

INNOVATION OF SOCIETY MANAGEMENT
AND ADMINISTRATIVE LAW

社会管理创新与行政法

中国法学会行政法学研究会2010年年会论文集

COLLECTION OF ARTICLES OF THE ANNUAL CONFERENCE 2010 OF
ADMINISTRATIVE LAW RESEARCH ASSOCIATION OF CHINA LEGAL SOCIETY

中国法学会行政法学研究会 编



中国政法大学出版社

D922.104-f32

20121



— 社会管理创新与行政法 —

INNOVATION OF SOCIETY MANAGEMENT
AND ADMINISTRATIVE LAW

中国法学会行政法学会研究会2010年年会论文集

COLLECTION OF ARTICLES OF THE ANNUAL CONFERENCE
2010 OF ADMINISTRATIVE LAW RESEARCH ASSOCIATION OF CHINA LEGAL SOCIETY

中国法学会行政法学会研究会 编



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

社会管理创新与行政法: 中国法学会行政法学研究会2010年年会论文集 / 中国法学会行政法学研究会编. —北京: 中国政法大学出版社, 2011. 8

ISBN 978-7-5620-3470-4

I. 社… II. 中… III. 行政法-中国-学术会议-文集 IV. D922.104-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第174563号

- 书 名 社会管理创新与行政法: 中国法学会行政法学研究会 2010 年年会论文集
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN YU XINGZHENGFA ZHONGGUO FAXUEHUI XINGZHENGFA XUE YANJIU HUI
2010 NIAN NIANHUI LUNWENJI
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088 fada.sf@sohu.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908433 (考试图书编辑部) 58908325 (发行部) 58908334 (邮购部)
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 787mm×1092mm 16 开本 73 印张 1820 千字
- 版 本 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-3470-4/D·3430
- 定 价 260.00 元(精装本)
- 声 明 1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

在中国法学会行政法学研究会 2010 年年会上的讲话

中国法学会副会长 周成奎

同志们、朋友们：

今天行政法学界济济一堂，在五岳之首的泰山隆重举行 2010 年年会，请允许我代表中国法学会向这次大会的召开表示热烈的祝贺！向在行政法学理论和实务界辛勤工作的各位同志表示深深的敬意！

行政法学研究会是我国行政法学理论研究的主要力量，也是中国法学会最重要的研究会之一。行政法学研究会自成立以来，始终坚持以人为本的理念，坚持为改革发展服务的方向，坚持理论联系实际的学风，为我国推动依法行政和行政法学理论研究作出了突出贡献！行政法学理论与我国的推进依法行政、建设法治政府的实践始终紧密相连、相互促进、共同发展，行政法学理论界和实务界联合起来成为建设社会主义法治国家的一支重要力量。在此，我对二十五年来行政法学研究会在团结全国广大行政法学教学、科研工作者、政府法制工作者、法官和律师等理论和实务工作者方面所做出的努力和成绩，表示衷心的感谢！

在过去的一年里，行政法学研究会围绕着全面推进依法行政、建设法治政府，开展了卓有成效的学术研究活动，做了大量工作。行政法学会议和交流活动活跃，召开了 2009 年年会、第十一届海峡两岸行政法学学术研讨会、政府法制在应对国际金融危机冲击中的作用研讨会等一系列重要的学术会议。去年是新中国成立六十周年，行政法学界对六十年来特别是改革开放以来的行政法学研究和实践进行了回顾和总结。去年也是《行政诉讼法》颁布实施二十周年、《行政复议法》颁布实施十周年，行政法学界对行政诉讼制度和行政复议制度展开了讨论，对这两个制度的得失做了很好的总结。行政法学界还通过课题研究、论文著作、调研统计等多种方式促进学术繁荣发展，在“新行政法”、行政管制（或规制）、突发事件应对和应急管理、行政自由裁量权、行政程序、信息公开等方面成果丰硕，出现一大批高质量、有深度的研究成果。行政法学界更加自觉积极关注现实问题，每一次重大、热点问题都有行政法学界的参与，针对城管执法、土地征收和房屋拆迁、群体性事件、钓鱼执法等诸多社会热点难点问题也有不少研究成果。行政法学界一如既往的为行政立法工作作出贡献，《行政强制法》、《城市房屋拆迁管理条例》、《国家赔偿法》的修改等等，行政法学者都积极参与讨论，提出立法完善建议。行政法学研究队伍也不断壮大，更多来自行政机关、法院的专业人员贡献了理论与实践相结合的研究成果。

