

# 加强和创新社会管理 18个经典案例

JIAQIANGHECHUANGXINSHEHUIGUANLI  
>>>>> SHIBAGEJINGDIANANLI

向春玲等 编著

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。

——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上的讲话

**北京市政府购买社会组织公共服务**

深圳市宝安区桃源居服务型自治社区管理创新

**上海市浦东区社会管理创新的有益探索**

**广东省社会保险基金管理局服务管理模式创新**



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

# 加强和创新社会管理 18个经典案例

JIAQIANGHECHUANGXINSHEHUIGUANLI  
>>>>> SHIBAGEJINGDIANANLI

向春玲等 编著



中共中央党校出版社

The Central Party School Publishing House

## 图书在版编目 (CIP) 数据

加强和创新社会管理18个经典案例/向春玲等编著.  
北京: 中共中央党校出版社, 2011. 12  
ISBN 978-7-5035-4627-3

I. 加… II. 向… III. 社会管理-案例-汇编-  
中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 204222 号

## 加强和创新社会管理 18 个经典案例

---

责任编辑 王 君 蔡锐华

版式设计 李 灵

责任校对 高 鹏

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社  
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 [www.dxcbs.net](http://www.dxcbs.net)

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

字 数 190 千字

版 次 2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 14.75

定 价 28.00 元

---

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

# 前 言

改革开放以来，我国经济实力和综合国力显著增强，人民的物质生活得到极大改善。2000年，中国从总体上已经解决温饱问题，进入小康社会。当前，我国处于一个新的历史转折时期：由温饱型社会向发展型社会的转化，这个发展是指社会的全面发展，人的全面发展。随着我国经济社会发展形势的变化，党和国家不断就加强和创新社会管理制定方针政策、作出工作部署，但是，与经济建设和经济体制改革相比，我们的社会管理相对滞后，尤其是我们国家当前面临着体制和结构的双重转型，面临着工业化、市场化、城市化、信息化和全球化在我国同时进行，使得我国经济体制转型加快，社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。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，社会管理领域存在的问题还不少。我们加强和创新社会管理，以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为总要求，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，不断促进我国社会的和谐稳定。

现代社会的管理模式上主要有政府主导型模式、市场管理模式和社会自治管理模式。不同历史时期的社会管理体制是不同的。改革开放以来，我国经济社会各领域都发生了深刻变化，原有的计划体制下政府统管一切的社会管理方式已经不适应市场经济条件下的社会管理需求。加强和创新社会管理，是我国新时期社会转型的新要求，是当前我国社会管理领域的一场改革。但是，如何改革？如何创新？这需要正确处理发挥传统优势与创新发展的关系。改革开放之后，根据国内外形势的发展变化，我们不断加强和改进社会管理，有力推进了社会管理改革创新。经过长期探索和实践，我国初步形成了党委领导、政

府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，也就是政府主导加上社会自治的管理模式，从整体上看，我国社会管理格局与我国国情和社会主义制度总体上是适应的。当前，针对新形势下社会管理的突出问题，我们要完善现有的社会管理体制，在继承的基础上有所创新。

## 一、强化政府的公共服务职能

我们政府的职能是经济调节、市场监管，社会管理、公共服务。经过32年改革，计划经济体制下政府对经济社会事务管得过多过死的状况已有较大改变，但仍存在“越位、错位、缺位”的问题，要进一步深化行政管理体制改革，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。当前，要把社会管理和公共服务的职能放在更加重要的位置，建设服务型政府。

1. **政府要切实转变职能。**要由经济主体型和投资型政府向公共服务型政府转变；由单一的、不全面的发展观向科学的发展观转变；由以GDP衡量政府政绩向将公共服务水平置于重要位置的观点转变。改革开放以来，经济建设是我们的头等重要的任务，我国政府基本上是“经济建设型”政府，主要精力用在了参与或干预微观经济活动而不是公共服务上。全面建设小康社会的历史时期，中央提出政府职能是经济调节、市场监管，社会管理和公共服务。然而这种惯性依然存在，有些地方和部门的政府职能还没有转到公共服务上来。针对这个问题，中央强调，各级政府抓经济发展，主要是为市场主体服务和创造良好发展环境，不能包办企业投资决策，不能代替企业招商引资，不能直接干预企业生产经营活动。

2. **树立服务的理念。**胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理以及创新专题研讨班上讲到：社会管理，说到底就是对人的管理和服

