

社会管理创新读本

张 伟 著



中国人民大学出版社

社会管理创新读本

张 伟 著

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新读本/张伟著. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 2
ISBN 978-7-300-14870-0

I. ①社… II. ①张… III. ①社会管理-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 274034 号

社会管理创新读本

张 伟 著

Shehui Guanli Chuangxin Duben

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京鑫丰华彩印有限公司		
规 格	160 mm×235 mm 16 开本	版 次	2012 年 4 月第 1 版
印 张	14 插页 1	印 次	2012 年 4 月第 1 次印刷
字 数	235 000	定 价	38.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序 言

社会管理与政府能力

中央近期密集关注社会管理工作，郑重提出建设“中国特色社会主义社会管理体系”，并就重点工作、思路和措施做出一系列重大决策。2011年2月19日至23日上午，中央党校举办了省部级主要领导干部“社会管理及其创新”专题研讨班。胡锦涛同志在研讨班开班式上强调，要“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”，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，加强和创新社会管理，提高社会管理科学化水平，确保社会既充满活力又和谐稳定。而习近平在研讨班结业式上提出，群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作，“要深入研究形势和任务的发展变化对群众工作提出的新要求，积极探索加强和改进群众工作的新途径新方法，把群众工作贯穿到社会管理各个方面、各个环节，从源头上化解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会和谐”。在随后召开的“两会”上，社会管理成为热议话题；2011年5月30日，中共中央政治局会议专门就社会管理进行研究。随后，各部门和各地方就社会管理创新纷纷出台相应的政策措施。可以说，中央选择在这个时机高度关注“社会管理及其创新”，在执政理念上适应了时代发展的新要求，在实践上具有很强的目的性和针对性。

把社会管理作为重要的现代执政理念提出来，并且使其内涵日臻成熟，不是一蹴而就的事，而是在以往长期执政过程中逐步加深了对社会管理的理解，转变了关于社会管理的一系列理念，形成了当前具有中国特色



的社会管理新格局。改革开放前期，中央的基本方针是“坚持社会主义物质文明和精神文明一起抓”，某种程度上忽视了社会领域的变革和挑战，传统的社会管理理念并没有受到严重冲击。直到1993年召开党的十三届三中全会，才提出要转变政府经济部门的职能，加强社会管理。党的十六大以来，中央提出了构建和谐社会的重大战略思想，针对社会发展面临的突出矛盾和问题，把经济建设、政治建设、文化建设“三位一体”拓展为“四位一体”，提出“社会建设”的新概念，并把政府的社会管理职能与经济调节、市场监管、公共服务并列，这是党的执政理念和发展理念的一次升华。随后，提出了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局。党的十七大进一步把最大限度激发社会创造活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素作为健全社会管理的工作目标。2010年，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》专门对社会管理提出了明确要求和工作任务。

同时，加强和创新社会管理不仅是理念认识问题，说到底还是改革实践的迫切需要，具有很强的目的性和针对性。当前国内外形势出现了不少新变化新特点，需要对复杂形势保持足够清醒的认识，毫不回避那些严峻的社会突出问题及其背后的深刻社会成因。这些年来，我们在改革和发展中特别是在经济领域取得了巨大的成就，但发展过程中也出现了诸多问题，特别是社会分配差距拉大、权力腐败等问题，人民群众反响较强烈，成为影响社会和谐稳定的长期困扰。而且，发展中不平衡、不协调、不可持续问题突出。社会管理领域之所以出现这些问题，总体上是由我国经济社会发展水平和阶段性特征决定的，但也不能否认我们工作层面上和认识水平上的不足，比如过于注重经济增长而忽视了社会建设，社会管理中缺乏服务意识等，导致人民群众不满意。另外，当前国际形势风云变幻，我国在不断融入全球化、开放程度不断提高的过程中，面对复杂的外部环境丝毫不能麻痹大意。所以，加强和改善社会管理，一方面，要为实现一系列经济社会目标任务保驾护航，抓住和利用好我国战略机遇期；另一方面，是为了维护群众利益，促进社会和谐，实现长治久安，提高党的执政能力和巩固党的执政地位。

在当前社会情境下谈加强社会管理及其创新，有些基本观念不可或缺，比如：

“民生观”，切实为群众谋利益。具体到社会管理工作，就是要把群众满意不满意作为出发点和落脚点，认识到要根本解决诸多社会管理问题，必须加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设。只有着力解决好群众

