

社会管理 与合作治理

袁振龙 等 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

社会管理与合作治理

袁振龙 等 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书用合作治理的理念研究社会管理,分为四部分。一是社会管理,分析了社会管理面临的形势,提出了加强和创新社会管理的维度、构想与途径措施。二是安全管理,论述了国家安全环境、平安区县测评、群体性事件应急预警与媒体应对等热点话题。三是城乡结合部治理,论述了城乡结合部社区安全、流动人口聚居区合作治理与网络化治理等话题。四是信息咨询业及基层治理,提出了信息咨询业和基层社会管理面临的问题及治理的思路对策。

责任编辑:赵 军

责任出版:刘译文

图书在版编目(CIP)数据

社会管理与合作治理/袁振龙等著. —北京:知识产权出版社, 2013. 9

ISBN 978-7-5130-2268-2

I. ①社… II. ①袁… III. ①社会管理—综合治理—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 218599 号

社会管理与合作治理

SHEHUI GUANLI YU HEZUO ZHILI

袁振龙 等 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893

责编电话:010-82000860 转 8392

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2013 年 10 月第 1 版

字 数:450 千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000860 转 8240

责编邮箱:zhaojun@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:23

印 次:2013 年 10 月第 1 次印刷

定 价:58.00 元

ISBN 978-7-5130-2268-2

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

目 录



第一篇 社会管理

第一章 加强和创新社会管理的宏观思考	3
一、我国社会管理面临的形势与挑战	3
二、加强和创新社会管理的四个维度	9
三、加强与创新社会管理的战略构想与途径步骤	15
四、加强和创新社会管理的思路对策	21
第二章 首都社会管理体系建设研究	28
一、社会管理、社会管理体系与首都社会管理体系	29
二、国内外关于社会管理体系建设的主要理论与观点	34
三、北京构建首都社会管理体系的实践探索	39
四、首都社会管理体系的主要内容	48
五、首都社会管理体系建设面临的形势及存在的问题	54
六、进一步完善首都社会管理体系的对策建议	58
第三章 北京网格化社会服务管理体系建设研究	60
一、北京网格化社会服务管理体系建设推进的情况	60
二、北京网格化社会服务管理体系推进的成效	66
三、北京推进网格化社会服务管理体系建设存在的问题	68
四、兄弟城市网格化社会服务管理的主要做法	77
五、进一步完善网格化社会服务管理体系建设的对策思考	86



第二篇 安全管理

第四章 新时期中国国际安全环境的变化及应对策略研究	103
一、新时期中国国际安全环境的突出变化	103

二、新时期中国国际安全环境的主要特点	106
三、新时期中国应对复杂国际安全的策略选择	107
第五章 首都平安区县测评指标体系研究	111
一、研究制定首都平安区县测评指标体系的背景和意义	111
二、国内平安建设测评指标体系的研究现状和实践探索	112
三、构建首都平安区县测评指标体系的原则与方法	115
四、首都平安区县测评指标体系的基本构架	116
五、首都平安区县测评指标体系的说明与完善	120
第六章 首都群体性事件的应急预警能力建设	122
一、加强群体性事件应急预警能力建设的理论依据	122
二、首都群体性事件应急预警能力建设面临的困难与问题	130
三、加强首都群体性事件应急预警能力建设的思路与对策	141
第七章 北京群体性事件媒体应对的现状分析	151
一、对群体性事件发生概率的判断与关注程度	152
二、对群体性事件的反应处置与媒体应对	156
三、群体性事件媒体应对的专业培训及预案	161
四、媒体应对的社会网络关系	168
五、群体性事件媒体应对的能力与力量	173
六、网络使用情况及对网络媒体的了解程度	176
七、对媒体报道本行业群体性事件的反应	177



