

社会管理 亟待加强与创新

文 / 李培林

社会管理通常是指以政府为主导的包括其他社会力量在内的行为主体,在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。

新中国成立后,在中国共产党的领导下,我国曾采取一系列的措施,迅速清除各种丑恶现象和社会顽疾,荡涤旧社会的污泥浊水,并通过平抑物价、实行充分就业、保障基本生活物品供给、加强社会治安等管理举措,建立起全国统一的社会生活秩序。改革开放以后,随着社会主义市场经济的深入发展,整个社会也发生了深刻变化。为了适应社会主义民主政治和市场经济的需要,我国在就业、收入分配、社会保障、教育、医疗、住房、城乡关系等领域,先后进行了一系列涉及社会管理体制的改革,初步形成了既充满活力、又相对有序的社会管理局面。

但是,随着经济社会的快速发展,我国在社会管理方面面临一些新情况、新问题和新的挑战,原有的政府统管一切的社会管理方式,在许多方面已经不能完全适应新的发展需要。这就要求我们深入研究社会管理规律,更新社会管理观念,整合社会管理资源,创新社会管理的体制机制,形成社会管理的新格局。在当前的新形势下,加强和创新社会管理,已经成为我国经济社会建设的

一项突出任务和经济社会改革的一个新重点。

今年2月19日,胡锦涛总书记在中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上发表了重要讲话,号召全党正确把握国内外形势新变化新特点,针对当前社会管理中的突出问题,着重研究加强和创新社会管理、做好新形势下群众工作的思路和举措,为促进社会和谐、实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量。5月30日,胡锦涛总书记主持召开中央政治局会议,专门研究加强和创新社会管理问题。会议指出,随着实际情况的变化,我国社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还存在很多不适应的地方,解决社会管理领域存在的问题既十分紧迫又需要长期努力。加强和创新社会管理,事关巩固党的执政地位,事关国家长治久安,事关人民安居乐业。

我国社会管理体制的基本特征及取得的成就

1. 我国原有社会管理体制的主要特征

在近代历史上,我国人口众多,却一再遭受列强蹂躏和历经战乱,国家积贫积弱的根源之一,就是社会的一盘散沙。所以,新中国成立后的首要

任务,就是“组织起来”。毛泽东同志1949年9月30日在中国人民政治协商会议闭幕会上号召,“全国同胞们,我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里,克服旧中国散漫无组织的状态。”按照这样一种思路,新中国成立后,我国在计划经济体制下,把所有的人都组织在一定的单位中,建立起高度集中的、政府包管一切的社会管理体制。这种管理体制具有以下几个主要特征。

一是政府全能的社会管理体制。政府不仅通过统一计划、统负盈亏、统购统销、统收统支,建立起高度集中的计划经济体制,也通过干部统一调配、职业身份统一确定、人员统一安置、社会事务统一部署、一切社会活动统一组织等,建立起以政府为中心的全能社会管理体制。社会本身基本上没有相对独立的发展空间。

二是以“单位”为基础的从业人员管理体制。“单位”的特点,是它不是一般的工作部门,而是按照一种全能的有关要求建立起来的工作组织。“单位”既是工作组织,也是我国解决各种社会事务和落实社会管理控制任务的基层组织体系。无论是行政单位、事业单位、企业单位,还是农村人民公社,都隶属于一定的政府部门,社会的各类组织,都是政

府的一个个下属“单位”。在计划经济体制下,“单位”既是中国社会的基本组织单元,也是我国社会管理的基础。在这种体制下,国家机关、企事业单位、人民公社,都成为一个个“大而全”或“小而全”的单位组织,也成为一种把各种社会问题化解在基层的机制。

三是以“街居”为基础的城市社会人员管理体制。政府通过街道—居委会体系,管理社会无工作人员、闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。当然,由于绝大多数人都隶属于某一单位,相比较单位体制,街居体制实际上是起一种社会管理的辅助作用。

