

权威政策解读·深度理论阐释·经典案例分析

社会建设与社会管理创新

SHEHUI JIANSHE YU
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN

万 军 著



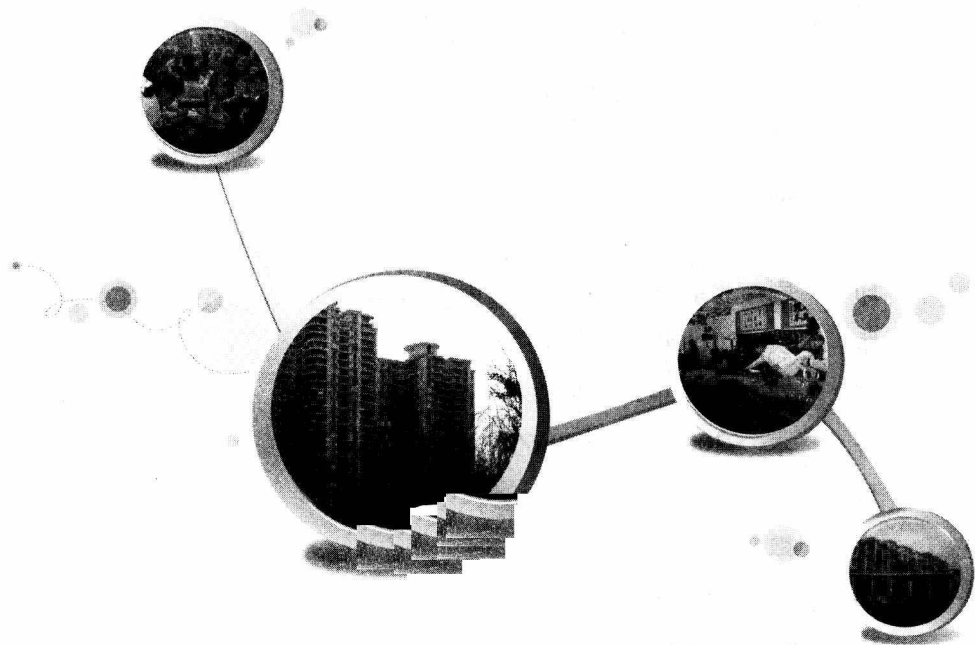
国家行政学院出版社

权威政策解读·深度理论阐释·经典案例分析

社会建设与社会管理创新

SHEHUI JIANSHE YU
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN

万 军◎著



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会建设与社会管理创新/万军著. —北京:
国家行政学院出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-80140-976-8
I. ①社… II. ①万… III. ①社会发展—研究
②社会管理—研究 IV. ①K02 ②C916
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 007553 号

书 名 社会建设与社会管理创新

作 者 万 军

责任编辑 刘正刚 张进雅

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路6号 100089)

电 话 (010)68920640 68929037

编 辑 部 (010)68928745

经 销 新华书店

印 刷 北京天宇万达印刷有限公司

版 次 2011 年 2 月北京第 1 版

印 次 2011 年 2 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16 开

印 张 20

字 数 330 千字

书 号 ISBN 978-7-80140-976-8/K·31

定 价 46.00 元

代 序

社会主义社会建设 理论的形成及其重要意义

严书翰^①

我国理论界从社会学层面进行社会建设研究由来已久,成果颇多。但是,从中国特色社会主义事业总体布局,即“四位一体”及其相互关系的层面进行研究,应该说还是近几年的事。当前,这方面的研究方兴未艾,但总体上看,还处于破题阶段。令我高兴的是,在这个时候我看到了万军同志所著的《社会建设与社会管理创新》一书初稿,很多观点是作者结合实际工作的思考,读来很有启发。万军是我在党校工作时的同事,也是我长期科研合作的伙伴,邀我为新作作序,我既无理由推脱,也是兴趣所在,乐于从命。但苦于事务繁多,时间紧迫,只好把我这篇曾经发表过、也产生了一定社会影响的短文拿出来,稍加修改作为此书的代序言,请读者和作者谅解了。

新中国成立以来尤其是改革开放以来,我们党在领导人民进行社会主义现代化建设的过程中积累了宝贵的社会建设经验,并在这个基础上逐步形成了社会主义社会建设理论,从而构成了中国特色社会主义理论体系的重要内容。

