



中国智库

资政丛书

中国社会管理体制 改革路线图

何增科 ©主编

国家行政学院出版社



中国智库 资政丛书

中共中央编译局重大课题项目

国家有关部委招标委托项目

中国社会管理体制 改革路线图

何增科◎主编

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会管理体制改革的路线图/何增科主编. —北京:国家行政学院出版社, 2009. 8

ISBN 978 - 7 - 80140 - 780 - 1

I. 中… II. 何… III. 社会管理 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 151504 号

- 书 名 中国社会管理体制改革的路线图
作 者 何增科 主编
责任编辑 任 燕
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)
电 话 (010)68920640 68929037
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京温林源印刷有限公司
版 次 2009 年 10 月北京第 1 版
印 次 2009 年 10 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16 开
印 张 27.75
字 数 495 千字
书 号 ISBN 978 - 7 - 80140 - 780 - 1/D · 393
定 价 69.80 元

目 录 <<< Contents

第一章 中国社会管理体制改革的总论	/ 001
一、新阶段新挑战要求深化社会管理体制改革的	/ 001
二、我国社会管理体制的现状分析	/ 013
三、深化社会管理体制改革的总体思路	/ 024
四、深化十大社会管理体制改革的构想	/ 031
第二章 社会权利与社会治理	/ 046
一、社会管理、社会权利与社会治理	/ 047
二、市场经济、福利国家与现代社会管理	/ 056
三、全球化、风险社会与社会管理的新思路	/ 063
四、中国的社会变革与权利导向的社会管理体制建设	/ 076
第三章 利益协调体制改革	/ 088
一、改革开放以来我国利益关系格局的演变与调整	/ 089
二、当前我国利益协调存在的问题及其原因	/ 093
三、利益协调机制的国际经验	/ 097
四、我国利益协调机制改革的政策建议	/ 101
第四章 社会公平与收入分配制度改革	/ 106
一、契合收入分配制度的社会公平问题	/ 106

- 二、改革开放以来我国收入分配制度改革的基本脉络 / 119
- 三、我国收入分配制度改革过程中社会公平的实现程度 / 126
- 四、与促进社会公平相适应的收入分配制度改革 / 136

第五章 社会保障体制改革 / 147

- 一、中国社会保障体制改革与创新 30 年:不断转型
的三个阶段 / 147
- 二、中国社会保障体制“十一五”规划的实施情况 / 151
- 三、中国社会保障模式的构建:主要热点问题 / 161
- 四、国际社会保障体制改革的趋势和特征 / 166
- 五、中国社会保障体制改革的未来:公民
权利与合作治理 / 169

第六章 弱势人群权益保障体制改革 / 183

- 一、现阶段我国弱势群体权益保护的现状 / 184
- 二、弱势群体权益保护的相关理论 / 189
- 三、国外的做法和我国地方政府的创新 / 192
- 四、弱势群体权益保护的原则 / 193
- 五、弱势群体权益保护的推进策略 / 195

第七章 流动人口管理体制体制改革 / 204

- 一、我国流动人口管理体制变迁 / 204
- 二、我国流动人口管理体制的现状与问题 / 207
- 三、国外流动人口管理制度及其启示 / 211
- 四、流动人口管理体制改革的总体思路、基本
原则和目标模式 / 214
- 五、流动人口管理体制改革的具体措施 / 216

