



彭州市创新基层

社会治理研究

PENGZHOU SHI CHUANGXIN JICENG
SHEHUI ZHILI YANJIU

薛晓东 / 著



电子科技大学出版社

彭州市创新基层

社会治理研究

PENGZHOU SHI CHUANGXIN JICENG
SHEHUI ZHILI YANJIU

薛晓东 / 著



电子科技大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

彭州市创新基层社会治理研究 / 薛晓东著. —成都:
电子科技大学出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-5647-3357-5

I. ①彭… II. ①薛… III. ①社会管理—研究—彭州
市 IV. ①D677.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 284621 号

彭州市创新基层社会治理研究

薛晓东 著

出 版: 电子科技大学出版社 (成都市一环路东一段 159 号电子信息产
业大厦 邮编: 610051)
策划编辑: 万晓桐
责任编辑: 万晓桐
主 页: www.uestcp.com.cn
电子邮箱: uestcp@uestcp.com.cn
发 行: 新华书店经销
印 刷: 四川煤田地质制图印刷厂
成品尺寸: 140mm×203mm 印张 5.875 字数 153 千字
版 次: 2015 年 12 月第一版
印 次: 2015 年 12 月第一次印刷
书 号: ISBN 978-7-5647-3357-5
定 价: 18.00 元

■ 版权所有 侵权必究 ■

- ◆ 本社发行部电话: 028-83202463; 本社邮购电话: 028-83201495。
- ◆ 本书如有缺页、破损、装订错误, 请寄回印刷厂调换。

前 言

彭州位于成都市西北部，距成都市区 25 公里，面积 1420 平方公里，总人口 80.6 万人，自然格局“六山一水三分坝”，辖 20 个镇、355 个村（社区）。

近年来，彭州市委坚决贯彻落实中央、四川省委和成都市委的一系列重大部署，围绕建设“绿色生态之都、千亿产业之城、田园休闲之谷”的目标，大力推进“四二一一”发展战略，坚持以国际的视角和全国的站位，全面深化改革、加快转型升级，高标准打造“绿色、文化、时尚、开放”四张城市名片，朝着建设经济繁荣、人民幸福、社会和谐、生态优美、发展持续的美丽彭州全速前进。在经济发展方面，彭州市委坚持绿色环保理念，持之以恒地淘汰落后产能，先后关闭了 522 家污染型资源型企业，全面退出了煤炭、小水泥、小石灰窑、砂石等行业，并将老城区优势企业逐步调迁到工业园区，实现了彭州经济发展与生态环境建设的同步协调推进。在社会管理方面，彭州市委坚持创新突破，大胆探索，形成了市委部门纷纷出新招、探新路的生动局面，特别是在基层社会治理方面，构建并完善了以“131N”、“民心通”、社会协商对话、社区治理创新、村级公共服务改革为体系的社会治理机制创新，推进了基层社会治理科学化。正是基于此，我们对彭州市委在创新基层社会治理进行了系统研究，旨在为其他地区基层社会治理提供有借鉴意义的鲜活案例。

中央历来高度重视基层社会治理工作，党的十八届三中全会明确提出了“创新社会治理模式，改进社会治理方式，提高社会

治理水平”的要求。基层社会治理的研究具有重要的现实意义：社会稳定的根源在基层，社会治理和服务的重心也在基层，加强基层社会治理，不仅是新形势下加强社会建设、创新社会管理的现实需要，也是解决当前社会凸显的各种问题和矛盾的重要途径。基层社会治理创新必须重视两大核心思想，一是加强基层党委领导，进一步发挥党委的领导核心作用。在新形势下，党的十八届四中全会强调：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”二是要坚持群众路线。党的十八届四中全会强调：树立群众理念，做到一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去。在具体工作中，要尊重和支持群众集体智慧及群众首创精神，正确反映群众意见，重视群众的参与性，倾听群众合理诉求，把党的群众路线落到实处。群众路线是我们的事业不断取得胜利的重要法宝，同时也是基层社会治理的力量源泉。

彭州市在创新基层社会治理的探索和实践中，正是坚持以“强化党委领导”和“走群众路线”为指导思想，进行了积极的实践与创新。本书对彭州市基层社会治理的创新研究主要是以相关管理学理论为基础，以“三大工程”和“两大实践”为逻辑主线贯穿全书。其中，“三大工程”指的是 131N 新型村级治理机制、基层社会协商对话制度以及民心通工程；“两大实践”指的是基层社区治理的实践与化解基层社会多元矛盾的实践。

