

贵州省行政学会2011年年会论文集
贵州财经大学公共管理学院承办

社会治理与 文化体制改革研究

SHEHUI ZHILI YU WENHUA TIZHI GAIGE YANJIU

主编 廖小东



经济科学出版社
Economic Science Press

贵州省行政学会2011年年会论文集
贵州财经大学公共管理学院承办

社会治理与 文化体制改革研究

 SHEHUI ZHILI YU WENHUA TIZHI GAIGE YANJIU

主编 廖小东



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

社会治理与文化体制改革研究/廖小东主编. —北京: 经济科学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5141-2685-3

I. ①社… II. ①廖… III. ①社会管理-中国-文集②文化事业-体制改革-中国-文集 IV. ①D63-53②G12-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 271951 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 王苗苗

版式设计: 代小卫

责任印制: 邱 天

社会治理与文化体制改革研究

主编 廖小东

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编辑部电话: 88191217 发行部电话: 88191537

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎印刷厂印刷

三河市华玉装订厂装订

710×1000 16 开 15.5 印张 310000 字

2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-2685-3 定价: 32.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序 言

郝嘉伍

目前，中国社会正处在重要的转型期，各种新旧矛盾叠加交织，不可预见性的社会问题不断出现，而群体性事件、突发性事件则以极端的方式展现出这些问题的危害，这就为中国的社会建设和社会管理提出了重大的课题。为此，党的十六届四中全会提出建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，明确了社会管理的领导体制。而社会治理就是在这样的背景下成为理论研究的重点和实践的目标，其指由政府、社会组织、社区能人、企业等参与主体等共同管理解决社会事务，这种方式不同于传统的统治、管制，更加强调参与主体多元性、合作性、和谐性，治理方式的服务性而非管理型。

另外，文化管理体制改革的也是当下社会的一个热点。文化是一种生产力，是综合国力的重要组成部分。当今世界，文化与经济、政治相互交融，在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出，越来越重要。因此，大力发展社会主义文化，建设社会主义精神文明，是我们全面建设小康社会必须完成的重任。要完成这一重任，改革文化体制是题中应有之义。党的第十七届中央委员会第六次全体会议全面分析形势和任务，认为总结我国文化改革发展的丰富实践和宝贵经验，研究部署深化文化体制改革、推动社会主义文化大发展大繁荣。

可以说，随着我国以及贵州省社会主义市场经济体制的逐步完善、政府职能的转变，社会问题的数量不断增加，更加凸显了创新社会治理和文化管理体制改革的的重要性。而这两方面正是行政管理的重要组成部分，行政管理的顺利开展以及效率的高低直接影响着社会治理的水平以及文化体制改革的进程，所以对于行政管理领域内的相关问题进行理论研究并将研究的成果付诸实践具有重要的意义。

本论文集所承载的理论研究正是发挥着这样的作用，主要收录了2011年贵州省行政管理学年会会议论文，对上述的社会治理和文化体制

改革两大主题进行了讨论。

为了契合当下中国社会的宏观关注点以及贵州社会的现实情况，在已经召开的贵州省 2011 年行政管理学年会上，以贵州社会治理与文化体制改革研究为主题，专家学者对于这些领域内的诸多问题进行了充分的讨论和交流，同时也产生了一些具有重要研究价值的学术论文，这些论文立足贵州省情，涉及社会治理和文化体制改革相关的方方面面的内容，从而为现实的创新提供了多个着力点，内容上主要体现在以下几点：

关于社会治理方面，重点关注了以社区为对象的城市基层管理创新、地方政府的社会管理创新活动，在具体的操作层面突出了公众参与、社会工作、人才队伍建设、治理主体结构对于社会治理的重要性。此外，还有一部分研究也给予了民族地区极大的关怀。贵州作为一个多民族的省份，大大增加了社会治理的特殊性，对于少数民族地区的关注也是必不可少的，这些研究包括民族地区的社会治理问题、创新机制的探索、基本价值取向等内容，这不仅为贵州省以及少数民族地区的社会发展提供了理论支持，也为全国其他省份提供了一个较好的样板。

在文化管理体制改革的方面，研究中讨论了社区文化的内涵及重要性、全省文化建设的路径选择、民族地区教育发展、民族文化产业人力资源开发，而且还突出了在文化体制改革的过程中贵州省及各地方政府的定位和角色转换的重要性，此外研究还与当下微媒体火热的实际相呼应，突出了微博这一新兴网络文化在社会治理中的重要性。