第八章 社会组织管理体制改革	/ 222
一、我国社会组织的状况	/ 222
二、现行社会组织管理体制的现状分析	/ 224
三、我国社会组织管理体制的改革与制度创新	/ 230
四、国外非营利组织管理体制的借鉴	/ 235
五、治理与善治视角:中国社会组织管理体制改革	/ 238
第九章 基层社会管理体制改革	/ 243
一、我国基层社会管理体制变迁	/ 243
二、我国基层社会管理体制的现状和问题	/ 246
三、国外基层社会管理体制的经验和启示	/ 249
四、基层社会管理体制改革的总体思路、基本原则和目标模式	/ 253
五、基层社会管理体制改革的具体措施	/ 256
第十章 社会服务体制改革	/ 262
一、社会服务的界定	/ 262
二、“十一五”规划期间的中国社会服务体制改革	/ 265
三、我国社会服务存在的主要问题	/ 272
四、国外社会服务发展的主要经验	/ 277
五、我国社会服务体制改革的目标及改革建议	/ 280
第十一章 基本公共服务均等化与公共财政体制改革	/ 287
一、争议与趋同:理解基本公共服务均等化的多维视角	/ 287
二、基本公共服务均等化的现状	/ 290
三、基本公共服务非均等的原因	/ 301
四、近年来促进基本公共服务均等化的主要措施	/ 305
五、进一步促进基本公共服务均等化的政策建议	/ 308

第十二章 社会工作体制改革	/ 316
一、中国社会工作的发展阶段	/ 316
二、中国社会工作发展的现状与问题	/ 319
三、海外社会工作发展经验借鉴	/ 323
四、中国社会工作体制改革的政策建议	/ 325
第十三章 社会应急管理体制改革	/ 330
一、我国应急管理体制运转现状	/ 330
二、应急管理研究回顾	/ 332
三、发达国家应急管理经验及启示	/ 333
四、我国应急管理体制中存在的问题	/ 335
五、改革设想	/ 337
第十四章 社会治安体制改革	/ 344
一、社会治安管理研究的理论基础:社会控制、 秩序与失范	/ 344
二、中国社会治安管理体制的历史变迁:从静态模式 到动态模式	/ 350
三、中国社会治安管理的形势与问题	/ 354
四、“十一五”规划期间的中国社会治安管理体制 改革	/ 359
五、国外社会治安管理体制的建设	/ 364
六、深化中国社会治安管理体制改革的重点工作	/ 373
七、深化中国社会治安管理体制改革的近期和远期目标	/ 376
附录:国际国内社会管理体制改革的若干范例	/ 389
参考文献	/ 431
后 记	/ 435

第一章 中国社会治理体制改革总论

社会管理就是规范和协调社会关系、社会行为和社会组织以维护社会秩序的活动。社会管理包括社会子系统的自我管理和公共权力系统(又可称为党政权力系统)对社会子系统的外部管理两个部分。这里重点考察党政权力系统对社会子系统的管理。改革开放以前,党政不分,政企不分,国家与社会不分。政府承担了过于繁重的社会事务,成为典型的“全能国家”,而社会则属于尚未分化的整体性社会。在这种传统的社会管理体制下,社会的主动性和积极性受到压抑,基层社会自我管理的能力没有得到充分发挥,从而严重影响了社会各方面的协调和健康发展。改革开放以来,特别是进入新世纪以来,各级党委和政府改革传统的社会管理体制方面进行了积极的探索,取得了很大的进展,但总体来看现有的社会管理体制仍然无法完全满足新形势新任务的要求。本书分析了我国进入新世纪新阶段社会管理所面临的新挑战,探讨了我国当前社会管理体制存在的主要问题及原因,提出了深化社会管理体制改革的总体思路,并就改革完善十个方面的社会管理体制提出了一些具体设想。

一、新阶段新挑战要求深化社会管理体制改革的

改革开放 30 年来,现代化(工业化、城市化、信息化)、市场化、全球化的过程推动着中国社会发生深刻的变革。中国社会的发展已经进入了工业化社会、城镇化社会、法理社会、能动社会、原子化社会、多样化社会、丰裕社会、公民社会、信息社会、风险社会的新阶段。^[1]新阶段产生了大量新的社会问题和社会需求,解决这

些新的社会问题,满足新的社会需求,保障人们的生存权和发展权等基本社会权利,都对社会管理提出了新的挑战 and 新的要求。

(一) 工业化社会带来的新挑战

得益于 30 年来工业化的持续、高速推进,我国已经进入了工业化中期阶段,正在从农业社会转变为工业社会。2007 年我国国内生产总值构成中第二产业比例为 49%,第三产业比例为 40%,作为第一产业的农业的比例已经下降为 11%,与此同时第一产业就业人员比例已经下降为 41%,另外 59% 人员在第二和第三产业就业。^[2]工业和服务业的产值和从业人员都已超过农业,我国已经成为新兴的工业社会。尽管各地区工业化水平相差仍很大,同时生态现代化仍落后于其他方面的现代化。

