 高效运转	(303)
五、强化应急宣传教育 增强公共安全意识	(308)
第四章 源头治理 建立长效机制	(311)
第一节 标本兼治 重在治本	(314)
一、以人为本 民生至上	(315)
二、发挥检察职能 守护公平正义	(336)
三、建立可视化指挥平台 人防技防一体化建设	(338)

四、警务“本土化” 警民水乳交融	(339)
五、创建“和谐四区” 携手奔向小康	(340)
第二节 预防为主 调解优先	(346)
一、“三位一体”调解机制 形成整体合力	(346)
二、“三级联动”信访机制 畅通民意诉求渠道	(354)
三、整治校园及周边环境 呵护青少年健康成长	(355)
四、推行“十进园区” 营造发展环境	(356)
五、树立人文关怀理念 实施“三位一体”帮教	(358)
六、共驻共建 双向监督	(359)
第三节 从事后处置向事前掌控转变	(360)
一、依靠“千里眼”“顺风耳” 治安信息网络全覆盖	(360)
二、从“人防”向“技防”转变	
张开高清视频监控“天网”	(361)
三、全天候网格化巡逻 遏制可防性案件发生	(361)
四、创建特警队伍 打造维稳“尖刀”	(362)
五、建立“缓冲区” 排除“引爆点”	(363)
第四节 建立风险评估机制 预防引发社会矛盾	(365)
一、规范重大行政决策程序 避免“一把手”决策任性	(366)
二、设立法律顾问制度 避免偏离法律轨道	(367)
三、风险评估审查备案 降低社会稳定风险	(367)
四、社会稳定风险等级管理 科学运用风险评估结果	(368)
五、重大决策终身责任制 终结“拍脑袋”工程	(371)
第五节 建立政策社会监测体系 完善自我修复功能	(372)
一、建立政策解读机制 扩大群众政策共识	(373)
二、强化舆情监测 作出灵敏反应	(374)
三、面对面问政 压力变动力	(375)
四、民生政策监测 确保民生至上	(377)

引 言

我国现行社会体制与基本国情和社会主义制度大体相适应，这是一个基本判断，也是创新社会治理体制的基本出发点。创新社会治理体制，不是对现行社会基本制度的改弦易辙，而是在党的领导下对中国特色社会主义制度的自我完善和发展，使基本制度优势得到更好发挥，着眼于维护最广大人民的根本利益，最大限度地调动社会各方面的积极性，最大限度地增强社会发展活力，最大限度地增加社会和谐因素，不断提高社会治理科学化、现代化水平，更好地保障和改善民生，促进社会公平正义，加快形成科学有效的社会治理体制，确保整个社会既充满活力又和谐有序，为实现全面建成小康社会和国家现代化提供良好的社会环境。

创新社会治理体制，是2013年11月党的十八届三中全会作出的新部署。将“社会管理”改为“社会治理”，由“管理”到“治理”，一字之差，含义深刻、内容丰富、要求明确，标志着由传统的社会体制向适应时代发展要求的现代社会体制转变，通过深化体制改革和创新社会治理，逐步实现国家社会治理科学化、现代化。这是我们党对人类社会社会发展规律、对中国特色社会主义建设规律认识的一次飞跃，是社会建设理论和实践的创新和发展。

创新社会治理理念。先进的社会治理理念是实施有效治理、科学治理的前提和基础。创新是坚持以人为本、牢固树立社会治理一切为了人民，做到为民、亲民、爱民、利民，把实现好、维护好、发展好最广大



人民群众的根本利益作为社会治理的出发点和落脚点。

随着改革发展和人民生活水平的不断提高，人民群众的物质文化生活需求日趋多样化、个性化，公平意识、民主意识、权利意识、法治观念不断增强，对实现社会公平正义、人人安居乐业的要求越来越高。改革发展进程中遇到的各种社会矛盾，大量是由利益问题引发的。这就要求我们始终坚持以经济建设为中心，加大结构性改革力度，加快转变经济发展方式，实现更高质量、更有效率、更加公平的科学发展、绿色发展、可持续发展，以满足人民群众日益增长和不同层次的社会需求，保障和改善民生；另一方面，要求我们处理好改革与发展的关系，“维稳”与“维权”的关系，高度重视和妥善解决人民群众合理的利益诉求，完善维护人民权利制度体系，体现社会需求导向，尊重人的尊严，保障人民权益，让人民共享改革发展成果。

