

B

北京蓝皮书

BLUE BOOK OF BEIJING

No.5

北京社会治理 发展报告 (2017~2018)

主编/殷星辰

副主编/袁振龙 马晓燕 张苏 李会彬

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE DEVELOPMENT
OF BEIJING (2017-2018)

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

2018
版



北京蓝皮书

BLUE BOOK OF
BEIJING

北京社会治理发展报告 (2017~2018)

ANNUAL REPORT ON SOCIAL GOVERNANCE
DEVELOPMENT OF BEIJING (2017-2018)

主 编 / 殷星辰
副主编 / 袁振龙 马晓燕 张 苏 李会彬



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

图书在版编目(CIP)数据

北京社会治理发展报告. 2017-2018 / 殷星辰主编

. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 4

(北京蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-2406-5

I. ①北… II. ①殷… III. ①社会管理-研究报告-北京-2017-2018 IV. ①D671

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第048652号

北京蓝皮书

北京社会治理发展报告(2017~2018)

主 编 / 殷星辰

副 主 编 / 袁振龙 马晓燕 张 苏 李会彬

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 郑庆寰

责任编辑 / 郑庆寰

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.5 字 数: 324千字

版 次 / 2018年4月第1版 2018年4月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2406-5

定 价 / 89.00元

皮书序列号 / PSN B-2014-391-8/8

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

北京蓝皮书编委会

总 编 王学勤

副 总 编 鲁 亚 田淑芳 赵 弘 杨 奎

《北京社会治理发展报告（2017 ~2018）》

编 委 会

主 编 殷星辰

副 主 编 袁振龙 马晓燕 张 苏 李会彬

编委会成员 殷星辰 袁振龙 马晓燕 张 苏 杨锦炎
李会彬

主要编撰者简介

殷星辰 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所研究员。研究方向：社会治理、社会稳定、社会治安等。主持完成“平安北京建设研究”“构建首都特色的社会管理体系研究”“首都群体性事件媒体应对措施研究”等多项课题，出版《城市反恐研究（三卷本）》《城市反恐怖行动概论》《天网：北京奥运社会面安保遗产研究》等多部著作，发表学术论文和研究报告 60 余篇，研究成果多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

袁振龙 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所所长、研究员、社会学博士。研究方向：社会安全、社会治理、社会治安、应急管理。主持完成“北京城乡接合部社区安全问题研究”“北京城乡接合部网络化治理研究”“首都社会管理法治化研究”等课题 40 余项，出版《社会资本与社区治安》《社区安全的理论与实践》《社会管理与合作治理》等多部著作，发表学术论文和研究报告 80 余篇，其中在核心期刊发表论文近 30 篇，研究成果多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

马晓燕 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副研究员，社会学博士。研究方向：城市社会学、社区治理、人口管理。主持完成“世界城市建设中的北京市外国人口管理研究”“北京市城乡接合部基层社会管理研究”“城市基层社会治理的可行性路径研究”等多项课题，出版《移民适应的行为策略研究》专著 1 部，合著、参编著作 6 部，发表学术论文 20 余篇，研究成果多次获得北京市委、市政府领导的批示肯定。

张 苏 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副研究员，法学博士，“首都法学法律高级人才库”专家，中国法学会案例法学研究会理事。研究方向：刑法学、犯罪学。主持“构成要件解释方法论研究”“环境司法中的刑事行政交叉问题研究”“金融创新视野下的刑法分则适用问题研究”“社会治安防控体系建设的法治保障研究”等多项课题，出版《量刑根据与责任主义》专著1部，在《政治与法律》《中国刑事法杂志》等核心期刊发表学术论文20余篇。

李会彬 北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副研究员，法学博士。研究方向：刑法学、犯罪学、刑事诉讼法学。主持完成“刑事责任与民事责任转化关系探究”“北京市应急物资与保障能力建设研究”“北京市应急队伍调查研究”等多项课题，出版《敲诈勒索罪司法认定疑难问题研究》专著1部，合著、参编著作7部，在《法商研究》《政治与法律》等期刊上发表论文30余篇。

