

新形势下加强和创新 社会管理研究

主 编 魏礼群
副主编 何家成 窦玉沛
梁 伟 赵 勇

国家行政学院出版社

新形势下加强和创新 社会管理研究

主 编 魏礼群
副主编 何家成 窦玉沛
梁 伟 赵 勇

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

新形势下加强和创新社会管理研究/魏礼群主编. —北京:国家行政学院出版社,
2011. 11
ISBN 978-7-5150-0205-7

I. ①新… II. ①魏… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 247900 号

书 名	新形势下加强和创新社会管理研究
作 者	魏礼群 主编
责任编辑	李旭颖 佟景宸 刘正刚
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 100089) (010)68920640 68929037 http://cbs.nsa.gov.cn
编 辑 部	(010)68928817
经 销	新华书店
印 刷	北京盛世双龙印刷有限公司
版 次	2011 年 12 月北京第 1 版
印 次	2011 年 12 月北京第 1 次印刷
开 本	16
印 张	24.75
字 数	240 千字
书 号	ISBN 978-7-5150-0205-7/D·082
定 价	58.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

新形势下社会管理面临的挑战和机遇

马 凯

社会管理就是通过规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会安全、应对社会风险,为人类社会的生存和发展创造基础运行条件和良好社会环境。不断根据形势变化,应对新的挑战,完善社会管理,是人类社会的永恒课题。

中国政府历来高度重视社会管理,为形成和发展适合国情的社会管理制度进行了不懈探索和实践。我们提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会等重大战略思想,把社会建设与经济建设、政治建设和文化建设共同纳入四位一体中国特色社会主义事业总体布局,全面加强以保障和改善民生为重点的社会建设,社会管理进入新的历史阶段。经过长期努力,我国建立了社会管理工作领导体系,构建了社会管理组织网络,制定了社会管理基本法律法规,初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,基层社会管理能力不断提高。作为一个拥有 13 亿人口的

2 新形势下加强和创新社会管理研究

发展中大国,面对人类历史上空前的深刻变革和自身发生的巨大变化,我国能够持续保持经济平衡较快发展和社会大局和谐稳定,充分证明我国社会管理工作是富有成效的,也说明我国社会管理与我国国情和社会主义制度总体上是适应的。

当前,我国和世界各国一样,社会管理面临新的挑战 and 机遇。经过 30 多年的改革开放,我国在取得巨大成就的同时,发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出,社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等方面还存在许多不适应的地方,加强和创新社会管理的任务尤为繁重艰巨。中国政府对此高度重视,明确提出要加快建设中国特色社会主义社会管理体系,并在今年全国人民代表大会批准实施的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中,对今后 5 年社会管理工作作了全面部署。我们认为,在新形势下加强和创新社会管理,必须贯彻落实科学发展观,牢固树立以人为本、服务为先的理念,并正确把握和处理好以下几个问题:

一是要努力实现维系社会秩序与激发社会活力的统一。既要有秩序又要有活力,是社会管理的双重目标,两者不可偏废。维系社会秩序是社会管理的主要目标,没有秩序就没有人类社会的存在和发展。但维系社会秩序不能窒息各类社会主体的活力,把社会“管死”。要让秩序融入在活力中,把活力建立在秩序基础上,做到既保证社会的安定有序、规范运行、调控有力,又有利于激发全社会的创造活力,降低社会运行成本,提高社会运行效率,从而在有序的基础上达到最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因

素、最大限度减少不和谐因素的目的。

二是要正确处理政府主导和发挥社会参与的关系。现代社会管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。在社会管理中,政府必须发挥主导作用,同时又必须树立社会参与、共同治理的理念,充分发挥各种社会组织和公民个人在社会管理中的协同、自治、自律、他律、互律作用,这样才能形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的活力。

三是既要及时有效化解社会矛盾更要注重源头治理。解决社会管理领域的矛盾和问题,从根本上是要减少或弱化引发社会问题和社会冲突的根源。必须按照以人为本、服务为先的理念,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,特别要完善保障和改善民生的制度安排,解决好就业、教育、住房、医疗、社会保障等基本民生问题,大力发展社会主义民主政治,不断推进法治社会建设。与此同时,要建立和完善公众诉求表达机制、矛盾纠纷排查预警机制、社会矛盾动态调处机制,加强和完善应急体制机制,从而及时有效地化解社会矛盾。只有“双管齐下”,才能做到尽可能减少社会问题和社会冲突的产生,即使产生了,也能够做到不积累、不激化、不蔓延、不升级、不转化,并得到及时化解,实现社会运行的动态有序平衡。