四是以单位制度、户籍制度、职业身份制度和档案制度为基础的社会流动管理体制。为了使社会高度组织化和有序化,在计划经济体制下社会管理的目标,就是使一般社会成员的就业和居住尽量固定。以单位制度、户籍制度、职业身份制度和档案制度为基础,严格限制社会成员在城乡之间、单位之间和不同职业身份之间的一切自由流动。一切国家所需要的人员流动和人口迁移,都是按照统一的计划有组织的进行。

这种在计划经济体制下形成的政府全能的社会管理体制,改变了旧中国社会一盘散沙的状态,建立起高度统一的社会秩序,极大地增强了国家对社会组织动员能力和控制能力,为我国在非常薄弱的经济基础上调动一切资源完成工业化体系的建设,发挥了积极的作用。然而,这种社会管理体制也存在固有的弊病,一方面,政府直接管理经济和社会,成为包办一切社会事务的全能型政府,不但行政管理成本很高,而且在把一切权力集中到政府的同时,也把一切责任都集中到政府,社会自身缺乏自我组织、自我管理、自我调节的机制;另一方面,所有社会成员都被管理在一个个相对封闭的单位中,阻碍了正常的社会流动,使社会缺乏活力和创造力。

2. 改革开放以来我国社会管理取得的成就

改革开放以后,为了适应经济体制从计划经济到社会主义市场经济转变,我国对社会管理体制进行了一系列改革,取得了显著的成就。这些成就主要表现在以下几个方面。

一是通过对社会管理体制的一系列改革,改变了把社会成员的工作和居住固定在相对封闭的空间中的状况,极大地促进了城乡之间、单位之间和不同职业岗位之间的社会流动,调动起广大人民群众的潜能、创造力和工作积极性,人力资源的配置效率有了显著提高,整个社会充满活力。

二是通过对社会矛盾管理机制的改革,改变过去把社会矛盾政治化、人民内部矛盾敌我化的做法,在改革发展过程中注重协调各社会阶层和利益群体的利益关系,统筹考虑和准确把握最广大人民的根本利益、现阶段群众的共同利益与不同群体的特殊利益的关系,正确处理各种人民内部矛盾,维护了社会的基本和谐稳定。

三是通过户籍、就业、社会保障等制度的改革,完善了对流动人口、生活困难群体和失业者的保障体系和管理体系,提高了人民群众的生活保障水平。

四是通过对教育、医疗、文化等事业单位的改革,增强了对公共产品和公共服务的供给,基本满足人民群众在教育、医疗、文化生活等方面不断增长的生活需求。

五是通过加强食品药品安全监管、生产安全监管和社会治安综合治理,保证了我国在快速发展中的生产秩序和社会生活秩序。

六是建立起全国应急管理体系,大大提高了应急管理能力。在非典、汶川大地震、南方冰冻雪灾、奥运会、世博会等一系列重大事件中,显示了我国较强的应急能力和社会管理水平。

改革开放以来的巨大社会变迁对社会管理体制提出的挑战

改革开放以后,随着社会主义市场经济的深入发展,我国社会也发生了巨大变迁。这种巨大社会变迁的规模之大、速度之快、波及之广、影响之深、势头之猛,在世界现代化历史上是罕见的。在新的形势下,我国的社会管理体制,在许多方面面临着一系列重大社会变化的挑战。

一是阶级阶层结构变化的挑战。原有的工人阶级、农民阶级、干部和知识分子的简单阶级阶层结构,现在已经转变成由许多不同利益诉求群体组成的复杂多样的阶级阶层结构,产生了个体户、私有企业主、外资企业的高管、民营企业的科技人员、各种中介组织从业人员和自由职业者等新的社会阶层,他们中许多人是工人、农民、干部和知识分子队伍中分离出来。即便是同一社会阶层中,经济社会地位和利益诉求也有了很大差异,如在工人队伍中,有垄断行业职工、外资企业职工、一般竞争业的城市工人,还有农民工等等。如何在新的形势下整合和协调好各阶层的利益,形成既充满竞争活力、又和谐相处的秩序,成为社会管理的重要任务。

