

中国社会形态的基本特征与社会管理创新

○ 李景治

(中国人民大学 国际关系学院, 北京 100872)

〔摘 要〕中国社会形态正在发生变化,但以“单位社会”为主体的格局依然存在。由于“单位社会”与执政党的领导体制和政府管理体制密切联系在一起,是执政党生存发展和执政的牢固基础,也是政府管理社会的主要支柱,在保持其稳定的基础上,积极稳妥地推进社会管理的改革与创新无疑是必要的。被称作“公民社会”的社会组织和社会力量是客观存在的,但尚未形成一个完整的“公民社会”。力求在传统体制之外培育和发展“公民社会”,使之成为我国社会形态的主体,并以此为基础推动政治发展和政治体制改革,不符合中国的具体国情,且面临较大的政治风险。应当在执政党的统一领导下,引导各类社会组织融入社会主流,同群众组织及其他社会力量协调发展,共同构建健康有序的社会形态格局。要适应社会形态多元化的趋势,积极推进社会管理的改革与创新。其总的要求是,“积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。

〔关键词〕中国社会形态 “单位社会”; “公民社会”; 社会管理改革与创新

随着经济的发展、经济体制改革的深化,我国的经济结构、阶层结构和社会形态发生了巨大的变化。社会矛盾和社会冲突凸显,已引起了社会的广泛关注和中央的高度重视。社会矛盾和冲突的凸显既反映了我们管理工作的疏漏和不足,又说明我国的社会形态和社会结构出现了许多新情况、新现象和新问题亟待解决。为了解决问题,化解矛盾和冲突,建设社会主义和谐社会,中央提出加强和创新社会管理的重要战略任务。加强和创新社会管理,要从基本国情出发,准确把握中国社会形态的基本特征及其发展趋势,采取切实可行的改革措施。

一、中国社会形态的基本特征

改革开放前,中国社会形态具有“单位社会”的明显特征。“单位社会”是社会主义国家的典型社会形态。中国的“单位社会”始现于革命根据地,形成于新中国成立之后。它主要由两个部分组成。其一,国有企事业单位,包括中央和地方国营企业、中央和地方事业单位,构成了“单位社会”的主体。其二,城乡集体单位,包括农业生产合作社、后来的人民公社。此外,城市工商业中还存在不少集体企业。这也是我国“单位社会”的重要组成部分。我国大多数劳动人口都集中于上述单位,属于“单位人”,而在校学生从广义上讲也是“单位人”。真正不属于任何单位的“社会人”是少数,一般都是城市中的待业青年、特殊人群和一直没有正式参加工作的老年人。居委会负责联系这个群体,并提供力所能及的管理和服务工作。就此而言,中国是大单位,小社会。中国的“单位社会”是以执政党为核心,在执政党的领导下建立起来的。它以生产资料的全民所有制和集体所有制为基础,与计划经济体制相适应。与西方社会和旧中国社会相比较,“单位社会”具有明显的优势和鲜明的特点。

第一,单位是执政党生存发展和执政的牢固基础。早在革命战争年代,毛泽东就提出把支部建在连队上的主张。在这一思想的指导下,党的建设、革命军队建设,出现了崭新的局面。建国后,也本着这一原则,在国有企事业单位、城乡集体经济单位中建立和发展党的基层组织,从而使共产党的生存、发展和执政具备了牢固的基础。同时,基层党组织也是各个单位的领导力量,负责贯彻落实党的各项方针政策,领导单位的各项工作。这样,共产党的领导就同“单位社会”密切联系在一起。此外,共产党领导的多党合作制度不仅体现在国家政治体制中,而且也落实在“单位社会”中。一些单位尤其是知识分子比较集中的文化教育、科研单位也建立了民主党派组织。也就是说,单位也是民主党派生存和发展的基础。工会、共青团、妇联是共产党领导的主要群众组织。一方面,它们具有从中央到地方再到基层单位的垂直领导体系。另一方面,它们又接受同级党委的领导。它们的基层组织,尤其是工会和共青团,都是建立和活动在具体的单位中,单位是其组织发展和开展活动的主要载体。

第二,单位是政府管理社会的主要支柱。政府对社会的管理主要通过单位进行,无论国家五年计划和长远规划的贯彻落实,生产和工作任务的完成,还是职工工资的发放、福利待遇的保障都离不开单位。一些重要的政治活动,例如,地方人民代表大会的选举也由单位负责组织。可以说,单位是社会生产、人们工作,乃至整个国家经济生活、社会生活的主要载体。离开了单位,政府的管理职能就会瘫痪,政府的方针政策就难以贯彻落实到群众,国家的生产活动、各项工作就会出现极大的混乱。从这个意义上说,单位和政府形成了事实上的从属关系。单位已经成为相关各级政府的下级机构。对企业的管理形成了政企不分的局面。就此而言,单位不仅具有社会性质,而且还承担着相当一部分政府工作的

