

# 推进社会管理创新 理论、实践与路径

范柏乃

(浙江大学 公共管理学院,浙江 杭州 310027)

**摘要:**加强和创新社会管理是社会建设的重要手段和有效途径,也是社会建设中的一项重大实践。推进社会管理创新,不仅要立足实际,还应以和谐社会理论、新公共服务理论和公民参与理论为指导。近年来,我国涌现出如思明区公共部门绩效评估、中牟县村域公共治理模式、温岭市民主恳谈会、舟山市“网格化管理,组团式服务”等一系列社会管理创新典型实践,掀起了我国社会管理创新热潮。当前,进一步推进社会管理创新,全面提升社会管理科学化水平,迫切需要整合基层资源力量,形成社会管理合力;构建集信息收集、信息分析和信息反馈的系统化民情处理机制;提升社会管理的公众参与质量和水平;建立社会管理公众满意度指数,加强社会稳定的风险评估。

**关键词:**社会管理;社会管理创新;网格化管理;组团式服务

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1002-3240(2013)12-0083-05

当前,我国已进入改革发展的关键时期,经济体制、社会结构、利益格局、思想观念等都正发生着空前的变革。这种变革为我国经济社会发展增添了巨大的活力,使我国综合国力和人民生活水平迈上了新台阶,同时也带来了一系列新问题、新矛盾和新挑战。党的十八大明确提出,要加快形成科学有效的社会管理体制,健全基层公共服务和社会管理网络,建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。这就要求我们应以改革创新的精神,积极推进社会管理理论创新和创造性实践,建设中国特色社会主义社会管理体系,不断适应经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的客观需要,为实现“两个100年”和“中国梦”奋斗目标奠定坚实的基础。为此,本文拟在阐释推进社会管理创新相关理论的基础上,对当前我国地方涌现的典型社会管理创新实践进行分析,并就如何进一步推进社会管理创新、全面提升社会管理科学化水平深入探讨。

## 一、推进社会管理创新的理论基础

理论是人类对某一事物或事物的某一方面提出的一个系统看法,是基于对过去总结的基础上提出的推断。理论的重要价值,在于它对事物或现象的解释力和对实践的指导意义。没有科学理论的指导,实践将难以取得成功。加强和创新社会管理,是我国在新时期提出的一项具有时代意义的重大举措,这一目标的实现,需要以遵循相关理论为前提。从我国实际来看,和谐社会理论、公民参与理论和新公共服务理论对推进社会管理创新具有重要的理论指导意义和价值。

### (一)和谐社会理论

进入21世纪,我国的发展面临着更加复杂的国际形势和不断凸显的国内矛盾。为了协调利益关系、缓解矛盾冲突,推动社会持续健康发展,和谐社会理念应运而生。改革开放以来,我国经济社会实现了跨越式的发展,国内生产总值逐年递增,人民生活水平显著提高。然而,各种矛盾和问题也开始显现,为和谐

收稿日期:2013-09-10

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(10zd&019) 教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET-10-0725)

作者简介:范柏乃(1965-),浙江兰溪人,浙江大学公共管理学院政府管理系系主任,教授,博士生导师,管理学博士,研究方向为地方政府管理、自主创新管理。

社会理念的出现提供了现实依据。

目前,学术界关于和谐社会的定义尚未形成统一的共识,出现了不同的认识和理解:从政治学视角来看,和谐社会主要体现在正义、追求公平上<sup>[1]</sup>;唯物辩证法认为,社会主义和谐社会是有矛盾能够得到妥善处理,并不断化解矛盾,消除不和谐现象的社会<sup>[2]</sup>;从社会发展角度来看,构建社会主义和谐社会是从全面、协调、可持续的发展观出发,对社会发展目标的一种新的概括<sup>[3]</sup>。2005年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上对和谐社会的基本内涵进行了科学阐述,指出我们所要建设的社会主义和谐社会应该是“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的社会。

