

西方国家依法推进社会管理的 理念、路径及其借鉴

陈爱蓓

内容提要 社会管理对我国而言,牵涉面很广,已有的经验不多,需要广泛借鉴异域做法,尤其是有长期法治传统的国家成熟的法治经验。一些西方发达国家在社会自治和管理领域有着长期的实践,尽管各国的具体情况千差万别,但是仍然能够归纳出一些共性的经验,其中保障公民社会权利的基本理念以及在社会管理治理化方面通过科学合理的组织机构设计、市场导向的社会管理方式、社区干预的社会管理定位、民主参与的社会管理程序四条路径保障广泛的公民社会权利,对于我国创新社会管理,构建和发展广泛的公共责任机制极具启发。

关键词 西方社会管理 公民社会权利 依法治理 公共责任机制

当前,我国正处于一场空前的社会变迁之中。国际层面有经济全球化带来的战略机遇和挑战,国内层面有工业化、城镇化、信息化、市场化带来的经济快速发展和社会秩序的剧烈变动,经济体制、社会结构、利益格局和公民的思想观念都处在深刻的调整之中。在此过程中,贫富差距日益扩大正在成为中国社会高速发展中面临的重要问题,甚至成为影响社会稳定的一个核心因素。正是在这样的时代背景下,胡锦涛总书记提出了新形势下加强和创新社会管理的总体思路,这是为了实现包容性增长的目标,让每个公民共享改革开放的成果,拥有更好的生存权和发展权。然而,社会管理对我国而言,牵涉面很广,已有的经验不多,需要广泛借鉴异域做法,尤其是有长期法治传统的国家成熟的法治经验。一些西方发达国家由于自治传统较长,在社会自治和管理领域有着长期的实践。尽管各国的具体情况千差万别,但是

仍然能够归纳出一些共性的经验,值得加以借鉴。

西方国家依法推进社会管理的基本理念

目前国内谈论的“社会管理”在西方话语中并没有完全对应的概念。西方国家所说的社会管理是包括政府部门、公共部门、私营部门乃至第三部门都分别可以进行的管理社会的活动。在主体多元化和社会自主管理的背景下,政府并非社会管理的唯一主体,尽管它是权威的 and 制度化的主体。因此,西方国家的社会管理主要是政府主导、多主体参与的社会共同治理,而社会共同治理的目的,是为了实现社会的和谐运转。马克思曾用“劳动异化”解释劳动力商品化造成工人阶级贫穷以及由此带来的社会不平等现象,指出劳动异化是人同人相异化和一切异化的根源。^①市场经济越发展,社会内部的分化越剧烈,就越需要一些基本的共同权利,以缓和可能出现的冲突与矛盾。

经济的增长 社会的发展 并不能解决所有的社会问题 甚至会带来新的社会问题。要让发展的成果惠及全体公民 基础性的努力还是要保障公民都能获得基本的生活条件 以抵御个人有时无法自力支持的教育、生存、医疗等民生方面的基本社会风险 消除贫困者面临的社会排斥 这是保障社会和谐的根本。从社会依法治理的角度分析 基本民生的保障 涉及法律上公民社会权利的落实。因此 西方国家的社会管理 主要是通过一系列法律规范保障和落实公民的社会权利 多元参与、社区建设等社会治理方式 是实现公民社会权利的途径和方法。

丹麦学者艾斯平·安德森从社会权利出发 对三种福利资本主义进行了分类考察。在他看来 社会权利是“非商品化”的容纳能力 判断社会权利的标准是它在多大程度上允许人们依靠纯粹市场力量之外的力量去改善其生活水准。在这个意义上 社会权利削弱了公民作为“商品”的地位。^②按照这种权利设立的理念 “二战”后主要资本主义国家都在不同程度上建立了“福利国家”的社会法体系 这种社会法体系以公民社会权利的基本价值理念为基础 强调在国家主导下为全体民众提供普遍性的福利 以抵消市场经济和资本主义给劳动者带来的损害。

