



普通高等教育“十一五”国家级规划教材



社区系列丛书

社区管理

S H E Q U G U A N L I

主编 于燕燕 卓思廉 陈澍



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

社区管理

于燕燕 卓思廉 陈 澍 主编

北京邮电大学出版社
·北京·

内 容 简 介

中国社区管理的特色是根据马克思主义基本原理和我国社会主义发展的具体实践,通过建设社会主义和谐社会,在民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序等方面把握和体现出来。有效的社区管理不但形成了与社会主义政治、经济、文化秩序相协调的社会秩序,而且已成为构建和谐社会的必然选择。本书从社区管理理论及实践进行全面阐述,对社区自治、社区发展、社区服务、社区教育、社区文化等方面进行了理论探索,对社区物业管理、社区环境、社区卫生、社区安全等管理提供了有益的方法和案例分析。

本书适合高校及社区工作者教学及培训使用。

图书在版编目(CIP)数据

社区管理/于燕燕,卓思廉,陈澍主编.--北京:北京邮电大学出版社,2011.3

ISBN 978-7-5635-2551-5

I. ①社… II. ①于…②卓…③陈… III. ①社区—管理—中国—教材 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 007220 号

书 名: 社区管理

作 者: 于燕燕 卓思廉 陈 澍

责任编辑: 刘 炆

出版发行: 北京邮电大学出版社

社 址: 北京市海淀区西土城路 10 号(100876)

发 行 部: 电话: 010-62282185 传真: 010-62283578

E-mail: publish@bupt.edu.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16

印 张: 14.75

字 数: 328 千字

印 数: 1—3 000 册

版 次: 2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5635-2551-5

定价: 27.00 元

· 如有印装质量问题,请与北京邮电大学出版社营销中心联系 ·

前 言

中国社区建设已经走过了二十多年的历程,正在向纵深发展。社区建设已成为社会管理的重心和主题。社区建设是社会管理的有机组成部分,因此,加强和谐社区建设是加强社会管理的有效途径,而社会管理越来越受到党和政府的高度重视。胡锦涛总书记在中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式的讲话中指出:社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。在我们这样一个有 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。加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,为党和国家事业发展营造良好社会环境。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。做好社会管理工作,促进社会和谐,是全面建设小康社会、坚持和发展中国特色社会主义的基本条件。

加强社会管理的创新,首先要加强基层社会的管理和创新,基层社会管理创新的重要领域在社区。社区建设,直接关系到社区居民和辖区范围内各种企事业单位的安定、生存与幸福指数的提高;直接关系到党和政府的意愿、宗旨在社区的贯彻;直接关系到人民群众对政府和社会的满意度;直接关系到社会组织对社会的参与和认同;直接关系到党在社会领域和社区领域的建设及党对社区建设的领导。因此,培养一批有文化、高素质的社区专业社会工作者队伍,是我国社区发展的当务之急,也是我国社会管理和创新的首要任务。出于上述几个方面的考虑,我们编撰了这本《社区管理》教材,以飨读者。

社区建设是适应城市社会基层基础的深刻变化应运而生的。2000 年 11 月《中共中央办公厅、国务院办公厅转发民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发【2000】23 号),以及 2004 年 10 月《中共中央办公厅转发中组部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》(中办发【2004】25 号)后,社区建设受到进一步重视。各级党委和政府自觉把社区建设作为推进城市各项工作和事业的基础工程来抓,使社区建设在以下几个方面得到了进展。

一是初步构筑了以社区为主的新型社会管理体系。截至 2009 年底,全国共有社区居委会 84 698 个,各地逐步完善了社区组织体系。抽样调查显示,目前,社区建立了党组织、居委会、成员(居民)代表大会、协商议事委员会、业主委员会、共青团组织、妇女组织、工会组织、志愿者组织、残疾人组织、老年人组织,100%的社区都有社区社会组织。全国各地积极探索社会体制和社区体制改革,为理顺政府与社区组织的关系,形成政府调控机制与社会调节机制互联格局积累了实践素材。

二是初步构筑起以社会救助为基础的社区公共服务体系。到 2009 年底,全国按

城乡分类共有收养机构 40 250 个,全国共收养人数 236.2 万人,其中城市 63.2 万人,农村 173 万人。城市最低生活保障人数 2 345.6 万人。社区建有服务中心、劳动保障所(站)、警务室、卫生服务站(点)、图书室、居民公共活动场所、社区管理服务信息网络。2009 年底,我国城乡各类公共服务设施 171 099 个,不少城市社区还建立了阳光超市、慈善超市、扶贫超市等社会救助载体。截至 2004 年底,社区为 2 208 万人提供了最低生活保障服务,为 121.7 万人提供了再就业服务。以社区社会救助为基础的社区服务网络新格局正在形成。