全书用 6 个章节对彭州市创新基层社会治理进行了研究。第 1 章是国内创新基层社会治理的理论基础及经验借鉴，阐述了彭州市基层社会治理创新和实践的相关研究背景与意义，介绍了基层社会治理的主要理论——“社会治理理论”、“协同治理理论”和“参与式管理理论”，以及在这些理论指导下国内一些地区进行的成功实践与探索。第 2 章到第 6 章分别探讨了彭州市构建的

“131N”新型村级治理机制、基层社会协商对话制度、民心通工程、基层社区治理的实践和化解基层社会多元矛盾的实践，从理论到实践、从制度设计到运行机制、从做法措施到具体案例不同角度，系统化、全景式地展示了彭州市在基层社会治理方面的实践与探索。

彭州市基层社会治理的实践与探索还在继续进行中，也在不断地改进和深化。因此，我们完全有理由相信，在中央全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的进程中，彭州一定会带给我们更多的惊喜。

目 录

第 1 章	国内创新基层社会治理的理论基础及经验借鉴	1
1.1	研究背景	1
1.1.1	理论价值	2
1.1.2	现实意义	2
1.2	基层社会治理的相关理论	3
1.2.1	社会治理理论	3
1.2.2	协同治理理论	6
1.2.3	参与式管理理论	10
1.3	国内基层社会治理主要模式	12
1.3.1	农村社会管理模式的整体性创新 ——肃宁模式	12
1.3.2	城市社区治理新模式——沈阳模式	18
1.3.3	健全基层社会矛盾化解机制 ——南通大调解机制	21
1.4	彭州市创新基层社会治理的实践	26
第 2 章	彭州市构建“131N”新型村级治理机制	28
2.1	彭州市构建“131N”新型村级治理机制的背景 及内涵	28
2.1.1	“131N”新型村级治理机制的背景	28
2.1.2	“131N”新型村级治理机制的内涵	29
2.2	彭州市“131N”新型村级治理制度设计	31
2.2.1	“131N”新型村级治理组织体系	31

2.2.2	“131N”新型村级治理村民议事会制度	34
2.2.3	“131N”新型村级治理的村民议事日制度	36
2.2.4	“131N”新型村级治理的民主选举制度	39
2.2.5	“131N”新型村级治理的民主决策制度	40
2.3	彭州市“131N”新型村级治理运行机制	41
2.3.1	推行“124”工作法，建立新型干群关系	41
2.3.2	实施“万千百十”工程，促使议事会高效 运行	42
2.3.3	形成组织间相互约束，达到权力的制约 与平衡	43
2.3.4	健全公共服务和社会管理体系，维护社会 和谐稳定	44
2.4	彭州市“131N”新型村级治理机制的实践 ——以天彭镇隆兴社区为例	45
2.4.1	隆兴社区的社会、经济及自然状态	45
2.4.2	隆兴社区“131N”新型村级治理机制的组织 架构及基本思路	45
2.4.3	隆兴社区“131N”新型村级治理机制的实践	48
2.4.4	隆兴社区“131N”新型村级治理机制关键 要素分析	53
2.5	彭州市“131N”新型村级治理机制的成效与创新	54
2.5.1	“131N”新型村级治理机制基本经验	54
2.5.2	彭州市“131N”新型村级治理机制的成效	56
2.5.3	彭州市“131N”新型村级治理机制的创新	58
第3章	彭州市构建基层社会协商对话制度	62
3.1	基层社会协商对话制度的内涵和目标	62
3.1.1	基层社会协商对话制度的内涵	62
3.1.2	彭州市构建基层社会协商对话制度的目标	63
3.2	彭州市基层社会协商对话的制度建设	64

