

如何推进社会管理体制改革？

邓伟志，上海大学社会学系

中共十六届六中全会的决议从构建社会主义和谐社会的战略高度，一再强调“加强社会管理”，“提高社会管理水平”。和谐社会的内涵是“3+1”。和谐社会的“3”是：社会资源兼容共生，社会结构合理匀称，社会行为规范有序，可是，有了这三条还不够，需要再加个“1”。这“1”就是：社会管理科学得当。“3”离不开“1”。道理很明显，如果社会管理搞不好，丰富的社会资源会被浪费，合理的社会结构会被糟蹋，社会规范会被导致到失范。可以有把握地说。没有社会管理便不可能有社会和谐。

什么叫“社会管理”？社会管理是对整个社会及其个别环节的运动、变化，进行自觉的、有目的、有规律的运筹、调控、整合，从而促进社会正常地有序地发挥功能，并且能够不断地完善和发展。

社会管理涉及到社会活动、社会生活的各个方面、各个领域，涉及到社会各类子系统之间错综复杂的关系。在现代社会，随着社会不断发展程度的不断提高，社会生活越来越丰富多样，社会管理复杂性的特征也日趋明显。

由于社会管理的内容相当宽泛，不仅需要充分发挥政府的主导作用，也不仅需要发挥社会组织的作用，而且更应当动员全民的协同参与。需要各方参与的领域很广，当务之急是要遵照六中全会的决议，推进社会管理体制的改革。

那么，我们应当如何推进社会管理体制改革？这里讲三点看法。

（一）推进社会管理体制改革，必须把握社会管理规律的要点

不要以为社会就是一个令人眼花缭乱的万花筒，实际上社会的运行无不是有规律可循的。规律是反映事物本质的。要搞好社会管理，必须研究社会管理的规律。而要全面把握社会管理的规律，在当前，在中国，重点要坚持以下几点。

1、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。应当看到，随着经济发展和改革深化，中国的经济体制出现了从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变的巨大变化。传统单位制的社会结构正在向多样化的方向转变，通过传统的计划体制和权力构架所形成的强有力的社会整合功能开始弱化。在这种情况下，如果社会管理体制缺少相应的规划和政策，就不能很好地与经济发展相适应，并反过来影响了国民经济的持续快速健康协调发展。因此，中国政府提出了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，分别明确了党委领导的核心地位、政府社会管理的职能、社会组织协同的功能和公民广泛参与的作用。这既符合中国国情，又大胆借鉴了国际上的一些成功经验。可以预计，随着与社会主义市场经济体制相适应的社会管理格局的完善，必将发挥出巨大的社会整合功能，成为构建社会主义和谐社会的重要制度保证。

2、充分发挥基层党组织和共产党员凝聚人心、服务群众的作用。在中国，共产党的基层组织是党的工作和战斗力的基础。基层党组织要在各种社会组织中发挥作用，同时要支持和保证各种社会组织依照法律和章程充分行使职权。党的基层党组织和党员要通过发挥党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，积极地组织和参与社会活动，真正起到联系群众、服务大众、表达诉求、化解矛盾、关怀社会、协调利益的作用。政权在手不等于人心在握。只有有效地实现社会整合，才能凝聚人心。有“心平”方有“气和”。

3、充分发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用。要大力加强社区管理和建设，使社区成为党和政府同人民群众保持血肉联系的纽带，确保一方平安和社会稳定的第一道防线。随着中国城市经济社会的飞速发展，城市社区也迅速发展。一些城市在全面发展社区服务、社区文化、社区教育和社区互助等社区工作中，探索建立了以服务群众为重点的网络化的社会管理机制，把为民服务的工作渗透到社区各个领域，取得了显著成效。下一步要适应现代化的要求，建立起以地域性为特征、以认同感为纽带的新型社区，构建新的社区组织体系，更好地发挥城市社区服务群众、排忧解难的作用，不断满足多层次、多样化的需求。要大力加强基层民主建设，使农村基层自治组织成为村民之间协调利益、化解矛盾、保障人民群众安居乐业的重要载体。随着村民自治制度的实行，亿万农民直接行使管理自治事务的权利，极大地调动了农民参政议政、当家作主的积极性。没有民主就没有和谐。民主与和谐成正关：高度民主高度和谐，低度民主低度和谐。要在村民委员会实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的同时，注意通过民主议事、民主恳谈等形式，做好基层各项工作。

