



主 编 / 马雪松

副主编 / 赖丽华 易外庚

从身份到契约： 不完全城市化困局的理性思考

- ◎为农民工建立向社会上一阶层流动的机制
- ◎以去身份化为目标，为生活于城市的每一个公民提供均等的机会和社会保障



主 编 / 马雪松

副主编 / 赖丽华 易外庚

从身份到契约：

不完全城市化困局的理性思考

——以社会学、法学的视角

图书在版编目(CIP)数据

从身份到契约：不完全城市化困局的理性思考 / 马雪松主编

—南昌：江西人民出版社，2011.10

ISBN 978-7-210-04957-9

I.①从… II.①马… III.①城市化—研究—中国

IV.①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 202988 号

从身份到契约：不完全城市化困局的理性思考

作者：马雪松 主编

责任编辑：张志刚

封面设计：章 雷

出版：江西人民出版社

发行：各地新华书店

地址：江西省南昌市三经路 47 号附 1 号

编辑部电话：0791-86898873

邮编：330006

网址：www.jxp-ph.com

E-mail：jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

开本：787 × 1092 毫米 1/16

印张：17.75

字数：280 千字

ISBN 978-7-210-04957-9

赣版权登字—01—2011—259

版权所有 侵权必究

定价：28.00 元

承印厂：南昌市印刷九厂

赣人版图书凡属印刷、装订错误，请随时向承印厂调换

前 言

现代社会应该是一个身份平等、机会均等的城市化契约社会。由于历史和体制原因,我国存在不完全城市化现象。本书针对此现象,贯穿以“完成从身份社会到契约社会彻底转化”为目标的价值导线,主要围绕城市化进程中出现的不平等现象和“伪城市化”问题,按照完全城市化的思路,提出加强和创新社会管理,改善社会公共管理和社会公共服务,健全和改造社会组织和经济组织形态;以去身份化作为目标,为每一个生活于城市的公民提供均等的机会和社会保障,清除实现社会各阶层流动尤其是农民工阶层向上流动的体制、机制上的障碍;针对城市化进程中出现的社会矛盾,主张建立权利保障与政府责任相结合的冲突解决机制。

本书是一部论文集,每一篇论文的作者在围绕共同主题进行理论探讨的同时,都在各自领域对主题进行了不同视角的诠释。以《从身份到契约:不完全城市化的理性思考》为书名,在于本书收集论文所探讨问题的深层次原因,均与我国不完全城市化现象相关联,同时也在于本书编者对完成我国从身份社会到契约社会彻底转化的期待。这是一个很宏大的课题,我们在做研究时不免诚惶诚恐,书中很多观点需要商榷和探讨,本书的出版只为抛砖引玉。

编 者

2011年8月

目 录

社会管理与社会事业研究 /1

马雪松·联通互动,标本兼治,创新社会管理 /2

马雪松·“城市化加速期南昌市社会事业协调发展”研究报告 /15

程关松·善治的责任之维 /29

易外庚·农民工阶层流动问题与社会管理探析 /42

程关松·实现社会责任的多元复合路径 /54

平欲晓·积极推进城乡基本公共服务均等化 /69

社会组织研究 /77

张晓霞·江西社会组织现状与基本对策研究 /78

杨 舸·同乡会、商会与工会——农民工组织功能及其构建 /92

城中村与城市化问题研究 /105

杨 舸·一个农民工聚居区的特点及其存在原因分析

——以南昌市“广丰村”为例 /106

赖丽华·城中村改造中的特殊小产权房法律问题研究 /119

社 会 管 理 与 社 会 事 业 研 究

联通互动,标本兼治,创新社会管理

马雪松

摘要:加强和创新社会管理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。创新社会管理是一项系统工程,更新观念是前提,社会协同是基础,建立机制是关键,源头治理是根本,城乡统筹是方向,干群和谐是保证,联通互动,标本兼治,社会才能实现善治、和谐、稳定。

关键词:创新; 社会管理; 和谐; 稳定

胡锦涛总书记在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上发表重要讲话,深刻阐述了加强和创新社会管理的重大意义,强调指出,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。

