

西北民族地区

社会建设与社会管理创新调研报告集

主 编◎闵文义

副主编◎束锡红 丁明俊 杨荣斌



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

西北民族地区社会建设与社会管理创新调研报告集 /
闵文义主编. — 银川: 阳光出版社, 2013.6
ISBN 978-7-5525-0023-3

I. ①西… II. ①闵… III. ①民族地区—社会管理—
研究报告—西北地区 IV. ①D674

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第149969号

西北民族地区社会建设与社会管理创新调研报告集

闵文义 主编

责任编辑 陈 帅

封面设计 千 寻

责任印制 郭连生

黄河出版传媒集团 出版发行
阳 光 出 版 社

地 址 银川市北京东路139号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 yangguang@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏书宏印刷有限公司

印刷委托书号 (宁)0015838

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 10

字 数 230千

版 次 2013年7月第1版

印 次 2013年7月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5525-0023-3/F·33

定 价 36.00元

版权所有 翻印必究

| 目 录 |

CONTENTS

西北少数民族地区社会管理创新专题

- 宁夏红寺堡生态移民区创新社会管理工作典型经验考察 / 1
- 宁夏红寺堡回族聚居移民区群体性矛盾及处置对策调研 / 14
- 跨越式发展背景下宁夏地区社会矛盾纠纷的化解之道 / 27
- 宁夏回族失地农民生存境况及社群隔离现象调查研究 / 38
- 宁夏永宁县纳家户旅游开发中失地群体生存与发展现状调查 / 54

民族问题研究专题

- 甘南牧区社会发展与民族政策贯彻落实情况调研 / 69
- 乡村旅游对宁夏回族社区文化影响调查报告 / 84
- 青海城区藏族文化变迁调查研究——以西宁市果洛社区为例 / 102
- 银川市公共场所少数民族外显表征下的民族文化自觉调研 / 130

人口与生态移民研究专题

- 新时期宁夏人口规模、结构变化趋势及对经济社会发展影响
调研 / 145
- 宁夏人口增长与社会经济协调发展调研报告 / 165

宁夏生态移民进程中的“菊花台”现象研究 / 181
银川生态移民和扶贫开发移民绩效评估研究
——以兴泾镇兴盛村为例 / 189

西北少数民族地区经济建设专题

宁夏城乡居民收入差距问题调研 / 205
宁夏红寺堡区沙产业发展调研报告 / 218
红寺堡区大河村实现跨越式发展的调研与思考 / 231
宁夏石嘴山市农村土地流转问题调查研究 / 243
宁夏羊绒产业发展调研报告 / 255
宁夏扶贫资金使用情况调研 / 270

西北少数民族教育专题

宁夏生态移民社会适应与人力资源开发问题调查研究 / 285
宁夏少数民族大学生心理健康调查研究 / 304

后记 / 315

西北少数民族地区 社会管理创新专题



宁夏红寺堡生态移民区 创新社会管理工作典型经验考察

闵文义 马宁

红寺堡区地处宁夏中部干旱带核心区，是宁夏回族自治区党委、政府贯彻落实国家“八七”扶贫攻坚计划，为从根本上解决宁南山区贫困群众脱贫问题而建设的大型水利枢纽工程宁夏扶贫扬黄灌溉工程的主战场，也是全国最大的生态移民扶贫开发区，主要搬迁宁南山区海原、西吉、固原、隆德、彭阳、泾源、同心七县和中宁县就地脱贫无望的特困农户。近年来，红寺堡区深入贯彻落实科学发展观，大力加强社会管理机制、体系、能力建设，社会管理水平不断提高，在维护群众合法权益、促进社会公平正义、保持社会良好秩序等方面发挥了重要作用。但与此同时，诸多深层次社会问题，诸如资源竞争激烈，就业形势严峻，户籍管理混乱等关系到移民切身利益和民生改善的问题也逐渐凸显出来，引发了移民社会的不稳定。

笔者通过听取部门情况介绍、发放调查问卷、查阅资料、实地走访、座谈讨论等方式，全面掌握第一手资料，深刻剖析社会管理的主要问题，认真研究加强和创新社会管理的对策建议。

