

在线资源

研究参考

公共管理

人力资源开发

人事管理

学术跟踪

国际观察

客座研究人员文章

《事业单位人事管理条例》解读

您现在的位置: 首页 >> 在线资源 >> 研究参考 >> 公共管理

郭道晖: 我看社会管理的创新方向(上)

2012-01-16 | 访问人数: | 编辑: rky | 【大中小】

2012-1-13

胡锦涛在上述2月19日的讲话里特别指出,“社会管理创新即社会管理改革创新”。不破不立,首先要转变管理社会的旧思维,改革旧的社会管理体制,要害是明确社会管理的主旨,管理的主体与客体,把握管理的限度,使社会管理与保障人权平衡,防止过度控制,侵犯人权。

一、社会管理与保障人权

近年党中央陆续提出若干以“社会”一词命题的执政理念与方略,其中最重要的有三个递进阶段或重心转换:

一是2004年2月20日,胡锦涛在中央党校省部级主要领导干部研讨班所作的讲话,首次提出“构建社会主义和谐社会”的目标。2004年9月,党的十六届四中全会《决定》正式把构建社会主义和谐社会作为提高党的执政能力的一个重要方面,并把它放到同经济、政治、文化三大建设并列的突出位置。

二是党的十七大报告在重申上述三大建设的同时,还提出要“更加注重社会建设”,并确认其重点在“推进社会体制改革”。

三是2011年2月19日,胡锦涛又一次在中央党校向省部级主要领导干部研讨班提出“创新社会管理”的概念和任务。在3月全国人大通过的“十二五”规划中以大量篇幅阐述了这个概念。十七届六中全会进一步提出要“加强和创新社会管理,维护社会和谐稳定。”

执政党及其领导人现今特别关注社会问题,是审时度势,对社会民生需要与民心向背的关注;其现实政治背景则反映了我国社会问题、社会矛盾乃至社会危机日益突出,亟待认真应对。

纵观这三个阶段、三个口号,是由宏大的“和谐”理念、愿景,向“社会建设”落实;现在进一步具体化、或者收缩为“社会管理”。这三个阶段或三个口号的历史逻辑,是反映了执政者落实决策的务实心态,还是面对社会危机而治国重心有所转移?这是有待专题探究的问题,本文不拟论列。我只就社会管理的方略问题略述一孔之见。

历史经验告诉我们,每一个理念、目标、任务或口号的提出,从字面上看是美好的、必要的,但在落实上却往往缺乏强有力的措施跟进,特别是经常遇到某些主管部门和地方的当权者、既得利益集团的诸多阻力,导致落在枝干,而回避了根本,甚或偏离、扭曲了这些口号的本义,违反宪政精神。

按照这三个阶段、三个口号的法理逻辑,“建设和谐社会”是根本目标;加强“社会建设”是实现这一目标的一个重要方面或途径;创新社会管理则只是附属于社会建设的一项派生任务。显然,“建设”的内涵要大于“管理”;“和谐”的目标更是统摄一切,是衡量社会建设与社会管理的成败得失的基本尺度。

现在各界关注和讨论的热点却似乎重在社会管理;而管理又重在政府对社会的单向控制;控制的目标则是“维稳”;维稳的指向又偏重于维护某地方、某部门的“政绩”,说到底还是维护党的执政地位、特别是某些党政部门及其领导人的权位,而不是重在维护社会大众的公平正义、民生福祉。这就有违中央提出建设和谐社会的初衷,也使社会建设走进社会管制的狭窄胡同,甚至偏离和谐社会的大目标,侵犯公民权利,加剧社会矛盾与冲突。

譬如“社会建设和社会体制改革”只是在十七大报告“加快推进改善民生为重点的社会建设”这一节中提出的,限于社会保障体制的改革,这虽然很重要也很迫切,但没有触及社会结构体制的改革,特别是调整社会物质与精神资源的公平占有与分配体制;平衡社会主体的权利与国家权力互控互动的结构改革,似非治本之上策。

又如有些党政干部把“创新社会管理”的任务抹去了“创新”这个前提，消极地、片面地、墨守成规地理解为：以党和政府为单一主体，去单向“加强对社会的管理”；而不是依靠社会的自治和政府与社会的协同治理。而所谓“管理”，则将之等同于对社会的行政管制、政治控制；对社会矛盾冲突与社会危机不是着重疏导，而是围堵、遏制，甚至打压，以致维稳的经费高于国防预算。

对管理的对象主要落实在“进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务”，而何者为“特殊”，则可能给执行者作任意解释提供很大空间，存在被滥用的隐患。如一些维权律师、公益社会组织、外来流动人口（如农民工、“上访专业户”）、或被认为有“异质思维”或异见者，也被视为“特殊人群”受到“特殊”管控。把5亿网民、3亿多微博用户以及所有手机用户管起来，强化对公民及舆论的控制。据新华社和《南方日报》报道，2011年初深圳市当局为主办世界大学生运动会、“营造社会的和谐稳定”，“展开排查清理百日行动”，将8万名被视为“治安高危人员”“清理出深圳”，而这些“特殊人群”并非现行违法或犯罪分子。至于西南某大城市竟耗资170亿在市内安装了50万个监控摄像头，监控市民的日常生活，成了世界上最大的监控城市。

