



北京市海淀区城乡一体化 进程中的社会管理创新研究

关成启 廖扬丽 编著

Beijing Haidian District Chengxiang Yitihua Jinchengzhong De Shehui Guanli Chuangxin Yanjiu

人民出版社



北京市海淀区城乡一体化 进程中的社会管理创新研究

Beijingshi Haidianqu Chengxiangyitihua Jincheng Zhongde Shehui Guanli Cuxin Yanjiu

关成启 廖扬丽 编著



人民出版社

责任编辑:王世勇

图书在版编目(CIP)数据

北京市海淀区城乡一体化进程中的社会管理创新研究/关成启,廖扬丽 编著.
—北京:人民出版社,2013.11

ISBN 978-7-01-013089-7

I. ①北… II. ①关…②廖… III. ①社会管理-创新管理-研究-海淀区
IV. ①D671.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 012855 号

北京市海淀区城乡一体化进程中的社会管理创新研究

BEIJINGSHI HAIDIANQU CHENGXIANGYITIHUA JINCHENGZHONG DE
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN YANJIU

关成启 廖扬丽 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限公司 新华书店经销

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:327 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-013089-7 定价:46.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书为北京市哲学社会科学应用对策研究基地
2011年规划项目重点课题（编号：11DCA05）的最终研究成果

序 言

2011年2月,胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班的讲话中指出,进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多投到基层,努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作。加强基层社会管理和服务,是加强和创新社会管理的基础工程。基层稳定,整个社会才能稳定;基层发展,整个社会才能发展。只有搞好基层社会管理,社会管理的大厦才能有扎实的根基。当前,我国大量社会需求来源于基层、大量社会问题产生在基层、大量社会矛盾根源在基层,这对基层社会管理提出了更高的要求,也对基层政府如何加强和创新社会管理提出了新的研究课题。

伴随着经济转轨和社会转型,我国正处于工业化、市场化、城镇化并存的阶段,不少城乡区域存在管理空挡,人口流动不断加大,大量“单位人”成了“社会人”乃至“社区人”,不同利益群体间的矛盾日益凸显。我国社会管理体制不能很好地适应形势发展变化的要求,基层社会管理目前存在五个不适应,即“管控型”社会管理理念与人民群众对社会服务的需求不适应,“行政型”社会管理主体与社会管理对象多层次特征不适应,“单一型”社会服务供给与城乡居民多样化服务需求不适应,“传统型”矛盾调处方式与社会矛盾复杂性特点不适应,“条块型”社会管理与人民群众积极性的发挥不适应。这些问题既是各级党委政府要着力解决的重点任务,也是专家学者需要重点研究的内容。当前,我国基层社会管理有几个领域值得重点关注:城乡社区管理、基层就业单位管理、基层公共安全管理、基层社会保障管理、基层流动人口管理。当前,我国在基层社会管理的教学研究工作的主要聚焦于以下方面:一是梳理基层社会管理中存在的问题;二是总结基层社会管理的有效经验;三是学习借鉴国外基层社区管理、社会管理的先进经验;四是构建基层社会管理的理想模式。

近年来,海淀区行政学院积极探索教学、科研、决策咨询一体化的办学新路,努力打造全国一流地(市)级党校(行政学院)。他们在主体班基层社会管理的教学中,围绕海淀区的社会管理创新积极进行理论和实践的研究和探索,形成了一系列较有特色的研究成果,本书——《海淀区城乡一体化进程中的社会管理创新研究》就是主要成果之一。我认为本书有以下特点:

一是注重现实研究和理论梳理的有机结合。本书在全面研究国内外社会管理创新的理论研究及实践启示,关注当前国内基层社会管理创新的实践及发展趋势的基础上,以建设中的中国特色世界城市城乡一体化进程为研究背景,以高科技为代表、闻名世界的中关村科技园区核心区与首都城市功能拓展区城乡结合部和农村地区并存的——海淀区社会管理创新的鲜活实践为研究对象,选题具有时代性、代表性、典型性,兼具现实意义和理论意义。

