

# 提高社会管理科学化水平的社会学解读

郑杭生，高霖宇<sup>①</sup>

**摘要：**“社会管理科学化”主要就是使我国的社会管理更加实事求是，更加符合社会管理的规律性，更加体现以人为本，并使它们转化为有可操作性的社会管理体制和机制，落实为有可行性的社会政策，从而保证我国社会发展成果真正惠及全体社会成员。“提高社会管理科学化水平”，应当注意六个结合，这就是治标管理与治本管理相结合；刚性管理与柔性管理相结合；社会服务与社会管理相结合；社区管理与社会管理相结合；政府主导与多方参与相结合；科学精神与人文关怀相结合。这是本文作者从社会学视角，对“不断提高社会管理科学化水平”的一些解读。

**关键词：**实事求是；以人为本；六个结合；社会管理科学化

“不断提高社会管理科学化水平”，是胡锦涛总书记今年2月19日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所强调的重要问题之一。对这个富有新意、极为关键的命题，值得我们深入领会、努力落实。这里着重从社会学的视角做一些力所能及的解读。

## “社会管理科学化”的含义

深入领会和真正落实“不断提高社会管理科学化水平”这个命题，其前提是要正确把握“科学化”、“社会管理”的含义，并把两者联系起来加以分析和运用。

### （一）科学化和科学化水平

科学的本质是实事求是。“实事求是”的基本含义是：我们的理性必须从客观实际出发，探寻自然现象和社会现象固有的而不是虚构的规律性。科学活动就是事实求是的活动；科学精神就是实事求是的精神；科学态度就是事实求是的态度。这里要注意的是，实事求是涉及到两类规律性：自然的和社会的。社会规律性因为涉及社会成员及其群体有意识、有意义的活动，涉及各种各样复杂的社会关系，因而与自然规律性不完全相同。例如，在现代社会，“以人为本”越来越从过去的理想变成现今的社会共识，沉淀为社会成员的集体意识，成为人们必须遵守的金科玉律，也就是成为一种社会学所说的“社会事实”。因此，在社会领域，实事求是，也包括从这样的社会实际出发。

科学化中的“化”，按毛主席《反对党八股》一文所说，就是“彻头彻尾彻里彻外之谓也”，也就是从头到尾、从里到外、完完全全、彻彻底底的意思。这种完完全全的科学化、彻彻底底的实事求是，是一个理想的目标，只能无限接近，而不能完全达到。完全达到了意味着不能再前进了，这是荒唐的。科学化既是这样一个没有止境的过程，因而在社会发展的不同阶段，有不同的科学化水平，人们只能追求本阶段能够达到的最佳目标。这决定了我们必须不断努力，与时俱进，才能达到更高的最佳水平。这说的科学化水平的相对性。

### （二）社会管理的意涵

这是一个争议很多的复杂问题。国外并没有相应的“社会管理”（social management）这个短语，通常是用意义相近的“社会治理”（social governance）。在笔者看来，社会管理，在中国的情况下，是指执政党和政府与其他社会主体，运用法律、法规、政策、道德、价值等社会规范体系，直接地或间接地对社会不同领域和各个环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。通过这样的过程和活动，维系社会秩序、规范社会行为、协调社会关系、维护社会治安、促进社会公正、增进社会认同、推进社会和谐；化解社会矛盾、解决社会问题、应对社会风险、减少社会内耗、控制社会冲突、弥合社会分歧，从而推动社会资源和社会机会更加公平合理地配置和分配，为构建和谐社会、促进社会生存和发展创造

<sup>①</sup>作者简介：郑杭生，中国人民大学社会学理论和方法研究中心、社会与人口学院一级教授、博士生导师（北京，100001）；高霖宇，财政部科学研究所副研究员、博士，中央财经大学社会发展学院博士后流动站驻站研究人员（北京，100001）。

既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境。

这个定义指出了社会管理的内涵和外延,它的主体、手段、目标和任务、以及作用。社会管理的内涵或本质属性指的是一种服务、协调、组织、监控的过程和活动。这里把服务放在前面,是强调了我们的政府必须是服务型政府,现在正在向服务型政府转变。在不同的阶段,社会管理的目标和任务是能够变更的,各个阶段有各个阶段的目标和任务,但是社会管理的内涵和本质属性,是保持稳定的。把社会管理界定为一种服务、协调、组织、监控的过程和活动,与胡锦涛在开班式上《重要讲话》中强调的“社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动”是一致的。