当然，社会治理和文化体制改革这两个主题并不是割裂的，而是有机结合的，两者呈现相互促进的关系，民族文化、政治文化变迁对于多民族地区社会治理具有重要的促进作用。

总之，这些身处贵州的研究人员依托自身的专业积极地为社会治理和文化体制改革出谋划策，而且这些研究成果为解决社会现实中的难题提供了重要的依据，也为政府决策提供了极为有效的参考。

本论文集的出版表明贵州省行政管理学依靠自身的力量很好地肩负起了社会责任，积极研究社会问题，做到理论与实践相结合，这些成果必将对贵州省的社会发展起到重要的指引！

（作者系贵州省政协提案委员会主任、贵州省行政管理学会会长）

目 录

序言	郝嘉伍 (1)
公共管理视角下的社会管理与创新探讨	王飞跃 (1)
推进贵州民族贫困地区加强和创新社会管理的调查与思考	张燕平 (7)
试论社会管理创新的平衡理性 (一等奖)	陈 石 (27)
公共领域中的新角色——微博 (一等奖)	黄 博 (34)
城郊失地农民市民化与社会管理创新 (一等奖)	张 燕 (40)
城市社会管理体制创新问题研究 (二等奖)	王红梅 (47)
微博环境下的社会治理探析 (二等奖)	李晶鑫 (54)
“参与式”治理：一条促进乡村民主政治建设 之路 (二等奖)	饶义军 (61)
群体性事件网络舆情与民众的心理 (二等奖)	邱中慧 (69)
浅谈当前政务微博在虚拟社会管理过程中存在的问题及 解决对策 (二等奖)	房超本 张天雨 (80)
独树一帜的媒体新秀 (三等奖)	刘 幸 (88)
政治文化变迁与多民族地区社会治理探析 (三等奖)	陈华森 王 哲 (93)
民族文化对创新贵州社会治理的功能和 意义研究 (三等奖)	赵 溢 (100)
以体制机制创新促进又好又快发展 (三等奖)	陈建刚 (105)
社区文化建设的规范逻辑 (三等奖)	马旭红 (112)
构建贵州民族文化产业的人力资源体系 (三等奖)	唐 佩 (117)
社会治理创新存在的问题及对策研究 (三等奖)	石玉宝 (124)
贵阳市社会工作人才建设的现状及对策研究 (三等奖)	陈 晔 (132)
城市基层管理体制改革创新研究 (三等奖)	张 辉 石玉宝 (142)
关于贵州省养老院建设对策建议	李定佳 张燕平 (150)
民族地区社会管理的困境与对策研究	廖小东 (159)

社会工作在少数民族与经济欠发达地区社会管理中的 功能研究	郝 娜 (166)
浅议加强和创新社会管理硬管理部分的基本思路与 实现路径	周 明 (171)
贵州少数民族地区社会管理创新的基本价值取向	王 璐 (176)
浅析社会组织参与少数民族地区社会管理的模式	贺 靖 (181)
论贵州少数民族地区创新型社会管理格局中的公众参与	赵宇红 (185)
转型期和谐乡村治理模式探析	李桂林 (190)
网络在完善参与式民主过程中的重要作用分析	梁 晴 (194)
政府网络新闻发言人制度分析及改进路径研究	何 源 陈 晖 (199)
当前网络反腐的现状与对策探析	何 锋 (204)
资本主义新教伦理与中国传统文化	刘鸿渝 (208)
乡村文化对民族地区农村社会管理的影响	赵帅斌 陈 晖 (213)
公共服务均等化与社会养老保障城乡统筹	任 明 (218)
城市异质性社区治理中社会资本的研究	张天雨 房超本 (222)
试论集体行动的困境	翟元元 (226)
浅议我国行政组织法的缺位的原因	李 敏 (231)
试析民意表达视角下微博问政的发展	吴爽爽 (236)

公共管理视角下的社会管理与创新探讨

王飞跃

我国经济体制的改革和深化发展,在取得举世瞩目成就的同时,具有中国特色社会主义的建设也按照小康与和谐社会的目标建立和健全起来,人民分享经济社会发展成果的运行机制在国家加大公共产品供给的同时也正得以逐步构建,加强和创新社会管理正是实现我国经济、社会发展和建设,国家富强、社会文明、全面提升人民福祉的历史发展的客观必然要求。在实现贵州经济社会跨越式发展中,创新社会管理是实现这一发展目标的根本保证。