理和服务的关系，寓管理于服务之中，在管理中体现服务，在服务中实现管理，如果我们通过真心实意为群众办实事、办好事。时时处处、切切实实关心群众生活，满足老百姓各种合理的需要，老百姓对我们的工作满意，这就实现了我们社会管理的目标。

3. 要科学定位政府的社会管理和公共服务职能。政府和社会组织都是社会管理和公共服务的主体，但是，它们在社会管理中承担着不同的职能，发挥不同的作用。政府的社会管理和公共服务主要是以下几个方面：第一，提供就业服务和基本社会保障等基本民生性服务。第二，提供教育、医疗、公共文化等公共事业性服务。第三，提供环境保护、基础设施建设等公益性基础服务。第四，提供生产安全、消费安全、社会安全等公共安全性服务。对生产安全，企事业单位负有责任，政府也应强化安全服务体系建设和监管职责。而消费、食品和药品安全等都是公共服务体系建设的基础性环节，政府责无旁贷。此外，政府还要动员企业、社会组织参与提供力所能及的公共服务，并对社会其他主体提供的公共服务进行有效的管理和监督。

4. 要建立和健全公共财政体制，加大政府对公共服务的投入。在现代社会，公共财政是公共体系运行的血液，是政府提供有效公共服务的基础。目前我国的财政支出格局还带有比较浓厚的“建设财政”特点，财政支出被大量用于那些本该由市场发挥作用的领域，经济建设支出过高，公共服务支出偏低。因此，要发挥政府在公共服务中的主体作用，必须深化财政体制改革，加快公共财政建设步伐，加大财政支出中用于教育、卫生、就业、社会保障、环境保护、基础设施建设等社会公共服务项目的比重；进一步明确中央和地方的事权，健全财力与事权相匹配的财税体制，建立规范化、法制化的财政转移支付制度。

5. 积极推进公共服务方式的创新。第一，这种创新体现在公共服务对市场机制的利用，通过招投标、合同承包、特许经营等市场机制来调节公共服务的供给和需求，以期解决政府在

公共服务领域投入不足、经营不善、效益低下、资源浪费等问题。从而达到降低成本、提高效率的目的。第二，公共服务方式的创新还体现在调动社会力量改善公共服务，鼓励各种社会组织参与公益事业和社会服务，实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化，满足社会成员多元化的社会需求。第三，公共服务均等化，即全体社会成员享有基本公共服务的机会均等；全体社会成员享受公共服务的结果大体相等；尊重社会成员是否享受公共服务的选择权。

## 二、发挥社会组织社会管理的协同作用

现代社会，各类社会组织在社会管理中具有不可替代的作用。随着我国社会转型的加快，社会分化和利益主体多样化的格局已经出现。计划经济那种单一的行政管理模式已不能适应我国社会发展的需要。政府应适应形势的发展，在加快由“全能政府”向“有限政府”转变的同时，要整合社会管理资源，提高社会自治水平。因此，要大力培育发展包括社团、行业组织和社会中介组织、志愿团体等在内的各类社会组织，充分发挥他们提供服务、反映诉求、规范行为的作用，促进社会组织参与社会管理。

胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上明确指出：引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力，支持人民团体参与社会管理和公共服务，发挥群众参与社会管理的基础性作用。因此，首先我们要解放思想，充分认识到社会组织在当前我国经济建设和社会发展中的作用。社会组织有四项职能：服务社会、规范行为、表达诉求、社会监督。社会组织最主要的职能是为社会提供服务，满足社会成员的多种需要。让社会成员各得其所，各得所需。第二，加大培育社会组织的力度，满足人民群众不断增长的物质文化需求。社会组织其业务和类型涉及到方方面面，其活动方式也是复杂多样的，无论是学术性、公益性、还是行业性、专业性的组织，

都有其自身发展的特点，我们应该根据不同类型的组织制定出不同的政策，进行分类指导和管理。目前，要加快行业组织、公益类组织、服务类社会组织和城乡基层社会组织的发展。第三，深化改革，创新社会组织管理新模式。改革双重管理体制。第四，完善相关法律法规，规范社会组织的行为，依法保护社会组织的权益，促进社会组织健康发展。第五，加强社会组织的自我建设和人才队伍建设，提高自身服务社会的能力和公信力。社会组织就是要靠提高自身的公信力赢得社会和公众的认可，靠发挥服务社会的功能提高知名度，扩大自己的影响，具备专业的服务水平，才能积极有效地参与社会管理和公共服务。

