

# 浅议社会管理模式改革的路径选择

陶仪声<sup>1</sup>, 陈亮<sup>2</sup>

(1.蚌埠医学院,安徽蚌埠 233030;2.致公党蚌埠市委会,安徽蚌埠 233000)

**摘要:**当前中国社会管理模式面临传统管理模式逐渐失效与社会利益结构日益复杂化等多重考验。完善顶层设计,明确政府权责边界,规范权力行使,建构新型政府、社会合作治理的现代国家治理体系是社会改革的主要方向。通过扩大社会组织作用范围,健全协同治理机制,实现政府职能法定,向可治理型协商民主转化,加快办事组织的官办分离,合理分配社会资源以及加快民办社会组织的市场化培育等方式,推进中国社会管理模式改革实现跨越式发展。

**关键词:** 社会管理;社会组织;协商民主;改革

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)82-0068-04

## 引言

长期以来,中国传统社会缺少内在的整体性社会关系网络,社会管理和社会建设事业是在社会共同体缺位的困境中艰难起步的。由于缺乏自治社会传统,国家要扮演全能管理者的角色。这在中国建国初期是必要的,通过强调举国体制的资源动员优势和社会组织整合优势,现行的社会管理模式在维护社会稳定,推动经济社会发展中确实发挥了重要作用。但从长远和全局考虑,社会管理需要回归社会管理的本质,即社会的自我组织、自我管理、自我教育、自我服务和自我监督,特别是随着改革进入深水期,社会利益结构日益复杂化,以往通过加强社会管制来维系社会稳定的方式已经越来越难以适应现代治理方式的需要,过多的社会管制措施导致政府职责范围的过度扩张,管理成本居高不下,社会管理效能逐渐降低,以及社会活力难以有效释放,亟需推动社会管理模式的改革。社会管理模式改革,需要从增强改革的整体性、系统性和协调性出发,完善顶层设计,明确政府权责边界,规范权力行使,建构新型政府、社会合作治理的现代国家治理体系,创造更好的制度社会环境,加快推进国家治理体系和治理能力现代化。

## 1 社会管理的现实问题

马克思主义国家与社会关系理论明确指出,在社会发展进程中,国家与社会博弈存在辩证关系,社会管理在相当一段时期内将兼具社会性与国家性的双重特征。社会主义政权的性质要求“普遍吸收所有的劳动者来管理国家”。实现治理体系的现代化,就在于社会与国家在合理明确分工的基础上各司其职,保证并促进大多数社会事务在公民个体和社会组织构成的社会自治的基本框架内得以处理。其落脚点在于社会的自主健康成长上,实现社会稳定和社会建设整体目标的平衡。在这一转变过程中,中国的社会管理事业需要沿着最适合自身逻辑演进规律的道路实现跨越式发展。

社会管理是一个涵盖发展经济、健全社会保障、改善民生、创新管理体制和优化社会结构、保持和谐稳定、发展社会组织和壮大社会参与培育自治社会等诸多内容的系统工程,在从管理社会到社会管理的回归中,以下几个问题需要重点关注:

### 1.1 现有社会管理模式缺少缓冲层,增加了社会系统性风险概率

现有社会管理模式下,政府在社会资源配置方面具有先天优势,依据政府自身权力,可以对经济社会活动强制干预,这种模式在保持高速增长、维护社会稳定方面发挥了重要作用,并依托加强社会管制实现防止社会矛盾激化、维护社会稳定的长期目标。但该模式本身是一种非常态治理方式,容易导致政府职责范围的扩大和社会运行成本上升,而且由于

政府与市场、民众之间,缺少了社会组织的过渡、协调,容易发展为直接冲突,在一定程度上导致系统性风险概率上升。因此,发挥社会组织的缓冲作用,对释放政府直面公民导致的社会系统性风险具有重要价值。另一方面,一个成熟稳定的现代社会,需要“一个有活力的、强大的非常活跃的政府”,发展社会自治的进程与建设集约高效的现代行政管理体制需要并行互促,“一个能够治理和实行治理的政府”依然是不可或缺的。

