

何增科◆主编

SOCIAL MANAGEMENT & SOCIAL SYSTEM

社会管理与社会体制

学者文丛·社会理论前沿书系

中国社会出版社
China Society Press

社会管理与社会体制

何增科 主编

 中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会管理与社会体制/何增科主编. —北京: 中国社会出版社, 2008. 1
ISBN 978 - 7 - 5087 - 2076 - 0

I. 社... II. 何... III. ①社会管理—中国②社会体制—中国
IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 190266 号

书 名: 社会管理与社会体制
主 编: 何增科
责任编辑: 杨春岩 路 广

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: (010) 66080300 电 传: (010) 66051713
邮购部: (010) 66060275
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 13.5
字 数: 214 千字
版 次: 2008 年 1 月第 1 版
印 次: 2008 年 1 月第 1 次印刷
定 价: 26.00 元

序 言

本书是中央人才工作协调小组委托中央编译局承担的“中国社会管理体制变革与社会工作发展研究”课题的初步成果。我一直支持这项研究,因而当课题组请我为该书做个“序言”时,虽然觉得没有什么新话可讲,还是答应写上几句无关紧要的话,无非是表示对课题组所取得的这项研究成果的祝贺与支持。

改革开放是一个整体性的社会变革过程,从管理的角度看,改革也是一场管理革命。在改革开放的初期,管理体制改革的重点是经济管理和行政管理,但到上个世纪90年代后,社会管理的改革也开始显得日益紧迫。事实上,从上个世纪90年代中期后,从中央到地方就开始重视社会管理体制的改革创新。2004年的中共十六届四中全会,对社会管理体制改革的总体布局做出了决定,此后社会管理便成为我国管理体制改革的重点内容之一,对社会管理的研究也日益受到学术界的重视。

我曾经说过,改革和完善社会管理体制,对于我国的现代化建设和民主政治建设,都具有十分重要的意义。它有利于促进社会的公平正义,有利于改善民生,有利于维护社会稳定,有利于促进社会和谐,有利于提高政

府的执政能力,有利于推进基层民主。随着改革的向前推进,相对于经济管理和行政管理来说,社会管理的重要性将更加突出。这是因为社会管理涉及的领域更加广泛,触及的问题更具有根本性,像户籍管理体制、社会保障体制、公共安全体制这方面的改革,其难度绝不小于经济管理体制和行政管理体制的改革。但社会政治经济的发展,又必然要求我们进行相应的社会管理体制的改革。没有社会管理体制的改革,不仅人民群众的切身利益和社会的和谐稳定会受到直接影响,而且政治体制和经济体制的改革成效也会受到严重影响。因此,社会管理体制的改革也像开弓的箭,只能前行,不能回头。

社会管理体制的改革当然也需要理论的指导,需要有长远的发展战略,需要对近些年各地社会管理体制改革的经验加以总结,需要学习借鉴国外的经验。简言之,需要对社会管理进行深入的理论探讨和对策研究。呈现在读者面前的,就是这样一本集理论分析和对策研究于一体的著作。该书是“中国社会管理体制改革的改革与社会工作发展研究”课题的成果之一,而具体承担这一课题的,主要是中央编译局比较政治与经济研究中心的学者和深圳市政府有关部门的领导。可以说,这一研究成果是学术部门与政府部门、学者与官员合作的结晶。读者不难发现,本书的一个明显特色,就是将理论与实际紧密结合在一起,既有宏观的理论分析,又有微观的案例研究;既有纯粹的学理探讨,又有具体的政策建议;既有对本国经验的总结,又有对国外经验的借鉴。

对社会管理体制的研究在我国还刚开始,相关的研究成果也就多少带有“起步阶段”的某些特征,我们不能用“成熟阶段”的标准来对待这些成果。其实,这些成果的主要意义,也就在于为推动我国的社会管理研究尽快从“起步”走向“成熟”,为我国正在进行的社会管理体制的改革提供更加合理的理论指导和政策建议。

俞可平

2007年11月28日深夜于京郊方圆阁

目 录

序 言	俞可平 (1)
第一章 中国社会管理体制改革与社会工作发展	何增科 (1)
第一节 社会管理和社会管理体制的内涵与外延	(2)
第二节 改革完善社会管理体制的必要性和意义	(8)
第三节 社会管理体制改革的总体思路	(19)
第四节 社会管理体制改革的背景下的社会工作发展	(29)
第二章 中国社会管理体制研究初探	周红云 (39)
第一节 社会管理和社会管理体制	(40)
第二节 现行社会管理体制的现状、问题与原因	(50)
第三节 社会管理体制改革的原则与努力方向	(59)
第三章 中国社会工作发展思路	丁开杰 (63)
第一节 社会工作的定义和内涵	(64)
第二节 中国社会工作发展的现状	(67)
第三节 中国社会工作发展思路	(77)

