

基层社会管理创新的探索与思考

龚维斌

(国家行政学院, 北京 100089)

摘 要 各地在社会管理实践中涌现出一批创新作法, 积累了大量经验。本文选择了具有代表性的 8 个方面有益做法, 提炼出 7 个方面的宝贵经验, 并对进一步推进基层社会管理创新提出了 6 个方面的建议。

关键词 基层; 社会管理; 做法; 经验; 思考

中图分类号 C916

文献标识码 A

文章编号 1008-9314 (2012) 03-0035-06

基层社会管理, 主要是指以乡镇街道和城乡社区为地域范围和载体的社会管理, 包括乡镇街道以政府社会管理为主和城乡社区以居(村)民自治管理为主、两个层次且管理模式有所差异的社会管理。近年来, 基层在社会管理创新中的重要性越来越受到各级领导干部的重视, 人们逐渐认识到基层社会管理是社会管理的重点, 基层社会社会管理的水平和效果直接关系到社会管理的好坏。各地在社会管理创新实践中探索出很多有益的做法, 积累了很多宝贵的经验。

一、基层社会管理创新的做法

根据国家行政学院“加强和创新社会管理研究”重大课题在全国各地的实地调研和各地提供的基层社会管理创新案例, 目前各地基层社会管理创新的做法主要有以下 8 个方面。

(一) 强化公共服务

各地在基层社会管理实践中, 坚持以人为本、服务为先的理念。一是加大为社区居民服务的工作力度, 着眼于方便社区群众, 改进服务方式, 建立社区家政服务中心、政务服务中心, 开展“为老”、“为小”爱

心服务; 二是加大资源投入力度, 在社区街道建立“爱心超市”, 建设社区文化娱乐活动中心, 为基层群众交流、娱乐提供公共平台。三是改善对外来人口的服务和管理, 建立外来人口活动之家, 为外来人口子女教育、家庭生活提供帮助和服务, 一些地方还从外来农民工中选出代表参与基层社区管理; 一些乡村利用群团组织、志愿组织等力量, 开展对农村留守老人、留守妇女、留守儿童的帮助和服务。四是改进对社区矫正人员、吸毒人员、劳改释放人员、有不良行为的闲散青少年的帮教工作, 在掌握他们的基本信息和活动轨迹, 定期组织他们学习、劳动的同时, 帮助他们解决工作和生活中的实际困难, 开展心理咨询和心理辅导, 帮助他们树立正确的人生观、价值观、世界观, 培养劳动生活技能, 树立生活信心。

(二) 建设基层组织

基层组织包括基层党的组织、基层自治组织、社会组织等。党的基层组织是加强和创新基层社会管理的组织保证和重要力量, 基层自治组织和各类社会组织是基层社会管理创新的主要组织形态和依靠力量。河北省肃宁县近年来在全县全面加强基层组织建设, 探索推行了农村社会管理“四个覆盖”工作模式,

收稿日期 2012-05-10

作者简介 龚维斌, 国家行政学院社会和文化教研部主任, 教授、博士生导师。

即：基层党组织全覆盖、基层民主组织全覆盖、农村经济合作组织全覆盖、农村维稳组织全覆盖，就是以基层党组织为核心，以村代会为平台，以农村经合组织和维稳组织为骨架，以服务群众和协调、整合农村各方利益为职能，打造一张覆盖整个农村和广大农民的管理服务网络。北京、上海、深圳、广州等地改进社会组织发展和管理模式，探索建立枢纽型社会管理培育模式，建立社会组织培育孵化基地，利用政府购买公共服务发展社会组织。南通市崇川区大力培育社区社团，开展“百团大建”。