目 录

3.2.1	社会协商对话会工作职责制度	64
3.2.2	社会协商议事会成员职责制度	65
3.2.3	社会协商议事会成员管理制度	65
3.2.4	社会协商对话会双评工作制度	66
3.3	彭州市基层社会协商对话的运行机制	66
3.3.1	社会协商三级组织架构	66
3.3.2	社会协商会成员的产生	67
3.3.3	社会协商议题征集与审查阶段	68
3.3.4	社会协商定期协商和票决阶段	69
3.3.5	社会协商利益协调机制	70
3.3.6	社会协商信息交流机制	70
3.3.7	社会协商项目的成果运用机制	71
3.3.8	社会协商项目的考核评价机制	71
3.3.9	社会协商对基层社会治理机制的提升	72
3.4	彭州市构建基层社会协商对话制度的实践探索 ——以隆丰镇九龙村为例	73
3.4.1	隆丰镇九龙村的社会、经济及自然状态	73
3.4.2	隆丰镇九龙村社会协商的基本思路和实施 步骤	73
3.4.3	隆丰镇九龙村创建社会协商对话制度的实践 分析	74
3.4.4	隆丰镇九龙村社会协商成功的关键要素分析 ...	78
3.5	彭州市构建基层社会协商对话制度的创新与成效	79
3.5.1	基层社会协商对话制度的创新	79
3.5.2	基层社会协商对话制度的成效	80
第 4 章	彭州市构建民心通工程基层治理机制	83
4.1	民心通工程的内涵和目标	83
4.1.1	民心通的内涵	83
4.1.2	彭州市实施民心通工程治理机制的目标	84

4.2	彭州市民心通工程的制度建设	84
4.2.1	民心通领导成员联席会议制度	85
4.2.2	民心通运行流程规范及绩效考核制度	85
4.2.3	民心通银行对账单监管制度	86
4.2.4	民心通社会监督介入制度	86
4.3	彭州市民心通工程的五大工作平台	87
4.3.1	民心通工作平台	87
4.3.2	民心通监控平台	88
4.3.3	民心通公开平台	89
4.3.4	民心通廉教平台	89
4.3.5	民心通服务平台	90
4.3.6	民心通工程对基层社会治理机制的提升	90
4.4	彭州市民心通工程治理机制的实践探索 ——以隆丰镇双埡社区为例	91
4.4.1	隆丰镇双埡社区的自然、社会、经济状态	91
4.4.2	隆丰镇双埡社区民心通治理机制的基本思路 和实施步骤	91
4.4.3	隆丰镇双埡社区民心通工程治理机制的实践 分析	93
4.4.4	隆丰镇双埡社区民心通工程治理机制成功的 关键要素分析	95
4.5	彭州市民心通工程基层治理机制的创新与成效	96
4.5.1	民心通工程的创新	96
4.5.2	民心通工程的成效	98
第5章	彭州市创新基层社区治理实践	100
5.1	社区治理的含义与功能	101
5.1.1	社区治理的含义	101
5.1.2	基层社区治理的功能	102
5.2	彭州市创新基层社区治理的制度设计	103

目 录

5.2.1	建设基层社区民主选举制度	104
5.2.2	完善基层社区民主决策制度	104
5.2.3	创新基层社区民主监督制度	106
5.2.4	建立基层社区三大调解联动机制	109
5.3	彭州市基层社区治理的运行机制	110
5.3.1	基层社区治理的组织架构	111
5.3.2	社区党支部的领导核心	112
5.3.3	政府主导地位的实现	113
5.3.4	公检法司协同职能的体现	114
5.3.5	自治组织作用的发挥	114
5.3.6	社会组织作用的补充	115
5.3.7	公民参与基层社区治理	116
5.4	彭州市创新基层社区治理的实践	
	——以银定新区为例	116
5.4.1	银定新区的基本概况	117
5.4.2	银定新区对基层社区治理制度的实践	118
5.4.3	银定新区基层社区治理取得的成果	119
5.5	彭州市基层社区治理的创新与成效	130
5.5.1	彭州市基层社区治理的成效	130
5.5.2	彭州市基层社区治理的创新	134
第 6 章	彭州市化解基层社会多元矛盾的实践	139
6.1	基层社会、基层社会矛盾的内涵	139
6.1.1	基层社会的内涵	139
6.1.2	基层社会矛盾的内涵	140
6.2	彭州市基层社会矛盾的主要类型	140
6.2.1	石化基地周边社会稳定矛盾	140
6.2.2	灾后重建遗留矛盾	140
6.2.3	农村土地征用矛盾	141
6.2.4	农村产权制度改革遗留矛盾	141

