

社会管理体制创新研究论纲^{*}

□ 郎友兴 汪锦军 徐东涛

内容提要 社会管理是一个颇有中国特色的概念。中国社会管理体制的创新对于和谐社会建设的意义是显而易见的,因为,社会管理的根本目标是建立一个开放、自由、民主、公平、平等、和谐的社会,而创新社会管理体制,是维护社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性工作。本文属于一个框架性的研究,主要对中国社会管理体制的历程、社会管理体制创新的理念与目标、方向与路径、创新的基础与重点等基础性问题作一个探索性的分析,以期成为总结与研究各地创新经验的分析框架。

关键词 社会管理体制 和谐社会 社会建设 地方政府 社会组织

作者郎友兴,浙江大学公共管理学院政治学系主任、教授;(杭州 310027) 汪锦军,中共浙江省委党校副教授。(杭州 311121)

一、社会管理体制创新的意义

社会管理似乎是一个颇有中国特色的概念。对于中国社会的整体发展来说,社会管理承担着多个社会功能。例如,要为市场经济的运行提供稳定的社会秩序,并保障人力资源的竞争性;要实现社会主义的理想解决“两大差别”提供制度保障;要为国家与新兴的多元社会之间形成良性互动关系提供制度条件^①等等。因此,在中国的语境下,恐怕还难以找到与西方社会科学和管理科学相对应的社会管理的概念。西方社会中所使用的社会秩序(social order)、社会规制(social regulation)等概念,或者将中文的“社会管理”译为“social management”,都难以充分而准确地表达出中国语境下社会管理的内涵与实质。

在中国政府职能定位中,“社会管理”则与“经济调节”、“市场监管”、“公共服务”相并列,成

为政府自身建设的重要内容。它涉及到两个方面的内容:其一是以政府为主体,对有关社会事务进行规范和制约;其二是以社会为中心,即企业、社会组织和公民,依据一定的规章制度和道德约束,规范和制约自身的行为。所谓的社会管理,在中国学术界的界定尽管不一,但是以下界定是为人所认可的:“社会管理是政府和民间组织运用多种资源和手段,对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务的过程,其目的是为了满足不同社会成员生存和发展的基本需求,解决社会问题,提高社会生活质量”。^②

中国的社会管理及其体制有三个突出特点。首先,社会管理是中国各级政府政府的重大职责,中国社会管理的一个特色就是政府主导;第二,社会管理的主体是多元的,虽然政府在其中发挥着主导作用,但是无法替代社会组织以及公民个人的作用;第三,社会管理以社会秩序的维系、为和谐

* 本文系浙江大学郁建兴教授主持的国家社科基金重大招标项目“加强和完善国家调控和引导农业农村发展的对策研究”的子课题“农村社会管理体制改革创新研究”的部分成果。

社会建设服务为其根本目标。2004年党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2006年党的十六届四中全会指出,“加强社会管理,维护社会稳定,是构建社会主义和谐社会的必然要求”。2007年党的十七大报告(六)提出完善社会管理,维护社会安定团结。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。社会管理是以服务为主要内容的,但是内容逐渐广泛起来(中共中央关于“十二五”的建议中作了较为详细的说明);管理的手段更侧重于协调和参与。

一个社会是否“和谐”,在相当程度上决定于这个社会的管理格局。社会管理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、人与自然协调发展的和谐社会。

二、中国社会管理体制的变迁历程

何增科、卢汉龙等学者对新中国成立后中国社会管理体制变迁历程作了梳理与划分,有“三阶段说”、“四阶段说”和“五阶段说”。综合起来,我们不难看出,1949年以来,中国社会管理体制所经历的变化。

前三十年。中国改革开放前三十年社会管理体制的基本特征是,国家是无所不包、无所不能的“全能国家”。社会依附于国家,国家是社会管理的唯一主体、社会服务的唯一提供者,行政手段是主要的管理手段,管理高度一体化和政治化,基于此所建立起来的是“‘国家—单位—个人’的一元主体的社会管理格局”^①,这个体制有效地控制与维持了社会秩序,但“窒息了社会的创造力,牺牲了个体的自由和权利”^②。具体而言,又分为两个前后相继的发展阶段。第一阶段时间上是1949年至1957年。这一阶段社会管理的主要任务在于改造旧社会,建设新中国,稳定新政权。“稳定和巩固政权是社会管理的首要任务。”^③同时学习