（三）改进工作方法

坚持以人为本、依法管理、综合施策的原则，改进工作方法。重视源头治理、多元治理，充分发挥人民调解、司法调解、行政调解等作用，发挥道德约束、村规民约、厂规厂法、乡风民俗的作用，寓管理于服务之中，实行人性化和柔性化管理。利用专业社会工作方法进行公共服务和社会矛盾调处。发挥现代科技在社会管理中的作用，积极探索信息化和网格化管理方法。江苏省海门市利用视频会议系统开设远程矛盾调处和信息反馈，每天通过网络进行社会矛盾和纠纷排查“零”报告，编写社会问题和社会矛盾情况分析报告，保证第二天早晨上班时市里主要领导能够看到。还有一些地方通过开设视频信访，方便了信访人反映问题，节约了群众反映诉求和政府行政的成本，提高了行政效率，方便了群众解决问题。

（四）创新体制机制

一些城市探索区政府直管社区居委会，以减少管理层级，推进管理扁平化。具体来说就是撤销街道办事处，由区政府直接管理社区居委会。例如，贵阳市小河区、湖北省黄石市铁山区、安徽省铜陵市铜管山区等开展了这方面的探索；也有一些城市选择一个区的一个街道开展区政府直管居委会改革试点，如北京市石景山区鲁谷社区、南京市白下区淮海路街道、青岛市北区浮山后社区、上海浦东新区潍坊街道等。这些改革取得了一定的积极效果。另有一些沿海发达地区镇街根据外来人口多、常驻人口多的实际，探索如何进一步加强镇街管理，改革基层政府机构设置，强化社会管理服务和管理职能。在区街体制改革之外，各地都在积极探索如何进一步理顺街居关系，设立社区工作站，减少镇街对居（村）民自治组织的行政干

预，减轻居委员会和村委会的行政负担，强化居（村）民自治。各地社区工作站的性质和设置方式不尽相同，主要有“一站多居模式”、“合署办公模式”、“接受委托任务模式”等几种形式。

（五）整合基层资源

城市社区中分布和驻扎着各种单位和组织，这些单位和组织联系和服务各种不同的人群，掌握着各种各样的资源。如何有效调动这些单位和组织的积极性，挖掘它们的潜力、整合它们的资源，共同参与社区建设和发展，是各地都在着力破解的重要课题。一是以行政为主导改革街道社会管理体制，整合基层管理和资源，例如，广州市以“业务归并、人员整合、服务前移、管理落地”为主线，对街道机构、人员、职能、业务以及服务设施进行整合，并在实践中进一步形成了“大民生”、“大综治”、“大城管”治理格局。二是培育民间组织，发挥它们联系广泛和服务便捷高效的优势。三是搭建平台，为驻区单位和组织提供参与管理和服务的平台。一些地方建立社区居民议事制度，由社区居委会主任、居委会专职社工带领，以社区片长、楼长、层长为骨干，设立“居民议事厅”，对社区事务进行协商、议事。

（六）使用专门人才

基层社会管理是一项技术和艺术性、情感性很强的工作，既有普遍的规律，也有地域人文特色。因此，既要培养和使用专业的社会工作者队伍，发挥他们服务管理基层群众的专业性和技术性优势，同时也要充分挖掘和利用乡土基层社会管理人才的特长，利用他们熟悉当地文化和风土人情，熟悉基层社会、联系群众广泛的优势。深圳、广州、上海、江西等地积极发展专业社会工作者队伍，在基层单位设置专业社工岗位或者通过政府购买服务的方式提供公共服务管理。与此同时，不少地方注重发挥退休老干部、老劳动模范、老党员、老教师等社会贤达的作用。江阴市不少社区成立“夕阳红”爱心服务组织，江苏省海门市各乡镇街道普遍建立“老娘舅”矛盾纠纷调解员。

（七）推进基层民主

河北省肃宁县在建好村党支部和村委会的同时，设立村代会和村民监督委员会。村代会为常设性议事、决策机构，由村民代表组成，每5-15户推选1名村民代表，是村民参政、议政的主要平台。整合村务公