二是城乡结构变化的挑战。改革开放以来,两亿多农民离开了世代代耕作的土地,甚至离开了生活的村庄,转变为从事二、三产业的工人,这是世界上最大规模的工业化和城市化过程。巨大而快速的社会流动,给社会管理提出一系列新的问题。如何使转变了职业的农民,能够在社会体制上融入新的城市生活,形成城乡一体化统筹发展的新体制,成为当前社会管理的重大挑战。

三是收入分配结构变化的挑战。近三十多年来,我国从一个收入分配均等化程度很高的国家,转变成一个在国际比较中收入差距很大的国家。收入差距的扩大、分配不公以及与此相联系的腐败问题,成为导致干部、群众不满和引发很多社会问题的深层原因。如何调整收入分配结构、建立公平合理的收入分配秩序,成为维护社会和谐稳定需要解

决的深层问题。

四是人口结构和家庭结构变化的挑战。我国人口结构的深刻变化,加速了家庭小型化和老龄化过程。很多过去可以由家庭和代际帮助解决的问题,如养老、单亲抚养、心理障碍、残疾、代际冲突等,都逐步显化为社会问题。千百年来民间普遍实行的传统代际养老模式,也因家庭结构、代际关系和社会流动状况的变化而变得难以为继。这些都是我国社会管理面临的新任务。

五是社会组织方式变化的挑战。随着经济体制的深刻变革,我国社会生活的组织方式也发生从“单位人”到“社会人”的变化。一方面,随着在一些工作单位中普遍实行“住房自有化、就业市场化、社会保障社会化、后勤服务市场化”等改革,作为传统管理体制基础的“单位组织”,其把社会问题解决在基层的能力弱化,有些单位组织则彻底解体;另一方面,就业方式的多样化使社会流动加快,改革开放后大量新产生的就业组织都采取了“非单位”的管理体制,它们仅仅是工作场所,不再是什么都管的“单位”,越来越多的社会成员由“单位人”变成“社会人”。在城市就业总人口中,过去“单位人”占95%以上,而现在这个比例下降到25%左右。

六是社会规范和价值观念变化的挑战。市场转型促进了经济的发展,显著地改善了民生,但也带来社会行为规范和价值观念的变化。对个人利益的追求获得了正当性和合理性,但约束、监督追求个人利益的行为规范却没有建立完善;社会生活和生产行为的复杂性大大提高,适应这种复杂性的社会管理和监督监控技术却没有得到符合需求的提高;市场经济条件下人们的价值理念发生深刻变化,与这种变化相适应的社会道德和诚信体系建设却滞后于变化。

这些巨大变化对我国社会管理体制提出的挑战,迫切要求我们加强和创新社会管理,走出一条与社会主义民主

政治和市场经济相适应的社会管理的新路。

当前我国社会管理面临的新情况、新问题

当前我国社会管理面临的新情况、新问题,既有国际的、也有国内的,在社会生活全球化和信息传播网络化的情况下,国际国内面临的问题也相互影响和交织在一起。

从国际形势看,国际金融危机之后,2010年年底由突尼斯一个失业大学生与警察发生的冲突造成的偶发自焚事件,成为引爆的导火索,导致中东北非一系列国家的社会骚乱、政治动荡、军事内战和政权更迭,震动了全世界。这些发生政治动荡的中东北非国家,本来近十几年来经济发展速度也是比较快的,人均GDP多数也都跃居世界中上国家的水平,有的国家还比较富裕,但长期积累的贫富悬殊和青年人的高失业率等社会问题,成为引发动荡的社会深层原因。