温家宝总理在2011年的政府工作报告中用大段篇幅论述了加强和创新社会管理。要求强化政府社会管理职能,广泛动员和组织群众依法参与社会管理,发挥社会组织的积极作用,完善社会管理格局。以城乡社区为载体,以居民需求为导向,……实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。各级政府一定要把社会管理和公共服务摆到更加重要的位置,切实解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。全国人大通过的“十二五”规划,用专门的章节规划社会管理。高层密集强调、规划、部署加强和创新社会管理,充分说明创新社会管理是社会转型期的一项重大课题。

一、社会管理内涵及主要任务

有了人类社会就产生了对其进行管理、服务、控制的活动。人们对社会的认识不同,对社会管理的认识也就各异。一般来说,对社会的认识有宏观、中观和微观之分。宏观的社会管理将人们全部的经济、政治、文化、社会活动纳入管理范畴;中观的社会管理是将经济活动之外的所有活动纳入管理的范畴;微观的社会管理就是“经济建设、政治建设、文化建设、社会建设”四位一体中的“社会建设”的组成部分。

我们现在所讲的社会管理属于第三层次。胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上明确指出:加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新。这已经明确社会管理属于社会建设的范畴,是社会建设的重要组成部分。

社会管理是指以政府为主导的包括其他社会组织和公众在内的社会管理主体在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。(李培林,2011)社会管理包括协调社会关系、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、保持社会稳定等内容。在这七大基本内容中,“协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、应对社会风险”是社会管理的主要任务,“保持稳定”是社会管理的目的,“促进社会公正”既是完成主要任务的价值准则也是社会管理的目标。社会公正就是要实现好维护好发展好最广大人民群众的根本利益,只有维护了最广大人民群众的合法权益,才能实现“保持社会稳定”的目的,才能使社会既有秩序又充满活力。

长期以来,党和政府在社会管理理论和实践方面不断探索,特别是党的十六大以来,在社会管理方面取得了重大成绩,积累了不少社会管理的宝贵经验,“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局基本形成。

二、加强和创新社会管理的重要性和紧迫性

我国目前不仅处于发展的战略机遇期,也处于社会矛盾凸显期。

改革开放三十多年来,我国的社会结构发生了深刻变动。

首先是阶层结构的变化,由过去简单的工人、农民、知识分子等阶层,演变为现在的主要依据经济收入和社会声望划分的十几个阶层,阶层差别越来越大,《2011 胡润财富报告》称中国大陆地区有 96 万千万富翁,其中亿万富豪 6 万; (《重庆日报》,2011)而 2010 年全国城市享受最低生活保障人数达 2290 万,月人均补助为 164 元;农村享受最低生活保障人数达 5087 万,月人均补助为 62 元。(唐钧,2011)不同的阶层有不同的利益诉求,不同阶层之间的利益矛盾日益突出。

其次是城乡结构的变化,1978 年我国的城市化率为 17.9%,2010 年为 47.5%,用 32 年的时间走过了西方国家 100 多年走过的城市化道路,数以亿计的农民进城务工经商,给社会管理带来新的考验和挑战。

再次是收入分配结构的变化,城乡之间、行业之间、地区之间的收入分配正在逐步拉大差距,2009 年城乡居民收入差距为 3.33 倍,如果加上各种福利保障及其他公共服务,差距达到 6 倍。(李红梅,2011)从区域看,东西部地区城镇和农村居民收入差距较大,2009 年浙江、贵州城镇人均可支配收入分别为 24611 元、12862.53 元,农村居民人均纯收入分别为 10007 元、3000 余元;从不同群体之间看,高收入阶层财富增长较快,中国已成为世界第二大奢侈品消费国,而另一方面,我国绝对贫困人口超过 4000 万,低收入群体还有 2.7 亿人。(中共中央宣传部理论局,2010)这种差距不仅制约了国内消费,也增加了人与人之间的不和谐因素。

