

## 创新社会管理是我国改革的新任务

李培林 中国社会科学院社会学研究所所长、研究员、博士生导师

当前,我国正处于从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从传统计划经济向社会主义市场经济的转型期,社会结构、社会组织形式、社会价值理念等都已经和正在发生深刻变化,原有的权力高度集中、政府统管一切的社会管理方式已经不能适应新的现实要求。这也是大量社会矛盾易发多发的一个重要原因。因此,如何形成具有中国特色的社会管理理论,创新社会管理体制,构建与发展社会主义市场经济相适应的社会管理新格局,实现社会和谐稳定,既是当前理论界关注的重要前沿课题,也是人们关心的重大现实问题。有鉴于此,本报理论版今天在“前沿关注”专栏刊发有关专家的文章,对这一问题进行阐述。

——编者

社会管理通常是指以政府为主导的包括其他社会组织和公众在内的社会管理主体在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的過程。改革开放以来,我国经济社会各领域都发生了深刻变化,原有的权力高度集中、政府统管一切的社会管理方式也发生了很大变化。然而,现有的社会管理体制仍难以适应快速而深刻的社会变迁的需要。这就要求我们深入研究社会管理规律,更新社会管理观念,整合社会管理资源,创新社会管理体制机制,构建社会管理新格局。

改革开放以来经济社会的深刻变化要求创新社会管理体制

当前经济社会形势的一个突出特点,就是经济持续快速发展、政治保持总体稳定、社会问题多发凸显。社会问题多发凸显有诸多因素的影响,其中一个重要因素就是现有的社会管理体制难以适应经济社会快速而深刻的变化。这就迫切要求创新社会管理体制。

社会结构的深刻变化要求创新社会管理体制。随着改革开放的日益深入和社会主义市场经济的不断发展,我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益格局和分配方式日趋多样化,现有的社会管理体制面临一些重大变化的挑战。一是阶层结构的变化。原有的利益分化较小的、由工人阶级、农民阶级、干部和知识分子组成的简单阶层结构,已经转化成利益分化较大的、由许多不同利益群体组成的复杂阶层结构。如何在新的形势下整合和协调好各阶层的利益,形成既充满活力又和谐相处的秩序,成为社会管理的重要任务。二是城乡结构的变化。先后有2亿多农民离开耕作的土地和生活的村庄,转变为从事第二、第三产业的工人,而新生代农民工更加渴望过上不同于父辈的生活。如何使转变了职业的农民能够更好地融入城市的新生活,成为社会管理的重大挑战。三是收入分配结构的变化。衡量收入分配均等化程度的基尼系数逐步攀升,城乡、区域和社会成员之间的收入差距不断扩大,一些分配不公现象引起群众不满。如何调整收入分配结构、扭转收入差距扩大趋势、建立公平合理的收入分配秩序,成为维护社会和谐稳定需要解决的深层问题。四是人口结构和家庭结构的变化。我国几千年来家庭代际的金字塔结构,在城市里随着独生子女家庭的增多,开始出现倒金字塔家庭结构,社会流动的加强和代际关系的转变使城乡家庭小型化、居住人少化趋势明显,很多过去可以由家庭和代际帮助解决的问题如养老、单亲抚养、疾病照顾等逐渐成为社会问题。这些都是我国社会管理面临的新任务。

社会组织方式的深刻变化要求创新社会管理体制。随着经济体制的深刻变革,社会组织方式发生巨大变化。这个变化可以概括为从“单位人”到“社会人”的变化。一方面,随着“住房自有化、就业市场化、社会保障社会化、后勤服务市场化”等改革的推进,作为传统管理体制基础的“单位组织”把社会问题解决在基层的能力弱化,有些单位组织则彻底解体;另一方面,就业

方式的多样化使社会流动加快，改革开放后大量新产生的就业组织大都采取了“非单位”的管理体制。在城市就业总人口中，“单位人”由过去占95%以上下降到现在占25%左右。在政府和分散的“社会人”之间，原有的单位管理网络在弱化，而新的社区管理网络还不够完善，导致出现社会整合的缺失。在这种情况下，政府往往要直接面对分散的个人，加大了治理的成本，自上而下社会事务的落实和自下而上社会问题的解决受到阻碍。同时，基层的一些社会纠纷和社会矛盾无法解决在基层，导致上访案件增多；在一些地方，有些社会问题由于多年积累，形成民怨，很容易因意外事件造成群体性事件。因此，加强和改善社会管理，需要进行新的探索，走出一条与社会主义民主政治和市场经济相适应的社会管理的新路。

