

# A

社会管理河南省  
协同创新中心智库丛书

SERIES OF SOCIAL GOVERNANCE

COLLABORATIVE INNOVATION CENTER OF HENAN

# 河南社会治理 发展报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE

DEVELOPMENT OF HENAN (2014)

主 编 / 郑永扣

副主编 / 郑志龙 刘学民 高卫星 樊红敏



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

管理河南省协同创新中心智库丛书  
A SERIES OF SOCIAL GOVERNANCE  
COLLABORATIVE INNOVATION CENTER OF HENAN

# 河南社会治理 发展报告

(2014)

---

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE  
DEVELOPMENT OF HENAN (2014)

---

主 编 / 郑永扣  
副主编 / 郑志龙 刘学民 高卫星 樊红敏



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

## 图书在版编目(CIP)数据

河南社会治理发展报告. 2014/郑永扣主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 6

(社会管理河南省协同创新中心智库丛书)

ISBN 978-7-5097-6123-6

I. ①河… II. ①郑… III. ①社会管理—研究报告—河南省—2014 IV. ①D676.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 118029 号

## · 社会管理河南省协同创新中心智库丛书 · 河南社会治理发展报告 (2014)

主 编 / 郑永扣

副 主 编 / 郑志龙 刘学民 高卫星 樊红敏

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 / 皮书出版分社 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

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

责任编辑 / 郑庆寰 陈 颖

责任校对 / 介慧萍

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6123-6

定 价 / 79.00 元

印 张 / 23.25

字 数 / 377 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

## 社会管理河南省协同创新中心简介

2012年10月，社会管理河南省协同创新中心被认定为省级协同创新中心。牵头单位为郑州大学，协同单位包括河南财经政法大学、河南理工大学、郑州轻工业学院，以及河南省社会管理综合治理委员会办公室、河南省人民政府研究室、河南省发展与改革委员会、河南省民政厅、河南省人力资源和社会保障厅。中心主任为郑永扣教授，现任郑州大学党委书记，第十一届、十二届全国人大代表，郑州大学哲学社会科学学术带头人。中心常务副主任为郑志龙教授，现为郑州大学公共管理学院院长，郑州大学公共管理学科学术带头人。中心围绕河南省经济社会转型过程中影响和谐稳定的突出问题，发挥学术研究部门、政府决策部门、基层实践部门协同创新平台功能，现已建立起社会管理体制机制、基层社会管理和服务、公共安全与应急管理3个创新平台，着力解决河南省社会管理实践中面临的理念思路、体制机制、方法手段等方面的难题。

中心自成立以来，围绕“实现理论创新、推动制度创新、促进实践创新”的发展目标，在科学研究、社会服务等方面积极开展工作，取得了丰硕的成果。2013年6~9月，中心与河南省政府研究室开展了暑期社会治理综合调查工作，全面了解河南省社会治理现状，为中心建设“社会治理数据库”、出版《河南省社会治理发展报告》奠定了坚实基础；围绕打造河南省社会治理智库的目标，中心精心组织编写了《决策参考》。《决策参考》涉及当前河南省社会发展的各个方面：新型城镇化建设、产业集聚区发展和社会管理创新、基层公共文化建设和新型农村社区建设、基层信访稳定治理等内容。《决策参考》促进了中心与政府、学术机构沟通和联系，推动了科研成果的转化；2013~2014年，中心启动了“百村调查”实践活动，调查内容包括人口城镇化、农村基本公共服务和农村社区发展等方面。围绕打造河南省社会治理智库的目标，协同中心规划了“智库丛书”系列，《河南省社会治理发展报告》是中心系列成果之一。

## 主编简介

**郑永扣** 教授，博士生导师；现任郑州大学党委书记，社会管理河南省协同创新中心主任，郑州大学马克思主义哲学研究中心主任，第十一届、十二届全国人大代表，郑州大学马克思主义唯物论学科学术带头人，兼任河南省哲学学会会长。

郑永扣长期从事马克思主义理论的教学与研究，对马克思主义哲学和中国社会主义现代化建设理论有较为深入的研究。在《中国社会科学》、《哲学研究》、《光明日报》等权威期刊和报纸发表《历史唯物主义的科学性质》、《论上海楚简的‘五至’说》、《思想、文化、道德的凝结》等文章 40 余篇，主持国家和省部级项目 10 余项。

