

以社会管理创新推动国家持续稳定发展的思考*

丁元竹

(国家行政学院 决策咨询部, 北京 10089)

摘要:近年来,中国经济社会发展已呈现出一些新特点,社会管理创新过程中也产生了如流动人口管理等新问题,同时还面临着新媒体的广泛应用和虚拟社会迅速发展的新挑战。中国的持续稳定发展,不仅需要正确处理社会管理创新与国家整体发展的关系,进一步加快社会体制的改革和创新,还需努力解决好影响国家发展的诸如流动人口市民化、人口老龄化和信息化时代的社会沟通等全局性问题。

关键词:社会管理; 社会体制; 社会发展; 改革; 创新

中图分类号: C 911

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2013)05-0004-08

当前我国经济转型升级进入关键时期,改革步入攻坚期和深水区,开放面临的国际安全战略不确定性增大。面对新情况新趋势新特点,推动国家持续稳定发展,必须进一步创新社会管理。这一工作要紧紧围绕党的十八大报告确定的建设富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家这一目标,按照中国特色社会主义的总体布局,正确处理社会发展与经济建设、政治建设、文化建设和生态文明建设的关系。尤其在当前,要把握好时机,加快推进社会体制改革,正确处理改革开放和发展中出现的新问题,激发社会活力,维护社会秩序,实现社会和谐。

一、深刻把握国家经济社会发展新时期的新特点

(一) 经济增速放缓,转型升级进入关键时期

当前,我国经济正在由过去的单纯增长转向增长与结构调整并举的时期。就世界而言,当前经济形势处于低迷的实质是第二次工业革命接近尾声和第三次工业革命刚刚启动这样一个转型时期经济自身的阵痛。

一是透视当前的转型升级,要有大转型这样的信念和战略思维。在过去长达200年的工业化进程中,人类征服了自然界,也损害了自然界;生产力发展造福了人类,改变和提升了人类的福祉,也带来了环境污染、气候变暖、生态恶化。在这样一个大背景下理解当前中国经济的转型升级,是不是可以视为

一个大转型时期?这个转型时期可能不是一个五年计划或十年计划可以完成的,就像美国的大转型时期实际上历经50年。进入19世纪,全球发展和繁荣的中心从东方(主要是中国)转向西方(主要是欧洲),20世纪前半叶,则从欧洲(主要是英国)转向了北美(主要是美国)。在第一次和第二次世界大战中,欧洲逐步走向衰退,美国经过半个世纪的努力,经济实力在全球范围内逐步处于主导地位,进入大繁荣时代。从历史大跨度看经济发展,就看到了全球经济的消长,此起彼伏,一个国家和地区没有永恒的繁荣。透视当前的转型升级,要有大转型这样的信念和战略思维,并能将其上升到社会领域。第二次工业革命的根本特征是标准化的机器大生产,它在生产领域造就了单一的生产品牌和生产标准,在政治、社会和文化领域造就了对于发展模式的线性思维。当前,科学技术发展,尤其是互联网的广泛使用,使得产品生产的差异化、生产活动的本土化、生活方式的多元化、居住方式的分散化、交往方式的虚拟化、自然资源使用的可持续性皆成为可能,这些,也需要新的宏观调控思维和社会治理的新思路。

二是面对当前的经济形势,实质上是要提升宏观调控和社会治理水平。自2008年国际金融危机发生以来,各国政府、企业界、经济学家,甚至普通的老百姓一直就如何拉动经济进行了热烈讨论,采取货币政策还是财政政策?稳定市场预期等建议层出不穷,但是见效甚少,究其原因,主要还是难以摆脱

收稿日期: 2013-08-10

基金项目: 国家社会科学基金重点项目资助(13azd017)。

作者简介: 丁元竹(1962—),男,山东日照人,国家行政学院决策咨询部副主任,教授。

传统的宏观调控模式。大机器生产和拥有丰富的石油使美国成为第二次工业革命的主导者和旗手,也使美国自20世纪30年代沿用至今的宏观调控模式成为经济领域的金科玉律。赢者通吃,经济上的成功致使美国在长达一个世纪的岁月中不断推出自己标准化的、大规模的、连锁式的产品和服务——通用汽车、电子产品、麦当劳、肯德基,进而是《泰坦尼克号》等文化产品以及美式民主。2008年美国爆发的金融危机,也暴露出自身的特点和问题,促使人们探索发展道路的多元特质,这也包括经济的宏观调控和社会治理方式。

