

社会管理创新路径研究^{*}

张 欢 陆奇斌 王新松

[摘 要] 改革开放的三十多年,可以总结为一种“双模式”变迁:一方面是从传统社会向工业化和信息化的现代社会变迁导致的结构转型,另一方面是计划经济向市场经济变迁导致的体制转轨。这种“双模式”变迁导致社会管理面临重大挑战。因此,党中央、国务院将社会管理创新列为当前一项重要的战略任务。相应地,社会管理创新的路径也必须针对“双模式”变迁,由此分析可归纳出群众工作(基层党建)、科技创新、社会协同和公众参与四类创新路径。本文对目前相关部门和地方已经开展的 117 个社会管理创新实践案例的文本分析结果也证明四类创新路径是社会管理创新的主要途径。

[关键词] 社会管理; 创新路径; 文本分析

[中图分类号] C936 D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2012)01-0030-04

2011年2月,中共中央举办了省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班,胡锦涛总书记等中央领导发表了重要讲话,对社会管理及其创新进行了全面系统阐述。7月5日,党中央、国务院印发了《关于加强和创新社会管理的意见》。8月21日,中央办公厅、国务院办公厅印发通知,将原中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会,赋予其协调和指导社会管理工作的重要职能,并充实领导力量,增加成员单位,加强工作机构。加强和创新社会管理已经成为当前各级政府和部门最为重要的战略任务之一。社会管理归根到底是对人的服务和管理,是人类社会必不可少的一项管理活动,所以社会管理工作长期存在,社会管理创新也并非毫无基础。本文基于对社会管理面临挑战的分析和对基层社会管理创新实践的总结,探讨社会管理创新的可行路径。

一、社会管理面临的挑战

社会管理是中国特色社会主义的重要组成部分。新中国成立以来,党和国家始终高度重视社会管理。特别是改革开放以后,党和国家在建立和完善社会主义市场经济体制的同时,积极推动与之相适应的中国特色社会主义社会管理体系建设。党的十七大和十七届三中、四中、五中全会更着重强调了社会管理工作。为什么党中央、国务院今年对加强和创新社会管理进一步高调作出战略性部署呢?主要还是因为“当前我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期”,经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,社会

管理面临着系列新情况、新问题,而社会管理理念、体制、机制、制度、方法、手段等方面存在许多不适应的地方。概括而言,我国正处于结构转型和体制转轨“双模式”变迁期,社会管理面临重大挑战,所以必须把加强和创新社会管理列为战略性的工作之一。经过 30 多年的改革开放和建设,我国经济社会发生了历史性变化,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化进程不断加快,从传统农业社会向现代工业社会及后现代信息化社会的结构转型和从计划经济向市场经济的体制转轨同时全面推进,这是当前和今后一个时期全面建设小康社会、推进中国特色社会主义建设的基本背景,也是加强和创新社会管理工作面临的根本性挑战。

首先,从传统农业社会向现代工业社会及后现代信息化社会的结构转型必然对社会管理带来挑战。

现代化是工业革命以来人类社会发展的长期主题。中国作为一个发展中的人口大国,现代化进程最快的阶段正是改革开放的三十年。亨廷顿认为,现代性孕育着稳定,而现代化过程却孕育着不稳定。^[1]近年来的国内社会管理的实践充分印证了这一观点。国内研究者也强调人均 GDP1000 ~ 3000 美元社会不稳定的问题。^[2]保持社会稳定是社会管理的基本任务。如果社会不稳定是现代化过程中的副产品,那么显然旧有的社会管理体制、机制和方法等必须进行改革和创新。同时,如果社会管理改革和创新不能有效针对和适应现代化的结构转型,则不可能做到标本兼治。

从历史视野看,现代化是人类社会远未停止的动态过

程。从 20 世纪中期以来,以信息化为核心的新一波现代化浪潮持续扩展、高涨,继续推动全球社会结构转型。中国近 30 年的现代化进程,既包括追赶发达国家早已完成的部分,也包括参与新技术革命推动的后现代化的部分。因为信息现代化所引发的社会结构转型缺乏历史经验借鉴,所以它比传统的现代化过程中的社会结构转型更具挑战性。特别在当代中国,如果说传统的现代化过程更多包含主动选择的成分,新一轮现代化则更多是被动接受。这一波现代化浪潮是全球性的,推动全球的大发展、大变革和大调整,影响着世界经济政治格局。例如近期国际金融危机和西亚、北非地区动荡均在一定程度上是这一现代化背景的产物。国际环境的变化使得我国经济社会发展的外部环境更趋复杂。这对社会管理也提出了新要求。

