

努力加强和创新社会管理

马 凯

[中图分类号] C916

[文献标识码] C

[文章编号] 1008-9314(2010)05-0004-08

改革开放特别是党的十六大以来,面对新形势新任务,我们党在社会管理理论和实践方面不断探索,取得了重大成绩。胡锦涛总书记在党的十六届四中全会上明确提出了“深入研究社会管理规律”、“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”的任务;在党的十六届六中全会上又指出:“加强社会管理,维护社会稳定,是构建社会主义和谐社会的必然要求”;在党的十七大上进一步强调,要“完善社会管理,维护社会安定团结”。温家宝总理在今年3月十一届全国人大三次会议上作的《政府工作报告》中要求:“要适应新形势,推进社会管理体制改革创新,合理调节社会利益关系。”前不久,周永康同志在全国社会治安综合治理工作会议上,孟建柱同志在全国公安机关社会管理创新工作座谈会上,分别就社会管理问题作了重要讲话,大家要认真学习贯彻。

下面,我就加强和创新社会管理问题,谈五点认识和体会,与大家共同探讨。

一、准确把握社会管理的基本概念

弄清社会管理的涵义,是加强和创新社会管理的重要前提。近年来,我国理论界对“社会管理”的概念作了很多有益的探索。由于“社会”这个词在不同场合、针对不同的参照物有不同含义,对“管理”的理解也是仁者见仁、智者见智,因此,人们对社会管

理也就形成了多种理解。

我们这里所讲的社会管理,是中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体总体格局中社会建设的一个重要组成部分,它是指以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险,为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动。在这里,“维系社会秩序”是社会管理的核心内涵,是人类从事一切活动的基础条件;“规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险”,是由“维系社会秩序”这一核心内涵派生和展开的社会管理的基本任务;政府和社会各方是社会管理的主体,其中政府处于主导地位;“为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐”,是社会管理的直接目的。

上述内涵、任务、主体、目的构成了社会管理质的规定性,成为我们这里所说的社会管理区别于其他含义的社会管理以及其他管理的显著特征。显然,我们这里所讲的以维系社会秩序为核心的社会管理,与相对于自然界的整个人类社会的管理不完全相同,因为作为广义的人类社会管理是包括了人类社会各个领

本文是国务委员兼国务院秘书长、国家行政学院院长马凯2010年9月2日在国家行政学院2010年秋季开学典礼上的讲话。

[收稿日期] 2010-09-02

域的综合管理；与政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务“四大职能”中的社会管理不完全相同，因为作为政府职能的社会管理只是整个社会管理的一个组成部分，在我们所说的社会管理中，社会组织和社会公众等也发挥着重要作用；与维护社会稳定的社会治安综合治理不完全相同，因为维护社会治安是我们所说的社会管理的重要内容，但不是全部内容；与教育、文化、卫生等社会事业的管理不完全相同，因为社会管理的作用不局限于社会建设，更不局限于社会事业，同时还为经济建设、政治建设、文化建设提供正常运行的条件和保障。

只有准确把握社会管理的基本概念，我们才有可能清楚地认识和估量社会管理在人类社会生存和发展全局中的重要地位和作用，也才有可能理清社会管理的基本思路和主要任务。

二、充分认识加强和创新社会管理的重要性 and 紧迫性

党的十六届四中全会把中国特色社会主义建设的总体格局由社会主义经济建设、政治建设、文化建设三位一体发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体，并在社会建设中把社会管理放在突出重要的位置上，这是我们党对人类社会的发展规律、社会主义建设规律、共产党执政规律认识的新升华，是深入分析我国基本国情和发展阶段性特征所得出的重要结论，是实现科学发展、构建和谐社会的必然要求。

首先，一般地说，加强和创新社会管理，是维系人类社会正常运行的基本要求。马克思主义认为，人与动物的根本区别在于，人具有社会性，即人们以共同的生产活动为基础形成一定的生产关系，并结成社会共同体。社会共同体要正常运行，必然需要建立一定的社会秩序，这是人们从事一切经济、政治、文化、社会活动的基础条件，以维系社会秩序为核心的社会管理也就应运而生。如果社会没有秩序，不要说从事经济、政治、文化各项活动，就连人类社会共同体的存在都难以维系。同时，也没有一成不变的社会管理。在不同的生产力水平、生产方式、文化传统、社会制度下，社会管理的理念、体制和方式会有所不同。即便在同一种社会制度下，不同发展阶段社会管理的理念、体制和方式也是不同的。社会管理必须随着生产力、生产关系的变化而不断变化和创新。

