



中央民族大学“985”、“211”工程项目成果
青年学者论丛

MINZU DIQU
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN

民族地区社会管理创新

王丽平 / 著



中央民族大学出版社
China Minzu University Press





中央民族大学“985”、“211”工程项
青年学者论丛

MINZU DIQU
SHEHUI GUANLI CHUANGXIN

民族地区社会管理创新

王丽平 / 著



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区社会管理创新/王丽平著. —北京: 中央民族大学出版社, 2013. 11

ISBN 978 - 7 - 5660 - 0548 - 9

I. ①民… II. ①王… III. ①民族地区—社会管理—研究—中国 IV. ①D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 265972 号



民族地区社会管理创新

作 者 王丽平

责任编辑 杨爱新

封面设计 范 凡

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787 × 1092 (毫米) 1/16 印张: 14

字 数 290 千字

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0548 - 9

定 价 35.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 绪 论.....	(1)
第一节 社会管理创新的基本理论.....	(1)
一、社会管理与社会管理创新	(1)
二、社会管理创新的相关理论	(3)
第二节 社会管理创新的意义、原则和任务	(6)
一、社会管理创新的意义	(6)
二、社会管理创新的原则	(8)
三、社会管理创新的任务.....	(10)
第三节 我国民族地区现状及社会管理中存在的问题	(13)
一、我国民族地区现状	(13)
二、我国民族地区社会管理存在的问题.....	(15)
第四节 我国民族地区社会管理创新对策	(17)
一、创新公共管理理念.....	(17)
二、创新政府管理职能的行政行为	(18)
三、培育社会组织	(19)
四、重视公民参与	(19)
案例分析:青海藏区的社会管理创新.....	(21)
第二章 党组织与社会管理创新	(26)
第一节 社会管理创新对党组织建设提出的新要求	(26)
一、以思想建设指导社会管理创新.....	(26)
二、以组织建设带动社会管理创新.....	(27)
三、以作风建设支持社会管理创新.....	(29)
第二节 以基层党组织作为社会管理创新的根据地	(31)
一、充分发挥党员在社会管理创新中的带头作用.....	(31)
二、基层党组织在社会管理创新中的作用	(32)
三、党中央对社会管理创新的指导作用	(34)
第三节 民族地区党组织的建设与发展	(37)

一、民族地区党组织建设中的问题	(37)
二、民族地区党组织建设的原则	(39)
三、民族地区党组织建设面临的特殊社会条件	(40)
四、民族地区党组织发展建议	(42)
第四节 民族地区社会管理创新实践	(43)
一、内蒙古地区着力改善民生	(43)
二、青海省在民族地区加强和创新社会管理的探索	(45)
案例分析:云南少数民族地区的社会管理创新	(47)
第三章 民族地区社会组织管理创新	(52)
第一节 社会的概念和特征	(52)
一、社会的定义和类型	(52)
二、我国社会的特征	(54)
第二节 社会的功能、发展历程与现状	(55)
一、社会的功能	(55)
二、我国社会的发展历程和现状	(59)
第三节 社会的政府管理体制	(61)
一、改革开放以来社会的政府管理体制	(61)
二、社会政府管理体制的积极意义和基本制度	(63)
第四节 民族地区社会的政府管理存在的问题及对策	(66)
一、民族地区社会政府管理存在的问题	(66)
二、完善民族地区社会的政府管理的对策	(69)
案例分析:呼和浩特市奶业协会管理创新	(73)
第四章 民族地区文化建设创新	(76)
第一节 文化建设理论基础	(76)
一、文化的概念	(76)
二、文化的概念及其重要性	(77)
三、文化的基本方针	(79)
四、文化的作用	(80)
第二节 文化建设的主要内容和成就	(82)
一、文化建设的主要内容	(82)
二、文化的成就	(84)
第三节 文化建设的基本途径和措施	(88)
一、因地制宜,建设特色文化	(88)
二、加强文化队伍的思想、道德和业务建设	(89)