开监督小组、村民理财小组职能,成立村民监督委员会,负责对村务管理进行监督。由此,形成了党支部领导、村代会决策、村委会执行、村民监督委员会监督的组织新架构。组织创新让改革开放以后分散的农民重新组织起来,行使当家作主的民主权利,农村工作好开展了,干群关系、村民关系更和谐了,农村社会更稳定了。近年来,成都市大力推进以“村民议事会”为核心的新型村级治理机制。通过成立村民议事会,将村民自治的决策权、执行权和监督权既相互分离又相互制衡,形成“村支部领导、议事会决策、村委会执行、监事会监督”的治理新模式,在真正意义上实现以民事民议、民权民定,村民享受公共服务更加均衡、更加充分,有效促进了基层矛盾化解,农村社会更加和谐稳定。

(八) 重视思想文化

一是重视基层公共文化服务体系建设,城市社区普遍建立了图书室、阅览室、文化活动室,农村普遍建立农家书屋,搞起文化大院,组织各种群众文化活动,有的组织文化广场活动,有的组织歌咏比赛,有的组织秧歌排练,有的组织摄影、绘画等才艺展览,有的组织体育比赛。南通市崇川区近两年每年都组织开展“社区文化艺术节、社区社团风采节、社区体育节”。二是开展道德文明评比活动,开展精神文明创建,努力形成共同的价值追求。三是开展志愿活动,让人们在服务他人和为别人服务中体验助人的乐趣和团结的力量。四是开展心理咨询和心理辅导,很多社区建立了心理咨询室,配备专业咨询师。

二、基层社会管理创新的经验

各地基层社会管理创新的成功经验表明,社会管理不是一项单打一的工作,需要统筹兼顾,理顺各种关系,发挥多种力量作用,改革和完善体制机制,多方面协调利益关系,从源头和根本上减少矛盾,减少社会冲突,增强基层活力和凝聚力,全面促进基层社会和谐稳定。

(一) 统筹管理与服务

寓管理于服务之中的理念已经逐渐深入人心,而且逐步落实到基层社会管理实践创新之中。社会管理

不仅需要管理,更要做好服务,在服务中实现管理,在管理中加强服务。各地一方面加强基层社会管理力量建设,充分利用现代科技手段采集信息,加强社会治安的人防、物防、技防,创新社会矛盾化解方式,加强对重点场所和人群的管理,推行社区网格化管理和农村社区化管理方式;另一方面,把为辖区居民提供和改善基本公共服务作为创新社会管理的前提条件和重要手段。各地加大对社会服务的投入,建立基层社区居民服务中心,使基层有钱为群众办实事,有人为群众解难事,有地方方便群众办事情。加大对困难家庭、残障人士、未成年人、流动人口、农村留守老人留守妇女留守儿童等群体的服务,对基层群众和特殊人群开展专业化服务和志愿服务。

(二) 统筹民生与民主

党的十七大以来,各地加快以改善民生为重点的社会建设,就业、教育、医疗卫生、住房、社会保障等问题得到前所未有的重视,民生事业得到了长足的发展和进步,老百姓的衣食住行水平和质量得到了较大提高。但是,在民生改善的过程中,与民生有关的社会问题、社会矛盾却屡屡发生。究其原因,解决民生问题需要有充足的财力作保障,但是大部分地区财力有限,因此要分清轻重缓急分步骤解决不同领域的民生问题,按照不同的优先投入顺序,有些领域的民生问题先解决,有些领域的民生只能后解决;有些人群先解决,有些人群后解决。如何让民生决策科学合理,使民生政策得到绝大多数利益相关群众的理解和支持,这就不是民生政策本身所能解决的。一些地方把民主和民生结合起来,以民主促民生,在加强党的基层组织建设的同时,扎实开展村民自治、居民自治,落实村(居)民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的权利,让群众参与民生问题的讨论,发动群众献计献策。群众参与民生政策制定,既是集中民智、优化决策的过程,也是保证民生政策得到群众理解和支持的途径。群众参与决策过程有利于他们全面、准确地了解真实情况,理解决策背后的各种因素和决策者的苦衷。了解了决策者的难处后,有些事情一时办不到,群众也会理解。民主和民生的结合避免了领导干部替民作主,好心办事却得不到群众理解和认可的尴尬局面。随着社会需求结构的变化,人民群众的民主意识会越来越强烈,因此,民主是改善民生的重要