最关心最直接最现实的利益问题，让群众学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，才是密切党群关系的治本之策，也是最根本的群众工作。

“服务观”，寓管理于服务。就政府责任而言，要把社会的管理和服·务并列，甚至把服务摆在更为突出的位置上。因为，要落实诸多社会政策，如果仅仅从管控的角度解决问题，让群众被动接受、被迫服从，政策执行成本会很高，但效果却很差，甚至可能成为社会矛盾的触发点。相反，多些服务意识，让群众感受到政府的诚意，多获得方便和实惠，社会管理工作就会好做得多。特别是那些直接接触群众的“窗口”单位、“街头”部门，更应如此。实际上，社会管理和公共服务从来都是密不可分的。

“多元观”，多方共同投入。社会管理和服·务事业就像一个大舞台，政府在这个舞台上可以是主角，起到主导和引导的作用，但政府不应该也不可能是这个舞台上的唯一角色。随着社会结构和利益诉求不断变化，社会事务日益复杂，政府没有力量再用全能主义的思路来进行社会管理，社会和个人也需要一定的自治空间。所以，应该努力推出一台共舞的大戏，真正形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理新格局。

“科学观”，勇于探索新方法、新手段。相对于其他领域，总体上我们社会管理的方式、方法还相对滞后，特别是面对新形势新情况，往往效率低、效果差。胡锦涛总书记提出的社会管理“科学化”，可以从三个方面来理解：首先，社会管理有规律可循，不应该简单排斥一些地方或部门，甚至国外的成熟经验；其次，社会管理要制度化，及时制定、完善相关法律规定，让社会管理有章可循；再次，社会管理要现代化，多鼓励创新、包容创新，这样才能让社会管理更有活力，比如，多采用一些柔性管理的办法，多体现一些沟通协调的思路。

二

就当前我国政府而言，“社会管理”往往就是“政府管理社会”；换言之，即“政府对社会领域进行管理”，而社会领域，是相对于政治、经济、文化领域而划分的。

初看起来，这和政府职能转变的思路有些背离。“转变政府职能”，基本立意在于改变原有全能型的政府职能定位，减少政府对社会、私人领域的任意干预，从而将政府职能集中于政府必须做同时又能做好的职能领域。这种观念从理论逻辑上讲是没有问题的，与当前国外主流的新公共管

理理论和治理理论也相互呼应。

新公共管理理论强调，社会问题的解决要更多地依靠政府之外的市场和社会力量，推行公共服务社会化：（1）公有企业和公用事业产权转移，减少政府的管理职能和责任，减少政府雇员人数并缓解由此产生的管理困难，减少政府的财政赤字等；（2）紧缩管理，把公共项目进行优先排序，分清主次，终止效率和效益不佳的社会项目，解散相应机构，遣散有关人员；（3）通过合同出租把政府的一些工作任务推向市场，私营企业通过竞标与政府主管部门签订合同，前者完成任务并达到合同规定的标准，后者支付合同约定的报酬；（4）以私补公，打破政府垄断，鼓励和吸引私人资本投入到原来由政府包揽的事业中，弥补政府财力和服务能力的不足；（5）公共服务社区化，鼓励各社区建立公益事业，如养老院、残疾人福利中心等，政府机构出面组织以改进社会服务。如果说新公共管理理论仍然把政府放在中心位置，通过“掌舵”而不是“划桨”对社会进行管理，那么治理理论则进一步把政府的位置放平，强调政府与社会各方之间的“合作”、“协调”关系。作为治理理想模式的“善治”，本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态，以合法性、法治、透明性、责任性、回应、有效、参与、稳定、廉洁和公正等为要素。^①

国外的政府社会管理思想可以为我国当前的社会管理提供有益的借鉴，许多管理经验和方法我们可以合理地吸收，但是我们也应该清醒地认识到，西方的政治制度、文化背景、历史发展阶段和我们具体的国情存在较大的差异，有一些问题我们必须根据自身特殊的情况作出回答。比如说，我国是政府主导型色彩比较浓重的国家，到底存不存在独立的社会区域？如果存在，又应该怎样去划分政府和社会之间的边界？我们应该怎样对待社会管理中的公民自治行为？如何实现公共决策的科学化、法治化、民主化？如何让我们的社会政策落到实处？等等。

