

# 中共摒棄「統管」思維 創多元模式應對多重矛盾

## 社會管理民為本

### 公眾參與促和諧

過去十年，不僅是中國經濟飛速發展的十年，也是社會新老問題交錯、多種矛盾疊加的十年。在13億人口中逾2億流動，每年春運都會創下人類「大遷徙」新紀錄的中國，社會管理的任務之重、挑戰之大、難度之高，前所未有。如何管理社會、服務民眾，是中共作為執政黨必須要面對的重要課題。10年間，中共逐步摒棄「統管」的硬性思維，轉變「服務」意識，探索創新社會管理模式。展望未來社會管理問題的發展，多位專家表示，今後社會建設仍要以民生為重點，建立和完善中共領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局。

自中共十六大以來，社會建設被納入中共的執政布局，成為與經濟建設、政治建設、文化建設同等重要的關鍵戰略。中共十六屆四中全會提出「加強社會建設和管理，推進社會管理體制創新」；十七大要求「健全黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局」；加強和創新社會管理更以專章形式納入「十二五」規劃。

2011年2月，中共召開省部級主要領導幹部社會管理及其創新專題研討班；同年9月，中央社會治安綜合治理委員會更名為中央社會管理綜合治理委員會……這一系列涉及制度、法規、機構設置等方面的舉措，顯示出中共已將社會管

理問題上升到事關執政地位、國家長治久安、人民安居樂業的重大戰略課題。「最大限度激發社會活力、最大限度增加和諧因素、最大限度減少不和諧因素」，是中共中央總書記胡錦濤對社會管理工作提出的總要求。

#### 促進社會公平公正

國家行政學院教授丁元竹認為，中國當前最突出的社會問題包括：流動人口及其安置問題、各類特殊人群就業與發展問題、大學生等群體的就業問題、互聯網等新興媒體的管理問題、轉型中的社會心態問題等等。

丁元竹指出，在今後一個時期，提高社會管理

科學化水平，仍然要將民生作為重點，以促進社會公平、公正為目標，進一步完善公共服務體系。以基層公共服務體系建設為重點，加速扁平化的公共服務體系建設，寓管理於服務之中。

#### 管理與自治應良性互動

形成執政黨領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理模式，不僅是官方及學界對中國社會管理發展的共識，更是各地試點的關鍵。西北政法大學校長賈宇認為，做到政府行政管理和公民自治的有效銜接和良性互動，是建立中國特色社會管理格局的關鍵。

賈宇認為，首先要實現由小社會、大政府，向大社會、小政府轉變，政府讓渡一部分權力和空間給社會組織和公民。其次，政府要在一定程度上與國企切割開來，更多發揮監管職能。第三，要確立公民主體，促進公眾參與，在重大政策制定、重大措施出台前充分聽取公眾意見。

除此之外，還要樹立多方參與、共同治理理念，充分發揮社會組織的協同作用，建立社會共同治理結構。同時，還須更多注重運用非營利組織、志願者等，充分發動公民個人參與社會事務的管理。



廣州火車站見證中國30年來流動人口的變遷。龐大的流動人口推動着社會管理模式的蛻變。 資料圖片

## 十年成績單 細數五領域

創新社會管理，最終還須服務於民。中共十六大以來，確立「以人為本」的執政理念，將民生問題提升前所未有的重視高度。在社保、醫療、教育、就業等民眾反映強烈的領域，從加大投入、制度建設、創新舉措等多個方面入手切實解決問題。民生問題雖仍有許多不盡如人意之處，但一條具有中國特色的民生道路已逐步形成。

#### 社保 動態管理覆蓋城鄉

與此前固化的社會福利體系不同，中共十六大以來的民生重點是建立起一張動態、現代化管理的社保網絡。目前，已初步形成以社保為主體，包括社會救助、社會福利、優撫安置、住房保障和社會慈善事業在內的全民社會保障制度。

底層民眾、弱勢群體得到更多的政策傾斜。最低生活保障制度實現全覆蓋，城鄉社會救助體系基本建立。截至2011年，2,277萬城市居民、5,306萬農村居民得到政府最低生活保障，其中近5,000萬農民是首次獲得政府提供的低保。

