

· 浙江省哲学社会科学规划课题成果 ·

新型社会管理体制

——宁波市社会转型时期的战略抉择

潘奇峰 主编

XINXING SHEHUI
GUANLI TIZHI

研究出版社

浙江省哲学社会科学规划课题成果

新型社会管理体制

——宁波市社会转型时期的战略抉择

潘奇峰 主编

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新型社会管理体制：宁波市社会转型时期的战略抉择 / 潘奇峰主编.

—北京：研究出版社，2007.2

ISBN 978-7-80168-290-1

I. 新…

II. 潘…

III. 社会管理—管理体制—研究—宁波市

IV. D675.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 013759 号

责任编辑：林巧红 之眉 责任校对：郑彦

新型社会管理体制

——宁波市社会转型时期的战略抉择

潘奇峰 主编

研究出版社出版发行

(北京 1746 信箱 邮编：100017 电话：010-63097512)

宁波精英制版彩印有限公司印刷

开本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印张：14.5 字数：200 千字

2007 年 2 月第 1 版 2007 年 2 月第 1 次印刷

印数：1-5000 册

ISBN 978-7-80168-290-1

定价：35.00 元

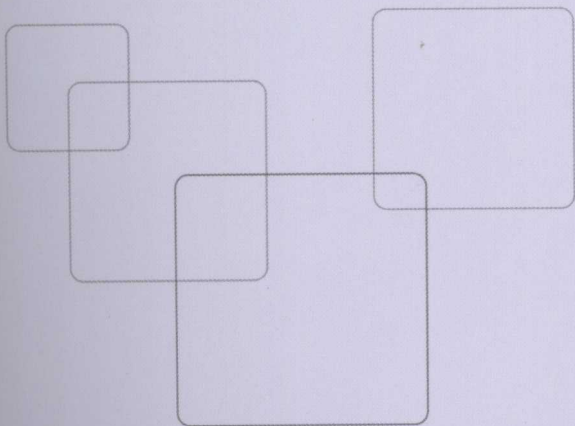
本社版图书如有印装错误可随时退换

宁波简称“甬”，古称“明州”。公元821年，明州州治迁到现在的三江口，标志着宁波建城开始。目前全市辖三个县级市(余姚、慈溪、奉化)，二个县(宁海、象山)，六个区(海曙、江东、江北、镇海、北仑、鄞州)，陆域面积9672平方公里，海域面积9758平方公里，人口557万，其中市区面积2560平方公里，人口213万。

宁波是一个富有活力的城市。据初步核算，2006年宁波实现生产总值2864.5亿元，增长13.4%；财政一般预算收入561.2亿元，增长20.3%；全社会固定资产投资达到1543.0亿元，增长12.6%；社会消费品零售总额882.5亿元，增长16.1%；市区居民人均可支配收入19674元，增长13.0%；农村居民人均纯收入8847元，增长13.3%。

宁波是一个名人辈出的城市。涌现过王阳明、黄宗羲等一批大思想家、哲学家和历史名人，目前宁波籍的中科院、工程院院士已超过90位。世界船王包玉刚、工商巨子王宽诚、影视巨头邵逸夫等一批国际名流，形成了享誉海内外的“宁波帮”。

宁波是一个充满魅力的城市。以“诚信、务实、开放、创新”作为城市精神的宁波，集诸多荣誉于一身：全国文明城市、国家历史文化名城、中国优秀旅游城市、国家环保模范城市、国家园林城市、国家卫生城市、全国双拥模范城、全国社区建设示范市、中国品牌之都……这些耀眼的荣誉无一不昭示着宁波的魅力。



本书为浙江省哲学社会科学规划课题成果 (06CGSH22YBM)

