

《东南学术》2011 年第 4 期

# 社会管理体制改革与社会管理能力的提升

——福建省的案例研究

陈振明等

**摘要:** 本文评述“十一五”期间福建省社会管理改革的进展、成效及经验,分析目前福建省社会管理存在的主要问题以及面临的困难和挑战,进而提出“十二五”期间提升福建省社会管理水平的战略和策略,涉及社会管理体制改革的总体思路与先后顺序、社会管理体制改革的配套措施,以及具体社会管理领域改革的对策。

**关键词:** 社会管理 “十二五”规划; 战略和策略; 福建省

**中图分类号:** D63      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008 - 1569(2011)04 - 0070 - 33

与全国一样,目前福建省正处于经济与社会转型期。这正是各种社会矛盾累积及突发性事件的高发期,是经济社会发展的关键阶段。经济的高速发展、工业化、城镇化和市场化的推进,社会结构的分化和利益团体的多元化,经济发展中长期累积起来的问题及矛盾,尤其是现实存在的区域之间、城乡之间、各行业之间、各群体之间发展及收入的不平衡,社会转型过程中新旧制度规范的更替,利益表达、协调和解决机制的不健全等因素,容易造成社会的不稳定。因此,如何协调好经济与社会的发展,强化政府社会管理职能,创新社会管理的体制机制,提升社会管理水平,维护社会稳定,构建和谐社会,就成为当前及今后相当长时期福建省经济社会发展必须解决的首要问题,自然成为福建省“十二五”发展战略的一个重心。本文将在分析“十一五”福建省社会管理的进展、成效与存在问题的基础上,提出“十二五”期间提升福建省社会管理水平的战略和策略思考。

**基金项目:** 厦门大学 985 工程 - 公共管理重点学科及“211 工程三期 - “公共政策与政府治理”建设项目 2010 年度福建省社会科学规划重点项目。

**作者简介:** 课题负责人陈振明(厦门大学公共事务学院教授);课题组成员:邵东珂、吴勇锋、吴进进、王永坚、高杨(厦门大学公共事务学院研究生);陈芳(厦门大学公共事务学院助理教授)。

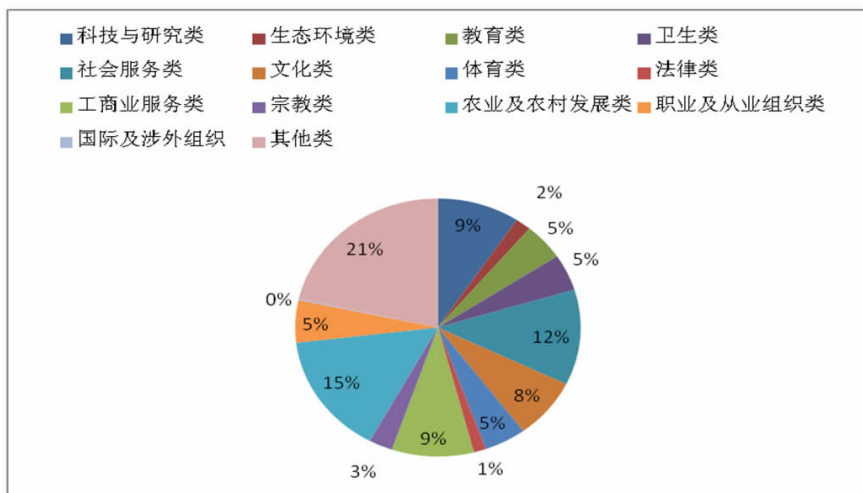
## 一、“十一五”福建省社会管理的进展及成效

社会管理是政府等公共部门规范和协调社会关系、社会行为和社会组织以维护社会秩序的活动。下面,我们将从政府的社会管理体制、职能、运作机制、管理方式以及收入分配调节、弱势群体权益保障、流动人口服务管理、社会组织管理、基层社会管理、社会应急管理和社会治安管理等具体领域分析“十一五”期间,福建省政府社会管理改革与发展的进展及成效。

### (一) 社会管理体制改革的深化

目前,福建省“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局正日益成熟,社会组织迅速发展,社会管理的多元化趋势不断明显,部门分工合作日益密切,机构间协调能力不断增强。

图 1 2009 年福建省社会团体行业分布情况



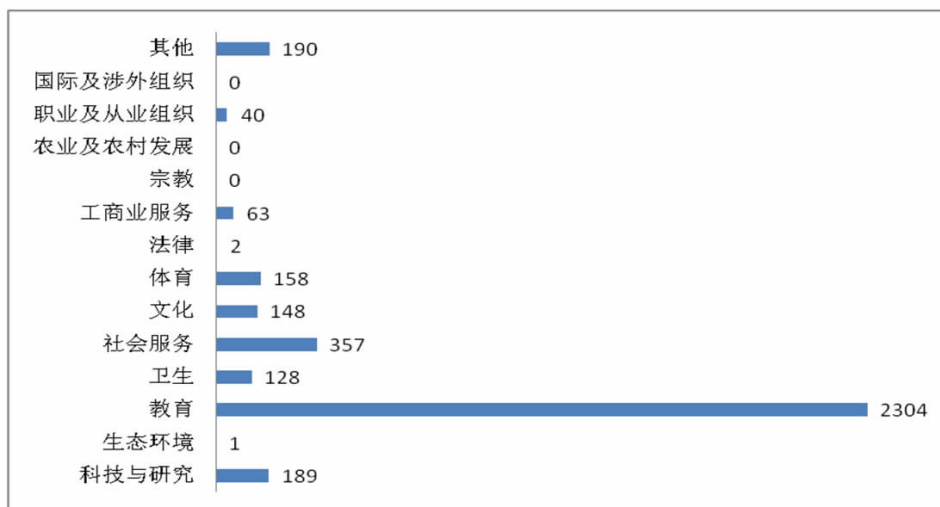
(数据来源:根据国家民间组织管理局《2009 年民政事业发展统计报告》之社会组织部分)

——社会管理格局多元化趋势明显。社会组织是社会管理的重要主体之一。“十一五”期间,福建省政府加大力度对各类社会组织培育、支持服务力度,出台多项政策措施,完善社会组织管理体制。社会组织迅速发展,组织建设不断成熟,截至 2009 年底,全省社会组织已经发展到 13668 家,涉及经济、科技、文化、体育、卫生等社会生活各个领域。其中,社会团体 9997 家、民办非企业单位 3580 家、基金会 91 家。<sup>①</sup>目前,全省平均每万人就拥有社会组织 3.82 个,每年仍以平均 12% 的速度在快速增长。

各类社会组织在经济社会建设中发挥着日益重要的作用,参与社会管理的能力进一步加强。社会组织作为重要主体的社会管理大格局初步建成。以福建省工会组织为例,“十一五”期间,福建省各级工会组织在党的领导下积极参与党和政府政策的制定,充分发挥自身组织优势,充分了解、收集、综合来自职工的

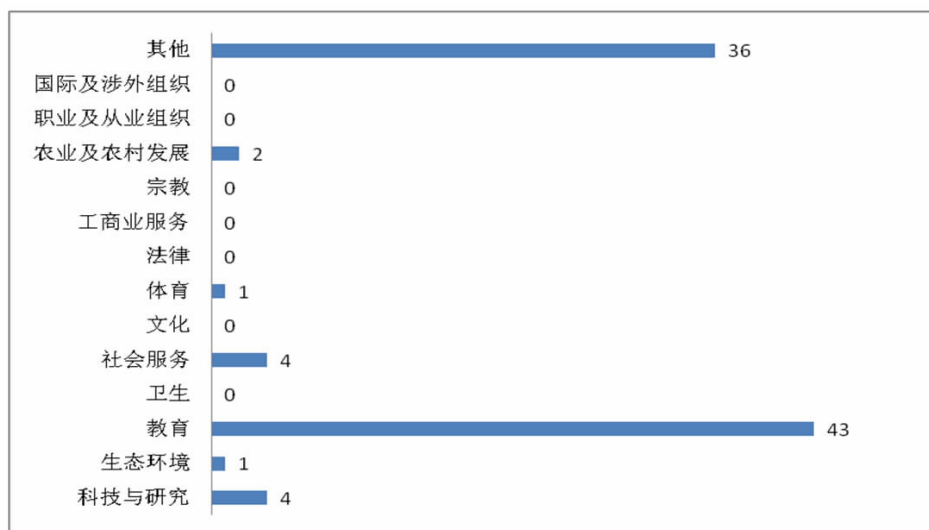
呼声和建议 把职工最关心、最直接、最现实的劳动就业、工资分配、社会保障、医疗住房和企业改制等问题作为工会政策参与的重点,通过反映职工的利益诉求、准确表达职工意愿,为政府宏观调控、制定政策提供有价值的信息和意见建议,为确保政策的科学性和决策的正确性起到积极作用。

图 2 2009 年福建省民办非企业单位行业分布情况



(数据来源:根据国家民间组织管理局《2009 年民政事业发展统计报告》之社会组织部分)

图 3 2009 年福建省基金会行业分布情况



(数据来源:国家民间组织管理局《2009 年民政事业发展统计报告》之社会组织部分)

——社会管理机构不断优化。“十一五”期间,福建省坚持“党委领导,政府负责,部门分工协作”的原则,建立以各职能部门为成员单位的综合领导协调机构,社会管理的协调性不断增强。例如,各地政府针对流动人口管理、“平安福建”建设等设立了管理办公室和综合治理委员会等常设性协调机构,这些机构

由有关职能部门共同参与,统一协调相关工作。建立了各类基层综合管理与服务机构,整合政府的社会管理与服务职能并向下延伸。如各地建设的各类服务站(服务中心),整合了相关管理和服务职能,形成沟通协调机制。

## (二) 社会管理职能的不断强化

“十一五”期间,福建省各级政府出台了大量涉及社会管理的政策法规,使其社会管理职能不断规范,社会管理的法制化、制度化水平不断提升,政府依法管理的能力不断增强。在新形势下,部分社会管理职能的重要性日益突出,各级政府的重视程度不断增强,主要表现在:

——矛盾调解能力不断加强。随着经济社会的发展,福建省社会利益冲突和社会矛盾的压力进一步加大,各级政府积极探索完善矛盾化解机制,各级政府在实践中也形成了丰富的实践经验,有效的化解了大量的社会矛盾与群众纠纷。在各方的共同努力下,全省广大基层专兼职调解员已达185058人,首席调解员17625人,专职调解员2856人,由法学专家、政法系统在职、离退休干部、基层法律工作者、村居社区干部群众等组成。福建省设立了18347个各类调委会,覆盖全省1102个乡镇(街)和16414个村居(社区),每年排查调处民间纠纷17万件左右。5年来,全省基层司法所和各级人民调解组织共排查矛盾纠纷857256件,调处841826件,调处成功801418件,调处成功率达95.2%,共防止群体性上访5436起,防止非正常死亡623起,防止民转刑5629起,制止群体性械斗1861起。<sup>②</sup>

——劳动者权益保护力度进一步强化。福建省加大力度协调劳资利益关系,切实保障劳动者合法权益。各级劳动仲裁机构尽量减少劳动争议的对抗性,尽可能把劳动争议化解在初始阶段,解决在基层,并积极引导劳动争议特别是简易案件通过协商、调解途径加以解决。据统计,2008年福建省共受理劳动争议案件22000多件,立案14000多件,涉及人数近4万人,结案率达95.96%。其中,福建省各级劳动争议仲裁委员会调解劳动争议案件13481件,立案后的调解率达41.97%。<sup>③</sup>

——社会管理的服务导向更加突出。福建省社会管理最突出的特点是管理与服务相结合,更加注重服务的提供。在党中央提出“服务型政府”战略背景下,福建省加快步伐健全公共服务体系,特别是加大力度建设民生工程。不断提高服务的覆盖率,增强服务的及时性与回应性,推动公共服务均等化,保障了弱势群体的生存和发展。以流动人口管理服务为例:福建省在继续推进流动人口综合信息、治安管理的同时,不断制定服务流动人口的政策和措施,逐步使流动人口享受市民化待遇。

## (三) 社会管理运作机制的逐步健全

福建省各级政府在不断完善社会管理体制职能的同时,促进了社会管理机制不断健全,运行体系更加完善。几年来,各级政府在社会领域管理机制建设中取得了大量经验。例如,健全人民调解机制,完善劳资协调机制、困难群体帮扶

机制。建立社区服务平台,完善社区服务网络。逐步实施民间组织登记备案制度,创设并发展评估机制。探索“平安福建”建设机制,建立治安联防机制、治安捆绑问责制以及大防控体系等。