摘 要

《北京社会治理发展报告》是由北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所主持编撰的年度系列报告，是由北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所联合北京市相关政府部门、高校、研究机构相关专家及社会组织从业人员撰写的关于北京社会治理发展的研究成果。

本书分为总报告、社会组织治理篇、人口问题治理篇、网络社会治理篇、社会矛盾治理篇、基层社会治理篇、违法犯罪治理篇，运用定性分析和定量分析的方法，对2017年北京社会治理各领域的发展状况进行了全面阐述，对存在的问题、成因进行了深入的分析并提出了相关建议。

2017年是非常重要的一年，党的十九大在北京胜利召开，此次大会提出了习近平新时代中国特色社会主义思想，标志着中国特色社会主义进入新时代，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。对北京来说，2017年是北京贯彻落实“十三五”规划的开局之年，也是率先全面建成小康社会和建设国际一流的和谐宜居之都的关键之年。在这一年里，北京始终坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕疏解北京非首都功能和京津冀协同发展两大主题，加快推进社会治理体系的现代化建设，取得了明显进展。一是社会治理的精细化程度进一步提升，主要表现为网格化社会服务管理的信息化程度进一步提高，智慧型社区建设取得新进展，非首都功能的疏解有序推进。二是社会治理的法治化水平稳步提升，主要表现为政府的法律顾问工作得到进一步加强，公益诉讼制度在北京试行并发挥实质性作用，法律援助工作取得了新进展。三是社会组织的培育和发展工作稳步开展，主要表现为培育孵化社会组织的规章制度更加健全，“北京市社会组织培育孵化平台联合体”发起成立，进一步加强京津冀三地社会组织间的合



作交流。四是违法犯罪的治理工作取得新成效，主要表现为打击违法犯罪的整体效能明显提升，运用信息化系统进一步提高了办案质量，推广十大创新事例以加强未成年人犯罪的治理。

北京社会治理工作在取得明显进展的同时，存在着如下几个方面的问题：一是社会力量参与社会矛盾化解的机制亟须健全；二是城乡接合部的治理仍然存在短板；三是有关社会组织的基本立法仍未建立；四是社会领域流动党员的服务管理还需加强。对此，应进一步完善社会矛盾化解过程中社会力量的参与机制，加强社会组织和专业社工机构的工作能力建设，加大购买社会组织服务的力度，拓宽社会力量的参与渠道；从流动人口、基础设施、管理体制、社会文化等方面入手，进一步加强城乡接合部的治理；进一步完善有关社会组织的法律体系，制定社会组织基本法，填补法律空白，解决法律法规之间缺乏有效的衔接和相互矛盾的问题；进一步加强社会领域流动党员的服务管理工作，完善流动党员的服务管理体制，建立领导考核责任制，强化党组织的服务功能。

关键词 社会治理 社会组织 社会矛盾 违法犯罪 法治

目 录



I 总报告

- B.1** 2017年北京社会治理的发展概况、问题和建议…………… 李会彬 / 001
- 一 2017年北京社会治理的总体发展概况…………… / 002
- 二 北京社会治理发展需要解决的几个问题…………… / 011
- 三 进一步提高北京市社会治理水平的建议…………… / 014

II 社会组织治理篇

- B.2** 专业社工机构介入社区服务机构运作的比较
 ——以北京市西城区五个街道“多居一站”试点为对象
 …………… 袁振龙 / 018
- B.3** 城市社区社会组织培育发展的影响因素
 ——基于北京市昌平区城北街道的四个案例
 …………… 南方 齐 鲲 纪冀蜀 / 032
- B.4** 城市青少年需求与社会组织开展服务现状调查
 ——以北京市Z城区为例…………… 周 军 / 046
- B.5** 社会组织与老旧小区治理创新
 ——以北京朝阳区和平家园社区为例…………… 刘 蔚 黄家亮 / 061