三是初步建设了一支中国特色的社区工作者队伍。截至 2009 年底,社区居委会成员共 43.08 万人。其中,共产党员 234 214 人,女性 214 707 人,社区居委会主任 78 113 人。大专学历的占 26%,大学本科及以上的占 8%,助理社工师人数达 6 880 人,社会工作者 1 074 人。社区党组织、居委会成员的补贴不同程度地得到了解决。社区干部办理了医疗保险、养老保险、失业保险和工伤保险。目前,一个以社区干部为主体,以社区志愿者、专业社工为补充的中国特色社区工作者队伍初步建立。

四是初步形成了社区党组织领导的较有活力的居民自治机制。全国在社区整合及培育过程中,坚持做到同步调整设置社区党组织。各地积极探索社区党建工作机制,普遍建立了街道党建工作联席会、社区党建联席会、社区党员联谊会等党建制度。各地开展了形式多样的居民自治活动。2009 年,全国居委会进行了换届选举,各地社区还广泛开展居民接待日、居务公开、居民论坛、社区事务听证、“民评民”、“民评官”、楼宇自治等民主决策、民主管理、民主监督活动,促进了居民对社区事务的参与和管理。

虽然我国社区建设取得了一定的成绩,但是城市社区建设面临着更高的要求。

社区承担的社会管理任务更加繁重。一是社会发展中不断涌现的新问题。如禁毒、社区矫正等,将会成为社区的新任务。二是政府在行使卫生、教育、就业、治安、社会保障等方面职能越来越离不开社区的支持和配合。三是随着企业承担的社会职能逐步向社会转移,越来越多的原来由企业管理的离退休人员陆续移交给社区管理。四是在城镇化进程中将会有更多的农村人口向城市转移,有更多的农民转变为城市居民,新移民与城镇居民之间、老居民与新居民之间的交流融合和相互适应将更突出。

居民对社区服务的需求更加迫切。一是在就业和再就业方面,不仅需要社区提供就业信息、开展就业培训、提供就业服务,而且我国每年新增 1 000 万劳动力、300 多万中专毕业生也需要社区提供就业服务,帮助安置一部分人就业。二是在社会救助方面,不仅 2 000 多万城市贫困人口需要社区提供最低生活保障服务,而且一般困难群众的医疗救助、司法救助、教育救助、廉租房救助等单项救助同样需要社区作为依托。三是在为老服务方面,我国正处在老龄化加快发展的阶段,人口快速老龄化,迫切需要社区开展面向老年人的养老、就医、文体健身、精神慰藉等方面的服务,尤其是当 3 746 万企业离退休人员全部移交给社区管理服务后,社区承担的为老服务的功能越来越重。另外,在助残、未成年人教育服务方面,社区承担的工作也越来越多。

社区维护社会稳定的功能更加突出。一是在协调利益、化解矛盾方面,社区的作用越来越重要。随着经济的发展,特别是随着收入差距的拉大,如何协调不同利益群体的权益,谋求个人利益与社会利益、群体利益与国家利益、当前利益与长远利益的和

谐,维护社会公平,是当前社会管理的一项紧迫任务。社区可以运用其聚居功能、整合机制、情义价值和非正式控制,使不同利益群体同住一个社区、不同类型社区同在一个城市,以达到调节利益关系,化解社会矛盾的目的。二是在应对突发事件,建立应急机制,维护社区公共安全方面,社区的功能日益突出。三是在基层民主政治建设方面,社区具有重要作用。通过社区居民自治可以促进政府职能转变与市场规范运作,形成政府依法行政、社区居民依法自治、市场依法运作的良性互动的社会结构,促进社会稳定。四是在社区治安方面,通过警务进社区,在社会的基层单元形成专业队伍与群众队伍相结合的群防群治的网络,有助于减少重大案件的发生,加快破案的速度,增加社区居民的安全感。

为了较全面、较系统地反映上述社区建设的理论与实践,我们从社区的基本概念、社区的管理体制、社区自治与参与、社区服务、社区物业、社区环境、社区卫生、社区文化、社区安全、社区工作等几个方面展开了科学全面的论述。就我国社区建设的基本理论构成而言,我国社区建设的理论根基源于德国社会学家滕尼斯关于社区的论述和其他一些国家社会学家关于社区的概述,尚未形成自己的理论体系,所以,在编撰这本教材的过程中,我们力图把中国的社区建设理论和实践做了一个系统的连贯,分为章节,以填补中国社区建设的理论和教材的空白。这也是社会管理的一种理论和实践的创新。