其次，特殊地说，加强和创新社会管理，是适应我国进入社会矛盾凸显期的迫切需要。随着改革开放的深入，我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快，体制转轨与社会转型全面推进。伴随这“五化”、“两转”，我国处于重要的战略机遇期，同时处于社会矛盾的凸显期，社会结构、社会组织形式、社会利益格局、社会思想观念发生深刻变化，社会管理面临一系列新课题、新挑战。

随着改革开放的推进，农村土地承包制的实行，企业独立法人地位的确立，多种所有制经济及“新经济组织”的发展，使越来越多的“单位人”变成了“社会人”；就业制度市场化、择业自主化和户籍管理制度的逐步改革，以及全国统一大市场、大流通格局的形成，使城乡流动人口大量增加；政府职能的转变，政企分开、政事分开的推进，加之人民群众多样性社会需求的增长，推动了“新社会组织”的发展；对外开放程度越来越高，每年出入境的外国人越来越多，在我国学习、工作、生活的外国人日益增加，在境内活动的境外非政府组织越来越多。面对上述新变化，以“单位人”为管理载体，通过行政组织管理一切社会事务的传统社会管理模式已不适应。如何对“社会人”、流动人口、“两新组织”、境外非政府组织进行有效管理，是社会管理迫切需要解决的新课题。

随着经济结构加速调整，行业有进有退、企业有生有死、人员有人有出是个必然过程，但大批国企职工下岗转岗，国企职工利益补偿及社会保障问题十分突出；社会保障制度、劳动法规建设的滞后，使劳动关系中的矛盾和纠纷日益增多；劳动力供给增加与就业需求增长的不匹配，使包括高等院校毕业生在内的城乡居民就业压力越来越大。还应当看到，在经济快速发展和结构加快调整的过程中，一部分地区、一部分人先富起来是个难以逾越的发展阶段，但城乡、地区、行业和居民之间收入差距明显拉大，部分城乡居民生活困难，容易造成社会心理失衡，使社会矛盾明显增多。不合理的经济发展方式，使安全生产、环境保护、产品质量特别是食品药品安全方面产生很多社会问题。所有这些都对社会管理提出新的挑战，要求我们刻不容缓地加强社会管理。

随着城镇化进程加快，工业用地、城市用地需求急剧增加，在土地征用、房屋拆迁中产生大量矛盾，部分地方已出现“无土地、无职业、无社保”的“三无”农民。数以亿计农民从农村涌向城市，一方面，

由于户籍制度、社会保障等方面体制性障碍,使农民工在就业、医疗、住房、子女上学等方面与城镇居民存在明显差异,引发了诸多社会管理问题;另一方面,农村不少家庭出现空巢化,留守老人、留守妇女、留守儿童数量庞大,也带来诸多新的社会问题。这些矛盾和问题都迫切需要解决。

随着技术进步特别是信息社会的快速发展,我国已有4亿多网民、8亿多手机用户,虚拟社会与现实社会更紧密地联系在一起。这是社会进步,但也产生许多新的社会管理问题。现实社会很多违法犯罪以及治安问题,已经向虚拟社会蔓延,如网络诈骗、网络色情、网络谣言、网络恐怖事件等;一些群体性事件,也呈现出网上网下遥相呼应、互相放大的趋势;尤其是国内外敌对势力利用网络对我分化、西化,对现实社会安全构成了威胁。如何统筹网上网下两个领域,把虚拟社会与现实社会作为一个整体来管理,切实改进对虚拟社会的管理,是社会管理面临的新课题。