新旧产业交替处于胶着状态,仅仅依靠传统意义上的认识工具已经捉襟见肘。要么理解不了经济发展中出现的起伏波动;要么拿出的方案不能奏效;要么宏观政策方向明确,具体执行缺乏体制机制支持。具体表现在:当前正在推进的新型城镇化忽略了一个重要因素,就是信息化和新产业革命可能带来的分散生产和居住,目前,各地开展的新型城镇化依然没有摆脱传统的发展模式,忽视了信息化、交通进步带来的机遇。还有,当前虽然人们关注了城镇化进程中的人的问题,但是对于失地农民、拆迁过程中的城市居民、流动人口、被拆迁的城市居民以及不能充分就业的大学生群体、被高房价缠身的“中产阶级”以及由于体制原因走向体制外的知识分子、下岗失业人员组成的社会群体关注不够。经济的转型升级要求上述群体关注对于经济的预期和消费预期。大量移民和资产转移实际上已经显现了当下一部分人的信心不足或缺乏信心,对此要给予高度重视。这些,都是经济增速放缓、转型升级进入关键时期、创新社会管理需要深入研究的问题。

(二)利益格局凸显,改革进入攻坚期和深水区

关于这个问题,邓小平同志在改革开放初期就有所预见。1990年12月24日邓小平同志指出:“共同富裕,我们从改革一开始就讲,将来总有一天要成为中心课题。社会主义不是少数人富起来、大多数人穷,不是那个样子。社会主义最大的优越性就是共同富裕,这是体现社会主义本质的一个东西。如果搞两极分化,情况就不同了,民族矛盾、区域间矛盾、阶级矛盾都会发展,相应地中央和地方的矛盾也会发展,就可能出乱子。”^[1]共同富裕“将来总有一天要成为中心课题”,在这个问题上,邓小平同志的核心思想一是经济社会发展到一定的阶段,要把共同富裕问题作为中心问题,在这个阶段上,经济社会得到了一定的发展,有一定的经济实力来解决社

会领域的问题。2012年,我国的财政收入达到了11万亿人民币,在一定水平上解决发展中出现的社会问题是可以做到的。二是共同富裕是社会主义的本质特征,是中国社会主义现代化总体设计中的重要制度建设,虽然邓小平同志当时没有明确提出社会建设或社会管理,但实际上是包含了这样的内容。

包含利益格局在内的社会管理关系到整个国家的长治久安,事关大局。正如2011年5月30日,中共中央政治局召开会议强调指出的:加强和创新社会管理,事关巩固党的执政地位,事关国家长治久安,事关人民安居乐业。近年来,各地在这方面进行了大量的探索和创新。例如,近年来,北京市针对当前社区建设中存在的居委会行政性负担仍然过重、社区运行机制不顺、社区工作队伍专业化程度不高、社区资源缺乏有效整合等问题和薄弱环节,在认真总结近年来实践经验的基础上,确立了“一分、三定、两目标”的总体思路,着力围绕社区服务站建设、社区工作职能、社区运行机制、社区志愿服务、社区工作者管理、社区基础设施配置、社区经费投入等7个方面进行规范提升,大胆创新,初步建立起适应首都经济社会发展,具有时代特征、中国特色、首都特点的社区治理新模式,全面提升了社区服务管理水平,进一步夯实了社会建设基础。总结各地、各部门在社会管理领域的探索和实践,对建立有中国特色的社会主义社会管理体系,提高社会管理科学化水平具有十分重要的意义。

第二次世界大战以来,各国现代化成败的历史也证明了必须把改革和完善社会体制作为国家现代化建设的重要内容。丹尼·罗德里克把转型国家的市场制度模式分成三类^[2]:

第1类是指那些因法律体系、行政管理和政治制度的支撑性缺乏而导致价格改革和私有化改革不成功,例如俄罗斯就是典型。“苏维埃政权的第四次危机始于20世纪70年代末和80年代初,这是一次在经济、意识形态和道德领域的全面危机。此次危机是由于精英阶层的腐败和老化而产生的”^{[3]185}。“苏联国家体系迅速解体的前奏是苏共思想理论的崩溃和苏共自身的瓦解,在此之前,苏联作为新的社会模式和意识形态国家已经不可能存在了”^{[3]186}。“任何一个现代化国家的运转不可能没有政治领导和社会监控,但是最近几十年中,苏联的政治领导更多是阻碍了、而不是推动了经济和文化的进步”^{[3]188}。

第2类,包括社会安全网缺乏和缺乏社会公平

公正,导致社会矛盾激化,典型的例子是拉美国家。

第3类是缺乏完善的监管体系和制度,例如东南亚国家在1997年的亚洲金融危机中饱受磨难。历史和国际经验表明,任何一个国家要走向现代化,必须把制度建设放在突出位置。

实现中华民族伟大复兴是几代中国人的梦想。20世纪70年代,老一辈无产阶级革命家毛泽东、周恩来等提出了实现四个现代化的战略思想;改革开放之后,以邓小平为首的第2代领导集体把毛泽东、周恩来等老一辈无产阶级革命家提出的四个现代化思想进一步具体化,提出了分3步走的战略;根据新的历史情况,江泽民、胡锦涛等为代表的第3代第4代领导集体提出了中国社会主义现代化新3步走战略,这就是到2020年全面建成小康社会,2050年实现繁荣文明民主和谐的社会主义现代化。

