



仰山學府  
Yangshan Academic Library

# 社会管理 的 战略转变与行为创新研究 ——来自浙贵两省的调查

姚莉 谢治菊 著

014056565

D675.5  
05



杨山学术文库  
Yangshan Academic Library

社会管理 (的)  
战略转变与行为创新研究  
——来自浙贵两省的调查

姚莉 谢治菊 著



北航

C1741423

南京大学出版社

D 675.5  
05



北航

C1741423

### 图书在版编目(CIP)数据

社会管理的战略转变与行为创新研究:来自浙贵两省的调查 / 姚莉, 谢治菊著. —南京: 南京大学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-305-13492-0

I. ①社… II. ①姚… ②谢… III. ①社会管理—战略转变—研究—浙江省 ②社会管理—战略转变—研究—贵州省 IV. ①D675.5 ②D677.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 131767 号

出版发行 南京大学出版社

社 址 南京市汉口路 22 号

邮编 210093

出版人 金鑫荣

书 名 社会管理的战略转变与行为创新研究——来自浙贵两省的调查

著 者 姚 莉 谢治菊

责任编辑 沈 洁

编辑热线 025-83593962

照 排 江苏南大印刷厂

印 刷 南京大众新科技印刷有限公司

开 本 787×960 1/16 印张 16.5 字数 323 千

版 次 2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-305-13492-0

定 价 40.00 元

网 址: <http://www.njupco.com>

官方微博: <http://weibo.com/njupco>

官方微信号: njupress

销售咨询热线: (025)83594756

\* 版权所有, 侵权必究

\* 凡购买南大版图书, 如有印装质量问题, 请与所购

图书销售部门联系调换

202002010

“浙江财经大学东方学院仰山学术文库”

浙江财经大学东方学院



本书是

浙江省哲学社会科学重点研究基地重点项目

“浙江社会管理的战略转变与行为创新研究”(课题编号 11JDDF02Z)

的最终研究成果

浙江财经大学东方学院

浙江财经大学东方学院

本书是

2013 年教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET-13-0749)

2013 年贵州省教育厅硕士点项目(13SSD021)

的阶段研究成果

## 前言

社会管理是当前公权力部门非常关注的实践领域,它也与我们的生活息息相关。从食品药品安全到安全生产管理,从社区自治到社会组织建设,从公民利益表达达到社会矛盾化解,从健全突发事件应急体系到完善治安防控体系,我们看似置身事外,实则深陷其中。诚然,一个安全、稳定、友善、和谐的社会环境有助于增进我们的幸福感,而一个充满风险、危机、警惕、矛盾的社会让我们焦虑紧张。执政党和政府致力于建设一个和谐稳定的社会,但在“经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势”<sup>〔1〕</sup>下,社会管理的内容千头万绪,可以说是牵一发而动全身。那该如何穿越“迷雾”,创新社会管理的体制机制、建立健全社会主义社会管理的体系呢?这不仅是关乎国家发展的现实问题,而且也是值得不同学科探讨争鸣的学术问题。

自二十世纪七八十年代以来,我国社会管理学术研究经历明显的范式转换。早期研究主要是管理主义取向的,可称之为社会管理的管理主义研究范式。在这个时期,我国学者在译介前苏联、东欧国家学者作品的同时,探索建立我国社会管理研究的科学体系。学者们对社会管理范畴的认识相当宽泛,几乎等同于社会活动、社会体系和所有的社会关系,并且认为政府应该用科学的方法管理一切的社会活动。同时提出社会管理研究的主要内容,包括研究管理主体和管理客体在社会主义条件下的特征、结构、相互关系及其发展规律;研究社会管理的一般过程及管理机构的各种模式;研究社会管理信息的实质、作用及使用管理信息的具体方法;研究社会组织在社会管理中的功能、地位及作用;研究社会的现代化管理技术及其构成,如此等等。可见,上述有关社会管理的认知,是高度计划经济体制下社会从属于国家的产物,它明显不适合于解决国家和社会逐渐分离、公民社会崛起所出现