#### 重農 廢稅拆除城鄉藩籬

不僅是低保障制度覆蓋農村，延續千年的農業稅在2006年被廢止。新型農村養老保險開始試點，目前已有逾3.3億中國農民開始領取養老金。醫療合作保障制度覆蓋逾8億農民，報銷比例不斷提高……農民成為10年間受惠最多的群體。

中共十六大以來，連續多個「一號文件」實施對農的一系列「多予、少取、放活」政策措，使農民休養生息。重點強調給農民平等權利，給農村優先地位，給農業更多反哺，加快城鄉發展一體化進程。專家認為，中國總體上已進入以工促農、以城帶鄉的發展階段，進入着力破

除城鄉二元結構、形成城鄉經濟社會發展一體化新格局的重要時期。



中國每年新增就業人口上千萬，就業是中國最重大的民生課題，是最重要的社會管理環節。

#### 就業 年增新職位1000萬

就業是民生之本。近年來，每年上千萬的新增就業人口，以及大規模的農村轉移勞動力，令中國的就業問題比世界任何一個國家都要複雜、艱巨。促進就業，被中共列為改善民生的頭等大事，並擺在經濟社會發展的優先位置，通過實施就業優先戰略和更加積極的就業政策，使就業規模持續擴大。

最新統計顯示，2011年底中國城鄉就業人口逾7.6億，較10年前約增加3,140萬人，其中城鎮就業人數增加超過1億人，年均增加1,000萬人。

#### 醫改 全民受惠仍有期待

醫療體制改革，無疑是中共在10年民生工作中最出彩的成績。這項醞釀多年，最終在2009年啟動實施的重大改革，首次提出「要把基本醫療衛生制度作為公共產品向全民提供」。圍繞這一核心理念，中央提出保基本、強基層、建機制的基

本原則，以及統籌安排、突出重點、循序推進的改革路徑。

目前，中國已建成全球最大的醫保網絡，通過城鎮職工、城鎮居民、新農合、救助等多個分系統，涵蓋全體逾13億人。隨着各地公立醫院改革試點的深入，國家基本藥物制度的實施等多項醫改政策落實，改革已邁入深水區。

雖然成績斐然，但執政者明白，醫改與民眾的期待仍有很大差距。至於中國醫改未來的方向，衛生部部長陳竺表示，要加快建立健全全民醫保體系，鞏固和擴大覆蓋面，提升保障水平，鞏固完善基本藥物制度。同時，要積極推進公立醫院改革，使公立醫院系統回歸公益性，最大程度地促進質量、公平和效益的統一。

#### 教育 加大投入推動公平

中國教育在10年間，逐漸走出「產業化」政策，逐年加大投入，並強調公平性和普惠性。2012年，中國政府教育投入實現「佔GDP4%以上」的歷史性突破，達到逾2.1萬億元。10年來，中國全面實行城鄉免費義務教育，教育公平邁出重大步伐；國民受教育程度大幅度提升，國民平均受教育年限達到9年以上；職業教育快速發展，高等教育大眾化程度進一步提高。

雖然有所進步，但民眾對教育仍多有不滿。在民意反應最激烈的教育公平問題上，教育改革已明確，將促進公平作為國家基本教育政策，明確教育公平是社會公平的重要基礎，教育公平的關鍵是機會公平。教育改革的基本要求是保障公民依法享有受教育的權利，根本措施是合理配置教育資源，並向農村地區、邊遠貧困地區和民族地區傾斜，加快縮小教育差距。



群體事件一旦發生，政府的處理往往顯得蒼白無力。圖為10月寧波市民上街示威，反對鎮海煉化擴建涉及對二甲苯（PX）項目。 資料圖片

## 決策前探清民意 可避免群體事件

當前，中國社會正步入隱患外顯、矛盾多發階段，未來5至10年將面臨「拉美陷阱」式的挑戰，因貧富差距、社會不公、官員貪腐、生態危機等引發的社會突發事件和群體性危機，將考驗着執政黨社會管理的能力和智慧。