这种管控的部分法律化，则体现在新公布的刑诉法修改草案的某些规定中。按照这个修改草案规定，警方可以在未经检察院依法批捕和法院判决有罪以前，就“有罪推定”地认定某公民是涉嫌“危害国家安全”的罪犯，从而可以擅自“合法”地秘密拘捕他，而且无需通知其家属（须知即使是绑匪，为勒索钱财也会通知被绑者的家属）。这种可免除公安通知义务的秘密拘留、秘密逮捕，以及草案规定的可对此类犯罪嫌疑人秘密进行“特殊技术侦查”（这意味着可以“合法”窃听电话、拆阅私信、封闭网络、跟踪监视……），而且通过这种特殊手段获取的资料可以作为审判的证据。凡此种种，已严重超越了正当法律程序，又缺乏或基本没有规定相应的制约权力和权利救济的规定，给公安部门的滥权大开方便之门，公民可以轻易被秘密拘押、失踪，警察权大大扩张。难怪外电称，这个草案如获通过，将是“公安机关的重大胜利”！

再如2011年10月29日，十一届全国人大常委会未经公布草案、征询公民意见的程序，就通过了《关于修改身份证法的决定》，其中两条涉及侵犯公民私人信息隐私权：一是将指纹信息增加为居民身份证登记项目；二是扩大警察查验身份证范围，将“在火车站、长途汽车站、港口、码头、机场或者在重大活动期间设区的市级人民政府规定的场所”纳入查证范围。这就大大扩大了查验范围，而且授权区政府就可以决定什么是“重大活动”和查证的场所。此外，公民的第二代身份证内都要安装芯片，用卫星定位来监控每一个人。这样，全体国民的私生活也都将被置于公权力随时随地的广泛窥视、监管之中，13亿人可以全部成为被怀疑的对象，个人信息安全则受到威胁。

如果“创新社会管理”竟是在上述这类“重管理、轻保护”的立法思路下的“创新”，则社会管理的加强，必将导致侵犯人权行为的加剧。这就很可能导致中国走向“警察国家”。这是违反我国宪法确认的“国家尊重和保障人权”的原则的。保障人权是国家的宪法义务。社会管理的合宪性事关每个公民的切身权益，不能不引起人们的严重关切和担忧。

二、社会管理创新应重在观念的转变和体制的改革

胡锦涛在上述2月19日的讲话里特别指出，“社会管理创新即社会管理改革创新”。不破不立，首先要转变管理社会的旧思维，改革旧的社会管理体制，要害是明确社会管理的主旨，管理的主体与客体，把握管理的限度，使社会管理与保障人权平衡，防止过度控制，侵犯人权。

（一）明确管理的主旨、主体与客体。

前已指出，创新社会管理是“建设和谐社会”这个大目标下的一个子课题，是服从和服务于这一大目标的。社会和谐是衡量管理的成败得失的尺度；而和谐不单以是否维持了某种秩序为检验标准，在强制力的高压下，也可能取得暂时的、表面的安稳秩序，但那并未化解矛盾，而可能是隐藏、积压了矛盾，甚至激化了矛盾。

既然我们认定我们实行的是中国特色社会主义，社会主义的精髓，简言之就是以社会至上为主义。在宪政国家或真正的社会主义国家，应以社会为本位，以社会主体的权利和社会权力为本位，而不是以国家/政府的权力为本位。社会是“社会的社会”，而非“国家的社会”；相反，国家倒是社会的国家（国家来源于社会，国家权力是社会/人民赋予的），社会要监督、管理国家，国家权力要为社会、为人民服务。所以，社会管理的主旨就是为社会服务，而不是管制社会，压制人民。

基于此，社会管理不应当理解为主要由国家（执政党和政府）管理社会，更不能是国家单向控制、统制社会。社会管理的主体首要的应当是社会自己，社会应当享有充分的社会自治权力和民主参与和监督国家事务、社会事务的权利。根据宪法第二条第三款，人民（此处指公民和民众）有权“通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务”。国家（政府）是社会管理的第二层次的主体，即经由社会（人民）授权治理社会，其职能和义务在于尊重和保障所有社会成员的人权和公民权，为维护社会安全秩序和促进社会福利提供公共服务产品。

作者：郭道晖 来源：《炎黄春秋》2012年第1期

声明：凡本网注明“来源：XXX”的文/图等稿件，系出于传递更多信息及方便学术探讨之目的，文章内容仅供参考，并不代表着中国人事科学研究院赞同其观点或证实其内容的真实性。

[>> 返回](#)

新闻评分

相关新闻

- 人力资源社会保障部办公厅关于培养2015年人力资源社会保障系统双证公共管理硕士（MPA）研究生的通知 2015-07-13
- 何凤秋：事业单位收入分配改革的何政攻坚克难 2015-07-09
- 吉林省人才管理改革试验区：集中资源聚英才 2015-07-03
- 刘晓莹：创新人才驱动未来制造业 2015-07-02
- 郝玉明：改进竞争性选拔干部方式范围研究 2015-06-26
- 郝玉明：加拿大如何吸引留住国际留学生 2015-06-26
- 重庆：十条人才激励新政全面推进创新驱动 2015-06-24
- 孙锐、孙彦玲：如何走出人才评价的困局 2015-06-24

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有
地址：北京市朝阳区智慧里5号院1号楼 邮编：100101
院办电话：010-84658600
信息宣传处：010-84650950、010-84651389
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210