最后是人口结构和家庭结构的变化,我国已经进入老龄化社会,老年人口增长的速度超过了新生人口的增长速度,进入婚期的独生子女面临着严峻的养老任务,而社会化养老又准备不足。社会结构的深刻变化要求加强和创新社会管理。

改革开放三十多年来,我国社会组织方式发生了深刻变化。一是不同所有制的经济组织共同发展,基本瓦解了过去的“单位”制,外资企业、合资企业、国有企业、个体企业等并存共荣;二是各种民间团体、行业协会、中介组织等大量存在,涵盖了经济、文化、社会各个方面,这些组织的存在,既使社会管理主体多元化,增加了社会活力,也对创新社会管理提出了新的要求。

改革开放三十多年来,我国社会正处在快速转型阶段,由计划经济转向市场经济,由农业社会转向工业和信息化社会,由封闭转向开放,正在由初步小康向全

面小康迈进。社会快速转型,促进了经济发展,提高了人民生活水平,也带来了社会行为规范和价值理念的变化。许多旧的行为规范已经过时,但新的行为规范又没有建立起来,或者建立起来的行为规范还不够完善;改革开放以来,生活水平不断提高,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性增强,社会公众的民主法制意识越来越强,诸如表达权、知情权、参与权和监督权等,权利意识日渐增强,对社会公平正义的要求也越来越强烈,这对社会管理和服务都提出新的要求。人们的价值理念发生了深刻的变化,但与之相适应的道德和信用体系又明显滞后;信息化技术的广泛应用,虚拟社会与现实社会相互影响,既可以畅通民间表达渠道,也可以使个人矛盾群体化,使局部矛盾迅速放大,等等。

城市化加速期和不完全城市化的制度安排带来一系列社会问题。我国正处于城市化加速期,城市规模扩张与征用农地面积成正相关关系。有资料显示,1998年到2008年城市建成区面积增加了14915.74平方公里,同时这10年征地面积达到了14434.11平方公里,可见城市建成区面积的增加与征地面积的增加是同步的。我国目前人均占有耕地数量为0.8亩(发达地区人均耕地低于0.7亩),也就是说每征收1亩耕地,就大约会产生1.5个失地农民。据此计算,1987年到2000年期间,因为非农建设占用耕地导致失地的农民约有5000万人。预计2001年到2030年,将新增失地农民8000万人,这样到2030年我国失地农民总数可能超过1.3亿。(杜曦,2011)我国政府已经出台了被征地农民的补偿政策,但并没有从根本上解决他们的就业和社会保障,失地农民成了没有土地、没有职业、没有社会保障的“三无”农民,大量失地农民的存在给社会管理提出了严峻的挑战。

城市规模快速扩张过程中,将一些农村居民点包容进城市建成区,形成了与城市社区迥然相异的“城中村”。由于种种原因,城市在规模快速扩张的过程中,只管土地的征用和扩张,没有对“城中村”融入城市作出符合规律的制度安排,造成了城市中的“二元结构”,造成了城中村与城市社区的隔阂;由于管理的疏漏,城中村没有规划地建造了大量房屋,而这些房屋大多出租给进城的流动人口,在城中村的流动人口基本处于管理“真空”中,是加强和创新社会管理必须面临的一个课题。

我国目前实行的是不完全城市化制度安排,将在城镇居住六个月以上的人口统计为常住人口,即计算为城市化率,而常住人口并没有实现市民化,他们户籍在农村,农村有耕地,每年往返于城乡之间。“新增城市人口中‘非户籍’或‘非市民’

