

加强和创新社会管理

上海商学院教授 韩狄明

加强和创新社会管理，是顺应民心、实现科学发展、构建和谐社会、巩固党的执政地位的本质要求。人民群众要求我们党和政府通过加强和创新社会管理，解决矛盾凸显期的各类社会问题、社会矛盾、社会冲突与社会对抗，为人民群众创造一个既有秩序又有活力的社会环境。

贯彻中央关于“十二五”规划的“建议”中“社会建设明显增加”的精神，中共上海市委关于上海市“十二五”规划的建议，确立了“推进社会管理领域立法，完善社会管理的法制保障”的思路。社会管理顾名思义，是指管理不仅是政府的事情，而是有社会组织协同参与的。胡锦涛同志在十七届五中全会上，就社会管理创新提出了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的思路。经过几年的培育，我国社会组织数量大幅增长。“十二五”期间社会组织还会有更快的增长，社会组织在社会管理中的用是不容小觑的。

社会组织是政府的伙伴

社会组织有防止社会失衡的“配重”功能、社会情绪和意愿的表达功能、社会创伤的护理功能。

一是社会“配重”功能。“配重”是指用以保持均衡的重物。转型期国家非均衡的发展战略以及分配政策取向存在诸多问题。社会的利益格局过度失衡，对社会发展和政治稳定形成巨大挑战。有广泛代表性的社会组织就会起到均衡作用，防止社会过度走偏。

由于我国社会组织过于羸弱，社会资源分配失衡，我国经济社会发展和政治稳定面临着巨大的挑战，深化改革的难度越来越大。如果我们社会存在一定数量和质量的组织，就会在发现本地或本部门的政策明显不合理或违反国家法律后，有组织地抵制这些政策，在许多情况下，地方政府迫于社会组织的压力往往能够改变原来的政策。社会组织越有质量，地方政府受到的压力就愈大。一个明显的例证是，在村民委员会十分健全和有利的村，干部违法乱纪的现象就要比其他村少得多。

二是社会表达功能。任何社会都会有不满情绪，不满情绪滋长未必会导致暴力，只要不累积到爆发的势能位。暴力是由于不满情绪的滋长累积而成的，不使其累积到一定的势能，就要有宣泄口，因此要宽容公民的“和平的愤怒”，起到泄势的作用，防止公民由愤怒而导致暴力。表达是一种宣泄方式，使负面情绪得以释放，不至于达到难以贮存的“特大”的程度。应建立一个建设性的表达、沟通的制度性渠道，选择释放致乱的能量无疑是执政能力的表现。

对于表达的管理方式也有两条：有组织的表达；非组织的表达。通过党、政、工、团、妇联等是一种有组织的表达，但囊括的人数占全国人数的比例有限。非组织的表达的特点是无序、不确定、反复，任何政府都会感到头痛。有组织的表达是有序可控的，可以通过谈判桌而不是街头对抗来解决问题。因此要培育代表不同利益群体的社会组织，让各种不同利益群体的意见充分表达、碰撞、博弈，从而达到社会的均衡，发挥社会自身的免疫力而使社会达到自愈。

三是社会护理功能。利用社区资源实现公共利益目标，这应该是行政改革中政府与公民合作的重要内容。政府难以应对的无数繁难的公共问题，社区却具有独到的优势，例如，通过警察与社区居民的合作，形成坚强的犯罪防护网，不仅节省了警力资源的投入，更能加强社区居民的安全感。对有些突发事件的善后事宜，对解决和缓解居民的情绪，社区组织之一的居委会所起的作用政府难以替代的。

随着城镇化进程加快，工业用地、城市用地需求急剧增加，数以亿计农民从农村涌向城市，

城市贫困人口越来越多，人口老龄化也在加速，政府提供的公共产品很难满足。这些都是社会组织施以援手的空间。例如，上海杨浦大桥社区“健众护理站”是一家为老人服务的社会组织，近期，在短短2个月的时间里，就接受了老年居民约300人次的服务预约，越来越多的老人在家门口得到专业的健康医疗护理。这类社会组织同政府是协调性伙伴关系。依社会组织的类别不同，还可以有咨询性、决策性的伙伴关系。主动发掘引导民间各种潜力，与政府合作，将一些社会能够承担的职能分解出去，开放政府中一些公共服务的项目，让社会组织参与服务性公共物品的提供，并获得政府的部分财政资助，这不仅能节约财政开支，还能对政府中的相应部门造成竞争压力，促使他们提高效率，减少腐败。