苏联的经验,加强基层组织建设,并且也通过意识形态的建构来进行社会管理。第二阶段为1958年到1977年。中国建立了一套与“指令性”计划经济体制相匹配的社会管理体制。农村的人民公社组织和城市的单位制组织成为社会管理的主要执行者,政府通过人民公社和单位制组织将社会的资源紧紧地集中在自己手中,而“社会”本身已成为政府的“下级”,“基层社会被行政体制吸纳而几近消失”^④。

后三十年。改革开放以来我国社会发生了深刻变化,如政府职能的重大变化、多元社会的形成、私部门的发育与成长、民间组织的涌现以及新的社会问题和社会事务,正在导致这种高度一元化的社会管理模式的解体。为此,我国社会管理体制进行了一定程度的改革,取得了一定成效。但是,随着我国社会结构的深刻调整,社会生活多样、多元、多变的特征日益凸显。问题的另一面是,在当前和今后的一个较长时期内,我国在经济社会发展的过程中所面临的问题将会更加复杂、更为突出,社会整合和社会控制的任务非常繁重。改革开放后的三十年又可细分为三个阶段。第一个阶段为1978年至1992年。这是“指令性”计划经济体制下的社会管理体制趋于解体的时期。在这个时期,中国改革从放松管制开始,即放松国家和政府对社会的控制,农民向城市流动的出现与增加,加上人民公社组织的解体和农民自发组建的村民委员会,城市的单位制组织的式微,出现“单位人”开始向“社会人”转变,私人经济开始成长与发展,“政府作为唯一的社会管理主体的地位受到严重冲击”^⑤,诸种因素致使整个社会管理体制面临着前所未有的挑战,社会管理体制“处于明显的不适应和调整摸索过程之中”^⑥。第二阶段为1993年至2002年。与社会主义市场经济体制的确立相适应的是,中国开始进入到全面引入经营性管理的社会管理体制阶段,“教育、医疗、社会保险、社会福利等社会事业发展过于强调商业化和社会化的资源动员机制”,政府“淡化自身在提供社会性公共服务或公共服务中所应担负的责任,由此导致社会性公共服务供给严重不足和享受基本公共服务方面的地区差别、城乡差别和外来人口与本地人口差别的扩大”^⑦。不过,社会管理的法制化进程加快,社会管理本身的重心

下移。第三个阶段为 2003 年后。2003 年 7 月 28 日,中共中央总书记胡锦涛提出要“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,按照“统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放”的要求推进各项事业的改革和发展。科学发展观的提出标志着中国的社会管理真正的开始进入以公平正义和服务作为主导价值,并且更加强调服务理念的时代。2006 年 3 月,我国政府制定的《国民经济和社会发展规划“十一五”规划纲要》,明确提出加快建设服务型政府、责任型政府、法治型政府。它标志着服务型政府已经成为中国行政体制改革的目标选择。与此同时,中国公民社会的力量在不断成长。

三、转向社会建设大时代下社会管理体制创新的理念与目标

中国社会结构已经发生了深刻的变化,从“整体性的社会”转变为一个“多样化的社会”或“多元化的社会”。这种社会结构的剧烈变动虽然有力地推动了经济社会的发展,但也带来了一系列社会矛盾和社会问题,为此需要“加强和改进社会管理,既充分激发社会活力,又确保社会安定有序”^⑩。与此同时,出现大量新的社会问题和社会事务,例如,贫困问题、社会两极分化问题、老龄化问题、社会突发事件、频发的反社会事件等,对现有社会管理体制提出了严峻的挑战。此外,中国似乎也开始由低风险社会向高风险社会转变^⑪。

现有体制的缺陷日益体现出来,成为制约和谐社会建设的一个主要因素,难以有效地应付社会大变革所提出的挑战。对此,学者们做了大量的研究与分析。归纳起来大体上有以下主要的缺陷:(1)就政府而言,一是社会管理理念不够准确,重政府的管理,轻社会的管理,重经济建设,轻社会管理的思想仍然十分突出^⑫。二是在手段上重刚性,轻柔性。政府社会管理方式简单,习惯于采取行政手段和强制方式解决社会矛盾。三是政府社会管理法规制度不健全,管理成本过高,效率较低^⑬。四是在目标上重控制,轻权利;管控思想严重、服务意识淡薄^⑭。(2)就社会而言,一是公民意识有待增强,参与能力有待进一步提高(龚维斌);二是民间组织发育不良,公众参与渠道不

