

城乡社区社会管理 成果要报

2013年 第1期

(总第2期)

本期摘要:

加强和创新武汉市社会管理的建议

王长城 李波 薛新东

- 更新社会管理理念，坚持“厘责（基层），限官（官员），兴社（社会组织）”原则。
 - 构建“四层社会管理网络（即四道防线）”：第一层（道）基础组织（所、办等基层政府职能部门；社区、村等社会组织单元），强调职责界限，防止不作为和乱作为；第二层（道）社会组织和社会知名（贤达）人士，强调民间沟通和社会疏导，引导合情、合理、合法的诉求；第三层（道）法律和法院，强调调查取证、仲裁、审判的合法性；第四层（道）人民政府，强调政策引导，主导协商协调，淡化行政、经济手段。
 - 开展“7项社会管理强化计划”：社会管理服务信息网络平台创建计划、政府基层组织责任边界厘清计划、社区（村）自治协商协调促进计划、草根社会组织兴盛计划、社会组织（贤达）沟通协商平台创建计划、法官初审责任与终生追究和清理淘汰计划、政府政策和重大活动风险评估计划。
 - 实施“3大社会管理创新工程”：初次收入分配指导性依据建设工程、社会流动渠道畅通工程、社会管理服务评价质量体系工程。
-

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

2013年1月10日

加强和创新武汉市社会管理的建议

王长城 李波 薛新东

随着传统社会向现代社会转型，中国工业化、城市化、信息化不断发展，新型社会问题不断涌现，社会矛盾集中凸显。经济不确定因素与政治、社会不稳定因素相互影响，短期与长期问题相互叠加，国内外不稳定因素相互交织。传统的社会管理体制已无法有效解决社会转型背景下的社会矛盾与社会问题。

作为我国中部的战略支点城市和未来的国家中心城市，武汉市应从源头上、根本上解决影响社会和谐稳定的突出问题，以确保经济跨越式发展，切实践行“追求卓越、敢为人先”的武汉精神，对促进我国社会管理创新起到示范效应。武汉市必须要确立新的社会管理理念，加强社会管理的顶层设计，创新社会管理体制和社会治理机制，建设“富足之城、保障之城、宜居之城、文明之城”，即“幸福武汉”。

一、武汉市社会管理创新工作取得的进展

近年来，我市以加强和创新社会管理为主线，以建设平安和谐武汉为目标，全面提升社会管理服务水平，保持了全市社会稳定和治安大局平稳，市民安全感和满意度不断提升。主要成果如下：

1. 社会综合管理与服务网格化建设取得进展。依托我市空间地理信息系统，整合 13 个部门信息资源，建设社会综合管理与服务数字化信息系统和指挥平台，目前已完成了 16 个区、103 个街道、1149

个社区、8447 个网格、783.5 公里的数字化建库，选配了社区综合专干和专业网格员，实现了“一区一警”、“一街一队”。

2. 社会管理创新试点工作有序推进。江汉区、洪山区和江夏区是全市网格化建设的试点区域，目前已有三个社区实现三网融合、无缝对接，初步实现了市、区两级指挥平台和市、区、街、社区、网格的五级联动。

3. 流动人口和特殊人群服务管理收到良好效果。我市继续推广流动人口“居住证”制度和“以证管人”、“以屋管人”新模式，全市流动人口服务管理工作走上常态化、规范化、法制化轨道。同时，探索社区服刑人员、精神病人、吸毒人员等特殊人群帮教工作新机制，减少了社会消极因素。

4. 社会矛盾化解机制进一步健全。进一步完善人民调解、行政调解和司法调解相结合的大调解机制，全面推进医疗、交通、劳动争议等重点领域“第三方”调解机制，及时调解矛盾纠纷 19668 起。

5. 平安武汉建设取得实效。持续开展打黑除恶、命案侦破、校园周边等专项整治行动，完善以“天网”工程为重点的治安防控体系，“110”警情由日均 1.2 万起下降到 1 万起以内。