三、加强文化市场培育,建立管理体制	(90)
四、树立文化产业市场意识,实现规模化和规范化	(92)
五、重视传统文化,去粗取精	(93)
第四节 民族地区文化建设创新	(94)
一、民族地区文化建设现状	(94)
二、民族地区文化建设存在问题	(96)
三、民族地区文化建设对策	(98)
案例分析:发展民族文化旅游——黔西南布依族苗族 自治州的文化建设创新之路	(100)
第五章 民族地区社区管理创新	(103)
第一节 社区管理的内涵	(103)
一、社区管理的定义	(104)
二、社区管理的主体	(104)
三、社区管理的主要内容	(107)
第二节 社区管理模式	(110)
一、国外社区管理模式	(110)
二、我国社区管理模式	(112)
第三节 民族地区社区管理现状、问题及对策	(116)
一、民族地区社区管理现状	(116)
二、民族地区社区管理存在的问题	(117)
三、完善民族地区城市社区管理的对策	(120)
案例分析:甘肃省J村创新农村社区管理,着力 打造“一室两会”民主管理新路子	(123)
第六章 民族地区养老保障管理创新	(128)
第一节 我国养老保障制度的发展沿革与现状	(128)
一、我国养老保障制度的建立	(128)
二、我国养老保障制度的现状	(133)
第二节 养老保障体系	(135)
一、西方发达国家养老保障体系	(135)
二、我国养老保障体系	(137)
第三节 民族地区养老保障现状、问题以及对策	(141)
一、民族地区养老保障面临的现实挑战	(142)
二、民族地区养老保障存在的问题	(144)
三、完善民族地区养老保障的建议	(146)

案例分析:吴忠市新型农村养老保险实施情况分析	(149)
第七章 民族地区就业服务管理创新	(154)
第一节 就业服务概述	(154)
一、就业服务的职能与模式	(154)
二、就业服务相关理论	(155)
三、我国就业服务的发展	(156)
第二节 我国就业服务的现状	(160)
一、我国就业服务的分类	(160)
二、我国就业服务的主要内容	(162)
三、当前我国就业服务面临的机遇与挑战	(165)
第三节 民族地区就业服务的现状及问题	(167)
一、民族地区就业及就业服务现状	(167)
二、民族地区就业服务的问题分析	(168)
第四节 完善民族地区就业服务的思考	(171)
一、国外就业服务体系建设的经验借鉴	(171)
二、完善民族地区就业服务的建议	(173)
案例分析:云和县就业服务管理体系分析	(177)
第八章 民族地区医疗保障制度创新	(182)
第一节 医疗保障制度概述	(182)
一、医疗保障的相关理论	(182)
二、医疗保障制度的分类	(184)
三、国外医疗保障制度	(186)
四、我国医疗保障制度的特点	(188)
第二节 我国改革开放以来的医疗保障制度	(189)
一、城镇职工基本医疗保险制度	(189)
二、城镇居民基本医疗保险制度	(190)
三、新型农村合作医疗制度	(191)
四、城乡医疗救助制度	(192)
五、商业医疗保险	(193)
第三节 我国医疗保障制度的现状及问题	(193)
一、我国医疗保障制度的现状	(193)
二、我国医疗保障制度存在的突出问题	(195)
第四节 民族地区医疗保障制度建设的思考	(198)
一、民族地区的医疗卫生现状及其成就	(198)

二、民族地区医疗保障制度所面临的挑战	(200)
二、完善民族地区医疗保障制度的建议	(201)
案例分析:广西荔浦县“新农合”稳步实施的经验分析	(204)
参考文献	(208)
后 记	(213)

第一章 绪 论

第一节 社会管理创新的基本理论

一、社会管理与社会管理创新

(一) 社会管理的概念

“社会管理”一词于 20 世纪 80 年代引入中国。苏联学者奥马罗夫在《社会管理》一书中将社会管理定义为“管理主体对社会系统有科学根据的影响，为的是使系统实现它面临的目标和任务。”^① 20 世纪 90 年代，中共十四届三中全会强调政府经济管理部门要转变职能，加强社会管理职能。这是“社会管理”第一次出现在党的重要会议上。随后，大量的中国学者以奥马罗夫的概念为基础，根据中国经济和社会的发展特色，从不同的研究领域出发，对社会管理的概念进行了探索和完善。其中几种典型的观点如下：

