



为了推进社会管理创新健康发展，就必须切实致力于相关法规范和制度的完善，用法规范和制度来规范引导和促进保障社会管理及社会管理创新，形成解决问题和创新发展的长效机制。

推进社会管理创新，重点在于解决好流动人口服务管理、特殊人群帮教管理、社会治安重点地区综合治理、网络虚拟社会建设管理、社会组织管理服务等问题。

各级政法机关依法推进其本职工作，便是为社会管理创新创造良好的外部环境，并且其中有些职能本身就是直接参与社会管理创新工作。

2004年党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。2007年党的十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。社会管理被纳入更完备的体系性框架之中，社会管理创新也就成为2009年底全国政法工作电视电话会议所强调的“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作的组成部分之一，成为摆在实务界和理论界面前的共同课题。

一、社会管理与社会管理创新

社会管理创新的涵义极其丰富，这是由社会管理本身内容的丰富多样性所决定的。

(一) 社会管理与社会管理创新的概念。

社会管理是政府职能的重要组成部分，但是，广义上的社会管理又不限于政府的社会管理职能，它还包括其他主体以及社会自身的管理。作为政府职能之一的社会管理，是指国家通过制定一系列社会政策和法规范，对社会组织和社会事务进行规范和引导，培育和健全社会结构，调整各类社会利益关系，回应社会诉求，化解社会矛盾，维护社会公正、社会秩序和社会稳定，维护和健全社会内外部环境，促进政治、经济、社会、文化和自然协调发展的一系列活动以及这些活动的过程。广义上的社会管理则是多元主体以多样化形式进行的上述活动以及这些活动的过程。

社会管理创新，是指在现有社会管理条件下，运用现有的资源和经验，依据政治、经济和社会的发展态势，尤其是依据社会自身运行规律乃至社会管理的相关理念和规范，研究并运用新的社会管理理念、知识、技术、方法和机制等，对传统管理模式及相应的管理方式和方法进行改造、改进和改革，建构新的社会管理机制和制度，以实现社会管理新目标的活动或者这些活动的过程。社会管理创新既是活动，也是活动的过程，是以社会管理存在为前提的，其目的在于使社会能够形成更为良好的秩序，产生更为理想的政治、经济和社会效益。

社会管理创新是社会管理完善和发展的“主发动机”。社会管理创新是一个复杂的、综合的系统，要确保其始终发挥应有的重要作用，就必须建构相应的系统机制予以支撑。新知识、新方法、新技术和新理念等往往是引发启动该系统的机会或者契机，通过建立、组织和促进社会管理创新系统，形成、改进或者不断发展社会管理的机制或者

制度，这又为下一轮社会管理创新系统的启动准备了条件。社会管理创新与社会管理是统一系统的两个侧面。社会管理创新依赖于既有社会管理，同时又是既有社会管理充实完善的动力；决策科学化和实效化有赖于社会管理创新，而社会管理创新有助于确保外部环境和内部条件的有机结合，助推社会管理决策科学化和实效化。

（二）社会管理理念的更新。

正确的社会管理理念是社会管理创新的先导，是确保社会管理创新实效性和持续性的重要基础。从新的管理思想或者观念的产生开始，直至新的社会管理方法、机制和制度得以运用转化，整个过程既是社会管理创新，亦是既有社会管理的运行和发展。

社会管理是复杂的系统工程，而社会管理创新过程更为复杂，其作用也往往是难以判定的，短期效益不明显，涉及管理范围和管理对象的利益调整，因而难免遭遇各类阻力，影响其发挥应有的重要作用。只有更新社会管理理念，切实以社会公共利益为核心，尊重各方各类利益诉求，贴近社会生活，注重和强调服务，密切政府与社会的关系，才能正确认识和把握社会管理创新的意义和作用，带动社会管理方法和手段创新，进而形成社会管理机制和制度创新。

