



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。

——胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的讲话

加强和创新社会管理 干部学习读本

本书编写组

加强和创新社会管理新格局

积极推进社会管理体制建设

加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务

加强和完善基层社会管理和服务体系

加强和完善公共安全体系

加强和完善社会组织管理

加强和完善信息网络管理，提高对虚拟社会的管理水平

加强和完善思想道德和法制建设



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

D63
2011.5

阅 览

加强和创新社会管理 干部学习读本

本书编写组



图书在版编目 (CIP) 数据

加强和创新社会管理干部学习读本/《加强和创新社会管理干部学习读本》编写组. —北京: 中共中央党校出版社, 2011. 4 (2011. 6 重印)

ISBN 978-7-5035-4501-6

I. 加… II. 加… III. 社会管理—中国—干部教育—学习参考资料 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 048673 号

加强和创新社会管理干部学习读本

责任编辑 王 君 蔡锐华

版式设计 尉红民

责任校对 马 晶

责任印制 宋二顺

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010)62805800(办公室) (010)62805818(发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

字 数 218 千字

版 次 2011 年 4 月第 1 版 2011 年 6 月第 2 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 12.75

定 价 26.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

目 录

第一章 加强和创新社会管理的时代背景及其意义	(1)
一、社会和社会管理	(1)
二、加强和创新社会管理的时代背景	(4)
三、加强和创新社会管理的意义	(11)
第二章 加强和创新社会管理的指导思想与基本任务	(15)
一、加强和创新社会管理的指导思想	(15)
二、加强和创新社会管理的基本任务	(20)
第三章 树立以人为本、服务为先的基本理念	(30)
一、以人为本，服务为先的理念是党的宗旨的集中体现	(30)
二、以人为本理念要真正落实到保障与改善民生上	(35)
三、以人为本改善社会管理，建设服务型政府是关键	(39)
第四章 加强和创新社会管理新格局	(44)
一、新中国成立以来我国社会管理体制的演变	(45)
二、加强和创新社会管理新格局的必要性和紧迫性	(46)
三、创新社会管理必须发挥各类社会主体的作用	(49)
四、加强和完善社区建设	(52)
五、要鼓励公众参与社会管理	(53)
第五章 积极推进社会管理体制机制建设	(55)
一、当前积极推进社会管理体制机制建设的必要性	(55)
二、当前积极推进社会管理体制机制建设的基本思路	(62)
三、积极推进社会管理体制机制建设的具体措施	(67)

第六章	加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务	(73)
一、	加强和完善流动人口管理和服务	(73)
二、	加强和完善特殊人群管理和服务政策	(82)
第七章	加强和完善基层社会管理和服务体系	(86)
一、	中共中央关于加强和完善基层社会管理和服务体系的 基本精神	(86)
二、	加强和完善基层社会管理和服务体系的意义	(88)
三、	当前国内基层社会管理和服务体系建设中存在的主要 问题	(91)
四、	国外社区管理的做法	(96)
五、	加强和完善基层社会管理和服务体系的基本措施.....	(97)
第八章	加强和完善公共安全体系	(101)
一、	健全食品药品安全监管机制,保障食品药品安全.....	(101)
二、	健全安全生产监管体制,维护群众生命财产安全.....	(106)
三、	完善社会治安防控体系,加强社会治安综合治理.....	(112)
四、	建立健全应急管理体系,提高政府危机管理能力.....	(118)
第九章	加强和完善社会组织管理	(126)
一、	中国的社会生活实践迫切要求社会组织参与社会管理.....	(126)
二、	社会组织在社会管理中的作用	(128)
三、	当前我国社会组织的发展和管理	(131)
四、	加强和创新社会管理要不断培育和完善社会组织.....	(135)
第十章	加强和完善信息网络管理,提高对虚拟社会的 管理水平	(138)
一、	互联网发展的状况	(138)
二、	网络管理科学化的意义	(140)
三、	网络管理中存在的主要问题	(145)
四、	加强和改进互联网管理工作的指导思想和基本原则.....	(147)
五、	网络管理的科学对策	(149)