(三)国家发展战略目标明晰,创新社会管理进入新阶段

习近平同志为总书记的党中央把几代中国人的梦想概括为“中国梦”,实现中国梦就是建设繁荣文明民主和谐的社会主义现代化国家。建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,必须从纷繁复杂的事物表象中,把准发展改革开放的脉搏,把握持续发展、深化改革、全面开放的内在规律。自2011年党中央国务院把加强和创新社会管理摆在更加突出的战略位置至今,各级政府、企业、社会组织和公众积极参与社会管理创新探索实践,取得了巨大成就。当前,面对新时期新任务,创新社会管理需要新思路新办法。

从国家发展出发来创新社会管理,就是要“看大势、观大局、出大策”。我们不因一时经济变化而改变既定的政策取向,必须保持发展政策的连续性和稳定性。

一是“看大势”。就是要用历史和发展的眼光看待当前的经济社会趋势,努力把握经济社会发展的内在规律。20世纪30年代的世界经济危机反反复复,历时10年之久,直到太平洋战争爆发。之后,各国的经济不断发展,社会改革也未曾停止过。历史经验会使人们的观察变得厚重,思考变得深沉,会使其结论更加具有穿透力和预见性,不因为一时一事而浮躁妄断,错判形势,贻误战机。

二是“观大局”。就是要从整个国际形势入手,深入分析相关国家和地区未来经济社会发展的特点和趋势。例如,据估计,经合组织的失业率到2014年前不会有明显改善,截止到2013年4月,34个经

合组织成员国共有4800万人失业,为2007年的150%^[4]。美国、欧洲经济形势(包括就业)时好时坏,波动起伏,仔细观察这些变化十分重要。更值得注意的是,欧洲甚至包括美国,几年前就已经开始关注第三次工业革命及其可能带来的影响,并积极应对,这其中不乏社会创新。

三是“出大策”。就是要紧紧围绕建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家这一目标,打造中国经济升级版,提升制造业自主创新能力,着力培育战略性新兴产业,加快企业的技术改造,提高传统产业的整体素质,加快推进工业化与信息化的深度融合。同时也要注意,信息网络技术的广泛应用,正在改变着生产方式和生活方式,未来的经济社会发展完全可以建立在信息技术投入带来的生产效率提高、经济发展方式转变和生活方式改变的基础上。要通过信息技术改造来提升传统产业水平,实现制造业的数字化、网络化、智能化;通过信息技术和新能源技术的应用来建设新型城镇化;通过社会体制改革和社会创新来创新社会管理。

二、密切关注社会管理创新过程中的新问题新情况

(一)密切关注经济社会发展中凸显的新问题

1. 流动人口管理安置成为发展问题中的重中之重

流动人口问题是与中国历史和现状紧密相连的“中国特色问题”。它既是经济问题,也是社会问题,而且是经济社会发展新时期必须解决的问题。截止到2012年底,我国城镇居民已经达到全部人口的52.57%,流动人口规模接近2.63亿人,其中外出农民工1.63亿人(约占70%)^[5]。如何使这些流动人口真正成为市民,换句话说,如何实现流动人口的市民化是当前维护社会稳定,扩大内需,实现新型城镇化的核心问题。我国城镇化进程中面临的矛盾和问题主要有:一是流动人口规模巨大与管理方式落后之间的矛盾,主要表现在户籍制度造成的城乡分隔分治,基本公共服务供给不均等方面;二是人口向大中城市集中与大中城市资源紧张,尤其是大城市环境资源紧张之间的矛盾;三是流动人口收入水平不高与城市生活成本过高之间的矛盾,突出表现在流动人口买不起城市住房,难以实现定居。占全国人口近20%的流动人口不能安居乐业,长期的社会秩序就难以维持,社会难以稳定。流动人口问题是当前我国经济社会持续发展过程中首先要解决好

的问题。

2. 扩大就业受制于现实瓶颈与思维瓶颈

扩大就业是我国宏观经济政策和社会政策的重要内容,也是中国在经济社会发展到一定阶段与产业发展的阶段性及人口规模与结构密切相关的问题。截止2013年6月底,我国城镇新增就业达725万人,比2012年同期增加31万人^[6]。尽管2013年我国经济一直面临较大下行压力,但就业形势保持总体稳定。这与服务业投资增长较快,吸纳就业人数较多不无关系。所以,在保持经济平稳健康发展的同时,可以通过加快产业结构和人才结构调整来缓解就业压力。2013年上半年的就业形势说明,解决就业问题,一要靠经济增长,提高经济增长的就业弹性系数;二要通过经济结构调整。