^① 严书翰,中共中央党校科学社会主义教研部主任、教授,中央实施马克思主义理论和建设工程课题组首席专家。

一、新中国成立以来党领导人民进行社会建设的 历史经验及其经验总结

我们党为实现社会和谐目标而进行的不懈奋斗,生动地体现在新中国成立以来党领导人民进行社会主义社会建设的历史经验及其对经验的科学总结之中。这一历史过程充分体现了理论来源于实践,理论发展的动力是实践以及科学理论对实践的指导作用。

毛泽东思想中包含了丰富的社会建设思想。新中国成立之初,以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体在阶级矛盾是主要矛盾、生产建设是中心工作的历史条件下,提出了符合中国实际的社会主义改造方针。进入社会主义社会以后,以毛泽东同志为代表的中国共产党人领导人民在全面建设社会主义过程中提出了一系列关于社会建设的重要观点。主要包括以下五个方面:第一,提出了必须调动一切积极因素为建设社会主义服务的基本方针。第二,创立了关于两类不同性质矛盾的学说。毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》中明确提出了社会主义基本矛盾的理论,回答了社会主义社会发展的动力问题。第三,形成了统筹兼顾的重要思想。这是我们党成为执政党后提出的治国理政的重要理念。第四,指出要高度重视和处理好汉族与少数民族的关系。毛泽东同志把它列为我国社会主义建设的十大关系之一。第五,倡导妇女解放,主张男女平等。

邓小平理论关于社会建设的新论述。需要着重从四个方面把握这些新论述:第一,科学概括了社会主义本质。这就是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。这个科学概括是我们进行和谐社会建设的指导思想。第二,明确提出社会主义现代化建设不能单打一,要注意综合平衡。根据邓小平同志的思想,党中央从1982年提出制定“六五”计划的建议开始,把以往国民经济发展五年计划的提法改为国民经济与社会发展五年计划。这是我们党开始越来越重视社会建设的有力佐证。第三,阐述了要十分重视树立和保持良好的社会风气。邓小平同志反复强调要“两手抓,两手都要硬”,把社会风气好与社会主义制度优越性紧密联系在

一起。第四,高度重视并切实抓好社会稳定问题。强调维护社会稳定是进行社会建设的根本前提。

“三个代表”重要思想对社会建设理论的新发展。对此,要着重把握以下四个方面的内容:第一,使用“和谐”的概念来表达社会建设要达到的状态和目标。党的十六大用“安定和谐的政治局面”来表述这是我国社会主义民主政治建设要达到的一个重要目标。第二,揭示了要重视社会建设的深层原因。江泽民同志在2001年的“七一”讲话中提出了五个“多样化”的重要论断。他指出,“由于实行改革开放和发展社会主义市场经济,我国社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化。”这五个“多样化”揭示了我国经济社会体制发生转变的深层原因,是我们必须重视社会建设的重要理论依据。第三,阐明了改革发展稳定是我国整个社会主义初级阶段都要处理好的关系。第四,制定并实施可持续发展战略。

十六大以来党对社会主义社会建设的理论创新。十六大以来,我们党在深刻总结新中国成立以来社会主义社会建设的经验和教训的基础上,适应我国经济社会发展出现的阶段性特征的要求,在社会建设方面提出了一系列新思想、新论断。包括社会建设在内的构建社会主义和谐社会理论,是以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的重大战略思想和理论创新成果。这个理论指明了实现社会和谐是我们党不懈奋斗的目标,是中国特色社会主义的本质属性。论述了科学发展观与构建社会主义和谐社会是内在统一的,科学发展、社会和谐是发展中国特色社会主义的基本要求。构建社会主义和谐社会理论是对马克思主义关于社会建设理论的丰富和发展,是对党中央三代领导集体关于社会建设思想的进一步继承和发展。

二、社会主义社会建设理论的主要内容

社会建设可以分为“大”、“小”社会建设,“大”社会建设就是社会主义和谐社会建设,“小”社会建设就是与经济建设、政治建设、文化建设并列的社会建设。一般认为,“小”社会建设理论主要包括以下八个方面的内容。

第一,社会结构的变动和建构。改革开放以来,由于社会主义市场经济

的发展,我国工人阶级队伍不断壮大,素质不断提高,农民阶级队伍也发生了很大变化,知识分子队伍更加壮大。在社会变革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、自由职业人员等社会阶层。这六个新的社会阶层与工人、农民和知识分子一样,都是中国特色社会主义事业的建设者。我们党要善于因势利导,在阶级阶层的变动中实现社会结构的优化。

