

# 建立和完善基层社会管理体制的几点思考

丁元竹

(国家行政学院, 北京 100089)

**[摘要]** 地方社会治理不单纯是一个管理过程, 也是一个服务供给过程。只有建立完善的基层公共服务体系, 社会发展才能充满活力。因此, 要着力打造适应扁平化公共服务需求的公共服务供给体系, 发挥市场配置人力资源, 社会动员资源的作用, 积极培育基层公共服务供给主体, 大力发展社会创新孵化器, 鼓励社会创新和培育社会企业家, 加大力度培育优秀社会组织, 从基本公共服务均等化入手配置基层人力资源。

**[关键词]** 基层社会管理; 公共服务; 治理

**[中图分类号]** D523.5      **[文献标识码]** A      **[文章编号]** 1008-9314(2010)05-0012-04

基层公共领域建设隐含了社会发展大部分问题的密码。只有建立完善的基层公共服务体系, 形成以社会治理为基础的基层组织, 塑造以服务公共事务为核心的公共价值, 创造基础牢固的基层公共领域, 才能解开基层社会的密码, 社会秩序才能建立起来, 社会发展才能充满活力。正是基于这样的理解, 我们提出建立和完善基层社会管理体制。

## 一、解释基层社会管理的基本理论

### (一) 地方行政与社会治理

依照法律, 地方政府在自己的辖区行使职能, 尤其是公共服务和社会管理的职能。基层行政在社会管理中之所以重要, 是因为基层地方政府与基层民众发生一系列互动, 诸如公共服务输送、合作伙伴关系的建立、各类社会工作的改进、资金使用以及授权等。

地方政府与社区和公民社会发生密切的关系, 或融为一体, 许多人把这个过程称作治理的过程, 有时也叫做社会治理。社会治理不仅仅是一个理论问题, 更是一个由于基层政府公共服务和社会管理职能实施而必然发生的一个过程。因此, 基层社会管理, 或社会治理, 具有基层和草根特征。

在基层社会治理过程中, 制度与人情、政府与社区、个人与集体、私人领域与公共领域等浑然一体, 构成了我们所谓的“地方社会”。保持基层社会的秩序、运行、发展和创新的过程, 就是社会治理过程。社区建设是社会建设、甚至是基本价值或者是核心价值体系建设的基础。一个人, 特别是孩童, 在他或她最初几年的生活环境中得到尽职尽责父母的爱护, 得到社区的鼓励和支持。社区和家庭教会他们区分好与坏, 丑与恶, 造就他们充满希望和成就的一生。社区和家庭是一个社会长期繁荣、和谐的基础, 这就是社会共

**[收稿日期]** 2010-08-20

**[基金项目]** “地方公共消费与就业”阶段性研究

**[作者简介]** 丁元竹, 国家行政学院决策咨询部副主任, 研究员。

同体的意义和价值。在社区中,我们通常意义上说的社会建设就与文化建设、甚至把政治建设也打通了,使它们互为一体。

## (二) 地方治理的公共服务基础

地方社会治理不单纯是一个管理过程,也是一个服务供给过程。地方政府之所以在基层社会治理过程中发挥重要作用,还在于公共服务性质。这里,我们把公共产品和公共服务略加区别,公共产品更具有资本密集型特征,而公共服务更具劳动密集型特点。排水、供水、道路交通等公共产品需要大量的资金投入。公共服务的质量则高度依赖于服务人员与服务对象之间的人际关系质量,如老年护理,原则是不能采用技术密集型或资金密集型服务的模式,必须采用劳动力密集型,需要一个人几个老人服务。在这里,地方公共消费与就业就把地方政府和与地方政府发挥公共服务与社会管理职能相关的社区、社会组织(也叫公民社会组织)联系在一起了。它们形成了一个国家和社会基层的强大基础。这个基础如何搭建、搭建的是否合理,决定着一个人的国家和社会秩序。

如果说,市场领域的人力资源配置要严格按照效率原则进行,在私人领域要积极发挥市场的基础性作用,那么公共领域如何配置人力资源?一般说来,政府遵循公平公正原则来配置公共资源,社会按照志愿原则来动员社会资源。承认这一点,意味着我们需要深入研究各个领域配置资源的基础性手段。私人领域通过市场机制和价格机制,这已经不用多说,几百年来来的市场经济实践已经有了很好的明镜,它也是近几百年来,人类经济繁荣的基础。

公共部门曾经有过自己的基础性手段,就是政府计划,后来被证明缺乏效率。新公共管理试图在政府配置资源的机制中引入市场机制和社会组织,几十年的实践证明,新公共管理有成功,也有失败。社会组织被认为是志愿主义的,也曾出现志愿失灵。这样就出现了在20世纪的后半期,市场手段、计划手段和志愿手段全部被推上前台的局面,于是在企业中出现了社会责任,在社会组织中出现了社会企业家,在政府出现了外包等等。一个时期内,各个部门之间的界线似乎被打破了。出现这个结果的深刻寓意是什么?至少,第一,任何单一的手段都不足以应当人类社会面临的挑战,应对社会发展严峻挑战不存在最佳和单一

