

从社会管理到社会治理: 挑战与变革

麻宝斌, 任晓春
(吉林大学 行政学院, 长春 130012)

摘要: 工业化、信息化、城镇化、市场化和国际化在促进社会发展的同时, 也带来了社会管理客体的复杂化, 对我国的社会管理体制提出了新的挑战和要求。基于传统一元化社会管理体制在新的社会发展条件下所表现出的不适应性, 社会管理必须走向适应新时代要求的社会治理模式。社会管理体制的改革, 也是一个不断探索有中国特色社会治理之路的过程。

关键词: 全球化; 社会管理; 社会治理

中图分类号: C4 C3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2011)03-0095-05

胡锦涛总书记在十七大报告中指出, “我们必须全面认识工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务, 深刻把握我国发展面临的新课题新矛盾。”同时提出, 必须“推进社会体制改革, 扩大公共服务, 完善社会管理, 促进社会公平正义”。这一论断揭示出“五化”与社会管理体制改革的紧密联系。本文着重分析在“五化”发展过程中产生了哪些社会问题, 新的社会问题对社会管理体制的挑战是什么, 我国的社会管理体制改革的的发展方向是什么。

一、“五化”带来社会问题的复杂化

在社会学理论中, 工业化、城市化、市场化、信息化、全球化等“五化”通常被视为社会发展的动力。然而, 国际经验表明: 当一国的人均 GDP 达到 1 000 至 3 000 美元之间时, 社会就进入矛盾凸显期。因而, “五化”在促进社会发展的同时, 也使社会问题相伴而生。目前我国的人均 GDP 已突破 3 000 美元, 必须在深刻认识“五化”所引发的社会问题的集中、复杂性的基础上思考社会管

理问题。

工业化, 一般指以大机器生产方式的确立为基本标志, 从落后的农业生产力向先进的工业生产力转变的过程。在工业化的过程中, 资本密集型和技术密集型工业逐步代替劳动密集型工业, 进而出现资本替代劳动的现象, 出现结构性失业; 劳动者为获得难得的就业机会, 不得不在恶劣的环境下工作, 职业病和工伤事故时有发生, 劳资纠纷不断; 工业化也带来资源的过度消耗和环境的污染, 可持续发展的压力增大; 工业化还带来人口构成的变化, 目前中国 60 岁以上人口已经超过 10%, 65 岁以上的已达 7%, 悄然进入了老龄化社会, 劳动力供给和社会养老问题日益突出。

城镇化, 一般包括两层含义: 一是农村人口向城市转移的过程, 二是城市在空间和规模上向农村渗透的过程。农村人口向城市转移的过程中, 流入城市的人口, 特别是“暂住”或“栖居”人口的管理成为城市管理的真空和盲点; 农村剩余劳动力向城市无序流动的“民工潮”现象, 自 20 世纪 80 年代出现以来, 一浪高过一浪; 城市人口和社会活动的聚集, 不仅对城市规划、发展与城市人口服务提出了新的要求, 也导致住宅紧张、交通拥塞、犯罪率上升、日常生活排放的污物大幅度增加, 统称为“城市综合症”。城市在空间和规模上向农村渗透的过程中又会伴随着农村土地的城市化。大规模侵占或征用农民土地, 导致失地农民逐年增加, 有的甚至成为“务农无地、上班无岗、低保无份”的“三无”农民; 群体性事件的发生频次逐年增加, 规模逐年扩大。

市场化是不断地实现以市场作为社会资源配置方式的一个过程。市场化产生的社会效应为:

收稿日期: 2011-01-25

基金项目: 2010 年国家社会科学基金重点项目“社会管理体制改革创新模式选择与推进路径研究”子课题“新时期城乡社会管理体制改革的模式选择与推进路径”; 2009 年吉林大学哲学社会科学前沿与交叉学科创新项目“社区公共服务绩效与优化途径研究”(2009JC002)

作者简介: 麻宝斌(1973—), 男, 吉林敦化人, 教授, 博士生导师, 从事政治学研究; 任晓春(1983—), 男, 吉林长春人, 博士研究生, 从事政治学研究。