龚维斌等认为，社会管理是政府、社会组织、公民等不同主体运用法规、政策、服务、协调、自主参与等多种不同手段和方式，对社会系统中的组成部分、社会事务、社会生活、社会关系以及社会行为等进行规范、组织、服务、指导、沟通、干预、控制，以使社会有序运行，和谐发展，公民的社会权益得到保障，个人得到发展。^②

郑杭生等从社会学的角度出发，认为广义的社会管理是指对于整个社会的管理，即包括政治子系统、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。狭义的社会管理则侧重于对政治、经济、思想文化各个子系

① 奥马罗夫：《社会管理——某些理论与实践问题》，浙江人民出版社 1987 年版，第 27 页。

② 龚维斌、詹敏：《中国社会管理论丛》，国家行政学院出版社 2011 年版，第 12 - 19 页。

统并列的社会子系统的管理。^①

前民政部长李学举指出,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

以上几种定义的表述虽然不同,但以多数学者的观点划分,将社会管理理解为以政府为主体的社会管理和以社会为主体的社会管理两大类。

1. 以政府为主体的社会管理是政府的一项基本职能。政府的社会管理不同于一般的社会管理。以政府为主体的社会管理,就是政府为了维护社会公正和社会秩序,制定社会政策和法规,规范并协调社会组织、社会行为与社会事务,以化解社会矛盾,调节社会关系,促进社会发展的过程。政府组织具有以强制力为后盾的统治地位和政治权威,凭借自身对社会公共事务管理资源的合法性垄断地位,对社会资源进行权威性的分配,履行对公共事务进行管理的职能,进而支配和影响社会公共利益的实现。

2. 以社会为主体的社会管理更多强调的是社会的自我管理。社会管理的特质决定了社会管理的主体具有多元性,政府并非社会管理的唯一主体。社会管理既是政府对有关社会关系和社会事务进行规范和制约的过程,即政府的社会管理,也是各种社会力量(如自治组织、社会组织和公民)依据一定的规章制度和道德约束,规范和制约自身的行为的过程,即社会自治管理和社会自我协调。

(二) 社会管理创新的含义及内容

1. 社会管理创新的含义。社会管理创新是在现有社会管理的基础上,通过运用新的社会管理理念、方法和技术等,对传统的管理观念、制度和体制等进行改造,创新社会管理的制度和体制,使社会管理更符合社会发展的要求。

在管理主体上,社会管理创新要从以政府为主导的自上而下的行政管理模式转向社会多方参与的治理模式,积极鼓励社会组织发挥社会服务作用,培育公民精神,引导公民积极参与社会公共事务。在管理方式上,要从管理转变为服务,由微观管理、直接管理转变为宏观管理、间接管理。在管理手段上,从以行政手段为主转变为运用经济手段为主,经济手段、法律手段和必要的行政手段相结合。

2. 社会管理创新的内容。党的十六届四中全会提出建立健全“党委领导、政府责任、社会协同、公众参与”的社会管理格局。其中党委领导是根本,政府负责是前提,社会协同是依托,公民参与是基础,这十六字方针为社会管理创新指明了方向。

(1) 党委领导的核心地位。明确党委在本部门所处地位和应发挥的作用,是加

^① 郑杭生:《中国人民大学中国社会发展研究报告》,中国人民大学出版社2006年版。

^② 李学举:《加强社会建设和管理,促进社会和谐与发展》,《求实》2005年第6期。

强和改进党委在社会管理中作用的要求。党委能在本部门充分发挥自己应有的作用,不仅是党委建设搞得好的重要标志,也是加强党对国家政权机关的领导的重要标志。

(2) 政府负责。在新形势下,我国公共需求不仅呈现出迅速增长的势头,而且呈现出主体多元化、结构复杂化、需求多样化的特点,城乡居民在教育、医疗、社会保障等方面的公共需求的比重大幅上升,公共需求的结构正逐步由消费型向发展型升级。为此,要加强全方位的政府综合配套改革,建设服务型政府。政府要建立科学的行政问责制,使权力处于公众的监督与控制之下。政府对其履行的义务承担责任,并不得拥有其义务范围外的权力,对履行公共服务职能方面失职的必须追究相关政府机关和公务员的责任。