一、创新社会管理是经济、社会“四个转型”的客观要求

国际经验证明,人均 GDP 超过 3000 美元,城市化率超过 50% 将带来公共产品供给的提速。根据《“十二五”规划纲要》,在“十二五”结束时我国人均 GDP 将超过 5000 美元,城市化率将达到 51.7%,而贵州将在 2020 年达到全国平均水平,目前实施的“工业强省、城镇化带动战略”将全面推动和加速贵州经济社会如下四个方面的转型。

一是社会转型:传统社会向现代社会转型。传统社会是以城乡“二元”结构为特征的以农民为主的社会构成,而现代社会体现为市民为主的社会构成,亦称为市民社会。这意味着:“等到由若干个村坊组合为‘城市’,社会就进化到高级而完备的境界,这种社会团体以内,人类的生活可以获得完全的自给自足;我们可以这样说:城邦长成出于人类‘生活’的发展,而其实际的存在却是为‘优良的生活’”^①,国家统计局 5 月 28 日公布的第六次全国人口普查数据显示,目前我国居住在城镇的人口为 66557 万人,占总人口的 49.68%,同 2000 年人口普查相比,城镇人口比重上升 13.46 个百分点。城镇化率达到 50% 被视为一个国家从农业大国向工业大国迈进的重要里程碑。贵州省 2010 年第六次人口普查主要数据显示,该省常住人口中,居住在城镇的人口为 11747780 人,占总人口的 33.81%,同第五次人口普查相比,城镇人口增加 3302631 人,城镇人口比重上升 9.85%。2011 年贵州省“两会”上,省长赵克志作的政府工作报告指出“十二五”期间,贵州省将力争实现城镇化率 40%。也就是说未来 5 年,贵州社会发展和建设的一个显著

^① 亚里士多德著:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 7 页。

特征就是向市民社会发展并实现社会转型。

二是经济转型：计划经济向市场经济转型。改革开放 30 多年来，我国经济体制通过“计划经济为主，市场调节为辅”→“有计划的商品经济”→“社会主义市场经济”→WTO（融入经济全球化和一体化）的渐进改革发展过程，取得了举世瞩目的成就，人民物质生活水平得到了根本改善和日益提高，具有中国特色社会主义市场经济运行机制正得以健康有序的发展。最为突出地表现在城乡公共服务均等化方面。如在农村“种地不交税、上学不交费、看病少交钱、养老有津贴、贫困有低保”，充分地体现了国民分享社会主义市场经济建设所取得的成效。

三是管理转型：封闭向开放转型。经济体制的改革开放以及社会建设不断的健全和完善，推动了经济社会的管理不论在思想理论上，还是从实践及方法上，都从过去计划经济时期的“闭关自守”转为吸收、借鉴和分享人类文明发展所取得的成就，提高我国经济社会的管理水平和效率。这主要体现在：经济增长方式从“粗放型”向“集约型”转型、政府职责从“行政型”向“服务型”转型、企业管理体制从以“全民所有制”为主，向“两权分离”的现代企业制度转型，依托日新月异科学技术进步，经济、社会的“手工式管理”逐步由“电子、网络等管理”手段所取代。

四是政治转型：中央集权向社会主义民主转型。适应经济、社会发展，政治制度也从单一的中央集权制向社会主义民主建设转型。最能体现这一转型的，一是“分税分级预算管理体制”的实施；二是“村民自治”。前者依据“责、权、利”结合的原则，将政府财政收支划分为中央和地方各级的固定收支，给予地方结合本地经济社会发展的自主权利，并通过转移支付制度予以支持。对于“村民自治”早在 1981 年 6 月 27 日中国共产党十一届中央委员会第六次全体会议上，一致通过了《关于建国以来若干历史问题的决议》。决议要求：“在基层政权和基层社会生活中逐步实现人民的直接民主”。1987 年 11 月 24 日第六届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过了《村委会组织法（试行）》。以后，“村民自治制度”伴随我国经济体制的不断深化改革发展，而得到了进一步的发展。2007 年 10 月 15 日胡锦涛在党的十七大报告中明确提出：“要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”

上述“四个”转型凸显了我国具有中国特色社会建设取得的成就，但另一方面，正如胡锦涛总书记在“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”（2011 年 2 月 19 日）中指出的：“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾这一社会主要矛盾没有变，发展中不平衡、不协调、不可持续问题