第四章 海外社会管理体制的做法与经验	庄俊举 (86)
第一节 社会救助体制	(87)
第二节 社会福利体制	(96)
第三节 社区管理体制	(105)
第四节 非营利组织管理体制	(112)
第五节 社会工作体制	(119)
第六节 经验借鉴与启示	(126)
 第五章 改革和完善深圳社会体制研究	 南岭 等 (130)
第一节 迈向现代化的深圳市	(131)
第二节 改革和完善深圳社会体制的原则	(135)
第三节 改革和完善深圳市社会体制的总体思路	(137)
第四节 实现总体思路的相关对策	(144)
第五节 改革和完善社会体制的保障体系	(171)
第六节 结 论	(185)
 附录 社会管理体制改革若干范例	 包雅钧 (186)
后 记	(208)

第一章 中国社会管理体制 改革与社会工作发展

□ 何增科*

改革开放以来,企业工商管理、政府行政管理作为一种专业和职业先后兴起,国内学术界有关研究日益深入。近年来,随着我国现代化建设进入全面建设小康社会的新阶段,以及科学发展观与和谐社会理论的提出,以解决社会问题、处理社会事务、规范社会生活为己任的社会管理和社会工作作为一种专业和职业同样也进入人们的视野,受到了党和政府以及社会各界的高度重视。越来越多的专家开始从不同学科对社会管理进行研究,社会工作教育与研究的队伍在迅速壮大。社会领域正在与政治领域和经济领域分离开来,成为一个相对独立的领域,社会管理表现出了自身的规律和特征,社会管理研究成为了我国社会科学学者们的一个全新的研究课题和研究领域。向市场经济的转轨,政府职能的转变,城市化、工业化进程的加快,全球化和风险社会时代的到来,引发了大量的社会问题,产生了

* 何增科,中央编译局当代研究所所长,研究员。

许多管理的真空和“盲点”^①。改革现行的社会管理体制,发展我国的社会工作,是实现以人为本、全面协调可持续发展的需要,是建设社会主义和谐社会的需要,应当作为一项紧迫的战略任务提上议事日程。

第一节 社会管理和社会管理体制的内涵与外延

社会学和政治学学者不约而同的认为,社会管理有广义和狭义两种含义。郑杭生指出,广义的社会管理,是指整个社会的管理,即指包括政治子系统、经济子系统、思想文化子系统和社会生活子系统在内的整个社会大系统的管理。狭义的社会管理,主要指与政治、经济、思想文化各子系统并列的社会子系统或者社会生活子系统的管理^②。李程伟指出,广义的社会管理是指政府及非政府公共组织对各类社会公共事务包括政治的、经济的、文化的和社会的事务所实施的管理活动,与公共管理是同等范畴的概念。狭义上的社会管理,一般与政治管理、经济管理相对,指的是对社会公共事务中除了政治统治事务和经济管理事务以外的那部分事务的管理与治理^③。为了推动学术研究走向深入,学者们倾向于从狭义上来界定社会管理的含义。

狭义上的社会管理是建立在政治、经济、社会三大领域或公共部门、私人部门和第三部门这三大部门的划分基础上的。社会三大部门是现代社会的三个实体性组织,是构成人类社会的硬件,文化则是社会构成的软件,社会三大部门的构成状况及其相互关系为狭义的社会管理提供了一个结

① 有兴趣的读者可进一步阅读青连斌:《关于社会建设和社会管理体制创新的几个问题》,载《中共石家庄市委党校学报》,2005年总第7卷第3期,第11~19页。

② 郑杭生:《总论:社会学视野中的社会建设与社会管理》,载郑杭生主编《走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理》(中国社会发展研究报告2006),第2页,北京:中国人民大学出版社,2006。

③ 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(5),第39页。

构性的总体框架^①。市场经济和民营企业的发展壮大,使得私人经济领域或私人部门从政治领域或公共部门分离出来成为一个独立的领域,按照自身的逻辑运转。政府职能的转变和私人部门的成长,则为社会生活领域独立发展提供了必要的空间与资源。社会生活领域属于非政府、非营利的第三部门,它按照权力逻辑和利润逻辑之外的交往逻辑运转。

