

北京蓝皮书

BLUE BOOK OF BEIJING

北京市社会科学院 / 编 谭继克 / 总编 许传玺 赵弘 / 副总编

北京社会治理 发展报告 (2015~2016)

主编 / 殷星辰

副主编 / 袁振龙 马晓燕 左袖阳

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE
DEVELOPMENT OF BEIJING (2015-2016)



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

2016
版

北京蓝皮书

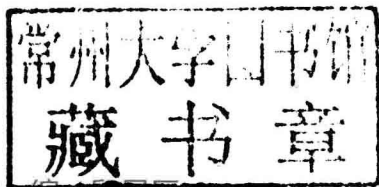
BLUE BOOK OF
BEIJING



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 (2015~2016)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE DEVELOPMENT
OF BEIJING (2015-2016)



主 编 / 殷星辰

副主编 / 袁振龙 马晓燕 左袖阳



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. 2015~2016/殷星辰主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 5

(北京蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-8912-4

I. ①北… II. ①殷… III. ①社会管理—研究报告—北京市—2015~2016 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 056918 号

北京蓝皮书

北京社会治理发展报告 (2015~2016)

主 编 / 殷星辰

副 主 编 / 袁振龙 马晓燕 左袖阳

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周映希

责任编辑 / 周映希 梅 玫

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 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22 字 数: 322 千字

版 次 / 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8912-4

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B-2014-359

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”国家重点图书出版规划项目

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 许传玺 赵 弘

《北京社会治理发展报告（2015～2016）》 编 委 会

主 编 殷星辰

副主编 袁振龙 马晓燕 左袖阳

编委会 殷星辰 袁振龙 马晓燕 左袖阳 杨锦炎
李会彬 陈学金

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、应急管理等。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。

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。

左袖阳 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，法学博士。研究方向：刑法学、犯罪学。主持完成“中美食品安全刑法保护比较研究”“犯罪控制的公众参与研究”等多项课题，出版《刑事法上的明知问题研究》《社区社会治安防控体系解读》专著两部，发表学术论文 20 余篇。

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社会治安综合治理研究所联合北京市相关政府部门、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。

本书分为总报告、社会组织治理篇、人口问题治理篇、网络社会治理篇、社会矛盾治理篇、基层社会治理篇、违法犯罪治理篇，运用定性分析和定量分析的方法，对2015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。

2015年，北京社会治理发展主要呈现两方面的变化：一是党的十八届三中、四中全会确立的全面深化改革、全面推进依法治国的重大方针开始在各个社会治理领域得到贯彻落实，科学有效的社会治理体制正逐步健全，依法治理的治理优势开始体现；二是2015年处在“十二五”规划收官和“十三五”规划孕育的承接点上，党的十八届五中全会在京召开，此次会议审议了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，确立了“十三五”时期我国经济社会发展的指导思想、目标任务和重大举措，明确了完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，实现社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局的历史任务，为治理的未来发展奠定了基调。

总体来说，这一年来北京社会治理工作在法治化、精细化、社会化方面取得了明显的进展，培育居民法律意识、提高法律服务水平、加大法律监督力度，已悄然成为北京社会治理的自然状态，在治理过程中更加注重细节、注重人文关怀、注重流程和技术创新，不同层次、不同领域的参与式治理有



序开展。但同时也必须认识到，社会治理的部分领域立法保障亟待完善，参与社会治理的社会组织独立性有待提高，大数据、物联网、“互联网+”等新兴治理技术有待运用，这些都是当前北京社会治理需要重点解决的问题。为此，建议尽快起草相关立法或者立法草案，填补治理无法律依据的空缺，普及细化法律顾问制度，发挥前置审查作用，在政策制定阶段更加重视社会治理的人文关怀功能，积极探索在社会治理中运用新兴理念和技术，提高治理效率，通过完善《慈善法》等立法提升培育社会组织的自主能力，加大政府对社会参与的反馈力度，完善政府绩效的公众评价机制。

