

# 对加强和创新社会管理的几点思考

彭向刚<sup>1</sup> 刘叙彩<sup>2</sup>

(1. 对外经济贸易大学 公共管理学院 北京 100029; 2. 吉林大学 行政学院 长春 130012)

**摘 要:** 随着改革开放的不断深入,中国的社会结构、社会组织形式、社会利益格局以及社会思想观念都发生了深刻的变化,社会管理也由此面临着系列新课题、新挑战。为顺应体制转轨和社会转型的需要,应从五个方面入手,不断加强和创新政府社会管理:一是转变思想观念,突出服务优先;二是健全调控机制,坚持疏堵结合;三是前移管理重心,注重源头治理;四是丰富管理手段,实行综合治理;五是加强队伍建设,提高能力素质。

**关键词:** 社会管理; 管理创新; 政府职能转变

**中图分类号:** D625 **文献标志码:** A **文章编号:** 1007-4937(2011)05-0028-04

加强和改进社会管理,是保障国家政治建设、经济建设、文化建设和社会建设正常运行的基本条件,也是促进社会健康发展、保证人民生活幸福的必然要求。近年来,随着中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快,许多在发达国家不同时期渐次出现的社会问题、社会矛盾在较短的时间内相对集中地表现出来。要从根本上解决这些社会问题和社会矛盾,就需要从思想观念、体制机制、手段建设和能力素质等方面入手,大力加强和创新社会管理。

## 一、转变思想观念,突出服务优先

加强和改进社会管理,必须首先摒弃不合时宜的管理理念,要着眼于建设服务型政府,以管理思想的转变带动社会管理的转变。

第一,从过分注重经济建设向注重社会管理转变。改革开放以来,中国各级政府一直比较注重推动经济发展,而相对忽视社会管理职能。一些地方政府和官员为片面追求经济增长速度和 GDP 指标,不惜以浪费资源、破坏环境和牺牲群众利益为代价来发展经济,导致社会矛盾和社会冲突日益增多。对此,各级政府必须努力克服经济建设和社会管理“一手硬、一手软”的问题,从片面注重 GDP、只突出生产建设的做法中转变过来,更加突出依法管理和规范社会组织、社会事务,积极化解社会矛盾、社会冲突,合理调节收入分配、收入差距,充分调动全社会的积极因素,维护社会公正、社会稳定,为人民群众创造一个稳定、有序的工作生活环境,以提高社会运行效率,促进社会进步。

第二,从注重行政管制向提供公共服务转变。过去,中国政府管理体制的一个显著特征是社会事务的方方面面都要政府审批和管理,政府是典型的行政管制型政府。由于政府管辖事务过多,直接导致了政府职能的越位、缺位和错位,也成为滋生腐败的一个主要原因。因此,必须以构建服务型政府为导向转变管理理念,改变以往那种重行政管制、事事都需政府审批的模式,重点加强公共基础设施、公共教育、公共卫生和社会保障的建设,以向社会提供优质高效的公共服务。同时,将部分公共服务职能,如基础设施建设、社区服务、环境保护等推向市场,引入竞争机制,让非政府组织加入公共服务提供者的行列,实现公共服务供给多元化,以充分发挥市场和社会力量的能动作用,提高服务质量,同时达到精简政

收稿日期: 2011-07-15

**作者简介:** 彭向刚(1962-),男,辽宁北镇人,教授,博士生导师,法学博士,从事行政管理和公共政策研究;刘叙彩(1973-),男,吉林长春人,博士研究生,从事公共政策和行政管理研究。

府机构、提高行政效率的目的。

第三,从直接插手经济活动向依靠市场调控转变。改革开放初期,由于中国市场经济体制的不完善和市场主体的缺乏,地方政府不仅制定市场“游戏规则”、担任“裁判”的角色,还直接参与“游戏”。在政府本身就是利益主体的情况下,使某些地方政府、大财团、产业资本之间形成利益联盟,严重地阻碍了生产力的发展。鉴于此,政府需改变过去那种直接配置人力、物力、财力等资源的做法,重点在制定和完善社会政策、制度法规上下工夫,着力营造良好的市场环境和制度环境,将经济生活“总指挥”的角色让位给市场,通过发挥市场机制的作用实现资源的最优配置,通过维持良好的市场秩序和诚实的社会信用体系来保障竞争的公平有序。