按照公民社会和第三部门理论家的研究,公民社会^②的主体是公民及其在政治和经济领域之外的社会生活领域自由结成的各种民间组织,社会生活领域包括个人私域和民间公域。个人私域包括个人的家庭生活和私人生活领域,是个人自我发展和道德选择的领域,个人在这一领域享有隐私权和自由空间。民间公域是介于私人领域和公共权威之间的一个领域,是一种非官方的公共领域,公民们在这一领域对公共事务进行自由的、理性的、批判性的讨论。公民们自愿组成的各种民间组织为公民之间的社会交往和公共生活提供了活动平台,增强了社会的凝聚力。民间组织所开展的各种社会活动和政策倡议行动,是推动社会发展和进步的重要力量^③。公民社会和第三部门是各种私人利益和特殊利益活跃于其中的场域。为了表达和实现自身利益,公民社会有着政治参与的需要,而国家作为社会普遍利益的代表也有必要对公民社会组织加强监管和协调,以防利益冲突影响社会秩序。

一些研究者在上述三分法和狭义社会管理概念基础上,对社会管理提出了自己的定义。孙炳耀认为:“社会管理是由政府及社会组织通过行政的和社会的机制,重点围绕各种社会问题,对人们的社会生活进行干预。

① 郑杭生:《总论:社会学视野中的社会建设与社会管理》,载郑杭生主编《走向更讲治理的社会:社会建设与社会管理》(中国社会发展研究报告 2006),第3页,北京:中国人民大学出版社,2006。

② 公民社会是指公民们在政府和企业之外自愿结社和自由交往的社会生活领域,是各种民间社会组织和民间关系的总和。公民社会理论侧重于研究公民社会与国家的关系,强调公民社会的政治参与面向。而第三部门理论侧重于把第三部门作为一种实体性组织或力量,具体研究其特征、组织结构、功能、资金来源与使用、运作机制等。笔者注。

③ 何增科:《公民社会与第三部门导论》,载何增科主编《公民社会与第三部门》,第4页,北京:社会科学文献出版社,2000。

其目标是促进社会生活秩序,解决社会问题,提高社会生活的效率,提高人民生活质量。”^①李学举指出:“社会管理主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转,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、服务、监督和控制的过程。”^②俞可平指出:“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。”^③姜平指出:“社会管理,就是通过制定社会政策和法规,依法管理和规范社会组织、社会事务,协调社会矛盾,调节收入分配,保障社会公平,维护社会秩序和社会稳定。”^④笔者在以上定义基础上提出自己的定义,即社会管理是政府和民间组织运用多种资源和手段,对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务的过程,其目的是为了满足不同社会成员生存和发展的基本需求,解决社会问题,提高社会生活质量。

上述定义指明了社会管理的主体,手段,对象,方式和产品。社会管理的主体是多元的,不仅政府机构,而且还包括各种民间组织乃至企业,他们在规范、协调、服务等社会管理活动中都可以发挥重要作用。社会管理的手段是多样化的,既包括政府利用行政手段、法律手段对社会生活的干预,也包括社会组织和社会成员利用社会团体行为准则和道德约束对社会生活的自我管理或自治自律,还包括利用市场机制由企业提供服务以及企业自觉履行社会责任。社会管理的对象或客体是社会生活的各个领域、各种社会公共事务以及作为社会关系的凝结的民间组织,后者既是社会管理的主体,又是社会管理的对象。社会管理的主要方式是进行社会性规制和提供公益性或互益性服务,具体包括规范行为、整合利益、服务社会。规范、协调、服务既是一种活动,又是一种过程。社会管理的目的是为了满足不同社会成员生存和发展的基本需求,解决各种社会问题,减少社会发

① 孙炳耀:《社会管理与社会工作》,载《加强社会工作人才队伍建设问题专题研究班参考材料》,第207页。

② 李学举:《加强社会建设和管理,促进社会和谐与发展》,载《求是》,2005年(7),第16页。

③ 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。

④ 姜平:《构建社会主义和谐社会的核心内容——论推进社会管理体制创新》,载《云南行政学院学报》,2006(1),第27页。

展代价,推动社会进步,促进社会和谐,增进公民的各项自由、权利和福利。社会管理既有各方的资源投入,同时又有着自身的产品,这些产品包括社会成员生存和发展所需要提供的福利保障、安全保障、环境保障、选择自由和平等机会以及为克服各种社会障碍(比如社会排斥和社会歧视)而制定和实施的法律法规等。