第三,根本上说,加强和创新社会管理,是顺应当民心、实现科学发展、构建和谐社会、巩固党的执政地位的本质要求。改革开放以来,我们党坚持以经济建设为中心,经济快速发展,人民生活水平迅速提高,得到了人民群众的衷心拥护,党的执政地位不断巩固和加强。在“五化”、“两转”加快推进,经济发展取得巨大成就,人民群众获得巨大实惠的同时,发展中不平衡、不协调、不可持续的问题比较突出,历史遗留问题与改革发展中的问题交织在一起引发的社会矛盾增多。我国用30多年的时间走完了发达国家上百年时间才走完的发展历程,发达国家在不同时期渐次出现的许多社会矛盾和社会问题在我国相对集中的较短时间里表现出来,有些问题还相当突出。“黄赌毒黑”沉渣泛起,全国刑事犯罪、社会治安事件居高不下,各种群体性事件多发易发,近来又发生校园伤害、富士康员工跳楼事件,影响恶劣。面对新形势,人民群众对我们党和政府又有新期盼、新要求,要求我们着力解决经济社会发展不协调、不平衡的问题,推动科学发展、促进社会和谐;要求我们妥善解决各种社会问题,协调各种利益关系,保护各类群体特别是弱势群体的正当权益,促进公平正义;要求我们化解各种社会矛盾,及时处理各种社会冲突,应对各种社会风险,增强人民群众的安全感和幸福感。总之,人民群众要求我们党和政府通过加强和创新社会管理,解决矛盾凸显期的各类社会问题、社会矛盾、社会冲

突与社会对抗,为人民群众创造一个既有秩序又有活力的工作与生活环境。人心思富、人心思稳、人心思和谐、人心思进步。只有满足了人民群众这些新要求、新期待,才能真正实现科学发展、构建和谐社会,也才能进一步巩固我们党的执政地位。

第四,从现状看,加强和创新社会管理,是改变社会管理薄弱状况的迫切要求。近年来,各级政府更加重视社会管理工作,但在一些地方和部门,对经济建设“一手硬”、对社会管理“一手软”的问题仍然比较突出,社会管理工作滞后,适应社会主义市场经济体制要求的社会管理体制还没有形成。在社会管理主体方面,政府社会管理职能既存在着缺口问题,也存在着越位问题。城乡基层党组织社会管理能力有待提高,群众组织、社区组织等社会组织建设滞后,企事业单位社会管理责任不清,公民参与社会管理的渠道不畅,他们的巨大潜力远没有调动出来。在社会管理范围方面,还没有实现社会全覆盖,一些地方如城市商务楼宇、集体宿舍、城乡家庭出租屋及城乡结合部等还存在管理盲区。在社会管理方式方面,政府的管理手段单一,有的仍然主要依靠行政手段管、控、压、罚,服务职能还没有得到充分发挥。依法管理的能力和水平亟待提高,社会政策不完善,道德教育作用发挥不够,党的政治优势特别是群众路线、群众工作在社会管理中没有得到充分体现。在社会管理能力方面,改革开放以来,我们的广大干部在领导经济建设方面,已经取得巨大成绩,而且积累了丰富的经验和领导能力,但面对日益凸显的社会矛盾和繁重的社会管理任务,一些领导干部素质能力还不适应。有的不出事不重视,出了事就捂、推、拖,致使小事拖大、大事拖炸;有的面对突发事件惊慌失措、应对失当,不敢承担责任,不敢果断决策,以致错失处置良机;有的对网络舆情不敏感,不善于运用新媒体引导舆论、争取主动。上述这些问题的存在充分说明,加强和创新社会管理,提高新形势下社会管理的能力和水平刻不容缓,时不我待。

三、明确加强和创新社会管理的原则和思路

正确把握社会管理的基本原则,明确改革社会管理体制的基本取向,是加强和创新社会管理的基本前提。加强和创新社会管理,必须以中国特色社会主义理论为指导,按照科学发展观和构建和谐社会的要求,

坚持以下原则:

一要坚持以人为本、服务优先。加强和创新社会管理要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点,寓管理于服务之中,实现依法管理、科学管理、人性化管理,使人民群众在社会生活中切实感受到权益得到保障、秩序安全有序、心情更加舒畅。

二要坚持多方参与、共同治理。加强和创新社会管理要充分发挥政府在社会管理中的主导作用,同时要充分发挥多元主体在社会管理中的协同、自治、自律、互律作用,使各种社会力量形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力。

三要坚持统筹兼顾、动态协调。加强和创新社会管理要正确反映和协调各个方面、各个层次、各个阶段的利益诉求和社会矛盾,既要“左顾右盼”,又要“瞻前顾后”,使社会管理能够体现维护公平正义的“刚性”、协调各方利益的“柔性”、应对新情况新问题的“弹性”,促进社会动态平衡,保障国家长治久安。

四要坚持既有秩序、又有活力。加强和创新社会管理要把维系社会秩序和激发社会活力有机结合起来,不可偏废,既要保证社会的安定有序、规范运行、调控有力,又要有利于激发全社会的创造活力,降低社会运行成本,提高社会运行效率,从而最广泛、最充分地调动一切积极因素,促进社会进步和人的全面发展。