关键词：北京 社会治理 法治化 精细化 社会化

目 录

I 总报告

- B.1** 2015 年北京社会治理的主要成绩、问题和建议
..... 左袖阳 殷星辰 袁振龙 马晓燕 / 001
- 一 2015 年北京社会治理发展概览..... / 003
- 二 北京社会治理发展需要解决的几个问题 / 010
- 三 提升北京社会治理水平的基本思路和若干建议 / 012

II 社会组织治理篇

- B.2** 北京市政府购买社会组织服务管理现状研究
——以促进社会组织发展为视角 宗 君 / 017
- B.3** 北京社会组织创新公共服务供给的案例研究
——基于对感恩公益基金会的参与观察 周秀平 / 030
- B.4** 一种社会组织培育与管理的新型“孵化器”
——以北京朝外地区社会组织综合服务基地为例
..... 吴 军 洪小良 / 042

III 人口问题治理篇

- B.5** 北京市常住外来人口社会阶层结构分析报告 李晓壮 / 053



- B.6** 京津冀协同发展背景下首都流动人口分布特征及发展趋势
..... 马晓燕 / 065
- B.7** 青年流动人口社会融入新策略
——北京社区青年汇的做法 王冬梅 / 075
- B.8** 公益组织对北京流动儿童教育的促进
——以新公民计划为例 王黎芳 / 088

IV 网络社会治理篇

- B.9** 北京市多元共治保障网络安全 王 艳 / 099
- B.10** 首都地区网络恐怖主义犯罪的风险与刑法应对 王 帅 / 111
- B.11** 2015 年北京市网络诈骗犯罪的规律分析与治理对策
..... 操宏均 / 122
- B.12** 北京市网络辟谣信息的构成要素及其理论效果
——以《每月“科学”流言榜》为例 熊 炎 / 134

V 社会矛盾治理篇

- B.13** 北京律师行业发展与管理研究报告 王 旭 李巍涛 / 151
- B.14** 北京医患纠纷专业调解制度的改革与完善
..... 杨锦炎 李成海 / 162
- B.15** 关于深化多元化纠纷解决机制改革的研究报告
——以北京市西城区人民法院为研究对象 王秋玲 / 175

VI 基层社会治理篇

- B.16** 多元参与，协商治理
——北京市基层协商民主的实践探索 陈 煦 / 187

B.17	“十二五”时期北京市网格化社会服务管理体系建设的 回顾与思考	殷星辰 / 199
B.18	顺义区村级巡防队职业化建设的实践与探索	王金广 刘军辉 / 209
B.19	大栅栏街道创新网格化管理模式的实践探索	张 浩 罗 文 马志刚 宋怡璇 / 219
B.20	“互联网+”时代的京郊农村基层社会服务和治理实践 ——以通州潮县书院微信平台为例	陈学金 / 232

VII 违法犯罪治理篇

B.21	北京市非法吸收公众存款罪的发生原因与应对策略	李会彬 / 242
B.22	北京市集资诈骗犯罪实证分析及防控对策	王晓烨 / 253
B.23	首都电信诈骗犯罪的司法适用与防范措施	赵学军 / 269
B.24	北京市附条件不起诉实践调查研究	司绍寒 / 281
B.25	北京市戒毒措施的实施现状与制度完善	包 涵 / 295
B.26	对卖淫嫖娼人员处置方式的思考 ——以北京市为例的分析	王 烁 / 311

Abstract	/ 319
Contents	/ 321

总 报 告

General Report

B.1

2015年北京社会治理的主要 成绩、问题和建议

左袖阳 殷星辰 袁振龙 马晓燕*

摘 要： 在2015年北京社会治理发展过程中，依法治理和治理精细化两方面要求和特色逐渐凸显。社会治理的法治化水平进一步提高，培育居民法律意识，提高法律服务水平，加大法律监督力度各项工作均有亮点；社会治理的精细化程度进一步推进，在治理过程中更加注重细节、注重人文关怀、注重流程和技术创新；社会治理的社会化工作进一步拓展，不同层次、

