

*Zhongguo Shehui Guanli
Luncong*

中国社会管理论丛 2012

——城市化进程中的社会管理

主 编 龚维斌 马西恒

副主编 李志明 何海兵

国家行政学院出版社

*Zhongguo Shehui Guanli
Luncong*

中国社会管理论丛 2012

——城市化进程中的社会管理

主 编 龚维斌 马西恒

副主编 李志明 何海兵

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会管理理论丛. (2012): 城市化进程中的社会管理/龚维斌, 马西恒主编. —北京: 国家行政学院出版社, 2013. 10.

ISBN 978-7-5150-1008-3

I. ①中… II. ①龚… ②马… 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(2013)第 250456 号

书 名 中国社会管理理论丛(2012)
——城市化进程中的社会管理

作 者 龚维斌 马西恒 主编

责任编辑 陈 科

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)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司

版 次 2013 年 11 月北京第 1 版

印 次 2013 年 11 月北京第 1 次印刷

开 本 650 毫米×980 毫米 16 开

印 张 31

字 数 386 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1008-3

定 价 76.00 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 马庆钰

成员: 李兴国 程 萍 朱 岚 刘东超 李 宇

马福云 张林江 高宏存 陈 萌 郭玉秀

马秀莲 胡颖廉 郭全中 王可一 胡 薇

李志明 沈伟鹏 周 颖

认真学习党的十八大精神 深入推进 城市化进程中社会管理教学科研咨询工作

——在 2012 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：

今天，我们齐聚上海行政学院，举办城市化进程中的社会管理研讨会暨 2012 年全国行政学院系统社会管理教研协作会议。首先，我代表国家行政学院，向全体与会者表示热烈欢迎！对会议的召开表示热烈祝贺！

上个月，中国共产党第十八次全国代表大会在北京胜利闭幕。党的十八大是在我国进入全面建成小康社会决定性阶段召开的一次十分重要的大会，是我们党奋斗历程中又一次承前启后、继往开来的重要会议。它系统总结了党的十六大、十七大以来我国发展取得的历史性成就，回顾总结了三十四年来改革开放的伟大历史进程和宝贵经验，选举产生了德才兼备、年富力强的新一届中央领导集体，深刻阐明了我们党在新世纪坚持举什么旗、走什么路、实现什么奋斗目标等重大问题，对我国改革开放和社会主义现代化建设作出了全面部署。这是我们党团结和带领全国各族人民沿着中国特色社会主义道路继续前进、为全面建成小康社会而奋斗的政治宣言和

行动纲领。

当前,社会建设和社会管理在我们国家整个改革发展进程中越来越重要,从中央到地方也越来越重视。胡锦涛同志在党的十八大政治报告中指出,建设中国特色社会主义,必须“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”,并作出了“在改善民生和创新管理中加强社会建设”的重要战略部署。胡锦涛同志还提出,要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路。这是继党的十六大以及十七届五中全会之后,我们党对中国特色城镇化道路作出的新论断、新部署。

正是在这样的背景下,我们来到上海,就城市化进程中的社会管理问题进行专题研讨,总结过去的工作,研究部署下一步如何学习和贯彻落实党的十八大精神,特别是其中有关社会建设和社会管理的战略部署,深入推进城市化进程中社会管理教学、科研、咨询工作,可谓恰逢其时,意义重大。我们选择在上海行政学院召开此次会议,我觉得是选择对了地方。上海的社会管理工作卓有成效,城市化水平高,上海行政学院办得也非常有特色。

借此机会,我谈以下几点意见,请大家批评指正。

一、充分认识城市化进程中社会管理创新的重要性和紧迫性

城市化进程是人口向城市集中、乡村地域向城市地域转化、城市生活方式和城市文明不断向农村传播扩散的历史过程,是人类社会经济发展的必然趋势和重要驱动力。改革开放以来,随着经济持续快速发展,我国城市化发展也取得很大进步。2011年城镇化率由1978年的17.9%上升到51.3%,城市常住人口总量历史性地超过农村常住人口,这标志着中国城乡经济社会结构发生重大变化。截至2010年年底,我国城市数量由1978年的193个增加到657个,超过100万人口的城市由29个增加到125个,城市群逐步形成。城市

