

【热点聚焦】

## 加强和创新社会管理

**编者按:**当前,中国正在经历空前广泛深刻的社会变革,既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,社会管理的任务十分艰巨、繁重。胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话,系统回答了加强和创新社会管理带根本性、全局性的重大问题,创造性地提出了建设中国特色社会主义社会管理体系的一系列新理念、新思路、新举措。我们编发的这篇文章,是作者在深入调研的基础上结合实际工作完成的,对于推进社会管理创新,完善社会管理格局,有效地协调社会关系,化解社会矛盾,应对社会风险,促进社会公正,实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益,确保社会和谐稳定、人民安居乐业具有积极的启发作用。

**关键词:**社会管理;和谐社会;群众工作;信访工作;新农村建设;社会组织;网络舆论

**中图分类号:**G520.1

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2012)01-0009-10

## 全面提高社会管理工作实效

王 宽

(中国人民政治协商会议河北省委员会 社会和法制委员会,河北 石家庄 050000)

当前,我国既处于发展的战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,经济结构、城乡结构、阶层结构发生了重大变化,经济成分、分配方式、组织形式日趋多样化,广大群众的民主意识、法制意识不断增强。这些新变化、新趋势在有力地推动经济社会发展的同时,也为社会管理和群众工作带来严峻挑战。近年来,各地大力加强和创新社会管理,重视群众工作,努力搭建群众工作平台,完善群众工作机制,维护群众切身利益,群众工作取得了明显成效,为改革发展创造了良好的社会环境。但毋庸讳言,从新形势的更高要求和人民群众的期盼来看,当前社会管理和群众工作在服务理念、工作方式、施政手段、体制机制等方面存在着不同程度的差距,尚需多方努力,以进一步提高社会管理和群众工作实效。

1. 更新工作理念。正确的理念是创新社会管理、做好群众工作的先导。社会管理主要是对人的服务和管理,说到底还是做群众的工作。群众工作是社会管理的基础性、经常性、根本性工作。但有些地方和部门仍存在着包打天下的“万能型”政府观念和以行政强制手段为特征的管制型意识,制约了社会管理工作的创新。树立“以人为本、服务为先”的理念,始终保持同人民群众的血肉联系,着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,是创新社会管理、做好群众工作的突破口。为此,一是进一步厘清政府和市场、社会的边界,推动政府职能的优化,把政府职能的侧重点放在主导社会管理和公共服务上来。二是进一步削减行政审批权,减少政府对市场、对社会的过多干预,做到有所为有所不为。在经济调节上,更多运用经济、法律和必要的行政手段。在市场监管上,重点放在建立公平市场准入标准和营造优良发展环境上。对关系国计民生和百姓切身利益的重点领域和行业,如安全生产、食品药品生产等,要加强市场监管;对违法犯罪行为,要严厉打击,绝不手软。三是进一步规范权力,防止权力滥用,尊重和保障群众的合法权利。要全面推进政府各项工作,努力打造有限有为、廉洁透明、诚信负责、高效便民的法治政府,由全能型政府走向有限政府、诚信政府。

2. 完善体制机制。完善体制机制主要是合理分配权力,促进权力规范运行,发挥社会管理和群众工作的整体效应。针对一些地方在社会管理中包办过多、社会组织作用发挥不够、各类社会组织发展滞后、群众参与社会管理程度较低等问题,一要按照健全“党委领导、政府负责、公众参与、社会协同的社会管理新格局”的要求,把“群众参与度”作为衡量社会管理创新程度的重要指标,建立和完善开放性、多元化的社会管理组织机构,吸收各类社会组织特别是广大人民群众参与到社会管理中来。二要积极培育和发展社会组织,充分发挥社会组织在社会管理中的积极作用。在条件成熟时,可考虑将政府的一些职责和审批事项移交给相关社会组织。新增的社会管理和公共服务事项,凡可委托社会组织承担的,可向符合条件的社会组织购买服务。降低部分社会组织登记的门槛,对诸如社会福利、公益慈善类社会组织,可考虑直接登记;对社区社会组织,可实行备案管理,政府加强日常监管。三要不断规范行政权的运作,将政府的社会管理职能转变到通过制定社会政策和法规,依法管理社会组织和社会事务、调节收入分配、维护社会稳定、应对公共危机等方面,把更多的资源转向公共服务领域;不断扩大公众参与社会管理的范围和途径,建立健全群众广泛参与决策的机制,促进决策的民主化、科学化;继续加强政府信息公开和政务公开,自觉接受群众对行政权力运行的监督;不断提高司法权威和公正执法,维护社会公平正义,引导群众通过法律途径解决社会矛盾纠纷。

3. 创新方式方法。方式方法也是影响社会管理和群众工作成效的重要方面。针对一些地方运用刚性的、单一的行政管理手段较多,各部门协调联动不足,工作效能不高等问题,一要把社会管理寓于为群众服务之中,在服务中实施管理,在管理中体现服务,努力实现“三个转变”,即从防范控制型向人性化服务型转变,从“捂、推、拖”的方式向“抓早、抓小、抓苗头”转变,从偏重运用行政手段向综合运用行政、经济、法律、政策、道德、舆论引导等多种手段转变,尽可能通过沟通、协商、协调等方式,化解社会矛盾,解决社会问题。二要建立社会管理的部门协调联动机制,对社会管理进行统筹协调、会商评查和联合办理,推动各部门进行信息互通、资源共享,提高社会管理的效率,促进社会管理问题的公正处理。应大力推动“两个中心、一站一室”建设,为人民群众提供便捷高效服务。河北省整合政法各部门资源,成立涉法涉诉联合接访服务中心,集中接待处理群众反映的问题,对于有效化解社会矛盾、维护群众合法权益发挥了积极作用,这种新的社会管理工作方式值得借鉴和推广。

