

- ◆ 河北省社会科学院重大课题系列
- ◆ 河北省社会科学基金项目研究成果

河北

加强和创新社会管理 问题研究

主 编 周文夫
副主编 王彦坤
周伟文

河北出版传媒集团
河北教育出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

河北加强和创新社会管理问题研究 / 周文夫主编. —石家庄: 河北教育出版社, 2013.2

ISBN 978-7-5434-7047-5

I. ①河… II. ①周… III. ①社会管理—研究—河北省 IV. ①F12722

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第260602号

书 名 河北加强和创新社会管理问题研究

主 编 周文夫

责任编辑 王艳荣 石 姬 杨 乐

封面设计 李关栋

责任印制 张 涛

出版发行 河北出版传媒集团

河北教育出版社 <http://www.hbep.com>
(石家庄市联盟路 705 号, 050061)

印 刷

开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张 23

字 数 287 000

版 次 2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

印 数 1-1500

书 号 ISBN 978-7-5434-7047-5

定 价 49.00 元

版权所有, 翻印必究

序 言

周文夫

摆在各位读者面前的《河北加强和创新社会管理问题研究》这本书，是由时任河北省委主要领导圈定、河北省社会科学院承担完成的重大系列课题的最终成果之一。在本书付梓出版之际，将河北省社会管理创新的背景意义、形势任务与思路举措予以简要阐述，权作本书的序言。

自人类社会产生以来，社会管理就成为人类社会生活的主要管理活动，成为人类维护社会秩序、协调社会关系、保证社会正常运行的治理活动。在漫长的文明史上，中国形成了完备严密的社会管理体系，尤其是封建专制的社会管理绵延数千年。中华人民共和国成立后，中国共产党逐步建立了与计划经济相适应的社会管理体制。从 20 世纪 70 年代末开始，我们党开启了中国特色社会主义事业发展的新时期。在短短的三十多年里，中国实现了从贫穷向总体小康的历史跨越，并向全面小康迈进。伴随社会主义的经济体制改革深化和经济长足发展，中国社会开始全面深刻的转型，社会经济成分和经济利益多样化、社会生活方式多样化、社会组织形式多样化、就业岗位和就业方式多样化，导致社会结构剧烈变动、社会阶层剧烈分化、利益关系深层调整。然而，社会建设滞后于经济建设，社会结构滞后于经济结构，社会管理滞后于社会转型的问题在新世纪新阶段日益凸显。社会管理理念重经济、轻社会，重管控、轻服务，重人治、轻法治；社会管理手段重

刚性、轻柔性；政府部门条块分割，社会管理各自为政，不能适应多元需求的社会管理需要；社会管理的薄弱环节空白日益增多，社会问题日益凸显，社会不和谐因素增多，社会矛盾日益加深，影响社会和谐与发展。在这样的历史条件下，加强和创新社会管理成为全面建设小康社会、继续推进社会主义现代化的必然选择，成为摆在全党面前的重大课题。适应时代发展需要，党的十六届四中全会首次把社会管理创新提到党和国家的议事日程上来。党的十七大提出要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。2011年2月，胡锦涛同志在省部级主要领导干部专题研讨班上向全党提出建立中国特色社会主义管理体系的重大任务。同年3月，全国十一届人大第三次会议把加强和创新社会管理写进了国家经济和社会发展规划纲要。7月，党中央、国务院印发关于加强和创新社会管理的指导意见。

处于京畿之地、作为首都“护城河”的河北省积极贯彻落实中央部署，2011年7月河北省委省政府出台《关于加强和创新社会管理推进社会建设的实施意见》。同年11月，河北省八次党代会对未来五年社会管理创新专门作出具体部署。两年来，河北省积极转变社会管理理念和政府管理职能，积极创新社会管理模式，积极推进社会管理体制改革的制度建设，积极推进以改善民生为重点的社会建设，社会管理形势明显改善，首都“护城河”作用充分发挥。但迄今为止，社会管理领域还有很多理论与实践问题亟待解决，与市场经济发展和社会发展相适应的社会管理理念还没有完全确立，与高度复杂化的利益结构和日益多元化的社会需求相适应的社会管理体制还不健全，与协调社会利益关系、化解社会矛盾相适应的群众利益诉求表达、权益维护和矛盾纠纷调处等机制还不完善，与依法管理相适应的依法执政、依法行政的社会管理方式还没有转变，进一步深化社会管理创新，建