当工业现代化和信息现代化二者同步推进、相互交织时,又会加剧社会结构转型的复杂性和不确定性。总之,现代化过程导致的社会结构转型是当前社会管理面临的基本挑战。

其次,从计划经济向市场经济的体制转轨同样不断对社会管理带来挑战。

过去 30 多年改革开放的核心内容是从计划经济体制转向市场经济体制。在经济体制转轨过程中,人们经济关系的改变直接导致社会关系的调整和社会行为的变化,资源配置方式的改变直接导致利益分配变化和利益矛盾的加剧,形成社会问题,造成社会矛盾,进而加大社会风险,威胁社会稳定。这些都构成了对社会管理的新要求和挑战。另一方面,经济基础决定上层建筑,经济改革必然影响到非经济的部分。市场经济体制不仅是一种单纯的经济模式,更是一种从根本上进行变革的社会组织方式,因此市场经济体制本身即包括与经济直接联系的部分,也包括与经济间接相关甚至看似无关的部分。社会主义市场经济体制是中国实践首创的经济体制,它与经济相关的体制部分可以较为充分地借鉴西方发达国家的经验,而与经济间接相关的部分则由于社会基本制度的不同而难以直接借鉴已有经验。这是近年来改革过程中人们普遍感觉社会发展落后于经济建设的根本原因。市场经济中与经济间接相关的体制中最重要的部分就是社会管理。因此,这也是经济体制转轨给社会管理带来重大挑战的原因。并且,经济体制转轨越深入,经济发展越迅速,这种挑战越大。

此外,中国作为一个巨型国家,进一步加剧了社会结构转型和经济体制转轨所带来的挑战。

中国的地域广、民族多、人口庞杂、地区间基础差异大,因此无论是社会转型还是经济转轨,地区间均无法同步。因此在巨变的过程中,不同地区间和不同人群间的相对变化更加明显,进一步加剧了“双模式”变迁带来的困难和挑战。与此同时,治理巨型国家通常会遇到的妥善维

系中央与地方关系的问题在我国长期存在,如何确保中央权威从而维护不同地区和人群发展均衡、同时保证地方发展的能动性、自主性和灵活性,也存在更大困难。

二、社会管理创新路径分析

基于以上重大挑战,近年来,我国社会管理领域的问题不断增多,这是我国经济社会发展水平和阶段性特征的集中反映,加强和创新社会管理势在必行。相应,社会管理创新的方向也应针对结构转型和体制转轨“双模式”变迁入手。

首先,充分认识社会结构转型的长期性和普遍性,发挥党的群众工作优势开展社会管理创新。

近年来,社会结构深刻变动,思想观念深刻变化,看似社会发展的新现象,但追其根源,依然不脱现代化的总体范畴,依然可以归结为现代化过程中破旧立新的阵痛。中国的现代化历程可以上追至鸦片战争、沦为半殖民地之时。170 年来,中国社会结构的转型从未停止,只是在表象上有急有缓而已。中国近代以来历史,也是中国人孜孜寻求现代化康庄道路的历史,百年革命历史证明中国共产党在实践中摸索和创造出的群众工作路线和方法是行之有效的应对现代化过程必然经历的社会结构转型中各类问题和矛盾的工作策略。近年来新的形势下,社会结构发生急剧转型,社会价值观念多元化,使得社会管理出现多重问题,其中确实存在传统的群众工作未能及时在工作机制和方式、方法上进行针对性调整方面的原因,但更多是党的群众工作优势因为各种原因逐步丧失所造成的,而群众工作适用于应对现代化背景下的社会结构转型的基本原理和前提并未发生本质变化。因此,当前社会管理创新的一条重要路径是回归群众工作的路线,把握群众工作的精髓,根据新时期的社会环境,改进和创新党的群众工作机制和方法,特别是从基层党建创新入手,改进社会管理体制和机制,把社会管理工作真正落实到对广大群众的服务和管理中。

其次,充分认识信息化和新技术对社会结构转型的影响,利用科技创新解决新技术带来的社会管理问题和挑战。

科技进步始终是推动现代化进程的根源性力量。改革开放的三十多年也正好是信息技术飞速发展的时期。从全世界看,信息化已经成为推动人类社会最大变化的一次科技飞跃。因为中国处于工业化和信息化叠加发展中,所以中国的社会结构转型受信息化影响更加显著。对于日趋成熟的信息等新技术带来的挑战不可能用过时的技术手段加以解决,更加不能用限制技术发展或技术扩散的方式来解决。社会管理虽然是一种长期和普遍存在的社会活动,同样需要不断适应新的技术环境,唯一的途径是利用科技创新解决新技术所带来的挑战。同时,信息等新技术的不断进步也提供了大量前所未有的机会,可以利用科技创新极大提高社会管理的效率,包括解决在原有的技术环境下无