---

〔1〕 摘自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》

的社会管理问题。二十世纪八十年代末到二十一世纪初,社会管理的管理主义研究范式虽然在学术研究中还占有一席之地,但政治学、社会学的研究也逐渐产生了影响,此时是社会管理研究范式的过渡时期。不同学科对社会管理的研究定位都提出了各具特点的思想和观点。如社会学者认为社会管理是对社会的管理,应属于社会范畴而非政治范畴。伴随我国政治、经济、社会和行政体制改革的深入以及社会转型期社会矛盾和社会风险的加剧,社会管理中的新问题、新挑战不断,亟需理论研究解决社会现实问题。在这个背景下,近十年来社会管理研究也发生了从理论建构转向对策应用的重要变化。前两个时期的研究主要是在不同学科视角下探索建立社会管理学的理论基础,力图建立新的学科体系。但是,近年来,学者们更关注对现实问题的回应,主要通过解构我国传统的社会管理体制、机制和模式,分析社会冲突发生的内在机理。同时,研究的理论基础也从传统的阶级分析、马列主义哲学、辩证唯物主义分析等转向运用西方国家社会管理的知识和理论。学者们希望通过把脉传统社会管理体制以及机制的弊端,建立新的社会管理秩序。在这个阶段,虽然社会学、法学、政治学等学科都在不断探索现实社会管理问题的解决之道,但由于公共管理学所具有的实践性特征,因而成为社会管理研究的主要领域。

一般而言,社会管理有广义和狭义之分。广义的社会管理是指所有的社会组织,包括政党、国家、群众团体、各种经济文化组织的管理活动;狭义的社会管理指非政党、非国家的管理活动。从管理的客体来看,社会管理也有广义和狭义之分,广义的社会管理是对整个社会生活和社会发展过程的管理,狭义的社会管理是对除了政治、经济、文化生活以外的社会生活的管理,诸如对家庭、妇女、青少年等活动领域的管理。本研究赞同广义和狭义兼而有之的概念界定。因为如果仅从广义的角度来理解,社会管理可分为“政治管理、经济管理、文化管理和社会管理”四种类型,这一做法与人们在宏观上将“社会”分为“经济、社会、文化和政治”四种类型的逻辑是一致的,这种划分过于宏大,不能准确定位社会管理的内涵;而如果从狭义的角度来看,仅将社会管理理解为社会组织对社会活动的规范和协调过程,这又与我国现阶段社会管理的背景和社会组织的发育程度不吻合。因此,社会管理是政府和其他组织运用多种合作方式,协调治理社会事务的过程。

社会管理体制机制的改革与创新是目前学术界研究的核心问题。但在研究过程中,研究范畴过于宏大,社团管理、社会保障、社会治安、社会应急、社会服务、社区管理和社会工作体制机制等公共服务及其组织的管理都包含在内,缺乏从更高

层次认识社会管理体制机制存在的共性问题。因而我们提出,从社会管理的战略转变视野,审视和再思我国社会管理体制的弊端、问题与挑战。自新公共管理运动以来,政府及公共部门的管理受到企业管理经营模式的影响,公共部门战略管理在西方国家逐渐兴起。由于公共部门与私人部门存在明显的差别,故不能简单地将企业的战略应用于公共部门。休斯(Owen E. Hughes)即指出,与私营部门相比,公共部门可能会存在更多的问题和限制,这包括宪法规定、立法和司法命令、政府法规、管理权限、稀缺资源、政治气候因素、顾客和选民利益。<sup>〔2〕</sup>

据此,纳特(Nutt)和巴可夫(Backoff)对战略的界定是,战略通过可指导战略行为的计划、策略、模式、立场和洞察力,来造就组织的重心、连贯性和目标。他们进而指出公共部门战略的性质,作为焦点的战略、作为一致性的战略和作为目的的战略,指战略通过协调各方行动,使它们统一朝既定目标努力;战略还能满足人们对秩序和可预见性的需要;同时战略也给组织成员和组织以外的人员提供了一条途径,帮助他们理解组织,将组织与其他提供类似服务的机构区别开来。<sup>〔3〕</sup>