我注意到，行政法学会近年来选择的年会主题与我国民主法治进程息息相关，关注民生，关注发展。2007 年主题是“行政法与财产权保护”，重点从行政法与财产权关系的角度，思考和研究这一问题。2008 年主题是服务型政府，从服务型政府的基础理论、地方政府建设、行政程序、行政行为、行政应急以及行政救济等六个方面展开研讨。2009 年主题是行政程序的法治化，涉及四个方面的内容，包括政府信息公开、《湖南省行政程序规定》

实践情况评估、行政裁量权的规范和给付行政程序。今年的年会主题是社会管理创新。这一选题无论是研究内容还是研究视角，都十分重要，具有很强的理论价值和实践意义。

2004 年党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”，2007 年党的十七大报告提出要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，“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”，2008 年温家宝总理在十一届全国人大一次会议上作政府工作报告，多次提到“社会管理”。去年周永康同志在全国政法工作电视电话会议中强调“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”是摆在各级党委和政府面前的重大问题。今年，行政法学年会将主题确定为“社会管理创新与行政法”，与党和国家的工作方针是契合的，与当前政治、经济和社会发展的节拍是契合的，摸准了现实问题的脉，非常及时。就在 6 月 18 日全国社会治安综合治理工作会议上，周永康同志又一次强调，“要把社会建设摆到更加重要的位置，努力探索一条符合中国国情、体现时代特征、与社会主义市场经济体制相适应的社会建设和社会管理新路子”。

社会管理创新，其实是个老题目，核心问题仍然是政府、社会和公民的关系，关键问题仍然是政府职能转变。但是，社会管理创新更是新题目、大题目，包含着丰富的内容和多样的主题，我们对社会管理创新的内涵、形式，特别是社会管理创新与行政法问题，有研究，但是也有不少研究空白和有待深入挖掘的领域。本次年会确定了四个与社会管理创新有关的四个小题目：弱势群体保护、村民自治、志愿者立法和群体性事件，就是四个很重要的领域。我也看到，理论界和实务界的同志们提交了 150 多篇论文，在很多问题上形成了可喜的研究成果，祝贺大家！希望大家在年会上畅所欲言，充分交流，发表看法，启发思路，提出一些既具有理论根据又具有现实性的建议，贡献我们行政法学界的智慧和力量。除了今年年会四个分主题之外，社会组织多元化、行政活动多样化、网络虚拟社会管理等领域也有待我们加强研究，期待本次会议是社会管理创新与行政法问题研究的开端，大家在此基础上，继续“深挖地、广积粮”，献智慧，出成果！

正如周永康同志在今年 6 月讲话所指出的，“必须深刻认识加强社会建设、创新社会管理的重要性紧迫性，以更大的决心、更实的举措，把社会建设和社会管理搞上去”。衷心地希望各位行政法学理论工作者和实务工作者不断研究依法行政、建设法治政府的重大理论和现实问题，坚持理论创新，既学习借鉴国外的有益经验，又从本国国情出发，在探索中国特色的法治道路上，不断有新观点、新思路、新办法，不断出新成果、新人才，共同谱写行政法学理论研究和实践的新篇章，为推动我国的民主和法治进程做出更大的贡献！

预祝大会圆满成功！

谢谢大家！

在中国法学会行政法学研究会 2010 年年会上的讲话

中国法学会行政法学研究会会长 应松年

尊敬的周成奎会长、李兆前省长、江必新院长、李琥市长、刘爱军主任，各位代表、各位来宾：

欢迎各位代表参加中国法学会行政法学研究会 2010 年年会！请允许我代表行政法学研究会向中国法学会长期以来对研究会工作的领导和支持表示衷心的感谢！向山东省政府、山东省政府法制办、泰安市政府、泰安市政府法制办为筹办本次大会付出的努力表示衷心的感谢！向光临本次会议的各位代表表示衷心的感谢和热烈的欢迎！

这次会议是具有纪念意义的大会。行政法学研究会成立整整二十五年，光阴似箭，行政法学研究会如果按照现在学生念书算，也已经是硕士毕业了！今天可以说是个毕业典礼，也是新学期的博士开学典礼吧！我们欣喜地看到，行政法学队伍不断壮大，人才辈出，今天到会有 230 余名会议代表，这是除行政法学研究会成立二十周年博鳌论坛以外，人数最多的一次年会。出席本次会议的代表来自天南海北，绝大部分省份都有代表，最西北有从新疆来的代表，南端有从广东、广西、贵州、云南等地来的代表，还有很多我们山东本地的代表。出席本次会议的代表来自多个领域，有高校教师、科研人员、人大和政府法制工作者、法官、检察官、律师、记者，还有博士研究生们，参会代表多元化是行政法研究会的重要特点。出席本次会议的代表还是历史上最积极参与的代表，大家都拿到了沉甸甸的这么两大本论文集，157 篇论文，170 万字，这是提交论文最多的一次年会。