(四) 社会管理手段的日趋多样化

福建省社会管理手段日趋多样化。除传统的行政手段外,市场化手段和社会化手段在社会管理实践中也发挥着越来越重要的作用,公众参与度也不断提升。例如,莆田市荔城区公安局运用服务购买模式建立起治安联防有偿服务的市场化运作模式,按照“谁受益、谁出资”的原则,收取一定标准的治安联防费,并按绩效考核发放队员工资。<sup>④</sup>

在社会救助工作中,社会互助机制得到了广泛应用,党员、企事业单位、普通群众等社会资源和社会力量广泛调动起来,确定帮扶对象,明确帮扶责任和目标,开展结对帮扶工作。另外,民主程序进一步引入政府社会管理过程中,社会管理的公众参与度不断提升。如福建省部分地区建立了争议较大的涉诉信访案件和重大行政决策的听证制度。

(五) 社会管理各领域工作的成效

1. 收入分配调节领域

——福建省城乡居民可支配收入增长较快,居民生活水平逐步改善。如表1所示:

表1 2006~2009年福建省城乡居民家庭人均收入(单位:元)

年份	农村		城镇	
	人均纯收入	同比增长率	人均可支配收入	同比增长率
2006	4834.75	8.64%	13753	11.62%
2007	5467.08	13.08%	15505	12.74%
2008	6196.07	13.33%	17961	15.80%
2009	6680	7.81%	19577	9.00%

(数据来源:福建省统计局,《福建统计年鉴(2009)》)

——城乡居民收入渠道日趋多样化。统计数字显示,福建省居民收入增长的因素正逐步由单一的工薪性向多样化合力作用转变。随着农民投资理财意识的增强,一些经济条件较好的农民积极参与各种投资,股息、红利、租金等收入明显增加。受农产品价格上涨带动,农民生产积极性提高,出售农产品收入大幅增加,带动家庭经营第一产业现金收入较快增长。<sup>⑤</sup>

——工资集体协商制度逐步完善。截至2009年底,全省共签订工资专项集体合同29312份,覆盖企业54149家,覆盖职工291.02万人;其中区域性工资专项集体合同1813份,覆盖单位37974家,覆盖职工187.7万人;行业性工资专项集体合同465份,覆盖单位3718家,覆盖职工22.14万人。<sup>⑥</sup>

2. 弱势群体权益保障领域

福建省在大力发展经济的同时,不断完善社会政策,加强弱势群体权益保障,建立了以“三条保障线”(下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障)和养老保险、医疗保险、工伤保险为主要内容的城镇社会保障体系,各项社会保险制度的覆盖面不断扩大;针对残疾人、老年人、妇女、儿童等特殊人群的保护制度逐步健全,法律援助工作开展卓有成效;农村社会保障事业进展较快,救灾救济制度日益完善,农村五保供养工作力度加大,农村最低生活保障制度也基本建立,新型农村合作医疗和农村医疗救助制度初显成效。

2004年,福建省在国内率先全面建立农村最低生活保障制度,将家庭人均年收入低于1000元的农村居民全部纳入低保范围;2007年福建省加大对农村低保的财政支持力度,农村低保标准从人均1000元提高到1200元,低保对象也由74万人增加到78万人。截止到2007年,累计发放的低保金超过10亿元。<sup>⑦</sup>2010年,全省新农合参合人数达2406.56万人,参合率达到98.17%,分别比2009年增加55.77万人和提高2.89个百分点。省内九个设区市均达到95%的医改目标,其中漳州、泉州、莆田、南平和龙岩五市的参合率均超过98%。<sup>⑧</sup>

### 3. 流动人口服务管理领域

加强流动人口的管理与服务工作,尤其注重流动人口的服务导向,工作成效显著。

——推行流动人口“一站式”服务。截止2009年,全省已建立流动人口综合服务管理所(站)近900个;三级财政共拨出流动人口管理专项经费2.82亿元,确保了流动人口服务管理工作的顺利开展。<sup>⑨</sup>泉州市探索形成了一个领导机构、一个管理模式、一个保障机制、一个互动平台的“四个一”新机制。<sup>⑩</sup>

——强化各类企业劳动合同签订的监管。提高劳动合同覆盖率和签订率,有效地保护流动人口劳动权益。其中,农民工劳动合同签订率提高到85.3%。<sup>⑪</sup>建立了较为完善的农民工工资保障制度,加大对侵害外来务工人员合法权益的企业单位的处置力度。

——探索解决流动人口住房问题的措施。制定政策保障外来务工人员申请廉租住房和经济适用房的权利,在各级实践中形成了解决流动人口住房问题的宝贵经验。

——逐步落实农民工户口迁移政策。2007年,全省共有2.3万名外省籍农民工办理了迁入福建省城市、城镇的户口,14万名本省农民工进城务工办理了户口迁移,较好地维护了流动人口合法办理户口迁移的权利。

——加强流动人口信息和治安管理工作。集中开展流动人口出租房清查整治工作,促使暂住人口登记、办证数以及租赁房屋治安责任书签订率大幅提升。2007年,全省共登记出租房屋30.02万户,治安责任书签订率91.21%。<sup>⑫</sup>2008年全省公安机关登记在册流动人口462.7万人,同比增长21.89%,<sup>⑬</sup>及时查处和打击流动人口中的违法犯罪分子。加大对混杂在流动人口中违法犯罪分子甄别、打击力度,2007年,通过流动人口登记、入户访查、治安巡逻等措施共抓获流

动人口刑事作案人员 34276 人,占抓获总刑事作案人员的 50.54%。<sup>14</sup>

#### 4. 城市社区管理领域

福建省深入开展和谐社区示范活动和农村社区建设工作,深化社区管理体制机制改革、强化社区党建、不断完善社区服务体系。社区建设与管理显著成效,并积累了丰富的经验。

——社区整合工作的完成。福建省是全国最早出台城市社区建设纲要的省份,并在充分考虑社区资源配置、社区利益、历史文化特征等因素的基础上,深入开展社区整合工作。截至 2008 年,全省基本完成了社区整合任务,整合成立了 1601 个社区居委会;346 个“城中村”有 261 个已改制为城市社区。<sup>15</sup>

——社区管理体制改革的深化。积极改革社区管理体制,提升社区服务能力。全省各地逐步建立完善社区决策、议事、执行分开的组织体系,如福州台江区鳌峰街道亚峰社区居委会建立起由领导、议事决策、执行三个层次组成的组织体系(领导层为社区党支部,议事决策层,实行社区成员代表会议制度,作为社区民主决策制度;执行层为社区居民委员会,负责社区日常事务的管理)<sup>16</sup>。社区服务平台发展迅速,各地建立了各种市民服务中心和政务超市,推行公共服务进社区。目前,全省已成立各类行政服务大厅或社区服务中心(站)1600 多个,服务网点和设施近 5 万个。<sup>17</sup>

——社区服务的推进。一是社区卫生服务网络初步形成。截至 2009 年 11 月底,全共设置社区卫生服务中心 193 家,社区卫生服务覆盖面达到 90% 以上。<sup>18</sup>二是社区就业服务工作广泛开展。各地充分发挥社区劳动保障机构平台作用,实现了劳动就业“一站式”服务。三是社区保障服务逐步落实,为困难群体和弱势群体提供社会救助,以提供有偿、抵偿、优惠服务为主,以政府购买为辅的方式推进居家养老服务工作。

——社区自治建设的进展。社区的民主选举、民主管理、民主决策、民主监督制度得到较好落实,居民参与不断扩大。全省已整合的社区居委会开展民主评议活动,居委会干部直选试点工作初步实行。例如 2005 年,厦门湖里区金山社区首次直选居委会干部,包括外来务工人员在内的 5000 多名社区居民积极参与投票选举,投票率达 80% 以上,产生了广泛的社会影响,得到专家的好评。<sup>19</sup>

#### 5. 社会治安管理领域

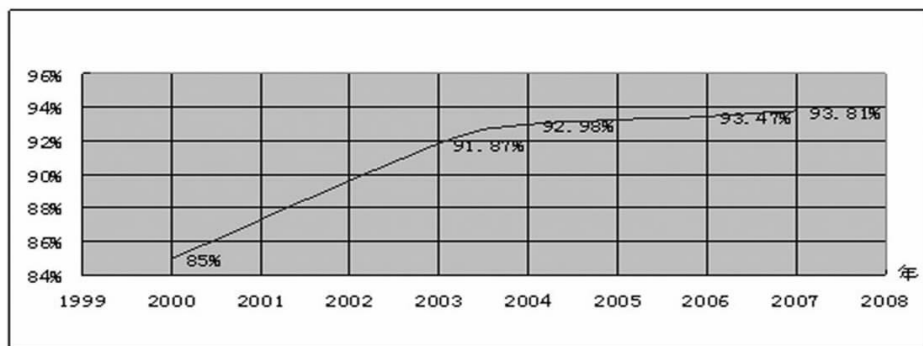
以“平安福建”建设为依托,不断探索社会治安体制建设,在实践中形成了一套健全的“平安福建”建设体制,即加强领导,明确责任;办好实事,抓好试点;典型引路,整体推进;加强基层,夯实基础;加大投入,保障到位。

在“平安福建”体制建设中,逐步完善群防群治机制以及社会治安综合治理机制,推动社会治安管理的社会化、市场化发展。例如,泉州市政法综治部门引导非公有制企业积极构建“安全板块”,形成有效的治安联防联控网络,引导企业积极开展平安创建活动。又如,龙岩市以大力推行治安中心户长制为载体,积极探索新时期广泛发动人民群众参与社会治安综合治理的新模式,延伸了群防

群治队伍工作触角,提高了群防群治队伍快速反应和治安防控的能力。

目前,福建省社会治安管理呈现良好发展的态势。2009年全省群众对社会治安满意和基本满意率达到94.72%,认为居住地安全和基本安全的比率达到95.90%,再创历史新高。<sup>③</sup>“平安福建”建设,取得了显著成效,确保了全省社会政治持续稳定、治安持续平稳。到2007年,全省有80%的社区达到平安标准,50%以上社区建立了智能化电子监控系统,沿海地区达到了90%以上;全省有1.2万个村居达到了平安标准,占村居总数的81.9%;全省“无民转刑案件、无群体性上访、无群体性械斗、无非正常死亡事件”的“四无”村居(社区)达到73%,人民群众认为居住地安全和基本安全的比率从2004年起连续4年达到95%以上,居民群众对社会治安的满意率出现了逐年提高的趋势(如图4所示),海峡西岸经济区建设取得了稳定与发展双赢效果。<sup>④</sup>

图4 群众对社会治安满意率曲线图



(数据来源《中国社会治安综合治理年鉴(2009)》)

## 6. 应急管理领域

福建省各级党委和政府围绕应急管理预案、体制、机制、法制,即“一案三制”建设,加强应急管理体系建设,应急管理水平逐步提高。

——应急管理预案体系的形成。2007年,出台《福建省总体应急预案》,奠定了应急管理体系的基础。随后,各专项应急预案不断制定出台,涉及生产安全、地震、火险、台风洪涝等自然灾害,以及环境卫生等突发性公共事件。各市区县按照分类管理、分级负责的原则,分别制定各项应急预案。目前,福建省已基本形成了一个覆盖各类突发事件,“纵向到底、横向到边”的预案体系。

——应急管理体制的构建。已形成了统一领导、综合协同、分类管理、分级负责、属地管理为主,以及全社会共同参与的应急管理体制架构和工作格局。省政府办公厅设置省突发公共事件应急委员会办公室,各级政府设立应急管理办公室,充分发挥信息汇总、综合协调职能,运转枢纽作用;各非常设的领导小组、委员会等机构为相关突发公共事件的应急指挥机构,在本级党委、政府领导下负责相应领域突发公共事件应急管理。

——应急管理机制的改进。按照统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效



的要求,各级政府和各部门建立了信息通报、预防预警、应急处置、恢复重建、社会动员、跨地区跨部门协作机制,应急管理效率不断提高。如完善突发公共卫生事件监测系统,扩大监测点覆盖面,并逐步将监测网络延伸至乡镇,出台规定加强突发公共卫生事件报告制度。在突发性事件处置过程中,福建省积累了丰富的应对经验。面对群体性事件,迅速成立应急指挥小组,一把手靠前指挥,统筹全局,有针对性地及时调整处置措施,控制事态的蔓延和恶化;重视信息收集工作,掌握维稳工作主动权,这在厦门市出租车罢运风波的处理中得到充分的体现;各部门分工负责,及时进行排查、疏导、调控,合理疏导化解矛盾;加大宣传教育力度,与媒体和公众及时沟通,例如,泉州规定群体性事件应及时向媒体通报。另外,针对台风等自然灾害,2008年,建立“应急视频会商指挥系统”,有效提高了防灾减灾的指挥决策和应急能力。2007年,制定了《福建省人民政府关于重大安全事故行政责任追究的规定》,强化了各级政府领导人的安全生产责任。

