

社会管理创新中的社会政策

——卢汉龙研究员在第十届上海市社会科学普及活动周的讲演

卢汉龙

社会分化本身并不可怕，它存在于任何社会之中，尤其是在分工越来越细密的现代社会，社会分化更是不可避免。可怕的是造成分化的不平等和社会公正的缺失。

我国在消除贫困方面成绩卓著，但仍有不少“支出性”贫困的现象需要得到社会支持。并且，在解决劳动争议、保护劳工权益方面尚需增加政策调整的力度。其次，还需有保证教育、医疗与公共卫生、住房与社会保障制度等公共资源配置公平的社会政策。此外，我们迫切需要有更多保证外来人口、不同性别和年龄等族群社会关系公平的社会政策。

卢汉龙 1980年应中国社会科学院暨地方社会科学院招收社会科学研究人员考试后被上海社会科学院录用为社会学研究人员，同年自同济大学工业民用建筑系肄业，1987-1988在美国纽约州立大学奥本尼分校进修社会学。现为中国社会学学会副会长、上海社会学学会常务副会长、上海市人民政府参事、上海社会科学院社会学研究所研究员。

学术专长为应用社会学理论，社会统计与社会调查。主编上海社会发展蓝皮书报告。同时兼任英国社会学学会《社会学》(Sociology)杂志国际编委，中国城市研究全球网络中心理事(UCRN)，香港中文大学《中国评论》(ChinaReview)编委，香港人文社会科学研究所以执行理事等。

社会管理是对人的管理和服务

创新社会管理需要从根本做起，着眼于源头治理，建立起同社会主义市场经济制度相适应的公共服务和保障福利体制，为此，发挥社会政策在社会管理中的基础性作用就显得尤其重要。

当下，“社会管理创新”已经成为大家关心的一个热门话题。对于“社会管理”的理解，各国自有各不相同的特点，几乎没有一个统一的西文词汇可以同这个中文词汇直接对应。如果要“咬文嚼字”的话，那么，“社会管理”就是对“公共生活”的“管控”和“治理”。按照《中国大百科全书》1991年版对“社会管理”的解释：“社会管理是政府和社会团体为促进社会系统协调运转，对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。它是相对于经济管理而言的”。该条目使用的“社会管理”一词的英文对应词是“social management”，有采用现代“经营管理”的科学方法来对待社会管理的意思。这当然有一定的道理，但也容易产生误解。

查阅相关文献，“社会管理创新”是在2004年召开的十六届四中全会上正式提出的：即“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”。“社会管理”和“社会建设”并提，被纳入更完备的体系性框架之中。2007年十七大报告提出要“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”，明确指出了我国社会管理的治理结构有待完善。“社会管理创新”也成为2009年底全国政法工作电视电话会议上所强调的“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作的组成部分之一。显然，目前关于推进创新社会管理的任务和工作的关注点已经超出传统的政法“管控”工作范围，被提到了实践科学发展和构建社会主义和谐社会的高度。

社会管理说到底是对人的管理和服务。从根本上看，人是具有学习能力的社会性动物，而不是简单的“经济动物”。有人类社会，就有对社会进行条理化管理的需要。被誉为国际管理学大师的彼得·德鲁克就曾精辟地阐述过管理的本质：“管理是一种实践，其本质不在于‘知’而在于‘行’；其验证不在于逻辑，而在于成果；其唯一权威就是成就”。对于社会管理而言，实效是

管理的真知。社会管理创新本身就应该是适应变化、保持有效管理的一种成就。社会管理要以人为本，服务为先。创新社会管理需要从根本做起，着眼于源头治理，建立起同社会主义市场经济制度相适应的公共服务和保障福利体制，为此，发挥社会政策在社会管理中的基础性作用就显得尤其重要。

合理的分化是社会稳定的基础

真正造成社会冲突和社会不稳定的，不是社会分化，而是社会不平等。所以，当今世界关于社会结构的研究越来越关注的不是社会的分层化，而是社会的不平等。

我国从上世纪 50 年代中期逐步形成的社会管理制度，主要是仿照前苏联斯大林时期的集中指令性计划经济体制模式建立和发展起来的。这是基于马克思列宁主义原理和中国管理文化的传承而做出的一种制度安排。

