

### 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

2014年劳务派遣市场调查问卷

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（下）

2012-01-16 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2012-1-13

至于社会管理的客体，应当是社会关系、社会制度和社会成员的物质与精神需求，而不是对公民的私人活动和社会上的思想、文化的多样性加以过度的管控。党和政府无权垄断经济和社会生活，更不应垄断思想文化。执政党和政府进行社会管理的职责是营造公平、正义、和谐的社会人际关系，在取得公众的认同和协助下，协调各种社会群体的利益关系、权利与机会的平等关系，社会物质与精神资源的公平占有与分配关系，并为此制定相应的法制，等等。

### （二）维护社会秩序与保障人权的平衡

由于权力不加制约就天生地有扩张性、专横性，特别是在社会管理领域，权力作为强势主体，面对弱势的公民就易于侵犯其人权和公民权，因而必须“控制控制者”，把这些曾经是“领导一切”即控制社会一切的党政权力本身首先控制起来，“把权力关进笼子里”，以遏制其不受法治与人权约束的专横。为此，在加强社会管理的同时，还应谋求管理与保护的平衡，行政权力与人权和公民权利的平衡和互控。不能只是无制约地单向地扩大行政权力，侵权越权。

各级行政机关必须严格依法行政，而且所依之法也必须是保障公民和公众权益的良法。近年一些地方和部门为了维护本地方、本部门的权益，以法谋私，制定一些违法违宪的“红头文件”，号称依法行政，实际上是非非法之法甚至以恶法行政，或者干脆违法行政，暴力执法，造成流血惨剧。这类“社会管理”不是化解而是加剧了官民矛盾冲突，与建设和谐社会背道而驰。

### （三）社会管理的社会化

社会管理也不能只是党和政府对社会的单向行政管制、政治控制，而需要着重依靠社会组织的自治和社会主体协同党政共同治理。

目前我国提倡的社会管理模式是：“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”，这是比过去有所改革和进步的模式；但不应当以之作为唯一的模式和准则。我们还应当有多元化的管理模式。譬如国家与社会、政府与公民和社会组织、国家公权力与社会组织公权利的互动互控、协同管理；进而由社会组织主导、政府辅助、公众参与、社会自治的模式。后面两种优于单向的党政管理。

党的十六届四中全会决定早就强调要“坚持为人民执政，靠人民执政”的理念和原则；要“通过多种渠道和形式广泛集中民智”，“扩大人民群众的参与度”，“发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力”等等，这些都是十分明智和有远见的治国决策和社会管理的方略。如果我们同时能重视对公民权及公民社会的公权利的保障，抓紧有关这类公权利的立法，使公民社会的结社权、言论自由权、政治参与权在宪法和法律范围内得到有序的畅通行使，使蕴藏在民众中的巨大社会潜力得到充分的释放，必然大大有益于对国家治理，有利于社会管理，而且这比之基本制度的改革也较轻而易举。特别是作为省、市基层政府在依法治理中，涉及基本政治制度层面的问题，很难或无权措手；而依法尊重和保障公民和社会组织的公权利，在“为人民执政”过程中，采取四中全会决定所指出的“靠人民执政”的理念与方略，就会事半功倍。

在当代世界各国，市场经济迅速发展，国家—社会二元并存，多元利益群体日益形成的局面下，出现了权力多元化和社会化的趋势。国家权力不再是控制社会生活的唯一手段与资源。作为社会主体的公民和社会组织，开始拥有自己的一些物质与精神资源，从而也能运用这些资源，对社会与国家产生很大的影响力、支配力。这就是公民社会的社会权力。它同国家权力是并存和互补互动的。

由于经济和科技的迅猛发展，社会利益诉求极其多样化和复杂化，政府的资源与能力有限，信息有时不免失

灵，政府权力鞭长莫及，加上官僚主义和腐败，留下许多未能做或不便做的公益事项，也有必要通过公民和社会组织自动地运用它们的社会资源和社会权力去弥补和救济。

非政府组织现在已成为现代社会的重要权力源。社会权力越来越多样化、分散化和强化。各种社会组织按其性质与分工，分别拥有政治权力、经济权力和文化权力，有的还有宗教权力。政府已不是在所有领域都是唯一的权力中心（当然仍然是治理社会的主导力量），很多社会事务已由社会组织运用其社会资源与社会权力来治理。有些社会事务是政府不能或不愿做、不该做的，非政府组织正好填补了这个空白。并且利用其资源优势，有些可以比政府做得更好。它们的崛起还可以防止权力的过分集中，使权力多元化和社会化。

国家，即使是民主的法治国家，只能保障国家有序运转，并不能无遗漏地完全维护社会的公益和公正。民间社会利用其资源与社会权力，可给予补救。特别是对社会的弱者和弱势群体给以扶助，对多样性的社会公益事业自动地自愿地做出及时反应，对违反伦理道德的事以社会舆论的压力给予纠正，弘扬公共道德和服务精神，从而也对社会精神文明建设起推进作用。