高速的工业化和向工业社会的转型,促进了生产力的大发展和物质的极大丰富,但与此同时也产生了许多新的社会问题。这些社会问题包括失业问题,污染问题,工伤和职业病、老龄化等。

在农业和家庭手工业、家庭副业相结合的自给自足经济下,只要有一小块土地耕种,就不会有生存问题和失业问题。在现代工商业的冲击下,传统的家庭手工业和家庭副业因竞争不过现代大工业而走向衰落,单纯靠经营小块土地维持生存日益困难,农民开始离开土地到工商业领域寻找新的工作。随着资本密集型和技术密集型工业逐步代替劳动密集型工业以及一些产业如纺织业等失去竞争力成为夕阳产业,工业吸纳就业的能力和容量都在减少,结构性失业日益严重。随着全球经济衰退的影响,我国的失业问题更加严重。到 2008 年底,我国城镇登记失业率上升为 4.2%,达到 886 万人,返乡农民工失业数估计达 2 500 万人左右,总失业人数超过 3 300 万人,实际失业率超过 10%,毕业大学生失业率更高达 12%。^[3]失业就意味着失去收入来源,失去人格尊严和享受生活乐趣的权利,失业对个人生存构成了严重威胁,高失业率和庞大的失业人群则对社会稳定构成了严重威胁。

随着重化工业逐步取代轻工业成为工业化的主力军,发展重化工业所带来的高能耗、高污染的问题日益严重。产业转移的过程也是高能耗、高污染的产业从城市走向农村、从发达地区向落后地区扩散的过程。我国地表水水质总体已经为中度污染,75% 的湖泊呈富营养化。大气污染、土壤污染、农产品污染严重。生态破坏和环境污染已经成为危害人类健康的重要杀手。因环境污染危害居民健康

引发的群体性事件持续增长,每年发生的环境污染纠纷达数万起。^[4]环境污染问题已经成为一个威胁人们生命健康和生活质量的热点社会问题,引起人们普遍而强烈的关注。

传统农业生产危险性比较小,而工业化大生产的危险性大大增加,人身伤害、生产安全事故、职业病对人们的生命安全构成了严重的威胁。我国在高速工业化过程中也伴随着安全生产事故的频发以及工伤和职业病的显著增加。据国家安全生产监督总局统计,2008年全国共发生各类事故413 572起,死亡91 172人。据劳动和社会保障部统计,2008年全国认定工伤事故近百万起,80%以上为农民工,工矿企业成为重灾区。另据统计,截至2006年,我国累计报告职业病例67万例,其中尘肺病14万例,而接触职业病危害因素的总人数超过2亿人,包括1亿进城务工人员和1亿多乡镇企业务工人员。频发的安全生产事故、大量的工伤事故、庞大的受职业病威胁的人群,对人们的生命健康和社会的和谐稳定构成了极大的威胁,已经成为迫切需要解决的社会问题。

工业化过程中人们的物质生活水平得到极大改善,平均预期寿命大大延长,1990年我国居民平均预期寿命为68.55岁,2000年平均预期寿命则为71.40岁。按照国家统计局的统计,到2007年底我国60岁以上人口占总人口比例已经达到13.65%(国际上规定这一比例超过10%就属于老龄化社会),我国已经进入了老龄化社会。我国总人口抚养比为37.42%,其中少年儿童抚养比为24.56%,老年人口抚养比为12.86%。^[5]随着独生子女政策的推行,一个家庭所要负担的养老人数大大增加,同时少年儿童抚养费用上升,由家庭完全承担老年人口赡养越来越不现实。家庭养老走向社会养老已经成为一种必然的选择。

