

做好社会治理工作，
必须要充分发挥党的领导核心作用，
必须要充分发挥社会主义制度优势。

Jiaodian
Shehui 焦点·社会

殷昭举 著



当代中国出版社
Contemporary China Publishing House

013050072

D63
231

Jiaodian
Shehui

焦点·社会

殷昭举 著



北航

C1656781

D63
231

013020073

图书在版编目(CIP)数据

焦点·社会/殷昭举著. —北京: 当代中国出版社, 2013.5
ISBN 978-7-5154-0269-7

I. ①焦… II. ①殷… III. ①社会治理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 110793 号

焦点·社会

出 版 人 周五一
责任编辑 任小平
责任校对 康 莹
封面设计 么 介
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572154 66572264 66572132
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京润田金辉印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 34 印张 2 插页 603 千字
版 次 2013 年 6 月第 1 版
印 次 2013 年 6 月第 1 次印刷
定 价 68.00 元

版权所有,翻版必究;如有印装质量问题,请拨打(010)66572159 转出版部。

导 读

中国共产党从诞生的那一刻开始，考验就一直相伴相随。我们经受了夺取政权的考验，找到了一条农村包围城市武装夺取政权的道路；经受了经济建设的考验，找到一条立足社会主义初级阶段改革开放的道路。现在又面临着社会治理的考验：社会的焦点问题越来越突出，社会也越来越成为焦点问题。老百姓更加追求民主权利和民生福祉，专家学者更加关注社会问题和公平正义，各级党委、政府也更加重视社会建设和社会管理。

这不是偶然现象，而是人类社会发展规律使然。一个国家和地区由低收入阶段步入中等收入阶段、再到高收入阶段，要经历至少两次摆脱传统发展模式的过程，这就是所谓的经济社会发展“蜕皮理论”。如同蝴蝶的一生要经过卵、幼虫、蛹、成虫等不同的成长阶段，幼虫经过一定时间的生长就会形成新表皮而将旧表皮脱去，如此才能不断长大，最后脱蛹而出成为蝴蝶。一个国家和地区的经济社会发展过程也是如此，在低收入阶段，它会形成这一阶段的发展模式、思维定势和利益格局，依靠这个发展模式不断成长，而后又必须突破这个发展模式、思维定势和利益格局的“旧皮”，发生一次“蜕变”，才能步入中等收入阶段，并形成适合这个阶段发展模式的“新皮”。依靠这个“新皮”在中等收入阶段继续发展，直到发展到一定程度，“新皮”逐渐成为“旧皮”，这种模式面临着再次突破。假如能成功蜕去中等收入阶段的“旧皮”，它就会继续发展，最后“蝶变”为高收入国家。假如不能成功蜕去中等收入阶段的“旧皮”，它就会不同程度地出现五大问题（其中就包括我们现在正高度关注的社会问题），掉进“中等收入陷阱”。

当今世界，有不少国家经过几十年的飞速发展，由低收入阶段步入人均 GDP4000 美元的中等收入阶段（我们国家 2011 年人均 GDP 已达到 5447 美元）。随之就遇到了“中等收入陷阱”：发展长期在中等收入阶段徘徊，迟迟不能成为高收入国家。巴西、阿根廷、马来西亚、智利等国家就是如此，它们在 20 世纪 70 年代均已成为中等收入国家，但一直到现在，仍然挣扎在人均国内生产总值 4000 美元至 8000 美元的发展阶段。经济出现大幅波动或陷入停滞，社会问题也频频出现。真正

意义上成功跨越“中等收入陷阱”的，是日本、韩国、新加坡、中国香港等国家和地区。日本人均国内生产总值在20世纪70年代达到3000美元，到80年代初期突破1万美元；韩国20世纪80年代超过3000美元，90年代初期就达到了10000美元。^①

