

新型社会管理模式的形成及内涵

章 勇

(中共重庆市南岸区委 党校,重庆 400067)

摘要:社会管理模式是社会管理创新的重要内容。深入研究社会管理模式的演进历程可以明晰社会管理创新的动力机制和社会管理格局的发展趋势,把握新形势下社会管理模式的科学内涵。从新中国成立以来中国经济社会发展实践看,社会管理模式出现过政府全能管制型、社会自治型、市场服务型三种历史形态,政府全能管制型模式一直占据着主导地位。新时期,宏观环境深刻变化,社会生态整体变迁,迫切需要创新社会管理模式,对以往社会管理模式的传承和“扬弃”是社会管理模式创新的基本方向,新型社会管理模式应势而生。新型社会管理模式具有丰富的内涵和鲜明的特征,鲜明地体现了善治理论趋向。

关键词:政府全能管制型模式;社会自治型模式;市场服务型模式;新型社会管理模式

中图分类号:C912 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2013)02-0129-07

社会管理模式就是社会管理过程中一套完整的管理系统,包括社会管理的理念、结构、制度及其运行机制。简单说,社会管理模式就是社会管理的基本架构,它界定了社会管理主体及其角色与功能定位。社会管理主体的角色与功能定位不同,形成了不同的社会管理模式。深入研究社会管理模式具有重要的理论意义和实践价值。从理论上讲,有利于丰富社会管理理论,理清社会管理的运行逻辑,搞清楚社会管理创新的若干重要问题,洞察社会管理的发展方向;从实践上看,有利于转变观念,健全机制,完善措施,建设中国特色社会主义社会管理体系,维护社会稳定,激发社会活力。

目前,国外对社会管理模式的研究主要围绕政府和非政府组织之间的关系展开,偏重于实证性研究,如纪德伦、克莱默和萨拉蒙等西方学者^[1]。他们认为,在社会管理和公共服务中,筹集服务资金和提供服务是两个关键要素。以这两个要素为维度,国外社会管理可以归纳为以下四种类型^[2](表1)。

国内对社会管理模式的研究主要是规范性研究,有关论述主要围绕社会管理格局展开。如:社会管理模式的创新要以党委领导、政府负责、公众参与、社会协同为指导^[3],适应国家—社会关系的变化,中国需要建立起党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的全新社会管理模式^[4]等等。这些论述主要以党的文件为文本,资料相对短缺,纵深拓展不足。而且,对新中国成立后中国社会管理模式的演进历程及动力机制的分析很少,致使对新型社会管理模式的形成机理和逻辑进路缺乏深刻认识。本文尝试通过理论分析演绎出中国社会管理模式演进线路及动力结构模型图,对新型社会管理模式形成的客观必然性和基本内涵进行分析,进而深刻理解新型社会管理模式提出的科学性和紧迫性,并对社会管理模式的发展趋势作出前瞻性分析。

收稿日期:2012-12-26

基金项目:2011年度重庆市社会科学规划项目特别委托课题“社会管理创新研究”(2011WTZD02)

作者简介:章勇(1975-),男,重庆秀山人,中共重庆市南岸区委党校教师,主要从事执政党建和社会管理研究。

表1 国外社会管理的主要模式

	政府支配型模式	第三部门支配型模式	双重模式	合作模式
资金筹措	政府	第三部门	政府/第三部门	政府
服务提供	政府	第三部门	政府/第三部门	第三部门

一、三种历史形态的社会管理模式及其历史意义

新中国成立以来,党和政府不断探索符合中国国情的社会管理模式。大体可以认为,社会管理模式出现过三种历史形态。在计划经济时期,受传统社会主义模式的影响,高度一元化的政府全能管制型模式主导着中国社会管理。改革开放后,出现了社会自治型和市场服务型两种社会管理模式。这两种模式在政府全能管制型模式的前提下缓慢发展。更准确地说,后两种模式还远没有发展到成熟形态。为了研究方便,暂且作为模式来论述。从某种意义上说,这两种模式预示了社会管理模式的演进趋向,值得深入研究。