## 摘 要

本报告由社会管理河南省协同创新中心研究人员经过深入调查研究撰写完成，同时也邀请了部分河南省党政机关和其他大学的专家学者参与。本报告的资料来源主要包括三个部分：一是全国、河南省和各地市的统计年鉴，相关厅局年度工作总结、专题报告等；二是社会管理河南省协同创新中心围绕发展报告编写开展的专项调查，如金水区政府购买公共服务专项调查等；三是2013年8月开展的河南省十县区社会治理综合调查数据。

基于对社会治理内涵的理解，本发展报告的写作体现了三个特点：一是体现社会治理的价值导向性，突出社会组织、公民在社会治理中的参与，突显社会性服务方式的变革，体现社会治理的价值导向如社会活力、社会参与、社会公平等；二是突出社会治理创新的地方特色，体现河南省社会治理的总体形势和现状，凸显社会治理地方性探索和创新；三是凸显社会治理的实践性，将社会治理与当前社会发展面临的新形势、新问题、新任务结合起来，与各行动主体的创新性实践结合起来。

本报告的具体内容分为四个部分：第一部分为总报告，即“河南省社会治理形势分析与展望”，该报告从公共安全、矛盾化解、社会组织、公共服务、社会公平五个维度，对河南省社会治理形势进行了单变量描述和年度趋势分析。研究表明，河南省社会治理公共安全形势总体向好、社会矛盾化解平稳推进、社会组织逐步壮大、基本公共服务状况显著改善，但社会公平状况还有待改善。

第二部分是专题报告，主要包括公共服务、社会组织、基层社会治理、社会安全、社会管理信息化等专题，这些专题分析了河南省城乡一体化、社会组织、社会治理中的法律实施、流动人口服务管理、弱势群体权益维护、信访法制化、农村土地流转的发展现状，评估了河南省18个省辖市政府门户网站，



提出了相关的进一步发展完善的对策建议。

第三部分为调查报告,主要包括新型农村社区养老服务、郑州市居民食品安全心理、新型农村社区建设以及河南省新生代农民工社会支持体系等内容。基于问卷调查的数据,调查报告从不同的角度对河南省社会治理的诸多方面进行了定量分析。

第四部分为案例报告,主要包括郑州市网格化社会治理探索、信阳市平桥区公共服务建设、郑州市流动人口信息服务平台建设、义马群众工作的实践、郑州市金水区政府购买社工服务的探索、河南社会法庭新探索、郑州市社会信用体系建设、新郑市统筹城乡社会治理的实践探索。这些实践探索反映了河南省在社会治理方面的努力和成果,为河南省社会治理方式的创新和提高社会治理能力提供了经验、启示。

## Abstract

This report is written by researchers of Social Governance Collaborative Innovation Center of Henan Province after thorough investigation and study. The data depend on 3 aspects: the first is from national, provincial and regional statistical yearbooks, special subject reports and yearly work summaries of the relevant government departments and bureaus, etc; the second is from special surveys conducted by Social Governance Collaborative Innovation Center of Henan Province, such as the survey of purchasing public services by Jinshui government; the third is from the comprehensive investigation of social governance in 10 counties (districts) of Henan province which was launched in August 2013.

Based on the connotation of social governance, this report reflects 3 characteristics: the first is the value orientation of the social governance, such as social vitality, social participation, social justice, etc; the second is the local features of innovation of social governance in Henan province; the third is the practical feature of social governance, concerning about the new situation, the new problems, the new tasks and the new practices nowadays.

This report includes 4 parts. The first is general report—the analysis and prospect of situation of social governance in Henan province, which describes and analyzes situation and yearly trends of social governance from five dimensions: public security, social contradiction resolving, social organizations, public services and social justice. It shows that the situations of public security are getting better, the resolution of social contradiction is promoted steadily, the social organizations are expanding gradually, the conditions of fundamental public services improve significantly, and the conditions of social justice need to make better.

The second part is about the special subject reports. It mainly includes the projects of the public service, the social organization, the grassroots governance, the social security, the informatization of social management, etc. These projects analyze the developmental situations of the urban-rural integration of Henan province, the





social organizations, the law enforcement in social governance field, the services and management of migrant population, the rights and interests' protection of the disadvantaged groups, the legalization of petition and the rural land circulation, evaluate portal websites of 18 regional governments of Henan province, propose suggestions for further improvements of these aspects.

The third part is about the investigation reports. It mainly includes the aged care services of new-type rural community, the psychological investigation of the household food safety in Zhengzhou, the new-type rural community building and the social supporting system of new-generation peasant workers, etc. These reports analyze the conditions of relevant aspects based on the questionnaire data.

