



学术跟踪

- ▶ 人力资源和社会保障事业发展“十二五”规划纲要
- ▶ 专业技术人员队伍建设中长期规划
- ▶ 2011年两会
- ▶ 2010年两会
- ▶ [学术跟踪](#)
- ▶ 纲要解读
- ▶ 绩效工资
- ▶ 白皮书
- ▶ 五个着力点

学术跟踪

周红云：社会管理创新实质上是一场政府改革

2011-07-25 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2011-7-25

党的十六大以来, 社会管理与社会建设已经纳入中国特色社会主义建设的总体布局, 成为构建社会主义和谐社会的重要战略部署。最近, 加强和创新社会管理被提到前所未有的高度, 成为各级党委和政府工作的重要议题。

然而, 社会管理到底是什么, 如何进行社会管理创新, 理论界和实践界也都没有清晰的统一认识, 甚至还有许多认识上的误区。例如, 有人认为, 所谓社会管理就是管理社会, 社会是管理的对象, 政府是管理的主体, 减少社会矛盾和冲突, 维护社会稳定则是管理的目标, 因此, 作为政府重要管理职能之一的社会管理, 就是政府对社会的管理和控制, 达成社会稳定和秩序, 而社会管理创新则被理解成政府管理和控制社会的内容、手段和方式等的创新。那么, 社会管理到底由谁来管理(管理主体)、管理什么(管理客体)和怎么管理(管理制度和机制) 社会管理创新的实质又是什么

与将社会管理看作是政府管理和控制社会的观点不同, 我们认为, 社会管理至少包括两个基本面向: 即社会的自我组织和自我管理以及政府对社会的自我管理。一方面, 社会管理首先应该强调社会的自我组织和自我管理, 因为从根本上说, 最广泛起作用的、维持社会稳定和社会秩序的自动调节机制必定是公民和社会组织的自我管理。社会中公民和社会组织的自我管理是维持社会秩序和社会稳定的根本条件, 如果没有社会的自我组织和自我管理, 公民和社会组织的一切活动都依靠国家和政府发出指令实施控制, 那么, 国家和政府将不堪重负, 社会秩序和社会稳定也难于维持。从这个意义上说, 为了维护社会稳定和社会秩序, 国家和政府首先应该致力于促进社会的成长和发育, 致力于提高社会自治能力和水平。因此, 国家和政府培育强大的自我组织和自我管理的社会, 正是政府社会管理的首要职能。另一方面, 社会自治与政府对社会的自我管理应该是一枚硬币的两面, 社会自我组织和自我管理并不排斥政府对社会领域进行的公共管理活动, 而且在作为国家机构的政府存在的历史时期内, 社会管理必定成为政府不可推卸的重要职责。当然, 政府的社会管理职能区别于政府其他管理职能, 它更侧重于对公民社会自身无法自我管理和社会事务和社会生活的管理, 政府的社会管理职能必须以公民社会自我组织和自我管理为前提和基础。

因此, 要很好地理解社会管理和社会管理创新, 则必须明确政府与社会之间的关系定位。在社会管理中, 在政府与社会的力量对比中, 重心必将向社会倾斜, 政府与社会的关系也将由“政府本位”向“社会本位”转变, 原来政府控制和管理社会的观念必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念, 政府对社会的统治观念必须让位于政府与社会的合作治理。因此, 重新树立“社会本位”和治理理念, 以“社会本位”为原则, 逐步培育社会的独立性、自主性和自治性, 树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念, 实现政府与社会的合作治理, 从而使社会管理走向社会治理, 才能建立起现代意义上的社会管理, 实现社会秩序和稳定。

从上述意义上来说, 社会管理创新就是要实现社会管理向社会治理的转变, 实现政府对社会单向度的管控向政府与社会对社会公共事务管理的合作治理转变。因此, 可以说, 社会管理创新的实质就是一场政府改革, 主要表现在以下几个方面:

首先，从全能政府到有限政府的转变。转变政府职能，树立有限政府的理念，是社会管理走向社会治理的首要步骤。在我国传统社会，国家占据了整个社会的空间，或者说整个社会被完全包纳在国家范围之内，整个社会生活在一个全知全能的强大国家和政府之下。传统社会管理通常表现为政府凌驾于全社会之上，习惯于包揽一切社会事物，习惯于对社会成员的控制而非服务，习惯于替公民做主而非共同治理。改革开放后，随着社会主义市场经济体制的建立与深入，一个相对独立的公民社会已经在中国迅速崛起，市场的发育和(公民)社会的初步形成意味着市场、社会从国家和政府中逐步分离出来，政府、市场和公民社会各领域的职能也相应分离。因此，转变传统社会管理理念，树立政府与社会共治的新理念，必然要求加快政府体制改革，厘清政府的职能定位，解决好管什么和怎样管的根本问题。政府角色转换和职能转变不到位，必然出现政府在社会管理中的越位、错位和缺位，必然出现政府管了不该管和管不了而该管却没有管好的现象。要强化政府制定规则 and 进行监管的“掌舵”功能，科学设置政府的社会管理机构、划分政府的社会管理部门的权限，避免出现政府在社会管理中走向“总揽一切”或“过渡退让”两个极端，避免政府对那些管不好也管不了的社会事务进行直接干预和管理，避免政府社会管理部门之间管理权限的交叉和重复，以免造成社会管理效率低下和成本提高等。