更新社会管理理念，不仅要强调“亲情化服务、人性化管理、市民化待遇”，更为重要的是要强调转变全能统制型政府治理范式，“高度重视和维护人民群众最现实、最关心、最直接的利益”，“把和谐社会建设摆在重要位置”，实现从“国家本位”到“社会本位”的转换。

更新社会管理理念，不仅要强调寓管理于服务之中，以服务促管理，实现由防范型管理向平等型、服务型、无偿型管理转变，让群众在社会管理创新中感到更快捷、更便利、更文明、更和谐，更要强调多元主体的协调作业，培育社会组织管理主体，尊重社会自治，助推社会自律，确认并保障社会多元主体的多元价值和利益诉求。

更新社会管理理念，不仅要强调始终贯彻“以人为本”，而且要强调将“国家尊重和保障人权”的宪法规范及时、充分且准确地转化为各类法规范和制度，转化为国家机关及其工作人员切实确立和竭力践行的基本价值追求，转化为各类社会管理主体进行价值取舍和决策判断的基本行为准则。

更新社会管理理念，不仅要强调政府职能的合理定位，而且要强调社会和社会组织自身的发展和完善，承认、保护和促进自主性社会的形成，完善社会结构的优化配置，包容社会的异质性，正确认识化解社会矛盾与纷争解决机制常态化的关系，致力于多元的常态化社会管理机制和制度的建构和完善。

（三）社会管理方式方法的创新与价值分析。

社会管理创新的突破口或曰启动点，往往是社会管理方式方法的创新，亦即社会管理手段创新。从社会管理的规律性来看，社会管理整体机制和制度的创新必须以充分全面而客观准确地掌握社会建设以及社会成员的具体状况为基础和前提，而社会管理方式方法的创新对相关要素的要求则相对要宽松得多。当然，从实效性的角度来看，社会管理手段创新同样须依托于信息化管理技术和机制的支撑。要避免“行政方法不能用、经济方法不好用、法律方法不会用、思想教育不顶用”的尴尬，必须依托于明确规定了各方主体的职能任务、权利义务和职责的法规范。唯有在法规范和制度支撑下，才能使社会管理形成一个完整的系统，各要素之间相互联系，相互影响，共同作用于社会事务的管理。

在目前阶段，社会管理方式与方法创新即是完善社会管理手段，实现由单一的行政手段向综合运用法律、政策、经济、行政、教育等手段转变。

（四）社会管理机制制度创新。

社会管理机制制度创新，是社会管理创新的根本所在，是各类创新的支撑和保障。

无论是社会建设、社会管理，还是社会管理创新，都必须有法规范作支撑、制度作保障。因此，为了推进社会管理创新健康发展，确保社会管理创新的实效性和持续性，就必须切实致力于相关法规范和制度的完善，解决好权、责、利的统一问题，用法规范和制度来规范引导和促进保障社会管理及社会管理创新，切实做到有法可依，依法管理和服 务，依良法善治，形成解决问题和创新发展的长效机制。

社会管理机制和制度变革是完善和发展社会管理的基石。党的十七大提出：“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素。”这是社会管理机制制度创新的指导原则——要形成并健全四种主体分工明确、各司其职又相互配合的新的社会管理格局；要注重对基层社会管理体制的健全完善；要最大限度激发社会创造力。所有这一切，都要服务于和谐社会建设的需要，有利于建立一种能够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、监督和控制的新型社会管理体制。

管理主体创新是社会管理机制制度创新的关键。社会管理机制制度的创新，要求对各类主体的职能范围作出明确界定，并按各自职能来分别设计管理机制，构筑相应的法规范和制度。在多元主体的社会管理格局中探索一种持续的互动运行模式，更需要坚实的机制制度作为支撑。

需要强调的是，社会管理创新强调从新的社会管理观念、方法乃至机制制度的研究开拓到实际机制或者制度化运用，不应忽略既有的社会管理资源和手段。社会管理所追求的终极目标是实现“善治”，即达成兼顾各方面利益基础上的公共利益最大化。所以，无论是推动参与型乃至自治型社会管理的理念拓展，还是探索社区矫正和特殊人群帮教的新机制，都应当以社会管理的秩序价值与政治、经济和社会效益为根本目标。