和谐社会理论是将人与自然的生产力和人与人之间的生产关系系统一起来的实践观,它立足于最广大人民群众的根本利益,代表了最广泛社会成员生存发展的需要。在现有的生产力发展条件下,和谐社会理论顺应了社会成员自身和谐、社会成员之间和谐以及全社会与自然系统和谐的本质要求。推进社会管理创新,是以构建社会主义和谐社会为主要目标。以此为出发点,和谐社会理论为推进社会管理创新提供了重要的理论基础,指明了社会管理创新的方向,体现了社会管理创新的基本原则,提供了社会管理创新的重要途径。

### (二)新公共服务理论

20世纪90年代,在公共部门改革的实践基础上,在新公共管理理论运动取得成功和遇到挑战的过程中,新公共服务理论逐步酝酿发展起来。这一时期,民主思想得到广泛传播,民主运动此起彼伏,推动了民主政治在世界范围内的进一步发展。在公共部门的改革进程中,各国政府开始思考行政过程中效率和公平的价值取向问题,改革的焦点再次转移到如何实现公民民主权利的问题上。而以效率为主要追求目标的新公共管理理论并不能很好地解答以上困惑,由此迫切需要一种新的理论来指导。在对新公共管理理论进行反思,特别是针对作为新公共管理理论之精髓的企业家政府理论缺陷进行批判的基础上,登哈特夫妇等学者通过不断整合,逐步形成了新公共服务的理论与模式。新公共服务理论的思想渊源可以追溯到早期的宪政主义公共行政传统,它的主要理论基础包括民主公民权理论、社区和公民社会模型、组织人本主义、后现代公共行政理论及新公共管理理论等。

作为传统公共行政和新公共管理的替代模式,丹

哈特指出,新公共服务理论有两个核心主题:一是促进公共服务的尊严和价值;二是将民主、公民权和公共利益等价值观重新肯定为公共行政的卓越价值观<sup>[4]</sup>。新公共服务理论认为,公共管理者在其管理公共组织和执行公共决策时应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责,他们的工作重点既不应该是为政府航船掌舵,也不应该是为其划桨,而应该是建立一些明显具有完善整合力和回应力的公共机构。

新公共服务理论试图在承认新公共管理理论的重要价值,摒弃新公共管理理论特别是企业家政府理论固有缺陷的基础上,提出和建立一种更加关注民主价值和公共利益,以公民为中心的新的服务模式。新公共服务理论为我国推进社会管理创新提供了重要的理论基础,它要求我们在加强和创新社会管理过程中,特别要注重公众参与、坚持服务理念 and 加强对人的重视。

### (三)公民参与理论

公民参与最早源于古希腊雅典的直接民主模式。而在18、19世纪,近代新公共行政学派就开始主张公民参与。西方公民的政治参与研究源于对选举的研究,选民的选举活动是政治参与研究的核心内容。20世纪50年代末,阿尔蒙德和维巴比较了美国、英国、德国、意大利、墨西哥五个不同政治发展阶段和文化背景的国家,从政治和文化角度探讨了不同国家公民参与的差异。从此,公民参与的概念开始被大量引入社会科学领域。我国真正意义上的公民政治参与研究始于20世纪80年代,伴随西方政治学理论著作的引进一起进入我国学者的视野。21世纪初,为了推进改革深入发展,公民参与问题的研究开始受到青睐,公民参与理论开始成为我国改革进程中的重要理论指引。

迄今为止,学术界尚未对公民参与概念形成统一共识。就国内的学者研究而言,涌现出很多对公民参与与不尽相同的解释,如普通公民说、所有公民说、利益表达说、自愿参与说等观点。尽管关于公民参与概念诠释的侧重点不一致,但却存在一种共识,即公民参与是一种政治现象,这种现象包括参与主体、参与客体和参与形式。

公民参与作为民主政治的核心议题之一,是民主价值的重要体现,对于政治发展具有极为重要的意义,不仅能够体现公民主体性、保障公民权利,而且在一定程度上能够实现监督、防止公共权力滥用,提高决策民主性、增强政策可行性。公民参与理论不仅是现代民主政治的基石,也是当前我国加强和创新社会管理的重要理论基础。认识和理解公民参与理论,有

