

从社会『失范』看当下的社会管理

龚建华

当前我国的“社会失范”可以从社会整体层面和个体层面两个角度进行阐述：就社会整体层面而言，维系力的弱化，即整个社会的凝聚力与公信力大大降低；社会结构的层级变化过于迅猛使得社会中的大多数个体都无法适应；社会公共空间的大范围缺失减少了个体交往的可能性，疏离感成为当代人的主导情感。就个体层面而言，结果达成即可接受各类失范行为导致潜规则的盛行，对个体的约束力例如道德、习俗甚至法律都难以起到过往各类社会形态下的稳固性作用，金钱拜物教的工具思维主导了相当比例个体的行为，失范

成为他们攫取“成功”的必由之路，更为严重的是，由此带来的“羊群效应”。

一、社会管理的现状

社会是相对于自然的一种实存现象，是人们结成的“共同体”。在实践的层面，社会管理和社会建设的功能是解决“共同体”的维持与发展问题。事实上，社会管理与社会建设是一体二面的统一。对于当前的社会现状，社会建设迫在眉睫，但从另一方面来说，当前许多地方政府对社会建设的理解却又有所偏差，忽视了社会建设的核心价值所在——从国家与社会的关系这一视野出发，培育和发展能与我们现行国家体制相适应且能逐步推动我国各项改革的新型社会。只有从这个根本意义上理解社会建设我们才能避免更大的错误，我们必须接受国家和社会

概念的多元性质，而不能错误地取消两者之间的界线。历史已经证明，政府无法包办一切，更多的时候应当依靠社会的力量，如此一来，引导和培育一个成长型社会、理顺社会体制，实现国家与社会之间的有机平衡，也就成为目前社会建设的真实根基。

在不断推进的社会建设的根基之上，社会管理更为注重社会秩序的设计和构造，如政治、经济、法律、教育制度、机构和组织等，更为注重对于个体与社会、个体之间的关系问题的解决，或者说，社会管理致力于解决主体间性。从国家层面出发，我们可以发现，相对于日趋完善且不乏范例可觅的经济管理、政治管理而言，我们国家的社会管理无论是技术层面的管理手段还是思维层面的管理思路都乏善可陈。

（一）社会管理方向性转变的不彻底。伴随改革开放的日益深入和市场经济的迅猛发展，我国社会经济成分、社会阶层利益格局和个体追求日趋多样化，现有的社会管理体制则远远落后于这一变革需求，中央及时提出了要以人为本的管理理念，但近十年下来，这一理念并未被全面贯彻，政府官僚体制的固有惰性依然在排斥着这一理念的整体性植入。而这种困境的解除并非某个人或某级政府或某次活动的努力即可产生立竿见影的效果，实行现代官僚制度经验最为丰富的西欧国家依然面临官僚结构自身惰性难以适应社会发展需求的矛盾。

（二）社会管理科层分级分工的不合理。当前的社会管理分工方面，最根本的是依然未能分清政府职能、社会功能与市场效能，我们尚未学好如何放权给社会、放权给市场。其次，就政府而言，其内部沿袭几十年的科层分级体系也不能适应当前的社会管理需要。毋庸讳言的是，相比30年前，政府的基层动员能力与管控能力都有所下降，而当前社会管理的问题又恰恰处于基层，政府又不可能走回头路实行一竿子到底的管控模式。难题如何破解，只能从目前的机构设置、层级安排上入手。

（三）社会管理技术手段的相对落后。当下的中国社会处于且将长时间处于高流动状态——人员流动、物资流动、资金流动、信息流动等，流动意味着活力，但也意味着风险，相对固化的行政区划性质的社会管理部门在应对这种高速流动的社会形态往往呈现出力不从心的感觉，高效迅捷方便的技术手段可以