基于如上对战略和公共部门战略的理解,社会管理战略是指政府为适应公共管理环境复杂性、易变性的需求,以整合多元利益群体的诉求为目标,制定的社会管理的总体目标和反映总体目标的政策,且政策本身就包含着制度、机制、监督、控制、合作等多种实现目标的途径。具体可以解释为:第一,社会管理战略是为了适应社会变化,回应和整合社会多元利益的要求制定的。定义体现了对社会管理环境因素的考量。特别在我国,转型期的社会不稳定因素的增长,以及不同利益群体的利益诉求增加,都对我国社会管理战略提出了挑战。第二,社会管理战略作为一种计划,它与政府行政管理或每届政府任期内的发展规划不同,它具有直接的目的性,是为了实现社会发展的和谐有序。良好的社会管理战略超越政府任期的阶段性,更具有指导作用。第三,社会管理战略能够使政府内部的成员和外部的企业、公民、非政府组织更好地理解政府政策的意图,定位政府的社会管理职能,改革社会管理的体制和机制。由于我国传统社会管理主要以控制干预为主,明显不适应现代社会的挑战,因此,国家和政府宜从战略管理和转变的层面把握社会管理的问题和挑战。

〔2〕 [澳]欧文·E. 休斯. 公共管理导论[M]. 张成福, 王学栋等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2007: 158.

〔3〕 [美]保罗·C. 纳特, 罗伯特·W. 巴可夫. 公共和第三部门组织的战略管理: 领导手册[M]. 陈振明等, 校译. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 45-51.

如果战略要得以实施,那么还需考虑其实践层面,因而我们提出“战略转变—行为创新”的分析框架。首先,我们借鉴穆尔的政府战略管理的三角模型,综合考虑管理过程中的绩效管理因素,将政府战略管理视为使命管理、政治管理、运营管理和绩效管理四个要素的管理循环过程。其中,绩效管理主要考虑的问题是:管理过程中资源使用的效率如何?管理是否达到了目标或实现了使命?没有实现的原因是什么?如何改进?等等。绩效管理的结果有可能促进政府提出更符合环境需要的新的使命。其次,在操作层面,政府战略管理的四个因素涉及政府各个层级对“管什么”、“谁来管”、“如何管”、“管得如何”等实践因素的思考,这也构成了政府战略管理的实施体系或行为体系。第三,当外界环境不发生变化时,即当政府处在稳定的环境下,政府的战略管理框架对实施的行为体系具有直接的导向作用。当外界环境发生变化时,外界环境的变化首先引起的可能不是政府战略管理框架的变化,而是实践层面的政府行为体系的变化,于是出现了政府战略管理行为体系的创新,包括内容创新、主体创新、方式创新等方面,创新的效果评估有可能激发新一轮的创新。第四,当创新的量变逐渐积累,即可能引起政府战略管理框架在使命管理、政治管理、运营管理和绩效管理方面的变革,战略转变也就发生了。具体到社会管理的研究内容,政府部门的社会管理战略的使命管理、政治管理、运营管理和绩效管理应遵循“转型发展、民主治理、机制创新、和谐有序”<sup>〔4〕</sup>的框架,行为创新体系包含社会管理内容创新、主体创新、方式创新和效果创新。

在上述理论框架建构的基础上,我们主要聚焦于我国社会管理行为创新的地方实践,并且分别以经济发达地区的浙江和经济欠发达地区的贵州作为比较,分析地方政府社会管理行为创新的现状、问题、原因与对策。研究发现,由于经济发展水平和社会财富积累的差异,浙江和贵州在社会管理内容创新方面存在较大不同,前者基本已经建立起“普惠式”的公共服务体系,后者公共服务的供给还比较匮乏。二者在社会组织参与社会管理方面也存在不同,与后者相比,浙江的民间组织发展相对较快,基层组织、非政府组织或社会组织也更多地参与到社会公共事务的治理中。但是,二者在社会管理的方式、方法和手段上具有很大的相似性,比如,两省都偏向于控制的、刚性的、行政的管理,缺乏协商的、柔性的、市场化或社会化的管理。反思两省在社会管理创新中存在的问题,我们提出了持续改进的对策和建议。

本书是共同合作的结晶。我和合作者谢治菊分别主持了浙江和贵州的社会管

〔4〕“转型发展、民主治理、机制创新、和谐有序”这个思想是由南京大学政府管理学院孔繁斌教授提出的,受孔教授的启发,我们从社会管理战略转变的角度进行了阐释,非常感谢孔老师的真知灼见。