4、充分发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。改革开放后，中国大量“单位人”向“社会人”特别是“社区人”转变，大量与公民相关的社会公共事务要由社会各种组织来承担。但与发达国家相比，中国社会团体的发育还很不健全。我们要按照以人为本的要求，通过积极培育各类社会组织，加强和改进对各类社会组织的管理和监督，完善社会化服务网络，努力形成社会管理和社会服务的合力。对这些组织实行由行政控制为主转向政策规范和法律监督为主的社团管理模式，减少政府包办，强化行业自律，增强事业单位自我发展能力，使其在市场经济的外部环境下，更好地发挥自身的功能和作用。

5、完善社会指标体系，发挥社会运行状况监测体系的作用。要搞好社会管理，必须制定尽可能完整的社会指标体系、人文指标体系。社会指标体系是社会管理的依据，是人民群众监测、监督的准绳。在重构社会信息的采集、整理和披露渠道的同时，开拓社会信息收集渠道，研制社会管理的监测（指标）体系，构建社会稳定的预警、预控管理系统，加快建立健全各种突发事件应急管理机制，提高公共危机的管理能力。社会指标是分析社会现象或社会发展的一种量化工具。在组织保障方面要完善社会监测机构，并以社会第三方的独立评估机构为辅，构建交叉式、立体网状型的监测体系。尤其是完善对于重大工程、重大项目、重大政策和重大问题的社会影响评估机制，及时了解相应的发展趋势、社会影响，及时预警，及时防范。指标是领导的指挥棒。指标是考评的依据。指标是办事的分寸。建立一套社会评价指标体系，必须要遵循五个原则即：科学性、全面性、简约性、可比性及可操作性原则。目前已初步制定了一套比较系统的社会事业评价指标体系，包括了以下几个方面如：反映人口状况的人口自然增长率、人口预期寿命等人口状况指标；反映教育科技状况的教育事业费占 GDP 比重、人均受教育程度、技术市场成交额等教育与科技状况指标；反映生活水平和质量的恩格尔系数、农民人均纯收入等生活水平和质量指标；反映医疗卫生情况的卫生事业费占 GDP 比重、每千人口拥有病床数、每千人口拥有卫生技术人员数等医疗卫生指标；反映生态环境质量的治污投资占 GDP 的比重、森林覆盖率等生态环境质量指标；还有反映社会稳定状况的城镇失业率、养老保险覆盖率、失业保险覆盖率等社会稳定状况指标。运用多指标综合评价来进行系统分析，就可以反映各地区不同时期的社会发展状况，发展的协调性、可持续性及其发展的潜力大小，以此为社会管理策略提供决策依据。

（二）推进社会管理体制改革的，必须进一步转变政府职能

现代化事业是三分建设，七分管理。政府的职能不论有多少，社会管理和公共服务的职能都应当是最主要的。政府社会管理的重点是对家庭、社会团体与社会自治所不能解决的社会事务的管理，这些社会事务涉及社会整体的公共利益，需要依靠国家权力与政府权威加以解决。政府社会管理的主要内容涉及面很广，比如保障公民权利、维护社会秩序、协调社会利益、实施社会政策、管理社会组织、提供社会安全网、解决社会危机等。政府的经济职能是调节，只能是调节，而对社会那就是管理了。“十一五规划”把许多经济指标只作为预期性指标，而把许多社会事业作为约束性指标，还掷地有声地指出：“具有法律效力”，是一大转折，一大亮点。长期以来，政府在履行经济职能时常常越位，而在社会职能上却很少到位。政府应当把插到经济中的那只手向后缩一缩，把插到社会中的那只手向前伸一伸，伸一伸，再伸一伸。政府只有强化社会职能，才能把政府建成责任政府、服务政府，否则，责任政府、服务政府永远是一句美丽的空话。因此，我们要对政府职能进行重新定位。具体地说，实现以下四个转变：