社会管理不同于政府行政管理和工商企业管理,有着自身的特征和规律。首先,政府行政管理和企业工商管理的主体分别是政府和企业。而社会管理的主体是多元的,既包括各种社会组织,也包括政府和企业。这是因为社会本身是不自足的,单独依靠个人自助和社会互助无法完全解决社会问题,民间组织所掌握的资源是有限的,因此政府和企业介入社会问题的解决和社会服务的提供就成为必要的了。其次,他们的运行逻辑不同。政府科层系统的运行逻辑是权力的逻辑,上下级之间命令和服从的层级节制关系支配着政治交往。企业经营系统遵循的是商业的逻辑,经济交往原则是等价交换的原则,利益最大化是经济行为的主要驱动力。社会子系统的运行逻辑是平等沟通、信任互惠的交往逻辑,社会人是处于各种社会共同体中相互依存的个人,社会生活领域有别于经济生活和政治生活领域。再次,社会管理是自治自律和外部干预的有机统一。社会成员在自愿结社和自由交往的过程中会逐步形成合作互惠的行为规范和无须外力干预的自发秩序。当社会成员在个人私域能够自律、社会组织在社会共同体内部能够实现自治的时候,国家的法律法规主要是为社会自治自律提供法律保障而无须介入其内部事务,自治自律为国家权力的行使划定了边界。只有当个人或社会组织的行为侵害到他人利益或社会普遍利益时,来自国家的干预才成为必要。社会管理的首要原则应是社会自治自律原则,外部干预应当是辅助性手段。最后,社会管理、政府行政管理、工商企业管理的目的和产品性质不同。政府行政管理的目的是为了社会整体公共利益最大化,工商企业管理的目的是为了在成本收益计算后追求企业利润最大化。社会管理的目的是为社会成员和社会团体追求各自的私人利益、特殊利益(局部公益)提供平等的机会,同时调节利益冲突,增强公民权利和社会公益。此外,他们所提供的产品的性质不同。政府提供的产品主要是非竞争性、非排他性的纯粹意义上的公共产品或公共服务。企业生产的最终产品

是具有竞争性和排他性的私人产品和服务。社会管理的产品是介于二者之间的准公共产品或服务,即各种互益性和公益性产品与服务。

社会管理的模式或格局是多种多样的。人们之间组成社会关系的方式既包括按照自愿、自治、自律原则所形成的社会关系,也包括依靠行政和法律手段通过他治、他律和强迫而形成的社会关系。社会生活的秩序既可以是自发的秩序,也可以是强制的秩序。社会事务的处理和提供既可以由政府包揽,也可以政府主导社会协助,还可以社会主导政府协助,或者是双方合作管理。社会服务产品的提供既可以由政府通过行政手段提供,也可以利用市场机制由企业提供,还可以通过慈善捐赠和政府购买服务机制以社会组织为主来提供。在不同的社会管理模式中,自治与他治、自发秩序与强制秩序、主导与协助、行政机制与市场和社会机制,有着多种不同的组合方式,各自的重要性和所占的比例有着很大的不同。一个极端是没有国家的社会管理,在这种情况下,社会管理主要依靠社会自身的自治自律或自我管理、自发秩序、自助互助、自我服务来完成。马克思所设想的未来社会就是社会自治不断扩大最终导致国家消亡的模式。另外一个极端是社会被国家所吞没情况下国家对所谓社会的管理,政府管理、强制秩序、政府包揽、政府统管是这种社会管理模式的主要特征。传统社会主义计划经济体制的社会管理模式就是这种模式。此外,根据政府和社会力量在社会管理中地位和作用的不同,可以划分为三种模式。一种模式是政府主导、社会协助的模式,政府在对社会生活、社会事务和社会关系进行规范、协调和服务的活动,以及相关产品或服务的提供中处于主导地位,而社会组织和社会成员处于协同配合的地位,他治他律相比于自治自律更为重要,强制的秩序比自发的秩序更为普遍,政府是社会服务主要提供者尽管不必是主要生产者。我国所提倡建立的社会管理新格局就属于这种模式。还有一种模式是国家和社会、政府和公民对社会的合作管理。在这种社会管理模式中,社会三大部门形成三足鼎立的格局,三大部门和社区作为社会管理的基本主体均得到充分发展并彼此独立,他们是平等的伙伴关系,在社会管理中责任共担,资源共享,彼此之间既有分工又有协作和协商。治理和