指令性计划经济体制把经济与社会混为一体，国家把社会当成“下级”，用经济政策取代社会政策，通过“红头文件”的指令，依靠“政社合一”的人民公社和城镇企事业单位体系来提供服务、管理社会。整个社会管理方式明显带有战时社会主义性质和半军事化管理的特点。改革开放 30 多年来，我们的管理制度设计逐步摆脱武装夺取政权时代的“战时体制”方式，对具有战时配置资源和军事化管理特点的农村人民公社和城镇“单位”体制进行了有效改革，人民有了更多的自由。一种和平时期的民主自由的管理生态环境逐步形成，同时也带来了一个内外开放、充满活力并迅速崛起的中国。

2001 年底，我国加入世界贸易组织。这是一个重要标志，表明我国在社会主义原则引导下初步建立起了合理配置资源的市场经济体制，中国的改革开放成果得到世界认同，中国正式融入全球经济体系。中国的“入世”意味着世界劳动力（就业）市场一下子扩大了近四分之一，全球经济体系中也同时增加了五分之一的消费者。中国社会管理的有效性也越来越受到世界各国的关注。

作为经济基础的市场制度转变必然带来社会转型。经济体制改革和对外开放带来三重社会后果：一是资源分散化。在计划经济体制下，几乎所有资源都集中在政府手中，社会上基本没有资源。这也就是为什么计划经济时代的政府必须是一个“全能政府”的根本原因所在。那时候，我们也讳言“社会问题”，因为在这样的体制之下，一谈到“社会问题”就要问责政府，“社会问题”自然立马变成了“政治问题”。而在市场经济制度下的政府掌握的资源非常有限，政府主要依靠的是税收和公共财政，政府的职能也随之变得“有限”。二是利益多元化。市场是受“私人原则”主导的，市场经济制度必然会分化出强者与弱者。党和政府是公共利益的代表，它通过人民授权平衡各方利益，尤其是保护在市场竞争中处于弱势的群体的利益，取得全社会利益的最大化和社会稳定。三是需求多样化。现代市场经济发展以需求为导向，而人的需求是多层次的，从基本生存到个体实现呈现出一个连续的谱系，而且，从需求关系看，不但是处于市场弱势的人们有求得帮助的需求，处于市场强势的人们也会有愿意帮助别人的需要。无论是出钱、出力、出智慧，各种回馈社会的意愿与行为都将成为一种需求。所以，资源、利益、需求的分化，是市场化改革以后不断呈现的社会分化结果。

现在，一谈到社会分化（social stratification），社会管理部门就会有一种潜意识的压力，似乎分化就是有矛盾，就会引起冲突和社会不稳定。其实，这是不必要的，事实也并非如此。“分化”实际上就是社会差别（social differential）。社会学家认为，由于社会是一个结构性的整体，人群之间有差别是一种客观存在的现象，是任何社会都会出现的结构常态。尤其是在生产力发达、分工越来越细密的现代社会里，社会差别更是在所难免。而且，合理的分化会使社会充满积极向上的活力，对推动社会发展具有正面的功能，是社会稳定的基础。

问题是，分化与差异不是无边界的，特别是当社会差距的形成有不合理因素，或者差距达到某种不能接受的程度时，就会引发结构性的不稳定，这就是“社会不平等”（social inequality）。可以这样说，真正造成社会冲突和社会不稳定的，不是社会分化，而是社会不平等。所以，当今

世界关于社会结构的研究越来越关注的不是社会的分层化，而是社会的不平等。这两者之间的区别在于：分层化是一种可以计量的客观存在，而社会不平等则是对分化差异程度合理性的一种主观判断和社会认同。不同的群体、不同的社会发展阶段甚至不同的文化传统，都会影响到人们对分化与差异的容忍度。不同社会对差异的容忍度会很不相同。比如，统计表明，香港居民反映收入差异的基尼系数比内地城市居民的基尼系数高，这表明香港居民的收入差距要大于内地，但是香港居民对收入不平等的感觉却没有内地城市那么强烈。

那么，如何来判断社会差距是“平等”还是“不平等”呢？这就需要引入第三个概念“社会公正”(social justice)。所谓“社会公正”，直白的意思就是“公平正义”，看一下它的英文 justice 的本意，也不难理解，其实就是表达“大家都认为恰如其分”(just 是“正好”)的意思。当一个社会的不同群体都认为社会差异程度超出了“恰如其分”的程度，社会“分化”就变成了社会“不平等”，就需要借助社会政策来予以治理。一个社会需要有保持公平合理差异的调适机制，其中最重要的就是机会要平等。一个社会给个体发展的机会越是平等，公众对差异就越能表示认同，这个社会对差异的容忍度也就会越大。反过来看，在社会差异容忍度大的社会，更多的人生活在不断能得到改善的希望之中，发展的动力就越强。