(3) 社会协同要发挥社会组织的作用。社会组织不仅可以提供政府提供不了的公共产品和公共服务,还可以通过与政府竞争的方式,提高公共服务的质量和效率。此外,社会组织可以利用自己的优势去填补企业不愿意、政府不能够提供公共产品和服务的“真空”地带,满足社会公众的需求。政府应加强对社会组织的培育和引导,既确保其合法权利和多样性,又确保其政治上的规范性。尤其要重点培育一些社会组织如行业协会和商会、基层自治组织和公益慈善机构,防止“官办化”和“行政化”,给予其自我管理和自我服务的独立性,发挥其反映诉求、规范服务、自我管理的作用。

(4) 公众参与。积极促进公众参与,要加强基层自治组织建设,健全基层管理网络。自2000年实施《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》以来,我国社区建设有了快速的发展。但是,与我国基层社会管理相比,我国的社区建设仍然存在许多问题。要不断完善社区建设,社区服务要走向社会化、专业化、实体化和多元化,避免社区服务发展过程中出现“行政化”和“市场化”的倾向。

二、社会管理创新的相关理论

(一) 治理理论

1995年全球治理委员会在一份题为《我们的全球伙伴关系》的报告中,界定治理为:各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。^①

英国学者格里·斯托克认为,治理所求的终归是创造条件以保证社会秩序和集体行动。治理和统治的差异在于过程。^②他对治理提出五个论点:治理指出自政府、

① 俞可平:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版。

② 格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,《国际社会科学杂志》(中文版)1999年第1期。

但又限于政府的一套社会公共机构和行为者。治理明确指出在为社会和经济问题寻求解答的过程中存在的界线和责任方面的模糊之点。治理明确肯定涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在的权力依赖。治理指行为者网络的自主自治。治理认定,办好事情的能力并不在于政府的权力,不在于政府下命令或运用其权威。政府可以动用新的工具和技术来控制 and 指引;而政府的能力和 responsibility 均在于此。

随着经济的发展和公民意识的逐渐觉醒,公民社会逐渐发展起来,原来包揽一切公共事务的政府已不再是国家唯一的权力中心。治理理论就是在这种背景下形成并逐渐发展起来的,它对政府的运行提出了新的要求,政府应还权于市场、还权于社会。

治理的主体是多元的,包括政府、企业、社会组织、公民社会等。治理的目标是实现公民利益最大化和满足公民多样化的需求。评价政府及其官员公共管理和公共服务绩效的不只是权力的效率,而更主要的是看其是否合理有效地运用公共资源满足社会发展和公民需求。

(二) 善治理论

善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与市民社会的一种新型关系,是两者的最佳状态。^①俞可平教授认为善治有以下六个基本要素:

1. 合法性。它指的是社会秩序和权威被自觉认可和服从的性质和状态。它与法律规范没有直接的关系,只有那些被一定范围内的人们内心所认可的权威和秩序才具有政治学意义上的合法性。合法性越大,善治的程度越高。善治要求有关管理机构和管理者最大限度地协调各种公民之间以及公民与政府之间的利益矛盾,增加公民的共识和政治认同感是取得和增大合法性的主要途径。

2. 透明性。它指的是政治信息的公开性。每一个公民都有权获得与自己的利益相关的政府政策信息,包括法律条款的设定与修改、政策制定与实施、行政财政以及其他有关政治信息。透明性要求上述这些政治信息能够及时通过各种传媒为公民所知,以便公民有效地参与公共决策过程,对公共管理过程实施有效的监督。透明程度越高,善治的程度也越高。

3. 责任性。它指的是人们应当对自己的行为负责。在公共管理中,指与某一特定职位或机构相关的工作职责与义务。责任性意味着管理人员及管理机构由于其承担的职务而必须履行的职能和义务。没有履行职能和义务或履行不当,就是失职或者说缺乏责任性。公众,尤其是公职人员和管理机构的责任性越大,表明善治的程度越高。善治要求运用法律和道义双重手段,增大个人及机构的责任性。

4. 法治性。法治的基本意义是法律是公共政治管理的最高准则,任何人都必须

^① 俞可平:《作为一种新政治分析框架的治理和善治理论》,《新视野》2001年第5期。

依法行事，法律面前，人人平等。法治的直接目标是规范公民的行为，管理社会事务，维持正常的社会生活秩序，但其最终目标在于保护公民的自由、平等及其他基本政治权利。从这个意义上说，法治与人治相对立，它既规范公民的行为，但更制约政府的行为。善治建立在健全的法制、对法律的充分尊重以及法律规范的社会秩序之上。