为什么会出现“中等收入陷阱”？其深层次原因又是什么呢？按照“蜕皮理论”的观点，这是因为：一个国家和地区一旦步入中等收入阶段并发展一段时期之后，传统发展模式、思维定势和利益格局的“旧皮”会不同程度地制约不断发展壮大的“经济社会机体”，于是产生“经济转型瓶颈、社会治理滞后、思想文化紊乱、民主政治扭曲和生态问题凸显”等五大问题。其一，“人口红利Ⅰ期”的低成本优势出现拐点，使之在低端市场难以与低收入国家竞争，以我国为例，现在东部地区工人月工资已达3000元左右，而越南工人工资在500元左右，印度甚至只有250元左右，美国著名的波士顿咨询公司曾经发表过一份研究报告指出，中国传统的制造业优势将在2015年逐步丧失（种种迹象表明，挟《北美自由贸易协定》、人口红利及地缘优势的“墨西哥制造”在某些领域已经取代了“中国制造”）；同时又由于产业层次总体偏低、产品附加值不高、创新人才和能力不足、科技竞争力不强，在高端市场难以与高收入国家抗衡。在这种两头挤压的环境中，很容易失去增长动力而导致经济增长停滞，“蛋糕”无法继续做大。其二，如何分好“蛋糕”的问题也越来越凸显，社会问题日益突出，贫富分化、腐败多发、社会公共服务短缺、就业困难、社会混乱等等导致发展步履维艰，“蛋糕”分不好反过来又制约着人们继续做大“蛋糕”的积极性。其三，人们的民主意识增强、民主需求提高但法治意识不足、规则意识淡薄。其四，社会思潮多元多变、信仰缺失、道德滑坡、思想舆论紊乱。其五，传统发展模式导致空间利用效率不高、土地开发强度过高、能源资源保障能力较弱、环境污染问题突出、资源环境约束凸显。

在中等收入阶段的五大问题中，“经济转型瓶颈”和“社会治理滞后”问题首当其冲。突破“经济转型瓶颈”，需要在自主创新和人力资本方面持续增加投入培育新的竞争优势；而要解决社会问题，则必须加强和创新社会治理。现阶段，我国正处在中等收入发展阶段的大变革、大调整时期，经济成分多种多元，社会思潮多姿多彩，社会矛盾多样多变、燃点低、触点多、易发多发，容易演变为群体性事件，危及公共安全和社会和谐稳定。如不重视这些问题，或者不能及时找到科学有效的应对之策，不能逐步形成经济社会科学发展模式的“新皮”，很有可能会导致我们跌

① 资料来源：百度百科，<http://www.baidu.com/link?url=jmtMG>。

入“中等收入陷阱”。

社会和谐，匹夫有责，何况作为社会治理的一线人员。笔者长期在农村、社区、街道、区、市工作，期间经常在一线调解社会矛盾纠纷、化解群体性上访，这些都引发我不断深入思考：如何解决农村土地历史遗留问题、如何维护“外嫁女”的合法权益、如何破解社会“二元结构”、如何化解邻里矛盾纠纷、如何应对群众性事件、如何搞好村民选举，等等。针对这些问题，二十多年来我积累了一些工作心得、实践体会和对策建议的材料。近期，在几位领导和专家的不断鼓励和催促下，我把其中有关社会治理方面的文章进行梳理，形成了此书，期盼或许能为我们国家“加强社会建设，创新社会管理”尽一点绵薄之力。由于水平所限，我搞不出“大理论”，只能对当前社会问题做些针对性、实操性的探讨。可能其中许多都是些“土办法”和“偏方子”，许多办法和措施具有较强的地域性，有的还需要随着时代发展不断要进行改进和完善。为了方便读者对这些散布于各篇文章之中的“土办法”、“偏方子”有一个整体把握，我觉得有必要写出这篇所谓的《导读》，权作本书的“导游路线图”。

和谐善治是众望所归，达到这一“境界”需要推动社会治理科学化。社会治理涵盖面较广、内容太杂，不易理出头绪。我曾经试着制作了一张《社会治理图》（参见《思路转型：中山市创新社会治理机制之一》一文），但仍显繁琐。简单地说，社会治理应考虑三块内容，即社会管理、社会自治和社会基础，这三者共同构成了完整意义上的社会治理。社会管理注重自上而下、以权力为主导，重在“有为而治”；社会自治注重自下而上、以权利为主导，重在“无为而治”。二者交织融合、各有侧重，共同立于社会基础之上。如果把社会看作一棵“社会树”，则社会自治是“枝叶”，社会管理是“树干”，社会基础是“根基”，人民幸福安康则是盛开的“花朵”。社会治理的理想状态是在党的领导下和法治的基础上，社会管理与社会自治有机统一、和谐运行，最大限度地激发社会活力与创造力，增强社会凝聚力与亲和力。