4. 建立长效机制。制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性。建立社会管理和群众工作的长效机制,是促进社会管理制度化、维护群众权益规范化的重要保障。在这方面,一要完善公民有序参与机制、诉求表达机制、矛盾纠纷排查和预警机制,建立重大政策专家咨询制度、公示制度、公开征求意见制度,对大多数群众不理解、不支持的事项缓出台或不出台。对群众的意见及建议,建立收集、分理、办理、反馈四位一体的处理机制。同时,加强对社会管理者的教育培训、监督管理,提高管理者的人本意识、服务意识、法制意识。二要认真总结保障奥运会、世博会、亚运会、国庆、“两会”等大型活动期间在社会管理和群众工作方面的经验和做法,如实行办案人员业务、信访的一岗双责,社会管理责任倒查,困难救助和社会保障,志愿者联防机制,对无理缠访人员的依法处理等,总结提炼,上升为制度,使之既管平时又管长远。三要加强对社会管理和群众工作的调查研究,积极倾听群众呼声,反映群众意愿,针对新情况、新问题,不断丰富和完善措施,逐步形成长效机制。

5. 夯实基层基础。社会管理的难点在基层,重心也在基层。城市社区和农村基层组织直接跟人民群众打交道、搞服务,任务很重。针对一些地方还存在着机构不健全、经费无保障、队伍不稳定、专业化程度不高,致使出现矛盾上移等问题,一要进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多地投到基层,努力健全基层组织,壮大基层力量,整合基层资源。强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。积极推进城市社区规范化建设,加快推进社区网格化管理,努力使管理单元最小化、管理服务最优化,把管理服务延伸到每家每户。二要着力推进社区管理、社区建设和社区自治,培育广大群众对居住社区的认同感和归属感。加强社区党组织建设,规范社区自治,形成社区公共管理体制。不断健全居民群众互帮互助和志愿者组织,培育居民群众的自治能力和参与意识。不断强化普法宣传教育,增强社区居民群众的法制观念,提高依法办事能力、自主管理能力、自我发展能力。利用人防、物防和技防,大力加强社区防控工作,积极探索符合辖区实际的社区警务运作模式和工作规范,筑牢维护稳定的第一道防线和服务群众的第一线平台。三要坚持不懈惠民生,从维护人民群众的根本利益出发,及时解决突出问题,主动纾缓群众情绪、抚慰群众心态、引导群众期盼、回应群众诉求。充分发扬民主,广泛征求民意,制定科学的、行之有效的工作措施,真心真意为群众谋利益,扎扎实实

实为群众办实事好事,真正把问题解决在基层、矛盾化解在基层、感情融洽在基层,从源头上化解社会矛盾、维护社会稳定、促进社会和谐。

## 疏通涉诉信访出口 推进社会管理创新

穆思山

(河北省高级人民法院,河北 石家庄 050051)

涉诉信访是法院工作的难点,是全社会共同关注的热点,也是法院工作与社会管理直接相关的工作。几年来,各地法院把涉诉信访作为一项政治任务来抓,推行职业化建设,提升队伍素质,强化管理,不断完善法官过错追究、瑕疵案件问责、信访责任倒查、岗位目标考核等制度;不断完善院长接访、领导包案、一站式管理、全程式督办、风险评估、矛盾化解、案件终结、司法救助等措施和机制,使得涉诉信访工作取得了较大成效。虽然如此,信访形势依然不容乐观,主要表现在:一是进京访数量高位徘徊;二是越级访、重复访、滞留访问题突出;三是息诉罢访工作难度高,维稳压力大。这些问题归纳为一点,就是涉诉信访案件出口不畅。涉诉信访的形成除司法领域的原因外,还涉及到社会经济、政治、文化、历史等各个层面。因此,疏通涉诉信访出口也是一项综合性工作、系统性工程,需要全社会综合施治,需要纳入党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,需要建立互通共融、互促共赢的工作体系。

疏通涉诉信访出口,既是一项具体工作,也是创新社会管理的有利契机。当前,应该在群众工作上花大力气,在机制完善上下苦功夫,做到“四个着力”:

1. 转变观念,着力做好新时期的群众工作。信访是送上门来的群众工作。结合涉诉信访做群众工作,应该做到“三个结合”:一是思想疏导和权利保护相结合。既要下大力气为群众排忧解难,致力于解决实际问题,切实改善民生,又要加强思想疏导,因势利导,理顺情绪,统一认识,这是疏通涉诉信访的前提。二是“法院单打”和“部门联动”相结合。合理定位接访与理诉部门的职责范围,不能只靠法院唱“独角戏”,要充分发挥各个职能部门的作用。建议采用“1+T”联调办公模式,法院与接访相关部门共同参与,把审判力量和社会力量有机结合起来,形成合力,彰显威力。三是案件处理和释法明理相结合。对涉诉信访工作的管理链条进行规范,对接访到理诉的每一个环节作出具体要求,改进作风,释法明理,确保每一个部门在每一个细节都立足于案件的化解。

2. 搭建平台,着力加强信息管理。涉诉信访案件终而不结,重复交办,部分原因是信息不畅。涉诉信访作为社会管理综合治理的重要方面,应不断创新信息管理方式。一要搭建信息平台。建立完善专门的信访系统,并入法院网、政法网或者公众信息网络,随时公开。二要加强平台管理。把职能职责、办案程序、办案范围、办案纪律、信访工作信息和案件审理信息纳入平台,及时更新。三要加强平台利用。一是与信访当事人展开直接对话,第一时间倾听群众声音,了解群众司法需求,减少和避免由于信访案件办理不力或者久拖不决造成群众多次上访、缠访等问题,提高信访案件办理效率。二是保障公众知情权,增进公众对法院工作的理解和认同,接受公众监督。三是和社会各部门资源共享,避免已经做到“四到位”、“三不欠”的终结案件重复受理、重复交办、重复审查。