社会管理的外延,也就是它的范围和所指,是社会的不同领域和各个环节,既指现实社会领域,也指虚拟社会领域;既指社会组织等社会实体,又指社会关系等社会软体;既涉及各个层次的社会群体,也涉及不同地域的基层社区等。

现代社会管理不可避免地要涉及社会管理的主体的多元性问题,“执政党和政府与其他社会主体”的提法,明确指出了管理主体不仅是执政党和起着主导作用政府一家,还存在其他的社会主体。这符合“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”的管理格局的精神,这也是社会治理与社会统治的基本区别。

社会管理的基本手段是社会规范体系。社会规范包括硬规范:法律、法规、政策等,也包括软规范:道德、价值等。社会管理不能忽视软规范的作用。今后,软规范的作用会越来越重要。

社会管理的目标和任务,从正向讲是:维系社会秩序、规范社会行为、协调社会关系、维护社会治安、促进社会公正、增进社会认同、推进社会和谐。这里“维系社会秩序”是总体目标和任务,其他是它的细化或展开。现在,社会认同的问题越来越突出。促进社会认同,是社会管理的深层目标和任务。从逆向讲是:化解社会矛盾、解决社会问题、应对社会风险、减少社会内耗、控制社会冲突、弥合社会分歧。其中化解社会矛盾,也是逆向的总体目标和任务,其他是它的细化和展开。

社会管理的作用,定义强调了两点,第一,社会管理,归根结底是为了通过社会管理的活动和过程推动社会资源和社会机会更加公平合理地配置和分配。正如经济学的核心命题是经济资源和经济机会的有效配置和分配问题一样,社会资源和社会机会的公平合理的配置则是社会学的核心命题;第二,为构建和谐社会、促进社会生存

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。这里既有秩序又有活力其实指出了社会秩序和个人自由的关系:社会秩序保护、促进符合社会规范的个人自由,但是限制、制约实际的和可能越轨的个人自由。这是社会管理的两重性之一。

上述所说,与胡锦涛《重要讲话》所指出的“我们加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,为党和国家事业发展营造良好社会环境。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面”是很一致的。

### (三) 社会管理科学化含义

根据以上所述,“社会管理科学化”主要就是使我国的社会管理更加实事求是,更加符合社会管理的规律性,更加体现以人为本,并使它们转化为有可操作性的社会管理体制和机制,落实为有可行性的社会政策,从而保证我国社会发展成果真正惠及全体社会成员。

强调不断提高社会管理科学化,可以从中国社会发展和人的需求两个关键方面来加以审视。一方面是要重新审视我们社会发展的新情况新趋势,正确把握国内外形势的新变化新特点。这样才能有针对性地使我们的社会管理符合新的变化着的实际,符合新的情况、趋势、变化和特点,从而才有可能使社会管理在发展着社会实际的基础上,增添新的时代内容,创造新的相应形式,真正保持与时俱进。另一方面是要重新审视新的社会环境下我们社会成员的种种需求,主要是生存和发展的需求,特别是其中安居乐业的基本需求。正如总书记指出的,社会管理,说到底是对人的管理和服。创新社会管理,归根结底也是为了更好地服务群众、维护群众利益,在条件许可的范围内尽可能满足他们的需求,真正落实以人为本。总之,不断提高社会管理科学化的水平,才能最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素,解决影响社会和谐稳定突出问题,确保社会既充满活力又和谐稳定。

与此相联系,社会管理科学化,还要反对和避免形形色色在社会管理上不实事求是、不符合社会管理规律的观念、做法和倾向。例如,停留在过去的“整治命令”思维,习惯于“政府包打天下”,跳不出充当“灭火队”的角色,只看重硬性行政手段的功效等。这样的观念、做法和倾向,既不能保持与时俱进,也不能落实以人为本

本，都是不符合事实求是的，不科学的，因而是要避免的。

## 提高社会管理科学化水平途径

总书记的重要讲话，特别是抓好社会管理的8点意见，向我们表明，要“提高社会管理科学化水平”，应当注意六个结合，这就是治标管理与治本管理相结合；刚性管理与柔性管理相结合；社会服务与社会管理相结合；社区管理与社会管理相结合；政府主导与多方参与相结合；科学精神与人文关怀相结合。