二、当前武汉市社会管理面临的主要问题及原因

瞄准和把握社会管理中的关键环节和重点问题，是完善社会管理体制创新的关键和切入点。我们认为，当前武汉市社会管理面临的主要问题如下：

1. 阶层利益差异明显，群体冲突增加。随着经济发展，新的社会阶层和利益群体纷纷出现，新的社会阶层与传统社会阶层之间，以及新的社会阶层内部，利益差异日益明显。利益获取模式的不同以及利益格局的调整，往往会引发各类群体利益的冲突与纠纷，这些冲突与纠纷极易引发社会问题。其中，最为突出的是，因贫富差别、城乡差别、行业差别、地域差别和对党风廉政状况不满造成的“仇官、仇富、仇警”情绪，这种情绪有相当的传染性，影响力大，蛊惑性强，且不易理顺。据不完全统计，2011年，我市公安机关处置各类群体性事件达336起，其中百人以上73起，2012年上半年达213起，其中百人以上35起。其中，农民工因讨薪而自焚跳楼、土地拆迁中的暴力争端等社会性事件背后其实都是由阶层利益冲突所引起的。

2. 流动人口相对集中，服务和管理任务艰巨。武汉是华中地区最大的城市，是中、西部农民外出务工经商的中转站或目的地之一，流动人口数量达到120万。数年来，我市在押犯罪嫌疑人近半数都是流动人口，出租房屋发案率占全市刑事案件的比重也较大，给社会治安带来了沉重的压力，打击“两抢一盗”成为历年的整治重点。城郊结合部由于出租房数量多、价格低，集中了流动人口的70%，全市流动人口数排名前二十位的派出所均集中在城郊结合部或城中村地区。流动人口的相对集中，形成中国式“贫民窟”，且又助长了“租房风”。

3. 网络虚拟社会管理面临多方挑战。网络虚拟空间一方面可以广泛及时地反映民意，另一方面也容易成为社会矛盾和社会问

题的放大器。社会现实问题在网上的恶意渲染、炒作，会使一些社会矛盾和社会问题在网上甚至现实中集中并激化，容易引起大范围的连锁反映。近年来，我市先后发生较大规模的网络炒作事件 100 余起，东沙连通工程、推行 ETC 收费、东星航空停航等热点问题都在网上引发热炒。2011 年，各类利益群体利用网络煽动集会、抗议活动 100 余次。此外，据不完全统计，境外反动网站每年发布涉及我市的有害信息 2000 余条，我市一旦发生突发事件，境外网上很快就会有反映。近年来涉日、涉法、“2.20”等大规模事件，都是从境外网上发起，随后波及全国各大城市，武汉每次都是重点。有组织、跨地域的网络淫秽色情、网络赌博、网络诈骗等违法犯罪呈多发态势；传授爆炸物、毒品、枪支制作方法、制贩枪支弹药等对社会危害极大的违法犯罪纷纷向网上转移。以网络诈骗为例，2005 年，我市公安局每月受理此类警情 10 余起，今年已上升到 1000 余起。今年初我市破获的 1 起特大网上制贩枪支弹药案，作案人员涉及 15 个省市，涉案枪支 56 支、子弹 500 发。打击网络违法犯罪，成为网络虚拟社会管理中的重大挑战。

4. 社会治安问题突出，校园周边社会环境亟待治理。武汉市社会治安状况满意度的最新调查结果表明，人民群众对以下五项治安工作满意率不足 70%：车站、码头、机场的治安环境；打击黑恶势力、打击飞车抢夺；打击建筑工地、新建小区“恶霸（如砖霸、石霸、沙霸、水泥霸、劳务霸）”、市场渠道垄断等恶劣市场垄断行为；遏制“毒赌黄”等社会丑恶现象；“扫黄打非”工作。此外，校园（含

中小学、高校)周边治安环境(如网吧、饮食摊点、出租屋等),也是群众“不满”的热点。武汉拥有高等院校82所,高校数量中国第二,在校大学生规模居中国首位,是名副其实的“大学之城”。但是调查发现,学校周边环境治理,涉及到工商、公共安全、教育、食品监督等多个部门,尽管多次整治,但治安问题仍然突出。

5. 大街小巷小餐饮食品安全问题隐患大,监管困难。味美价廉的小餐饮在武汉随处可见,但其卫生及安全隐患一直为人诟病。据不完全统计,武汉有持证小餐饮企业2.1万多家,还有不少无证摊点。这些小餐饮卫生条件差、硬件不达标,给食品安全埋下隐患。日前,对江岸、江汉、硚口、汉阳、武昌、青山、洪山7个城区及东湖、沌口开发区的17条路段,共185家小餐饮进行的暗访检查发现,部分小餐饮存在环境脏乱差、未取得餐饮服务许可证、从业人员健康证不全、操作间油污油垢、采购食品未索证索票、无进货台账、餐具不消毒等问题。