III 人口问题治理篇

- B. 6** 冀豫鲁在京流动人口居留意愿分析报告…………… 李晓壮 / 074
- B. 7** 北京市失业人口再就业服务状况调查
——以西城区为案例…………… 马晓燕 董立明 / 087
- B. 8** 城市疏解与民办打工子弟学校办学策略转移研究
…………… 冯 跃 刘 晓 / 098
- B. 9** 北京市城市露宿者群体生存状况调查报告…… 肖佳玉 苗艳梅 / 110

IV 网络社会治理篇

- B. 10** 政府公信力视角下的首都互联网治理路径 …………… 李 茂 / 122
- B. 11** 网络直播平台发展现状及管理对策 …………… 邢 昊 宁 洁 / 133
- B. 12** 网络安全法视野下网络直播平台刑事责任研究
…………… 黄丽勤 阮丹微 / 146
- B. 13** 网络著作权犯罪刑事诉讼管辖制度的完善 …………… 杨彩霞 / 154

V 社会矛盾治理篇

- B. 14** 北京市行业性、专业性人民调解组织运行现状与规范
发展调研报告 …………… 马 燕 贾秋美 / 168
- B. 15** 动员社会力量参与社会矛盾调解的北京实践
…………… 邢桂丽 王卫峰 / 180
- B. 16** 北京市丰台区“诉调对接”的实效研究 …… 龚 俊 李亚春 / 187
- B. 17** 北京市顺义区完善新形势下矛盾纠纷多元化解机制
研究报告 …………… 王秋玲 阳东科 / 199

VI 基层社会治理篇

- B. 18** 北京市基层综合管理服务平台提质增效研究 殷星辰 / 211
- B. 19** 北京市西城区椿树街道提升基层平安创建实效研究
..... 高兴春 蒋利民 李保林 / 219
- B. 20** 丰台区公众参与社区治安防控调查报告 郝俊生 梁 超 / 233
- B. 21** 农村地区宅基地自建房违法出租的现状、问题及对策
——以北京市顺义区为研究对象 姜 蒙 刘军辉 / 249

VII 违法犯罪治理篇

- B. 22** 北京市危害食品安全犯罪实证统计分析 赵学军 王晓烨 / 258
- B. 23** 北京市女性吸毒行为实证调查 吴 洁 赵可滢 / 272
- B. 24** 北京地区民营企业家犯罪的现状分析及治理思考
..... 龚红卫 邵 超 / 286
- B. 25** 论新时代首都地区群防群治工作创新发展举措 操宏均 / 297
- Abstract / 308
- Contents / 310

总 报 告



General Report

B.1

2017年北京社会治理的发展 概况、问题和议

李会彬*

摘 要： 2017年，北京社会治理的精细程度稳步提高，社会治理的法治化水平进一步提升，社会组织的培育和孵化工作稳步开展，违法犯罪的治理工作也取得了新的成效。与此同时，北京在社会矛盾化解的社会力量参与机制建设、城乡接合部的治理、社会组织的法律体系完善以及流动党员的管理服务等方面还存在不足。对此，北京应进一步完善社会矛盾化解过程中社会力量的参与机制、加强城乡接合部的治理、健全有关社会组织的法律制度和加强社会领域流动党员的服务管理。

* 李会彬，法学博士，博士后，北京市社会科学院首都社会治安综合治理研究所副研究员，研究方向为刑法学。



关键词： 社会治理 社会组织 违法犯罪 精细化 法治化

2017年是非常重要的一年，党的十九大在北京胜利召开，提出了习近平新时代中国特色社会主义思想，标志着中国特色社会主义进入新时代，开启了全面建设社会主义现代化国家的新征程。作为首都，北京更要坚定地將习近平新时代中国特色社会主义思想贯彻落实到首都现代化建设全过程、党的建设各方面、改革发展稳定的各环节。2017年是北京贯彻落实“十三五”规划的开局之年，也是率先全面建成小康社会和建设国际一流和谐宜居之都的关键之年。在这一年里，北京始终坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，紧紧围绕疏解北京非首都功能和京津冀协同发展，加快推进社会治理体系的现代化建设，取得了明显进展。