### （一）治标管理与治本管理相结合<sup>①</sup>

突出源头治理，强调治本管理，把治标管理与治本管理有机结合起来，是胡锦涛《重要讲话》的一个特点和重点。胡锦涛指出，社会管理要搞好，必须加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设，完善保障和改善民生的制度安排，使发展成果更好惠及全体人民。这很好地指出了源头治理、治本管理的三个要点：要以改善民生为重点、要注重制度安排的公平正义、要让发展成果惠及全体人民。努力实现这三条，才能从源头上预防、化解和减少社会矛盾。很显然，这样的治本管理，包含着一种“大管理”的视野，有利于我们跳出过去对社会管理的狭隘眼界。所谓治标管理，就是我们过去习惯的应急性、“灭火式”的管理，无疑地，应对的及时有效也是十分重要的，否则要误大事。问题是我们过去对源头治理重视不够，甚至忽视，没有把治标管理与治本管理有机结合起来。

这种标本兼治社会管理战略，首先是在去年10月份举行的十七届五中全会上得到了系统论证。五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》第8节，从就业、分配、保障、医疗、人口、社会管理六个方面（从第31条到36条），分别对改善民生为重点的社会建设进行了全面系统阐述。前五个方面都直接涉及到改善民生的问题，涉及老百姓安居乐业的问题，涉及让社会弱势群体共享发展成果的问题，涉及社会资源和社会机会公平配置和分配的问题。它们对维护社会和谐稳定带有基础的、根本的性质。这主要是从治本的角度，来讲切实维护社会和谐稳定的问题。第六条，即“加强和创新社会管理”这一条，主要是从途径、手段、运作等方面，来讲切实维护社会和谐稳定。它比起上述以治本为主的社会管理和治理，更多地表现出应急、应对当前社会矛

盾、社会问题、社会风险的性质，因此也可以说是以治标为主的。这个意义上，我们完全可以把总书记的重要讲话，看作是对十七届五中全会系统论证的标本兼治社会管理战略的重申和强调。

在实践上，这种标本兼治的社会管理，体现为关口前移，从源头上预防和减少社会矛盾，也就是总书记指出的“加强社会矛盾源头治理”，而不是停留在应急性、“灭火式”的管理上。从现在多发凸显的社会矛盾看，从燃点多、燃点低的社会问题看，最主要的根源就在经济发展的成果落实不到老百姓的民生福利上，应该说，这是最大的脱离群众。执政党和政府的社会政策如果不给老百姓实惠或少给老百姓实惠，社会就不可能和谐稳定。现在确实有些干部舍不得把钱花在普通百姓身上。这已经发展为政治问题。单靠刚性的强力的手段来维稳，成本很高，收效甚微，甚至造成越维稳，群发事件越多的困境。这是因为没有从根本上解决问题，只是治标。必须有新的治本的思路。这就是增加民生福利，特别是增加老百姓的收入，尤其是低收入群体、弱势群体的收入。这是有效得多的办法。这当然不是平分，平均分配是另外一个极端，我们吃过亏，也要避免。这是为什么五中全会这样强调以民生为重点的社会建设，强调“努力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”的道理。确实，我们的劳动报酬只占GDP的37.2%，还不到40%，这与发达国家找60%以上，差距太大了，与我们自己1985年比，也下降差不多20%。这种情况已经引起党和国家的高度重视，在十二五规划的主要指标当中，明确了经济增长速度是年均7%，同时也明确了城乡居民收入增长速度要在7%以上。把GDP的增长与居民收入增长明确挂起钩来，使居民收入增长与GDP保持一致，在中国社会，其意义是非常深远的。它雄辩地表明，中国正在大踏步走向以民生为重点的社会，也从一个最重要的方面显示，中国社会管理的科学化水平的稳步提高：改善民生确实正在一步一步转化为有可操作性的社会管理体制和机制，落实为有可行性的社会政策。

这种治标管理与治本管理相结合，是有中国特色的，是立足本土的实际和问题提炼出来的；同时又是有世界眼光的，借鉴了世界各国的经验教训。因为尽管说法各有不同、表达各有特点，它们其实也是世界上发达国家实际上在做的。

<sup>①</sup>这一部分，本文第一作者曾应中央党校《学习时报》的邀请，以“注意源头治理，促进社会管理科学化”为题，单独发表在3月28日的该报上。

## （二）刚性管理与柔性管理相结合

社会管理作为一种服务、协调、组织、监控的过程和活动，本来就应该是刚性管理与柔性管理相结合的。其中除了监控以刚性管理为主外，服务、协调、组织都是以柔性为主的。标本兼治的社会管理，则更应该在实行方式上体现刚性管理与柔性管理的有机结合。治本的管理本身就是以柔性管理为主的。柔性管理主要包括三方面的内容：加大财政投入、德治法治并重、突出社会服务。

