



江苏省全面建成更高水平小康社会 开启基本实现现代化新征程

干部读本

社会管理创新工程 读本

本书编委会

转型升级工程 科技创新工程

农业现代化工程 文化建设工程

民生幸福工程 社会管理创新工程

生态文明建设工程 党建工作创新工程

 江苏人民出版社



江苏省全面建成更高水平小康社会 开启基本实现现代化新征程
干部读本

社会管理创新工程 读本

本书编委会

图书在版编目(CIP)数据

社会管理创新工程读本/《社会管理创新工程读本》
编委会编著. —南京:江苏人民出版社,2012. 8

(江苏省全面建成更高水平小康社会 开启基本
实现现代化新征程干部读本)

ISBN 978 - 7 - 214 - 08740 - 9

I. ①社… II. ①社… III. ①社会管理—创新管理—
中国—干部教育—学习参考资料 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 198882 号

书 名 社会管理创新工程读本

编 著 者	本书编委会
出版 统 筹	韩 鑫
责 任 编 辑	朱 超
责 任 监 制	王列丹
装 帧 设 计	许文菲
出 版 发 行	凤凰出版传媒股份有限公司 江苏人民出版社
出版社地址	南京市湖南路 1 号 A 楼,邮编:210009
出版社网址	http://www.jspph.com http://jspph.taobao.com
经 销	凤凰出版传媒股份有限公司
照 排	江苏凤凰制版有限公司
印 刷	江苏凤凰盐城印刷有限公司
开 本	718 毫米×1000 毫米 1/16
印 张	22 插页 2
字 数	283 千字
版 次	2013 年 1 月第 2 版 2013 年 1 月第 1 次印刷
标 准 书 号	ISBN 978 - 7 - 214 - 08740 - 9
定 价	34.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向承印厂调换)

转型升级工程 科技创新工程

农业现代化工程 文化建设工程

民生幸福工程 社会管理创新工程

生态文明建设工程 党建工作创新工程

**《江苏省全面建成更高水平小康社会
开启基本实现现代化新征程干部读本》
编审指导委员会**

主 任	石泰峰	江苏省委副书记
执行主任	杨新力	江苏省委常委、省委组织部部长
副 主 任	王 奇	江苏省委组织部常务副部长
	章剑华	江苏省委宣传部常务副部长
	王 军	江苏省委党校常务副校长
委 员	陈建刚	江苏省委副秘书长、省委研究室主任
	刘松汉	江苏省委副秘书长
	李一宁	江苏省政府副秘书长、省政府办公厅主任
	赵长林	江苏省纪委监委
	张新民	江苏省委政法委员会副书记兼省社会管理 综合治理委员会办公室主任
	陈震宁	江苏省发展和改革委员会主任
	沈 健	江苏省教育厅厅长、省委教育工委书记
	陈蒙蒙	江苏省环境保护厅厅长
	周 岚	江苏省住房和城乡建设厅厅长
	曹苏民	江苏省科学技术厅副厅长
	吴沛良	江苏省农业委员会主任
	吴晓林	江苏省文化厅副厅长
	夏心旻	江苏省统计局副局长

《社会管理创新工程读本》编委会

主 编 张新民

副主编 李三顺

编 委 (按姓氏笔画顺序)

万劲松 张传红 周和林 姜柯宇 姚恒斌

序 言

党的十八大指出,坚持和发展中国特色社会主义,关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍。十八大勾画了在新的历史条件下全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、夺取中国特色社会主义新胜利的宏伟蓝图,提出了全面建成小康社会和全面深化改革开放的目标,并鼓励有条件的地方在现代化建设中继续走在前列。当前,江苏的发展站在新的历史起点。省第十二次党代会确定了全面建成更高水平小康社会、开启基本实现现代化新征程的目标。省委十二届四次全会根据党的十八大新要求,提出以“五个新”提升“两个率先”目标内涵,即增强创新驱动、内生增长的经济发展新动力,构建统筹协调、互动融合的城乡区域发展新格局,增创更具活力、更有效率的改革开放新优势,形成民生改善、安定和谐的社会建设新局面,建设资源节约、环境友好的生态文明新体系,体现了十八大精神和江苏实际的紧密结合,反映了全省人民的共同期盼。省委省政府部署实施的转型升级、科技创新、农业现代化、文化建设、民生