助于我们推进社会管理创新中的公民参与制度建设,提升公民参与质量,扩大公民参与范围,丰富公民参与形式。

## 二、推进社会管理创新的典型实践

为了抓住当前重要战略机遇期,保证全面推进改革发展的稳定大局,我国各级地方政府从满足人民日益增长的多元化社会需要出发,开展实施了一系列社会管理实践探索,涌现出一大批典型实践,如厦门市思明区公共部门绩效评估、河南省郑州市中牟县村域公共治理模式、浙江省温岭市的民主恳谈会、浙江省舟山市的“网格化管理,组团式服务”等。

### (一)厦门市思明区公共部门绩效评估

20世纪80年代,由于传统的官僚体制不注重效率,使得政府面临严重的财政危机、管理危机和信任危机,公共部门绩效评估开始受到青睐和重视。公共部门绩效评估改革作为公共部门管理创新的重要内容,对于提高公共部门的管理绩效具有直接的促进功能。为了促进我国经济社会的发展,20世纪90年代以来,很多地方政府开展了不同形式的公共部门绩效评估实践。其中,厦门市思明区公共部门绩效评估的实践探索较为典型。

2001年,为了进一步深化行政管理体制改革,加强机关效能建设,提高为民服务质量和应对新阶段新任务的挑战,厦门市思明区政府开始探索实施公共部门绩效评估。思明区在进行公共部门绩效评估的探索实践过程中,采取了一个从起步之初就走到最前沿的做法:政府与高校相结合,官员与学者相结合,最新理论与最新实践相结合,用先进的理论知识和思维观念指导改革实践,使改革实践从开始就不仅不是盲目的而且还是高起点高水平的。<sup>[5]</sup>思明区的公共部门绩效评估建立在已有的大量科研成果基础上,从思明区的实际出发,制定切实可行的推进计划,具体可分为可行性论证、实地调研、评估模式构建、评估软件开发和评估试点与推广五个阶段。

思明区公共部门绩效评估从2002年7月开始试运行以来,取得了显著的成效,绩效评估体系完善了传统考评方式,提高了考评信度,扩大了考评主体,提高了公民参与度,形成了新的工作机制,落实了正确的政绩观,推动了公共部门的管理创新,是政府绩效管理改革的有益探索。然而,思明区公共部门绩效评估的局限性在于:在评估的过程中,公众的主动参与度较低,未能体现有效的激励机制,且缺乏有效的评

估反馈机制。

### (二)郑州市中牟县村域公共治理模式

中牟县村域公共治理模式是在村域治理面临巨大压力下,在乡镇行政和村庄社会的良性互动过程中,在地方政治精英的推动下逐步形成的,是一个乡村社会积极干预国家行为和地方政府满足乡村社会需求的上下联动机制。从模式的发端到不断完善,可以把该模式的创新分为建立培训机制,建立选举机制,建立制度、分批试点及全面推广四个阶段。

中牟县通过村域公共治理模式的建立,形成了较为完善的村庄公共权力组织体系,包括村党支部、村委会、联户代表全体会议、村民监督委员会、组委会。同时,该模式的实施,有效地提高了农民素质,改善了农民生活,增强了农村组织化程度,推进了农村基层民主治理建设,化解了农村的社会矛盾,维护了农村的社会稳定,增强了农村基层党组织的凝聚力,巩固了党的执政基础。

中牟县村域公共治理模式属于基层地方治理的重要创新,有效地推动了当地社会建设。但是,在党建的推动作用、横向部门资源的整合力度与居民参与形式等方面,两者存在差异,主要表现为党建推动作用较弱、横向部门资源整合力度不足和居民全体参与形式受限。

### (三)温岭市民主恳谈制度

1999年,在农村现代化教育活动中,温岭开始第一次民主恳谈实践活动。同年6月15日,在以社会治安综合治理与现代化建设为主题的首期松门镇农业农村现代化教育论坛中,100多名自发参与的群众就城镇规划、投资环境、生活琐事等与镇领导进行了对话,开启了温岭民主恳谈的先河。而对于群众提出的问题,松门镇领导均予以积极的回答,简单的事件给予即刻解决,复杂的事件给予具体的解决时间和措施。据有关资料显示,仅1999年,松门镇的民主恳谈活动参会人员就达到600多人,活动中共提出问题110余件,即刻解决84件,承诺交办26件。<sup>[6]</sup>因此,松门镇的民主恳谈活动又被松门人誉为松门的焦点访谈。由于松门民主恳谈活动效果较好,温岭市以松门民主恳谈活动为基础,将恳谈的范围由镇、村两级向企业、社区、事业单位、政府部门扩展。2000年下半年,温岭市将各种形式的对话活动(如:民情恳谈、农民讲台等)统一命名为民主恳谈。