第二,社会有序流动。社会流动是社会发展过程中普遍存在的现象。我国社会正处于由农业社会向工业社会转变时期,尤其是改革开放打破了原来计划经济时代封闭式的二元社会结构,出现了大规模大范围的流动,这是优化社会结构的重要动力。我们要在研究社会发展规律的基础上,驾驭社会结构的变化,促进社会人员的有序流动,使之既成为改革原有社会体制机制的动力,又不影响社会安定和谐。

第三,社会组织建设。党的十六届六中全会通过的决定指出:“健全社会组织,增强服务社会功能”。这里指出了我国社会组织建设的方向。发展社会主义市场经济和构建社会主义和谐社会急需建立健全社会组织,在这方面我们还有很多事情要做。

第四,利益关系的协调和机制保障。随着我国社会结构的深刻变动,新的社会阶层的出现等,我国社会利益主体已经多元化了,由此带来了利益要求多样化,利益关系复杂化。因此,协调并理顺利益关系就成了推进社会建设的必然要求。必须统筹协调社会各利益主体之间的关系,努力使社会各阶层在利益关系上都能做到共享和双赢。为达到这个目标需要建立起一整套保障机制。

第五,社会事业的发展。社会事业的发展与人民的幸福安康息息相关。学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,这是全面建设小康社会的重要目标。在社会事业发展上,由于历史欠账太多,在目前综合国力的条件下能投入的资金是有限的,要实现社会事业与经济建设协调发展,任务艰巨。我们必须统筹兼顾,在经济发展的基础上,把推进社会事业摆在更加突出的位置。



目录

CONTENTS

代序 社会主义社会建设理论的形成及其重要意义	1
------------------------------	---

第一章 新时期社会建设与社会管理概论	1
--------------------------	---

第一节 中国社会建设与社会管理的历史进程	2
----------------------------	---

第二节 当前加强社会建设与社会管理的重要性	10
-----------------------------	----

第三节 社会主义初级阶段社会建设的核心内容	16
-----------------------------	----

第四节 加快构建健全的新型社会管理制度体系	28
-----------------------------	----

第五节 正确处理人民内部矛盾与社会建设	37
---------------------------	----

参考案例

 从北京什刹海三轮车“胡同游”整治看公共服务的特许经营	50
--	----

 新加坡人民行动党的社会建设经验	53
---	----

思考题

第二章 社会公共服务建设与管理	56
-----------------------	----

第一节 大力推进基本公共服务的均等化建设	57
----------------------------	----

第二节 合理推进公共服务的市场化建设	68
--------------------------	----

第三节 持续推进公共服务的社会化建设	76
--------------------------	----

参考案例

-  上海市浦东新区建立政府购买公共服务机制 79
-  公民宪章运动——英国的政府再造改革 82

思考题

第三章 社区建设与管理	85
第一节 我国社区建设的历史与现实	85
第二节 当前我国大力开展社区建设的重要性	90
第三节 社区建设的新方向:从管理到治理	94
第四节 国外社区建设治理主要模式	102
第五节 我国各地社区管理模式创新	107

参考案例

-  北京朝阳区朝外街道社会管理服务中心的实践 116
-  加拿大的社区建设 118

思考题

第四章 社会组织建设与管理	121
第一节 社会组织在社会建设中的重要作用	122
第二节 国外社会组织的发展态势	128
第三节 我国社会组织的发展历程与现状问题	137
第四节 加快推进我国社会组织管理体制改革	146
第五节 进一步优化社会组织结构	151

参考案例

-  WTO 背景下的中国行业协会成长 160

思考题

第五章 社会工作人才队伍建设与管理	163
第一节 国际上社会工作人才的发展历程	164
第二节 和谐社会视角下的社会工作人才队伍建设	170

第三节	大力推动我国社会工作人才的专业化和职业化建设	173
第四节	全球化视野中的志愿服务	181

参考案例

	抗震救灾中的“全国心理援助联盟”	193
	广州“启智模式”引领志愿服务新时尚	197

思考题

第六章	社会领域党的建设	202
第一节	新经济组织和社会组织党建工作的新发展	203
第二节	加强新经济组织和社会组织党建工作的思考	209
第三节	社区党建面临的新情况和新问题	219
第四节	加强社区党建的几点新思考	224