第十一章 加强和完善思想道德和法制建设	(155)
一、用社会主义精神文明培育“全新的人”	(155)
二、用社会主义核心价值引领公民思想道德建设	(157)
三、增强法制意识，建设现代法治社会	(160)
四、增强社会诚信，构筑和谐社会	(162)
第十二章 树立多方参与、共同治理的理念	(166)
一、多方参与、共同治理理念产生的现实背景	(166)
二、多方参与、共同治理理念的现实意义	(170)
三、多方参与、共同治理理念的贯彻机制	(174)
第十三章 做好新形势下群众工作的基本思路	(178)
一、做好群众工作是我党的宗旨和优良传统	(178)
二、改革开放以来经济社会的深刻变化对党的群众工作 提出了新要求	(182)
三、把做好新形势下群众工作摆在更加突出的位置	(188)
后 记	(195)

第一章 加强和创新社会管理的时代背景及其意义

2011年2月19日,省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班在中央党校举行,胡锦涛总书记在研讨班开班式上发表了重要讲话,深刻阐述了加强和创新社会管理的重大意义,深入分析了我国社会管理领域存在的突出问题及其原因,明确提出了当前和今后一个时期加强和创新社会管理的指导思想、基本任务、重点工作,标志着我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律认识的深化,对新形势下加强和创新社会管理具有重要指导意义。

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。在我们这样一个有13亿人口、经济社会快速发展的国家,社会管理任务更为艰巨繁重。因此,必须正确把握国内外形势新变化新特点,针对当前社会管理中的突出问题,加强和创新社会管理、做好新形势下群众工作,从而促进社会和谐,为实现“十二五”时期经济社会发展目标任务凝聚强大力量。

一、社会和社会管理

(一) 社会的概念界定

社会是由若干相互联系、相互作用的基本要素构成的统一整体。要准确把握社会管理的内涵,必须明确“社会”所指的范围。

首先,社会是一个相对的概念,包括相对于自然界而言的社会,相对于经济而言的社会,相对于国家而言的社会,相对于个人而言的社会。与自然界相对应的社会,泛指人类的一切活动,包括国家、政党、军队、法院、警察,以及政治、经济、文化、教育等等。与国家相对应的社会,指的是与政治活动、经济活动、文化活动相区别的,以人的生活为中心的广泛领域,主要涉及人口与环境、文化教育、卫生保健、劳动就业、社会保障、社会组织、社会治安等社会性事务。

其次,社会的范围,还涉及整个社会与它的各个部分、各个子系统之

间的关系，这就是广义社会与狭义社会的关系。与此类似，社会的范围，还涉及社会的大小、宏观与微观社会的划分，统称大社会与小社会的关系，或宏观社会和微观社会的关系。

显然，加强和创新社会管理中的“社会”，指的是相对于国家而言的社会，是指的狭义的社会，是对政治、经济以外的社会领域进行的管理。

（二）社会管理的含义

社会管理，主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转，对社会系统组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。我们加强和创新社会管理，根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境。它的基本任务是协调社会关系、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。加强和创新社会管理，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十七大和十七届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，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，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水平，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、体制、能力建设，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，建设中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定。

加强社会管理，推进社会管理体制创新，是坚持以人为本，树立和落实科学发展观，加强党的执政能力建设的一项重大举措，是对中国特色社会主义建设格局的丰富和完善。通过建立健全有效的社会管理体制、机制和制度，实施有序的社会管理，对于推进社会整合、激发全社会的创造活力，对于协调各方面利益关系、化解社会矛盾，对于调节收入分配差距、维护社会公平和正义，对于保障社会安全、促进社会稳定，对于推动社会发展进步、实现社会和谐都具有重要的作用。

（三）社会管理与经济管理、行政管理的区别

社会管理不同于经济管理。经济管理主要是对社会的经济活动进行合理的组织和调节，包括宏观经济管理和微观经济管理，前者指国家对整个国民经济体系和社会经济活动的控制、指导、调节和监督，后者指对种类