设中国特色社会主义社会管理体系，对河北而言仍然任重道远。

站在新的历史起点上，党的十八大报告强调：“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、依法自主自治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。”贯彻落实党的十八大和省第八次党代会精神，需要对我省社会管理创新的目标任务和思路举措进行顶层设计，需要总揽全局，统筹兼顾，整体谋划，从最广大人民的根本利益出发，超越区域、部门、阶层、群体和社会成员个体利益与思维的局限，对社会管理创新全局性、关键性问题进行前瞻性、系统性和持续性研究，需要科学制定社会管理基本方略，统筹调度社会资源，切实维护人民利益，回应民生期待，化解社会矛盾，促进公平正义，实现社会环境安全和谐、社会运行规范有序、社会发展充满活力，为加速建设经济强省和谐河北进程，为河北人民生活更加幸福提供良好的社会环境。

3

就河北而言，社会管理创新的战略性目标就是建设和谐河北，为河北全面建成小康社会提供良好的发展环境。实现这个目标，面临着协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等主要任务。协调社会关系，就是建立健全和完善各种社会机制，着力解决人们最关心、最直接、最现实的利益问题，建立完善兼顾各方面诉求的公平合理的利益格局。规范社会行为，就是健全完善社会成员共同的行为准则，并在实际社会活动中切实遵循。解决社会问题，就要积极推进社会管理体制改革，及时改革调整不合理的社会体制和社会政策，努力解决群众反映强烈的社会问题，防止社会问题积累爆发。化解社会矛盾，就是要以科学合理的制度和政策预防社会矛盾产生，及时发现并综合运用行政、法

律、经济、协商、思想工作等手段和措施，解决各种社会矛盾。促进社会公正，就是完善法治、健全制度，从法律、制度和政策上努力营造机会公平、规则公平的社会环境，实现利益合理分配，缩小收入差距，维护公民政治、经济、文化和社会等方面的合法权益。应对社会风险，就是要增强应对社会风险的能力，通过决策风险评估等制度和举措减少社会风险，通过完善预警机制及时应对社会风险并最大限度减少损失。保持社会稳定，就是从建设经济强省、和谐河北和维护首都安全的高度，自觉通过协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险来保持社会稳定和谐。此外，我们还要加强和完善流动人口和特殊人群的管理和服务，加强和完善基层社会管理和服务体系，加强和完善公共安全体系，健全完善食品药品安全和安全生产监管体制，完善社会治安防控体系和应急管理体制，加强和完善非公有制经济组织和社会组织管理，加强和完善信息网络管理，加强和推进公民思想道德建设等。

4

完成上述目标任务，我们需要创新社会管理理念、标准和体制。创新社会管理理念，就是在全社会摒弃传统的社会管理理念，树立“以人为本、服务为先、公平正义、法治保障”的社会管理理念。以人为本，就是一切为了满足人的需要，为了实现人的全面发展；服务为先，就是社会管理重点不是对社会成员的强制性管控，而是优先为社会成员提供公共服务；公平正义，就是社会成员拥有平等社会地位，享有基本生存保障和公平发展机会；法治保障，就是依法实施社会管理，使社会成员的基本权利、社会秩序和社会生活得到法律保障。创新社会管理标准，就是确立安全和谐、规范有序、充满活力的标准，依此构建社会管理的目标和成效评价体系。通过社会管理创新，做到既保障社会的安定有序、规范运行、调控有力，又能激发全社会的创造活力，降低社会运行成本、提高社会运行效率，在有序的基础上最大限

