

*Zhongguo Shehui Guanli
Luncong*

中国社会管理论丛

主编 龚维斌 陈图深

2011

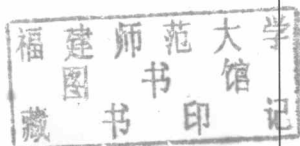
国家行政学院出版社

*Zhongguo Shehui Guanli
Luncong*

中国社会管理论丛

主编 龚维斌 陈图深

2011



1030112



T1030112

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会管理论丛. 2011/龚维斌、陈图深主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5150-0209-5

I. ①中… II. ①龚… ②陈… III. ①社会管理-中国-文集 IV. ①D63-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 258349 号

- 书 名 中国社会管理论丛(2011)
作 者 龚维斌 陈图深 主编
责任编辑 阴松生 吴蔚然
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司印刷
版 次 2012 年 6 月北京第 1 版
印 次 2012 年 6 月北京第 1 次印刷
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开
印 张 27.75
字 数 348 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0209-5/D·087
定 价 70.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

编辑委员会

主任: 龚维斌 祁述裕

成员: 李兴国 程 萍 朱 岚 李 宇 马福云

张林江 高宏存 朱立冬 王可一 胡 薇

马秀莲 李志明 胡颖廉 陈 萌 沈伟鹏

深化基层社会管理的教学研究

——在基层社会管理创新暨 2011 年全国行政学院
系统社会管理教研协作会议上的讲话
(代序)

周文彰

各位领导、各位专家：

深圳是我国经济特区的排头兵，是一个令人向往的地方，因为她创造了无数个全国第一，创造了无数个奇迹。我本人从 1988 年第一次来深圳，前后不下 20 次。过去我在海南工作，同是特区而且是近邻，深圳是我们的老大哥，我们经常过来学习、研讨，为深圳出谋划策。我最近一次来，是去年为国家行政学院深圳教学科研基地挂牌。应当说，深圳不仅在经济发展方面令人瞩目，而且在社会管理、文化建设领域舍得花气力和高投入，总结出许多宝贵经验。今天我们来到深圳，举办基层社会管理创新暨 2011 年全国行政学院系统社会管理教研协作会议，是找对了地方。

深圳市委、市政府非常重视这次会议，市委常委、组织部长、深圳行政学院院长戴北方同志专门看望与会代表，今天又出席开幕式并致辞。广东行政学院专门派苟志效教育长来致辞，还邀请我们去广州，令我们感动。深圳行政学院为会议的召开做了大量筹备工作，提供了优良保障。我代表国家行政学院，向为会议召开付出辛

勤劳动的领导和同志表示感谢!向全体与会者表示热烈欢迎!对会议的召开表示热烈祝贺!

这个会议已经连续举办了三年。去年10月,我们在杭州行政学院召开第二届年会,主题是“推进社会体制改革研究 加强社会管理学科建设”。一年来,社会建设和社会管理领域发生了几件令人欢欣鼓舞的大事。今年2月19日,胡锦涛总书记在中央党校举行的省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班发表的讲话中强调,要“扎扎实实提高社会管理科学化水平,建设中国特色社会主义社会管理体系”。在今年全国“两会”上,“社会管理创新”首次以重要篇幅写入政府工作报告。5月30日,中共中央政治局召开会议,研究加强和创新社会管理问题。今年7月,中央第一份关于社会管理的文件《关于加强和创新社会管理的意见》正式出台。8月21日,中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会。更令人欣喜的是,刚刚闭幕的十七届六中全会,通过了《中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》,这就形成了社会和文化两大主题遥相呼应、相映成辉的大好局面。全国行政学院系统从事社会和文化教学科研的工作者,已经迎来了历史最佳发展机遇期。

在中央的统一部署下,各地区围绕加强和创新社会管理进行了积极有益的探索,党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的工作格局不断完善,法律、行政、经济、道德手段相结合的政策体系正在形成,各级领导干部社会管理和服务的能力不断提升。不少地方社会管理改革创新取得了积极的成效,积累了宝贵的经验,如广州探索建立政府购买社会服务的机制,创新社会管理服务方式;作为改革开放的排头兵,深圳先行先试,不断破解社会管理中的新课题,形成了享誉全国的“桃源居模式”等。

在这样的形势下,我们在深圳召开教研工作会议,一方面,要继续探讨社会管理的基本理论,全面总结社会管理的实践经验,深入

研讨当前面临的新情况和新问题;另一方面,要总结过去一年的工作,研究下一步工作。下面,我就深化基层社会管理教学研究谈几点看法和意见,供各位领导、专家参考。

一、当前基层社会管理中存在的问题

伴随着经济转轨和社会转型,我国正处于工业化、城市化、市场化、国际化和信息化并存的阶段,不少城乡区域存在管理空当,人口流动不断加大,大量“单位人”变成了“社会人”乃至“社区人”,不同利益群体间矛盾日益凸显。我国社会管理体制不能很好地适应形势发展变化的要求,在基层社会管理中存在不少问题:

(一)“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

胡锦涛总书记指出:“社会管理,说到底就是对人的管理和服

务。”温家宝总理指出:“管理就是服务,我们要把政府办成一个服务型政府,为市场主体服务,为社会服务,最终为人民服务。”这道出了人民政府的本质属性,也道出了人民群众的心声和期盼。当前,“管控型”的因素还相当突出。有的干部认为,管理就是“罚”、“卡”、“压”;有的职能部门存在着“重管制控制、轻协商协调,重事后处置、轻源头治理,重行政手段、轻法律道德约束”等“三重三轻”现象;有的执法部门审批事项多,办理程序繁,抱着公章收费,靠着许可收钱等等。这些现象,不仅与人民群众对社会服务的期盼不适应,而且影响政府在人民群众心目中的形象。

(二)“行政型”社会管理主体与社会管理对象多层次特征不适应

当前,城乡社会结构分化趋势明显,农民正由原来差别不大的农村干部、一般农民两个阶层分化为农业劳动者、农民工、农村管理者、个体户和私营企业主等多个阶层;居民正由原来的干部、工人分

化为公务员、企业主、个体工商户、职工、城市管理者、社会服务工作者等多个阶层。他们因利益关系的差异分别要找到对自己进行管理和服务的组织归属,而现行城乡的管理基本沿用计划经济时期街道、社区两级和乡镇、村、组三级的“行政型”管理体制,难以全面覆盖不同群体,存在不少社会管理的“空白点”和“盲点”。

(三)“单一型”社会服务供给与城乡居民多样化服务需求不适应

随着城市建设的发展,城镇居民对社区服务的需求量越来越大,依赖程度越来越高。但形同“小政府”的社区存在着“衣食住行无人管、检查达标使劲抓”的缺位、越位现象;随着农村经济的不断发展,农民需求呈多样性特点,不仅有物质需求,还有教育、医疗、文化、民主、尊严等多方面需求。由于受观念落后和发展不够等因素的影响,国家提供给农民的公共服务单一,难以满足农民群众渴望得到与城里人均等的社会保障、文化教育、卫生保健、综治警务等多样性服务的需求。

(四)“传统型”矛盾调处方式与社会矛盾复杂性特点不适应

在社会转型期以及市场经济条件下,利益分化和利益多元化特点越来越突出,利益矛盾关系越来越复杂,由此而引发的利益冲突越来越多:一是矛盾纠纷主体不再单纯是过去的城乡居民之间、邻里之间的一般性纠纷,还有干部与群众、老板与员工、本地人与外地人的矛盾;二是矛盾纠纷除传统的婚姻、赡养、家庭、宅基地纠纷外,还有征地补偿、拆迁还建、食品药品安全、社会保障、居民维权等多种矛盾;三是历史遗留问题与现实矛盾交织,人民内部矛盾和西方反华势力渗透、破坏和颠覆活动混杂,基督教和天主教在农村的势力越来越大;四是法制不健全,法律权威没有根本树立,政策与实际不符,百姓有问题不找法院找信访的现象普遍存在。面对日益复杂的社会矛盾形势和利益纠纷,一些城乡管理者仍然抱守过去“行政

管理一切”的陈旧模式,不善于用教育的、行政的、经济的、法律的手段去解决社会问题,往往处于“老办法不适用,硬办法不能用,软办法不管用,新办法不会用”的尴尬境地。

(五)“条块型”社会管理实际与人民群众积极性的发挥不适应

社会管理是一项系统工程,既要协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾,又要促进社会公平、应对社会风险、保持社会稳定。但从现实情况看,政府管的过多、统得过死现象仍然存在,基层自治组织、社会团体和中介服务组织以及广大城乡居民的积极性、主动性没有充分调动起来。拿城市社区来说,社区工作主要还是政府行为,行政化工作多,服务性工作少,致使社区居民对社区工作的认同感差,对居住的社区归属感不强,参与社区建管的积极性不高,“社区是我家,建管靠大家”停留在口头上,“政府拼命干,居民旁边看”以及“政府、学界热,社会民众冷”的现象普遍存在。