参考案例

	上海静安区“支部建在楼上”的党建模式	231
---	--------------------------	-----

思考题

第七章	网络与社会管理	234
第一节	网络的飞速发展与社会应用	234
第二节	网络发展对社会管理带来的挑战	238
第三节	世界各国加强网络社会管理的经验	245
第四节	加强我国虚拟社会管理的建议	250

参考案例

	宜黄强拆事件的微博发酵	258
---	-------------------	-----

思考题

第八章	突发事件处置中的社会管理	261
第一节	危机状态与应急管理	262
第二节	完善应急管理领导体制	268
第三节	加强应急管理机制建设	276

第四节 加强应急管理法律和预案体系建设	285
参考案例	
重庆出租车罢运事件的启示	289
瓮安事件与广安事件	293
思考题	
 附录 胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其	
创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调	
扎扎实实提高社会管理科学化水平	
建设中国特色社会主义社会管理体系	297
 参考文献.....	302

新时期社会建设与社会管理概论

“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设。”^①这是因为,当前,我们已经进入了全面建设小康社会的关键时期和改革开放的攻坚时期。在日趋复杂多变的国内外形势的影响下,转变经济发展方式已经刻不容缓。而要实现推动科学发展这一总体目标,必须要从中国特色社会主义“四位一体”的战略布局出发,同步推进社会主义政治建设、经济建设、文化建设、社会建设和生态文明建设,才能形成合力、实现突破。与初步建立起基本框架和宏观调控机制的社会主义市场经济体制相比,与具有较高制度优越性的政治建设和文化建设相比,我们的社会建设才刚刚起步,迫切需要尽快建立与社会主义市场经济体制相适应的社会管理和公共服务体制。加强社会建设与社会管理是当前和今后一段时期我国科学发展的战略抉择。

在新时期加强社会建设,必须在加强公共服务体系建设的基础上,大力创新社会管理。社会建设和社会管理本身就是相互联系、相互促进的有机整体。社会建设主要是动员社会力量、整合社会资源、发展社会事业、完善

^① 胡锦涛:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗,人民出版社2007年版,第37页。

社会功能,构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境。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。当前,如果说关系民生的社会事业改善是社会建设的主要内容,那么社会管理体制创新就是推进社会建设的核心机制。推进社会管理体制创新,就是在党和政府的领导下,尽快建立健全与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及构建和谐社会的新型社会管理体系,形成社会管理服务的合力,促进社会和谐发展。所以,在本书中,我们将从公共服务、社区管理、社会组织管理、社会工作人才、社会领域党建、网络社会管理、应急社会管理等方面,集中探讨新时期社会管理与公共服务体制机制创新的重点难点问题。

第一节 中国社会建设与社会管理的历史进程

社会建设是一个具有鲜明时代特征的词汇。历史上,我们的祖先在长期的社会生活实践中形成了较为丰富朴素的社会管理经验,但是由于传统社会中国家政权结构对于市井社会的吸纳,这些社会管理的思想火花往往湮没于为政之道中,没有得到应有的重视。近代,随着西风东渐,中国的市民社会也开始觉醒并发育,社会建设的重要性逐步为有识之士所认识和提倡。但在救亡图存的宏大历史背景前,与民族的生死存亡相比,这一主题也渐为世人忽视。直到改革开放之后,随着市场经济体制逐步完善、公民社会逐渐形成,社会建设与社会管理的重要性才逐渐为社会各界和各级政府所重视。

一、古代的社会建设与社会管理思想

在中国古代的历史典籍中,我们不难发现“社会”和“建设”这样的词汇,但是此“社会”与彼“社会”相隔千年,相差千里。在汉语里,“社会”一词

最早出现于唐代。《旧唐书·玄宗上》中有这样的记载：“礼部奏请千秋节休假三日，及村间社会”。这是目前见到最早的“社”、“会”两字连用之处。但唐代的“社”是指祭神的地方，“会”则表示聚集，两字连用，表示人们为祭神而集合在一起的村民集会，与我们今天所指的“社会”风马牛不相及。

尽管中国古代找不到“社会建设”这一专有概念，但这并不妨碍传统社会中蕴藏着十分丰富的社会建设和社会管理思想。中国古代就有在灾荒之年进行救助、赈灾等社会福利活动的传统，民间也有乐善好施的习俗。比如，先秦时期儒道法家富含辩证的社会管理思想，千年而下，仍然值得我们今天学习借鉴。