度激发社会活力。创新社会管理体制，就是要理顺党组织、国家机关与社会、公民的关系，在党委领导下，转变政府社会管理职能，强化非政府组织作用，发挥社会多元管理主体的作用，将政府自上而下的管理职能与社会自下而上的自发力量有机融合，形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的新的社会管理体制。党委领导，就是各级党委要在社会管理中发挥总揽全局协调各方的领导核心作用。政府负责，就是通过职能科学定位和根本转变，充分履行政府管制、服务、协调和动员的社会管理职责，充分发挥政府在社会管理中的主导作用。社会协同，就是充分发挥社会组织整合社会资源、协调社会关系的作用，建立政府机构与社会组织功能互补、良性互动的管理网络。公民参与，就是努力拓宽公民参与渠道，增强公民意识，引导公民依法有序地参与社会管理。法治保障，就是社会管理依法进行，社会秩序依法规范，社会活动依法运行，社会成员依法行事。

社会管理创新是一项庞大的系统工程，需要社会各方面的保障；提高社会管理科学化水平，需要加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。各级党委要切实发挥领导核心作用，坚持科学、民主和依法执政，切实准确地把握社会管理规律，科学制定社会管理大政方针，不断提升引领社会、组织社会、管理社会、服务社会的能力，切实维护人民利益，为实现社会管理创新提供政治保障。要努力推进以改善民生为重点的社会建设，回应民生期待，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，使改革发展成果更多更公平地惠及全体人民，化解利益矛盾，促进公平正义，不断提高人民幸福指数，为社会管理创新提供民生保障。要健全机制体系，畅通群众诉求表达渠道，完善信访问题化解机制，健全劳动关系协调机制，落实社会稳定风险评估机制，推进社会诚信体系建设，健全完善多元化的矛盾纠纷化解机制，使社会管理有章可循、有序运

行，为社会管理创新提供机制保障。要致力建设高素质社会管理队伍，通过完善培养和评价、使用和激励等方面的制度体系，不断提高党政机关工作人员特别是领导干部的社会管理能力，培养大批社会工作专门人才，为社会管理创新提供人才保障。要着力推进法治化进程，通过推进社会管理立法，强化社会管理执法，坚持公正司法，有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，真正做到社会管理依法进行，为社会管理创新提供法治保障。

综上所述，可以说，本书对河北社会管理创新这个重大课题研究进行了初次全面系统的尝试，希望能对今后进一步深化研究起到抛砖引玉的作用，企盼能在为加强社会管理创新提供智力支持上尽绵薄之力。然而，中国特色社会主义社会管理创新刚刚起步，社会管理创新研究探索仍在进行，我们还有许多理论问题需要深入探讨，还有更多规律性的东西需要研究把握，还有许多实践问题需要严谨求证。我们唯有在社会管理创新领域继续不懈探究，取得更多更好的研究成果，方能很好履行省委省政府“思想库”“智囊团”的职责，更好地为省委省政府决策服务，为河北经济社会发展服务、为基层服务，方能为我省全面建成小康社会，实现建设经济强省和谐河北的奋斗目标提供更好的理论支撑和智力支持。

不妥之处，敬请读者批评指正。

2012 年 12 月于石家庄

目 录

第一章 河北加强和创新社会管理面临的形势和任务·····	1
第一节 河北创新社会管理的基本形势与评价 //	2
第二节 河北社会管理存在的主要问题及原因 //	15
第三节 河北加强和创新社会管理的基本目标 //	27
第四节 河北加强和创新社会管理的主要任务 //	31
第二章 河北加强和创新社会管理的基本思路与路径·····	40
第一节 创新社会管理理念、标准和体制 //	41
第二节 实现政府社会管理职能科学定位与顺利转变 //	48
第三节 协调理顺利益关系 维护社会公平正义 //	53
第四节 推进城乡自治和社会组织建设	
提高社会自我管理水平和水平 //	60
第五节 顶层设计全方位保障社会管理创新的实现 //	66
第三章 健全维护群众权益机制 ·····	78
第一节 建立健全科学合理的利益补偿机制 //	78
第二节 构建畅通有序的群众利益诉求表达机制 //	93
第三节 构建健全有力的社会矛盾调处机制 //	101

