

# 社会管理体制改革与创新的理论思考\*

唐 军, 胡建国, 李君甫

(北京工业大学 人文社会科学学院, 北京 100124)

**摘 要:** 作为对特定时空和社会条件下的社会共同体的调控, 社会管理必须顺应社会环境的变化而变化。当今中国体制转轨和社会转型的全面推进以及市场化、工业化、城镇化、信息化、国际化进程的不断加快, 致使中国进入社会问题多发期和社会矛盾凸显期, 社会管理体制因而需要以理念改革与创新为先导和指针, 以社会管理统筹协调体制的改革与创新以及社会矛盾发现化解体制的改革与创新为两大入手点, 实现全面的改革与创新。

**关键词:** 社会管理; 体制; 改革; 创新

**中图分类号:** C 916

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-0398(2011)02-0013-04

中国的改革开放已经走过了 30 余年的历程, 经济建设取得了巨大的成就, 创造了举世公认的“中国奇迹”。中国的 GDP 从 1978 年的 3 645 亿元增长到 2010 年的 397 983 亿元, 年均递增超过 10%, 按不变价格计算, 2010 年的经济总量是 1978 年的 109 倍, 而且从 2010 年第二季度起一举超越日本, 成为世界第二经济大国<sup>[1]</sup>。随着 GDP 的增长, 中国的综合国力大幅提高, 人民生活普遍改善, 社会事业全面发展。但我们必须正视的一个事实是, 中国的人口总量巨大、区域差距明显, 无论从人均还是综合的角度看, 中国都只是一个经济大国, 还远未成为一个经济强国。特别是, 社会发展极大地滞后于经济增长, 经济体制与社会体制不相协调, 中国真正进入了发展的关键时期。

为了平稳渡过这一关键时期, 中国亟待实现生产方式和生活方式的全面转型, 需要相应地调整从而优化产业、人口、城乡等一系列重要结构, 最终推动社会进步, 增进大众福祉。作为保障所有这些转型有效实现的重要保障, 社会管理体制的改革与创新被提到了一个重要的位置之上。

## 一、社会管理体制改革与创新的基本作用

要明确社会管理体制改革与创新对于转型期中国社会发展与经济增长的基本作用, 首先需要厘

清社会管理的基本内涵。

作为一种大体一致的共识, 社会管理是政府机构、社区和社会组织为维持社会系统有序运转, 借助公众的参与和协助, 使用法律规范、公共舆论及道德习俗等手段, 对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、监督和控制的过程或活动; 社会管理的基本内容包括了社会行为的规范、社会关系的调整、社会利益的协调、社会问题的解决、社会矛盾的化解、社会风险的防范、社会治安的维护等等; 社会管理的直接作用是为人和社会的发展创造既有秩序又有活力的良好社会环境, 而它的最终目标应当是社会稳定和谐的进步和人的全面自由的发展。

从一般意义上说, 社会管理体系是一个由组织机构、制度规则和支持资源 3 个子系统构成的体系, 社会管理体制则是以其中的制度规则为核心又结合了组织结构和运作机制在内的体系<sup>[2-3]</sup>。由于社会管理创新滞后于经济管理创新, 特别是计划经济体制下形成的价值系统、规则系统和组织系统依然在现行的社会管理体制中发挥作用, 而市场经济体制已经逐步取代计划经济体制而出现了民主意识增强、法制作用凸显、社会力量壮大等现实变化, 这就使得现行的社会管理体制越来越不适应社会建设实践的需要。改革与创新社会管理体制, 正是要变革既有社会管理体制中重监控轻服务的价值

收稿日期: 2011-03-10

基金项目: 2010 年国家社会科学基金重大项目资助 (10ZD&039)

作者简介: 唐军 (1963-), 男, 湖北人, 北京工业大学人文社会科学学院教授, 博士。

理念、重行政轻法律的规则、重国家轻社会的组织方式等核心体系,增强社会管理体制的活力和效力,以更加积极地回应并满足当今中国社会建设的现实需求,这正是社会管理体制改革与创新的重要作用所在。

## 二、社会管理体制改革与创新的社会背景

如前所述,社会发展与经济增长失衡、社会体制与经济体制失调构成了转型期中国社会进步的巨大障碍,在管理层面也表现为社会管理体制与经济管理体制的不相协调,当这一问题日益严重之后,则会出现社会矛盾、社会冲突的大量增加,它反过来凸显了改革与创新社会管理体制的紧迫性与必要性。

1978年,全国刑事犯罪55.7万件,2009年为444.3万件,增长6.98倍<sup>[4]</sup>;群体性事件的数量从1993年的1万起增加到2003年的6万起,参与人数也由约73万增加到约307万<sup>[4]</sup>,胡鞍钢等学者根据政府公开资料统计出,全国“非法群体性事件数量”呈现出不断增多的趋势,“1997—2004年期间的年均增长速度高达25.5%。”<sup>[5]</sup>特别是类似定州事件、石首事件、瓮安事件、孟连事件、陇南事件、通钢事件等恶性群体性事件正反映出21世纪头一个10年中国社会矛盾激化和社会冲突加剧的风险的增长,也反映了当今中国社会转型过程的剧烈震荡和社会管理形势的严峻。