企业、合作经济组织、个体劳动者的经营管理。经济管理的手段主要是运用市场机制、行政机制和文化机制等。

社会管理与行政管理有许多相似之处,长期以来我们也习惯于用行政管理的方式和手段管理社会,当然事实证明是不成功的。行政管理是运用国家权力对社会组织、团体有关事务的治理、管理和执行的社会活动。包括立法、行政、司法等,也可以泛指一切企业、事业单位的行政事务管理工作。狭义的行政管理指国家行政机关对社会公共事务的管理,又称为公共行政。随着社会的发展,行政管理的对象日益广泛,包括经济建设、文化教育、市政建设、社会秩序、公共卫生、环境保护等各个方面。现代行政管理多应用系统工程思想和方法,以减少人力、物力、财力和时间的支出和浪费,提高行政管理的效能和效率。行政管理具有这样几个特点:第一,一切行政活动都是直接或间接与国家权力相联系,以国家权力为基础的;第二,行政管理是根据国家法律推行政务的组织活动,在执行中又能动地参与和影响国家立法和政治决策,制定政策是行政管理的一种重要活动方式;第三,行政管理既管理社会的公共事务,又执行阶级统治的政治职能;第四,行政管理要讲究管理的效能和效率,它通过计划、组织、指挥、控制、协调、监督和改革等方式,最优地实现预定的国家任务,并达到应有的社会效果;第五,行政管理是人类改造社会的实践活动的一个特定领域,有它自身发展的客观规律性。

行政管理的主体是政府。行政管理是运用国家权力对社会事务进行的管理,它主要运用正式制度的方式如行政、法律、制度等对社会公共事务进行管理,带有明显的强制性。社会管理的主体除了政府,还有社会组织、企事业单位、社会团体和公民个人等。“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,就以中国特有的方式,表达了社会管理主体的多元性,即由国家力量和社会力量,公共部门与私人部门,政府、社会组织与公民,共同来治理一个社会。这里“党委领导、政府负责”说的是国家力量、公共权力部门、政府,“社会协同、公众参与”指的是社会力量、私人部门、社会组织。这说明社会管理的主体不是一元的而是多元的。社会管理既运用正式的、制度化的手段,更多的则是运用非正式的、非制度化的手段如道德、伦理、习俗、宗教等对社会事务进行管理,既具有强制性又具有非强制性的特点。

二、加强和创新社会管理的时代背景

（一）加强和创新社会管理是世界各国面临的共同课题

我国所讲的社会管理，在国外一般称之为社会治理或公共管理。规范和协调社会事务，对社会进行治理，是各国政府的一项基本职能。20世纪90年代以来，市场化、工业化、全球化、城市化、信息化和网络化的快速发展，给世界各国的社会管理带来了许多新的问题和新挑战。

首先，政府管理社会的能力遭遇瓶颈，公信力下降。在应对各种新的社会问题和挑战时，许多国家的政府不同程度地遇到了财政、制度机制、管理手段、人员能力等困难，因而政府往往无法单独承担繁重而复杂的社会管理任务。因此，在各种新问题和挑战面前，政府往往很难有所作为，问题得不到解决，公众的不满情绪高涨，甚至酿成社会的动荡和骚乱。公众对本国政府信任水平不同程度下降的结果往往是恶性循环的，一方面，限制了政府的活动范围，另一方面又往往对政府提出新的更高要求。一旦这些更高的要求得不到满足，就会产生对政府的更大的不信任。

其次，社会风险不断增多，非传统安全问题日益突出。现代社会越来越成为风险社会。人类面临着各种各样难以预测、难以捉摸的风险，卡特琳娜飓风、印尼海啸、非典、“9·11”恐怖袭击事件、全球性金融危机、智利地震……这一系列灾害警示我们：人类正在进入一个以风险为特征的新型社会，现代社会的风险比传统社会的风险影响范围更加宽广、破坏性更加严重。从1986年“切尔诺贝利事件”到“疯牛病危机”，从“金融危机”到“恐怖主义危机”，从“SARS病毒”的肆虐到“甲型H1N1流感”蔓延全球，人类正在遭受着来自多方面的、全方位的“社会风险”的重大威胁和挑战。社会风险已经深刻影响到人们的日常生活，往往成为诱发社会不安定、政局动荡的直接或间接原因。更为重要的是，在全球化和网络化的推动下，社会风险的影响范围快速扩散，影响后果加深。

第三，人口结构正在发生深刻变化。一方面，随着城市化的快速推进，因人口大量向城市流动和转移产生的种种问题，不仅困扰着发达国家，也深刻影响着广大发展中国家的竞争力。另一方面，随着人口老龄化的发展，许多国家已经进入老龄化社会，代际更替正在加速。人口的城市化和老龄化本来是社会发展进步的一个标志，是不可阻挡的趋势，但本身也会带来一系列问题，尤其是对社会治理或社会管理带来多方面的挑战需要各国政府去应对。