(一)政府全能管制型模式

在计划经济体制下,马克思主义关于社会主义国家事务社会化管理的理论,在中国的实践中,错位为社会事务国家化,即认为社会一切事务由政府产生和提供是社会主义优越性的本质特征,从而导致了计划经济时期中国政府的社会管理和社会服务职能内涵的急剧扩张^[5]。成立不久的新中国主要依靠高度集权的政治体制、高度集中的计划经济体制、严密的意识形态宣教机制和严格的户籍制度来整合和管理社会。这个时期,中国社会管理的基本单元是“单位”。这些“单位”自上而下层层隶属。每一个体都被维系在至少一个“单位”中,没有脱离“单位”而存在的个体。各“单位”既提供基本的公共服务,又履行严格的社会管理职能。“单位”是强大的,个体对“单位”的依赖度非常高。政府通过行政化的“单位”体系分配垄断性资源,所有社会组织和社会成员的生存、发展完全依赖于以“单位”为代表的国家对资源的权威性分配。政府通过垄断社会资源对它认为有必要加强管理的社会生活、社会事务、社会组织进行管制或强制干预。政府“通过集权式的计划安排理性设计社会运转的秩序,力求通过损益最小、效果最好的计划把散乱无序的社会生活纳入刚性的秩序之中”^[6]。这个时期的社会因缺乏结构、功能和利益的区分而被称为“整体性社会”。国家成了社会管理的唯一主体和社会服务的唯一提供者。政府管理、强制秩序、政府包揽、政府统管的高度一元化管理成为这一时期社会管理模式的主要特征^[7]。在中国,政府全能管制型模式具有强大、深远的影响。

(二)社会自治型模式

改革开放后,党和国家的工作重心转向经济建设。

实践上和理论上的探索使中国的经济体制格局发生了重大变化。经济领域的一系列变化大大地改变了中国的社会环境和中国人的生活方式。邓小平曾指出:“改革开放促进了生产力的发展,引起了经济生活、社会生活、工作方式和精神状态的一系列深刻变化。”^[8]与经济体制格局变化相应,中国的社会结构也发生了深刻的变化:政府、市场、社会逐渐分开;城乡关系深刻变化;社会阶层变得多样。社会结构变化必然导致社会利益诉求多样化。多样化的利益必然需要兼容整合。社会成员之间、社会群体之间或社会组织之间既面临着自身的特殊利益,又面临着大体一致的共同利益。为了维护最大的共同利益,合作自治成了一致的社会管理趋向,基层民主的作用力开始彰显。基层民主蓬勃发展就是社会自治型社会管理模式的生动实践。在基层,村委会、居委会、职工代表大会成了基层群众实现合作自治的基本形式。

(三)市场服务型模式

随着社会主义市场经济体制的逐步完善,个人和组织作为社会主体活跃在市场经济环境中,把服务作为基本价值取向,在服务社会或他人过程中实现自身价值,构成相依相存的社会生活共同体。市场经济体制为多元社会主体提供社会服务建立了供求机制和择优机制,多元社会主体的多元需求在市场经济中最终都能得到最适意的满足。市场经济体制的建立和社会主体多元化发展是市场服务型模式产生的重要背景和基本条件。同时,逐步健全的民主法制对政府、社会、市场、公民之间的关系进行规范,为市场服务型模式提供了基本保障,大大增强了社会成员的民主意识、竞争意识和参与意识。另一方面,政府逐步转变职能,改变过去一贯采用统治、规制等行政手段,把不该管且管不好的事情交给市场和社会组织,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强了整个社会的活力与效率,市场机制在社会管理中的作用开始凸显。

(四)三种模式的历史意义

应该说,三种模式都具有历史进步意义和自身的局限性。

政府全能管制型模式是时代的产物,它的产生对巩固新生政权和社会主义制度发挥了重大作用,对建设中国特色社会主义社会管理体系提供了基本前提和宝贵经验。政府拥有广泛权威,能够着眼于整体利益,能集中力量办大事,有能力应对突发事件,能最大限度实