二是注重实证分析与理论分析的有机结合。本书梳理了当前国内外社会管理的研究成果,基层社会管理的做法、经验,并通过对海淀区城乡结合部和农村地区广泛、深入的调查问卷和走访座谈,充分掌握第一手资料,全面总结了海淀区近年在城乡一体化进程中完善社会管理格局、民生事业发展、群众权益维护机制、社会综合治理、各类组织推动社会管理等方面的创新举措,提炼海淀区城乡一体化进程中社会管理创新的经验和启示,从一般到特殊,再从特殊到一般,论证兼具实证分析与理论分析。

三是注重问题导向与对策建议的有机结合。本书紧紧抓住当前基层社会管理的重点,全面总结了引领基层社会管理创新的实践活动,选择性整理了一些具有海淀区特色的典型案例,深刻剖析了海淀区当前社会管理创新相关领域中存在的突出问题,系统提出针对性较强的对策建议,将问题导向与对策建议贯穿全书。

海淀区行政学院狠抓科研、勇于创新、勤于探索,科研水平不断上新台阶,这对于一个地(市)级基层行政学院来说难能可贵。本书对基层社会管理创新这一重大现实问题有深刻的学理分析、鲜明的针对性和重要的决策参考价值,具有较强的指导意义。希望本书的出版对我国处于同一发展进程地区的基层社会管理创新实践有所启示、有所帮助。

周文彰
2013.1.9

目 录

序言	(1)
第一章 社会管理创新的理论研究及基层实践综述	(1)
第一节 当前国内社会管理创新的理论研究综述	(1)
一、加强和创新社会管理的背景及面临的挑战	(1)
二、国内社会管理研究综述	(8)
三、当前国内社会管理研究的评价	(17)
第二节 西方国家社会管理的理论综述、实践经验及启示	(18)
一、西方国家的社会管理理论综述	(18)
二、西方国家社会管理的主要实践经验	(21)
三、西方国家社会管理理论与经验对我国的启示	(25)
四、对西方国家社会管理理论与经验的反思	(28)
第三节 基层社会管理创新的实践、评价及发展趋势	(29)
一、各地基层社会管理创新的实践综述	(29)
二、基层社会管理创新的实践评价及启示	(36)
三、加强和创新基层社会管理的发展趋势	(40)
第二章 海淀区城乡一体化进程中完善社会管理格局研究	(44)
第一节 海淀区城乡一体化进程中社会管理创新面临的形势	(44)
一、海淀区统筹城乡一体化发展取得的显著成效	(44)
二、海淀区城乡结合部和农村社会管理创新面临的新形势	(48)
三、海淀区城乡结合部和农村地区社会服务管理的特征	(50)

第二节 海淀区城乡结合部与农村地区社会管理创新的积极探索

.....	(55)
一、突出社会管理创新,改革基层社会管理体制	(56)
二、努力改善民生,统筹推进城乡基本公共服务均等化	(58)
三、加快城市化建设步伐,逐步推动城市管理、社区建设的全覆盖	(61)
四、完善维护群众权益机制,全力化解基层社会矛盾	(63)
五、完善社会面防控,维护社会和谐稳定	(66)
案例2-1:八里庄街道建立“社会平安联盟” 创新社会多元联动管理新机制	(68)
六、创新党建工作,引领基层社会管理创新	(72)
第三节 海淀区完善社会管理格局存在的问题	(75)
一、基层社会管理创新理念与形势、任务的需要不相适应	(76)
二、基层社会管理格局有待完善	(77)
三、基层社会管理城乡投入不平衡,基层社会治理水平有待提升	(82)
四、基层社会管理方式、手段的创新不足	(85)
五、城市化进程加快背景下的社会重建与社会融合面临诸多挑战	(87)
第四节 实现城乡一体化基层社会管理的对策	(90)
一、创新基层社会管理理念	(90)
二、健全主体多元化、活力充分激发的基层社会管理格局	(90)
三、推进城乡社会管理同构,健全基层治理机制	(94)
四、结合实际,推动基层社会管理方式、手段创新	(95)
五、推动城乡一体化进程的社会重建,促进社会融合和社会和谐发展	(97)
案例2-2:上地街道完善“六项机制”推进地区社会管理创新	(99)

第三章 海淀区城乡一体化进程中民生事业发展研究

(103)

第一节 海淀区统筹城乡一体化进程中民生事业取得的进展

(103)

一、海淀区农村集体经济发展取得的进展	(104)
二、海淀区统筹城乡基本公共服务发展取得的进展	(112)