——应急管理队伍的建设。全省上下形成了以公安、武警、军队为骨干和突击力量,以防汛抗旱、抗震救灾、森林消防、海上搜救、矿山救护等专业队伍为基本力量,以企事业单位专兼职队伍和应急志愿者为辅助力量的应急队伍体系。2007年,颁布了《福建省人民政府办公厅关于成立应急管理专家组的的通知》,为应急管理工作提供决策咨询和技术支撑,加快了福建省应急管理人才队伍培养。

——应急管理保障能力的提升。各级政府不断加大财政投入,重点加强了应急物资储备和应急队伍装备,灾害监测网络日趋完善,预警系统建设逐步加强,保障能力明显提升。2008年,制定《福建省物资储备应急预案》,保障了储备物资在应对突发公共事件时的及时有效供应。

——应急管理教育培训的加强。国家级应急管理培训基地建设进展顺利,各级应急管理教育培训逐步展开,国际应急管理交流合作日趋频繁,公务员和社会公众的应急管理知识、公共安全意识,以及应急管理能力、自救互救能力等不断增强。2007年,制定了《2007~2010年福建省应急管理培训工作实施意见》,加强应急管理培训工作,提高全省应急管理干部的素质和能力。

——安全管理领域的成效。2009年,全省安全生产形势总体平稳,共发生各类事故17680起,比上年下降11.5%;死亡3413人,下降6.1%;受伤16398人,下降13.6%;经济损失18673万元,下降6.5%。<sup>②</sup>2010年上半年,安全生产事故起数和死亡人数同比分别下降6.9%和6.3%,工矿商贸事故大幅度下降,各类事故持续下降。<sup>③</sup>

## 二、目前福建省社会管理中存在的主要问题

在看到“十一五”期间福建省社会管理取得显著成效的同时,必须清醒地认识到,福建省在社会管理体制、职能、管理方式、运作机制等以及具体社会管理领域还存在诸多不足、问题和困难,并面临新的挑战。

### (一) 社会管理体制方面

虽然福建省的社会管理体制不断优化,多元化格局逐渐明显,但政府包办的管理格局尚未打破,部门分割,多头管理,协调能力不足的状况仍未改变。机构间的事权与财权划分不清,制度建设仍滞后于社会形势和发展的需要。

——政府包办的管理格局尚未打破。目前,福建省社会管理仍受计划经济时代“全能政府”观念的影响,习惯性地包揽社会事务。其结果是降低了社会自我调节能力,压缩了其他社会力量的参与空间,增加了政府管理的负担。另外,还存在着一些不利于民间组织发展的制度性因素,社会组织在社会治理中发挥的作用十分有限。

——部门分割,多头管理,协调能力不足。在社会管理的实践中,部门分割、多头管理是制约政府对社会各领域进行有效管理的一个因素。一些社会事务及其管理职能分管于不同的部门之下,相互之间很难进行协调,管理成本增大。在现行的条块结合体制下,同一领域的社会事业分属于相应层级的政府,并分属于上级主管部门,这种双重从属制带来了低水平重复和条块之间的矛盾冲突等弊端。另外,政府机构之下设立对应的事业单位进行对口管理,这种多层次的管理造成机构之间职能交叉、部门之间的关系难以理顺。

——机构间事权与财权不清。突出的表现是,财权往往高度集中上级部门,而事权层层下移,作为政策最终执行者的基层部门承担了大量的社会管理事务(如各地的街道办事处不仅承担着纷杂的社会管理工作,还承担着招商引资的经济发展重任),却缺乏足够的财力作保障。

——规则体系建设滞后。虽然“十一五”期间福建省加快了社会管理领域政策法规制订的工作步伐,但法规政策比较分散,有些甚至相互重复和抵触,难以形成一套有效系统的政策体系,给执法与司法工作带来诸多不便,造成违法行为易于逃脱惩罚,而公众在维护自身合法权益时则无所适从。另外相关政策法规只做出原则性的规定,缺乏严密的可操作的程序,不仅不利于实施,反而赋予了执法者大量自由裁量的空间,给腐败行为创设制度上的漏洞。

### (二) 社会管理职能方面

“十一五”期间,福建省各级政府强化社会管理职能建设,加强机构设置和制度建设,社会管理职能逐步健全。但在实践中,部分领域仍存在着越位、缺位、失位、职能履行滞后于社会发展需要等方面的问题。

——社会管理越位、缺位、错位问题依然突出。一是越位。许多应由市场和社会承担的、按照市场规则运行的社会事务却由政府部门依靠行政权力来管理,造成了政府负担沉重,社会管理效率低下。二是缺位。随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济的建立与完善,新的社会问题和社会矛盾也不断涌现,转型期众多突出的领域和问题,如维护社会稳定和社会公平、环境资源管理、人口和就业管理、公共安全管理、弱势群体的保护等,却因措施不到位,政策执行不得力甚至政府机关的漠视而导致问题日益严重。三是错位。这突出地表现为重管

制轻服务以及重直接生产、轻间接提供与行为监管的现象。政府的社会管理职能则在很大程度上体现为政府对社会的控制和管制,表现为一种管制行政而不是服务行政。对于某些社会事务,政府仍习惯性地采取行政审批和政府许可的办法进行管理,例如,对于社会组织,主要通过双重管理体制加以严格控制;对于外来人口,则通过根植于二重户籍管理模式的暂住证制度加以限制管理。对于某些社会矛盾和利益冲突,采取管制行为来压制矛盾,表面上解决了问题,实际上往往使矛盾更加激化,产生更剧烈的社会负面影响(如对群众越级上访事件,部分地方政府采取拦截等打压手段,而不是积极解决涉访事件,结果往往引发了更恶劣的群体性事件)。同时,政府过多地承担生产者的角色,一方面会加重政府自身的机构、财政、人员等压力,另一方面不利于公共物品或服务的有效提供。另外,重准入审批轻事后监管的政府行为更不利于问题的预防,造成社会成本和化解成本的双重增加。

——社会管理职能的履行滞后于社会发展的需要。由于对社会管理的内涵、范围、改革的目标缺乏系统的理解,在社会管理方面至今没有一个明确的改革思路或发展战略,社会管理更多地停留在临时、救急状态,导致社会政策滞后于社会发展的需要,导致某些社会领域虽然问题突出,但仍缺乏有效治理。如福建省企业家投身慈善事业的热情不高,一个重要原因是政府的政策引导不够,企业家捐与不捐、捐多捐少都没什么区别。在税收方面,按照现行的税法规定,纳税人公益、救济性的捐赠,只能在年度应纳税所得额3%之内扣除,社会捐赠的税收调节不足,有关慈善团体发展的政策、社会捐赠的政策已明显滞后于社会发展的需要。

### (三) 运作机制方面

虽然社会管理运作机制在实践中不断积累,逐渐丰富,但在实际运行中仍存在一系列问题。

——制度化程度较低、程序不够规范。例如,福建省听证会的运行机制还有待完善。在听证会中,听证代表的产生方式和构成比例还没有合理规范;行政听证的参与度和公开性缺乏健全的制度保障,听证代表的表达权和职能部门的回应性需要加强,弱势利益群体的参与度和诉求权利还得不到充分重视。如2009年底福州市物价局举行的城区水价调整听证会,公开召集8名消费者,3名旁听人和5个媒体记者席。其中,消费者参加人和旁听人采取自愿报名、随机选取的方式产生,媒体记者按报名先后顺序产生。但正是这份名单,让市物价局迅速成为了舆论口诛笔伐的焦点。因为,名单上除了参加人的名字外,连工作单位都没有注明。其中竟然不乏与自来水公司存在相关利益的人,有两人曾是福州2004年供水服务社会监督员;还有一人为自来水设备经销商,福州市自来水总公司曾考察论证并正在试用该公司产品。<sup>④</sup>由此可见,听证会制度亟需健全。

——机制运行不畅。例如,福建省上访体制有待进一步理顺。信访部门负责接待群众来访,交办信访事项,职能部门具体负责事件处理,职能分割,缺乏有

效的协调机制。信访部门政策支持、督导检查职能也未能充分发挥。

——管理机制运行的长效化不足,部门执行不力。工资保障制度缺乏长效化安排,工资增长机制难免流于形式。尽管福建省已承诺建立企业职工工资正常增长机制和支付保障机制,逐步提高最低工资标准。但是福建省经济以非公企业为主,劳动力市场长期供大于求,资强劳弱状况明显,加之又有不少私营企业没有组建工会,个别地方政府为吸引投资,过度强调劳动力成本优势,这些因素无不制约了最低工资标准的推行和企业职工工资增长机制的建立。另外,工资集体协商制度执行不力。省里提出在2012年基本建立工资集体协商制度,企业工会、行业工会本应是工资集体谈判的主角,但从实践来看,他们在开展工资集体协商的过程中普遍面临“不会谈”和“不敢谈”的问题。因为工会主席常常也是企业雇员,多有因替职工维权而丢了饭碗的顾虑。

#### (四) 管理方式方面

尽管在“十一五”期间,福建省社会管理方式呈现多样化特点,市场化、社会化手段得到一定程度的运用。但这些社会管理的新工具在实践应用中尚不成熟,缺乏制度化常规化的运作机制,社会管理方式仍显单一落后。受计划经济时期高度集权体制的影响,政府更多地采取行政手段和强制方式来处理社会事务,而较少通过对话协商、平等沟通等民主手段来吸纳群众诉求,不习惯通过依法行政、公正执法、公正司法等法律手段来解决矛盾纠纷。再加上行政手段的强制性和单向性,容易造成政府意图和社会意愿、政府权力和社会权利、政府管理方式和社会选择方式之间的冲撞。<sup>⑤</sup>

#### (五) 社会管理各领域存在的问题

##### 1. 收入分配调节领域

——城乡居民收入差距过大的趋势明显。从城乡居民收入的倍数来看,2000年以来,全省城乡居民人均收入差距始终保持在2倍以上,并且呈不断扩大的趋势;2008年,城镇居民的人均收入更是达到了农村居民的2.9倍。按照国际经验,城市居民收入是农村居民收入的1.7倍时,社会稳定程度为安全;2倍为基本安全;2.5倍有风险;3倍为重大风险;3.5倍及以上出现社会稳定危机。<sup>⑥</sup>从福建省目前情况看,城乡居民收入差距已逼近3倍的重大风险阶段,必须引起高度重视。

从城乡居民收入的增长来看,2008年居民收入增长幅度是近十年来最快的,其中,城镇居民人均可支配收入比上年增长15.8%,农村居民人均纯收入比上年增长13.3%。但从表2可以看出,除2007年外,近十年来城镇居民人均可支配收入的增长速度始终快于农村居民人均纯收入的增长速度,且二者之间的收入之差也呈不断扩大的趋势。

如果考虑其他因素,城乡居民收入差距水平可能更大,因为城镇居民的可支配收入还没有涵盖城市居民所享有的各种实物补贴,比如城镇居民很多享受公费医疗或医疗保险,而农村居民却没有这种待遇;城镇的中小学能够获得国家大

量财政补贴,而农村学校得到的补贴较少;城镇居民享受养老金保障、失业保险、最低生活救济,但这些对多数农村居民来说却是可望而不可及的。

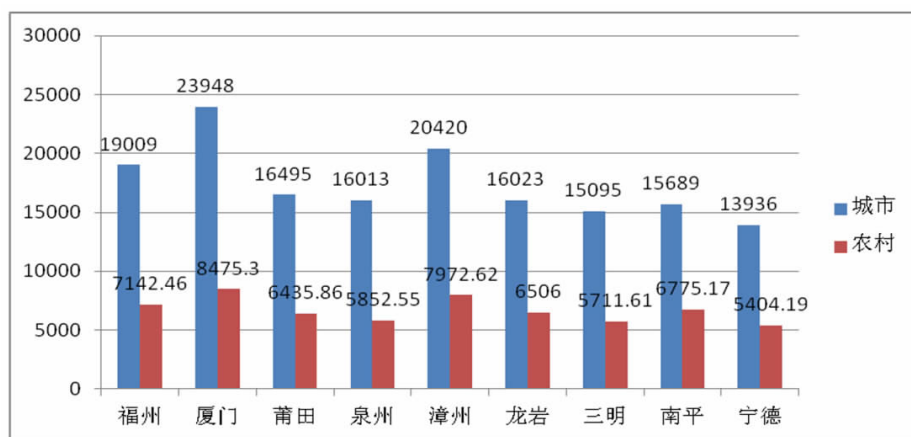
表2 城镇居民人均可支配收入与农村人均纯收入变动情况表

年份	城镇居民人均可支配收入(元)		农民人均纯收入(元)		城乡居民家庭人均收入之差	城乡人均收入之比
	数值	比上年增长(%)	数值	比上年增长(%)		
2000	7432	8.3	3230	4.5	4202	2.30
2001	8313	11.9	3381	4.7	4932	2.46
2002	9189	10.5	3539	4.7	5650	2.60
2003	10000	8.8	3734	5.5	6266	2.68
2004	11175	11.8	4089	9.5	7086	2.73
2005	12321	10.3	4450	8.8	7871	2.77
2006	13753	11.6	4835	8.6	8918	2.84
2007	15505	12.7	5467	13.1	10038	2.84
2008	17961	15.8	6196	13.3	11765	2.90