社会行为规范和价值理念的变化要求创新社会管理体制。市场取向的改革促进了经济发展，显著地改善了民生，也带来社会行为规范和价值理念的变化。对个人利益的追求获得了正当性和合理性，但约束、监督追求个人利益的行为规范系统还不完善；社会生活和生产行为的复杂性大大提高，但适应这种复杂性的社会管理技术还没有得到相应提高；市场经济条件下人们的价值理念发生深刻变化，但与这种变化相适应的社会道德和诚信体系建设明显滞后；等等。因此，在创新社会管理体制的过程中，不仅要重视硬件建设，而且要注重软件建设。要大力推进社会主义核心价值体系建设，更新社会管理的理念，完善与新型社会管理体制相适应的道德秩序、诚信体系和行为规范。

#### 改革和创新社会管理体制的目标和路径

现代社会管理是一个以政府干预和协调为主导、以基层社区自治为基础、以非营利社会组织为中介、动员公众广泛参与的互动过程。在计划经济时代，我国社会管理的基本体制是政府承担着几乎全部社会职能，以单位为基础对社会实行总体控制，社会运行成为政府运行的组成部分。这是一种行政吸纳社会或社会运行行政化的管理体制。随着改革的深入和社会主义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弱化，国家在相当程度上失去了依托单位承担社会职能的组织基础，同时强调在改革中剥离单位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）。但是，社会管理体制改革明显滞后，在一段时间里仍然习惯于以行政化手段进行社会管理。这样，一方面国家在改革经济管理体制时努力把组织社会生活的职能转移给社会，而另一方面社会却因为传统社会管理体制的延续而不能有效地自我发展和组织起来，难以承接这种职能转移。要解决好这一矛盾，就必须在社会建设过程中构建现代社会管理体制。从宏观上说，这需要解决好以下三个方面的问题。

科学认识现代社会管理体制建设的主要目标。党的十六届四中全会第一次提出建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。一般而言，现代社会管理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程，也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。这两个过程相辅相成、缺一不可，更不能相互替代。因此，现代社会管理体制建设就包含着两个基本目标，即一方面要不断提高政府的社会管理能力和成效；另一方面要加快社会的自我发育，增强社会自我管理的能力，扩大社会自我管理的范围。鉴于目前我国社会的发育和发展明显滞后的现实状况，第二个目标的确立和实现显得尤为重要。然而，我国社会领域的发展必然与西方国家有很大的不同，参与社会治理的不仅仅是相对于国家和政府的民间社会组织。推动社会领域的发展，应充分发挥社区自治组织、工青妇等人民团体、行业协会的作用，广泛动员各种社会力量参与社会管理和服务。

改革完善政府社会管理体制。现代政府社会管理的主要事务，是公民个人、家庭、基层自治社区和非营利社会组织所不能办理的公共社会事务，这些社会事务涉及社会整体的公共利益，必须依靠国家权力和政府权威予以办理。现代政府社会管理的主要内容包括保障公民权利、协调社会利益、回应社会诉求、规范社区自治、监管社会组织、提供社会安全以及应对社会危机等。现代政府社会管理的主要目的，是培育合理的现代社会结构，促成公平公正的社会利益关系，化解社会矛盾冲突，维护社会秩序和稳定，从而构建经济、社会与自然协调发展的社会基础和环境。

现代政府社会管理的基本方式，是社会法规和社会政策。要不断完善规范政府行为、保障公民权益、促进社会公正、推动社会发展的社会法规体系，制定各种满足社会发展需要的有针对性的社会政策。这四个方面构成现代政府社会管理的基本逻辑和路径。为了构建现代社会管理体制，一切与此相矛盾或背离的现行社会管理制度都应被纳入改革和完善之列。目前，尤其需要深化对城乡管理体制、社区管理体制、社会组织管理体制、公共资源投入管理体制的改革。