* 左袖阳，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、法学博士，研究方向为刑法学、犯罪学；殷星辰，北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所研究员，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社会治安综合治理研究所所长、研究员，社会学博士，研究方向为社会安全、社会治理、社会治安、应急管理；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，研究方向为城市社会学、社区治理、人口管理。



不同领域的参与式治理有序开展。社会治理中存在的问题主要表现在社会治理的立法保障有待健全，参与社会治理的社会组织独立性有待提高，社会治理的方式方法有待优化。为此，建议尽快起草相关立法或者立法草案，填补治理无法律依据的空缺，普及细化法律顾问制度，发挥前置审查作用，在政策制定阶段更加重视社会治理的人文关怀功能，积极探索在社会治理中运用新兴理念和技术，提高治理效率，通过完善《慈善法》等立法提升培育社会组织的自主能力，加大政府对社会参与的反馈力度，完善政府绩效的公众评价机制。

关键词： 依法治理 社会治理精细化 参与式治理

2015 年是个重要、特殊的年份，其承前启后，既是“十二五”规划收官之年，也是“十三五”规划孕育之年。进入 2015 年，社会治理发展领域有两大新变化：一是党的十八届三中、四中全会确立的全面深化改革、全面推进依法治国的重大方针开始在各个社会治理领域得到贯彻落实，科学有效的社会治理体制正逐步健全，依法治理的优势开始体现，社会治理的水平正逐年提高；二是党的十八届五中全会在京召开，此次会议是在协调推进“四个全面”战略布局、夺取全面建成小康社会决胜阶段召开的一次十分重要的会议，会议审议了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，确立了“十三五”时期我国经济社会发展的指导思想、目标任务和重大举措，明确了完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，实现社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局的历史任务。在这样的背景下，北京社会治理正朝着法治化、精细化、社会化的方向稳步前进。



一 2015年北京社会治理发展概览

盘点 2015 年，北京市社会治理各项工作不断推陈出新，围绕着社会治理的法治化、精细化、社会化主要开展了如下几个方面的工作。

（一）社会治理的法治化水平进一步提高

在党的十八届四中全会确立了全面推进依法治国的方针后，社会治理领域出现最多的是“依法治理”的声音，社会治理的各项工作都必须于法有据，并在法律法规的框架内实施执行。法治已经成为北京市社会治理发展的核心要素，培育居民法律意识，提高法律服务水平，加大法律监督力度，已悄然成为北京社会治理的自然状态。回顾 2015 年，北京市社会治理围绕着依法治理主要有如下举措。

1. 重视律师队伍党建工作

当前律师这一群体在依法治理、法治建设中发挥的作用越来越受到重视，律师加入政府法律顾问团队，律师代理申诉、上访案件，构建社会律师、公职律师等成为律师行业的新兴领域。如何保证律师在执业中不会走上错误的政治道路，将拥护党的领导、拥护社会主义法治这一律师执业的基本要求落到实处，成为律师参与社会治理的先决条件。解决这一问题，成立律师党校是一个途径。2011 年全国首家律师党校——北京市律师业余党校正式成立。然而相比于全市数量庞大的律师队伍而言，仅成立一家律师党校显然不能满足实际需要。为此，2015 年全市首个区县律师党校——海淀区律师党校正式成立，该党校成为海淀区律师行业党建工作的重要平台。区县律师党校的成立，以区委党校为主干力量，结合律师党员的特点开展党性教育和职业道德培训，是贯彻十八大精神和律师工作会议精神的直接体现，将进一步加强律师党建工作，对律师提高政治素质、坚持正确的政治方向有十分重要的帮助。



