



# 社会管理蓝皮书®

LUE BOOK OF SOCIAL ADMINISTRATION

## 中国社管理 创新报告

*No.2*

社会改革与城市创新

REPORT ON INNOVATIONS OF CHINA'S SOCIAL  
ADMINISTRATION No.2

主 编/连玉明

副主编/朱颖慧



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

2013  
版

D63  
201234  
2

阅 览



# 中国社会治理创新报告

No.2

REPORT ON INNOVATIONS OF CHINA'S SOCIAL  
ADMINISTRATION No.2

## 社会改革与城市创新

主 编 / 连玉明

副主编 / 朱颖慧



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

## 图书在版编目(CIP)数据

中国社会管理创新报告. 2, 社会改革与城市创新/连玉明主编.  
—北京: 社会科学文献出版社, 2013. 9

(社会管理蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5067 - 4

I. ①中… II. ①连… III. ①社会管理 - 创新管理 - 研究 - 中国  
②体制改革 - 研究 - 中国 ③城市管理 - 创新管理 - 研究 - 中国  
IV. ①D63 ②D61 ③F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 218331 号

## 社会管理蓝皮书

## 中国社会管理创新报告 No. 2

——社会改革与城市创新

主 编 / 连玉明

副 主 编 / 朱颖慧

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 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 姚冬梅 陈晴钰

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 杜若佳

项目统筹 / 邓泳红 姚冬梅

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 27.25

版 次 / 2013 年 9 月第 1 版

字 数 / 441 千字

印 次 / 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5067 - 4

定 价 / 89.00 元

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

# 《中国社会管理创新报告 No. 2》

## 编委会

主 编 连玉明

副 主 编 朱颖慧

|        |     |     |     |     |     |
|--------|-----|-----|-----|-----|-----|
| 核心研究人员 | 连玉明 | 朱颖慧 | 武建忠 | 刘俊华 | 石龙学 |
|        | 金 峰 | 张俊立 | 王新江 | 王苏阳 | 邢旭东 |
|        | 王妍蕾 | 刘新鑫 | 李文兵 | 张海燕 | 陈 慧 |
|        | 张 南 | 刘 全 | 刘 岩 | 邹晰钰 | 侯竣耀 |
|        | 胡亚男 | 秦坚松 | 孙清香 | 冯 羽 | 张志强 |
|        | 陈淑琴 | 韦佳帅 |     |     |     |

特 约 研 究 员 (按姓氏笔画排名)

|     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 毛炜峰 | 毛瑞红 | 牛庆国 | 王 旭 | 王保健 |
| 冉光学 | 田小宇 | 田劲松 | 艾 丽 | 任秀红 |
| 刘长生 | 刘兆坤 | 朱传富 | 朱志平 | 许祥辉 |
| 宋玉山 | 张永红 | 张 凌 | 张新德 | 张静昌 |
| 李 劲 | 李嘉宁 | 杨建红 | 苏 忠 | 连忠武 |
| 邱晓华 | 陆 燕 | 陈 红 | 陈孝柱 | 陈晓明 |
| 周土亮 | 尚晓兵 | 泥德润 | 罗守掌 | 苗丰平 |
| 范红艳 | 范 宝 | 郑中夏 | 郑步电 | 金 莉 |
| 姜国正 | 徐勇庆 | 徐洪德 | 徐桂士 | 桑 梅 |
| 郭允华 | 钱建华 | 崔亚洲 | 常守远 | 曹洪安 |
| 彭兆耀 | 焦多宏 | 葛重兵 | 蒋立荣 | 韩 颖 |
| 熊成钢 | 戴 磊 | 魏发志 |     |     |

北京国际城市发展研究院社会建设研究重点项目  
北京国际城市论坛基金会智库工程出版基金资助项目

## 摘 要

经过 30 多年的改革实践，我国正处于全面深化经济改革、亟待启动政治改革的发展阶段，社会建设已经成为当前我国发展的战略重点和重要任务。党的十八大报告提出，“加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设”。全面推进社会建设，必须结合当前我国社会建设现状，充分发挥政府、企业、社会组织与社会公众的不同主体作用，通过构建一套完善的宏观制度体系，以制度建设为引领，促进国家富强、民族复兴、人民幸福的“中国梦”变成现实。