顾问：王建社（中共宁波市委副书记、市委政策研究室主任、研究员）

毛寿龙（中国人民大学公共政策研究院副院长、法学博士、博士生导师）

主编：潘奇峰

编委：柴高坤 张文斌 徐尧根 夏行 宋建平 夏年泽

序 言

改革开放以来，中国经济迅速发展，到2006年底国民生产总值突破20万亿元，人均达到2000美元的水平。随之而来的是，中国的社会也发生了翻天覆地的变化，社会管理从过去的国家和单位管理走向社会自我管理，社会管理也成为政府的重要职能。

在这一进程中，中国各级政府都面临着这样一系列挑战：如何更好地理解社会管理体制？各级政府在社会转型形势下应该肩负哪些要务？构建新型社会管理体制的基本目标是什么，在进行体制创新过程中应当把握怎样的原则？为了更好的社会管理，行政管理体制改革的重点有哪些？如何创新社会治理结构？怎样创新基本公共服务体系？利益协调的新型机制怎么构建？如何发挥党在新型社会管理体制中的领导作用？宁波市委政策研究室的部分工作者以敏锐的研究视角、饱满的研究热情和虚心的研究态度，对此作了认真深入的思考，并以《新型社会管理体制——宁波市社会转型时期的战略抉择》为题，用一本书的篇幅逐个探索了这些问题。

理论支撑是开展学术研究的重要基础。研究社会管理体制的变革与创新，前提是厘清社会管理体制的内涵。作者认为，“社会管理体制是社会管理的组织架构、各类社会管理主体的功能定位及其相互之间的运行机制，具体地说是为了发展社会服务、协调社会利益、优化社会秩序，政府部门、企业、各类社会组织和广大人民群众对社会公共事务进行组织、协调、控制和监督过程中的作用程度及其相互之间的工作机制”。从社会

结构功能论的视角看，这个内涵的表述可以说较为清晰。特别是作者进一步指出，“从实践来看，不同的国家、地区或城市的社会管理体制不尽相同，同一个国家、地区或城市在不同的发展时期社会管理体制也不尽相同，主要体现在管理架构和社会服务的社会化程度，包括政府职能的定位、社会组织参与程度、公共产品供给渠道、社会利益协调和社会治理的方式等等”。这个阐述是比较客观、符合实际的。以我国为例，在改革开放以前，受计划经济体制的影响，我国社会管理的主体是唯一的，这就是大包大揽的政府。当然，这种体制在当时特定的历史条件下有过其一定的贡献。但是现在随着社会主义市场经济的发展和社会转型的加速，特别是在公民社会逐步发育的新形势下，唯一的主体对于现代社会管理而言已凸现其体制的弊端。只有促进政府与社会的开放、合作与互动，实现从“单中心治理”向“多中心治理”的转变，才能适应现代社会管理的需要。作者特意在这里言明“不尽相同”，实际上是为全书提出社会管理体制创新的目标原则和重点领域作了一个精心的铺垫。

在此基础上，作者对构建新型社会管理体制的理论意义和国内外实践的启示作了阐释，对宁波社会管理领域存在的问题及其体制原因作了解读，对创新宁波社会管理体制的主要目标、基本原则及重点任务作了思考，阅后颇有感触。其中尤为突出的，则是通透全书的对社会管理体制创新研究的时代性、前瞻性、实践性、指导性“四大特点”了。

一曰“时代性”，即很准确地把握了社会管理体制改革与创新的时代脉搏。到目前为止，我国市场经济体制正在逐步确立，但与市场经济相适应的新型社会管理体制还没有完全建立起来，或者说，相对滞后的社会管理体制制约着社会经济的可持续发展，各种深层次矛盾初步显露，改革共识正受到削弱。在当代中国深刻的社会变革中，改革传统的社会管理模式，建立新型的社会管理体制，是一项刻不容缓的重大战略任务。本书以社会管理体制创新为主题，可以说抓住了问题要害，把握了时代