契约化过程加速,个体化进程深入,国家与社会的分离,社会阶层的分化,社会关系的重组^[1]。我国在市场化过程中,不断地将人们从普遍贫困中解放出来,但却产生了诸多社会问题:市场化改革,使教育、住房、医疗成为新时期百姓身上的“三座大山”;市场化改革忽视收入的公平分配,对弱势群体的保障不力,人们缩小收入差距的要求极为迫切;市场化改革解构了多年建立起来的社会道德体系,经济生活中假冒伪劣、坑蒙拐骗现象层出不穷;市场化改革唤醒了地方政府的利益追求,官民争利事件屡见不鲜,政府公信力下降;社会生活中人与人之间缺乏信任,仇富心态明显,社会资本流失。

信息化,是以智能化工具为代表的新生产力的确立为主要标志的继工业化之后一个新的历史发展阶段。它充分利用信息技术,开发利用信息资源,促进信息交流和知识共享,推动经济社会发展转型的历史进程。信息化赋予社会发展的巨大机遇,突破了约束社会发展的一些条件,但对社会发展也带来新的挑战。互联网的发展,出现了网瘾问题、网络色情、网络谣言等各种新型社会问题;网络信息的发展,引发了网络安全、网络侵权、网络欺诈等新型的网络犯罪形式;网络信息的形形色色与鱼龙混杂,导致网络参与的混乱无序;网络信息的分散庞大与粗糙,挑战着政府社会管理的方式,加大了政府社会监管的难度。

全球化是一个长期的历史过程,进入 21 世纪后发展更为迅猛,世界进入“地球村”的时代。全球化无论从物质方面还是精神方面,都对社会管理产生了挑战:全球化时代人员、资本、资源、信息快速跨国流动加速了风险的传播和扩散,也放大了风险和危机的影响,加大了社会管理的难度;全球化使得民主行政和服务行政理念深入人心,挑战政府社会管理的传统观念;全球化使国际交流与合作日益频繁,加剧了各国的文化冲突,挑战政府社会管理的环境;全球化使得海外移民呈现出更为复杂和多元的景象,挑战政府社会管理的能力。

总之,“五化”纵横交错,相互作用,共同对社会发展产生影响;“五化”既是社会发展的深层动力,也是社会问题产生的根源。一般认为,工业化是城市化的原始动力,城市化是工业化的重要依托;市场化是工业化发展状况的重要的资源配置方式;信息化又不断带动工业化的发展。就是说,工业化使全球化成为可能,市场化成为全球化的基础,信息化又成为全球化的牵引机。在社会转型时期,工业化与城市化的交织,使得农民工的社会保障问题成为社会管理的当务之急,城市环境

问题成为社会管理的难点问题;工业化、城市化与市场化的交织,又使社会分裂为一个个原子式的社会,城市贫困问题和老龄化问题表现突出;工业化与信息化的交织,越轨行为和犯罪行为不断增加;在全球化的背景下,中国成为世界制造业的核心,贫困、失业和社会分化更为明显。新时期社会发展中出现了大量新的社会问题和不确定因素,使得社会系统性风险加大,或者说使得社会的脆弱性加剧。中国社会已经从“整体性社会”转变为“多样化社会”:经济成分和经济利益格局多样化、社会生活多样化、社会组织形式多样化、就业岗位和就业形式多样化。这些变化都在冲击着传统的一元化社会管理模式。

二、中国社会管理体制的不适应

对于什么是社会管理,学者们提出了许多定义,众说纷纭。但社会管理无非包括两大方面:一是政府社会管理,包括政府对社会组织的管理和政府直接对社会事务的管理;二是社会自我管理,即社会组织对社会事务的治理。社会管理是政府社会管理和社会自我管理的统一,应包括社会管理主体、理念、载体、方式、客体等五个要素。社会管理体制是社会管理主体对客体进行管理时的权限划分和方式方法的约定。社会管理客体——社会公共事务在“五化”过程中不断地复杂化,使我国社会管理体制表现了诸多的不适应,具体表现为:

1 社会管理理念滞后。一切管理行为都源于管理理念。政府的社会管理理念,决定着社会管理的思路。党的十六大报告中把人的全面发展列为全面建设小康社会的战略目标之中,十六届三中全会明确提出“以人为本”的理念。以人为本简单地讲就是社会发展是为了人,为了社会中的不同阶层的人。为了不同阶层的人的发展,又需坚持社会公正的理念。然而,目前我国的社会管理的“以人为本”和“社会公正”理念并未得到很好贯彻落实。首先,官僚化思维根深蒂固。这种思维背后的逻辑假设无疑还是政府对社会的控制思想。从目前我国政府对社会组织的管理体制可略见一斑。政府对社会组织实行双重管理体制,即社会的任何活动都由业务主管单位和登记管理机关审查和批准。一部分社会组织由于找不到业务主管单位而无法登记成立,成为“黑户”或停办;一部分社会组织由于找不到业务主管单位而进行工商企业登记,扭曲社会服务的宗旨。民办非企业单位不得设立分支机构,社会团体不得设立地域性的分支机构,个人设立基金会要寻找业务主管单位等规定,也限制了民间组织的进一

步发展壮大^[2]。其次,重管制轻服务。从政府对社会组织的管理来看,政府管理停留在登记备案的控制层面,而没有采取积极的态度引导社会组织的发展。从政府对社会事务的管理来看,仍有很多地方领导干部只重视经济增长,而对社会事务特别是民生建设缺乏兴趣和热情。

2 社会管理主体极化。社会管理的主体包括政府和社会组织两大类。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出要构建“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局。然而,现在很多地方却表现为政府机关和社会组织的两极分化。首先,政府机关独当一面却能力不够。改革开放后,中央政府不断地向地方和社会下放权力,然而目前我国社会管理的主体依然是各级政府。政府主导社会管理主要表现为:一是事业单位有十分重要的政府性特征^{[3]147}。二是政府主导公民社会组织^{[3]153}。政府主导或政府独自进行的社会管理,要求政府有足够的 ability 担负起责任,然而,目前我国的政府却是能力不足,尤其是中西部欠发达地区的地方政府,财政基本是吃饭财政,根本无力承担基本社会公共服务的双重任务,更不用说发展性社会公共服务了。其次,社会组织弱不禁风却有行政化倾向。与政府主导相伴的便是社会组织对政府的依赖,进而社会组织丧失独立性和民间性,表现为弱不禁风和行政倾向。弱不禁风使社会组织无法独立承担政府剥离出来的社会管理职能,个人和社会力量缺乏对社会事业的投资热情。如民间组织自发组织的慈善捐赠和社会共济互助经常受到种种限制,难以有效开展活动。行政化倾向却使社会自治组织具有“官民二重性”的特征,进而对社会事务实行行政化的管理方式。比如,“城市居民委员会和农村村民委员会按法律规定是城乡居民自治组织,但它们的日常工作绝大部分是完成上级政府交办的各项工作,人员的工资或补助也主要由上级政府发放,而且上级政府交办的工作有不断增多的趋势,其自治功能严重萎缩而行政管理功能不断膨胀”^[4]。社会组织参与程度的不高,也束缚了公民参与社会管理。

3 社会管理载体不明确。在传统的社会管理体制下,我国在城市实行以“单位制”为主、“街居制”为辅的管理模式,在农村实行“公社制”和“生产队”的管理模式。随着社会的转型,城市单位制和农村公社制成为历史,社区制浮出水面,社区日益成为社会管理的基本单元和重要载体^[5]。改革开放以前我国城乡的微观地域社会尚未成为现代意义上的社区共同体,而只是人们居住的地