(二) 城市化社会带来的新挑战

改革开放以来,我国城市化进程取得了重大进展,正在由乡村社会转变为城镇社会。全国城市个数由1978年的193个增加到655个,其中百万人以上的大城市由29个增至119个,城镇人口由1978年的17 245万人增至2007年的59 379万人,城市化比重由17.9%上升至44.9%^[6],如果包括长期居住在城镇而没有计入城镇人口的农民工及其家属,城市实际人口比重已经超过总人口的50%,这表明我国已经迈进城镇社会的门槛。

城市化的快速推进和向城镇社会的转型,带来了人口的高度和高度流动,促进了工商业的发展和人们生活水平的提高,促进了城市文明向乡村人口的

传播和人们素质的提高。但与此同时,人口的高度集中、高密度、高异质性和快节奏等城市特性,引发了一系列严重的城市社会问题,同时也产生了新的农村社会问题,以及大量人口在城乡之间来回流动所产生的社会问题。

城市化引发的新的社会问题包括城市贫困问题、贫民区问题、高犯罪率、高自杀率、高精神病发病率等。由于失业、下岗、破产、患病、残疾、孤寡而陷入生活困境的城市贫困人群成为一个新的贫困阶层。按照民政部2009年第一季度统计数据,接受城市最低生活保障救助的贫困人口数高达2 340.5万人,这在一定程度上反映了城市贫困人群数量之可观。^[7]城市贫民居住区多处于城乡结合部或城中村,这里危旧房多,棚户屋和集体合租屋多,居住条件差、卫生条件差、饮食条件差,是城市中的疾病多发区和犯罪高发区。城乡贫困问题和城市贫民区问题诱发了大量犯罪行为。这些年来犯罪率持续上升,1982年我国每万人中刑事案件立案率为5.5件,2007年增至36.5件次;1978年每万人口中治安案件查处率为9.9件,2007年则增至58.0件。^[8]因人际关系紧张、心理疾患而导致的自杀现象日益突出。据中国心理卫生协会资料显示,2000年以来,我国每年有28.7万人自杀,年均自杀率为十万分之二十三,每一个人自杀对周围5位亲友会产生巨大影响。另据统计,我国目前有1 600余万精神疾病患者,其中160万人对社会治安构成危害。

城市化过程中大量农村青壮年劳动人口涌向城市,导致不少农村出现家庭空巢化,留守老人、留守妇女和留守儿童群体数量庞大,迫切需要得到社会保护。根据全国妇联和有关研究机构测算,我国农村留守老人接近2 000万人,留守妇女1 085万,留守儿童5 800万人(每4个农村儿童中有1人留守)。他们普遍缺乏安全感,缺乏必要的生活照料,精神和感情需求得不到满足,家庭生活和劳动负担重,生活质量很低。

城乡分割的户籍管理制度导致中国城市化过程中产生了一个独特的现象,这就是存在着大量的流动人口和外来人口。流动人口是在城乡之间和不同地区之间往返流动的人口,外来人口则是在当地务工经商而没有当地户口的人口。农民工群体构成城镇流动人口和外来人口的主体。根据国家统计局调查数据,截至2008年12月31日,我国农民工总数为2.254 2亿人,其中外出农民工1.404 1亿人,后者构成城镇流动人口和外来人口的主体,流动人口占总人口10%以上。人口的流动性为人口流入地和流入地的管理衔接造成了困难,容易出现管理盲区。外来人口的身份标签则容易造成当地人和外来人口之间的隔阂和对立。农民工群体的流动性加大了城市人口和计划生育管理、治安管理的难度,也造成了社会保障制度的“碎片化”。所在城市依靠户籍身份进行的属地管理已经难以适应农

民工流动性强的新的现实。另一方面,农民工群体受困于城乡分割的户籍制度只能获得暂住身份,无法与城市居民以同等条件享受孩子上学、购买住房、就医看病、社会保障等城市政府所提供的基本公共服务,无法参与城市社区的公共生活。权利不平等和社会排斥以及本地居民的歧视,造成农民工群体对所居住的城市和城市居民之间的疏离、冷漠乃至敌对情绪。农民工群体的精神文化需求、生理心理需求长期得不到满足,对他们的劳动保护、社会保障严重不足。所有这些都容易加剧农民工群体对城市的反叛行为。