以上是我简单梳理的当前基层社会管理存在的五个问题。

二、基层社会管理中值得关注的重点领域

基层社会管理中存在的诸多问题,既是各级党委政府要着力解决的重点任务,也是我们专家学者的重点任务,为我们从事社会管理教学科研咨询提供了舞台和机遇。我认为,当前基层社会管理中有如下几个领域值得重点关注:

一是城乡社区管理。社区是广大人民群众居住、生活、工作的区域,是人们相互帮助、相互交流、心理认同的共同体,它也是基层社会管理的载体。高质量的社会管理和服务,很多时候是通过社区参与和社会服务实现的。和谐的社区一定会带来和谐的社会。我国社区分为城市社区和农村社区。改革开放 30 多年来,城市社区

发生巨变。过去都住在单位大院里面的时候,用统一的管理方法就可以奏效。今天,有的住在豪华小区、别墅小区,有的则属于“蚁族”居住在城乡结合部,所以管理的方式一定是不同的。农村社区的变化同样巨大。实行家庭联产承包责任制以后,农村社区出现分散化的趋势,过去那种集中管理的模式已经不复存在。打工族外出后,不少农村社区有“空心化”、“老龄化”趋势,需要采取新的管理方式。

二是基层就业单位管理。新中国成立后,我们在社会管理上的一个极为成功的经验就是通过人们的基层就业单位来抓各种任务的落实。今天看来,这个经验不能丢,但也出现新的情况。体制变迁后,“铁饭碗”体制变革,简单套用老办法已经不行了。今天,所有制形式多元化,私营的、外企的、股份制的、有限责任公司的、联营的、挂靠的、租柜台的等等不胜枚举,虽然所有制形式变化很大,但绝大多数就业者是通过就业单位组织起来的。因此,要抓好就业单位的社会管理责任,我们也要研究形形色色的就业单位。如果每个单位都承担起社会管理责任,那么,整个社会就会井然有序。在基层就业单位中,还有一种单位称作“社会组织”,指各类社会团体、志愿者组织、学会、协会等,这类组织形式是全新的,管理方式也应该不断创新。

三是基层公共安全管理。随着工业化和城市化进程的加速,大量人口密集居住,社会风险加大。事实证明,人口高密度社会的社会风险极为突出。2003年的“非典”已经是一次警告,近年来频繁发生的城市火灾悲剧、食品药品安全事件、校园安全事件,及至最近日本因地震造成的核泄漏,都一次次告诫我们,人口高密度社会的公共安全是重中之重的事情。公共安全问题主要表现在基层,因而社会风险的防范必须从基层抓起,隐患常常是在公共空间、建筑、居住、社区生活等每一个细节之中。所以,公共安全的防范,必须深入到老百姓的日常生活之中。

四是基层社会保障管理。政府公共服务的最重要内容之一就

是提供社会保障。当前,和老百姓切身利益最相关的社会保障有四件事:住房、就业、医疗、养老。中央提出,到2020年实现城乡社会保障的全覆盖。如此宏大目标的实现,一定要从基层做起,离开了基层,我们的保障建设就会无的放矢。例如最低生活保障、失业救济制度的实施,就需要基层工作者挨家挨户地核对信息。

五是基层流动人口管理。目前,我国成为流动人口的第一大国,全国每年数亿人成为流动的大军,而且是年复一年的循环流动,这就需要创新流动人口的管理机制。现在的很多办法都是权宜之计,这些根本无法解决长期存在的流动人口问题。管理流动人口,一定要有长效机制,建设流动人口管理的信息库,健全动态的管理体系,而所有这些都必须从基层流动人口管理做起。

这是我的第二点意见,供各位教学研究者参考。

三、进一步做好基层社会管理教学科研工作

近一年来,全国行政学院系统围绕中心,服务大局,在社会建设和社会管理方面做了大量研究和探索,教学培训、科研和咨询工作取得了很大成绩。国家行政学院社会和文化教研部承担了国务院领导交办的“加强和创新社会管理研究”重大课题的办公室工作,承担了2011年中欧社会管理论坛的大量组织工作并取得圆满成功,高质量完成了“广州市社会管理创新研究”课题,还与江苏省江阴市以及江苏省南通市崇川区开展了以社会管理为主题的研究合作,取得了一系列教学、科研和咨询成果。接下来,他们还将举办首届“社会建设和文化建设骨干师资培训班”。一些省级行政学院新成立了专门的社会和文化教研部,地方各级行政学院积极开展与社会建设和社会管理相关的教学、科研和咨询活动,取得了丰硕成果。

希望大家借此次会议之机,交流和研讨各地经验,进一步理清工作思路。我讲三点意见,供大家参考:

一是“出手要快”。行政学院系统在社会建设和社会管理教学研究领域起步早、起点高。然而,当前许多高校和科研机构已经涉足或正在进入社会建设和社会管理领域,给了我们很大的压力和鞭策。在这种形势下,我们一定要加倍努力,在原有的基础上乘势而上,千万不要“起个大早,赶个晚集”。这就要求我们下大力气关注社会建设和社会管理领域的新情况、新问题,找准切入点,快速将思想转变为行动。

二是“出拳要重”。各级行政学院要树立质量意识和精品意识,力争拿出有分量的成果,包括高水平的学术论文和著作,具有广泛社会影响力的研究报告或对政策产生直接推动力的咨询件。不论是教学、科研还是决策咨询,基础都是学科建设。我在这里再次强调,国家行政学院要树立社会管理学科建设的“国家队”意识,为地方起好牵头、表率和指导作用;地方行政学院要发挥主动性,积极争取资源,下大力气做实做强社会管理学科。国家行政学院已经拿出方案,牵头编写本系统的通用教材。

三是“工作要实”。我们一定要充分利用行政学院系统的优势,把工作做实做细,做到落实、落实、再落实。一要搭建交流平台,沟通教师之间、教师与学员之间以及学员之间的联络。二要继续发挥我们与政府联系紧密的优势,发挥我们熟悉地方情况的优势,实现各级党委政府工作需求与行政学院系统教学科研咨询成果的有效对接。三要搭建“国院”与“地院”沟通的平台,整合各方资源,形成团队优势。

另外,我还想强调,当前全国上下正在掀起学习贯彻十七届六中全会精神的热潮。这次全会研究了深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题。作为行政学院系统的教研人员,一定要带头认真学习十七届六中全会精神,加强文化建设和发展的教学科研工作,使社会建设和文化建设两个学科并驾齐驱,共同发展,为推动中国特色社会主义现代化建设做出贡献。明年,国家

行政学院社会和文化教研部还将专门召开文化学科方面的专题研讨会,希望大家提前做好准备,踊跃投稿,积极参会。

社会建设是中国特色社会主义伟大事业的重要组成部分,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。形势催人奋进,事业任重道远。让我们再接再厉,紧密围绕党和政府工作中心,满足教学培训需要,深化基层社会管理的教学研究,为建设社会主义和谐社会添砖加瓦。

最后,祝愿各位参会代表在深圳学习生活愉快! 祝愿 2011 年全国行政学院系统社会管理教研协作会议圆满成功! 谢谢大家!

2011 年 11 月 19 日

社会建设与社会管理

在统筹兼顾中加强和创新社会

管理 国家行政学院 龚维斌(3)

“人民主体地位”说昭示社会管理创新的

方向和重心 深圳行政学院 傅小随(9)

基层社会管理重在抓落实 广州行政学院 王永平(17)

关于提高社会管理科学化水平的

几点思考 北京行政学院 洪小良(29)

社会管理视野下的我国食品

安全 国家行政学院 胡颖廉(37)

更好地发挥民主党派在创新社会

管理中的作用 新疆行政学院 李 丹(47)

农村社会管理的转型挑战与体制

创新 云南行政学院 朱 秦(53)

城市基层社会管理模式的演变与比较

——从“上海模式”到“杭州

模式” 杭州行政学院 邓念国(65)

关于推进我国城市社区管理法制化的

几点思考 山西行政学院 冯锦彩(76)

城市基层社会管理的挑战与

应对 国家行政学院 马福云(85)

在职党员进社区的组织创新与探索

——以社会管理组织创新为

视角 福建行政学院 沈瞿和(96)

从防治群体性事件的角度看社会管理

创新 江苏行政学院 陈曙红(109)

发展壮大社会组织 完善社区治理

结构 青岛行政学院 窦泽秀(118)

充分发挥同乡组织在社会管理中的积极

作用 深圳行政学院 范宏云 孙建华

王育兴 赖国强 周丽萍(126)

创新社会管理 化解社会

矛盾 内蒙古行政学院 贺 静(137)

国外社会创新评估的经验及其启示

——以美国和英国为例 北京行政学院 孔祥利(145)

边疆多民族地区社会调控机制研究

——基于云南边疆实践的
扩展 云南行政学院 薄德书(159)

新疆社会工作人才队伍建设

刍议 新疆行政学院 王富强 姜 禾(170)

基于非政府组织的社区公共服务供给模式

创新 济南行政学院 吴 春(180)

武汉市各级政府在应对群体性事件中存在的

问题及对策 武汉行政学院 杨学文 刘建平(190)

城市外来人口的社会融合障碍与

对策分析 天津行政学院 王 健(200)

文化建设与社会管理

实施科技带动战略 推动文化发展

繁荣 国家行政学院 程 萍(213)