

中国 社会 管理 体制 改革 研究



何增科等著

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国社会管理体制 改革研究

何增科等著

中共中央编译局西南政法大學政治學法學理論研究基地成果



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国社会管理体制体制改革研究 / 何增科等著. —北京:
法律出版社, 2013. 11
ISBN 978 - 7 - 5118 - 5422 - 3

I. ①中… II. ①何… III. ①社会管理—体制改革—
研究—中国 IV. ①D63



中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第224569号

责任编辑 刘文科
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2013年11月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 9.125 字数 213千

印次 2013年11月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5422-3

定价:35.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

从社会管理走向社会治理和社会善治(代序)

何增科

按照管理科学的理论,管理是组织、规划、协调、监督、控制和服务的过程。俞可平教授根据这一逻辑对社会管理下了一个简明扼要的定义,“社会管理是规范和协调社会组织、社会事务和社会生活的活动”。^①社会管理就其内容来说包括对人们的社会行为进行规制监管、对错综复杂的社会关系进行协调和为满足人们生存和发展的需要而提供的服务。社会管理就其范围来说既包括国家或政府对社会的管理,也包括社会自治,还包括国家和社会的协作共治。

20世纪90年代以来,治理和善治的概念在国际社会逐渐流行起来,近年来在我国也产生了日益广泛而深入的影响。在关于治理的各种定义中,联合国全球治理委员会的定义具有很大的代表性。其定义是:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其事务的诸多方式的总和。它有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^②与政府行政管理和工商企业管理不同,治理的概念及其特征尤为适用于社会

① 俞可平:“推进社会管理体制的改革创新”,载《学习时报》2007年4月23日第388期。

② 引自俞可平主编:《治理和善治》,社会科学文献出版社2000年版,第4~5页。

管理。社会管理的主体是多元的,包括公共部门、私人经济部门和第三部门在内的各种公私机构和个人都能在规范行为、提供服务、组织协调等方面发挥作用;社会管理是一种过程,是规范、协调和服务的过程;社会管理不能等同于社会控制或监控社会,解决社会问题、化解社会矛盾离不开法律规制,但更离不开平等沟通、协商对话、协调、引导、优质服务等柔性办法,没有协调和服务做基础,单纯的规范行为很难奏效,社会管理需要多种方式的综合运用;社会管理是多元行为主体力求通过持续的互动合作维持正常交往的一种过程而不是一整套规则的简单叠加。正因为社会管理尤为需要治理理念的指导,社会管理尤为契合治理的特征,所以学者们更愿意把以治理理念为指导的社会管理称为社会治理。社会治理是在一个既定的空间范围内由多元行动者运用各自权威对社会组织、社会事务和社会生活的规范、协调和服务的过程,其目的是满足社会需求,维持社会秩序。

社会治理和时下所流行的政府社会管理概念有重大的区别。社会管理的主体相对来说单一,主要是指各级党委和政府及其职能部门。而社会治理的主体则是多元的,党政机关、企事业单位、社会组织、公民都是社会治理的重要行动主体。政府社会管理的主要内容是政府管理社会,一些地方和部门甚至将政府管理社会理解为防范管控社会,这种防控要横向到边纵向到底,编织一张严密的防控之网将社会一网打尽一览无余。一些地方和部门将政府社会管理理解为政府对社会组织和社会成员通过政治动员和行政命令方式达到管理的目的,对方只有服从和配合的义务而缺少应有的权利。社会治理则强调多元主体通过协商协作方式实现对社会事务的合作管理。社会治理更强调多元主体之间的协商协调的持续互动过程,反对单纯的命令和控制,倡导政府社会管理的透明化、法治化和利益相关方参与社会政策决策。社会治理倡导社会自治,倡导参与式治理。社会治理强调尊重社会成员的社会政