五要坚持立足国情、改革创新。加强和创新社会管理要从我国社会主义初级阶段的实际出发,充分发挥社会主义制度的优越性和政治优势,充分发挥优秀传统文化的作用。同时,要树立全球视野和世界眼光,积极借鉴国外先进经验和做法,勇于变革、勇于创新,把改革贯穿在整个社会管理过程之中,为推进和谐社会建设提供不竭动力。

根据以上原则,顺应我国体制转轨和社会转型的需要,必须摒弃陈旧的不合时宜的社会管理理念,确立社会管理的新思路,努力从思想观念、管理主体、管理方式、管理环节、管理手段等方面,实行一系列重大转变。

在思想观念上,要从重经济建设、轻社会管理向更加重视社会管理和经济社会协调发展转变。各级政府要努力克服经济建设“一手硬”、社会管理“一手软”的问题,切实把加强社会建设、创新社会管理作为重要而紧迫的战略任务,下大气力统筹推进,不断提高政府社会管理的能力和水平,努力取得加强和创

新社会管理的新突破,促进经济社会协调发展。

在管理主体上,要从重政府作用、轻多方参与向政府主导型的社会共同治理转变。要克服政府在社会管理中包揽一切的做法,解决好越位、错位和缺位问题。既要发挥政府的主导作用,又要鼓励和支持社会各方更多、更积极、更有效地参与社会事务管理,发挥多元主体的协同、自治、自律、互律作用,尽快从传统的管理转向时代发展要求的“治理”。

在管理方式上,要从重管制控制、轻协商协调向更加重视协商协调转变。要改变主要靠行政手段通过管、控、压、罚实施社会管理的方式,更多地学会运用群众路线的方式、民主的方式、服务的方式,尽可能通过平等地对话、沟通、协商、协调等办法,来解决社会问题,化解社会矛盾。

在管理环节上,要从重事后处置、轻源头治理向更加重视源头治理转变。要努力摆脱总是事后应对的被动局面,更多地把工作重心从治标转向治本、从事后救急转向源头治理,从源头上不断加强社会建设,更加重视民生和制度建设,使社会管理关口前移,尽可能使社会矛盾和社会冲突少产生、少转化、少激化。

在管理手段上,要从重行政手段、轻法律道德等手段向多种手段综合运用转变。要努力改变社会管理手段单一的问题,在运用行政手段进行社会管理的同时,更多地运用法律规范、经济调节、道德约束、心理疏导、舆论引导等手段,充分发挥我们党的政治优势,规范社会行为,调节利益关系,减少社会问题,化解社会矛盾。

上述转变概括起来说,就是要实现从以政府为单一主体、以单位管理为主要载体、以行政办法为主要手段、以管控为主要目的的传统模式,向政府行政管理与社会自我调节、居民自治管理良性互动,社区管理与单位管理有机结合,多种手段综合运用,管理与服务融合,有序与活力统一的多元治理、共建共享的新模式转变,构建起与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及构建和谐社会要求相适应的特色社会管理体制。

四、改革和创新社会管理制度体系

构建健全的新型社会管理制度体系,是加强和创新社会管理的关键。按照社会管理的核心内涵和社会管理的新理念,总结我国社会管理的实践经验,借鉴

国外社会管理的有益做法,当前和今后一个时期,加快构建健全的新型社会管理制度体系的主要任务是,着力从源头治理、动态协调和应急处置三个层面,构建相互联系、相互支持的一整套规范、机制和制度体系,尽可能减少社会问题,及时化解社会矛盾,果断处置社会冲突与社会对抗,最大限度地激发社会创造活力,最大限度地增加和谐因素和减少不和谐因素,最大限度地化消极因素为积极因素。

(一) 加强源头治理体系建设。

源头治理是治本之举。加强源头治理,从根本上讲,是要在党的领导下,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态建设,特别是要着力解决好民生、民主、民心问题,促进社会进步和人的全面发展。发展经济仍然是基础,许多社会问题、社会矛盾是在发展过程中产生的,也要靠发展去解决。源头治理不仅仅是社会管理部门的职责,也是各部门、全社会的共同责任。从社会管理本身来讲,就是要构建源头治理体系,使关口前移,尽可能防止、减少、弱化严重社会问题和社会冲突的产生。