一 2017年北京社会治理的总体发展概况

盘点2017年，北京在社会治理的精细化法治化、社会组织的培育和发展，以及违法犯罪的治理等方面都取得了新进展。具体来说，主要表现在以下几个方面。

（一）社会治理的精细化程度稳步提高

1. 网格化社会服务管理信息化程度进一步提高

2017年，北京市16区全部纳入市级网格化城市管理平台，实现了市级、区级、街乡镇级平台的系统对接和数据实时共享，扩大了公众的参与面，促进了政府内部监督外部化。而实现市级平台与区级网络平台的对接，除了有利于北京市政府全面、及时掌握全市的社区治理情况外，还有利于督促各区加快本区的网格化社会服务管理体系建设，升级本区的服务管理系统，形成全方位、无死角的网格化社会服务管理格局。同时，北京市“三网”融合也基本完成，16区全部实现9项融合，52个街道（乡镇）开展



“三网融合”示范点建设。^①三网融合是指推进城市管理网、社会服务管理网、社会治安网“三网”互联互通、资源整合和共建共享，实现信息系统、网格划分、基础数据、热线系统、指挥体系、网格队伍、办理事项、办理流程、考评机制等9个方面内容的融合。实现三网整合和信息共享，有利于解决不同部门的“信息平台”处于条块分割的状态，实现网格化管理中信息的流通，提高服务和管理的效率。网格化社会服务管理平台的全市对接，以及三网融合的基本完成，标志着北京市社会治理全面进入信息化时代，为北京社区的精细化治理打下了基础。

2. 智慧型社区建设取得了新进展

智慧型社区是一种基于信息化、智能化管理与服务的社区，它集成应用移动互联网、物联网和云计算技术，为社区居民提供一种现代化的智慧生活环境。目前，北京市智慧社区已达2583个，其中2017年新建智慧社区362个，同时推进630个智慧社区升星。在智慧社区建设取得新成果的基础上，北京市又全面启动了“智慧小区”的建设工作。智慧小区是对智慧社区的进一步升级，即应用移动互联网、物联网和云计算等新一代信息技术，开发“北京市智慧小区服务平台”，集合业主需求、商户服务、政府信息、物业管理等端口的服务体系，极大地方便了业主的生活。智慧小区也可以使政府工作人员远程登录北京市智慧小区服务平台“政府端口”，查看智慧小区安全状况、人口数据和业务应用，实现小区远程监管，以保障社区的安全稳定。2017年，北京市12家小区进入首批北京市智慧小区示范工程建设单位，其中，北京首个智慧小区示范项目——位于昌平区的顶秀青溪家园小区已于2017年10月完成验收，这标志着北京将全面启动智慧小区的建设工作。另外，北京市于2017年又新建了100个“一刻钟服务圈”，总数达到1442个，在城市社区的覆盖率达85%以上。“智慧社区”、“智慧小区”以及“一刻钟服务圈”的建设，在方便人民生活、提高人民生活质量的同时，也保障了社区的安全，提高了人民生活的安全感。