第四,社会阶层进一步分化。随着就业方式和财富获取方式的变化,社会阶层进一步分化,使社会的融合更加困难,社会阶层之间的矛盾特别是利益矛盾呈上升趋势。贫富差距的持续拉大,也影响到中产阶层的巩固和扩大,进而威胁社会的和谐稳定。

第五,社会需求更加多样化,社会权利意识日益增强。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和个性化。需求的多样化反映了社会阶层之间的利益矛盾和潜在冲突。人们为了满足自己的需求,实现自己的更大利益,更为重视自身权利的发展和维护,更为重视结成新的社会组织形式,更为重视使用新的维权工具。国际交往的扩大,则提供了新的参照系,并且更容易获得有关国际组织的支持。

正是面临这一系列的新问题和新挑战,许多国家都在探索和寻找加强和创新社会管理的新的方式方法和手段。但是,这种探索并不是很成功的。近年来许多国家不断出现大的社会事件甚至动荡,就是一个明显的例证。

(二) 加强和创新社会管理是应对我国社会深刻变化的现实需要

从总体上看,我国社会管理领域存在的问题,是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映。经过新中国成立 60 多年特别是改革开放 30 多年来的建设和发展,我国经济实力 and 综合国力显著增强,这为我们不断满足人民日益增长的物质文化需要、解决社会管理领域存在的问题打下了重要物质基础。同时,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。加强和创新社会管理,正是在这样的背景下提出来的,是党中央正确把握我国经济社会形势的新变化新特点提出来的。

首先,经过改革开放 30 多年的发展,我国已经实现了从封闭半封闭到全方位开放的历史性转变,已经形成全方位、多层次、宽领域的对内对外开放格局。从国内来看,我国已经形成统一的大市场、大流通格局。从对外开放来看,2009 年我国进出口总额居世界第二位,外汇储备居世界第一位;入境旅游人数从 1978 年的 180.9 万人次增加到 2010 年的 1.34 亿人次,居民出境人数从 1993 年的 374 万人次增加到 2010 年的 5739 万人次。社会的开放性、流动性大大增强,使整个社会充满活力,也使社会管理的难度明显加大。与此同时,社会信息化步伐明显加快。2010 年,

我国网民人数达到 4.57 亿，互联网普及率达 34.3%^①，超过世界平均水平。互联网已经成为人们社会生活的重要工具。虚拟社会的迅速发展，对现实社会产生着重大影响，社会管理和社会稳定面临前所未有的新挑战。

其次，保障和改善民生取得重大进展。改革开放 30 多年，我国实现了从贫困、基本温饱到总体小康的有中国特色性跨越。2010 年，城镇居民人均可支配收入从 1978 年的 343 元增加到 19109 元，农村居民人均纯收入从 1978 年的 134 元增加到 5919 元^②。城乡居民收入结构发生变化，收入来源多元化。消费结构明显优化。2010 年，农村居民家庭恩格尔系数从 1978 年的 67.7% 下降到 41.1%，城镇居民家庭的恩格尔系数从 1978 年的 57.5% 下降到 35.7%。随着生活的改善，人民群众共享发展成果的愿望更加强烈，对发展社会事业、改善公共服务、丰富精神文化生活、提高社会道德水平、维护社会公共安全等提出更高要求，充满更多新的期待。

从社会保障这一保障和改善民生的重要方面看，我国的社会保障逐步由国有单位向各类用人单位和劳动者扩展，由职工向居民扩展，由城市向农村扩展，初步构建了适应社会主义市场经济体制基本要求的社会保障体系框架。截至 2010 年底，城镇基本养老保险覆盖人数已达 2.57 亿人，新型农村社会养老保险参保人数超过 1 亿人；城乡基本医疗保险参保人数达 12.6 亿人；工伤保险参保 1.62 亿人，其中 6329 万是农民工；失业保险、生育保险覆盖面也迅速扩大。城乡最低生活保障制度的建立和完善，使城乡低收入和经济困难居民生活得到了保障。与此同时，我国社会保障体系还不完善，尚未实现城乡统筹，一部分人群还没有实现应保尽保，保障标准和管理服务水平还不高，同人民群众的期望还存在不小的差距。随着人口老龄化和人口流动的加速，以及工业化、城镇化和就业形式的多样化，我国社会保障制度建设仍将面临重大挑战。