幸福、社会管理创新、生态文明建设、党建工作创新“八项工程”，覆盖了全面小康和现代化建设的重点任务，是江苏贯彻落实十八大精神、又好又快推进“两个率先”的有力抓手。全力实施“八项工程”、又好又快推进“两个率先”，对全省党员干部特别是领导干部的理论素养、思想境界、知识水平、应对能力提出了更高要求。全省各级党组织要适应新形势新任务的需要，按照眼界宽思路宽胸襟宽、有信念有本领有担当有正气“三宽四有”的要求，继续大规模培训干部、大幅度提高干部素质，推动各级领导班子和领导干部真正成为坚定理想信念的表率、认真学习实践的表率、坚持民主集中制的表率、弘扬优良作风的表率，切实担负起时代赋予的光荣使命。

《江苏省全面建成更高水平小康社会 开启基本实现现代化新征程干部读本》紧扣党的十八大精神，紧扣省第十二次党代会决策部署，紧扣全省党员干部队伍建设实际，在全面总结我省“两个率先”发展成果和成功经验的基础上，详细解读了江苏全面建成更高水平小康社会、开启基本实现现代化新征程的丰富内涵，透彻阐述了贯彻落实“八项工程”的基本要求和重要举措，体现了理论性与实践性的有机统一，体现了成果集成与创新发展的有机统一，具有较强的时代性、系统性、针对性和可读性，是各级干部提升能力素质、推动发展实践的优秀辅导用书。各级党校、行政学院和有关培训机构要把《读本》作为干部教育培训的基本教材，推动党的十八大精神以及实施“八项工程”、推进“两个率先”等相关知识进课堂、进头脑。广大党员干部要把《读本》作为在职学习

的重点内容和日常工作的必备工具书,努力提高推动科学发展、促进社会和谐的能力和水平。各级组织、宣传部门要加强对《读本》学习的组织领导,制定具体的学习计划并抓好落实,扎实推进学习型党组织和学习型领导班子建设。

开启新征程、实现新目标,全省广大党员干部要大兴勤学善学之风,如饥似渴地学习、毫不懈怠地实践、与时俱进地提高,善于从马克思主义科学真理中获得认识世界和改造世界的锐利武器,从人类创造的优秀文明成果中汲取干事创业的丰富营养。要不断加强理论武装,深入学习中国特色社会主义理论体系,进一步坚定对中国特色社会主义的道路自信、理论自信、制度自信,在思想上政治上行动上与以习近平同志为总书记的党中央始终保持高度一致。要重视加强对又好又快推进“两个率先”规律的研究,从理论和实践的结合上,进一步明确方向、理清思路、完善举措,使各项工作更加体现时代性、把握规律性、富有创造性。要围绕实施“八项工程”,进一步加强各方面新知识的学习,以思想理论的新进步、能力素质的新提升,不断开辟中国特色社会主义在江苏实践的新境界,为全面建成更高水平小康社会、开启基本实现现代化新征程而努力奋斗!

罗志军

2012年12月

目录

总 论	001
第一章 社会管理创新工程的指导思想和目标任务	034
第一节 社会管理创新工程的指导思想	034
第二节 社会管理创新工程的基本原则	043
第三节 社会管理创新工程的奋斗目标	054
第四节 社会管理创新工程的基本任务	061
第二章 完善社会管理体制	074
第一节 新中国成立以来我国社会管理体制的演变	075
第二节 完善社会管理体制的必要性和紧迫性	081
第三节 社会管理体制的内涵	084
第三章 社会矛盾化解	102
第一节 正确认识社会矛盾	102
第二节 源头预防	107
第三节 化解社会矛盾多元化机制	117
第四节 “大调解”机制	119
第五节 重大矛盾纠纷应急处置	132

第四章 人口服务管理..... 138

 第一节 国外的人口管理及启示..... 138

 第二节 流动人口服务管理..... 142

 第三节 特殊人群服务管理..... 159

第五章 公共安全体系..... 187

 第一节 社会治安防控体系..... 188

 第二节 安全生产监管..... 196

 第三节 食品药品安全监管..... 202

 第四节 应急管理..... 209

第六章 非公有制经济组织和社会组织服务管理..... 217

 第一节 非公有制经济组织服务管理..... 217

 第二节 社会组织服务管理..... 231

第七章 网络社会管理..... 245

 第一节 互联网络发展现状..... 245

 第二节 加强网络社会管理意义重大..... 252

 第三节 网络社会管理工作的基本原则..... 255

 第四节 加强网络社会管理的对策..... 258

第八章 基层基础建设..... 274

 第一节 基层基础建设的地位和作用..... 274

 第二节 基层组织建设..... 282

 第三节 基础工作..... 295

第九章 社会管理的综合治理.....	303
第一节 综治工作的历史沿革.....	303
第二节 社会管理综合治理的组织体系.....	311
第三节 社会管理综合治理的运行机制.....	320
后 记.....	339

