

通过社会管理进行社会建设

毛丹浙江大学公共管理学院

最近与人探讨社会建设与社会管理创新问题时,我被问的最多的就是发达国家有哪些管理方法。我认为,政府管理社会当然是社会建设和社会管理的一个基础,各国管法各有精妙,但是有利于社会稳定的管法有一些共同点。具体而言,一方面要抓住六个社会节点:调理社会结构,提供社会保障,发展社会组织,帮扶社区发展,善待社会特殊人群,有效保障社会治安并平稳处理公共事件。另一方面,政府和管理路径上通常通过分配和保障民生从基础上“管”,规制一次分配和节制资本行为、抓好二次分配以解决分配不公,以国民待遇性质的社会保障和社会福利,使富人之外的所有人特别是穷人的生活、医疗、教育也有保障,避免国民阶层间的过度分化;通过社会组织“曲”管,发挥地方和社会组织的日常缓冲和整合作用,为此,政府要付出像样的社会性投资,社会组织可能与政府产生矛盾甚至与之谈判,但这将有效减少广场政治的几率;通过法律法规有规矩地管,使纠纷处理有章可循;通过协商机制商量着管,使群体利益有表达与协商机制;核心价值与文化有高度的可分享性,可通过推动文化团结日常化地“管”;通过危机处理明智地“管”,使社会危机有平和的处理机制。

我很愿意向关心社会管理的人推荐郑永年的《保卫社会》。该书强调以社会均衡为取向的社会改革应成为中国改革重点,以纠正经济挂帅的改革产生的社会问题;社会改革的重点在于政府建立基本的社会制度,保护民生,借此才能指望国家长期经济繁荣和政治稳定。

该书分为八大议题:从发展第一到保护社会,房地产与社会改革,中产阶级与社会改革,冲突与改革动力,社会矛盾与社会暴力,社会思想与道德危机,收入分配和社会正义,中国教育改革。八大议题着力表达的意见包括:第一,建立和运行市场经济不能演变为发展市场社会。直接关乎民生的社会保障、医疗卫生、劳动保护、教育和房地产等领域,都是需要保护的社会领域。如果不告别以经济挂帅和 GDP 主义为主的发展方向,并且任由这些领域被高度市场化,社会政策就难以建立,这些领域就越来越是少数人的领域,多数人应享有的社会权利和公平就会在市场公平的名义下被剥夺,社会稳定就会失去基础,政府和国家由此会产生信任危机。第二,保护民生是政府的存在基础,也是政府主导下通过社会管理进行社会建设的基本内涵;关键是建立旨在维护民生的社会制度,这些制度要厘清市场领域与社会领域,市场领域的“上不封顶”绝不意味着废弃社会领域内对大众分享经济发展成果的“保底”。为此,要集中处理一些突出环节,包括把房地产置于社会事业之中;节制资本特别是垄断资本,并改变分配结构;扶持社会力量,不把社会改革与社会管理视为政府的独角戏,发展通过中介社会组织、依托民主机制进行健全的制度性参与——不仅可以推动社会健康发育,保障社会管理的高效率、低成本,还会使政府能够比较超然地处理问题,减少非制度性的群体性事件;通过新制度建设、节制资本及其同盟化、重建基本道德共识等,去容纳和消化社会冲突,消解社会暴力蔓延的根源;建立文化规制;发展中国的公平经济学和创新社会主义理论;让教育回归社会事业,纠正教育产业化;等等。第三,通过转型消化社会冲突也是社会改革的内容;社会建设所需要的是从发展型政府到服务型政府的转型,使绝大多数社会成员成为社会基础并有效平等地参与政治。

这些问题,郑永年讲得直白、清楚。不过,全书也并非处处细致,有囿于体例而篇章间略有重复之嫌。作者固然清楚不同制度下政府与社会关系类型截然不同,政府面对的社会压力、采取的社会政策和社会管理类型也截然不同,作者也努力在中国基本制度框架内瞻望社会改革,但作者似乎更擅于表达哪些社会内容是中国社会改革所必需的,缺乏在这个制度框架内激发动力和落

实路径的具体论证。此外，改革社会管理必定延续一些传统，哪些东西可用、哪里有陷阱，也大有讲究。例如，群众工作传统，广袤的基层工作网络在政府主导的社会改革中被再次提出，但是如何才能成为导向有效扼制暴力事件和反社会行为的手段，尚需探讨。