## 二、健全调控机制 坚持疏堵结合

不了解民情或者民情处置不当,往往是引发社会问题和造成矛盾升级的重要原因。为使社会问题和社会矛盾不积累、不激化、不蔓延,必须坚持疏堵结合的原则,兼顾不同群体的利益诉求,建立健全公众意愿诉求机制和综合调控机制,以确保对社会矛盾的有效防控和动态协调。

第一,建立和完善公众意愿诉求机制。着力完善政务公开制度和民主决策制度,为公众参与政务决策和监督实施过程创造条件。要加强和改进群众信访制度,不断完善领导干部接访、带案下访和“市长公开电话”等制度,认真倾听群众呼声,注重解决问题,确保民情民意表达渠道顺畅。同时,针对群众的各种诉求,要加强教育,引导其有序理性表达,防止以讹传讹、误导公众,造成负面影响并使负面影响扩大。对公众合理的利益诉求,政府要以强烈的政治意识和责任意识限时解决,决不能敷衍了事。

第二,建立和完善社会矛盾预警与调解机制。要针对社会管理中的热点、重点和难点问题,进行经常性的分析排查,加强对重点地区、重点工程、特殊群体、敏感时期的监控,实现对矛盾纠纷的有效预警。同时,还要构建和完善人民调解、行政调解、司法调解相互衔接的大调解工作机制,建立健全区(县)、街道(乡镇)与社区(村)、楼门(小组)相结合的纵向调解网络,形成由各级政府总负责、法制部门牵头、各职能部门为主体、城乡社区为补充的行政调解工作新机制。要把调解优先的原则贯穿到办案执法工作中去。同时,充分挖掘民间资源,利用乡规民约,广泛动员各种社会力量参与调处、化解矛盾纠纷,以形成社会管理合力,及时有效地把矛盾化解在基层。

第三,建立和完善社会治安防控机制。社会治安防控机制是维护社会正常秩序、确保公共部门运转、实现社会健康运行的重要支撑。在防控主体上,要充分发挥公安机关、基层派出所的主导作用,同时吸收企事业单位保安、社区居委会、农村村民委员会和志愿者参加,实现多级联动全员防控。在防控范围上,要建立健全城市街区与社区防控网、单位内部防控网、虚拟社会防控网组成的治安防控体系,做到多维衔接,全面覆盖。在防控组织建设上,要科学整合110、119系统和警务力量,加强区域协作建设,同时充分利用现代科学技术成果,推动人防、物防与技防的有机结合,实现多元融合、时时有效。

## 三、前移管理重心 注重源头治理

源头治理是治本之举。针对当前社会上存在的不公平现象,必须从民生、民主、民心问题入手,使管理重心前移,把容易引发社会不和谐的因素消灭在萌芽状态。

第一,注重保障和改善民生。民生问题事关百姓切身利益,是源头治理的重要基础。在各项民生事业中,各级政府要把就业作为重中之重,加强技能培训,创造就业机会,最大限度地为具有劳动能力的人提供就业岗位。要优先发展教育,更加重视教育公平,尽量满足城乡不同群体的多样化教育需求。要加大对公共医疗卫生的投入,努力健全覆盖全国城乡的基本医疗卫生体系,逐步实现公众享有基本医疗卫生服务的均等化。要加大城镇保障性住房建设和农村危房改造力度,有效解决城乡低收入家庭的住房困难。要进一步完善城镇居民养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度,扩大社会保险覆盖面,提高社会保障水平。要探索建立社会保护体系,加快公民个人基本信息制度、个人信用管理制度等社会基础制度建设,完善保障就业权、健康权、教育权、居住权等公民基本权利的社会政策,对权益易受侵害群体和个人给予一定的倾斜保护,确立底线公平、实行最低保障。