脉搏。

二曰“前瞻性”，即在回顾总结宁波社会管理体制历史现状的基础上，提出了创新的战略目标、原则与具体对策，具有很强的历史感和前瞻性。

作者先以政府职能转变、社区建设和社会组织参与程度、公共产品供给方式和社会利益协调等为纬度，对宁波社会管理体制的演变历程作了阶段性划分，剖析了宁波社会管理体制呈现出的共性、个性与成因，显示了作者严谨的研究态度。继而作者进一步阐明，结合宁波所面临的社会管理体制创新的挑战和机遇，构建新型社会管理体制的主要目标是“主体多元、责任明晰、合作互动”。“主体多元”，实际上就是社会管理由政府单一主体向社会多元管理主体发展，政府与民众、企业、社会组织以及城乡基层自治组织进行共同管理。“责任明晰”，就是在主体多元化的管理环境中，让管理主体各司其职、各尽所能。政府明确自己的责任，主要是掌舵，而不是划桨；企业承担其应有的社会责任；社会组织承担社会性、公益性、事务性的社会管理职能，切实负责好各种社会事务的具体管理服务工作，充分发挥政府和企业所没有或者难以发挥的作用；城乡基层自治组织则是组织群众、服务群众、协调利益、化解矛盾。“合作互动”，则是指多元主体在责任明确的情况下相互开放，分工协作，实现各个主体功能互补，形成社会管理的合力。

与此同时，作者对社会管理体制创新需要把握的基本原则提出了“4F原则”的观点。第一个F是Flexible and convenient in supply of public goods，也就是公共物品供给灵便原则；第二个F是Fast and effective in response to citizens' demands，也就是市民需求回应灵敏原则；第三个F是Fair and elastic in attention to interests relationships，也就是利益协调公平灵活原则；第四个F就是Firm and dynamic in maintenance of social order，也就是社会秩序稳而灵动原则。这四个原则也可以叫作社会管理的“四灵原则”，就目前研

究情况看具有一定的理论意义和实践意义。

此外，作者从职能转变、资源整合、公共需求、社会公平和社会有序五个层面入手，精心阐述了创新行政管理体制、创新社会治理结构、创新公共服务体系、创新利益协调机制以及创新社会稳定工作体系“五大重点创新领域”的对策建议，并统筹于党的领导。这些对策逻辑严密、结构合理、资料翔实，也有很强的创新性和针对性。

三曰“实践性”，即没有泛泛于理论展现或者具体问题的琐碎分析，而是密切地将理论与实践相结合。

全书在对宁波社会管理体制发展与历史沿革作必要的回顾，解剖宁波社会管理体制存在的问题以及阐述创新的基本框架和具体举措时已经较好地做到了叙议结合，理论与实践相联结。特别是在提出当前和今后一个时期宁波社会管理体制创新的战略重点时，建议创新社会管理体制首先是要创新行政管理体制，突出地分析了改革行政组织体制、建设公共财政制度、全面打造法治政府和构建政府绩效评估体系，其中“建立市县两级公共服务分工体制，实行公共服务领域管办分离，合理划分政府间支出责任，推进转移支付立法，创立社会化政府绩效评估机制”等等，具有很强的实践性。又如在创新社会治理结构方面，强调通过推进社会组织法制化建设、构建新型“政会关系”、加快社会组织民间化、突出重点培育社会组织等来提升社会组织功能，通过改革乡镇行政管理体制、重建村级组织架构、推进村民自治新型化、发挥村民在管理村务中的主体作用来创新农村社会治理机制，通过形成社会化街道社会管理体制、回归专业管理部门职能、强力推动重心下移来推进街道管理体制创新，通过发展社区自治、创新社区民意整合和民意回应机制、增进社区治理的协商性和合作性、加快社区工作社会化进程来构建社区新型管理服务模式，抓住了社会管理资源整合的重点，有较强的操作性。另外，作者就创新公共教育、公共文化、公共卫生、公共环境等基本公共服务体

系，加强补偿性社会政策和发展性社会政策对利益关系的调节，构建新
型社会稳定工作体系等方面也提出了一些对策举措，其中不少对策是符
合社会管理体制创新的内在要求的，也是符合宁波社会加速转型时期社
会管理需要的。

