

 社会管理蓝皮书[®]
BLUE BOOK OF SOCIAL ADMINISTRATION

中国社会管理 创新报告

No. 1

社会管理科学化与制度创新

REPORT ON THE INNOVATION OF CHINA'S SOCIAL
ADMINISTRATION No.1

主 编 / 连玉明
副主编 / 武建忠 朱颖慧 刘俊华 石龙学



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

2012
版

社会管理蓝皮书

BLUE BOOK OF
SOCIAL ADMINISTRATION



中国社会管理创新报告

No. 1

REPORT ON THE INNOVATION OF CHINA'S SOCIAL
ADMINISTRATION No.1

社会管理科学化与制度创新

主 编 / 连玉明

副主编 / 武建忠 朱颖慧

刘俊华 石龙学



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会管理创新报告. 1, 社会管理科学化与制度创新/连玉明
主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 9
(社会管理蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3771 - 2

I. ①中… II. ①连… III. ①社会管理 - 创新管理 - 研究 -
中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 215634 号

社会管理蓝皮书

中国社会管理创新报告 No.1

——社会管理科学化与制度创新

主 编 / 连玉明
副 主 编 / 武建忠 朱颖慧 刘俊华 石龙学

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127
电子信箱 / pishubu@ssap.cn
项目统筹 / 邓泳红 姚冬梅
经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
版 次 / 2012 年 9 月第 1 版
印 次 / 2012 年 9 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3771 - 2
定 价 / 79.00 元

印 张 / 25
字 数 / 430 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换
版权所有 翻印必究

《中国管理创新报告 No. 1》

编委会

主 编 连玉明

副 主 编 武建忠 朱颖慧 刘俊华 石龙学

编 委 (按姓氏笔划排序)

王苏阳	王新江	韦佳帅	付亚龙	邢旭东
孙清香	李慧敏	吴 佳	吴有琦	张俊立
张海燕	陈 慧	侯新伟	秦坚松	黄婉秋
梁 语				

特约研究员 (按姓氏笔划排序)

王 旭	牛庆国	毛炜峰	艾 丽	田小宇
冉光学	朱志平	任秀红	刘长生	刘兆坤
许祥辉	李 劲	杨建红	连忠武	邱晓华
张 凌	张新德	张静昌	陈孝柱	苗丰平
范 宝	范红艳	尚晓兵	周士亮	郑中夏
郑步电	泥德润	钱建华	徐洪德	徐勇庆
郭允华	曹洪安	常守远	崔亚洲	葛重兵
焦多宏	戴 磊			

摘 要

中国社会发展到今天具有三个标志性的阶段性特征，人口突破 13 亿人，人均 GDP 突破 5000 美元，城市化率突破 50%。伴随着人口的持续增长、经济的高速增长、城市化加速发展，我国逐步进入经济转轨、社会转型的关键时期。在这个关键时期，世情与国情的深刻变化相互交织、经济发展与社会问题相互影响、利益冲突与社会矛盾相互叠加；新的社会需求、新的社会矛盾、新的社会现象，使得社会系统性的风险不断增加，对当前的社会管理提出了新的挑战。为了应对这些新挑战，迫切需要我们转变与当前社会形势不相适应的管理理念，加强顶层设计，推动社会管理创新，不断提升社会管理社会化、科学化水平，通过社会管理的制度创新推动我国整体的改革进程。

北京国际城市发展研究院组建课题组对社会管理进行专题研究，形成了本书的主体内容。本书围绕当前社会形势和社会管理创新的重大问题，着重对建设与社会主义市场经济体制相适应的中国特色社会主义社会管理体系、社会管理整体规划、社会稳定风险评估机制建设等问题进行了理论探讨与政策分析；以中央社会综治委确立的 9 个社会管理创新典型示范地区、38 个社会管理创新试点城市为样本，对社会管理创新的实践问题进行了深入解析。在此基础上，本书提出了社会管理制度创新的十个基本趋势，进一步系统阐述了“社会管理创新必须以社会公正为导向构建现代社会治理模式”的基本观点，认为要改变政府单独治理的强势治理模式，建立一个政府、社会、企业共同治理的模式是社会管理创新的根本，而要实现这一点，必须推动制度创新。通过制度创新，逐步建立一个满足公民需求的政府，一个开放和透明的政府，一个有回应力和负责任的政府，一个具有社会包容性的政府，一个高效率和高绩效的政府，一个法治化的政府。

