

## 以强化服务为基础实现社会管理创新

### 一、加强和创新社会管理的意义

#### 1. 党中央提出加强和创新社会管理的背景与现实意义

加强和创新社会管理是党中央在我国进入新时期新阶段,面对复杂的国际国内形势而作出的重大战略决策和选择。自十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”以来,加强和创新社会管理一直被置于党和政府工作的重要位置,并得到越来越重要的强调,要求也越来越明确。2月19日胡锦涛总书记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式上的讲话,对加强和创新社会管理问题进行了深刻阐述,进一步明确了加强和创新社会管理的目标、内容和方法,对加强和创新社会管理,提高社会管理水平提出了明确要求。这将对我国社会管理走向更高水平,对我国和谐社会建设的建构将发挥重要推动作用。

#### 2. 社会管理与社会管理体制创新

随着中央对加强和创新社会管理的强调,有关社会管理的理论问题也日益得到学界和政府的关注。什么是社会管理,社会管理创新和社会管理体制创新之间的关系,社会管理与社会建设的关系等一些重要概念和理论,都需要进一步阐释和理清。社会管理是一个有复杂含义的概念。这一概念在西方社会及学术研究中并不多见,但前苏东国家对此却有大量研究。保加利亚社会学家M·马尔科夫曾经指出:社会管理是对社会系统和社会过程的有目的的影响,是管理主体对整个社会的影响(马尔科夫,《社会管理理论》(俄文版),1973年)。从当前我国社会实践的角度来看,社会管理涉及三个层次:大尺度上它可以指对全社会的管理,中尺度上指对经济以外领域的管理,小尺度上则指对狭义社会领域的管理。我们所说的社会管理,基本上是指以社会建设领域为基础,同时又有较大扩散性的概念。在本质上它指的是政府和社会力量协调人们之间社会关系的各种活动(王思斌,《社会管理初论》,《社会科学研究》(四川)1992年第6期)。

社会管理和社会管理体制是两个有密切联系又有不同的概念。前者所说的是管理和协调人们之间关系的活动,后者则指在何种制度和体制下去协调不同群体之间的关系,促进社会关系的协调与和谐。由此可以说,社会管理创新是指各种管理、协调活动的创新,是方式方法的创新;而社会管理体制创新则是在体制、制度方面的创新,中央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,主要指的是社会管理体制方面的创新。毫无疑问,社会管理创新与社会管理体制创新是紧密地联系在一起的。

#### 3. 社会管理创新与加强社会建设的关系

中共中央十六届六中全会指出,加强社会管理是构建社会主义和谐社会的必然要求,这清楚地说明了社会管理与社会建设的关系。社会管理的核心任务是通过干预手段调节人们之间的关系,使之变得更协调,使社会变得更和谐,从而为经济发展、人民生活幸福创造条件。在这种意义上,社会管理相对于社会建设来说是手段,社会管理创新的目的是更有效地促进和谐社会建设。当然,这里又涉及体制机制问题,如果体制机制不合理,只把社会管理当作维持社会秩序的手段,那么,社会管理也可能在短时间和狭小空间内有利于社会秩序的维持,而不一定有利于和谐社会的发展。这样看来,应该从和谐社会建设的角度来看待社会管理和社会管理体制创新。

### 二、创新社会管理需要强化服务意识

#### 1. 和谐社会建设背景下对社会管理的新理解

我们现在强调社会管理创新,是与我国在社会转型期遇到许多新问题和人民群众的新要求联系在一起的,是与传统的社会管理已不完全适应这些新情况直接相关的。所谓传统的社会管理,指的是我国在计划经济体制下形成的一套自上而下的、带有强烈政治性、和直接表

现为权力控制的管理模式。这种社会管理强调下级对上级的服从和政府（上级）对民众（下级）的单向度的利益代理和权力管理。强有力的政治话语氛围，几乎无所不及的单位组织体系支持着这种社会管理体制的有效运行，甚至在社会管理发生异变时也是如此。