善治理论^①所倡导的社会管理模式就是这种模式。再有一种模式是社会主导政府协助,社会生活领域中,社会自治优先于政府管理,自发秩序优先于强制秩序,市场机制和社会力量成为社会服务的主要提供者。欧美国家社会管理早期阶段就是这种模式。不过,二战以后,在福利国家时期,政府逐渐发挥主导作用^②。到20世纪70年代末以后,随着新公共管理运动的兴起,社会主导政府协助的模式也逐渐转向了治理和善治理论所倡导的社会管理模式。

在探讨了社会管理的含义后,一些学者还探讨了社会管理体制的内涵和外延。李程伟主张从宽范围管理体制的角度来把握社会管理体制的内涵,具体来说,社会管理体制包括社会管理的制度规则体系、组织机构体系及其运行机制^③。谢庆奎认为:“社会管理体制就是指社会管理的组织结构、功能作用及其相互关系。社会管理体制是一个开放的动态的自动控制系统,它包括功能系统、结构系统和信息系统三个子系统。”^④侯岩提出:“社会管理体制是指国家规范社会运行所采取的管理制度、管理组织、管理方式和管理手段的总和。”^⑤戴均良认为,现代国家社会管理的组织系统主要有四个,即国家机构系统主要是政府系统、各种企事业单位系统,民间组织系统主要是各类社团组织、社区组织系统。他进而认为,社会管理体制及其改革创新的重点应放在社会治安、文化教育、医疗卫生、社会保障、环境保护、道德风尚、社会服务及其他社会公益事业方面^⑥。俞可平指出:“社会管理体制就是国家为了维护社会秩序而用以规范和协调社会组织、社会事务和社会生活的一系列制度和机制。社会管理体制的内容极为丰

① 对治理和善治理论感兴趣的读者可参阅俞可平主编:《治理与善治》,中国社会科学文献出版社,2000。

② 参见庄俊举:《海外社会管理体制的做法与经验》,本书第四章。

③ 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(5),第39页。

④ 谢庆奎、谢梦醒:《和谐社会与社会管理体制改革》,载《北京行政学院学报》,2006(2),第12页。

⑤ 侯岩:《推进社会管理体制创新》,载《中国经贸导刊》,2005(4),第17页。

⑥ 戴均良:《社会管理体制改革,创新体制求和谐》,载《人民日报》,2005年6月24日第九版。

富,就我国的现实情况而言,诸如社团管理体制、社会保障体制、社会治安体制、社会应急体制、社会服务体制、社区管理体制和社会工作体制都可列入其范围。”^①由此可见,社会管理体制是国家就各种社会管理主体在社会生活、社会事务和社会关系中的地位作用、相互关系及运行方式而制定的一系列富有约束力的规则和程序性安排,其目的在于整合社会资源协同解决社会问题,规范社会运行,维护社会秩序。社会管理体制的制度要素至少包括八个方面,这就是社团管理体制、社会保障体制、社会治安体制、社会应急体制、社会服务体制、社区管理体制、社会工作体制和社会政策决策体制。在当前中国,由于政府是社会管理的主导性主体,社会管理体制也可以被等同于政府社会管理体制。社会管理体制是社会管理模式或格局的制度化体现,因此它服从和服务于社会管理的总体模式或格局。

第二节 改革完善社会管理体制的必要性和意义

新中国成立以后到改革开放之前,我国实行的是高度集权和计划经济的政治经济体制。这个时期的国家被邹谠等学者称为“全能国家”,国家在城市主要通过党政机关和企事业单位控制城市居民并为他们提供相关服务(人们形象地称之为“单位办社会”和“企业办社会”),城市中少数游离于单位体制之外的城市居民由城市社区负责管理,在农村主要通过人民公社这种政治经济合一的组织以及严格的城乡隔离的户籍制度控制农民并为农民提供最基本的社会服务如“赤脚医生”和“五保户”赡养等。这个时期的社会因缺乏结构、功能和利益的分殊化、多元化而被称为“整体性社会”,企事业单位、群团组织和社区组织均为政府行政机构的附属物而缺乏独立性和自主权,个人利益服从于国家利益和集体利益,私人利益和特殊利益受到批判和压制,整个社会缺乏利益的分化,显得秩序有余而活力不足。这个时期的国家是社会管理的唯一主体,社会服务的唯一提供者,行