一要健全社会规范体系。社会规范体系是通过制定法律和道德规范等确定共同行为准则来指导和约束人们行为、维护社会秩序的基本手段。社会规范体系不健全,或不遵守共同行为准则,是产生社会矛盾、引发社会冲突、危害正常的社会生活的重要根源。要在各个领域加快建立和完善行为规范体系,通过自律、互律、他律,把人们行为尽可能地纳入共同行为准则的轨道,形成既要维护社会公共权益、又要尊重个人合法权益,既有统一意志,又有个人心情舒畅的社会环境。要加快公民个人基本信息制度、个人信用管理制度等社会基础制度建设,对违反社会共同行为准则的,要有相应的惩戒制度。

二要着力保障和改善民生。完善群众基本利益保障机制,解决好民生问题,是社会管理源头治理的根本。各级政府要切实履行好保障和改善民生的职能,把促进基本公共服务均等化作为社会管理源头治理的重要基础。要把就业作为民生之本,最大限度地使有劳动能力的人能够实现就业。要坚持优先发展教育,更加重视教育公平,满足群众多样化的教育需求。要坚持公共医疗卫生的公益性质,努力健全覆盖全国城乡的基本医疗卫生制度,逐步实现人人享有基本医疗卫生服务。要把保障性住房作为重要的民生问题,加大保障性住房建设和农村危房改造力度,有效解决城乡低收入家庭和各类

棚户区家庭的住房困难。要加快完善社会保险制度,进一步完善城镇居民养老、医疗、失业、工伤、生育保险制度,健全农村社会保险的各项制度,扩大社会保险覆盖面,提高社会保障水平。建立健全社会救助体系,充分发挥慈善事业在社会管理中的作用。

三要维护社会公平正义。在一些领域和方面存在的不公平不公正问题,是引发一些社会不和谐甚至严重社会问题的重要原因,也会直接挫伤一部分群众的积极性。维护公平正义是维系社会秩序和活力的基本条件,是社会主义和谐社会的内在要求。要发展社会主义民主政治,从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与。建立健全权利平等、机会平等、规则平等的法律制度,尊重公民的合法权利。建设公平高效权威的司法制度,秉公执法,廉洁执法。探索建立社会保护体系,完善保障就业权、健康权、教育权、居住权等公民基本权利的社会政策,确立平等保护与特殊保护相结合的制度,对权益易受侵害的群体和个人给予一定的倾斜保护。确立底线公平,实行最低保障、最低限度保护,并在发展的基础上逐步实现实质平等。

四要完善政府决策机制。决策不当是引发一些社会问题的重要因素,政府科学决策是体现人民当家作主、增进公民政治参与、强化社会管理源头治理的重要环节。各级政府要不断完善重大事项调查研究和集体决策制度,重大政策专家咨询制度、公示制度、公开征求意见制度,进一步健全民主决策程序。特别是对事关群众切身利益的重大决策,要建立社会风险评估机制。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,都要注重决策程序的规范性,采取公示、听证等方式广泛听取意见,充分考虑可能出现的社会风险、环境影响、矛盾纠纷及各类不稳定因素,对大多数群众不理解不支持的事项缓出台或不出台,确保决策的合法性、合理性、可行性、安全性。

五要深化体制机制改革。加强源头治理,必须深化改革,消除影响社会既有秩序又有活力的体制机制障碍,为创新社会管理提供体制机制保障。为此,要继续深化一系列改革,特别是要加快户籍制度、财政体制、收入分配制度的改革。要积极稳妥地推进户籍管理制度改革,落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策,逐步建立城乡统一的户口登记管理制度,加强和改进流动人口的服务管理,积极探索流动人口管理新办法。要围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设,完善公共财政体系,

实现各级政府事权和财力相统一,加大各级财政对基本公共服务的投入,重点对农村和中西部地区进行倾斜,使城乡居民都能够享受到均等的基本公共服务。要深化收入分配制度改革,初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系,再分配更加注重公平,逐步提高居民收入在国民收入分配中的比重,提高劳动报酬在初次分配中的比重,着力提高低收入者的收入,逐步提高扶贫标准和最低工资标准,建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制,进一步完善对高收入人群税收调节制度,扭转收入差距扩大趋势。