《中国社会管理创新报告 No. 2》以“社会改革与城市创新”为主题，围绕当前我国社会建设与社会管理的阶段性特征，重点对流动人口如何融入城市、特殊人群如何融入社会、“两新”组织如何发挥作用、如何提升矛盾化解能力、虚拟社会如何有效管理、突发事件如何及时应对、民意诉求如何畅通渠道、社区自治公众如何参与、政府公信如何重新塑造、公民社会如何依法治理等社会建设的十大问题进行了理论探讨与政策分析；以基层作为社会建设与社会管理的研究视角，梳理了美国、欧洲、亚洲等国外社会建设模式，总结了广东顺德、贵阳等国内十个城市在基层社会管理创新方面的实践经验。在此基础上，本书作出了“以加强社会领域改革为重点的社会建设是我国当前发展的重要战略”的基本判断，并以我国政府管理为主体的社会建设模式为背景，系统阐述了如何设计与完善我国社会建设的宏观体系，认为我国要推动社会建设这项系统性工程，亟待从模式设计与宏观体系构建上破题，重点是要从完善领导机制、健全组织架构、出台改革意见、制定发展规划四个维度构建中国社会建设的宏观制度体系。

## Abstract

After more than three decades of reform, China is at the development stage of deepening economic reform and launching political reform, so social construction has become the strategic focus and critical task for China's development currently. The 18th Party Congress has stressed that "strengthening social development is an important guarantee for maintaining social harmony and stability. We must intensify our efforts to improve the basic public service system, strengthen and make innovations in social management, and boost the building of a harmonious socialist society in order to uphold the fundamental interests of the overwhelming majority of the people." To fully advance the social construction, we must fulfill the main roles of government, business, social organizations and the general public in the broad context of current social development condition, and empower the realizing of the country's wealth and strength, the vitalization of the nation and the happiness of the people led by system construction and through building a complete macro system.

*Social Management Innovation Report No. 2*, with the theme of accelerating social reform and advancing urban innovation, undertakes theoretical probe and policy studies on ten social construction-related issues that bear distinctive period features of social construction and social management: how migrant population integrates into the urban setting; how special population integrates into the society; how "new economic and new social organizations" exert their roles; how to raise the capacity for conflict resolution; how to effectively govern a virtual society; how to cope with emergencies timely; how best to access public opinion and demand; how to induce public participation in community self-governance; how to rebuild government credibility; how to govern the civil society according to laws; *Social Management Innovation Report No. 2* also, from the perspective of social construction and social management at grassroots level, combs through social development models practiced overseas like in the US, Europe and Asian countries, while encapsulating the practical experience regarding the innovative approach of social management at grassroots level



adopted in ten domestic cities like Shunde (Guangdong) and Guiyang (Guizhou). On this basis, the book draws the basic conclusion of “social construction focusing on enhancing social reform is a significant strategy for China’s development at this juncture,” and elaborates on how to design and improve China’s macro system of social construction that is mainly managed by the government. It is believed that, in order to spur the systematic project of social construction, breakthrough is required in model design and macro system building, and the emphasis should be on establishing macro system for China’s social construction in four specific aspects—improving leadership mechanism, enhancing organizational structure, unveiling reform recommendations and formulating development plan.

## 导语：转型关键期 社会建设四个新动向

经过 30 多年的改革实践，我国正处于全面深化经济改革、创新推动社会改革、亟待启动政治改革的关键时期。这个关键时期既为我国社会建设带来新的机遇和动力，同时也带来新的风险和挑战。党的十八大报告提出，加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设。2012 年 11 月中共新一届领导集体上任后，中共中央总书记、中央军委主席习近平发表了重要讲话论述“中国梦”。习近平指出，当代中国所处的发展阶段，决定了全面建成小康社会是“中国梦”的根本要求，党领导全国各族人民共圆“中国梦”的根本目的，就是要实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，进而提升全社会的幸福指数。以十八大和“中国梦”为标志，中国社会进入了一个关注社会建设、迫切需要推进社会建设的时代，进入了一个以社会领域改革为重点的新阶段。在这一阶段，开展社会建设、推进社会体制改革，仍面临一系列新的问题和挑战。

### 一 我国城市化进入快速发展阶段，转型关键期的 社会治理亟待破解十大难题

城市化是衡量一个国家或地区现代化程度和综合发展实力的重要指标。20 世纪 90 年代初，美国诺贝尔经济学奖获得者、前世界银行副行长斯蒂格利茨提出，中国的城市化与美国的高科技是影响 21 世纪全球发展的两件大事。

2011 年我国城市化率首次超过 50%，2012 年城市化率达到 52.7%。按照城市发展的一般规律，当城市化率达到 40% ~ 60% 时，城市化就进入快速发