儒家比较推崇发挥伦理道德的作用引导社会风气，实现以德治国的社会管理理想。儒家的社会管理从个人做起，讲究通过家庭社会的伦理教化，实现社会管理基本理念的內化，而后通过君子的示范作用来影响社会。儒家的社会管理路径是修身、齐家、治国、平天下，讲究“半部论语治天下”，核心思想是通过加强个人的道德修养，逐步在家庭、家族、乡村、社会中充分发挥道德的规范和引领的作用，以全社会对于伦理价值目标和道德准则的共同遵从来化解社会矛盾、实现社会和谐。所以，尽管有军队、监狱等国家强制政权机构，但社会管理更多的是依靠伦理道德、乡规民约来维护，这样做既符合农业社会、人情社会的特点，也可以节约大量社会管理成本。“皇权不下县”就是这种社会管理思路的真实体现。

道家则推崇“道法自然、无为而治”的社会管理理念，认为上乘的社会管理上应该是“治大国如烹小鲜”，让社会自然去运行，不用刻意干预。既不要用法家的严刑峻法，也不提倡儒家的伦理道德。因为道德只能来自个人的内心信仰，应该是个人的自由体验选择，一旦变成官方提倡，可以兑换为实际利益，就容易变成形式主义的表面文章，诱导世人变为口蜜腹剑的伪君子。这种观点既富含辩证思想，又与现代行政管理推崇的“小政府、大社会”模式有异曲同工之妙。

法家管理以“法”即管理制度为核心，注重“法”、“势”、“术”即管理制度、管理权威与管理技巧的完美结合。法家明确赞同“法治”而反对“人

治”，主张时时事事都必须严格遵循既定的法令、规则，而绝对不能只依赖管理者的主观判断或个人好恶。法家相信，如果坚守法制，哪怕是平庸普通的人也能成功地进行管理；但若抛开法制，才能超卓的人也必然会面临失败。法家还看到，“徒法不足以自行”，仅有管理制度，没有强力、灵活的推行措施，也不行。所以，管理权威和管理技巧也是必需的。法家将管理权威分为“自然之势”和“人为之势”，前者指管理者在既成条件下（如受委任）所获得的权威，后者指管理者利用各种资源自行创造的权威。法家尤其注重充分利用和强化“自然之势”，主动创设“人为之势”，并以此为后盾，保证管理制度的实施。法家通常较少理会人的道德修养和社会伦理准则，往往有“为达目的不择手段”之嫌，但其管理技巧却比其他各家都要丰富。在组织机构的建立、职位的设置、人员的选拔、授权、监督、考查等方面，法家提供了中国古代管理从理论走向实践的极佳范例。即便在今天，我们也仍能从中不断寻求启示。

二、近代的社会建设思想和实践

“社会建设”这个概念最早出现在中国是在 20 世纪初。1919 年，孙中山先生就将他撰写的《民权初步（社会建设）》收入《建国方略》中，其社会建设的核心思想是“教国民行民权”。出于对旧中国积贫积弱现实的考虑，孙中山先生在自己的救国实践中反复摸索，逐步得出了中华民族的独立富强不能一蹴而就，更不能完全照搬西方自由民主方式的结论。只有从实际出发，逐步提高国民素质，逐步推进社会改革，才能培养成现代公民社会。为此，他呕心沥血设计了渐进式的社会建设道路。他所设想的现代中国将经过“军政、训政、宪政”三大阶段后逐步实现。1923 年 1 月 29 日，孙中山于《申报》五十周年纪念专刊上发表《中国革命史》一文，阐明军政时期即“以党建国”的暴力革命时期，训政时期即“以党治国”时期，宪政时期即“还政于民”时期。即先通过建立现代化的政党，担负起革命的领导责任，通过培育出一支铁的军队，实现国家统一，此谓军政阶段；在此基础上，通过党的领导，普及民主理念，建设国民经济，使得国富民强、社会发育完备，此谓训政；

在经济、政治、文化等各项条件都较为完备的基础上,再逐步还政于民,建立起奉行宪政的现代民主制国家,此谓宪政。在腐朽破败、百业待兴的旧中国,这是一条较为现实可行的社会振兴之路。1936年5月5日,当时的国民党政府公布了《中华民国宪法草案》(五五草案),1937年,除东北、华北自治和台湾之外,国大代表已经选举完毕。遗憾的是,抗日战争的突然爆发和以蒋介石为首的国民党反动派对革命的背叛,使得初见曙光的中国宪政之路由此中断。