6. 以私营企业为主的劳资矛盾有扩散蔓延的趋势。2012年1月3日下午,武汉富士康150名员工因不满转岗计划登上楼顶,意图集体跳楼自杀,后经市长的亲自劝导,跳楼员工终于被劝下楼。从富士康的“N”连跳到多家企业的停工事件,“劳资博弈”以引人注目的方式,成为我国社会管理中的热点问题。其中,以非公有制企业的劳资矛盾最为突出。武汉市共有私营企业4万多户,从业人员30多万人,注册资金650多亿元。私营企业中劳资关系存在着不平等、不公正、不和谐的现象,主要表现在:克扣和拖欠劳动者工资,

工人（尤其是农民工、一线工人等处于社会底层的劳动生产者）的付出与报酬不成比例；劳动保障覆盖率低，社会保险、社会福利待遇大打折扣；劳动合同签约率低，内容不规范，且得不到有效落实；劳动时间长、强度大、条件差、安全系数低，这在创业初期的生产性和服务性私营企业尤为明显。这些劳资矛盾，容易引发群体性事件，刺痛社会良知，挑战公共道德底线。

7. 社区、社会组织发育不成熟，定位不清晰。我市现有社区 1370 个，其中，中心城区社区 1072 个，新城区社区 298 个，虽然社区建设取得了一些成就，但社区工作行政化倾向明显。一方面，随着政府职能转变的深入，社区承担的公共服务功能在不断增加，另一方面，却不给予社区居委会必要的工作经费支持。社区居委会成了责任主体，整天疲于应付各种检查、评比、统计和会议工作，俨然成了“小政府”。在社会组织发展方面，截止目前，我市依法登记的社会组织有 4375 家，其中社会团体 1801 家，民办非企业单位 2574 个。这些社会组织中真正草根的社会组织特别少。社会组织的合法化困境和主体地位的不明确造成了社会组织行政化，缺乏竞争。社会组织一方面在登记管理、财政税收制度、劳动人事制度方面受到限制而导致资源获取、人才储备、技术水平等方面的能力不足；另一方面在信息披露、监测评估、激励和惩罚等方面措施不力又使得社会组织出现公众不认可、自我毁誉等问题，社会公信力缺失。

8. 突发事件应急管理体系还有待完善。近年来，我市突发事件频发：2010 年洪山区“5.30”重大交通事故，2011 年硚口区“1.17”

重大火灾事故，武汉经济技术开发区“7.12”重大火灾事故，2012年白沙洲自来水厂取水口污染事件，长航船舶重工青山船厂的爆炸事故等等。我市在处理重大突发事件上积累了一定经验，但多部门联动程度还远远不够，反应灵敏、运转高效的应急处置机制还没有形成。

三、武汉市创新社会管理的对策建议

武汉市创新社会管理的基本思路：更新社会管理理念，坚持“厘责（基层），限官（官员），兴社（社会组织）”原则，构建“四层社会管理网络（即四道防线）”，开展“7项社会管理强化计划”和“3大社会管理创新工程”。

1. 更新社会管理理念

加强和创新社会管理，关键是改变重管理防范、轻服务的思想，树立“以人为本，服务为先”的理念；改变重管制控制、轻协商协调的思想，树立统筹兼顾、协商协调的理念；改变重事后处置、轻源头管理的思想，树立积极主动解决问题和源头治理的理念；改变重政府作用，轻社会多方参与的思想，树立多方参与、共同治理的理念。

2. 构筑武汉市“四层社会管理网络（即四道防线）”

第一层（道）为基础组织（所、办等基层政府职能机构；社区、村等社会组织单元）。社会管理中出现的主要问题，绝大多数是基层组织“不作为、乱作为、无能为”所造成的。筑牢基层防线，就是要划清基层组织的职责，强调履职行为和结果，形成综治网络，及时发现并化解矛盾纠纷，最大限度减少不和谐因素，消除或缓释居民痛苦感，将短期、突发、临时的矛盾化解在基层，消除在萌芽状态。

第二层（道）为社会组织和社会知名（贤达）人士。对于基层组织无法解决的复杂、多样的行业性、专业性矛盾纠纷，要坚持“限官兴社”原则，强调社会组织和公益事务活动的发起人职责，力推协商协调方式。摒弃全能政府和官员至上思维，大力培育社会组织，充分发挥社会组织和社会知名（贤达）人士的影响力和作用，引导协商、讨论、协调，再协商、再讨论、再协调，最终形成共识，统一行动，解决特定区域或行业（专业）内的公益事务，及时有效地化解特定区域内或行业（专业）领域出现的难点、热点矛盾和纠纷。