总 论

2011年2月19日,省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班在中央党校举行,胡锦涛同志在研讨班开班式上发表了重要讲话,深入阐述了加强和创新社会管理的重大意义,深入分析了我国社会管理领域存在的突出问题及其原因,明确提出了当前和今后一个时期加强和创新社会管理的指导思想、基本任务、重点工作。党的十八大报告指出,“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”,强调“要把保障和改善民生放在更加突出的位置,加强和创新社会管理,正确处理改革发展稳定关系,团结一切可以团结的力量,最大限度增加和谐因素,增加社会创造活力,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安”。这标志着我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发

展规律认识的深化,对新形势下加强和创新社会管理具有重要指导意义。

2011年3月,全国“两会”期间,胡锦涛同志殷切期望江苏继往开来,坚持“两个率先”,在新的起点上开创科学发展新局面,要求江苏注重加快转变经济发展方式、注重加强自主创新、注重发展现代农业、注重加强文化建设、注重加强社会建设和社会管理、注重加强干部队伍建设。2011年4月20日至21日,江苏省委第十一届十次全会审议通过了《中共江苏省委关于又好又快推进“两个率先”,在新的起点上开创科学发展新局面的决定》,指出在新的起点上开创新局面,夺取新胜利,必须以科学发展观为统领,协调推进社会主义经济、政治、文化、社会建

设以及生态文明建设和党的建设,全面落实“六个注重”要求,抓住关键环节,突出工作重点,以新思路新举措实现新目标新任务。决定江苏在“十二五”时期重点实施包括社会管理创新工程在内的“八项工程”。

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。“十二五”时期是江苏从全面小康迈向基本现代化的重要时期,社会管理任务更为艰巨繁重。因此,必须正确把握形势新变化新特点,针对当前社会管理中的突出问题,加强和创新社会管理,促进社会和谐,为实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量。

第一节 社会管理的概念

时代发展为社会管理带来了一系列新课题,只有用不断创新回应时代新课题,全面提高社会管理科学化水平,才能在更高层次上实现社会和谐。加强和创新社会管理,首先要准确把握社会管理的内涵,明确社会管理与相关概念的区别和联系。

一、社会的概念

社会是由若干相互联系、相互作用的基本要素构成的统一整体。要准确把握社会管理的内涵,必须明确“社会”所指的范围。

首先,社会是一个相对的概念,包括相对于自然界而言的社会,相对于经济而言的社会,相对于国家而言的社会,相对于个人而言的社会。与自然界相对应的社会,泛指人类的一切活动,包括国家、政党、军队、法院、警察,以及政治、经济、文化教育等。与国家相对应的社会,指的是与政治、经济、文化活动相区别的,以人的生活为中心的广泛领域,主要涉及人口、卫生保健、劳动就业、社会保障、社会治安等社会性事务。

其次,社会的范围,还涉及整个社会与它的各个组成部分、各个子系统(如社会生活、社会结构、社会制度和社会观念等)之间的关系,这

就是广义社会和狭义社会的关系。与此类似,社会的范围,还涉及社会的大小、宏观与微观社会的划分,统称大社会和小社会的关系,或宏观社会和微观社会的关系。

加强和创新社会管理中的“社会”,指的是相对于国家而言的社会,指的是狭义的社会,即政治、经济、文化以外的社会领域。

二、社会管理的概念

“社会管理”是中国特色社会主义事业建设和发展过程中产生的一个特有词汇,是指政府及其他公共机构为了适应经济社会的发展和满足公众的要求,对社会公共事务,依据公共政策所实施的有效管理。社会管理是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、维护社会治安和社会稳定、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。

国外并没有和“社会管理”完全对应的词汇,最接近的就是“社会治理”或“公共管理”。“治理”源于拉丁文和希腊语,原意为控制、引导和操纵,主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。自1989年世界银行首次以“治理危机”来概括当时非洲的情况之后,“治理”一词便开始在社会科学界被使用。全球治理委员会于1995年发表《我们的全球伙伴关系》研究报告,对“治理”进行了界定:“治理”是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和,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的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或认为符合其利益的非正式的制度安排。^①“公共管理”与“社会治理”的概念相类似,是指公共组织运用所拥有的公共权力,为有效地实现公共利益,对社会公共事务进行管理的社会活动。