这次会议也是行政法学研究会再次与山东结缘的会议。行政法学研究会成立二十五年来，山东省是唯一举办了两次年会的省份。这和山东省浓厚的法治氛围、深刻的法治理念是分不开的，和省、市政府、省、市法制办、省、市法院等这些组织的领导们以实际行动不断推动法治政府建立是分不开的！山东省政府、山东省政法委、山东省法学会、山东省政府法制办、泰安市政府、泰安市政府法制办做了大量的工作，细致周到的组织和服务，保证了此次会议的成功举办，我再一次表示衷心的感谢！

本次会议更是继往开来、承前启后的大会。年会的主题是“社会管理创新与行政法”，正如周成奎会长刚才在讲话中提到的，这是一个亦老亦新的话题，与当前政治、经济和社会的发展节拍契合，这个主题是去年定的，但现在正逢其时。我们已经到了五岳之首，希望大家拿出登泰山的兴致和劲头，在大会上踊跃发言、大胆发言，把行政法学研究水平也推到最高峰！

最后，受大会委托，我宣布，中国法学会行政法学研究会 2010 年年会，开幕！

I / 在中国法学会行政法学研究会 2010 年年会上的讲话

..... 中国法学会副会长 周成奎

III / 在中国法学会行政法学研究会 2010 年年会上的讲话

..... 中国法学会行政法学研究会会长 应松年

第一部分 社会管理创新

- 2 / 1. 社会管理创新引论 应松年
- 8 / 2. 社会管理创新与行政法(论纲) 朱维究等
- 27 / 3. 社会自组织管理的司法应对——兼论行政法的第三形态 江必新 邵长茂
- 41 / 4. 行政法视野中的社会管理创新 杨建顺
- 50 / 5. 公共行政转型与行政组织法律制度建设 薛刚凌
- 56 / 6. 社会管理创新与和谐社会建设
——通过更新法制观念、创新管理机制提高社会管理水平 莫于川
- 67 / 7. 建设服务型政府视角下的行政法治 周继东
- 74 / 8. 社会管理创新与政事分开 王周户 李大勇
- 82 / 9. 风险规制的兴起与行政法的新课题 赵 鹏
- 93 / 10. 民生保障、民营化与国家责任的变迁 王太高 邹焕聪
- 105 / 11. 消除能源贫困的行政法机制研究——以能源普遍服务政策为例 苏苗罕
- 115 / 12. 政府业务委托外包的行政法认识 王克稳
- 126 / 13. 自主创新视域下政府管理创新的法律思考 刘云甫 朱最新
- 133 / 14. 阶段性行政许可与行政法 杨科雄
- 142 / 15. 对公众获取公用企业信息的法律分析 高泰伟
- 154 / 16. 完善软法机制,推进社会公共治理创新 姜明安
- 163 / 17. 论政府对社会组织管理的机制创新
——“民办非企业单位”引发的行政法思考 金国坤
- 173 / 18. 高等教育去行政化的基本问题及其对策
——以法律规制为核心对策的视角 熊文钊 郑 毅

185 / 19. 我国政府绩效评估法律制度的建立与完善	汪俊英
191 / 20. 信访制度的定性分析和机构设置研究	田文利
198 / 21. 公共服务券的提供及其政府规制	胡敏洁
207 / 22. 浅论行政情理性的法律价值	潘世钦 周 丽
211 / 23. 公共服务市场化中的利益冲突及其协调——以电视公共服务领域为例 ...	邵亚萍
218 / 24. 论检验政府管理创新的根本标准	焦志勇
224 / 25. 论政府维稳管理的法律原则	申艳红
230 / 26. 行政执法政策与行政法治——以公安部治理酒驾的“四个一律”为例	冯 威
237 / 27. 网络医疗信息服务监管的行政法思考 ——兼论公立医院监管体制改革的“软法之治”	胡汝为
247 / 28. 社会行政法生成的进路话语	姬亚平 李建科
259 / 29. 论税务行政复议功能	刘庆国
263 / 30. 关于城管行政执法的调研报告——以广州大学城流动商贩治理为例	伍劲松 李小花 陈羽朋 杨皓男 杨 展 余奇茵
272 / 31. 城市化进程中城管执法所面临的矛盾及对策	石柏林 张瑛杰
279 / 32. 困境中的城管执法:公众舆论与制度设计 ——从《城管执法操作实务》教材论起	刘 铮
285 / 33. 行政执法模式的创新与思考——以网络行政为视角	杨勇萍 李 祎
296 / 34. 辽宁省流动人口管理模式创新思路	王丽英 朱江涛 裴树良
303 / 35. 农村流动人口城市治理机制的法理分析	王伟奇
314 / 36. 浅谈社会管理存在的问题及解决对策	仲伟金
319 / 37. 行政法治理念更新与社会管理制度创新	梁津明 赵玉磊