### 三、加强和完善社区建设

随着社会主义市场经济的发展，社会成员逐渐由“单位人”向“社会人”过渡，随着城市化的快速推进，大量的农民工进入城市，原有的组织管理结构被打破，必须有新的组织载体来重新对人们进行整合与管理。事实证明，当一个社会正式组织被弱化的情况下，非正式组织，特别是地下组织就会蔓延。在我国社会转型时期，政府正在由一个无限型政府向有限型政府转变，政府对社会成员的管理和服务有限，因此，社区越来越成为人们生活的主要空间，成为对居民进行社会整合与社会管理的新载体。人们多元化的社会性需求要在社区中得到满足。因此，加强社区建设、开发社区资源，是社会管理创新的重要内容。

1. 加强社区建设要做好社区建设和发展的总体规划。因为社区建设是一项长期的任务，不可能一蹴而就；社区建设也是一项综合的、系统工程，要不断满足居民多层次、多元化的需求。因此，社区经济、政治、教育、文化、环境、卫生、治安等要协调发展。这就需要制定社区建设的总体规划和发展战略，并将其列入本地区经济社会发展的总体规划之中，避免社区建



设的盲目性和无序化,实现社区经济社会的协调发展<sup>①</sup>。

2. **社区组织建设。**社区组织建设是社区建设的重要载体和重要保证。社区组织建设包括社区党组织、社区自治组织和社区中介组织的建设。社区党组织是社区建设的领导核心,社区党建只有围绕社区建设来进行,才能得到社区居民群众的认同,才能发挥基层党组织和共产党员凝聚人心、服务群众的作用,密切党同人民群众的联系,巩固基层政权。加强社区居民委员会自治组织的建设,能够有效实行社区居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。加强社区中介组织的建设,有利于更好地为社区居民提供公共产品和公共服务,整合社区资源,协调社区关系,培养居民参与意识,增强社区的凝聚力。

3. **社区服务建设。**社区服务是政府公共服务、市场服务、社会保障、社会互助和慈善事业的交织延伸,由政府提供的公共服务、市场提供的商业服务、社区民间中介组织提供的慈善公益服务,共同构成了社区服务的网络体系。让社区成员在社区服务中,各尽其能,各得其所,从而促进人与人、人与社会、人与自然之间的和谐相处。

4. **社区文化建设。**社区文化建设是为了满足社区居民在精神文化生活方面的需求,获得更高质量的社区生活。同时,是要在社区成员中确立共同的价值目标,使全体社区成员发扬参与精神和互助精神,增进对社区的认同感和归属感,共同建设新家园。

5. **社区经济建设。**社区经济是一个新兴的且发展潜力巨大的经济领域,是社区建设的经济支持和物质保障。它是社会发展一定阶段的产物,是社会进步的标志。通过经济建设,不仅发展了第三产业,为社区居民提供大量的就业岗位,而且不断满足社区居民对社区日益增长的物质和文化的需要,提高社区居民的生活品质,促进了整个社会的稳定、繁荣、和谐和进步,同时,也为社区筹集服务资金、增加社区公益资产、壮大

<sup>①</sup> 高鹏翔:《对社会转型背景下社区建设理论与实践的思考》,《重庆工学院学报》2001年第3期。

社区资本创造了条件。

#### 四、鼓励公众参与社会管理

改革开放以来，随着社会主义市场经济的建立，公民的法制意识、民主意识、维权意识、参与意识不断增强。在中国社会转型中，全能型政府正在向有限性政府转变，如何做到执政为民、科学执政、依法执政、民主执政，公民参与必然成为当代社会管理中不可缺少的环节，《宪法》规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。……人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”胡锦涛总书记指出：“要丰富社会主义基层民主政治的实现形式，适应我国经济社会发展和人民群众参与愿望增强的要求，从基层经济、政治、文化、社会生活等方面，扩大人民群众的有序参与”。<sup>①</sup>