人口所占的比例越来越大。人口可以划分为城市人口和农村人口,或者非城市人口。城镇人口占总人口的 46.6%,非农业户口占全人口的 33%,剩下这些人口是 14%,根据我们的估计,这样的人口大概有 1.82 亿,相当于总体户籍人口的 30% 左右。看看沿海城市,比如说长三角地区跟珠三角地区,准城市人口占城市人口的比例还要更高,在深圳,总人口有 1200 多万,户籍人口只有 200 万。”(左学金, 2010)不完全城市化在城乡都造成了严重的社会问题。在城市,进城农民工享受不到城市职工的同等待遇,社会保障要么不能正常享受,要么不能正常转移接续;工资低于城镇职工,拖欠工资的事情时有发生;不能享受城市保障性住房政策,无法真正融入城市。在农村,存在大量留守儿童、留守妇女和留守老人:数以千万计的留守儿童,长期得不到父母的关爱,生理和心理得不到正常发育成长,对农村长远发展将产生严重的不良影响;数以千万计的留守妇女,不仅在承担体力劳动的重负,要一人操持本该夫妇共同操持的家务,还要在生理需求旺盛的年龄段承受独守空房的寂寞,目前相当多的农村人身伤害案件的受害对象是留守妇女;数以千万计的留守老人,在本该儿孙绕膝颐养天年的年龄,不仅要承受独自养老的孤独,还要承担一定的农田耕作和隔代抚养孙辈的责任。不完全城市化带来的社会问题对加强和创新社会管理提出了新要求。

当前,我国正处在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化和各種社会矛盾交织出现的历史时期,新时期对加强和创新社会管理提出了新要求,我们必须清醒认识到加强和创新社会管理的重要性和紧迫性。

三、联通互动,标本兼治,创新社会管理

加强和创新社会管理是时代的要求。社会建设与经济建设的关系一般分为三个阶段:第一阶段(人均 GDP 1000 美元以下),以经济建设为主,通过经济建设为社会建设打下物质基础;第二阶段(人均 GDP 1000~3000 美元),经济建设与社会建设并重阶段;第三阶段(人均 GDP 3000 美元以上),在经济建设有了相当基础,即进入工业化中期后,应以社会建设为重,促进经济与社会协调发展。2010 年我国人均 GDP 已经超过 4000 美元,进入了一个新的发展时期,必须加快社会建设,

创新社会管理。

总的来看,当前我国的社会管理还没有完全摆脱传统计划经济体制下的社会管理模式。在思想观念上,重视经济建设,认为只要经济发展了社会管理问题就自然解决了;在管理主体上,突出政府的单一作用,对多元参与缺乏足够的认识;在管理方式上,强调管制控制,轻视甚至忽略协商协调;在管理环节上,不能做到事前预警源头治理,总是事后处置忙于应付;在管理手段上,习惯行政手段,不熟悉不习惯法治规范和道德自律。这些与和谐社会建设是不相适应的,创新社会管理具有十分重要的意义。

创新社会管理是一项系统工程,必须从更新观念、社会协同、建立机制、源头治理、城乡统筹、干群和谐等几个方面联通互动,标本兼治,社会才能实现善治、和谐、稳定。

(一)创新社会管理,更新观念是前提

一是对社会矛盾的性质要有准确的判断。社会管理就是要通过化解社会矛盾,实现社会和谐稳定,而新时期的社会矛盾大部分集中在群众的上访和信访中,对群众的上访和信访反映的问题进行分析,基本上可以对社会矛盾的性质作出判断。2003年,时任国家信访局局长的周占顺在接受媒体采访时指出:“在当前群众信访特别是群众集体上访反映的问题中,80%以上反映的是改革和发展过程中的问题;80%以上有道理或有一定实际困难和问题应予解决;80%以上是可以通过各种党委、政府的努力加以解决的;80%以上是基层应该解决也可以解决的问题。”(《半月谈》,2003)中央政治局常委、中央政法委书记周永康也强调,“信访和群体性事件背后反映的大多是因利益诉求而引起的人民内部矛盾,是改革发展过程中的问题”。(中国新闻网,2010)社会矛盾基本属于人民内部矛盾的定性判断,对创新社会管理非常重要,这种判断要求我们必须不断深化改革、推进科学发展,更多地用教育疏导、解决实际问题的方法来化解社会矛盾。

二是要树立以人为本的观念。社会管理,说到底是对人的管理和服 务,涉及广大人民群众切身利益,必须始终坚持以人为本、执政为民,坚持问政于民、问需于民、问计于民,把人民群众赞成不赞成、愿意不愿意、支持不支持作为思考问题、制定政策、开展工作的出发点和落脚点,不断实现好、维护好、发展好最广大人民的