从国内形势看,我国经过三十多年的改革开放,经济社会发展进入一个新阶段。这个新阶段经济社会形势的一个突出特征,就是经济持续快速发展、政治保持总体稳定、社会问题多发凸显。当前社会问题的多发凸显,有诸多因素的影响,从管理体制来看,其中一个重要原因,就是现有的社会管理体制在一些方面不能完全适应快速的工业化、城镇化、市场化和国际化进程,迫切要求加强和创新社会管理。我国当前社会管理面临的新情况、新问题,主要表现在以下几个方面。

1. 社会流动加快,管理好巨大流动人口任务繁重

改革开放后我国快速的工业化进程,形成了规模巨大的流动人口。但我国并未出现巴西、印度等一些国家工业化、城镇化过程中的严重贫民窟现象,这是我国社会管理方面的一个成就。但多数城市的农村进城的流动人口难以

真正融入城市生活体系,在户籍、就业、住房、子女教育、社会保障等诸多方面面临很多困难。进城流动人口多数聚居在城乡结合部和地下建筑,多数城市过去按照城市人口配备的社会管理和公共服务体系,也没有根据新的人口布局进行调整,往往造成流动人口聚居的城乡结合部的管理力量非常薄弱,由此而引发的偷盗、抢劫、黑社会、贩毒吸毒、卖淫嫖娼等社会问题,在一些流动人口大规模聚居的地区比较突出。管理好规模巨大流动人口,涉及社会管理体制的方方面面,任务十分繁重。

2. 城镇化成为经济发展新动力,土地征用、房屋拆迁引发的矛盾冲突持续增多

新世纪以来,中国城镇化进程加快,这是经济社会发展的必然趋势。继工业化之后,城镇化目前已经成为推动我国经济社会发展新的强大动力。破除城乡二元结构、实现城乡一体化发展成为各地的重要发展目标。但是,在城镇化的过程中,城镇化落后于工业化、人口城镇化又落后于土地城镇化的问题比较突出。到2010年,在GDP当中,农业的增加值所占的比重只有约10%,而农业从业人员在全国从业人员中的比例还有38%,居住在乡村的农民还有52%,这已经是把在城市居住半年以上的农村户籍人口统计为城镇常住人口。在土地增值成为地方经济重要推动力和政府可支配财政收入重要来源的刺激下,新一轮“土地置换”形成热潮,大规模圈占农地和强行拆迁问题引发的社会问题增多,由此引发的恶性事件、群体性事件频繁发生,对社会和谐稳定产生不利影响。据统计,2006至2008年,在国家要求耕地占补平衡的情况下,全国耕地实际净减少12480万亩,年均减少近4200万亩,远高于“十五”期间年均减少2260万亩的水平。如何在人口城镇化和土地非农化的过程中处理好发展和稳定的关系,防止和杜绝严重损害群众利益的事件发生,需要给

予高度的重视。

3. 劳动力供求关系发生变化, 非公有制劳动密集型企业劳动关系紧张问题突出

我国初级劳动力市场供求关系正在发生深刻变化, 新增劳动力数量在逐年下降, 预计到“十三五”期间将会转变为负增长。与此同时, 虽然理论上农村还有两亿多劳动力需要转移出来, 但由于农业劳动老龄化现象严重, 农村老年劳动力与初级非农劳动力市场上的青年劳动力需求难以匹配, 致使2004年以来间断出现的“招工难”问题常态化和加剧。在此背景下, 农民工的工资水平进入快速上升阶段, 新生代农民工的劳动保护意识和维权意识也明显增强, 不愿再返回农村生活和难以在城市留下成为新生代农民工面临的困境。而劳动力成本的增加、原材料价格的提升和人民币的升值, 都在压缩劳动密集型出口企业的利润空间和影响企业主的利益。在此背景下, 当前非公有制劳动密集型企业劳动关系紧张问题非常突出, 劳动关系冲突显化。2010年, 以南海本田工厂为代表的一些以加薪为目标的集体停工事件, 产生了“蝴蝶效应”, 波及到沿海其他地区, 全国先后发生数十起规模较大的集体停工事件。而富士康企业新生代农民工的连续跳楼自杀事件, 令全社会震惊。这些事件折射出新生代农民工维权意识的增强和对和谐体面劳动关系的渴望。因此, 如何在新的形势下协调好劳动关系, 把劳动关系冲突纳入法制轨道加以规范、调解和处理, 是当前亟待解决的问题。