展期，这意味着当前我国城市化进入了快速发展期的加速阶段。李克强总理指出，“扩大内需的最大潜力在于城镇化，城市化是未来中国政治经济社会发展的重大抓手”。和改革开放前 1.7 亿人生活在城市相比，现在则有 7 亿人生活在城市。中国城市化率每提高 1%，就意味着有 1300 万人口从农村转移到城市，带动了 1000 多亿元的消费需求，直接推进了城市消费，而城市消费是农村消费的 3~4 倍。虽然目前我国城市化率已经超过 50%，但总体而言，我国城镇化依然滞后，不仅远低于发达国家，而且也低于世界平均水平。同时，我国流动人口总量达 2.4 亿人，其中外出农民工约 1.5 亿人，农村还有相当数量的富余劳动力，城镇化蕴涵的内需潜力巨大。

城市化在给我国经济社会带来巨大发展潜力的同时，也给我国城市，特别是大城市和特大城市的社会建设与社会管理带来一系列巨大的挑战，一些长期性、根本性、深层次的矛盾和问题逐渐显露，一些新的矛盾集中凸显，流动人口如何融入城市、特殊人群如何融入社会、“两新”组织如何发挥作用、矛盾化解如何提升能力、虚拟社会如何有效管理、突发事件如何及时应对、民意诉求如何畅通渠道、社区自治公众如何参与、政府公信如何重新塑造、公民社会如何依法治理等十大问题成为我国当前社会建设和社会管理中需要着力解决的问题。

## 二 “90 后”将成为两个 100 年宏伟目标的践行者， 其价值体系对现有社会结构带来新的冲击

十八大报告中提出“两个 100 年”的宏伟目标，即“在中国共产党成立 100 年时全面建成小康社会”，“在新中国成立 100 年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”。从时间上看，到第一个 100 年，“90 后”一代正处于而立之年，是时代的主体，是推动经济社会发展的主要力量；到第二个 100 年，“90 后”一代正处于决策层，是领导我国经济社会发展的重要力量。这就意味着，“90 后”将成为我国“两个 100 年”战略目标实现的重要推动者和实践者。

思维方式和价值体系的改变是社会结构改变的前提。我国现有的社会结构

具有超稳定性，新权贵主义所形成的既得利益群体成为社会超稳定结构的保护伞，或者说是最大的黏合剂，使得现有的社会体制具有快速修复的功能，决定了现有的社会结构很难被打破。与以往各个时代的人群不同，“90后”更加崇尚自由，个性更加张扬，目标更为明确和多元，思想更为解放，更具有表现欲和参与意识，我们可以将他们的思维模式称为“AA制”的思维模式。这种“AA制”的思维模式，在价值观、人生观和世界观方面都对我们传统的价值体系带来一定的冲击，反映在社会层面就是对当前超稳定的社会结构带来一定风险，打破固化的社会分层，实现社会层级之间的流动，进而推动社会发展模式的转变。

### 三 信息化将成为我国社会发展的重要推动力，网络社会建设将成为社会管理创新的重中之重

21世纪高科技的战略制高点是网络，未来主宰世界的高科技也是网络，谁能控制网络谁就能控制整个世界。互联网、新媒体和大数据三者之间的交叉互动，在提升社会参与度的同时，也对世界各国的政治、经济、文化和社会生活产生深刻影响。

一方面，大数据推动社会建设与城市管理呈现新的发展趋势，传统的社会管理方式亟待创新。大数据时代引发人们在获取信息方式、交友或交往方式、生活方式、思维方式、人的价值观、社会组织形式等六个方面的重大变革。这种变革揭示出社会建设和城市管理将呈现六大新的发展趋势：一是从人与人的沟通转向人与世界的沟通互联；二是计算机和网络成为城市管理最基本并普遍使用的工具；三是数据整合、共享、开放和集成运用成为智慧管理的核心；四是数据膨胀正对社会发展和管理模式提出新的挑战；五是数据价值链兴起及其协同创新在管理创新中更具战略地位；六是个人生活的方方面面逐步纳入数字化，个人隐私信息泄露和被滥用成为管理隐患。

另一方面，信息化给社会稳定和国家安全等带来了严峻挑战。互联网具有隐匿性、开放性、传播性等特点，这也造成了互联网面临着淫秽色情等有害信息危害青少年身心健康，网络赌博、网络欺诈损害广大群众利益，政治谣言和