柔性管理的一个基础方面是加大对民生的财政投入。近来我们承担了北京市大民政的一个课题，题目为：《“大民政”的理论和实践与适度普惠民生之路——夯实世界城市基础的“北京经验”》，随着我们对“大民政”理念和实践，特别是它对北京市城乡居民带来的众多民生实惠之理解的日益深入，我和我的学术团队受到了很大教育。北京市大民政近两年来出台 200 多项惠民政策，都需要投入。例如，就北京市 65 岁以上城乡居民享受公交免费、公园免费这一项就要支出 82 亿。后来我们想明白了。财政的钱是留不住的。不是花在这，就是花在那，而最值得的是花在普通百姓身上，减少或推迟那些与民生无关或关系不大的开支。今年财政部已经表示，财政支出 2/3 要用于民生，就是向前进了很大的一步。当然，这也要实事求是、量力而行，并且把有限的钱用好。现在的问题，不是不能做，而是没有想到做或不想做。想做，就会根据自己的实际情况，制定适合当地实际情况的标准。北京大民政两年多来的实践已取得效果证明了这一点。有很多例子很感动人。我们体会到，大民政实际上是一种大管理，是一种治本维稳的社会管理，同时也是一种柔性的社会管理。加大民生投入是对社会管理从“以刚性管理为主”向柔性管理为主推进的一种强有力的支撑。

柔性管理的一个深层方面就是像总书记指出的，进一步加强和完善思想道德建设，持之以恒加强社会主义精神文明建设，加强社会主义核心价值观体系建设，增强全社会的法制意识，深入开展精神文明创建活动，增强社会诚信。这就是前文说的社会管理在重视法律等硬规范时，不能忽视软规范——道德、价值的作用。今后，软规范的作用会越来越重要。

## （三）社会服务与社会管理相结合

标本兼治的社会管理战略，也使我们认识到过去社会管理与社会服务结合不够，把服务寓于管理之中、把管理寓于服务之中太少。实际上，社会管理，既是治理更是服务。柔性管理的最切

近群众方面，老百姓最能切身感受到的，不是别的，正是社会服务。

我们看到，总书记《重要讲话》围绕民生问题，在谈社会管理时离不开讲社会服务，而在谈社会服务时又处处在讲社会管理。例如，他说：加快发展各项社会事业，坚持优先发展教育，着力抓好就业这个民生之本，合理调整收入分配关系，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，加快医疗卫生事业改革发展，加快推进住房保障体系建设，继续推进扶贫开发，发展妇女儿童事业，培育壮大老龄服务事业和产业，健全残疾人服务体系，使发展成果更好惠及全体人民。这既是在讲社会管理，更是在讲社会服务，体现出社会服务和社会管理是有机地结合在一起的。

从五中全会通过的《建议》<sup>36</sup>看，也是这样。这一条主要是抓两个方面：上抓加强社会管理法律、体制、能力的建设；下抓基层管理和服务体系的建设，形成社会管理和社会服务的合力，把各种不稳定因素化解在基层和萌芽状态，加大社会管理薄弱环节整治力度等。这一条强调了好几个服务与管理，如做好流动人口服务管理，加强特殊人群帮教管理和服务工作等，贯穿了社会服务与社会管理相结合的观念和政策。

现在各地、各个部门，针对当前出现的新问题、新矛盾，对社会服务和管理的结合进行了许多创造性的探索，如不少地方创造了“零距离服务”方式，通过它增强了社区归属感、社会认同感。

## （四）社区管理与社会管理相结合

社区管理对社会管理的作用主要体现在三个方面。一是社区管理是社会管理的基础。总书记在《重要讲话》正是在这一意义上强调了基层社会管理的重要性，提出要进一步加强对完善基层社会管理和服务体系，把人力、财力、物力更多投到基层，努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作，强化城乡社区自治和服务功能。二是社区管理又是社会管理的抓手和切入点。社区的社会管理和社会服务结合好了，对整个的社会管理和服务的结合是一种极大的推动和促进。总书记强调要“健全新型社区管理和服务体制”，将对整个新型的社会管理和服务体制，产生深远的影响。三是基层社区管理的实践创新，为整个社会管理的高端制度设计提供富有生命力的经验素材。跟整个中国经验由中央经验、地方和部门经验、基层社区经验构成一样，中国社会管理经验，也是由这三个层次构成的。

