



胡锦涛总书记在十七大报告中指出，社会稳定是人民群众的共同心愿，是改革发展的重要前提。要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。

### 一、完善社区建设，提高社区管理效能

社区是各种社会群体生产、生活的聚集点，也是各种社会矛盾和冲突集中爆发的地区。大力推进社区建设，把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会共同体，不仅可以有效的预防和解决各种社会矛盾与冲突，降低社会转型成本，还将对构建和谐社会产生重大和深远的影响。

第一，提高政府行政管理能力，建立健全社会中间管理组织。社区政府及其相关组织，是社区发展和管理的重要组成部分。加强社区政府组织建设，要按照转变职能、权责一致、强化服务、改进管理、提高效能的要求，深化社区行政管理体制改革，优化机构设置，更加注重履行社会管理和公共服务；要重视和充分发挥工会、共青团、妇联等人民团体在发展社区和管理社区中的重要作用；要重视和充分发挥科协、文联、社科联、各类学会等与政府有着密切联系的社会团体在社区发展和管理中的重要作用。在社区发展和管理上，政府要尽量避免集社会管理和发展功能于一身，要在制度和政策上给予人民团体和各类社会团体以充分发挥作用的空间。

第二，健全社区基础设施，完善和提高社区发展和服务功能。社区是各类经济和社会组织活动的基本空间，也是各项社会事业发展取得进步的基础。加强社区物质基础设施建设，是夯实社区经济和社会事业发展的基础和推进社区稳步、可持续发展的保障。要继续增加教育投入，稳步改善和提高教育发展的条件；着力增加医疗卫生建设的投入，完善社区医疗卫生基础设施建设，提高社区医疗卫生服务水平；重点增加广播电视、交通通讯、文化和社会保障等公益事业基础建设的投入，完善社区的各项服务功能，提升社区公益事业的服务水平。

第三，加强社区公民法制社会意识，规范社区居民和组织的行为。依法进行社区建设，是法制化社会的要求。依法建设社区的基础在于提高社区居民的法制社会意识。大力宣传和开展爱国、守法、诚信、知礼等现代文明素质教育，通过开展爱国主义教育，增强热爱祖国的情

感，激发建设社区和家乡的创造力；通过开展知法守法教育，增强法制观念；通过开展诚实守信教育，加强信用建设；通过开展知礼向善教育，优化人际环境；为建设法制社区、诚信社区、人文社区奠定基础。

第四，创新社区管理，减少社会冲突和提高管理效能。创新社会管理，是适应社会结构和利益格局发展变化的需要。创新社会管理，要坚持把改善人民生活作为正确处理改革发展稳定关系的结合点，正确把握和处理广大人民群众的根本利益、现阶段群众的共同利益和不同群体的特殊利益的关系，并重点加强内在机制建设，形成科学有效的相关者利益协调机制、人民群众诉求表达机制、社会矛盾化解机制、社会主体权益保障机制。

## 二、积极和大力发展社会中间组织，为化解社区各种矛盾奠定基础

城乡居民收入和消费增长低于经济发展的增长速度，农村居民收入和消费增长又低于城市居民收入和消费的增长速度，“二元”格局依然明显。城乡社会发展不平衡的分割状态依然突出，农村教育、公共文化服务、公共卫生服务等均落后于城市。社会事业投入不足的问题较为严重，预算内财政对科技、教育、文化广播事业投入的比重较低。经济社会快速发展与人才短缺的矛盾十分突出，各类人才需求缺口较大。社会保障基础有待巩固，保障水平有待提高。城乡社会救助制度需要进一步完善，最低生活保障面需要进一步拓展，社会安全的应急和管理机制建设尚需完善。受此影响，许多社会服务难以开展，产生了很多不应有的社会矛盾和冲突，扰乱了社会正常、有序的发展，并直接造成了对社会转型时期进行管理的能力不足和不能适应转型社会发展的要求。

第一，充分肯定社会中间组织的积极作用。社会中间组织是指律师、公证、会计、资产评估等市场中介机构；在教育、科技、文化、卫生、体育领域中的民办组织；各种行业协会、商会和联合会；以及各种形式的慈善和社会救助等方面的组织。这些社会中间组织，在协调和解决社区各种利益冲突，缓解社会矛盾，帮助政府解决各种突发事件和问题，提供社会公益性服务方面，可以起到积极的作用，对政府的管理和服务具有重要的拾遗补缺作用。因此，积极肯定社会中间组织在社区发展过程中不可或缺作用的同时，出台相应的制度和政策，为充分发挥社会中间组织的积极作用提供保障。

第二，积极引导和稳步发展民间组织。民间组织是社会中间组织的重要组成部分。我们既要看到民间组织在参与社会管理，表达不同社会群体利益和诉求，进行社会监督，培育文明生活方式，提供社会帮助和满足社区居民多样化需求方面积极作用的同时，也要在民间组织发展过程中，注意从组织的自律性，组织建设，人才培养等方面进行规范和引导，真正使民间组织成为自我约束、自我管理和发展的社会单元，推动民间组织稳步发展。