四是要统筹现实社会管理和虚拟社会管理。随着科技进步特别是信息技术的快速发展和广泛应用,一个对现实世界发生重大影响的虚拟社会已经形成。虚拟社会极大地推进了全球一体化、

4 新形势下加强和创新社会管理研究

促进了人类的发展和进步,同时也带来许多新的社会管理问题。现在,人们的意识和行为不仅受到现实社会的影响,也深受虚拟社会的影响。特别是现实社会的一些违法犯罪行为不断向虚拟社会蔓延,并呈现现实与虚拟之间遥相呼应的态势。这就需要将现实社会和虚拟社会作为一个整体来把握,把对现实世界管理与对虚拟社会管理结合起来,逐步探索形成法律规范、行业自律、技术保障、公众监督、社会引导相结合的互联网管理体系,不断提高对虚拟社会的管理水平。

世界各国面对的社会管理既有各自的特殊性,又具有一定的相似性。加强和创新社会管理,既要立足本国国情,也要善于借鉴其他国家的有益经验。欧洲是人类文明的重要发源地,有着厚重的社会治理文化积淀。特别是欧盟及各成员国,在建设先进生产力水平相适应的现代社会治理能力方面,在应急管理、社会组织、社区建设、公共安全维护、社会保障体系建设等方面,已经积累了许多宝贵经验和做法。希望大家籍此机会,广泛交流、深入探讨、相互启发、学习借鉴,认真总结中国、欧盟以及世界各国的社会管理经验,为推动社会管理工作,为增进人类社会福祉,为构建和谐世界作出贡献。

(本文是马凯同志在 2011 中欧社会管理论坛开幕式上的致辞)

完善和发展中国特色社会管理体系

魏礼群

社会管理是人类社会十分重要的管理活动。要形成和保持良好的社会秩序,就必须有一定形式的社会管理。而不同国家和不同发展阶段有着不同的社会管理。在现代社会中,社会管理地位日益重要。当今世界经历着快速、广泛、深刻、巨大的变革,国际形势风云变幻,各种矛盾错综复杂,不稳定不确定因素增加,对各国经济、政治、社会发展都会有直接或间接的影响。面对新形势新情况,世界各国都必须加强和创新社会管理。

中国政府始终高度重视社会管理。新中国成立以来,为形成和发展适应中国国情的社会管理制度进行了长期的探索和实践,取得了重大成就,积累了宝贵经验。特别是改革开放以来,根据国内外形势发展变化,不断就加强和改进社会管理制定方针政策,做出工作部署,推动社会管理改革创新,不断解决社会管理领域出现的新情况、新问题,保证了改革开放和社会主义现代化建设事业的顺利进行。

6 新形势下加强和创新社会管理研究

当代中国,正在进行一场人类历史上规模空前的社会大变革,社会主义现代化建设各项事业突飞猛进,同时也面临许多前所未有的新情况、新问题、新挑战,社会管理的任务更为繁重和艰巨。随着中国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程的加快,一些发达国家在不同发展阶段渐次出现的诸多社会矛盾和社会问题在中国较短时期内同时显现出来;随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展,在封闭、半封闭环境和计划经济条件下形成的社会结构发生全方位的深刻变化,社会流动性、开放性大为增强;随着社会经济快速发展、民主法治进程加快,人们思想意识、价值取向、道德观念多元多样多变,各种思想文化交流、交融、交锋趋于激烈;随着互联网等新兴媒体迅猛发展,网络虚拟社会对现实社会的影响越来越大;随着中国人口总量继续增多,流动人口、老龄人口和特殊人群不断扩大,社会管理的难度增加;随着国际经济、政治格局的深刻调整,各种传统安全和非传统安全威胁相互交织,也会对中国产生这样或那样的影响。所有这些表明,中国社会管理已经并将长期面临新的课题、新的挑战 and 新的要求,原有的社会管理理念思路、体制机制、法律政策、方法手段等许多方面,难以适应国内外形势发展变化,必须切实加强和创新社会管理。能否加强和创新社会管理,提高社会管理科学化水平,事关国家长治久安,事关人民根本利益,事关中国特色社会主义事业兴衰成败。近些年来,中国政府顺应时代的变化,将加强和创新社会管理放在社会主义现代化建设更加重要的战略位置,这是具有历史和世界眼光的重大决策。