依然突出,我们解决各种社会问题的物质基础还比较薄弱。”这深刻地指出了我国经济、社会转型期存在的问题,可见加强和创新社会管理,是我国经济、社会转型期的客观要求。

二、创新社会管理是实施“工业强省、城镇化带动战略”必然要求

改革开放 30 多年来,贵州经济、社会发展也取得了前所未有的成就,“人无三分银”的贫穷落后面貌正逐步成为历史,但与全国水平相比还存在一定的差距。为此,为了实现贵州经济、社会的历史性跨越发展,贵州省委省政府在规划贵州“十二五”发展目标时,在“又快又好,更快更好”的发展思路指导下,提出“工业强省、城镇化带动战略”。这是基于:按照国际经济发展规律,人均 GDP 从 1000 美元增长到 3000 美元,就进入经济发展的“黄金期”。而目前贵州省人均 GDP 在 1700 美元以上,也就是说贵州经济发展处于“黄金期”的起点之上,而工业化是实现现代化不可逾越的历史阶段,城镇化是现代化水平的重要标志。扩大工业经济总量,并在扩大总量中调整优化工业结构、实现工业转型升级;加快建设科学合理的城镇体系,大力提升城镇综合承载能力,使大中小城市和一大批城镇成为经济社会又好又快发展的平台和载体。为此,2011 年 3 月 9 日,贵州省委副书记、省长赵克志在“十一届全国人大第四次会议”的记者会上指出:“贵州要重点实施工业强省和城镇化带动战略,总体上要注意处理和把握好以下三个关系:第一,加快发展与改善民生的关系;第二,工业发展与保护环境的关系;第三,经济社会发展与人的全面发展的关系。加快发展与改善民生的关系,我们说领导干部开启发展的快车,人民就能坐上民生的快车。我们将通过加速发展,尽快改善民生,特别是把保基本的安全网织得牢不可破。贵州省委书记栗战书一开始就强调,我们要加快农村危旧房屋改造,加快城市公租房和廉租房建设,这都需要一定的财力作为支撑。我们在加快发展当中,要注意改善民生。工业发展与环境保护的关系,很多同志都担心贵州的绿水青山比较多,加快发展会不会破坏了环境,带来了污染,戴上了富裕的帽子再戴上一个污染的帽子。这方面我们要做到四个坚持:一是坚持在发展中保护,在保护中发展。就是我们常说的既要绿水青山,又要金山银山。二是坚持走有贵州特色的新型工业化路子,降低能耗、物耗,减少污染排放,这一点在东部地区现在已经做得到。三是坚持发展园区经济、循环经济,实现集群发展、集聚发展、集约发展。四是坚持最严格的环境保护制度,加强生态建设和污染治理,这是我们在处理工业发展和环境保护关系上要做到这四个坚持,只要这四条把握好了,我相信,这既加快了工业化的进程,又保住了我们的青山绿水。处理好经济社会发展与全面发展的关系,既提高生产力水平,增加社会财富,又能满足人民群众不断增加的物质需求。同时,我们要通过教育、文化、科技、卫生、体育等事业的全面发展,来促进人的全面发展,使人的素质有一个全面的提升”。这“三个把

握，四个坚持”表明了实施“工业强省，城镇化带动战略”的具体路径和要求，同时，也为加强和创新社会管理指明了方向。

“工业强省和城镇化带动”的发展战略实施，会推动贵州经济的快速发展和城镇化进程，根据我国住房和城乡建设部的统计数据，我国城镇化率每增加1个百分点，就相当于有1000万人口从农村转移到城镇。据此结合贵州人口状况，贵州省城镇化率每增加1个百分点，将有34万人从农村转移到城镇，根据统计2010年贵州省城镇化率为27.7%，而“十二五”结束时，贵州的城镇化率将达到40%，城镇化率将提升12.3%，这就意味着将有418.2万农村人口转移到城镇。根据贵州省统计局公布的第六次人口普查基本数据显示，贵州省常住人口中，居住在乡村的人口为2299.87万人，也就是说未来5年将有1/3的农村人口转移到城镇。根据国内学者的研究，城镇化带来的最大社会问题是就业问题，其次是资源问题（包括水、土地和能源及环境等），由此可见，加强和创新社会管理是贵州省“十二五”期间实施“工业强省和城镇化带动战略”的必然要求。

三、加强和创新社会管理的路径思考

胡锦涛总书记在“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”（2011年2月19日）讲话中指出：加强和创新社会管理，是继续抓住和用好我国发展重要战略机遇期、推进党和国家事业的必然要求，是构建社会主义和谐社会的必然要求，是维护最广大人民根本利益的必然要求，是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求，对实现全面建设小康社会宏伟目标、实现党和国家长治久安具有重大战略意义。根据上述加强社会管理的客观性和必然性分析，结合贵州实际，将加强和创新社会管理的重大战略现实意义落实到实处，我们认为应从如下几个方面加强和创新。