一、红寺堡区社会管理工作的现状

（一）社会管理格局逐步形成。区委、政府重视社会管理，党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局逐步形成。党委在社会管理中总揽全局、协调各方的领导核心作用进一步发挥，区、乡镇、村（居）三级社会管理领导体系基本建立。政府职能转变成效明显，社会管理职能不断强化，服务型政府建设不断推进，行政、司法执法制度日益完善，效能不断提升。社会组织规模不断扩大，初步形成与党委、政府互联、互补、互动的社会管理和公共服务网络。基层群众自治组织自我管理、自我服务、自我教育、自我监督能力不断提升，专业社会工作、群防群治力量、志愿服务工作等不断加强，目前城区共有“红袖章”100名，协助民警巡逻和管理流动人口，乡镇成立4个义务巡防队伍，队员59人。

（二）完善社会矛盾预防和化解机制。充分依靠广大人民群众的力量，发挥人民调解员的优势。大力加强村（居）人民调解组织，在各村（居）形成了人民调解委员会、调解组、调解小组、调解中心户、纠纷信息员的五级人民调解网络；大力加强对人民调解员的业务技能培训，努力提高调解水平；大力开展人民调解案卷评查，促进人民调解业务规范化；大力开展人民调解制度建设和人民调解委员会规范化建设；大力加强人民调解的保障工作，在全区率先提出“以案定补”方式解决人民调解员报酬，并得以在全区乃至全国推行；大力开展行业性人民调解组织建设，在学校、医院、农贸市场、企业等设立人民调解组织；大力开展人民调解、司法调解、行政调解“三调联动”的工作局面。创新探索开展人民调解职业化的路子，得到了群众充分认可，再次在全市乃至全区推广。目前，在红寺堡区真正形成了以基层村

（居）人民调解组织为基础——“纵向到底”，以行业人民调解组织为扩展——“横向到边”，以职业化个人人民调解工作为升华——“竖向到顶”的“三维”人民调解大格局，使红寺堡出现了人民调解案件连年上升，信访案件、治安案件、民事诉讼案件逐年下降的“一升三降”的喜人局面，使红寺堡区真正形成了“小矛盾不出村、大矛盾不出乡镇、特大重大矛盾纠纷不出红寺堡”的人民调解维护社会稳定第一道防线的作用。

（三）社会管理体系加快构建。加强社会管理服务体系建设，努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作，形成齐抓共管的良好格局。大力健全矛盾破解工作，社会矛盾纠纷“大调解”体系建设明显加强，各类矛盾纠纷发现预警率、调处率和调处成功率大幅提高。2011年，全区各类人民调解组织成功调处民间纠纷1690件，成功率99%；司法机关成功调处各类民商事诉讼调解、轻微刑事和解、轻微伤调解100多起，成功率100%。大力强化社会稳控工作，治安“大防控”体系基本形成，公共娱乐场所试行了治安等级化管理，建立了流动人口管理站。

（四）社会管理功能有效发挥。充分发挥社会管理维稳、促和、破难等功能，助推“平安红寺堡”“和谐红寺堡”建设深入开展。区委、政府先后召开了区政法委、综治委全体（扩大）会议，全区政法综治工作会暨信访维稳工作会议等会议，认真传达学习了自治区、吴忠市政法工作会议精神，对全年的政法综治工作和平安建设工作进行了全面安排部署。政府拿出15万元，对80名先进个人和40名先进单位进行了奖励，并拿出40万元奖励资金，率先在全区对加强和创新社会管理工作先进单位进行了重奖。按照《关于进一步加强平安创建工作的实施意见》等文件精神，进一步明确工作任务，统一创建标准。建立健全了五部门联席会议制度及情况通报、案件督办、矛盾纠纷排查调处报告和综

治工作年度考评等制度，使综治工作有章可循，平稳推进。

（五）开展幸福红寺堡的创建活动。面对红寺堡区贫困人口比例高、残疾人口比例高的突出问题，红寺堡区提出了“大民生”的构建格局，在全区率先实行了城乡社会保障工作的整合与统筹，建立起涵盖区、乡镇、村（居）的城乡一体化民生服务中心。在全区率先实施农村“五保”人员集中供养，目前，共集中供养“五保”老人105名；在全区第一个建立了解决重度残疾人基本生活与康复活动的残疾人照料中心，并高度重视能够自食其力、自我实现其价值的残疾人就业、再就业工作。汇川—爱德福利制衣厂共安置残疾人就业48名，占到该企业总人数的29.6%。为了从根本上解决红寺堡区贫困人口多、经济社会发展底子薄的问题，红寺堡区抢抓宁夏打造“黄河善谷”的历史性机遇，在全区率先成立了全国第一个慈善工业园区——宁夏“弘德”慈善工业园区，并将其打造为宁夏黄河善谷的核心区。该工业园区规划占地面积10平方公里，目前园区水、电、路等基础设施建设已投入2亿元；引进国有大型企业13家，协议投资额93.7亿元。弘德慈善工业园区的建设，引起了区内外的高度关注。