(数据来源:福建省统计局《福建统计年鉴2009》)

——地区间收入差距非常明显,贫富分化迹象明显。在城乡居民收入方面,地区差距扩大化也表现非常明显。在农村居民人均可支配收入方面,收入最高的厦门是收入最低的宁德的1.57倍;在城市居民收入方面,收入最高的厦门是收入最低的宁德的1.72倍,可见差距较大。

图5 2008年福建省九地市城乡居民收入示意图



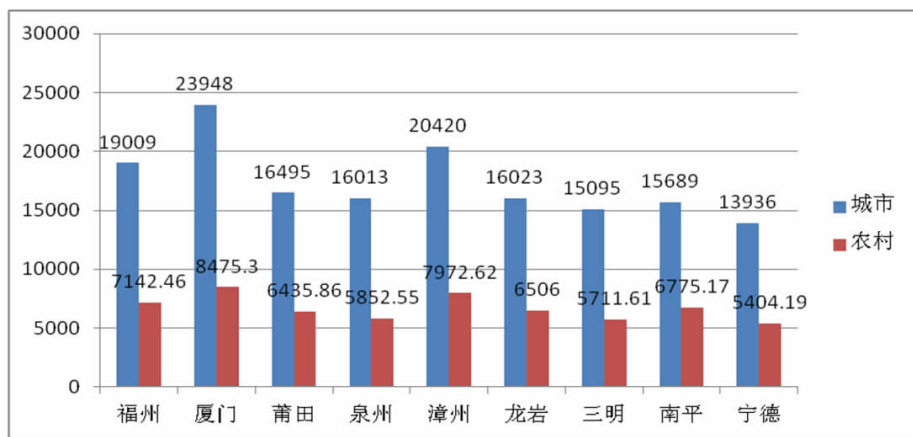
(数据来源:福建省统计局《福建统计年鉴2009》)

地区间经济社会发展水平和财政收入的差距,成为当前影响收入差距的主要因素。2009年,福建八个进入全国百强县市都在沿海地区(晋江第7位,福清

第20位,惠安第29位,石狮第41位,南安第49位,长乐第62位,龙海第77位,安溪第87位),山区县市一个都没有。以2008年九地市GDP统计数据为例,泉州市的GDP为2705.29亿元,占全省GDP总量的25%,而山区龙岩、三明、南平、宁德四地市GDP总量才为2441.58亿元,占全省GDP总量的23%,即泉州地区的GDP贡献率比山区四地市之和还多。

——行业工资收入差距较大。按国民经济大行业分组,2003年福建省金融保险业职工平均工资是农、林、牧、渔业的3.29倍,2005年为3.49倍,2007年扩大到4.13倍,2008年职工平均工资最高的金融业(65119元)比职工平均工资最低的农林牧渔业(16768元)高出48351元,最高水平与最低水平之间的差距略有降低,但也达到了3.88倍。

图6 福建省行业工资收入差距示意图(单位:元)



(数据来源:福建省统计局《福建统计年鉴2009》)

——不同群体间收入差距过大。一是高低收入组的收入差距继续扩大。2008年城镇居民家庭最高收入组的人均可支配收入为47676.7元,是最低收入组(6610.31元)的7.21倍(相差41066.39元),比2005年的6.48倍扩大了11.3%。二是从增长速度来看,2008年最高收入组的人均可支配收入(47676.7元)比上年(37162.79元)增长28.3%,而最低收入组的人均可支配收入(6610.31元)仅比上年(5597.46元)增长了18.1%,比前者低了10.2个百分点,二者之间的绝对差距呈扩大态势。

——基尼系数持续上升。国际上通常将0.4基尼系数作为判断贫富差距的警戒线。2000年以来,福建省城乡居民的基尼系数总体上一直呈现上升趋势,这表明收入分配差距一直在扩大。由表3可以看出,“九五”初期福建省城乡居民的收入分配开始突破过于平均局面走向收入差距的合理化阶段。而近年来,又由合理的收入差距转向收入差距显著的不合理阶段。尽管居民收入差距扩大是经济转轨国家在经济起飞时的普遍趋势,但仍需引起高度警惕,因为近年社会矛盾凸显尤其是群体性事件的大量增加在很大程度上与贫富差距日益扩大相

关。另外 2003 年以来福建省农村内部的居民收入差距要高于城镇,这应当引起足够的重视。

表 3 2000 - 2008 年福建省城乡居民基尼系数

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
城镇居民	0.31	0.31	0.33	0.33	0.33	0.33	0.34	0.32	0.36
农村居民	0.295	0.303	0.312	0.326	0.355	0.358	0.36	0.361	0.363

(数据来源:福建省统计局《福建统计年鉴 2009》)

## 2. 弱势群体权益保障领域

(1) 弱势群体的社会保障覆盖面偏小。弱势群体包括儿童、老年人、残疾人、精神病患者、失业者、贫困者、下岗职工、灾难中的求助者、农民工、非正规就业者以及在劳动关系中处于弱势地位的人。弱势群体不仅存在于农村,也存在于城市,且城市中的弱势群体的生存难度也相应更高。这从城市中失业者的生活状态便可一见端倪。有关调查显示,福建省城镇的经济活动人口失业率大概是 9.4%。<sup>②</sup>可见,以下岗职工为代表的城市弱势群体的数量是相当大的,这些人群的社会保障问题必须引起我们的重视。目前,城镇弱势群体的社会保障覆盖面仍然较小。据 2006 年福建调查总队的调查,福建省城镇仍有 61.5% 低收入户家庭没有任何医疗保险,特别是流动人口社会保障严重滞后。另外,保障水平也偏低,主要表现公共财政对城镇弱势群体的保障投入不足,居民最低生活保障的给付水平较低。如厦门市 2008 年城市最低生活保障标准是月人均 280 - 330 元。<sup>③</sup>而 2008 年厦门市城镇居民的月人均食品支出就达 512.3 元。

目前福建省还没有建立起覆盖全体农民工的社会保障体系。有些地市已开始尝试将农民工纳入社会保障范围,但调查资料显示,福建省农民工参加社会保险的人数少、比重低,参加基本医疗保险、基本养老保险、失业保险的分别仅为 58.9%、15.8% 和 9%。<sup>④</sup>福建省在推进农民工社会保障中遇到的问题有:一是目前农民工往往以打工临时赚钱为目的,不愿参加需交费满 15 年后才能在退休年龄享受退休金的养老保险;二是目前尚无统一的关于农民工社会保险的政策规定,农民工异地转移或者返乡保险费接续渠道不畅;三是一些雇主为降低成本,逃避为农民工缴纳保险费。

(2) 弱势群体权益保障上的不足。福建省对外来务工人员 and 留守农村的弱势群体的权益保障也还存在诸多不足:一是权益保障政策的欠缺。农村弱势群体游离于政府保障范围之外。不论在立法上,还是在实践中,受法律保护的都是城镇弱势群体,而亟待保障的农村弱势群体,只有少数人被纳入低保范围,应保尽保难度较大,大部分需要救助的群体还是依靠传统的家庭和自我保障。二是农民工就业服务网络不健全。有关调查显示,农民工进城务工依靠同乡和熟人介绍或自谋职业的占 71.2%,而由劳务市场、职业介绍机构、招聘会、社区街道和相关流动人口管理部门介绍的只占 10.6%,由家乡政府组织的仅占 0.3%。<sup>⑤</sup>

这种状况说明了公共职业介绍机构为农民工提供的服务很有限,为农民转移就业服务的县乡就业服务网络建设刚起步,农民转移的组织化程度不高。三是农民工群体公共服务享有率低。受我国城乡二元户籍管理体制等因素的影响,农民工很难平等地享受城市的各项公共服务,在就业、劳动保障、子女教育、公共卫生、社区生活、计划生育等社会生活的各个方面,几乎都被排斥在城市公共服务体系之外。例如,尽管福建省在“十一五”期间加大了解决农民工子女就学工作力度,但农民工子女平等享受义务教育等问题仍没有得到根本解决,民工子女就读公办学校仍不同程度地受到入学门槛限制。又如,农民工看病难问题突出,公共卫生服务覆盖率不高。由于就医费用高和缺乏基本的医疗保障,城市农民工看病难、就医率低的现象普遍存在,农民工的公共卫生服务享有率也明显低于户籍人口。

### 3. 流动人口服务管理领域

目前福建省流动人口服务管理仍存在着诸如传统制度依赖、管理体制不畅、服务供给不足等问题,流动人口的有些合法权益得不到根本保障,这妨碍了社会阶层的合理流动和城乡统筹发展。在管理模式方面,伴随城乡户籍制度的二元管理体制并没有彻底打破。福建省推行的“以证管人”、“一站式”服务,都受传统二元管理体制的制约,为流动人口提供以暂住证为依托的有限服务和控制性管理。在制度建设方面,福建省现行的流动人口管理政策还没有根本性的调整。户籍制度使自发性的人口流动与现有的户籍属地管理体制之间产生制度性的冲突,一定程度上阻碍了流动人口的社会阶层合理流动。同时,流动人口权益保障制度不完善。城市流动人口享受的部分公共服务权益与“暂住证”挂钩。流动人口的选举与被选举的政治权利无法行使,流动人口的社会保障关系也无法在全国范围内自由转移。在管理体制方面,职能部门职能分离,多头管理,相互脱节,部门间协调问题突出,“条块”分割矛盾突出。“条”“块”管理辖区范围不一致;管理层次不统一,导致管理不到位,管理效果不佳;作为现有管理体制补充的流动人口综合管理机构并未纳入政府正式编制,属于“常设临时性机构”,机构成员不对称承担实际责任,难以保持其核心地位与权威。<sup>③</sup>

### 4. 城市社区管理领域

在城市社区管理领域存在的主要问题有:一是社区政治职能、社会职能的不分状况并没有根本改观,仍然承担着过多的行政管理职能,没有能够发挥应有的社会管理职能。社区居委会作为群众自治组织,工作方式也带有较浓厚的行政色彩,居委会事实上受街道办的领导,其日常工作服从街道的安排,进而也陷入繁杂的具体的行政事务中去,不符合其自治的组织目标。

二是管理体制不合理。基层管理的条块关系不顺畅。按照新的制度设计,原本应该的“以块为主、条块结合、条包块管”的体制在实际中往往是“条管块包”。条线职能部门的专业管理不到位,经常把任务推给街道,但是人员、经费和政策都没有相应配套。“街道办”承担社区管理的责任,但却没有相应的执法



权力,因而在社区事务管理上要经常依赖条线职能部门,对条线部门缺乏有效的制约机制。

三是社会团体和中介性社会组织发育不成熟。政府对民间社会组织认识不够,习惯包办一切。虽然大力推行政府购买服务,但这些提供服务的社会组织要么是街道自办的,如助老服务社、社工站、志愿者协会等;要么是已被纳入街道既有管理体制之内的,如法律服务社、家政服务社、商会等;这些社会组织资源不多、能力欠缺、独立性不足,严重依赖于“街道办”。现阶段民间社会组织还没有能力承接目前由“街道办”承担的社会管理与服务职能,社区服务社会化程度低、政府包办社会的局面短期内还难以改变。

四是社区管理中的公民参与程度低。由于福建省目前的社区管理的行政性较浓,社区大量的服务职能是通过建立相应机构来行使的,社区居民仍被动地接受管理和服 务,参与明显不足。而社区自治的主体社区居委会直选工作尚在试点之中,普及率不高。另外,作为居民参与社区事务的重要载体,社区民间组织的发展仍受政策、管理体制等因素的影响,难以充分发挥作用。