在中国 2862 个县份中，贵州省瓮安县是其中普通的一个。进入经济转型期以来，瓮安除了遇到与全国共同的问题和困难外，遇到的挑战更具复杂性、尖锐性、特殊性。2008 年 6 月 28 日，瓮安县爆发“标本性”大规模群体事件，大量社会矛盾与经济转型期不可避免的社会矛盾叠加，前所未有的挑战决定县委、县政府既不可能按部就班、抱残守缺，也没有捷径可走，更不可能逃避，唯一选择是正视现实，迎接挑战，创新社会治理，化解社会矛盾，重塑党的形象，团结带领各级党员干部和紧紧依靠广大人民群众，靠创新发展解决一切问题，确保社会政治稳定，实现经济社会和谐发展、绿色发展、可持续发展。

面对严峻挑战，县委、县政府加快社会主义法治建设，加强和改善党委对法治建设的领导，探索实践依法治县，总结、提炼、升华具有战略意义、现实意义、普遍意义和可复制的县域社会治理“瓮安经验”：依法治县的主体是党委领导下的人民群众；依法治县的本质是崇尚宪法和法律在政治、经济、文化和社会生活等各个领域的权威，彻底摒弃人



投资 1.2 亿元新建的瓮安县城渡江文化休闲广场面积约 10 万平方米。广场上再现当年红军“强渡乌江”情景、中央政治局召开“猴场会议”、红军长征途中建立的第一个人民政权及武装——桐梓坡农会和桐梓坡游击队等雕塑，展示瓮安红色文化，附属假山、亭阁、瀑布、小桥流水、盆景、花池等设施，为市民营造幽静、舒适、和谐的休闲环境。^{*}

治，确立法大于人、法高于权的原则，使社会主义民主制度和法律不受个人意志影响；依法治县的根本目的是保证人民充分行使当家作主的权力，维护人民在依法治县中的主体地位；依法治县是一切党政机关必须遵循的基本原则，行政机关必须依法行政，国家机关工作人员必须依法行使权力，依法处理各种事务，这是依法治县的重要环节；司法机关必须公正司法、严格执法，切实做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。

“瓮安经验”的核心是树立新社会治理观：坚持社会系统治理，充分发挥党委在社会治理中的领导核心作用，首先抓全面从严治党，巩固

* 本书图片除署名者外均为作者所摄。



和加强党的执政基础和执政地位，充分发挥政府在社会治理中的主导作用，鼓励和支持社会各方面参与治理，发挥社会治理的基础作用，构建多元主体合作共治体系，实现政府治理与社会自我调节、居民自治良性互动；坚持依法治理，加强法治保障，做到严格执法、公正司法和全民守法，打造高素质的法治工作队伍，紧紧抓住党政“一把手”这个“关键少数”，县、乡、村主要领导切实履行法治建设第一责任人职责，带头尊崇法治、敬畏法律，带头学习法律、掌握法律，带头遵纪守法、捍卫法治，带头厉行法治、依法办事，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾；坚持综合治理，既依法刚性治理，又推行“柔性治理”，强化道德约束，调节利益关系，规范社会行为，协调社会关系，强化协商互动，党委、政府与时俱进，提高改革与发展的自适应能力和维护公共安全的能力，靠创新发展解决一切社会问题；坚持源头治理，建立长效机制，着力解决普遍存在的人民群众多样化、个性化需求和民生问题，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合管理服务平台，及时协调解决人民群众各个方面、各个层次合理的利益诉求，社会问题标本兼治、重在治本，社会矛盾预防为主、调解优先，社会矛盾、群体事件从事后处置向事前预防、主动掌控转变，建立重大事项决策社会稳定风险评估机制，建立政策社会监测体系和修复机制，完善政策运行机制和评估体系，提高政策执行力，最大限度地化解社会主义市场经济条件下人民群众的社会风险，促进社会协调发展、和谐发展、可持续的科学发展。