现代不少西方国家的宪法为了落实公民的社会权利 都对社会权给予特别的规定 如《希腊共和国宪法》(1975)第二编“个人权利和社会权利”将社会权理解为作为社会成员的人的权利 包括和平集会权、非营利性结社权、学术自由权、讲授自由权、受义务教育权、劳动权、罢工权、环境权和居住权等 规定国家机关必须保障这些权利的行使并使其不受妨碍 《葡萄牙共和国宪法》(1982)在第三章第二节专门规定了“社会方面的权利与义务” 涉及社会保障权、健康保护权、住宅权、生活环境权、家庭权以及父母、未成年人、残疾人、老年人的权利 该法对国家保障这些权利的职责任也作了相应的规定。这些法律与早期的德国《魏玛宪法》^③相比 尽管对于社会权范围的理解有所区别 但都明确规定了国家保障公民社会权的积极作为义务。与民事权利、政治权利相比 社会权利

的实现涉及公民个人与国家、群体和其他公民之间利益格局的重新调整 如果社会管理制度安排不合理 就很难保证宪法上的公民社会权利变成现实生活中的权利。

西方国家社会管理治理化的主要路径

在法律意识浓厚的西方社会 通过法律手段治理社会 落实公民的社会权利 重点在于解决两个问题:一是界定政府权力和职能边界;二是明确政府、社会组织和企业等社会管理主体的权利、义务以及各类民主参与程序等。目前 西方社会管理已由早期的社会组织自治管理转向政府、社会组织和企业共同治理 政府在社会管理中发挥着重要作用 并且在组织设计、管理方式以及决策程序上都有较为成熟的理念和架构。

(一) 路径之一:科学合理的政府组织机构设计

西方发达国家在政府的社会管理方面 非常注重组织机构的合理设计和整合。如美国政府的社会管理在联邦层面上是通过五十多个独立的管制机构来实现的 这些社会管理机构的内部设置和下属分支机构设置充分考虑到管理领域的实际情况和资源预算约束 没有统一的组织设计模式。但是 相关管理部门之间都有法定的或管理实践中约定俗成的协同规范 很少出现多头管理、管理真空等现象。

从国际经验看 社会管理牵涉面极广 有时管理机构设置很难归整到一个部门。对此 需要明确各管理部门之间的分工以及各自的权责。比如 食品安全是最基本的民生问题 加强食品安全管理部门之间的协调便很重要。国际上主要有两种做法 一种以加拿大、丹麦、爱尔兰、澳大利亚为代表 为了控制风险 将原有的食品安全管理部门统一到一个独立的食品安全机构 由这一机构对食品的生产、流通、贸易和消费全过程进行统一监管 以彻底解决部门之间的分割与不协调;另一类以美国和日本为代表 虽然食品安全的管理机构依然分布在不同的部门 但通过较为明确的分工来避免机构间的扯皮问题。其重要特征就是明确管理的思路 美国根据食品类别、日本按照食品生产环节进行管理机构分工 保证对“农田到餐桌”

全过程的监管。

(二) 路径之二: 市场导向的社会管理方式

发达国家社会管理的基础理念是在政府与市场之间选择“更多的市场、更少的政府”,以降低管理的成本。目前,在美国,许多其他国家由政府提供的服务都由非营利组织或私人提供。比如,美国警察机关已在推进民营化改革,私人安全保卫的数量3倍于警察,该行业的税收已突破10亿美元。根据美国法律,非营利组织可以营利,但营利不能分红,盈余只能用于组织发展,这类组织包括一百五十多种类型,覆盖的领域非常广。另外,美国还有84800个行业协会,非营利组织及其服务几乎占有所有社会服务的一半以上。^④英国1992年的《地方政府法》也在推进公共服务领域的市场化改革,规定在地方卫生事务以及会计、建筑设计、财务管理等专业服务领域,政府必须实行竞争招标,把自己的服务项目承包出去,向私营部门或非营利机构购买公共服务。这一举措很有效率,以垃圾清理为例,私营承包后成本降低了22%。