#### 5. 社会治安管理领域

虽然“平安福建”建设取得了显著成效,但从另一方面来看,“平安福建”建设以及社会治安管理体制中仍存在问题:一是重治理轻预防。从福州、厦门、泉州、莆田、龙岩等地市的情况来看,对治理的重视程度远远高于对预防的重视程度。社会治安预警预防机制建设不足,人民调解的机构建设和人员配置不足,大量社会矛盾没有得到及时有效的调处而演化为刑事犯罪;社区警务特别是农村警务建设滞后,矛盾问题多发群体和地区社会治安管理乏力。二是各地群防群治工作机制建设不平衡,社会治安的社会力量参与度不足。泉州、厦门等市在实践中已形成了一套完整的社会化、市场化的治安治理机制,取得了一定的成效。但部门地区群防群治机制建设落后于治安形势的发展,社会治安仍限于公安部门一家管理,导致了这些地区治安压力不断增加。三是社会治安管理人员形象塑造意识淡薄,社会形象不佳。例如,城市管理行政执法人员的形象有待改善。

#### 6. 应急管理领域

目前突发事件的处置大多是采取下面这样的流程:突发事件的发生——事故负责人意图“封口”或管理部门遮掩——激烈冲突或举报披露——高层介入(领导批示)——上级调查组介入——责任追究、事后补救的“运动式”治理整顿。<sup>③</sup>这样的处理流程是有缺陷的。如2009年8月至9月的泉州市泉港区环境污染事件就凸显了政府反应的及时性不足,信息的准确性、公开性不够,省政府与各地方政府的协调不顺、职责不清问题;执行过程中效益损耗,到达受益者过程中不可知因素较多,社会组织救助能力、自我救助能力较弱等方面的问题。

组织体制架构中的存在问题有:一是现行应急管理体制没有真正实现从应急处理向危机管理的理念转变。危机管理是一种积极主动、有意识地采取的对

危机实行事前、事中和事后有计划的、连续的动态管理过程,力求在一个更广阔的范围内将危机所造成的损失减至最低限度或消弭危机于萌芽状态。二是现行应急管理体制没有完全从政府管制转向政府与社会共治,应急管理作为一项公共服务和社会管理职能,其主体除了政府,还应有市场、市民社会、个人等社会力量,广泛的参与性能够保证应急决策的科学性。三是现行应急管理体制是建立在政治动员而不是法治行政基础上的。政治动员是指突发事件发生后,政府成立临时指挥部或办公室,通过政治权威和行政手段调动各种资源。这种单一动员式的应急管理方式有高效的一面,也有对政治秩序、社会秩序产生震荡的一面,不利于依法行政原则的坚持,也会破坏应急工作的连续性和持续性。四是当前的灾难管理体制呈现高度分割化的特征,每一个部门只应对一个特定的行业或某种特殊的自然灾害,应对各种自然灾害的整体协调机制薄弱。机构众多、职能交叉、多头管理、分段管理、分行业管理,是当前福建省乃至我国重大灾害应急管理体制的又一大弊端。

此外,应急管理的社会参与不足。现有的应急管理工作思维是以政府为主体和主导,社会参与相对不足,公众的自我救助的意识缺乏、自我救急能力有限。例如,泉州市泉港区的环境污染事件就凸显了福建省突发事件“运动式”治理整顿的特点和公众自我救助能力的匮乏。“5.12”汶川特大地震抗震救灾的应急管理经验表明,虽然目前我国的非政府组织机构比较小,但灵活性强,应对突发事件反应迅速。灾害发生后,非政府组织或民间组织可以第一时间赶到现场进行救助,而且能够马上组织捐款捐物和动员志愿者;而政府不仅要判断真实情况,而且要通过体系层层上报、层层决策,然后才能采取行动,往往会错失救灾的最佳时机。因此,应该认识福建省民间组织在应急管理体制中的地位,充分发挥其在救急救灾中的作用。

### 三、提升福建省政府社会管理水平的对策

针对目前福建省社会管理的不足、问题及面临的新情况新问题,“十二五”期间,福建省应该深化社会管理体制机制改革、强化政府的社会管理职能,更新管理方式,改进各个社会管理领域的工作,全面提升提高福建省社会管理能力。

#### (一) 构建协作治理的社会管理新格局

党的十六届六中全会指出“创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,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,在服务中实施管理,在管理中体现服务。”这种新的社会管理体制应是一种多层次、多元化的协作治理模式,它是对传统政府包揽和政府统管的高度一元化社会管理模式的一种扬弃。它以社会组织或公民社会的发展为基础,党和政府在社会管理中发挥着主导作用,社会力量发挥着协同作用,公众参与成为社会管理必不可少的力量;而政府与非政府社会治理主体之间是平等的合作关系。

具体来说,社会管理主体从政府这个单一主体转向政府、社会组织、社区组织、公众等多元主体之间的协商决策、合作管理、透明化管理、法治化管理;社会管理资源投入和服务产出主体由政府这个单一主体走向政府、企业、民间组织、社区等多元化主体共同承担;社会管理中权力配置格局从政府集中管理转向社会放权和为公民增权,社会管理重心从单位转向社区;社会政策制定从封闭、神秘方式走向公众参与、多方协商和透明化决策。<sup>③</sup>

因此,必须根据“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”的总体思路,力图在福建省形成颇具特色的“上传下达、中间连通、下传上达”的多元化协作治理的社会管理新格局。可以采取以下三种措施:一是成立由党委领导、政府直属的社会管理局,使得“上传下达”行之有效;二是使各种社会组织共同参与管理社会事务,通过市场化等手段吸引社会力量服务于社会管理,使得“中间连通”切实可行;三是通过使公众参与到基层社会事务的管理中来,发挥主人翁的意识,并起到基层社会信息及时传送的作用,使得“下传上达”畅通无阻。

## (二) 强化政府的社会管理职能

现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。<sup>④</sup>加强政府的社会管理职能就是要尽量在现代化的过程中,减少动乱,使无序的动乱转变为有序的社会运转。政府社会管理的核心是政府通过制定专门的、系统的、规范的社会政策和法规,管理和规范社会组织,培育合理的现代社会结构,调整社会利益关系、回应社会诉求、化解社会矛盾,维护社会公正、社会秩序和社会稳定,孕育理性、宽容、和谐、文明的社会氛围,建设经济、社会和自然协调发展的社会环境。

“十二五”期间,福建省要强化规范社会组织,培育健康的市民社会;创设完整的社会规制体系,维护社会稳定与社会安全;实施配套的社会政策,实现社会公正等核心职能。同时,完善弱势群体救助机制,进一步履行好收入分配调节、劳动就业服务、医疗卫生服务、公共安全服务、社区管理、人口与环境管理等方面的具体职能,保障经济和社会的可持续发展。

## (三) 优化社会管理机构

——创建大部(门)制、整合型社会管理组织结构。按照管理对象的性质特征,借用组织流程再造的思想,建立具有福建特色的社会管理局,在福建省形成协调联动的社会管理机制,将分散在不同部门的相关社会管理职能统一起来,并在部门之间建立法定协同规范,进行全面、有序管理。可以成立一个集管理和服务于一身的社会管理局,成立一个专门的利益诉求办公室,作为一个“下传上达”的部门来为公众提供回应性的服务;政府应当向公众(既包括农村居民也包括城市居民)大力宣传社会管理局的职责和作用,通过“友谊型政府”口号的宣传和人际沟通专员的努力,使公众相信通过社会管理局表达利益诉求比通过暴力等极端手段来解决更为有效。

——机构设置紧跟职能调整。推动社会管理机构的战略性重组,撤建并举,

可以从省人民政府各组成部门和各相关直属机构中抽调出一部分骨干力量至社会管理局,通过整合办公的做法,明确责任,解决部门分割、条块分割、分兵把守、各自为战的问题。逐步将政府部门承担的一些社会管理和社会服务职能交由社会组织或社区承担,并做好监管和引导工作。

——合理划分各级政府社会管理的事权和财权。赋予和保障市、县(区)、乡镇(街道办事处)管理本地社会事务的权力和财力。

#### (四) 创新社会管理运作机制

——建立对话沟通机制。开辟多种平等对话渠道,完善协商机制、对话机制、评价机制及反馈机制,实现充分沟通,建立相互信任关系。扩大公众对公共行政的参与,拓展公众参与的深度和广度。定期召开常态和非常态的“公众—官员”(“干群连线”)座谈会、茶话会,听取并汇总公众意见,将切实可行和亟待解决的困扰公众的难题加以落实。

——建立科学的合作机制。政府应采用民营化等公私伙伴工具,与市场或企业、非营利组织以及社会公众建立一个各种治理主体之间优势互补、互相依赖、互相协调的合作网络。在实践中,福建省应重点培育社会急需的几类非政府组织,包括商会、行业协会等工商社团,为社区服务的非政府组织(如业主委员会),公益类非政府组织(包括为弱势群体服务的组织和解决特定问题的组织,如教育、卫生、扶贫等慈善组织),中介组织(如会计、法律、工程监理等事务所),自治组织(如农村的村委会、城市社区的居民委员会)。

——建立有效的合作激励机制。政府与其他部门科学的合作机制的建立只是形成合作的基础,维持与不断巩固合作,不断调动各主体的积极性,不断增强合作的活力是完善合作机制的重中之中。在各方合作过程中,政府应不断提供有效的激励措施,包括:竞争激励——使各主体在提供社会服务中相互竞争;合同激励——政府与社会组织签订社会管理的委托合同,政府提供资金,社会组织承诺绩效;荣誉激励——定期向合作过程中的诚信的单位或个人颁布荣誉称号,促进形成广泛的社会治理的参与热情。

——建立多元化的监督机制及监督体系。为确保合作网络的开放与透明,治理各方应建立既相互合作又相互制约的机制。在各方的相互监督关系中,党委对政府进行领导与监督,对社会公众加以指导;政府对各个社会组织进行监管,对社会公众加以组织、引导;社会组织及公众通过各种制度化渠道对政府进行监督;公众对非政府社会治理主体进行监督。

——建立社会心理评估机制和体系。随着我国社会转型的不断深入,社会阶层和社会群体也经历着不断地互动和分化,个体、群体、阶层的社会心理也不断发生变化。传统农村的“小农”意识和城市中“铁饭碗”的安稳意识随着现代化进程的深入而逐渐瓦解。经济市场化产生的利益分化和收入分配的差距,政治民主化进程所产生的利益诉求意识产生了普遍的社会焦虑心理、不公平观念和不断涌现的社会矛盾及群体性事件。因此,当前应尽快建立社会心理评估机

制,成立公众心理剖析室,加强对公众的心理解读,掌控当前社会阶层和社会群体的心理状况,以便有效地加以疏导,化解社会矛盾,促进社会和谐和健康发展,为正确地制定和贯彻社会政策奠定基础。<sup>⑤</sup>

——推进社会发展评价机制。彻底改变过去一切为了经济的发展思路,将社会发展综合评价指标体系纳入政府决策和绩效评估过程中。建立健全科学的社会发展评价体系,将生态环境、社会结构、个体状况、人文环境和社会风险等主客观指标涵盖其中,以此评价全省及各地的社会发展评价水平,为协调经济发展和社会发展提供科学依据,并促成正确的政绩观的确立。

——建立基层司法能动机制。针对群众对司法公正持有怀疑的现状,发挥福建省司法的人民性和能动性;对于群众性的民事纠纷,要深入基层,调解优先、调审互动,案结事了。通过借鉴陕西省陇县服务民生的能动司法机制,建立起具有福建特色是司法审判的能动机制:第一,法院审案结合基层调解。推行基层驻地法官制度,设置社区和驻乡法务庭,提供法律咨询,调解基层矛盾。第二,依法审理结合基层民意。改进陪审员制度,重大、疑难案件要请基层干部及群众参与评议。大案要案在开庭送达时走访基层组织,听取群众意见。第三,当事人取证结合法官走访。鼓励法官亲临现场调查真相,深入群众调解纠纷,进入基层析理讲法。第四,审判功能结合维稳功能。在承担案件审判职责的同时,法官应具备做好当事人思想工作、解决实际问题的能力,发挥修复基层社会关系、增进社会资本的作用。

——完善信访机制。一是建立“统一领导、部门协调,各负其责、齐抓共管”的信访工作格局。充分发挥大信访格局作用,形成共同做好信访工作的合力。对一些重点难点问题,要认真进行调查研究,分析问题存在的根源,并组织责任部门共同研究对策,指定专人负责,逐一给予解决。二是在现有信访网络的基础上,设立信访诉求代理机构。诉求代理机构应为民间组织或社会团体,受信访人的委托,代理信访人向各有关部门进行信访,准确、有序、有效、简明扼要地表达当事人的愿望和意见。三是引入信访听证制度。对于一些社会反应较大、有代表性的或较疑难的信访案件,采取听证会的方式。在有关机构的主持下,由信访人陈述问题及要求,承办单位公开处理过程及结果,双方相互质询、答辩,公开有关证据、相关政策和法律依据,各界代表依据相关法律、法规和政策进行公开评议,最后形成听证结论。四是引入法律服务机制。在信访工作中应努力将信访与法律服务和法律援助有机结合起来,整合社会资源,动员有关法律专家、律师和其他法律职业者参与信访接待工作。五是建立政府与上访群众的良性沟通方式。对上访群众应当热情接待,以努力沟通、教育为主,在减少群众对立情绪的情况下,控制局面。改进信访接待方式,建立信访“倾听员”制度。接待来访安排“倾听员”,专门倾听来访者的发泄与倾诉。要及时督办信访案件,并将办理情况及时向上访群众反馈,并向社会公开。