第二,深化管理体制改革的改革。当前,主要是加快户籍制度、财政制度、收入分配制度的改革。要放宽在中小城市、小城镇,特别是县城和中心镇落户的条件限制,逐步建立城乡统一的户口登记管理制度,加强和改进流动人口的服务管理。要围绕推进基本公共服务均等化,加大各级财政对基本公共服务的投入,通过完善公共财政体系,实现各级政府事权与财权的统一,使广大城乡居民都能够享受到均等的基本公共服务。要深化收入分配制度改革,着力提高低收入者的收入,逐步提高扶贫标准和最低工资标准,建立企事业单位职工工资正常增长机制和支付保障机制,进一步完善对高收入人群税收调节制度,扭转收入差距扩大趋势,初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系。

第三,强化思想道德建设和文化熏陶。道德和文化在规范社会行为、维护社会秩序中发挥着持久性的基础作用。在加强社会管理法制度配套建设的基础上,要充分发扬民族优秀道德传统,大力弘扬时代新风,运用道德和文化的软力量,把法治与德治结合起来。要完善社会主义核心价值体系,把社会主义核心价值观融入国民教育和精神文明建设,使全体公民在潜移默化中形成遵纪守法的自觉行为。要建设和谐文化,加强社会公德、家庭美德、职业道德、个人品德建设,引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任,努力形成男女平等、尊老爱幼、互爱互助、见义勇为的社会风尚和讲秩序、守诚信、重包容的文明习惯。要大力开展心理健康教育,引导公民特别是青少年树立正确的世界观、人生观、价值观,加强自身修养。

## 四、丰富管理手段 实行综合治理

传统的社会管理主要依靠指令性计划和行政手段,容易造成管理相对人和管理主体之间关系的紧张,降低社会对政府的信任度。为更好地解决社会转型过程中面临的多种社会问题和社会矛盾,应广泛借鉴发达国家的成功管理经验,采取多样化的手段进行综合治理。

第一,充分运用法律手段。法律可以使地方政府在社会管理过程中严格约束自身行为,既保证管理主体依法行政,也能保护管理相对人的合法权益。因此,加强社会管理,要充分考虑执法相对人、特别是弱势群体的利益诉求,加快相关的立法工作,注重依靠法律来规范政府、组织的行为,保护公民合法权益,防止公共权力滥用。要进一步完善监督工作,针对不公正执法、随意执法,甚至执法犯法的现象,加大对重点领域和敏感领域的监督力度。不仅要加强事后监督,还要重视源头监督和过程监督,同时努力寻找上下级监督、舆论监督、人大监督与群众监督相结合的有效方式,促进执法机关的执法行为更加公平、公正、透明。

第二,灵活运用市场机制。在社会管理过程中引入市场机制,发挥政府、企业和社会三方面的积极性,打破社会管理的行政垄断。一方面,引入竞争机制,通过投标者的竞争和履约行为,将公共产品和服务生产权与提供权交给民间公司承包,提供者必须不断努力降低成本、提高质量,才能保证每一次竞争的成功;另一方面,合理授权和发展代理机构,将政府承担的部分社会管理职能授权给私营部门和第三部门行使,政府负责对其实施效果进行监督。这样不仅能节省资金,缓解政府财政压力,减少腐败滋生,还有助于促进市场经济发展,增加市场和公众的选择机会,提高地方政府对公共服务的供给效率与质量,从而提高政府公信力。

第三,广泛运用信息技术。要加强信息网络建设,建立规范高效的信息动态采集机制,及时准确掌握“人、屋、车、场、网、会”等基础信息,加强动态分析,综合研判,为提高管理效率、及时处置紧急情况提供可靠依据。要加强电子政务建设,加快政务公开、网上审批、网上便民服务、应急指挥的信息化建设步伐,形成政府对公众完善的综合管理体系,建立真正的电子政府、智能化政府,逐步实现劳动就业、社会保险、社会保障、社会福利、中介组织等方面的信息化,为公众提供优质服务。要加强对网络和虚拟社会的管理,按照“积极引导、依法管理、整体管控、确保安全”的原则,健全网络管理法律法规,加强对网络的实时动态管控,严厉打击网络违法犯罪行为,推动网站自我约束、自我管理。