5. 回应性。回应性是责任性的延伸。它的基本意义是，公共管理人员和管理机构必须对公民的要求作出及时并负责的反应，不得无故拖延或故意忽视。在必要时还应定期地、主动地向公民征询意见、解释政策并回答问题。回应性越大，善治程度越高。

6. 有效性。主要指管理的效率。它有两方面意义：一是管理机构设置合理，管理程序科学以及管理活动灵活；二是最大限度地降低管理成本。善治程度越高，管理的有效性也就越高。

（三）公民社会理论

国家与公民社会的合作是政治发展的方向。公民社会是指由公民和社会组织机构自愿组成的社会，其核心主体是旨在维护和促进自身利益或价值的自发形成的民间社会组织，包括公民的志愿性团体、利益集团、各种协会组织以及非政府组织等，它们又被称为第三部门。公民社会组织发展壮大后在社会管理中的作用也日益重要，它们或是独自承担社会某些管理职能，或是与政府机构合作一道行使某些社会管理职能。由公民社会组织独自进行或与政府共同开展的社会管理过程就是治理。

公民社会组织是社会公共利益的促进者，正如弗雷德里克森所认为的，公共既是一种理念也是一种能力。如果我们把公共等同于政府，我们事实上限制了人民参与公共事务的能力。作为一种理念，公共意味着所有的人们，为了公共的利益，而不是出于个人的或者家庭的目的才走到一起来。作为一种能力，公共意味着为了公共的利益而在一起工作的一种积极的、获取充分信息的能力。在许多情况下，这样的行动都是通过政府而进行的，但并不是所有的行动都是要通过政府的。志愿者协会、非营利组织、公司都是公共的表现形式。公民社会作为拥有共同旨趣、利益需求的公民个体间的联结纽带，把分散的个体组织成为相互依赖的群体，将民间分散的个人利益诉求聚合为共同利益诉求，在自治层面上有效地履行对大量社会公共事务的治理职能，如提供公共产品和服务、影响公共政策的制定与执行等，取得持久的共同利益。公民社会组织已成为公共治理中一支独立而强大的力量，在公共事务的诸多领域发挥着不可替代的作用。

（四）新公共管理理论

20 世纪 90 年代，西方主要发达国家为了克服官僚体制导致的财政危机、信任

危机和管理危机，纷纷借鉴企业化政府和政府再造的理念，将私营部门和工商企业管理的方法用于公共部门，取得了显著成效。然而，新公共管理理论因过分追求竞争和结果导向，损害了诸如公平、正义和参与等民主和宪政价值，遭到了不少学者的质疑。其中，美国著名公共行政学家罗伯特·B. 登哈特借鉴民主理论、公民社会理论、新公共行政以及后现代公共行政理论的基本观点，建立了以公民为中心的新公共服务理论。新公共服务理论认为，公共行政官员在管理公共组织和执行公共政策时，应强调服务公民和授权于民的职责，将公民置于第一位，构建具有完整性和回应性的公共机构。主要包括以下几个方面的内容：服务而非掌舵；公共利益是目标而非副产品；战略地思考，民主地行动；服务于公民而非顾客；责任并不单一；重视人而不只是生产率；重视公民权和公共服务。

新公共服务理论认为，为了实现公共利益，必须规定角色和责任，为实现预期目标而确立具体的行动步骤，使所有相关各方共同参与到政策方案的执行过程中。通过公民教育和公民领袖的培养，政府可以激发公民的自豪感和责任感，从而形成强烈的参与意愿。所有相关各方共同努力为参与、合作和达成共识创造机会。政府不只是公共服务的直接供给者，而是多元利益主体协商的中介人和裁判员，为公众创造广泛、自由的对话环境。政府应保证产出的政策符合公正和公平的价值目标，符合公共利益，应致力于与公民建立信任和合作关系，共同制定和执行公共政策。总之，新公共服务的核心理念是公民本位：服务于民、授权于民、广泛合作。