治权利,主张激发社会成员的权能,使社会成员在社会治理过程中拥有发言权和影响力。社会管理包含有社会服务的内容,但社会成员在政府提供的社会公共服务中更多的是作为社会服务的对象被动地接受服务而没有更多的选择权。社会治理倡导社会成员主动表达需求,自主提出所需要的服务项目,政府则对项目的实施提供资助,社会组织自主组织实施服务项目并接受资助方的评估。社会成员和社会组织不再是单纯享受社会服务的被动的对象,而是需求的表达者、项目的选择者和服务的供给者。社会善治是对良好的或理想的社会治理状态的描述。社会善治是政治国家和公民社会在社会生活领域的合作管理,其目的是实现社会公共利益最大化。将善治的基本要素应用于社会治理领域,结合社会治理的具体内容,可以推演出社会善治的基本要素。社会善治的基本要素应当包括:透明、参与、法治、回应、效率、包容、公平、信任、和谐、安全。透明性是指有关社会治理过程和结果的信息的公开性和可及性。参与是指各利益相关方或其代表有机会、有渠道就社会事务决策表达意见并受到充分尊重。法治是指参与社会治理各方具有强烈的规则意识并严格依照法律行事。回应是指政府对公民所提出的利益诉求及时给予答复并积极加以满足。效率是指政府能及时高效地提供社会成员所需要的公共服务。包容是指社会政策决策及日常管理中社会各个阶层特别是边缘困难弱势群体的利益和要求得到充分的考虑。公平是指社会成员在向上的社会流动和社会福利的分配上享有平等的机会和平等的权利。信任是指社会成员彼此之间消除了猜疑和隔膜,能够相互相信对方。和谐是指人际关系中消除了冷漠、敌对和冲突,彼此相处融洽相互合作。安全是指社会成员的人身和生命财产免受外部环境的威胁和侵害,基本生存需求得到保障。社会善治为衡量社会治理状况提供了标尺,为提升社会治理质量指明了努力的方向。

从社会管理走向社会治理和社会善治需要深化社会管理体制改

革。深化社会管理体制改革的指导思想是:以中国特色社会主义理论体系为指导,以改善民生、保障民权为重点,改革与时代要求不相适应的那些社会管理体制机制程序,完善社会管理体系,提高社会管理民主化、法治化、自治化、社会化、科学化和信息化水平,满足社会基本需求,维护社会公正,促进社会和谐,建设美好社会。深化社会管理体制改革的的目标任务是:围绕构建社会主义社会管理体系这一中心任务,深入推进十五个方面的社会管理体制深化改革,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,巩固党的执政地位和国家的长治久安,保障人民安居乐业幸福安康,促进社会和谐与可持续发展。

深化社会管理体制改革的重大任务是积极推进十五个方面的社会管理体制深化改革。这十五个方面的社会管理体制深化改革是:以民意畅达为核心的社会政策决策体制改革;以民生财政为取向的政府财政体制改革;以开放社会服务业为方向的社会事业体制改革;以解决制度公平为关键的社会保障体制改革;以走向国家法团主义为方向的群众权益维护体制改革;以培育与监管并重为方略的社会组织管理体制深化改革;以参与式社区治理为方向的基层社会管理体制深化改革;以社会工作专业化民间化为方向的社会工作体制改革;以农民工市民化为重点的流动人口管理体制深化改革;以建立社会关怀制度体系为方向的特殊人群管理体制深化改革;以强化社会性规制为方向的健康与安全监管体制改革;走向协同治理的社会治安体制改革;以风险管理为方向的社会应急体制改革;以动态稳定为方向的社会维稳体制改革;以建立和谐虚拟社会为方向的虚拟社会管理体制深化改革。

深化社会管理体制深化改革是中国从社会管理走向社会治理和社会善治的必由之路,舍此别无他途。

目 录

第一部分 社会管理体制改革研究 001

深化社会管理体制改革的总体构想/何增科 003

改革开放以来的中国社会管理体制变迁

——实践逻辑、阶段划分及其主要特征/丁开杰 054

社会管理领域的体制机制问题

研究/何增科 朱昔群 李月军 088

社会组织管理体制改革的若干思考/何增科 113

国内学界关于社会管理体制的研究

综述/徐 焕 122

国外社会管理体制:理念与实践/陈雪莲 138

第二部分 事业单位参与社会管理研究 157

事业单位参与社会管理问题的调查与

研究/何增科 159

事业单位改革、多组织制度安排与中国社会事业

体制建构/李文钊 189

威海市事业单位参与社会管理情况调研

报告/葛海彦 231

宁波市事业单位参与社会管理情况调研

报告/严海波 244

北京市海淀区事业单位参与社会管理的创新

实践/郭伟伟 257

重庆市忠县事业单位参与社会管理调研

报告/龙宁丽 273

后 记 282

第一部分 社会管理体制改革研究

深化社会管理体制改革的总体构想

何增科*

深化社会管理体制改革的,是全面深化改革的一个重要环节。新中国成立以来特别是十六大以来,我国在社会管理体制改革的方面取得了一系列成就,初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,初步建立了社会管理的组织机构、政策法规和资源支持体系,为科学发展和和谐社会建设提供了体制机制保障。但与此同时,现行的社会管理体制与复杂多变的社会形势、艰巨繁重的社会建设任务、人民对安居乐业幸福安康的殷切期盼,同对社会建设和管理所提出的要求相比还存在很大差距。民众利益表达渠道不畅通,利益关系不协调,基本公共服务供给水平不高,政府监管不到位,社会协同程度低,社会冷漠、社会冲突程度升高,民生需求无法得到充分满足、社会公平感下降而产生的社会焦虑感、愤懑感和躁动情绪弥漫。深化社会管理体制改革的,已经成为