第二部分 弱势群体保护

328 / 38. 城市群租者的居住权保护问题分析	沈福俊
335 / 39. 被征地农民权利救济制度存在的问题及完善建议	何翠凤
345 / 40. 农民工权益保护机制研究——从政府法制工作的角度出发	高存山
353 / 41. 公用事业领域离散性弱势群体权益之保障——以公交 IC 卡使用者为例	肖泽晟
361 / 42. 城中村改造后城市边缘弱势群体社会保障路径研究 ——对昆明市失地农民社会保障现状分析	李宾华
369 / 43. 论城市化进程中失地农民权利保障的法律维护	李积霞
376 / 44. 论受教育权在行政诉讼中确认与保障	李 昕

385 / 45. 论社会工作平台构造中的政府职能转变	湛中乐	蒋季雅
398 / 46. 论我国的城市住房保障制度及其适当性	陆伟明	
405 / 47. 论行政诉讼弱势一方诉权的保护——对最高人民法院《关于依法保护行政 诉讼当事人诉权的意见》的解读	茅铭晨	
409 / 48. 关于行政法保护平等发展权的思考	方世荣	孙才华
413 / 49. 规范行政自由裁量权与社会和谐——以预防和减少行政争议、 保护弱势群体为视角	青 锋	袁雪石
417 / 50. 弱势群体权益保护的法律机制刍议	傅思明	张 鑫
425 / 51. 女性的弱势群体地位及其消除——一种平等权的视角	温 辉	
434 / 52. 少数民族就业中的特殊法律问题——以青海省少数民族就业问题的考察	才让塔	
438 / 53. 我国弱势群体的行政法保护	苏庆原	
446 / 54. 深化行政复议体制机制的改革创新是保护弱势群体合法权益的必然选择	王起翔	
452 / 55. 我国弱势群体法律保障问题研究	魏继华	
460 / 56. 我国精神病人制度分析	徐继敏	
468 / 57. 论欠缺行为能力成年人的政府监护	邢鸿飞	孙海涛
477 / 58. 论社会弱者健康权的实现	熊勇先	汪 燕
483 / 59. 论行政立法中弱势相对方民主参与权的保障	许玉镇	
491 / 60. 低收入阶层住房保障制度研究	杨晚香	
497 / 61. 弱势群体在诉讼程序中的保障问题	杨晓玲	
504 / 62. 妇女反就业歧视司法救济探微	于雪峰	王旭军
512 / 63. 强制治疗精神疾病患者的程序法研究 ——基于国内六部地方性法规的实证分析	张步峰	
522 / 64. 我国农村五保供养的现状及法制保障思考	赵 明	于明霞
528 / 65. 变通或放弃执行现行法律规范是保护弱势群体不得已的一种方法	朱应平	
538 / 66. 失能者长期照护的立法需求分析	庄 汉	
543 / 67. 矿工生命权和健康权的缺失及其保障措施	邹艳晖	
551 / 68. 弱势群体保护的法律制度建设研究	任刚军	
564 / 69. 德国社会救助法律制度简介及其对我国的启示	喻文光	
572 / 70. 反思商品房预售许可制度和弱势群体保护	张 卿	
577 / 71. 行政给付与弱势群体保护	王 芳	

第三部分 村民自治

- 584 / 72. 村民会议决议初论 李春燕
- 591 / 73. 村民自治:制度困境与路径选择
——村委会选举中选民资格纠纷解决机制探索 石佑启 张显伟
- 599 / 74. 村民自治的法律困境与路径选择——以村委会民主选举为切入点
..... 赵 明 牛忠江
- 608 / 75. 建构和完善农村社会民主治理体系与制度
——兼议《中华人民共和国村民委员会组织法》的修改 肖金明
- 616 / 76. 技术民主:我国村民自治的发展趋向 韩永红
- 623 / 77. 通过村民自治的国家治理 何海波
- 647 / 78. 基于村民主体性视角中村民自治的行政法构想 齐 宁
- 655 / 79. 取消农业税后乡村治理格局的变化与村民自治的发展路径 徐银华 陈 霄
- 662 / 80. 汲取历史经验 完善乡村自治 杨海坤 曹寻真
- 675 / 81. 村民自治权的实现——村民自治权的运行论 张 弘 潘昌伟
- 686 / 82. 论村民自治纠纷中行政诉讼管辖的理论基础 董 皞 蒋银华