先说一说社会管理。社会管理主要是政府要负责的事情，这里面有两块：一块是尽可能做好社会保障、保健工作，维护社会处于和谐状态；另一块是当社会出现纠纷、矛盾、问题时，如何依法去化解问题。简单地说，社会管理就是社会保健加上问题化解。如同人的健康，无病要预防，这叫社会保健；有病要医疗，这叫问题化解。

社会保健囊括诸多民生问题，牵涉方方面面，内容很多，必须做足功课，但不能眉毛胡子一把抓。既要牵住“牛鼻子”，集中力量切实解决老百姓反映强烈的突出问题；又要统筹兼顾，把解决热点难点问题与解决其他民生问题结合起来，统

筹推进各项社会事业。就政府来说,保障和改善民生,第一是规则供给,即要制定公平竞争的规则,并监督其运行实施好,为经济社会的发展提供良好的秩序、环境和条件,以保证大部分人能够通过自身的劳动,保障和改善自己的生活。如果政府的监管职能不到位,就不可能有良好的社会秩序和发展环境。第二是构建社会保障体系,这是解决“基本民生”的重要一环。这里面第一要务是促进创业、就业。创业、就业既是社会保障的基础,也是社会发展进步的基础;既是社会个体的自保,也是为社会做贡献,所以各个国家无不重视这一问题。在《创业、就业最重要》一文里,重点介绍了这方面的一些做法和思考。促进创业、就业是鼓励每个社会成员充分发挥自己的能力创造财富,然后按有效贡献分配,谁能力强贡献大谁挣得多。但人类社会毕竟不同于动物世界,由于自然和历史的原因,一些人处于绝对贫困状态,政府必须进行帮助扶持,以保障“底线民生”,这就是所谓的兜底工作。在《社会救助存在问题及对策建议》、《安得广厦千万间,大庇寒士俱欢颜》中,我介绍了中山市这方面的一些做法。第三方面是提供基本公共服务。这里面有医疗、养老、教育、食品安全、交通等等,无法一一列举。这些内容分别在《老吾老以及人之老》、《打假工作要“抓实效建长效”》、《努力破解“看病难、看病贵”问题》中进行探讨。如何提供更加高效的公共服务,这又涉及提供方式方法问题。要优化调整财政支出结构,不断增加社会发展和公共服务方面的投入,改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,充分调动社会力量参与公共服务的积极性,实现提供主体和提供方式多元化。

以上是社会保健的话题,接着就要谈谈问题化解了。问题化解必须依法进行,关键要靠规则化解问题。大家看每届奥运会比赛,这么多人参加,竞争这么激烈,涉及不同种族、国家、民族、信仰、习俗、语言等等,可以说千差万别,举办了这么多次,依然能够有序进行,靠的就是规则二字。化解社会问题靠的也是规则,一是诉求表达规则,二是依法止争规则。有效的利益诉求表达机制可以让公众自由地表达意见和建议,从而释放心中不满,“清洁社会空气”,防止不满情绪日益积累而产生更大社会危害,在社会治理中起到“安全阀”的作用。发达国家和地区一般都建有较为有效的利益诉求机制,来听取不同社会群体的意见。美国是利益集团最发达的国家,公众通过形式多样的利益集团(如工会、协会、商会等)向政府表达主张。有些国家专门成立法定的全国性咨询机构,如法国的“经社理事会”、意大利的“全国经济劳动理事会”、德国的“财政计划理事会”来征求社会意见。南非、新加坡等国采用“民众对话会”、“民众联络所”等现场办公方式,政府官员与民众直接