瓮安县与全国各地一样，在建设发展过程中，同样面临一系列不可避免也回避不了的突出社会矛盾和问题。“十三五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段，改革进入攻坚期和“深水区”，加之国际形势复杂多变，各级党委、政府面对改革、发展、稳定的任务之重前所未有，社会矛盾、改革风险和发展遇到的挑战前所未有。客观环境和经济社会发展形势要求各级党委、政府必须把依法治理摆在更加突出的位置，自觉地把党委和政府的工作纳入法治化轨道，为创造性地解决面临的突出

社会矛盾和发展中遇到的困难和问题提供法治保障。

瓮安县委、县政府把依法治县摆在全县工作中重中之重的位置，正视瓮安法治建设同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进治理体系和治理能力建设现代化、科学化目标相比，都存在不少差距和问题：执法工作中不同程度地存在部门化倾向和争权诿责现象；不同程度地存在有法不依、执法不严、违法不究现象；执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在；司法改革难迈开实质性步伐，存在执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象，群众对不同程度地存在的执法司法不公现象依然不满意；部分社会成员尊法、信法、守法、用法、依法维权意识淡薄，一些国家机关工作人员特别是有的领导干部依法办事观念不强、水平不高、能力不足，不同程度地存在以言代法、以权压法现象。存在的种种问题和现象，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍各项事业健康发展。县委、县政府看到依法治县存在的不足和症结所在，一届接着一届干，以问题为导向，循序渐进地加以解决，坚持在解决中发展，在发展中创新。

依法治国是一项从中央到地方，从地区到行业，从立法到执法、司法、学法、守法、护法的庞大社会系统工程，应当上下呼应，左右协调，前后衔接。县委、县政府循循善诱地纠正干部群众中存在依法治国是中央的事，没有必要提“依法治县”“依法治乡”“依法治村”等模糊认识，明确指出依法治国必然包括县域治理，涵盖行业治理和基层治理，内容涉及立法（行业、基层建章立制）、执法、司法、护法、普法和社会治安综合治理等各个方面，是一个多层次、全方位的社会系统工程。发展是党执政兴国的第一要务。在发展过程中，切实把依法治国方略和大政方针、政策措施推向各级地方、各行各业、所有基层单位及全体社会成员。

我国既进入经济社会发展“黄金期”，又进入各种社会矛盾高发期、凸显期，各种利益关系的调整，使民主意识增强的广大人民群众利益诉求日趋强烈，党委和政府处置稍有不慎，就会引发新的社会矛盾甚至对



在当年红军强渡乌江的江界河上，一桥飞架南北。大桥主孔桥型为贵州省首创的预应力混凝土桁式组合拱，边孔为桁式刚构，主孔跨径330米，居世界混凝土桁式桥梁之首。大桥全长461米，宽13.40米，高263米，1995年6月竣工通车，1997年获国家科技进步二等奖、中国建筑工程鲁班奖。（王正澜 摄）

抗和冲突。如何在新的历史条件下，提高党委和政府改革发展的自适应能力，沉稳应对各种复杂局面，实现社会动态稳定，加强和巩固执政基础，提高执政能力，这是新时期执政党面临的新挑战，必须创新发展，接受新的“赶考”。

我们党从革命党转变为执政党，进入和平建设时期以来，执政的首要任务是对社会进行管理，实现由“革命型”向“管控型”的转变；随着改革开放和市场经济体制的逐步建立，我国逐步融入国际化，社会成员个体价值取向与利益诉求多元化、个性化已成为不可逆转的时代潮

流，由此决定政党的组织理念必须从“二元对立”向“多元共存”转换，适应多元文化、多元价值取向、多元社会的发展趋势。执政党的组织功能应顺应时代变革发展需求，承担表达、沟通、协商、引导、组织的责任。执政党为国家与社会之间的沟通提供稳定的组织渠道，党委和政府必须重新审视时代赋予的历史使命，义不容辞地肩负起社会责任，创新社会治理，带领人民实现中华民族伟大复兴的“中国梦”。