二、社会管理工作面临的新情况、新问题

社会管理是一个复杂的系统工程。红寺堡区社会管理领域仍存在突出问题和薄弱环节，社会管理工作仍不能很好地适应经济社会发展需要，面临着许多新情况、新挑战。

（一）社会管理运行机制滞后。一是理念观念不够到位。各级各部门存在着“重管理防范、轻公共服务，重管制控制、轻协商协调，重事后处置、轻源头管理，重行政手段、轻法律道德，重经济建设、轻社会管理，重政府作用、轻多方参与”的思想，“以人为本、服务为先，多方参与、共同治理，关口前移、源头

治理，统筹兼顾、协商协调”等理念有待进一步强化。二是领导体系不够健全。社会管理工作领导体系和组织体系还不适应新形势、新任务的要求，制约了部门间的联合联动、资源统筹和沟通衔接，社会管理工作合力还未有效形成。

（二）社会管理方法方式缺乏。一是流动人口服务管理有待加强。随着我区经济社会快速发展，流动人口规模不断扩大、服务管理难度不断加大、不稳定因素不断增多，利益导向的管理服务机制有待全面构建。二是矛盾纠纷调解机制有待完善。少数部门仍存在“重处罚、轻调解”现象，调解意识不够强，部分调解组织作用发挥不够明显，多元化的“大调解”工作格局尚未有效构建。三是突发公共事件处理有待强化。因自然灾害、社会矛盾、安全事故、群体性事件等导致的突发公共事件日益增多、日趋复杂。而我区的应急管理体制不够健全，少数部门和领导干部应急管理意识不够强；应急资源尚未有效整合，部分单位虽建立了专门应急组织机构，但人员没有到位；有的应急预案缺乏针对性和可操作性，部门应急协同联动不够；信息网络综合管理能力薄弱，政府门户网站建设相对滞后，危机管理和风险管理能力有待进一步增强。

（三）社会管理协同活力不够。一是社会组织作用较弱。社会组织结构不合理，与我区经济社会发展不相适应，其中专业性、行业性组织，作用发挥不够明显；公益类、服务类组织，数量较多但服务业绩欠佳。社会组织行为不规范，行政依附性强，部分社会组织找不到“业务主管单位”，既不能合法登记，又没有备案，导致监管“真空”。社会组织弥补“政府失灵、市场失灵”的作用不突出，承接政府有关职能和政府向社会组织购买服务工作进展缓慢，“小政府、大社会”格局尚未形成。二是城区社区自治功能较弱。村级“大社会”功能弱化，缺乏公众参与机制，不能很好履行提供公共服务、调解矛盾纠纷、维护社会治安

等职能。居委会、业委会、物业公司机构不健全，居民参与小区物业管理热情不高，业委会自治作用没有充分发挥，部分小区业主对环境卫生、交通秩序、社会治安等问题反响强烈。

三、加强和创新社会管理工作的思路、重点和措施

（一）加强组织领导，完善保障支撑体系

一要建立健全组织领导体系。切实把加强和创新社会管理摆上党委、政府重要议事日程，结合我区实际，建立完善全区社会管理组织领导机构和协调机制，党政主要负责同志承担第一责任，切实加强对社会管理工作的组织领导，确保社会管理各项工作落到实处。整合部门管理力量，经常分析社会形势，加强社会管理重大问题研究，科学制定社会管理政策，落实工作措施，形成工作合力。加强社会领域党的建设，按照党委统一领导、组织部门牵头、有关部门密切配合的要求，逐步构建社会领域党建工作体系，加快实现党组织和党的工作在社会领域的全覆盖。

二要建立健全协调管理体系。研究制定科学的社会管理工作考核评价指标体系，把社会管理工作实绩作为对领导班子、领导干部综合考核评价的重要内容，加大社会管理指标考核权重。认真指导各地各部门开展加强和创新社会管理的试点、总结、推广等工作，对创新做法和举措实行项目化、精细化管理，切实加强项目申报、论证、实施、考核、推广等环节工作，努力提高创新项目试点成功率。建立健全社会管理难题破解制度，按照责任部门提出、领导机构统筹的原则，排出难题破解的重要程度和先后顺序，组织力量逐步加以破解。建立健全社会稳定风险评估机制，切实防止因决策不当引发社会矛盾。