第三篇 城乡结合部治理

第八章 城乡结合部的社区安全问题研究	181
一、国内外关于社区安全研究的简要回顾	181
二、城市结合部的含义与北京城乡结合部社区现状	185
三、北京城乡结合部存在的主要安全问题及其成因	188
四、北京促进城乡结合部社区安全的主要探索	196
五、当前北京城乡结合部社区安全管理存在的问题	200
六、进一步加强北京城乡结合部社区安全管理的对策建议	205

第九章 城乡结合部流动人口聚居区的合作治理研究	214
一、城乡结合部流动人口聚居区合作治理的重要性	214
二、北京城乡结合部流动人口聚居区的基本情况	216
三、“城中村”改造对流动人口聚居区产生的影响	221
四、流动人口聚居区问题久治不愈的成因分析	223
五、合作治理理论在城乡结合部流动人口聚居区的运用	227
六、民间社会组织与城乡结合部流动人口聚居区合作治理	228
第十章 北京城乡结合部网络化治理研究	232
一、国内外关于城乡结合部治理的研究综述	233
二、对现阶段北京城乡结合部的基本认识	235
三、北京城乡结合部治理的简要历史回顾	236
四、北京城乡结合部地区的治理困境与网络化治理	238
五、北京城乡结合部网络化的治理实践分析	239
六、北京城乡结合部网络化治理的启示	245
 第四篇 行业及基层治理	
第十一章 北京信息咨询业发展现状及治理对策研究	251
一、北京信息咨询业发展现状分析	251
二、当前北京信息咨询业发展与管理存在的问题	253
三、进一步加强服务管理,促进北京信息咨询业健康发展的思路与对策	259
第十二章 基层社区服务管理的现状、问题及改进思路	268
一、北京基层社区服务管理工作的基本现状	268
二、北京基层社区服务管理工作存在的问题	276
三、加强和改进基层社区服务管理的工作建议	278
第十三章 基层街道流动人口和出租房屋管理模式研究	281
一、田村路街道流动人口和出租房屋的基本情况	281
二、田村路街道流动人口与出租房屋的分布特点	282
三、田村路街道流动人口和出租房屋服务管理工作的主要做法及其成效	283
四、贯彻落实科学发展观,进一步完善适合基层流动人口和出租房屋属地管理模式	286

第十四章 健全群防群治体系 努力建设平安田村 289

 一、田村路地区群防群治队伍和平安建设的现状 289

 二、田村路地区平安建设面临的形势及群防群治队伍建设存在的主要问题 291

 三、进一步健全群防群治体系,建设平安田村的思路与对策 294

第十五章 五星级和谐社区创建实践与评估分析 299

 一、五星级和谐社区评估工作的主要做法 299

 二、五星级和谐社区评估结果分析 302

 三、五星级和谐社区评估的影响因素分析 305

 四、五星级和谐社区创建工作存在的主要问题 314

 五、进一步加强五星级和谐社区创建工作的对策建议 316

北京市西城区广安门外街道“五星级和谐社区”指标评估体系 320

参考文献 349

图表目录

图 1-1	我国社会管理面临的形势与挑战	3
图 1-2	加强和创新社会管理的四个维度	11
图 1-3	加强和创新社会管理的思路	21
图 2-1	国外关于社会管理的理论	34
图 2-2	国内关于社会管理体系的代表性观点	37
图 2-3	首都社会管理体系的构成	48
图 3-1	北京网格化社会服务管理体系建设进展	60
图 3-2	北京网格化社会服务管理体系建设存在的问题	69
图 3-3	全面推进网格化社会服务管理体系建设的对策	86
图 4-1	新时期影响中国国际安全环境的主要因素	103
图 4-2	新时期中国国际安全环境的主要特点	106
图 4-3	新时期中国应对国际安全的策略选择	107
图 5-1	构建首都平安区县测评指标体系的基本原则	115
图 5-2	首都平安区县测评指标体系的框架	117
图 6-1	群体性事件应急预警能力建设的理论资源	123
图 6-2	影响首都安全稳定的因素分析	131
图 7-1	调查对象对我国群体性事件发展趋势的判断	153
图 7-2	调查对象对北京群体性事件发生概率的判断	154
图 7-3	调查对象对本部门、本行业、本系统发生群体性事件概率的判断	154
图 7-4	调查对象对社会上发生群体性事件的关注程度	155
图 7-5	调查对象对本部门、本系统、本行业发生群体性事件的关注程度	156
图 7-6	如果本部门、本系统、本行业发生群体性事件,你们是否第一时间 公布相关信息	158
图 7-7	如果本部门、本系统发生群体性事件,您能够在多长时间内出发 赶赴现场	160
图 7-8	如果本部门、本系统发生群体性事件,您的第一个求助对象	160
图 7-9	您是否接受过专门的新闻发言人专业培训	162
图 7-10	本单位新闻发言人接受专业培训的效果如何	162