六要强化思想道德建设。社会秩序是人们价值认同的结果,加强思想道德建设是建设和谐有序社会的基础性工程。要建设社会主义核心价值体系,切实把社会主义核心价值融入国民教育和精神文明建设全过程,使之转化为全国人民的自觉追求。要建设和谐文化,加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设,引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任,努力形成讲秩序、强责任、守诚信、重包容的文明风尚。深入开展群众性精神文明创建活动,完善社会志愿服务体系,形成男女平等、尊老爱幼、互爱互助、见义勇为的社会风尚。

七要加强社会心理服务工作。当前竞争压力加大,个人心理健康已经成为社会管理中一项亟待关注的新问题。要在全社会开展个人心理健康知识的宣传,普及相关知识。要教育引导公民特别是青少年,树立正确的世界观、人生观、价值观,加强自身修养,提高自我和谐能力。要建立健全个人心理医疗服务体系,大力开展个人心理调节疏导工作,建立心理危机干预预警机制,对那些因生活和工作等受到挫折而缺乏信仰、法治观念淡薄、对生活失去希望的人要给予更多关注,见微知著,针对不同情况开展疏导、帮助、教育,使他们重振生活信心,避免走向极端。有的则要加强控制。

八要建立健全虚拟社会综合管理机制。虚拟社会对现实社会的影响日益直接与重大,加强虚拟社会管理是当前一项重要而紧迫的任务。要把虚拟社会和现实社会作为一个整体来把握,按照“积极引导、依法管理、整体管控、确保安全”的原则,健全网络管理法律法规,建立网上动态管理机制,加强对网络的实时动态管控,严厉打击网络违法犯罪行为。促进建立网络媒体自律公约,推动网站自我约束、自我管理。健全网上舆情引导处置机制,及时跟踪舆情动态、研判舆情走势、评估舆情影响,积极主动地引导网上舆论。

(二) 强化动态协调机制建设。

社会管理不是要消灭所有社会矛盾,也不可能消灭所有社会矛盾。抓好源头治理可以尽可能地减少社会问题,但不可能解决所有问题,仍然会有大量社会问题和社会矛盾存在,旧的矛盾和问题解决了,又会出现新的矛盾和问题。为此必须构建动态调节和化解机制,以使社会矛盾和问题不断得到及时化解和向好的方面转化,尽最大可能做到不积累、不激化、不蔓延、不升级、不向坏的方面转化,使社会处于动态平衡、动态优化、井然有序、健康运行的状态。

一要建立和完善诉求表达机制。这是及时解决社会问题和社会矛盾、提高社会动态平衡能力的重要条件。要建立方式多样、规范有序、畅通高效的诉求表达渠道。要完善政务公开制度、民主决策制度,提高公众参与程度。要加强和改进信访制度,用群众工作统揽信访工作,完善领导干部接访、亲自批阅群众来信、带案下访和“市长电话”等制度,把来访群众当家人,把群众来信当家书,把群众反映的问题当家事,让群众话有处说、冤有处诉、问题有处反映。要教育和引导诉求方依法有序理性表达诉求。对群众的各种诉求,各级政府要高度重视,强化责任意识,怀着满腔热情,倾听群众呼声,千方百计解决合理的利益诉求,决不能漠然置之,敷衍了事。

二要建立和完善矛盾纠纷滚动排查和预警机制。这是有效预防社会问题、社会矛盾积累和激化、促进社会运行动态优化的重要措施。各级政府要针对所在地区社会管理中的热点、重点和难点问题,进行经常性的分析排查,建立矛盾纠纷滚动排查机制。要加强对重点地区、重点工程、特殊群体、敏感时期的监控和排查,建立矛盾纠纷情报信息预警机制。对排查出来的问题,要按照“见微知著、抢得先机、争取主动、防止激化”的要求,及时予以解决。

三要建立和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。夯实人民调解基础,建立健全区(县)、街道(乡镇)、社区(村)与楼门院(小组)四级纵向调解网络。建立健全由各级政府负总责、政府法制部门牵头、各职能部门为主体的行政调解工作新机制,认真办理行政复议、行政调解案件。完善司法调解格局,把调解优先的原则贯穿到执法办案工作中去。充分挖掘民间资源,充分利用乡规民约,充分调动各种

社会力量参与化解调处矛盾纠纷。通过上述“大调解”，形成社会管理合力，及时有效地把矛盾化解在基层，实现案结、事了、人和。要善于运用教育、对话、协商、谈判等方式解决不同利益主体之间的利益冲突，建立有效的利益协调机制。