第四部分 志愿者立法

- 696 / 83. 我国志愿服务立法的若干基本问题——志愿服务法的立法宗旨、法律定位
和基本原则 莫于川
- 707 / 84. 论应急志愿服务法律制度的建立 丁丽红 许文星
- 714 / 85. 志愿者立法障碍分析 雷 娟
- 720 / 86. 我国志愿服务统一立法刍议 彭云业 李 清
- 727 / 87. 社会应急能力建设与志愿服务法制发展——应急志愿服务是社会力量参
与突发事件应对工作的重大课题 莫于川 梁 爽
- 741 / 88. 科学发展观视野下的我国志愿服务立法 孙桂真
- 747 / 89. 志愿服务立法的几个问题——评《志愿服务法(草案初稿)》 王建华
- 754 / 90. 志愿者注册制度的行政法解析 程雁雷 钟 芳

第五部分 群体性事件

- 762 / 91. 获得公众信任——防治群体性事件的根本途径探讨 闫尔宝
- 770 / 92. 论政府治理群体性事件机制创新 王振清
- 780 / 93. 行政首长应急能力问题研究——从群体性事件的处置谈起 杨 红

788 / 94. 团体诉讼:群体性事件有效化解的一种路径	章志远 高中红
797 / 95. 农村群体性事件法治化的制度逻辑——基于城镇化背景的分析	黄学贤 陈 峰
814 / 96. 我国群体性事件中信息保障制度之创新	戚建刚 易 君
825 / 97. 协商民主视野下群体性事件的行政法解读	王学辉 赵 勇
837 / 98. 群体性事件与法律程序	杨临宏
841 / 99. 以为民之心化解社会矛盾	汤啸天
848 / 100. 群体性事件的依法之治	董 峰 葛自丹
855 / 101. 群体性事件中的政府信息公开问题研究	王 勇
862 / 102. 社会转型期群体性事件治理防范问题研究	杨泽鹏
869 / 103. 论行政法上的善意履职原则——以群体性事件频发为视角	解志勇
879 / 104. 行政谈判:群体性行政纠纷解决的价值定位及规制	邓刚宏
886 / 105. 公信力——行政机关解决纠纷机制有效运行的逻辑起点	陈宏光 谢 璐
894 / 106. 群体性事件的法制思考——关于乌鲁木齐“7·5”事件后法制建设的研讨	孙玉霞
901 / 107. 群体性事件的性质及其根源分析	毕雁英
907 / 108. 群体性事件的行政法思考	赵 颖
915 / 109. 从行政执法的视角透视群体性事件	姚来燕
921 / 110. 论公共决策中的群体性参与	李卫华
927 / 111. 群体性事件处置中警察权配置问题研究	高文英
936 / 112. 人民法院应对群体性纠纷的若干理性思考	王雅琴
943 / 113. 公安机关处置群体性事件若干法律问题简论	刘春玲
948 / 114. 公安机关处置群体性事件	陈晋胜 卢建芬

第六部分 其 他

956 / 115. 疏通救济渠道 依法保护诉权	赵大光
963 / 116. 警察盘查之理由研究——以美英法及我国实践为例	余凌云
975 / 117. 诚信政府背景下的公务员诚信问题	李 季 王 静
982 / 118. 行政不作为裁量权的司法审查	宋雅芳 杨会永
990 / 119. 信息公开在欧盟法的发展与实践——以欧盟法院判决为解读文本	王敬波
997 / 120. 部门行政法与行政法总论的改革——以药品行政领域为例证	宋华琳
1006 / 121. 《经济、社会和文化权利国际公约》与我国政府的义务——以食物权为例	林莉红

- 1014/ 122. 论涉诉信访应对中法官的能动性——以行政案件为样本的分析 王旭军
- 1022/ 123. 检察机关督促民事起诉研究——检察职能基于法律平等保护原则介入
社会管理的公法制度设计 张步洪
- 1032/ 124. 探析行政法原则的地位——走出法源学说之迷雾 金自宁
- 1044/ 125. 封闭与开放:行政与行政法关系的二重性 刘 艺
- 1052/ 126. 一起行政案例之逻辑分析——以裁判思维为视角 贾媛媛
- 1063/ 127. 试论非法证据排除规则在“钓鱼执法”中的适用 杨曙光
- 1069/ 128. 全球化的公法之维 姚金菊
- 1080/ 129. 从三鹿事件看我国行政不作为赔偿的法律空间 杜仪方
- 1088/ 130. 职业自由限制与比例原则适用——读德国“药房案”判决 蒋红珍
- 1098/ 131. 论对行政执法的规制——以行政相对人利益不受损害行政行为为前提
的研究 程 建
- 1103/ 132. 交通事故认定行为的属性及其司法审查可得性探析——困境与出路 侯 勇
- 1111/ 133. 论离婚登记撤销判决的效力辐射——由一起行政登记纠纷引发的思考
..... 倪洪涛
- 1115/ 134. 中日行政信访制度比较研究 吴东镐
- 1125/ 135. 日本行政法学上法人论的变迁 [日]盐野宏著 肖 军译
- 1132/ 136. 传染病防治与人身自由——以限制人身自由措施的合法性为中心 陈越峰
- 1141/ 137. 当前市县府法制工作中存在的问题及对策 任敬陶
- 1144/ 138. 中国的引咎辞职法律化评析 王世涛
- 1151/ 附:中国法学会行政法学研究会 2010 年年会综述 王凌光 王建新