温岭民主恳谈制度主要包括民主恳谈会、民主听证会、村民议事会、村民民主日及民情通道等多种形式,是实现民主决策、民主管理和民主监督的一系列

基层民主治理措施的总称。民主恳谈的运行包含了一套基本制度，充分体现了政府的主导作用及平等对话、民主参与的核心特点。从温岭民主恳谈的制度运行机制来看，民主恳谈呈现出两个显著的特点：一是政府是整个活动的主导者；二是平等对话、民主参与是民主恳谈的核心。

总的来看，温岭民主恳谈制度丰富了基层民主形式，为广大人民群众自由、广泛、直接参与基层社会公共事务的决策、管理和监督提供了新的渠道，为基层民主政治建设开辟了新的途径，是我国基层地方治理模式的成功创新。但是，温岭民主恳谈制度仍有待进一步完善的地方，例如：议题确定的偏好性较大，民意的代表性较差以及政务信息的透明度较低等。

#### （四）舟山市“网格化管理 组团式服务”

根据浙江省统计局 2009 年底和 2010 年底的抽样调查结果显示，舟山市群众安全感达分别为 99.13% 和 97.82%，均位列浙江省第一。舟山市人民群众有如此之高的安全感，离不开舟山市“网格化管理 组团式服务”（以下简称舟山模式）的实施。2007 年，舟山模式开始在桃花镇进行试点，2008 年起就逐步在全市展开，全市 43 个乡镇（街道）被划分为 2464 个管理服务网格，共联系人群达 37 万户家庭和 97 万名普通群众。经过近年来的发展优化，舟山模式已形成“党政主导、城乡统筹、上下联动、条块结合、社会协同、公众参与”的社会管理新格局，实现了网格化管理服务全方位、全天候、全覆盖<sup>[7]</sup>。

舟山模式主要包括以下六个基本运作过程：网格的划分与团队的组建、服务团队走访服务、民情分析与恳谈、协同相关部门解决问题、及时反馈结果和管理服务工作的考核监督。从运作过程来看，舟山模式围绕公众需求设计的业务流程再造，突破了部门壁垒，促进了各部门的协同运作，以有机整体的方式在流程中整合资源、共享信息，为公众快速反映需求，便捷获取服务提供了途径。

经过几年来的实践探索，舟山模式成功地实现了“三个拓展”，一是从渔农村向城市社区扩展，实现了管理服务的全覆盖，并在实践上探索出了城乡统筹的建设路径；二是从基层街道、社区向市、县区职能部门扩展，制定了部门融入网格组团的工作政策，实现了多项服务资源的整合；三是服务人员从普通党员干部向“两代表一委员”、自愿者以及社会骨干成员等拓展，进一步激发了社会活力。尽管舟山模式得到了社会广泛的认可，但仍存在一些问题与挑战，如网格化管理服务的精细化与高效化、公共参与水平与质量、

科学化的网格化管理绩效评估体系等亟待引起思考和重视。

### 三、进一步推进社会管理创新的路径选择

随着经济社会的不断发展，特别是在实现“两个 100 年”和“中国梦”奋斗目标进程中，人民群众对共享经济社会发展成果、扩大政治参与的诉求必将进一步增强，一系列新情况、新问题、新矛盾和新挑战会随之出现。为此，进一步加强和创新社会管理，以协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险与保持社会稳定为目标，推动建立健全社会管理体系，成为了全面提升社会管理科学化水平的必然要求。