社会管理既然是对处于特定历史阶段、实践特定社会制度、具有特定生产力水平和生产关系方式的社会共同体的调控,社会管理体制因而必然具有应地而异、应时而变的特点。中国人均GDP自2008年突破3000美元关口之后,在2009年已经达到3603美元,步入中等发达国家行列。尽管人均GDP3000美元并不必然意味着社会停滞甚至社会衰退,但前述社会问题多发的现实已经警示我们,随着体制转轨和社会转型的全面推进以及市场化、工业化、城镇化、信息化、国际化进程的不断加快,中国已经进入了社会问题多发期和社会矛盾凸显期,如何避开所谓“拉美陷阱”或“中等收入陷阱”确实构成了我们在寻求又好又快发展过程中不容忽视的一个紧迫任务,其中的关键正是社会管理体制的改革与创新。

就体制转轨而言,政企合一的人民公社体制解体以及社会主义市场经济改革开启了中国从“单位

社会”转向“公民社会”的历史进程,越来越多的“单位人”在向“社会人”转变,流动人口相应大量增加,继在2008年突破2亿大关之后,于2009年又达到2.11亿<sup>[6]</sup>;多种所有制经济的发展,催生了大量的“新经济组织”;经济、政治、文化领域的全面发展,又孕育了大量的“新社会组织”;而随着对外开放程度的提高,在我国活动的境外非政府组织也越来越多,本土化的环保、教育类非政府组织也大量涌现。如何针对流动人口、广义的“两新组织”等新的社会要素进行有效管理,是社会管理体制迫切需要解决的新课题。

就社会转型而言,着眼就业结构,1978年时劳动力在三次产业中的就业状况是一产占70.5%,二产占17.3%,三产占12.2%;2008年变化为一产占39.6%,二产占27.2%,三产占33.2%。着眼城乡结构,1978年,我国的城镇人口有17245万人,2008年达到60667万人,平均每年增加1447万人;相应地,1978年我国的城市化率为17.9%,2008年达到45.7%,平均每年提高0.91个百分点<sup>[7]</sup>。总体来说,中国已经初步实现了从农业社会向工业社会、从传统社会向现代社会的转型,相应地,面对县域规模扩大,城市人口的来源、就业方式、生活方式等要素的异质性加强等一系列新现象和新问题,以原有城关镇、居委会为代表的社会管理体制的变革势在必行。

随着市场化的推进,衍生出国企职工下岗转岗、私企外企劳资纠纷增加、城乡居民特别是大学生就业压力加大、阶层利益失调、区域发展失衡、群体性事件频发等负面现象;随着工业化和城镇化的推进,在土地征用、房屋拆迁中产生了大量矛盾,而数以亿计的农民从农村流入城市,由于户籍管理、社会保障等方面的体制性障碍,进城农民及其子女在就业、上学、医疗、住房等方面面临许多困难;随着以互联网、手机等为代表的现代高新信息和通讯技术的快速发展,信息化和国际化水平大幅提升,虚拟社会的违法犯罪现象日渐突出,群体性事件的信息动员和国际化动员(手机短信、QQ、微博客)方式也显露出复杂的效应。相对于社会运转极端复杂化的态势,原有社会管理体制由于理念滞后、主体不明、力量单一等历史遗留问题,表现出实际效能的明显不足,亟待创新和改革。

## 三、社会管理体制改革与创新的基本步骤

转型期中国的体制转轨和社会转型的全面推

进以及市场化、工业化、城镇化、信息化、国际化进程的快速延展,已经对社会管理体制的改革和创新提出了紧迫要求。正因如此,改革和创新社会管理体制也就顺理成章地成为中共十六届四中全会后国家事务的一项重要任务,即《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出的“深入研究社会管理规律,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,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”,同时,改革和创新社会管理体制也成为受到广大社会成员关注的一项体制建设。

在现有阶段,推进社会管理体制的改革与创新可以在以下两个层面展开。在学理层面,需要细致梳理中外社会管理思想的发展脉络,特别是总结中外社会管理实践的沿革转变,包括蕴含在福利国家、第三条道路、治理与善治等理论思想中的社会管理理念,由此出发从学理上阐明社会管理概念的内涵和外延,对社会管理的主体、目标、原则、方式、过程、手段、内容进行系统的组织和说明,进而建构起具有一定特色的社会管理学说体系。在实践层面,需要全面认识中国社会管理体制的既往进程和现实状况,深刻了解现实中国经济社会发展的关键问题和紧迫需求,借鉴世界各国社会管理的现实经验,去科学制定中国社会管理体制的改革路径,解决社会管理体制与经济管理体制不相协调、社会管理体制内部多个政府机构管理活动不相协调、政府主导社会管理活动与公众参与社会管理活动不相协调等突出问题。

