

周
望◎著

SHEHUIZHILICHUANGXIN
DIDIFANGJINGYANYANJIU

社会治理创新的 地方经验研究



中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

国家社科基金青年项目“‘枫桥经验’与基层社会治理研究”
(批准号14CFX026)阶段性研究成果

中国浦东干部学院、诸暨市人民政府重大合作课题成果之一

社会治理创新的 地方经验研究

周望◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理创新的地方经验研究 / 周望著. —北京: 中国法制出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5093-5644-9

I. ①社… II. ①周… III. ①地方政府—社会管理—创新管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 214007 号



策划编辑: 马 颖

责任编辑: 马颖、岳薇

封面设计: 杨泽江

社会治理创新的地方经验研究

SHEHUI ZHILI CHUANGXIN DE DIFANG JINGYAN YANJIU

著者 / 周 望

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 640×960 毫米 16

版次 / 2014 年 10 月第 1 版

印张 / 25.5 字数 / 331 千

2014 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-5644-9

定价: 59.00 元

值班电话: 010-66026508

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010-66034242

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

《“枫桥经验”与基层社会管理创新》

课题组成员

课题组顾问 王金定 钱三雄 徐良平

课题组组长 何立胜 陈玲芳 赵源恩

课题组成员 谢建平 王友明 王 辉 屠永生

余钊飞 周 望 缪开金 陈辉煌

斯妙华 金利顺 杨永水 陶志勇

方维炯 何浩明 詹雪江 冯桢栋

陈善平

目 录

导 言	1
一、研究背景	1
二、研究思路	7
三、主要内容	10
第一篇 社会矛盾化解与预防	13
第一章 “枫桥经验”	15
一、“枫桥经验”的内涵与价值	15
二、“枫桥经验”的挑战与转型	19
三、小结：从社会管理到社会治理	26
第二章 大调解	28
一、从人民调解到大调解	28
二、南通大调解	32
三、大调解的发展方向	42
第三章 政府购买调解	48
一、政府购买调解：上海实践	48
二、从政府购买调解到政府购买服务	51

三、政府购买服务制度化	58
第四章 重大事项社会稳定风险评估机制	62
一、社会稳定风险评估“遂宁模式”	62
二、当前社会稳定风险评估机制的问题与不足	69
三、社会稳定风险评估机制的完善	72
第五章 人民建议	76
一、人民建议征集制度的历史和实践	76
二、人民建议与群众路线	80
三、人民建议与利益表达、公众参与	83
四、人民建议征集制度的可能局限和完善方向	86
第二篇 社会治理创新	91
第六章 流动人口服务管理	93
一、流动人口制度变迁与政策选择	93
二、流动人口服务管理的“枫桥经验”	103
三、积分制	114
四、其他典型探索	120
第七章 社会组织管理	126
一、社会组织的作用与发展现状	126
二、社会组织改革的广东实践	131
三、社区社会组织发展的宁波实践	134
四、社会组织管理的经验与未来	137
第八章 公共安全	143
一、风险社会中的公共安全	143
二、“永不抵达的列车”	153
三、“下水道是城市的良心”	172

第九章 大数据时代的城市管理	198
一、网格化管理的“东城模式”	198
二、网格化管理的发展	202
三、网格化管理热潮的冷思考	209
四、从数字城市到智慧城市	214
第十章 虚拟社会管理	220
一、网络改变中国	220
二、互联网治理：挑战及应对	225
三、政务微博	238
 第三篇 社会治理法治化	 249
第十一章 治理现代化的制度之维	251
一、制度自信：咬定青山不放松	251
二、制度现代化：国家治理体系现代化	252
三、制度创新是最大的红利	254
四、制度的生命和权威在于实施	256
五、制度面前人人平等，制度底线不能逾越	257
六、领导带头遵守制度：打铁还需自身硬	258
七、制度管权：把权力关进制度的笼子里	260
八、制度维权：让人民群众切实感受到公平正义就在身边	261
九、良法善制：于法周延，于事简便	263
十、制度建党：没有规矩，不成方圆	264
第十二章 改革、创新与法治	266
一、背景与问题：超越“良性违宪/法”？	266
二、上海自贸区与法制	267
三、负面清单制度与人大变法	269