在我国进入快速转型期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化的背景下，随着社会的“去组织化”，某些领域的“去政治化”和社会价值走向实利化，再加上社会利益的多元化，社会分配严重不公，以及失业、强制拆迁等严重损害及民众利益事情的出现，传统社会管理的效力遇到了严重挑战。面对建构社会主义和谐社会，全面建设小康社会的迫切任务，必须改革原来的社会管理模式，创新社会管理。

要创新社会管理，需要对社会管理进行新的理解。笔者认为，从一定角度来说，实现下述转变是重要的：要改变管理就是运用权力进行控制的旧理念，认识到使用多种方法实现社会秩序都属于社会管理的内容；要改变以往社会管理偏重强力管控的思路，树立管理和服务并举的思想，充分理解服务也是管理的深刻含义，努力通过改善服务来实现有效管理；要改变社会问题就是少数人故意闹事的归因，注意到一些社会问题是由于改革转型、利益分化等原因造成的，需要用解决民生问题的思路去解决；要改变社会管理就是快速控制已发生的问题的“滞后型”做法，把社会管理往前延伸到可能引发问题的源头，这基本上是要改善民生。

## 2. 强化服务意识与社会管理的创新

概括地说，上述对社会管理的新理解是要把服务加入社会管理之中，并成为社会管理的有机组成部分，甚至是其基础。从总体上来讲，在实施社会管理和社会管理体制创新的过程中，在管理技术和方法上创新固然必要，但最重要的是要强化服务意识，结合实施服务来强化和创新社会管理。胡锦涛总书记强调中指出，社会管理说到底是对人的管理和服务。在新的时代背景和改革发展进程中，我们应该走出以往对社会管理的狭隘理解，用现代思维即管理和服务相结合的思维来理解社会管理。其中最突出的就是要强化服务意识，有效实施服务，通过服务实现社会管理。这可能是在本质意义上对社会管理和社会管理体制的创新。

## 三、加强服务实现社会管理创新

通过服务来强化和创新社会管理及社会管理体制有多个着眼点或入手点，以下只从政府角色和职能的角度对这一问题做一简单说明。

1. 政策层面的服务。在我国传统的政治文化中，官民基本上是对立的，政府和官员的职能就是管教民众，这在当今某些政府的管理实践中也并非鲜见。如果我们看到市场化改革以来，一些地方政府与民争利，通过强制手段压制民众诉求、剥夺民众合法利益等情况，那么可以说官民对立观并未绝迹。实际上，我国的不少影响社会稳定的群体性事件的形成和加剧，是由于某些政府官员处理问题的简单化而造成的。他们不是向有关群众提供政策服务，对群众做细致的政策解释，而是恐吓、压制有诉求的群众。实际上，广大群众是通情达理的，合理的政策也会得到群众的理解和支持。现在是一些地方官员为了“政绩”，不从群众的角度思考问题，基层组织也缺乏向群众细致宣传政策的能力，遇到问题上推下搡，甚至用政策去抵挡群众，这必然会引发和激化问题。要创新社会管理，政府官员必须改变高高在上的做法，向群众提供政策服务，帮助群众解决疑虑和现实问题，减少社会问题的发生。

2. 管理过程中的服务。政府的职能是进行社会管理和公共服务，管理常常表现为权力的行使和对人们行为的约束，服务则主要表现为帮助群众解决各种问题。一段时间以来，在管理主义思潮的影响下，一些政府官员为追求效率而忽视了为民服务，强调按行政程序办事而对民众的热心服务不足。新的社会管理要求将管理与服务有机结合起来，寓管理于服务之中，在管理过程中提供服务。实际上，这是一种方法，更是一种理念。

3. 社会保障制度层面的服务。现实地讲，除了一些有意破坏现有秩序的活动之外，许多影响社会秩序的问题是由于民生没有得到合适的解决而引发的。要减少社会问题、维护社会秩序，一个重要的措施就是要加强社会保障制度建设，实现公共服务均等化，切实保障民生。