2011年末發生在廣東的烏坎村事件是中國社會管理改革的典型案例，被認為是社會管理創新思維的轉折點。事件後期，政府秉持的「民意為重、群眾為先、以人為本、陽光透明、法律為上」五原則，更成為此後官方處理社會問題的重要經驗。之後不到一年內，什邡、啟東、寧波等地先後出現民眾對環境問題的不滿而爆發群體性事件。令人欣慰的是，這些事件最終都因政府尊重民意而得以妥善、快速的解決。

#### 反思：順應民意與發展速度

雖然很多人認為上述事件的解決是「民意的勝利」，但也有不少輿論開始反思，應如何更好地順應民意與保持發展之間的關係。「如果等到大規模群體性事件已經發生，政府再處理就很蒼白無力」，一位官員在談及近年來基層維穩形勢頗有感觸。在這種情況下，旨在關口前移、從源頭預防和化解突出矛盾和重大群體性事件隱患的新機制，開始在全國逐步推開。

專家認為，在中國社會矛盾多發期，只有通過加強社會管理，更加積極主動地化解各種矛盾和風險，才能抓住和利用好發展的戰略機遇期，順利度過矛盾「凸顯期」。只有加強和創新社會管理，實施有序的社會管理，才能有效地推動社會整合、激發全社會的創造活力，切實維護社會公平和正義，保障社會公共安全，促進社會穩定有序，推動社會發展進步，促進社會和諧。

## 四階段演變 邁向現代化管理

西北政法大學校長賈宇認為，新中國成立60多年來，社會管理模式經歷了由傳統社會管理體制向現代社會管理體制自覺構建的演變，主要分為四個階段。

第一階段：1949年到1978年的傳統社會管理體制。主要特點有：其一，執政黨和政府成為社會管理的唯一主體；其二，主要依靠政治身份來劃分階級，通過意識形態的宣傳、說教、運動式的思想改造、階級鬥爭進行管理；其三，依賴城鄉分割和限制人口自由流動的戶籍制度等來實現靜態的社會管理；其四，整個社會的特點是，對政治改造的重視壓過了對經濟發展、社會管理和秩序建構的重視。

第二階段：1978年到1992年，是傳統社會管理體制趨於解體階段。表現為：其一，從「以

階級鬥爭為綱」轉移到了「以經濟建設為中心」；其二，私營經濟迅速成長；其三，農民向城市和工業、服務業的轉移步伐逐步加快，但這一時期農民工還被稱為「盲流」；其四，人民公社體制、政治身份性的階級分類體制先後解體，運動式、批鬥式、監控式的管理方式逐漸被新的法制化管理方式所取代，城鄉分割的戶籍制度有所鬆動。

第三階段：1992年到2002年，是現代社會管理體制奠定基礎階段。表現在：其一，社會主義市場經濟體制初步建立，市場開始在資源配置中發揮基礎性作用，個體經濟、私營經濟迅速發展；其二，城市社區建設提上了黨和政府的議程，農村村民自治走上了規範化管理的軌道。

第四階段：中共十六大至今，是現代社會管

理體制自覺構建及其創新階段。在政府和社會日益分離的基礎上，一個相對獨立於政府和企業的社會生活公共領域逐步形成，利益分化和多樣化導致的社會矛盾衝突凸顯出來，以維護社會秩序為己任的社會管理及其創新的重要性越來越突出。

#### 簡單切換 衝擊保障與公平

賈宇認為，在當前社會管理格局下，仍存在過分依賴於政府等公共機關，社會參與度不高的情況。社會管理的某些方面，維持高度的行政化，缺乏競爭機制，導致對公權力的監督與制約機制缺失，權力尋租和權力腐敗等。在社會管理的諸多方面，過於簡單地迅速切换到完全的市場化管理，導致了市場經濟和市場社會的混亂切割，使社會保障和社會公平的維護受到衝擊。因此，建立國家社會共同參與的社會管理新格局勢在必行。