3. 加强稳控,着力做好信访人的管理工作。涉诉信访案件经审查按照程序予以终结后,需要党委、政府等多部门的大力配合才能对“信访人”这类特殊群体进行管控,真正实现“终结了”。一是进一步确立“法院管案件、政府管稳控”的责任体制,将终结案件纳入地方政府综合治理中。为此,人民法院应及时将终结案件向信访机关或有关部门报送备案,向当事人住所地稳控责任单位通报。当地党委、政府也应切实承担起稳控责任,真正实现涉诉信访案件化解责任的转移。二是共同做好救助工作。人民法院涉诉涉法救助基金有限,救助面相对较窄,需要地方政府充分发挥职能,运用经济救助、困难帮扶等方式,切实为上访人员解决生活中的困难,从根本上实现罢访。三是做好思想教育和情绪疏导工作。对于已依法终结信访事项的当事人仍坚持就同一事由信访的,人民法院积极配合当地党委、政府、综治、公安、民政等部门,共同做好法律、政策的宣传解释工作,避免因联系不够、沟通不足而出现与当事人对立,避免因工作方式不当或一味强调刚性手段而激化矛盾。

4. 加强规范化建设,着力建立长效机制。涉诉信访问题不是一朝一夕能彻底解决的,必须健全长效工作机制,逐步实现工作的规范化、常态化。一是将涉诉信访发生率纳入社会稳定风险评估体系,促进地方党委、政府及时了解情况、化解矛盾。二是建立统一的善后协调机制。终结后非正常访的问题涉及地方和部门众多,处理环节与程序复杂,建议设立专门协调办公室,负责处理终结后非正常访问题的日常工作,对终结后的非正常访进行统一登记、统一交办,及时督导掌握处理进度和处理结果,调研总结工作情况,规范工作标准,统一解决尺度,及时发布典型案例。三是依法维护正常的信访秩序。对于缠访闹访、非正常上访的上访人,先对其进行思想教育、心理疏导、行为矫治;对经过教育、批评和劝导,仍然滞留滋事、串联聚集、扰乱公共秩序、冲击国家机关、妨害公共安全的,建议由公安部门依照有关法律法规及时就地矫正和处理。

## 加强农村社会管理 助力新农村建设

周金中

(中国共产党衡水市委员会,河北 衡水 053000)

改革开放 30 多年来,农村经济社会发展取得了有目共睹的成就。但城乡分割的二元社会结构还没有从根本上打破,特别是随着改革深入推进,工业化、城镇化进程加速,农村社会生活日趋多样、多元、多变,农业兼业化、农民老龄化、农村空壳化问题日益突出,农村旧有的深层次矛盾与新的社会问题相互交织,导致农村社会管理工作暴露出诸多问题:一是农村免除农业税后,农村基层组织转型不到位,管理农村事务手段单一,服务功能弱化。二是农村集体经济发展缓慢,加上各级财政对农村投入不足,导致农村社会建设滞后,教育、卫生、文化等公益事业基础设施相对薄弱。三是农村人口流动性增强,外出务工人员增多,这一特殊群体农村管不了、城市没管好,如何保障他们的合法权益,成为亟需解决的突出问题。四是农村社会分化加剧,农民已不再是一个均质化的社会群体,出现了农民工、农民个体工商户、农民私营企业主、农民知识分子、农民企业家、农村管理者等不同的利益群体和阶层,不同的价值理念和利益诉求对农村社会管理工作形成新的挑战。五是农村人口老龄化严重,留在农村的多是老人、妇女和儿童,导致农业生产者素质下降,并伴生农村留守儿童问题、农村社会治安问题等一系列社会问题。六是社会环境的不断变化,信息传输渠道的多元化,使农村群众思想活动不断受到冲击和影响,独立性、选择性、多变性、差异性日益增强,而集体意识、归属感越来越淡漠,在涉及农村发展的重要事务上往往主张不同,难以达成一致意见。这些问题的出现,既是社会转型期的必然,也有农村社会管理工作缺位的原因。过去我们把社会管理的重点放在了城市,对加强农村社会管理重视不够。现在中央提出加强社会管理及创新,必须对农村工作高度重视,加强和做好这方面工作。

1. 促进农村社会和谐稳定。维护和谐稳定是加强农村社会管理的首要任务和重要目标。一是重视做好调节利益、化解矛盾的工作。要针对农村人群构成日趋复杂,农村矛盾纠纷趋向多样化、复杂化的现状,认真分析农村人群结构,根据不同人群的特定需要,制定多层次的调解预案,有针对性地采取措施、做好工作。要坚持“源头治理、全程疏导”,主动深入基层、深入群众,交朋友、拉家常,在与农民群众零距离交流交往中,查找矛盾和纠纷的根源,深入分析成因,全力做好疏导化解工作。要用群众工作统揽信访工作,积极推进信访积案化解,着力解决农村信访突出问题,深入开展和谐农村创建工程,最大限度地把矛盾纠纷化解在基层、消除在萌芽状态。二是强化农村社会治安防控。当前留守农村的妇女、儿童和老人较多,导致农村义务治安防控力量明显不足。要针对这一状况,坚持点线面结合、人防物防技防结合、打防管控结合、网上网下结合,通过组织开展多种形式的基层治安联防互助活动,努力筑牢社会治安防控的人民防线,切实增强农民群众的安全感。三是加强对农村特殊人群的管理。农村刑释解教人员、精神病人、流浪儿童以及有不良行为的未成年人,在当前农村社会构成中占有一定比例,是农村社会安全防控的重点和难点。要充分发挥农村基层组织和各类社会组织的积极作用,在加强流动人口管理的同时,进一步创新理念,强化措施,完善体系,着力在解决实际困难、促进个人发展上下功夫,加快建立常态长效的农村特殊人群帮教和管控机制,为刑满释放人员顺利回归和融入社会创造动条件。