本书通过对理论、政策、实践的完整研究，将社会管理创新这一主题引向深入，实现了理论和实践的有机结合，体现了周永康同志提出的“要深化理性思考，总结规律特点，及时将具有普遍意义的经验典型转化为加强和创新社会管理的制度、法律和长效机制”的总要求。

Abstract

The present-day Chinese society possesses three major characteristics which are distinctive of China's current stage of development: a 1.3 billion plus population, 5000 USD plus per capita GDP, and 50% plus urbanization. With its growing population and economy and accelerated urbanization, China has entered a critical development phase where economic restructuring and social transformation are inevitable and essential. Volatile international and domestic situations as well as emergence of new economic problems and social conflicts have come to pose new challenges to social administration, with new social demands, conflicts, and phenomena arriving to complicate the matter. To cope with these new challenges, it is imperative that we renew management philosophies that have fallen behind the times, focus on top-level design, continuously promote scientific and socialized management, and give a further push to China's overall reform through innovative social administration.

Centering on the current social situation and administrative innovation, this book makes an in-depth exploration, in both theoretical and policy-making terms, on the establishment of a social administration mechanism aligned with socialist market economy, overall planning of social administration, and the construction of social risk evaluation mechanism; moreover, this book also offers an attentive analysis on the practice of innovative social administration based on sample research into the 9 model districts specified by the Central Committee for Comprehensive Social Management as well as 38 pilot model cities. On the basis of the above investigation, this book puts forward ten trends of innovation of social administration and furthers the concept of "social equity-based innovation of social administration", summarizing that the transition from government authoritarianism to a management mode participated by government, the public, and business circles is innovatively essential, where institutional innovation plays a positive role in catalyzing the establishment of a government that is for its people, transparent, socially inclusive, high-performing, and legalized.

On the strength of a comprehensive study in terms of theory, policy-making, and practice, this book has enriched the content of innovation of social administration, which epitomizes Comrade Zhou Yongkang's instruction of "delve into the law of development and transform universally significant experience into long-term administrative and legal mechanisms to better serve social development".

社会管理科学化与制度创新的十大趋势

工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化“五化并举”的发展趋势，新的社会需求、新的社会矛盾、新的社会现象“三新交织”的基本特征，凸显转型期社会管理创新的重要性和紧迫性。也正是在这样的背景下，中央作出加强社会建设、创新社会管理的重大战略部署，标志着我国全方位改革和发展进入新的历史阶段。实施这一战略部署，既要有扎实的创新举措，更需要合理的改革路径；既要有明确的系统谋划，更需要科学的顶层设计。决策层面、实践层面、理论层面多角度、全要素、深层次对社会管理创新的战略目标、战略重点、推进时序、管理方式、工作机制等进行整体探索、研究和设计，至关重要。换句话说，社会管理科学化水平决定着社会管理的“创新”效果，影响着重点领域的“改革”成败。当前，社会管理科学化与制度创新呈现十大趋势。

一 把社会稳定风险评估放在社会管理 创新工作的首位

群众缺乏知情权和表达权正在成为社会矛盾的新特征，这也是会出现信“上”不信“下”，信“访”不信“法”，信“闹”不信“理”的根本原因。保持经济社会稳定持续发展，迫切需把社会稳定风险评估放在社会管理的首要位置，将其作为社会管理的前置条件，并且依法纳入科学决策的程序之中，纳入政府绩效考核体系之中。特别要强化重大项目、重大政策和重大改革三大领域的社会稳定风险评估。在重大项目实施中更加注重维护人民群众的利益，在重大政策制定中更加注重促进社会公平正义，在重大改革推进中更加注重保持良好的社会秩序。围绕程序、政策、方案、诉求四个方面，对重大项目、重大政策、



重大改革开展合法性、合理性、可行性和可控性评估。以程序评估为基础进行合法性评估，以政策评估为主体进行合理性评估，以方案评估为重点进行可行性评估，以诉求评估为核心进行可控性评估。评估的关键是知情，诉求的本质是利益。