多,公民参与社会管理不够^⑮;三是政府部门和事业单位中介组织、政府机构和社区自治组织不分,导致事业单位行政化和自治组织行政化倾向严重,影响社会事业和社会自治的健康发展^⑯。(3)社会管理人才和专业化的社会工作人才缺乏。社会管理是一项专业性很强的事业,需要专门的人才,特别需要大量的受过专门训练的社会工作人才。但是,我国社会工作人才队伍的总量不足,结构不合理。

党的十六大后,中国进入了“社会建设”的大时代。在这个大时代下,社会管理体制需要创新,需要转型。

理念与目标对于创新中国社会管理体制当然是重要的。首先要坚持以人为本,创新社会管理的理念。以人为本是科学发展观的本质和核心,也是社会管理必须坚持的根本原则。其次,要坚持民主善治,创新社会管理的理念。第三,要坚持多元治理,充分借助各种社会力量,培育发展各类社会组织,最大程度地整合各种社会资源,共同参与社会治理。

总体上说,社会管理的基本目标是完善社会功能,促进社会系统的协调发展,构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境,形成与社会主义政治、经济、文化秩序相协调的社会秩序。

理想的社会管理体制应该包括:“一个完善的能够凝聚各方社会力量的管理主体结构,形成‘党委领导、政府负责、社会协同、公众参与’的合理格局;一套完整的能够规制社会生活领域的制度体系;一批能够有效地协调各方利益、整合社会关系、协同社会行动的运作机制。”

四、社会管理体制创新的方向与路径

问题是如何进行社会建设,政府如何进行社会管理?一方面,政府不可能再回归到计划经济和单位体制时代对社会的全方面控制和管理,也不可能效仿发达国家走过的福利国家的发展道路,实现福利的国家化和社会化;另一方面,由于中国的公民社会组织并不发达,社会的自我服务、自我管理、自我监督能力不强,政府也不可能将所有事务推向市场或者社会。因此,如何在国家和社会之间寻找到恰当的平衡管理模式,应该是中

国社会管理体制改革的探索方向。^⑦换言之,构建政府和社会关系的新内涵是中国社会管理体制转型或创新的方向。从主体上讲需要由一元向多元的转变。这个转型的方向其背景就在于改变社会管理体制由政府一元核心格局,就是增加政治决策中社会力量的参与,公民参与到涉及需求、利益等日常社会管理事务的讨论之中,吸纳社会组织参与,考虑边缘人群及利益,形成中共十六大后所提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。构建政府和社会关系新内涵的另一个意思就是强调社会自治,由人民自我管理。中国的社会管理应转变政府管控的手段和方式,推动公民的自我管理。

合作与共治应该是社会管理体制创新的路径。“社会管理体制”应该是关于国家机关、企事业单位、民间组织以及社会公众在社会管理中的权责划分和操作方法等的制度体系,包括对各类社会管理主体权利和义务的划分和对管理社会事务的制度规则、方式方法的约定。社会管理体制的改革和创新,难点在于新的运行机制的探索和创造。

纵观欧美国家社会管理的经验,根据政府和社会力量在社会管理中地位和作用的不同,可以划分为三种模式:一种模式是政府主导、社会协助的模式;第二种模式是国家和社会、政府和公民对社会的合作管理;第三种模式是社会主导政府协助。总体来说,二战以后,在福利国家时期,政府逐渐发挥主导作用,而到20世纪70年代末以后,随着新公共管理运动的兴起,西方国家逐渐转向了治理和善治理论所倡导的社会主导政府协助的模式。

提升社会管理水平和创新社会管理体制是一项涉及层面广、触及问题多、解决难度大的社会工作,需要社会各界同心协力、齐抓共管。社会管理体制改革的创新的关键是明确政府和社会的责任分工。

社会管理体制改革的途径就在于政府、市场与社会三者的合作与共识。具体说来就是,社会管理主体从国家一元转向多元,走向政府、社会组织、社区组织、公众等多元主体共同管理;社会管理方式从命令——服从的单向度统治行为转向各个主体之间的协商决策、合作管理、透明化管理、

法治化管理的治理活动;社会管理手段从行政手段为主转向综合运用行政手段、法律手段、市场机制以及社会自助和互助等多种手段;社会管理资源投入和服务产出主体由政府一元走向政府、企业、民间组织、社区等多元主体共同承担;社会管理方式从以行政管制为主转向以提供社会性公共服务为主;社会秩序从强制性秩序为主转向强制性秩序与自治自律所形成的自发性秩序并重;社会管理中权力配置格局从政府集中管理转向给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。