区,是一种社会功能萎缩、社会机制发育不良、社区角色不清、居民参与度极低的单一行政化了的“亚社区”^[6]。目前,我国正处于从传统的“亚社区”向现代社区的转变之中,现代意义上的社区发展并不成熟。无论是在城市社区还是农村社区,都存在居民意识和社区归属感较低、社区参与的积极性不高的现象。与此相伴,大量城市外来人口特别是农民工基本上游离于社区之外,影响了社区的转变速度。社区发展的不成熟,使得社区在社会管理中的作用很有限。社区发展的不成熟,也反映出我国“社会”发展的不成熟。可以说,没有“大社会”就不可能有现代意义上的社区,现代意义的社区的发展是建立在“大社会”的发育和发展的基础上的。任何一个社区的建设和发展,都离不开公民社会组织的参与;公民社会组织的参与程度,离不开社区中“大社会”的发展水平。“社会”发展程度也必然制约社会管理水平的提升。

4 社会管理方式经验化。在传统的社会管理中,政府习惯于用“运动式”管理手段来解决社会问题。运动式的管理表现为当某一方面的问题突出或矛盾集中时,通过行政手段和强制方式的“大检查”或“严打”进行纠偏,对于出现的问题往往采用取缔、关闭、罚款、撤职等消极的管理手段进行控制。其实,这是人治社会传统的延续。随着社会的发展,政府应通过法治化的手段进行社会管理。社会管理的法治化主要体现在政府的社会性规制上。然而,我国社会管理的法治化进程才刚刚起步。目前只有《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《基金会管理条例》三部独立的关于社会组织管理的法规。“在对社会组织的管理上,我国目前还没有一部专门关于社会组织管理的基本法律。对于如何规范大量的信访行为、对于如何引导和利用社会舆论、对于如何引导和利用新兴媒体、对于如何有效管理城市、对于如何有效保障公民的社会保障权益等等,都缺乏相应的位阶较高、法律效力较大的法律规定”^[4]。

同时,政府不习惯于借助市场化和社会协商的方式进行社会管理。社会协商是由国家与各社会团体以自愿为基础、通过协商对话、平等沟通等民主政治的手段来吸纳群众诉求、协调利益关系、解决社会问题等。随着互联网等信息技术手段的发展、市场化工具的开发,社会协商的平台和具体形式将出现行政指导、行政授权、行政委托、公共管理合同、情感和心里的方法等多种形式。通过各种形式,及时妥善地处理大量的日常矛盾和纠纷,特别是上访、信访等形式的劳资纠纷、拆迁补

偿等问题。

三、社会治理: 社会管理改革的方向

“治理”的概念兴起于 20 世纪末, 其含义广泛而富有弹性。治理理论强调多元的分散主体达成多边互动的合作网络。按照全球治理委员会的界定, 治理是各种公共或私人机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和; 治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程^[7]。全球化时代的中国, 同样面临着社会事务日益复杂化和社会生活日益多样化的新形势, “社会治理”应成为未来社会体制建构的基本方向。一方面, 中国的社会治理符合“治理”的一般要求, 体现为由政府和多个社会组织组成的社会网络运用各种方式提供社会性公共服务的制度安排, 治理主体间表现为相互依赖、更为普遍地以相互信任为基础的谈判、协商和以互相监督为基础的合作; 另一方面, 中国的社会治理也必然具有本土特色, 是一种党委和政府主导、社会协同、公民参与的协作治理模式。政府在对社会生活、社会事务和社会关系进行规范、协调和服务的活动和提供相关产品或服务中仍处于主导地位, 社会组织和社会成员处于协同配合的地位, 他治他律相比于自治自律更为重要, 强制的秩序比自发的秩序更为普遍^[8]。