在我国,加强和创新社会管理,最重要的,就是不断完善和发展中国特色社会管理体系,使社会管理与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及与建设和谐社会的要求相适应。加强和创新社会管理的基本思路和目标任务是,紧紧围绕全面建设小康社会的总目标,牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,加强社会管理法律、制度、体制、机制、能力建设,完善社会管理服务,为社会主义现代化建设事业发展营造良好的社会环境。

加强和创新社会管理,完善和发展中国特色社会管理体系,是社会管理领域的一场深刻变革。必须综合考虑中国基本国情和现实情况,坚持以下四条基本原则:一是坚持正确方向和思路。30多年来,中国进行的各项改革事业都是对社会主义制度的完善和发展,加强和创新社会管理也必须始终沿着中国特色社会主义方向前进。二是坚持继承和创新结合。总体上看,中国社会管理与基本国情和社会主义制度是相适应的。我们要全面认识和科学分析当前面临的社会矛盾和问题,从中国由传统社会向现代化社会深刻变革的大背景出发,重视弘扬中国优秀的历史文化传统,充分发挥长期形成的社会制度优势,结合现实情况,与时俱进,开拓创新,既善于继承好的传统做法,又敢于突破不合时宜的陈规旧制。三是坚持尊重实践和创造。多年来特别是近些年来,中国许多地方在加强和创新社会管理方面进行了大量卓有成效的探索与实践。我们要认真学习总结和推广各种成功的做法和经

8 新形势下加强和创新社会管理研究

验,推动社会管理理论创新和实践创新。四是坚持树立世界眼光。“他山之石,可以攻玉”。要积极研究借鉴世界不同国家、地区进行社会管理的有益做法,或为我所用,或启迪思路,努力使社会管理体现时代性、把握规律性、富于创造性。这“四个坚持”,既是我们近些年来加强和创新社会管理的基本经验,也是我们进一步构建中国特色社会管理体系的重要准则。

完善和发展中国特色社会管理体系,包括多方面的内容,是一个系统工程、长期任务,既要重点突破,又要整体推进。

(一)进一步完善社会管理工作格局体系

党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理工作格局,是建设中国特色社会管理体系的基本框架。党委领导是根本,政府负责是关键,社会协同是依托,公众参与是基础,四位一体,有机联系,不可分割。在发挥党委在社会管理中总揽全局、协调各方的领导核心作用的同时,要强化政府社会管理和公共服务职能,发挥政府在社会管理中的主导作用。按照转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的要求,健全政府职责体系,办好主要由政府承担的社会管理和公共服务事务。要发挥社会各方面的协同作用,组织社会力量参与社会管理。发挥人民团体和群众组织在社会管理和公共服务中的桥梁纽带作用,加强企事业单位在社会管理服务中的责任,培育与引导其他各类社会组织(如行业组织、中介机构、志愿者组织)参与社会管理与服务,发挥居(村)民委员会在以城乡社区为重点的基层社会管理与服务中的重要作用。要发挥群众参

与社会管理服务的基础作用,扩大基层民主,扩大公民有序政治参与,动员和组织群众依法理性有序参与社会管理和公共服务,积极探索群众参与社会管理服务的有效途径。

(二)进一步完善社会管理制度体系

社会管理制度是中国特色社会管理体系的基础和支柱。要按照有利于保障人民群众根本利益、有利于激发社会活力、有利于促进社会公平正义、有利于维护社会和谐稳定的要求,统筹规划事关社会管理全局和长远的制度建设,及时把社会管理的成功经验上升为制度和法律,并随着实践发展不断修订完善,推进社会管理制度化、规范化、法治化。要大力推进社会管理基础性制度建设,探索建立社会保护体系,建立健全保障就业权、健康权、教育权、居住权等公民基本社会权利的基本制度。要加快人口管理制度改革,建立覆盖全国人口的国家人口基础信息库。在加快完善居民身份证制度的基础上,融合人口和计划生育、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、民政、教育、交通、工商、税务、统计等部门和金融系统相关信息资源,建立一套能够覆盖全部实有人口的动态管理体系。要积极稳妥地推进户籍管理制度改革,放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心城镇落户条件,建立城乡统一的户口登记管理制度,积极探索流动人口管理服务有效办法,创新特殊人群管理体系,以适应城市化的发展进程和社会管理面临的新形势。