根本利益。

三是要树立服务优先的观念。把服务群众作为社会管理的首要任务,平等对待服务对象,尊重服务对象,着力解决关系人民群众切身利益的问题,寓管理于服务之中,管理是服务的手段,服务是管理的最高境界,让人民群众在管理与服务中切实感受到权益得到保障、社会安全有序,心情更加舒畅。

四是牢固确立民主意识。要善于运用民主手段,避免决策失误。要组织群众参与民主决策、民主管理和民主监督,“从群众中来,到群众中去”既是党的群众路线,也是最广泛、最有效的民主形式。

五是牢固确立法治理念。社会一定要依法管理,公务员一定要学法用法,提高依法办事的意识和能力。“上管天、下管地、中间还要管空气”,反映的是法盲的骄横和愚昧。创新社会管理必须在法治的框架下进行。依法行政的关键是依照法律规定的权限和程序行使权力、履行职责。

(二)创新社会管理,社会协同是基础

社会协同,就是发挥人民团体、基层组织、各类社会组织和企业、事业单位的协同作用,政府与社会联通互动,推进社会管理的规范化、专业化、社会化和法制化。

一是要充分发挥社会组织的作用。现代社会组织体系一般由三种类型的组织构成:其一为政府机构为主的国家组织,其二为企业为主的经济组织,其三为非营利机构为主的社会组织。我们这里所说的社会组织就是指非营利机构。特别值得注意的是,党的十七大报告中明确使用“社会组织”这一概念。在国外,经常使用“非政府组织”、“非营利组织”、“民间组织”、“(相对于政府和企业的)第三部门”这类称呼,强调的是“独立”于政府、与政府“分离”以“抗衡”政府。我们不借用这些称呼,是明确中国特色社会主义理论对这类组织基本属性、主要特征的科学认识。(戴建中,2011)社会组织是社会管理的重要依靠力量。2009年,全国在民政部门登记注册的民间社会组织为43.1万个,登记注册社会组织密度为每万人口2.94个,远低于世界许多国家的水平,例如,法国每万人为110个,日本每万人为97个,美国每万人为52个,印度每万人为10.2个。中国非营利民间社会组织创造的增加值仅占国内生产总值的0.15%,而世界各国的该比重平均达到4.6%。这表明

中国民间社会组织发展还很不充分,中国社会对民间社会组织还有巨大的需求,如果中国登记注册的民间社会组织密度达到印度的水平,按现阶段总人口规模,登记注册的民间社会组织可以达到130多万个。(李培林、陈光金,2011)因此要坚持鼓励发展和监管引导并重的方针,完善培育扶持的政策措施,推动社会组织发展壮大。探索和改革社会组织管理办法,降低社会组织登记的门槛。建立对社会组织的评估指标体系,使社会组织在评估指标体系的指导、监督下健康发展,不断提高服务社会的水平。将政府转变职能与发展社会组织从创新社会管理的角度结合起来,政府可以通过购买服务的方式,将适宜于社会组织承担的公共服务职能尽快转移出去,既可以使政府从“管不了、管不好”的事务中解放出来,又支持和扶助了社会组织的发展,实现政府职能转变与社会组织发展的良性互动。要积极引导和培育以农民工为主体的流动人口成立自我管理、自我服务的社会组织,提高政府对其管理和服务的组织化程度。

二是要加强城乡社区建设。城乡社区是社会管理的基础,要着力完善基层群众自治组织,加强农村村民委员会和城市居民委员会建设。加大财政对社区建设支持力度,健全社区管理模式和运行机制,培养、吸引、使用好社会工作者队伍,扩展社区服务内容、提升服务水平,努力构建一个横向到边、纵向到底的社会管理体系,切实把社会问题和社会矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。最近几年,浙江省、四川成都等地在社区建设中探索实行“网格化”管理。所谓“网格化”管理,就是根据社区的不同性质和特点,将社区细化为不同数量的网格,管理人员深入到“网格”内,负责联系每个院落的门卫、楼栋长、居民骨干等,承担民情收集、矛盾调解、信息采集、综合服务等多项功能,形成“网中有格,按格定岗,人在格中,事在网中”的服务管理新格局。实施“网格化管理、组团式服务”新社会管理模式,变过去“上面千条线,基层一根针”为“上面千条线,基层一张网”,使党的声音和政府服务延伸至整个社会肌体的最末梢,以“服务”代替原来的“管控”,消除了社会管理的“盲区”。(宗禾,2011)