1. 试点“拆乡建镇，以乡建镇，带动村寨社区化建设”。根据2009年统计，贵州有建制乡镇共计1449个，其中691个镇、758个乡（其中，253个民族乡），除去县政府所在地的66个镇，共计625个镇，由于农村劳动力输出和转移导致许多乡仅仅具有行政功能和空壳化，因此，实施“拆乡建镇，以乡建镇，带动村寨社区化建设”：

（1）有利于政府职能转变和服务政府的创建，提升政府公共服务效率和民族民间文化的保护及传承。在现行财政税收制度下，通过镇的经济功能，提供公共品供给的财政收入来源。另一方面，民族乡由于缺乏镇制的财力和集聚功能，一些具有民族特色的文化和工艺散布民间，缺乏相应的保护和传承措施，建镇后有利于挖掘、保护和传承。

（2）有利于节约社会公共产品的供给成本。西部特殊的地理自然环境，使得很多乡一级政府建立在深山丛林之中，生存和生活环境极其恶劣，要使这些乡的基

基础设施得以改善投资巨大,而且即便是开发也会导致生态问题,加上70%以上的农民青壮年劳动力长期外出务工,乡政府的管理职能一定程度空壳化。因此,拆乡并入镇后,可以节约公共开支成本,还可以封山育林恢复生态。

(3) 有利于城市化发展,推动小城镇建设,促进公共事业的发展。拆乡后,有利于人口和各项事业的集聚,必定推动城镇建设,促进城镇的各项事业的发展。同时以镇为中心构建公共服务平台,实施教育(尤其是有针对性地开展幼教和职业教育)、医疗卫生事业、社会保险等建设,辐射各村寨(以村寨为单位按社区进行建设),这既是时代发展的历史潮流,也是提高公共服务水平和效率的客观要求。

(4) 有利于节约行政成本,提高行政效率。拆乡并入镇后,可以起到精简行政人员,提高行政效率的作用;另一方面,可以将一些政府人员充实到村,指导农村基层政权和“三农”建设,并将村寨社区化管理落到实处。

(5) 有利于优化扶贫开发的深化发展,降低公共政策实施的成本。由于乡并入镇后,可以对镇所辖区域的扶贫工作进行科学规划,制定相应的发展规划,实现规模效应,同时还可以发挥城镇的辐射效应,促进农村经济发展,等等。

2. 构建乡镇统一公共服务平台。随着城乡公共服务均等化建设的不断深入,“种地不交税、上学不交费、看病少交钱、养老有津贴、贫困有低保”等一系列公共产品的投入,直接关系到城乡每一个公民的切身利益,同时也意味着公共政府的构建,但由于条块分割的管理模式,导致一方面行政管理成本上升,如新型农村社会养老保险试点中,各乡镇建社会保险所按一个社会保险所按3个人编制,全省1447个乡镇,就要增加管理人员4341人,这必然会增加乡镇的财政负责;另一方面,城乡居民到乡镇办理公共服务事项,要分别跑几个部门,费时费力。构建统一的公共服务平台,使得城乡居民在一个服务平台的不同窗口就可以办理所有的公共服务事项,既可节约行政管理成本,减轻乡镇一级财政压力,还最大限度地方便了城乡居民。

3. 构建县乡(镇)电子政务服务数据平台和综合网络,提高管理效率和服务水平。由于公共服务产品既涉及每个公民的切身利益,又是一项细致而综合的业务工作。如社会保险一项,就关联到公安、民政、工商、编制、人口与计生等多个部门,采集到准确的数据资料,是全面实施社会保险制度的关键,但由于部门之间的分割,一定程度影响了工作的效率和服务水平的提高,及其管理的科学性。因此,有必要在县乡(镇)建立统一的综合数据库和网络,做到准确、快捷、便利、反应迅速地为城乡居民提供公共服务。

4. 整合教育资源,构建职业教育和就业培训服务体系。改革开放以来,贵州教育事业得到了长足发展,基本上构建起了基础教育、学历教育和职业教育三大教育体系,同时为了促进就业,各个职能部门也举办了形式多样的职业培训,这些教育资源为实现教育公平、增进就业发挥了积极的作用,但由于教育资源和职业培训

的不均衡发展,难以满足经济社会发展的需要,同时还造成一定程度的资源浪费。如在基础教育阶段,重视九年义务教育忽视了幼教,加上人口流动,导致一些乡镇小学空壳化;而高等教育中师范类院校比重过大,理工农类不足,难以适应“工业强省战略”对专业人才的需要;在职业教育中重理论轻技术的培养模式没有根本改变,缺乏相应的特色项目。职业培训由于多部门、多渠道,并没有与就业建立有机联系,以至于成为私立培训机构的利润来源。为此,我们认为:

(1) 乡镇为中心,大力发展幼儿教育,将九年义务教育向下延伸3年,建立与九年义务教育的衔接机制,从根本上解决“留守儿童”导致的社会问题。

(2) 整合高等教育和职业教育资源。一是将一些师范类院校与职业教育院校合并,这样既可以加强职业教育的基础教育,又可优化投资,避免重复投资;二是构建起初级职业教育→高级职业教育→专业学位的职业教育培养机制,避免职业教育在专业建设方面与学历教育同质化,促进职业教育健康发展。而对于基础好的职业学院可以开展专业学位教育,以提高职业教育水平。三是在职业院校开设具有民族民间特色或属于非物质文化遗产的专业,直接聘请民间艺人作为教师,这在经济上给予他们保障,又能使这些文化瑰宝得以传承。

(3) 规范职业培训。加强和重视、并创新职业教育管理,不仅有利于增进就业,有利于城镇化进程中的劳动力健康有序转移,更为重要的是在确保增加收入水平的同时,阻止农村贫困向城镇贫困转移。针对贵州当前职业教育和培训现状,应将各个部门的职业培训计划统一规范到劳动就业部门管理,并委托具有条件的专业或职业院校进行培训,避免公益性、政策性职业培训成为私立培训机构的利润来源。对于“无场地、无设备、无师资”的“三无”培训机构予以清理,并由职业院校在社区、乡镇与劳动部门配合建立职业培训网点,方便劳动者就近培训,有序就业或创业。

总之,加强社会管理在于依法从事社会管理工作,创新社会管理是要根据经济、社会发展水平的变化,积极构建与之相适应的管理运行机制,在经济发展、物质生活不断改善的同时,增进社会文明,实现社会的公平与正义。

(作者单位:贵州财经大学公共管理学院)

推进贵州民族贫困地区加强和创新社会管理的调查与思考

张燕平

随着改革开放的不断深入,我国社会主义市场经济的基本框架已经初步建立,但构建与社会主义和谐社会相适应的社会管理基本制度框架还不完善。社会转型期的基本特征加上社会管理滞后,使得大量的社会矛盾开始突显,很多新现象、新问题的出现,特别是贵州民族贫困地区,情况更加复杂,矛盾更加突出。2012年初国务院《关于进一步促进贵州社会经济发展又好又快发展的若干意见》(2012年2号文),将贵州定位为“全国民族团结进步繁荣发展示范区”,要求贵州“认真落实民族政策,支持民族地区加快发展,巩固和发展平等、团结、互助、和谐的民族关系,促进各民族交往交流交融,实现经济跨越发展和社会和谐进步”。为了实现国家这一战略定位,贵州民族地区在发展经济的同时,要创造一个实现民族团结进步、共同繁荣发展的良好社会环境,加强和创新民族地区社会管理更具客观必要性。

一、贵州民族贫困地区经济社会发展现状

贵州省少数民族人口比例大,全省有世居少数民族17个;少数民族常住人口1255万人,占全省人口的36.11%,少数民族人口总量居全国第四;少数民族贫困人口多,在全省1521万贫困人口中,少数民族占65%。贵州省民族地区往往地处偏远山区,交通不便,开放程度低,经济发展水平滞后,文化传统和风俗习惯对社会发展的影响相对较大,历史上长期处于闭塞、落后、贫穷的境地。

(一) 民族地区人口构成状况

贵州省少数民族人口主要集中在3个少数民族自治州和其他10个少数民族自治县。3个少数民族自治州分别是:黔东南苗族侗族自治州、黔南布依族苗族自治州、黔西南布依族苗族自治州;其中,黔南布依族苗族自治州还包括了三都水族自治县。自治州以外的10个少数民族自治县分别是:遵义的道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县;安顺的关岭布依族苗族自治县、镇宁布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县;毕节的威宁彝族回族苗族自治县;铜仁的松桃苗族自治县、玉屏侗族自治县、印江土家族苗族自治县、沿河土家族族自治县。