保障,也是推进社会管理的重要举措。

(三) 统筹德治与法治

“礼法融合”一直是我国历史上社会管理的重要经验。现代社会管理也需要把德治与法治结合起来,在运用法律规范公共权力、保护公民权利的同时,发挥思想道德的教化作用,既注重对行为的管理,也注重对人心的管理。近年来,一些地方在社会管理创新实践中,一方面,注重加强政府自身建设,严格依法办事、依法行政,用法律规范和约束公职人员的行为,保障人民群众的合法权益;另一方面,加强对普通群众的普法教育,教育群众遵纪守法,履行公民义务,做合法的公民,引导群众依法维护自己的权益,依法有序表达利益诉求、参与公共事务。在推进依法进行社会管理的同时,各地十分重视思想道德在社会管理中的重要作用,在居民和农村村民中倡导文明新风,进行文明户、文明村(镇)和“好人好事”评选,树立道德榜样,从儿童和青少年抓起,教育和引导形成开放包容、民主平等、互助友爱的价值观,努力形成正确的是非、善恶、美丑观念、努力形成健康向上的精神风貌。

(四) 统筹维权与维稳

过去相当长一段时间,人们普遍认为社会管理就是社会控制,维护社会稳定就是管控压罚,限制人们的自由,规定了太多“不许”、“不准”。在这种消极维稳观的指导下,一些干部往往以不出事为目的,注重事后管控,不太注意事先预防和源头治理。随着社会的开放进步,越来越多的领导干部深刻认识到,维护好群众的合法权益,是实现社会长治久安的根本所在。当前,最重要的就是要尊重和维护群众的知情权、参与权、表达权、监督权。不少地方积极探索开拓居民诉求表达渠道,畅通民意反映机制,发挥工会、共青团、妇联等各类人民团体在维护居民和职工权益中的重要作用。人民群众合法权利的维护和实现,是实现社会和谐稳定的重要保障,也是激发社会活力,推进社会发展进步的重要保障。

(五) 统筹政府与社会

社会管理说到底包括政府在内的多种社会主体对社会事务、社会关系的服务、调节、监控和管理。因此,社会管理既需要加强和改善政府的社会管理,同时也要扩大和改进政府之外的多种社会主体的社会

管理。长期以来,我国国家和社会不分、政府和社会不分,党政包办和代替社会,行政吸纳社会,包揽事务过多,越位、缺位、错位现象十分普遍,管了很多不该管、管不了、管不好的事务,社会管理效率低下,造成社会萎缩,发育不良。随着改革开放的深入,人们越来越清醒地认识到,政府不是万能的,也不能是万能的,现代社会需要大力发展社会组织,建设公民社会,与政府共同承担起服务和管理社会的重任。不少地方改革镇街体制、街居体制,政府做该做的事,扩大居(村)民自治,让群众真正享有自我管理、自我服务、自我监督的民主权利,让各类社会组织成为真正意义上的社会组织,有能力承担政府转移的一些社会管理责任。

(六) 统筹体制与方法

很多地方基层探索把改革完善社会管理体制机制与创新社会管理方式方法结合起来,统筹体制改革和方法创新,取得了很好的社会管理效果。一定的社会管理体制决定了社会管理方法可以发挥作用的范围和幅度,而恰当的社会管理方法则可以放大科学合理社会管理体制的积极作用。很多地方改革街居、镇村体制的同时,探索注重发挥传统资源和传统文化在社会管理中的作用,利用乡土人情资源开展公共服务和社会管理,改善干群、邻里关系,化解社会矛盾;利用现代科技手段采取社会管理基础信息,方便沟通联络,缩短办事、交流时间,提高社会管理效率;研究新形势下群众工作的新要求、新特点,用群众工作推进社会管理。