从生产建设型向公共服务和社会管理型转变。建设公共服务和社会管理的政府，政府职能应该从以前重 GDP、重生产建设、干预经济运行，转向提供公共产品，重视教育、卫生、生态环境、城市基础设施建设和功能方面；转向社会管理，即完善市场运行规则，强化监督管理，通过规范各类经济主体的行为，限制各种不正当的经济行为，创造公平竞争的市场秩序，维护社会治安等方面。

从提供经济物品向提供制度环境转变。政府向社会提供的最主要的公共产品就是制度，就是服务。提供一个稳定、统一、公开、可预期的制度环境，保证各种创新机制有效运转，保证市场的公平竞争秩序。作为服务型政府，其主要职能是为各类投资者、消费者提供有效率的市场制度。重点是三个方面：一是维护市场竞争的公平性。二是提供有效的规则和制度维持市场秩序和提供城市信用度。三是提供和经营市场无法供给的公共产品。这几方面最重要的就是制度，如果没有政府提供完善的制度环境，那么，正当的竞争就无法得到保护，就会形成扭曲。因此，政府应该改变过去直接配置人力、物力、财力资源，主要为社会提供经济物品的做法，转向由市场发挥自组织功能和资源配置的基础性作用，要在营造良好的市场环境和制度环境，制定规则、执行规则和充当裁判上多下功夫。

从行政管理型向公共服务型转变。我们国家管理体制的一个特征，就是行政管制型的政府。行政管制的具体形式就是事事需要审批和政府许可。从行政审批向公共服务转变，一是政府提供公共产品，服务于社会。包括提供教育、文化、娱乐、公共卫生、交通、通讯、能源、道路、照明、水电等方面的公共产品和准公共产品；二是将服务寓于监督管理之中。改变过去那种门难进、脸难看、事难办的情况。管理决不是管制。

从集中管理型向依靠市场调控型转变。建立社会主义市场经济，意味着我国在组织社会生产的方式上，要实现根本转变。政府将经济生活“总指挥”的角色让位给市场机制，通过市场机制的作用实现资源的最优配置，通过自由竞争机制激发市场主体发展经济的动力。政府对经济主体的管理是一种间接管理，不能直接干预企业的生产和资源的分配，只能以法律和政策来表明国家对经济的期望和态度。企业生产什么，怎样生产，企业用什么原料、技术、人才和怎样使用，均由企业自己决定。

（三）推进社会管理体制改革，必须健全社会保障体系。

构建社会主义和谐社会，必须加快与经济发展水平相适应的社会保障体系建设，健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业之间互相衔接的社会保障体系。社会保障体系是国家

通过立法和国民收入再分配,对社会成员由于年老、疾病、伤残、失业、贫困、低收入等多种原因出现生存困难时,提供基本生活需要的一系列政策制度。社会保障体系是与建立社会主义市场经济体制相配套的一个重要方面,是中国特色社会主义事业的一项带有根本性的制度建设。健全的社会保障体系是市场经济发展的推进器,也是社会稳定的安全网和减震器。从中国现实情况来看,加快建立和完善社会保障体系,是应对入世后更加激烈的国际竞争、加快经济发展的迫切要求,是为正在来临的人口老龄化社会做准备的需要。同时,加快完善社会保障体系,有利于解除职工群众的后顾之忧,改善居民的消费心理。中国正处在社会体制深刻变革和社会结构重大调整的过程中,完善社会保障体系,不仅是重大的经济问题,也是重大的政治问题。建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系,对于构建社会主义和谐社会具有极为重要的意义。当前和今后一个时期,对中国来讲,主要应着重做好以下几个方面的工作:

一是完善城镇职工基本养老保险制度。要完善企业职工基本养老保险制度,坚持社会统筹与个人账户相结合,逐步做实个人账户。将城镇从业人员纳入基本养老保险。现行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度符合中国国情,应继续坚持并不断完善。要进一步扩大企业基本养老保险制度覆盖面,将各种所有制企业职工逐步纳入基本养老保险范围,适当提高基本养老保险统筹层次。