因此，在当前，凡是有关经济社会发展和人民群众切身利益的重大政策、重大项目等决策事项，不仅仅是要考虑经济效益，还要进行社会稳定风险的评估。要广泛听取、充分吸收各方面意见。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为重大决策的必经程序，保证民意能够进入到社会公共政策的制定中去，实现公共决策的科学化、民主化、法治化。另一方面，扩大公民有序政治参与还需要进一步提高公民的政治素质、增强政治责任感。公民只有努力提高自身素质，掌握参与的程度和技巧，熟悉相关法律法规，才能真正广泛有序地参与政治生活和公共服务。

向春玲

2011年9月

---

<sup>①</sup> 《胡锦涛强调提高社会主义基层民主政治建设水平》，人民网，2006年12月1日。

# 目 录

|           |       |
|-----------|-------|
| 前 言 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 北京市政府购买社会组织公共服务 ..... | ( 1 ) |
|-----------------------|-------|

公共服务的社会化就是要以社会需求为导向,调动社会力量改善公共服务,鼓励各种社会组织参与公益事业和社会服务。实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化。北京市政府在社会管理和公共服务发挥社会协同作用方面做出了有益的探索。

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 北京市“枢纽型”社会组织建设与探索 ..... | ( 13 ) |
|-------------------------|--------|

改革开放 30 年来,人民生活水平不断提高,需要健全社会组织来满足群众多元化、多层次的需求。在这一历史发展阶段,以自愿、自制、公益和非盈利为主要形式的社会组织蓬勃发展,进入政府和公众的视野。我们要按照中央社会管理“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的要求,加强政府负责与社会协同环节的对接互动。北京市在发挥“枢纽型”社会组织统筹整合社会资源,推动社会服务管理创新方面作了一些有益的探索。

|                           |        |
|---------------------------|--------|
| 北京市东城区、朝阳区网格化社会管理模式 ..... | ( 24 ) |
|---------------------------|--------|

我国目前正处于社会变革的重要机遇期,社会转型导致新的社会事物大量产生,同时引发了众多新的社会问题。不断探索创新社会管理模式已成为社会发展的必然选择。近年以来,北京东城区、朝阳区试点推行以网格化管理为主要特征的城区综合管理体制,着力探索新形势下基层社会管理的新模式,取得了初步成效。

## 北京市石景山区新居民服务模式，创新流动人口管理方式

..... (36)

随着社会主义市场经济的发展和城市化进程的加快，越来越多的人口流动在城乡之间。这些流动人口在为我国经济发展和城市建设做出了巨大贡献的同时，也带来了大量的社会管理问题。北京市石景山区创造性地建立了“新居民互助服务站”，以人为本、服务为先，对流动人口进行管理和服，在改善流动人口的生存环境、维护社会治安、促进社会和谐等方面发挥了积极的作用。

## 深圳市社会组织管理制度改革 .....

(47)

我国社会组织实行的双重管理体制，一定程度上不适应社会组织的发展。深圳市在市委市政府的支持和指导下，于2004年开始改革社会组织登记管理制度，这一改革有利于社会组织的培育发展，有利于推进政府职能转变，为社会组织在社会管理中发挥协同作用拓宽了空间。这项改革于2010年1月17日荣获第五届“中国地方政府创新奖”优胜奖。

## 深圳市宝安区桃源居服务型自治社区管理创新 .....

(59)

深圳桃源居从一个紧邻垃圾填埋场、缺水无电的问题小区建成了由“一个社区、两个市民广场、三大公园、四大功能区、五个社区会所”组成的深圳第一大社区，并荣获联合国“适宜人类居住社区建设范例奖”，其党的领导、政府管理、企业投资、居民共建的社区建设模式，成为我国社区建设的新典范。

## 提高对虚拟社会的管理水平

### ——上海新江湾城社区“双版主、双进入”的探索与实践

..... (77)

改革开放30多年来，我国从“单位”制向“社区”制转变。在这一过程中，传统的社会管理方式日渐式微，而新的管理方式迟迟难以形成。与此同时，社会的发展又呈现出新的特

点：互联网络快速发展、网民快速增长，这对传统的社会管理方式提出了新的挑战。面对这种状况，上海新江湾城社区进行了大胆的尝试。从2007年实行的“双版主、双进入”，创造性地将网上管理与网下管理相结合，并取得了良好的效果。

### 上海市浦东区社会管理创新的有益探索 ..... (88)

当前，我国社会的一些领域出现了不同程度的人民内部矛盾，如何通过精细化、人性化、科学化的社会管理创新，积极有效地化解人民内部矛盾，是我们当前面临的一个重大问题。上海市浦东新区在社会管理创新方面按照中央“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的要求，充分发挥社会协同的作用，在一些领域实现了社会管理的机制和体制的创新。