二 促进流动人口融入城镇与特殊人群 融入社会的体制创新

作为影响社会和谐稳定的重点、难点问题，流动人口和特殊人群面临一个共性的问题是“融入难”，流动人口融入城镇难，特殊人群融入社会难。“融入难”的根本是体制机制障碍。2011年，中国流动人口总量已接近2.3亿人，占全国总人口的17%，流动人口已经成为当前经济社会发展不可或缺的重要力量。但是由于流出地与流入地在经济、社会、文化、风俗、生活方式等因素上的差异，特别是由于城乡二元体制的存在，以农民工为主体的流动人口在劳有所得、住有所居、学有所教、病有所医、老有所养等民生方面依然无法拥有和流入地居民一样的平等权利，无法真正的融入当地，无法共享经济社会发展带来的成果。同样，解决特殊人群融入社会难问题，不仅需要社会关爱，根本上还是要消除社会隔阂，体现社会公平，在解决户口、工作、住房、低保等基本生活保障问题上，使特殊人群获得融入社会的基础。

三 网络成为推动社会改革的重要力量

以互联网、物联网、云计算等为代表的现代信息技术的快速发展，为普通大众提供了便捷的相互联系、相互交流的渠道，网络的组织化程度迅速提高，具备了迅速发起和组织群体行为的能力，对社会管理、社会稳定产生了巨大的影响。也正因如此，网络正在成为倒逼政府转型、社会改革的重要力量。这种转型和改革集中体现为政府施政方式的转变，政府决策方式的转变，通过网络参与、网络监督促使政府规范自身行为。同时，依托现代信息技术，大力推动政务信息“网上公开”、公共事务“网上办理”、群众参与“网上互动”，不断提高社会管理信息化水平。当然，政府顺应信息化发展潮流，还要



强化对信息网络的管理，提高对虚拟社会的管理水平，健全网上舆论引导机制。

四 非公有制经济组织与社会组织将在 社会管理中发挥更加积极的作用

创新社会管理，就是要改变政府管理社会的一元化社会治理结构，建立起政府、市场、社会的多元化治理结构。当单纯的政府供应与市场调节都无法实现公共资源配置的最优化时，这就迫切需要充分发挥民间组织在提供公共服务方面的作用，在政府和市场的权力和责任未及之处，让民间组织“挺身而出”，担负起政府和市场想不到、不愿意、不好办或无力承担的社会公共服务责任，在一定程度上解决市场和政府的“双重失灵”。这就需要构建政府与社会组织的伙伴关系，这种伙伴关系是长期的、持续的、互动的。对于社会组织来说，建立和完善四个方面的机制显得尤为重要：一是诚信机制，二是自律机制，三是监督机制，四是保障机制。诚信靠服务，自律靠制度，监督靠政府，保障靠党建。有了这四条，社会组织才有可能成为政府的合作伙伴。

五 政府提高维护安全稳定的三大能力成为 新时期提升社会管理水平的着力点

提高对违法犯罪活动打击、防范、控制能力，突发事件应急处置能力和社会矛盾化解能力成为新时期社会管理水平的着力点。提高违法犯罪活动打击、防范、控制能力的重点是打防结合。通过建立健全治安防控体系，有效防范、依法惩治各类违法犯罪活动，不断增强群众安全感。提高对突发事件应急处置能力的关键是应急联动。应急处置是一个涉及部门广泛，需要缜密安排的体系，如何让这样一个巨系统运行高效、快捷、顺畅是当前政府应该着力破解的难题。提高社会矛盾化解能力的前提是源头治理。让老百姓有“民意”可以与政府有效对接，有“民怨”可以与政府平等对话，让有钱人有事干，让没钱人不闹事，让富人过得好，让穷人过得去，在化解社会矛盾的同时保障社会公正，实现维稳和维权的统一。



六 更加重视法治在国家和社会治理中的重要作用

社会公平正义，是社会发展的基础和文明进步的标志。社会服务管理创新的关键是构建以社会公正为核心的现代社会治理模式，就是要用法治的方式管理社会事务，用善治的方法处理社会问题。法治是实现社会公正、维护公平正义的社会制度和保障机制，法治是推动社会和谐进步的最强动力，唯有以法治理念为指导，以法制体系、法治程序和规范为支撑，推进社会管理创新才能真正实现最佳的效果和长期的效益。法治的要义在于保证利益分配的合理，减少不必要的冲突，实现社会的公平正义，其重点在于司法公正。司法公正是社会的“稳压器”，司法公正是社会公正的坚强防线。