## 1.2 公民权利与公共权力的不均衡,以及政府向社会“让权”过程中的平衡问题

现代国家治理体系建设要求在开放的市场经济前提下,尊重各组织的自主行为,发挥和实现经济社会自身活力和政府作用的有效融合,达到互促互进、合理平衡。但长期以来,中国“强政府、弱社会”的治理体系,政府公权力与公民权利不对称。在组织的人力、财力和调动社会资源的能力远远落后于政府能力的前提下,如何把控“让权”的节奏和力度,实现社会管理模式的稳定过渡需要审慎对待。一方面政府需要加快扶持社会组织,特别是民办社会组织的成长,让社会组织承担部分公共治理权责,理顺政府、社会组织、社会三者关系,重新定位包括政府在内的各自角色和相互关系,以“让权”实现“简政”;另一方面也要避免过于追求稳定,导致政府、公民、社会向功利交易机制发展,使整个社会管理事业陷入需求过载的恶性循环当中。

## 1.3 政府社会管理职能范围不明确,公共经费支出范围模糊

由于当前政府的职能定位不明确,法律和行政职能边界不清,一些已有的不适应社会管理需要的政府机构和延伸组织没有撤销,为适应新形势、完成新任务又需要增设新机构,有时甚至还要设置专门机构来协调新旧机构,导致行政管理范围和成本不断扩大;另一方面,许多可以由社会组织承担的私人决策纳入到政府公共职能中来,政府监管责任重、事务多,还难以满足社会发展需要。各种泛公共组织、智库和临时机构均纳入公用经费支出范畴,其中一些机构“僵而不化”,并且数量还在不断增长,结果是虽然大规模的政府机构改革和行政审批制度改革每间隔数年就会推进一次,每轮改革都精简了大量的政府部门和审批事项,但稍做清理,往往又是数量惊人,行政管理支出总量依然在不断增长。

## 1.4 社会组织外部环境改善和公民、社会组织的自身发展能力的提升问题

构建自治参与的公共平台,需要依托组织载体和机制。政府“让权”于社会组织,前提是改善社会组织的成长环境。在外部成长环境方面,当前社会组织管理规章强调程序性规范,实体性规范相对欠缺,立法层次偏低,政策法规的配套、健全和完善还需要一个过程;在社会组织的管理中,伴随着注册审批的逐步放开,日常监管的问题日益突出,社会组织因缺乏监管引导导致社会公信力良莠不齐,社会动员能力不能保障;与此相对,应对各级政府职能部门的多头管理、评比检查,加重了社会组织的工作负担,一定程度上导致社会组织的“泛组织化”;此外,由于公办社会组织多数是从政府部门中脱胎出来,处于行政主导下运行,较民办社会组织更易获得政府资源支持,进一步挤压了民办社会组织的发展空间。另一方面,公民和社会组织要提高自己的主体意识自觉和自治水平,提升公民精神、社会责任感和道德意识;客观上,社会组织,特别是民办社会组织还需要克服专职人员过少、财力不足、自身定位不清、融资难、吸引人才难等问题,完善治理框架和组织行为规则,吸引社会人士的参与、决策、监督,逐步实现社会发展目标和宗旨。

## 2 实现从管理社会到社会管理的回归

### 2.1 扩大社会组织作用范围,健全协同治理机制

由于现有社会管理模式已经逐渐显露出疲态,需要探索在“让权”社会组织 and 有限权力的规范化运作条件下切实提升常态治理能力,按照构建政府、社会合作治理结构的愿景,明晰政府的职能定位。要以政府、社会、市场协作治理为发展方向,推动社会治理体系创新。严格限制公共权力运作的边界和方式,研究政府与社会组织职权分工的合理架构和模式,匹配适合的公共资源配置方式,逐步形成有利于社会组织发挥治理功能的顶层设计;要加快落实政府权力清单和责任清单制度建设,尝试推进社会管理负面清单管理,清单以外,发挥社会组织的主体作用,通过逐步向社会组织转移政府公共服务事项,让社会组织等社会主体发挥润滑、减压和调节功能,发挥“中间层”的协调作用,帮助政府实现对社会的治理;要合理发挥党组织的权威和资源整合优势,通过基层党组织,凝聚社会组织,健全协同治理

机制,在这个过程中,既要发挥党组织的凝聚作用,也要防止地方政府及权力部门以加强党的领导名义,借助各种党的领导小组,对社会组织的正常经济社会活动过程进行超行政干预。