贵州省少数民族地区中,黔东南苗族侗族自治州有少数民族33个,少数民族人口273万人,占全州人口比例78.43%;黔南布依族苗族自治州有少数民族36

个,少数民族人口180万人,占全州人口比例68.7%;黔西南布依族苗族自治州有少数民族33个,少数民族人口111万人,占全州人口比例39.56%;3个少数民族自治州的少数民族人口数达564万人,总人口数达951.77万人,分别占到全省的44.94%和22.45%,如再加上自治州以外的10个少数民族自治县,民族地区各项数据和指标在全省所占的比重更大,民族地区的经济社会发展状况将会直接影响到全省经济社会发展水平,民族地区人民群众的生活富裕程度直接关系到全省实现全面建设小康社会目标的整体步伐。

(二) 民族地区经济发展状况

贵州省经济社会发展还处于欠发达欠开发的现状。2010年,全省地区生产总值4594亿元,比上年增长12.8%,人均生产总值13222元,财政总收入969.7亿元,比上年增长24.4%。其中,黔东南州生产总值312.57亿元,比上年增长14.2%,人均生产总值9192元,财政总收入40.39亿元,比上年增长40.2%;黔南州生产总值356亿元,比上年增长14.8%,人均生产总值11018元,财政总收入54.46亿元,比上年增长23.82%;黔西南州生产总值324.52亿元,比上年增长14.1%,人均生产总值11566元,财政总收入57.76亿元,比上年增长28.1%。贵州省3个少数民族自治州2010年的生产总值为993.09亿元,占全省的21.62%;财政总收入为152.61亿元,占全省的15.74%,与全省平均水平相比,民族地区经济建设亟待加速发展。

(三) 民族地区贫困状况

目前,贵州省共有50个国家级贫困县,来自少数民族地区的就有36个,比例达72%,分别包括来自3个少数民族自治州的27个县,以及来自自治州以外的9个少数民族自治县。具体是:黔东南州的从江县、施秉县、麻江县、台江县、天柱县、黄平县、榕江县、剑河县、三穗县、雷山县、黎平县、岑巩县、丹寨县、锦屏县等14个县;黔南州的荔波县、三都县、长顺县、独山县、罗甸县、平塘县等6个县;黔西南州的望谟县、晴隆县、兴仁县、普安县、册亨县、贞丰县、安龙县等7个县;还包括自治州以外的道真仡佬族苗族自治县、务川仡佬族苗族自治县、关岭布依族苗族自治县、镇宁布依族苗族自治县、紫云苗族布依族自治县、威宁彝族回族苗族自治县、松桃苗族自治县、印江土家族苗族自治县、沿河土家族苗族自治县等9个自治县。

2010年贵州省民族地区农民人均收入仅为3335元,全省农民人均收入为3471元,民族地区低于全省平均水平136元;在全省1521万贫困人口中,少数民族占65%。民族贫困县普遍具有贫困面广,贫困程度深,经济发展滞后,社会矛盾突出的特点。加速民族地区贫困县经济社会发展,实现人民群众脱贫致富,是贵州省全面建设小康社会的基本着眼点,同时也是推动科学发展和构建和谐社会必须统筹解决好的重要部分。

二、贵州民族贫困地区社会管理现状及相关分析

(一) 民族贫困地区社会管理的特殊性

民族贫困地区不仅具有社会管理的一般特征,在管理手段、管理文化和管理资源上还有其特殊的性质。

1. 管理手段上的二元性。随着现代社会的发展,有越来越多的现代管理经验值得我们学习和运用。为了加快创建和谐贵州的步伐,我们必须将有益的现代社会管理手段运用到民族贫困地区中来,鼓励非政府组织和社会公众参与到民族贫困地区的社会管理工作中来。民族贫困地区由于历史和文化传统的原因,其自身社会环境具有一定的特殊性。民族区域自治这项基本国策,决定了在民族地区经济社会发展的过程中,特别是开展社会管理工作的过程中,对一些传统习俗方面的管理手段和管理模式还具有一定的依赖程度。因此,民族贫困地区的社会管理手段具有二元性的特殊性质,需要将传统的管理手段和现代管理手段有机结合起来,才能发挥更好的管理作用。

2. 管理文化上的民族性。我国的少数民族以“大杂居,小聚居”的特殊形态分布于全国各个地区。在相对固定的自然环境和社会环境中生活的人群,在不断适应环境的过程中,通过长期的历史积淀形成了各具特色的民族文化。民族贫困地区在历史发展进程中往往处在相对封闭的环境中,信息相对闭塞,也正因为长期处在这样的环境中,才使得民族贫困地区的民风民俗更加浓郁、民族文化更加鲜明、民族传统得到更好的保护与传承,少数民族群众对民族信仰和传统习俗依然保持着较为强烈的尊崇。因此,民族贫困地区的社会管理带有明显的民族性特征,在民族贫困地区开展社会管理工作,必须充分尊重其特殊的民族信仰和文化习俗,将少数民族文化融入现代社会管理中,使之成为加强和创新社会管理的积极因素与重要载体。