### 广东省社会保险基金管理局服务管理模式创新 ..... (112)

当前，政府面临着大量有关民生问题的社会管理和公共服务。在这一过程中，政府的公共服务存在着投入不足、经营不善、效益低下、资源浪费等问题，因此，可以实现公共服务方式的创新来解决这一问题。例如，公共服务市场化，将市场机制引入公共服务领域。本案例就是广东社会保险基金局通过引进市场机制解决政府在公共服务方面的不足，实现了公共服务方式的创新。

### 沧州肃宁县实施“四个全覆盖”创新农村社会管理方式

..... (119)

中国是个农业大国，农民占人口的大多数，加强和完善农村社会管理体制和机制，维护好、发展好广大农民群众的切身利益，是当前社会管理需要解决的重大现实课题。2010年5月份以来肃宁县委县政府探索推行了农村社会管理“四个全覆盖”工作模式，使处于“分散”状态下的农民重新组织起来，实现自我管理、自我服务、自我发展，有效破除了村级党组织作用弱化、村民自治虚化、农民致富难、农村维稳难的四道“坎儿”。

## 以社会管理机制创新做好禁毒工作

### ——以四川省广元市为例 ..... (133)

加强和创新社会管理的八个重点工作，其中一个重点工作就是“进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务”。其中提到的特殊人群包括对吸毒人员的帮教管理和服务工作。如何做好这些社会管理工作？四川省广元市创新社会管理机制，实现了“党委政府负总责、禁毒综治牵头抓、公安政法打主力、成员单位履职责、社会各界共参与”，打了“十年创建，三年攻坚”的禁毒人民战争，才取得了禁毒工作的好成绩。

## 成都锦江区适应社会转型创新城市基层治理体制

### ..... (141)

2007 年以来，成都市锦江区以城乡统筹、“五位一体”科学发展为总体战略，以政府与市场分开、政府与社会分开、市场与社会分开为基本理念，探索建立起了以行政管理与社区自治互动、行政性公共服务与自治性公共服务互补、政府支持与社区资源共享的城市基层治理新模式，并取得了良好的效果。为我国城市治理新模式的形成作出了有益的探索。

## 成都市锦江区水井坊街区和谐自主拆迁 ..... (154)

随着我国城市化进程的加快，近些年，因为房屋拆迁引起的人民内部矛盾和群体性事件已经成为党和国家社会管理中的突出问题。成都锦江区政府在水井坊旧城改造过程中通过政府推出利益博弈、尊重民意和市场机制做出了有益的探索。

## 做好群众工作的枫桥经验 ..... (165)

“枫桥经验”产生于上世纪 60 年代，随着改革的深入，各方面的矛盾和问题开始凸现，个别地区和政府相关部门在处理人民内部矛盾时采取了错误的方法，没有贯彻好党的群众路线，导致矛盾激化，干群关系失调，甚至引发群体性突发事件。这些事件给我们敲响了警钟。对于如何做群众工作，如何正确处理人民内部矛盾的问题，“枫桥经验”无疑是一剂良方。

## 江苏宿迁市治安志愿者积分管理机制 ..... (176)

社会管理是全社会的事情，需要广大公众来参与。为充分调动广大人民群众参与维护社会治安和社会管理的积极性和主动性，广泛发动人民群众收集、提供各类治安信息，推动信息主导警务战略的实施，宿迁市建立治安志愿者积分管理机制，推动社会治安管理方式创新。

## 山东临沂和谐拆迁推进城镇化健康发展 ..... (185)

当前，我国城镇化进入了快速发展阶段。旧城改造和新城建设是当前我国城镇化发展的两个重要内容。但是，在这个过程中，如果没有很好地解决拆迁居民的补偿、住房、就业、子女上学和社会保障等民生问题，就会引起被拆迁群众的不满和新的社会矛盾。山东临沂市在旧城改造和新城建设过程中，以人为本，有效地解决了被拆迁群众的各种民生问题，做到和谐高效地拆迁，推进了当地城镇化快速健康地发展。