理的相关课题,我们在项目调研和写作的过程中,经常相互探讨心得、交流经验、互通有无,这为本书的顺利完成奠定了良好的基础。在具体分工上,我负责第一、二、三、四章,第五章第一节、第二节,以及第十章的撰写和全书统稿的工作;谢治菊完成了第五章第三节,第六、七、八章的写作。此外,我的同事操世元负责了第九章调研报告的撰写,同事舒振宇、濮敏雅、学生田得雨参与了前期资料的收集。在此,我对他们的辛苦付出表示诚挚的谢意,并特别感谢出版社责任编辑沈洁老师对本书出版的大力支持。

社会管理研究正处于“丛林”时期,各种学科、思想和观点相互交融和碰撞,我们借鉴了管理学、政治学、社会学等诸多学科的理论 and 研究成果。不同学科之间的差异容易导致知识的混淆和误用,我们在研究过程中虽然尽量做到严谨,避免上述情况的发生,但能力所限,难免会出现理解不到之处。请各位读者多多批评指正!

姚莉

于浙江财经大学东方学院

2013年11月26日

## 目 录

### 理论篇

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第一章 导论                   | 1  |
| 第一节 研究背景和意义              | 1  |
| 第二节 国内外相关文献评述            | 11 |
| 第三节 研究内容和研究方法            | 29 |
| 第二章 社会管理的概念界定与理论基础       | 32 |
| 第一节 社会管理及相关概念界定          | 33 |
| 第二节 社会管理的理论基础            | 41 |
| 第三节 理论视角与分析框架            | 50 |
| 第三章 我国社会管理的战略转变          | 56 |
| 第一节 我国传统社会管理模式的弊端与挑战     | 56 |
| 第二节 西方国家社会管理模式的变迁与启示     | 66 |
| 第三节 我国社会管理战略转变的基本定位与主要特点 | 71 |
| 第四章 我国社会管理的行为创新的体系建构     | 79 |
| 第一节 我国社会管理创新及行为创新        | 79 |
| 第二节 我国社会管理行为创新的体系建构      | 86 |
| 第三节 我国社会管理行为创新的顶层设计      | 91 |

### 实践篇

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 第五章 社会管理行为创新的地方实践——以浙贵两省为例 | 101 |
| 第一节 浙江省社会管理行为创新的实践         | 101 |
| 第二节 贵州省社会管理行为创新的现状分析       | 115 |
| 第三节 浙贵两省社会管理行为创新的经验总结      | 125 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <b>第六章 社会管理行为创新的困境与反思</b> ..... | 131 |
| 第一节 浙贵社会管理行为创新困境的差异性解析 .....    | 131 |
| 第二节 浙贵两省社会管理行为创新困境的共性分析 .....   | 139 |
| 第三节 浙贵两省社会管理行为创新困境的反思 .....     | 155 |
| <b>第七章 社会管理行为创新的改进路径</b> .....  | 158 |
| 第一节 转变社会管理理念,合理定位政府的主导作用 .....  | 158 |
| 第二节 健全社会参与机制,实现平等协商的实质突破 .....  | 161 |
| 第三节 调整综合治理机制,构建安全有序的社会环境 .....  | 165 |
| 第四节 重视伦理道德建设,累积社会管理的社会资本 .....  | 168 |
| 第五节 培育激励社会组织,发挥社会管理的自主性 .....   | 171 |
| 第六节 建立独立评估体系,促进社会管理的持续改进 .....  | 174 |