2. 深度服务农民群众。随着城乡交流的加快,农民群众对于物质文化、公共服务的追求不断提高并趋向多样化,而现实中他们的收入水平和收入预期又比较低,这极易导致心理失衡和情绪失落。加强和创新农村社会管理,必须坚持以农民群众利益为重、以农民群众期盼为念,牢固树立“服务为先”理念,把尊重民意、关注民生、服务农民贯穿农村社会管理始终。一是加快农村经济发展。这是农村社会管理的物质基础。要按照工业化、城镇化和农业现代化同步推进的要求,加快转变农业发展方式,调整农业产业结构,在增加财政投入、强化科技支撑的前提下,努力提高农业产业化、农民组织化水平,逐步建立现代农业体系,让农民群众的增收渠道更广、增收步伐更快、增收基础更加扎实。二是加强农村社会建设。实践证明,农村许多社会问题的出现,都与农村社会建设滞后有直接联系。要在加快经济发展的同时,以公共服务城乡均等化为目标,大力实施民生财政,推动财力物力向农村倾斜,积极发展农村社会事业、公益事业,加快农村社会保障体系建设,不断改善农村生产生活条件。三是多办实事好事。农村的弱势群体、困难群体人数较多,很多是因病致贫、因灾致贫,在当前农村社会保障体系尚不健全的条件下,保障好他们的基本生产生活,是农村社会管理的重要内容。要引导各级党员干部主动深入基层、深入群众,及时了解他们的实际困难和所需所盼,在制定政策、作出决策时给予倾斜,并通过结对帮扶、社会救助等多种方式,动员和组织社会力量,帮助他们解决好各种实际困难和问题。

3. 不断完善农村社会管理体系。农村社会管理工作面广、量大,涉及农村社会关系、社会生活的方方面面,是一项复杂的系统工程。现今农村基层党组织不可能再像过去那样,统管农村各项事务。必须适应农村生产关系的发展变化,按照科学规范、“无缝隙”、“全覆盖”的要求,建立和完善职责明确、制度规范的农村社会管理体系。一是强化组织建设。要针对当前农村实际,积极推进社会管理组织创新,构建以农村党支部为核心,全面覆盖基层民主组织、农村经合组织、农村维稳组织和基层党组织的农村社会管理组织体系。要加强“两委”班子建设,通过“能人”治村、大学生村官工程,不断提高“两委”班子“治村带富”能力。要大力发展农民专业合作社等农村经合组织,积极推进农村社会管理服务的主体多元化、形式多样化,通过经济利益的纽带,把农民群众最大限度地组织起来。二是强化制度建设。要针对农村社会管理中的间断性、随意性、短期性、盲目性等问题,加快建立完善管用有效、上下贯通的制度和机制,包括民主管理、村民自治、利益分配、矛盾调处等各项制度,切实做到用制度管人、用制度管事。三是强化平台建设。当前农村社会管理滞后于经济发展的一个重要原因,就是缺乏服务和管理农村社会事务的平台,导致农村矛盾上交、农民办事不便。为此,要坚持农事农办的原则,整合各方资源,通过在市、县建立行政服务中心、联合接访服务中心、综治维稳中心,在乡镇建立群众工作站,在行政村、农村社区和相关单位建立群众工作室,积极搭建行之有效的平台和载体,使农民群众在家门口就能享受到便捷高效的社会服务。

4. 注重发挥农民主体作用。农民群众是农村的主人,加强农村社会管理,必须发挥好农民群众的主体作用,不断提高农民群众自我教育、自我约束、自我管理的能力和水平。这样,农村中许多法律管不到、行政管不了或管不好的问题才能得以妥善解决。一是加强农村文化建设。按照十六届七中全会的要求,着眼于构建社会主义核心价值体系,整合资源,加大投入,坚持用邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观武装农民群众的头脑,深入实施农村文化惠民工程,大力弘扬社会主义先进文化和中华民族传统美德,切实加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育,不断提高农民群众的科学素质、文化素养和道德水平。二是抓好农村普法教育。要紧密结合农村生产生活实际,深入开展有针对性的普法宣传教育,把与农村生产生活密切相关的法律法规传递给农民群众,引导他们增强法制观念,提高守法意识,自觉做知法、懂法、守法、用法的新型农民,从而为加强农村社会管理奠定良好的法制基础。三是深化精神文明建设。以农村家庭和美、邻里和睦、人际和谐为目标,因势利导开展农民群众喜闻乐见的精神文明创建活动,积极倡导修身律己、尊老爱幼、勤勉做事、平实做人的价值观念和健康、文明、科学的生活方式,促进形成讲秩序、强责任、守诚信、重包容的文明风尚。

总之,加强和创新农村社会管理是篇大文章。农村和谐稳定是前提,深度服务农民群众是基础,完善农村社会管理体系是保障,发挥好农民主体作用是根本。以上四个方面紧密相联,必须统筹推进,不可偏废。

## 培育社会组织 创新社会管理

解观安

(中国民主促进会河北省委员会,河北 石家庄 050000)