敌对势力渗透危害社会公共安全，网络与信息安全形势严峻威胁国家利益等重大问题。从东欧和北非国家政权更替的过程来看，利用网络和高科技的翻墙软件散布腐败信息，利用腐败信息制造反对派，一旦形成反对派，政府就要出面进行打击，政府打击必然伤及无辜的老百姓，进而上升为人权问题，造成人道主义危机。人道主义危机一旦产生，国际舆论就要干涉，国际舆论干涉到一定程度就是军事干涉，进而推翻原有政府，这是西方社会网络信息战的基本逻辑。

网络社会建设已经成为社会管理创新的新命题，它不只是一个简单的技术问题，更是一项复杂的社会系统工程。社会建设涉及社会服务、社会管理、社会动员、社会环境、社会关系五方面内容。网络社会是现实社会在网络上的再现。由于网络平台具有信息、服务、诉求和传播四大功能，这就决定了网络社会建设在管理理念、方式方法和体制机制方面都有别于现实社会建设，其重点是要将现实社会建设的内容与网络的功能有机结合，寻找现实社会与网络平台的交叉点和结合点，在此基础上明确网络社会建设的内容、功能和方式方法。推动网络社会建设，关键是要通过进一步创新政府工作理念，转变政府职能，加大政府信息公开力度，提高政府公信力，不断推动社会建设由线下服务向线上服务延伸，实现社会建设线上与线下一体化发展。

#### 四 社会组织是社会建设的重要力量，加强和改进社会组织党的建设应成为社会建设的重要着力点

社会组织是新时期党的重要执政基础，是社会建设的重要力量，是国家治理结构的重要组成部分。当前，我国经济进入成长关键期和战略转型期，转变发展方式成为经济社会发展的主线，最基本的推动力量就是政府转型和社会创新。社会组织是社会创新的主体，其发育、发展、健全程度是衡量社会管理是否完善、行政体制改革和社会体制改革能否成功的重要标志。

改革开放以来，随着政治体制改革、经济体制改革和社会管理体制改革的逐步推进，我国社会组织重新获得了相对独立的发展空间，经历了从无到有、从盲目到自觉、从感性到理性的过程，并获得了长足发展。截至2012年，全

国共有社会组织 49.9 万个，吸纳社会各类人员就业 613.3 万人。与美国高度法制化背景下的社会组织发展模式和欧洲国家与政党发展紧密联系的社会组织发展模式不同，我国社会组织的发展更多地表现出与亚洲国家和地区相类似的特征，即政府在社会组织的建设和发展过程中发挥着重要的作用。但也正是由于政府在社会建设和社会组织发展中的主导性地位，导致了我国社会组织发展呈现“政府太强势，社会组织太弱势”的现状，造成了社会组织面临认识性偏差、结构性缺陷、体制性障碍、发展性困境等一系列问题。

究其根本，在于我国政府与社会组织之间缺少信任。政府对社会组织采取的是复杂、敏感、矛盾和谨慎的态度，既有培育、鼓励和支持其发展的愿望，又有担忧、防范和限制的心理，这就导致了政府对社会组织的发展采取的是内紧外松的政策，使得社会组织缺少来自政府的信任与合作。而这与社会组织自身的定位和功能密切相关。一方面，追求社会公共利益是社会组织发展的首要社会责任，与政府运用权力、企业追求利润不同，社会组织的本质特点在于非政府、非营利，这就决定了社会组织的价值诉求在于追求社会公平正义，实现公共利益最大化是其奋斗目标。另一方面，社会组织的兴起会改变现有的社会结构和社会秩序，对原有的社会制度和执政基础带来一定的影响和风险。回顾整个“冷战”历史和近几年东欧、中亚地区发生的“颜色革命”，非政府组织有意无意成了西方国家，尤其是美国“和平演变”的工具，对当地政府解体起到了推波助澜的作用。

构建政府与社会组织的伙伴关系是社会创新的必由之路，关键在于建立政府与社会组织之间的信任机制，进而实现由信任依赖到路径依赖的过渡。这就要求我国社会组织的发展要在坚持独立性、社会性、创新性、开放性、组织性的同时，保证合法性、公益性、先进性、融合性、导向性。党的领导是社会组织保持方向性的政治保障，加强社会组织党的建设，是实现基层党组织建设目标与社会组织健康发展目标和谐统一的重要保障，也是我国当前推动社会建设的重要着力点。要把党的建设放在社会组织各项工作更加突出的地位，进一步明确党组织在社会组织建设中的政治核心、政治引领和政治保障作用，建立和完善以党建统领全局的工作体制，不断探索和创新适应社会组织特点和规律的党建新模式，促进社会组织与基层党组织的共同发展。

