
论社会管理集成创新的“六个社”“六个管”

毛 丹

(浙江大学 公共管理学院, 杭州 310027)

【摘 要】社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。随着经济发展方式的转变,改善公共服务、创新社会管理正在成为全国实践和理论研究的时代主题。以浙江为例,提出了社会管理创新的路径和发展趋势。

【关键词】社会管理; 创新; 社会权利; 公共决策; 浙江

【中图分类号】C916

【文献标识码】A

【文章编号】1009 -1505(2012) 02-0072 -20

社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动。现代意义上的社会管理,一般是指政府和社会组织通过行政、法律等各种形式对社会生活的各个领域和环节进行组织、指导、规划、服务、协调控制、监督等。社会管理与经济管理一样,也是现代国家的基本职责。社会在发展自我管理的同时,需要政府依托国家强制力和公共权威性,承担社会管理的权威角色。反过来,由社会矛盾引发的社会不满有时也会转化为对政府的不满。因此,政府要自觉把社会管理当作国家基础和政府建设的基本内容。没有好的社会管理,就不会有稳定的社会,也不会有稳定的政府和政治。在我国,加强和创新社会管理更是实现政府主导下的社会建设的基本方式。

一、现代社会管理:抓住“六个社”“六个管”

从社会自治程度、政府与社会关系类型看,各国的社会管理分属两种基本类型和若干综合类型。一类是市场经济发达、社会自治传统深厚、法治与选举制较为稳固的国家,社会活力较强、自治程度较高、政府与社会组织的合作规则较为明晰、政府的社会管理成本较低,针对政府的社会不满一般集中指向具体政府或政策而不是基本制度; 弱点是政府财力限制较大、对重大社会管理事务的反应协调过程较为繁复等。另一类是着重通过政府权威去统一和团结社会的国家,长处是政府行政力度和政财能力较强、调动社会统一行动和建设国家较为便宜; 短处是社会控制的成本较高、社会组织弱小、社会活力较差,社会责任及风险常常基本由政府承担,如果社会不满积累激化甚至会出现对基本制度的不满。因此,现代国家的社会管理一般会趋向向前一类选择,至少会汲取前一类管理的优势,并形成一些综合类型。

一般而言,有利于社会稳定的社会管理都要抓住“六个社”、做好“六个管”,并达到若干关键性社会指标。

“六个社”是指社会管理的六个节点:(1)调理社会结构,扩大中等收入人群、消除贫困人口,从基础与源头上消除社会阶层间收入差距过大、利益分化过度、社会关系过度紧张;(2)提供社会保障,重点保证富人之外的所有人特别是穷人生活医疗教育也有保障,避免国民生活危机和国民生活过度分化,消除社会矛盾激化的基础;(3)发展社会组织,发挥它对社会成员和社会关系的日常整合作用、对社会矛盾的日常缓冲作用,提升社会管理的切近度和效率,避免政府过多直接面对社会成员个体;(4)帮扶社区发展,充分发挥基层社会组织贴合日常生活、组织基本社会服务和管理、增强社会联合度和共同感的功能;(5)管好社会

作者简介:毛丹,男,浙江诸暨人,浙江大学公共管理学院副院长,教授,博士生导师,主要从事政治社会学和文化评论等研究。

特殊人群，包括老、幼、残、困以及移民或流动人口群体等特殊群体；(6)有效保障治安水平，平稳处理公共事件，对各种突发自然灾害以及社会突发事件有明晰的处理预案和规则，保持和提升社会安全感。

“六个管”是指管理社会的六个路径或方式：(1)通过分配和社会保障从基础上管，在市场经济基础上建立健全调控性分配模式，保持居民收入在国民收入分配中、劳动报酬在初次分配中的合理比重，防止过度的收入差距；通过二次分配建立健全国民待遇性质的社会保障和社会福利，以达到调理社会结构、改善社会关系的基础的目的；(2)通过社会组织“曲”管，建立与社会组织间的分工、联合、协同模式，政府以社会性投资、购买服务等为社会组织提供后援，并协调社会组织间可能发生的矛盾；(3)通过法律有规矩地管，法律和法制系统发达，处理社会纠纷有章可循；(4)通过协商机制商量着管，建立与支持各种议事模式，处理好与媒介的关系，使群体重大利益有表达与协商机制；(5)通过文化团结日常化地管，维系核心价值与文化的高度可分享性；(6)通过有效的社会治安以及通过危机处理明智地管，各种社会危机有最终而和平的处理机制，包括把换政策、换人、以及按规则更换政府作为最终应急规则。其中，途径(1)指向源头管理，途径(2)至(5)侧重于动态过程管理，途径(6)则包含着应急管理。

关键性指标至少包括：(1)较为合理社会结构数值，例如劳动报酬占 GDP50%；(2)基本社会制度覆盖老龄、救助、医疗、住房、教育等重大民生领域，公共社会支出占 GDP16%至 28%，收入房价比在 35 以下，理论上不存在低于标准收入贫困线的人口；(3)社会组织覆盖人口多数或全部；(4)社会组织经费中政府资助达 30%至 65%；(5)社工人员较多、专业化程度较高；(6)社会安全感、整体生活满意度高，例如社区满意率在 50%至 75%之间，等等。