职能。与西方社会相比,单位的独立社会属性并不明显。

第三,单位是公民进行生产、工作、学习的主要组织形式。改革开放前,我国实行比较单一的全民所有制和集体所有制。几乎所有的公民都在这样的企事业单位中生产和工作。个体劳动很少,公民的所有活动,包括生产工作乃至生活都和单位密切联系在一起。不少人一辈子就工作在某个单位。在一些大企业中,甚至存在一家几代人都在同一单位工作的现象,他们即使退休也还同单位保持着比较密切的联系。

第四,单位向公民直接提供劳动保护、社会福利及其它社会服务。国家的各种福利和社会保障工作都是通过单位来落实的,只有少数没有正式参加单位工作的困难群体,才由政府通过街道向他们直接提供社会救助。职工退休后,仍由原单位发退休金、提供医疗养老保障,甚至负责丧葬事宜。职工看病也完全依靠单位。大的单位,例如大型工矿企业、高等学校都设有附属医院供本单位的人就医。即使职工因病重转到大型医院进行治疗,相关的医疗费也要由原单位承担。职工的户籍都落在单位所在的派出所,而单身职工的户籍就直接落在单位的集体户口中。除此以外,大的单位尤其是大型国有企业几乎承担了所有的社会服务功能,自建商业服务设施、文化娱乐设施,以及幼儿园、小学,乃至中学。这样,单位就成为一个能够自我服务的小社会。

第五,单位可以把公民组织成具有强大动员和行动能力的整体。由于单位具有以上的特点,所以它便于开展组织动员工作。也可以说,单位是整个国家动员体系的重要支柱。党和政府的方针政策都是通过单位进行传达、学习和贯彻落实的,从而保证了政令畅通。党和政府通过单位动员广大职工和城乡劳动者积极参与社会主义建设和改革开放事业。通过单位把广大职工和城乡劳动者凝聚成为一股强大的力量,可以集中力量办大事。在党的统一领导下,各单位的行政、工会、共青团、妇联和民主党派形成强大的合力,共同为做好本单位的工作而努力奋斗。

当然,我国的传统“单位社会”也存在一些问题。

第一,个人同单位全方位的密切关系造成了事实上的人身依附关系。单位的人生活、工作有可靠的保障,有安全感和归属感,但也形成了人对单位的过分依赖,离开单位几乎无法生存。由于各单位相对封闭,单位之间壁垒森严。工作调动,尤其是跨地区之间的调动非常困难。这就影响了人才的自由流动,难以做到人尽其才,才尽其用。从学校毕业,一旦进入某个单位,几乎就是终身制,即使专业不对口,不能很好地发挥自己的聪明才智,也难以进行工作调动。再加上城乡户籍的限制,又造成了一部分职工夫妻长期分居,家庭难以团聚的局面。

第二,过分强调个人服从集体,不利于维护和保障个人的合法权益。由于单位的严密组织,以及几乎所有的生活资源,包括工资、福利、医疗、保险、养老都是由单位掌握的,所以就形成一种氛围,个人应该无条件的服从集体,而各单位的领导也习惯于这种思维和工作方式。在实际工作中,他们往往只考虑集体的利

益,而很少考虑少数人、个别人的不同利益需求。结果,个人的合法权益就被淹没在“集体利益”之中,无法得到很好的保障,乃至造成一些人的不满情绪。

第三,容易造成权力过分集中、官僚主义的弊端。国家与社会是密切联系,又有所区别的两个范畴。国家是由社会选举产生,并为社会服务的。社会是国家权力的来源。人民群众是国家的主人,而“单位社会”的形成使国家和社会紧密联系在一起。这既具有如上所说的优势和特点,也产生了一些弊端。单位,特别是国有企事业单位,事实上成为党和政府的下级机构,从而出现了政企不分、政事不分等现象。各级党政机关权力过分集中,权限过大,难免就会产生官僚主义、瞎指挥等问题,也容易造成决策失误,以及以权谋私、贪污腐败的问题。

第四,自下而上的、以及体制之外的监督与制约功能弱化。本来,社会通过民主选举产生国家机关,并对国家机关进行监督制约,而“单位社会”的形成弱化了这种直接的监督制约功能。我国的监督制约主要是体制之内的和自上而下的,缺少来自体制之外的监督,包括广大人民群众的监督、舆论监督;也缺少自下而上的监督,包括下级机关对上级机关的监督、基层单位对党政部门的监督。缺乏民主监督与制约,就容易产生腐败和决策失误。