从应然的社会发展看, 社会治理符合国家与社会关系的政治学理论。按照马克思主义政治学的解释, 国家是阶级矛盾不可调和的产物, 国家产生于社会又凌驾于社会之上。随着社会生产力的发展, 国家将不断地向社会回归, 最终消亡。按照现代西方政治学的解释, 凯恩斯主义的失灵、福利国家的危机, 使得国家中心论衰落, 限制国家权力和活动范围, 而使之向公民社会回归, 公民社会理论成为主流的政治思潮。无论“国家—社会”二分法中的公民社会, 还是“国家—经济领域—公民社会”中的公民社会, 都离不开政府与社会的关系。社会治理能够使国家与社会的纵向承接关系出现新的局面。在社会治理的框架体系下, 着眼于对公民和社会组织有权参与公共权力和发挥社会主体地位的认可和支持, 使得“社会领域中的多元利益主体将能够共同参与公共管理的过程, 从而有机会为自身的利益要求说话, 同时为公共事务承担输送资源的义务; 国家也能够做到既还权于民, 又保持自身的权威和主导能力, 从而有机会获取更多的‘合法性’支持”^[9]。因而, 政府还权于社会, 是社会发展的未来方向, 当前阶段的社会治理不是不要政府, 而是需要“强政府”, 要求政府进行战略的规则, 要求政府既掌舵又服务,

而且更需要一个“善治”的政府, 是对政府的治理能力提出了更高的要求。

从实然的社会现实来看, 公民社会的成长为社会治理提供了客观基础条件。对于发展中国家和转型期的国家来说, 政府管理改革把政府的部分社会职能交给社会组织去执行, 面临的一个普遍障碍是公民社会力量薄弱, 难以承接政府剥离出来的职能。随着中国市场经济体制的不断发展和公民社会的不断发育, 政府代表国家垄断和分配社会成员所有利益资源的模式将彻底终结, 各类社会组织和公民广泛、主动地参与到社会事业发展和社会公共服务等活动中。随着社会组织数量的增加、社会组织运行机制的完善和公民志愿与公益精神的勃发, 公民社会日益壮大, 为社会治理提供了越来越充足的社会资本。一般认为, 公民社会主要靠志愿机制进行运行, 而志愿机制需要良好的社会资本。普特南认为, “社会资本是指社会组织的特征, 诸如信任、规范以及网络, 它们能够通过推动协调的行动来提高社会的效率”^[10]。社会治理通过多元主体的多边互动和交往合作, 能够形成一系列的认同关系, 培养相互信任的框架体系, 进而形成社会资本。从这种意义上说, 社会治理不仅是社会资本培育的“基地”, 而且是社会资本壮大的“学校”。

从实然的时代要求看, 社会治理是适应新时代要求的社会管理模式。

首先, 社会治理适应了工业化和城市化的要求以及后工业社会的要求。工业化和城市化的发展是一个延续不断的进程。随着工业化和城市化的充分发展, 人类社会将进入社会学家贝尔所称的“后工业社会”。在后工业社会里, 服务行业将成为占主导地位的经济活动, 专门性和技术性职业的阶层将成为社会的核心。在后工业社会中, 提供专业的社会性公共服务将是社会服务行业的一项必不可少的活动, 也将成为一个重要的行业。如果我们将提供专业性的社会性公共服务称为社会工作, 则说明在未来的社会中, 需要实现社会工作的行业化。社会工作的行业化要求运用专业的知识和方法提供社会公共服务, 进而又要求社会工作需要专门的人才, 特别是受过专门训练人才, 进而形成社会工作的职业化。因而行业化和职业化的社会工作将成为适应后工业化时代社会行业和阶层的重要组成部分。又由于社会工作本身就是社会治理的框架体系的核心内容, 因而, 以社会工作为核心内容的社会治理将成为适应后工业时代的社会管理模式。特别在中国这样一个工业化发展不均衡的后发达国家, 工业化后期、中期、中前期并存, 在工业化的发展过程中产生的失业问