现秩序与稳定。然而在现有的社会管理体制下,政府作为社会管理的唯一主体,既是社会管理的第一责任人,又是社会风险的最后承担者,社会矛盾没有缓冲地带,市场力量和社会力量对政府依赖性过强,参与社会管理的空间很少^[9]。将所有社会问题都揽到党和政府来管理,容易激化社会矛盾,给各级党委政府带来极大的压力。而社会自身又发育不足,各种社会力量作用发挥不充分,公民与社会的权利、责任、角色模糊,容易造成公民的依赖性人格,使社会缺乏应有的活力,不利于个人和社会的全面发展。

社会自治型模式作为对基层民主管理的积极探索,在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我教育、自我管理、自我服务、自我监督,是基层社会管理的重要方式,激发了社会活力。这标志着中国共产党对人类社会发​​展规律的认识逐步深化。然而,大量的人民内部矛盾和社会冲突需要党和政府来引导和协调,复杂的社会关系和广泛存在的社会共同利益需要多方参与共同治理。特别是,很多社会问题需要从更高层次管理层面着手才能获得最佳解决办法。因此,社会自治型模式的局限性也是显而易见的。

市场服务型模式尊重市场规律,注意发挥市场机制的作用,民众的主体性和利益得到一定程度尊重,社会活力被大大激发,市场机制服务于社会管理的效果有所显露,社会管理科学化水平进一步提高。这标志着党对社会主义建设规律的认识进一步深化。然而,市场经济的自发性和逐利趋向难以保证社会主体提供的产品和服务的质量真正符合社会需要。而且,不是任何社会需求都可以通过市场获得,如和平的环境、公平的制度、法制保障等就只能由政府提供。因此,市场服务型模式也必然有天然的局限性。

以上分析不难看出,政府全能管制型模式保证了党委政府的权威,这与中国的政治体制是相适应的;社会自治型模式保障了人民当家作主的基本权利,这与社会管理创新的发展趋势是相吻合的;市场服务型模式发挥了市场机制的重要作用,这与社会主义建设规律是相符合的。可见,三种模式扬长避短、融合式发展是社会管理模式创新的基本逻辑。

二、社会管理模式创新的客观必然性

新时期,中国经济社会发展进入到新阶段。经济体制改革取得显著成效,政治体制改革进入攻坚阶段,文化体制改革加速推进,社会领域的改革却相对滞后。经济发展了,社会问题却增多了,表现出短期矛盾和长期矛盾叠加、结构性因素和周期性因素并存、潜在挑战和风险凸显的态势,各种不确定性和不稳定性因素明显

增多。中国在计划经济时期形成的高度一元化政府全能管制型模式不能对当前的社会管理形势积极回应,单纯社会自治型模式或市场服务型模式的局限性也十分明显,社会管理模式创新迫在眉睫。

(一) 宏观社会环境深刻变化

主要有三方面体现:一是全球化进程加快。全球化浪潮一浪高过一浪。特别是中国加入世贸组织后,中国的发展与世界高度相关。全球化推动着物质、技术、资本以及人才在全球范围流动组合,为中国发展带来了难得的机遇。但是,全球化也给社会管理带来了严峻挑战。政治信念和价值观念的冲击、国际市场体系的影响、发达国家的资金和技术优势、民间文化的交流,深刻地影响着人们的理想信念、思想观念、思维方式和行为方式。可以说,全球化从不同的维度影响着中国经济社会发展动态。二是中国正处于社会转型期。经济体制的转变、社会结构的变化以及快速的工业化进程给中国经济社会发展带来诸多不可避免的社会问题。一般认为,在社会发展进程中,转型期是社会安全问题的易发期,因为社会的动荡和危机往往产生于向新的社会结构的过渡阶段。中国的社会转型也是一个机遇不断涌现、问题层出不穷的过程,社会结构错动、社会问题增多、社会秩序失范、社会风险易发,往往容易引发群体性事件,严重破坏社会的和谐氛围。三是网络社会时代来临。CNNIC发布的《第30次中国互联网络发展状况统计报告》显示,截止2012年6月,中国网民规模达到5.38亿。中国的网络已经发展成一个纷繁复杂的社会。网络技术迅猛发展,大大拓展了中国社会的舆论空间,深刻影响着社会舆论的形成机制和传播方式,影响着社会生活的方方面面。网络社会与日常社会互相渗透,对社会交往产生重要影响,极大地影响着公众舆论。而且,网络社会也对经济、文化、社会产生深远影响,使中国的社会管理事业面临着全新的机遇与挑战。