## 五、加强队伍建设 提高能力素质

社会管理水平的高低不仅取决于政府自身建设,在很大程度上还取决于管理人员的能力素质。面

对公共事务日益复杂的局面及社会公众不断多样化和更高层次的需求,社会管理人员特别是各级领导必须全方位提高个人能力素质,加强队伍的整体建设。

第一,提高全面协调能力。要适应新时期社会管理的新需要,着眼统筹协调社会各个层次、各个群体的利益,培养坚定的政治意识和强烈的法律意识,特别要认真熟练掌握与自己管理领域相关的法律法规,按照法定的职责权限进行管理,不断提高依法管理水平和依法办事能力。要做好关系人民群众利益的各项工作,把最广大人民群众的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点,用科学决策、民主决策和依法决策使绝大多数群众受益,尤其要关心困难群众的生产生活,保障所有社会成员共享改革发展的成果。要充分发挥法院审判和行政复议等方式方法的作用,加大社会矛盾纠纷解决力度,着重解决因为政府违法执法而导致的社会矛盾纠纷,保证整个社会的公正、公平。

第二,提高危机管理能力。要针对可能发生的事故灾难、自然灾害、大规模群体性事件等突发事件,建立一套反应灵敏、指挥得力、协调有序、运转高效的应急管理机制,通过制定有关的法律法规、应急预案,完善各项配套制度和工作细则,落实风险和突发事件隐患排查监控责任,实现对各类风险隐患治理的制度化、规范化、常态化。要加强对应急知识的学习和能力培养,及时捕捉带有倾向性、潜在性的问题,敏锐把握事件潜在影响,确保面对突发事件时头脑清醒,判断准确,行动果断。要充分吸取和借鉴已有案例的经验教训,结合本地区政治、经济和自然环境的实际,加强相关物资储备和预案演练,确保遇到情况时能够迅速整合资源,及时调动各种力量,有序应对突发事件。

第三,提高舆情引导能力。要积极研究和掌握新时期群众工作的特点、规律,把解决群众关心的热点和难点问题作为重点,综合运用思想、道德和法制的力量,加强思想政治工作,及时引导和疏导公众不良情绪。要建立顺畅的社会沟通机制和具有包容性的文化体系,注重运用文化策略与心理技巧加强行为引导,使不同利益群体之间达到协调、合作、共赢,通过刚性规章约束与柔性管理的有机结合,确保社会管理的良好效果。要坚持与时俱进,不断更新观念和提高技能,尤其要密切关注信息技术的发展,努力学习信息知识,不断提高运用网络、手机等新兴媒体进行社会管理的能力,健全网上舆情引导处置机制,及时跟踪舆情动态,准确研判舆情走势,积极主动地引导网上舆论向有利于社会管理的方向发展。

## Thinking of Strengthening and Innovating Social Administration

PENG Xiang - gang<sup>1</sup>, LIU Xu - cai<sup>2</sup>

( 1. College of Public Administration, University of Foreign Economy and Trade, Beijing 100029, China;

2. College of Administration, Jilin University, Changchun 130012, China)

**Abstract:** With the reform and opening - up constantly developing, the deep changes have taken place in the social structure, social organization forms, social interest pattern and social ideas in China, and therefore we will be in the face of a series of new issues and new challenges in social administration. In order to meet the demands of system retrack and social transformation, we will constantly strengthen and innovat government's social administration in the following areas: First, transform people's minds and give high priority to services; Second, improve the control mechanism and abide by the combination of directing and stemming; Third, move forward the focus of administration and pay attention to the improvement of fountainhead; fourth, enrich management actions and implement comprehensive measures; Fifth, enhance contingent development and better the quality of ability.

**Key words:** social administration; administration innovation; transformation of government function

(责任编辑:王雅莉)