——完善涉及群众重大利益问题的听证制度。进一步建立健全“公开、科

学、民主、规范”的行政听证制度。第一,改进听证会群众代表的筛选程序。采取“自愿报名,随机抽取”的方式,合理安排听证代表的数量、标准、比例,注意保护弱势群体参与听证会的权利。第二,保障行政听证的参与度和公开性。适当延长会前信息发布、材料报送期限,保证听证代表拥有充分的时间掌握熟悉与听证主题有关的信息。保证听证会的透明公开,举行听证会前应发布公告,告知公众有关听证会的时间地点、听证事由,告知公众旁听及新闻记者采访报道。第三,保障听证主持人的独立性。考虑由各级政府法制办负责挑选由具备大专以上学历的从事法制工作或执法工作满两年以上的国家公务员担任。第四,保障听证代表意见表达权,建立听证回应制度。保证听证代表公平的发言机会和发言时间。在存在发言时限制的情况下,可采用书面征求意见的方式,听证代表在会后限期内提交书面意见。政府职能部门对听证代表的意见,无论采纳与否都要公布理由,做出回应,不能会中做出回应的,会后应公开回应意见。同时,应健全听证笔录制度,明确听证笔录的效力、内容、格式、保管要求、核实程序,确保“听证笔录”作为行政决定的依据的效力。

#### (五) 改进社会管理方式

要进一步改变传统社会管理的方式,有效吸收市场力量,整合动员各类社会资本、利用信息网络资源,充分发挥其作用,形成市场化、社会化、信息化等社会管理方式,为社会管理服务。

——利用市场力量。进一步改变传统社会管理的方式(即主要采取自上而下的行政干预和行政处罚手段的做法),有效利用市场力量,通过公私合作和伙伴关系等形式使市场竞争机制、市场选择机制和市场交易机制为社会管理领域所用;通过合理社会政策引导社会健康发展,重视公众需求和社会内化自觉秩序的养成。

——打造“友谊型政府”。特别要发挥人际关系与人际网络在公众表达利益诉求、协调利益关系、获取社会资源中的重要作用,在服务型政府的理念下塑造具有福建特色的“友谊型政府”社会管理方式。通过组建人际沟通专员队伍,打造人际工作机构作为沟通公众和政府的桥梁,建立双向沟通机制,在源头上将矛盾化解。

——以服务达信任,以管理致公信。政府社会管理的两种理念和方式是服务和管理。服务是政府合法性的保证和权力维持的根基,服务意味着政府对民众的信任。管理则是政府代议制的决策理性对民众分散的非理性的纠正,是政府维持社会正常秩序,维护社会的最大正义的必要职能。“十二五”期间,应增强政府与民众之间相互信任的关系。树立公共权威的关键就是增加在全社会公众心中普遍存在的相互信任;相反,若社会文化中缺乏信任,将给公共制度的建立带来极大的阻碍。<sup>⑧</sup>应当通过政府的公共服务来促进公众之间和公众与政府之间相互信任,通过管理来达到政府的公信力,使得公众信服政府。政府的政务公开服务是达到信任之效的方法之一。前不久,上海财经大学公共政策研究中

心课题组公布了2010年中国省级行政机关透明度排行榜。排行榜显示,在31个省份中,福建的行政机关透明度位居榜首。可以设想,福建省“以服务达信任,以管理致公信”将大大提高其社会管理水平。

——推进电子政务建设。可以借鉴安徽省芜湖市“政府利用网络实行政府与市民互动”的成功实践经验,以电子政务建设为契机,以电子化为手段,以网络为载体,在福建省建立起诸如政务网、公众网、信息、政府微博等政府公众网络平台(G—C),实现政府与社会与公众之间更为广泛全面的信息交流,从而有助于政府部门对社会事务的快速及时处理、社会政策的有效推行。

#### (六) 加强和改进社会管理各领域的工作

##### 1. 建立健全收入分配调节机制

“十二五”期间,要通过多种措施并举,实现“两头小、中间大”的“橄榄型”收入分配结构的目标,提高低收入者的收入,扩大中等收入者的收入,调节高收入者的收入。在全省范围内建立健全收入分配调节机制,缩小城乡收入差距。“十二五”期间,福建省农村居民人均纯收入的增幅超过城镇居民人均可支配收入的增幅,将城乡人均收入之比控制在2.80之内。不同群体间收入差距而言,到“十二五”期末,福建省城乡居民基尼系数降低并控制在0.45以下,城镇居民基尼系数控制在0.35以下,农村居民基尼系数控制在0.32以下。

##### (1) 推进统筹城乡发展战略,缩小城乡收入差距

——积极推进城镇化战略,促进农村富余劳动力转移。要立足省情,通过大中小城市和小城镇并举的多元化发展战略来带动农村经济,实现城乡统筹发展。利用福州、厦门、泉州具有发展成为中心大城市的条件,打破户籍限制,完善功能、吸纳人口、扩大规模,加快城市化进程;同时,充分发挥中心大城市的聚集与扩散效应,在分工与合作中,带动小城镇的发展。

——继续实施和完善各项强农惠农政策。把基础设施和社会事业发展重点放在农村,引导各方面资金向农村投入;积极运用财政贴息、补助、税收等政策措施对农业投资给予优惠和奖励,对各种所有制形式的经济实体实行一视同仁、平等支持的政策,吸引社会资金投向农业,建立健全农业投入的激励机制。逐步建立起以政府投入为导向,以企业、农户投入为主体,其他投入为补充,内外资并举,政府、集体、企业、个人一起上的多元化投入体系。

——改善农村金融服务。加大对农村信用社改革力度,使其真正成为支持农业和农村经济发展的地方性金融企业;进一步改善农村金融服务环境,通过制定涉农信贷优惠政策,引导各级金融机构积极开展农村金融服务;针对农户和农村中小企业的实际情况,探索实行动产抵押、仓单质押、权益质押担保形式,推广农户小额信用贷款和农户联保贷款。

##### (2) 推进基本公共服务的均等化

制定实施群体利益协调战略,逐步实现基本公共服务在不同群体间公平共享。深化劳动人事和户籍管理制度改革,打破影响劳动者合理流动的体制性障

碍 加快转移农业剩余劳动力 促进劳动力在城乡、地区、行业以及不同经济类型之间的合理流动; 加快推动社会保障体系建设 提高对城乡不同群体的社会保障能力; 健全农村医疗保险、最低生活保障制度和多层次养老保障体系 将城市流动人口纳入完善的社会保障体系。争取到“十二五”末(2015年) 建立起多层次、广覆盖的社会保障体系 使得福建省居民享有各类基本社会保障权益人数的比重达到98%左右<sup>②6</sup>。其中 全省新农合参保率达到99%以上 新农合政府补助标准从每人每年120元逐步提高到180元。截止到2015年 全省新农保覆盖率达到85%以上。全省卫生院、县级和县级以上定点医疗机构的住院报销比例分别达到94%、75%和60%。

### (3) 优化税收调节机制

——以个人所得税为主体 建立公平的税赋机制。尽快实行综合与分类相结合的个人所得税制度 通过建立完善的收入综合申报和税前费用扣除制度 根据纳税人的负担能力确定相应的税收水平 增强税收调节的公平性。在此基础上 建立起以个人所得税为核心 以物业税、遗产税、赠与税、社会保障税为辅的税收制度体系; 并根据执行过程中的具体情况变化 不断调整和完善各种税制 优化税率 平衡不同收入项目的税负; 加强对高收入者阶层的税收征管 强化税收对社会分配的调节作用; 加快形成社会收入再分配机制 最大限度地确保社会分配公平 防止两极分化。以个人所得税为核心 加强对高收入者阶层的税收征管 激励企业增加基层职工的工资。“十二五”期间 福建省职工的平均工资和最低工资均保持在全国的第12位之前。<sup>②7</sup>

——推动初次分配领域税收改革 减轻竞争性行业企业税负 鼓励企业增加劳动者工资 根据工资增长幅度予以减免企业税收。

### (4) 规范初次分配秩序 大幅度增加居民收入

——着力提高劳动报酬比重 巩固按劳分配为主体的收入分配制度。要努力健全职工工资决定机制、正常增长机制和支付保障机制; 建立适应经济发展水平的最低工资标准增长机制 及时调整并合理提高最低工资标准; 加大对企业执行最低工资规定的监督检查 切实解决部分企业滥用最低工资标准问题; 完善工资宏观指导体系 进一步发挥工资指导线、劳动力市场工资指导价位和行业人工成本信息的调节作用; 在各类企业逐步建立工资集体协商制度 积极推动开展区域性、行业性工资集体协商; 加强对企业工资支付情况的监督检查 建立解决拖欠和克扣工资问题的长效机制 切实维护劳动者的合法权益 促进外出务工农民工工资收入合理增长。

——推进企业产权制度改革。从按劳分配与生产要素按贡献分配相结合出发 在有效监督制约机制下来推进这一改革。根据劳动者与生产要素的不同投入方式 从收入分配上将投资者、经营者、生产者分离开 实行投资者按资本分红 经营者按业绩、风险责任分配 企业职工按劳动贡献分配 形成多元化分配格局; 积极推行职工持股、技术入股参与收益分配 为资本、技术等生产要素按贡献



参与分配,创造良好的政策环境。

——加强对垄断行业收入分配的调节。调整政府和企业分配关系,完善国有资本经营预算制度和垄断行业特别收益金制度;完善工资总额控制制度,严格规范企业负责人的薪酬制度和职务消费,确定经营者与职工收入的合理比例,加强对垄断行业职工工资外收入的监管;建立健全企业年度经营业绩考核体系,加强财务管理和审计监督,完善对企业工资内外收入监督检查制度,规范企业收入分配行为。到“十二五”末,福建省平均工资最高与最低的的行业之比降低并控制在3.5倍以下。

#### (5) 深化产权改革,推动收入公平分配

——深化土地制度改革,维护农民的合法权益。规范征地程序,严格土地征用的规范管理、科学决策和民主协商,建立公开、公正、透明的农村土地征用补偿机制,依法规定征地补偿内容,合理制定征地补偿标准,规范补偿分配行为;妥善解决失地农民的生存和发展问题,在有条件的地区进行土地换保障政策试点,实践中应在土地收益量化研究的基础上,合理确定置换的社会保障项目及其标准,探索可行的置换模式。培育和发展土地使用权市场,赋予农民土地使用经营权;完善土地流转制度,设立土地流转专项基金,鼓励农民规模化经营,在政策上对他们进行倾斜,在资金上加大扶持力度;建立土地流转信息平台、服务中心,减低交易成本;通过管理规范合同,妥善解决土地流转中出现的突出问题;依法建立自愿、有偿使用土地流转的长效机制。

——深化垄断行业产权改革。继续推进电力、民航、电信、铁路等基础产业及金融保险公用事业等垄断行业改革,扩大市场准入,允许民间资本参与竞争;继续推进垄断性国有企业的民营化改革和公司治理结构建设,实现政企分开和不同所有制企业公平竞争、平等发展;深化民营化改革,可采取资本市场融资、BOT项目融资、国有企业与民营企业合资经营、民营企业独资经营和转让出售等多种途径。<sup>⑨</sup>在民营化改革过程中,政府应打破对民营企业的歧视,降低进入障碍(如减少行政审批范围、规范审批程序等),确保民营企业能够自由、平等地进入垄断行业。

### 2. 健全弱势群体权益保障机制

要力求在福建省建立一个初具覆盖面、网格化、多维度(包括福建省九个地市)的城乡弱势群体信息动态数据库,以掌握困难群众的动态变化情况,并通过规范救助程序,借鉴北京市西城区政府的社会综合救助新体系,健全救助检审制度来建立健全城乡弱势群体生活救助机制,通过建立弱势群体生活社会帮扶机制以及提高就业服务质量和水平等做法,处理好弱势群体的相关事宜。

#### (1) 健全城乡弱势群体生活救助机制

——建立信息动态管理机制。要以民政部门为主体,及时了解掌握困难群体的动态变化情况,做到“出现一个发现一个”;乡村和街道社区要定期对辖区内的困难群众进行全面摸底调查,分类建档,掌握日常变化情况,建立困难群体