随着经济的发展,改革的深化,经济结构、阶层结构和社会形态的变化,传统的“单位社会”面临着严峻的挑战,它的一些方面已经同经济和社会的发展不相适应。

第一,传统单位之外的社会力量迅速发展。改革开放以来,大量的民营企业、中外合资企业和外资独资企业,以及各种各样的股份制企业发展很快,在其中就业的人数已经超过公有制企业。其在全国GDP增长中所占比重、纳税总额也已超过公有制企业。同时,一些民营的外资和中外合资的事业单位,包括文化教育、医疗卫生、金融保险、财会理财、管理咨询、信息网络等领域大量涌现,在其中就业的人数也越来越多,成为刚毕业大学生、海归人才就业的重要场所。这些非公有、非传统的企事业单位多数都没有建立党团组织,甚至工会组织也不健全。它们同各级政府的关系完全是新型的,通过契约、法律、法规的形式予以保障。只要它们遵纪守法,按时纳税,符合环保、卫生、安全等各项法规的要求,就可以独立自主的经营,各级政府无权干预。它们同各级政府之间也就不存在领导与被领导的关系,各级政府应按照相关的协议和市场原则提供必要的服务。职工的医疗、保险、养老不直接由企业负责,而是由相关的社会机构承担。也就是说,这些企业同政府的联系减少了,而同社会的联系密切了。

上亿的农民工和社会流动人口出现,使传统的社会形态出现了巨大的变化。多数农民工进城后同原农村的联系就减少了,农村基层组织几乎无法对其进行有效的管理。而其在城市的工作又带有很大的流动性和分散性,他们工作的单位也很难对他们进行有效的管理。农民工不仅人数众多,而且又多是青壮年劳动力,既为城市的生产和生活作出了巨大的贡献,又给城市的管理工作带来了很大的压力。可以看出,当前我国的社会形态已出现巨大的变化,呈现出多元化的

趋势,出现了传统单位、非公企事业单位和农民工及社会流动人口并存的局面。

此外,各种民间的基金会、慈善组织、行业协会也逐渐增加,它们在各相关领域的作用越来越大。这些社会组织同传统的工会、共青团和妇联等群众组织不同,它们同政府部门没有直接的从属关系和固定联系。也就是说,它们多数处在传统的单位管理范畴之外。

第二,传统单位的管理功能下降。随着经济体制改革、政治体制改革的深化,职工与单位的关系发生了很大的变化,这种关系逐渐转向了契约化。也就是说,本着双向选择原则,个人和单位签订一定期限的合同,合同期满如不再续约,合同就自动解除。合同期间,任何一方违约,如个人提前辞职,将要赔偿违约金。单位对个人依照法律和相关的管理条例进行管理,个人要遵纪守法,按照单位的要求进行工作。只要不违背法律法规,单位对个人的生活干预越来越少。从政治上来讲,党团员当然要按照组织章程参加组织的活动,而非党员则有很大的自由,其价值观念、意识形态可能会有多样的选择,单位不进行干预。在社会生活方面,个人在法律的范围内享有充分的自由,不受单位的约束。例如,婚姻、住房、迁徙以及处理各种人际关系,单位都不再过问。过去,单位当中所形成的集体的价值观、道德观也逐渐淡化,单位已很少以各种道德的理由来处罚职工,除非其行为举止触犯法律。

第三,传统单位的服务功能转移。过去,住房、医疗、养老及其它一些福利均是通过单位提供的;现在,这些服务功能逐渐实现社会化,住房改革已先行一步。伴随着住房的商品化,多数人搬出了老旧的家属院,搬进了商品房小区。医疗改革正在进行当中,社会化的趋势已经不可避免,养老也即将实现社会化。这些把职工个人同单位密切联系起来的纽带逐渐松动、断裂。个人同单位的关系也就随之发生了巨大的变化,个人对单位的依附关系已经逐步淡化。

第四,社会矛盾与冲突凸显。由于传统社会形态的变化,以及传统单位管理功能的下降,服务功能的转移,我国的社会管理工作出现了不少的盲区。一些社会问题逐渐暴露出来,新旧社会矛盾交错,又得不到及时解决,从而导致社会的冲突乃至大规模的社会群体事件,说明我们的社会管理工作亟待加强。

中国社会形态正在发生变化,但以“单位社会”为主体的格局依然存在。由于“单位社会”与执政党的领导体制和政府管理体制密切联系在一起,是执政党生存发展和执政的牢固基础,也是政府管理社会的主要支柱,在保持其稳定的基础上,积极稳妥地推进社会管理的改革与创新无疑是必要的。各单位要在社会管理中积极发挥自己的优势,改进工作,克服不足,增强活力,勇于创新,努力适应新形势的需要,继续保持和巩固主体地位。同时,我们要密切关注、积极引导其他社会力量的发展,加强与创新相关的社会管理。