在就业问题上,还要进一步解放思想,走出简单充分就业的思维怪圈。人们长期陷入的路径依赖是充分就业。在不改变既定条件,包括工作方式、工作空间布局、劳动时间等因素条件下,充分就业几乎成了一个不可能实现的目标。况且,为了建设小政府,各国政府不断精简人员,在税收监管、社会保障经办、兵役等诸多方面引进了智能技术。当前中国大学生就业难实际上是按照传统的产业革命需要,设置了相应的课程和教学方式,而在现实中,是由于劳动密集型的重化工业接近尾声,难以吸纳更多人就业所造成的结果。再加上,教育的产业化把应试教育推向极致,无以复加,以致培养出来的人才难以与家庭、社区、社会、产业接轨,其结果是人力、物力和财力的极大浪费。在传统产业下,智能技术的应用越来越广泛,使得市场就业机会越来越少,对此不能熟视无睹。在就业问题上,迫切需要社会创新。就业问题上的社会创新是社会管理创新的基础。

3. 老龄化规模巨大、发展迅猛、高龄化显著

要及早关注老龄化对经济持续发展带来的压力。2012年,我国老龄人口已经达到1.94亿人,老龄化水平达到14.3%,预计2013年将达到2.02亿人,老龄化水平达到14.8%。2012年,我国失智失能的老年人达到3600万人,预计2013年会达到3750万人。到21世纪中叶,我国老龄人口将达到4.87亿,老龄化水平将达到34.8%^[7]。与发达国家相比,我国人口老龄化具有规模巨大、发展迅猛、高龄化显著、波动剧烈、分布不平衡等5个方面的特点,呈现出“未富先老”、“未老先病”、“未备先老”、“未老先退”、“社会矛盾突出”、“集中爆发”等6个方面的特殊性。这些都对社会管理创新提出了新的

要求:一是要进一步完善社会保障体系和基本公共服务体系,应对老年贫困风险、疾病风险和失能风险;二是通过完善社会体制、社会组织和社会服务,弥补由于老龄化和家庭结构变化带来的家庭代际关系、社会代际关系和社会阶层关系的新挑战;三是通过创新社会治理方式应对老龄化过程中的社会疏离普遍化、社会心理问题凸显、侵权现象多发、思想政治教育薄弱、老年社会组织发展不足等问题的挑战;四是解决好年轻人口流出,农村老龄化和家庭空巢化问题,积极应对农村发展面临建设主体老化、活力降低、养老保障和服务供求矛盾日益尖锐等新问题。

(二) 社会体制如何激发社会活力问题凸显

总体上看,我国社会体制改革还相对滞后,与社会主义市场经济体制不相适应,主要表现在:一是政府越位、缺位、错位现象仍大量存在,社会组织发育不足,社会自身发展还缺乏动力和活力;二是尚未形成比较稳定的社会结构,特别是收入差距过大,社会利益格局面临着不少矛盾;三是对一个处在高度流动中的社会的管理还缺乏经验;四是缺乏普遍遵守的社会规则体系,社会出现失范和无序状态。

1. 居民日益增长的基本公共服务需求与基本公共服务可持续之间的矛盾凸显

基本公共服务建设在“十一五”时期被提上社会建设的重要议程,并在各地进行了大量实践探索。在总结“十一五”时期各地基本公共服务体系建设,尤其是基本公共服务均等化建设经验的基础上,“十二五”规划纲要提出:要以改善民生为核心,健全基本公共服务体系,合理调整收入分配关系,提高住房保障水平和全面做好人口工作。为了进一步落实“十二五”规划纲要,2012年7月,国务院印发了由国家发展改革委员会牵头编制的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》。目前,各地正在根据自己的实际积极落实这一规划。

改革户籍制度能否带来真正的自由迁徙?这个问题的解决关键是看户籍制度背后的基本公共服务制度的设计和实施。我国基本公共服务均等化的现状是:资源的配置存在严重的地区性不均等,这种地区差别由于城市化滞后又表现为严重的城乡差别。长期的城乡分治在城乡之间形成严重的体制分割和城乡歧视。城乡差别和体制分割给实现基本公共服务均等化带来了巨大的困难,造成了现有的各类基本公共服务内部的体制不接轨。这是中国基本公共服务不均等区别于其他国家的基本特征。要解决这个问题需要宏观社会政策设计,即把基本公共服务

制度作为一项国家宏观社会调控政策来加强和创新社会管理。

当前,我国经济进入新的历史阶段,中长期保持中速或低速发展可能会成为经济增长的常态。在这样的背景下,居民对于基本公共服务的刚性需求与财政压力之间的矛盾会凸显,各种社会问题和矛盾暴露程度的提高,使创新可持续的基本公共服务供给模式提上议程。党的十八大报告把基本公共服务体系建设摆在重要位置,要求加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系。加快完善基本公共服务体系是保障改善民生、推动社会体制改革、完善社会管理体制的重要途径。按照十八大的战略部署,从新时期经济社会发展的实际出发,综合考虑我国人口规模、城乡差别、地区差别和群体差别等因素,加快形成可持续和人民满意的基本公共服务体系,必须在创新基本公共服务供给模式上下工夫。