^① 参见王军《江苏“八项工程”读本》,206页,江苏人民出版社,2012。

要明确社会管理的概念,必须把握好三个要素:

第一,社会管理的主体。在传统的社会管理中,国家、政府是社会管理的主体,它们通过运用行政权力对社会进行管控。在这种政府为主体的管控模式中,社会管理的基础力量和手段方式较为单一。随着经济社会的发展,社会管理的主体呈现多元化趋势,现代社会管理的主体不仅仅局限于单一的国家或者政府,还应当包括非政府组织以及公民个体的广泛参与。

第二,社会管理的内容。从字面上看,“社会管理”的对象是“社会”系统。因此,要明确社会管理的内容,首先要掌握社会系统是什么。如前文所述,社会系统是相对于政治系统、经济系统、文化系统而言的。所以,社会管理也就是相对于政治管理、经济管理、文化管理而独立存在的一个管理系统。其内容包括对社会生活的不同领域、社会结构的组成部分、社会制度的各个要素、社会事业的各个方面和社会观念的形成进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。

第三,社会管理的手段。社会管理不仅要实现对社会的管理和控制,也包含社会工作与社会服务。传统的观念往往在认为国家或政府是社会管理唯一主体的基础上,强调行政手段的运用。新形势下的社会管理手段要转变到法律手段、经济手段、道德手段等多种手段的综合运用,转变到社会工作、社会服务与社会监督、社会控制并行。

三、社会管理与经济管理、行政管理

社会管理不同于经济管理。经济管理主要是为实现预定目标,对社会经济活动或生产经营活动所进行的计划、组织、指挥、协调和监督等活动,包括宏观经济管理和微观经济管理。所谓宏观经济管理,指的是一个国家中央政府遵循自然规律和经济规律,运用经济、法律和必要的行政等手段,从系统、综合和全局的角度对国民经济的运行和发展进行的总体指导和调控。所谓微观经济管理,指的是对各类企业、合作经济组织、个体劳动者的经营活动的管理。社会管理与经济管理的区别是显而易见的。

社会管理与行政管理有许多相似之处,长期以来我们也习惯于用行政管理的方式和手段管理社会,当然事实证明这并非时时成功、处处奏效。行政管理是指政府运用公共行政权力,依法对国家事务、社会公共事务、自身内部事务实施管理的活动,也可以泛指一切企业、事业单位的行政事务管理工作。狭义的行政管理指国家行政机关对社会公共事务的管理,又称为公共行政。随着社会的发展,行政管理的对象越来越广泛,包括经济建设、文化教育、市政建设、社会秩序、公共卫生、环境保护等各个方面。现代行政管理多应用系统工程思想和方法,以减少人力、物力、财力和时间的支出和浪费,提高行政管理的效能。行政管理具有以下几个特点:第一,一切行政活动都是直接或间接与国家权力相联系,以国家权力为基础的;第二,行政管理是根据国家法律推行政务的组织活动,在执行中又能动地参与和影响国家立法和政治决策,制定政策是行政管理的一种重要活动方式;第三,行政管理既管理社会的公共事务,又执行阶级统治的政治职能;第四,行政管理讲究管理的效能,它通过计划、组织、指挥、控制、协调、监督和改革等方式,力图最优地实现预定的国家任务,并达到应有的社会效果;第五,行政管理是人类改造社会的实践活动的一个特定领域,有它自身发展的客观规律性。

行政管理与社会管理也有明显的不同之处,从管理主体来看,行政管理的主体是政府,而社会管理的主体除了政府,还有社会组织、企事业单位、社会团体和公民个人等。“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,就以中国特有的方式,表达了社会管理主体的多元性,即由国家力量与社会力量,公共部门与私人部门,政府、社会组织与公民,共同来治理一个社会。这里“党委领导、政府负责”说的是国家力量、公共权力部门、政府,“社会协同、公众参与”指的是社会力量、私人部门、社会组织和广大公民。这说明社会管理的主体不是一元的而是多元的。从管理手段来看,行政管理是运用国家权力对社会事务进行的管理,它主要运用正式制度的方式如行政、法律、制度等对社会公