在社会保障制度建设问题上，要摒弃社会保障是政府恩赐民众，有了社会保障制度就自然会提高民众的满意感的想法，而是要强化服务环节，使政策对象真正能通过社会保障制度的实施得到好处。要在理念和和方法上把服务纳入社会保障之中，建立富含社会资本和社会保障制度，强化服务对象对社会保障制度的积极评价。

4.管理行动系统层面。新型社会管理是政府、社会力量和群众多方参与的行动体系。在社会管理领域，社会协同、公众参与是创新的重点。在我国社会结构已经发生深刻变化的情况下，如果不能有效地发挥社会力量的作用，不能有效地吸引公众参与，新的社会管理体制就不能建立。就目前情况来看，我国的某些城乡基层社区组织、社会组织还不能有效地承担起协助政府进行社会管理的任务。城市社区居委会的行政化、机关化、腿脚化可能增强了政府的行政职能，但却在弱化他们同居民的联系。许多社会组织并没有改变其原有的“二政府”的角色，缺乏为民服务的能力。这些都难以使它们有效地承担起提供优质服务、反映民众诉求的功能。要加强社会管理，就必须增强城乡基层社区组织、社会组织的服务能力，协同政府，形成社会管理和社会服务的合力。

#### 四、以服务为基础的社会管理创新的系统建构

加强和创新社会管理，实现社会管理体制创新必须以强化服务为导向，以加强服务为基础。二者的紧密结合，甚至可以让我们提出社会管理服务概念，即在加强和创新社会管理的过程中实现管理与服务的有机结合。社会管理体制创新是社会管理系统再建构的过程，这里重要的是如下一些方面。

第一，从执政理念的角度看社会管理体制创新。中国共产党和它领导的政府是为人民服务的，为人民服务一直是党和政府取信于人民的基础。但是，在全面向市场经济体制转轨，社会利益严重分化，社会公正遇到重大挑战，腐败和渎职时有发生的情况下，如何重塑为人民服务的价值，并使广大群众感觉到政府是为人民服务的，需要做许多工作。可以说，如果不能取信于民，不能让群众感到政府真正是他们利益的代表，就不能形成新型社会管理体制。要实现社会管理体制创新就必须形成以民为本的社会管理服务理念。

第二，从执政能力的角度看社会管理体制创新。在某种意义上，社会管理体制创新是党和政府执政能力的表现。新的国际国内形势，社会转型遇到的新矛盾、新问题，人民群众的新期盼，要求政府拿出新的方法应对挑战，解决问题。除了加快转变经济发展方式，促进经济持续快速发展，出台公共政策和社会政策之外，重要的就是要强化社会管理服务创新。在这方面，不但要求中央有明确的要求，而且需要各级政府、各个部门的协调一致。政府官员必须学会和实践用服务来促进管理的方法，这是政府的执政能力建设的过程。

第三，从社会参与的角度看社会管理体制创新。如果说在相对封闭的计划经济时期，社会管理更多地取决于党政权力部门的话，那么相对而言，在改革开放条件下社会管理创新及其成效则更加明显地依赖于社会和民众的参与。群众满意不满意确实正在成为各级政府评价的标尺，社会组织也有更强劲的参与社会服务和管理的动力。在这种情况下，能否吸纳和促进社会力量及民众参与公共服务、社会服务和社会管理，也是政府社会动员力和社会凝聚力的表现。政府应该在这方面有更大作为。

以上我们指出服务是新型社会管理的重要的不可分隔的组成部分，说明了强化服务对于创新社会管理的意义和路径。我们认为，为民众服务是创新社会管理的出发点，也是它的最终归宿。要科学地将管理与服务结合起来，使管理与服务相融合（马凯，努力加强和创新社会管理，《求是》2010年第20期），切实提高社会管理的水平。当然，实现以服务为基础的社会管理体制创新，对政府来说既是一个成长，也是一种挑战。

（执笔：北京大学社会学系 王思斌）