* 中央编译局世界发展战略研究部主任兼任中央编译局比较政治与经济研究中心主任。

巩固党的执政地位和维护国家长治久安、保障人民安居乐业幸福安康、确保社会和谐和可持续发展的迫切要求。

深化社会管理体制改革的指导思想是:以中国特色社会主义理论体系为指导,以改善民生、保障民权为重点,改革与时代要求不相适应的那些社会管理体制机制程序,健全社会管理体系,提高社会管理民主化、法治化、自治化和科学化水平,满足社会基本需求,维护社会公正,促进社会和谐,建设美好社会。

深化社会管理体制改革的的目标任务是:围绕完善社会管理格局、健全社会管理体系这一中心任务,深入推进十五个方面的社会管理体制,建立决策科学民主、运转协调高效、各司其职、协同共治的新型社会管理体制,以巩固党的执政地位和国家的长治久安,保障人民安居乐业幸福安康,促进社会和谐与可持续发展。

加强和创新社会管理,深化社会管理体制改革的理想价值应当是建立一个美好社会。一个美好社会应该是一个包容社会、公正社会、公民社会、能动社会、善治社会和谐社会。一个美好社会应当是一个消除了社会歧视、社会排斥、社会冷漠、社会仇恨、社会对抗和社会分类的社会。对于生活在这个社会中的每个人而言,美好社会应该是一个人人都得到自由而全面发展的幸福社会,社会成员在这个社会中应该充满安全感、自由感、尊严感、参与感、认同感和成就感。这种理想价值应当是社会管理体制改革的指路明灯,同时也应当成为衡量加强和创新社会管理的实际效果的基本评价尺度。

深化社会管理体制改革的,需要正确处理好各种关系,应坚持如下一些基本原则:

第一,坚持党委领导与发挥各方积极性相结合的原则。社会管理体制改革的应当有助于形成一核多元、各司其职、协同共治的社会治理模式。社会管理既要发挥各级党委在利益整合、社会政策制定和实施、组

织协调等方面的领导核心作用,又要发挥政府在提供基本公共服务、从事社会监管方面的主导作用,同时还要鼓励企事业单位、社会组织、社区组织、公民参与社会管理和服务,发挥协同作用,唯有如此才能形成社会管理的合力,才能使社会管理的效益最大化。

第二,维护中央权威与保证地方自主性相结合的原则。有效的社会管理需要发挥中央和地方两个积极性。中央政府在制定全国性的社会政策法规、厘定基本公共服务的全国性标准、协调社会管理中的省际关系、政策执行中的纠偏、依靠财政转移支付推进省际基本公共服务均等方面发挥着重要作用。在此前提下,应当对地方政府进行充分授权,并实行适度分权的政府间关系管理体制,使各级地方政府拥有与其社会管理责任相匹配的资源 and 权能,支持它们结合本地实际自主地制定和实施相应的地方性社会政策。

第三,服务和监管相结合的原则。社会管理包括社会服务和社会监管两个方面,这两个方面不可偏废。社会管理体制改革同样要兼顾社会服务和社会监管两个方面。依靠社会服务满足社会成员生存和发展的基本要求,可以消除社会问题产生的根源,因此具有基础性地位。对于危害社会的行为,需要依法监管并进行社会矫正,社会才能维持良好的秩序。国家在履行社会服务和社会监管职能的同时,也需要保障个人的私人空间和社会的自治空间、维护个人的自由权利与社会自治自律的权利,并尊重社会相对独立于国家的自主权。唯有如此,国家和社会才能形成一种良性的互动关系。

第四,控制与引导相结合的原则。社会管理领域的矛盾包括敌我矛盾和人民内部矛盾两类。对于敌对组织的敌对行为和破坏社会秩序的违法犯罪活动,需要采取防范、限制、控制、压制等措施加以有效防治。对于人民内部矛盾,则要采取平等协商、相互沟通、依法处理、引导疏导等方式加以化解,而不能动辄采取压制手段激化矛盾。深化社会

管理体制改革需要遵循民主化和法治化的逻辑,从源头上有效地化解社会矛盾和协调利益关系。

第五,坚持技术创新与制度创新相结合的原则。社会管理技术创新与社会管理制度创新相互促进,相得益彰。现代科学技术在社会管理中的应用,会引起社会管理的组织形态、方式方法发生重大变革,推动社会管理制度创新;社会管理制度创新也要求有相应的技术手段作为支撑。深化社会管理体制改革需要技术创新和制度创新的双轮驱动。