从我国的改革实践来看，从1988年在政府改革中正式提出“转变政府职能是关键”这个命题，至今已经20多年，其间历次政府改革几乎都把政府职能转变作为首要的目标，但又总是陷入难以破题的困境。改革需要攻坚，但如果总不能攻破，就要反思礁石之“坚”的深层原因。其实，在这个问题上我们忽略了中国政府与西方国家政府一个根本性差异：西方国家

^① 参见俞可平：《治理与善治》，北京，社会科学文献出版社，2004。

的政府是“有限责任”政府，而中国政府则带有“无限责任”的特征。这是由中国共产党的特定执政地位所决定的。即使经过了30多年的改革，政治和政府全能主义已经不再，政府从大量私人事务中逐渐退出，但政府的这种无限责任特征并未从根本上得到改变。而且，按照权责一致原则，政府权力也往往缺乏约束，具有弹性和随意性。西方在政府有限责任的前提下，提出了新公共管理理论以及治理与善治理论，对于这些理论我们在当前特定转型时期如果简单照搬，则往往不得其要领，甚至南辕北辙，谬以千里。许多人认为理想的政府是最低纲领派政府，或者称“最小政府”，我们应对这种观点保持审慎。世界银行早在1997年世界发展报告中就曾明确提出，最低纲领派政府做不出坏事情，但也做不出什么有益的事情来。^①因此，我们提出加强和完善政府管理，并再次明确“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与”的社会管理格局，是顺理成章的，这就是“中国特色社会主义社会管理体系”的立论所在。

因此，把职能范围延伸至社会管理，并进一步加强和完善，是中国共产党及其政府的必然选择。在谈到社会管理格局时，我们虽然强调社会管理主体的多元化，但多元化主体之间实际上并不等同，在“公民参与”之前，把“党委领导”、“政府负责”作为前提，而社会力量承担“协同”的角色。正因为如此，“社会管理”作为先是出现在中央文件上、然后被社会和学术界解读的一个新兴名词，绝不能简单地归为“社会学”范畴，而应归为“社会科学”范畴，甚至更为接近地归为公共政策或公共管理范畴。

三

同时，政府在多大程度、多大范围内介入社会管理领域，还是个政府能力问题。社会管理领域牵涉极其广泛，很多都是在社会转型中出现的新兴事物，其复杂、艰难程度远甚于经济调节、市场监管和公共服务。加强和完善社会管理，意味着政府对社会事务更多地介入和规范，进而可能带来政府职能与政府有效性的冲突。

如果说政府职责范围是“政府产量”的话，那么政府运行有效性则代表了“政府质量”。对于任何政府来说，有效性无疑是不可或缺的，“在一

^① 参见世界银行：《变革世界中的政府：1997年世界发展报告》，1页，北京，中国财政经济出版社，1997。

定意义上,国与国之间最大的分野,其实不在于政府的组织形式,而在于政府的有效程度”^①。理想化的政府,是职责范围广同时运行高效的政府。然而,这两点往往不能兼得。首先,政府职责范围包括基本政府职责,任何政府都必须具备;还包括扩展职责,因现实所需、政府自由裁量决定。相对于基本职责,原则上扩展性职责对政府有效性的贡献权重会小一些。而且,扩展职责在重要程度上呈辐射结构形状。在资源条件限制下,基本职责与扩展职责具有一定的竞争关系,过多的扩展职责会挤占基本职责的空间。值得注意的是,基本的政府职责范围是明确的,主要包括:纯公共产品的生产,如国家安全防卫;建立和维护保证市场正常发挥作用的基本法律及其他环境条件;必要的再分配服务与项目。其次,政府有效性不仅包括成本、效率、效果,还包括社会公正、回应性等。可以看出,政府作为既承担政治价值责任时又要承担组织效率责任的典型公共组织,在实现其有效性上存在内部冲突的可能。再次,政府职责与政府有效性具有“负相关性”。也就是说,当政府职责范围扩张时,往往伴随着政府有效性的降低,导致政府有效性的整体性降低;当对政府有效性要求升高时,必须限制政府职责范围。

能否在现有的政府职责范围内同时实现政府有效性,是政府能力问题,政府职责范围必须与其能力相符合。在政府能力较弱的情况下,政府如何去干预和对什么进行干预应谨慎。政府企图用极少的资源和极小的能力去做太多的事情,通常是做的坏事多于好事。理想的情况是,使政府职责范围与政府有效性达到一个最佳的平衡点;即使在一定社会情境下必须扩展政府职能时,为了保障政府有效性,首选较边缘性的、无关紧要的政府职责进行相应削减。然而在现实中,更多的是出现以下两种可能的情况:(1)难以削减任何现有政府职责,只能把有限的政府资源投入到更大的范围,只想把饼摊得更薄,反而顾此失彼,导致政府有效性下降;(2)削减现有政府投入,但忽略的是基本的政府职责,埋下社会隐患,政府有效性在更大程度上受到影响。