开展谈话,听取民众声音。信访是中国老百姓利益诉求的主渠道,除此之外,我们还积极探索党代表工作室渠道,参见《开展党代表工作室活动的体会与思考》。利益诉求无法通过协调解决,就需要依法止争机制,参见《依法止争:中山市创新社会治理机制之二》、《关注“社会问题滋长链”》、《“问题村”群体性事件依法化解实录》、《异地务工人员群体性事件依法化解实录》、《“越级信访问题”依法化解实录》,等等。当前,社会问题纷繁复杂,劳资纠纷、医患纠纷、食品安全、环境污染、军队退役人员利益诉求等等都是敏感问题,其中有两大值得高度关注的群体性社会矛盾“病灶”:农村的“问题村”和城市的“流动人口”。“问题村”会引发农民的群体性抗争;“流动人口”与“本地人口”融合不好会激发各种矛盾。我搞过不少次农村“两委”换届,深知“问题村”的治理必须综合施策,具体来说就是一个核心(党的领导)、两大平台(“三资”交易平台、监控平台)、三个关键(“利、法、义”)、四驾马车(党组织、村委会、经联社、村监委),具体参见《农村治理的“利、法、义”》;而对“流动人口”不仅仅要切实保障经济权益,还要重视民主参与社会管理、促进文化心理融合,参见《人口流动纵横谈》、《破解中国社会的二元N次方程》等。

社会保健和问题化解构成了社会管理的主要方面,与社会管理相对应的是社会自治。社会管理主要在于解决矛盾纠纷、处置公共危机、保障社会正常运转,而要进一步激发社会活力、创造力,增强社会凝聚力、亲和力,就需要社会自治。无论是社会自治,还是社会管理,都必须统一在法治的框架内,或者说法治是社会治理的大前提。人类的许多领域虽不相同,但却相通。比如经济管理和公司治理就是如此,经济管理既需要依靠市场“无形之手”,也需要政府的“有形之手”,社会治理不也是这样吗?如果社会自身能够自我调节、自我治理,就应该依靠社会自己,“社会失灵”就需要政府管理。完全排斥政府管理是不可取的,完全依赖政府管理也是不现实的。要说清这个话题还需要多费些口舌。我们所强调的社会管理与社会自治的区别是相对的,而不是绝对的。在一般情况下,基于公权力的社会管理中必然包含有社会自治的因素。马克思指出:“正如古代国家的自然基础是奴隶制一样,现代国家的自然基础是市民社会以及市民社会中的人……现代国家就是通过普遍人权承认了自己的这种自然基础。”^①意即,国家必须以社会的运行法则为其基础,国家只是社会存在一种组织形态,国家制度并不包括整个社会调节,剩下的部分要由社会

① 《马克思恩格斯全集》第2卷,人民出版社1959年版,第145页。

惯例加以保留，这就为社会自治留下了空间。反之，也是如此。社会治理一般存在于两种社会状态：一是紧急状态（战争状态、公共危机状态、戒严状态等）；二是平常状态。在紧急状态时，权力适当集中是“矛盾的主要方面”。在平常状态时，由于个人权利的优位性以及权力的异化性等原因，无论在社会治理的哪个层次（国家管理、基层治理、个人自理）中，权利必然是“矛盾的主要方面”。即个人权利能够解决的，就拒绝公权力，正如美国思想家托马斯·潘恩所认为的，“社会在各种情况下都是受人欢迎的，可是政府呢，即使在其最好的情况下，也不过是一件免不了的祸害；在其最坏的情况下，就成了不可容忍的祸害”，他主张以宪法至上的共和制度来降低政府“祸害”的程度。但为了追求全社会福利的极大化并尽可能避免集体的非理性，又不得不允许公权力。约翰·洛克在其重要著述《政府论》中，把政府看作是“必要的恶”，明确提出“有限政府”的概念，强调以基本人权（生命权、财产权和自由权）来为政府行为设置“底线”，以法治和人民的“革命”权来抗击政府强权。诺齐克提倡“最小政府”以打造“国家”。“公仆理论”则与此呈现出异曲同工之妙，既然政府人员是人民的“公仆”，那么“主人”当然希望以最小的成本雇佣到最大的服务，意即“公仆”越少越好。马克思和恩格斯把国家称为社会的“累赘”和“肿瘤”，“最多也不过是无产阶级在争取阶级统治的斗争胜利以后所继承下来的一个祸害”，^①胜利了的无产阶级“不得不立即尽量除去这个祸害的最坏方面，直到在新的自由的社会条件下成长起来的一代能够把这全部国家废物完全抛掉为止”。^②绝大多数的研究者承认，政府对公共生活来说是“必要的恶”，即“政府是必要的恶”。之所以说政府在社会公共生活中是必要的，是因为如果没有了政府这一制度安排，人类社会可能面临秩序崩溃、市场失灵和公共服务缺失等一系列风险。潘恩指出：政府是由我们的罪恶产生的，因为我们不是天使，所以我们才需要政府。但政府也不是天使，因而，对待政府的权力就需要时时警惕。避免“权力侵害权利”主要有三种方式：以权力制约权力（比如三权分立），以权利制约权力（比如人民监督），以社会制约权力。以权力制约权力和以权利制约权力是启蒙思想家洛克、孟德斯鸠、卢梭的思想遗产，以社会制约权力则是托克维尔留下的宝贵遗产。所有这些理论都包含了社会管理与社会自治必须要紧密结合、互相制约、缺一不可的思想。列宁曾经指出，“委托代表机构中的人民‘代表’去实现民主是不够的。要立即建立民主，由群众自己从下而上发挥主动性”^③；党的十七大首次将基层自治列为我国的

①② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第336页。

③ 《列宁全集》第9卷，人民出版社1985年版，第270页。

四项基本民主政治制度之一；国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》提出，“要增强社会自治功能，建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的机制，扩大基层群众自治范围”。

社会自治横向包括民族区域自治、城乡社区自治、社会组织自治等，纵向包括个人自由、家庭自主、社区自治等。当然，社会自治是有前提、有条件的，就是必须要坚持党的领导、必须要依法进行，这两条尤其重要。依法有序进行社会自治，有其客观必然性。首先，社会自治是人民当家做主、保障民权、发展民主、逐步走向“自由人联合体”的需求，也是提高公民责任感，调动公民积极性，激发社会活力的需求。其次，从群众权利维护的动态机制来看，在完善基本的社会保障基础之上，群众权利的维护就需要往更高层级发展。即要进一步发展和维护群众在政治生活、社会生活等方面的权利，最终实现人的全面发展。其中包括要进一步坚持和完善人民代表大会制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权等。再次，经济发展的规律表明，在经济外延型发展阶段或是经济危机时期，加强国家干预能够取得比较高的经济效益，但在经济内涵型发展阶段，要提高经济效益和生产力水平，就必须在重视国家调控的同时，充分发挥市场机制在资源配置方面的基础作用，充分激发社会个体和市场主体的积极性。同样道理，在社会治理的初级阶段，加强社会控制能够取得一定的效率。比如在我国计划经济的年代，社会结构高度整体化，社会管理高度政治化，计划管理在社会管理中发挥着巨大作用：在经济生活方面，实行生活必需品票证制度；在社会生活方面，实行城乡分离的户籍制度；在政治生活方面，实行个人归属的单位制度，再加上政治运动、群众运动，形成了对社会严密、有效的管理、控制，同时也限制了人的全面发展，抑制了社会的活力。改革开放以来，社会结构、利益关系出现了普遍性的分化、重组，从上至下的条条管理体制严重失灵，大量“单位人”成为“社会人”，建立在“票证”、“户籍”、“单位”三大管制制度基础上的传统社会管理模式渐次解体，社会治理逐步进入精细化阶段。社会个体的需求和要求不断提高、思想观念更加多元化、民主意识更加强烈、个性更加丰富细腻，这个时候，在加强社会管理的同时，还必须树立公众参与、共同治理的理念，激发社会自治活力，提高公民责任感，调动公民积极性。因此，现代社会治理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。所以一方面要发挥好党委

领导核心作用和政府主导作用，不断提高政府的社会管理能力和成效，另一方面要不断增强社会的自我治理能力，发挥好各种社会力量在社会治理中的协同、自治、自律、他律、互律作用，充分调动人民群众参与社会治理的积极性、主动性、创造性，形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力。^①