本书在编写过程中进行了大量的调查研究,在著述中有许多新的理论阐述。参加本书编写的有北京社会科学院于燕燕研究员(前言、第三章)、北京教育学院卓思廉(第一章、第六章、第十二章)、浙江工商大学陈滢(第二章、第四章、第七章)、北京教育学院崔娜(第五章)、中国人民大学刘晶(第十一章)、北京教育学院张武超(第八章)、王丽(第九章)、石砾(第十章),崔娜、高宝通参与了第五章、第七章的编写与审定工作,在此一并感谢。在出版过程中,得到北京邮电大学出版社及常丽萍、刘炆老师的大力支持,在此向她们表示衷心地感谢!

我们将对本书不断充实完善,不足之处,希望读者批评指正。

北京社区研究基地主任
于燕燕 研究员

目 录

第 1 章 社区管理概述	1
第一节 和谐社会的内涵	1
第二节 社会管理的内涵与外延	8
第三节 社区管理的内涵与外延	12
第四节 社区管理的作用与意义	14
第五节 社区管理的案例分析	17
第六节 社区管理的原则	21
第七节 社区管理的机制	23
第 2 章 社区管理的体制	25
第一节 政府职能转变	25
第二节 社会管理体制	30
第三节 公共管理与公共服务	33
第四节 社区管理体制的建构	37
第 3 章 社区组织管理	44
第一节 社区党组织的建设与管理	44
第二节 社区自治组织的构建与管理	49
第三节 社区民间组织的培育与发展	53
第 4 章 社区自治与参与管理	58
第一节 社区自治	58
第二节 社区自治的原则	61
第三节 社区自治的内涵与外延	63
第四节 治理之道的变革和社区自治	69
第 5 章 社区服务管理	75
第一节 社区服务的发展	75
第二节 社区服务理论	81

第三节	社区公共服务的内涵	83
第四节	社区服务的基本原则	84
第五节	社区服务的运行机制	87
第六节	社区服务的功能及作用	88
第 6 章	社区物业管理	91
第一节	社区活动中的物业管理	91
第二节	社区物业管理的目标与原则	94
第三节	社区物业管理的职能	95
第四节	社区物业管理层次与组织结构	97
第五节	社区物业管理的管理制度	101
第六节	社区物业管理的员工素质与培训	104
第七节	社区业主入住过程和物业服务	108
第 7 章	社区环境管理	114
第一节	社区环境的界定	114
第二节	社区环境管理的内容	116
第三节	社区环境管理的责任与任务	121
第四节	社区环境管理的法规与政策	125
第五节	社区环境的实践与评估	126
第 8 章	社区卫生服务管理	130
第一节	我国社区卫生服务的发展概况	130
第二节	社区公共卫生服务管理	134
第三节	社区基本医疗管理	140
第四节	社区卫生服务的监督管理	145
第 9 章	社区文化建设	149
第一节	社区文化的概念	149
第二节	社区文化的构成要素	153
第三节	社区文化的功能	157
第四节	社区文化的建设与管理	159
第五节	社区文化的实践与未来	162
第 10 章	社区教育	168
第一节	社区和社区教育	168
第二节	发展社区教育的理论和实践	173
第三节	推进社区教育的策略和方法	175

第 11 章 社区工作者队伍管理	183
第一节 社区工作者的概念	183
第二节 社会工作者的职业范畴	190
第三节 社区工作者的资格认定	194
第四节 社区工作者的角色	200
第五节 社区工作者的绩效评估	201
第 12 章 社区安全管理	205
第一节 社区安全的界定	205
第二节 安全社区准则与指标	209
第三节 防灾型社区的构建	213
第四节 社区脆弱性(危险性)评估	220
第五节 安全社区的构建	222
参考文献	225

第1章 社区管理概述

在 21 世纪,根据马克思主义基本原理和我国社会主义发展的具体实践,建设社会主义和谐社会需要在民主法治、公平正义、诚信友爱、安定有序等方面全面把握和体现出来。社区作为社会发展最基本的元素,如何在新的经济与社会环境中进行有效管理,形成与社会主义政治、经济、文化秩序相协调的社会秩序,已成为构建和谐社会的必然选择。

第一节 和谐社会的内涵

实现社会和谐,建设美好社会,始终是人类孜孜以求的一个社会理想,也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。早在几千年前,我国古代思想家就曾对“和谐社会”做出了精辟的阐述。总结起来,可以从以下几个方面来看:

在人与自然的关系上,提倡天、地、人的协调发展。道家创始人老子提出“人法地,地法天,天法道,道法自然”(《老子》第 25 章)。强调人要以尊重自然规律为最高准则,以崇尚自然、效法天地作为人生行为的基本依归。道家的另一代表人物庄子也强调人必须遵循自然规律,顺应自然,与自然和谐,达到“天地与我并生,而万物与我为一”的境界(《庄子·齐物论》)。儒家学派也很注重人与自然的共同发展,《中庸》说:“致中和,天地位焉,万物育焉。”强调了天、地、人的和谐发展。汉代董仲舒提出了“天人合一”思想,宋代张载在《正蒙》中首先使用了“天人合一”四字,并提出了“民吾同胞,的吾与也”的命题,意即人类是我的同胞,天地万物是我的朋友,天与人、万物与人类本质上是一致的。中国古代哲人根据天人合一的观念,要求以和善、友爱的态度对待自然万物,善待鸟、兽、草、木,提出了丰富的保护自然资源的思想。孔子提出“钓而不纲,弋不射宿”(《论语·述而》),主张只用鱼竿钓鱼,不用大挂网拦河捕鱼,并反对射猎夜宿之鸟。很显然,他反对人类的滥捕滥猎,破坏生态平衡的行为。史书上记载的“网开三面”、“里革断罟”等典故也体现了古人善待自然万物的生态伦理思想。

在人与人的关系上,提倡宽和处世,协调人际关系,创造“人和”的人际环境,追求以形成和谐的人际关系为主题的大同社会。人所共知,儒家伦理对中国古代社会的影响最大,其中“仁”思想就是和谐人际关系的哲理表现。孔子所提出的理想人格是善于以宽厚处世,协和人我,从而创造和谐的人际环境。《论语·子路》说:“君子和而不同,

小人同而不和。”又说：“君子矜而不争，群而不党。”其意是说，保持和谐而不结党营私，行为庄重而不与他人争执，善于团结别人而不搞小团体，才称得上君子。孔子认为君子应取前者而弃后者。可见，能够宽厚待人，与人和谐相处，是君子人格中一个不可缺少的重要方面。孟子也认为“天时不如地利，地利不如人和”（《孟子·公孙丑下》），他还提出“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”（《孟子·梁惠王上》）。以孔孟为代表的儒家还提出了仁、义、礼、恭、宽、信、敏、惠、智、勇、忠、恕、孝等一系列旨在实现“人和”，实现社会和谐道德原则，提出了建设大同社会的远景理想。正如《礼记·礼运》所云：“故人不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。”主张无为而治的道家最反对社会冲突，最希望实现社会的和谐。《老子》给人们描绘了一个人与人之间“无欲”、“无为”、“无争”，彼此和谐相处，宽大为怀，人人“甘其食、美其服、安其居、乐其俗”的理想社会。老子提出“天之道，损有余而补不足。人之道，损不足以奉有余。孰能以有余以奉天下，唯道者”（《老子》第77章）。老子提出的“无欲”、“无为”、“无争”、“去甚”、“去奢”、“去泰”、“知止”、“知足”等主张，无非是要人们效法天道，“有余以奉天下”，实现相对均衡。古人所设计的大同社会理想，带有乌托邦的性质，但它作为一种崇高的目标和理想境界，始终引导着中华民族的志士仁人追求以人际和谐为基本特征的社会发展目标。

在心与身的关系上，主张人之身心和谐，保持平和、恬淡的心态，正确处理理与欲的关系。儒家肯定人们对物质利益的正当追求，肯定人的正当欲求。孔子说：“富与贵，是人之所欲也。”（《论语·里仁》），“富而可求，虽执鞭之士，吾亦为之”（《论语·述而》）。但他又强调“欲而不贪”（《论语·尧曰》），反对纵欲。《论语·季而》说：“君子有三戒，少之时，血气未定，戒之在色；及其壮也，血气方刚，戒之在斗；及其老也，血气已衰，戒之在得。”也就是说，人们在追求情欲上，在喜怒哀乐上，在追求物质利益上，要掌握中和的原则，要保持平衡谦和的心态。不能贪得无厌，不能把物质利益作为人生的全部追求，更不能见利忘义。这种把对生命价值的关怀与对道义价值的弘扬有机结合起来的人生观是值得肯定的。道家创始人老子也主张人之形体与精神的合一，《老子》第10章说：“载营魄抱一，能无离乎？”《老子》第56章说：“挫其锐，解其纷，和其光，同其尘。”这是说，具有和谐的人格，就能“消除个我的固蔽，化除一切的封闭隔阂，超越于世俗偏狭的人伦关系局限，以开豁的心胸与无所偏的心境去看待一切人物”^①。