三要建立健全保障支撑体系。把加强和创新社会管理纳入经济社会发展总体布局，出台“加强和创新社会管理的实施意

见”，明确方向重点，做到与经济建设同规划、同部署、同检查、同落实。加大财政投入力度，预算支出进一步向社会管理重要工作、薄弱环节、重点区域倾斜，逐步提高社会建设和社会管理支出在财政支出中的比重。提高基本公共服务能力，建立住房保障体系，推进基本公共服务均等化，探索设立“社会事务服务中心”，“一站式”办理养老、医疗、救济、优抚、助残等社会事务。推进社会工作者组织和人才队伍建设，研究制定培养、使用和激励等方面的政策制度，提高社会工作人才职业化、专业化水平。加强教育培训，将社会管理相关理论知识纳入村级干部业务培训、机关干部知识更新、公务员轮训、领导干部学分制等课程内容，不断提高各级干部社会管理能力和群众工作能力。

（二）加强源头治理，维护群众合法权益

一要完善社会矛盾纠纷调解机制。强化调解意识，整合调解力量，把调解优先原则体现到依法调节经济社会关系中去。完善“大调解”工作，全面推行诉调衔接、检调衔接、警调衔接、访调衔接机制，加强人民调解、行政调解、司法调解、仲裁调解及其联动配合，着力构筑多元化的“大调解”工作格局。加强行业性专业人民调解组织建设和联合调解组织建设，总结推行在企业设立调解组织。依托乡镇综治工作中心，设立涉访涉诉纠纷调解委员会，聘任专职调解员，实现调解工作网格化。加强专职人民调解员和等级人民调解员队伍建设，逐步实现等级人民调解员村级全覆盖，探索实行一级调解员镇聘制度，保持调解员队伍稳定。

二要完善群众利益诉求表达机制。进一步拓宽群众利益诉求表达渠道，构建“多位一体”的信访事项受理、交办工作平台，深化区、乡镇和重点部门、村（居）三级干部联动接访机制，常态开展领导干部接访、下访、约访及在线访谈活动。进一步健全信访工作机制，完善信访依法处置、积案动态管理、重复

信访事项甄别处理办法，健全复杂疑难信访领导包案、部门会办和督查督办工作制度，探索建立信访事项调处评查机制、重大信访事项办理新闻发布会制度等。坚持以群众工作统揽信访工作，努力形成信访工作从源头做、全过程做、靠大家做的新格局，积极倡导“阳光信访”，广泛吸纳“两代表一委员”、律师等参与的巡调、听证、恳谈等工作，切实维护群众合法权益。

三要完善流动人口服务管理机制。建立健全“政府统一领导、部门分工协作、各方共同参与”的流动人口服务管理体系，把流动人口服务管理纳入经济社会发展规划。强化流动人口服务管理部门工作职责，健全基层组织网格，深化“一站式”流动人口服务管理站建设，搭建流动人口沟通交流平台。推进实施流动人口居住证制度，实现基本公共服务由户籍人口逐步向常住人口扩展，保障流动人口在劳动就业、子女就学、社会保障等方面的相关待遇。按照“市场化运作、产业化经营、社会化管理”的思路，探索实施出租私房升级改造“以奖代补”制度。加快流动人口服务管理综合信息平台建设，提高流动人口信息的准确性、实时性，实现流动人口信息数据部门共享。把以证管人与以房管人、以业管人结合起来，加大流动人口中高危人员、重点区域（场所）的排查、管控工作力度，遏制案件高发势头。

四要完善应急管理体制。加强应急管理组织机构和领导体系建设，建立完善“统一应对、责任明确、集中指挥、归口处理”的应急管理服务平台。进一步完善应急预案体系，定期组织演练，提高预案的实用性和可操作性。建立健全信息发布和舆论引导机制、防范应对联动机制，积极推进应急处置、抢险救援力量和资源整合，明确主管部门、协作部门、参与单位及其职责，加强突发事件预测预警、信息报告、应急处置、恢复重建及总结评估等工作，实现预案联动、信息联动、队伍联动、物资联动，形成应对合力。大力建设应急救援队伍、应急管理专家队伍和应

急志愿者队伍，聘任自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件、综合管理等方面专家，强化应急管理的智力、技能支撑，构建布局合理、精干实用的应急队伍体系。加强风险隐患排查、整改、监控工作，对各类危险源、危险区域、危险因素以及社会矛盾纠纷等定期进行排查，建立风险隐患信息库，实行分类分级管理和动态监控，落实综合防范和处置措施。