# 目 录

## Ⅱ I 总报告

|     |                      |     |
|-----|----------------------|-----|
| Ⅱ.1 | 中国社会建设模式设计与宏观体系构建    | 001 |
| 一   | 加强社会领域改革是当前我国发展的战略重点 | 002 |
| 二   | 我国实施以政府管理为主体的社会建设模式  | 010 |
| 三   | 我国社会建设的宏观体系设计与完善     | 013 |

## Ⅱ II 理论探索篇

|      |                           |     |
|------|---------------------------|-----|
| Ⅱ.2  | 新型城镇化背景下流动人口融入城市亟待解决的重点问题 | 022 |
| Ⅱ.3  | 如何破解新时期特殊人群融入社会难题         | 040 |
| Ⅱ.4  | 中国社会组织发展的治理模式创新           | 052 |
| Ⅱ.5  | 从十个典型事件看当前群体性事件的特征与应对     | 081 |
| Ⅱ.6  | 虚拟社会对现实社会的影响及带来的管理挑战      | 104 |
| Ⅱ.7  | 从“非典”十年看我国突发事件应急处置问题      | 135 |
| Ⅱ.8  | 当前民意诉求表达的特点分析与模式探讨        | 158 |
| Ⅱ.9  | 观察中国社区居民自治的三大发展趋势         | 175 |
| Ⅱ.10 | 新媒体时代政府公信力的重构与提升          | 192 |
| Ⅱ.11 | 我国公民社会发展现状分析与基本方向探讨       | 209 |



## Ⅲ 国际借鉴篇

- Ⅲ.12 完善的市场秩序与成熟的法制体系下的美国社会建设模式 ..... 221
- Ⅲ.13 英、法、德与政党活动有机融合的社会建设模式研究 ..... 237
- Ⅲ.14 亚洲国家和地区社会建设模式的研究 ..... 249

## Ⅳ 国内实践篇

- Ⅳ.15 贵州省贵阳市：创新城市基层社会管理的“贵阳经验” ..... 264
- Ⅳ.16 北京市朝阳区：“居民议事厅”探索党政群共商共治奥运村  
模式 ..... 276
- Ⅳ.17 重庆市渝中区：“社区工作日”走出新时期联系服务群众  
创新社会管理新路子 ..... 286
- Ⅳ.18 辽宁省大连市：“民生十梦”绘就基层群众看得见的  
“中国梦” ..... 300
- Ⅳ.19 江苏省南通市：以“亲情社区”为抓手创新基层社区  
服务体系 ..... 314
- Ⅳ.20 江苏省无锡市：打造信息化、网格化、扁平化“三化”联动的  
全天候服务新模式 ..... 328
- Ⅳ.21 安徽省合肥市：“两委两站”化解社区工作“三个不满意” ..... 340
- Ⅳ.22 湖北省襄阳市：产权制度“双改双赢”推动“城中村”改造的  
成功样本 ..... 351
- Ⅳ.23 广东省佛山市：“建点”“设线”“拓面”构建社会组织  
党建顺德模式 ..... 364
- Ⅳ.24 世纪金源集团：44亿元善款成就转型期中国公益慈善之奇迹 ..... 382



## B V 北京模式篇

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| B.25 北京社会建设：新定位中探索新思路和新模式 ..... | 398 |
|---------------------------------|-----|

皮书数据库阅读使用指南

# CONTENTS



## Ⅱ I General Report

- Ⅱ.1 China's Social Construction Model Design and Macro-system Building / 001
1. *Enhancing Reform in Social Area is the Strategic Focus of China's Development Today* / 002
2. *China Enforces Government-management-led Social Construction Model* / 010
3. *Macro-system Design and Improvement of China's Social Construction* / 013

## Ⅱ II Theory Exploration

- Ⅱ.2 Unresolved Critical Issues of Integration by Migrant Population into Urban Life under the Context of New Urbanization / 022
- Ⅱ.3 How to Seek the Breakthrough in Tackling the Challenge of Integration into the Society of Special Populations / 040
- Ⅱ.4 Governance Model Innovation of China's Social Organization Development / 052
- Ⅱ.5 Characteristics of Mass Incidents and Understanding ways of Handling them by Studying ten Typical Incidents / 081
- Ⅱ.6 The Impact and Resulting Governance Challenge to the Society of the Virtual World / 104