二、“公民社会”在中国社会形态中的地位与功能

传统“单位社会”面临着诸多的挑战,传统单位之外社会力量迅速发展,社

会形态和社会组织出现多元化的趋势。与传统“单位社会”相联系的社会管理模式已经不能完全适应我国经济社会发展的需要,有必要进行改革和创新。正是在这种背景下,“公民社会”的研究被引入我国。最初,学术界曾使用“市民社会”的称谓。黑格尔的著作中曾经花了较多的笔墨论述“市民社会”,马克思的早期著作中也曾研究过“市民社会”问题。但中国的“市民社会”研究之所以引起关注,主要还是它同我国的政治体制改革和政治民主化进程密切联系在一起。人们更多的是从社会的变迁来探寻中国政治发展的道路。从这个意义上说,“市民社会”的研究之所以“热”起来,主要不是由于人们的学术兴趣,而是政治关怀。它同人们关注和研究西方的政治制度、价值观念、社会思潮、学术流派密切联系在一起。在一些“市民社会”的研究者看来,中国传统的社会主义社会形态存在不少问题,而改革开放以后又出现了一些新的社会现象。因此,他们努力在传统的社会形态之外探寻新的社会力量和社会组织,并力求为它们的发展创造舆论环境、制度环境和法律环境,使之形成成熟完善的“市民社会”,并以此制约国家权力,保障公民的自由、民主权利,推动中国的政治发展和民主化进程。但由于“市民社会”研究的初期较多地使用西方学术界的概念、术语,脱离中国的具体国情,难以让多数人认同。于是,研究者开始较多地使用“公民社会”的概念代替“市民社会”的概念。概念转换了,但研究的对象并没有发生实质性的变化。按照较为普遍的看法,所谓“公民社会”是“国家或政府系统以及市场或企业系统之外的所有民间组织或民间关系的总和”,是“相对独立于政治国家的民间公共领域,其基础和主体是各种各样的民间组织”⁽¹⁾。毫无疑问,被称作“公民社会”的社会组织是改革开放以来逐渐兴起和发展的新的社会力量。它的兴起和发展是我国经济结构调整和社会阶层结构变迁的必然结果,也是改革开放,尤其是社会管理改革的必然结果。它是我国社会形态和社会结构变化中出现的积极现象,值得密切关注和深入研究。

经过 20 余年的努力,关于“公民社会”的研究由浅入深,由相对模糊到比较明确,由偏重引进、介绍西方的研究,到结合中国国情进行具体探索,取得了明显的成果。这一研究敏锐地观察到中国社会发展新情况、新变化,对大量新出现的社会组织进行了广泛的研究,引起了学术界的密切关注和政府有关部门的高度重视。这一研究力图通过“公民社会”的发展和完善,加强对政府工作的监督制约,努力维护公民的合法权益,促进我国民主化进程。这一研究提出不少推动“公民社会”发展与完善的成果,这些无疑具有学术价值和启发意义。

然而,关于“公民社会”的研究也存在尚待解决的问题。

第一,用“公民社会”来概括所指的社会组织,不是很理想。“公民社会”是外来的概念,将其简单运用于中国社会问题的研究并不完全妥当。在我国,“公民”一词有着明确的法律界定。《中华人民共和国宪法》第三十三条指出“凡具有中华人民共和国国籍的人都是中华人民共和国公民。”⁽²⁾那么,所谓“公民社会”从字面上就可以理解为,全体中华人民共和国公民的社会。显然,用“公民

社会”来概括一部分社会组织容易引起误解,不符合中国的具体国情。用“公民社会”来概括一部分社会组织,那么它们之外的社会组织和社会力量又当怎样概括呢?按照已有的研究逻辑,它们或许被称作“非公民社会”,这显然是不合适的。究竟用什么样的概念来概括被称作“公民社会”的群体是值得研究的。有的学者使用“民间组织”来概括所指的社会组织,相对比较明确,不易同其他概念混淆。新中国成立后,我们曾使用“人民团体”、“社会团体”的概念。但这些概念很难适应新形势下社会发展变化的需要。2006年10月,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,第一次正式使用“社会组织”的概念,并提出管理社会组织的指导方针,强调“坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策”。⁽³⁾党的十七大报告重申,“重视社会组织建设和管理”。⁽⁴⁾2011年5月召开的中共中央政治局会议,专门研究了加强和创新社会管理问题,进一步强调要“加强非公有制经济组织、社会组织服务管理”。⁽⁵⁾与此同时,相关文献使用“群众组织”来概括工青妇等传统“人民团体”,从而把“社会组织”与“群众组织”明确加以区分。这无疑对学术研究具有指导意义。

第二,“公民社会”在西方和中国所涉及的对象不一样。在西方国家,“公民社会”是社会的主体,或者说,整个社会就是“公民社会”。在马克思的研究中,有时甚至把“市民社会”(公民社会)等同于整个资产阶级社会。“公民社会”是国家和政府赖以存在和发展的主要社会基础。但是黑格尔和马克思研究的对象主要指西方社会,而非东方社会。葛兰西在《狱中札记》中,深刻分析了东西方社会以及东西方革命的差别。他指出:在东方社会,国家就是一切,市民社会处于初生而未成形的状态,无产阶级只要夺取国家政权,就掌握了整个社会;而在西方社会,国家以市民社会为强大的基础和后盾,无产阶级仅仅夺取了政权还不等于掌握了整个社会。在中国,所谓的“公民社会”并不是社会的主体,仅仅是一部分社会组织。因此,我们不能简单地用西方“公民社会”的理论来分析中国的“公民社会”问题,更不能把中国“公民社会”的地位和功能同西方“公民社会”的地位和功能相提并论。