(七) 统筹社区与单位

在人口流动和社会流动不断加大的今天,过去的熟人社会越来越成为一个陌生的社会,原来通过单位组织和连接起来的社会越来越成为原子化的社会,城镇新建小区不断增多,小区居民来自四面八方,互不认识、互不往来,他们彼此隔离,只是生活在一个共同的地域范围之内,并没有强烈的归属感和认同感,社区的社会联系淡漠,社会资源难以转化为社会资本,不利于个人生活服务和精神家园的建设,也不利于和谐社区的建设。

近年来,在各级地方党政部门的领导下,特别是在民政部门的直接推动下,城乡社区建设取得了不小的成绩。但是,仅有社区建设和社区社会管理是不够的,因

为绝大多数成年人口工作甚至生活在各种企事业单位中,既有国有企事业单位,更有各类非公有制企业,单位也是社会管理的重要主体和载体,单位社会管理状况的好坏直接影响着社会管理的水平和效果。因此,社会管理也需要注重单位的社会管理,强化单位的社会管理责任,一方面要促使单位很好地维护职工的合法权益,构建和谐劳动关系;另一方面,要鼓励和支持单位参与社区建设,为社区服务管理贡献力量。

三、进一步推进基层社会管理创新的思考

各地基层社会管理创新的实践经验表明,多元参与,统筹兼顾,源头治理,多策并举,是基层社会管理创新取得良好效果的保证。为了推进基层社会管理创新工作,实现基层社会管理创新的可持续发展,取得更加明确的成效,需要在以下几个方面进一步下功夫。

(一) 加强社会建设,创新社会管理

社会建设是社会管理的前提和基础,社会管理是社会建设的重要保证和必然要求,两者既有一定的区别也有必然的联系。社会建设至少包括五个方面:一是建设民生。要大力社会事业,促进基本公共服务均等化,千方百计解决好就业、教育、医疗、社会保障、住房、收入分配等与老百姓工作生活息息相关的问题。二是建设社会。发展社会组织,特别是要大力发展公益类、经济类、慈善类、社区性社会组织,规范和引导各类社会组织积极履行社会责任,参与社会服务和管理。三是建设社区。要加强城乡社区建设,因地制宜、分类施策,整合社区资源,平等对待各类居民,强化驻区居民意识,扩大社区居民参与,加强社区居民自我管理、自我服务,建设人们共同生活的和谐美好家园。四是建设结构。要畅通社会流动渠道,培育和壮大中产阶级,调整和优化社会结构。要妥善协调各方面利益关系,着力缩小城乡、地区和群体之间收入差距。五是建设规范。要加强社会基础设施建设,大力倡导先进文化,加强基层群众文化工作,加强社会规范体系建设,加强法制和道德教育,树立社会主义核心价值观。从社会良性运行的角度看,社会建设比社会管理更具有基础性、根本性和战略性的意义。因此,在加强和创新社会管理的同时,应该更加重视社会建设,为社会管理奠定更加坚实的基础。

(二) 改革管理模式,促进社会自治

现代社会管理的本质是多元治理,基层社会管理也是如此。计划经济时期,我们习惯于由党政包揽一切,国家力量十分强大,社会空间狭小,只见“国家”不见“社会”。随着社会开放程度越来越高,社会流动越来越快,社会阶层越来越多元化,社会需求越来越多样化,需要由国家、市场和社会等多种力量、多种主体共同参与社会服务管理,以满足日益多样化、差别化、个性化的社会需求。长期以来,政府掌握着各种主要资源,社会力量弱小,无法独立承担自我管理、自我服务的自治功能,也无法承担政府转移的公共服务和社会管理职能。因此,基层社会管理创新首先要加快政府行政体制改革和政府职能转变的步伐,培育多种社会力量,强化企事业单位社会管理的责任,畅通和拓宽公民参与社会管理的渠道,提高社会自治能力和水平,实现多元治理、共建共享。