4. 农村基层财政力量薄弱, 一些地方的基层干群关系需要理顺

我国自1994年实行分税制以来, 财政总体情况转好, 但全国多数地方县以下基层财政仍相对薄弱, 相当一部分乡镇财政在高额负债运行。取消农业税以后, 一些农业生产地区的基层财政主要靠转移支付, 财政状况更加困难。在一些地方, 基层事权和财权不匹配的情

况比较突出, 各种需要地方财政配套拨款的社会事务较多, 虽然中央三令五申严禁“乱收费”, 但一些地方政府在缺乏财源的情况下变换名目向群众收费的问题仍屡禁不止。加之改革开放以来一些地方历届政府积累了许多社会问题, 而基层往往容易注重当前政绩并遵行“今朝不理前朝政”规则, 致使当前涉及基层干群关系的问题较多, 甚至形成民怨。近年来关于群众对政府满意度的调查显示, 群众对政府的满意度出现从中央到基层逐级下降的现象。在一些农村地区, 出现了乡村空心化和凋敝现象, 乡村产业空了, 青年人走了, 富人到城市买房居住了, 干部也不在乡镇居住了。如何在新形势下处理好基层干群关系, 建设好社会主义新农村, 这是涉及到国家长治久安的社会管理的大问题。

5. 基层管理体制发生变化, 解决社会问题的机制弱化

我国社会管理的基础, 过去比较依赖于工作“单位”, “单位组织”也是过去把问题解决在基层的机制。现在, 绝大多数城镇从业人员从“单位人”变成“社会人”。在这种情况下, 造成政府往往要直接面对分散的个人, 治理的摩擦成本大量增加, 自上而下社会事务的贯彻和落实, 自下而上社会问题的调解和解决, 都受到阻碍。比如税收、治安、民政、社保、就业、卫生防疫, 以及征兵、献血这样的社会事务, 现在仅靠“单位”已很难贯彻落实; 另外基层发生的一些社会纠纷和社会矛盾, 现在无法“解决在基层”, 对老百姓来说, “打官司”成本太高, 而且相当一部分群众“信访不信法”, 而找基层政府反映诉求, 现在又强调政企分开、政社分开, 所以越级上访、到北京上访的现象越来越突出, 群众上访和地方政府拦截上访形成尖锐冲突。在一些地方, 有些社会问题由于多年积累形成普遍民怨, 很容易因意外事情造成群体性事件。所以, 如何降低社会管理的成本, 形成有效的把问题化解在基

层的社会机制, 是社会管理体制需要探索的新问题。

6. 收入差距扩大、分配不公问题成为引发社会问题的深层原因

现阶段收入差距的持续扩大, 已经成为影响中国发展稳定的重大问题和引发各种社会问题的深层原因。我国目前收入差距格局, 有许多不同于一般国家的特点: 一是我国是在平均计划分配制度基础上演变成收入差距较大的国家, 在这过程当中, 分配状况和政策取向变化很大, 民众对收入分配的看法分歧也很大; 二是除了市场分配的差距, 在国家财政的再分配方面也有很大差距, 如不同地区之间同级公务员的工资水平也有很大差距, 不仅民众对分配差距过大的状况有意见, 干部群体对目前的分配体制也有诸多怨言, 而且根据调查, 我国同一些收入差距客观程度相当的国家 and 地区相比, 我国民众对收入分配状况的主观不满程度要高得多; 三是面临一些调整收入分配的两难问题, 例如一方面群众对一些国有垄断企业负责人的高额年薪问题反映强烈, 另一方面我国国有垄断企业人才又面临国际垄断企业猎头公司的争夺; 四是一些权钱交易和贪污腐败现象将贫富差距问题在人们心理上进一步扩大, 造成一些“仇富”现象。在改革发展的实践中妥善处理公平和效率关系, 理顺收入分配的秩序, 形成公平合理的分配制度, 这必然要触及既有的利益格局, 这既需要勇气和远见, 也需要智慧和社会管理的技术。但如果说改革开放以来的最大成就是经济的快速发展和人民生活水平的极大提高, 那么最大的尚未解决好的问题恐怕就是收入分配问题。