即使在当时,也有学界精英殚精竭虑地提出各种自下而上改造社会的蓝图。1934年,著名社会学家孙本文先生撰写的《社会学原理》一书的最后一章中专门有一节就叫《社会建设与社会指导》,他还创办过一本杂志,刊名就叫《社会建设》。他将“社会建设”定义为:“依社会环境的需要与人民的愿望而从事的各种建设,谓之社会建设。社会建设的范围甚广,举凡关于人类共同生活及其安宁幸福等各种事业,皆属之。”^①从二十世纪初开始,以乡村自治、合作社和平民教育为主要内容的乡村建设活动逐步兴起,至三十年代前后在全国范围内相继出现了千余处实验区,为一时之盛,晏阳初、陶行知等便是其中的杰出代表。

晏阳初是中国平民教育和乡村建设的创始人之一。1920年,晏阳初从海外学成归国后,深感国民贫弱,在上海基督教青年会全国协会智育部主持平民教育工作,期间编制刊行了《平民千字科》等教材。1922年晏阳初发起全国识字运动,号召“除文盲、做新民”,到湖南长沙推行《全城平民教育运动计划》,筹资组建了200所平民学校,先后招生2500余人,在长沙实验的全国识字运动,青年毛泽东就曾经作为义务教员参与其中。随着平民教育运动的开展,晏阳初逐渐认识到中国平民教育的重点在农民,平教会选择河北定县作为试点。晏阳初认为中国农民问题的核心是“愚贫弱私”四大病,提出以“学校式、社会式、家庭式”三大方式结合并举,“以文艺教育攻愚,以生计教育治穷,以卫生教育扶弱,以公民教育克私”四大教育连环并进的农

^① 转引自赵立彬:孙中山政治设计中的社会建设考量,《广东社会科学》2008年第1期。

村改造方案,在全国产生很大反响。20世纪60年代他在菲律宾创办国际乡村改造学院,任院长及该院理事会主席,为改进第三世界国家的落后面貌作出了卓越的贡献。

陶行知先生从美国学成归国之时,正值国内兴起五四新文化运动,他马上以极大热情投身教育改革,主张用平民教育为“中国教育寻觅曙光”。他认为中国教育改造的根本问题在农村,主张“到民间去”。脱下西服,穿上草鞋,在南京神策门外老山脚下的小庄创建了一所乡村师范学校,改地名为“晓庄”,取日出而作之意。在这所驰名中外的晓庄师范,陶行知提出并完善了他的“生活即教育”、“社会即学校”、“教学做合一”、“在劳力上劳心”等理论,培养全面发展的现代公民。抗日战争期间,陶行知又在重庆创办了育才学校,把“生活教育”理论运用到培养“人才幼苗”的实践中。这种理论与实践紧密结合的教育模式创新,使陶行知和他的晓庄学院誉满中外。

这些学者、教育家提出的近代中国社会建设种种构想,很多深孚远见卓识,但在民族存亡危在旦夕的时代背景下,在帝国主义和地主买办阶级对革命变革疯狂镇压的冷酷现实前,想通过不触动社会基本制度的“乡村建设”或文化教育来实现建设社会和救亡图存的理想,尽管可能在若干地域或局部取得一定成效,但从总体上看,失败是必然的。陶行知先生创办的晓庄学校就是一个缩影。1930年4月,国民党反动政府因惧怕晓庄学校的革命性,以“勾结叛逆,图谋不轨”为借口,武力封闭晓庄学校。陶行知受到通缉,学生三十多人被捕,其中十多位共产党员惨遭杀害。“七七”事变后,乡村建设运动也在波澜壮阔的抗日救亡浪潮中逐渐解体。

三、建国后计划经济时期的社会建设与社会管理

中国共产党人在开展革命斗争,创建革命根据地的过程中,很早就开始进行社会建设的探索和尝试。建国后,作为执政党,中国共产党在领导全国人民建设新中国的过程中也开展了很多社会建设,在极端困难的情况下建立了社会基本保障,在公共教育、医疗、劳动保障等方面积累了初步的经验,开创了在计划经济体制下进行社会管理的新局面。