(二) 微观生态环境整体变迁

主要有三方面体现:一是“整体性社会”转变为“多样化社会”,私人部门日益壮大。随着社会主义市场经济体制的建立,中国的社会结构深刻变化,社会组织中出现了很多新社会阶层。人们的思维方式、行为方式、生活方式、价值体系出现了多元、多样、多变特征。多样化的社会促进了私人部门不断发展壮大,私人部门所掌握的经济社会资源日益增多,在社会管理和社会服务中的作用越来越重要。二是非政府组织大量涌现,但发育不良,公众参与渠道不多。民间组织已经成为中国社会生活领域的一支不可小看的力量。但是,中国还存在大量不利于民间组织发展的社会性因素。“一方面,不少

登记注册的非政府组织的组织结构、管理体制、决策程序、财务制度、激励机制、监督机制都不健全,有些社团还与业务主管单位勾结,利用行政权力谋取非法利益,有的甚至与敌对势力沆瀣一气,危害社会稳定和团结;另一方面,大量没有登记的草根组织,游荡在政策法规的监督和保护之外^[10]。因此,中国民间组织存在着官办色彩浓厚、规模偏小、资金缺乏、能力不强、效率不高、内部管理不规范等缺陷。现在的一个普遍问题是:不论是自上而下的组织,还是至下而上的组织,都面临加强自身能力建设的问题^[11]。目前的公众参与也还是一种动员性配合性参与,而非主动性自愿性参与。三是社会管理出现很多新领域,社会问题和社会事务大量产生。随着改革开放的进行,户籍制度的改革以及社会主义市场经济体制的不断发展和完善,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,越来越多的人由“单位人”转变为“社会人”,以计划经济体制和过去那种权力构架为基础的社会整合功能削弱,传统的社会管理体制和方法越来越不适应社会结构的变化^[12]。非公有制经济组织和社会组织迅速增多,外来人员、流动人员显著增加,下岗失业人员、老龄人口、贫困人群、弱势群体明显增多。随着工业化和城市化迅猛推进,社会问题和社会矛盾也大量涌现。

(三) 社会管理创新相对滞后

一是政府职能发生较大转变,但转变得还不到位。改革开放以来,政府职能的内容和范围发生了显著变化,“全能政府”正在变为“有限政府”,“统治政府”正在变为“服务政府”。政府不再全面垄断资源,政府越来越难以独自承担社会管理的重任,也不再无所不管、无所不包,而是有所为有所不为。事实上,中国政府在很大程度上仍然是生产投资型政府和经济建设型政府,政府所掌握的公共资源多投向经济领域而较少投向社会性公共服务领域。各级公共财政投入偏少而对农村地区投入更少,基本的社会公共服务供给严重滞后且有失公平,政府社会管理职能薄弱。二是社会管理倾向行政化,管理方式简单,机制不灵活,法规不健全,专业化程度低。第一,管理体制不顺。非政府组织的“身份不清”集中表现在不少非政府组织具有亦官亦民或以非营利组织的身份从事营利活动^[13]。有些部门和行业集政府管理职能和经办经营职能于一身,既是运动员又是裁判员。有些政府职能部门和下属事业单位或中介组织结成利益共同体,利用行政管理权经事业单位。而且,政府对事业单位人、财、物的管理往往与对行政机构的管理雷同,导致事业单位管理出现严重的行政化倾向,缺乏改革创新精神和经营理念。加之,事业单位管