四曰“指导性”，即不仅与宁波进一步实施社会管理体制创新具有指
导性意义，而且对其他地区也有重要的参考价值。当前，我国改革开放、
社会转型和发展都进入了一个关键期，社会利益和矛盾将逐步凸显，传
统的社会管理体制与市场经济和现代社会发展要求越来越不相适应。借
鉴宁波的这项研究成果，改革传统社会管理体制，实施制度创新，对于
推进政府治道的变革，转变政府职能，培育社会自治机制，促进市场经
济的健康发展，建立服务型政府，以及构建和谐社会无疑具有十分重要的
意义。

诚如本书作者所论断，我国改革创新正经由经济体制向社会体制迈
进并最终进而深入到政治体制，若社会管理体制和政治体制改革与创新
顺利、平稳推演，终致达成，则改革大业告成，民族复兴、国家强盛、人
民幸福安康成矣！由此我们深信，本书的出版必将对推进我国社会管理
体制创新起到积极的作用。

是以为序！

中国人民大学公共政策研究院副院长、法学博士、博士研究生导师

王寿光 教授

2007.1.26 于北京·北航·中法

目 录

CONTENTS

序言	毛寿龙
第一章 构建新型社会管理体制的理论思考	(001)
第一节 社会管理体制的内涵	(002)
第二节 构建新型社会管理体制的理论意义	(007)
第三节 国内外社会管理体制创新的实践与启示	(012)
第二章 当前宁波市社会管理体制的基本特征	(018)
第一节 宁波市现行社会管理体制的历史渊源	(019)
第二节 宁波市现行社会管理体制的主要特点	(023)
第三节 当前宁波市社会管理领域存在的突出问题	(028)
第四节 当前宁波市社会管理领域存在问题的体制原因	(035)
第三章 构建宁波市新型社会管理体制的主要目标和基本原则	(039)
第一节 构建宁波市新型社会管理体制的主要目标	(039)

第二节	构建宁波市新型社会管理体制的基本原则	(044)
第四章	创新行政管理体制	(048)
第一节	改革行政组织体制	(048)
第二节	建设公共财政制度	(058)
第三节	全面建设法治政府	(062)
第四节	构建政府绩效评估体系	(066)
第五章	创新社会治理结构	(072)
第一节	提升社会组织功能	(073)
第二节	创新农村社会治理机制	(079)
第三节	推进街道管理体制创新	(084)
第四节	构建社区新型管理服务模式	(088)
第六章	创新基本公共服务体系	(097)
第一节	构建服务型教育体系	(097)
第二节	构建基本卫生保健体系	(102)
第三节	构建公共文化服务体系	(109)
第四节	加快公共环境建设	(112)
第七章	创新利益协调机制	(116)
第一节	加强补偿性社会政策的调节	(117)
第二节	加强发展性社会政策的调节	(122)
第三节	建立多主体利益协调机制	(128)

第八章 创新社会稳定工作体系	(132)
第一节 建立常态化社会防范机制	(133)
第二节 建立多元化矛盾化解机制	(136)
第三节 建立动态化危机管理机制	(141)
第四节 建立灵敏化网络沟通机制	(146)
第九章 发挥党在新型社会管理体制中的领导作用	(149)
第一节 党在新型社会管理体制中的作用定位	(149)
第二节 发挥各级党委总揽全局、协调各方的作用	(151)
第三节 发挥基层党组织凝聚人心、促进互动的作用	(153)
第四节 发挥党员干部服务群众、引导群众的作用	(157)
第十章 近年来宁波市社会管理体制创新的若干探索	(161)
附一：象山县行政机关行政许可职能归并的实践	(162)
附二：宁波建设管理有序、文明祥和新型社区的做法	(166)
附三：奉化力邦村：2800 名外来务工者的自治实验	(170)
附四：撑起保护渔民的安全网	(174)
附五：“81890 服务模式”解读	(177)
附六：社会养老家庭化 家庭养老社会化	(181)
附七：宁波构建社会保障体系的实践	(187)
附八：宁波市完善四大机制织就维权网	(192)
附九：镇海区骆驼街道建立“综治中心人民调解工作室”	(193)
附：宁波市构建和谐社会《实施意见》	(196)