扶贫济困、公平配置资源、保证社会关系平等

社会政策对经济发展具有内生性的作用，它并不完全是资源消耗型的，并不是一种纯粹的政府财政支出，更不是经济增长和发展的负担或束缚。正相反，它是发展生产、经济增长和可持续发展必不可少的促进因素。

社会政策是对社会不平等现象的政府干预和社会治理。我国政府曾多次倡导“统筹兼顾，实现包容性增长”。包容性增长(inclusive growth)的核心要义就是强调社会弱势群体、低收入人口有相对平等的发展机会，强调和谐发展、科学发展、可持续发展。对现代政府而言，政府实施有效社会管理的一个主要职能目标，就是要让发展的成果惠及所有人群，消除社会的不平等。

瑞士洛桑国际管理发展学院的让-皮埃尔·莱曼(Jean-Pierre Lehmann)教授指出，中国的经济成就全球瞩目，同时包容性增长的问题也很突出：“尽管企业利润增长迅猛，公共产品却在恶化，不平等现象有所增加。中国实现复兴面临的下一个挑战就是需要成为包容性增长的先锋和模范。这也符合中国人的传统和儒家思想。没有包容性增长，就不会有和谐社会。”在此过程中，加强社会服务体制建设，提升社会管理和服务水平，消除社会排斥，推动社会融合，就显得尤为重要。

创新社会管理，需要我们建构和实施以权利为导向的社会政策体系，消除社会不平等，实施有效的社会管理。我们可以根据联合国关于人类公平发展的理念，将社会政策归纳为三个层面的社会调节：第一是对结果公平进行调节，第二是对资源进行公平配置，第三就是保证社会关系的平等。

社会政策对社会结果公平的调节是传统的社会行政(social administration)的内容，主要是指扶贫济困。改革开放以来，我国成功消除了大量的贫困人口，联合国报告多次盛赞中国是全球消除贫困的范例。目前，我们官方发布的未脱贫人口已只有4000余万。但是必须指出的是，从2008年开始，世界银行已列出两个贫困线标准：一是每人每日1.25美元的极端贫困线(全世界10-20个最贫穷国家的平均贫困线)；二是每人每日2美元的中间贫困线(更适用于中等收入国家)。据后一条贫困线标准估计，中国依然有1.5-2.0亿人口生活在国际贫困线以下。就相对贫困而言，联合国发展署也曾建议下中等收入以上的国家可以把当地“居民平均可支配收入的一半”作为相对贫困的标准。如果依照这个标准来考察上海这座城市的贫困现象，情况也不容乐观，尤其是近年来出现的“支出性贫困”现象，表明这些贫困者缺少制度化的社会支持。同时，中国城乡居民收入的基尼系数在逐年提高，现在保持在0.47上下，处于所有转型国家中比较高的位置。我国普通职工工资收入占国内生产总值的比例连续多年下降，而据瑞士信贷研究所的《全球财富报告》：中国人口总数不到20%的富裕家庭拥有了80%的收入，财富不平等现象正在引起全社会的极大关

注。

近年来，“就业是民生之本”的思路进入消除贫穷的施政领域，解决就业问题、开展职业培训等积极性的社会政策也被纳入到结果公平的关注范围。全国各地都先后制定了最低生活保障线、下岗和失业人员保险金，以及最低工资标准线制度。这是社会政策深入影响经济分配领域的具体措施。设定最低工资标准能挤压和淘汰边际效益不足、处于低端产业的企业，有利于产业结构的调整、更新和提升，从而提高城市的经济能级，这对上海的转型发展尤为重要。不仅如此，同社会管理相结合，我们还需要同时制定和落实保障企业职工具有工资集体谈判能力的政策措施，承认和保护非正规就业合法权利的相关政策。现在，有不少地区出现了企业将最低工资作为基本工资、常年不增加一线劳动者工资的现象。我们要有相应的社会政策，规定和鼓励行业协会和同业性质的工会来制定更为具体的工资标准、劳务派遣和承包管理环节的成本费用，建立起必要的工资谈判机制，从初次分配开始就努力保证社会公平，从劳动力要素着眼，体现出社会政策的功能和包容性增长的经济发展方式。