理体制改革中对某些社会事业定位不当,一些公益性事业单位被作为经营实体推向市场,过度追求经济效益,导致公益性事业萎缩,群众难以享受到公益性服务。第二,管理方式简单。不少政府官员习惯于采取行政手段和强制方式,如以撤职、罚款、取缔、关闭等方式解决社会矛盾,靠领导批示、讲话和文件来推动工作,不习惯于通过协商对话、平等沟通等民主手段吸纳群众诉求、化解社会矛盾,不习惯于运用法律手段解决矛盾纠纷,缺乏有效的矛盾调处机制。再加上,“他们与政府部门有着千丝万缕的联系,非政府组织的‘官民二重性’将行政权力的弊端带入非政府组织中,使其难以发挥应有的作用”^[14]。这很容易激化社会矛盾,产生更多纠纷。第三,提供公共服务的机制不灵活。目前中国在社会公共服务领域引入民营企业 and 市场机制的工作才刚刚开始,政府购买服务尚未惠及民间组织,民间资本进入公用事业和公共服务行业所面临的体制性障碍还没有消除,利用企业和非营利性组织提供社会公共服务的方式还没有被广泛采用。第四,社会管理法规制度不健全,管理成本高效率低。社会领域立法在中国起步较晚,社会管理法律法规体系的基本框架远没有形成,不少领域还是法律空白。规则的缺失导致管理成本大幅攀升,管理效果也并不理想。最后,社会管理的专业化程度低。中国实际从事福利性、服务性、公益性活动的工作人员基本上都是行政干部或准行政干部,大多没有受过系统的专业训练,专门的社会管理人才和专业化的社会工作人才严重缺乏。相应地,对于民间组织的管理、评估、监督也往往流于形式。

三、新型社会管理模式应势而生

社会环境的深刻变化必然催生出新型社会管理模式。新型社会管理模式的提出就是中国共产党对新形势下的社会管理作出的积极回应。

(一) 新型社会管理模式的提出

党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》(以下简称《决定》)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^[15]。这种社会管理格局实际上就是新型社会管理模式的基本架构,是包括党委、政府、社会、公众在内的多主体协作治理模式,它是对政府全能管制型模式、社会自治型模式和市场服务型模式的扬弃,它坚持了政府全能管制型模式中党委和政府的权威性,满足了社会自治型模式中基层群众的民主自治需求,发挥了市场服务型模式中市场机制的动力作用,构建了一个科学的社会管理创新动力机制。《决定》还明确了各社会管理主体的作用:党委发挥领导作用;政府要强化社会管

理职能;社会力量发挥协同作用;公众是社会管理的参与力量。《决定》还明确指出,基层党组织主要是服务群众、凝聚人心,城乡基层自治组织主要是协调利益、化解矛盾、排忧解难,各种社团、行业组织和社会中介组织主要是提供服务、反映诉求、规范行为。2011年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班仪式上强调,要进一步加强和完善社会管理格局,切实加强党的领导,强化政府社会管理职能,强化各类企事业单位社会管理和服务职责,引导各类社会组织加强自身建设、增强服务社会能力,支持人民团体参与社会管理和公共服务,发挥群众参与社会管理的基础作用。进一步对社会管理格局、社会管理主体及其职责进行了明确界定,新型社会管理模式更加丰富和完善。党的十八大报告进一步提出,要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制^[16]。民主法治的基本精神从党代会报告的高度贯彻到了社会管理创新中,各社会管理主体的角色与职能定位更加明确。可以预期,社会管理创新将走上法制化、规范化轨道,新型社会管理模式也将更加成熟、更加定型。可以认为,在经过多年的探索之后,中国共产党对新型社会管理模式的认识渐趋成熟。社会管理模式演进线路及动力结构模型参见图1。