社会组织同政府、企业并称为现代社会三大支柱。近年来,在各级党委和政府部门的引导、培育和有效管理下,社会组织获得健康发展,成为提供公共服务的“生力军”,起到了党和政府联系人民群众的桥梁和纽带的作用,在参与社会管理、扩大公共服务等方面显示出独特的功能和巨大的作用。通过调研发现,尽管社会组织得到了很大的发展,但多数仍处在初级阶段,面临许多问题,主要表现在以下几个方面:一是登记注册困难,一些组织法外运行,得不到有效监管。不少现实存在的社会组织没有合法身份,不仅给这些社会组织从事相关活动造成不利影响,也导致社会组织结构不合理,群众参与广度、深度不够。同时,没有注册的社会组织的存在,也给相关部门对社会组织的管理和规范带来难度。二是内部管理制度不健全,外部监管力度不够。由于种种原因,社会组织内部管理缺乏民主意识,决策缺乏严格程序,财务管理不规范,党建工作、文化建设相对滞后,业务主管单位没有专门负责的管理社会组织的人员和必要的工作经费。三是经费缺乏,作用发挥有限。社会组织经费缺乏的主要原因在于社会组织发展尚处于起步阶段,“公信力”低,影响力、号召力不强,很少有企业和公众愿意给予其无偿赞助。再就是地方政府培育和扶持社会组织发展的愿望不强,很少通过购买公共服务或无偿资助方式为社会组织提供经济支持。四是公益性不够,与政府部门未彻底脱钩。从整体上看,目前的社会组织是党政部门主办的多、民办的少,事务性多、公益性少。尤其是许多协会等社会组织是在社会转型过程中从政府部门分离或转化而来,与政府部门藕断丝连。五是监督管理队伍薄弱,不能满足发展要求。目前,很多地方的社会组织管理机构编制设置不够,也缺乏有效执法管理的法规支持,难以提高管理效能。

加强社会组织建设,使之承载社会管理职责,提高其服务社会的能力,需要从如下几方面着手:

1. 解决注册难问题,分类推进,有序发展。积极探索社会组织登记许可制度改革,加大社会组织培育扶持力度,允许人数少、活动性质容易把握、活动范围小的社会组织采取在县、区级民政部门 and 乡办级政府备案,即可以合法身份进行活动的政策。可以尝试工商经济类、社会福利类、公益慈善类和社会服务类的社会组织无需找主管单位,可以直接到民政部门登记注册、政府部门业务指导的新型管理体制。对于公益慈善类、商会协会类、志愿服务类、文体娱乐类社会组织,实行分类管理,使其在结构、数量上保持适度规模,以适应社会组织多元化发展的要求。通过上述措施,对社会组织有力培育扶持和依法加强管理,支持、引导其参与社会管理和服务,积极推动社会组织管理创新,促进社会组织健康快速发展。

2. 健全内部管理制度,加大外部监管力度。引导社会组织进一步完善会员代表会议、理事、常务理事等制度,建立有效的法人治理结构,实现民主决策。应按照国家法律法规的规定,对财务结算、票据使用、税务缴纳、资产管理等方面严格规制和管理。进一步完善服务承诺制度,探索建立社会组织诚信档案。在社会组织中普遍建立党的正式组织或临时组织,条件不成熟的,可建立有关党组织同社会组织中的党员或政治骨干联系制度,注意通过符合规定的渠道吸收社会组织中的积极分子入党。地方党校和社会主义学院应有计划地对政府有关管理人员和社会组织领导人进行培训,为社会组织的健康发展打下坚实的干部基础。同时,根据工作需要和法律法规的有关规定,在社会组织管理工作比较集中的主管部门设置岗位,配备人员,拨付经费,改善工作条件,提高工作能力。加强政府部门对社会组织的管理,政府业务主管部门和登记部门应加强协调,把好社会组织登记入口关和年检关,并大力强化其他监督管理环节。切实加大新闻媒体、捐赠人及社会各界的监督力度,使社会组织始终能依法健康发展。

3. 营造环境,大力支持,为社会组织提供经费保障。报纸、电台、电视台等媒体,应大力宣传社会组织的性质、地位、作用,宣传有关社会组织的法规政策,营造利于社会组织规范发展并发挥作用的的社会环境,促使社会组织通过加强自身管理,增强社会“公信力”,激发群众参与活动、资助经费的热情。政府和企业也应通过无偿赞助、列支预算、购买服务等途径使社会组织获得经济来源,为其正常开展活动打下物质基础,促进社会组织的良性发展。

4. 努力营造良好环境,增强社会组织的群众性和公益性。树立把相应社会活动的组织权转交社会的意识,政府减少对慈善募捐、志愿服务等社会活动的包揽,使社会活动真正走向民间。充分调动人民群众和社会组织的积极性,有计划地培育和打造一批像唐山宋志勇团队一样在区域社会中有影响力和号召力、靠得住叫得响的名牌社会组织。突出社会组织的公益性,加强对从政府分离出来的社会组织的指导和监督管理,促使其全面脱钩,破除部门利益,回归社会,真正成为自主办会、自主管理、自我发展的社会团体。强化财务审计,严格监管,使社会捐助的财物真正用于社会公益事业,发挥社会组织协调市场主体利益、规范市场经济秩序、促进政府职能转变的作用,充分实现维护整体、社会沟通、共同服务和行业自律功能。

5. 建立政府购买服务机制,提高社会组织可持续发展能力。充分认识和发挥社会组织在公共服务体系中的重要作用。城市管理中一些地方性强的、基层的公共事务管理可以根据实际情况交给社会组织,探索政府购买民间组织服务的制度化保障机制,具体可在养老、就业、社区、社会工作、残障、医疗卫生等方面以公开竞标、委托管理、公办民营、民营公助等方式购买服务,通过合理的工作和职能转移、购买社会组织的服务、人才培养以及政策扶持,逐步形成支持社会组织参与公共服务的综合性政策支持体系,提升社会组织的可持续发展能力。