第一，整合基层资源力量，形成社会管理合力，实现社会管理无缝隙全覆盖。近年来各地的社会管理实践探索表明，基层社会管理是加强和创新社会管理的基础工作，夯实基层社会管理力量是提升基层社会管理水平的根本性条件。当前，我国社会需求主要来自于基层，社会问题产生在基层，社会矛盾根源在基层，只有不断延伸社会管理的服务触角，细化社会管理的服务内容，做到社会管理的全覆盖，才能加强和完善社会管理服务体系。但是，由于当前基层资源的有限性以及部门之间的条块分割现状的存在，亟需整合基层服务资源，形成社会问题综合解决、社会矛盾综合化解、社会风险综合应对的大平台，才能确保社会管理的有效性和科学化。

第二，构建集信息收集、信息分析和信息反馈的系统化民情处理机制，努力解决社会问题与化解社会矛盾。社会管理是对人的服务与管理，只有处理好与群众密切相关的问题，优化民情处理机制，有效解决与群众密切相关的社会问题和矛盾，才能提高群众的满意度与安全感。一是健全信息收集机制，要积极主动收集群众诉求信息，为群众提供有序的诉求表达机制，从源头上防范社会问题累积，并及时化解社会矛盾；二是健全信息分析机制，正确界定问题是有效解决问题的前提。通过建立制度化的信息分析机制，定期定点对群众关心的问题进行深入分析，并保持参与者的代表性，可以确保决策的民主性与科学性；三是健全反馈机制，反馈机制是信息处理的刚性约束，能够减少信息处理过程中的随意性，也能够激发群众反

应问题的积极性。应对党政部门处理民情信息做出明确规定,及时反馈反映民情信息的采用情况、处理意见、有关批示和落实情况,并将民情处理过程信息化,使群众可以直接查处事情办理的进度。

第三,全面提升社会管理的公众参与水平,有效协调社会关系与规范社会行为。社会参与水平是衡量一个地区社会管理成效的关键性指标。提升社会参与水平则是协调社会关系的重要途径,社会管理的本质要求就是要建立以社会自我管理和群众广泛参与为前提的政府主导的社会管理体制,最终提高社会的自我管理与自我服务能力。因此,一方面要适度给予公众参与管理公共事务的机会,使其超越狭隘的个人利益,形成友爱、互助、宽容和信任的价值观。另一方面,应积极开展各类技能培训和创新相应载体,不断提高

#### 参考文献

- [1] 巩建华,付海梅.政治学视野中的社会主义和谐社会[J].甘肃联合大学学报(社会科学版),2008(1):15-18.
- [2] 彭李.运用唯物辩证法的观点认识社会主义和谐社会[J].广东省社会主义学院学报,2008(1):47-49.
- [3] 易鑫.论制度创新与建设和谐社会[J].湖北社会科学,2008(11):14-16.
- [4] (美)珍妮特·丹哈特,罗伯特·丹哈特,丁煌.新公共服务:服务而不是掌舵[M].北京:中国人民大学出版社,2004:5.
- [5] 俞可平.中国地方政府创新案例研究报告(2003-2004)[A].

公众的自身能力素质,进而提高参与水平和质量。只有不断提升社会参与水平,才能有效协调社会关系和规范社会行为,营造一种积极和谐的社会氛围。

第四,建立社会管理公众满意度指数,加强社会稳定的风险评估,积极应对社会风险与保持社会稳定。大量的社会管理实践表明,社会管理不仅要具备处理好常态下的经济社会事务的能力,也要具备在自然灾害、疫情传播、群体性事件、重大安全事故等突发事件下的应急处理能力,因此,应积极推行社会稳定的风险评估机制。有条件的地方可通过邀请社会管理领域的专家构建社会管理公众满意度指数,动态地监测社会管理的公众满意状况,对社会稳定实行每月定期评估,预防社会风险的爆发,将非常态化的应急管理纳入到常态化管理中。

- 邱需恩.实施政府绩效评估,推动政府管理创新——厦门市思明区实施公共部门绩效评估的实践探索[C].北京:北京大学出版社,2006:236.
- [6] 陈朋.地方政府创新实践:政府与社会的共同作用——浙江温岭民主恳谈实践的案例启示[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2010,(4):66-74.
- [7] 中共浙江省委宣传部,中共舟山市委统战部.网格化管理,组团式服务——舟山市基层社会管理模式的新探索[J].求是,2010,(24):50.

[责任编辑:唐鑫]