社会需求和利益格局的多元化趋势，使政府越来越不能满足社会众多的不同需求，而政府改革恰恰是要对社会多元需求作出回应。政府在满足社会多元需求方面的不足，恰好是社会组织的优势。社会组织的发展能够缓解社会不同群体对政府不同要求的压力，政府和社会组织协同，分别提供纯公共物品和准公共物品，一起来护理我们这个社会。

积极培育社会组织

政府供给与社会的实际需要有可能出现偏离，政府的能力也是有限的。政府供给不成功的案例往往给社会造成大的代价，因此需要发挥社会组织在社会事务中的作用，这是社会充满活力和有序化的必然要求。

政府在服务领域要鼓励和支持社会组织的发展，对一些服务性的、公益性的社会组织要尽量放开发展。立法要体现政府对社会管理的放权担责。

政府的定位是掌舵而不是划桨。掌舵就是决策，就是把握方向。以往，有关社会管理的规定多被包含在行政法规中，这是对政府部门赋予管理权；但依据现在社会领域立法的新思路，政府被赋予的是“义务”而不是“权力”。这对“以费代管”、“以罚代管”等简单粗放的管理方式提出了挑战。政府的介入首先是以间接供给者的角色，为民间组织提供资金支持，从而增加它们的服务能力。

目前，我国社会主义市场经济的基本框架已经初步建立，但是，构建社会主义和谐社会所要求的社会建设和社会管理的基本制度框架还不完善，社会管理工作滞后，正确划分政府与市场、社会的边界，使政府的职能严格限定在市场和解决不了的领域，使政府能够集中精力履行公共职责。

深化改革时期，不仅历史上长期积累起来的深层次社会问题会凸显出来，而且还会出现一些新的社会问题和不确定因素，与原有的社会问题相互交织在一起，使得社会系统性风险加大。为此，我们党在社会管理理论和实践方面不断探索，党的十六届四中全会明确提出了“深入研究社会管理规律”、“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的任务；十六届六中全会上又指出：“加强社会管理，维护社会稳定，是构建社会主义和谐社会的必然要求”；在党的十七大上进一步强调，要“完善社会管理，维护社会安定团结。”十七届五中全会又要求，“加强和创新社会管理。按照健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局的要求，加强社会管理法律、体制、能力建设。”“社会协同、公众参与”是新时期我们党在社会管理领域的重大决策。

社会管理是政府和社会组织共同促进社会系统协调运转，是双方协同的管理，要在社会目标、经济目标和环境保护目标之间找到一种平衡和协调。不能因为社会政策纠正市场失灵而影响市场效率；也不能因为经济行为任意随市场波动而放任自流，导致社会公平与公正的破坏以及环境的破坏。从决策过程来看，就是在各个利益群体之间达成某种程度的妥协，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、监督和控制，防止社会失衡进而断裂，因此，通过社会组织让各个利益群体参与社会管理是必不可少的。

社区建设是社会管理的基础层面。社区建设是人类在严峻挑战中找到的修复社会机体、解决社会问题的重要途径，是社会管理理念在基层的实践，主要是针对特定的社会问题，采用各种手段帮助那些需要帮助的人或群体，例如，社区公共服务、街区建设，利用社区社会服务解决失业

人员的再就业问题等，特点是动员社区居民广泛参与问题解决的过程，以实现居民之间的相互了解、合作、援助和认同，实现社区的共同归属。只有社区组织的参与，政府的公共服务才能及时地送到有需求的居民手中。

应当把社会组织和群众也视为主体，改变由政府单方面管理的方式，形成多方共同治理的新格局。要鼓励居民自我组织起来，根据自己的不同需要、喜好，结成一定的群体，这对于社区的健康发展是不可缺少的。政府从公益服务的唯一提供者转变为保证者，从直接拥有和管理转变为制定规则和监督评估。社会组织则通过合同或申请政府基金从政府得到资助。在管理主体上，要从重政府作用、轻多方参与向政府主导型的社会共同治理转变。矛盾较为突出的社会管理难点，要通过立法确定价值取向、调整利益关系。要克服政府在社会管理中包揽一切的做法，解决好越位、错位和缺位问题。既要发挥政府的主导作用，又要鼓励和支持社会各方更多、更积极、更有效地参与社会事务管理，发挥多元主体的协同、自治、自律、互律作用，尽快从传统的管理转向时代发展所要求的“治理”。要发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力。

加强和创新社会管理，是顺应民心、实现科学发展、构建和谐社会、巩固党的执政地位的本质要求。人民群众要求党和政府通过加强和创新社会管理，解决矛盾凸显期的各类社会问题、社会矛盾、社会冲突与社会对抗，为人民群众创造一个既有秩序又有活力的工作与生活环境。只有满足了人民群众这些新要求、新期待，才能真正实现科学发展，构建和谐社会，也才能进一步巩固我们党的执政地位。