在民族与民族、国家与国家的关系上，主张和谐共处，协和万邦。《尚书·尧典》说：“百姓昭苏，协和万邦”。《周易·乾卦》说：“首出庶物，万国咸宁。”即主张万邦团结，和睦共处。孔子提出“四海之内皆兄弟”（《论语·颜渊》），又说：“远人不服，则修文德以来之，既来之则安之。”（《论语·季氏》）主张以文德感化外邦，反对轻率地诉诸武力。孟子提出“仁者无敌”（《孟子·梁惠王上》），主张“以德服人”（《孟子·公孙丑上》），提倡王道，反对霸道。王道与霸道相反，霸道是以武力为后盾，处理国内和国际关系；王道则是利用和平的手段，通过在国际间建立相互间的信任关系而扩大自己的影响。

^① 陈鼓应，老子注释及评介，第283页，中华书局，1984。

中国传统文化中的这些和谐思想虽然难免有封建性糟粕的一面,但其优秀一面,仍然是今天建设社会主义和谐社会可资利用的重要思想资源,是中华民族的民族基因的重要组成部分,也是进行社会主义改革的重要思想基础。

改革开放以来,我国经济、社会得到了快速的发展,经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化。尤其在21世纪,我国经济社会自改革开放以来进入一个新的发展阶段,而当前社会正处于这个转型期。基于这样的社会背景,党中央提出了建设“和谐社会”的重要思想,对我国社会经济的发展具有重要意义。2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过了《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》,《决定》全面分析了当前我国的形势和任务,研究了构建社会主义和谐社会的若干重大问题,对和谐社会的一些关键问题做出了阐释,为我国经济社会的发展提供了指导性原则。

根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验,根据新世纪、新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势、新特点,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。这些基本特征是相互联系、相互作用的,需要在全面建设小康社会的进程中全面把握和体现。

一、民主法治

民主法治,就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动。发展社会主义民主政治的实质就是保证人民当家作主。共产党执政就是领导和支持人民当家作主,最广泛地动员和组织人民群众依法管理国家和社会事务,管理经济和文化事业,确保人民安居乐业,全力维护社会稳定,努力实现人民群众的根本利益,切实落实依法治国基本方略。

民主法治是和谐社会的基石,与和谐社会另外五个因素不是并列关系,而是统领关系。因为以往提出的和谐思想都是基于“人治”的观点提出的,所谓的“王子犯法与庶民同罪”却恰恰给皇帝留出了法律的天窗,是“刑不上大夫”的特殊表现。现在我们提出的社会主义和谐社会首要的、根本的要素是民主法治。民主法治是社会主义和谐社会的根本特征,这是社会主义和谐社会理论的第一背景。

首先,法治意味着制度和谐,制度和谐是社会和谐的基础。

制度和谐包含四大关系的和谐:

(1) 权利与义务的和諧。如果一部分人只享有权利而不履行义务,那么就必定又有一部分人只履行义务而没有享受到权利。权利和义务是否对等统一是制度和谐的基础。

(2) 公权力和私权利的和諧。社会如果出现不和谐,要么矛盾本身,要么矛盾根源,都是在两权冲突上。法治要解决的主要问题在于通过法律实现公权和私权平衡。

(3) 公权力与公权力的和谐,公权力相互间的关系原则是相接而非交叉。公权力一旦交叉,就必然出现争权夺利与推诿塞责两种后果,而更为严重的是公民在与交叉的公权力打交道的时候,要付出双倍的努力,其第三个后果便是增加了私权利与公权

力的矛盾。这是构建和谐社会必须重点解决的问题。

(4) 私权利和私权利的和谐。即同等情况下,一主体享有的权利,其他主体也同样享有。以上四组权利关系的和谐,构成社会利益关系和谐。只有法治,才能达成这些和谐。

其次,法治是实现公平正义的途径。

和谐社会一定是公平正义的社会。正义分三个层次:结构正义是基础,人们不因出生、性别等自然状况而受到不公平待遇,这是起码要求。分配正义是核心,以人的贡献、能力和德行作为获得收益和取得社会地位、荣誉的根据,按劳分配是分配正义的起码要求。在现代国家里,为了维护弱者的生存权,国家还要通过二次分配方式建立社会保障制度,这也是分配正义不可缺少的组成部分。矫正正义是补充,它是指当社会成员的利益受到侵害和剥夺时,通过调解或司法的渠道及时获得救济。法治就是将这些正义固定,人们通过依赖法治获得公平与正义。

二、公平正义

公平正义,就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现。促进社会公平和正义,是构建社会主义和谐社会的一个重要基础。