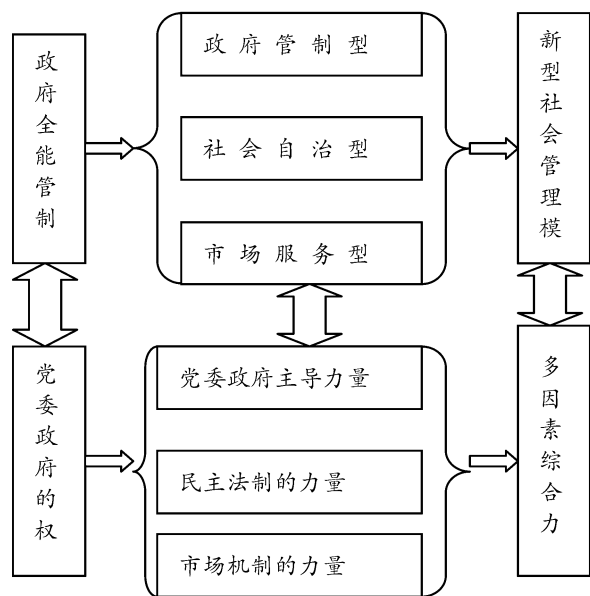


图1 社会管理模式演进线路及动力结构模型简图

从以上分析可知,政府全能管制型模式主要存在于新中国成立后至改革开放前这段时间,社会自治型和市場服务型模式主要孕育于改革开放后至进入新世纪前这段时间,新型社会管理模式产生在进入新世纪后,特别是在党的十六届四中全会召开之后。从整个历程看,党委政府对社会管理的主导作用始终没有动摇过。

很明显,图1没有直接体现全球化和科学技术的力量,而是蕴含在其中。不难看出,在社会管理模式演进背后的深层次原因是经济社会发展规律和人的全面发展要求,这与共产党立党为公、执政为民的理念是一致的。但是图1也能引发我们深思。新型社会管理模式的形成过程标示了我党对社会管理与时俱进的探索过程,是党的政策与时俱进的调整过程,是党委政府逐步重视社会组织和社会公众在社会管理中的作用的过程,也是社会组织和社会公众逐渐参与社会管理的过程。随着经济社会发展和人的素质的提高,公众对民主、自由、平等的要求会更加强烈,再加上全球化、新媒体、市场机制等因素推动,新型社会管理模式的形成几乎成了必然。模型图提醒我们,社会建设才是根本,要在改善民生和创新管理中加强社会建设,这是社会管理创新的基础性工作,只有尊重民意、遵循规律,才能促进社会主义和谐社会建设,这对于破除“摆平就是水平”的陈旧理念,树立民生优先科学发展理念具有重要的指导意义。从该模型也可以看出,只有社会组织 and 公民社会更加发达,新型社会管理模式才会发挥更好的作用。可以肯定,社会管理创新的重要方向是积极培育社会组织和公民社会。同时,多元主体参与社会管理,需要明确规范各主体在社会管理中的职能定位,因此,构建科学高效的多主体协作机制也将是社会管理创新的重要内容。特别是,中国共产党作为中国先进生产力发展要求、中国先进文化前进方向、中国最广大人民根本利益的代表,在回应社会现实上需要更加注重顶层设计的超前性,充分体现党的先进性,由此可以大幅减少执政成本和社会管理成本。必须注意的是,社会管理的根本性创新关涉诸多方面改革,核心是解决好利益问题,构建科学合理的利益共享机制、彰显中国特色社会主义公平正义核心价值将会变得非常重要。

(二) 新型社会管理模式的基本内涵及特征

新型社会管理模式包含多元社会管理主体,多元主体的职能及其相互作用构成新型社会管理模式的基本内涵。首先,党委要在社会管理格局中发挥总揽全局、协调各方的作用,从全局高度谋划和思考社会管理,统筹协调党委、人大、政府和政协的关系,统筹安排纪检、组织、宣传、统战、政法等方面工作,支持和保证社会组织依法开展活动,充分发挥各级党组织的领导核心作用和党员的先锋模范作用。其次,政府要强化社会管理责任,履行好社会管理和公共服务职能,大力发展社会事业,为人民群众提供更多更好的公共产品和公共服务,切实改善民生,组织社会组织、公众、企业等社会力量积极有序地参与社会管理,形成社会管理合力。再