城市化的快速推进导致农村集体土地被政府征用为城市建设用地,大量农民失去土地,成为无土地、无职业、无社保的“三无”农民。目前,完全失去土地或人均失地0.3亩以下的农民多达5 000万人。据民进中央预测,到2020年,我国失地农民将超过1亿人。如何妥善安置失地农民,解决他们的就业、社会保障问题,提高土地征用的补偿标准,都是社会管理迫切需要解决的问题。

(三) 法理社会带来的新挑战

工业化、城市化和市场化的快速推进,推动着中国社会从传统礼俗社会走向现代法理社会。^[9]礼俗社会是一种建立在血缘或地缘联系的小共同体基础上的熟人社会和同质社会,在这样的社会里,宗教仪式或社会礼仪、社会舆论、习俗惯例等非正式制度在控制人们的行为方面发挥着主要作用,纠纷争执主要靠息讼止争、法外调解和私下协商来解决而不鼓励进行法律诉讼,以自我为中心根据与自己关系亲疏程度区别对待的差序格局成为人际关系重要特征,小共同体中人们互有所求,因此人情、面子方面的情感考虑成为人们行为的重要动机。^[10]礼俗社会的团结是一种机械的团结(涂尔干语),强烈的共同体意识对个人是一种压制性约束,维护共同体意识的法律和道德规范对个人违反规范的行为采取严厉惩罚的态度以防止他人效尤并平息所谓的民愤。^[11]随着乡土农民挣脱家庭和村落等小共同体的束缚,走向城市进入工厂,熟人社会和同质社会为陌生人社会和异质社会所代替,建立在血缘或地缘联系的小共同体基础上的非正式制度约束或者说礼治难以为继,诉诸法律已经成为人们解决纠纷争执的重要途径,走向法理社会成为大势所趋。法理社会是一种建立在异质社会、世俗社会和理性社会基础上以法律为最高权威实现社会控制和行为规制的社会。异质社会要求包容差异、平等对待而非区别对待,世俗社会要求凡事注重实效、注重现世享受而非追求虚无缥缈的来世,理性社会要求个人在明确行动目标、预测行动后果和计算成本收益基础上

作出适宜的行动选择。在礼俗失效情况下,法律以其权威性和稳定性成为社会控制的主要手段,法律制定过程的透明性和参与性则为法律带来了公平性和普适性的特征,法律也因此赢得了民众的同意而逐步合法化为最高的权威。法理社会对社会管理带来的挑战之一是要求实现社会立法和社会政策制定过程的透明化和公民充分参与,唯有这样的社会管理才能建立在民众同意的基础上。挑战之二是执政党和政府在社会管理中要逐步适应法律权威成为最高权威的现实,学会依法规范社会行为和调节社会关系。挑战之三是实现法律功能的转换即从惩罚告诫功能转向复原与矫治功能,注重恢复被破坏了的社会关系,注重行为矫治而非社会隔离、排斥乃至肉体消灭。挑战之四是在全社会培养普遍主义行为方式,避免爱有差等、区别对待的特殊主义行为方式扭曲法律的实施。