三是强化各类企事业单位社会管理的责任。企业社会责任的核心在于社会参与、生产过程社会责任、劳资关系社会责任三方面。社会参与,包括一般性的社会事项、农业发展、地方经济发展、社区发展、文化教育培训、环境保护、健康、住房、体育、福利等;生产过程社会责任,包括环境保护、卫生与安全、人力资源以及企业

责任伦理;劳资关系社会责任,包括雇员福利与雇员参与,以及在企业决策和社会责任实践中把劳动者作为重要利益相关者加以考虑。(李培林,陈光金,2011)不同所有制的企业都要承担社会责任,正确处理劳资关系,依法协调各方权益,参与社区建设等。

四是促进公众参与。人民群众既是社会管理的对象也是社会管理的主体,要形成公众参与社会管理的渠道和机制,形成共建共享的生动局面。在公众参与方面,重要的是培育志愿精神和发展志愿者队伍。近年来,中国社会志愿精神有了较大发展,志愿者人数迅速增长。到2009年,全国规范注册的志愿者总数已达3047万人。(李培林,陈光金,2011)从国际经验看,志愿者队伍是社会管理的重要力量,与发达国家相比,我国的志愿精神和志愿者人数都还有较大差距,在加强和创新社会管理的过程中,要大力培育志愿精神,发展志愿者队伍。

(三)创新社会管理,建立机制是关键

一是构建便捷的利益表达机制。构建便捷合理的利益表达机制主要包括:创造平等化的利益表达权利格局。通过制度安排,保证不同群体实现政治权利的平等和利益表达机会的平等;应通过民意调查、信息公开、社会公示、公众听证、协商谈判等多种形式,构筑合理化的利益表达渠道;做到有话可以说,有冤可以伸,有气可以出,特别是要采取切实可行的措施,畅通弱势群体的利益表达渠道;依法规范和引导弱势群体采取理性的利益表达和行为宣泄方式。发挥人大、政协、人民团体、行业协会以及大众传媒的社会利益表达功能,拓宽人民群众利益表达渠道;应加快不同群体利益表达的法治化进程,在尊重宪法和有关法律的前提下,完善利益表达的法制体系建设,依法规范利益表达的内容、范围、方式、组织形式、准则和程序等内容,引导不同群体利益表达的理性化、经常化和程序化。

二是构筑有效的矛盾疏导和监测预警机制。积极注重社会心态的调查研究,特别是弱势群体和特殊人群社会心态的调查分析,研究制定城乡社会预警指标体系;由相关部门组成预警监测机构,根据预警指标体系进行随时监测;制定突发、群体事件应急预案,根据社会预警指标体系的评估,对社会矛盾采取不同的方法进行处理;加强矛盾疏导,不断提高来信来访接待工作的水平和质量,让不同群体特别是弱势群体有地方说话,说话有人听,说得有道理的话党委、政府能采纳。对

不正确的思想、观点和意见给以客观的分析、解释、教育和批评。

三是完善社会矛盾调解机制。社会矛盾调解是当前有序解决社会问题的主要方式。要充分挖掘民间资源,充分利用乡规民约,充分动员各种社会力量参与化解调处矛盾纠纷,构建和完善人民调解、行政调解、司法调解相互衔接的大调解工作机制,及时化解矛盾纠纷。

四是建立健全虚拟社会综合管理机制。网络在日益影响着生活的同时,也成为群众表达诉求,参与时政的有效途径,要积极探索利用互联网倾听民意呼声的新方式。同时,一些社会矛盾和群体事件的发生,呈现出网上与网下相互响应、放大推动的状况;要坚持依法、民主、自律、包容的原则,建立有效的虚拟社会管理机制,把虚拟社会与现实社会作为一个整体来把握,研究网上舆论引导的特点和规律,不断提高网络发现问题和解决问题的能力。