的手段;第二,每个领域都有自己的资源配置的主要手段,但主要手段并不是唯一的,需要引入别的领域的手段辅之。尤其是在公共服务和社会管理密集的基层社会,这些手段是交织在一起的。

公共服务向基层集中是一个自然的历史过程。在由传统经济到工业化初期,政府公共支出主要投向有形资本,诸如基础设施,包括铁路、公路、机场、生活供水、卫生设施等。随着后工业化的来临,政府更重视人力资本投入,诸如教育、健康、福利保障等公共服务。公共支出的变化不是政府自身的意志决定的,而是由客观的工业化进程和城镇化进程决定的。当政府支出主要投向基础设施时,政府主要面对的市场和企业,随着政府转向人力资本的投资,政府主要面向的是社会组织 and 公共服务机构。前者是市场和企业扩张阶段,后者是公共部门扩张阶段。在这个阶段上,英国、德国、日本、巴西以及匈牙利等国家的社会救济、社会保险、公共教育、公共卫生等作为公共政策的重点,以此来确保城市化进程中迁移人口和新就业人口的基本公共服务供给,从而奠定了现代社会基层生活的公共服务基础。

我们认为,当前我国转变经济发展方式,即把经济发展由主要依靠增加物质资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变这样一种方式上来。中国转变经济发展方式的实质是:现阶段中国经济发展进入一个新阶段,即这个阶段上的投资主要是对人力资本的投入,这个阶段上的消费要千方百计扩大公共消费,适应扩大公共投资和公共消费,来扩大公共就业。在此基础上,满足人民群众日益增长的公共服务需求,形成一个与经济部门相适应的公共部门。而这些,将更多发生在基层,因为人民群众最现实、最直接、最迫切的利益在基层。治理既是一个公众参与的过程,也是以公共服务供给的过程。公共服务供给过程中,地方政府与社区连接起来。在这个连接过程中,民主治理和公共服务输送是同时进行的。

## 二、政府创新与社会创新

### (一) 行政体制改革的社会意义

经过61年的社会主义建设,特别是最近31年的改革开放,建立一个什么样的社会生活,确实已经摆

到了中国人民面前。基于中国现阶段的特点、面临的问题和挑战,以及中国未来的发展战略,必须设计和考虑社会秩序。这是中国保持稳定有序的前提。像市场秩序一样,社会秩序也不是靠简单的管制就能够建立起来的,建立一套社会体制机制,必须认识和遵循社会发展的规律,必须按照社会发展规律管理社会。

建立社会秩序,需要加强地方政府尤其是基层政府的公共服务和社会管理能力建设,在这个建设过程中,配置人财物资源,扩大就业,扩大地方和基层的公共消费,推动国民收入分配格局走向完善,通过基层就业和公共部门扩张来扩大需求,刺激经济增长,从而使中国形成长期可持续发展的内在机制,在这个机制中,社会体制和社会秩序尤为重要。

国际经验表明,政府自身改革和建设不能离开经济社会发展而单独进行,必须全面考虑所处历史阶段的发展特点,真正从社会需要和居民需求出发。基层政府建设更要考虑基层社会的特点。各项政府政策的制定、实施和评估必须考虑相应的执行机构和部门的能力,政策制定必须与行政部门建设有机结合起来。从政府自身改革和建设来看,满足公共消费和扩大公共就业是实现经济发展方式转变的关键环节之一,必须突破简单的经济结构调整框架,把视野扩大到全面的发展方式转变,其中包括基层治理和公共服务供给方式的转变。

在政府公共服务和社会管理职能被突出出来后,地方政府承担的任务前所未有的,但是很少有人考虑地方政府在承担越来越多的公共服务和社会管理职能之后的公共支出和人力资源配置问题。在一个经济话语权占主导地位的系统里,似乎只要把公共服务设施建设起来,居民就可以享受基本公共服务了,事实上我们已经看到,大量基础设施的闲置甚至浪费,这些凸现了公共服务部门消费不足和就业不足,也降低了基层社会治理的有效性。提高基层社会治理的有效性必须创新基层行政体制和公共服务供给体制。

## (二) 社会创新的社会治理意义

我们还要特别强调社会创新。在转变经济发展方式过程中,各国,尤其是像中国这样一个后发国家,人口众多,资源匮乏,社会问题众多,没有社会创新是不会走出自己特色道路的,也不能应对纷繁复杂的社会挑战。

我们看到,社会创新正在改变公共部门的边界。在西方,社会创新包含两层意思,其一,鼓励社会组织以商业模式来提供社会服务,同时实现自身的可持续发展。这被人们称为“社会企业学派”;其二,指通过发挥人们的创造性,以新的方式解决社会问题,解决的方式可以是商业模式,也可以是非商业模式,但必须是有效的、可复制的、创新性的。有人将其称为“社会创新学派”。

根据我的理解,社会创新就是指实现社会目标的新主意、新想法。这些新主意和新想法通过开发新的产品、新的服务、新的应对政策以及建立新的机构来满足居民和政府不断出现的新需求,从国际经验来看,社会创新已经覆盖了就业、扶贫、社区服务、医疗卫生、教育等部门。未来它还将覆盖因互联网发展而导致的社会关系的变革和社会结构的变迁。