救助对象信息库,及时更新信息数据。

——严格规范救助程序。凡符合条件的救助对象,应主动向乡、镇和民政部门提出申请,填写有关材料并提供相关证明,经核实后报民政办审查同意后,即行公示,接受群众监督。

——健全救助检审制度。定期对救助对象的家庭收支情况、生活状况进行核查,对通过救助后其实际生活水平达到或超过救助标准的,应在规定期限内退出救助范围。对刚退出救助的对象,要进行跟踪服务。

“十二五”期间,福建省农村低保线提升到1500元。全面提高低收入群体救助水平,“十二五”末期,全省享受农村低保的人口,占全省农业人口的比例低于1.5%。在提高当地最低工资的基础上,逐年提高城镇最低生活保障标准,争取在2015年,多人户人均每月不低于300元,单人户人均每月不低于340元,并基本实现城乡低保一体化。

### (2) 建立弱势群体生活社会帮扶机制

切实解决困难群众的日常生活难题。要采取多种形式,进一步扩大结对解困帮扶队伍,通过行政机关、企事业单位、辖区内共建单位与帮扶对象结对,以及领导干部带头结对、党员与群众结对、群众帮群众等行之有效的方方式,明确帮扶责任和帮扶目标,切实帮助困难群众解决日常生活中遇到的各种困难。要完善帮扶保障机制。建立帮扶工作领导小组,加强对帮扶工作的领导,统筹规划,协调工作,有关部门要加强协作、互通信息,对帮扶工作中出现的问题及时加以研究解决。加强资金保障,建立社会各界捐赠的帮扶资金筹集机制。

### (3) 降低失业率,提高就业服务水平

要进一步减少城镇登记失业率(2008年,登记失业率为3.86%;2009年,登记失业率为3.90%)。虽然登记失业率不同于实际失业率,但至少我们可从登记失业率中看出失业人口增加的趋势,而失业人口很可能就是社会不稳定的隐患。因此,需要提高对弱势群体的就业服务水平。“十二五”期间,福建省的城市登记失业率目标为控制在5%以下。

——推进职业培训。整合培训资源,动员和依靠社会力量,开展多渠道、多层次、多形式职业培训。对困难家庭中的无业人员的职业培训要有培训时间、培训专业、培训质量的明确要求,职业培训一律实行免费;注重培训实效,要增强职业培训的针对性、实用性、有效性,努力提高培训对象的再就业率;根据市场需求,选择适合年龄偏大人员、残疾人从事的职业工程,确定一批培训项目,开展针对性的职业技能培训;劳动保障部门与培训机构签订绩效合同,以初次就业率为指标支付培训经费。

——开展创业培训。把有创业愿望和较强创业能力的人员组织起来,开展较为系统的创业基础知识和必备能力的培训,增强其自主创业的信心和能力,并进行创业指导,做好咨询服务和后续扶持工作,特别要与税费减免、小额贷款担保等创业扶持政策相配套,努力培育和造就一批成功的创业带头人,形成以培训

促创业、以创业促就业的良性循环机制。

——多渠道开发就业岗位。大力发展第三产业,促进就业。积极发展商贸、餐饮等传统服务业,尤其是要把进厂务工作作为新的就业增长点。推动非正规组织就业,积极兴办非正规就业劳动组织,进一步细化非正规就业劳动组织的税收优惠政策;鼓励发展就业容量大的个体、私营、外商投资、股份合作等多种所有制经济;扶助有市场需求的中小企业的发展,发展劳动就业服务企业;开展劳务输出,鼓励跨地区劳务协作和对外劳务输出。

### 3. 改善流动人口服务管理

“十二五”期间,福建省应在每个地市特别是沿海的福州、厦门、泉州、漳州市等地加强流动人口公共服务体系建设。

#### (1) 加强流动人口公共服务体系建设

依托“居住证”管理体制构建梯度累进的外来人口公共服务获得机制。外来人口根据务工年限等指标,享受逐步升级的市民待遇,逐步实现基本公共服务的均等化。

——加强流动人口职业技能培训工作。对于符合条件的流动人员领取居住证时,填写培训意愿信息,领取培训证,人力部门组织其参加定期的技能培训,培训工作可以外包给专业性培训机构实施。“十二五”末期,使得技能培训覆盖面超过流动外来人口三分之二。优先吸引外来人口中的高技能人员落户,着力打造“知识福建”。

——提高流动人口工伤保险、大病医疗保险覆盖率,在此基础上逐步构建健全的流动人口社会保障体系。“十二五”末期,提高流动人口工伤保险、大病医疗保险覆盖率,达到80%以上。截至2015年,各类企业农民工参加基本医疗保险、基本养老保险、失业保险的比重不低于80%、55%、40%。

——解决流动人口子女就学难的问题。流动人口聚集地的地方政府应建立民工子女学校,强化对民办民工子女学校的服务管理,保障其享有与公办学校同等的政府补贴(在这方面,厦门成功学校的成功经验值得全省参考借鉴)。“十二五”末期,保证民工聚集的城镇必有相配套的学校,对民工子女的覆盖面超过95%。

——多渠道改善流动人口居住条件。各级政府应加强公租房建设,同时出台鼓励政策,扶持开发商建设廉租住房,保障流动人口基本的居住权。五年间,采取新建、配建、收购等方式,扩大廉租住房房源,新增廉租住房不低于20万套。

#### (2) 构建流动人口信息共享平台

加强流动人口信息统计监测工作,招聘专职协管员负责出租房屋、流动人口信息采集任务。将劳动用工、房屋租赁、违法犯罪和计划生育等信息资源整合到全省统一的流动人口综合服务管理信息平台上,形成全省流动人口信息管理系统和数据库,实现系统内地区间信息互联、互通与共享的协作机制。

#### (3) 加强流动人口服务管理组织的建设

建立健全由党政统一领导的流动人口管理工作领导小组协调指导,治安管理、宣传、教育、培训、劳动、就业、保障、服务、计生等部门共同参与的管理和服务机制。推广流动人口社区“一站式”服务管理模式,“一站式”地解决流动人口的暂住证办理、房屋租赁、卫生防疫、维权救助、法律咨询等问题;聘任、培训专业性的人口流动服务工作队伍,按照500:1到1000:1的比例配备流动人口和出租房屋协管员。<sup>④</sup>“十二五”期间,福建省流动人口服务站与流动人口数之比逐步提高到1:1500。

#### (4) 逐步实行流动人口居住证制度

在现行暂住证制度下,“暂住证”制度使流动人口付出额外的巨大的成本才能享受与当地居民同等的权利。要逐步在全省实行居住证制度,持证者与当地居民享有同等权利,同时要在子女就读、计划生育、劳动保障方面享受同等优惠政策,以保障公平。

#### 4. 深化城市社区管理体制变革

完善社区管理体制,构建基层政府管理新模式。先在比较成熟的社区(包括经济成熟度和政治成熟度都较高的社区)试点推行“一个大会,两个机构”的体制,并在总结经验教训后加以推广,使得这种体制在2015年前后在全省范围内试行推广(覆盖率达到20%左右),形成具有福建特色的社区管理新体制。“十二五”期间,全省社区市民服务中心(站)覆盖率逐步达到95%,区、县(市)社区卫生服务覆盖面要占到97%以上。社区自治体制建设上,截至2015年,户代表选举的社区数不得低于本地社区总数的三分之一,直接选举的社区数占社区总数比率不低于40%。通过5年左右的时间,社区办公用房平均面积达到200平方米以上,使全省每个城市社区都有一名以上大学生工作者。社区居民委员会成员整体结构更趋合理化、年轻化、高质化,促进福建省自治型、服务型、活力型社区建设。在福建省的社区管理体制改革的实践中,也可借鉴深圳南山区和谐社区建设“双向互动”的制度创新经验,探索出一套适合福建的社区管理新体制。

#### (1) 探索基层政府管理新模式

要明确社区居委会与政府职能部门各自所担负的职责,构建政府依法行政和居民依法自治相结合的新管理体制模式。

——“街道办”职能的调整。要对“街道办”的功能重新定位,加强“街道办”在社区的综合管理职能,规定“街道办”要发挥区(县)政府派出机关“组织领导、综合协调、监督管理”的职能,发挥强化综合管理、监督专业管理、组织公共服务、指导自治组织的作用。创造条件逐步淡化直至取消中心城区“街道办”招商引资的功能,确保“街道办”把工作重点转移到社会管理和公共服务上来。

——明确居民委员会的职责。社区行政事务由街道办负责,居委会只承担社区自治事务,如防卫、保洁、陈情、协商谈判等社区事务。行政部门承担,但需要社区协助的职责,如将社区保障、群众文化等社会性服务工作,按“权随责走、

费随事转”的原则移交给社区去办。

### (2) 完善社区自治组织体系

为保证居民的广泛参与,整合和体现社区居民的意志,使之真正起到沟通政府与社区居民的桥梁和纽带作用,应重新构建社区的自治组织体系,以替代原有体制下的居委会。试行“一个大会,两个机构”体制——社区成员代表大会、社区协商议事委员会和社区居民委员会。<sup>④</sup>

——社区成员代表大会是社区最高权力机构。主要职责是选举产生社区议事协商委员会和社区居民委员会,审议和决定社区社会发展的重大事项。

——社区协商议事委员会是社区成员代表大会闭会期间的代行常设机构,在居民代表大会闭会期间,代表居民代表大会行使议事、决策和监督职能,负责对社区建设与管理重大问题提出意见和建议。

——社区居民委员会是社区成员代表大会的常设执行机构,在社区成员代表大会和社区协商议事委员会的授权和监督下,组织实施社区协商议事委员会的授权和监督下,组织实施社区的管理、服务等事项。

### (3) 培育社区民间社会组织

通过借鉴上海普陀长寿路街道办事处对社区民间组织管理体制改革的实践经验,培育和发展社区非营利组织和志愿组织,政府以“项目经费”的方式增加投入,由社区社团公开竞投。对于民间社会服务组织从事社区服务活动的,在区别认定后给以税收、场地等优惠措施。同时,加强对社区社会组织的管理和监督。对社区民间组织实施分类管理,探讨社区民间组织备案制度。福建省出台《福建省民政厅关于社区社会组织培育发展和登记管理工作的意见》规定,对于尚未达到上述登记条件,但正常开展活动且符合经济社会发展需要的社区社会组织,由社区居委会初审,街道办事处核准备案后,报县(市、区)民政局备案。

## 5. 强化公共安全管理

“十二五”期间,“平安福建”建设应当继续平稳展开,并需要融入“友谊福建”的元素。与构建颇具福建特色的“友谊型政府”相呼应,在公共安全管理领域,福建省应当适时地提出“友谊福建”的口号,把全省打造为一个具有“浓厚人情味,亲如一家人”的大家庭。到“十二五”末,通过平安达标验收的县(市、区)、乡镇、村居(社区)比例要分别提高到96%、99%、98%,全省“无民转刑案件、无群体性上访、无群体性械斗、无非正常死亡事件”的“四无”村居(社区)达到90%以上,建立“平安县域投资品牌,平安乡村康居品牌,平安社区和谐品牌”。通过持续加大人财物保障力度,持续宣传发动社会群众,持续巩固平安创建成果,形成了“平安建设人人有责、平安成果人人共享,平安家乡人人护卫”的生动局面。全省群众对社会治安满意和基本满意率保持在达到97%以上。

——做好社会治安综合治理工作。继续完善群防群治工作机制,紧紧依靠群众做好社会治安综合治理工作。通过出台规章制度,统一完善福建省群防群治各项工作。建立健全各种群防组织,尤其要积极引进社会化、职业化的组织,

管理手段,加强平安志愿者队伍建设。

——加大公安基层工作力度。进一步加大公安基层工作力度,探索建立警力长效机制,筑牢维护社会治安的第一道防线。加强基层组织、制度和公安队伍建设,对派出所工作实行目标责任制管理。探索建立现代警务指挥机制,建设好以现代信息技术为基础的指挥中心,理顺指挥中心、职能部门和派出所之间的关系,充分发挥以警情主导警务活动,切实提高见警率、管事率、强化社会治安体制。

——改进社区警务工作。通过社区平台进一步加强对流动人口的综合管理和服务工作;探索推行农村社区警务的方法和措施,在总结经验、教训的基础上逐步推广;要探索建立与城市社区管理体制、社会主义新农村建设相适应的社区和农村警务室;在边远地区可设立流动警务室。“十二五”末期,实现福建省城市社区警务室全覆盖,农村警务室占全部行政村的70%,沿海地带争取实现村村建立了警务室。推广社区警务室“分类管理,1+N”模式,到2015年,全省一、二、三类警务室建设占全部警务室的20%、40%、40%。