《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》指出:“社会公平正义是社会和谐的基本条件”。据统计,《决定》中至少十二次提到公平正义这个词组。可见,这是一个关键性的词组,党中央把社会公平正义放在具有决定意义的位置。

公平正义,从本质上说属于社会、道德范畴,它是衡量社会制度、系统、重要活动是否合理的一个重要尺度。无论什么时候、什么社会条件下,社会不公往往是影响社会和谐的主要因素之一,而“大道之行也,天下为公”则是引导人们不断前行的强大精神力量。公平正义包含着丰富的内容,有经济、政治的,也有文化、社会的;涉及整个社会生活,也涉及每个社会成员。从社会学角度看,公平指的是社会成员之间在社会地位、经济收入、消费水平等方面比较接近,没有悬殊差距;正义则意味着权利的平等、分配的合理、机会的均等和司法的公正等。然而,公平正义总是历史的、相对的,受到生产力发展水平和社会制度的制约。只有在消灭阶级剥削和阶级压迫、人民成为国家主人的社会主义社会,维护和实现社会公平正义才具有了前提与基础。

社会公平正义是社会和谐的基本条件,一个和谐的社会必然是公平正义的社会。公平正义的实现程度越高,社会和谐的实现程度也就会越高。目前,我国社会总体上是和谐的,但也存在一些不和谐的因素,而社会不公现象是引起不和谐的重要原因之一。这是因为,社会和谐体现为社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,人们的经济、政治、文化、社会等方面的需求得到较好满足,人的全面发展得到有效保障。而所有这些都离不开维护和实现社会公平正义。正因为如此,党的十六届六中全会《决定》把保障社会公平正义放到了突出位置予以强调。在构建社会主义和谐社会的进程中,只有从收入分配、利益调节、社会保障、公民权利保障等环节入手,合理调整国民收入分配格局,完善社会保障体系,加强民主法制

建设,逐步解决地区之间和社会成员之间收入差距过大的问题,建立起以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,保证社会成员都能平等参与市场竞争和社会生活,都能依靠法律和制度维护自身的正当权益,才能充分调动全体人民的积极性、主动性、创造性,形成全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的局面。

社会公平正义的实现是一个历史过程,制度则是其根本保证。从一定意义上说,制度的生命力系于公平正义,制度的最大效用在于保障公平正义。构建社会主义和谐社会,应当而且必须加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度。特别是在我国改革发展的关键时期,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,既给我国发展进步带来巨大活力,也必然带来这样那样的矛盾和问题。这就要求我们更加注重改革决策的科学性和改革措施的协调性,使各项制度设计更好地体现社会公平正义的要求,真正得到广大社会成员的广泛认可和支持。同时,坚持按制度管人、按制度办事,保障社会正常有序运转,不断推进社会公平正义。

三、诚信友爱

诚信友爱,就是全社会互帮互助、诚实守信,全体人民平等友爱、融洽相处。全社会互帮互助、诚实守信,这是社会主义和谐社会的重要特征。建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系,要以诚实守信为重点。这是对多年来我国思想道德建设实践经验的科学总结,对建立社会主义的思想道德体系具有深远的指导意义。诚信是人类社会一切道德的基础和根本,是做人成事及经济生活中的一个基本道德规范。诚信是社会主义市场经济健康发展的前提和基础。从某种意义上讲,信用是市场经济的前提和基础,市场经济本身就是一种信用经济。如果破坏了信用关系,就会动摇市场经济的基础,带来经济和社会秩序的混乱。因此,市场经济越发达,就越要诚实守信。

诚信友爱是构建社会主义和谐社会的重要基础。诚信要求社会成员自觉遵守社会规则、规章制度和公共秩序,并按这些规范行事。如果一个社会有了合理的、统一的社会规则,而社会成员又能普遍认同和自觉遵守这些社会规则,这就有了诚信,也就有利于形成和谐的氛围。在现代诚信体系中,政府诚信是关键,企业诚信是核心,个人诚信是基础。友爱就是要大力倡导以文明礼貌、助人为乐、爱护公物、保护环境、遵纪守法为主要内容的社会公德,在全社会形成平等友爱、融洽相处、共同前进的社会氛围和人际环境。在这种状态下,尊重人、理解人、关心人、信任人内化为人们的自觉行动,这种自觉行动有助于达到社会组织和社会系统的和谐,进而达到整个社会的和谐。社会主义和谐社会应当是人与社会之间关系协调、人与人之间关系融洽的社会。诚信友爱不仅是构建社会主义和谐社会的一个重要基础,也是社会主义和谐社会的一个重要标志。