在切实转变政府的社会职能，建立有限政府，进一步剥离政府包揽和直接从事的社会管理事务的同时，积极培育和发展各类专业性的非政府组织和社会组织，发挥公民和社会组织在社会管理和公共服务中的作用，以取代和填补政府退出领域的管理。目前，随着公民社会在完善市场经济体制、转变政府职能、扩大公民参与、推进基层民主、改善社会管理等方面发挥的作用日益重要，政府职能转移和恰当退出、发挥社会组织在社会管理与公共服务中的作用、扶持和培育公民社会的成长已经成为政府面临的重大理论和实践问题。

其次，从管制政府到服务政府的转变。变管理为服务，推动政府公共服务体制改革是从社会管理走向社会治理的必经路径。社会管理创新要求政府必须坚持公共服务是社会管理的前提，没有社会服务，也就谈不上社会管理，建立服务政府的理念，改变原有的自上而下的控制式管理模式，而注重社会服务、社会发展和建设，建立公共性财政体系，从满足公民社会需求出发，大力进行社会发展和公共服务的投入，逐步从管制走向服务。在我国，政府的管理职能定位于经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。虽然社会管理和公共服务是政府两个不同的职能，而且，政府的社会管理和公共服务职能之间也有着实质性区别，政府的公共服务职能强调政府的“产品输出”功能，强调的是对社会的给予方面；而政府的社会管理职能强调的是政府“产品输入”功能，强调的是对社会权利的收归方面；然而，事实上，政府的社会管理和公共服务职能正是一个事物的两个方面，只有社会管理而没有公共服务，那不符合现代社会的发展方向；只有公共服务而没有社会管理，政府也提供不了优质的公共服务。政府的社会管理职能的实现一定是建立在公共服务职能的前提下，政府只有将社会管理寓于社会公共服务中，首先实现了公共服务的职能，才谈得上在服务基础上的社会管理，没有社会公共服务，就没有社会管理。只有本着服务于社会，定位好政府的功能角色，建立起有限政府和服务型政府，才能建立起现代意义上的政府社会管理。

公共服务体制创新就是要建立以政府为主导、多元化的投资体制与管理体制，以打破政府垄断，激励市场、社会组织和个人作为公共服务的提供主体共同参与到社会服务过程中，形成公共服务多元供给体制；实现基本公共服务均等化，建立人人共享的基本公共服务体系；改善公共服务绩效，从而最大限度地满足人民群众不断增长的公共需求。

最后，从权力政府到责任政府的转变。坚持公民社会理念，建设权利性社会，树立责任政府的理念，是社会管理向社会治理转变的必然要求。所谓权利性社会是指政府的根本责任在于保障公民权利，并使公民享有各种政治、经济、社会和文化权利，达到社会合作和社会互助的一种社会政治状态。在社会管理领域，社会管理创新要求政府坚持公民社会理念和权利社会理念，从权力政府转变为责任政府。在社会管理中，政府的责任主要表现为：坚持社会公平正义，促进人民群众享有基本公共服务的权利平衡和机会均等，维护公民各项基本权利，切实保护社会弱势群体的利益；培养公民的参与意识和参与能力，促进公共参与的发展，真正体现和维护公民参与国家各项管理的基本权利，促进社会的自我管理、自我服务和独立发展。

权力政府向责任政府的转变还要求政府在社会管理中坚持市场手段与法治手段相结合。政府要把经济生活“总指挥”的角色让位给市场机制，通过市场机制的作用实现资源的最优配置，政府职能从以前重生产建设、重经济干预转变到社会发展和公共服务的职能上来，从全面控制经济领域的管理中腾出精力和空间来完成那些因市场失效而需要政府加强的社会管理职能，并且通过制定社会政策和法规，通过法治的手段管理和规范社会组织、社会事务，调节和平衡社会利益，化解社会矛盾和社会冲突，维护社会公平和正义，促进公民的基本权利，达成社会秩序和稳定。

周红云：研究员，中央编译局比较政治与经济研究中心副主任，当代所社会发展处处长。

作者：周红云 来源：《领导之友》2011年第6期

[>>返回](#)

相关新闻

- [进一步树立科学发展人才观 加力实施国家人才发展规划](#) 2011-07-25
- [不拘一格用人才的有效举措](#) 2011-07-25
- [陈元中：稳步推行工资集体协商制度](#) 2011-07-22
- [中国社会养老保险发展演变与启示](#) 2011-07-22
- [任理轩：科学认识和解决收入分配问题](#) 2011-07-22
- [吴江：论政府创新背景下的公务员能力建设](#) 2011-07-21
- [挪威养老制度：为了老有所依老有所为](#) 2011-07-21

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号