第三层（道）法律和法院，强调调查取证、仲裁、审判的合法性。筑牢法治保障防线，切实维护“社会公平和社会正义”，促进法院及工作人员公正、廉洁、阳光、文明执法，做到“有诉必受，受则速办，办则必透，终生追责”；切实把社会成员和社会组织的行为引导和限定在法制轨道，倡导全社会“懂法、认（认同）法、用法、信法、守法、护法”；落实司法独立，追查司法责任，做到“政（政府）与法（法院）独立、官（官员）与法（法官）分离”。

第四层（道）人民政府，强调政策引导，主导协商协调，淡化行政、经济手段。对于基层、社会组织、法院不能解决且对社会有长远影响的根本性矛盾和问题，政府部门要组织科学调研，制定和调整社会政策。社会政策是对社会不平等现象的政府干预和社会治理，创新社会管理，需要建构和实施以动态调整权利为导向的社会政策体系，消除社会不平等和社会阶层固化倾向。

3. 实施“武汉市社会管理服务信息网络平台创建计划”

以城乡居民居住生活地、组织注册地、网络域名注册地为依据，开展武汉市社会管理服务信息网络平台，夯实网格化社会管理。设计居民、组织、网络域名等信息采集标准，由社区居民委员和街道办指派专员，负责跟踪采集、及时登录、实时更新居民（含长居和暂居）和组织（含企业、事业单位、社会组织等）的相关信息以及变动情况，及时发布公共服务、公共活动等信息与情况。建议整合公安 110、工商注册、民政社会组织注册、信访等信息平台的相关内容和栏目。实现社会管理信息共享，切实预防矛盾，及时发现问题，实时化解纠纷。

4. 实施“政府基层组织责任边界厘清计划”

科学划分社会管理问题的类型，确定政府各基层单位（如工商所、派出所、税务所、财政所、食品安全监督所、法庭、街道办等）主导负责的社会管理问题，强化主导责任，淡化协作义务。依据群众最需要什么以及政府与社会最厌恶什么，量化基层社会管理目标（如企业倒闭破产率、社会治安报警案件下降率（如 10%）、居民个体信访案件下降率（如 10%）、集体上访案件/万人控制在人次以内、立案案件审结率、审结案件差错率、审结案件上诉率、审结案件上访率、生产和销售食品安全事件发生率等），并将这些社会管理目标，纳入基层单位第一负责人的年度绩效考核之中，提高考核权重（建议一票否决），从而促进基层政府公务和社会服务走出大楼、搬出办公室，做到基层“履职尽责，做事不肇事”，坚决防止“跑官避责、占职不履职”、“不做事尽肇事、做小事肇大事”。同时，将政府资源和社会资源投入到基层，将社会问题和社会矛盾，控制在基层单位，解决在

萌芽状态。

5. 落实“社区（村）自治协商协调促进计划”

通过整合“社情民意”、“社会舆情”等多个单项平台资源，成立供党政、社区、市民、社会各界参与综合互动平台，供各方交流和沟通，协商社区环境、社区公共设施、垃圾处理等社区公共事务。针对居民反映的具体问题或共性问题，通过参加各种形式的民情沟通、恳谈会、面对面进行交流，以寻求最佳解决方案。

6. 施行“草根社会组织兴盛计划”

“限官兴社”，为社会组织发展拓展空间，将政府做不到、做不好的事情交给社会组织。加快社会组织发展当务之急是加快草根组织的立法进程，使草根组织的各项活动有法可依、有法必依、违法必究，推动草根组织自身的民主科学管理。探索建立各级“枢纽型”社会组织管理体系，对各类社会组织进行分类备案，促进社会自治自律，引导社会组织“管办分离，活动自主，通报公告并举”。

7. 实施“武汉市社会组织（贤达）沟通协商平台创建计划”

以社会组织或社会知名人士为主体，搭建社会协商协调平台，创新社会治理机制。将涉及社区、社会公益的事务以及现存社会问题和社会矛盾，例如，城市规划、房屋拆迁、征地等引起的不同群体利益冲突，等等，交由社会组织或者社会知名人士主导的社会协商协调平台，通过平等友好的商谈来解决，避免矛盾、纷争和冲突的加剧。依靠社会手段，解决社会问题（即人民内部矛盾）。

8. 实施“法官初审责任与终生追究和清理淘汰计划”