发达国家社会管理市场化的具体做法主要有:其一,签约外包,将大多数公共服务和公共事业通过签订合同的形式与私人企业合作;其二,特许经营,通过发放执照或许可证允许私人企业提供公共服务;其三,代币券,把代币券发给公民替代现金以购买特定的公共服务;其四,代理机构,由政府授权代理机构履行社会管理职能;其五,混合政策,采用几种生产方式,以获得多种方式的优点。^⑤到目前为止,西方国家对非营利组织很少提供指导性政策。比如美国,尽管非营利组织规模很大,经济价值很高,但有关非营利组织的法律不多,主要由美国国会参议院财经委员会负责对非营利组织的问责性、透明性和运作能力建设等治理问题进行听证。《联邦税收法》是美国管理非营利组织的主要工具,该法第501条(c)款列出27种不同类型的组织可以享受免税。国内税务局是负责监管美国非营利部门的主要机构,主要职责是依法收税和对非营利组织减免税。

(三) 路径之三: 社区干预的社会管理定位

社区建设是西方国家政府满足社会需求、应对社会挑战的主要方法之一。发达国家各级政府

非常注意将公共组织的决策、资源和任务等实质性控制权转移给社区,认为让居民从自我利益出发参与社区管理,比依靠外人提供服务更能发挥作用。社区发展中涉及居民利益最多的是社区发展规划、土地使用计划,这些项目往往要举行多次听证会,在反复征求社区内企业、个人、社团的意见后才做决定。

在美国,社区服务是以“社区干预”为主要目标的。这种“社区干预”包括对贫穷、失业、犯罪和环境污染等进行的干预。当前,美国社会发展过程中的主要问题是经济的滑坡、高失业率以及年轻人离开所在社区,外出寻找新的就业机会,造成大都市人口拥挤、失业率居高不下,小居民点精英流失等。因此,解决社区居民的就业问题成为社区组织的共同行动和基本的目标。同样,按照美国式的管理理念,社区发展也是一个提高社会意识的过程,需要通过居民的广泛参与,了解自身的需求,解决自身的问题。在汉普顿、代顿及其他一些城市,社会团体对如何使用拨给社区用于发展的公共基金拥有决定权;在堪萨斯州,政府将2.5亿美元的堪萨斯城市家庭社会服务基金的分配权直接交给一家企业集团,该集团由公司、慈善组织、工会和社区派员组成董事会进行管理,共同决定经费的使用。

加拿大是一个高福利国家,国家财政40%用于医疗,30%用于教育。加拿大的社区管理组织是社区董事局,董事局由若干个委员组成,委员由居住在本社区的居民选举产生,任期一年,主要职责是代表居民管理和协调社区事务、评估选择社区服务机构、参与评议政府工作、对城市发展规划提出建议等。

新加坡社区建设则采取政府主导的方式,由新加坡国家住宅发展局负责对社区工作的指导和管理。而日本和北欧国家的社区管理主要是政府与社区相结合。北欧国家强调政府建立高效的社区公共服务体系和高效的管理体制,社区组织一般是行业性和专业性的,以维护其成员的权益为主要职责。无论采取哪种形式,社区民众对社区事务的参与和政府对于公益事业的促进在社区建设中都是并重的两个方面。

(四) 路径之四: 民主决策的社会管理程序

20世纪70年代以来,新西兰、英国、美国等发达国家的公共部门针对传统的管制型政府暴露出的弊端以及政府的“失效”症状,掀起了运用市场力量来改造政府绩效的运动。紧接着,日本、加拿大、法国、荷兰等经合组织的其他成员国也纷纷效仿,被称为“新公共管理运动”。在这场运动中,一些国家提出了“政府再造”的口号,以改善公共物品的供给质量,重新赢得公众对政府的信心。这包括构建科学民主的社会管理决策程序,通过完善社会主要利益集团围绕国家政府与公共支出的多数表决制度,扩大社会自治的领域,整合不同阶层的利益要求,将社会利益冲突控制在不影响社会稳定的范围之内,以避免利益冲突引发大规模的群体性事件。