第 一 章

构建新型社会管理体制的理论思考

当代中国正处在空前的社会变革之中。历经 20 多年波澜壮阔的改革开放，目前我国进入了经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的崭新时期。空前的社会变革在赋予经济社会发展巨大活力的同时，给统筹各方利益、维护公平正义、服务群众需求、优化社会秩序等也带来了诸多的挑战和考验。在迎接挑战、应对考验的过程中，改革传统的社会管理模式，建立新型的社会管理体制，是一项刻不容缓的重大战略任务。

胡锦涛总书记指出：“只有建立起与社会主义经济、政治、文化体制相适应的社会体制，才能形成与社会主义经济、政治、文化秩序相协调的社会秩序。”^①这里所说的社会体制，通常也称为“社会管理体制”。^②党的十六届六中全会进一步指出：“必须创新社会管理体制，整合社会管理资源，提高社会管理水平，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。”^③以胡锦涛同志为总书记的党中央对“创新社会管理体制”提出的要求，正是基于对社会变革的科学把握而审时度势作出的重大决策。必须看到，伴随着社会主义市场经济改革的逐

^①胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》，《人民日报》，2005年6月27日第1版。

^②参见徐永祥：《社会体制改革与和谐社会建构》，中国人民大学复印报刊资料《社会学》，2006年第3期，第18页。

^③参见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，北京，人民出版社，2006年10月。

步深入,不仅既有的利益格局在不断打破,而且社会结构性变迁和转型也在日益加速,这种趋势在宁波市表现得尤为突出。

宁波市作为我国东南沿海发达地区,改革开放起步早、推进快、力度大,各种社会矛盾和问题也较早较多暴露,社会结构性变迁和转型的特点十分鲜明。主要表现在:社会分配关系由直接转向间接,从单一转向多样;社会功能结构由高度综合转向高度分化,从同质性转向异质性;社会阶层结构由封闭转向开放,从等级身份转向平等契约;社会资源配置方式由国家调配转向市场交换,社会资源占有关系从一元转向多元;社会精神文化生活由大一统转向多样化,社会交往从实体型转向虚拟型,等等。在社会功能结构、阶层结构和利益格局急速分化,社会资源配置方式发生根本变化,社会矛盾和社会问题不断增多的情况下,通过传统的计划体制和权力构架所形成的社会整合功能已明显弱化。换言之,在当前宁波市社会转型时期,传统的社会管理体制已难以适应社会变革的新形势。只有坚持以与时俱进的精神,努力实现社会管理体制的创新,才能更好地适应经济社会协调发展的要求。

目前,宁波市人均生产总值达到6568美元^①,全市整体上进入了经济结构加快转变、社会结构加速转型的重要时期。在这个时期,深入研究和推进宁波市社会管理体制创新,对于宁波市加快转变政府职能,培育社会自治机制,促进社会主义市场经济的健康发展,构建社会主义和谐社会,积极开创科学发展、和谐发展、率先发展的良好局面,具有十分重要的现实意义。