6.2.5	环境保护问题	141
6.2.6	房产、物管纠纷矛盾	141
6.3	彭州市化解基层社会矛盾的原则	142
6.3.1	注重研判，工作预案抓“细”	142
6.3.2	明确责任，矛盾化解抓“快”	142
6.3.3	整合力量，人员稳控抓“牢”	143
6.4	彭州市化解基层社会矛盾的制度建设	144
6.4.1	化解基层社会矛盾的应急预案	145
6.4.2	健全化解基层社会矛盾的制度	146
6.4.3	建立化解基层矛盾的机制	152
6.4.4	贯彻落实化解基层社会矛盾的法制	155
6.5	彭州市化解基层社会矛盾实践	
	——以汉彭入城段道路改造工程为例	157
6.5.1	汉彭入城段道路改造工程的概况	157
6.5.2	“汉彭路改造工程”实施过程中的主要 矛盾	157
6.5.3	“汉彭路改造工程”拆迁安置工作的具体 措施	158
6.6	彭州市化解基层社会矛盾的成效与创新	164
6.6.1	建立多层次、全方位群众诉求收集、矛盾 化解的平台	164
6.6.2	多渠道、多形式化解基层社会矛盾	165
6.6.3	化解基层社会矛盾的新理念	167
6.6.4	化解基层社会矛盾的新方式	168
	参考文献	171
	后记	173

第1章 国内创新基层社会治理的 理论基础及经验借鉴

1.1 研究背景

党的十八届四中全会强调更加需要创新社会治理：要创新社会治理模式，改进社会治理方式，提高社会治理水平；在加强党委领导、充分发挥政府主导作用的同时，基层社会治理还应当鼓励和支持社会各个方面参与，实现政府治理、社会自我调节与居民自治良性互动；促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督；建立畅通有序的诉求表达、心理干预、矛盾调处、权益保障机制，使群众问题能反映、矛盾能化解、权益有保障；维护广大人民根本利益，确保人民安居乐业、社会安定有序等。这些要求突出了人民在社会治理中的主体作用，坚持了社会治理为了人民、依靠人民、成果由人民共享，充分体现了当代中国共产党人对马克思主义群众观点的牢固把握和高度自觉。

彭州市在经济快速发展的背景下要求政府转型，进行基层社会治理的创新。以建构“党委领导、政府主导、社会协同、自治组织和社会组织补充、公众参与的社会治理新模式”为目标，以实施“131N新型村级治理机制”、“基层社会协商对话制度”、“民心通工程”三大工程和“创新基层社区治理”和“化解基层社

区多元矛盾”两大实践为抓手，全面提升了彭州市基层社会治理水平，促进了彭州市经济社会全面协调可持续发展与服务型政府建设。

1.1.1 理论价值

基层社会治理的创新研究有利于丰富我国公共管理的相关理论，并促进我国理论与世界接轨和同步。本书运用社会治理理论、公民参与理论及协同治理理论对彭州市创新基层社会治理的实践与探索进行研究。以协同治理理论为例，在国外，协同治理的相关研究 21 世纪初才刚刚兴起，但由于相关实践由来已久且在全球范围内有了很大程度的普及，因此学术界最近几年对协同治理理论的关注热度非常高，而且研究的内容也非常广泛。有的研究某个具体领域的协同治理实践，比如环境和自然资源的保护、应急管理、卫生医疗保障等；有的在对实践进行总结、概括的基础上研究协同治理产生的必要性，并对协同过程进行分析；有的则介绍协同治理的理论分析视角，或者给出自己的分析模型。相比之下，我国在协同治理的实践和理论研究上都比较缺乏，而且研究更多地集中在产生的背景、理论基础等层面，缺乏从理论视角对协同治理的运作机理进行研究。本书不但对协同治理理论进行了比较系统的研究，而且结合彭州市创新基层社会治理的实践进行了分析，给出了具有普适型的基层社会治理的协同治理模式。因此，本书不仅可以为我国公共管理理论研究增加协同治理理论这一重要内容，而且可以将我国的研究与国外的研究在时间上实现同步。

1.1.2 现实意义

当前，我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，社会治理领域存在的问题较多。因此，社会治理问题更是被党和政府放在了更为突出的位置。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系”，实现了社会管理目标从“健全格局”到“形成体制”的飞跃。

基层社会治理的创新研究对我国社会管理体制创新具有重要的实践意义。社会治理理论、参与式管理理论及协同治理理论深深地植根于实践之中，而对实践又有着指导意义。社会治理理论、公民参与理论及协同治理理论的实践在国外已经非常普遍，从政策制定到公共服务提供，从成功的案例到失败的案例。因此，在我国“社会管理创新”的大背景下，结合社会治理理论、参与式管理理论及协同治理研究和分析彭州市创新基层社会治理的实践与探索，有利于指导我国相关实践的开展，少走弯路。