因此,在当前政府资源有限的现实条件下,加强和完善社会管理,要警惕陷入随意扩张政府职能的误区。社会管理领域涌现出众多问题,可以说千头万绪。具体到某个地方、某个部门,要学会判断哪些是影响社会和谐稳定的突出问题,以此来作为突破口,具体来说,要把握好以下四个方

^① [美] 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,1页,北京,三联书店,1989。

面：第一，问题是否具有严峻性和根本性，是否会不断演化发展，不及时处理将来解决起来可能成本更高、代价更大，甚至造成难以收拾的局面。第二，问题是否具有可行的解决方案，“拿得起、放得下”，在可预见的一段时间内能够见成效，让人民群众感受到党和政府的诚意，提高人民群众的满意度。第三，问题是否涉及体制、机制和法制，要从理念上进行转变、在制度上进行设计，党和政府责无旁贷。第四，问题是否真正为群众所需，而不是搞出一些表面风光的政绩工程。而主要的思路，就是梳理出影响社会和谐稳定的那些突出问题，抓好重点工作，打开社会管理突破口。

四

如前所述，社会管理是个具有特定政治与政策内涵的新问题。同时，考虑到当前语境和中国特色国情，笔者更多地从公共管理和公共政策的视角解读社会管理及其创新。

本书主要回答了三个问题：（1）社会管理为何重要（第一章）；（2）理念经验有哪些（第二章）；（3）如何做好社会管理及其创新工作（第三章至第十一章）。第三部分占据本书的主要篇幅，所涉都是社会管理领域亟须开展的重点工作，其中既有理念问题，也有体制、机制和政策问题。

在本书写作过程中参考了大量文献资料，都尽量在注释和附录中一一列出，若有遗漏，向著作者致歉。有些观点基于笔者本人的学术理解，文责自负。

张 伟

2011年初秋于中央党校

目 录

Contents

第一章 当前为何要加强和改善社会管理	1
第一节 社会转型对社会管理的挑战	1
第二节 实现社会和谐的题中应有之义	4
第三节 事关执政能力和地位	7
第二章 社会管理理念和经验有哪些	11
第一节 基本概念：谁管、管什么和怎么管	11
第二节 古为今用：传统社会管理	16
第三节 它山之石：西方的社会管理	21
第四节 思想沿革：建国后社会管理回顾	29
第三章 社会管理体制如何布局	35
第一节 党委是领路人	35
第二节 政府是负责人	38
第三节 社会力量是助手	43
第四节 公众是参与者	47
第四章 怎样形成维护群众利益的社会管理机制	55
第一节 正确处理人民内部矛盾	55
第二节 “公平正义比太阳还要有光辉”	63
第三节 把口号落实到机制上	68

第五章 流动人口管理创新路在何方	75
第一节 流动人口生存现状	75
第二节 流动人口带来的问题	79
第三节 流动人口管理困局	83
第四节 流动人口服务管理创新思路	88
第六章 如何面对特殊弱势群体	95
第一节 弱势群体是怎样一个群体	95
第二节 政府救助责无旁贷	97
第三节 社会支持不可或缺	102
第四节 “授人以鱼不如授人以渔”	106
第七章 基层社会管理从何做起	112
第一节 基层关乎成败	112
第二节 资源投向避免“小马拉大车”	116
第三节 新型城市社区管理	120
第四节 新型农村社会管理	126
第八章 怎样编织社会公共安全网	133
第一节 社会安全感问题凸显	133
第二节 把好食品药品“入口关”	137
第三节 千条万条，安全生产是第一条	140
第四节 维护治安为社会护航	145
第五节 风险社会下的危机管理	150
第九章 社会组织怎样扮演助手角色	155
第一节 中国社会组织的发展状况	155
第二节 社会组织的“特异功能”	160
第三节 社会组织的培育和管理	165
第四节 社会管理中的非公有制经济组织	171
第十章 虚拟社会中政府何为	177
第一节 网络时代汹涌而来	177