(四) 能动社会的新挑战

经过 30 年的市场化改革,学术界公认我国目前的市场化程度已经超过了 60% 的临界水平,市场机制已经开始在资源配置中发挥基础性作用,私人资本在经济增长中也开始发挥更大的作用。从计划经济型社会走向市场经济型社会,大大提高了经济效率,激发了经济主体的创造活力。市场化的社会是一个充满竞争和机会的社会。能否进入市场把握机会,能否赢得竞争,将人们分为强势群体和弱势群体。那些由于年龄和能力限制而不能进入市场和已经退出市场的社会群体如少年儿童、残障人群、工伤和职业病人、离退休人员,因缺乏稳定的收入来源而成为社会弱势人群。那些等待进入劳动力和在市场竞争中失败的人士,如失业下岗人员、待业人群、破产的个体工商户和企业家、解雇的经理和专业技术人员等,同样属于社会弱势人群。那些在就业求职和工作场所遭受歧视和排斥的妇女、农民工、文盲或半文盲人员、中年求职者、传染病菌携带者等人群也属于社会弱势人群。简言之,劳动力的商品化使得在市场竞争中获胜的群体成为优势群体,不能进入劳动力和市场竞争中败北的群体则成为市场的弃儿,沦为弱势群体。此外,在市场交易中由于信息、资源的高度不对称,消费者、雇员或雇工、业主、拆迁户、失地农民等人群相对于厂商、雇主、物业公司、开发商属于弱势人群。消费者是食品安全、药品安全事故的受害者,它们面对生产和销售企业往往处于弱势地位。由于弱势人群权益受侵害而发生的矛盾纠纷等这些年来呈现明显上升趋势。2006 年我国劳动争议的受案数为 317 162 件,2007 年则增加到 350 182 件;2006 年调解的民间纠纷数为 462 万件,2007 年则上升为 480 万件。^[12]面对

资本和市场强势扩张中弱势群体权益受侵害现象日益增多现象,工人维权、失地农民维权、业主维权、拆迁户维权等以维护各个弱势群体权益为主要内容的社会保护运动日益高涨。资本和市场的强势激发出了社会的正义感和保护自身的能力,社会在保卫自身的过程中正在变成一个能动的社会。^[13]维护弱势群体权益的社会运动已经成为能动的社会对政府社会管理的一个重大挑战。政府如果在保护弱势群体方面无所作为,社会就会在弱者和强者的厮杀中陷于分裂。

(五) 原子化社会带来的新挑战

现代化的过程促使个人从传统的共同体束缚中解放出来,个人成为独立的、自由的和自主的个体,个人与集体或共同体的关系发生了根本的转变。在传统社会中,共同体的延续是以个人生存为目的,人们的血缘联系、地缘联系等不是人们自愿选择的结果,维护共同体的行为规范强加在隶属于共同体的个人身上,贵贱高低的等级关系是法定的并具有先赋的特征。

工业化、城市化和市场化为个人提供了自由流动的机会和条件,家庭、宗族、村落已经无法将农民再束缚在乡村这个小共同体中,个人获得自由的过程也是传统家庭结构解体的过程。传统的数代同堂的大家庭逐渐为夫妻与子女组成的核心家庭所取代,夫妻关系取代亲子关系成为维系家庭关系的最重要纽带。这种追求个体自由的原子化过程也带来了高离婚率、空巢家庭增多、大龄未婚青年增多、低生育率、家庭养老功能退化等一系列新的社会问题。综合民政部和国家统计局的数据,1986年我国准予离婚对数是21.4万对,2008年办理离婚手续的对数则达到226.9万对,粗离婚率从1985年的0.44‰上升到2008年的1.71‰。家庭离异对夫妻双方和子女所带来的心理创伤不容忽视。自愿选择无子女的丁克家庭日益增多,有越来越多的已婚男女接受了“不育文化”。单亲家庭也日益增多。大龄未婚男女人数日益增多,性别比失衡和婚姻挤压现象突出,出现了大量所谓的“剩男”、“剩女”。因子女上学或工作而成为空巢家庭的人员出现了中年化的趋势。空巢家庭引发了孤独、焦虑、忧郁等一系列心理健康问题。

原子化的过程也导致传统的小共同体对个人的道德约束弱化。从乡村熟人社会进入城市陌生人社会,人们之间信任度降低了,小共同体的舆论约束不复存在。欺骗和失信行为增多,违反契约、合同的行为增多。在陌生人社会重建社会信任,重建道德约束,培养诚实守信品格,是维持正常的社会互动的迫切需要。

原子化的过程使个人产生孤独感和无助感,在国家和企业之外个人社会生活

的再组织化成为获得自由的个人的理性选择。这种再组织化建立在原子化个人的自愿基础上,是个人自由结社的结果。建立在个人自由意志基础上的新的社会共同体和个人的关系发生了根本的改变。这种社会共同体以促进个人的自由、权利和幸福为目的。建立在新的自由结社原则基础上的社会共同体才能真正赢得社会成员的认同并产生归属感。再组织化过程中也需要防止民间组织的黑社会化或从事非法活动而损害社会普遍利益。社会管理既需要保证个人的自由结社权,也需要进行必要的监管以保护社会利益。