第三，我国社会结构发生了重大变化。从所有制结构看，我国已经实现从单一公有制经济到多种所有制经济共同发展的转变，非公有制经济迅速发展。2010 年，在全部规模以上工业总产值中所占的比重，国有及国有控股工业企业为 26%，集体企业为 1.7%，非公有制企业为 69.8%。从产业结构来看，我国已经实现由农业为主向第一、二、三产业协同发展的

① 张艳玲：《2010 年中国网民人数 4.57 亿，互联网普及率 34.3%》，中国网 2011 年 2 月 28 日。

② 参见温家宝：《政府工作报告》（2011 年），新华网 2011 年 3 月 15 日。

转变。从1952年到2010年,第一产业增加值占GDP的比重由51%下降到10.2%,第二产业增加值由20.8%增加到46.8%,第三产业增加值由28.2%增加到43%。从城乡结构来看,改革开放以来,我国城镇化水平年均提高0.9%,从1978年的17.9%上升到2009年的46.6%,城镇人口增加到6亿多人^①。与此同时,城镇化滞后于工业化,城镇化质量不高,农村发展滞后于城市;城乡发展差距、基本公共服务差距扩大,城乡居民收入差距从1978年的2.57倍扩大到了2010年的3.23倍。从区域结构来看,呈现出东部领跑、中部崛起、西部追赶的格局,但是,区域之间的发展差距仍然很大,地区之间经济社会发展的差距仍然在拉大。

从社会阶层结构来看,改革开放以来,随着经济体制的深刻变革,我国社会阶层结构发生了深刻变化,包括知识分子在内的工人阶级队伍不断扩大、整体素质普遍提高,广大农民日益成为社会主义新型农民,同时出现了大量新的社会阶层。这些新的社会阶层,主要由非公有制经济人士和自由择业的知识分子组成,集中分布在新经济组织和新社会组织中。从就业结构来看,2010年我国城乡就业人数达到7.9亿人,其中城镇就业人数3.2亿人,占总数的40%;第一、二、三产业就业人数之比为39:27:34;非国有经济就业人数比重增加到78%,成为就业的主渠道。

我国社会结构发生的这些深刻变化,既使我国社会越来越充满生机和活力,同时也使整个社会利益关系越来越错综复杂化,协调社会关系的难度加大。

第四,我国人口结构发生重大转变,与此同时,人口流动规模不断扩大。我国实现计划生育政策以来,累计少生4亿人,实现了人口再生产类型的历史性转变。在实现人口有计划、可控制平稳增长的同时,人口老龄化速度加快。2010年60岁及以上老年人口占总人口的比重达到12.5%,预计2020年将达到18%,21世纪中叶将达到30%,人口类型将从轻度老龄化转变为深度老龄化,进而转化为重度老龄化。由于我国生产力水平总体上还不高,社会保障体系还不完善,“未富先老”带来的社会问题影响深远。人口结构发生深刻变化,家庭小型化和老龄化过程加快,几千年来形成的“金字塔”型家庭代际结构在城市已开始转变为“421”倒“金字塔”型结构,很多过去依靠家庭和代际帮助解决的问题,比如养老问题已经逐步成为社会问题,传统的家庭养老模式已经难以为继。此外,出生人

^① 参见《社科院:中国城镇化率46.6%,城镇化规模全球居首》,中国新闻网2010年7月29日。

口性别比偏高、人口总体素质难以适应经济社会发展的要求、人口分布对自然环境和社会环境带来的压力等问题也逐渐突出。

我国流动人口规模不断扩大。2010年,仅农民工就达2亿多人。据预测,2050年我国流动人口将达3.5亿人。目前,流动人口特别是农民工收入水平仍然偏低,未能充分享受社会公共服务,普遍面临劳动就业、子女教育、社会保障、生活居住、社会融合等方面的问题。流动人口的民生问题和服务管理压力越来越大。