2. 基层新旧社会体制交替与摩擦现象呈现

随着新型城镇化建设加速,城镇人口结构、人文环境、空间布局、社区生活等都将发生重大变化,新居民的生活方式、生产方式与社区建设也将产生矛盾,甚至冲突。这些情况迫切需要建立和完善适应新市民需求的社会体制。当前,基层社会体制呈现出传统社会体制与新的社会体制交织在一起的各种特征:

一是一些地方政府习惯于通过管控实现治理的思路,对于居民提出的各种要求难于满足又不能创造条件,使居民通过自治的方式解决现实生活中的具体问题,导致各类矛盾和问题积累。

二是业已建立的社区组织在发展过程中,由于外部环境和自身治理等因素,有的已经形成自己特有的利益,不能很好地履行作为公共利益机构职能,甚至不时与居民利益发生冲突。例如,村官贪污问题是时下城镇化进程中最为突出的问题之一,征地补偿滋生的诈骗犯罪增多,失地农民成为群体事件的导火索,也是引发基层群体事件的主要原因。

三是行政化趋势明显。作为居民自治组织的村委会和居委会承担了过多的政府职能和任务,忙于政府的日常事务,没有时间和精力履行为居民服务的义务,造成与社区居民的隔阂和与社区居民生活脱节等问题。

四是社区社会组织和为社区服务的各类社会组织发展发育不全,不能适应社区居民的需求。

五是现行法律法规不能适应新形势的要求,对

于居民委员会和职能的界定不能与时俱进。

六是居民参与意识不足,导致基层治理困难。总体上讲,我国居民的公共意识和公共利益机制还没有建立起来,居民的参与意识缺乏,这些都不利于激发社会活力。

3. 以普通民众为主体的暴戾事件的时有发生彰显出建立社会公平保障机制的迫切性

近来,以普通民众为主体的暴戾事件时有发生,应引起政府乃至全社会的高度重视。当一个社会以普通民众为主体的暴戾事件大面积发生,就不能简单定性为个别现象,而必须探究其背后的社会原因。如诺贝尔经济学奖得主、印度经济学家阿玛蒂亚·森所言:“不平等和社会反抗之间的联系确实十分紧密,它们之间的关系是双向的。当一个社会发生叛乱或反叛时,其中必然存在可觉察到的不平等感,这一点显而易见。”^[8]这类不平等不仅表现在经济领域,也表现在社会、文化、环境,甚至政治领域。社会管理创新就是要绝大多数人民活的有尊严,基本权利得到保护,要使绝望的人群看到希望,社会有秩序而且充满活力,整个社会生活的质量得到提升。

实现“中国梦”,创造公平环境至关重要,也任重道远。只有依法治国、依法行政,才能“把权力关进制度的笼子里”,才可能创造公平、公开、公正的环境。在这个过程中,要及早谨防不公平的环境造成恐怖主义的土壤。

(三) 开放面临新媒体的广泛应用与虚拟社会迅速发展的挑战

20世纪70年代,交往方式发生了根本性变革,这就是信息技术的广泛应用。信息技术的广泛应用造成了经济的全球化,经济全球化的进一步发展造成了全球的社会化。新媒体,一方面拓宽了人们交流和参与的渠道,为保障公民权利和改进政府与社会关系提供了有力支撑;另一方面,它形成了社会交往与社会关系的虚拟性、开放性、公共性、匿名性等,使传统的社会治理方式面临严峻挑战,网络治安、网络道德、网络伦理等问题应运而生。在各类网络问题中,网络的放大效应最值得关注,它通过基本社会心态和价值取向,把一般事件或普通事件变成一个标准故事,引发社会的广泛参与,甚至“围观”,这已成为困扰社会乃至政府的重要难题。在新媒体应用过程中,社会事件多是通过网民讨论、质疑、问责,同时,兼有不同影响力的意见领袖的积极参与。在事件酝酿期以及随着事件的深入,意见领袖在网络舆论中逐渐占据主导地位。政府应对这类事件的主要

行为包括事件介绍、呼吁表态、解释澄清、辟谣和宣布处理决定,往往不及意见领袖容易引起公众的关注。微信、QQ等正在改变着人们之间的沟通方式,它也使社会运动零成本化。在互联网时代,社会动员的成本几乎为零,一篇博客、一个帖子、一条微博、一个微信,都可能成为一场社会运动的动员令。新媒体带来的社会运动成本趋零化是对当代社会治理的最大挑战。

三、进一步创新社会管理,推动国家持续稳定发展

(一)正确处理社会管理创新与国家整体发展的关系

坚定不移地推进社会体制改革,加快创新社会管理,应当在总结国内外社会发展和改革经验的基础上,坚定不移地坚持社会主义方向,从中国国情出发,在中国共产党的领导下,积极探索人类发展规律,坚持按规律办事,坚持发展是硬道理,紧紧抓住经济建设这个中心不动摇。