第二节 虚拟化社会的管理挑战	182
第三节 虚拟社会管理创新“要诀”	186
第四节 聚焦“微博问政”	190
第十一章 如何重建我们的精神家园	195
第一节 精神文明建设要“跑步跟进”	195
第二节 法制意识无时不需	199
第三节 诚信乃社会之基	203
主要参考文献	208

第一章

当前为何要加强和改善社会管理

【点题】当前着重提出社会管理问题，是由于我国处在特定社会转型期、战略机遇期的关键阶段，在构建社会主义和谐社会进程中不断触及深层次、高风险的障碍，在提高党的执政能力和巩固党的执政地位方面遇到挑战。加强和改善社会管理，对实现全面建设小康社会目标和国家长治久安具有重大的战略意义。

第一节 社会转型对社会管理的挑战

经过 30 余年的改革开放，中国在政治、经济、文化、社会等各个方面均取得了较快发展，整个社会正以“中国速度”实现跨越转型。在社会转型过程中，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。经过 30 多年的改革开放，市场化、工业化、城市化、信息化和网络化得以快速发展，同时也给我国带来了一些社会管理方面的新问题和新的挑战，具体体现在以下几个方面：

政府管理社会的能力遭遇瓶颈，公信力下降。政府在应对新的问题和挑战时，一定程度上遇到了财政状况、制度机制、管理手段、人员能力等方面的困难，加之社会管理事务繁杂，政府欠缺社会管理的方法和经验。同时由于新旧体制的摩擦冲突、社会利益的分化组合、价值取向的多元变化等诸多因素的影响，各种非理性行政行为在一定程度上削弱了行政能力，损害了政府权威，影响了政府形象，最终导致了政府公信力不尽如人意。据相关调查，2006—2007 年度中国政府公信力指数为 60.6 分，刚过

及格线。通过对“政府信任程度”调查显示,绝大多数受访者表示很相信中央政府,逾70%的受访者表示不相信地方政府。与此同时,政府官员以80.3%的绝对多数被网民选为信用最差的群体。^①这无疑对社会管理能力、政府在公众中的威信提出了更高的要求。

社会风险不断增多,非传统安全问题日益突出。随着科学技术的进步和现代化进程的加快,人类对社会生活和自然干预的范围、力度和深度的扩大,人类的决策和行为已成为现代社会风险的主要来源,从而现代风险结构从自然风险占主导逐渐演变成人为风险占主导。与传统风险相比,诸如核灾难、化学、生物基因、生态以及金融风险等现代社会风险的后果在时间、地点和人群上都更加难以预测和控制,表现出更加复杂、更加不确定和更具全局性的特征。这些社会风险和不安全因素已经深刻影响了人们的日常生活,成为诱发社会不安定、政局动荡的直接或间接原因。面对现代社会风险,传统社会管理观念和相关制度已受到诸多挑战,一种新的社会管理理念和制度架构亟待确立,以有效规避社会风险,化解危机。

人口结构正在变化,社会阶层进一步分化。工业化和城市化的发展,使大量人口从第一产业向第二、三产业流动,从农村向城市流动。人口流动为中国经济提供了充足的劳动力,刺激了国内消费需求,但是也给社会管理带来了新的问题和矛盾,影响了国家竞争力的进一步提升。中国开始进入老龄化社会,人口类型将从轻度老龄化转变成深度老龄化,进而转变成重度老龄化,从而也引起了代际冲突加剧、不同年龄层心理障碍和传统养老模式难以为继等新的社会问题。随着财富获取方式和就业方式的改变,中国社会阶层分化加快,导致利益诉求多元化。贫富差距的继续拉大,中国面临走向“哑铃”型社会的风险,影响了中产阶层的巩固和扩大,成为威胁社会和谐稳定的因素。

社会需求更加多样化,权利意识日益增强。阶层的多元化和个人权利意识的增强,导致社会需求的多样化,甚至个性化,例如流动人口群体、大学生群体、私营企业主群体、公务员群体、失业下岗工人群体、失地农民群体这些不同群体的利益诉求是不一样的。需求的多样化,反映了社会利益之间的矛盾和潜在冲突。人们为了满足自己的要求,实现自己的利益,更加重视自身权利的发展和维护,更加重视结成新的组织形式,使用