就社会管理体制的整体改革与创新的步骤而言,社会管理理念的改革与创新应当成为整个体制改革与创新的先导和指针,因为它决定了作为社会管理体制核心的制度系统中的价值子系统和规则子系统,而目前中国的社会管理思想和理论已显陈旧和僵化,突出地表现为重管控堵治、轻服务疏导,这样的理念不利于新形势下建构合理有效的社会管理体制,故亟待首先加以解决,从而为社会管理体制的改革与创新确立明确的方向。在此基础上,社会管理体制的改革与创新可沿以下两个维度展开。

#### 参考文献:

- [1] 2010年中国经济“成绩单”公布[N]. 中国青年报, 2011-01-21(01).
- [2] 何增科. 深化十大社会管理体制改革的构想[J]. 北京行政学院学报, 2010(2): 16-21.
- [3] 李程伟. 社会管理体制创新:公共管理学视角的解读[A]. 当代中国政治研究报告 V[M]. 北京: 社会科学

一是社会管理统筹协调体制的改革与创新,这其中的重点之一是社会组织管理体制的改革与创新,它是完善政府调控与公民自治相结合的社会管理体制的关键,要根本改变恐惧心态,避免采取简单的压制和取代的措施,探索积极引导社会组织加入社会管理大体制的良性互动机制,解决社会组织管理积极培育与适度控制之间的矛盾,寻求建立有效的管理体制与机制,其他还可涉及的有社区社会管理、人口社会管理等领域。

二是社会矛盾发现化解体制的改革与创新,这其中的重点之一是社会治安与突发事件处置体制的改革与创新,它是加强社会矛盾发现化解的前瞻性,做到关口前移、实现源头防治的关键环节,也是实现社会管理从以前的“善后式”向未来的“防患式”转变的关键环节,防患于未然、标本兼治,其他还可涉及的有舆情引导与监控体制的改革与创新等领域。正是通过类似这些领域的社会管理体制的改革与创新,可望从根本上扭转当下社会矛盾管理手段过多依赖管卡压、捂堵盖的局面,充分探索出有助于实现合理有效的社会管理的新手段、新工具、新方式和新途径。

可以预期,以社会管理理念的改革与创新为主导,以社会管理统筹协调体制的改革与创新以及社会矛盾发现化解体制的改革与创新为两大入手点,再分别从诸如社区建设与社会组织管理、流动人口管理以及社会治安与突发事件处置、舆情引导与监控等多个具体侧面去探索社会管理体制改革的创新和方向,可以寻求化解现实突出的社会矛盾、解决现实日益严重的社会问题的方式和手段,为和谐社会的建设和科学发展的推进做出积极的贡献。

当今中国正处于社会发展的一个关键时期,作为和谐社会建设与科学社会发展的重要手段,社会管理体制的改革与创新已经刻不容缓。只要我们能够清醒地认识中国社会发展对于社会管理体制改革的迫切需求,深刻把握社会管理体制改革的创新的重要作用,全面谋划社会管理体制改革的创新的路径和内容,社会管理体制改革的创新的事业就能够达到预期的目标。

- 文献出版社, 2007: 401-402.
- [4] 2010年中国社会形势分析与预测[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2009: 85-95.
- [5] 胡联合, 胡鞍钢, 王磊. 影响社会稳定的社会矛盾变化态势的实证分析[J]. 社会科学战线, 2006(4): 175-185.
- [6] 中国马克思主义研究基金会. 《中国流动人口发展报告 2010》公布——2009年中国流动人口 2.11 亿[J]. 领导决策信息, 2010(26): 26.
- [7] 陆学艺. 当代中国社会结构与社会建设[J]. 北京工业大学学报: 社会科学版, 2010(6): 1-6.

## Theoretical Reflection of the Social Management System Reform and Innovation

TANG Jun, HU Jian-guo, LI Jun-fu

( College of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China )

**Abstract:** As the regulation and control to the social community in especial space-time and social condition, social management must change according to the social environment change. With the overall improvement of the state system and social transformation in China and acceleration of marketization, industrialization, urbanization, informalization, and internationalization, China has moved into the social problem increase and social conflict remarkable period. Therefore, social management system needs to take the ideal reform and creation as the instruction, and social management coordination system reform and innovation and social conflict settlement reform and innovation as the two accessible points to achieve the overall reform and innovation.

**Keywords:** social management; system; reform; innovation

[责任编辑: 刘健]

(上接第 12 页)

## Promoting Social Building by System Innovation

ZOU Nong-jian

( College of Social and Development, Nanjing Teachers Education University, Nanjing 210097, China )

**Abstract:** Social building is not equal to all the social undertaking, which is not limited in the field of sociology, and should not be divided into general meaning, narrow meaning and middle meaning. And it should not be expressed in a way which appears what it really is not. It is helpful to promote social building in practice by giving the category in a specific way. Now China has stepped into an era of system building and social building should be promoted by system innovation. To create a series of social building systems is an important integrant in building a modernization country and also an important angle to start with.

**Keywords:** social building; system; system innovation

[责任编辑: 刘健]