强化法官的责任意识，提高案件审判质量，提高司法公信力。明确错案追究的对象和重点以及追责主体和程序，建立错案责任追究终身制和清理淘汰制度。对于办错案的法官，无论什么时候发现（即便已退休），都要承担相应责任，并清出司法队伍。

9. 实施“政府政策和重大活动风险评估计划”

做到科学、民主和依法决策，确保重大决策和重大项目不违背民意，不影响社会稳定。按照“谁主管、谁负责”的原则，成立独立的重大事项稳定风险评估小组。将群众是否支持拥护作为衡量各项政策和举措出台与否的基本标准，通过科学的预测评估，及早预测、防范和化解风险，着力维护政策出台、重大项目实施等涉及群众的切身利益。

10. “武汉市初次收入分配指导性依据首创工程”

设计武汉市初次收入分配的指导性依据，促进收入分配的公平公正。在市场经济条件下，差异化收入政策，形成一定收入差距，是必然的。相对于收入差距，收入分配不公更能滋生社会不满情绪。初次收入分配的不公问题，一旦转入再分配领域，各种再分配手段，不仅会失效或大打折扣，而且化解成本极高。因此，构建社会公认的利益获取依据，尤其是初次收入分配的指导性依据，是解决和控制收入分配不公问题的最有效办法。建议组织相关专业人员研究“武汉市初次收入分配的指导性依据”，并定期发布，以图解决社会利益分配不均的根源性社会矛盾。该工程可成为全国首创，成为与“最低工资制度”、“工资指导线”并行的初次收入分配调控政策。

11. “武汉市社会流动渠道畅通工程”

疏通社会流动渠道，重建社会心理预期，防止社会阶层固化倾向，尤其是社会阶层代际固化倾向。存在社会阶层及差异的情况下，疏通社会流动渠道，确保社会居民能自由选择和自由竞争，促进社会居民能在各社会阶层之间自由流动，即“乌鸡变凤凰”和“凤凰变乌鸡”现象并存，坚决防止“代代官”与“代代民”、“代代富”与“代代穷”、“代代贵”与“代代贱”、“代代警”等社会阶层固化倾向。建议：开征遗产税（而不是房产税），促进当代人创造财富，积累财富并使用（消费）财富，防止向下一代转移财富，形成代代努力，代代创富，代代聚财，代代用财的社会风气，促进人力资本投入和积累，强化社会创新活动和活力；创业是改变社会阶层结构的有效办法，采取初次创业“零限制”+“零税费”+“正资助”+“正救助”政策，鼓励创业，尤其是高学历人员创业，引导社会居民通过创业改变自身所处社会阶层；启动大学毕业生初次就业岗位援助计划，对当年7月1日未签订就业协议的应届大学毕业生，安排能确保一定收入水平且有尊严的就业岗位，确保当年8月1日前应届大学毕业生100%就业，防止新的“读书无用论”，确保读书成为社会流动的主渠道；启动一线科技人员支持与尊严计划，加大一线科技人员创新型科研课题（含国家级课题）、科研成果（含一般性研究成果）的经费支持与奖励的力度，切实有效地宣传，客观真实地评价，鼓励和支持一线科技人员出国出境交流。

12. “武汉市社会管理服务评价质量体系工程”

定期（一年一次）对政府的社会管理服务进行民意评价，并将评价结果列入政府绩效考核内容。政府服务必须以公众的需求为前提，提供服务的目的是满足公众的需要和愿望，而不是政府单方面的愿望，甚至是强迫行为，要坚持把群众满意不满意作为衡量和检验社会管理工作水平的根本标准。注重公正性，评价工作委托独立公正客观的第三方独立机构对每个区开展调查；注重代表性，选取少数具有代表性的典型社区、街道，比较全面地反映各方面的诉求和意见；注重全面性，民调内容基本涵盖社会管理的各个方面；注重前瞻性，找出对社会管理影响最大的因素。通过对民调结果反映的真实民意和诉求，研究制定改进措施，注重从源头上预防和化解，逐步健全社会管理机制。

作者简介：王长城，中南财经政法大学公共管理学院 教授

李 波，中南财经政法大学公共管理学院 教授 博导

薛新东，中南财经政法大学公共管理学院 副教授

城乡社区社会管理

主送：省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室
报送：校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员
发送：各协同高校和单位、相关学院及职能部门

主管：湖北省教育厅 中南财经政法大学

主办：城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

主编：赵 曼

通讯地址：中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

电话、传真：（027）88387207

网址：<http://www.socialmanagement2011.com>

E-mail：shgl@znufe.edu.cn