(六) 多样化社会的新挑战

现代化和市场化的过程,使中国从计划经济时期缺乏分化的整体性社会走向一个分化和多样化的社会。改革开放的过程在促进一部分人和一部分地区先富起来的同时,导致城乡之间、东中西部地区之间、不同人群之间富裕程度的差别。改革开放所带来的利益的分化和多样化,促使中国社会阶层结构从政治——身份型的阶层结构向经济——职业型分层结构转变,传统的干部、工人、农民三大阶层,正在向更多的社会阶层转化。社会分层化的过程是一个垂直分化的过程,不同社会阶层的成员因其收入、职业、教育程度、资源占有和影响力的不同而拥有不同的阶层利益,这些阶层在生活方式、居住空间、交友范围等诸多方面都存在着明显的差别。利益的分化和多样化还导致社会组织的多样化,不同阶层、不同兴趣爱好的人们结成了多样化的社会组织。人们的价值观和思想文化也出现了多样化的趋势,传统文化和现代文化、外来文化和本地文化、主流文化和亚文化交织在一起,相互碰撞、相互激荡。从整体性社会走向分化和多样化社会的过程,是一个从平均主义和整齐划一的束缚中解放出来的过程,它极大地调动了社会各阶层、各地区的人们的生产积极性,使整个社会充满了创造活力,促进了国民经济连续30年快速增长。但与此同时,这种高度分化和多样化的社会也给社会管理带来了许多新的挑战。首先,贫富差别、城乡差别、行业差别、地区差别持续扩大,已经超过了社会可忍受的范围。1978年20%高收入与20%低收入的城乡居民平均收入差距为2.7倍,2007年则上升为6.5倍。衡量贫富差距程度的基尼系统在1984年为0.26而2007年则高达0.50,远远超过了国际公认的0.4的警戒线。城乡居民人均收入差距从1978年的2.57倍扩大到2007年的3.33倍,考虑到城市居民所享有的社会保障、各种福利和补贴,实际收入差距应为6倍左右。最高行业与最低行业的收入差距2007年为15倍。^[14]地区之间收入差距也非常明显。2007年

东、中、西部地区居民家庭人均年收入依次为:12 130.54 元、6 124.11 元和 5 972.60 元,差距显著。^[15]收入分配差距的持续扩大不仅限制了中低收入阶层的消费能力,同时也激化了不同阶层之间的矛盾和对立。调节过大的收入分配差距已经成为社会管理的一项重要任务。其次,社会分层结构出现刚性化和固化的趋势。如果向上的社会流动渠道畅通、机会平等、竞争公平,社会阶层分化不会加剧社会的对立情绪。精英化、高收费的大学和高中教育体制,将大量的城市贫困家庭和城乡中低收入阶层家庭子女拦在了重点中学和重点大学的门外。无权无势的普通家庭大学生在就业市场上遭遇的就业困境将有希望改变自己命运的中低收入家庭的美梦打碎。拥有权力或财富的精英阶层则可以将子女送到国外就读或在国内重点大学接受最好的教育,使他们能够进入收入最高的职业就业。由于缺乏高额累进遗产税,富裕阶层可以把自己的全部财富传给自己的子女。这样,贫困阶层和富裕阶层的社会地位出现了代际传递和固定化现象。向上的社会流动的不足导致社会分层结构的刚性化,紧绷的阶层关系有可能导致社会分层结构的断裂。最后,收入分配秩序的混乱进一步降低了人们对现行的社会分层结构的认同度。非法致富、为富不仁、学术无良、贪污贿赂横行等社会病态现象导致人们对上层精英群体所拥有的财富、权力和声望的合法性或者正当性产生强烈的质疑。普通民众的仇富、仇官、仇专家的激烈情绪很容易被少数人引导到具有极大破坏性的民粹主义方向去。网络舆论的激进化和群体性事件的不断增加为我们敲响了警钟。全国群体性事件数量 2005 年曾有所下降,但 2006 年又上升为 6 万余起,2007 年更增至 8 万余起。^[16]群体性事件的暴力化程度也在升级,冲突的烈度在增强。在分化和多样化的社会中对多样化的利益、多样化的社会组织和多元的文化进行有效的社会整合、减少社会矛盾冲突、凝聚社会认同、维护社会团结,对社会管理构成了一个极大的挑战。