第三,“公民社会”的实际力量要做具体分析。“公民社会”所涉及的人员,往往具有双重身份,他们中的不少人,一方面参加了某些社会组织,而另一方面还保留着工作单位的身份。二者相比较,他们首先是单位的职工,而参加社会组织往往是社会兼职。就身份认同而言,他们多数人还认为自己是“单位人”,而不是“公民社会人”。他们的政治观念、价值取向、行为方式主要还是受单位的影响和约束。在一些社会组织所涉及的各种协会、基金会和慈善机构中,真正不属于“单位人”的自由人相对还是少数。

一些学者认为,新兴的社区是所谓“公民社会”的重要组成部分。但中国的社区同西方的社区还是有差别的。中国的社区成员,一般都具有双重身份。他们首先是“单位人”,其次才是“社区人”,他们的工作和政治活动主要都和工作

单位联系在一起,包括作为公民选举人大代表的活动也往往在单位进行。作为“社区人”主要还是居住、生活。当然,他们也参加一些社会公益活动,维护自身合法权益的活动,也有一些人在社区参加人大代表的选举。社区的主要组织是业主委员会,它由全体业主民主选举产生,但其主要的功能还是维护业主的合法权益和商量决定社区自身管理的问题,而并不承担社会管理的责任。社会管理的功能仍旧由居委会来承担。按照法律规定,居委会是城市居民基层自治组织。而居委会并没有被多数学者列为“公民社会”。社区的功能显然是有限的。当然,在改革中一些大型社区建立了社区委员会,取代了所在地的居委会或村委会,承担起社区管理和社会管理的双重功能,但它们恐怕也不属于“公民社会”的范畴。

综上所述,我们应对“公民社会”的地位和作用有一个实事求是的判断。被称作“公民社会”的社会组织和社会力量是客观存在的,但尚未形成一个完整的“公民社会”。

第四,涉及“公民社会”问题分类方法尚待研究。一些学者研究中国社会,习惯于借用西方的三分法,即把国家或政府系统称为第一部门,把市场或企业系统称作第二部门,把“民间组织”称为第三部门。这种三分法适用于西方社会,但并不完全适用于中国社会。他们的研究或许忽略了中国共产党的中国社会的地位和功能。中国的现实是,无论按照传统的两分法,还是现在流行的三分法,都很难给中国共产党一个科学的定位。按照国家与社会的两分法,在国家 and 政府层面,中国共产党是执政党;在社会层面,中国共产党又是领导党,对国有企事业单位以及相关的群众组织实行统一领导。按照三分法,中国共产党不仅在第一部门是执政党,而且在第二部门也发挥着重要的领导作用,所有的国有企事业单位都有党的组织。在第三部门的一些领域,实际上也存在党的组织和活动。就此而言,中国共产党的组织和领导基本上覆盖全社会。这里顺便说一下,把第三部门同“民间组织”等同起来,也不完全妥当。因为按照三分法,第三部门中不仅有“民间组织”,而且还应包括大量的国有或集体事业单位,以及其它一些群众组织。例如,工会、共青团、妇联等。共产党在其中都处于领导地位。即使一些被列为“民间组织”的社会组织。例如,一些学术团体和专业协会也建立了党的组织。纯粹的“民间组织”的数量可能没有一些学者估计的那么多。显然,关于“公民社会”的研究,脱离中国共产党,孤立地研究“公民社会”,很多问题就难以深入。

三、适应社会形态的变化创新社会管理

改革开放以来,社会形态出现了越来越大的变化,不仅传统的单位社会面临着诸多的问题和挑战,而且新的社会组织和社会力量不断发展,社会形态出现多元化的趋势。我们必须适应这种变化,积极推进社会管理的改革与创新。其总的要求是,“积极推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新,完善党委领

导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。⁽⁶⁾

第一,进一步改革和完善党对社会的领导方式。中国共产党“是执政党,有着广泛深厚的社会基础和群众基础,党组织覆盖全社会、延伸到最基层,在政治、经济、文化、社会生活中发挥着领导核心作用”⁽⁷⁾。面对社会形态的变化,中国共产党应进一步改革和完善领导方式,发挥对社会的“政治管理”功能。⁽⁸⁾执政党对社会的领导主要体现在政治管理上。首先,要改进对传统单位社会的管理工作。党在传统的企事业单位中处于领导地位,党委书记往往是单位的一把手,但企事业单位的党组织存在着党不管党,党不专心致力于政治管理的问题比较突出。党委特别是党委书记的主要精力都放在单位的业务工作和行政管理方面,而忽略了党的自身建设以及党组织应有的政治保障和监督制约功能,从而导致党在传统单位中的领导地位下降,政治管理功能弱化的现象。因此,传统单位中的党组织应该转变观念,调整领导思路,把主要精力放在党的自身建设和政治管理上来。要加强对党员特别是党员领导干部的思想教育和政治管理工作,深入贯彻落实中央的各项方针政策,建立健全各项具体的监督检查质询等制度,防止以权谋私、贪污腐败等各种违法乱纪的行为。要不断发展壮大党的组织,尤其是要把符合条件的先进青年吸收到党的组织中来。同时又要支持各民主党派的活动和发展,针对传统单位社会所存在的问题,积极改进工作方式。要提高法治观念,坚持依法办事,尊重并努力维护职工的合法权益。要坚持基层民主制度,改进工作作风,密切联系群众,深入了解民情、民意,努力做好各种服务工作。既要理解和支持本单位职工参加各种有益的社会活动和社会组织,同时,又要不断增强单位的凝聚力,把广大职工紧密团结在党组织的周围。