The fourth part is about the case reports. It mainly includes the exploration of grid management in Zhengzhou, the public service building in Pingqiao of Xinyang city, the construction of the information service platform for migrant population in Zhengzhou, the practice of the mass work in Yima city, purchasing social work services by Jinshui government of Zhengzhou, the new practice of Henan social tribunal, the building of the social credit system in Zhengzhou, coordinating urban and rural social development in Xinzheng. All the practices reflect the efforts and achievements of the social governance in Henan, which provide the experience and inspiration to innovate the mode of the social governance, and to improve its capability.

# 序

党的十八届三中全会把创新社会治理体制作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，提出“加快形成科学有效的社会治理体制，确保社会既充满活力又和谐有序”，强调“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民群众根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”。当前，河南省正处于实施国家粮食生产核心区、中原经济区和航空港经济综合实验区三大国家战略的重要机遇期。在经济增长方式转变的同时，通过社会治理创新推动河南省以新型城镇化为引领的“三化”协调发展，处理好经济发展与社会公平，工业化、城市化与环境保护，公共需求增长与公共服务供给不足等转型期社会问题，形成具有地方特色的社会治理体制机制和新型政府、市场与社会关系，显得尤为迫切。

2012年10月，社会管理河南省协同创新中心被认定为省级协同创新中心。中心立足于发挥协同创新平台功能，探索形成基层实践部门、政府决策部门、学术研究部门协同合作的有效体制机制，致力于打造河南省社会治理智库，服务河南经济社会发展，推动河南省社会治理创新。出版年度《河南省社会治理发展报告》是中心的重点工作之一，旨在通过社会治理发展报告的编写，充分发挥中心社会服务功能。

社会治理创新的主旨实质是在新形势下如何践行党的群众路线；实施路径是如何通过动员社会参与，理顺政府、企业和民众的关系；在工作方法上是如何有效运用协同机制实现共谋、共建、共治、共享；在目标追求上是如何通过培育社会，最大限度激发社会活力。推动社会治理变革，既是构建国家治理体系的基础，也是提升国家治理能力的前提。面对河南省各地轰轰烈烈进行的社会建设和社会治理实践活动，急需理论研究者和社会实践者同心协力投入这项



研究工作中，更好地为现实服务。希望报告的出版，能为推动河南省社会建设和社会治理能力现代化发挥应有的作用。

郑永扣

2014年4月

# 绪 言

樊红敏\*

## 一 社会治理的提出及其实践意义

随着改革开放的不断深入，工业化、信息化、城镇化、市场化进程的不断加快，体制转轨与社会转型全面推进，我国进入了发展的重要战略机遇期，同时又处于社会矛盾凸显期。经济层面，经济体制深刻变革，利益格局深刻调整，利益差别不断拉大，利益冲突逐渐增多；社会层面，社会结构深刻变动，社会阶层不断分化，阶层群体冲突不时涌现，开放性、流动性问题愈显突出；思想层面，社会思潮呈多元、多样、多变态势，价值观念不断分化，各种思想的交融或交锋趋于激烈。与此同时，互联网等新兴媒体的迅猛发展使得网络虚拟社会对现实社会的影响越来越大，国际上各种传统安全和非传统安全威胁相互交织也对中国产生这样或那样的影响。在这种情况下，如何更有效地化解社会矛盾，更好地提供公共产品和公共服务，构建既充满活力又公平有序的社会环境，成为各级政府面临的重大任务和挑战。

近年来，党和政府在一系列重要文件中围绕“社会管理”、“社会治理”进行了战略部署。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》首次将“社会管理”置于党的执政能力建设的高度，强调“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，要求“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”，“形成社会管理和社会服务的合力”；十六届五中全会通过的《中共中央关于制定“十一五”规

---

\* 樊红敏，博士，郑州大学公共管理学院教授，社会管理河南省协同创新中心研究员，研究方向为基层社会治理与社会发展。



划的建议》首次将“社会建设”作为现代化建设的一部分,明确提出“加强社会建设和完善社会管理体系,推进社会主义和谐社会建设”;十六届六中全会通过的《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》进一步明确了“社会管理创新”是构建和谐社会的必然要求和重要内容;党的十七大报告则将“社会建设”提升至中国特色社会主义道路组成部分的高度,强调要“完善社会管理,维护社会安定团结”;党的十八大报告则进一步强调“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”。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)关于“社会治理”的提出更是成为《决定》的重要亮点。该《决定》将“创新社会治理”提升至推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度,以专章形式对创新社会治理的目标、方向和任务等进行了全面部署。