总结众多社区管理和服务体制创新而提炼的高端社会管理设计,反过来又指导、推进基层社区的进一步实践。在总书记关于抓好社会管理的8点意见中,事实上是将标本兼治的社会管理战略,具体化为社会管理的体制和机制,提出了8方面的主要管理机制:党和政府主导的维护群众权益机制、实有人口动态管理机制、基层社会管理和服务体系、网上舆论引导机制、公共安全体系、食品药品安全监管机制、安全生产监管体制、社会治安防控体系、应急管理体制机制等等。这些都具体地体现了中央关于社会管理的一个总体性的政策思路,全方位地拓展了社会管理制度建设的视野,也勾勒出了中国特色社会主义这种新型社会主义的社会管理体系的框架。这就是说,社区管理与社会管理相结合,集中体现在高端的社会管理设计与基层的制度创新实践相互促进之中。

#### (五) 政府主导与多方参与相结合

在西方的文化和社会语境中“国家—社会”的紧张关系既是一种历史的常态,也是一个现实的困境。<sup>①</sup>与此不同,在中国文化和社会语境下,国家与社会是一种上下联通、融合一体的关系。“政府—企业—社会”的合作三维将是中国“国家—社会”关系新型形态。笔者认为,胡锦涛正是从这样的观点来论述政府主导与多方参与相结合的,强调了贯穿其中的“国家—社会”二维或“政府—企业—社会”三维的有机统一。他说:“切实加强党的领导,强化政府社会管理职能,强化各类企事业单位社会管理和服务职责,引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力,支持人民团体参与社会管理和公共服务,发挥群众参与社会管理的基础作用。”这里,党的领导、强化政府社会管理职能,说的是政府一块;强化各类企业单位社会管理和服务职责,说的是企业一块;而各类事业单位、各类社会组织、各人民团体、不同阶层的群众参与,则是社会一块。这三块的社会管理和社会服务的作用都要加强或强化。它们之间不是一块压一块的关系。

这样强调各类社会组织参与社会管理和社会

服务,在最高领导人的论述中是不多见的。这表达了多方参与、共同治理的理念,既坚持党委领导、政府主导,又发挥好社会力量在社会管理中的协同、自治、自律、他律、互律作用,充分调动人民群众的积极性主动性创造性,形成社会管理合力,从而使“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”的管理格局,更加具体化,进一步得到落实。

#### (六) 科学精神与人文关怀相结合

社会管理可以说既是科学,又是艺术。作为科学,社会管理要有科学态度,探索客观规律,作为艺术,又要有人文关怀,强调以人为本。缺少哪一个方面,都不是实事求是的。胡锦涛的重要讲话,一方面强调“深刻认识和准确把握社会管理规律”,一方面强调“以人为本”,并把两者结合起来,很好体现了这一点。在实践中,几年前武汉市把这归结为八个字“依法行政,有情操作”,很有代表性。

武汉市按照“依法行政,有情操作”的理念,在2003年1个月内取缔3万多辆称为“麻木”的三轮车,而没有引起任何社会振荡的典型事例,特别鲜明地表明了他们关注弱势群体、维护社会弱者正当权益的立场、观点和方法。给人留下了深刻印象。这可以说是“依法行政,有情操作”这种关注弱势群体的社会政策创造的奇迹,是他们把社会管理与社会服务紧密结合、科学精神和人文关怀紧密结合创造的奇迹。<sup>②</sup>

总之,只有调查研究的基础上,努力做到“标本兼治”、“刚柔相济”、社会服务与社会管理相结合、社区管理与社会管理相结合、政府主导与多方参与相结合、科学精神与人文关怀相结合,并把他们贯彻到社会政策中,落实到工作任务中,才能不断提高社会管理科学化水平。正如总书记总结的:把社会管理工作摆在更加突出的位置,深刻认识和准确把握社会管理规律,加强调查研究,加强政策制定,加强工作部署,加强任务落实,不断提高社会管理科学化水平。

(责任编辑 何斯强)

<sup>①</sup>杨敏:《“国家—社会”的中国理念与“中国经验”的成长——社会资源的优化配置与创新公共服务和更好社会治理》,《河北学刊》2011年第2期。

<sup>②</sup>关于武汉市“依法行政,有情操作”的具体说明,可参考《让弱势群体也共享社会发展的成果——从社会学视角看武汉市和谐社区建设“883行动”计划》一文,《学习与实践》2005年第11期。