在英国,《公民宪章》把政府公共部门服务的内容、标准、责任等公之于众,接受公众的监督,各公共管理部门可以根据本部门的实际情况灵活地制定宪章内容,以满足公民对公共服务的知情权和合法要求。在法国,政府通过组织咨询市民的活动,以公共商议、公共调研等方式直接听取市民的意见,尤其是在一些大型基础设施建设的问题上,法国政府通过公众调查和民意测验等办法,收集民意。2003年法国的《修宪报告》更是明确地指出“允许市镇政府在其职能范围内组织当地公众对重要决定进行投票表决,而不仅仅是意见咨询;并赋予地方选民请愿权,可要求市镇政府将其管辖内的任何问题,列入磋商大会的议事日程。”新西兰的行政改革也几乎涉及所有公共部门以及公共部门的组织、过程、角色和文化等方面。这些改革均非常注重在市场机制下设置公共服务的新架构,鼓励社会自身的公共管理。

对西方国家社会管理治理化路径的评析

西方国家社会治理的实践蕴涵着法治政府、责任政府、公众参与、民主、社会公正等多种理念,这也是西方社会对经济、政治以及意识形态变化的一种回应。按照美国社会学学者 Kenan 的看法,“工业社会造就的社会管理模式是政府集权化的、层级的和技术官僚的,而信息社会培育的是

分权的、网络化的治理体系”^⑥。就其所体现的改革和创新,詹姆斯·N.罗西瑙评价道“治理是由共同的目标所支持的,它既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制,它突破了将政府看做是社会管理唯一主体的传统观点,呼吁社会各方参与,体现了共同参与、共同承担责任的改革取向。范围的扩大,各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要,并实现各自的愿望。”^⑦社会治理的目的仍然在于满足社会成员生存和发展的基本需求。因此,从指导思想上,对上述西方国家社会管理治理化的实践可以梳理出以下发展思路:

(一) 社会管理目标仍在保障公民的社会权利和实现社会融合

马克思指出,基于劳动异化的社会不平等,很难通过单纯的市场力量去化解,需要国家扮演积极的角色加以协调。对此,英国学者波兰尼进一步分析道,是市场力量推动劳动力等虚拟商品“商品化”,最终形成自发调节的市场经济的过程以及社会通过社会关系的再嵌入保护了自己的双重运动。由此,揭示了19世纪后期以社会权利为基础而得到发展的国家干预,在人“商品化”为“劳动力”的过程中维持“人”的社会属性所发挥的重要作用。^⑧尽管国家之外还有其他提供福利的主体,比如家庭、第三部门,“去商品化”程度高也不完全等同于公民社会权利高,但是公民社会权利的扩展仍然是帮助劳动力“去商品化”的最重要力量。由此也说明,市场经济的发展,必然需要国家站出来保护社会,以形成与市场扩张同步进行的“社会保护运动”,而社会管理所保障的核心价值——社会权利,便是其中重要的组成部分。毕竟,个人的社会福利如果独立于其收入并且不受其购买力影响,个人在社会生活中的安全感就会增强,对抗来自经济的威胁的能力也越强大。

由于现代社会管理在维护政治统治的同时,更在于提供公共服务和公共产品,以保障公民社会权利,加上社会管理主体尤其是政府与社会公众之间的关系不对等,政府在其间的积极作为便至关重要,这也是目前西方社会管理强调政府的管理职责,在涉及食品安全、公共卫生、环境保护

等领域政府的职能和责任都界定得非常清晰的重要原因。20世纪90年代以来,西方社会的公共话语经历了一个重要的转变,从关注贫困逐渐转向关注社会排斥和社会融合,一个公平正义的社会不会是完全平均的社会,但肯定是包容性和非排斥性的社会。排斥性的社会意味着在这个社会中,一个社会群体(往往是强势社会群体)的生活品质的提高或者维持一方面必须依赖于另一个社会群体(往往是弱势社会群体)的贡献,同时前者又排斥后者的进入,阻止后者分享前者的生活品质。因此,西方社会管理强调社会融合,强调通过社会政策来改善能力,保护合法人权,确保所有人均有机会和能力被融合。各种社会工程,诸如社区干预以及较高的社会福利等,也是在解决各种社会问题的基础上,向国民提供基本的社会保障,通过在收入分配、就业、治安保障等方面的作为,消除或降低公民可能受到的风险,这是现代国家的一个重要标志。