法解决的问题和困难。

信息化的核心是利用新的信息技术极大提高信息收集、处理和递送的深度、广度和效率。社会管理根本上是对人的服务和管理,面临的最大困难是对分散于广阔空间和时间内大量人员信息的收集、处理和递送。因此信息化正是实现社会管理革命性进步的坚实基础。充分利用科技创新将是社会管理创新中最为活跃的路径。

第三,充分认识经济体制转轨所带来的社会组织方式的转变,利用社会协同和群众参与创新解决当前社会管理面临的问题和挑战。

从计划经济到市场经济体制的转轨,核心是资源配置方式由集中转为分散。因此30多年经济体制改革的主要内容可以归结为两项:一是产权改革,通过放权让利,从单一的公有制转向多种所有制形式共存和共同发展,核心是将经济决策权由中央计划者分散给众多的市场主体。二是价格改革,通过完善市场机制,从计划指令人为配置资源转向通过价格信号利用市场机制配置资源。当资源配置方式转向分散,市场主体多元化,必然导致人的多元化,以及人的偏好和物质需求的多元化。多元化的物质需求通过市场价格信号集中,并由多元化市场主体分散决策,自动供给。同样,对于多元化人的服务和管理也必然要求社会管理提供一种收集、传递多元化需求信号和分散自动供给的机制。社会管理所面临的经济体制深刻变革、利益格局深刻调整的新要求本质来源于,原有的以集中为特征的社会管理体制和机制显然无法满足这一新要求,这是当前社会管理领域出现大量问题和困难的重要原因。因此,面对经济体制转轨所带来的挑战,社会管理创新的重要路径是将对人的服务和管理由集中转向分散。

经济体制改革的进程中,也同时涉及大量相配套的非直接经济内容的体制和机制改革,已经摸索了大量相关经验。解决社会管理由集中转向分散的主要思路已经被党的重要文件所确定,即社会管理的基本格局:党委领导、政府负责、社会协同、公众参与。其中,党委领导和政府负责是保持集中的部分,社会协同和公众参与是分散的部分。社会协同主要是形成由社会多元主体对社会管理的分散自动供给机制,公众参与主要是形成对多元化人的社会管理需求信号收集和传递机制。

虽然经过长期探索和实践,党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局已经初步形成,但总体而言,目前党委领导和政府负责已经比较扎实,而社会协同和公众参与还更多表面化、形式化。其原因是在理论和实践层面,均尚未处理好社会管理中集中和分散的关系。社会协同和公众参与始终是社会管理创新中最为基础和重要的两条路径。

总结以上,社会管理创新的主要路径可归为四类:群众工作(基层党建)、科技创新、社会协同和公众参与。

三、地方社会管理创新进展

虽然2011年中央把加强和创新社会管理工作摆到更重要的战略性位置,但社会管理面临的挑战是长期存在的。近年来,各个地方均对社会管理创新开展了大量尝试。2010年底,北京师范大学中国社会管理研究院组织了“加强和创新社会管理研究”重大课题组,收集、总结了有关部门、地方社会管理创新的探索实践,至2011年6月中旬,共收集案例140多个。^[3]本文对其中117个案例进行了汇总分析。使用文本分析的方法,根据每个案例中相关政府进行社会管理创新的方式或做法进行归类。如果明确采取改进群众工作或者加强基层党建的做法,包括通过改进共青团、工会和妇联等群团组织工作来创新社会管理,归入“群众工作(基层党建)”路径中;如果采用了新的技术方式,如建立数据库、应用互联网技术、运用新媒体方式以及使用无线通讯技术等,归入“科技创新”路径中;如果引入社会力量参与社会管理工作,如加强基层组织能力、引入社会组织提供各类社会服务、探索社会工作者参与社会管理,也包括与各类社区组织、公益组织和企业等合作以创新社会管理工作的,归入“社会协同”路径中;如果采取多种方式动员公众参与社会管理服务和管理工作,包括引入公众参与政府决策、吸纳公众监督社会管理工作、鼓励公众开展互助服务和志愿服务,以及推动基层民主自治等,归入“公众参与”路径中;如不在以上四类路径中,则归入“其他”类比。归类结果发现,67.5%的案例属于本文分析的四种创新路径,其中12.8%的案例更采用了四种创新路径中的两种或三种(参见表1)。有32.5%的社会管理创新案例不属于四种路径而归入“其他”类中,但这些案例的创新点主要包括构建社会管理格局、改革社会管理体系、健全社会管理体制、调整社会管理机制、设立社会管理机构 and 加强社会管理硬件设施等,总体而言更多还处于社会管理创新的初始阶段,绝大部分“其他”类案例中如果相关工作进一步开展,还是会进入本文归纳的四类路径中。