四要建立和完善社会治安防控体系。社会治安防控体系是维护社会秩序、保障社会健康运行的重要支撑。在防控主体上，要充分发挥公安机关警务力量的主导作用，同时要发挥保安和志愿者的作用；在防控范围上，要建立健全街区防控网、社区防控网、单位内部防控网、视频防控网、虚拟社会防控网组成的治安防控体系，做到社会全覆盖；在防控对象上，要特别加强对重点人群的管理与服务；在防控组织建设上，要加强群防群治组织、110系统以及区域警务协作建设；在防控手段上，要充分利用现代科技手段，实现人防、物防与技防的有效结合。

（三）推进应急管理体制建设。

当前我国正处于工业化、城镇化快速发展时期，即便抓好源头治理和动态协调，社会管理中仍然会有一些突发事件，加上自然灾害引发的突发事件，应急管理任务十分艰巨，还需要构建应急管理体制。

一要完善应急管理领导体制。按照“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主”的要求，建立健全各级各类应急管理机构，明确职责权限，理顺工作关系，完善工作制度，保证经费投入，加强技术装备，配强领导班子。

二要加强应急管理机制建设。健全完善突发事件监测预警机制、信息报告和信息共享机制、风险评估和事故调查机制、应急处置救援机制、社会动员和参与机制，以及信息发布和舆论引导机制、国际合作机制、恢复重建机制。

三要加强应急管理法律和预案体系建设。进一步完善有关突发事件的法律法规，抓紧制定各项配套制度和实施细则。进一步完善应急预案体系，提高预案的针对性和有效性；加强预案演练，确保预案规定内容落到实处，提高预案管理水平。

四要加强全民风险防范和应急处置能力建设。依法落实风险和突发事件隐患排查监控责任，实现对各类风险隐患治理的制度化、规范化、常态化。加强应急知识和相关法规的全民宣传教育，将公共安全纳入国民教育体系。利用各种新闻媒体介绍普及应急知识，特别是要加强对各级干部应急知识和能力的培养，提

高对突发事件的应对和处置能力，提高全社会防灾减灾和应对危机的能力。

五、改进和完善社会管理工作格局和方式

完善社会管理格局，改进社会管理方式，这既是加强和创新社会管理的重要内容，又是落实社会管理任务的基本保障。要按照“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的要求，进一步完善社会管理的工作格局，调动一切有利于社会和谐积极因素，形成共建和谐社会的生动局面。

党委领导，就是要发挥党委在社会管理格局中总揽全局、协同各方的领导核心作用。要把领导社会管理工作放在党委工作突出重要的位置上，像经常分析经济形势那样，经常分析社会形势，正确把握社会管理的大政方针。支持政府依法行政和依法管理，引导各种社会组织、群众组织、自治组织和人民群众积极参与社会管理，充分发挥基层党组织和共产党员在社会管理中的作用。要搞好顶层设计，合理配置党政部门社会管理的职责权限，切实解决多头管理、分散管理、难以形成有效合力的问题。

政府负责，就是要强化政府的社会管理职能，做到职能到位、工作到位、责任到位。要转变政府职能，更加重视社会管理，通过制定法律法规、完善社会政策、健全社会管理体系、培育和管好社会组织、畅通公民参与渠道等，切实发挥好政府在社会管理中的主导作用。建立和完善社会管理的考核机制，研究制定科学的社会管理考核指标体系，把考核结果作为干部奖惩和使用的重要依据。

社会协同，就是要发挥各类社会组织的作用，整合社会管理资源，积极推动建立政府调控机制同社会协同机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量与社会调解力量互动的社会协同管理网络。为此，一要加强以城乡社区为重点的基层基础建设。基层是社会协同管理的基础。要通过加强基层基础建设，在基层构建一个横向到边、纵向到底的社会管理体系，切实把社会问题和社会矛盾解决在基层。要着力完善基层群众性自治组织，加强农村村民委员会和城市居民委员会建设，强化城乡社区区域性社会管理职能，发挥好农村社区内各类经济组织、专业合作、协作组织，城镇社区内业主委员会、物业管理机构、驻在社区内各类机构在社会管理中的积极作用。