6. 适度增加编制,制定法规,切实发挥社会组织管理机构的职能。根据社会组织数量和规模不断扩大的实际情况,加强相关部门的组织机构建设,增加人员配置,做好岗前培训工作,加强登记管理力量,并在工作经费和配套办公设施上给予保障。同时,切实加强对社会组织的规范管理和有效监督、引导,及时制定配套法律法规,为有效监管提供政策和法律依据。

## 优化流动人口和特殊人群的管理服务工作

贾连海

(中国人民政治协商会议石家庄市委员会,河北 石家庄 050011)

加强和完善流动人口和特殊人群的管理与服务是新形势下社会管理的一项重要工作。近年来,各级党委、政府不断加大社会管理工作力度,建立了领导机构,构建了工作网络,制定了有关法律法规,初步形成了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。但是,流动人口和特殊人群管理服务工作与形势发展的要求和人民群众的期盼相比,都还有一定差距:一是服务理念和管理手段有待创新。一些地方和部门在实际工作中还存在重管理轻服务、重限制轻公平、重防范轻关爱、重突击检查轻规范性监管、重管手脚轻管头脑、重部门利益轻共同利益等问题,增加了工作难度,影响了工作开展。二是服务管理机制尚不健全。虽然各级政府成立了流动人口管理领导小组,但仍存在责任不明确、信息不畅通、执法不协调配合、形不成合力等问题。特别是信息资源上,各部门还不能实现共享,造成重复采集,且掌控信息不全。三是人员、经费等保障机制有待进一步落实。从力量配备上看,户口协管员队伍数量不足,且素质高低不一,兼职过多,工作任务繁重;从经费保障上看,用于流动人口管理服务的经费非常紧张,宣传、教育等费用更少;从工作责任的落实上看,个别单位考核奖惩激励制度不够完善,难以调动工作积极性。因此,为进一步加强流动人口和特殊人群管理服务工作特提出以下建议:

1. 着眼于解决“谁来管”的问题,加快构建管理组织体系和工作网络,实现管理服务系统化、社会化。一是按照“谁主管、谁负责”和“谁分管、谁负责”的原则,建立健全各职能部门协调配合机制、信息共享机制、动态服务管理机制、责任追究机制和考核奖惩机制,明确责任主体和工作目标,实现组织体制、工作机制、责任追究和经济奖惩有效捆绑,真正使各级党委政府和各职能部门把流动人口管理服务纳入重要议事日程,由公安机关一家“独唱”向部门齐抓共管“大合唱”转变。二是有效整合乡镇、街道等社会资源,构建基层管理服务新体系。进一步加强基层党政组织建设、群众自治组织建设,特别是社区组织建设,通过组织联建、党员联管、工作联动,不断规范和拓展基层管理服务功能,建立健全以基层党组织为核心,行政管理与群众自治组织相结合的基层区域化社会管理工作格局;要依据社区所辖范围、居住人口、治安状况、任务轻重等情况,将社区划分为若干

个网格单元,发挥广大群众的主体作用,实现分级分层管理,形成覆盖城乡、条块结合的乡镇、社区、网格三级服务网络,确保管理服务职能覆盖到社区、延伸到千家万户。三是以加强基层政法综治队伍建设为重点,充实人员力量,强化基础保障,特别是要把流动人口管理服务经费纳入地方财政预算,实行专款专用,并根据经济社会的发展速度保持同步增长,夯实保障基础,推动流动人口管理服务向党委统一领导、政府依法行政、部门齐抓共管、社区依法自治、群众广泛参与的“大管控”、“多元化”模式转变。

2. 着眼于解决好“管什么”的问题,准确把握重点领域和关键环节,实现管理服务工作人性化、高效化。一是以户籍制度改革为突破口,深入推进管理服务创新。要摒弃流动人口等同“问题群体”的错误观念和“本地人就是管理者”的思维定势,按照服务为先、公平对待、同城发展原则,消除各种歧视性观念和政策壁垒,使他们享受与当地居民同等的权利和义务,实现经济上同工同酬、政治上同责同权。在户籍管理制度改革上,要学习借鉴北京、广东等实行居住证“一证通”的经验,将居住证与居住、就业、上学、医疗、养老、计划生育等挂钩,把流动人口纳入实有人口管理范畴,享受市民待遇。在制定公共政策、建设公共设施上,要统筹考虑长期在本地就业和居住的流动人口的需求,逐步完善全覆盖的公共服务体系,创新惠及流动人口的服务举措,实现公共服务均等化,依法维护流动人口的合法权益。二是以人性化教育帮扶为主要形式,深入推进特殊群体管理服务创新。要进一步建立完善特殊群体分类管控、教育疏导、衔接管理、接纳安置、困难帮扶、跟踪回访等管理服务办法,探索制定惠及特殊群体的各项政策,使刑满解教人员出去有人接、回去有人管、无业有人帮、创业有人扶,使精神病人、吸毒人员、街头流浪乞讨人员能够得到及时救治、救助和管控,最大限度地减少社会对抗、减少重新犯罪。三是以严格监管、趋利避害为目标,推进网络虚拟社会管理服务创新。进一步明确相关职能部门和网民的法律责任,建立完善网上舆情监测研判、重大事件快速反应等机制,健全相关部门协同参与的“大网管”联动机制,严格执行网吧实名上网制度,有效防范和依法打击利用信息网络的违法犯罪行为,强化对手机、微博、论坛、社交网站等新兴媒体的管理,牢牢抓住网络舆论的主动权,确保“虚拟社会”健康、有序、安全发展。四是以完善经常性排查和整治机制为抓手,推进社会治安重点区域综合治理创新。建立完善城乡结合部、治安复杂部位以及高发案地区经常性排查机制,大力整治公共安全事故的重点行业、容易产生“黄赌毒”等社会丑恶现象的重点场所、容易滋生黑恶势力的重点领域、违法犯罪分子容易落脚的重点部位,解决好底数不清、发现不了、管控不住的问题,切实做到管理无盲区、防控无死角、治安无乱点。