化取得这些发展成果,是我国改革开放累累硕果的重要组成部分;城市化的进一步发展,也必将为我国保持经济社会持续发展提供强大支撑,进而成为我国转变经济发展方式、推动经济结构调整升级的重要抓手。诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨曾预言:有两件大事将对 21 世纪人类社会进程造成深刻的影响,一是新技术革命,二是中国的城市化。

但是,我们也要看到,我国的城市化发展过程中也出现了一些必须高度重视和需要着力解决的问题,给社会管理提出了新要求、带来了新挑战。例如,2011 年我国按常住人口计算的城镇化率已达 51.3%,而按户籍人口计算的城镇化率仅为 35%左右,即全国有 2.1 亿人以上是城乡两栖的“半城镇化”人口。这部分人口虽然进得了城,但是却享受不到城市同等的公共服务,融入不了所在城市,无法成为真正意义上的城市居民。究其原因,根本还在于我们的民生建设和社会管理工作还没做到位。

又如,随着经济发展以及城市用地规模的扩大,城市的地理边界不断向农村地区扩展和延伸,原有老旧城区也面临着改造和更新,这些都会涉及农村土地征用和城镇房屋拆迁等与群众切身利益密切相关的问题。在这个过程中,要想办法让城乡居民理解、支持和配合城市发展和城市化进程,同时,建立好权益保障机制确保群众合理合法权益不受损失,健全好诉求表达机制使得群众话有处说、冤有处诉、问题有处反映,完善好矛盾调解机制保证群众矛盾纠纷得到及时有效化解,对于我们科学有序推进城市化进程至关重要。

再如,大量人口在城市聚集,他们的各种物质和 Spirit 文化需求单靠政府无法有效满足,还需要通过引入社会组织、利用市场主体、借助家庭力量等方式来多方提供服务。多方主体的有效参与以及各种方式的有效协同就涉及了培育和引导社会组织发展、推进政府购买公共服务、制定适当的家庭社会政策以调动公民积极性等社会

管理体制问题。

此外,在城市化、工业化大潮的推动下,大量农村剩余劳动力向城市转移,不少农村家庭出现空巢化,造成了数以千万计的留守儿童、留守妇女和留守老人,他们的学习、生活和精神慰藉等,也成为当前农村社会管理和 service 面临的突出问题。同时,返乡外出务工人员也面临着由于城乡制度分割造成的社会保障权益接续困难等现实问题,需要通过创新社会管理来加以解决。

因此,在我们继续深入推进城市化的过程中,进一步加强和创新社会管理,就显得尤为重要和紧迫。城市化进程中的社会管理问题既是重大理论问题,也是重要现实问题。我们的社会管理工作搞得好不好,不仅关系到我国城市化能不能顺利推进,关系到“城市,让生活更美好”的良好愿望能不能得到实现,也关系到在新的历史条件下全面建成小康社会过程中社会能不能保持总体稳定,甚至关系到我们党的执政地位能不能得到巩固。对于这些问题,我们应当予以正视、加以重视,认真研究对策,找到解决问题的方式方法。

二、城市化进程中社会管理值得关注的重点领域

近年来,随着社会管理方面问题的增多,各地社会管理创新的步伐也在加快。在应对城市化进程中社会管理新挑战方面,各地探索了许多新做法,积累了不少好经验。如北京市从东城区进行网格化社会管理的探索开始,抓住社会领域党建全覆盖这个龙头,建设“社工+义工”两支队伍,夯实社区建设和社会组织建设两个基础,努力创新社会服务管理全覆盖模式。上海市则聚焦社区,夯实社会建设和管理基础,着力推进社区建设、探索社区共治机制、加强居委会自治建设、推进“镇管社区”管理体制、推动社会力量参与化解社会矛盾,取得了很好的工作成效。可以说,党中央的高度重视和全国各地的丰富实践,为我们从事社会管理教学科研咨询的专家学者