二是建立健全失业保险制度。要健全失业保险制度,实现国有企业下岗职工基本生活保障向失业保险并轨。中国将建立健全失业保险制度,进一步扩大失业保险覆盖范围,逐步将国有企业下岗职工基本生活保障制度与失业保险并轨,下岗职工陆续离开再就业服务中心,企业新的减员直接进入劳动力市场;保障基金由用人单位和职工共同负担,财政给予必要补贴,建立基金调剂制度,增强承受能力;强化保障基本生活与鼓励再就业相结合的机制,更好地发挥失业保险在“保生活”和“促就业”方面的作用。

三是全面落实城市居民最低生活保障。要完善城市居民最低生活保障制度,合理确定保障标准和方式。要全面落实城市低保制度,切实贯彻属地管理原则,符合条件的城市困难居民都要纳入低保范围,做到应保尽保。要建立城市低保对象家庭备案制度,规范收入审核和待遇申领程序,完善低保工作法规和程序,确保实现公开、公平、公正。建立稳定的财政预算,多渠道筹措资金。探索建立城市社会救助体系,从多方面保证困难家庭的基本生活。

四是积极推进医疗保险体制改革。中国旧的公费医疗劳保制度,国家包揽过多,医药资源浪费严重,而大量企业职工基本医疗又得不到保障。为了革除这些弊端,中国政府决定按照“基本保障、广泛覆盖、双方负担、统账结合”的思路,在全国城镇进行职工医疗保险制度改革,并配套进行医疗卫生和医药管理体制改革。逐步将基本医疗保险覆盖至城镇大多数从业人员。加快落实并规范现行各类补充性医疗保险办法,制定公务员医疗补助、职工大额医疗费用补助和企业补充医疗保险等具体办法,建立社会医疗救助和多层次医疗保障体系。

五是探索建立农村和小城镇养老、医疗保险和最低生活保障制度。随着计划生育政策的推行和人口老龄化,中国农村和小城镇的社会保障问题越来越突出,一些城镇居民生活逐步富裕起来,也希望建立养老、医疗等社会保障。因此,首先要尽快研究制定进城务工农民、被征用土地的农民以及农转非人口的养老保险制度,然后再逐步过渡到其他农村人口。在有条件的村镇,可以从实际出发,采取自主自愿、民办公助、分散决策、标准有别的办法,探索适合当地特点的养老保险和医疗保障制度,并与家庭赡养、土地保障和社会扶持相结合,共同保障老年农村和小城镇居民基本生活。少数富裕地方还可探索农村居民最低生活保障的办法。

六是合理确定社会保障标准和水平。要完善城市居民最低生活保障制度,合理确定保障标准和方式。中国正处在并将长期处于社会主义初级阶段,生产力发展水平不高,经济社会发

展不平衡。各地区在建立和完善社会保障体系的过程中，必须循序渐进，合理确定保障的标准和水平，既要保障离退休人员、失业人员基本生活和职工基本医疗需要，又不能超过社保基金承受能力，避免导致社保基金入不敷出，给社会经济长远发展造成负面影响。发达国家特别是欧盟在这方面的深刻教训值得我们借鉴。完善社会保障体系，还要依靠社会各方面力量，发挥商业性保险的作用，发展城乡社会救济和福利事业，开展经常性社会捐助活动，多渠道筹集和积累社会保障基金。要广泛动员社会力量，积极拓展投资渠道，多形式地举办社会福利机构，实现投资渠道多元化、服务对象公众化、运行机制市场化、服务方式多样化、服务队伍专业化与志愿者相结合，逐步建立政府宏观管理、社会力量主办、福利机构自主经营的社会福利事业管理体制。

一个国家或地区要实现现代化，不仅要有现代化的经济建设，要有现代化的各类基础设施建设，还一定要有现代化的管理。也就是我们通常讲的“硬件”要现代化，“软件”也要现代化。“软件”并不软，谚云：“篱笆扎得紧，野狗钻不进。”近年来腐败分子之所以前“腐”后继，不能不认为与篱笆扎得不紧有关。今后，我们一定要积极推进社会管理体制改革，不管是谁，都无权用一支笔、一句话、一言堂，胡乱挪用社保基金。我们相信，随着社会管理体制改革大踏步地向前推进，就一定让会那种违规操作，沿着社保基金“寻租”的勾当，一去不复返！！！！