## 2.2 坚持政府职能法定,社会治理方式向可治理型协商民主转化

政府要加快创新治理方式,以法律规范政府职能范围和履职方式,强化政府依法行政规范机制,促进政府责权部门落实依法履职,逐步稳定政府行为方式;加强政府、社会组织和公众间的民主协商,正确处理公、私权力关系,逐步形成公共事务的民主协商共治机制;要正确对待公众权利意识觉醒,以民主的思维和方式去化解矛盾、凝聚共识,面对民主参与诉求,将公众参与社会管理的热情积极转化为正向合力,协作处理公共事务,要注意发挥协商民主的积极作用,完善公共事务的民主协商治理机制,与多元参与主体在民主协商规则下共同完善社会事务管理,在长期的民主协商、共同治理中促进政府、社会组织、公众的合作互信关系。

## 2.3 加快社会组织管理体制机制创新,实现公办社会组织的官办分离

要加快推进社会组织的分类管理和指导,除政治类和政策倡导类社会组织,经济类、支持性和公益服务类等社会组织可放宽人数准入条件,社区类可探索备案制等。政府逐步缩减直接承担的社会公共服务事项,发挥社会组织,特别是民办社会组织的自主作用,实现服务事项向社会组织的过渡转移;要加快推进政府和社会组织的分离,逐步退出社会管理中不必要的直接参与,转向对社会组织的规范、监督和管理,要遵循市场方式加快公办社会组织去行政化,淘汰公办社会组织的等级划分,限制行政单位及下属单位参与社会组织的筹建,逐步实现官办社会组织的民办化;将一些适合市场运作的事业单位与政府脱钩,根据社会需要和自身定位,发展为独立经营的民办社会组织服务社会管理;最后,要强化社会组织目标考核,将社会组织发展纳入政府绩效考核体系,增强政府加快社会组织培育动力。

## 2.4 完善社会资源分配机制,加快民办社会组织的市场化培育

由于社会组织,特别是民办社会组织自身成长不充分,在承接政府社会服务职能过程中,暴露出承接能力不足问题,不利于实现从管理社会向社会管

理的过渡。改变这一局面,首先要改变政府购买公共服务体制内的单向操作,充分尊重市场主体和社会行为主体的自主选择权利,以“费随事转”、项目发包和公开招标等方式提升政府购买服务的公开性和透明度,通过公平竞争,实现从养人到养事的转变,在降低行政成本的同时,实现社会公共资源的合理分配;其次,加大政府购买公共服务规模,提高公共服务购买的稳定性,为民办社会组织持续发展提供市场空间,要加强对民办社会组织相应的资金、人才、财税等支持力度,实现对民办社会组织的稳定支持,促进民办社会组织的成长步伐;最后,要在社会组织中培育公共空间,孕育理性健康的民主政治文化土壤,努力实现超越利己主义、功利主义局限的社会目标价值构建,将社会组织发展为立足于管理又超越管理,凝聚社会主义核心价值观和价值共识的现实载体。

### 参考文献

- [1] 何显明.基于国家治理体系现代化的简政放权逻辑[J].行政管理改革,2015(7).
- [2] 张亮,刘义成.从地方改革实践看今后简政放权工作的重点.中国经济时报-中国经济新闻网[EB/OL].[2016-08-12]http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/12/content\_5099204.htm.
- [3] 方栓喜.深化以简政放权为重点的政府改革——“十三五”:全面深化改革的关键环节[J].上海大学学报,2015(5).
- [4] 魏加宁.新一轮政府改革的总体思路和方案构想[J].改革内参,2017.
- [5] 韩冬雪.我国社会管理的模式与路径选择[J].阅江论坛,2013(1).
- [6] 马克思恩格斯选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1995:196.
- [7] 列宁选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1995:464.

# A Reflection on the Social Administration Mode Reform

TAO Yisheng<sup>1</sup>, CHEN Liang<sup>2</sup>

(1. *Bengbu Medical College, Bengbu Anhui Province 233030, China;*

2. *Bengbu Committee of China Zhi Gong Party, Bengbu Anhui Province 233000, China*)

**Abstract:** China's present social administration mode is under the challenges from the increasingly inefficient old mode as well as the complex social interest structure. The author of this paper holds the view that the main direction for the current reform should include the following aspects: elaborate on the rights and liabilities of the government, regulate the exertion of power, build a new collaborative administration system between the society and the government. Some concrete measures are suggested as follows. Strengthen the functions of social organizations, build cooperative governance mechanism, regulate government's functions, promote consultative democracy and realize the reasonable allocation of social resources, which may help to achieve leapfrog development for China's social administration reform.

**Key words:** social administration; social organizations; consultative democracy; reform