第四章 完善基层社会管理和服务体系…………… 111

第一节 推进农村基层组织建设 // 111

第二节 加强城市社区建设与管理 // 119

第三节 推进城乡统筹的基本公共服务均等化 // 126

第四节 加强对流动人口和特殊人群的社会管理和服 务 // 135

第五章 加强社会组织建设与管理…………… 144

第一节 河北省社会组织建设与管理 的现状 // 144

第二节 河北省社会组织建设与管理 的重要作用 // 154

第三节 加强河北省社会组织建设与管理 的经验 // 159

第四节 河北省社会组织建设与管理 中存在的问题 // 165

第五节 河北省社会组织建设与管理 的发展趋势 // 170

第六节 加强河北省社会组织建设与管理 的对策建议 // 173

第六章 加强公共安全体系建设…………… 180

第一节 加强公共安全体系建设的意义 // 180

第二节 河北公共安全体系的现状 // 186

第三节 河北公共安全体系存在的问题 // 196

第四节 完善河北公共安全体系亟待综合施策 // 204

第七章 加强思想道德建设 与教育…………… 213

第一节 以“善行河北”主题道德实践活动为抓手，
大力加强社会主义道德建设 // 213

第二节 以西柏坡精神教育为抓手，

深入推进社会主义核心价值体系建设 // 222	
第三节 以普法教育为抓手， 切实增强全体社会成员的社会主义法治意识 // 230	
第四节 以诚信河北建设为抓手， 积极开展社会诚信体系建设 // 237	
第八章 完善信息网络服务管理	242
第一节 河北省信息网络服务管理现状 // 243	
第二节 信息网络服务管理面临的挑战及存在的问题 // 257	
第三节 完善信息网络服务管理 // 266	
第九章 国外加强和创新社会管理经验借鉴.....	278
第一节 国外社会管理的发展历程 // 278	
第二节 新加坡加强和创新社会管理的经验 // 282	
第三节 日本加强和创新社会管理的经验 // 287	
第四节 美国加强和创新社会管理的经验 // 290	
第五节 北欧国家加强和创新社会管理的经验 // 294	
第六节 巴西加强和创新社会管理的经验 // 298	
第七节 古巴加强和创新社会管理的经验 // 302	
第八节 国外经验对我省加强和创新社会管理的借鉴启示 // 305	
附录 国内社会管理创新典型案例.....	314
案例一 成都市民生促民主、民主保民生的新农村发展模式 // 314	
案例二 河北省肃宁县“四个覆盖”的社会管理创新探索 // 324	

案例三 北京网格化管理：信息技术支撑下的政府管理创新 // 331

案例四 深圳社会工作：政府与公众沟通的机制创新 // 335

案例五 河北邯郸、浙江东阳等地的“能办推定”

工作模式及评价 // 341

案例六 上海社区建设：“共治”与“自治”相结合的

基层社会管理创新 // 347

后 记..... 357

第一章 河北加强和创新社会管理 面临的形势和任务

社会管理是规范和协调社会关系、社会行为、社会组织以维护社会秩序、实现社会稳定的活动。“社会管理”不能等同于“管理社会”，它不仅包括政府对社会的管理，如群众利益协调、社会治安防控、食品药品安全监管等，还包括社会的自我管理，即建立在社会自我组织基础上的自主管理和社会组织协同政府的社会管理。