第一部分 社会管理创新

社会管理创新引论

应松年*

一、社会管理创新

(一) 社会管理

在我国,“社会管理”作为一个相对独立的概念初步形成于 20 世纪 80 年代初期,人们通常在两种意义上使用这个概念。狭义的观点认为,社会管理作为政府的一项职能,与政治管理、经济管理相对,指的是政府对社会公共事务中排除掉政治统治事务和经济管理事务的那部分事务的管理与治理,其所涉及的范围一般也就是社会政策所作用的领域。^[1]而广义的观点认为,社会管理主要是指政府和社会组织对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。^[2]

本文从广义上使用社会管理这个概念,认为:社会管理是指政府及社会组织对各类社会公共事务所实施的管理活动,管理的主体不仅包括政府,也包括具有一定公共管理职能的社会组织;管理的方式不仅包括传统的行政管理手段,也包括行政给付、行政合同、行政指导等新型管理方式。

(二) 社会管理创新

社会管理创新,是指在现有的社会资源和管理经验的基础上,引入新的社会管理理念、知识和方法,对传统的社会管理模式及管理方法进行完善,从而建构新的社会管理机制,更好地实现社会管理目标的活动。社会管理创新既是活动,也是活动的过程,其目的在于形成更为良好的社会秩序,产生更为理想的政治、经济和社会效益。

(三) 社会管理创新与社会建设

社会建设是一个较为宽泛的概念,其目标是“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”,其重点领域为发展教育、实施扩大就业的发展战略、深化收入分配制度改革、加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系、建立基本医疗卫生制度以及完善社会管理等六个方面。^[3]

社会管理创新与社会建设有着紧密的联系,社会管理是社会建设的一个重要内容,而社会管理创新是推进社会建设的重要手段。2004 年党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,可见,加强社会建设,关键在于社会管理创新,社

* 应松年,中国政法大学终身教授、博士生导师,中国法学会行政法学研究会会长。

[1] 李程伟:《社会管理体制创新:公共管理学视角的解读》,载《中国行政管理》2005 年第 5 期;陈振明:《什么是政府的社会管理职能》,载《新华文摘》2006 年第 3 期。

[2] 郑杭生主编:《中国人民大学中国社会发展研究报告 2006——走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理》,中国人民大学出版社 2006 年版,第 253 页;邓伟志主编:《创新社会管理体制》,上海社会科学出版社 2008 年版,第 4~6 页。

[3] 胡锦涛:“在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告”,载新华网, http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm, 最后访问日期:2010 年 6 月 30 日。

会管理创新是推动社会建设的重要动力。

二、当前社会管理创新需要重点解决的几个问题

随着改革开放的不断深入和市场经济的逐步完善,我国的经济社会状况发生了深刻变化。突出表现在:第一,计划经济向市场经济转型。在转型的过程中,原有的社会结构和经济结构发生了深刻的变迁,出现了“四个多样化”,即经济成分和经济利益格局多样化、社会生活多样化、社会组织形式多样化、就业岗位和就业形式多样化。社会和经济结构的变迁使旧有的社会管理手段不断面临考验。第二,城市化进程加速。据统计,1949年,我国城镇人口仅占全部人口的10.6%,1978年,这个比例是17.9%,经过改革开放三十年的发展,2008年我国城镇人口占全部人口的比例已经达到了45.7%。^[1]城市化进程的加速,使大量农村剩余劳动力向城市转移,我国正经历着由乡村为主体向以城市为主体的转型。第三,对外开放进程加快。改革开放以来,我国对外开放的程度不断加深,越来越深地融入到世界经济社会的格局中。