四、先行先试与地方立法	275
五、以法治思维和法治方式推进改革和制度创新	278
第十三章 法治指数	280
一、法治指数的余杭实践	281
二、余杭法治指数评析	286
三、关于法治评估若干问题的思考	288
第十四章 法治、维权与维稳	295
一、稳定是根本大局	295
二、维稳的实质是维权	299
三、通过法治实现维权与维稳的统一	303
四、小 结	311
主要参考文献	313
附 录	337
四川省社会稳定风险评估暂行办法	339
中山市流动人员积分制管理规定	342
中山市流动人员积分制管理实施细则	350
深圳经济特区社会建设促进条例	359
中国（上海）自由贸易试验区服务业扩大开放措施	373
第一批国家智慧城市试点名单	377
2013 年度国家智慧城市试点名单	380
中国互联网 100 强（2013）	384
全国百大政务微博	389
现行有关互联网的主要法律法规（1994—2014）	395

导 言

一、研究背景

(一) 从社会管理到社会治理

社会管理通常是指以政府为主导的包括其他社会力量在内的行为主体,在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。^①马克思主义经典作家指出,国家职能包括政治统治和社会管理两个方面。从这个角度看,社会管理由来已久。但是,社会管理作为一个专门的问题提出来,在中国却是近年的事情。2002年,党的十六大报告明确将社会管理列为政府的四项主要职能之一。2004年,十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2006年,十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出“建设服务型政府,强化社会管理和公共服务职能”。2007年,党的十七大提出“完善社会管理”,“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,健全基层

^① 李培林:《我国加强和创新社会管理的若干问题》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2011-07/13/content_1663360.htm, 2014年6月20日登陆。

社会管理体制”。^①

社会管理的政策大跨越，是在2011年。2011年2月19日，胡锦涛同志在中央党校举行的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上发表重要讲话，对加强和创新社会管理的意义、目标、任务、原则、总体要求和重点工作做出了全面阐述，强调要“扎扎实实提高社会管理科学化水平，建设中国特色社会主义社会管理体系”。^②

胡锦涛指出，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。从总体上看，我国社会管理领域存在的问题，是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变。

胡锦涛指出，加强和创新社会管理，根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境。社会管理的基本任务包括协调社会关系、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、保持社会稳定等方面。

胡锦涛强调，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

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，《人民日报》2007年10月25日。

^② 参见李章军：《扎扎实实提高社会管理科学化水平 建设中国特色社会主义社会管理体系》，《人民日报》2011年2月20日。

主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定。

胡锦涛指出，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、发展好最广大人民的根本利益。当前要重点加强和完善社会管理格局，党和政府主导的维护群众权益机制，流动人口和特殊人群管理和服务，基层社会管理和服务体系，公共安全体系，非公有制经济组织、社会组织管理，信息网络管理和思想道德建设。

2011年全国两会，“社会管理创新”一词首次以重要篇幅进入政府工作报告。5月30日，中共中央政治局召开会议，专门研究加强和创新社会管理问题。会议指出，随着实际情况的变化，我国社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还存在很多不适应的地方，解决社会管理领域存在的问题既十分紧迫又需要长期努力。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。7月，中共中央、国务院出台《关于加强和创新社会管理的意见》，进一步明确了加强和创新社会管理的指导思想、基本原则、目标任务和主要措施，这是我国第一个全面部署社会管理创新的纲领性文件。

2011年8月21日，中央办公厅、国务院办公厅印发关于中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会的通知。作为党中央、国务院指导、协调各地区各部门加强和创新社会管理的机构，从“治安”到“管理”，不只是两个字的变化，而是意味着中央综治委从原来单纯的治安管理和控制转向内涵更加丰富的社会管理，预示着中央社会管理思路的变化和社会管理理念、体制、机制、制度、方法、手段的全面创新。^①同时，

^① 参见孙艳敏：《从治安到管理，变的不只是两个字》，《检察日报》2011年9月27日；谢雪琳：《“中央社会治安综合治理委员会”更名 学者称社会管理思路有变》，《第一财经日报》2011年10月10日。

中央综治委更名不只是名称的变化,而且是职责任务的增加、领导力量的充实、成员单位的增多、工作机构的加强。中央社会管理综合治理委员会在原中央社会治安综合治理委员会 40 个成员单位的基础上,增加 11 个部门为成员单位,下设办公室和若干专项组。^①

党的十八大进一步发展完善社会管理思想,进一步要求加强和创新社会管理,提高社会管理科学化水平。在社会管理体制方面,增加了“法治保障”的内容;在社会管理机制方面,明确提出了“源头治理、动态管理、应急处置相结合”的要求。

“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。”^②

十八届三中全会确立社会治理理念,将“加强和创新社会管理”的提法调整为“创新社会治理”,要求改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系,如:

“改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理,强化道

① 参见《中央社会管理综合治理委员会办公室负责人答记者问》,《人民日报》2011 年 10 月 9 日。

② 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告(2012 年 11 月 8 日)》,《人民日报》2012 年 11 月 18 日。