^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。

政手段是主要的管理手段,政府管理、强制秩序、政府包揽、政府统管的高度一元化管理成为这一时期社会管理模式的主要特征。

改革开放以来我国社会发生的深刻变化正在导致这种高度一元化的社会管理模式的解体。

(1)政府职能发生重大变化,“全能国家”正在变为“有限政府”。经过近30年的改革开放,政府职能的内容和范围都发生了重大变化,政府不再全面垄断经济社会资源,因此也不再无所不管,无所不包,政府以经济建设为中心有所为有所不为。我们的国家已经从一个“全能国家”转变为“有限政府”,政府所掌握的公共资源是有限的,因此政府的职能内容和范围也是有限的。政府越来越难以独自承担社会管理的重任。

(2)我国的社会已经从一个“整体性的社会”转变为一个“多样化的社会”。整个社会出现了江泽民总书记所概括的“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。我国社会结构也发生了深刻的变化,在新经济组织和新社会组织中,出现了民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业者等新的社会阶层^①。我国社会生活和人们的思想观念都出现了多样、多元、多变的特征。一个多样化的社会是一个充满创造活力的社会,一个多样化的社会也是一个容易走向“碎裂化”的社会,因而多样化的利益需要协调和整合,多样化的资源需要整合,多样化的个人需要整合进各种大大小小的社会共同体中以获得归属感和安全感,多样化的思想观念需要在求同存异及包容多样性中,通过协商对话与平等交流的形式形成社会共识并扩大社会认同。

(3)市场经济的迅速发展孕育出一个日益强大的私人部门。市场化导向的经济改革促进了市场经济的发展,市场机制在资源配置中日益发挥出基础性作用,私人部门不断发展壮大,私人部门所掌握的经济社会资源日益增多。据全国工商联主编的2006民营经济蓝皮书《中国民营经济发展报告第

^① 周永康:《加强和改进社会管理,促进社会稳定和谐》,原载《人民日报》,引自新华网2006年10月26日:http://news.xinhuanet.com/theory/2006-10/26/content_5250526_2.htm

三卷(2005-2006)》统计,截至2005年底,内资民营经济在GDP中所占比重为50%,加上外商和港澳台投资经济,“十五”期末两者相加的比重已经占到了65%,内资民营投资占全社会固定资产投资比重的60%,全国私营企业数量达到430万户。在不少地方,民营经济税收占地方财政收入的比重已经超过70%~80%,甚至更高。“十五”期间,民营经济在二、三产业的就业比重,已经从2000年的77.5%增加到2005年的84.1%,民营经济占城镇就业的比例从2000年的65%左右增加到2005年的75%以上。在社会管理和社会服务中引入私人部门力量越来越具有其必要性。

(4)民间组织大量涌现,公民社会开始初步形成。据民政部统计,截至到2007年3月底,在各级民政部门登记的民间组织总数已经达到353139个,其中社会团体190566个,民办非企业单位161430个,基金会1143个^①。如果按照未在民政部门登记的民间组织与已经登记的民间组织数量之比为10:1估算,那么我国目前民间组织的实际数量已经超过350万个。我国已初步形成门类齐全、覆盖广泛的民间组织体系。我国民间组织主要分布在行业中介、教育、科技、文化、卫生、劳动、民政、体育、环境保护、社区、农村专业经济等领域。在各类社团中,行业性社团数量最多,其余依次为专业性社团、学术性社团和联合性社团。而我国的民办非企业单位以教育、卫生类为主。正如王绍光所言,中国改革开放后正在经历着一场社团革命,“中国的确是全球结社革命的一部分”^②。民间组织已经成为我国社会生活领域的一支不可小看的力量,一个相对独立于政治国家和企业系统的公民社会已初露端倪。

(5)单位体制、街居制、严密的户籍管理制度等传统的社会管理载体发生重大变化,政府社会管理方式滞后导致社会管理出现了真空和盲点。在计划经济体制下,我国社会管理的基本单元是单位所有制、街居制和严密的户籍制度。改革开放以后,我国社会组织形态发生了重大变化,政治经济合一的农村人民公社制度在改革后迅速解体,各类单位承担的大量社

① 中华人民共和国民政部网站民政统计:<http://admin.mca.gov.cn/mztj/yuebao0703.htm>

② 王绍光、何建宇:《中国的社团革命——中国人的结社版图》,载《浙江学刊》,2004(6),第77页。