^① 参见《“一刻钟社区服务圈”再建100个》，《北京日报》2017年2月8日，第5版。



3. 城市管理的精细化水平进一步提升

针对北京作为国家首都和超大型城市的特点，北京市提出了“精治、共治、法治”的城市治理理念。精治即精细化治理，加强街巷胡同的管理，以网格化管理为基础实现城市管理的精细化，在管理好大街区、主干道的同时，也要治理好每个社区、每条小街小巷小胡同。因此，北京在全市推行了街巷长制与小巷管家制，以实现街道的精细化管理。“精治”离不开“共治”的支撑，共治即共同治理，以人民群众为主体，发挥人民群众的积极性、主动性，最大限度地调动人民群众参与城市的治理，总结人民群众参与治理工作的经验和做法，推动城市稳步、健康发展。推广“西城大妈”“朝阳群众”等经验，积极引进社会力量参与城市治理。而“法治”是现代治理的显著特征和主要方式。在现阶段，北京城市管理面临的新现象、新问题日益增多，而作为首都的北京，更应建立法制型政府，运用法治思维和方式管理城市，依法化解各种社会矛盾，特别是要用法治的手段解决开墙打洞、违法建设等乱象。要通过把法治化落实到城市规划建设管理的各个方面，提升全体市民的守法意识，使首都成为依法治理的首善之区。^①“精治、共治、法治”的治理理念，契合了北京市作为国家首都和超大型城市的特点，贯彻落实这一治理理念，无疑会进一步提升北京作为超大型城市的精细化管理水平。

4. 非首都功能疏解有序推进

一般制造业、区域性市场不符合北京城市的整体规划要求，与“四个中心”定位不符，占用了宝贵的城市发展空间。为了有效疏解非首都功能，以腾退出宝贵的空间为北京未来发展预留资源，北京市在加大疏解力度的同时还促进了部分产业的提升，以保证非首都功能疏解的有序推进。截止到2017年9月，北京整治无证无照经营行动完成了全年计划的258%；拆除违法建设、查处占道经营、整治“开墙打洞”、疏解一般制造业、群租房治理、棚户区改造、直管公房清理整治均超额完成全年计划。另外，疏解物流

^① 参见《在精治、共治、法治上下功夫》，《北京日报》2017年10月9日，第3版。



中心、压缩培训机构两项行动也仅用了9个月就完成了全年计划。其中，在违法建设和群租房整治方面，北京市共拆除违法建设4673万平方米，整治违法群租房数量达到11289户，地下空间整治了1277处。虽然专项行动撤除了一些农副产品市场，但为了方便人民生活，相关部门增加了零售网点，由北京市政府固定资产投资补助了52个项目，使便民服务设施品牌化、连锁化，以疏解促提升。截至目前，全市共建设提升便民网点1113个，其中384个蔬菜零售网点直接关乎老百姓的菜篮子。^①疏解的同时也关注民生，帮助那些与人们生活相关的产业得到提升，体现了疏解工作的人文关怀，这更有利于非首都功能疏解的有序推进。

（二）社会治理的法治化水平稳定提升

1. 政府的法律顾问工作进一步得到加强

北京市人民政府于2016年7月发布了《北京市人民政府关于加强政府法律顾问工作的意见》（京政发〔2016〕30号）。根据该文件的规定，为了建设法治中国的首善之区，全面推进依法行政，市、区、乡镇（街道）三级政府要在2017年底前配齐政府法律顾问。2017年5月，北京市人民政府又发布了《关于推行公职律师公司律师制度的实施方案》，为加强政府法律顾问工作提供了政策依据。目前，16个区、35个市级部门及部分区级部门、乡镇政府均聘请了法律顾问。根据要求，法律顾问队伍主要由专家、律师和法制机构人员组成，其中法制机构人员为主体，专家、律师为补充，从而形成以法制机构为主，以专家、律师为补充的法律顾问工作格局。各级人民政府及其工作部门在进行立法、决策、执法以及处理其他纠纷和政府法律事务时，要保证法律顾问的事前参与和进行论证。对于提交审议的行政规范性文件 and 重大决策事项，要经过法律顾问队伍的合法性审核。法律顾问制度实行后，北京市政府完成406件次市政府重大行政决策和以市政府、市政府办公厅名义制发的行政规范性文件的合法性审查工作，出具589条合法性审查意

^① 参见《“疏整促”11项行动提前超额完成任务》，《北京日报》2017年11月2日，第1版。