## 调查篇

|                                         |     |
|-----------------------------------------|-----|
| <b>第八章 公务员对社会管理创新的认知与反思</b> .....       | 177 |
| 第一节 公务员对社会管理创新的认知 .....                 | 180 |
| 第二节 公务员对社会管理创新现状和困境的认知 .....            | 187 |
| 第三节 调查结论 .....                          | 200 |
| 调查问卷 .....                              | 202 |
| <b>第九章 浙江省杭州经济技术开发区社会管理创新调查报告</b> ..... | 207 |
| 第一节 调查目的与意义 .....                       | 207 |
| 第二节 开发区社会管理的现状与存在的问题 .....              | 210 |
| 第三节 中国香港、新加坡城市社会管理的经验与启示 .....          | 215 |
| 第四节 推进开发区社会管理创新的路径与建议 .....             | 218 |
| <b>第十章 社会治理创新中的社区矫正管理模式改革</b> .....     | 225 |
| 第一节 社区矫正的性质与功能 .....                    | 225 |
| 第二节 社区矫正的地方实践:模式与问题 .....               | 226 |
| 第三节 多元参与的社区矫正管理模式改革的路径 .....            | 233 |
| <b>参考文献</b> .....                       | 238 |

## 表目录

|        |                                   |     |
|--------|-----------------------------------|-----|
| 表 1-1  | 2002—2012 年的重大污染事件 .....          | 4   |
| 表 1-2  | 2012 年城镇非私营企业就业人员分行业年平均工资 .....   | 6   |
| 表 1-3  | 政府规制的分类 .....                     | 16  |
| 表 1-4  | 2003—2012 年中国知网社会管理相关论文的数量 .....  | 19  |
| 表 1-5  | 1998—2013 年历年国家社会基金立项项目 .....     | 21  |
| 表 3-1  | 达伦多夫有关冲突烈度的部分命题 .....             | 62  |
| 表 4-1  | 十六大以来党和中央政府关于社会管理的重要纲领与文件 .....   | 91  |
| 表 5-1  | “中国地方政府创新奖”浙江入围和获奖项目 .....        | 103 |
| 表 5-2  | 杭州参与考评的公众结构表 .....                | 115 |
| 表 5-3  | 贵州省社会管理行为创新的具体做法 .....            | 116 |
| 表 5-4  | 贵州省 9 个地州市社会管理创新的经验归纳 .....       | 124 |
| 表 6-1  | 杭州市中心镇行政区域面积、总人口、镇区人口一览表 .....    | 134 |
| 表 6-2  | 余杭区中心镇社会公共服务的财政支出情况(2008 年) ..... | 136 |
| 表 6-3  | 东部三省三市财政决算支出中公共安全支出对比 .....       | 148 |
| 表 6-4  | 全国各省 2011 年财政支出中公共安全支出对比 .....    | 149 |
| 表 6-5  | 近 5 年贵州财政支出中公共安全支出对比 .....        | 151 |
| 表 8-1  | 调查方式详情 .....                      | 177 |
| 表 8-2  | 调查对象概况 .....                      | 178 |
| 表 8-3  | 公务员样本背景变量分析(N=361) .....          | 178 |
| 表 8-4  | 您认为强化社会管理创新有无必要? .....            | 180 |
| 表 8-5  | 您愿意为社会管理工作献计献策吗? .....            | 181 |
| 表 8-6  | 您知道社会管理创新吗? .....                 | 181 |
| 表 8-7  | 您知道社会管理创新的具体内容吗? .....            | 181 |
| 表 8-8  | 您认为社会管理创新的内涵是什么? .....            | 182 |
| 表 8-9  | 您认为社会管理创新的关键是什么? .....            | 182 |
| 表 8-10 | 从横向上看,您认为社会管理创新格局的重心是什么? .....    | 183 |