提供了巨大的研究机遇和丰富的研究素材。我认为,当前城市化进程中社会管理有如下几个领域值得大家重点关注:

第一,被城市化群体的出路问题。在城市化加速推进的过程中,伴随着城市用地规模不断扩大,农村土地征用、城镇房屋拆迁数量不断增长,部分农村居民被迫放弃宅基地集体“上楼”,部分老城区居民也被迫从原居住地迁离,都是被迫改变原有生产、生活方式,被动地受到城市化的深刻影响。对于这些群体,我们不仅需要研究如何对他们进行合理经济补偿,更需要进一步思考他们的子女教育、劳动就业、社会保障等长期性的民生和出路问题,从而维护好他们的合法权益。这是从源头上减少因土地征用、房屋拆迁而引发的群众上访和群体性事件的治本之策。

第二,流动人口管理服务和城市社会融入问题。我国的城市化建设应该尽快扭转目前土地城市化快于人口城市化、二者没有同步发展的不利局面。要扭转这个局面,不是要阻挡土地城市化的进程,而是要加速人口城市化的进程,要让城市外来人口进得来、留得住、融得入,而不是让他们总是处于流动的状态。只有这样,才能消除城乡之间、农民与市民之间、外来人口与当地人口之间的利益矛盾,有力促进人口城市化,有效提高城市化质量。

第三,城乡社区管理问题。社区是有地域属性的人们社会共同体,是社会的基本单元,也是基层社会管理和实现社会整合的重要载体。不管是外来人口还是本地人口,都要在一个社区居住和生活。依托社区对居住和生活在这里的各类人口实行属地管理和服 务,才能真正把管理和服务落到实处。因此,城市化进程中的社会管理创新,需要由条块分割的单位体制向属地化、社会化管理服务的社区体制转型,依托城乡社区建立新型城乡基层社会管理和服 务体制。

第四,社会管理体制机制创新问题。当前,工作和生活在城市的人口来自五湖四海,他们个体化的利益诉求和福利需要千差万

别,并且标准还在不断提高。面对这种情况,单纯依靠“政府包办一切”的传统公共物品提供思路已经行不通,亟需创新社会管理体制机制。为此,我们应当按照党的十八大战略部署的要求,改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服,务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。事实上,这也是我们进行社会管理能力建设的客观要求。

第五,社会管理方式方法创新问题。以往,在进行社会管理时主要依靠行政手段,采取管、控、压、罚等强制性社会管理方式,重管理、轻服务,重“刚性”措施、轻“柔性”方法。为此,我们有必要研究加快政府职能转变,树立以人为本的管理思想,减少行政管制控制的方式,学会运用群众路线的方式、民主的方式、服务的方式,通过平等地对话、沟通、协商、协调等办法来解决社会问题,化解社会矛盾。在行政手段之外,我们还需要学习研究如何综合运用法律规范、经济调节、道德约束、心理疏导、舆论引导等手段,并发挥好党的政治优势,利用好现代信息科技手段。

第六,社会管理法制建设问题。当前,法治已经成为全体中国人的核心价值观。我国在促进生产力发展、建立市场经济方面的立法比较完善,但是,在社会领域特别是在社会建设、社会管理方面的法制建设相对比较滞后。党的十八大报告提出,要加快形成社会管理体制,其中就专门加入了“法制保障”的要求。在城市化加快推进特别是城市社会管理任务日益繁重的今天,加快社会管理立法研究、促进社会管理法制建设显得尤为重要。只有社会管理法制完备了,各项社会管理工作才有章可循,社会管理体制机制也才有了法律保障。