图 7-11	您单位是否制定过事件的应急预案	163
图 7-12	您是否熟悉本单位事件应急预案的相关内容	164
图 7-13	您单位事件应急预案中是否有应对媒体的措施	164
图 7-14	您单位事件应急预案中关于媒体应对措施是否方便操作	165
图 7-15	您单位是否开展过事件应急预案的演练工作	166
图 7-16	您单位事件应急预案关于媒体应对的措施是否有利于妥善处置事件	166
图 7-17	您单位对事件应急预案是否进行过修订	167
图 7-18	您所在行业或系统是否发生过群体性事件	167
图 7-19	您能够联系多少名电视媒体记者	168
图 7-20	您能够联系多少名广播媒体记者	169
图 7-21	您能够联系多少名新闻报刊媒体记者	170
图 7-22	您能够联系多少名网络媒体编辑	171
图 7-23	您能够联系多少名网络“舆论领袖”	171
图 7-24	政府是否有必要聘请专门的“危机”公关公司来应对群体性事件	172
图 7-25	您能够联系多少家“危机”公关公司	172
图 7-26	您能够联系多少本系统、本行业、本领域的专家	173
图 7-27	本行业或本系统发生群体性事件后,您是否愿意配合新闻发言 人的工作(剔除新闻发言人回答)	174
图 7-28	本行业或系统发生群体性事件后,您单位可以在多长时间内向 外界发布第一次信息	175
图 7-29	您单位对不实报道或谣言的反应速度	175
图 7-30	您单位向外界发布相关信息的第一选择	176
图 7-31	您对推特、脸谱、优兔等网络媒体的了解程度	177
图 7-32	对媒体报道本行业群体性事件的反应	178
图 8-1	研究社区安全的主要视角	181
图 8-2	北京城乡结合部地区存在的安全问题	189
图 8-3	北京改善城乡结合部安全状况的主要探索	196
图 8-4	北京城乡结合部社区安全管理工作存在的问题	201
图 8-5	加强城乡结合部社区安全管理的七大理念	206
图 9-1	北京流动人口超万人的街道乡镇分布	217
图 9-2	北京城乡结合部流动人口与户籍人口倒挂村(社区)分布	218
图 10-1	网络化治理的发展趋势	239
图 11-1	北京信息咨询业行业主体分布	252
图 11-2	北京信息咨询业从业人员分布	252
图 11-3	北京信息咨询企业纳税收入及占当年全市税收比	253