其次,努力探索对非传统单位社会力量和社会组织的政治管理方式。政治管理是社会管理的重要组成部分,也是社会管理的核心内容。在非传统社会组织和社会力量中,一般都没有建立起党的组织,那么,如何对其进行政治管理呢?一方面,在具备条件的社会群体中,逐步发展党的组织,扩大党的社会影响力,进一步巩固党的执政基础。另一方面,作为执政党,可以向各级人民代表大会和政府提出加强其政治管理的建议,通过国家法律法令和政府的实际工作,加强对非传统社会组织和社会力量的政治管理工作。要以满腔的热情和开放的心态,保持同相关社会群体的经常联系,主动接受他们的监督,虚心听取他们的意见和建议,不断改进自己的工作,同时要努力发挥他们的积极性、主动性和专业特长,为搞好社会管理献计献策。

第二,深化国有企事业单位的改革,进一步发挥其社会管理和公共服务功能。长期以来,党和政府都是依靠国有企事业单位进行社会管理,而国有企事业单位是整个社会管理的基础和“重要支柱”⁽⁹⁾。因此,改革和创新社会管理绝不是取消和削弱国有企事业单位的这种地位和作用,而是通过改革创新更好地发挥其社会管理功能。

为此,必须积极推进国有企事业单位的改革。相关的党政主管部门要“舍

得”放权,给国有企事业单位更多的经营办事的自主权,逐渐实现自主管理。国有企事业单位要增强社会功能和服务意识,改革过分行政化的组织机构和规章制度,精简机构,改变衙门作风。要继续推进政企分开,进一步扩大国有企业特别是中央直属大型国有企业的经营自主权。同时,要通过法律的、行政的手段以及党的纪检部门加强对它们的监督制约,防止权力的滥用和腐败。企业要兼顾国家、社会、股东、管理者、员工等各方面的利益,进行综合治理。要处理好工人和管理者、劳动者和资本所有者的相互关系,完善矛盾调节机制,及时化解各类矛盾和冲突,构建和谐的企业内部关系。要改善劳动环境,稳定员工队伍,既要搞好企业的经营,提高企业的效率和利润,又要为维护社会稳定承担更多的责任。凡是企业能解决的问题,就不要简单的推向社会。要善待企业的农民工,建立健全农民工的劳动保护和权益维护机制,使其享受到其他员工所享受到的平等待遇。要加强国有企事业单位自身的民主建设。职工是国有企事业单位的主人,也是企业领导机关管理和服务的对象。进一步完善选举的具体制度和操作程序,扩大民主选举的范围,规范选举的程序。充分尊重每个职工的选举权和被选举权,实现多数领导干部的民主选举产生,尽量减少各级各类干部的行政任命。要充分发挥党代会、职工代表大会及其常委会的作用,鼓励广大党员和职工积极参与本单位各项重要工作的决策,充分发挥他们对领导机关和职能部门的监督作用。要进一步改革人事管理制度,建立健全更加灵活开放的人才人事管理机制,创造良好的制度环境,促进人才流动和正常的人事调动。大力推行人才引进和招聘制度,凡是具备条件的单位,都应该通过网络在海内外公开招聘所需要的专业人才和管理干部。招聘工作应坚持公开透明和公平竞争的原则,要彻底打破在人事制度方面的人身依附关系和“一潭死水”的局面。要改变传统封闭的“单位”观念,实现人才、人员和管理干部管理的社会化。

在企事业单位部分社会服务功能外移、社会保障体系和新老社会保障制度交替的过程中,坚持以人为本,关心群众疾苦,解决群众困难,积极维护本单位和整个社会的稳定。这是国有企事业单位义不容辞的义务和社会责任。国有企事业单位部分服务功能和保障体系实现社会化,这是社会发展进步的大趋势,我们要逐渐改变“单位办社会”的局面。这一方面使本来不属于单位承担的社会服务和社会保障功能从单位剥离出来,回归社会,从而减轻了单位的负担,使单位能够集中精力搞好自己的主要业务。另一方面,实现医疗、养老、社会等服务和保障工作的社会化,能够统一调动和配置社会资源,搞好这方面的工作,也容易实现这项工作的制度化、规范化,能够有效地提高服务的效率和质量。然而,这项工作的推进需要有一个过程,不可能一蹴而就,一步到位。各单位要积极支持和配合这方面的改革,不是简单的卸包袱、推责任,更不能把本单位的矛盾冲突推向社会。同时,应由各单位所承担的社会管理工作,各单位仍然要努力做好。各单位的社会管理和全社会的社会管理相互支持,相互配合,资源共享,优势互补,共同构建中国特色社会管理体系。