7. 群体性事件问题突出, 各种新型社会风险需要高度重视

近年来, 群体性事件问题在群众中引起较大反响。尽管造成这些问题的原因是多方面的, 但绝大多数上访和群体性事件, 反映的是民生和经济利益方面的诉求, 如提升劳动福利和待遇、提

高征地拆迁补偿标准、抗议企业环境污染、追究医疗事故责任等等。这些事件,有的属于侵害职工和群众利益造成的“直接利益冲突的群体性事件”,也有的属于社会普遍不满情绪的宣泄造成的“无直接利益冲突的群体性事件”。特别是“无直接利益冲突的群体性事件”,具有难以预测、扩散迅速、容易引起大规模混乱的现代风险的特点,值得特别的关注。另外,近年来频繁发生的一些食品安全和环境安全事件,也多具有难以预测和容易引起民众恐慌的现代风险特点,需要高度重视。

8. 社会转型加速,社会治安面临的问题日趋复杂

随着社会转型的加速,社会流动加快,各种社会治安问题也呈现多发态势,社会管理面临诸多难点。尽管各级公安机关采取了一系列措施,严厉打击各种犯罪行为,但刑事犯罪总量仍在高位运行,新型犯罪持续增多,特别是黑恶势力犯罪、严重暴力犯罪、网络诈骗犯罪以及各种侵犯财产犯罪等,严重危害公共安全和社会秩序,给人民生活带来极大的危害。社会治安综合治理是社会转型期的一项长期任务。

以上社会管理面临的新情况、新问题,有的是在社会结构转型和体制转轨过程中,因结构冲突、体制摩擦、规范空白、法律法规不健全造成的,也有的是快速发展过程中因各种原因历史积累和遗留的,还有的是因我们工作缺位、方法不当或某些工作失误形成的。这些问题都需要我们在加强和创新社会管理的过程中逐步加以解决。

加强和创新社会管理应采取的主要举措

1. 完善社会管理的格局,充分发挥社会各方面的力量

加强和创新社会管理,要形成和完善党委总揽全局、政府负责实施、社会各方协同、公众广泛参与的社会管理格局。但在实际操作过程中,大家对新

的社会管理格局的理解并不一致。一些政府部门的同志认为,现在社会问题突出,加强社会管理主要是要强化政府的权力,否则政府在社会问题面前束手无策,软的措施不管用,硬的措施又不敢用。而一些学者认为,我们国家现在的特点是强政府强市场弱社会,重要的是制衡权力、驾驭市场,通过发展社会组织来发育社会,创新社会管理体制。

从中国的国情出发,我国不能走把管理权力都集中到政府、政府包管一切社会事务的老路,也不可能走一些西方国家倡导的完全依赖民间组织发育社会的道路。在构建中国特色社会主义的社会管理体制的过程中,要发挥基层党组织的作用,加快事业单位的分类改革,引导和强调企业承担社会责任,建立一批承担更多社会责任的“社会企业”,发展壮大承接政府购买社会服务的社会组织,通过加强社区建设把社区改造成新的社会管理基础。要特别注重发挥工、青、妇等人民团体和行业协会在社会管理和公共服务方面的重要作用。这些机构有自下而上的完备组织系统,有一支具有群众工作、思想政治工作和社会工作经验的人才队伍,它们不仅是党和国家联系群众的桥梁和纽带,而且能够在反映群众诉求、化解社会矛盾、提供公共服务、参与社会管理等方面发挥独特的作用。