第二节 社会管理创新的意义、原则和任务

一、社会管理创新的意义

（一）推进我国现代化建设的必然要求

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》明确指出，我国发展仍处于可大有作为的重要战略机遇期，既面临难得的历史机遇，也面对诸多可以预见的风险和挑战。社会管理是我们党和国家主动适应环境变化、有效地化解社会矛盾从而推进社会主义现代化建设事业的重要手段。

由于社会经济发展速度较快、水平差异较大、政府管理体制有待完善等导致利益分配不均，社会利益格局的多元化趋势加重，各种社会问题和矛盾凸显。我国经济社会结构中的贫富差异、地区差异和城乡差异，城市化进程中因土地征用和房屋拆迁导致的利益纠纷，流动人口激增带来的一系列城乡就业和社会保障及农村留守

儿童问题，频频发生的自然灾害、公共卫生事件和群体事件等社会公共安全事件，以及与百姓生活息息相关的住房、教育、医疗、就业等问题都与我国的现代化进程紧密相连。

（二）构建社会主义和谐社会的必然要求

2004年9月19日，党的十六届四中全会第一次明确提出，共产党作为执政党，要“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力”。和谐社会的任务以改善民生为重点，但随着社会经济的发展与利益格局的深刻变化，民生问题日益凸显。如何使人民住有所居、病有所医、老有所养，都需要各级政府创新社会管理的方式与内容，以广大人民群众的利益为重，探索符合现实条件与人民愿望的良好解决办法。社会管理是为人民的管理与服务，不断实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益是根本目的，符合构建和谐社会主义和谐社会的根本要求。

构建和谐社会要充分激发社会活力，既要充分发挥工人、农民、知识分子推动经济社会发展根本力量的作用，又要鼓励和支持其他社会各方面人员为经济社会发展积极贡献力量；既要保护发达地区、优势产业和先富群体的发展活力，又要高度重视和支持欠发达地区、比较困难的行业和群众的发展愿望。这些都需要通过进行社会管理，不断打开新局面，为社会经济发展提供有利的社会条件。也只有通过良好的社会管理，社会才能建立良好的秩序，人民在安居乐业的基础上才能够产生更大的创造力。

（三）培育社会自治能力的必然要求

我国历来有强政府、弱社会的传统，由于政府能力有限，想要以有限的资源与能力管理无限的社会事务反而造成政府行政效率低下，事实证明“全能政府”往往产生与预期相反的效果。要想实现政府职能的转变，就必须培育和发展社会组织，建立政府与社会相互协调与合作的互动关系。“小政府、大社会”符合社会发展过程中客观实际的要求，社会的有序运行和发展进步在更大程度上有赖于社会自治力量。政府向社会分权，是国家还权于社会的过程，各类社会组织可充分发挥自身优势，在承担社会管理职能的同时促进其自身的发展与完善。

由于原有的居民委员会行政色彩较浓，基本是政府在街道的派出机构，难以发挥公民自治的作用。如何发挥公民自我管理、自我教育以及自我服务的作用，是社会建设的重要课题。通过把居民委员会转变为社区委员会，实现由行政组织向社会自治组织的转变，政府把自我管理的权利交给社区，变领导与被领导的关系为指导关系，通过社区自治提高公民参与意识，使社区居民参与到社区的管理中，提高社会自治能力。

（四）提高党的执政能力建设的必然要求

中国共产党的历史经验表明：维护和加强党的领导地位，必须坚持党在指导思想上的与时俱进，用发展的马克思主义指导新的实践；必须坚持推进社会主义的自我完善，增强社会主义的生机和活力；必须坚持抓好发展这个党执政兴国的第一要务，把发展作为解决中国一切问题的关键；必须坚持立党为公，执政为民，始终保持同人民群众的血肉联系；必须坚持科学执政、民主执政、依法执政，不断完善党的领导方式和执政方式；必须坚持以改革的精神加强党的建设，不断增强党的创造力、凝聚力和战斗力。^① 党的十六届四中全会提出建立健全党委领导、政府责任、社会协同、公众参与的社会管理格局，充分体现党在建设中国特色社会主义过程中的领导核心作用，符合提高党的执政能力的要求。