党的十六届四中全会将加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会提到了战略的高度，提出了“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的理念。党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，将加强和创新社会管理提到制度化建设的高度。2011年2月19日，胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班发表讲话时强调，加强和创新社会管理，要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，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水平，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、体制、能力建设，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，建设中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定。2012年11月，党的十八大报告进一步强调：在改善

民生和创新管理中加强社会建设。这就更加明确了社会管理创新与改善民生以及社会建设之间的关系。社会管理创新事关党和国家未来发展方向,事关社会的和谐进步、事关人民生活质量,是提升经济社会发展质量的重要保证。

第一节 河北创新社会管理的基本形势与评价

一、转变社会管理方式,以民生建设促进基层社会管理

(一) 以“基层建设年”为契机,促进干部工作作风转变

2012年,根据河北省第八次党代会建设经济强省、和谐河北的战略部署,河北省开展以“强班子、促发展、惠民生、保稳定”为主题的加强基层建设年活动。省委要求全省各级干部“以一个好的精神状态、一个好的工作作风、一个好的工作业绩”深入扎实地投入到基层建设年活动中,做到情况掌握在基层、问题解决在基层、矛盾化解在基层、工作推动在基层、感情融洽在基层,运用各种形式体察民情、集中民意、改善民生。到2012年7月,全省村庄规划和环境综合整治规划编制、垃圾处理及危房改造三项工作初见成效,取得阶段性进展。全省5010个帮扶村村庄环境综合整治规划完成编制,村庄规划的新编和修编基本完成。清理垃圾并建立长效机制的村庄2291个、完成垃圾清理的村庄1746个、农村危房改造户2.43万户,开工1.72万户,竣工5944户。

(二) 加强基层社会管理力量,促进基层社会稳定

2012年,河北省委组织15000名干部到全省5000个村,以践行全心全意为人民服务的宗旨,帮助基层解决实际困难、把加强基层建设、提高基层社会管理能力作为创新社会管理的重中之重。首先,集中力量办好群众热切盼望的饮水安全、村庄道路硬化、村卫生室建设

等十件民生实事，千方百计为群众排忧解难。组织引导农民群众积极参与，发动群众投工投劳，出谋划策，共同建设美好家园。其次，驻村干部与当地干部一起深入细致了解基层社会问题，了解矛盾产生的原因，要当好密切党群干群关系的“联络员”，做到与当地干部群众联心、联手、联动；当好基层组织建设的“指导员”，帮助帮扶村完成村“两委”换届工作，选好配强班子；当好化解基层矛盾的“调解员”，促进帮扶村和谐稳定；当好新农村建设的“战斗员”，按照幸福乡村计划的总体部署，做好村庄建设规划，为幸福乡村建设打下坚实基础。

二、建设信息公开服务平台，创新民意表达机制

（一）以信息公开促进政务公开

河北省各级政府将信息公开作为政务公开的重要平台，在运用现代信息技术，提供便捷、多样的信息平台方面进行积极探索。河北省颁发《河北省实施〈中华人民共和国政府信息公开条例〉办法》，各级政府机构简化了内部审核、审批程序，增强了机关公文和行政审批结果公开的适时性和有效性。同时规范依申请公开工作，坚持“谁产生、谁提供、谁负责”的原则，实行严格的审批制度，规范公开信息申请的回复工作按照及时、便民、真实、合法、公正、不泄密的原则，定期不定期地主动公开应公开的信息。2010年，河北省国土资源厅门户网站对外主动公开动态类信息五百余条、审批结果类信息二百余条、在线查询类信息六千余条。自2008年8月起，所有机关发文和部分行政审批结果，除不宜对外公开的外，全部及时进行了公开。政务公开的全面性和透明性，减少了政府和群众间信息不对称的问题，消除了干群之间的隔阂。