二、中国社会管理创新：健全社会制度、迈向社会规制

从国际经验看，社会管理是“六个社”“六个管”的集成，不是枝枝节节的工作，处理公共事件等紧要工作只是其中一个必要环节。目前，我国在形成了社会管理的领导体系、组织网络、基本法律法规、以及“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局后，加强和创新社会管理也需要同时在“六个社”“六个管”上同时着手用力。换句话说，在工作层面上看，胡锦涛同志提出的加强和创新社会管理的八项基本任务和七个重点工作，需要从“六个社”“六个管”和关键指标上加以具体落实。

抓“六个社”“六个管”，落实八项基本任务和七个重点工作，是总体上适应我国作为一个发展中大国的发展进程和发展转向的需要。60 多年来，我国在社会管理方面，经历了改革开放前围绕增加国家能力的社会管理模式、改革初期和中期以经济建设为中心和有利于发展市场经济的社会管理模式。随着经济转轨深入，特别是随着工业化、城镇化、市场化、信息化、国际化的进程，社会财富与社会活力空前增长，社会群体层化与利益分化正在急遽发生，社会矛盾也较前增加，需要创新原有的社会管理体制和手段方法。而合理的创新，不可能恢复第一个阶段的政府对社会的行政掌控和支配方式，恢复国家包办社会；也不应该继续放大第二个阶段某些社会领域由市场左右的特征，而变成把社会扔给市场；而是要适应中国改革发展转向经济社会发展并重、最终转向社会驱动型的需要，保障和实现政府主导下的社会建设。这个方向可以用转向社会规制来表述。在这里，社会规制是指政府对社会的非统治型的监管干预，即政府在规制经济以解决市场失灵的同时，沿着扶持保护社会自治的方向，通过意识形态与社会化、法律法规、政府政策与行动、资金、以及税收与福利分配等手段和途径，监管和规范各种社会制度、集体规范、社会组织与规章、风俗习惯等等，以便影响集体与个人行为，调节社会关系和社会秩序，解决社会失灵问题特别是社会分化分裂等导致的过度社会矛盾。发挥政府主导作用而不用市场规则解决社会问题，监管社会但不延用行政整体支配社会，是规制型的社会管理的两个主要特性。

朝着社会规制方向抓“六个社”“六个管”，已经刻不容缓：从国际比较看，我国仅有居民社区福利措施满意度一项较为先进，其余反映社会管理状况的数据都较落后，社会支出数据甚至远远落后于巴西，说明我国社会稳定与和谐的社会基础还较薄弱，亟需通过有力的社会管理加以扭转。再从国内几个发达省市的社会数据看，与社会结构、社会保障程度、社会组织及社区数量及其功能有关的数据总体较弱。如果要达到胡锦涛同志提出的“三个最大限度”，需要加快优化社会结构、提速社会保障、

培养社会组织、加快党政适应性转型和社会管理复合主体建设、畅通社会利益与意愿的合法表达和协商渠道、提升基层自治管理、防止激烈反社会行为、细化文化团结策略、避免与国际一般趋势的正面冲突、合理前瞻进一步改革的成长方向；其中，尤其需要尽快在调理社会结构，改变住房、医疗、教育等重大领域的社会制度建设进展较缓状况，加强社会组织建设与社区建设等方面，迈出较大较快的步伐。

此外，从日常社会管理状况看，抓“六个社”、“六个管”时还需要特别重视：（1）尽快改变文化团结策略还较为粗放、生硬的状态，对外要更加注意避免对人权、民主等价值宣传的正面冲突；对内要不仅仅注意宣传“硬”的政治核心价值，还要注意在媒介、日常文化、大众文化娱乐产品中维护有利于社会团结的社会观、国家观、民族观、邻里观、家庭观；（2）在社会管理上吸收国际经验与坚持中国特色社会主义的结合，需要特别注意处理好两种关系。一是如何把西方发达国家有效的社会管理办法与其基本政治制度合理剥离开来，例如把借鉴换政策、换人、换政府以化解社会不满，与西方选举制民主制剥离开来，创新中国特色社会主义的政府问责制。二是如何合理继承我国以往社会管理的一些优势，例如，在充分运用群众工作网络开展群众工作的同时，着重发展掌握关心群众重大生活困难、并有效防治反社会行为，而其他方面则留出充分社会活动空间等等。

