

加强和创新社会管理 学习读本

JIAQIANG HE CHUANGXIN SHEHUI GUANLI XUEXI DUBEN

● 向春玲 主编 ●

 中国人事出版社

加强和创新社会管理 学习读本

JIAQIANG HE CHUANGXIN SHEHUI GUANLI XUEXI DUBEN

● 向春玲 主编 ●

图书在版编目(CIP)数据

加强和创新社会管理学习读本/向春玲主编. —北京: 中国人事出版社, 2011

ISBN 978-7-5129-0229-9

I. ①加… II. ①向… III. ①社会管理-中国-干部教育-学习参考资料 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 157754 号

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

前 言

当前，我国正处于全面建设小康社会的新时期，群众的需求正在由温饱型需求向人的全面发展的需求转变。中国特色社会主义事业的总体布局也拓展为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”。社会管理是社会建设的一项重要内容，推进社会管理创新，提高社会管理能力，是我国社会建设发展现实的必然要求。

胡锦涛同志 2011 年 2 月 19 日在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表的重要讲话中指出，加强和创新社会管理，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求，对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。

学习贯彻胡锦涛同志重要讲话精神，必须把加强和创新社会管理置于更加突出的位置，作为第一责任，切实抓紧抓好。在这样一个历史发展的新时期，我们要根据国内外经济社会形势的新变化、新特点，针对当前我们社会建设和社会管理领域存在的突

出问题，加强和创新社会管理，提高社会管理的能力和水平。第一，面对新的形势，我们要实现社会管理创新。我们要转变观念，切实坚持以人为本、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，依法管理、综合施策，科学管理、提高效能的原则。由原来习惯抓经济建设、做经济管理实务转变到促进经济社会协调发展上来。在当前，要加强社会管理知识的学习，了解社会管理的基本规律和工作方法，提高社会管理科学化水平。第二，社会管理说到底就是对人的管理和服 务。政府是社会管理的一个重要主体，在社会管理中发挥着主导性作用。各级领导和广大干部既是社会事务的管理者，也是为人民服务的公仆。因此，在社会管理中，要做到寓管理于服务之中，在管理中体现服务，在服务中实施管理，实现管理和服务的有机统一。第三，要充分认识到每一个政府部门都是公共事务的管理部门，要切实履行好社会管理和公共服务的重要职能。同时，也要认识到社会管理是全社会的事情，需要发挥各种社会主体的作用，发挥社会组织和城乡社区社会管理的协同作用。第四，要做好社会管理，必须做好群众工作。要坚持思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众，把群众满意不满意作为加强和创新社会管理的出发点和落脚点。坚持问政于民、问需于民、问计于民，真诚倾听群众呼声，真实反映群众愿望，真情关心群众疾苦，依法保障人民群众经济、政治、文化、社会等各项权益。更加注重改善民生、更加注重社会公正、更加注重宣传教育。第五，提高社会管理科学化水平要借鉴国外社会管理的有益成果。在改革开放初期，邓小平同志强调，我们的现代化建设要

大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果。在发挥我国政治优势和制度优势的基础上，吸收和借鉴国外那些符合中国国情的社会管理方法，完善我国党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，提高社会管理科学化水平。

本书围绕加强和创新社会管理的指导思想、基本任务和重点工作进行分析和解读，并在书中穿插多个社会管理实践创新案例，是广大党政领导干部深入学习领会党中央关于当前加强和创新社会管理的精神与要求，学习社会管理基本知识与方法，指导创新社会管理实践的适用教材和学习用书。