诚信友爱是构建社会主义和谐社会的道德基石。一个社会能否和谐,一个国家能否长治久安,很大程度上取决于全体社会成员的思想道德素质,即道德建设状况。没有良好的道德规范,就无法构建社会主义和谐社会。诚信友爱是社会主义和谐社会的

基本道德规范。构建社会主义和谐社会,对人与人之间的关系提出了很高的要求,即追求人际之间的和睦共处。这不仅要依靠法律来规范人们的行为,而且要通过道德建设来营造良好的人际环境。法治是他律,道德约束是自律。和谐社会需要他律,也需要所有社会成员通过道德的作用实现自律。在道德规范体系中,诚信友爱可以最大限度地减少社会生活中的各种内耗和摩擦,减少社会生活的风险和代价,使社会的运行成本大大降低,有助于构筑良好的人际环境,消除矛盾激化的潜在因素;有利于增加社会的价值认同和凝聚力,进而激发社会的活力和创造力。如果说社会是一个组织严密、功能齐全的系统,那么,诚信友爱就是这个系统内部各个构件之间的纽带或润滑剂。没有诚信,人际关系紧张,就不会有友爱;没有友爱,就不会有和谐;没有诚信友爱,就不会有社会主义和谐社会。

诚信友爱是构建社会主义和谐社会的客观要求。健全社会信用,培养公民的诚信友爱品德,是事关社会主义市场经济能否健康发展的重大问题。现代社会是竞争的社会,但竞争离不开合作。竞争是提高效率的手段,而不是目的。如果把竞争推向极端,唯利是图,不择手段,就会造成道德的沦丧。因此,应引导人们正确处理个人与社会、竞争与协作、先富与共富、经济效益与社会效益等关系。社会和谐要求社会成员以诚相待、相互包容、尊重个性。越是发展社会主义市场经济,就越要弘扬“一方有难,八方支援”的优良传统,大力提倡团结互助、扶贫济困的良好风尚,形成平等友爱、融洽和谐的人际环境。

四、充满活力

社会创造活力是指各个社会阶层和社会群体的积极性和创造性,也是指社会生产生活的各个行业和领域的创造力。2005年,胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班的讲话中指出,“充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定。”

社会活力,首先表现为生产力的不断发展。只有生产力不断发展,社会和谐才有可靠的经济保障。如果要求一个社会既充满活力又保持和谐,必须使生产关系适应生产力的发展,上层建筑适应经济基础的要求,激发经济主体的活力。激发全社会的创造活力,是构建社会主义和谐社会的重要内容。改革开放以来,随着经济社会的进步和人们思想的不断解放,我国社会的创造活力不断增强,各行各业的创新成果不断涌现。但是,影响我国社会创造活力的因素还在相当的范围内相当程度地存在。构建社会主义和谐社会与增强全社会的创造活力是紧密联系的。和谐社会一定是充满创造活力的社会,增强创造活力是构建和谐社会的重要条件和必然要求。

一个充满活力的社会,必然是各种利益关系不断协调、各种矛盾不断得到妥善处理的社会。由于社会主义市场经济体制下利益主体的多元性和差异性,在新形势下经济运行过程中出现各种各样的矛盾和利益冲突,出现一些摩擦和不和谐因素,是很正常的,也是必然的。构建充满活力的和谐社会,就是要尊重人民群众的创造精神,让人民群众的积极性得到充分发挥,使各种积极因素得到充分调动;就是要妥善协调各

方面的利益,正确处理各种社会矛盾和纠纷,确保社会的稳定团结;就是要在经济发展的基础上,不断满足广大人民群众日益增长的物质文化需要;就是要以人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,正确反映和兼顾各方面群众的利益,让人民群众真正从心里感受到生活在这个社会里是幸福的,从而萌发更多的创造愿望,迸发出更大的创造活力。

构建充满活力的社会主义和谐社会,目的是充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性,为人民群众的创造活动提供一个良好的环境和氛围。为此,必须全面贯彻“尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造”的方针,从根本上破除影响人们创造力发挥的各种体制性障碍。只有这样,才能真正使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定,逐步形成与社会主义初级阶段基本经济制度相适应的思想观念和创业机制,形成鼓励人们干事业、支持人们干成事业的社会氛围,放手让一切创造社会财富的源泉充分涌流。只要我们坚持以“三个代表”重要思想为指导,坚持与时俱进、求真务实,坚持“四个尊重”的方针,建设充满活力的社会主义和谐社会的目标就一定会变成现实。