2. 统筹协调各方面利益,处理好维权与维稳的关系

进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制,协调好人民群众的根本利益、现阶段群众的共同利益以及特殊群体的特殊利益之间的关系。形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、权益保障机制。要妥善处理各种人民内部矛盾,坚决纠正损害群众利益的不正之风,切实维护群众合法权益。在改革和发展的过程中,要始终坚持处理好维护群众权益和维护社会稳定的关系,既不能以“维稳”的名义压制群众“维权”

的诉求,也不能以“维权”的名义破坏社会的和谐稳定。

要下决心在建立公平合理的收入分配制度上有所突破。下大力气整顿收入分配秩序,打击各种非法谋利行为,取缔各种非法收入,从源头上治理贪污腐败现象,统筹治理一般竞争行业与垄断行业的收入差距过大问题,规范公务员的工资制度体系,协调劳动收益与资本收益的关系,坚决扭转收入分配差距的扩大趋势,维护社会公平正义,让人民群众共享改革发展的成果。

3. 加强基层基础建设,把城乡社区建设成社会管理新的基础

在新的社会管理格局中,要特别注意发挥社区在基层社会管理中的作用。社区是居民自治组织,但同时也肩负着基层自我管理、自我服务的任务,很多“社区服务中心”肩负着几十种服务功能,包括税收、治安、就业、社会保障、社会福利、社会救助、卫生、防疫、精神文明建设等等,群众用“社会千条线,社区一根针”来形容社区功能的广泛性。社区在基层社会管理中的作用越来越重要,随着社会主义市场经济的发展,人们维护自身权益的意识不断增强,这也会带来围绕权益保护而产生的一些权益纠纷,所以需要从社区开始,使社区工作逐步专门化和专业化,建立起“把问题解决在基层”的新机制。要妥善规范社区委员会、业主委员会和物业委员会之间的关系,形成我国基层基础建设的合力。

4. 发展专业化的社会管理人才队伍,做好新形势下的群众工作

党的十六届六中全会的决定提出,要“建立一支宏大的社会工作人才队伍”。我们要像十一届三中全会以后大力培养和发展经济管理人才队伍那样,大力培养和发展社会管理人才队伍。要把社会管理与社会服务联系起来,寓社会管理于社会服务之中,在社会服务中不断改进和完善社会管理。不能把社会管理简单地理解为“管、卡、压”,也不

能把社会管理简单地理解为解决上访、群体性事件以及维护社会稳定,社会管理涉及社会建设的方方面面,涉及就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房等各种民生问题。要把以人为本、关注民生作为新形势下社会管理工作的职业精神和职业道德,大力提高新形势下群众工作的专业化水平,开创社会管理和群众工作的新局面。要通过大力发展志愿者队伍和开展志愿者活动,形成自助互助、奉献诚信的良好社会风气。

5. 建立健全公共安全体系,注重防范新型社会风险

我国用了三十多年的时间,完成了很多国家在现代化中用上百年的时间完成的发展转变过程。发展时间的压缩,也使很多不同发展阶段面临的问题压缩在同一时空。我国当前面临的社会问题,既有火灾、交通事故、矿难、旱灾涝灾、地震、劳动纠纷、贫富冲突等传统安全问题,也面临难以预测、扩展迅速、容易引起恐慌的化学污染、核污染、食品安全、不明传染病、金融危机、恐怖主义等新型社会风险。这些不同性质的安全问题有时交织在一起,增加了处理的难度。要进一步建立健全我国的公共安全体系,加强政府和民众的应急应对能力,普及公共安全教育,提高防范、抵御和治理新型社会风险的能力,完善公共安全领域的制度建设和法制建设。