编 者

2011年7月

目 录

第一讲 加强和创新社会管理的必要性和紧迫性 /1

一、社会管理的基本含义 /2

二、加强和创新社会管理的必要性和紧迫性 /7

三、加强和创新社会管理的重大意义 /15

第二讲 社会管理的基本任务和体制机制创新 /21

一、加强和创新社会管理的基本任务 /22

二、加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制 /34

【案例】陕西省商南县创新矛盾调处机制 /41

第三讲 完善和创新社会管理新格局 /44

一、新中国成立以来我国社会管理体制的演变 /45

二、我国加强和创新社会管理新格局的必要性和紧迫性 /48

三、加强和创新社会管理必须发挥各类社会主体的作用 /52

【案例】北京市政府购买社会组织公共服务 /58

第四讲 强化政府的服务职能是社会管理创新的关键 /62

一、建立服务型政府的重大意义 /63

二、建立服务型政府的途径 /69

三、积极推进公共服务方式创新 /76

四、做让人民满意的公务员 /83

【案例】探索建立城乡一体的医疗保障体系——以重庆市
和成都市为例 /89

第五讲 发挥社会组织在社会管理中的协同作用 /96

一、中国的社会转型与社会组织的发展 /97

二、社会组织在社会管理中的作用 /99

三、当前我国社会组织的发展和管理 /103

四、加强和创新社会管理要不断培育和完善社会组织 /108

【案例】上海市浦东新区“维稳妈妈”家庭社工化解
动迁信访矛盾 /111

第六讲 加强和完善基层社会管理和服务体系 /115

一、加强和完善基层社会管理和服务体系的重大意义 /116

二、当前我国基层社会管理和服务体系建设中存在的

主要问题 /119

三、加强和完善基层社会管理和服务体系的基本措施 /124

【案例】深圳市桃源居社区福利体系的建设 /129

第七讲 做好流动人口和特殊人群的管理和服务 /134

一、做好流动人口管理和服务工作 /135

二、做好特殊人群的管理和服务工作 /153

【案例】北京市石景山区“新居民互助服务站” /158

第八讲 加强和完善公共安全体系 /163

一、加强对食品药品安全的监管 /164

二、健全安全生产监管体制 /167

三、完善社会治安防控体系 /172

四、提高应急管理的能力 /175

【案例】贵州省德江县有效化解“2·8”事件 /179

第九讲 加强和完善信息网络管理 /183

一、加强和完善信息网络管理的重要意义 /184

二、加强和完善信息网络管理的思路和对策 /189

【案例】上海市新江湾城社区网络论坛“双版主、双进入”

的探索与实践 /199

第十讲 加强和改进新形势下的群众工作 /203

一、社会管理要确立群众工作的观点和方法 /204

二、新时期群众工作的新特点和新要求 /209

三、以为人民谋福利为群众工作的出发点 /213

四、党的基层组织和基层干部是做好群众工作的基本
力量 /216

【案例】江苏省宿迁市治安志愿者积分管理机制 /218

后记 /221

第一讲

加强和创新社会管理的必要性和紧迫性

【本讲主要内容】

- ◇ 社会管理的基本含义
- ◇ 加强和创新社会管理的必要性和紧迫性
- ◇ 加强和创新社会管理的重大意义

导读 中共中央政治局 2011 年 5 月 30 日召开会议，研究加强和创新社会管理问题。会议提出，加强和创新社会管理，事关巩固党的执政地位，事关国家长治久安，事关人民安居乐业，对继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推动党和国家事业发展、实现全面建设小康社会宏伟目标具有重大战略意义。

一、社会管理的基本含义

由于人们对社会的理解有广义与狭义之分，社会管理也被理解为广义的社会管理和狭义的社会管理。

（一）社会管理的定义

“社会”本身有广义和狭义两个层面的含义，广义的“社会”指的是以物质生产活动为基础而相互联系的人们活动的共同体，它是一个具有复杂结构的有机整体，包括政治、经济、文化、社会生活领域。狭义的“社会”指的是与政治活动、经济活动等相区别的以人的生活为中心的广泛领域，主要涉及人的生育、迁徙与流动、教育、医疗、卫生保健、劳动与就业、社会福利与社会保障、社会组织、社会治安等领域。我国现代化建设布局的“四位一体”就是基于广义的“社会”含义，即经济建设、政治建设、文化建设和社会建设为一体。

因此，“社会管理”也有广义与狭义两个层面的含义。广义的“社会管理”是指对于整个社会的管理，即包括政治子系统、经济子系统、思想文化子系统和社会生活子系统在内的整个社会大系统的管理。狭义的“社会管理”则是指对与政治、经济、思想文化子系统并列的社会子系统的管理。当前提出加强和创新社会管理工作，既是从整体意义上来讲的，又强调了微观层面的内容。