经济社会的发展和变迁给社会管理带来了许多问题与挑战。当前的社会管理创新,就要从这些问题入手,对症下药,才能尽快突破旧有的管理格局和机制,建设更加和谐的社会。

(一) 民生问题凸显,社会矛盾多发。社会管理要以人为本,着力解决民生问题,从源头上减少和化解矛盾

近几年,我国进入了“矛盾多发期”,各种群体性事件层出不穷,与之相应的,是“维稳”成本的大幅度提高以及“越维越不稳”的恶性循环。要想化解社会矛盾,“堵”这条路是走不通的,我们应当转变思路,寻根溯源,从源头上减少和化解矛盾。那么,什么才是当前社会矛盾多发的主要原因呢?我认为,主要是民生问题。

在市场经济为主导的现代社会中,利益分化是一个普遍现象。当前,随着我国市场体系的初步建立,利益分配的格局已经出现了较为严重的分化,中国社会已经形成了以失地农民、进城民工、城市下岗职工、拆迁户等为代表的位于社会底层的弱势群体。他们不仅缺乏在市场中致富的机会与资源,就连自身的合法权益和生存的基础资源也屡遭侵害。^[2]一个显而易见的事实是,当前各类群体性事件的“主力军”就是弱势群体。若不从根本上解决利益分配的失衡问题,一味以追求GDP、政绩工程为目标,或者以稳定为名压制合法的利益表达,不仅无助于纠纷的解决,反而会使社会更不稳定。有鉴于此,周永康同志于2009年12月18日在全国政法工作电视电话会议上提出:“深入推进社会矛盾化解,一要抓源头。要坚持以人为本、全面协调可持续发展,让人民群众共享发展成果,把发展成果更多地落实到保障和改善民生上,决不能侵犯人民群众的合法权益,从源头上预防和减少社会矛盾的发生。”所以,新的维稳逻辑应该是:以人为本,着力解决民生问题,从源头上减少和化解矛盾。

解决民生问题,一靠投入,二靠创新。从创新的角度讲,应该包括收入分配机制创新,合理的分配机制,应当能够平衡城乡之间、行业之间、地域之间不合理的收入差距,增加城乡居民,尤其是弱势群体的基本收入;就业渠道创新,开放民间投资领域,形成鼓励创

[1] 数据来源,2009年中国统计年鉴, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>, 最后访问日期:2010年6月30日。

[2] 孙立平:《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》,社会科学文献出版社2003年版,第67页。

业,以创业带动就业的新机制;社会保障机制创新,加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活,“让人民生活得更加幸福、更有尊严”。当然,还有社会管理创新,将社会管理建立在“以民为本”的基础上,更新社会管理理念,扩大社会管理主体,转变社会管理方式,将社会管理纳入依法治国、依法行政的轨道。

(二) 社会管理理念落后。要从“管理”理念向“服务”理念转变,建设服务型政府

正确的社会管理理念是社会管理创新的先导,是确保社会管理创新实效性和持续性的重要基础。重塑政府行政的理念,就是要积极回应社会需求和公民诉求,实现以经济建设为主到公共服务为主的转变,由管理型政府走向服务型政府,进而走向服务型社会。

建设服务型政府,关键是深入推进政府职能的转变。国务院《全面推进依法行政实施纲要》将我国政府的主要职能定位为“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”。在这些主要职能中,“经济调节”和“市场监管”明确了政府经济职能的重心是通过宏观调控和市场监管等手段培育公平有序的竞争市场,维护经济的稳步健康发展;“社会管理”和“公共服务”为政府职能转变明确了方向,即政府职能重心由经济转向社会,以社会为本位,最终实现由管理型政府向服务型政府的转变。

建设服务型社会,关键是有效地动员社会的力量,提供政府无力单独负担的公共服务。例如面对人口老龄化问题,广州市从 2004 年开始试点的社区养老社会化服务模式,而宁波市海曙区则以“政府扶持、非营利组织运作、社会参与”的思路,探索出了一条“社会养老居家化,居家养老社会化”的低成本亲情化居家养老的新路子。这几种养老模式既符合我国现阶段的国情,又大大提高了老年人的生活水平和生命质量。^[1]只有动员社会积极、广泛、持续参与协作,才能建立起“人人为我,我为人人”、“自律、自治”的服务型社会。

(三) 社会管理主体单一。要充分发挥各类社会主体在社会管理中的作用,实现社会管理主体的多元化

在计划经济体制下,政府职能被不切合实际地无限放大,政府对经济进行全方位的直接干预,导致经济停滞、政府机构膨胀。改革开放以来,我们逐渐实现了由“全能政府”向“有限政府”的过渡,但总体来说,我们社会管理主体单一的问题,还没有得到解决。

社会管理主体多元化的前提是社会管理是整个社会的事情,应该发动全社会来共同承担。如我国《就业促进法》就鼓励工会、青年团、妇联、残联等社会组织协助人民政府开展促进就业工作,依法维护劳动者的劳动权利^[2]。