（三）加强社会协同，构建公共服务网络

一要发挥社会组织作用。坚持培育发展与监督管理并重、提升功能与发挥作用并举，加强和完善社会组织管理，制定社会组织培育和管理专项发展规划，构建“政府主导、社会参与、资源激励、合作互补”的公共服务运作机制。重点培育和优先发展经济类、公益慈善类、城乡社会组织，加快形成布局合理、结构优化、功能到位、作用明显的社会组织发展格局。加强对社会组织的监督指导，大力推进政府与社会组织在机构、职能、经费、人员等方面分开，健全政府购买公共服务机制，提高社会组织承接政府转移职能、开展公益服务和中介服务的能力。通过政府监管、政策引导、自治自律等手段，促进社会组织提高服务水平，增强自律能力，实现规范有序健康发展。适度放开异地商会准入条件，通过设立“中间体”组织、直接登记、备案等方式，破解无业务主管单位的社会组织登记难问题。

二要发挥群众自治组织作用。着力强化基层群众性自治组织的社会管理和服务职责，充分发挥其在基层社会管理和公共服务中的积极作用。健全以村级党组织为核心、群众自治组织为主体、居民广泛参与的新型村（居）管理体系，深化“平安村”建设，真正把村级打造成政府社会管理的平台、居民日常生活的依托、社会和谐稳定的基础。深化城乡警务制度建设，把警务工作进一步拓展延伸到最基层，引导“群防群治”落实到位。建立和完善村级服务信息平台，实现村级管理服务全方位、全覆盖。

三要发挥群团企业等组织作用。深化社会事务服务管理体系，强化工会、共青团、妇联、残联等群众团体组织群众、引导群众、服务群众、维护群众合法权益等职能，积极发挥其在社会管理和公共服务中的桥梁纽带作用。把构建和谐劳动关系、关注低收入人群和残疾人等特殊群体生存状况作为创新社会管理的重要举措，形成党委重视、政府主导、工会推动、企业实施、职工参与的和谐创建格局和运行机制。充分发挥政府部门、工会和企业协调劳动关系三方机制作用，加强劳动关系协调和矛盾调处机制建设，保障职工合法权益。指导和帮助企业完善内部治理结构，明确企业承担组织服务管理职工的社会责任，引导企业确立创新创造财富、慈善提升价值的理念，更加注重人文关怀，促进企业内部和谐，努力造就一批新时代企业家。

（四）加强网络管理，营造良好舆论环境

一要健全网上舆论引导机制。加强对领导干部网络知识和技能培训，转变虚拟社会管理理念，提高网络管理水平。加强主流网络媒体建设，加快网络文化产品开发和建设，完善政府门户网站建设，切实发挥在党务政务公开、信息发布、政策解读等方面的作用，将红寺堡政府网打造成信息发布、对外宣传、树立形象的重要阵地，积极主动占领虚拟社会信息阵地。加强网络舆情分析、研判和监测，建立健全党委、政府与公众对话机制，坚持开展各种形式的领导干部与网民互动交流，及时主动回应社会和群众关切的问题。健全宣传部门总体协调、职能部门（事件处置主体）主动应对、网络媒体发挥主渠道作用、其他网站积极配合的网上舆论引导工作机制，不断增强重大突发事件和群体性事件的网上舆论应对能力。

二要健全信息发布制度。健全新闻发布制度，掌握舆论引导的先机和主动权。对突发性事件在第一时间发布权威信息，关注事前、事中、事后等关键节点上的舆情走向，及时发布事件处

置的新情况。发挥政府网络发言人作用，建立政策解读、澄清事实、释疑解惑、疏导情绪、化解矛盾的长效机制，引导社会舆论沿着理智、合法、建设性的轨道发展。建立网络民意收集机制，将网络征询意见作为重大事项决策和实施的重要依据。

三要健全综合防控机制。整合公安、宣传、通信管理等网络舆论引导、监管、技防方面力量，把法律规范、行政监管和行业自律、技术保障结合起来，形成党委统一领导、政府严格管理、企业依法运营、行业加强自律、全社会共同监督的综合管理格局。积极推进互联网警务模式创新，加强网上基础信息排查、重点阵地控制、重点人员管控工作。加大技术防范力度，深入推进整治互联网和手机媒体有害信息工作，健全落地查人、依法处理机制。加强网监、网宣队伍建设，强化网络舆情实时动态监管，牢牢掌握网络舆论主动权。

作者单位：闵文义，西北少数民族社会发展研究基地。

马 宁，红寺堡区政法委。