如果把社会主体分为政府、市场和社会，政府在行政领域发挥主体的作用；企业市场中发挥基础性作用，政府发挥经济调节和市场监管的作用；社会组织在社会领域发挥基础性作用，政府发挥宏观的社会管理和公共服务作用。所以，在此社会管理可以定义为：政府和各种社会组织为促进社会系统协调运转，对社

会成员的行为进行规范，对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。目前，我国还处于社会转型之中，政府在社会管理中发挥着主导性作用，社会组织也是社会管理的重要主体之一。社会管理不仅是静态的过程，还是一个动态的过程。社会管理的手段不仅有行政的手段，还有法治、道德观念、规章制度、风俗习惯、宗教等手段；社会管理的对象是管理人和事，即规范人们的行为，管理社会的公共事务。

（二）社会管理与行政管理、经济管理的区别

社会管理这个概念是我们从苏联那里借鉴来的。苏联建立了社会主义国家之后面临着大量的社会主义建设和管理问题，不过那时的社会管理主要是指国家对社会的管理，与行政管理的含义差不多，因为是计划经济体制，国家承担着全部的社会管理职能。

在社会主义市场经济体制下，国家在经济和社会的管理中发挥主导作用，但也要充分发挥企业和社会组织的作用。在经济方面，国家主要是宏观调控经济，去管那些市场失灵的经济事务，国家的经济职能主要是经济调节，市场监管；同样，在社会事务这个领域，国家必须承担在公共事务如国防、自然灾害、社会保障、公共服务的教育、医疗等中的主要管理责任。一些具体的事务可以由社会自我管理、自我服务去解决。

社会管理不同于行政管理。行政管理是运用国家权力对社会事务进行管理的一种管理活动，它是运用正式制度的方式（行政、法律、制度等）进行公共社会事务的管理，带有明显的强制性。行政管理既管理社会的公共事务，又执行政治统治的职能，其主体是政府。社会管理主体除了政府，还有社会组织，它既用正式制度的手段也用非正式制度的手段对社会事务进行管理，例

如道德、伦理、习俗、宗教等，具有强制性和非强制性相结合的特点。

经济管理主要是对社会经济活动进行合理组织、合理调节，它包括两大方面：宏观经济管理，即国家对国民经济体系和社会经济活动的控制、指导、调节、监督；微观经济管理，即各类企业、合作经济组织、个体劳动者的经营管理。经济管理内容主要是社会的经济活动领域。经济管理的手段有市场机制、行政机制和文化机制，政府是宏观经济管理的主体，虽然我国目前政府经济管理的行政手段呈递减的趋势，却仍然是宏观调控的主要手段，而企业主要是运用市场调节手段。^①

改革开放是一个整体的社会变迁过程，也是一场管理的革命。在我国改革开放初期，管理体制改革的重点是经济管理和行政管理，但到了 20 世纪 90 年代中期以后，从中央到地方开始重视社会管理体制的改革创新。2004 年的中共十六届四中全会，对社会管理体制改革的总体布局作出了决定，此后社会管理便逐渐成为我国管理体制改革的重点内容之一，对社会管理的研究也日益受到重视。

随着改革的向前推进，社会管理的重要性日益突出。这是因为社会管理涉及的领域更加广泛，触及的问题更加具有根本性，更与人的切身利益相关，如户籍制度改革，社会保障体制、公共安全体制的完善等，是人民群众最直接、最关心、最突出的问题，其难度不亚于经济体制和政治体制改革。但社会政治经济的发展必然要求我们进行相应的社会管理体制改革的。从一定意义上说，管理体制相当于生产关系，生产关系的合理调整将会极大地解放我们的生产力，而人是生产力最活跃的因素，管理体制的改革将有利于极大地调动人的积极性和创新性。所以，没有社会管

^① 向春玲. 社会管理是我党面临的新课题. 人民网, 2011-03-08.