(二) 社会管理以善治为制度框架建立一种新的公共责任机制

西方国家的社会管理强调善治。西方善治的主要特征是:参与性、协商性、责任性、透明性、回应性、有效性、公正性、包容性以及法治精神。参与性是指让公民都能通过直接的或者合法的中介制度及代议制参与公共决策;协商性主张调和社会中不同的利益要求,尽可能地实现广泛的协商一致,以满足最大多数人的利益需要;责任性要求公共部门、私营部门和公民社会都必须对公众及利害关系者负责;透明性强调信息充分公开,易于理解,保证利害关系人都能够获取有关信息;回应性指通过设立相关的制度和程序,在一个合理的框架内保证所有利害相关人的权益得到维护;有效性则指程序和制度导致的结果能够满足社会的诉求;公正性、包容性要求制度能保障所有成员感觉到他们与该社会相关,而且不感觉到他们被主流社会排除在外,特别是社会的弱势群体有提高或者维持他们已有福利的机会。而这一切最后都落实于法治精神,即要有公正的法律框架,保障人权尤其是少数派的人权。

可以说,善治的理念包含着西方社会如何在

制度上让人民更加幸福以及如何使各阶层的民众都能对生活于其中的社会有共识的探索。自2002年美国普林斯顿大学心理学教授丹尼尔提出的“前景理论”获诺贝尔经济学奖以来,美国、英国、德国、瑞典等国家,都参照这一研究成果,以不同的方式制定新的社会发展标准,这也是西方国家善治理念的延展。但是,无论是这些国家的国民幸福指数、可持续经济福利指数还是国内发展指数等指标体系,核心的要旨都是把政府的社会政策转向“以人为本”,尝试把社会保障、公民幸福等因素纳入政治目标,这也是近年来西方社会管理的一个重要导向。

善治架构下的西方社会管理,主要是通过合作、协商的方式确立社会共识,建立基于市场原则、公共利益以及认同之上的合作。在这一过程中,政府逐渐采用商事合同的方式,将一些公共服务职能转移给行业组织等非营利部门,公私部门之间联系不断加强,部门界限也变得模糊,甚至很难区分公共责任和私人责任,公共责任直接延伸到社会组织。因此,西方社会管理又是一个强调公共责任的管理过程,基本要义是将政府从包揽社会事务的重负中解脱出来,提高社会整体的管理水平和质量。它所拥有的管理机制主要不是依靠政府的权威,而是依靠合作网络的权威,制度的重心在于形成多元责任主体,谋求社会多个主体、多种力量的协商合作,既增强私营部门、公民社会的活力和自主性,又保证私营部门和公民社会对具体意义上的公众负责,权力向度是多元的、相互的,不是单一的和自上而下的。这一责任机制的运行既依赖于法治这些硬件的保障,又依赖于道德和责任这些软件的建设与发展。

对我国社会管理工作的借鉴与启示

如何实现经济与社会的协调发展,是一个世界性的问题,也是一个世界性的难题。西方国家的社会管理有其本国独特的政治、经济和人文特点,学习、借鉴西方的经验,需要立足我国自身的状况并创造自身特色。目前,我国的社会建设和社会管理已有一定的基础,自2004年党的十六届四中全会以来,我国就明确了社会管理的总体格

局是“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”,它实际上是一种执政党主导、社会协同和公民参与的多主体合作管理模式,既符合我国目前的国情,又是一种社会管理上的进步。^⑨可以看出,目前我国的政府管理体制正在逐步走向深入,但是就整体而言,现代市场经济与民主政治所要求的服务性管理、法治化管理、公共管理、责任管理还没有在完整的意义上出现。因此,创新社会管理要在适应我国社会的深刻变化,激发社会活力,促进公平、正义上做更多的工作。