第三,充分发挥工青妇等群众组织、基层群众性自治组织的社会管理和公共服务功能。社会管理是对全社会进行管理和提供公共服务,这是一个庞大的工程。做好社会管理工作,既要发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用,由政府具体负责,同时又要动员和组织国有企事业单位、工青妇等群众组织、基层群众性自治组织等社会力量和社会组织共同参与,相互协作与配合。工青妇等是我国重要的群众组织,但在新的历史条件下,其传统的领导体系、领导方式和运行机制已经很难适应社会管理和公共服务的需要。其中一个重要原因就是其行政化和机关化的现象比较严重。也就是说,经过长期的发展演变,它们已经变成了各级行政部门的一个组成部分,这既使它们的工作具有其它群众组织所不具备的资源优势和行政优势;但又使它们容易脱离群众。现实中,它们“官”的色彩要远远大于“民”的色彩。其工作思维模式主要是贯彻落实党和政府的方针政策,协助党和政府以及本单位领导组织群众、动员群众,而忽略了维护群众合法权益、反映群众诉求的功能。而后一点恰恰是它们最需要开展的工作。或者说,这才是它们的本职工作。因此,“工青妇等群众组织要在党的领导下加强自身改革和建设,完善组织群众、引导群众、服务群众、维护群众合法权益的职能,充分运用党委和政府赋予的工作资源和条件,做好直接服务群众的工作,发挥好在社会管理和公共服务中的桥梁、纽带作用。”⁽¹⁰⁾也就是说,工青妇等群众组织应该通过改革转变观念,改变工作思维模式,把工作的重点转移到维护群众的合法权益、反映群众的诉求上。要创造较为宽松的政策环境和制度环境,使它们能够代表所联系的群众讲真话、讲实话,勇于对党和政府以及本单位的工作提出意见和建议,要允许它们提出同各级领导不一致乃至相反的看法。这样,它们才能在社会管理和公共服务中发挥党政机关和单位领导所发挥不了的作用。

工青妇尤其是工会,应积极在广大农民工和各类非公企业中积极发展壮大组织,努力开展工作。广大农民工和在非公企业中就业的员工是各行各业的建设者和劳动者,也是新的社会力量,但由于相关法律制度和管理工作的滞后,其合法权益往往得不到保障。拖欠工资、无理克扣工资以及其它违法违规用工的现象时有发生,由此而导致严重的社会矛盾和冲突。这就迫切需要工会组织充分发挥自己维护工人合法权益,调节劳资矛盾,开展工资谈判等方面的工作。当然,工青妇等群众组织的发展及其活动和工作都要依法行事,各有关部门也应当依法支持这些组织在农民工和非公有企业的建立和发展,也要依法对其活动进行管理。当然,法制建设也要跟上时代的要求,服务于社会管理的改革与创新。

村民自治组织和居民自治组织在社会管理和公共服务中扮演着极为重要的角色。它们由所在地的村民或者居民直接选举产生,对其负责,接受其监督。它们一身二任,一方面,它们是政府管理体系的延伸,协助乡镇、街道等基层政府组织做好社会管理和公共服务工作。另一方面,它们自主开展职权范围内的各项工作。例如,维护所在地的治安、公共卫生、绿化环境、特殊人群的救助、化解群众矛盾,维护群众的合法权益,及时向有关部门反映群众的意见和要求。在新的

形势下,它们这两方面的功能和作用都要大大加强,特别是要加强它们的自治功能和自主服务功能。

社区是改革开放以来,尤其是最近十余年发展起来的。其功能和作用与居委会相类似,但其面临的环境和群体却发生了很大的变化。大型社区往往在城乡结合部,既不是单纯的城市,也不是单纯的农村。如果说居委会管理和服务对象主要是单位之外的社会人,那么社区管理和服务的对象则要广泛得多。其中既有国有企事业单位的人,也有非公企业的员工和相当数量的社会流动人口。从一定的意义上说,凡是在该社区购买房子并且长期居住的人都是社区的主人,也是社区管理和服务的对象。随着城市化的进程,一大批居住人口超过几万,乃至几十万的超大型社区相继建立起来。这就给我们的社会管理工作带来了前所未有的巨大挑战。这方面境外有些好的经验和做法可以借鉴,但也不能照搬,毕竟国情不一样。就连美国学者也注意到“谁操纵着现代美国各社区事务的问题”,认为“美国各社区的公共生活控制在少数人手里”,或者“每种因素似乎都由少数各自独立的人支配着,而这些人为了获取最高权力彼此相互斗争”。⁽¹¹⁾ 我们的社区管理机构应当如何开展工作?它们同传统的居委会、街道、乡镇到底是什么关系?都需要深入的研究和完善的制度安排。其基本原则是“各地要建立健全以社区党组织为核心、以社区自治组织为主体、以政府部门派驻社区力量为依托、以物业管理机构和社区社会组织为补充、以社区信息综合管理平台为载体、驻社区单位和社区群团组织密切配合、社区居民广泛参与的新型社区管理体系”⁽¹²⁾。