搭建社区社会管理服务的平台,加强对互助性、公益性、娱乐性社区组织的指导和服务,有效发挥它们在满足群众需求、活跃社区文化生活、疏导群众情绪等方面的积极作用。要整合基层社会管理资源,坚持把政法、信访、司法、民政以及为群众关系密切的职能部门整合起来,联合办公,联防联控,综合治理。各地区各部门要把更多的人力、财力、物力投向基层,增强基层组织社会管理的能力。二要发挥社会组织的作用。社会组织是社会协同管理的重要力量,并将起到越来越重要的作用。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,推动包括社会团体、行业组织、中介机构、志愿者团体等在内的各种社会组织发展壮大,提高它们在社会管理中的协同能力。适当降低准入门槛,让公民有更多的机会利用这种载体实现自我管理和参与社会管理。各类社会组织都要深化自身改革,完善内部治理结构,规范行为,增强活力。要完善法制监督、政府监督、社会监督、自我监督相结合的制度体系,促进社会组织健康发展。支持工会、共青团、妇联等人民团体依照法律和各自章程开展工作,参与社会管理和公共服务,维护群众合法权益。三要强化各类企事业单位社会管理的责任。在社会转轨过程中,企事业单位依然承担着重要的社会管理职责,是社会协同管理的重要方面。要鼓励和支持各类所有制企业承担社会责任,合理处理企业内部的劳资关系,加强人文关怀,改善用工环境,保持职工队伍稳定。积极发挥好各种所有制企业单位在社区建设、环境保护、安全生产、劳资关系、慈善事业等方面的作用。目前一些大的事业单位员工多数还没有变成“社会人”,不少事业单位承担着直接的社会管理职责,在下一步改革中要维护集体利益和职工个人权益,保持社会稳定。

公民参与,就是要充分发挥人民国家人民管理的作用,引导公民依法理性有序参与社会管理。要培养公民意识,履行公民义务。积极开展志愿服务活动,健全社会志愿服务长效机制。探索公民参与社会管理的机制和途径,为公民参与创造条件,努力形成社会管理人人参与、人人共享的良好局面。

与新的社会管理理念、社会管理制度体系和社会管理工作格局相适应,必须改进社会管理方式,在用好用传统手段的同时,还要善于学会运用新方式,综合运用多种手段。

健全法治体系。实施社会管理离不开强有力的法

制保障。要切实加快社会管理领域的立法工作,依靠法律来规范个人、组织的行为,协调社会关系,监督和保护公共权力,保护公民合法权益,防止公共权力对公民权利的侵犯。

完善政策体系。政策在社会管理中发挥着重要作用。要不断完善有关经济政策、社会政策,弥补社会政策领域的空白,更好地调节和保护各方面的利益。

借助道德力量。道德在规范社会行为、维护社会秩序中发挥着持久性的基础作用。要善于运用道德的软力量,把法治与德治结合起来,发挥道德力量的示范和引导作用。要重视解决社会转型期道德失范问题,充分借鉴吸收人类优秀道德传统,大力弘扬时代新风,努力塑造新型伦理道德。

发挥政治优势。一切为了群众,一切依靠群众,是我们党的光荣传统,也是最大的政治优势。要把继承和创新群众工作作为加强社会管理的重要法宝,通过群众工作来服务群众,实现群众利益,维护群众权益,化解社会矛盾。

依靠科技支撑。信息化建设是提升社会管理效能的必由之路。要加强社会管理信息网络建设,建立规范高效的动态采集机制,及时准确掌握“人、屋、车、场、网、会”等基础信息,加强动态分析,综合研判,实现全覆盖,联通共享。

善于舆论引导。舆论引导是社会管理的重要方式。要坚持正确舆论导向,提高舆论引导能力。要把新媒体作为社会管理的重要内容,利用这个平台宣传党的路线、方针和政策,了解社情民意,理顺社会情绪。

社会管理是一项政治性、专业性很强的工作,在社会转型过程中,我们面临的社会问题多、社会矛盾多,社会管理的任务很重,必须大力加强对社会管理规律的研究,加强社会工作人才队伍建设。各级领导干部一定要努力学习社会管理知识,努力掌握社会管理的有关理论,掌握科学分析社会形势的方式方法,把握我国社会管理的规律和特点,提高社会管理的能力。各级行政学院要主动适应社会发展的需要,适应加强和创新社会管理的要求,加大对领导干部社会管理知识的教育培训,增加社会管理培训班次,增设社会管理相关课程,强化社会管理相关学科、相关教材建设,加强社会管理和创新的重大课题研究和决策咨询工作,为提高各级领导干部社会管理能力作出积极贡献。

责任编辑 杨海洋