此外,还有城市化进程中人口大规模流动可能引发的社会治安问题、社会文明问题等一些其他社会管理问题,需要我们深化研究。

各位专家学者肯定还能捕捉到更多的社会管理问题。我们的课题，就来自社会的难题。接下来，我谈一下我们应该如何履行职责和使命。

三、认真学习党的十八大精神，把社会管理教学科研咨询工作引向深入

近年来，全国行政学院系统围绕中心、服务大局，在社会管理和社会建设方面做了大量研究和探索，相关教学科研咨询力量不断加强，所取得的成绩也越来越大。一是机构越来越健全。很多的省级行政学院都成立了社会学教研部、社会文化教研部，甚至是社会管理教研部，建立健全了专门组织机构。二是研究队伍越来越壮大。不仅仅是社会学和社会管理学科的教研力量在社会管理领域持续开拓探索，像哲学、文史、经济学、政治学、行政学、科学社会主义、公共管理等其他学科领域的教研人员也都分别从不同角度对社会管理展开了深入研究。三是成果越来越丰硕。近年来，全国行政学院系统举办了各种层次的社会管理专题研讨班，编写了多种社会管理教材，承担并完成了很多相应的研究课题，向各级党组织和政府机构提供了许多有价值的研究报告。

国家行政学院社会和文化教研部也在社会管理教学科研咨询领域做了大量工作：2009—2011年，连续三年组织举办全国行政学院系统社会管理教研协作会议并按年度编辑出版了中国社会管理论丛。今年是第四届。国家行政学院社会和文化教研部协助课题组领导圆满完成了“加强和创新社会管理”重大课题的研究工作，并承担了2011年中欧社会管理论坛的大量组织工作。目前，主要依靠行政学院系统的研究力量，继续组织开展“加强和创新社会管理”重大课题二期项目研究，与江苏省江阴市在社会管理方面的良好研究合作也进入第二年，还与江苏省海门市开始了这方面的研究合作，取得了一系列教学、科研、咨询成果。

同志们,全国行政学院系统正在与其他系统一道,认真学习、贯彻、落实党的十八大精神,更加奋发努力、扎实工作,争取为全面建成小康社会做出新的更大贡献。在当前和今后一段时期,我们要把学习好、宣传好、贯彻好党的十八大精神,特别是有关社会建设和社会管理的战略部署作为重大政治任务,原原本本地学、结合实际地学,做到入眼、入脑、入心,全面领会和真正掌握十八大精神实质,确保自身学习活动取得实效;积极推进十八大精神进教材、进课堂、进头脑,紧紧围绕十八大提出的目标、任务、重大举措开展教学培训,使广大学员准确把握中央精神,深刻领会党和政府工作的要求、政策方针和具体措施,不断提高推动科学发展以及在改善民生和创新管理中加强社会建设的能力;积极开展对十八大精神的理论研究,要在科研咨询成果中更加注重解决党和政府工作中带有长期性、全局性、战略性的问题,特别是在改善民生和创新管理工作中的重点、难点和热点问题。

具体到社会管理教学科研咨询工作思路方面,今后怎么搞,大家都有思考。我的总的意见是,在党的十八大精神的指引和鼓舞下,一是要认真进行实践调查研究,到实践当中去寻找那些社会和政府迫切需要研究的课题,同时到实践中去总结经验,将其上升为理论并通过论文、著作和讲课来加以推广,这样的研究才有价值,绝不能局限于书本、为做学问而做学问。二是要学习借鉴人类一切成功的社会管理经验和理论,并且同中国的具体实践结合起来,既要学习国外发达国家,又要做好“中国化”,深刻把握中央决策部署,创造中国特色社会管理理论与实践。三是要多进行协作交流,相互碰撞观点、启迪思路。全国行政学院系统社会管理教研力量要进一步加强团结协作,同时对外保持开放性,共同努力,为我国社会管理理论研究和实践创新做出越来越大的贡献。

这次会议是由国家行政学院社会和文化教研部与上海行政学院联合主办,得到了上海行政学院、兄弟单位和系统外专家学者的

大力支持和积极参与,在此表示衷心感谢!