## 浙江温岭市松门镇民主恳谈会 ..... (194)

当前，随着我们国家温饱问题的解决，人民群众的法制意识、民主意识、参与意识、维权意识日益增强，考验着我们党委政府决策的科学性、民主性。社会管理格局的创新要求我们充分发挥公民参与的作用，公民有序参与社会管理的制度创新已刻不容缓。浙江省温岭市松门镇1999年创立的“民主恳谈会”是农村社会公民参与社会管理的一种好的形式，其十余年的探索值得我们借鉴和学习。

## 江苏省睢宁县创新社会管理舞出乡村新风采 ..... (204)

加强和创新社会管理的重点难点都在基层。因此，就对基层组织建设和社会管理提出了更新的更高要求。在新形势下，基层社会管理工作面临诸多挑战。过去的一些社会管理理念都已经不能满足和谐社会建设和人民群众的需要。江苏省徐州市睢宁县创新社会管理，在全县推广“舞动乡村”活动，在基层社会管理和服务方面取得了显著成效，舞出了乡村新风采。

## 后 记 ..... (213)

## 北京市政府购买社会组织公共服务

**案例提要：**当前，我们正在进行由“无限型”政府向“有限型”政府的转变，社会管理新格局要求，社会管理要发挥社会的协同作用。党的十七大提出了“重视社会组织建设和管理”。当政府社会管理和公共服务能力不足时，应该考虑公共服务的社会化问题。社会化就是要以社会需求为导向，调动社会力量改善公共服务，鼓励各种社会组织参与公益事业和社会服务。实现公共服务供给主体的多元化和供给方式的多样化。北京市政府在社会管理和公共服务发挥社会协同作用方面做出了有益的探索。

近些年来，北京市秉着建设公共服务型政府的理念，践行以人为本的根本原则，积极推进基本公共服务体系的健全和完善，改革和创新基本公共服务的供给模式，以需求为导向，向社会组织购买公共服务，满足人民群众多元化、多层次的需求，取得了显著成效。

### 案例介绍

#### 一、问题的缘起

所谓政府购买公共服务，就是政府不是通过自己运用财政资源运作来完成某些设立的特定的公共服务目标，而是通过各种模式来建立契约关系，由非盈利性组织或盈利组织等其他社会主体来提供原本由政府提供的公共服务，以完成这些公共服



务目标，政府对提供公共服务的组织支付相应的资金。<sup>①</sup>

政府购买公共服务在上世纪 60 年代西方国家遭遇“福利社会的困境”时作为政府改革的一个手段出现，80 年代后得到西方各国的广泛认同和接纳。政府购买公共服务不仅降低了政府提供公共服务的成本，提高了政府公共服务的水平，而且提高了政府的运作效率。上个世纪 90 年代以来，购买公共服务已经取代了传统政府的公共服务政府垄断，成为发达国家和地区政府提高公共服务水平的主要方式。这一改革以新公共服务理论、新公共管理理论等为基础，并进一步拓展和创新了这些理论。

政府购买公共服务已经成为世界各国进行公共治理改革的核心内容。中国在 1996 年开始政府采购的试点工作，随着 1999 年《政府采购管理暂行办法》的颁布，试点工作逐步在全国范围内展开。以 2003 年 1 月《政府采购法》的实施为标志，政府采购进入规范化、完善化的轨道。在“十一五”期间，公共服务购买这一政府提供公共服务的形式已经成为包括北京、上海、无锡等地的部分地区进行公共服务体制改革的主要思路之一。<sup>②</sup>政府购买公共服务已经成为转变政府职能、建设服务型政府和深化行政管理体制改革的重要措施。

北京市政府向社会组织购买公共服务是北京市社会发展和改革的必然趋势。

第一，改革开放 30 多年来，我国基本上完成了由“单位人”向“社会人”的身份过渡和转变。在北京，有 70% 以上的单位、人群和经济贡献在老体制之外的社会领域。<sup>③</sup>随着由“单位人”向“社会人”这一身份过渡的完成，原有的单位负责体制已经基本解体和失效，在这一过程中，政府也在由大包大揽的“全

① 贾西津、苏明、韩俊魁、孙杰：《中国政府购买公共服务研究终期报告》，2009 年 6 月。

② 虞维华：《政府购买公共服务对非营利组织的冲击分析》，《中共南京市委党校南京市行政学院学报》2006 年第 4 期。

③ 《走向“善治”：北京社会建设的努力》：载《新京报》第 A02 版“社论：来信”，2010 年 10 月 13 日。