理体制的改革与完善，不仅会影响到人民群众的切身利益与社会的和谐稳定，也会影响到政治体制和经济体制改革的成效。可见，加强和创新社会管理势在必行。

（三）社会管理的主体

社会管理的价值目标是公共性，改革开放之后，体制的变化带来社会结构的不断分层，不同的社会群体有着不同的要求，社会管理的主体是多元化的，面对日益复杂的社会矛盾和日益繁重的社会管理任务，仅靠党和政府的力量已远远不够，需要社会组织、社会成员的广泛参与。因此，党中央提出，要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，既要充分发挥党和政府在社会管理中的领导和组织作用，又要重视发挥社团、行业组织和社会中介组织在提供社会管理和社会服务方面的作用；既要有效发挥政府司法部门在惩治犯罪、化解矛盾和维护社会稳定方面的职能作用，又要重视发挥城乡基层组织、民间组织在协调利益、化解矛盾、帮助群众排忧解难等方面的作用。总之，努力提高社会协同度和公众参与度，调动一切积极因素参与社会管理，才能有利于社会的稳定、有序与和谐发展。

（四）社会管理的价值取向

任何一种管理制度都有与之相适应的价值理念。社会管理的价值取向不同于经济管理体制。经济管理的目标和价值取向是强调个人利益最大化，以最小的成本获得最大的利益。而社会管理的目标和价值取向是社会公共利益最大化，为了社会的公众利益，为了社会共同利益，为了社会的公平、正义，强调社会的公共性而不是个人的、家族的、利益集团的、特殊阶层的利益。对于拥有 13 亿人口的中国，区域之间、城乡之间，收入分配等许多方面的不平衡性非常突出，怎样实现社会总体最优、代表最大多

数人的最大利益，是执政党面临的巨大考验。邓小平同志讲社会主义本质的时候讲到共同富裕；“三个代表”重要思想指出，我们党要始终代表中国最广大人民的根本利益；胡锦涛总书记提出科学发展观，其核心以人为本要求始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点。十六大提出建设一个惠及 13 亿人口的小康社会。十六届六中全会提出，我们要构建的社会主义和谐社会，就是在中国特色社会主义道路上，中国共产党领导全体人民共同建设、共同享有的和谐社会。胡锦涛同志在 2011 年 2 月 19 日的讲话中明确强调，把群众满意不满意作为加强和创新社会管理的出发点和落脚点。

链接

胡锦涛同志 2011 年 2 月 19 日在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表的重要讲话中指出，社会管理，说到底是对人的管理和服务，涉及广大人民群众切身利益，必须始终坚持以人为本、执政为民，切实贯彻党的全心全意为人民服务的根本宗旨，不断实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。要坚持贯彻党的群众路线，坚持人民主体地位，发挥人民首创精神，紧紧依靠人民群众开创新形势下社会管理新局面。要坚持思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众，把群众满意不满意作为加强和创新社会管理的出发点和落脚点。要以人民群众利益为重、以人民群众期盼为念，着力解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，始终保持党同人民群众的血肉联系。

随着市场经济的发展，政府机构中的部门利益日益突出。有些部门不仅作为一个行政主体，而且还成为一个相对独立的经济利益主体。一些部门从“部门利益最大化”出发，努力巩固、争取有利职权（如审批、收费、处罚等），冷谈无利或少利职权，规避相应义务，这是与政府社会管理公共利益最大化的价值取向相违背的，也是与我们党为人民服务的宗旨背道而驰的。某些部门利益和某些特权群体利益的最大化，将会成为我们社会管理改革和创新的障碍，会损害老百姓的利益，有损我们党和政府的形象，危害我们党全局性、战略性事业的发展。

二、加强和创新社会管理的必要性和紧迫性

链接

胡锦涛同志 2011 年 2 月 19 日在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表的重要讲话中指出，中央举办这次省部级主要领导干部专题研讨班，目的是正确把握国内外形势新变化新特点，针对当前社会管理中的突出问题，着重研究加强和创新社会管理、做好新形势下群众工作的思路和举措，为促进社会和谐、实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量。

回顾改革开放三十余年的历史，我们在经济领域取得了很多成就，这得益于经济管理体制的改革，我们对经济管理体制的改革进行了很多富有成效的探索，才有了今天改革开放的大好局面。在我国改革开放的过程中，我们也不断地进行着社会管理创新的实践探索，根据国内外形势发展变化，党和国家不断就加强