德国法兰克福有一个由一位70岁的老太太建立的协会，由她组织和指挥一些志愿人员，每天到面包房、旅馆和市场去收集当天没有卖出去的面包、蔬菜和食品，再分给无家可归的穷人。这种“小事”“小惠”，是政府不会也不屑去做的，这位老太太行使她结社的权利和这个协会的“社会权力”，对穷人却是活命的救助。（参阅德国联邦议院副议长安杰·福尔默：《法治国家与市民社会的发展》，中德行政法研讨会论文，1999年，北京。）

至于一些社会中介组织、基层居民自治组织、社区服务组织等等，在协助政府承担许多社会公共事务和照顾公民生老病死、失业后的再就业、化解婚姻家庭纠纷等等日常生活问题上，起了不可替代的作用。

中国上世纪50年代全国性社团只有44个。改革开放30多年来，我国目前正式登记的社会组织有45万个，备案的社会组织25万个，实际存在300多万个，年均增长8%~10%。虽然这比之发达国家以及其他亚洲国家数以百万计的民间组织，按人口比例计算，差距是很大的。即使如此，我国这些民间组织渗透到社会各个方面，它们中大多数是协助国家和政府治理社会、为社会谋福利的积极力量，也是防范国家权力腐败的制约力量。它们在汶川地震以及北京奥运和其他公益救助事业和维权活动等方面已初显功力和良效。可惜这个雄厚的社会力量还处于潜在地位，一些党政干部囿于传统的思维，还不愿或不敢放手鼓励民间社团的发展，不大尊重公民结社自由的宪法权利，中国的民间组织的成长，还受到一些非必要的掣肘。迄今中国还没有一部由全国人大制定的、保障公民结社自由的《结社法》或《社团法》（法律），而只有由国务院制定的、限于行政管理的《社团管理条例》（行政法规）。迄今也没有新闻法、出版法等保障公民政治自由的法律。已有的一些民间社团还受到一些地方党政官员的歧视与打压。有的党政干部甚至声言“公民社会”是国内外“敌对势力设置的陷阱”，这实属过度敏感和杞人之忧，是不利于发挥民间组织的自治自治权力和协助政府治理国家和社会的功能的。

鼓励和支持那些有益或无害的民间团体的发展，也有利于通过它们出面组织和引导群众的自发性活动，使之转化为有序行为（如本是正当的、合法的游行示威，群众一时激于义愤，发生不法的打砸行为，则社会组织可以出面加以引导和自律，这比动用警察直接出面干预要文明而顺当得多）。政府如果善于通过公民社会组织同邪恶组织作斗争，对遏制民间邪恶势力与非法组织的横行，也可起到政府不可代替的作用。通过吸引群众、

特别是青年参加有益于身心的社会组织，还可以防止他们被邪恶组织所诱惑进去。如果工会在维护工人合法权益上有一定的独立权力，则国企负责人侵吞股份、资产的行为、管理者腐败的行为、影响环境保护和资源浪费行为等等，都可以通过工会得到不同程度的监督和遏制，而不必只靠国家的审计总署的单打。工人的利益主要应该由工会捍卫。在对外关系上，有些事务也可以不必政府直接出面，而按国际惯例，由相关的民间组织来处理，就可以回避许多在国际关系方面敏感的、碍难干预的事情。

总之，公民、公民社会是政府的助手而非对手，更非敌手。像韩民主转型以后，过去被视为“反政府组织”的民间社团，现今被当作政府的同盟者，由“敌手”成为帮手。政府应当自觉地运用公民社会中这些积极的社会力量，使之支持、协助并监督政府依法、正当、有序地进行市政管理和执法运作。尊重和善于运用公民社会和公众参与国家事务和管理社会的权利和能量，实是创新社会管理的一个重要形式和途径。

离开公民社会及其社会权力对国家和社会日益增长的作用，侈谈实行中国特色社会主义或实行民主宪政和社会建设、社会改革、社会管理，是舍本逐末。现今执政党重新强调“联系群众”，就应当着重联系公民社会。脱离或排斥公民社会，甚至加以抵制、打压，就不可能对社会管理有创新的改革和建立真正公平正义的和谐社会。

作者简介：郭道晖，现任北京大学宪法行政法导师组成员，广州大学人权研究中心学术委员会主任，最高人民法院专家咨询委员会委员等职。

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

- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(上) 2014-07-23
- 杨道玲 王璟璇：地方电子政务发展水平评估：核心指标体系设计与实证(下) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(上) 2014-07-23
- 杨道玲：电子政务工程项目绩效评估：体系与方法(下) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(上) 2014-07-23
- 倪海东 杨晓波：我国海外高层次人才引进与服务政策协调研究(下) 2014-07-23
- 中国人事科学研究院博士后科研工作站招收2014年度博士后研究人员公告 2014-07-17
- 梁玉萍 张敏：法国公职系统管理和改革启示 2014-07-16

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有  
地址：北京市朝阳区北湖渠路15号院3号楼 邮编：100101  
院办电话：010-59762700  
科研管理处：010-59762558、59762526  
京ICP备10211434号 京公网安备110401200210