从表1可见,目前地方社会管理创新选择的途径中最多的还是社会协同,这是因为社会协同更多可基于政府与某些社会组织间的合作,协调难度小,容易在短期内见成效。而采用群众工作(基层党建)路径的创新比例最小。这也说明群众工作(基层党建)虽然是中国共产党的优良传统,但目前其作用的发挥反而有限,有待各级社会管理工作进一步解放思想,突破常规,勇于、善于创新。从社会管理创新的层级分布看,市、县两级是创新的主体。这是因为在县以下,创新空间和可用资源受到的约束大,不容易进行创新。而省一级牵扯各方关系复杂,创新工作必须谨慎开展。

总之,目前地方和相关部门所开展的社会管理创新实践充分验证了本文对社会管理创新路径分析的正确性。

表 1 地方社会管理创新路径分类

创新路径	群众工作 (基层党建)	科技创新	社会协同	公众参与	其他	总计
数量	15	25	39	17	38	117
比例	12. 8%	21. 4%	33. 3%	14. 5%	32. 5%	100%
层级分布						
省(市、区)	6. 7%	24. 0%	20. 5%	0. 0%	23. 7%	19. 7%
市(地)	26. 7%	48. 0%	25. 6%	41. 2%	36. 8%	34. 2%
县	53. 3%	24. 0%	41. 1%	35. 3%	36. 8%	38. 5%
镇	13. 3%	4. 0%	10. 3%	23. 5%	2. 6%	6. 8%
其他	0. 0%	0. 0%	2. 6%	0. 0%	0. 0%	0. 9%

四、结语

社会管理是各级政府一项长期性、复杂性、综合性的工作。党中央、国务院近期把加强和创新社会管理列为重要的工作任务,是基于当前社会管理存在的问题,更是基于对中国发展过程中所面临的社会结构转型和经济体制转轨“双模式”变迁挑战的充分认识而做出的战略决策。因此,社会管理创新必须针对“双模式”变迁挑战作出正面回应。通过对“双模式”变迁的深入分析,可归纳出四种社会管理创新路径,分别是:群众工作(基层党建)、科技创新、社会协同和群众参与。从实践看,目前各级地方政府开展的社会管理创新工作基本上都是从这四种创新路径出发,取得了较好的成效,为全面加强和创新社会管理工作探索了宝贵的经验。各级地方政府进一步开展社会管理创新过程中,不仅需要针对本地社会管理所面临的问题,也可以从创新路径出发,开拓思路,为社会管理创新工作增添理论的指导。

[M]. 王冠华译. 上海: 上海译文出版社, 1989.

Samuel Phillips Huntington. *Political Order in Changing Societies*. Trans. by Wang Guanhua. Shanghai: Shanghai Translation Press, 1989.

[2]李培林. 高度重视人均 GDP 1000 ~ 3000 美元关键阶段的稳定发展 [J]. 学习与探索, 2005(2).

Li Peilin. Highly Pay Attention to the Social Stability When the GDP Per Capita is in the Stages from \$1000 to \$3000. *Study & Exploration*, 2005(2).

[3]魏礼群,何家成,奚玉沛等. 社会管理创新案例选编 [C]. 北京: 人民出版社, 2011.

Wei Liqun, He Jiacheng, Dou Yupei et al. *The Selection of Social Management Innovation Cases*. Beijing: People's Press, 2011.

(作者: 张欢, 北京师范大学中国社会管理研究院副院长、副教授、博士生导师; 陆奇斌, 北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师; 王新松, 北京师范大学社会发展与公共政策学院讲师, 北京 100875)

(责任编辑 澹宁)

[参考文献]

[References]

[1][美]塞缪尔·P·亨廷顿. 变动社会中的政治秩序

The Path Study of Social Management Innovation

Zhang Huan Lu Qibin Wang Xinsong

[Abstract] The reform era could be concluded as a double-mode transition. One is the social structure transition from the traditional society to the modern society with the industrialization and informatization. Another is the economic institutional transition from the central planning to the market economy. The double-mode transition results in the main challenge faced by the social management. It's also the reason why the Party and the State Council regard the social management innovation as an important strategic task in the recent period. Therefore, the paths of social management innovation should aim to the double-mode transition. The authors conclude four paths in this framework: mass work, technological innovation, social coordination and public participation. The study of 117 cases of social management innovation by local governments also proves the four paths are the main ways of social management innovation.

[Key words] social management, innovation path, textual analysis

[Authors] Zhang Huan is Associate Dean and Associate Professor at Chinese Academy of Social Management, Beijing Normal University; Lu Qibin is Assistant Professor at School of Social Development & Public Policy, Beijing Normal University; Wang Xinsong is Assistant Professor at School of Social Development & Public Policy, Beijing Normal University. Beijing 100875