三、海淀区统筹城乡基础设施建设取得的进展	(119)
四、海淀区统筹城乡就业和社会保障取得的进展	(121)
第二节 海淀区城乡一体化进程中民生事业发展存在的问题	(126)
一、农村集体经济发展存在的问题	(126)
二、公共服务发展存在的问题	(129)
三、基础设施建设存在的问题	(130)
四、就业和社会保障存在的问题	(130)
五、个案分析——温泉镇城乡一体化进程中存在的问题	(131)
六、问题的成因分析	(135)
第三节 海淀区城乡一体化进程中民生事业取得新突破的思考	(137)
一、做强农村集体经济是促进城乡一体化进程中民生事业发展的 经济基础	(138)
二、统筹城乡一体化基本公共服务发展的对策建议	(144)
三、统筹城乡一体化基础设施建设的对策建议	(146)
四、统筹城乡一体化就业和社会保障体系的对策建议	(147)
案例 3-1: 东升镇以科技园建设促进城乡结合部地区跨越式发展 ...	(150)

第四章 海淀区城乡一体化进程中的群众权益维护机制创新研究

.....	(155)
第一节 维护群众权益的有效尝试	(156)
一、维护群众权益的理论基础	(156)
二、海淀区“三调解”工作机制与联合式“大调解”机制的运用	(158)
三、从四项机制到五项机制的有效实践	(164)
第二节 海淀区农村社会矛盾的突出表现	(172)
一、新时期海淀区农村社会矛盾呈现的新型格局	(173)
二、海淀区农村社会矛盾的突出表现及特征	(174)
三、农村社会矛盾产生的原因分析	(181)
四、农村社会矛盾化解机制存在的缺陷	(184)
第三节 创新海淀区群众权益维护机制	(187)
一、传统群众权益维护机制存在的问题	(187)

二、对传统机制存在问题的原因分析	(189)
三、进一步创新群众权益维护机制的新思路	(191)
案例4-1:唐家岭、八家地区整治中的群众权益维护机制创新	(197)

第五章 海淀区城乡一体化进程中的社会综合治理创新研究

(203)

第一节 加强社会管理综合治理概述	(203)
一、社会管理综合治理的必要性	(203)
二、社会管理综合治理创新之处	(206)
三、社会管理综合治理的实践意义	(208)
第二节 海淀区加强社会管理综合治理的实践	(211)
一、加强社会治安防控,维护社会和谐稳定	(211)
二、加大创新力度,努力打造海淀特色的社会服务管理模式	(214)
案例5-1:全面推行网格化服务管理 开创社会管理新局面	(219)
三、加强源头治理,有效破解影响社会和谐稳定的突出问题	(228)
案例5-2:“第二家乡”也暖心——海淀区青年汇建设工作侧记	(235)
四、强化基层基础,着力夯实社会管理综合治理根基	(239)
第三节 海淀区加强社会管理综合治理面临的问题与对策	(241)
一、社会管理综合治理面临的主要问题	(241)
二、进一步推进社会管理层创新、加强社会管理综合治理工作的对策 与建议	(246)

第六章 海淀区城乡一体化进程中各类组织推动社会管理创新研究

(251)

第一节 海淀区城乡结合部和农村地区各类组织推动社会管理创新的积极探索	(251)
一、各类组织在社会管理创新中的地位和作用分析	(251)
二、海淀区城乡结合部和农村地区各类组织推动社会管理创新的探索	(259)
案例6-1:青龙桥街道双网覆盖实现城乡社会服务管理精细化	(260)
案例6-2:四季青镇玉泉村村委会社会管理创新的主要做法	(270)

案例 6-3: 上庄镇榆河社区书画协会和民非单位“曹氏风筝”工艺坊创建的“1+2”模式	(274)
第二节 海淀区城乡一体化进程中各类组织在推动社会管理创新中面临的挑战和问题	(278)
一、基层党组织在推动社会管理创新中面临的挑战和问题	(278)
二、居委会/村委会在推动社会管理创新中面临的挑战和问题	(280)
三、社会组织在推动社会管理创新中面临的挑战和问题	(282)
第三节 强化海淀区城乡结合部和农村地区各类组织对社会管理创新的推动作用	(284)
一、基层党组织建设工作创新的对策	(284)
二、居委会/村委会建设工作创新的对策	(288)
三、社会组织建设工作创新的对策	(292)
结 语	(296)
参考文献	(298)
后 记	(306)