|        |                                         |     |
|--------|-----------------------------------------|-----|
| 表 8-11 | 从纵向来看,您认为社会管理的重心应在哪一层? .....            | 184 |
| 表 8-12 | 从层次上看,您认为社会管理创新最关键是哪方面的创新?<br>.....     | 184 |
| 表 8-13 | 从内容上看,您认为社会管理创新最关键是哪方面的创新?<br>.....     | 184 |
| 表 8-14 | 您认为政府对社会管理创新的重视程度如何? .....              | 185 |
| 表 8-15 | 您认为创新社会管理有必要进行公共文化建设吗? .....            | 185 |
| 表 8-16 | 您认为有必要对社会管理创新进行考核吗? .....               | 186 |
| 表 8-17 | 社会管理中的利益协调机制主要协调的是哪方面的利益?<br>.....      | 186 |
| 表 8-18 | 您对社会组织在社会管理创新中的表现如何评价? .....            | 187 |
| 表 8-19 | 您认为社会力量参与不足的主要原因是什么? .....              | 188 |
| 表 8-20 | 您如何看待当前的社会矛盾与社会冲突? .....                | 189 |
| 表 8-21 | 您认为社会管理中的突出矛盾有哪些?(限选三项) .....           | 190 |
| 表 8-22 | 您认为地方政府处理社会矛盾存在的主要问题是什么? .....          | 191 |
| 表 8-23 | 当您与他人发生较大的矛盾纠纷时,您通常会选择什么途径<br>解决? ..... | 191 |
| 表 8-24 | 您对贵州社会管理的整体评价如何? .....                  | 192 |
| 表 8-25 | 您对以下事项的满意度如何?(贵州/其他省/合计) .....          | 193 |
| 表 8-26 | 公务员背景变量对其社会管理满意度影响之逻辑斯蒂回归<br>模型 .....   | 194 |
| 表 8-27 | 您认为“社会管理创新”做到了哪一层面? .....               | 196 |
| 表 8-28 | 您认为社会管理的薄弱环节主要有哪三方面? .....              | 197 |
| 表 8-29 | 社会管理创新存在的问题 .....                       | 197 |
| 表 8-30 | 最应创新的前三项机制 .....                        | 199 |
| 表 8-31 | 创新社会管理要做的三件事 .....                      | 199 |
| 表 10-1 | 北京市区(县)级社区矫正机构设置及职责分工 .....             | 228 |
| 表 10-2 | 上海市社区矫正机构设置及职责分工 .....                  | 229 |
| 表 10-3 | 枫桥镇社区矫正机构设置及职责分工 .....                  | 230 |

# 图目录

|        |                                              |     |
|--------|----------------------------------------------|-----|
| 图 1-1  | 2012 年群体性事件发生的诱因 .....                       | 4   |
| 图 1-2  | 2003—2012 年核心期刊发表的社会管理相关主题的论文数量<br>折线图 ..... | 20  |
| 图 1-3  | 我国社会管理职能相关研究的主要内容 .....                      | 24  |
| 图 1-4  | 本书主要研究内容的图示 .....                            | 31  |
| 图 2-1  | 社会管理战略转变与行为创新的理论演绎图示 .....                   | 32  |
| 图 2-2  | 社会管理概念辨析图 .....                              | 37  |
| 图 2-3  | 社会管理模式的类型 .....                              | 44  |
| 图 2-4  | 政府战略管理的三角模型 .....                            | 48  |
| 图 2-5  | 战略金三角 .....                                  | 52  |
| 图 2-6  | 组织战略实践的四个层面 .....                            | 53  |
| 图 2-7  | 政府战略转变—行为创新的模型 I .....                       | 54  |
| 图 2-8  | 政府战略转变—行为创新的模型 II .....                      | 55  |
| 图 4-1  | 管理创新构成要素结构图 .....                            | 81  |
| 图 4-2  | 社会管理创新的类型模型 .....                            | 86  |
| 图 5-1  | 党政领导班子实绩考核评价指标 .....                         | 113 |
| 图 6-1  | 浙贵两省国内生产总值和居民家庭平均年收入比较 .....                 | 132 |
| 图 6-2  | 基层干部对基层工作的评价 .....                           | 145 |
| 图 6-3  | 基层干部不喜欢基层工作的原因 .....                         | 145 |
| 图 6-4  | 东部九省三市财政决算支出中公共安全支出对比图 .....                 | 148 |
| 图 7-1  | 多元主体参与图 .....                                | 163 |
| 图 7-2  | 联动模式图 .....                                  | 166 |
| 图 7-3  | 社会管理职能绩效评价内容体系 .....                         | 176 |
| 图 10-1 | 北京市社区矫正组织机构图 .....                           | 227 |

# 理论篇

## 第一章 导 论

### 第一节 研究背景和意义

#### 一、研究背景

2013年10月25日,浙江温岭市第一人民医院发生一起故意伤害案件,3名医生在门诊为病人看病时被一名男子捅伤。其中,门诊管理处副主任、耳鼻喉科主任医师王云杰经抢救无效死亡,年仅47岁。另有2人受伤。国务院总理李克强对浙江温岭医生被刺身亡事件十分关注并作出重要批示,要求有关部门高度重视因医患矛盾引发的暴力事件,采取切实有效的措施维护医疗秩序。<sup>[5]</sup>