第五,我国社会组织大量增加,社会组织的类型越来越多样化。截至2010年,全国依法登记的社会组织达43.9万个,其中社会团体24.27万个,民办非企业单位19.45万个,基金会2168个;在民政部门备案的农村专业经济协会有4万多个、城市社区社会组织有20多万个。全国社会组织目前约有专职工作人员540万人,兼职工作人员500多万人,种类志愿者2500多万人。社会组织的发展变化,对社会管理提出了新的课题。

第六,人们的思想观念发生了深刻变化。人们的参政意识、民主意识、法制意识、维权意识、监督意识明显增强,以实现人的发展和幸福为中心的观念逐步树立,但也出现了集体观念淡薄、公德意识弱化、极端个人主义思想抬头等问题。人们的市场经济意识明显增强,开放、竞争、效益观念深入人心,但也出现了一味追求物质利益,甚至不择手段进行竞争的现象。多种文化交流交融,人们思想空前活跃,独立性、选择性、差异性明显增强,自信、包容、多元观念逐步树立,科学、民主、文明、公平、创新等理念日益成为社会主流思想和价值尺度,但也出现了盲目崇外、追求“西化”和所谓“普世价值”的思潮。

(三) 加强和创新社会管理是应对我国社会管理新情况新问题的现实需要

当前,我国社会管理中出现了不少新情况和亟待解决的新问题,有的问题已严重影响到社会稳定。特别是随着市场经济的发展和各项改革的深化,越来越多的“单位人”变成了“社会人”,原来那种单位制的社会管理体制已经不能适应经济社会发展了,并越来越严重地制约和影响了经济社会的全面发展。

单位是适应计划经济体制而设立的一种特殊的组织形式,具有政治、经济与社会三位一体的功能,以行政性、封闭性、单一性为特征。新中国成立后,我国城市逐步建立了以“单位制”为主、以基层地区(街道、居委会)管理为辅的社会管理体制。国家通过单位这一组织形式管理职工,

通过街道、居委会管理社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等，从而实现对城市全体社会成员的控制和整合，达到社会稳定和巩固政权的目的。单位制是新中国成立后社会管理的产物，它的形成有其独特的历史背景。从某种意义上说，对于当时高度集权的政治体制的运作，对于高度集中的计划经济体制的实施，对于整个社会秩序的整合，单位制从组织上提供了非常有效率的保证，发挥了重要的功能，其历史意义不容否定。

在我国经济转轨和社会转型之后，单位制逐渐被打破，单位管理模式趋于失效。改革开放以来，中国社会发生了剧烈的变迁，在从传统的封闭的农耕社会向现代的开放的工业社会转型的过程中，我国的所有制结构出现了变化，社会流动越来越频繁，尤其是社会主义市场经济体制的确立，取代了高度集中的计划经济体制，这些都使得“单位制”失去了生存的土壤，不得不走向崩溃瓦解的地步。

单位制被逐渐打破的主要原因，一是所有制结构的变动。改革以前，我国单一的公有制经济确保了把所有的职工都纳入“单位制”之中。改革以后，这种单一的所有制结构被打破。公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的基本经济制度，非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分。非公有制经济的发展，使得体制外出现了自由流动资源，单位不再可能全面控制职工。二是市场经济的发展。高度集中的计划经济体制强调指令性计划，管理经济和社会的手段主要是行政手段，使企事业单位成了政府的工具和附庸。1992年党的十四大最终明确“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。”实行市场经济，带来了我国国有企业以及政府事业单位的全面改革。国有企业建立现代企业制度，按照市场规律办事，努力提高市场竞争力；政府事业单位改革管理体制，提高工作效率，实现政企分开、政社分开以及事社分离。从计划经济体制到社会主义市场经济体制的过渡，使“单位制”的运行基础不复存在。三是社会流动的加剧。改革开放以后，随着流通体制、劳动人事、社会保障、户籍等制度的改革，我国社会出现了前所未有的自由活动空间。在城乡之间，原来附着于土地上的农民大量流入城市，出现了全国规模的农村剩余劳动力转移，僵硬的城乡二元格局出现了松动。在单位之间，职工的流动已司空见惯，出现了大量国有企业职工流入外资企业，大量内陆省份人才如教师、管理人员等流入沿海城市，单位已经不可能严格限制人员的流动了。