资源的公平配置是社会政策的第二个目标内容。目前主要的公共资源配置就是基础教育、基本医疗和公共卫生以及享受社会保障的各种权利，包括养老、工伤、医疗、住房等保障。这些也是近年来全社会关注度最高的民生话题。资源配置均衡是保证社会机会平等的重要措施。现在，国际社会普遍认为，提供公共服务是在消耗社会财富的观点已经过时，因为一方面，公共服务产生公共消费，本身就是拉动经济增长的重要组成部分和有效机制，另一方面，公共资源配置公平，福利保障程度提高，降低了市场造成的社会差距，有助于提高社会稳定性，本身就是最有效的一种社会管理。我们需要更好地发挥社会政策在调整公共资源平等共享中的作用，建立起新的社会主义公共福利体系。

各国的发展经验都表明，提供不同领域的公共资源、造福公众，对推动经济增长具有直接或间接的作用，现代经济发展会形成一个拉动消费和稳定社会的中产阶级。不过，我国目前许多研究却又发现，虽然从收入、职业形态和文化程度等指标来看，中国的“中产”人口在不断增加，但是，中国的“中产”人口并没有类似于发达国家和地区的“中产阶级”认同，也缺乏成为消费前沿和社会稳定中坚的行为模式，反而可能成为市场产生不平等感的“替罪羊”和政治“不稳定”因素。其中一个很重要的原因，是西方中产阶级是同西方社会的保障与福利制度一起成长起来的，而我国目前普遍存在着所谓的“中产”危机现象：他们工作不稳定，面对教育、医疗、住房等一系列生活压力缺乏社会保障福利系统的支持，同时，像医生、教师、法官、律师、会计师、公务员这些典型的新中产专业人士，也由于缺乏公共服务制度体系的支持，易使他们滥用市场强势，难以形成专业伦理，职业声望和职业操守不能名至实归。因此，只有在完善的福利保障和公共服务体系的条件下，一个敢于消费和希望社会稳定的中产阶层才会形成。

社会政策关注的第三个目标内容，是调整社会关系的平等，包括性别、儿童与青少年、老年人、残障人士、少数民族、外来人口等不同族群的关系调整。我们注意到，以往政府的所有社会政策，其覆盖施行面基本上局限在户口登记的范围，包括前述的社会救助、就业与培训、教育、医疗、公共卫生、计划生育、住房保障，以及对妇女儿童的保护，对老年人的优惠和权益保护等政策，基本上也都是针对本地人制定的。进入新世纪以来，社会公共政策的覆盖面不断扩展，社会政策和公共服务的覆盖面已经逐步扩展到合法“常住人口”，而不仅是“户籍人口”。这是我国社会政策适应市场化发展的一个重要突破。户籍与身份相联系已经不能反映和体现当今实际的社会与经济关系。城乡之间、地区之间的流动增加，外来经商和务工人员为城市贡献了大量的税收和经济收入，他们长期在城市工作、生活、学习，实际上已经成为城市的一员。社会政策的服务面从户籍身份向常住人口拓展，体现了对公民权利的尊重，是实事求是地面对市民之间经济与社会关系的科学管理方向，将有利于经济的可持续发展和社会进步。

总之，社会政策作为调节社会差别、消除社会不平等的制度设置，是保证社会稳定、实现有效社会管理的基础性工作。它应当成为社会主义市场经济制度建设的重要内容。现在，各国也都

认识到，社会政策对经济发展具有内生性的作用，它并不完全是资源消耗型的，并不是一种纯粹的政府财政支出，更不是经济增长和发展的负担或束缚。正相反，它是发展生产、经济增长和可持续发展必不可少的促进因素。

1997年欧盟正式提出“社会政策作为生产要素”的观点，并将它作为欧盟社会模式现代化改革的指导方针。美国著名经济学家彼得·林德特（Peter H. Lindert）通过对发达国家和发展中国家过去几十年的公共支出与经济增长关系的实证分析，用数据证明了政府公共支出对经济增长有着积极的推动作用。我国近年来对社会政策的发展需求也证明，要践行科学发展观，必须保持公共支出对经济的激励作用，发挥它们对长期经济发展的正面效果。强调包容性增长，其基本出发点正是看到了经济发展和社会政策之间的互动关系。社会政策努力消除经济增长中产生的社会问题和不平等，直接和间接地推动了经济的可持续增长，成为一个特殊的生产性要素，同时对社会管理提出了更高的顶层设计要求。