(三)进一步完善维护群众权益机制体系

健全政府主导的维护群众权益机制,是完善中国特色社会管

理体系的出发点和重点任务。要正确把握最广大人民根本利益、现阶段群众共同利益、不同群体特殊利益的关系,建立科学有效的利益协调机制,统筹协调各方面利益。探索构筑群众利益协调机制、群众权益保障机制、劳动关系协调机制、社会矛盾调处机制、社会稳定风险评估机制。要健全群众权益保障机制,建立信息公开制度和诉求表达机制。信息公开是听取群众意见、实现群众参与公共决策的基础。诉求表达是协调利益关系、调处社会矛盾的前提,没有诉求表达就难以实现准确有效的利益协调和矛盾化解。

同时,要建立发展成果共享机制和侵害群众权益的纠错机制。着力解决农村土地征用、城镇房屋征收拆迁、企业改制、涉农利益、教育医疗、社会保障、环境保护、安全生产、食品药品安全、城市管理、涉法涉诉等方面群众反映强烈的问题,坚决纠正损害群众利益的行为。要健全劳动关系协调机制,依法实行劳动合同制度和集体合同制度,完善企业职工工资集体协商机制、正常增长机制、支付保障机制。要健全社会矛盾纠纷排查预警、调解处置机制。还要健全社会稳定风险评估机制,凡是与人民群众利益密切相关、影响面广、容易引发社会不稳定的重大决策事项,都要进行社会稳定的风险评估。

(四)进一步完善公共服务体系

扩大公共服务,是完善中国特色社会管理体系的重要方面。要加快推进公共服务体系建设,逐步完善基本公共服务体系,积极促进城乡基本公共服务均等化。特别要进一步加强农村和中西部

地区基层基本公共服务体系建设。进一步优化政府投资结构,加大向公共服务体系建设倾斜的力度,积极引导和鼓励社会、企业参与发展民生和各项社会事业,切实保障民生工程和社会政策的实现。要把流动人口管理和服务纳入流入地经济社会发展规划,逐步实现基本公共服务由户籍人口向常住人口扩展。

(五)进一步完善社会规范体系

社会规范体系是中国特色社会管理体系的基石。要在社会生活的各个领域加快建立和完善个人行为的规范体系,通过自律、互律、他律,把人们行为尽可能地纳入共同行为准则的轨道。在加强社会法律体系建设的同时,推进行业规范、社会组织章程、村规民约、社会公约建设,充分发挥社会规范在调整成员关系、约束成员行为、保障成员权益等方面的作用。要健全社会诚信制度,大力推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设。完善社会诚信行为规范,建立符合中国国情的公民个人和企事业单位信用管理制度,探索建立统一的信用记录平台。理顺社会信用管理体制机制,加强社会信用管理,完善信用服务市场体系。强化对守信者的鼓励和对失信者的惩戒。通过完善制度、加强教育,努力营造诚实、自律、守信、互信的社会信用环境。

(六)进一步完善公共安全体系

公共安全体系建设,是完善中国特色社会管理体系的重要任务。要坚持预防和应急并重、常态和非常态结合的原则,建立健全突发事件应急体系,加强全民风险防范能力和应急处置能力建设。

完善相关机制,提高对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发公共事件的风险管理水平。要健全食品药品安全监管机制,制定和完善食品药品安全标准,完善食品药品质量追溯制度,加强食品药品安全风险监测评估预警和监管执法。要完善安全生产监督制度机制,加强安全生产法律法规、政策标准、技术服务、应急处置和救援、社会监督、宣传教育培训体系建设,加强安全管理和监管。要完善社会治安防控体系,健全点线面结合、网上网下结合、人防物防技防结合的立体化治安防控体系,严密防范和依法打击各种违法犯罪活动。