一是正确处理社会发展与经济发展的关系,通过经济发展奠定社会发展的物质基础,通过社会建设为经济建设创造一个安定有序的环境。社会福祉永远是经济建设的最终目的。

二是正确处理社会建设与政治建设的关系。包括行政体制改革在内的政治建设是实现巩固社会主义政治制度与改革社会主义政治体制的有机统一。要通过政治建设来实现公民参与社会政治生活的品质与质量,同时要科学处理好维护政治制度与创新政治体制的关系,在坚定不移地推动政治体制改革的同时,坚持政治体制改革的社会主义方向。

三是要正确处理社会建设与文化建设的关系。文化建设既要繁荣和发展各种人民群众喜闻乐见的文化活动和文艺形式,也要通过这些形式和活动把社会主义文化价值植于其中,通过各种形式的文化活动,潜移默化地影响和改变人们内在的行为价值和社会规范。同时,通过各类社会组织的发展和改革,为文化的发展和繁荣创造良好的社会环境。

四是要正确处理社会建设和生态文明建设的关系。通过协调社会关系、规范社会行为,来实现环境保护和生态建设的目标。生态建设说到底是人与自然的关系,而更根本的是人与自然之间的关系的实质是人人之间的关系。一句话,创新社会管理就是要为全面建成小康社会,为建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家和实现中国梦创造良好的社

会环境。

(二)加快社会体制改革和创新

1. 完善使各类社会活动在社会整体模式下发挥作用的机制

应对当前国家发展面临的一系列矛盾和挑战,关键在于全面深化改革。要按照习近平同志的要求,处理好解放思想和实事求是的关系、整体推进和重点突破的关系、顶层设计和摸着石头过河的关系、胆子要大和步子要稳的关系、改革发展稳定的关系。就社会而言,慈善文化、志愿精神、社区自治、大学活力、中等收入群体的社会担当、对新事物的追求等等,无疑都是社会管理创新的重要内容,问题是它们如何在社会整体运行中发挥作用,这需要国家战略设计,也需要研究追求各自利益、相互竞争又互相协作的群体、组织和个人,通过怎样的合力组成一套高效运作的体系。换句话说,需要深入研究社会发展规律。社会管理创新必须绕到那些显而易见的表象的背后,去探索重要的财政政策、法律法规、税收激励、社会声望等等。正如美国前总统约翰·F·肯尼迪在1963年所言:“对于我们的国家和我们的文明的未来,没有什么事情比充分承认艺术家的地位更为重要……。我们对于这样一个美国充满信心,它将鼓励艺术的成就,如同我们奖励商业或者政治上的成就。”^[9]就社会发展规律而言,对于个体来说,对每个个体的社会角色给予明确定位并承认和认同每一社会角色的成就,不管他(或她)是什么社会角色,只要取得成就,对社会有贡献,就应当得到社会的认同和称赞,而不是仅仅局限于单一标准和单一价值。这是激励每个社会成员参与社会事务的前提。社会管理的国家战略核心是使每个社会成员在自己的层面上和位置上为国家尽力,这就需要社会公平保障机制的建立和社会认同体系的完善。

遵循社会发展规律,就要淡化社会管理的行政色彩,因为行政机构会将社会变成社会行政管理机构,会将充满活力的社会机制变成体制,会在社会领域催生行政科层制,这对激发社会活力是有害的。现实中,我们看到的社区行政化就是一例。在美国,文化“这个大规模的体制依靠的是一套行之有效的税收政策、数以千计的基金会、一类具有特殊法律地位的机构、成百所大学和一些社群,它们共同维系着一个真正的文化社会。基于此,虽然不存在文化部,文化生活却无处不在”^[10]。由此我们也可以解释美国的社会发展和公众参与,也许这可以为我们改革社会体制,激发社会活力提供一些借鉴。

进一步说,社会管理体系的整体设计不仅是对领导体系、法律体系、组织体系和管理格局的设计,也是要深入探讨通过什么途径形成多元治理体制和通过什么机制动员社会成员参与社会生活,这就要求我们深入研究一些深层次的东西,诸如如何推进社会转型,转型方向、目标、路径设计等具体方面。社会管理领导体系、组织构架、法律法规和管理体制都是建立在对社会发展规律认识基础上的。坚持科学发展,必须始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,保障人民各项权益,不断在实现发展成果由人民共享、促进人的全面发展上取得新成效。坚持科学发展,要全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局,促进现代化建设各方面相协调。如果说在市场经济领域,价格机制是配置资源的基本手段,那么,在社会领域,志愿机制就是动员社会资源的重要手段。完善有中国特色的社会主义社会管理体系,必须关注人民的生活。好的社会生活也是幸福生活的重要内容。随着中国经济发展进入新的阶段,社会生活的重新塑造就显得尤为迫切。社会管理是政府作为社会管理的主体之一,是包括涉及政府在内的各类主体的角色和定位等一系列的制度安排。