^① 参见《中国信用小康指数60分,官员信用度最差农民最高》,见<http://news.sohu.com/>, 2007-08-11。

新的维权工具。国际交往和网络交往的扩大,社会成员更容易获得有关国际组织的支持,一些西方“普世价值”更易从国外传播过来。维护好人民群众的根本利益,协调整合不同利益诉求,倾听不同阶层的声言,管理不同形式的社会组织,发挥他们在社会管理中的积极作用,保证维权渠道的畅通,维护网络信息的安全,谨防国外反动势力的渗入,都需要政府创新社会管理的理念、方式和方法,提高看待问题、分析问题和解决问题的能力。



相关链接 ● ● ● ● ●

社会分化中的多元诉求

不同阶层、不同群体之间最大的区别在于他们有着不同的利益诉求。随着利益关系的调整,人们的思想活动表现出更强的独立性、多变性、差异性和选择性。每个阶层表达自身利益的意识日益强烈,他们开始用各种方式反映自己的意见和建议,表达自己的需要,越来越表现出较强的政治参与和决策参与的需求。人们价值观和行为方式的变化带来了多样化甚至是个性化的利益诉求,不同利益群体各抒己见,增加了政府社会管理的难度。这主要体现在以下几个方面:

第一,公众的利益诉求数量大幅度增加,但缺乏畅通的利益表达渠道。近年来,公众利益诉求的数量日益增多,增幅越来越大。群众上访和群体性事件增加,已经成为影响社会和谐稳定第一位的问题。至2010年底,信访970万件(人)次,群体性事件20817起,比2009年分别下降6%和3.1%,但仍处于高位运行。在公众利益表达数量日益增多的同时,仍有大量的利益诉求处于不能表达或不好表达的状态。拆迁问题、农民工讨薪问题、留守儿童问题、物价上涨过快问题等一些涉及人民群众切身利益的问题,有的有专门部门负责处理,有的则处于无人管地带,部门间相互推诿责任。

第二,非法的、过激的诉求行为明显增多。因为缺乏有效的利益诉求渠道,非法的、过激的非理性利益表达方式在全国有明显增多的趋势。在信访过程中,人们信“上”不信“下”、信“防”不信“法”、信“闹”不信“理”的上访行为普遍存在。由于诉求渠道不畅或不充足,有的诉求行为直接转化为群体性事件。群体性事件是指由部分公众参与并形成有一定组织和目的的集体上访、集会、游行、阻塞交通、围堵党政机关、静坐请

愿、聚众闹事等群体行为。群体性事件不仅发生在现实世界中，在网络上同样会发生。而其中的一些负面“网络群体性事件”，可以在很短时间内造成很严重的影响。在网络上，一个普通人就可能做到“一呼百万应”，而且公权力大、公益性强、公众关注度高的“三公部门”和其中的公职人员，极容易成为网络热点新闻炒作的对象。

第三，直接针对各级政府的利益诉求行为引起矛盾转化为关注焦点。由于我国社会发育尚不充分，政府职能无限放大，公众的利益诉求除了向政府表达以外难以找到别的渠道。实际上政府的能力和职责范围是有限的，这就导致一个尖锐的供需矛盾：有限的政府难以应对无限的公众利益诉求，难免出现处置不当和不及时的情况，从而引起矛盾激化和转化。在一些地方，本来是一般的社会矛盾，结果却转化成了部分公众与政府直接对立的情况，比如重庆万州事件和云南孟连事件。政府直接成为矛盾冲突的一方，丧失了进退的空间。尤其是有的干部出于“政绩”、私利等考虑，欺上瞒下、掩盖矛盾、堵塞言路、压制民意，群众的呼声不能及时反映，极易导致矛盾激化和转化。

社会转型期面临着诸多的机遇和挑战。挑战应对得当，我们就可以化险为夷，变被动为主动，变不利为有利，转“危”为“机”；如果应对不得当，就有可能深陷困局，各方面建设面临比较大的挫折。因此，要分清利与弊、好与坏、“危”与“机”，进一步加强社会管理创新，通过社会管理和服务来化解问题和矛盾，按照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，为社会经济发展创造更多的空间和时间。

第二节 实现社会和谐的题中应有之义

“和”是中国哲学中一个很重要的概念，用现在的话说就是“和谐”的意思，表达了民众历来渴望安定、平和、幸福生活的普遍愿望。而和谐社会的实现，必须通过积极主动的社会建设和卓有成效的社会管理才能实现。

加强社会管理创新，才能更好地实现民主法治。社会管理就是在民主法治的前提下，坚持以人为本、执政为民，本着全心全意为人民服务的宗旨，不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。创新社会管