3. 着眼于解决“怎么管”的问题,加快构建适应经济社会发展所需要的长效机制和工作机制,实现管理服务工作常态化、规范化。一是建立健全社会稳定评估机制,对事关流动人口切身利益的重大决策部署,要采取专家咨询、专题座谈、抽样调查、听证会等,广泛征求各界意见,从合法性、合理性和可行性、可控性等方面做出科学评估,防患于未然。二是建立健全协商沟通机制。特别是对农民工、下岗职工、拆迁户的管理,要采取开放式、对话式、协商式的管理模式,按照平等、公平、公正的原则,加强沟通,取得共识。三是建立健全信息化管控机制。完善流动人口登记制度,落实用工单位、经营业主协管责任,全面实行房屋租赁登记备案制度,宾馆、饭店住宿登记联网和来客信息查询制度,有效整合流动人口登记、出租房屋登记、旅馆住宿人员登记等人口信息资源,逐步构建具有信息采集、信息查询、分析预测、定期发布等功能的综合动态信息平台;建立健全流入地与流出地双向互动信息控制系统,优化流动人口信息的传递和使用功能,准确、及时掌握基础信息。四是建立健全教育培训机制,加大法制教育力度,增强技能培训深度,拓展素质培养广度,提升流动人口的素质,使他们更好地适应当地生活、融入当地社会、享受当地改革发展成果,和当地人一样幸福快乐地生活。

总之,加强流动人口和特殊人群的管理与服务,是一项复杂的系统工程,是摆在各级党委、政府面前的一项艰巨而紧迫的任务。我们必须充分考虑领导体制、工作机制、配套政策、经费保障、信息交流、队伍建设等影响要素,进一步更新理念、创新方式、改革体制、健全机制,努力实现管理服务方式从偏重管制、控制向更加重视服务、重视协商协调转变,管理环节从偏重事后处置向更加注重源头治理转变,管理手段从偏重行政手段向多种手段综合运用转变,推动流动人口和特殊人群管理服务工作上新的台阶。



## 健全网络舆论的监督、管理和引导机制

张志平

(河北省社会科学院,河北 石家庄 050051)

互联网具有十分强大的社会舆论发酵和组织动员的功能,已经成为思想文化观念的集散地、社会舆论的放大器 and 意识形态斗争的角力场。正确认识和对待网络舆论,科学引导网上舆论,已经成为政府加强社会管理、维护社会和谐稳定的迫切任务。

互联网的产生,给广大公民参与社会管理提供了前所未有的机会。公民不仅可以通过网络积极参与政府决策,反映社会问题,而且还可以通过网络抨击社会时弊,揭露腐败现象;同时,也可以为社会底层人群的生存保障问题呐喊,发表自己对民生问题的独到见解。这种通过网络热贴形式的广泛社会参与,往往汇成网络舆论,对于推动政府营造公平、和谐的社会发展环境和氛围起了很大作用。目前网络舆论的高涨体现了中国网民积极的社会参与意识和充分利用互联网行使知情权、参与权、表达权、监督权等各项权利的趋势。然而,由于种种原因网络舆论也存在一些问题。一是主体多元,信息海量。互联网高度开放、互联互动等特征,使每个人都拥有了“麦克风”,个人发布和传播信息能力大为提高,以致网络舆论生成点显著增多,舆论源头越来越难以追溯。由于主体多元,互联网使“信息短缺”变成了“信息过剩”。二是真假难辨,易被操纵。在海量的网络舆论中,有真实的民意反映,也有大量的虚假信息甚至蓄意的造谣诽谤。在所谓“网络推手”、“意见领袖”的作用下,任何局部的事件、普通个人、个体情绪都能成为网上舆论焦点,并迅速形成广泛影响。这其中又有两种情形:一种是一些单位和个人与“网络公关公司”、“网络推手”等勾结,制造虚假民意,达到营销产品、抹黑对手等目的,还有一种是境内外敌对势力利用互联网加紧对我国进行干扰和渗透。三是突发突变,情绪化强。网络舆情来得快,变化也快。一件看似不大的事情往往很快就会弄得满城风雨,而且常常是一个热点尚未平息,另一个甚至多个热点就又形成了。如2011年以来的猪肉涨价事件、北京地铁4号线电扶梯倒行事件、京沪高铁事件、郭美美炫富事件、北京大雨内涝问题、湖北巡视组挥霍问题等。据有关部门的网上舆情分析,网民往往不分青红皂白,把地区性、局部性和带有某种偶然性的问题,变成全民“围观”的公共话题。久而久之,在网络舆论的冲击和放大下,网民非理性言语增多,严重削弱党和政府的公信力,破坏作用很大。四是虚拟与现实互动,落地化凸显。近年来,许多社会热点问题都是由网上热点汇集、发酵和演变形成的。由网络汇聚而成的舆论力量日益直接影响甚至干预现实社会生活。