2. 在加快行政体制中创新社会管理

从国际经验看,国家干预社会的最主要政策在于间接的税收政策。间接的税收政策可以激励非营利组织的发展和参与,也可以激励企业的社会行为,承担社会责任。国家干预还可以通过制定标准来规范非营利组织和企业的社会行为。诸如社会服务、社会组织等标准的制定,都会创造出新的市场和需求。在基本公共服务供给中,政府的角色主要是通过政策制定、优先投入领域确认、监督和规制,确保基本公共服务供给的效率和效益,尽可能把基本公共服务供给的任务交给个人、社会组织和企业去承担。当前,在政府改革和创新过程中,始终对社会组织和企业处于工具化的认识水平上,也仅局限于政府购买服务的单一思维模式,其实,在这个领域,国际上有诸多理论和操作方法可以借鉴,例如,政府直接生产、税收减免或税收支出、签约外包、特许经营、代金券、政府补助、合作生产、联合生产、公私伙伴关系、混合策略、志愿生产、社会经营、数字化服务等。要围绕这些问题,研究和制定政策,创造政府与社会和企业合作的制度环境,否则,企业和社会组织会举棋不定,实际效果也只能是雷声大雨点小。

审批放权要全面考虑实现改革目标的制度环境,不能单兵独进。例如,这次取消“非营利性科研机构认定”和“国家级示范生产力促进中心认定”,改革后,这些过去依靠政府审批获得地位、信誉和资源的机构要面对还没有彻底改革的国有科研机构,意味着这些机构今后要完全依靠自己的研究能力、工作水平和社会影响在经济社会发展中求生存、求发展、求壮大,与目前处于改革前夜的国有科研机构进行竞争。这自然需要加速国有科研机构改革,否则,竞争环境不公平,何以谈发展?更值得进一步说明的是,非营利性机构与企业比较,更注重员工的生活水平,在意提高产品质量。非营利组织更关注员工津贴,企业更关注利润。

3. 完善社会管理创新的绩效评估体系

社会管理创新的绩效评估体系建设要紧紧围绕维护社会秩序,激发社会活力这一目标展开。社会管理创新绩效,一方面要看社会秩序是不是能得到有效维护并在实践中得到发展和完善;另一方面取决于公众参与社会事务的热情是不是被激发出来了。对于社会管理创新的绩效评估既要建立客观指标体系,也要考虑居民的主观感受,二者要结合起来。

4. 建立重大决策社会稳定风险评估机制

建立和完善社会稳定风险评估机制,对于进一步提高各级党委和政府依法决策、科学决策、民主决策水平,正确处理人民内部矛盾,从源头上预防和减少不稳定因素,把各种矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态,具有极其重要的作用。一是要鉴别评估对象,看其是否为重大事项,主要是工程和涉及群众利益的事项。二是评估的内容要考虑事项本身的合法性、合理性、安全性、实时性、可行性等。三是防止评估流于形式,注重评估和项目实施过程中的动态管理,明确评估和项目的实施责任。四是需要深入思考社会稳定风险评估是一项临时性的工作措施,还是作为一种制度性安排,如果是制度性安排,还有许多值得深入研究和探讨的问题。

(三) 努力解决好影响国家发展的全局性问题

1. 努力实现流动人口市民化

要把流动人口市民化摆在促进社会公平,维护社会秩序,促进经济发展的高度来认识。一是从社会融合高度理解人口市民化,使农民工融入企业,家庭融入社区,子女融入学校,群体融入社会。二是调整城市建设思路。在城镇规划、住房建设、公共服务、社区管理上考虑进城就业农民工的需要。加快土地制度改革,让农民在土地上获利。调整城市产

业结构,扩大城镇就业能力。加强流动人口技能培训,提高其就业能力和素质。三是基本公共服务面向常住人口,实现流动人口与市民的同等待遇。要把政府社会发展的优先领域与社区组织的活动密切结合起来,支持更多的就业者自我发展,促进外来人口居住和安置,改善外来人口的社区生活。四是实现流动人口入籍落户。尝试把土地指标分配与户籍制度改革结合起来。

2. 积极应对人口老龄化

从国家经济社会持续发展的战略高度认识积极应对人口老龄化问题。一是针对我国老龄人口的特点和社会结构特征,积极探索“居家养老、日托养老、货币化养老、机构养老、志愿者助老”等养老服务模式,整合养老服务资源;二是把信息化服务管理寓于养老服务,建起没有围墙的虚拟养老院,并通过企业化市场运作,有机地实现在管理、模式、手段、机制、队伍等方面的一系列创新,实现对老人人性化、亲情化、规范化服务;三是从老年人的需要出发设计老年服务项目,根据老年人的年龄结构、文化层次、服务需求、家庭状况、兴趣爱好、身体状况,采取多种形式的养老服务模式。