2013年10月28日,北京天安门发生恐怖袭击事件,一辆新疆牌照的吉普车闯入长安街便道,沿途快速行驶,故意冲撞游人群众,造成2人死亡,40人受伤,作案人继而驾车撞向金水桥护栏,同时点燃车内汽油致车辆起火燃烧。经警方认定,“10·28”事件是一起经过严密策划,有组织、有预谋的暴力恐怖袭击案件。<sup>[6]</sup>

2013年11月6日,位于太原市迎泽大街的山西省委门口连续发生爆炸,造成1人死亡,1人重伤,7人轻伤,20余辆车受损。爆炸现场附近共有9个炸弹,爆了8个,排除了1个,爆炸物是埋在省委门口绿化带里面的,附近能看到钢钉、钢珠和

[5] 佚名.公安部:对暴力伤医零容忍[N]. 新京报,2013-11-01(A05).

[6] 陈熙.吉普车冲撞天安门金水桥被定性为恐怖袭击[OL]. 新华网,2013-10-31[2013-11-10]. [http://www.fj.xinhuanet.com/news/2013-10/31/c\\_117942083.htm](http://www.fj.xinhuanet.com/news/2013-10/31/c_117942083.htm).

塑胶皮等爆炸残留物,从现场散落的钢珠等物看,疑似自制炸弹。<sup>〔7〕</sup>

如今,我们只要打开电视、电脑收看或浏览新闻,几乎就能接触到各种各样的社会突发性事件,内容涵盖社会生产和生活的方方面面,有群体性事件、暴力袭击事件、自然灾害事件、环境污染事件等,我们不禁要问,我们的社会怎么了?诚然,改革开放以来,我国经济在总量上取得了重大进步,人民的物质财富增长速度较快。但是,随着我国进入社会矛盾凸显期,社会问题层出不穷,我国面临着严峻的社会管理形势,具体表现在以下五个方面:

第一,经济发展水平与社会事业的发展、基本公共服务供给水平之间差距较大。尽管我国近年来逐步增加了公共教育、就业服务、社会保险、社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化体育八个领域的基本公共服务投入力度,但与经济发展水平还是有一定的差距。特别是一些欠发达地区和农村地区的教育文化卫生资源不足、社会保障标准偏低、社会保障覆盖面狭窄、保障性住房供应短缺、基础设施建设不完善等,不能满足当地人民群众日益增长的公共服务需求。以各省间基本养老保险基金和失业保险基金的结余系数为例,中央财经大学中国社保研究中心在2013年11月7日公布的《中国社会保障发展指数报告2012》中指出,全国基本养老保险基金结余系数为1.5274,基本处于合理区间。换言之,这是指全国基本养老保险基金结余够用1.5年。但各地区养老保险基金结余系数差距明显。最高省份的养老保险基金结余系数为4.0656,即能用4年多;最低省份的养老保险基金结余系数为0.5613,只能用半年多。这表明我国在养老保险基金结余方面存在不均衡的问题。全国失业保险基金结余与养老保险基金结余存在类似的问题,即基金结余系数明显偏高,各省份差距悬殊。2011年,全国失业保险基金结余系数5.1764,意味着结存量够未来5年用,明显偏高。最高省份结余系数达30.2476,足够再用30年;相比之下,最低的上海,结余系数为1.7328,处于运转良好的区间。<sup>〔8〕</sup>虽然我国的养老保险基金和失业保险基金的运转都处于合理区间内,但地区之间的差距明显。人社部劳动保障研究院院长刘燕斌指出,这一问题说明有些地区的失业保险结余已经不再是太高的问题,而是属于畸高范畴,相关地区的失业保险政策已经不太适用于现状,应该加以调整了。从此例可看出,政府制定和实施的一些与公共服务有关的政策已经滞后于社会的现实需求,经济增长难以解决地区之间公共服务供给差距的问题。

第二,社会流动性增加,由此而引发的群体性事件呈增长态势。国家卫生计生委在2013年9月发布的《中国流动人口发展报告2013》(简称《报告》)显示,2012年我国流动人口数量达2.36亿人,达历史新高,占全国总人口的17%,相当于每6个人

〔7〕 温如军,李洪鹏,王婷婷.山西省委附近多次爆炸[N].法制晚报,2013-11-6(A29).