瓮安县委、县政府冲破几千年传承社会统治、社会控制、社会管理的旧观念和精神桎梏，以全新视角审视社会并定位党委和政府的职能，树立新社会治理观，在探索社会治理实践中，创新“5531”社会治理“瓮安模式”：建立经济发展、社会治理、基层基础、民生保障、生态保护“五位一体”的服务和治理体系；整合党委、政府、群团、社会组织、志愿者队伍五种力量，推动齐抓共管；以人为本，满足人民群众生理、物质、精神三个层面的需求；始终贯穿群众路线这一条红线。实现由管理社会向服务群众、服务社会、治理社会、服务发展转型，推动经济社会加快发展，跨越发展，使不同社会群体的利益诉求均能得到充分表达，政府不与民争利，合理调节不同群体的利益关系，找到社会政治稳定的“最大公约数”，让全体社会成员共享改革发展红利，促进社会公平正义，抓发展消除民怨，靠发展重拾民心，重塑党委和政府形象，凝聚正能量，促进社会稳定和谐。

“郡县治，天下安”。县一级在我们党的组织结构和国家政权结构中，处于承上启下的关键环节。习近平总书记指出：县委是我们党执政兴国的一线指挥部。县委书记在发展经济、保障民生、维护稳定、促进党和国家长治久安中发挥着重要作用。

深刻反思发生在身边的“标本性”典型案例，瓮安县委、县政府照照“镜子”，从中吸取反面教训，从党委、政府自身找原因，从体制、机制、制度入手深化改革，深入开展党的群众路线教育实践活动，牢固树立宗旨意识，切实转变工作作风，增强群众观点，摆正公仆位置，提升党的群众工作能力；整合社会治理资源，建立健全化解社会矛盾机



制，最大限度地将矛盾纠纷化解在萌芽状态，化解在基层；“老百姓是天”。搭建党委和政府与人民群众的“连心桥”，疏通群众合理诉求表达渠道，让老百姓冤有地方申、话有地方说、理有地方评、困难有人帮，充分享有民主权力；牢固树立以人为本、民生至上的执政理念，加快社会事业发展，推进基本公共服务均等化，完善社会保障体系，不断提高人民群众生活水平和生活质量，用各级干部的辛苦指数，提高人民群众的幸福指数；加快新型工业化、新型城镇化、农业现代化“三化”步伐，推动经济社会加快发展，使人民群众物质文化生活、精神生活得到较大改善，安居乐业。

瓮安各族人民群众通情达理，大肚包容，党委、政府为人民谋福祉，党员干部、人民警察真心实意服务群众，群众回报一片真情，理解



2008年以来，瓮安县电力基础设施建设累计投资4.57亿元，新增及改造10千伏线路1888.81公里，新增变压器1747台，农村电网覆盖率达100%。2014年用电量由2008年的4.97亿千瓦时增加到14.80亿千瓦时，增加2.98倍；2015年1~10月用电量13.19亿千瓦时，比2014年同期增加8.80%。

党和政府，用行动支持党委、政府工作，回归党与人民群众血肉相连的鱼水深情。

从 2007～2014 年的 7 年间，瓮安县国内生产总值由 21.94 亿元增长到 86.85 亿元，增长 3.95 倍；财政总收入由 2.4 亿元增长到 17.57 亿元，增长 7.32 倍；城镇居民和农村居民可支配收入由 8278 元、2550 元分别增长到 21891 元、7519 元，分别增长 2.64 倍和 2.94 倍；城镇化率达到 47.58 %，高于全省平均水平；人民群众安全感由 59.09% 提升到 100 %，名列全省前列；人民群众对政法公安机关满意度由 67.57% 提升到 98.39 %，连续 3 年名列全省第一。瓮安县先后被评为“全国平安建设先进县”“全国法治县（市、区）创建活动先进单位”“全国法律援助工作先进集体”“全国‘1+1’法律援助工作先进单位”“全国‘1+1’法律援助志愿行动先进单位”“全国社区戒毒社区康复工作示范单位”，瓮安县公安局荣获“全省优秀公安局”“全国优秀执法示范单位”“全国优秀公安局”称号，瓮安县社会管理综合治理委员会办公室被评为“全国青少年维权岗”，瓮安县委被评为“贵州省创先争优活动先进县党委”“贵州省基层组织建设先进县”，瓮安县获贵州省“法治县创建工作先进单位”等荣誉称号。

“瓮安事件”曾震惊国内国际舆论。短短 7 年间，瓮安由乱到治的生动实践和创新社会治理“瓮安模式”，从中央到地方媒体一直跟踪观察和滚动报道，引起国内、国际舆论和各级党委、政府和政法、理论、教育界人士的关注，提升了中国共产党依法治国方略和执政能力的影响力。