五、重构社会管理体制的基础与创新的重点

创新社会管理体制的基础应该是社区。过去相当长的时期中国的社会管理体制建立在单位组织的基础之上。“随着改革的深入和市场经济体制的确立,社会组织体系发生深刻变化,传统的行政化单位体制逐步瓦解,国家在相当程度上失去了依托原有单位承担社会职能的组织基础,同时强调现有单位在改革中剥离原来承担的社会职能,实现社会职能社会化(以及某种程度的市场化)。”^⑧原先“一统天下”而“无所不包”的单位制管理模式,已经逐步让位于以居民自治为载体的社区管理和社区服务。整个社会管理体制的基础发生了转变,过去是以单位为基础,现在以社区作为基础。日益复杂和增多的社会需求和问题,都需要在原有的单位体制之外得到解决,社区就成为这样一个载体。社区建设成为城乡基层社会管理体制转型的标志。因此,推进社区建设,完善基层服务和管理网络,是加强社会管理的基础性工作。

应当指出的是,城乡社区居民的需求多元化,需要有多元化的组织来应对,因此,社会组织的培育与建设将成为中国社会管理体制创新的重点。改革开放以前,长期的计划体制在县乡两级造就了庞大的“全能政府”,政府组织对农村经济社会事务无所不包、无所不揽。在政府强控制模式之下,中国基层社会民间社会的“自域”范围非常狭小,力量也非常薄弱。面对新形势与新任务,充分发挥各类社会组织的作用,加强政府与社会组织之间的分工和协作,是加强与完善社会管理的必

然要求。社会管理体制创新,要有利于调动市场和社会组织的参与力量;有利于实现公共资源、公共信息整合共享;有利于形成政府、市场、社会三者间的良性互动。

在目前中国社会自治能力较弱、社会组织发育不健全的情况下,应进一步发挥公众依法有序参与的作用,将公众参与的方式方法制度化、法制化,政府应因势利导、顺势而为。一是完善相关法律制度,明确社会组织的法律地位、工作范围、经费来源、管理手段、管理程序等,维护和确保社会组织对社会管理的参与权;二是放宽政策,创造环境,降低门槛,放手发展城乡各类社会组织,促其自我组织、自我管理、自我服务、自我监督,引导更多的社会力量参与城乡的社会管理;三是引导社会组织进行公开、透明化的运作,促进各类社会组织加强自身建设,严格行业自律,规范从业行为,承担社会责任,提高自律性和诚信度,增强透明度和公信力。

加大宣传引导力度,支持和鼓励城乡居民成立形式多样的慈善组织、群众性文体组织、科普组织和为老年人、残疾人、困难群众提供服务的组织;积极发展以卫生保洁、治安巡逻等为主要内容的城乡社区志愿服务队伍,鼓励和引导居民从事社区志愿服务;在农村,因地制宜,培育发展农村专业经济协会,提高农民群众的组织化程度和参与市场竞争、抵御市场风险的能力,改变单家独户闯市场的弱势地位,达到促进农村生产发展和农民增收的目的。通过社区民间组织,使村民在参与各种活动中实现自我管理、自我教育和自我服务。

注释:

①⑪⑭杨雪冬:“走向社会权利导向的社会管理体制”,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2010年1月,第1期,第99-8页。

②⑬⑮⑯何增科:“论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制改革与社会工作发展研究之一”,《毛泽东邓小平理论研究》2007年第8期,第53-59~60-59-59页。

③④⑦⑨何增科:《中国社会管理体制改革的路线图》,国家行政学院出版社2009年10月版,第14-15-15-15页。

⑤⑥⑧卢汉龙:《新中国社会管理体制研究》,上海:

上海人民出版社2009年版,第17-18-18页。

⑩周永康:“加强和改进社会管理 促进社会稳定和谐”,《人民日报》2006年10月25日。

⑫杨雪冬:“走向社会权利导向的社会管理体制”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2010年1月,第1期,第8页;龚维斌:“深化社会管理体制创新——建立以政府为主导的多元化的社会管理新格局”,《行政管理改革》,2010年第4期,第37页。