最后,祝愿各位参会代表在上海学习生活愉快! 祝愿 2012 年全国行政学院系统社会管理教研协作会议取得圆满成功!

谢谢大家!

城市化进程中的社会管理研讨会综述

上海行政学院 何海兵

2012年12月1日至2日,由国家行政学院社会和文化教研部、上海行政学院联合主办的“城市化进程中的社会管理研讨会暨2012年全国行政学院系统社会管理教研协作会议”在上海行政学院召开。来自全国行政学院系统及普通高校的100余名学者参加了会议,国家行政学院副院长周文彰出席会议并发表讲话。与会专家学者围绕城市化进程中的社会融合与公共服务、社区改造与社区治理、农村社会管理、社会体制改革以及社会管理理论前沿等议题展开了深入的研讨,取得了积极的成果。

一、社会融合与公共服务

流动人口的服务和管理是与会学者关注的焦点问题,涉及流动人口的公共服务、流动人口的社会保障、流动人口自组织建设、户籍制度改革等内容。北京行政学院尹德挺总结了发达国家流动人口有序管理的九条经验:一是以“法治+市场”的手段,保障公民自由迁徙的权利;二是以信息化的“双轮驱动”,夯实人口管理系统的基础;三是以法律、税收等行政性限制措施,实现人口准入及分类管理;四是以“个人利益+公共福利”为动力,引导流动人口主动接受管理;五是以“责权利相统一”为准绳,保障人口合理、有序流动;六是以成本调控为手段,引导人口流量和流向;七是以城市总体规划

为目标,纾解城市中心区人口压力;八是以市场机制为导向,调控城市人口规模;九是以移民整合指数为监测手段,保障区域内的社会融合。我国要实现人口有序管理,要统筹考虑经济发展、社会福利、城市定位、区域规划及人性关怀等因素,基本思路是:在管理基础上建立两轮驱动的“双核心”人口服务管理信息平台;在管理机制上以成本调控为突破口,建立人口管理协作机制;在管理手段上建立居住证制度,实现流动人口渐进式福利供给;在服务配套上通过分税和转移支付,实现公共福利均衡供给;在空间布局上建立以“城市功能定位”为导向的公共资源合理配置机制;在管理目标上实现彰显人性关怀的城市社会融合。浙江行政学院董敬畏指出对于流动人口的城市化和城市融入研究,基本是从现代化理论和结构主义理论出发,很少考虑到现行制度对于流动人口的壁垒功能及流动人口遭遇的污名化社会氛围。认为在现行制度下,只有加强和完善对于流动人口的公共服务,才能有效消弭当前制度壁垒及其带来的污名化氛围。上海行政学院张晓杰指出目前流动人口的社会保障存在着制度碎片化、不可流动性、便携性损失、财政与转移支付的难题,应考虑建立全国社会保障弹性统一的模式,构建能衔接城乡二元社会保障制度的缴付模式,建立完备的社会保障均等化服务转移支付的政策体系。杭州行政学院方秀云认为要有效改善流动人口管理服务现况,应当把流动人口组织起来。从流动人口自组织的情况来看,目前存在着总量少、活动与影响有限、专业化规范化程度不够的问题,应建立流动人口自组织建设的督导机制,建立和完善流动人口自组织的评估体系,加大政府的扶持力度。安徽行政学院张超通过对合肥市新生代农民工的调查,认为新生代农民工的社会支持网络规模较小,社会支持网络构成主要是父母、兄弟姐妹、朋友、同学,具有同质化的特征。构建新生代农民工社会支持网络,政府要逐步消除制度障碍,加强政策支持;创造各种机会,提升新生代农民工的社会资本。社区要提供全方位社会救助,通过组织文体活动促进交