社会是由各社会组织、团体、企事业单位、基层组织等组成的。事实证明,社会组织 and 企事业单位的自律、自治,基层村民、居民组织的自治,是达成良好社会管理的极为重要的方面。现代社会的管理绝不可能单独依靠政府来完成。因此,社会管理主体多元化的重要方面是培育社会组织,促进社会自治。首先,要保障社会组织的独立性,实现事业单位的“去行政化”,在此基础上,将那些政府不该管、管不好的事情放手交给社会组织去做。其次,要积极培育社会自治的土壤,鼓励村民、居民依法实现自治。当前,社会管理主体多元化的一个障碍可能是,社会管理是一项专业很强的事业,需要大量受过专门训练的社会工作人才,但我国社会工作人才队伍的总量不足,结构不合理。这就需要政府在教

[1] 潘小娟、白少飞:《中国地方政府社会管理创新的理论思考》,载《政治学研究》2009 年第 2 期。

[2] 参见《就业促进法》第 9 条。

育改革中解决相应的问题。

(四) 社会管理方式僵化。要综合运用多种社会管理手段,转变社会管理模式

传统的一元社会管理模式已经不能适应现代社会经济的变革。面对社会管理领域出现的新问题、新情况,单纯依靠行政手段很难有效完成社会管理的目标。刚性的管理手段运用较多,柔性的管理手段运用较少;公民参与社会管理不够,缺乏有效的平台和途径;社会管理容易搞运动,缺乏制度常态化;社会管理的信息和资源不够公开透明。社会管理手段存在着“行政方法不能用、经济方法不好用、法律方法不会用、思想教育不顶用”的尴尬。^[1]

社会管理主体的多元化,不同利益诉求的产生,必然要求社会管理方式的多样化。今后的社会管理应当是参与型的社会管理,不同的利益群体或者代表参与到社会管理当中,充分发挥各种力量的优势,实现由单一的行政管理模式向综合运用行政、经济、法律、政策、道德、科技等多种手段进行社会管理的模式转变。在社会管理的过程中更多的运用服务性的手段,要尽最大可能保护各方利益主体的合法权益,特别是弱势群体的合法权益需要给予重点关注和保护,尽可能选择对公民权益影响最小的方式和手段进行社会管理,能够运用说服教育等柔性管理手段实现管理目标的,就不用强制性的刚性管理手段。在社会管理的过程中,要把被管理对象当作平等主体对待,平等协商。一些社会管理的有效手段和制度应当常态化。我们常常习惯于用搞运动的办法来实现某一方面的管理。威力大、见效快,但制度化的常态管理必须跟上,否则社会时过境迁,恢复原状,只有阶段性意义。社会经济变革给社会管理带来挑战的同时,也为社会管理手段的创新带来了机遇,多媒体、信息化、互联网这些技术手段完全可以充实到社会管理当中,建立信息化的社会管理模式,能够提高社会管理的效率,促进社会管理目标的实现。

(五) 社会管理法律体系不健全。要完善社会管理的法律体系,完善“民生”法,行政程序法

改革开放以来,我国在社会管理法律体系建设方面做过一些努力和尝试,也取得了一定的成绩,但是相对于广阔而多变的社会管理领域,对法律、法规的需求来说,我国在社会管理领域的立法已明显滞后,有的领域甚至是法律空白。实现社会主义法治的前提和基础是有法可依,而社会管理领域法律、法规的滞后甚至是缺失,将会阻碍我国社会管理的有效运行。

社会管理创新的出发点和落脚点是以人为本,因此,完善社会管理的法律体系首先应当从“民生”入手,着力建立健全民生领域的立法。具体而言,就业、教育、分配、社保、医疗、稳定六个方面的法律法规建设需要重点关注,特别是有关生存权和平等发展权等基本人权方面的立法需要加强。其次,作为社会管理新兴主体的社会组织和自治组织的立法也需要加强和完善,特别是目前还没有一部专门的社会组织管理方面的法律,村民委员会、居民委员会、社区这些社会管理的基层组织的法律属性、职能和权限以及与相关党政机关的关系也急需在法律层面上予以明确。再次,行政机关是社会管理最重要的主体,承担着主要的社会管理工作和任务,行政权力行使的好坏直接关系着社会管理的成败,因此,从规范行政权的运作的角度来讲,一部统一的行政程序法显得尤为重要。公正、公开、参与、

[1] 杨建顺:“社会管理创新的内容、路径与价值分析”,载新浪网, <http://news.sina.com.cn/a/2010-02-02/012317028767s.shtml>, 最后访问日期:2010年6月30日。