3. 管理资源上的稀缺性。民族贫困地区往往地处偏远山区,交通不便,自然环境相对恶劣,在社会管理方面的管理资源上具有稀缺性的特征。这种管理资源上的稀缺性,既包括硬件资源,也包括软件资源。在硬件资源上,因为经济发展相对滞后,财政收支不足,造成公共设施匮乏、薄弱,无法满足社会公众的需要;在软资源上,由于贫穷落后的经济社会建设现状,使得民族贫困地区各方面的吸引力有限,难以引进及留住高素质的管理人才,这些都对民族贫困地区的社会管理工作带来不利影响,成为民族贫困地区社会管理资源稀缺性的重要一方面。

(二) 贵州民族贫困地区社会管理现状

社会管理水平是一个地区经济社会发展,尤其是软环境建设水平的突出反映。贵州省受经济社会发展相对滞后的影响,社会管理水平也受到较大制约,社会管理还存在观念陈旧、意识跟不上、成效不明显、历史遗留问题多等现状。特别是民族贫困地区,社会管理水平更加滞后,情况更加复杂,矛盾更加突出,特征更加显著。

贵州省民族贫困地区经济发展处在全省最低水平,虽然近年来3个自治州的国内生产总值增长率均超过全省平均水平,加速发展的步伐明显加快,但经济基础差、底子薄、总量小、水平低的现状仍未得到根本改变。社会管理与经济发展水平存在一定的关联性,经济发展滞后,是制约地方社会管理发展的最大因素。加强和创新社会管理机制,构建社会管理新体系,加大社会管理工作力度,除了以制度建设为根本外,也离不开经济发展的有力支撑,只有把经济发展和建设搞上去了,民族贫困地区的人民群众更加富裕、生活水平更好了,才是真正做好社会管理的基础。贵州省贫困县多,贫困不仅容易引发众多社会管理问题,也束缚了社会管理工作的开展,因为贫困,在信访维稳、社会综治、社会保障建设、精神文化建设等社会管理工作中,民族贫困地区的党委政府往往会感到捉襟见肘、心有余而力不足。

社会管理不仅是单纯的社会综合治理,更是涉及方方面面社会综合事务的一个大体系。目前,贵州省民族贫困地区正处于经济社会快速发展阶段,基础差、速度快的特点必然容易导致社会矛盾集中爆发,加上社会管理体系覆盖不全面、发展不均衡、统筹程度低的现状,使得民族贫困地区的社会管理工作往往容易陷入一个怪圈,即:社会矛盾越突出,越是加大维稳力度,维稳力度越大,社会管理成本越大;越是为了压制社会矛盾,越是继续加大维稳力度,越是造成社会矛盾不断激化,最终不仅社会管理成效甚微,还给地方造成沉重的负担。

社会保障和文化建设作为社会管理的重要组成部分,是加强和创新社会管理的必然路径。贵州省社会保障水平近年来有了较大幅度提高,但保障水平低、保障缺口大、统筹程度不高的现状并未得到根本改变。特别是民族贫困地区的新农村养老保险、新型农村合作医疗保险和城镇居民医疗保险的保障水平和统筹程度还有待进一步提高,财政对社会保障的支持力度还有待进一步加强,低保和住房保障等其他与社会保障相关的项目的发展和建设力度也需要不断加大和巩固。党的十八届六中全会和省十届十二次全会为贵州省多民族文化大发展大繁荣提供了千载难逢的契机,加强和创新民族贫困地区社会管理工作必须抓住这一有利契机,同文化建设紧密结合起来,特别是结合贵州省实际,同民族文化建设紧密结合起来,加大力度改善贵州省民族贫困地区基层文化场所欠缺、精神文化生活单一、文化宣传队伍人才匮乏、民族文化遗产困难等的局面。

(三) 社会管理体系存在问题与成因分析

社会管理是一个庞大而复杂的体系,加强和创新社会管理是一项系统工程,面对社会管理这个“老课题”,需要深入分析研究新形势、新环境、新背景下社会管理体系存在的新问题。民族贫困地区经济社会发展的基本状况存在一定特殊性,研究民族贫困地区的社会管理问题,既要结合这些年来探索出来的一些路子和取得的一些经验与成效,又要敢于从社会管理的理念、体制机制、方式方法等方面去查找问题、分析问题和解决问题,真正找准与推进社会管理创新要求不适应、与做好新