二、社会管理创新的内容与路径

管理内容创新是社会管理创新的重点。创新社会管理模式，必须创新管理内容，厘清管理领域，强化社会公共事务的管理，有效调处社会矛盾，维护各方各类群体的正当权益。社会管理创新的主要内容可归纳为如下几个方面：

（一）加强社会管理体系建设，增强社会管理合力。

1. 正确处理政府与社会组织以及各相关主体之间的关系，明确各方主体在社会管理中的定位。强调党和政府在社会建设中的中心位置，强调政府公共财政的更多投入，同时要健全和完善社会自治、自律和自我发展的新机制，充分发挥各种社会组织和公民个人在社会管理上的主体性及其对政府社会管理的监督制约作用。

2. 建构和实施以权利为导向的社会政策体系，尊重和保障社会组织和个人的权利和自由，加强社会服务体制建设，提升社会管理和服务水平，消除社会排斥，推动社会融合。

3. 加强民生制度建设，确立以政府为主导、社会各方共同参与的民生社会管理发展新机制。改善和保障民生问题不仅是政府履行社会管理职能的必然要求，而且是政府行政必须优先实现的基本职能，也是需要社会和个人共同努力才能解决的问题。政府既要承担起直接提供各类服务的职责，又要善于借助其所掌握的权力、权威和信息、资源，调动社会各界的积极性，使其参与解决民生问题。

4. 健全社会风险评估机制和应急管理体系建设，提高应对各种风险的能力，并形成维护社会长期稳定和有效处理社会公共危机事件的社会稳定机制。在群体性事件等危机处理中，要善于做到“情绪疏导”和“情绪管理”，以贴近的感情疏导民情，化解危

机，尽量避免机械、简单地运用“物质满足”或者“物质诱导”的方式。

5. 增强全社会参与社会管理的活力，进一步完善社会管理的运行机制。要建立不同社会主体之间平等、民主的社会合作机制，倡导参与型行政理念，形成兼顾各方各类利益、维护全体人民的发展利益与环境生态利益相结合的可持续发展管理机制，努力实现生态系统良性循环。

（二）社会管理创新须重点解决的问题。

推进社会管理创新，进一步完善社会管理体系，既要全面展开工作，又要抓住源头性、根本性和基础性问题，重点在于解决好流动人口服务管理、特殊人群帮教管理、社会治安重点地区综合治理、网络虚拟社会建设管理、社会组织管理服务等问题。

1. 推进流动人口服务管理创新，要公平对待，切实保护流动人口的合法权益，从就业、居住、就医、子女教育等基本民生入手，不断创新统一有效管理新机制，结合城镇化建设，积极稳妥地推进户籍管理制度改革，实现城乡一体化和服务全覆盖的人口互动管理模式，疏堵有机结合，使流动人口能够全面参与并真正融入当地社会生活，变流动为活力，从根本上解决流动人口不稳定和不和谐等问题。

2. 推进特殊人群帮教管理创新，要建立健全对服刑在教人员、刑满释放解教人员、社会闲散人员特别是青少年以及吸毒人员等高危人群的常态化帮教管控机制，充分发挥基层组织和社会组织的积极作用，推动教育改造与安置帮教工作双延伸。对特殊人群的帮教管理，要有措施、有方法、有体系，应在有利于解决他们的实际困难、促进他们的发展上下功夫，尤其是应当致力于建构和完善帮助他们更好地融入社会的机制制度，从根本上化解社会矛盾。

3. 推进社会治安重点地区综合治理的创新，要将城中村、城乡结合部等地区的治理和城乡规划、地区改造相结合，在完善基础设施、改善生活环境的基础上，健全基层组织、延伸公共服务，切实处理好整治、服务、管理和发展的相互关系；要对小旅馆、娱乐、洗浴场所等实行耐心指导、重点防控、过程监管，完善长效机制，突出指导服务理念。