德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求。”^①

“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。”^②

习近平指出，社会治理是一门科学，治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，只有人与人和谐相处，社会才会安定有序。社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。^③

（二）“枫桥经验”与基层社会治理

1963年，浙江枫桥干部群众创造了“依靠群众就地化解矛盾”的“枫桥经验”，并根据形势变化不断赋予其新的内涵，成为全国政法综治战线的一面旗帜。2013年10月11日，纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”50周年大会在浙江杭州召开。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。

③ 参见《推进中国上海自由贸易试验区建设 加强和创新特大城市社会治理》，《人民日报》2014年3月6日。

习近平就坚持和发展“枫桥经验”作出重要指示强调，各级党委和政府要充分认识“枫桥经验”的重大意义，发扬优良作风，适应时代要求，创新群众工作方法，善于运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，把“枫桥经验”坚持好、发展好，把党的群众路线坚持好、贯彻好。^①

在社会治理创新的大背景下，如何开掘“枫桥经验”的当代价值，如何坚持和发展“枫桥经验”，就成了一个重要的理论和实践课题。诸暨是“枫桥经验”的发源地，也是全国社会管理创新综合试点城市。^②2012年9月，中国浦东干部学院、诸暨市人民政府成立“‘枫桥经验’与基层社会管理创新”重大课题组。笔者承担“诸暨社会管理创新横向比较”子课题，主要目的是在全国社会管理创新的坐标系中对诸暨加以准确定位，巩固优势、弥补不足，同时借鉴其他地区社会管理创新的经验和做法，取长补短。在课题成果的基础上，笔者申请到2014年国家社科基金青年项目“‘枫桥经验’与基层社会治理研究”（批准号14CFX026），并形成了目前呈现在您眼前的阶段性成果。

① 王比学：《把“枫桥经验”坚持好、发展好 把党的群众路线坚持好、贯彻好》，《人民日报》2013年10月12日。

② 2010年11月，中央政法委、中央综治委确定35个市、县（市、区）为全国社会管理创新综合试点城市。之后增加到38个，分别是：北京东城区、北京朝阳区、天津滨海新区、河北石家庄市、河北肃宁县、山西太原市、内蒙古鄂尔多斯市、辽宁沈阳市、吉林延吉市、黑龙江大兴安岭地区、上海长宁区、江苏南通市、浙江宁波市、浙江诸暨市、安徽合肥市、福建晋江市、江西丰城市、山东泰安市、山东诸城市、河南新郑市、河南三门峡市、湖北宜昌市、湖南长沙市、广东深圳市、广西凭祥市、海南琼海市、重庆大渡口区、四川德阳市、贵州贵阳市、云南楚雄市、西藏拉萨市、西藏林芝地区、陕西西安市、甘肃嘉峪关市、青海格尔木市、宁夏灵武市、新疆乌鲁木齐天山区、新疆兵团农六师共青团农场。参见周斌、卢杰：《三十八个全国社会管理创新综合试点地区创造经验亮点纷呈》，《法制日报》2012年7月19日。

二、研究思路

（一）研究进展

西方社会管理的理论比较丰富。代表性的理论观点有社会控制理论、社会治理理论、社会系统理论、福利国家理论、风险社会理论等。^① 社会控制理论由美国社会学家罗斯在 20 世纪初首先提出，他认为，社会控制的实施在于确保社会公共利益和共同秩序。社会治理理论是在解决“政府失灵”和“市场失灵”问题的过程中兴起的，强调国家（政府为主体）、市场（企业为主体）以及社会（市民社会为主体）合作治理的三足鼎立格局。社会系统理论认为社会整体的管理问题是由各个领域、各个环节的管理活动组成的，而且这种组合要确保各个子系统的独立性、自治性及其与总系统之间在结构和功能上的协调和秩序。福利国家理论强调国家对社会领域的积极干预。风险社会首先由德国社会学家贝克提出，该理论认为风险社会是一种全新的现代性，现代化的风险和后果表现为对人类及其他生命体不可抗拒的威胁。实践中，国外社会治理的做法多种多样，既有市场取向型，也有国家取向型和国家支配型。但总的看，其基本理念包括多元参与与合作共治、以人为本与标本兼治、依法治理与刚柔并济、预防为先与动态治理等方面。^② 西方理论为我国社会治理创新提供了丰富的视角和重要的理论资源，具有重要的启示和借鉴作用，但是这些理论毕竟根植于西方社会，不能期待它们能够直接解决中国的问题。