(一)要充分论证形成保障公民社会权利的工作思路和重点

创新社会管理的目标是建立能够促进社会系统协调运转,社会生活各个组成部分、不同领域以及各个环节都能和谐有序运转的新型社会管理体制。因此,有必要明晰什么是社会,什么是社会管理,什么是社会管理体制以及什么是中国特色社会管理这些基本问题。对这些问题的认识关系到社会管理与其他管理的关系问题,也关系到社会管理到底是“管”什么、由谁来管等主客体关系问题。只有解决了今后社会管理的目标与定位问题,才能少走弯路。

在我国,国家与社会的关系不同于西方国家,社会管理创新的主要目标是明确的,就是建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。我国改革开放初期,“效率优先、兼顾公平”的理念对于刺激经济增长起到了积极作用。但是经过三十多年,改革过程中积累起来的问题,如城乡差别、地区差别、贫富差别等社会不平等现象也越来越突出,这种社会状况潜藏着多种社会危机,一旦有合适的条件就会以个别或者集中的方式爆发出来,构成对现有社会秩序的威胁。而社会管理的发展规律也表明,人类社会越发展,社会管理的目标就越趋向于一些共同的价值,诸如维护与实现公共利益、提供公共服务、保障社会公平正义等。因此,西方社会管理经验给我们的启示,主要是做好源头管理工作,充分保障公民的社会权利,社会治理的宗旨是根据社会公众的需要,通过多方参与、协同解决的方式提供公共服务与公共产品,避免公共服务的“短板

效应”,确立社会管理对公众负责的公共责任机制,而中心工作是搞好制度建设,完善社会管理的政策和法规体系,使各项工作有章可循。

当前,收入分配体制的不合理,是我国社会不平等的主要原因。因此,要保障公民广泛的社会权利,政府必须不与民争利,在优化、强化公共财政对社会事业的投入尤其是加大对教育、医疗和社会保障的投入方面有所作为。对于涉及民生的社会权利要给予充分的保障,工作的重点在于加强立法和严格执法。多年前,我国就规定了教育费用占GDP的比例,但并没有严格执法,而医疗、社会保障、社会福利占GDP的比例至今仍无法可依,因此加强社会管理必须加强民生法制建设,只有民生问题有法可依、有法必依,才是做好社会管理工作、完善公共服务的根本。

(二)要构建完善的公共责任机制

政府社会管理的内容涉及面很广,如保障公民权利、协调社会利益、实施社会政策、管理社会组织、维护社会秩序以及解决社会危机等,这些社会事务涉及社会整体的公共利益,需要依靠国家权力与政府权威加以解决。同样,社会管理也是对人的管理和服 务,管理是服务的手段,服务是管理的境界,需要多种社会管理主体的参与。因此,要从强调政府序列中的下端对上端负责转向强调政府、市场化组织、公民社会整体对社会公众负责,构建和发展社会的公共责任机制。

首先,要加大转移政府职能的力度。对此,可借鉴西方国家的做法,采用授权的方式,将政府承担的一些公共服务项目适当转移给非政府组织,吸引社会资本、民间资本甚至国际资本进入公共服务领域,逐步实现公共管理和服 务的社会化、市场化,以提高公共产品和服务的供给能力。政府可以牵头制定基本公共服务标准,对各地提供指导。在管理机制上,要注重改变多头管理和管 理真空并存的局面,形成社会管理工作的合力。要加强重大工程、重大项目、重大政策和重大问题的社会影响评估机制建设,并完善专家咨询、公众听证、社会公示等决策准备机制。同时,注重提高社会管理的信息化水平。目前,我国各级政府对社会管理需要的基础统计数据仍显不足,主要的原

因在于:一是信息收集部门分割,社会信息资源无法整合;二是维稳工作强调是否出问题,加大了社会事件上报的阻力。从本质上说,社会管理的过程就是不断解决矛盾的过程。因此,需要在各级地方政府设置舆情综合管理和协调机构,在基层增设信息收集点,加强对舆情的收集和分析。