4. 推进虚拟社会建设管理创新，要提高对互联网的认识，注重研究互联网的内在规律和规则，充分运用法律、行政、经济等手段，加强互联网的建设与有效管理，特别是要认真研究和充分利用法律手段，依法保证互联网健康有序发展。既要把网络舆情作为听民声、察民意的重要渠道，又要高度重视和评估舆情影响，主动回应社会关切，有效地制定互联网管理建设政策，正确引导网上舆论，维护网上秩序，营造有利于社会稳定的舆论环境。

5. 推进社会组织管理服务创新，要致力于对社会组织的研究，承认社会组织在国家发展与建设中尤其是社会管理创新中的重要地位和积极作用，并按照社会组织发展规律施以有效监管，健全和完善相关法规范。

（三）社会管理创新的路径选择。

推进社会管理创新，首要的是搞好制度建设，完善社会管理的一系列政策和法规规范，建立与构建和谐社会的相适应的社会管理新格局。

推进社会管理创新，特别重要的是要完善参与型及自治型治理结构，重视对优秀的管理者、优秀的专业人员和优秀的社会组织的培养和培育，通过对社会管理领域进行过程引导和规范，实现政府对创新活动和创新行为的有意识引导、调控和激励，形成卓有成效的社会管理创新生态机制。

社会管理创新要确立正确方向和科学路径，要促进社会活力而不是要限制社会活力，要对利益调整进行结构性改革，强调要尊重不同的价值观念，倡导不同的行为模式，倾听不同的利益诉求，重视沟通与协调。社会管理创新要对利益调整进行结构性改革，同时要尽可能地兼顾各方各类利益。但是，强调兼顾各方各类利益绝不是不能损害

任何利益，绝不意味着不能采取任何强制性手段。问题的关键在于改革中的利益调整要着眼于整个社会发展进步，要引入行政过程论，对各方各类利益进行综合的全面衡量，依法作出科学合理的裁量判断。

社会管理创新是一种具有高度自主性的创造性活动，依赖于不同思想、意见和利益诉求的相互交流和撞击，依赖于开放性、自由交流、容忍不同观点的环境，更依赖于相关各方全方位参与管理、决策或者提出合理化建议。这是社会管理创新的重要规律性特征，在推进社会管理创新中要予以最大限度的尊重。

三、政法机关在社会管理创新中的职能发挥

社会管理创新主要涉及到行政机关、社会组织和社会成员的关系问题。但是，这并不意味着政法机关没有什么用武之地。相反，各级政法机关依法推进其本职工作，便是为社会管理创新创造良好的外部环境，并且其中有些职能本身就是直接参与社会管理创新工作。

无论是法院依法判决、裁定，还是检察院的依法抗诉监督，对于社会管理创新机制制度的形成和不断完善，提高其制度化、法制化乃至法治化的水平，都具有重要的规范、促进和监督制约作用。而政法机关和政法干警把推进三项重点工作作为民心工程、实事工程、保障工程来抓，有助于推动政法工作全面发展进步。

“人民检察院通过检察活动，教育公民忠于社会主义国家，自觉地遵守宪法和法律，积极同违法行为作斗争”。检察机关要进一步强化法律监督，认真履行第一责任，主动服务第一要务，不断提高执法办案工作的质量和水平，充分发挥各项检察职能，积极参与社会管理创新，通过执法办案来化解社会矛盾，维护司法公正，理顺群众情绪，维护和促进社会和谐稳定。执法办案是履行一切检察职能的本源和归宿，也是检察机关积极参与社会管理创新的基础性工作。

最后需要强调的是，当代社会管理的创新始终要求加强法治建设，唯有以法治理念为指导，以法制体系、法治程序和规范为支撑，推进社会管理创新才能真正实现最佳的政治、经济和社会效益。

作者简介：杨建顺，中国人民大学法学院教授、博士生导师、比较行政法研究所所长。

文档附件：

编辑： 文章来源： 检察日报

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]