1.2 基层社会治理的相关理论

1.2.1 社会治理理论

(1) 社会治理

当今学术界对“社会治理”的概念有很多理解，大致从系统论、公共治理学、政治学、科学治理主义等多种视角对“社会治理”一词进行了不同的界定。学者们的表述大概分为广义上和狭义上两种。

在广义上，“社会治理”是对整个社会中一切领域范围的统筹治理。此领域涉及的方面很广，包括政治、经济、文化及社会其他方面四个子系统，注重全局。在狭义上，它是指对除政治、经济、文化之外的狭义的社会事务的治理，注重的是微观层面上的治理过程^[1]。

传统意义上广义与狭义的“社会治理”的界定主要区别在社会治理客体范围的大小之分，然而随着当今社会治理活动日益复

杂，社会治理不能单单仅依靠政府一方的力量，应当还寻求第三方组织（私人公司和非营利组织）的帮助，各界社会组织、非营利部门以及公民逐渐加入社会治理主体的队伍，从而需要形成一种治理主体多元化的社会治理模式。本书所探讨的正是狭义上的社会治理活动。

（2）社会治理的主体、客体及其关系

第一，社会治理的主体

纵观社会治理的实践发展过程，在早期的社会中，人口少、人们之间的社会关系简单明了，社会系统规模也比较小。所以社会治理的主体也较单一，大多数为部落的长老及其下面的议事会等机构。随着社会的不断进步，社会系统的不断扩大，出现了国家，国家内部以及国与国之间采取的是政府作为社会治理的主体。随着近几十年来全球科技的迅猛发展，全球化和现代化导致了社会分化，社会治理系统日益庞大和复杂化，此时社会治理所面临的内外压力和现实环境渐渐复杂多变。政府无法作为社会治理的唯一主体，必须使非政府组织、广大的人民群众加入社会治理的大本营中来，依靠市场机制来共同治理社会公共事务。社会治理主体走向多元化，大致包括：执政党、政府、社会组织和公众。

从我国学术界对社会治理主体的研究来看，我国学者对此存在差异，大致可以总结为以下三类：“一是政府和非政府公共机构；二是政府、立法机关、司法机关和其他公共部门；三是政府机关、中国共产党、人民代表大会及其常务委员会、司法机关、中国人民政治协商会议、民主党派及其授权治理社会公共事务的社会中介组织等。”^[2]以上三种理解虽然都各有其局限性，但这其中都体现了社会治理由政府单一治理到政府、社会组织、公民各方协调治理的多元化参与格局。

第二，社会治理的客体

简单来说，社会治理客体就是社会治理的对象，它与社会治

理主体是相对应的。从宏观层面看，它分为两个方面：一是对社会人的治理；二是对社会事务的管理。这里的社会人并不仅仅指的是纯粹的“自然人”，即不仅仅指社会公民、还包括社会各界民间组织、各类基层社会组织内的公民个人，这些人既是社会治理的主体，也是社会治理的客体。另一方面对社会事务的治理，此处的事务是指社会领域内发生的一切公共事件以及其中所包含的各种公共社会生活关系。从微观层面看，社会治理的客体可以由以下几个系统构成：社会生活、社会事务以及社会组织。

第三，社会治理的主体及客体关系

在社会治理活动中，社会治理主体与客体是辩证统一的关系，这种辩证统一的关系突出地体现在人的因素上。一方面，社会治理主体与客体之间是有矛盾的，正因为这种矛盾的存在使社会治理主体不断提高自身的治理能力、素质，从而准确地把握社会治理客体变化和发展的规律，使其矛盾得以解决，达到一种科学的治理过程。从另一方面来看，社会治理主、客体之间矛盾的解决，又是一个不断使社会走向和谐、统一的过程。政府是社会治理的主体，社会组织和公众是社会治理的客体；但监督也是一种社会治理行为，此时社会组织和公众又是社会治理的主体，而政府却是社会治理的客体。因此，在不同的社会背景下，社会治理主体和客体是相互依赖的，并且在一定条件下是可以相互转化的。

社会治理理论为基层社会治理提供了理论依据，明确了基层社会治理中的主体、客体及其相互关系。治理主体——政府、社会组织、公众等在社会治理活动中，通常情况下政府处于主导作用，一方面政府也要对社会组织、公众进行治理，另一方面，社会组织和公众也要对政府的治理活动进行监督。党组织领导下的村（居）民自治，就是人民群众在基层党组织的领导下，依托基层群众自治组织，直接行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等权利，在自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的