第一章 社会管理创新的理论研究及 基层实践综述

第一节 当前国内社会管理创新的理论研究综述

一、加强和创新社会管理的背景及面临的挑战

(一) 加强和创新社会管理提出的背景

1. 适应我国经济社会发展的新形势新情况, 必须加强和创新社会管理

改革开放以来, 我国经济以年均近 10% 的速度增长, 成为世界经济发展史上的奇迹。按照国际货币基金组织(IMF)公布的数据, 2011 年, 中国的人均 GDP 有 5414 美元。^① 中国用 30 多年时间走完了西方发达国家上百年走过的道路, 工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化等人类社会的重大变革, 在中国短时期同时展开。发达国家在不同时期渐次出现的许多社会矛盾和社会问题, 在我国相对集中的较短时间里显现出来, 有些问题还相当突出, 有些问题将会在较长时期内存在。随着社会主义现代化建设进程的加快, 特别是随着经济体制、社会结构、利益格局、思想观念等发生深刻变化, 新情况、新问题不断产生, 我国社会管理已经并将长期面临新的课题、新的挑战。我国经济社会发展呈现新的阶段性特征, 决定了我们必须通过加强和创新社会管理, 妥善处理各种社会问题, 应对各种社会的风险, 以推动经济社会的持续健康发展。

^① 2011 年中国人均 GDP 排名世界第 89 位[EB/OL]. http://money.163.com/12/0604/17/8360_KMRT00252G50.html.

2. 经济社会的发展不平衡、不协调,必须加强和创新社会管理

从现实情况来看,当前我国经济社会发展总体形势是好的,但经济和社会发展“一条腿长、一条腿短”的状况并未根本改变,城乡、区域发展不协调,各社会阶层和群体之间的利益冲突趋于明显,全国刑事犯罪、社会治安案件居高不下,群体事件易发多发。社会管理体制不完善、机制不健全,基层社会管理存在着不少空白点和薄弱环节。城乡社区治理思路不够明晰,社会组织、基层自治与行政管理的关系不顺,社会服务需要加强。只有坚持以人为本,用统筹兼顾的方法,加强和创新社会管理,协调各社会阶层、群体、成员间的利益关系,加强对流动人口的服务和管理,促进各类社会组织和基层社区健康发展,才能推动经济社会全面协调可持续发展。

3. 社会矛盾凸显、社会不和谐,必须加强和创新社会管理

在经济社会不断发展进步的同时,也出现了许多新的社会问题和社会矛盾,例如,土地问题、拆迁问题、干群矛盾、劳资冲突、医患关系矛盾、本地人与外地人的矛盾、城乡之间的矛盾、贫富差距矛盾、黄赌毒、互联网风险、退伍军人问题、库区移民问题、事业单位改革问题,等等。在所有这些矛盾中,党群关系在总体改善的前提下,仍然存在一些不容忽视的问题,在一些领域和地区干群矛盾还比较突出,有时矛盾还相当尖锐。突出表现在:干群关系越往基层情况越不容乐观,部分国有企业干群矛盾较为突出、尖锐,干群矛盾的政治性因素有所增加,干群矛盾的聚合性风险增大。这就要求,必须对我国新形势下的社会矛盾状况进行深入分析,研究和把握社会管理的规律和特点,完善适合我国国情的社会体制机制,提高社会管理的能力和水平。

4. 滞后的社会管理模式阻碍了社会和谐发展,必须加强和创新社会管理

当前,我国的社会管理还没有完全摆脱传统计划经济体制下的社会管理模式。在思想观念上,重经济建设、轻社会管理;在管理主体上,重政府作用、轻多元参与;在管理方式上,重管制控制、轻协商协调;在管理环节上,重事后处置、轻源头治理;在管理手段上,重行政手段、轻法制规范和道德自律。这些与我国全面建成小康社会的总体要求是不相适应的。构建与社会主义市场经济发展相适应、与社会主义和谐社会建设相适应的中国特色社