第六,坚持循序渐进与适时突破相结合的原则。社会管理体制改革是一个长期的过程,需要积极稳妥循序渐进,不能毕其功于一役。深化社会管理体制改革需要整体设计,分步实施;需要试点探索,及时推广;需要总体可控,在纠错中前进。但渐进改革决不意味着无限期推迟和拖延改革从而错失改革良机。社会管理体制改革需要抓住有利时机,及时在重点领域和关键环节进行实质性改革和突破性改革,以改革促发展,以改革保稳定。

深化社会管理体制的重点任务是积极推进十五个方面的社会管理体制的改革。这十五个方面的社会管理体制改革是:以民意畅达为核心的社会政策决策体制改革;以民生财政为取向的公共财政体制改革;以社会事业回归公益为方向的社会事业体制改革;以解决制度公平为关键的社会保障体制改革;以走向国家法团主义为方向的权益维护体制改革;以社团组织与社会服务组织分开管理为方向的社会组织管理体制改革;以参与式社区治理为方向的基层社会管理体制改革;以提高社会管理科学化水平为方向的群众工作体制改革;以农民工市民化为重点的流动人口管理体制改革;以建立社会关怀制度体系为方向的特殊人群管理体制改革;以强化社会性规制为方向的健康与安全监管体制改革;走向协同治理的社会治安体制改革;以风险管理为方向的社会应

急体制改革;以建立动态稳定为方向的社会维稳体制改革;以建立和谐虚拟社会为方向的虚拟社会管理体制改革。

在总结学术界已有研究成果、国外社会管理的有益做法和各地社会管理创新的先进经验基础上,笔者提出深化十五个方面社会管理体制改革的 basic 思路。

一、社会政策决策体制改革:以民主促民生

社会管理的过程是制定和实施社会政策的过程。社会政策包括社会法在社会管理中居于首要的地位。社会政策就其实质来说是进行利益的再分配以改善民生或民众福祉。社会政策是对优胜劣汰的市场竞争机制的一种矫正,以保证不能进入市场和在市场竞争中失利的那些社会群体享受生存和发展所必需的各种社会权利。各种利益关系的协调主要是靠社会政策这个工具来完成的。如果某个或某些群体能参与决策享有发言权,那么这个或这些群体就能在利益的再分配中得到优先考虑。因此,社会政策决策体制在社会管理体制改革的居于首要的地位。社会政策决策体制改革的总体目标是在民生政策决策中实现民主决策和科学决策,“以民主促民生”。^①

在现行决策体制中,各级党委和政府在社会政策决策中处于核心和中枢地位,社会政策决策体制改革的近期目标是将一些地方创造的党委政府主动问需于民、问计于民、问评于民的良好做法上升为全国性的民意畅达制度,使民众的意见在政策制定、政策审议、政策评估等各个环节都能够得到充分的反映。杭州市委市政府率先提出“以民主促民生”的理念并创造了一套很好的做法。在确定下一年度为民办实事

^① “以民主促民生”是王国平任市委书记时杭州市委率先提出来的施政理念。笔者借用这个概念说明社会政策决策体制改革的方向。

的具体项目时首先开展大规模的问卷调查来征询民众的需求和关注的重点,然后根据多数民众的意愿确定为民办实事的优先项目,从而实现了社会政策与社会需求的有效衔接。杭州市政府常务会议讨论民生事项决策时采取开放式决策的做法,在开会前两周通过当地报纸、网站等媒体公布要讨论的决策事项以征求民众意见,常务会议邀请民众代表参与并允许在发言的同时将会议情况进行视频直播,以便于民众了解情况,常务会议后将吸收民意情况向公众反馈。辽宁民心网和北京信访矛盾分析研究中心利用办理群众诉求和处理信访便于从民众角度进行政策评估的优势,将群众诉求和信访集中反映的民生问题进行分类汇总,提出民情民意分析研判预警报告,对本省和直辖市范围内各级党委和政府从事改善民生的社会政策决策发挥了重要的参谋作用。广东省深圳市为党代表、人大代表和政协委员设立了社区工作室,支持他们在社区内接待民众来访收集民情民意,市、区政府对这些代表和委员所收集的民情民意信息高度重视并在决策中加以体现。这些畅通民意表达渠道的好的做法和经验完全可以在全国范围内加以推广。^②

从中长期目标来看,需要制定《重大事项决策程序法》,涉及民生的重大事项的决策,要将社会需求调查、公开咨询、听证会、政策辩论、政策的民众评价等程序上升为法定的决策程序,使社会政策以社会需求为依据、以社会评价为依归进行民主的决策。人大和政协在政策审议和政策参议中应当发挥更重要的作用,相对独立于党政决策系统的民意调查公司和各类智库在需求调查和民众满意度调查、决策方案设计和决策可行性论证中应当发挥法定的作用。

② 以上所提四个地方的政府创新实践可以登录中国政府创新网: <http://www.chinainnovations.org>。