——转变警务工作方式。改变过去公安系统对公众诉求被动回应的工作方式,通过有效途径主动加强信息发布、互动沟通,回应诉求等职能。可以借鉴北京市公安局公共关系领导小组建设的实践经验,通过设立公共关系领导小组整合资源,打破以往新闻宣传、社会宣传、警民互动工作各行其是的格局,将各类涉及社会利益和警民关系的问题汇集在公共关系平台上;通过开通博客和微博,互联网上与公众直接沟通,将不同类型的问题进行归纳分类,及时传给相应的职能部门去解决,争取尽快给出回复,从而达到争取网络主动权与切实为民服务的要求。<sup>④</sup>

——推动保安行业的产业化发展。加快保安服务业管办分离的步伐,按照公安部的要求,尽快实现公安机关由办保安向管保安方向转变,推动保安工作职业化。包括改变目前流动式用工制度,以长期合同形式稳定骨干力量,逐步解决保安骨干队员的住房、户口等问题。建立健全从业人员的养老、失业、医疗、职业保险,增加工资福利待遇等手段,提高保安职业凝聚力,吸纳高素质人才。2015年,福建省保安服务企业数要达到2010年的2倍,保安从业人员规模100万人以上,达到2010年的近5倍。

——广泛动员社会力量参与社区矫正。社区矫正工作需要工会、共青团、妇联等部门发挥优势。各部门应在当地党委政府的统一领导下,分工负责,各司其职,相互配合、紧密衔接。考虑建立成立统一的社区矫正工作管理机构;要加快司法体制改革的步伐,由中央到地方,自上而下成立统一领导的社区矫正管理机构,这个部门由公、检、法、司、民政、财政、劳动保障等诸多部门指定人员参加,设立固定办公地点,由上述部门合署办公,便于社区矫正工作的衔接与协调。到2011年底实现社区矫正全省覆盖,2015年,力争社区服刑人员的重新犯罪率保持为0.05%以下。

## 6. 提升政府社会应急管理能力

通过多种举措,将福建省的突发性事件的数量降至全国各省市同期的平均水平之下;通过提升应急管理能力,为福建省的“友谊型政府”和“友谊福建”的口号保驾护航。具体来说,就要以提高全社会应急管理综合能力为主线,以强化基层应急管理工作为重点,以健全完善突发公共事件预测预警预防体系、综合协调机制和社会矛盾化解机制为主要内容,形成统一指挥、结构合理、功能完善、反应灵敏、协调有序、运转高效、特色鲜明的应急管理体系。

——建立健全突发事件监测预警机制。建立健全信息报告、信息共享、信息发布和舆论引导机制,强化应急处置协调联动机制,加强各方面的协同配合,形成有效处置突发事件的合力;建立健全社会动员机制,充分发挥群众团体、企业、社会组织、基层自治组织及公民在突发事件预防、应对和处置等方面的作用。

——推进应急管理法律和预案体系建设。要完善各类突发公共事件应对方面的法律法规,抓紧制定各项配套规定,并认真抓好贯彻实施,使应急管理纳入法制化、规范化、科学化轨道;全面开展应急管理规划和预案评估工作,定期组织规划实施情况的检查和预案的演练,及时修订完善各类规划和预案,不断提高针对性、实用性和可操作性。

——加强应急管理基础能力建设。一是要把防灾减灾纳入城乡建设发展规划,在做好灾害风险评估的基础上,重点加强电力、交通、通信等各类基础设施的抗灾和保障能力建设,提高学校、医院、大型商场等人员密集场所抗灾设防标准;二是要督促各类生产企业加大安全技术投入力度,改善安全生产条件,大力提高矿山、危险化学品等高危行业安全生产水平,切实加强安全生产基础能力建设;三是要完善城乡医疗救治体系和疾病预防控制体系,提高重大传染疫情、群体性不明原因疫病等监测、检测、处置能力,健全食品安全检验检测体系,加强公共卫生保障能力建设;四是要健全科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制、救助保障机制和社会治安防控体系,积极化解各种社会矛盾,夯实社会安全的基础。

——提高全社会风险防范和灾害应对的能力。要加大应急管理知识宣传普及力度,充分发挥各级政府、新闻媒体和社会各界的作用,深入开展应急管理科普教育活动,大力推进防灾避险、自救互救等应急救援知识、技能进社区、进农村、进企业、进学校活动,大力提高全社会的防灾避险意识和自救互救能力。同时,要重视应急管理教育培训工作;加快国家应急管理人员培训基地建设,完善各级各类应急管理教育培训网络,提高各级领导干部应对突发事件的指挥协调能力和处置能力;增强全社会成员预防和应对灾害的意识与能力,加强应急管理志愿者队伍建设,提高组织化、专业化水平;加强各类应急管理人才培养和专家队伍建设,积极开展应急管理科学技术和决策咨询工作;加强对现代条件下各类突发事件特点和应对手段的研究,建立科技应急管理支撑系统,为科学应急提供现代化服务和手段保障。

注释:

①国家民间组织管理局《2009年民政事业发展统计报告》之社会组织部分[EB/OL]. [http://www.chinanpo.gov.cn/web/listTitle.do?dictionid=2201\\_2009-10-13](http://www.chinanpo.gov.cn/web/listTitle.do?dictionid=2201_2009-10-13).

②东南网. 福建人民调解工作走在全国前列,5年调处案件80多万[EB/OL]. [http://www.fjse.com/c/2010-05/24/content\\_3237650.htm](http://www.fjse.com/c/2010-05/24/content_3237650.htm) 2010-05-24.

③新华网. 福建劳动争议案件调解仲裁结案95.96% [EB/OL]. <http://news.sohu.com/20090410/n263303097.shtml> 2009-04-10.

④搜狐新闻.“缺人少米”难题是这样破解的,福建平安建设走出市场化社会化之路[EB/OL]. <http://news.sohu.com/20081103/n260395366.shtml> 2008-11-03.

⑤新华网. 上半年福建省城乡居民收入保持较高增速[EB/OL].

[http://www.xinhuanet.com/chinanews/2008-07/18/content\\_13858936.htm](http://www.xinhuanet.com/chinanews/2008-07/18/content_13858936.htm) 2008-07-18.

⑥总工网. 福建:三方齐抓共管 促工资集体协商在基层实施[EB/OL]. <http://news.workercn.cn/contentfile/2010/06/24/163305646499936.htm> 2010-06-24.

⑦福建省人力资源和社会保障厅. 闽将农村低保标准提高到人均1200元[EB/OL]. <http://www.fjlss.gov.cn/showinfo.asp?infoId=6419> 2007-01-17.

⑧福建省人民政府. 福建省新农合参保率达到98% [EB/OL]. [http://www.fujian.gov.cn/fjyw/fjyw/201006/t20100621\\_256705.htm](http://www.fujian.gov.cn/fjyw/fjyw/201006/t20100621_256705.htm) 2010-06-21.

⑨凤凰网财经. 陈冀平在福建省流动人口服务管理工作暨“一站式”推进会上提出 通过亲情化服务人性化管理为流动人口提供市民化遇[EB/OL].

<http://finance.ifeng.com/roll/20091017/1346482.shtml> 2009-10-17.

⑩⑬福建公安公众服务网. 关于2008年全省流动人口治安管理工作情况的通报[EB/OL].

<http://www.fjgat.gov.cn/action/article/displayArticle.action?articleId=32353&visitPath=null> 2009-02-24.

⑪新华网. 农民工劳动合同签订率逾八成[EB/OL]. [http://www.xinhuanet.com/chinanews/2010-05/16/content\\_19796439.htm](http://www.xinhuanet.com/chinanews/2010-05/16/content_19796439.htm) 2010-05-16.

⑫⑭福建公安公众服务网警务要闻. 2007年全省流动人口管理服务十项要事[EB/OL]. [http://218.85.72.214/fjgat/frame\\_a/ReadNews.aspx?webnum=100&rec\\_id=7346](http://218.85.72.214/fjgat/frame_a/ReadNews.aspx?webnum=100&rec_id=7346) 2008-01-30.

⑮⑰厦门社区建设网. 福建省省委副书记王三运在全省社区建设经验交流会上的讲话[EB/OL]. <http://www.xmsqjs.cn/Html/3/410.html> 2009-02-18.

⑯福建日报电子版. 以人为本——亚峰社区重构城市基层社会管理体制[EB/OL]. [http://www.66163.com/Fujian\\_w/news/fjrb/gb/content/2001-07/21/content\\_78601.htm](http://www.66163.com/Fujian_w/news/fjrb/gb/content/2001-07/21/content_78601.htm) 2001-07-21.

⑰福建卫生信息网. 至09年年底 省社区卫生网覆盖90% [EB/OL].

<http://www.fjphb.gov.cn/fjphb/InfoDetail/?InfoID=1780771e-b30d-4a68-856e-b57e6b4125d6&CategoryNum=009> 2010-01-18.

⑱厦门社区建设网. 厦门湖里区金山社区直选居委会干部纪实[EB/OL]. <http://www.xmsqjs.cn/Html/5/350.html> 2009-02-13.

⑳法制网政法综治. 福建群众对社会治安满意率达94.32% [EB/OL]. [http://www.legaldaily.com.cn/zfzz/content/2009-02/12/content\\_1109618.htm](http://www.legaldaily.com.cn/zfzz/content/2009-02/12/content_1109618.htm) 2009-02-12.

㉑“坚持打防结合方针,全面推进平安福建建设”课题组. 改革开放30年福建省社会治安综合治理的成效与经验[J]. 福建警察学院学报 2008(6).

㉒福建省统计局. 2009年福建省国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. <http://www.stats-fj.gov.cn/zfxxgk/ml/> 2010-02-10.

㉓网易新闻. 上半年福建安全事故起数和死亡人数均同比下降[EB/OL]. <http://news.163.com/10/>



0723/10/6C96SBUD000146BD.html 2010-07-23.

⑳法制日报 福州水价听证会参与者产生程序被指违法[EB/OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2010-01-01/141219382655.shtml> 2010-01-01.

㉑刘中起、马西恒. 新形势下地方政府社会管理新方式的路径研究[J]. 湖北社会科学 2010(1).

㉒麻健. 调节不合理收入分配问题研究[M]. 北京: 中国经济出版社 2008 年版, 第 80 页.

㉓福建论坛. 社科院调查: 城镇经济活动人口失业率大概为 9.4% [EB/OL]. <http://bbs.66163.com/viewthread.php?tid=758921>. 2008-12-19.

㉔厦门晚报. 厦门市民政局: 厦门明年低保标准不变[EB/OL]. [http://www.fjsen.com/d/2009-12/02/content\\_2309840.htm](http://www.fjsen.com/d/2009-12/02/content_2309840.htm) 2009-12-02.

㉕福建统计局. 福建农民工就业与保障问题研究[EB/OL]. <http://www.stats-fj.gov.cn/fxwz/tjfx/0200808180116.htm> 2008-06-12.

㉖傅崇辉. 流动人口管理模式的回顾与思考: 以深圳市为例[J]. 中国人口科学 2008(5).

㉗何增科. 中国社会管理体制体制改革路线图[M]. 北京: 国家行政学院出版社 2009 年版, 第 335 页.

㉘何增科. 社会管理体制的改革与和谐社会建设[J]. 甘肃行政学院学报. 2007(4).

㉙[美]塞缪尔·P·亨廷顿著, 王冠华、刘为等翻译. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海: 上海世纪出版集团 2008 年, 第 31 页.

㉚无论是根据行为还是根据理论来评估, 人们的行为都受到年代和文化的影响。行为主义理论认为, 除了遗传决定的行为外, 一切行为都是在环境中产生的经验的结果。

㉛[美]塞缪尔·P·亨廷顿著, 王冠华、刘为等翻译. 变化社会中的政治秩序[M]. 上海: 上海世纪出版集团 2008 年, 第 22 页.

㉜参照上海市在 2010 年的标准。参见百度法律. 上海市社会保障“十一五”规划[EB/OL]. [http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/1695/79/808f4c889707c5065b7a533752995b93\\_0.html](http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/1695/79/808f4c889707c5065b7a533752995b93_0.html) 2007-10-08.

㉝全国 GDP 排名 福建省 2007、2008、2009 年均在全国 12 名。

㉞唐要家. 中国垄断行业促进竞争政策研究[J]. 中国地质大学学报 2009(7).

㉟尹中卿. 流动人口管理创新: 一个亟待深入研究的问题[J]. 中国党政干部论坛 2007(8).

㊱刘月平. 浅析城市社区管理体制中存在的问题与改革措施[J]. 新西部 2008(12).

㊲北京晚报. 北京警方成立公共关系领导小组, 争取网络话语权[EB/OL]. <http://tech.sina.com.cn/i/2010-07-21/15354454942.shtml> 2010-07-21.