会管理模式,具有很大的紧迫性。

总之,面对我国经济社会发展的新形势、新情况,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,对于推动党和国家事业发展具有重大战略意义。因此,中共中央提出,要围绕全面建设小康社会的总目标,提高社会管理的科学化水平。

(二)加强和创新社会管理提出的时间脉络

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。在中国这样一个有 13 亿人口、经济社会快速发展的国家,社会管理任务更为艰巨繁重。经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,这是我国改革发展关键时期的一些基本特征。当前,我国社会管理领域存在的一些突出问题,正是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映。时代发展给我国社会管理带来了一系列新课题,只有用不断创新回应时代新课题,全面提高社会管理科学化水平,才能在更高层面上实现社会和谐。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。

党的十六大以来,根据国内外形势发展变化,党和国家不断就加强和改进社会管理制定方针政策,作出工作部署,有力推进社会管理改革创新。

2002 年党的十六大召开,提出了全面建设小康社会的奋斗目标,把社会更加和谐列为全面建设小康社会的一个重要目标;同时提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能”,将社会管理作为政府的四大职能之一。

2003 年 7 月,胡锦涛同志在总结抗击“非典”的经验教训时指出,要进一步加强社会管理体制的建设和创新,建立健全与发展社会主义市场经济相适应的社会管理体制。

2006 年 10 月,十六届六中全会审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,提出“必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。

2007 年 10 月,党的十七大对以改善民生为重点的社会建设作了全面部署,正式将社会建设与经济建设、政治建设和文化建设并列,社会体制改革正式提上党和政府的工作日程。

2011年,“十二五”规划的开局之年,中国跃居“全球第二大经济体”。2011年,也是中国的“社会管理年”。这年2月,省部级主要领导干部齐聚中共中央党校,专题研讨“加强和创新社会管理”,胡锦涛同志发表重要讲话。3月,“加强和创新社会管理”独立成篇,写入了“十二五”规划纲要,在国民经济和社会发展中,社会管理被赋予了更重的分量。5月30日,中共中央政治局召开会议,专门研究了加强和创新社会管理问题,对进一步加强和创新社会管理工作作出了全面部署。7月,中共中央、国务院又专门出台了《关于加强和创新社会管理的意见》。

2012年,党的十八大召开,胡锦涛同志在十八大报告中指出,“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制,加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。”^①这是对中国特色的社会主义社会管理体系的全面阐述,具有重大而深远的理论意义和现实意义。

(三)加强和创新社会管理面临的挑战

1. 收入差距扩大态势并未出现“拐点”

收入差距变化是引起一系列社会矛盾和问题的重要原因。就目前谈论较多的“中等收入陷阱”问题来说,成功跨越“中等收入陷阱”的国家和地区,首先都是把收入差距控制在较为合理的水平;而陷入“中等收入陷阱”的国家和地区,基本都是收入差距过分拉大,最终使得社会矛盾不断积累并频繁爆发。

我国居民收入差距的变化有着复杂的原因。值得注意的是,2010年以来,我国居民收入差距开始出现了一些积极的变化。2011年,城乡居民收入比由上年的3.23:1缩减为3.13:1。^②城镇居民和农村居民收入的基尼系数也分别有所下降。当然,我们还不能就此说居民收入差距扩大态势出现了

^① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/18cpenc/2012-11/17/c_113711665_8.htm.

^② 2011年城乡居民收入之比为3.13:1比去年降低[EB/OL]. http://www.ce.cn/cysc/agriculture/gdxw/201201/20/t20120120_21104917.shtml.

“拐点”。从支撑城乡居民及城乡内部不同阶层居民收入增长的因素看,在目前阶段,促进低收入群体收入增长的因素或条件尚不够“牢固”或稳定,真正扭转我国收入差距扩大态势的任务还很艰巨。

随着我国经济社会发展水平的不断提高,有利于缩小收入差距的因素会越来越多,但也面临着很大的不确定性。如我们可以预见到的,在全国各地普遍存在的城乡发展的不均衡性,会在相当长时期内存在;实际上,城乡就业、土地空间争夺等新的冲突也在不断发生。城乡二元结构问题的长期性,导致我们很难在短期内扭转城乡居民收入差距扩大的态势。面对日趋复杂的影响因素,如果不能把收入差距控制在一定“限度”,不慎掉入“中等收入陷阱”,从而引发社会动荡,再进行所谓“加强和创新社会管理”,恐怕已无实质意义了。