(四)创新社会管理,源头治理是根本

一是开展社会稳定风险评估。决策不当是引发一些社会问题的重要因素。社会越多元,对决策的要求就越高;社会越开放,对民主管理的需求就越旺盛。对事关群众切身利益的重大决策,要建立社会风险评估制度。重大政策制定、重大项目审批、重大工程立项、重大举措出台前,都在对社会稳定风险进行系统、深入的评估论证,将评估论证结果作为决策的重要依据。风险评估不是裹足不前,而是使决策和管理更科学、更符合民意、更安全可行。

二是着力保障和改善民生。解决好民生是社会管理源头治理的根本,要以群众需求为导向,对人民群众的基本需求、特殊需求、随着时代演进的新需求进行调查分析,分阶段有步骤地满足不同人群的不同需求。要坚持优先发展教育事业,更加重视教育公平,使不同阶层的青少年都接受到均等优质的教育,使大多数人能通过教育实现向上流动的目的,从而增加社会活力;要坚持公共医疗卫生的公益性,努力健全覆盖城乡的基本医疗卫生制度,切实解决“看病难、看病贵”问题,逐步实现人人享有基本医疗卫生服务;要加大保障性住房建设力度,平抑房价,有效解决城乡低收入人群的住房困难;继续实施积极的就业政策,扩大职业培训的范围,提高职业培训的质量,使有劳动能力的人都能找到工作;不断完善社会保障制度,提高统筹层次,扩大保障覆盖面,做好不同地区之间和城乡之间的转移接续

工作。真正实现学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,充分发挥改善民生在社会管理中的积极作用。

三是要着力扩大中等收入群体。中等收入群体是社会稳定的重要力量,这个群体有较强的消费能力,对拉动内需保持经济平稳较快增长有积极作用;这个群体是改革的受益者,也是深化改革的重要群众基础;这个群体具有良好的行为习惯和比较正确的思维方式,他们的成功在社会上可以起到示范作用,促进人们通过努力学习不断奋斗提升自己的经济收入和社会地位。扩大中等收入群体,关键是畅通社会流动通道,使全体人民都能通过自己的努力达到社会地位上升的目的;调整产业结构和职业结构,职业结构的升级将带动中等收入群体的扩大;改变收入分配结构,“提低、扩中”才能增加中等收入群体在社会结构中的比重,促进“橄榄形”社会发展。

四是建立健全社会规范体系。社会规范是维系社会秩序的重要手段,是人人遵守的行为准则。社会规范不健全是产生社会矛盾、引发社会冲突、破坏社会秩序的重要根源。既要重视传统社会规范的社会管理的价值,有效加以利用,又要根据时代特点,与时俱进,形成新的人们认同并遵守的社会规范。要加强家庭美德、职业道德和社会公德建设;要加快社会信用体系建设,把社会信用水平与人们在经济社会中的发展机会联系起来。

(五) 创新社会管理, 统筹城乡是方向

一是统筹城乡社会管理的规划, 克服在社会管理中重城市轻农村的倾向, 在公共服务和社会治安上要城乡放在统一视野中统筹考虑。

二是要为农村提供均衡的公共服务, 重点是教育和医疗。目前农村义务教育与城市一样实行免费, 但教育质量城乡还是存在较大差距, 要在教育经费、师资力量上向农村倾斜, 要形成城市教育资源与农村实现对口帮扶的机制, 如城市中小学教师定期到农村中小学执教一段时间, 农村中小学教师定期到城市中小学对口学校通过执教进行培训, 等等。农村已经实行了新型合作医疗制度, 农村医疗卫生条件得到了较大改善, 但与城市相比还有较大差距, 要加大农村医疗卫生机构的标准化建设, 不断提升农村医疗卫生机构基础设施的质量和水平, 促进城乡医疗卫生水平均衡发展。