在社会治理的综合体系中，社会管理与社会自治何者为主，何者为辅，取决于一定的社会基础，而一定的社会基础又取决于一定的经济基础。我国仍处于社会主义初级阶段，无论是经济基础、政治基础，还是社会基础、文化基础，都决定了当前社会管理仍应发挥主渠道作用，脱离实际大谈社会自治，只能导致政府不作为和其他不良后果。我们可以从汶川大地震灾后重建与近年来海地、智利、日本大地震灾后重建的对比中，看到强有力的社会管理的重要性和必要性。实践证明，强有力的社会管理在应对突发公共危机等方面成效显著。非但社会主义国家如此，资本主义国家也有例子。美国政府应对爆发于1929—1933年的经济危机时所实施的“罗斯福新政”，就体现了政府主导的社会管理在危机关口的重要作用。面对危机，富兰克林·罗斯福团队大胆借鉴社会主义的长处，抛弃自由放任政策，大力加强国家对社会经济生活的干预，通过行政力量，将集中起来的社会财富，向社会底层人员分散。强有力的经济社会管理使美国经济回升，失业人数大幅度下降，国家对经济的宏观控制和管理得到加强，“新政”在美国和世界资本主义发展史上具有重要意义，它也同时显示了国家对社会经济生活干预的重要作用。当然，这种作用的成功发挥是有条件的，是针对特定社会状态的（尤其是在紧急、危机情况下更加凸显重要）。在强调社会管理重要性的同时，也绝不能将社会自治视为可有可无。

增强社会自治功能，要建设“小政府”。“小政府”不是“弱政府”，是“小而精”、“小而强”的政府。其“小”，在于政府合理退出“个人能力、市场机制、社会手段”能解决的领域，这有利于降低政府社会管理成本，有利于增强公民的社会认同感。其“强”，在于政府积极履责。积极制定规则制度、依法严格监管，在调控“市场失灵”、化解“社会失序”，调节贫富差距、兼顾公平效率，组织应对危机、保障安全稳定等方面发挥应有作用。建设“小政府”，首先要清晰界定政府的职能边界。一些国家和地区的经济比我们发达，社会构成比我们复杂，但政府并没有我们忙碌，就是因为他们的政府“主业”很清楚，只做政府该做的事情。从我们的国情出发，他们的做法我们不能简单模仿，但又的确有可以借鉴之处。其次，要推进行

^① 周永康：《加强和创新社会管理 建立健全中国特色社会主义社会管理体系》，载《求是》2011年第9期。

政体制改革。改革开放以来,我们先后进行了几次行政体制改革、政府机构改革和行政审批制度改革。但政府机构职能重复,部门扯皮不断,审批事项过多,行政效率不高,政府“越位”、“缺位”、“错位”和“不到位”等问题仍然没有得到很好的解决。现在各种利益主体之间有矛盾和纠纷,仍然习惯找政府,容易将原本属于市场内部和社会内部的矛盾转化为政府与市场、政府与社会,甚至政府部门之间的矛盾。如果不深化行政体制改革,也许还能拖延、应付一阵子,但经济与社会的矛盾不断积累、叠加,将来就有可能导致严重的群体性事件,影响社会和谐稳定。在建立市场经济体制的过程中,政府通过给市场让渡空间,发挥了市场这只“无形的手”的作用,剥离了政府许多具体的经济职能和事项。今天,我们加强社会建设,也要给社会自治让渡空间,激活社会自我组织、自我管理、自我服务和自我修复的功能,把政府从纷繁复杂的微观社会事务中解脱出来。只有这样,才能真正建立有利于生产力发展、社会和谐稳定和增进民生福祉的行政体制,将制度性的竞争力转变为经济社会发展的竞争力,为经济社会长远的、可持续的发展提供制度保证。如果说,与计划经济相适应的政府是“大政府”、“全能政府”,只要能够管得到的事项,无论该不该管,无论管得好不好,政府都要管起来。那么,与社会主义市场经济相适应的政府是“小政府”,只要可以交给社会、交给市场的事项,哪怕自己管得了,甚至管得还不错,都要下决心转出去。这个过程,涉及各地各部门的权力和利益格局调整,必然有阻力。