2. “城市化”跨入快速发展阶段

中国城市化已进入峰速发展阶段。根据2012年11月1日发布的《2012中国新型城市化报告》,2011年的中国内地城市化率首次突破50%,达到了51.3%。这意味着中国城镇人口首次超过农村人口,中国城市化进入关键发展阶段。^① 预计再过30年左右的时间,中国的城市化率将提高到75%左右。可能只需要再用几十年时间,中国将在数量上实现西方发达国家二、三百年才完成的城市化进程。

随着城市化的推进,带来了很多社会矛盾和问题,包括严重污染的城市环境、普遍拥挤的城市交通、薄弱的公共基础设施供给以及流动人口大量增加难以“市民化”、“居民化”并出现城市贫民区,等等。今后,走不同的城市化道路,或者说选择不同的城市化发展方向,必然带来不同的社会矛盾和问题,这对社会管理无疑是个重大挑战。

需要认识的是,在城市化加速推进的过程中,能否提升城市化的质量,能否有效克服城市化加快发展带来的种种社会问题,是今后城市化发展面临的重大问题。未来一段时期,将是“城市病”的多发期。届时,随着人口城市化的加速发展,将迎来人口规模增长高峰、适龄劳动力就业高峰、人口老龄化高峰、流动人口增长高峰。

进入“十二五”时期后,不少地方把加快城市化发展作为推动地区经济

^① 余惠敏:《〈2012中国新型城市化报告〉发布沪京深获前三甲》[EB/OL]. <http://finance.people.com.cn/n/2012/1102/c70846-19477425.html>.

社会发展的重大战略,有些地方明确提出要走新型城市化道路,即走建立在资源节约和环境友好基础之上,以人口城市化为抓手,以城乡社会经济统筹发展为目标的城市化发展路子。其核心是提高城市化的质量,实现城乡经济与社会统筹发展、人与自然的和谐发展。显然,这是一个艰巨的任务。而在实际中,由于各方面因素的制约,各地城市化推进仍是传统做法,仍难以走出传统城市化“模式”或“框框”。事实上,在相当长时期内,我国的城市化仍旧会受到本身特殊国情的制约,仍有可能受到多种因素的阻滞和影响。包括现状水平低的制约、土地的制约、具体体制的制约(工农“剪刀差”和城乡二元结构、户籍政策制约)、水资源和环境保护的制约和基础设施投入的制约,等等。如果我们在未来一定时期内,无法突破各种制约,仍“被迫”走传统的城市化老路,由此会带来更多的社会矛盾和问题,这对社会管理将是个严峻挑战。

3. 社会各阶层出现刚性化和固化的趋势

改革开放所带来的利益的分化和多样化,促使我国社会阶层结构从政治一身份型的阶层结构向经济一职业型分层结构转变,传统的干部、工人、农民三大阶层,正在向更多更细的社会阶层转化。仅就农民来说,随着农村社会逐步形成新的分化与流动机制,农民已呈现出明显的阶层化特征。如在现阶段,通过对劳动分工、经济基础等因素的考量,可以把农民划分为农业劳动者、在乡农民工、进城农民工、农村企业管理者、农村服务业者、农村手工业者、农村基层组织管理者等阶层。

从目前的发展变化态势来看,社会分层结构在更加细化的同时,也出现了刚性化和固化的趋势。如精英化、高收费的大学和高中教育体制,将大量的城市贫困家庭和城乡中低收入阶层家庭子女拦在了重点中学和重点大学的门外;一些普通家庭大学生在就业市场上会遭遇更多的就业困境。贫困阶层和富裕阶层的社会地位出现了代际传递和固定化现象。

显然,适应社会分层结构的新变化,防止出现社会阶层的刚性化和固化,必须找到各社会阶层向上的畅通的流动渠道。如果向上的社会流动渠道畅通、机会平等、竞争公平,社会阶层分化不会加剧社会的对立情绪。向上的社会流动的不足导致社会分层结构的刚性化,紧绷的阶层关系有可能导致社会分层结构的断裂。而未来时期,如何在分化和多样化的社会中对多样化的利益、多样化的社会阶层和多元的文化进行有效的社会整合,减少