〔8〕 佚名.全国养老金结余还够用1年半[N].京华时报,2013-11-7(8).

中有1个是流动人口。从流动人口的总量上看,新生代流动人口已经成为流动人口的主体,流动人口正在经历代际更替。2012年流动人口的平均年龄约为28岁,超过一半的劳动年龄流动人口出生于1980年以后。与上一代相比,新生代流动人口的外出年龄提前了7岁,流动距离更长,流动原因更趋多元,也更青睐大城市。新生代流动人口在20岁之前就已经外出的比例达到75%。根据《报告》预测,未来十年全国城镇人口年均增加1300万~1600万,其中,农村转移人口1000万~1300万。<sup>[9]</sup>这也意味着,大量的流动人口逐渐游离于原有单位系统和户籍所在社区的管理之外,成为社会管理的“盲点”。一些城中村聚集着大量无固定就业岗位、生活无着的贫民,这些社会管理的盲区极易引发社会矛盾,产生群体性事件。法制网舆情监测中心对2012年度典型群体性事件进行梳理发现,2012年度群体性事件的参与主体中,外来流动人口的参与度较高。他们在报告中分析指出,随着我国人口流动的加剧,本地居民与流动人口之间、不同地区的流动群体之间的利益出现交叉,当一方利益被另一方过分挤压时,利益受损方在无法忍受时就会进行顽强抵抗,即会爆发群体性事件。<sup>[10]</sup>广州“新塘事件”就是由于外来流动人口管理不当而引起的群体性事件。2011年6月10日,四川籍孕妇王联梅在增城市新塘镇大敦村农家福超市门口违章占道经营摆摊档,阻塞通道,大敦村治保会工作人员劝其离开,双方因此发生肢体冲突,孕妇倒在地上。新塘镇政府及时派出领导到场协调,双方达成和解共识。正当该孕妇丈夫拟将其送上救护车治疗时,遭到现场无关人员恶意阻止,致使围观人员集聚,部分人员起哄,部分不法分子向现场做工作的工作人员、公安干警警车投掷矿泉水瓶及石块,导致现场警车及多辆私家车损坏。广州市委副书记、市纪委书记、市综治委副主任苏志佳事后指出:当前一些地区部门社会管理创新意识不强,解决复杂问题的办法不多;基层组织建设滞后,基层管理工作薄弱;流动人员管理服务不到位,尤其是对流动人员关爱不够;体制机制不适应经济社会的快速发展,服务管理力量严重不足,是导致事件发生的主要原因。<sup>[11]</sup>

第三,社会矛盾增加,社会脆弱性增强。仍以法制网舆情监测中心对2012年度典型群体性事件的监测为例,监测结果表明,群体性事件的诱发原因更加多样化。因社会纠纷导致的群体性事件数量最多,占到总体的24.4%;因征地强拆和警民冲突所引发的群体性事件分别均占到总体的22.2%;最后,官民冲突、环境维权和族群冲突所占比例较少,分别为13.3%、8.9%和8.9%(见图1-1)。其中,征

[9] 代丽丽. 去年我国流动人口数量达2.36亿,每6个人中1个流动人口[OL]. 东北新闻网, 2013-9-10[2013-11-10]. <http://news.nen.com.cn/system/2013/09/10/010794587.shtml>.

[10] 法制网舆情监测中心. 2012年群体性事件研究报告[R/OL]. 法制网, 2012-12-27[2013-11-13]. [http://www.legaldaily.com.cn/The\\_analysis\\_of\\_public\\_opinion/content/2012-12/27/content\\_4092138.htm](http://www.legaldaily.com.cn/The_analysis_of_public_opinion/content/2012-12/27/content_4092138.htm).

[11] 杨明, 穗外宣, 黄艳. 增城市长通报新塘镇大敦村事件有关情况事件情况[N]. 广州日报, 2011-6-13(A2).