网络媒体舆论出现上述问题的原因主要在于:一是研究滞后,监管不力。由于网络舆论生成的因素和过程多元,网络舆论引导的难度较大,多元化主体的出现,导致“把关”标准不一致或多重,甚至是缺失。缺乏对网络舆论引导规律的认识,把握网络舆论规律的能力还不够强,这对有效引导网络舆论构成了制约。再加上现存的法律条款过于粗放,宏观视野框架性的条文多,操作性不强,无法规范众多网民的具体行为。二是反应迟缓,引领不力。我国目前传统主流媒体新闻采编审发已经有一套相当成熟的机制和规则,层级审查把关,正面报道多,披露社会时弊、揭露社会问题少,保证了新闻的严肃性和政治性,有利于国家大局。但层级把关往往延迟新闻发布时间。当社会公共领域的一些突发事件发生后,往往是网上舆情热度迅速提高,而地方党委、政府和有关部门却不能及时主动地回应网民,伤害人民群众和广大网民的感情。三是网络舆论过分自由,易患上“行为暴力症”。网络的虚拟性和开放性是一把双刃剑,由于互联网的匿名性,网民意见表达的非理性特点十分突出,导致“行为暴力症”,侵犯他人的隐私和公民权利。四是网络推手们的推波助澜。互联网的发展催生了网络推手群体,他们借助网络媒介进行策划、实施并推动特定对象,使之产生影响力和知名度的人群,对象包括:企业、品牌、事件以及个人。许多网络红人及网络事件,都与这些人密切相关,他们自身往往是互联网资深的“意见领袖”,善于左右网络舆论,靠创意取胜。他们大部分遵循“不作恶”的行业规定原则,但也不排除少量受自身利益驱动,反行业规定而行之的推手。网络推手们通过网络新闻、论坛、博客、QQ群、搜索引擎、视频及平面媒体整体推广,网络公关与传统公关并驾齐驱,制作相关的策划,团队执行,引导舆论,从而达到推出新人或者企业产品的目的。但

他们一旦参与社会事件,事情就复杂得多了,有的还把强烈的意识形态理念和西方主流价值的取向添加其中,往往会对我们的社会肌体形成腐蚀。据统计网络推手规模已达数百万人。

基于以上分析,健全加强网络媒体舆论监督、管理和引导机制,应着重做好如下几方面的工作:

1. 政府主动引导网络媒体舆论。一是进一步完善网络法规建设。目前我国在这方面的法律法规主要有:《中华人民共和国计算机信息网络国际联网管理暂行规定》、《互联网信息服务管理办法》、《互联网从事登载新闻业务管理暂行规定》等,相比网络自身的发展而言,目前的网络立法还相对滞后。法律的不健全给目前的网络信息传播带来了管理上的难度,对随意发布虚假信息甚至是恶意散播谣言的网民没有完善的法律机制来加以制止和管理。所以政府应该努力加强网络法律法规建设,使网络的管理能够真正做到有法可依。二是积极回应网络媒体舆论。各级网络管理部门都要不断充实加强研究力量,积极应对突发事件,高度关注网络动向,同时要加强对发言人队伍的培训和建设,对于引起网民广泛关注的事情及时作出正面回应,召开新闻发布会进行澄清。对于西方和国内某些人通过互联网煽动非法聚集和群体事件的企图,政府应该及时发出声音,表明态度,对这些行为予以揭露。

2. 加大政府信息公开力度,提高政府门户网站公信力。各级政府信息公开主管部门和信息公开工作机构要积极主动地利用各级政府门户网站开展政府信息主动公开和申请公开工作,增加政府内部工作和从事社会公共事务管理的透明度。尤其是在遇到重大突发事件和群体性事件时,要把事实真相及时、迅速、全面地通过网站发布,消除不良影响,以有效遏制虚假信息的散布和传播,形成网上正面舆论强势。由于人们对网络中的强势媒体有着较强的依赖感,这类网站传递的信息对于他们具有更高的可信度。因此,要特别注重强势网络媒体建设,如新华网和人民网等。各级政府网站特别是县以下政府门户网站要加大建设、管理和使用力度,做到规范管理,及时更新信息。

3. 主流媒体切实负起舆论引导责任。网络媒体较之传统媒体的权威性和公信力仍然较小。在某一信息真假难辨时公众往往会选择从传统媒体上寻找判断依据。所以,在网络舆论的引导中传统媒体要发挥这种权威性的优势,在事件发生后迅速作出反应,提供更加准确真实的信息,防止网络虚假信息的传播。

4. 建立网站舆情引导制度,打造高素质网站管理团队。要以前瞻性眼光把握舆论发展的新趋势,努力营造积极向上、和谐文明的网上舆论氛围。要建立舆情引导制度,对舆情迅速分析研判,查找发生问题的根源,及时回应公众疑问。有些问题网站回应不了,需要建立网站舆情内参制度,与实际工作部门的联络、沟通、合作机制。各级政府门户网站管理人员要加强对政治理论和业务知识,要从维护党和国家形象,维护社会和谐稳定的高度出发,增强政治鉴别力;要勤观察、勤思考,重视日常舆情信息的收集分析,做好在舆情发生时的引导、应对等工作;要充分发挥“意见领袖”在舆论引导过程中的积极作用。

5. 大力提高全社会公民的网络素质。公民意识、公民学应该是一门科学,是每个现代人应该通过教育、训练掌握的知识,目前我们的社会是缺少这么一课的。虽然人们的公民意识在增强,但往往过多关注个人利益诉求,为社会尽义务、负责任方面不足,这就需要政府下力气通过各种方式对公民进行教育,提升全社会公民素质,这是营造积极网络舆论的基础。同时,还要大力营造有利于社会稳定的网络舆论环境和言论氛围,构建积极因素,推进文明办网、文明上网,通过各种创建活动和教育引导方式,引导网站和网民增强文明自律意识。开展创建文明网站活动,化解消极因素,消除不利因素,促进整个社会和谐发展。