次,社会组织尤其是人民团体、行业协会、社会中介组织要充分发挥提供服务、反映诉求、规范行为等方面作用,增强社会自治功能,促进社会和谐有序,为健全社会管理体制、有效配置社会资源、优化公共服务、满足社会多方需求作出积极贡献。最后,公众是参与社会管理的基础力量。公众的参与促成了相关政策的出台,政府的积极回应又促进了公众的积极参与。事实证明,公众的参与程度常常决定着社会管理的最终成效。总之,多元社会管理主体共同构成了一个角色有别、职能明晰、运转高效的有机统一体。

新型社会管理模式具有以下明显特征:一是重民生。所有的社会问题,源头都可以追溯到民生。要搞好社会管理,必须加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设,把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,走共同富裕道路,完善保障和改善民生的制度安排,发展各项社会事业,使发展成果更好惠及全体人民。党委和政府主导下的保障和改善民生是新型社会管理模式的显著特点。二是重协作。新型社会管理是协作治理的过程,是共同参与、协商对话的过程。社会管理内容广泛,社会问题呈网络化发展,加之日常社会与网络社会互相推动,常常致使社会事件快速升温,演变成社会隐患。这就要求各社会主体必须通过及时沟通、对话协商、统筹协调来解决社会事务的动态性问题,以合作共赢思维来解决社会生活领域的复杂利益问题。三是重创新。随着社会实践的发展,新的社会生活、社会事务、社会组织及新的社会职能会应势出现,这些领域没有现成的社会管理办法可以直接应用,需要创新。转型期社会矛盾特别多,特别突出,社会破坏性大,处理不好还会产生新的更大问题,更加需要科学应对,加强预见和预防。也要看到,社会管理在中国起步较晚,远没有达到专业化的程度,需要我们创造性地开展工作,抓紧构建具有中国特色的社会管理体系。四是重基层。社会管理说到底是对人的服务和管理,直接关系广大人民群众切身利益,要紧紧依靠人民群众开创新形势下的社会管理新局面。新形势下,社区管理成为社会管理的重要领域,应特别重视对流动人口、特殊人群以及社会组织的管理和服务。

(三) 新型社会管理模式的理论趋向

新型社会管理模式鲜明地体现了善治的基本趋向,它以特有的方式体现了中国社会管理的政治优势。

据1995年全球治理委员会在《我们的伙伴关系》研究报告中对治理的界定,治理包括四个主要特征:一是权利主体多元化;二是治理主体之间责任界限模糊;三是强调政府与社会互动;四是强调社会治理方式的多

样性。治理的主体是多元的,治理的目的是通过多元主体的互动、协商、合作,最大限度地增进公共利益。善治是治理内涵的理性衍生。善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态^[17]。通过政府与公民社会协商、互动和合作,促进社会稳定和谐、维护社会公平公正、保护弱势群体,最大限度地获得公共利益。善治作为一种分析框架,在于强调政府与社会的合作,通过二者的良性互动,共同推动公共利益的实现,而不是旨在强调政府要完全放权于社会,也不在于政府与社会的权力制衡,这不现实也不符合中国的政治传统。它作为分析工具,对于中国这样政社长期不分、公众参与意识淡薄的国家,是有借鉴意义的。

新型社会管理模式具有善治趋向,主要体现在:一是社会管理主体趋向多元。社会管理主体既包括执政党和政府,又包括社会组织和公众。其意蕴包含改善党的领导、转变政府职能、培育社会组织、鼓励公众参与。二是社会管理方式趋向合作与协商。在社会管理中,党委发挥领导职能、政府发挥管理职能、社会发挥协同职能、公众参与其中。各主体各司其职、合作协商、密切配合,形成社会管理合力。三是社会治理理念深入人心。改革开放以来,特别是党的十七大以来,随着党对社会主义建设规律认识的深化,党和政府以改革创新精神积极探索具有中国特色的社会主义社会管理体系,社会管理环境不断优化,为实施新型社会管理模式提供了基本条件,具有鲜明的善治趋向。