单位制的逐渐解体，给社会管理提出了严峻挑战。

第一，社会管理出现了空位现象。改革开放以来，随着社会结构的变

化,户籍制度逐步松动,旧的劳动用工制度被打破,社会流动速度明显加快,大量人员逐渐游离于原有单位系统之外,成为所谓“体制外人员”。体制外人员的主要活动大都在现有社会管理体制的调控范围之外。这种管不到也管不住的现象,成为社会管理的“盲点”。近年来,体制外人员迅速增加,人员构成呈多元化发展趋势。农村中大量剩余劳动力离开土地和农村,纷纷涌入城镇,他们大都是没有组织系统、没有城镇户籍的体制外人员。随着改革的深化,失业人数不断增加。另外,还有大量转业退伍军人处于待安置状态,农村还有大量剩余劳动力有待转移,这些都是潜在的体制外人员。体制外人员不仅数量庞大,而且在总人口中已占有相当大的比重。一些大城市居民与流动人员的比例已经相当惊人。这些流动人员基本上处于“两不管”的真空状态。他们已经脱离原有的社会管理体制的控制轨道。

第二,政府的社会管理职能却出现了缺位的现象。面对社会成员由“单位人”转变为“社会人”和大量体制外人员的形成,政府不能再用过去高度集中的权力体制管理社会事务和控制社会成员,对于应由社会管理的事务要逐步回归社会,由社会自我管理。但是在我国现阶段,社会组织体系发育不成熟,难以全面承担中介和管理职能,特别是我们有些社会管理者也还没有从旧体制的思维定势中走出来,社会管理社会化发展缓慢。这一矛盾的结果,造成部分社会管理职能出现“真空”现象,即政府不应继续承担但社会又无力接纳这些职能,因而很容易出现社会无序乃至混乱现象,导致社会管理危机。

第三,我们的社会管理理念和体制机制落后于经济社会发展的客观需要。由于社会管理基础比较薄弱,加上一些部门受自身利益的左右,政府公共服务职能“缺位”、“错位”的问题较为突出,社会管理水平相对较低,社会自治功能没有得到充分发育,社会化服务程度亟待提高。这些问题的存在,既造成社会管理成本高、资源浪费,也导致种种社会矛盾的产生乃至激化。

正是在这样的背景下,我们必须更加充分认识加强和创新社会管理的重要性和紧迫性。要深入研究社会管理规律,创新社会管理方式,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,拓宽服务领域,形成社会管理和社会服务的合力。

三、加强和创新社会管理的意义

胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的讲话中强调：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。

（一）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

新世纪头 20 年，是我们国家发展的重要战略机遇期，但机遇总是与挑战并存的。当前，我国正处于从传统的农业社会向现代工业社会并进而向信息社会、知识社会转变的加速期。社会转型时期往往是一个国家或社会的矛盾多发期。西方发达国家在过去上百年甚至两百多年发展过程中遇到的各种矛盾和问题，我们在这 30 多年的改革发展中尤其是进入新世纪新阶段后的这 10 年都遇到了。正如党的十六届六中全会《决定》指出的，目前，我国社会总体上是和谐的，但是也存在不少影响社会和谐的矛盾和问题：“城乡、区域、经济社会发展很不平衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出；体制机制尚不完善，民主法制还不健全；一些社会成员诚信缺失、道德失范，一些领导干部的素质、能力和作风与新形势新任务的要求还不适应；一些领域的腐败现象仍然比较严重；敌对势力的渗透破坏活动危及国家安全和社会稳定。”党的十七大报告也指出，在看到成绩的同时，也要清醒认识到我们的工作与人民的期待还有不小差距，前进中还面临不少困难和问题，突出的是：经济增长的资源环境代价过大；城乡、区域、经济社会发展仍然不平衡；农业稳定发展和农民持续增收难度加大；劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、居民住房、安全生产、司法和社会治安等方面关系群众切身利益的问题仍然较多，部分低收入群众生活比较困难；思想道德建设有待加强；党的执政能力同新形势新任务不完全适应，对改革发展稳定一些重大实际问题的调查研究不够深入；一些基层党组织软弱涣散；少数党员干部作风不正，形式主义、官僚主义问题比较突出，奢侈浪费、消极腐败现象仍然比较严