当前,河南省正面临中原经济区建设和航空港区建设的重要机遇期,在以新型城镇化为引领的“三化”协调发展过程中,深入贯彻落实中央上述文件精神,探索具有地方特色的社会治理和服务体系,包括社会治理体制、基本公共服务体系,现代社会组织体制和社会治理机制,推动社会治理创新,在转型发展中促进和谐稳定,显得尤为迫切。

## 二 社会治理的内涵

社会治理是从社会管理演变而来,对社会治理的理解还要从社会管理和社会治理的比较中把握。关于社会管理的内涵,学界各有侧重。一是侧重于社会关系的协调,强调社会矛盾化解。马凯认为,“社会管理是指以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险,为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会

环境，促进社会和谐的活动。”<sup>①</sup> 这一界定是对社会管理狭义的理解。二是侧重于宏观视角，包含了社会关系、社会事业、社会结构等。陈振明从政府社会管理职能的角度认为，社会管理与政治管理、经济管理相对，指的是政府对社会公共事务中排除掉政治统治事务和经济管理事务的那部分事务的管理与治理，其所涉及的范围一般也就是社会政策所作用的领域<sup>②</sup>。郑杭生认为，社会管理主要是指政府和社会组织对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。<sup>③</sup> 陈振明和郑杭生虽对管理主体的界定不一，但他们对社会管理内容的界定更为宏观，除了社会关系协调和社会矛盾化解，也包括了社会事业和社会性服务的提供。

社会治理和社会管理的区别要从治理这一概念的由来和内涵进行区分。按照全球治理委员会的界定，治理是各种公共或私人机构和个人管理共同事务的诸多方式的总和；治理是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程<sup>④</sup>，可见治理强调的是多元方式和合作治理的过程。王思斌认为，社会治理至少有三种含义：第一，它可以被理解为对社会的治理；第二，它是对社会领域的治理；第三，它是由社会力量作为主体参与的协同共治。<sup>⑤</sup> 何增科认为，社会治理强调多元主体之间的协商、协调的持续互动，倡导政府社会管理的透明化、法治化和利益相关方参与社会政策决策，倡导社会自治和参与式自治<sup>⑥</sup>。由此看来，社会治理的内容和客体与宏观的社会管理基本一致，是对社会性公共事务的规范、组织、协调、监督的过程，包括社会性公共服务的提供、社会行为的规范、社会关系的协调等，其目的是维护群众权益，实现群众利益最大化。社会治理与社会管理的区别在于：一是社会治理更强调治理的社会性，社会管理的主体是政府，社会组织是协同对象，社会参与是辅助的。社会治理主体中公民、社会组织、社会团体、政府都是平等的社会性公共事务管理的主体，在这些主体

① 马凯：《努力加强和创新社会管理》，《国家行政学院学报》2010年第5期。

② 陈振明：《什么是政府的社会管理职能》，《新华文摘》2006年第3期。

③ 郑杭生主编《中国人民大学中国社会发展研究报告2006——走向更讲治理的社会：社会建设与社会管理》，中国人民大学出版社，2006。

④ 全球治理委员会：《我们的全球伙伴关系》，牛津大学出版社，1995。

⑤ 王思斌：《加强社会工作人才队伍建设促进社会治理》，《中国社会报》2014年1月10日。

⑥ 何增科：《做社会治理和社会善治的先行者》，《学术探索》2013年第12期。



中,政府承担的只能是社会自身无法达成的社会性公共事务。二是社会治理更强调社会性公共事务治理秩序生成的自发性以及社会自治性。根据西方国家理论的逻辑,社会治理合法性的权力来源首先是社会组织、公民、社会团体等,在此基础上,关注社会组织、公民、社会团体以及政府在社会治理中的协同性,强调政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。三是从社会治理的价值取向上看,社会管理侧重于社会和谐,社会治理更注重社会活力。社会治理的价值导向,包括活力、参与、公平、和谐等,社会治理的根本价值在于人的福祉最大化。

### 三 框架安排

基于对社会治理内涵的理解,本发展报告的写作力图体现三个特点。

一是体现社会治理的价值导向性,突出社会组织、公民在社会治理中的参与,突出社会性服务方式的变革;

二是突出社会治理创新的地方特色,即体现河南省社会治理的总体形势和现状,凸显社会治理地方性探索 and 创新的河南特色;

三是凸显社会治理的实践性,将社会治理与当前社会发展面临的新形势、新问题、新任务结合起来,与各行动主体的创新性实践结合起来。相应的,在内容安排上主要包括公共服务、社会安全、社会组织、社会冲突治理、基层社会建设、社会治理信息化和法治化等,并着力凸显社会治理的价值导向,如社会活力、社会参与、社会公平等。在框架安排上主要分为总报告、专题报告、调查报告和案例四大部分。其中,总报告和专题报告旨在全面把握河南省社会治理发展的总体形势,体现地方性;调查报告和案例旨在凸显河南特色。