在这里我们需要重新审视“小政府,大社会”理念。首先,提供公共服务和从事社会管理的政府不可能太小,尤其是从事公共服务和社会管理的基层政府不可能太小。20世纪70年代以来的政府变革的历史证明了这一点。其次,没有社会组织和缺乏企业社会责任的社会不可能很大。这些年来,按照这样的思路 and 理念发展下来,一方面政府承担的公共服务和社会管理的责任不断加大,另一方面,在一些地区和领域,“小政府”理念约束着政府的公共服务和社会管理能力,尤其是地方政府的公共服务和社会管理能力。建立与经济发展水平相适应的公共部门和社会领域,必须对“小政府、大社会”问题有新的理解。

发达国家在20世纪中后期,由于中央政府职能向地方政府转移,致使地方人员扩张。中国在现阶段不是中央政府的职能转移,而是,第一,政府的职能转变,包括中央政府和地方政府,从经济性和全能型政府转向服务型政府;第二,由于国民经济社会发展进入新的历史时期,居民对公共服务的需求不断增长,这要求政府增加职能。在这样的条件下,中国行政体制改革,从其实质来说,不仅仅是一个职能转变问题,也是一个职能增加问题,或者说是完善问题。改革和完善的方向是朝着满足人民群众日益扩张的公共服务需求方面迈进。

### 三、加强基层社会管理的几点建议

(一) 着力打造适应扁平化公共服务需求的公共服务供给体系

从基层和面向居民出发,加强基层的公共服务机构建设,不搞上下一般粗的管理体制机制。要提高基层政府提供公共服务的能力,必须解决地方财力不足问题。针对基层政府改革的措施需要多一些,以便解决一些发展中的瓶颈问题,诸如土地、资金和人才等问题。与此同时,人事制度上的突破,比土地和资金上的突破更重要。要进一步调整和完善政府职能,注重加强地方政府的社会管理和公共服务职能。公共服务和社会管理的职能主要在基层,完善基层公共服务体系,加强基层社会管理体制机制,已经成为政府自身改革和建设的突破口。

(二) 发挥市场配置人力资源,社会动员资源的作用,积极培育基层公共服务供给主体

充分利用社区组织为居民提供服务。要进一步强化基层自治和基层建设。建立政府资助机制,在各级民政部门内部设立社会组织专项资金,通过多种筹资方式,重点扶持、补助公共服务供给迫切需要的社会组织。积极推行购买服务制度,利用社会组织的优势,降低行政成本,提高公共服务效率。

(三) 大力发展社会创新孵化器

可以从目前对社会组织的能力建设、组织完善、项目开发等拓展到另外意义上的社会创新,即依托高等院校、研究机构的研究组织和科研人员,借助他们的研究和思想,把社会企业家和社会工作人员结合起来,共同研究和解决当前经济社会发展领域面临的新问题,建立社会政策的实验室,充分发挥孵化器在应对新时期社会问题中的创新作用。通过孵化器,把社会科学家的思想和研究成果转化为政策建议,把社会工程师的技术转化为政策设计,通过政府有关部门和社会工作者变成实际行动。尤其要针对信息化技术带来的一系列社会变革和社会问题进行项目开发和政策创新。各级政府要从土地使用、税收减免、财政补贴

等方面支持社会创新。

(四) 鼓励社会创新和培育社会企业家,加大力度培育优秀社会组织

一是鼓励社会组织和企业针对经济社会发展过程中出现的新情况、新问题,采取商业运作的模式或者大胆探索、寻求新的解决思路。二是各级政府应当积极支持这样的探索,在政策和法律上给予支持。一些地区在社会建设中已经进行了一系列的探索和实践,有许多成功的经验和做法,要及时推广。三是要创造条件吸引劳动力进入社会组织工作。四是积极创造社会企业家成长和社会创新的社会环境,在政策、法律等方面给予支持。创造适合社会企业家发展和社会创新的舆论环境。五是从提高效率出发,鼓励政府外包和社会组织借鉴市场方法从事非营利的公共服务活动;从社会创新出发,鼓励企业承担更多的社会责任,逐步发展出一个与经济社会发展相适应的公共领域,吸引更多的人就业。

(五) 从基本公共服务均等化入手配置基层人力资源

“十一五”时期,基本公共服务均等化已经纳入到政府的政策和措施中,并在各地积极实施。“十二五”时期,应根据基本公共服务均等化的原则考虑各地基本公共服务供给过程中的人力资源配置问题,通过转移支付实现基本公共服务领域中各类人员的福利待遇、教育培训和职业前景的均等化。要改革现行的公务员和事业单位编制管理体制机制,把涉及基本公共服务的全国各类人员纳入中央预算,尤其要是把欠发达地区的公共服务领域人员纳入中央财政预算,建立和完善转移支付体制机制。

#### [参 考 文 献]

- [1] 王名,李勇,黄浩明.美国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009.60.  
[2] [美]理查德·谢弗.社会学与生活[M].北京:世界图书出版公司,2009.

责任编辑 郑 寰