适当弥补这种差距。问题在于,政府部门对于政治、经济管理的技术似乎未能迅速移位至社会管理上。

二、当下社会管理的思路

参照西方较为稳定的社会管理现状,我们暂且认定“现代社会管理是一个以政府干预和协调为主导、以基层社区自治为基础、以非营利社会组织为中介、动员公众广泛参与的互动过程”。改革开放前的“人民”时代(“人民”这个词在这里对应的是中华人民共和国的前30年),政府处于一种全能状态,政治、经济、文化、社会一切管理均由政府包办,社会也成为了政府的某个分支,这种社会管理体制经历了30年变迁已然无法适应。一方面,市场经济体制的确立与成熟运作,消解了“单位人”的存在机体,随着个体的释放,整个社会组织体系与社会构成发生了巨大变化;另一方面,中国的社会改革一再强调要剥离原有单位的社会职能,将之让渡给市场及社会,政府又将大量社会职能让渡出去。然而,原有社会管理的行政机制及其附属的管理思路却依旧占据着当前社会管理的主渠道,造成了当下许多社会管理无法衔接的问题,这就要求我们,必须尽快理清社会管理的概念、范围、思路、措施,建立适应社会发展需求与政治经济社会协调同步的社会管理体制,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”。

(一)切实加强培育多元化的社会管理力量。应当力求基本形成政府——市场——社会三位一体的平行管理框架。政府放权、还权社会,形成政府、市场与社会的多元管理体系。这其中,最为重要的是现代社会的培育。对于社会管理而言,纵向的经度——政府部门的层级管理由来已久,但却过于疏散,横向的纬度——各个层次的社会建设却极为缺乏,无法形成网状的社会管理局面。首先,需要扶持和培育各类社会组织,大力引导社会组织参与、协助乃至接管诸多社会管理职能,充分发挥社区自治组织、工青妇等人民团体、行业协会的作用,广泛动员各种社会力量参与社会管理和服务。其次,要有意识、有选择地引导社会阶层组成枢纽型社会组织或组织化的功能团体,构建有序的利益表述机制和沟通机制,以这些枢纽型社会组织或功能团体为中心聚合社会分散个体,疏通个体利益表达与协调沟通

的多元渠道,分解政府压力。再次,需切实加强社会自治和自我管理建设,以社区自治为重点、非营利组织培育为突破口、个体公民权利表达为基础,全面有序地推进社会建设。

(二)社会管理的取向必须由管控向服务转变。政府的角色定位应当由原来的“婆婆”转化为“媳妇”,管理心态的转变是第一位的;其次转变做法,引入服务理念,并通过阶段性的管理技术引入逐步改变。这就要求政府将普通公民由被动的管控对象转变为主动的顾客,即人民是政府的顾客,政府和公务人员的行为不应只向上级负责,而应围绕顾客需求进行,以顾客的满意度为标准,对顾客的利益负责。在政府与公众关系的构建中,倡导网络管理体系是管理理论在现时代的一个突出特征。深圳市龙岗区的“大综管”模式及深圳市的“桃源模式”等新管理模式的实践证明,在现有的管理思路及管理条件下,我们依然可以通过内部挖潜的方式来加强社会管理建设,此类模式可以及时和最大限度地产生和交换信息,增进了解,减少和消除隔阂,降低矛盾和冲突的可能性,这正好有助于同时克服“看得见的手”和“看不见的手”的痼疾。

(三)在政府社会管理科层制机构设置方面加以改革。从社会管理的角色与任务出发重构政府与市场的关系。改革现有体制,借用国有企业改革的经验,将社会管理的相关内容细化分类,市场的归市场,社会的归社会,政府的归政府,依照现代社会管理要求理顺社会管理相关的部门关系。

总之,中国社会经历如此多的变革发展,已经形成了完全不同于任何过往时期任何国家的独特态势。面对这近乎“失范”的社会,我们无法沿袭过往的做法,必须及时有效地转变社会管理理念,革新社会管理体制,创新社会管理手段,最重要也是最根本的,培训现代社会。

注释:

李培林:《创新社会管理是我国改革的新任务》,《人民日报》2011年2月18日。

(作者单位:深圳市委党校龙岗分校)