五、安定有序

所谓安定有序,就是指社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结。一个社会安定有序,本身就是不同利益群体各尽其能、各得其所而又和谐相处的表现。反之,一个社会如果处在动荡不安、混乱无序的状态,本身就是社会不同群体矛盾激化的表现,是社会冲突得不到化解的结果。在动荡不安、混乱无序的状态下,人民群众不可能安居乐业,和谐社会建设就无从谈起,也根本没有条件谈到发展。因此,安定有序是和谐社会的基础和外在表现。

当前,我国改革发展正处于关键时期,在体制转轨、社会转型的过程中,出现了一些矛盾和问题,例如经济发展与人口、资源、环境之间的矛盾,城乡之间、不同区域之间的发展不平衡,不同社会群体之间的利益差别增大等。这在一定程度上影响了社会的和谐稳定。为此,《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》指出,建设社会主义和谐社会,必须加强社会建设和完善社会管理体系,健全党委领导、政府负责、社会协调、群众参与的社会管理格局。正确处理新形势下的人民内部矛盾,认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,只有社会和谐才能最广泛、最充分地调动一切积极因素,增强全社会的创造力和凝聚力,才能有效应对前进道路上遇到的各种风险和挑战,实现国家的长治久安。

六、人与自然和谐相处

人与自然和谐相处,就是说,构建社会主义和谐社会必须努力促进人与自然和谐发展。地球是人类共同的家园。没有和谐稳定的生态文明,就不可能构建社会主义和谐社会。我们要认真总结人类在认识自然、改造自然过程中出现的经验教训,实施可持续发展战略,正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系,坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,促进人与自然的和谐,促进人与社会的和谐和全面

发展。

胡锦涛同志关于和谐社会的权威论述中,谈到了人与自然和谐相处,强调要加强生态环境建设和治理工作。的确,人与自然和谐相处是和谐社会应有之意。那么,如何构建人与自然相和谐的社会呢?我们认为,在处理人与自然关系上,应倡导三种态度。

倡导一种尊重自然、善待自然的伦理态度。我们必须意识到,自然环境不是我们欲望的函数,而是我们赖以生存的母体。人类与自然环境之间有一条永远割不断的脐带,当我们从自然母体中汲取营养而创造文明时,我们不要忘记自然母亲的恩德,更不能做一个以怨报德的不肖子孙。人不过是自然之子,我们无时无刻不受自然的恩惠,我们的生存无不依赖于自然生态系统。今天,我们不能再以一个征服者的面目对自然发号施令,而必须学会尊重自然、善待自然,自觉充当维护自然稳定与和谐的调节者。从一个号令自然的主人,到一个善待自然的朋友,这是一次人类意识的深刻觉醒,也是一次人类角色的深刻转换。

倡导一种拜自然为师、循自然之道的理性态度。纵观许多古文明的兴衰,我们发现,这些文明之所以从强盛走向衰落,是因为他们在文明发展过程中很少或根本没有遵循生态规律,对自然界肆意开发和掠夺,从而导致自然生态系统的崩溃,最终酿成文明的衰败。美索不达米亚文明如此,玛雅文明如此,哈巴拉文明也如此。

倡导一种保护自然、拯救自然的实践态度。几千年来,文明人足迹所到之处常常留下一片沙漠,这是文明的悲剧。人类在不断吞噬自然的躯体,同时也在品尝自己所酿造的苦酒。今天,我们比任何时候都能领略到气候变化的威胁。有数据显示,全球气温自1800年以来一直缓慢上升,20世纪是过去600年间最热的一个世纪。如果我们再不改变自己的行为,在自然界面前依然我行我素,那么,数百年后,巨大的热浪将会席卷地球每一个角落,海洋中漂浮的冰山将会融化得无影无踪。到那个时候,也许泰坦尼克号的悲剧不会重演,但更为严重的全球性的悲剧将会不期而至。面对如此前景,我们必须以人类的良知、远见和气魄,采取坚实的行动,来弥补前人以及我们自己对自然所犯下的过错。保护自然,修复自然,维护自然生态系统的平衡,应当是我们义不容辞的责任。

建立人与自然的和谐关系,就是保持人与自然之间的平衡与协调。我国把“人与自然和谐相处”作为和谐社会的基本特征之一,这既是对人与自然关系的正确定位,也是对社会主义社会特征的一种新认识。

第二节 社会管理的内涵与外延

社会管理也叫社会公共管理,是指政府及其他社会公共组织为了适应经济与社会的发展和满足社会公众的需要,对涉及公众利益的各种公共事务,通过制定必要的制度和公共政策来实施的有效管理。社会管理的基本目标是完善社会功能,促进社会系统的协调发展,构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境,形成与社会主义政治、经济、文化秩序相协调的社会秩序。提升社会管理水平和创新社会管理