其次,进一步推进基层社区建设。社区是城乡居民生活的基层单位,具有承接政府社会管理职能的基本能力。政府应推进社会管理社区化,设立自治性的邻里社区机构,把一部分政府可以不直接承担和企事业单位剥离的社会职能、服务职能交由社区承担,推进社区依法自治,使社区成为社会管理的一级责任主体。目前,在社区组织的体制建构方面,尽管我国早已有了相关的法律法规,政府也多次发文强调大力推进社区建设,但迄今为止在大多数城市社区中仍未形成足够成熟的社区组织体制。与承担社会管理和社会服务的重任相比,社区组织目前存在的问题,一是体系不够完整、功能不健全,大部分社区组织都没有与完成社会管理和社会服务相适应的专门化机构设置,政府为社区提供的资金也远远不够,难以支撑开展全方位的社区管理和社会服务等公共活动的需要;二是公众对社区组织和社区事务的参与还很不够,居民自身对社区公共事务的投入不足。因此,政府需要做一些积极的工作,比如鼓励社区建立养老院、残疾人服务中心等公益事业,并由政府机构如社会工作部门出面组织邻里互助、街道联防等,以改进社会服务。同时,在土地、税收、投融资、行业准入和信息服务等方面给予民间养老机构等公益机构与公立机构同等的政策待遇,并规范补助标准,按实际服务人数和服务质量给予合理的经费补助。

再次,促进社会组织功能全面升级。社会管理的重心在社会、在基层,需要发挥城乡基层组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织的职能作用,有序引导社会组织特别是新社会组织的发展,使民间社会组织能够起到沟通政府、企业和社会的纽带作用。今后社会管理的核心任务之一是在增强社会协同的基础上完善政府主导下的

多元参与的社会管理格局,其中的关键便在于发展社会组织,使社会组织能够有效承担从政府职能中剥离出来的社会管理职能。鉴于我国经济社会发展的现状,政府具体可以从以下几个方面来加强社会组织建设:第一,完善培育扶持政策,落实并简化税收优惠政策,鼓励全社会支持公益事业,用税收等经济杠杆支持社会组织发展;第二,引导社会组织加强自身建设,培养专业人员,全面提高社会组织从业人员的能力和素质,并通过行规、行约、公益伦理和社会监督培育发展积极、健康的社会组织体系,鼓励其承担社会事务和公共服务,增强公信力;第三,继续加大购买服务等财政支持力度,鼓励非公募基金会等资源性组织通过资助社会组织发展公益事业,缓解社会组织发展的资源瓶颈。

- ①参见马克思《1844年经济学—哲学手稿》,人民出版社1979年版,第131页。
- ②参见[丹麦]艾斯平·安德森《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,法律出版社2003年版,第6~37页。
- ③最早使社会权作为公民基本权利进入宪法且加以详细规定的是德国的《魏玛宪法》(1919),该法第二编在规定德国人民的基本权利和义务时,以专章规定了国民的受教育权和经济权。
- ④参见丁元竹《美国社会管理体制的特点和对中国的启示》,《中国经济时报》2005年12月9日。
- ⑤参见岳世平《西方国家社会管理的成功经验》,《党政论坛》2011年第1期。
- ⑥Kenan Patrick Jarboe, *Globalization: One world, Two Versions, Globalization and Social Governance in Europe and the United States, Working Paper of the European Commission*, 1998. p. 11.
- ⑦[美]詹姆斯·N. 罗西瑙《没有政府的治理》,张胜军等译,江西人民出版社2001年版,第5页。
- ⑧参见[英]波兰尼《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,浙江人民出版社2007年版,第189~200页。
- ⑨参见何增科《我国社会管理体制的现状分析》,《甘肃行政学院学报》2011年第5期。

作者简介:陈爱蓓,1971年生,法学博士,南京大学社会学院博士后流动站研究人员,江苏省社会科学院法学研究所所长、研究员。

(责任编辑:范旭斌)