(七)进一步完善虚拟社会管理体系

随着信息网络的发展,加强和改进虚拟社会管理,已经成为完善社会管理新的迫切任务。信息网络技术的飞速发展和广泛应用,带来了社会生产方式、生活方式的深刻变革,丰富和发展了人们的物质文化生活,成为社会活动和各种思想文化交流的重要平台,同时也对社会管理提出了新课题、新要求。要按照积极利用、科学发展、依法管理、确保安全的方针,坚持建设与管理并重、发展与管理同步,加快形成法律规范、行政监管、行业自律、技术保障、公众监督、社会教育相结合的信息网络管理体系,着力提高对虚拟社会的管理水平。健全网上舆论引导机制,广泛开展文明网站创建,推动文明办网、文明上网,培育文明、理性的网络环境。鼓励网民通过网络平台参与社会管理。要加强对虚拟社会特点的研究,全面把握网上、网下两个社会之间的联动关系,建立网上、网下综合管理

体系。健全网络安全评估机制,维护公共利益和国家信息安全。

完善和发展中国特色社会管理体系,需要从多方面提供保障和支持,尤其应当做好以下六个方面工作:

一是,树立科学发展理念。加强和创新社会管理、完善和发展中国特色社会管理体系,是深入贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的必然要求和重要举措。唯有牢固树立科学发展观,才能有效推进中国特色社会管理体系建设。要进一步牢固树立以人为本、服务为先的理念。坚持人民主体地位,把群众满意作为加强和创新社会管理的出发点和落脚点。要寓管理于服务之中,在管理服务中加强群众工作,着力解决好群众最关心、最直接、最现实的利益问题。要坚持统筹协调、源头治理。按照统筹经济社会发展的要求,把科学发展作为解决社会管理领域存在问题的基础,建立、健全源头治理、动态协调、应急处置相互衔接、相互支撑的机制,从源头上、根本上、基础上解决问题,减少矛盾。坚持走共同富裕道路,合理调整收入分配关系,尽快缩小城乡、区域、行业、社会成员之间收入差距,让广大人民群众共享改革发展成果。

二是,全面深化体制改革。中国社会管理体系建设涉及各方面的体制改革创新,既要统筹推进经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革,又要深入推进社会体制改革,创造有利于加强和创新社会管理的体制制度环境。要从全局和长远出发,加强改革的顶层设计,系统规划,整体推进。积极稳妥地推进行政体制改革、司法体制改革,加快转变政府职能,整合政府社会管理资源,完善运行机制,提高政府社会管理和公共服务效率。要切实解决好政

府社会管理缺位、越位和错位等突出问题,为城乡居民基层自治和公民参与社会管理创造宽松的环境和有利的条件。

三是,增加社会建设投入。加强社会建设,更加注重保障和改善民生,是解决社会突出矛盾的根本之策,也是加强社会管理的有效措施。要大力发展公共教育、医疗卫生、体育等各项社会事业;坚持实施扩大就业的发展战略,促进以创业带动就业;加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,健全社会救助体系,提高社会保险和社会救助水平;加快住房保障体系建设,大力发展公共租赁住房,缓解部分群众的居住困难。要加大投资力度,加快公共设施和公共服务项目建设,特别要重视现代科学技术在社会管理中的应用,加强社会管理信息化建设和社会信用体系工程建设。切实把更多财力、物力和人力用于城乡基层和欠发达地方,做到社会管理服务人员有保障、经费有保障、装备有保障、场地有保障。

四是,推进社会管理法治化。完善中国特色社会管理体系,必须认真贯彻依法治国方略,依法治理社会。要加强社会管理领域立法、执法工作,使各项社会管理工作有法可依、有法必依。特别要研究和制定社会组织发展规范、舆论引导和媒体管理、劳动关系协调、合理诉求表达和权益维护等方面法律法规。要加强社会主义法治教育,坚持依法行政、公正司法,真正依法协调社会关系、规范社会行为、查处违法犯罪活动,维护群众合法权益,维护社会和谐稳定。要在全社会树立依法办事、守法光荣的风尚,引导群众理性、合法地表达利益诉求。

五是,提高社会管理科学化水平。完善中国特色社会管理体