第一节 社会管理体制的内涵

为更好地研究社会管理体制创新,首先应明确社会管理体制的内涵。为此,需在分析社会管理的基本内涵以及社会管理与公共管理、政府管理之间关系的基

^①宁波市统计局:《2006年宁波市国民经济和社会发展统计公报》,《宁波日报》,2007年1月30日。

基础上，对社会管理体制的涵义作出阐述。

一、社会管理的内涵

关于对社会管理概念的界定，无论是西方国家还是国内的专家学者，可谓见仁见智，却未见统一的说法。20世纪70年代以来，前苏联及东欧社会主义国家的“社会管理学”蓬勃发展，并对社会管理对象、社会管理客体与主体、社会管理技术和社会的管理进行全面、系统的理论探讨。^①其时，社会管理特指“国家为提高经济效率和社会公平最大化而干预社会生活的系统化、全面性社会管理机制与管理技术的总和”。之后，随着新公共管理运动的兴起，对社会管理概念专门的探讨并不多见。从国内看，“社会管理”作为一个相对独立的概念形成于20世纪80年代初期，由于是从前苏联及东欧计划经济国家引进的，因而反映了计划经济的基本思路和价值取向，集中体现为政府对社会公共事务的大包大揽，作为垄断的提供者向社会提供公共产品。随着改革开放的不断深化，对社会管理的探讨也随之深入，但尚不见一致的观点。如南京大学出版社出版、童星编著的《社会管理学概论》对社会管理概念的阐述是：“在社会主义市场经济条件下，社会管理是共产党领导的国家机关和各种社会组织为建设社会主义而实施的有组织的活动”；而河北人民出版社出版、周国振等撰著的《构建社会主义和谐社会的基本理论研究》对社会管理的解释是：“社会管理就是把社会看作一个有机整体，通过运用计划、沟通、协调、控制、指导等手段，使社会系统协调有序、良性运行的过程。具体来说，就是社会组织的管理者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，保证社会公正，维护社会秩序和社会稳定，建立健全社会管理格局的社会过程”。

上述种种对社会管理概念的阐述，与现代社会变革的趋势要求和社会管理的实践要求相对照，有的对管理主体或客体的揭示不清晰，有的甚至过于笼统和模

^①参见〔保〕M.马尔科夫著，俞仲文译，《社会管理学》，上海，同济大学出版社，1998年。

糊。为更深入地探讨社会管理的内涵，我们试图从“社会”和“管理”两词入手，作出进一步的分析。

(一)“社会”的涵义。按照社会学的一般观点，“社会”是由许多要素组成的相互联系的综合体，其涵义有着广义与狭义之分。广义的“社会”是以物质生产活动为基础，包括政治、经济、文化、教育等活动在内的人们一切活动的总体；狭义的“社会”与政治和经济活动相并列，特指与全体社会成员切身利益和日常生活联系最紧密的领域，主要涉及教育、科技、文化艺术、医疗卫生、体育等社会公共事业；社会服务、社会利益协调以及维持社会秩序的社会公共事务等。

(二)“管理”的涵义。现代管理学认为，管理由管理主体、管理客体、管理目的、管理手段、管理条件或管理环境五要素组成。管理就是在一定的管理条件下，管理主体为达到一定的管理目的，运用一定的管理手段，对管理客体施加影响的过程。从社会管理来看，按照结构功能论的观点，必须强调社会各要素或子系统在社会整体结构中的“地位”和“作用”，以及这种“地位”和“作用”的均衡和协调。这就是说，本文需要着重探讨的“管理”，关键是要明确社会管理的主体。这里为便于叙述，提出社会管理主体不仅需要政府部门，而且需要企业、社会组织 and 广大群众，具体还将在下文作充分阐述，不再赘述。

(三)“社会管理”的内涵。结合对“社会”和“管理”的理解，并以社会结构功能论为基础，对社会管理概念可作如下描述：即社会管理有广义和狭义之分。广义的社会管理涵盖一切与人民群众相关的活动，是所有社会管理者为达到一定的管理目的，对政治、经济、文化、社会活动作出调控的过程。狭义的社会管理与政治和经济活动相区分，是由政府部门、企业、各类社会组织和广大人民群众共同参与的，旨在发展社会服务、协调社会利益、优化社会秩序，而对社会公共事务进行组织、协调、控制和监督的过程。

二、社会管理与公共管理、政府管理的关系

社会管理与公共管理和政府管理是既有联系又有区别的。但在现实生活中，