七 健全社会诚信体系、培育良好社会心态 需要引入“软治理”理念

在一个经济社会快速发展的转型社会，在一个多元利益、多元价值交织呈现的复杂时代，公民的个人意识不断增强，原有的社会思想道德和价值观念体系逐步解体，传统的社会价值体系已经失去了原有的规范作用。在当前改革攻坚、矛盾凸显的背景下，公民权利意识不断增强的情况下，如何维护社会主流价值体系，让每一个社会成员都能坚持价值的底线；如何增强公民的社会责任意识，让每一个社会成员都能拥有辩证的思维；如何建立健全社会诚信体系，让每一个社会成员都能坚持客观的视角；如何培育良好的社会心态，让每一个社会成员都能持有平和的心态；就成为摆在整个社会面前的一道难题。解决这道难题，需要引入“软治理”理念，需要系统地制度构建。

八 中产阶级崛起是社会和谐稳定的最坚实基础

社会是分层的。现在是两极分化的社会制度，一方面是以拥有众多人口为特征的弱势群体，他们极力呼吁改革，但因缺失话语权从而对改革表现无奈和冷



淡。另一方面是以拥有大量财富为特征的强势群体，他们极力维护其特权和既得利益，垄断社会话语权，极力阻碍改革。中产阶级因为其具有一定的知识和专业特长，对通过公平竞争取得成功的现代社会充满向往，因而他们愿意积极参与新的制度设计和社会改良，在社会改革中发挥着非常重要的作用。某种意义上说，中产阶层是推动一个国家经济持续发展、社会和谐稳定的重要力量和基础，缺失中产阶级意味着缺失稳定执政的基础。只有从“人”入手，更加重视人的尊严、社会公正、和谐均衡的发展理念，营造公平正义的社会环境，中产阶级队伍才能不断扩大，成为社会稳定的“中坚”。

九 群众工作必须贯穿社会管理创新的始终

做群众工作，巩固群众基础就是做人的工作，就是对人的服务。社会管理说到底还是做群众的工作。社区是做好群众工作的第一道关口，掌握情况在社区、解决问题在社区、化解矛盾在社区、推动工作在社区、联络感情在社区，是做好群众工作的关键所在。做好群众工作，就要着力在基层社区形成两种机制，一是有有效的民意诉求机制。在社区建立社会民愿接待制度，通过政府与百姓的零距离沟通、无障碍对接和全方位服务，倾听“民意”，化解“民怨”，从政府与老百姓的情绪对抗转化为平等对话。二是敏捷的安全预警机制。有预案而无预警，重预案而轻预警是我国公共安全管理中的一大通病。社会预警是多方位的，不仅仅指利益冲突的预警，也应有公共卫生、社会治安、基础设施安全、突发性事件等等。

十 构建以社会公平正义为核心的社会公共治理结构 是社会管理创新的基本方向

社会管理创新的核心是社会公共治理。社会公共治理的关键是构建以社会公正为导向的现代社会治理模式，最根本的是推动政府转型。从发展趋势看，这种转型有三个基本导向：一是从“善政”向“善治”转变，就是从一个好的政府转变为一个好的治理模式。通过政府、市场、社会的良性互动，特别是发挥市场组织的作用，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，全面提高社会管理的科学化水平。二是从“发展型政府”向“服务型政府”转变，就是要把政府的主要精力和主要工作放在改善民生和维护社会公正上来。三是从“大政府”向“大社会”转变，依法限制政府权力，不断扩大公众参与，加快建设公民社会，实现社会共同治理。这三个转变的过程，实质上就是一个社会体制改革的过程，或者说，是一个政治体制改革和社会体制改革互动的过程。推进这个过程，顶层设计至关重要。

目 录



导 论 社会管理科学化与制度创新的十大趋势.....	001
----------------------------	-----

Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 当前社会形势和社会管理创新重点问题研究.....	001
一 观察当前中国社会形势的三个着眼点.....	001
二 当前社会管理面临的五大挑战.....	006
三 当前社会矛盾的九种表现及其深层次原因.....	015
四 建设中国特色社会主义社会管理体系必须解决的重大问题	026
五 正确认识和处理改革、发展与稳定的关系.....	034