第三，建立和完善社区工作者队伍。社区工作者队伍是社区的重要组成部分，是以往社会管理从来没有过，也是社会转型过程中新生的

一支专门从事社会管理的中间力量，是社区进行自我管理发展的产物。利用社区具有自治的特点，建立各种形式的社区作者队伍，利用社区工作者的特殊身份和专门知识，调节各种社会矛盾，在社区居民与政府，社区公民之间架起沟通的桥梁，实现社区的和谐发展。要注意不断培养和提高社区工作者的政治思想觉悟、专业技术知识、法制意识、组织纪律性和奉献精神，这是社区工作者队伍取得工作成绩的前提和保障。

### 三、提高社区居民参与社区发展的能力，实现社区自我管理自我发展目标

社区居民参与社区事物管理，是社区自我管理的要求，也是社区健康、稳定发展保障。提高社区居民参与社区发展和进行自我管理的能力，要进行以下四方面的建设。

第一，进行居民参与社区管理能力的建设。提高社区居民参与社区事物管理的能力，要不断提高居民参与社区管理的意识，使绝大多数社区居民都意识到，社区管理事关每一位居民的切身利益，参与社区管理，就是维护和保障自身的利益，从而最大限度的调动社区居民参与社区管理的积极性；要不断提高居民对各种事物的判断和处理能力，保证社区各项事物决策能够符合绝大多数人的利益和要求；要不断提高居民参与社区发展监督的能力，把社区发展置于社区居民最有效的监督范围内，体现社区发展的公开、公平和公正性。

第二，进行社情民意的表达机制建设。社区居民表达自己对社区建设和管理的意见，实际上就是参与社区建设和事物管理。进行社情民意表达机制建设，要在社区的发展和管理过程中大力推进民主建设，除了要建立以政府为主的行政表达系统外，还要根据条件，建立非政府组织的表达机制。让社情民意上达能有多种渠道和途径。除此之外，还要加强社情民意表达机制的规范化、制度化、程序化建设，使社情民意表达更及时和顺畅。

第三，进行社区居民组织化建设。提高城乡社区居民的组织化程度，可以为居民参与社区事物管理提供可靠的组织保障。在农村，以行政村为基本社区单位，按照国家法制规定，发展社区自治组织；以农业生产专业协会、行业协会和农民专业生产合作组织为核心，发展农民自己的组织；以社会救助、慈善等活动为主，发展社区型公益性的居民组织。在城市，以街道为基本社区单位，发展城市居民的消费、生产性合作组织、协会和商会；发展各种公益性服务组织；发展非政府性质的社区事物和矛盾调节组织。提高社区居民的组织化程度，既可以维护和保障他们的自身利益，同时，也可以通过组织机制的作用，表达和反映组织绝大多数成员的社情民意，并使这样的反映有序和有效。

第四，进行居民参与社区管理的制度建设。深化社区基本制度改革，依法在城乡社区实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；依法保障社区居民具有社区发展事物和决策的知情权；依法建立社区公共事务的听证体系、决策体系和执行体系；使社区居民的社情民意表达能够在—个民主、法制的框架下得到机制的保障。



## 四、建立社区管理新机制

按照党的十六届六中全会的决议，我国社会事业发展将进入机制构建的新阶段，需要逐步形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”，以及“共同建设、共同享有”的社会管理新机制、新格局。

第一，建立各方共同参与社区发展和管理的机制。建立新型社会化管理机制要实行政府引导与市场调节相结合，以社区发展与管理为重点，政府、社会中间组织、企业、居民广泛参与，共同决定社区发展与建设事务，并享有社区发展成果的一种有别于过去那种只能以政府为主进行决策和发展的管理机制。为此，应在法制框架下，鼓励和维护各种社会组织的发展，完善城乡社区居民自治体制，建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区组织体系，实行依法、科学、有序管理社区，更好发挥人民群众和社会团体与组织参与社区管理的作用，把城乡各项事业管理的基础工作落到实处。

第二，建立重大事项的民主决策机制。重点建立重大决策的调查研究制度、完善的行政决策专家咨询制度、重大决策听证制度和行政决策责任制；政府依法行政，将政府活动纳入法律的范围，政府运用法律手段、依照法律程序、依靠法律去管理社会事务；进一步规范行政立法行为，提高行政立法水平，增强立法的民主性和透明度；提高行政执法水平，建立健全行政责任体系；实行政务公开、信息公开，保证公共决策的科学性与民主。

第三，建立重大事项的监督和落实保障机制。建立社区重大事项的监督和落实保障机制，重点要建设和完善四种监督形式：完善人民代表大会和政协组织的监督职能，依靠人民代表大会和政协组织，对社区重大建设和事项的落实进行监督；完善农村村民代表大会和城市街道居民代表大会的监督职能，依靠村民代表大会和居民代表大会，对社区重大建设和事项的落实进行监督；完善社区非政府组织的建设和监督职能，使社区居民能够通过组织行使对重大建设和事项落实的监督；完善舆论的监督职能，利用社会舆论对社区重大建设和事项的落实进行监督。

文档附件：

编辑： 文章来源： 《中国社会科学院院报》2008-02-26

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]