大力发展社会自治和自我管理。以社区自治组织、非营利社会组织和广大公民为主体的社会自治和自我管理，是现代管理体制的两大组成部分之一。培育和发展社会自治和自我管理能力，不断扩大社会自治和自我管理的社会空间，是推动社会管理体制现代化的重要环节。在现代社会，形成政府与其他社会管理主体共同参与社会治理的体制机制，提高社会自治与自我服务能力，努力降低社会管理的行政成本和总成本，已成为社会管理体制改革发展基本趋势。我国社会管理体制改革创新面临的问题是，社会自我发展空间仍然较小，相对于强大的国家和市场而言，社会还处于弱势地位，自治和自我管理能力不足、条件有限，甚至难以有效承接经济组织在改革中剥离出来的以及国家相对退出后留下的社会管理职能。因此，要大力发展和培育我国社会自治和自我管理的能力。

#### 社会管理的资源保障

社会管理是一项庞大的系统工程，需要大量资源投入。经过改革开放 30 多年的发展，我国已经具备了一定条件来满足社会管理资源投入的需求，现在的关键是公共资源的合理配置和社会资源的有效动员，以及大规模的人力资源培育发展。

合理配置公共资源。国家公共资源对社会建设和社会管理的投入，是社会管理最重要的财力资源保障。一是进一步加大社会建设和社会管理的投入。改革开放以来，国家投入社会建设和社会管理领域的公共资源一直呈增长趋势，但从社会建设和社会管理的需要来看，我国公共资源的投入仍然不足。与发达国家相比，我国公共财政社会净支出占国民总收入的比重仍然偏低。实际上，在成熟的市场经济国家，中央（联邦）政府直接承担着广泛的社会服务供给职责。这也是避免出现区域公共服务差距，实现社会管理和公共服务均等化、合理化的重要条件。二是构建财权与事权相匹配的社会事务公共资源配置体制。进一步完善 1994 年以来以分税制为基础的分级财政体制，为社会政策提供资金配套，减少只给政策不给钱的做法。三是推动公共资源社会投入配置重心向下。注重充实基层财政，有效提高基层政府提供管理和服务的水平，并把基层政府的工作重心转移到社会管理和公共服务上来。

广泛动员社会资源。从国际经验看，社会管理的社会资源投入主要有三种来源：一是各种机构的内部社会管理投入，如作为现代企业社会责任组成部分的企业社会投入；二是各种民间非营利组织的社会投入，这些组织在启动以后也部分地通过非营利的有偿服务来实现自我维持和发展；三是各种形式的社会捐赠，包括慈善捐助。比较起来，我国社会建设和社会管理方面的资源投入主要还是国家财政投入，社会资源投入比较有限。例如，2009 年我国慈善捐助总额为 509 亿元，相当于当年 GDP 总量的 0.17%、财政总收入的 0.75%。而同期美国社会慈善捐款总额达到 3000 亿美元，相当于美国当年 GDP 总量的约 2%、财政总收入的约 10%。因此，完善有利于慈善捐助健康发展的税收制度和慈善组织制度，推动企业的社会责任建设，广泛动员社会资源投入社会管理，形成参与社会管理的宏大志愿者队伍，是我国创新社会管理迫切需要研究的重要课题。

大力培育发展职业化、社会化、专业化社会管理人力资源。职业化社会管理人力资源，是指就业于社会管理各职业领域的人才队伍，主要来自政府相关部门、公办社会事业服务机构、社会团体和群众组织、基层社区自治组织以及非营利民间社会组织。目前，我国在这些机构从业的职业化社会管理人员总量估计在 4000 万人以上，他们是职业化社会管理人力资源体系的主要组成部分。社会化社会管理人力资源，则是指以各种非职业方式参与社会管理的人员，具有代表性的是各种志愿者队伍。目前，志愿者队伍在社会管理中发挥着日益重要的作用，但社会化的社会管理人力资源并不仅仅限于志愿者队伍。社会利益关系的调节，社会冲突矛盾的化解，公民素质的

提升，新型社会规范的形成，现代公民意识的养成以及对社会管理工作的社会监督，需要全体公民的广泛参与。专业化社会管理人力资源，主要是指专业社会工作人才队伍建设，也包括职业社会管理人才队伍的专业化。专业社会工作人才的培养和职业社会管理人才队伍实现专业化，途径主要有两条：一是通过常规教育体系培养，二是大力加强相关培训。

#### 作者简介

李培林：中国社会科学院社会学研究所所长、研究员、博士生导师，国家社会科学基金评审委员会委员，马克思主义理论研究和建设工程社会学专家组首席专家。兼任中国社会学会会长，国家规划专家委员会委员。