增强社会自治功能,要建设“大社会”。首先要加强和改善党的领导。既要发挥好党委在社会治理中总揽全局、协调各方的领导核心作用,又要组织动员基层党组织和广大党员积极投身于直接服务群众的工作,不断提高引领社会、组织社会、治理社会、服务社会的能力。要分析社会形势,科学制定社会自治政策措施,引导社会各方面积极参与社会治理。要充分发挥基层党组织和党员服务群众、凝聚人心的作用,努力渗透到社会治理的各个方面、各个环节,实现党的领导作用全覆盖。^①只有这样,才能确保社会自治始终沿着正确方向前进,才能统筹好各种社会自治资源和力量,真正形成社会治理合力。其次要推动基层群众依法自治,引导群众树立正确自治观念,依法规范基层自治实践活动,推动政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。再次要高度重视社会组织和中介机构的作用,支持各类社会组织承担社会事务,参与社会管理和服

^① 周永康:《加强和创新社会管理 建立健全中国特色社会主义社会管理体系》,载《求是》2011年第9期。

入规范化、法制化的轨道。^①另外，还要建立健全社会动员机制和社会互信机制。这些内容参见《中国基层自治研究》、《地下社会组织亟待规范》、《社会动员案例》等。

介绍了社会管理和社会自治后，还要说说社会基础。“社会树”的枝繁叶茂、硕果累累，必须要有扎实的根基。社会基础工作，从根本上讲，就是在党的领导下，全面推进经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态建设；从社会治理本身讲，主要包括科学规划、经济发展、法治建设、道德教化，等等。这方面的内容，参见《社会基础：中山市创新社会治理机制之四》。社会流动是社会发展的动力之一，主要包括纵向流动和横向流动两个方面。纵向流动和横向流动对于“社会有机体”都非常重要。有经验的老农都知道，已经种过的麦地，还要继续种麦的话，必须深耕翻地，把上面的土壤翻到下面，下面的土壤翻到上面，然后进行“晒垡”，或者通过“倒茬”之后再翻地、耙地，麦子才能长好。社会结构在一定程度上也存在类似的“翻地效应”、“晒垡效应”和“倒茬效应”，社会底层的人才通过努力奋斗不断提升自身的经济地位、政治地位和社会地位等形成了人口的纵向流动。纵向流动的机制不合理，渠道不畅通，就会造成人才的积压和浪费，积压到一定程度就会产生社会问题。人口横向流动也同样意义重大，洋流交汇或者咸淡水交汇之地生物必然繁多；从历史上看，“叙利亚交通环岛区”（文明和宗教的汇聚点）和“乌浒河—药杀河流域交通环岛区”（东西方文化接触的汇聚点）都是人类文明的荟萃之地。但人口流动难免会产生摩擦和碰撞，推动良性竞争与有效融合是解决问题的关键。这方面的内容，参见《人口流动纵横谈》。

历史传统不容忽视，世界潮流也不能回避。我们的社会治理机制既是历史的选择、国情的选择和人民的选择，同时也顺应着人民主权、公平正义等人类共识。社会治理的成功与否，既重视程序也重视结果。重视结果容易理解，效果不好，一切社会治理都无从谈起。但也不能全搞成边沁的功利主义，还必须要重视程序的正义性。比如说法西斯的一些高压管理手段、苏联的一些强硬管理措施，虽然在短期内使得本国人民“井然有序”，甚至“夜不闭户、路不拾遗”，但人民的活力、个性、人权、自由严重受损。社会和谐善治的重要体现是既要安定有序、又要充满活力，既要有凝聚力、又要有创造力，其最终走向“以各个人自由发展为一切人自由发展的条件的联合体”^②。