⑰有一些学者对中国社会管理体制改革创新的方向作了分析。例如,中共中央编译局的何增科教授曾经作过这样的总结:“社会管理主体从国家这个唯一主体转向政府、社会组织、社区组织、公众等多元主体共同管理;社会管理方式从命令——服从的单向度统治行为转向各个主体之间的协商决策、合作管理、透明化管理、法治化管理的治理活动;社会管理手段从行政手段为主转向综合运用行政手段、法律手段、市场机制以及社会自助和互助等多种手段;社会管理资源投入和服务产出主体由政府这个单一的主体走向政府、企业、民间组织、社区等多元主体共同承担;社会管理方式从以行政管理为主转向以提供社会性公共服务为主;社会秩序从强制性秩序为主转向强制性秩序与自治自律所形成的自发性秩序并重;社会管理中权力配置格局从政府集中管理转向给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。”何增科:“社会管理体制改革的总体思路:走向新的社会管理模式——中国社会管理体制创新与社会工作发展研究之二”,《毛泽东邓小平理论研究》,2007年第9期,第63页。

⑱李培林、陈光金:“中国当前社会建设的框架设计”,《中国社会学网》(<http://www.sociology2010.cn/news/137244.htm>)。

参考文献:

- 1 曹海军,“作为社会管制的社会管理理论初探”,《探索》2010年第3期,第138~143页。
- 2 陈振明,“西方政府社会管理的理论与实践评析”,《东南学术》2005年第4期。
- 3 陈振明等,“社会管理机制的创新与公共服务的有效提供——厦门市的案例研究”,《东南学术》2008年第3期。
- 4 开杰,“中国社会管理体制改革的深化:挑战、进展与问题”,《甘肃行政学院学报》2009年第3期。
- 5 无竹,“中国社会管理的理论建构”,《学术月刊》2008年第2期。
- 6 无竹,“建立和完善基层社会管理体制的几点思考”,《国家行政学院学报》2010年第5期。
- 7 龚维斌,“深化社会管理体制创新——建立以政府为主导的多元化的社会管理新格局”,(下转第33页)

(上接第 70页)《行政管理改革》2010年第 4期。

8 何增科,“论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制改革与社会工作发展研究之一”,《毛泽东邓小平理论研究》2007年第 8期。

9 何增科,“社会管理体制改革的总体思路:走向新的社会管理模式——中国社会管理体制改革与社会工作发展研究之二”,《毛泽东邓小平理论研究》2007年第 9期。

10 何增科主编:《中国社会管理体制改革的路线图》,北京:国家行政学院出版社,2009年版。

11 何增科,“深化十大社会管理体制改革的构想”,《北京行政学院学报》2010年第 2期。

12 鞠正江,“我国社会管理体制的历史变迁与改革”,《攀登》2009年第 1期。

13 李培林、陈光金,“中国当前社会建设的框架设计”,《中国社会学网》。(http://www.sociology2010.cass.cn/news/137244.htm)

14 李程伟,“社会管理体制创新:公共管理学视角的解读”,北京:《中国行政管理》2005年第 5期。

15 刘国军,“改革创新社会管理体制的有效对策分析”,《行政论坛》2008年第 2期。

16 卢汉龙:《新中国社会管理体制研究》,上海人民出版社 2009年版。

17 陆学艺,“关于社会建设的理论和实践”,《北京工业大学学报·社会科学版》2009年第 1期。

18 马凯,“努力加强和创新社会管理”,《国家行政学院学报》2010年第 5期。

19 杨雪冬,“走向社会权利导向的社会管理体制”,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2010年 1月第 49卷第 1期。

20 中共宁波市委政法委员会课题组,“基于保障和改善民生的社会管理研究——以宁波市社会管理为例”,《公安学刊——浙江警察学院学报》,2010年第 3期。

21 周红云,“理解社会管理与社会管理体制”,天津:《中共天津市委党校学报》,2009年第 3期。

责任编辑 俞伯灵

An Outline of Study on Social Management System Innovation

(66)

Lang Youxing (Public Administrative College, Zhejiang University Hangzhou 310027),

Wang Jinjun (Party School of Zhejiang Committee of the CCP, Hangzhou 310012),

Xu Dongtao (Zhejiang Social Sciences Hangzhou 310025)

Abstract Social management is a concept with Chinese characteristics. The innovation of social management system is obviously significant to the construction of harmonious society in China. To build an open, free, democratic, equal and harmonious society is a key target of social management, while the innovation of social management system is the fundamental work to maintain social harmony and stability. This article mainly analyses the process of social management system in China, explores the new ideas, goals, direction, and path of social management system innovation, and then in expectation of being an analytic framework to sum up and study local innovative experiences.

Keywords Social Management System, Harmonious Society, Social Construction, Local Government, Social Organization