图 11-4	促进信息咨询业健康发展的思路	260
图 12-1	北京基层社区服务管理体系的构成	269
图 12-2	北京基层社区服务管理体系建设的主要进展	272
图 12-3	北京基层社区服务管理工作存在的问题	276
图 12-4	加强和改进基层社区服务管理工作的建议	278
图 13-1	田村路街道流动人口来源地分布	282
图 13-2	完善基层流动人口服务管理模式的思路	286
图 14-1	基层群防群治力量的构成	290
图 14-2	健全群防群治体系建设平安田村的对策	295
图 15-1	广外街道五星级和谐社区评估指标体系的构成	300
图 15-2	2012 年度广外街道和谐社区星级分布图	304
图 15-3	2012 年度广外街道五星级一票否决社区分布图	307
图 15-4	2012 年广外街道各社区发案情况分布图	308
图 15-5	2012 年广外街道居民对居委会工作满意度分布图	309
表 2-1	1978—1990 年北京市人口结构变化	39
表 7-1	调查对象的性别与年龄	151
表 7-2	调查对象的工作岗位及现岗位的工作时长	152
表 7-3	调查对象的政治面貌与文化程度	152
表 7-4	如果本部门、本系统、本行业发生群体性事件,你们是否第一时间 掌握情况	157
表 7-5	如果本部门、本系统、本行业发生群体性事件,你们是否在第一时间 公布相关信息	159
表 7-6	工作岗位与联系电视媒体记者的关系	168
表 7-7	工作岗位与联系广播媒体记者的关系	169
表 7-8	本行业或本系统发生群体性事件后,有多少工作人员可以协助您 的工作	174
表 7-9	调查对象对网络及相关工具的使用情况	176
表 9-1	改革开放以来北京流动人口数量变化	217
表 10-1	北京城乡结合部治理的三个阶段	236
表 14-1	田村路地区基层平安建设成果	291
表 15-1	广外街道五星级和谐社区星级评定标准	301
表 15-2	2012 年广外街道五星级和谐社区评估结果	303
表 15-3	2012 年度广外街道五星级一级指标得分情况表	305
表 15-4	2012 年度广外街道五星级评估一票否决情况表	306
表 15-5	2012 年广外街道和谐社区居民满意度达标情况表	308

表 15-6 2012 年度广外街道社区居委会工作满意度分布情况表 310

表 15-7 2012 年广外居民对基层服务设施满意度分布情况表 310

表 15-8 2012 年度广外居民对社区民警满意度分布表 310

表 15-9 2012 年度广外居民对社区治安满意度分布表 311

表 15-10 2012 年广外街道居民社区安全感分布表 311

表 15-11 2012 年度广外居民对社区环境满意度分布表 312

表 15-12 2012 年度居民对社区党组织和党员的满意度分布表 312

表 15-13 2012 年度广外居民对和谐社区创建工作满意度 313

表 15-14 2012 年度居民社区认同感和归属感 313

第一篇

▶▶▶ 社会管理

第一章 加强和创新社会管理的宏观思考

加强和创新社会管理已经成为中国社会的强烈呼声和经济社会发展的客观要求。当前，我国社会管理面临着怎样的形势与挑战，应该从什么样的角度加强和创新社会管理，如何谋划未来几十年的社会管理工作，如何推动社会管理工作创新，这需要我们理性的思考和前瞻的视角。