三、浙江社会管理要实现集成创新

我省是改革和社会建设的先行区域，2004 以来率先探索区域社会建设和社会管理创新，推进平安浙江、法制浙江的建设；近年又产生了不少有重大影响和全局性效应的基层社会管理创新，例如枫桥经验创新、网格化管理组团式服务模式、村务监督委员会制度、以及构建和谐劳动关系；并且谋划了很多“十二五”社会建设和社会管理创新的重大举措，例如在全国首先推进城乡社区服务业的覆盖性建设、积极发展民政事业城乡一体化等等。另一方面，我省虽然在社会组织数量、社区发展两个方面在国内领先，但是整体社会数据不先进，劳动者报酬与公共社会支出占 GDP 比重两项数据甚至还很落后。因此，我省有需要、有条件、有责任充分发掘创新经验，率先把“六个社”、“六个管”一起抓起来，率先在区域社会管理上变枝节创新为集成创新，率先具备先进的社会管理模式的一般特征和优点。

建议省委省政府在朝着社会规制方向具体抓“六个社”“六个管”时，研究和确认四个基本判断，抓牢十个创新点，突破四项社会管理制度。

四个基本判断指：要以调整好社会结构作为基础；要有像发达国家那样在社会事业重大领域建立基本社会制度的气魄，以迅速缓解突出社会问题；要加大探索地方政治改革创新；要走在全国最前列。

十个创新点指：（1）采取地方立法措施，规定和保障我省收入分配调整的目标和进程，率先调整政府、企业、个人分配关系；率先通过初次分配和再分配等缓解城乡、劳资、区域、行业、社会成员间的收入差距，构筑缓解社会矛盾的基础结构。例如，2009 年全省 6490 美元的人均 GDP 和世界排名第 74 位的哥斯达黎加相当（2010 年人均 GDP 约增长 11.5%），全省的关键性社会数据不仅应考虑对内超过全国平均值，逼近或持平北京市水平，更要考虑对外争取合面与巴西、哥斯达黎加的数据持平，特别是劳动者报酬占 GDP 比重、公共社会支出占 GDP 比重两项；（2）加快社会保障社会福利由适度普惠型向普惠型的转变速度；在住房、医疗、教育等重大民生领域，率先保质保量、建立健全基本社会制度和社会政策，例如在应急措施上要像海南省那样至少加紧推出涉及土地供应结构、价格控制目标与手段的“新建住房价格调控长效机制”等，在整体上则考虑学习美国的一些经验；（3）创新社会组织建设，加大财政资助和服务购买，发挥社会组织在社会成员间组织合作、协调利益分配，政府资助额度要大幅度提高；创新党政界、行业界、知识界、媒体界四界合作联动机制，总结推广杭州社会复合主体建设经验；（4）在市县乡镇层面扩大社会利益表达与社会参与，总结温岭的公众与人大代表共同参与公共财政管理的经验，在乡镇一级普及民主恳谈公共预算，作为发展我省社会利益表达与协商机制制度化的一个契机；（5）增加基层社会管理、社区管理中的基层服务能力，以城乡社区服务业建设为契机，在城市社区中总结杭州上城区、宁波海曙区等的工作成绩和经验，在农村社区中发现典型经验，在基层和社区层面上强化从服务中出社会管理、出日常和柔性管理的格局；（6）创新人民调解员制度，继续提升和普及枫桥经验，全力在基层防治暴力行为、反社会行为；（7）投入大资金，确定牵头部门，建设先进的社会管理数据库；（8）在食品安全、环境安全等直

接牵动普遍的社会安全感的重大领域，除了加大立法、执法力度，要增加社会组织、群众参与日常监督的机制；(9)学习美国经验，探寻灵活、有日常传播能力的文化团结建设；不仅要持续推出《五星红旗迎风飘扬》、《东方红》、《延安爱情》之类的主旋律作品、弘扬核心价值，也要努力在其他大众文化产品、日常文化活动中张扬有利于地方社会团结的民族、地方、邻里、家庭等观念和价值；(10)在市县乡镇层面发展地方政府集体问责制，健全重大社会管理责任的领导班子集体辞职、解职制度，以提升基本政治制度的权威性和稳固性。

四项社会管理制度指：(1)以非缴费型社会救助为内容，建立和提升针对低收入人群的收入再分配制度；形式包括现金、实物两类福利计划，内容覆盖贫困家庭暂时救助和补充收入保障、食品券、医疗救助、公共住房制度以及营养计划；目标是建成公民最后依靠的社会安全网，消除社会怨气；(2)非营利组织支持制度；争取每个人参加一个以上非营利组织，特别是社区社会组织；确立政府对非营利组织支持途径(资金支持、合同方式购买、直接付费，以及免税、减税、提供税收信用等间接方式)及数量；目标是社会服务社会化，并间接支持社会管理社会化；(3)帮扶城乡社区自治和发展的制度；从制度供给、规划指导、拨款、咨询、以及社区间协调各个方面提供有力支撑；目标是充分发挥社区在基层组织社会成员、强化社会一致和团结的功能；(4)利益协商与纠纷解决制度；参考美国的“非诉讼(或诉讼外)解决方式”，全面扩充改造人民调解员制度，确立更为立体的调解主体和内容；目标是把 90%~95%的社会纠纷控制在诉讼外领域。