具体来说,本发展报告框架安排分为四个部分。第一部分为总报告,主要分析河南省社会治理的总体形势。第二部分为专题报告,主要包括公共服务专题、社会组织专题、基层社会治理专题、社会安全与社会风险专题、社会管理信息化与法制化专题等。第三部分为调查报告,主要是对河南省社会治理状况、新型农村社区养老服务、郑州市居民食品安全心理以及河南省新生代农民工社会支持体系等状况进行调查分析。第四部分为社会治理案例,主要是近年来河南省各市、县在创新社会治理方面的实践探索。

## 四 资料来源

河南省社会治理发展报告的资料来源主要包括三个部分。第一部分是河南省和各地市统计年鉴、相关厅局年度工作总结、专题报告等；第二部分是社会管理河南省协同创新中心围绕发展报告编写开展的专项调查，如金水区政府购买公共服务专项调查、郑州市网格化管理调查等；第三部分是2013年8月开展的十县区社会治理综合调查。这次调查包括问卷调查、案例调查和数据收集三个部分。鉴于有多篇报告引用了这些调查数据，有必要对样本选择、抽样情况及案例选取进行说明。

在样本选择上，考虑样本的典型性、区域代表性、经济发展程度，结合2012年河南省政法委实施的社会管理创新试点情况，最终选取了郑州市金水区、新郑市、巩义市，信阳市平桥区，焦作市孟州市，新乡市新乡县，平顶山市舞钢市，三门峡市义马市，濮阳市华龙区，济源市10个县（市、区）作为调查样本。问卷调查采取随机抽样的方式，选取了40个社区，其中包括16个城镇社区、8个新型农村社区、16个传统农村社区，就公共服务、社会参与、社会公平、社会环境、居民城镇化意愿等进行了调查。每个社区调查25份问卷，每个调查点共计100份问卷，问卷抽样及数量见表1。调查采取面访的方式，共发放问卷1000份，收回有效问卷979份。

表1 问卷调查抽样

单位：个，份

调查地区		行政级别	社区类型及数量				调查问卷数量
			居委会		村委会		
			城市社区	城镇社区	新型农村	传统农村	
郑州市	金水区	区	2	1	1	—	4 × 25 = 100
	新郑市	县级市	—	1	1	2	4 × 25 = 100
	巩义市	县级市	—	1	1	2	4 × 25 = 100
信阳市	平桥区	区	2	1	—	1	4 × 25 = 100
焦作市	孟州市	县级市	—	1	1	2	4 × 25 = 100
新乡市	新乡县	县	—	1	1	2	4 × 25 = 100





续表

调查地区		行政级别	社区类型及数量				调查问卷数量
			居委会		村委会		
			城市社区	城镇社区	新型农村	传统农村	
平顶山市	舞钢市	县级市	—	1	1	2	4 × 25 = 100
三门峡市	义马市	县级市	—	1	1	2	4 × 25 = 100
濮阳市	华龙区	区	2	1	—	1	4 × 25 = 100
济源市	济源市	地级市	1	—	1	2	4 × 25 = 100
合计			40				1000

案例调查主要采取了座谈会和实地走访形式。座谈会由调研组人员和调查地县(市、区)的相关部门(主要包括群工部、信访局相关科室、公安局、法院、检察院、司法局、民政局、综治委、社会管理办公室、拆迁办、房管局、新型农村社区建设办公室、街道办等)参加,就选取的样本县主题进行深入座谈,主要内容包括出台的政策、采取的措施、取得的成效、基本经验、面临的困境等。座谈会以各部门工作简述及问答的方式进行。座谈会之后进行实地走访,深入乡镇、社区、产业集聚区等进行实地考察。

案例调查共选取了11个具有代表性的典型案例,涉及公共服务、群众工作、社会组织、城乡一体化、流动人口服务与管理等方面。调查地点、内容包括信阳市平桥区基层公共服务体系建设、义马市社会管理与群众工作创新等,具体调查地点和内容见表2。

表2 案例调查地点和内容

地点	调查内容
平桥区	基层公共服务体系建设
义马市	群众工作与社会管理创新
华龙区	社会组织与社会管理创新
济源市	城乡一体化统筹发展与社会管理
新乡县	新型农村社区建设、养老服务体系
孟州市	产业集聚区与社会管理
舞钢市	新型农村社区建设、土地流转与农业现代化