① 周永康：《加强和创新社会管理 建立健全中国特色社会主义社会管理体系》，载《求是》2011年第9期。

② 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第491页。

导 读 / 001

社会管理篇

思路转型：中山市创新社会治理机制之一 / 003

警惕“社会问题滋长链” / 041

建立长效机制 推动和谐善治 / 057

创业、就业最重要 / 063

老吾老以及人之老 / 067

“五个一工程”助推残疾人事业发展 / 077

安得广厦千万间 大庇寒士俱欢颜 / 080

努力破解“看病难、看病贵”问题 / 085

社会救助存在问题及对策建议 / 089

救助流浪乞讨未成年人亟需完善法律保障体系 / 091

如何协调劳资关系 / 093

推进公益性殡葬改革的探索 / 098

当前食品安全监管存在的问题及对策建议 / 100

“打假”要“抓实效、建长效” / 103

开展党代表工作室活动的体会与思考 / 109

依法止“争”：中山市创新社会治理机制之二 / 117

“问题村”群体性事件依法化解实录 / 135

异地务工人员群体性事件依法化解实录 / 148

“越级信访问题”依法化解实录 / 163

农村治理的“利、法、义” / 167

人口流动纵横谈 / 200

农村土地历史遗留问题应对措施 / 207

- 对“外嫁女”维权的法律途径探索 / 213
通过行政复议有效化解基层社会矛盾 / 216

社会自治篇

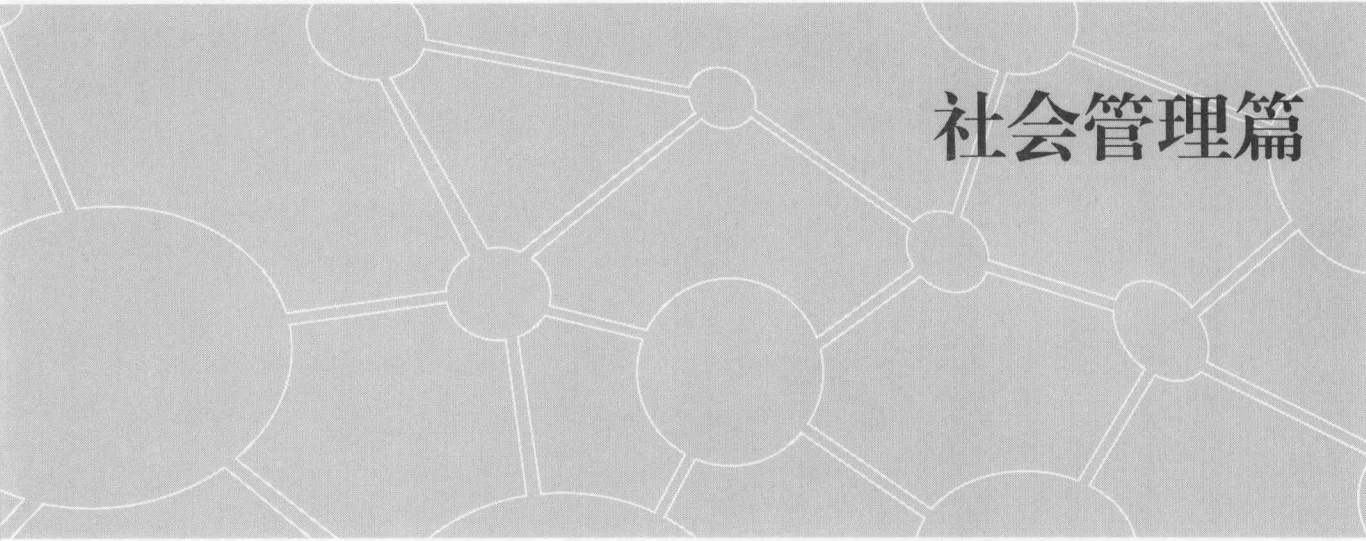
- 中国基层自治研究之理论探讨篇 / 223
中国基层自治研究之历史发展篇 / 254
中国基层自治研究之现状分析篇 / 277
中国基层自治研究之改革完善篇 / 297
社区建设：中山市创新社会治理机制之三 / 339
中山市创新农村社区建设案例 / 357
社会力量动员案例 / 375
地下社会组织亟待规范 / 380

社会基础篇

- 社会基础：中山市创新社会治理机制之四 / 387
关于中山市建设橄榄型社会的调查研究 / 447
破解中国社会的“二元 N 次方程” / 462
培育和践行社会主义核心价值观维议 / 474
谈谈诚信建设 / 479
社会治理无“网”不胜 / 485
创新利益协调四机制 统筹推进城镇化建设 / 493
关于拓展积分制服务管理广度和深度的调研 / 501

媒体采访篇

- 把钱投向民生，是最好的维稳 / 511
社区之花遍中山 / 516
城乡一体 内外无别 / 523
屡开先河 让融城梦成真 / 526



社会管理篇