6. 抓住当前的突出矛盾,有步骤地解决一批历史遗留的社会问题

在改革发展过程中,由于体制转变过程中的制度不衔接、不完善等原因,也由于我们急于发展而社会管理工作不到位等原因,积累了一些历史遗留的民生问题,如部分改制企业职工의 补偿费用拖欠问题、部分集体企业职工의 社会保障问题、部分企业离退休人员工资水平过低问题、部分失地农民的土地补偿问题、部分转退军人的妥善安置问题等等。随着我国财政状况的转好,我国解决这些历史遗

留问题的能力大大增强,我们要采取负责任的态度,下决心用十年的时间逐步解决这些历史遗留的社会问题,切忌抱有在发展过程中“大事化小、小事化了”的心态,严防社会问题的积累留下爆发的隐患。

7. 发展壮大社会组织,调动广大群众参与社会管理的积极性

在社会管理实践中,要充分发挥社团、行业组织和中介组织等社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。要通过积极培育各类社会组织,加强和改进对各类社会组织的管理和监督,完善社会化服务网络,努力形成社会管理和社会服务的合力,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。当前和今后一个时期,要以社会组织服务经济社会发展为核心,以提高社会组织能力建设为重点,推进管理体制创新,建立法制健全、管理规范、分类管理、分级负责的社会组织管理体系。要适应发展社会主义市场经济和政府转变职能的需要,着力培育发展经济类、公益类、农村专业经济协会和社区民间组织,支持和引导科、教、文、卫、体以及随着人民生活水平的提高逐渐涌现的新型社会组织。同时要加强对社会组织活动的依法监管,形成社会组织自我发展、自我管理、自我教育、自我约束的运行机制,加大对非法、违法、违纪社会组织的查处力度,打击邪教组织、黑社会、非法传销组织和社会敌对组织,保证社会组织的健康发展。

8. 完善社会管理的法律体系建设,强化社会管理中的依法治理

改革开放以后,我国法制建设取得巨大成就,依法治国的局面基本形成。但与经济领域的立法相比,我国在社会领域的立法还相对滞后。特别是在社会管理方面,无法可依、有法不依和以行政决定代替依法治理的情况,在一些地方还相当普遍的存在。社会管理的法律法规,是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,要适应

构建社会主义和谐社会以及把社会建设摆在突出位置的需要,加快完善社会管理法律法规体系的步伐,特别是完善劳动关系纠纷、土地征用、房屋拆迁、社会治安、生产安全、食品药品安全、环境保护等方面的法律法规建设,进一步强化社会管理中的依法治理,维护社会和谐稳定。

9. 加强道德和诚信体系建设,提升社会管理的软实力

在创新社会管理体制的过程中,不但要重视硬实力建设,也要注重软实力建设。要加强社会主义核心价值体系在民主法治、和谐正义、共同富裕等方面的价值建设,更新社会管理的理念,完善与新型社会管理体制相配合的道德秩序、诚信体系和行为规范。要加强以社会公德、职业道德和家庭美德为基本内容的公民道德建设,倡导爱国守法的传统道德、诚信敬业的职业道德和互助友爱的家庭美德。发挥道德规范和道德舆论在遏制拜金主义、享乐主义、极端个人主义、欺骗欺诈、以权谋私、腐化堕落等行为方面的作用,形成鼓励见义勇为、扶危济困、乐于奉献和维护社会公平正义的社会氛围和机制。

10. 认真总结地方经验,完善社会管理创新的顶层设计

我国各地情况千差万别,改革过程中被实践证明的一项成功做法,就是注重总结地方经验。现在各地在加强和创新社会管理的实践中,有许多好的经验,如北京建立社会工作委员会、构建“枢纽型”社会组织工作体系的经验,上海市加强和创新社区管理的经验,江苏省南通市建立“大调解”制度的经验,浙江杭州市以民主促民生的管理经验,辽宁省建立“民心网”为群众排忧解难、处理上访诉求的经验,等等。要通过系统总结地方经验并加以提炼,完善社会管理创新的顶层设计,走出一条中国特色社会主义的社会管理道路。★

(本文作者系中国社会科学院社会学研究所所长、研究员)