2. 普法工作进入新阶段

依法治理的思想前提是全民法律意识能够提升到一定的高度，可以自觉运用法律手段维护自身权益，采取法律途径解决矛盾纠纷。2015年是“六五普法”的考核验收之年。在“六五普法”期间，北京市各街（乡）在普法形式和载体上不断创新，充分运用地区报、网络平台、微博、微信等新型传播方式开展法治宣传教育工作，普法覆盖面不断扩大，以北京市城区面积最大、人口最多的朝阳区为例，截至2015年10月，共有69个村被评为“民主法治示范村”，13个社区被评为“北京市民主法治示范社区”，全区平安社区（村）、平安单位比例分别达到93%和96%，领导干部、公务员、青少年、企事业经营管理人员、流动人口重点普法对象及居（村）民的法律素质进一步提升。法治宣传教育工作在化解社会矛盾、推进地区重点工作、提高居民素养等方面发挥了基础性作用。

3. 建立全国首家案例指导研究基地

党的十八届四中全会提出要加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。案例指导制度的形成，可以极大地避免出现同案不同判的问题，杜绝司法人员暗箱操作，给当事人以合理预期，建立并提高司法权威。为此，2015年，全国首家案例指导研究基地——知识产权案例指导研究（北京）基地在北京市知识产权法院成立。该基地的成立，旨在进一步统一知识产权司法标准，提高审判质量，建立有中国特色的知识产权案例指导制度。基地的工作主要是通过汇集、编撰、整理指导性案例，及时总结知识产权审判规则和经验，从而弥补立法的滞后性等不足，使知识产权保护跟得上经济社会发展的节奏。

4. 重视公安队伍廉洁性建设

公安部门的管理职能渗入社会生活的方方面面，因此，依法治理的一项重要内容是公安部门依法行使管理职责。为此，加强公安队伍内部监督成为公安队伍廉洁性建设的重中之重。为此，北京市公安局设纪检监察专员，旨在打造“最廉洁警队”。纪检监察专员为市局纪委直属，分工负责全局各单位，其职责除了传统的监督检查、查办违法违纪案件外，还包括与相关单位

就党风廉政建设工作方案的具体内容和细节进行磋商和指导，对日常工作中的廉政风险点进行摸排、对廉政风险点的防范措施进行谋划制定，以及帮助协调市局纪委等部门解决疑难问题等。为了保证纪检监察专员有效履行职责，北京市公安局还设立了“北京市公安局纪委内设机构定期检查、考评，联系分管单位定期评估、鉴定”的双向考核工作制度，明确了纪检监察专员责任倒查和责任追究办法等。2015年，纪检监察专员已检查发现各类问题67个，赴实地进行工作指导53件次，提出整改意见、建议62条，配合联系单位查处违纪、违法案件11件次、涉案人员18人次，其效果得到社会的高度认同。

（二）社会治理的精细化程度进一步推进

随着社会治理发展水平的提高，社会治理的各项工作对精细化的要求越来越明显。社会治理精细化，就是要根据治理目标的要求和治理对象的特性，在治理过程中注重细节、注重人文关怀、注重流程和技术创新。2015年北京市社会治理的精细化发展主要集中体现在以下几个方面。

1. 深化社会治理体制改革日程确定

为了提高社会治理水平，完善社会治理体制，北京市于2015年年中出台了《关于深化北京市社会治理体制改革的意见》（以下简称《意见》）。根据《意见》，全市的社会治理体制深化改革将围绕着加强和改进党的领导，推动政府、社会、市场互动的目标，主要涵盖了社会服务体制、社会组织体制、街道管理体制、社区治理体制、社会治理方式、党的领导六个方面内容，从而最终推动社会治理达到现代化的要求。深化社会治理体制改革预计将用三年时间，逐步实现市、区、街道（乡镇）三级“枢纽型”社会组织工作体系的全覆盖，初步形成社区区域化党建工作格局，同时针对现实中存在的社区工作者待遇不高、工作不够规范的问题进行改进，并将志愿服务组织延伸到社会组织以及非公经济组织这两类新型组织中，从而实现工作的全覆盖。

2. 网格化体系建设确立新的发展规划

网格化服务管理体系是北京首创的社会治理精细化模式。网格化形成的