二、社会管理创新的原则

（一）法制原则

社会管理创新必须建立法制观念，严格地依据法律办事。政府对社会管理的权力设定与行使必须依据法律，符合法律，不得与法律相抵触。依法进行社会管理就是要遵从宪法和法律对国家行政组织、社会组织以及社会行为等的规定。政府机关的权力、职能、机构、程序必须由法律规定。法律授予的权力才是正当的公权力，政府权力的取得和存在必须有法律基础。政府行政权力的行使必须在法律赋予的权限之内，并自觉接受国家权力机关和人民群众的监督。行政权力的行使要遵循一定的程序，超越行政主体的职权范围的行为是无效的。社会管理活动中涉及的行政授权与行政委托必须要有法律依据，被授权和被委托组织必须在授权和委托的范围内行使社会管理职能。建立法治政府有助于社会利益、资源的权威配置，社会资源的配置一方面是通过市场机制，另一方面是通过政府宏观调控来实现的。法治政府建设有助于宏观调控功能的发挥。

（二）以人为本原则

坚持以人为本原则。坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。其基本要求是要树立社会利益人本观，做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋，把人民的实际需要作为各项工作的落脚点。以人为本的社会管理是人民主权原则在

^① 周玉辉：《新时期党的执政能力建设的几点思考》，东北师范大学2005年硕士学位论文。

社会管理中的核心体现。公民对政府的认同、支持和拥护是政府合法性的来源和基础，也是各项事业取得成功的保证。以人为本的社会管理意味着政府在社会管理中的角色要从以机关为中心转变到以公民为中心。公共部门和公共管理者要以保障公民的基本权利、促进公民权利的实现为首要任务，倾听人民的声音，为人民的参与、诉愿和救济提供必要的途径。

（三）服务原则

从西方各国的社会管理实践来看，政府与社会间关系的改革主要有这几个方面的取向：向市民社会开放公共物品和服务的生产与供给；顾客导向；政府与私营企业组织合作提供公共服务。公民与政府的关系可以看成是一种委托—代理关系，公民推举某人对其权力进行代理必须以满足公民利益并服务公民为前提。政府在社会管理创新中的本质就是建立服务型政府。服务型政府对政府的效率提出更高的要求，它要求政府降低运作成本，即政府机关及其工作人员从事行政管理活动所得的社会效益高，消耗的人力、物力、财力少。要求政府要对社会有公开的服务承诺，必要时采用向社会购买服务的方式服务社会。当前，社会管理创新的形式之一，即以政府流程再造为基础的组织变革，以及无缝隙政府的改革理念，都是服务原则的体现。所以，在社会管理创新中，为实现政府、社会与公民间的良好关系，要注重更新行政理念，形成服务意识。从法律意义上来看，现代行政法的重心就是服务行政，现代行政法实质上是服务性质的，它的价值取向在于维护社会正义、增进社会福利、实现法治社会。所以，社会管理创新需要通过建立服务型政府展开。

（四）信息公开原则

在全球化和信息化的时代，信息已成为影响社会稳定的重要因素，信息化是社会管理创新的重要生态环境。在社会管理创新活动中，一定要依托信息化社会这一重要背景，树立政府信息公开理念，在信息公开原则指导下打造透明政府，推进社会管理创新工作。透明政府要求政府信息公开，它体现在除法律明文禁止者外，政府的组织形式和行政行为一律透明公开，这包括三层含义：一是政府组织透明，即政府机关的设置体系公开、各个政府机关的职能分工明确、政府机关的办事规则以及政府公务人员的职权范围透明；二是政府管理透明，即政府的具体行政行为过程及其结果公开；三是政府决策透明，即政府决策的方式、步骤及结果应向社会公开。做好社会管理工作，还要对公开政府信息的具体程序进行设计。这样，在社会管理活动中，政府的行为和权力的行使才能公开透明，有利于公民的监督 and 参与；当出现社会问题时，也有利于及时稳定公众情绪，化解社会矛盾，促进社会稳定。纵观对群体性事件处理较好的地方政府人员，均能做到公开透明与舆论自由，尤其尊重媒体对事实进行呈现与监督的权利。当前的电子政务建设，为公众提供参与的途径，有利于政策决策者与公民达成共识，避免了传统的靠经验进行政策规划导致