Ⅱ II 理论篇

Ⅱ.2 社会管理创新的基本理论与基本问题.....	039
Ⅱ.3 社会管理整体规划思路和重点.....	071
Ⅱ.4 社会稳定风险评估机制与指标体系.....	109
Ⅱ.5 社会管理创新中的人口发展模式与综合评价.....	121
Ⅱ.6 社会管理与维护群众权益长效机制.....	144
Ⅱ.7 中国特色社会组织发展模式探索.....	173
Ⅱ.8 网络信息化时代基层党建面临的挑战与应对.....	200
Ⅱ.9 从突发事件看社会管理创新的重点与难点.....	218
Ⅱ.10 社会管理创新基层样板的实践与探索	251



Ⅲ 实践篇

Ⅲ.11	北京西城区：打造社会服务管理“全响应”模式	294
Ⅲ.12	甘肃嘉峪关市：“三大工程、六项机制”探索中小城市 社会管理创新经验	305
Ⅲ.13	湖北咸宁市：“45666”工作法探索城乡新型社区服务管理体系	314
Ⅲ.14	江西丰城市：以特殊人群服务管理为突破口推动 社会管理社会化	322
Ⅲ.15	山西安泽县：“三级中心、一网一格”破题基层 社会管理服务体系	333
Ⅲ.16	山东新泰市：“平安协会”破解“社会协同、 公众参与”新课题	345
Ⅲ.17	江苏海门市：“十大工程”健全完善社会管理体系	353
Ⅲ.18	山东沂源县：“四个转变”推动农村社会管理创新	361

Ⅳ 附录

Ⅳ.19	2011~2012年度中国社会治理创新十件大事	372
Ⅳ.20	2011~2012年度中国十大“最美公民”	376

CONTENTS



Introduction	Ten Major Trends of Institutional Innovation towards Scientific Social Administration	/ 001
--------------	--	-------

B I General Report

B.1	Analyses on Key Issues of Current Social Situation and Innovation of Social Administration	/ 001
	1. <i>Three starting points to observe China's social situation</i>	/ 001
	2. <i>Five major challenges in social administration</i>	/ 006
	3. <i>Nine manifestations of social contradictions and the root causes</i>	/ 015
	4. <i>Major problems to be solved in the process of building a social administration system with Chinese characteristics</i>	/ 026
	5. <i>Properly view and handle the relationships among reform, development and stableness</i>	/ 034

B II On Theories

B.2	Fundamental Theories and Basic Issues of Innovation of Social Administration	/ 039
B.3	Guidelines and Focal Points of Overall Social Administration Planning	/ 071
B.4	Risk Evaluation and Index Mechanism of Social Stability	/ 109



B.5	Population Development Pattern and Synthetical Evaluation in Innovation of Social Administration	/ 121
B.6	Long-term Mechanism for Social Administration and Safeguarding of People's Rights	/ 144
B.7	Exploration on Development Pattern of Social Organizations of Chinese Characteristics	/ 173
B.8	Challenges Confronted by Grass-roots Party Construction in the Information Age and the Solutions	/ 200
B.9	Key Points and Difficulties in Innovation of Social Administration from the Perspective of Emergency Response	/ 218
B.10	Exploratory Practice of Innovation of Social Administration by Prototype Grass-roots Organizations	/ 251

B III On Practice

B.11	Xicheng District of Beijing: Build up "Complete Response" Mechanism of Social Administration and Services	/ 294
B.12	Jiayuguan City of Gansu: Experience of Social Administration Innovation of Small and Medium-sized Cities Based on "Three Projects and six Systems"	/ 305
B.13	Xianning City of Hubei: The "45666" Approach to the Establishment of Mechanism of Social Administration and Services of New-type Urban and Rural Communities	/ 314
B.14	Fengcheng City of Jiangxi: Normalized Practice of Social Administration Based on Management of Special Groups	/ 322
B.15	Anze County of Shanxi: "Centers at Three Levels, One Network and One Grid", Launch of Grassroots Social Administration and Service System	/ 333
B.16	Xintai City of Shandong: The New Subject of "Social Synergy by Public Participation" Facilitated by the "Peace Association"	/ 345



- B.17 Haimen City of Jiangsu: Sound Mechanism of Social Administration
Based on “Ten Projects” / 353
- B.18 Yiyuan County of Shandong: Innovation of Social Administration of
Rural Areas Driven by “Four Transforms” / 361

IV Appendices

- B.19 Top 10 Events of Innovation of Social Administration in China
from 2011 to 2012 / 372
- B.20 “Ten Outstanding Citizens” of China from 2011 to 2012 / 376