（二）建立便捷有效的民意诉求表达机制

近年来，河北省各市县成立形式多样的民意民生表达平台。这些平台不仅成为表达民情民意的有效渠道，也成为表达民生需求，改善

民生问题的重要平台。一是通过民意服务平台，了解民情民意。邯郸市馆陶县人民检察院为疏通民生、民情联络网络，积极采取措施，打造民生服务平台，化解社会矛盾，在全县八个乡镇聘请八名检察联络员，实行“每周一联系、每月一上门、每季一座谈”的“三个一”工作机制。二是建立干群对话机制。各级基层干部集中时间，集中地点，集中村民或村民代表，有序引导村民集中诉说自己或村集体里的事，集中回复村民“该知道的事”，集中听取村民“想知道的事”“需要的帮助”“需要调解纠纷”，集中审议村支两委工作报告、村干部述职述廉，民主测评村干部和票决村务，集中讨论村规民约和新农村建设中的相关事项，集中收集村民合理诉求。三是实施网络问政。各市建立“网络问政”平台，畅通政府与公众互动沟通渠道。自2009年7月河北省委省政府同意省信访局增设网上信访办理处、开通网上信访以来，网上信访的影响力不断增强，已经成为群众信访的新途径、解决信访问题的新通道。

三、加强基层组织建设，提高基层社会管理能力

（一）推广肃宁“四个覆盖”经验

近两年来，河北省注重基层组织建设，将社会管理创新的重点放在基层，及时发现和培育具有重要创新意义的肃宁经验。2010年以来，肃宁县在农村推进基层党组织、民主组织、经合组织和维稳组织“四个覆盖”，使广大农民群众真正成为农村发展、和谐稳定的主角。“四个覆盖”经验在长期不懈探索中产生的鲜活经验，组织起来的广大农民，从管理客体变成管理主体，从工作对象变成工作力量，以主人翁的姿态站在经济社会发展的舞台上，谋共同富裕、谋民主管理、谋和谐稳定，走出了一条新形势下加强和创新农村社会管理的新路子。河北省委、省政府敏锐地认识到“四个覆盖”经验的重大时代意义，将推行“四个覆盖”列入省“十二五”规划、省第八次党代会报告。今

年又通过召开现场会、下发专门意见、组织巡视督导等多项措施强力推动。省委书记张庆黎深入肃宁调研，多次就推广肃宁经验做出指示。中央综治委把肃宁县确定为我国农村地区整体推进社会管理创新的样板，将肃宁经验向全国推广。在中央和省委的重视和推动下，“四个覆盖”经验不断深化完善，从点上开花到全省推广，促进了河北基层社会管理能力的提高，广大农村呈现出和谐进取、繁荣发展的新局面。

（二）寓管理于服务之中，在服务中实现管理

2010年以来，河北省加大农村基层服务体系建设，通过为农民提供服务促进基层社会管理创新，主要做法有：一是提升农业社会化服务水平，建立和完善基层农业技术推广体系。围绕“基础建设、人员编制、运行机制、经费保障”四项重点，理顺管理体制，完善运行机制，明确公益性职能，探索成果转化、项目实施、技术推广及专业性管理和服务工作落实到基层站的新机制。到2012年，全省建成队伍健全、功能完善、服务高效的基层农业技术推广体系。二是建立和完善农业信息化体系。河北省将以“12316”农业信息综合服务平台、“千百万农民短信服务工程”建设为切入点，利用互联网、电信、移动通信等，建立高效、快捷的农业信息传播新方式，推广电视、电话、电脑“三电合一”新模式，到2012年，形成以“河北农业信息网”为龙头，集门户网站、行业网站、专业网站、特色网站为一体的省、市、县三级农业信息网站群，为农民提供政策法规、市场行情、供求信息、农业技术等全方位、高质量信息服务。三是建立健全城乡社会救助体系。建立健全城乡居民最低生活保障制度，进一步巩固和完善农村五保供养制度，全面实施城乡特困居民医疗救助制度，逐步完善特困群众住房救助制度。

四、加强社会建设和民生投入，促进社会事业体制机制创新

（一）社会保障体制改革

2010年以来，河北省将社会保障体制机制创新工作摆在经济社会