3. 关注信息化时代的社会沟通

互联网已经形成了一种新的政治生态,既要谨防互联网问题引发的社会管制危机,又要充分利用

新媒体化解各种社会风险。互联网是一把双刃剑,人们可以利用互联网来满足生活需求,提高便利性,创造一个新的社会环境。当前互联网出现了一系列过去不曾出现的新情况,需要以新的思维方式方法认真对待。例如,过去中小學生各自写作业,现在利用QQ,通过一个QQ群来沟通和完成作业,这就形成了一种新的交往圈子和社会关系,年老的一代如何理解这种新的方式方法非常重要,父母理解这种现象,有利于了解孩子的行为,也便于沟通;老师了解,可以与时俱进,改进教学方式方法,提高教学水平和质量;领导干部,尤其是从事社会管理的领导干部了解,会改进管理方式方法,使社会管理的方式方法更有针对性,更加贴近实际,达到维护社会秩序,提升社会活力的目标。

创新虚拟社会的治理,一是推进重点领域政府信息的公开,确保政府行政透明,避免因信息闭塞和沟通不畅引发社会事件的网络热议;二是深入研究和把握网络行为以及事件的演化规律,畅通公众的社会公共事务共治渠道;三是注重网络媒体、网络意见领袖及网络名人在网络空间的话语权以及对于网民行为、认识和网络事件发展的影响,引导和规范网民的网络行为;四是针对不同事件和不同阶段,采取多重治理工具,以建立行之有效的网络舆情危机的应急管理机制。

参考文献:

- [1] 中共中央文献研究室. 邓小平年谱(下)[M]. 北京:中央文献出版社,2004:1324.
- [2] 丹尼·罗德里克. 相同的经济学,不同的政策处方——全球化、制度建设和经济增长[M]. 北京:中信出版社,2009.
- [3] 罗伊·麦德维杰夫. 苏联的最后一年[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [4] 经济合作与发展组织. 2013年就业展望[EB/OL]. [2013-09-03]. <http://www.csstoday.net/xueshuzixun/jishizixun/82903.html>.
- [5] 国家统计局. 2012年全国农民工监测调查报告[R]. 国家统计局网站,2013.
- [6] 人力资源社会保障部. 上半年城镇新增就业人数725万 同比增31万[EB/OL]. [2013-09-03]. <http://politics.people.com.cn/n/2013/0725/c1001-22324276.html>.
- [7] 全国老龄办. 关于进一步加强老年文化建设的意见[EB/OL]. [2013-09-03]. <http://www.cncaprc.gov.cn/news/19528.jhtml>.
- [8] 阿玛蒂亚·森. 论经济不平等[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:3.
- [9] KENNEDY J F. Remarks at amherst college upon receiving an honorary degree[N]. F. Martel, Politique Publique, 1963-10-26.
- [10] 弗雷德里克·马特尔. 论美国的文化[M]. 北京:商务印书馆,2013:243.

(下转第17页)

- [13] 杨振宏. 当代中国政府转型中的公民参与问题研究[D]. 苏州: 苏州大学王健法学院, 2010.
[14] 习近平. 群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作[N]. 人民日报, 2011-02-24(1).

Risk Assessment of the Social Stability in the View of Citizen Participation: A Case Study of the Risk Assessment of the Social Stability of X Environmental Park in Shenzhen

ZHOU Lin-gang, WANG Yang

(Social Risk Assessment Center, Shenzhen University, Shenzhen 518060, China)

Abstract: Risk assessment of the social stability is an important innovative method of China's social management, and it is also a powerful means of resolving the social contradictions in the process of the social transition. The current deep theoretical explorations on the risk assessment of the social stability are less. There exist some defects in the process of the assessment practices, including the rigid assessment procedures and the assessment formalized. Thus, we take citizen participation as an analytical dimension to analyze the whole process of the risk assessment of the social stability by using the case study method. From four aspects including assessment subjects, assessment objects, assessment methods and risk responses, we can explore the function and practical significance of the citizen participation in the process. We think building a long-term mechanism of the citizen participation is the key factor to raise the effect which resolves the conflicts in the process. On the basis, we put forward some improvement suggestions for the current risk assessment of the social stability.

Key words: social contradiction; social stability; risk assessment; citizen participation

(责任编辑 刘 健)

(上接第 11 页)

On Promoting the Sustainable and the Stable Development of the State by Innovating on Society Management

DING Yuan-zhu

(Department of Decision-making Consultation, National College of Administration, Beijing 100089, China)

Abstract: The new features of the economic and the social development have appeared in recent years in China. Some new issues like the management of the migrant population has emerged in the process of innovating on the society management. Meanwhile, we have been confronted with some new challenges such as the widespread use of the new media and the rapid developing of the virtual society. For promoting the sustainable and the stable development of the state, we should not only deal with the relationship between innovating on the society management and the whole national development correctly, but also accelerate the reforming and the innovating on the social system and make great efforts to solve the key problems which influence the national development, such as the migrant population citizenship, the aging of the population, the social communication in information age, and so on.

Key words: society management; social system; social development; reform; innovate

(责任编辑 刘 健)