流,对社区居民进行思想宣传与教育。苏州大学叶继红采用问卷调查法对苏州市相城区农民工享有城市公共资源状况进行了实地考察,发现实践中存在着农民工对城市公共资源利用不足、城市公共资源惠及农民工不足的问题;其影响因素主要有政府政策偏好、城市资源状况、市民态度以及农民工组织化程度等,据此,提出了改革户籍制度、将农民工纳入城市公共服务体系以及对农民工实行公共资源分层供给制度等建议。国家行政学院马福云提出我国户籍制度改革要取得进展需要放弃城市主导的思维,转向城乡发展统筹,将政府主导和民众需求结合起来,对户籍管理和户籍权益配置制度进行统筹配套改革,推进政府公共服务、社会保障的城乡均衡发展,促进人口迁移和资源配置的合理化。

二、社区改造与社区治理

社区在社会建设与社会管理中发挥着基础性的作用,与会学者围绕着老旧社区改造、新型社区治理、社区自治与共治展开了热烈讨论。关于老旧社区改造,上海市黄浦区行政学院钱胜以黄浦区旧区改造为例,指出动拆迁要执行阳光政策、坚持阳光操作、实施阳光监督、倡导阳光心态、确保阳光结果,防止政府部门与地产商的利益勾连。云南行政学院钱红认为随着城市化进程的加快,老旧社区管理压力加大,而社区资源匮乏,缺乏凝聚力,自治水平低,社区队伍的素质、能力低,缺乏长效机制,出现集体行动困境等问题,提出通过优化治理体制形成多元治理主体合作共治,以人性化服务吸引、组织居民,强化社区队伍建设,建立健全社区发展机制,重塑基层治理价值,使老旧社区治理更加社会化、服务化、专业化、制度化、规范化、法治化,不断提高治理水平。山东行政学院袭亮指出城市棚户区改造的实践在很多地方呈现二元悖论现象:一方面各地投入大量人力、物力、财力如火如荼地推动棚户区改造,另一方面,很多地方

的棚户区居民却抵制甚至抵抗棚户区的改造。导致这种情况的原因在于很多地方政府部门对于棚户区改造的理解简单而片面,仅仅把它看作是居民居住条件的提升和物质环境的改善。完整意义上的棚户区改造除了物质条件的改变之外,还应包括居民素质能力的提升、社会资本的扩大、社会的有机融合等很多层面。

关于新型社区治理,济南行政学院王济萍指出由于工作对象、利益需求、管理方式等方面的差异,城市新型社区在实际运行中存在着职责不清、关系不顺、各自为政的问题。济南市康桥社区创新社区治理模式,以服务社区居民、完善社区管理为目标,以社区党总支为领导核心,以社区居委会为主体,以社区服务站、业主委员会和物业公司为依托,以联席会议制度为纽带建立了“五位一体”社区治理模式,初步形成了“事情共商、资源共享、文明共创、难题共解、活动共办”的工作格局,取得了显著成效。大连行政学院解秀玲提出要加快社区居委会的改革,实现社区自治的“归位”;建立权、责、利、职一致的管理服务制度;实施社区服务岗位“雇员制”;激活社区内生力量,构建多元化主体合作格局。四川行政学院杨丽梅认为加强区域化党建创新,是推进社区治理的有效路径。

关于社区自治与共治,上海行政学院刘中起以楼道公共客厅与楼道居民自治为例,提出未来社区治理的方向是如何建立起社区事务协商参与的多级公共空间,形成共治、自治衔接的有效机制,从而真正实现基层社区国家与社会良性互动、政府行政管理与居民群众自治相衔接的基层社会管理的新格局。浙江省嘉兴行政学院陈国强提出造成社区居民参与不足的问题在于构成居民行动链接的水平型社会关系的缺乏,深层次原因则在于社区内垂直型社会关系网络的健全及对水平型社会关系的排挤。要提高当前社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的作用,在为他们提供更多参与渠道的同时,更需要注意社区内社会关系的发展。特别是在居委会还不能完全体现自治性的情况下,社区内居民之间、邻里之间的