(三) 立足公平正义,维护群众权益

公平正义是社会管理的价值准则,是衡量一切社会管理手段和措施合理性和合法性的价值尺度。公平正义与群众合法权益的维护密不可分,维护群众合法权益是公平正义的体现。当前,群众反映比较强烈的公平正义问题有收入分配公平、教育公平、城乡居民公民身份平等、司法公正等问题。实现公平正义和维护群众权益,一方面需要领导干部树立正确的执政理念,另一方面需要建立科学合理的体制机制。在体制机制方面,一是要畅通诉求表达渠道,二是要建立公众参与公共事务的机制,三是要建立科学民主的政府决策机制,四是要严格依法行政。要防止强势群体在公共政策制定中影响过大,要扩大弱势群体在公共政策制定中的发言权。在基层社会管理中,要妥善处理好精英群体与普通群体的利益关系,要特别注意保护弱势群体的权益,要对困难群体给予一定的倾斜保护。要妥善处理本地人口与外来人口的利益关系,逐步解决因为户籍身份等造成的经济社会政治不平等,注意解决好外来人口在就业服务、子女教育、住房租购、医疗卫生、社会救助、社会保障等方面的困难,创造条件促进外来人口的社区融入。

(四) 掌握基层信息,整合管理资源

准确的信息是社会管理的前提和基础。由于基层单位特别是城市社区中人口成份复杂、流动性强,单

位众多,一直以来社区的人口信息、住房信息一是不健全,二是被各种单位所分割,既不全面也没有实现互连互通。信息不全、不准影响了基层社会管理决策的准确性,影响了基层社会服务的针对性和有效性,也不利于基层社会管理资源的整合和充分有效利用。一要建立社区人口基础信息库,覆盖常住人口和流动人口,动态监测、及时更新,使劳动就业、社会保障、社会救助、治安管理、房屋租购、计划生育等方面的信息能够联网共享,避免多头采集、重复采集、互相分割。二要利用现代科技信息手段,加强对基层道路、街面、重点区域和重点部位进行实时监控。三要合理规划、调整和整合基层社会管理资源,使之有序衔接、相互配合,做到资源效用最大化。

(五) 坚持因地制宜,实行差异管理

各地情况千差万别,城乡之间、地区之间、城市之间、乡村之间的情况都不相同。在城市社区要建设好社区居民委员会,妥善处理好街道、政府机构与居委会的关系,减少居委会承担的过多行政性事务,引导居委会加强居民自治,为充分发挥居委会的自治作用创造条件。要理顺驻区单位的关系,调动驻区企事业单位、物业公司、群团组织、社会组织、业主委员会等各方面的力量,构建各个方面力量参与社区服务管理的平台。在城乡接合部,要注重改善住房、环境卫生、道路交通等

生活条件,加强对外来人口的权益保护,提升公共服务水平和质量,创造和谐稳定的工作和生活环境。在城市社区要鼓励和支持使用专业社会工作者,充分利用市场、社会组织承接政府转移的服务和管理职能,实行政府购买公共服务。在农村,要加强农村基层组织建设,加强农村基本公共服务基础设施建设,解决农业人口大量外流以及发展现代农业所需要的公共服务难题,让农民重新组织起来,开展农村文化活动,解决好农村留守老人、留守妇女、留守儿童问题。

(六) 完善政绩考核,改进群众工作

加强党政部门在基层社会管理中的作用,最重要的是转变各级领导干部的理念,要真正使各级干部把加强和创新社会管理作为一个自觉的行动,以科学发展观为指导,研究基层社会管理的思路 and 办法。现代社会管理的本质是做好新时期的群众工作,要以群众工作统揽和推进基层社会管理。因此,要研究制定符合科学发展观和建设和谐社会要求的社会管理政绩考核体系和办法。以基层社会管理政绩考核办法为抓手,切实转变领导干部的执政理念和思路,带着对人民群众的深厚感情做好群众工作,改善和密切党群、干群关系,为构建和谐社区、和谐村镇奠定坚实的基础。