第四,促进各类社会组织健康有序发展。各类社会组织特别是被称作“公民社会”的社会组织机构和成员虽然不是很多,但社会影响较大,也是国内外学术界所一直关注的。做好了对这些组织的引导工作,就能够为我国的社会管理和公共服务作出积极有益的贡献;引导不好也会产生一些消极的影响。因此,要高度重视各类社会组织的管理工作,在已有的基础上,对与此相关的问题,结合中国的具体国情进行深入细致的研究,以便为管理工作提供理论支持。

培育和发展社会组织要有明确的定位。作为一个选项,在传统体制之外培育和发展“公民社会”,使之成为我国社会形态的主体,并以此为基础推动政治发展和政治体制改革。这显然面临诸多的问题和较大的政治风险。另一个选项是,在执政党的统一领导下,引导各类社会组织融入社会主流,同群众组织及其他社会力量协调发展,共同构建健康有序的社会管理格局。这无疑有益而切实可行。

对各类社会组织的要合理规范。在法律上,要给予合法的地位。在政策上,要为其活动创造良好的空间。要逐步将其“纳入党委和政府主导的社会组织体系,促进其健康有序发展”⁽¹³⁾。各类社会组织因其成员活动内容涉及的领域、活动宗旨不同,而呈现出较为复杂的局面,其中就包括各种专业学会、学术团体、基金会、慈善机构等等。因此,要坚持分类管理,分别不同的情况,细化管理。

理机制。“要坚持培育与发展和管理监督并重”^{〔14〕}，要进一步建立健全相关的管理制度和规则，使管理工作有法可依，有章可循，也使各类社会组织依法建立，依法活动，照章办事。要进一步完善社会组织的登记、管理制度和定期检查制度。凡涉及资金巨大的社会组织都应由审计部门进行定期的审计，防止因管理混乱而导致各种弊端。

对于各类社会组织应当积极引导，要鼓励和支持公民在自愿的原则下，参加相应的社会组织，在法律允许的范围内，从事学术和专业活动，提供公共服务，开展公益慈善事业。这既有利于社会组织成员丰富工作和社会活动，提高综合素质，扩大社会交往，又有利于他们在各自的领域为经济的发展、社会的进步作出有益的贡献。各级主管部门应力所能及地为他们（特别是没有资金来源的专业和学术组织）提供必要的活动场所和活动经费，使他们能够开展正常的活动。各级主管部门还应当创造条件，组织他们参与各类社会服务活动。例如，健康咨询、义诊、科学普及、慈善捐赠，以及深入基层进行调研等有益活动。同时，要充分发挥他们的民主监督功能，鼓励和支持他们依法行使公民的各项权利，依法对各级党政机关进行民主监督，鼓励和支持他们对党和政府的各项工作提出批评和建议。党和政府的有关部门要加强同他们的联系，认真听取他们的批评和意见，了解他们的诉求和意愿。

当然，由于各类社会组织所处的环境比较复杂，涉及政治领域的一些社会组织，应当坚持正确的政治导向，否则其活动也可能会导致某些政治风险。上个世纪80年代，波兰曾经出现“团结工会”，最初它仅仅是以有别于“官方”工会的、民间工会的面貌出现，后来在国内外一些势力的支持下，发展成为强大的政治组织，并经过一系列的罢工和政治活动，推翻了政府，上台执政。在苏东剧变和此后一些国家的颜色革命中，一些社会组织也在国外势力的支持下发挥了重要的作用。其教训值得牢记。当前，一些境外组织和基金会对我被称作“公民社会”的社会组织和社会力量特别感兴趣，也应引起我们的高度警觉。

注释：

- 〔1〕俞可平《中国公民社会研究的若干问题》，《中共中央党校学报》2007年第6期，第15-16页。
- 〔2〕《中华人民共和国宪法》北京：中国法治出版社2004年3月第1版，第45页。
- 〔3〕《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》北京：人民出版社2006年，第27页。
- 〔4〕胡锦涛《高举中国特色社会主义伟大旗帜为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》北京：人民出版社2007年，第41页。
- 〔5〕《人民日报》2011年5月31日。
- 〔6〕〔7〕〔9〕〔10〕〔12〕〔13〕〔14〕周永康《加强和创新社会管理 建立健全中国特色社会主义社会管理体系》，《求是》2011年第9期，第7、7、7、8、9、8、8页。
- 〔8〕李景治《从政治领导到政治管理》，《中国人民大学学报》2008年第5期，第101-109页。
- 〔11〕〔美〕安东尼·M·奥勒姆《政治社会学导论》杭州：浙江人民出版社1989年，第234页。

（责任编辑：力 昭）