新型社会管理模式既根本区别于计划经济条件下的政府全能管制型模式,也不同于善治理论倡导的政府—社会管理模式,它是中国政治优势和制度优势的具体体现,是加强和创新社会管理的根本,要不断加以完善。尽管健全这种模式还有很长的路要走,但它体现了一种积极的管理理念和政策导向。随着实践的深入推进,这一模式必将不断发展和完善。

四、结语

社会管理模式的演进过程是党和政府不断进行社会管理创新的探索过程,也是经济社会发展、人的全面发展的必然要求。在社会转型期,受全球化、新媒体、科技、民主、法制、市场经济等推动,党委、政府、社会、公众共同参与社会管理的多主体协作治理模式逐步完善,初步构建了由党委政府主导力量、民主法治力量、市场机制力量等共同构成的科学的动力机制。这是社会管理的合规律性发展,是对以民生为导向的社会管理创新的进一步探索。一定程度表明,党对人类社会规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识更加深入。

- 参考文献:
- [1] 曹艳秋. 中美慈善业比较分析及对中国的启示[J]. 西部论坛, 2011(6): 66-71.
- [2] 任慧颖. 非营利组织的社会行动与第三领域的构建[D]. 上海: 上海大学博士学位论文, 2005.
- [3] 杨滢. 中国社会管理模式创新初探[J]. 社科纵横, 2012(5): 42-44.
- [4] 魏毅敏. 中国社会管理模式初探[J]. 理论观察, 2009(4): 49-51.
- [5] 阿·G·格鲁奇. 比较经济制度[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1985: 89.
- [6] 陈振明. 政府社会管理职能的概念辨析[J]. 东南学术, 2005(4): 7.
- [7] 何增科. 社会管理与社会体制[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008: 9.
- [8] 邓小平文选(第3卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1993: 142.
- [9] 陈振明. 我国政府社会管理的现状及问题分析[J]. 东南学术, 2005(4): 19-28.
- [10] 周玲. 中国草根非政府组织的合法性危机与治理困境及应对策略探析[J]. 重庆大学学报: 社会科学版, 2009(2): 97-103.
- [11] 姚同生. 当前中国 NGO 存在的问题及对策探析[J]. 企业家天地, 2006(8): 76.
- [12] 申德英. 社会管理体制的改革与创新[J]. 今日新疆, 2006(6): 13.
- [13] 崔运武. 公共事业管理概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 2006: 173.
- [14] 陈英. 在我国促进非政府组织发展的对策研究[J]. 理论探讨, 2006(4): 51.
- [15] 中共中央关于加强党的执政能力建设的决定[N]. 人民日报, 2004-09-27(1).
- [16] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 34.
- [17] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

On the Formation and Connotation of New Social Management Mode

ZHANG Yong

(Party School of the Nanan District Committee of the Communist Party of China, Chongqing 400067, P. R. China)

Abstract: Social management mode is one of the important contents of the social management innovation. To further study the evolution of social management mode can help us clarify the dynamic mechanism of the social management innovation and development trend of social management pattern, it also can help us grasp the scientific implication of social management mode under new situation. It concludes that there are three types of social management mode in New China: all-round control, social self-government, market service. The first type is in the lead among all the years. In new period, macro-environment has changed, the social ecosystem has changed totally, we have to innovate new social management mode. To the former management mode, we must develop the useful and discard the useless, which is the basis direction of social management innovation. From being put forward to being perfected gradually, it embody the good governance theory, having abundant connotation and distinct feature.

Key words: all-round control; social self-government; market service; new social management mode

(责任编辑 彭建国)