一、我国社会管理面临的形势与挑战^❶

改革开放 30 多年来，我国经济得到长期持续发展，社会也取得一定进步，人民群众收入水平和生活水平日益提升，社会管理工作面临的总体形势是好的。

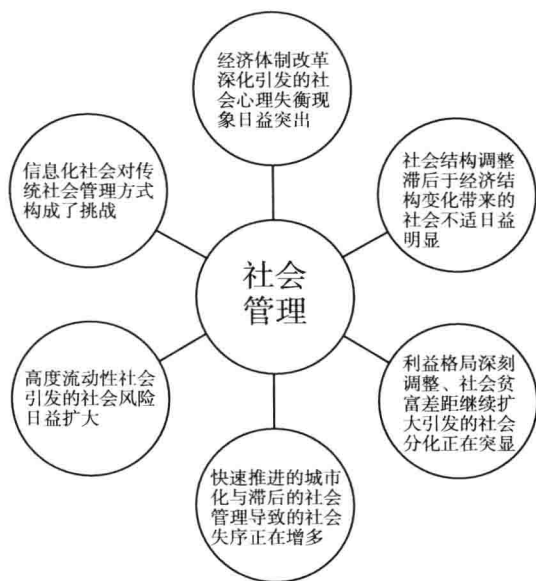


图 1-1 我国社会管理面临的形势与挑战

❶ 本节以《我国社会管理面临的形势与挑战》为题发表在《中国社会报》2011 年 3 月 1 日，收入本书时略有修改调整。

但我们必须看到,一方面,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改变,人民日益增长的物质文化需求同落后的社会生产力之间的社会主要矛盾没有改变,这表明,社会管理工作所处的总体环境没有发生根本变化,社会管理的工作任务也没有发生根本变化。另一方面,随着改革开放的不断深入,社会管理工作面临着更加错综复杂的形势、更加严峻繁重的任务、各种难以预料的困难和挑战(图1-1),社会矛盾纠纷多发,这给传统的社会管理方式带来了巨大的挑战,给新时期的社会管理工作提出了新的更高的标准和要求。

面对着严峻的形势和巨大的挑战,我们必须客观面对变化了的经济社会形势,正确面对当前社会服务管理工作滞后的严峻现实,客观剖析我国社会管理工作存在的问题和遇到的突出困难,切实加强和创新社会服务管理工作。

(一) 经济体制改革深化引发的社会心理失衡现象日益突出

经过30多年的改革开放,我国的经济体制改革已经进入了一个攻坚的阶段,改革逐步涉及一些深层次、实质性问题,遇到的阻力越来越大,改革的风险越来越大。随着改革的逐步深入,下一步改革的难度越来越大,因改革引发的社会不满情绪正在不断蔓延。

首先,资源配置方式的多样化引发了人们思想观念的激烈冲突,激发了人们对利益的追求,但资源配置过程中存在的一些不合理、不合法方式导致人们利益分配失衡甚至直接受损的现象引发了人们对社会的不满。

其次,市场经济主体的多样化导致人们就业方式多样化,带来了不同行业、不同单位的收入差距,其中不少收入分配方式是不合理、甚至是不合法的,存在着诸多所谓“灰色收入”甚至“黑色收入”,由不合理收入分配方式造成的收入差距日益成为人们对社会不满的重要因素。

第三,参与社会财富分配的要素日益多样化,这本来是社会的进步,但目前劳动要素在社会财富分配中所占的比重明显偏低,人们的劳动工资收入水平还明显偏低,引发了占劳动就业人口绝大多数的普通劳动者对社会的强烈不满。

第四,国有企事业单位改革改制在激发单位活力的同时也导致了一部分职工分流下岗甚至权益受损,这些下岗职工家庭普遍遇到了再就业困境和生活困境的双重袭扰,引发了下岗分流职工及其家庭对社会的不满。

第五,随着我国对外开放程度的加深,国外经济危机及市场的变化对企业生产经营的影响日益扩大,由此可能引发员工权益保护和大规模失业等社会问题,一旦应对不及时,员工合法权益得不到合理维护,人们的就业权利和劳动权利难以实现,就可能引发社会不满甚至酿成事端;等等。

种种对社会不满的因素汇聚在一起,很容易造成社会心理的失衡进而影响社会安全稳定,在一定时空条件下甚至可能酿成影响社会安全稳定的重大群体性事

件。因此,如何及时了解、把握广大人民群众的各种诉求,引导人们把对社会的不满情绪通过正常合理的途径反映、宣泄出来,积极调整各项政策措施,切实保护好人民群众的合法权益,逐步实现各种利益关系的合理化,最终实现共同富裕的奋斗目标,是社会管理工作必须研究的新课题。

(二) 社会结构调整滞后于经济结构变化带来的社会不适日益明显

经济结构和社会结构是一个国家的两个最基本结构,其中经济结构是观察、认识一个国家经济状况和发展水平的重要维度,社会结构是观察分析一个国家社会状况、社会发展水平的重要维度。

我国经济社会发展的若干重要指标表明,当前中国的经济结构已进入工业化中期阶段,有些经济结构指标甚至已经进入工业化后期阶段,但社会结构指标并没有随着经济结构的转型而实现整体转型,整体滞后经济结构大约15年,多数社会结构指标仍处在工业化初期阶段。其中中国的就业结构要达到工业化中期水平还需要25年时间,消费结构要达到工业化中期水平需要9-16年时间^①。社会结构滞后于经济结构带来的直接后果就是社会的不适应,这主要表现在:

首先,经济主体日益多元化,社会管理的原则日益遇到挑战,对不同经济主体的监督管理难度明显加大,行业自治与自律的水平还很低,与之相应的后果就是市场秩序的混乱与产品质量的滑坡,增加交易的成本。

其次,社会组织方式多样化,中国现有各种登记或没有登记的社会组织几百万个,组织过度或组织不足并存,社会组织的发育还很不到位,大政府强经济弱社会的格局进一步弱化了社会的自治空间,社会组织的服务管理工作面临着新的挑战。

第三,中国的就业市场不完善,就业结构不合理,就业压力巨大,创业环境有待优化,社会弱势群体在就业市场中往往处于不利地位,合法权益经常受到伤害由此引发了大量的矛盾纠纷,社会中时时处处充满着各种怨气。

第四,中国的消费结构不合理,人们在住房、医疗、教育等方面的支出过大,成为广大人民群众沉重的经济负担,这种状况严重影响了我国消费结构的改善和升级,严重制约了人们生活质量的改善和幸福指数的提升,成为人们抱怨社会的重要导火索。

第五,中国社会建设水平滞后,社会建设支出比重还明显偏低。与发达国家相比,我国社会建设工作刚刚起步,社会自组织水平低,社会保障覆盖率低,社

^① 参见张然:《社科院报告:中国社会结构滞后经济结构15年》,载《京华时报》,2010年1月9日。

会保障水平低，人们缺乏充足的社会安全保障，导致人们抗社会风险的能力普遍偏低，对社会的总体满意度低。

因此，如何适应经济主体多元化的形势，加快我国社会结构调整，提升社会安全保障水平，推动经济社会协调发展，是社会管理工作必须破解的重大难题。

（三）利益格局深刻调整、社会贫富差距继续拉大引发的社会分化正在突显

改革开放不断深化的过程，也是不同社会阶层不断分化并固化、利益格局不断调整贫富差距不断拉大的过程。在这个过程中，底层百姓向上流动的渠道越来越窄，难度越来越大，成为社会不稳定的一个重要根源。

首先，在当代中国社会，阶层的分化越来越趋向于表现为职业的分化，特别是造成体力劳动者与非体力劳动者、管理者与非管理者的日益分殊，这种分化进一步扩大了不同职业阶层之间的社会分裂。

其次，根据对组织资源、经济资源和文化资源的占有状况不同，中国可大致划分为十大社会阶层，社会阶层的分化十分明显^①，由于不同社会阶层拥有的政治、文化、经济等各方面资源的差异，不同社会阶层之间的差别越来越大。

第三，我国的社会分层结构开始出现刚性化和固化的趋势，贫困阶层和富裕阶层的社会地位出现了代际传递和固定化迹象，这就是富的越来越富，穷的越来越穷，长此以往，对整个社会的活力和健康运行都是很大的伤害。

第四，贫富差别、城乡差别、行业差别、地区差别持续拉大，已经超过了社会的可忍受范围，激化了不同阶层之间的矛盾与对立，进一步强化了不同社会阶层之间的界线，不利于社会不同阶层之间的团结与互信。

第五，收入分配秩序的混乱进一步降低了人们对现行社会分层结构的认同度^②。人们对上层精英群体所拥有的财富、权力和声望的合法性或正当性存在着强烈的质疑和不满。

因此，如何优化中国社会的利益格局，更好地调节好过大的收入差距，缩小贫富差距，调整好不同社会阶层之间的利益关系，促进不同社会阶层之间的社会整合与正常流动，重建不同社会阶层之间的认同、信任与团结，是社会管理工作面临的新挑战。

① 陆学艺主编：《当代中国社会阶层研究报告》，社会科学文献出版社2002年版，第7-23页。

② 参见何增科：《试析我国社会管理面临的新挑战》，载《北京交通大学学报》（社会科学版），2009年第4期。