近年来，国内关于社会管理和社会治理的研究方兴未艾，特

① 参见李培林：《国外社会管理研究》，载魏礼群主编：《新形势下加强和创新社会管理研究》，国家行政学院出版社 2011 年版，第 221—227 页。

② 参见黄家亮、郑杭生：《国外社会治理的基本经验》，《人民日报》2014 年 5 月 4 日。

别在 2011 年后形成热潮。^① 总体上看, 目前的研究大致可以分为两类。一类是基础理论型, 偏重于从原理、价值和理念的角度出发, 探讨社会管理创新的背景和意义, 中国社会治理的现状、问题和挑战, 以及社会治理创新的理念、原则与方向等。代表性成果如孙立平《重建社会: 转型社会的秩序再造》(2009)、熊培云《重新发现社会》(2011)、魏礼群主编《新形势下加强和创新社会管理研究》(2011)、陆学艺主编《中国社会建设与社会管理》系列(2011)、李培林主编《新时期社会管理总论》(2012)、任剑涛《社会的兴起: 社会管理创新的核心问题》(2013)、何增科《中国社会管理体制深化改革研究》(2013)等。这些研究为我们认识和理解中国的社会治理奠定了扎实的理论基础, 但是仍需要结合复杂多样、发展变化的具体现实不断深化, 只有具体才能深入。

另一类是实证研究型, 偏重于从事实、政策和案例的角度出发, 总结提炼社会治理创新实践中的一般经验, 探讨社会治理创新的途径和制度选择。现有成果集中表现为社会管理案例研究, 如魏礼群:《社会管理创新案例选编(上、中、下)》(2011)、李培林主编《部分国家和地区社会管理经验与启示》(2012)、《我国新时期社会管理创新实例与启示》(2012)、黎雨主编《中国基层社会管理改革与实践》(2012)、童星《创新社会管理》(2012)、乐伟中、杨正鸣主编《上海社会管理综合治理探索与思考》(2012)、周红云主编《社会管理创新》(2013)、姜晓萍主编《四川省社会管理创新发展报告》(2013)、周亚越等《社会管理创新: 宁波的探索与实践研究》(2013)、余钊飞《社会管理创新的“诸暨之路”》(2013)、吴锦良《基层社会治理》(2014), 以及中国社科院历年社会蓝皮书、社会管理创新蓝皮书, 以及北京、湖南等地社会管

^① 初步检索显示, 2011 年至 2014 年 7 月 15 日, 中国知网以“社会管理”为主题词的文章超过 18000 篇, 核心期刊文章超过 3700 篇; 以“社会治理”为主题词的文章超过 2600 篇, 核心期刊文章近 1000 篇。这些数字还在继续上升。

理蓝皮书等。这些研究为我们打开了一幅幅中国社会治理创新的实践画卷，而且有的已相当深入，通过对社会治理创新实践的提炼和解释，推动研究向纵深发展，凸显了实践的意义并促进了实践的发展，具有重要的方法论意义和实践价值。但整体而论，实证研究仍比较薄弱，不少研究经验介绍的色彩偏浓，而学理提升不足，有的研究案例选择不够典型。

（二）研究思路

本研究旨在国内外已有成果的基础上，立足中国社会治理创新实践的现实，着眼于解释和提炼，以期推进中国特色社会主义治理的理论研究、实践发展和完善。如何理解当前不同地方社会治理创新的典型实践，其运行逻辑、成败得失何在，有哪些一般性的规律和经验，是否具有推广价值，在何种意义上可以推广或者不可以推广？这些就是本研究试图回答的问题。因此，本研究是从社会事实出发，而不是从既有理论出发，是从实践个案出发解剖麻雀，而不是从逻辑出发演绎推演，寻找社会治理创新途径的一个努力。

当然，研究的指向虽然是“地方”经验，但是“不谋全局者，不足以谋一域”，只有把地方经验放在全国背景下来考察，才能更加清楚地看到它的意义和不足，因此，本研究考察地方经验的同时会关照全国的情况。“地方”的分布，以东部沿海城市居多，特别是北京、上海、广东、浙江、江苏等省市比较集中。但是，这并不是有意为之，事实上，地方的选择，完全是根据实践的效果、价值和意义而定。东部沿海城市的案例居多，主要的原因可能在于，作为经济相对发达的地方，经济社会发展带来的问题遇到得相对较早，或者表现得更为突出，比如流动人口的问题，相应地解决问题的先行先试也起步较早或力度更大，因此，相关的探索和实践也更多。需要指出的是，东部沿海城市的案例居多，并不是说其他地方就没有好的甚至更好的实践和经验，这跟笔者掌握