

加强创新社会管理面临的挑战及应对

葛延风

改革开放 30 多年，中国社会已经经历了急剧的社会变革，而且变革还在继续。虽然这三十年的改革是以经济为线索，事实上整个社会已经发生了非常全面深刻的变化。

从宏观体制过程的角度看，过去讲阶级斗争为纲，后来强调经济建设为中心；过去是国家控制全国资源，现在分为公和私；过去全面封闭，现在全面对外开放。

从发展水平和发展阶段层面看，过去很穷，而去年我们人均 GDP 已经超过 4000 元，基本上进入中等收入国家水平。过去是农业社会，现在是快速工业化、快速城市化，人口流动的趋势非常强劲，而且在人口流动问题上，多数是农村向城市流动，城市间的流动数量也非常大，而且表现出新的特点。还有老龄化的问题，我们正在经历人类历史上从来没有经历过的老龄化，我们应该更加关注这个问题。

还有一个重要特点，从社会组织层面看，非组织化的特征日益明显。改革开放前，城市居民要么属于事业单位，要么属于企业，农村居民属于生产队，都是有组织的。改革之后人员很少受管理了，传统的管理职能部门也在弱化，导致相当多的社会成员处于非组织化的状态，流动性非常大，职业收入不稳定，缺乏保障。以前我们有问题找组织，现在只能找政府。

此外，在社会生活层面，老百姓自由度大幅度提升，比如言论自由、责任自由、职业自由，而且价值观和行为方式多元化，社会趋于宽容。与之相关的是社会分化在加剧，不同群体实际的利益程度全面分化，主要表现为利益差距加大，利益群体在倾斜化，群体之间的认同意识在强化，当然社会流动性也在加强，还有一些特点需要关注，比如上下层的纵向流动出现障碍。

对当前社会管理所面临形势的判断

传统社会管理可归纳为两点，一是主要依托单位进行管理，二是依靠行政力量、道德力量、邻里关系等因素。但是现在单位基本瓦解了，非组织化特征日趋明显，而且人口流动加剧，很多传统的东西也开始不起作用了，所以整个社会管理面临非常大的挑战。大量的人口处于非组织化状态，流动状态，再加上现代信息的影响，这使很多问题变得更加复杂。

针对这一现实，最近这些年政府有关部门在创新社会管理方面有一些探索，比如从过去单纯依靠政府管理，走向政府管理与社区自治相结合，主要强调社区建设；从过去过分突出行政手段，到现在更加重视法制建设；从过去

以管为主，走向管理与服务并重，而且开始重视利益协调机制和表达机制……很多地方做了积极有益的探索，比如杭州，当然还有其他的地方。

但是相对于社会的巨大变革，整个社会管理方式还非常不适应形势的要求。主要表现为四个问题。

一是法制建设仍然很滞后，无法可依、有法不依的问题在某些领域很突出。

二是在社会管理方面，基本上仍然是政府唱主角戏，缺乏政府与民间沟通协调。过去我们有单位，单位构成了政府的上行下达、下行上达的沟通平台，现在单位瓦解，导致沟通平台缺乏，如果要保持社会稳定就要大幅度提高管理运行成本。现在维稳成本很高，这个高是与社会缺少民众和政府之间的沟通平台有很大的关系。

三是一些政府机构以及工作人员仍然是重管理轻保护和服务，更值得注意的是，在一部分领域，公共政策设计出现扭曲。面对利益群体的分化，公共政策缺乏公众充分的参与，利益表达和诉求渠道不畅，一些政府部门包括工作人员定位不清。

四是公共服务发展滞后。这表现在公平性差，有些公民权益得不到有效保护。特别值得关注的是流动人口的公共服务，至今相当多的服务还是跟户籍挂钩。如果这个问题得不到迅速扭转，未来会给社会管理、社会稳定，包括经济增长带来极大的挑战。

这些矛盾冲突，无论对正常的经济增长、社会秩序，还是改革都已经构成了非常突出的影响，所以下一步创新和改善社会管理是我们国家面临的重大课题。



吕山 / 摄

也正因如此，最近党中央、国务院对这个问题高度重视，胡锦涛总书记在今年二月的讲话中特别强调了社会管理问题。总书记提到了主要问题，即社会管理说到底是对人的管理和服 务，而且提出社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。

加强创新社会管理的重点

第一，加强法制建设。世界上所有国家，尤其是经济和社会都能长期稳定发展的国家，都是法制国家，因此必须强调法制建设。

第二，一定要重视利益分配。研究表明，我国从收入比较均等的国家，已经成为收入差距最大的国家之一，这是当前各种社会矛盾当中最突出的问题。所以缓解收入分配领域的矛盾，让广大人民群众共享改革成果，是非常重要的。解决这个问题，要在理念上有转变，过去强调效率优先，但是现在已经强调公平了，所以下一个阶段一定要更加突出地强调公平，让群众共享改革成果。在制度上对初次分配与再分配进行设置，对高收入进行调节，对低收入进行保护。

第三，一定要完善利益表达机制。在公共政策制定过程中，一定要让利益相关者充分参与，要公开透明。如果没有利益相关者的充分参与，公共政策就很可能走偏。

第四，一定要积极稳妥地发展社会组织。一定要在政府和民众之间逐步构造对话的平台，实行上行下达、下行上达，将矛盾在组织间，或者组织内部进行消化和解决。现在社会组织有很多，差异很大，据我们研究，绝大部分社会组织对社会发展是有益的，至少是无害的。所以应该规范社会组织的行为，使之成为

政府与民间交流的平台。

第五，进一步稳固推进社区建设。社会建设意义很大，但是其中有很多东西需要研究，比如体制方面，社区到底是政府的末端，还是其他？如果是政府末端，是不是合理选择？另外一个现实挑战是，城市社区的异质性越来越强，过去城市社区，大家不仅住在一起，工作也在 一起，很大程度上是初级社会关系群体。但是现在新的小区，彼此都不认识，能否组织起来，需要制度创新。

第六，要完善公共服务。在基本制度安排上，要明确服务和产品属性，要促进服务基本化，在具体制度安排上要让穷人受益。我们遇到一个比较大的问题是逆向转移。公共服务只是中高群体受益了，基层群体并没有受益，扩大了收入差距。从近期情况看，公共服务领域特别关注的是对流动人口的公共服务，一下子打破附着在户籍制度上的体制很难，还需要研究。

第七，一定要完善矛盾的处置机制。我们国家发展不平衡，有矛盾是正常的，但是绝大多数矛盾是可以化解、可以避免的，在这个过程中要特别强调协商、对话。对一些矛盾处理宜早不宜迟，公开透明意义非常大。

第八，要重视危机处理，建立应急机制，更重要的是建立有效的常规社会管理体系。最好的应急体制就是有效的常规体制。如果常规体制失效，常规体制面临很多挑战，光靠应急机制是没有用的。■

（本文系国务院发展研究中心社会发展研究部 部长葛延风 6 月 28 日在中国人民大学“杭州社会管理创新研讨会”上的发言摘要，标题系编者所加）