(七) 丰裕社会的新挑战

改革开放 30 年来,我国已初步实现从匮乏到丰裕、从温饱到小康的转变。物质产品极大丰富,人们收入水平有了很大提高。2007 年中国人均 GDP 已达 18 934 元(折合 2 491 美元),中国已经由低收入国家跃升至中等偏下收入国家,居民消费水平从 1978 年的 184 元增至 2007 年的 7 081 元,城乡居民恩格尔系数整体上由 65.9% 降至 40%。2007 年全国全面小康社会建设已实现 2020 年目标的 60%。^[17]我国已经进入丰裕社会的门槛。丰裕社会同时又是一个消费社会、共享

社会和需求升级的社会。这些都对社会管理提出了新的挑战。首先,消费社会如何实现资源节约是一大挑战。鼓励居民消费,扩大内需是经济增长的重要动力。满足有购买力的消费需求是市场经济正常运转的内在需要。从勤俭节约、重视储蓄到消费优先是一个重大的观念转变。但是,无节制的消费也会同有限的资源之间产生紧张关系。既要鼓励消费,又要节约资源,对规范居民消费和生活方式的社会管理是一个新挑战。其次,既要共享发展成果同时又要保持社会创造活力是一大挑战。实现共同富裕是执政党在鼓励一部分人和一部分地区先富起来时候的庄严政治承诺。中国跨入丰裕社会门槛的时候也是兑现自己的政治承诺以实现发展成果共享的时候。在制定和实施促进共同富裕的社会政策的时候,需要考虑相关政策对效率和活力的影响,避免顾此失彼。最后,如何满足个性化、多样化的发展型需求是一大挑战。从生存型社会走向发展型社会意味着人们追求自身的自由而全面的发展的需求日益突出。与生存型需求相比,发展型需求更加具有个性化和多样化的特征。如何满足个性化和多样化的发展型需求,对社会管理和社会服务无疑是一个新的挑战。

(八) 公民社会的新挑战

现代化和市场化的过程,促使传统的臣民社会或群众社会向现代公民社会转变。改革开放 30 年来,国家和社会逐步分离开来,一个相对独立于国家和企业的公民自由交往和自主结社的社会生活领域即公民社会悄然出现,公民社会组织(民间组织)和民间公共领域成为公民社会的重要组成部分。民间组织从无到有,从少到多,在不断发展壮大。根据民政部最新的统计数据,到 2009 年第一季度,在民政部门登记的各类民间组织的总数已经达到 414 614 个。^[18]以互联网为主阵地的公民对公共事务和公共人物进行自由的、平等的讨论、辩论、评论的民间公共领域已经形成,民间舆论的民意压力已经对社会政治生活产生了重要的影响。义务本位、服从本位的臣民或顺民已经被具有纳税人意识和权利意识的公民所代替,公民维护自身权利的个体和集体行动日益自觉和频繁。公民社会的兴起,正在改变着专制或集权政治之下国家和社会之间长久以来所形成的支配和从属关系,催生着一种新型的国家和社会关系。公民社会的兴起对社会管理提出了新的挑战。首先,民间组织管理面临新的挑战。民间组织管理是一项新工作,需要在实践中摸索合适的管理体制。既要培育发展民间组织,发挥其积极作用,又要防止民间组织出现黑社会化等消极现象,做好监管工作,对民间组织管理无疑是一大挑战。其次,民间公共领域管理面临新的挑战。民间公共领域、民间舆论领袖