题,还可以通过社会工作的行业化和职业化解决。因而,社会工作的行业化和职业化既是解决工业化时代失业问题的一个很好的思路,又是后工业时代社会治理的一项重要内容。

其次,社会治理适应了市场化、信息化的要求。“从社会学的角度观察,市场是理性的社会化的一种相互交错和相互并存”(韦伯)^[11],“市场是不同类型的社会结构——小而密的网络和大而松的分化网络,它以许多行动者之间的竞争开始”(韦恩·贝克)。因而,市场化与社会化相互交织,市场化要求社会管理的多元主体并存,竞争发展。社会治理的制度安排,着眼于现实利益格局的认定,一方面使不同利益主体之间的横向合作关系得以建立,包括政府在内的多元的社会组织,成为社会性公共服务的多个供给者;另一方面又运用市场化的方式促进社会管理创新,适应了市场化的要求。市场的公平竞争需要充分的信息,市场化的充分发展需要信息化相伴随。如果说工业社会造就的是集权化、层级化和技术官僚式的社会管理模式,信息社会所培育的就是分权化、网络化的治理模式。因为在信息化时代,信息总量激增和分布弥散使决策面临“混沌”状态,单纯依靠政府进行理性决策越来越困难,而公民或社会组织获得信息的方式,渠道多样化、多元的社会组织能够充分地获取社会性公共服务的需求信息,公民或消费者能够便捷地获取社会性公共服务的供给信息,对社会公共服务作出选择。因而,一方面信息化促进了社会治理模式的出现;另一方面社会治理也是适应信息化要求,降低不确定性的必然选择。

最后,社会治理适应了全球化的要求。21世纪是全球治理的时代^[12]。全球化在消解或至少是制约着国家主权的影响,使国家向上(如国际组织、跨国公司)、向外(如第三部门)和向下(如地方政府)不断分权、授权,推动了国内治理、国家治理、区域治理、国际治理向全球治理的转变,必然要求一个公部门、私部门和第三部门协同参与的新的跨国治理系统。在全球化时代,特别需要全球思考,本土行动(Think globally act locally)。全球化的基础在于市场化。市场化的发展,使社会分裂为一个个不同的利益主体,然而,全球化的发展,又把一个个不同的利益主体联系起来,特别是使国际组织、跨国公司等参与到公共事务治理之中,进而掀起了全球治理的浪潮。社会治理正是适应全球治理这一背景下的社会管理模式。社会治理能够将多元、多样、多面的社会组织联系起来,进行协同管理,更好地提供社会服务。

结 语

“五化”在促进社会发展的同时,也带来社会管理客体的复杂化;我国的社会管理体制在不断适应社会发展的过程中也体现出对新形势的不适应。社会治理是社会管理发展的大方向。如何在中国社会治理的方向下,促进社会管理体制的创新将是一个重要的课题。社区治理已经为我们展现了社会管理体制改革的-一个大体方向或基本思路。社区治理在目前形势下的重要价值就在于在“治理化”的进程中,不断地培育和壮大社会资本,并通过形式化的治理或政府主导的治理训练政府或社会组织,使政府或社会组织学会运用社会协商和谈判的形式参与社会公共事务的管理,从而不断地赋予社会治理以实质性内容。

参考文献:

- [1] 何雪松. 社会问题导论: 以转型为视角[M]. 华东理工大学出版社, 2007: 97-99
- [2] 马立. 政府与民间组织在社区治理中的和谐运作研究[C]//顾建键,等. 转型中的社会治理. 上海: 上海交通大学出版社, 2006: 343
- [3] 席恒. 公与私: 公共事业运行机制研究[M]. 北京: 商务印书馆, 2003
- [4] 杜晓. 社会转型冲击传统社会管理模式, 管理体制滞后导致社会矛盾增多[N]. 法制日报, 2010-07-02
- [5] 何海兵. 我国城市基层社会管理体制的变迁: 从单位制、街居制到社区制[C]//顾建键,等. 转型中的社会治理. 上海: 上海交通大学出版社, 2006: 315-335
- [6] 徐永祥. 社区发展论[M]. 华东理工大学出版社, 2001: 149
- [7] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 伦敦: 牛津大学出版社, 1995: 23
- [8] 何增科. 论改革完善我国社会管理体制的必要性与意义[J]. 毛泽东邓小平理论研究, 2007(8): 1
- [9] 马西恒. 转型中的社会治理[M]. 上海: 上海交通大学出版社, 2006: 5
- [10] 帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 195
- [11] 韦伯. 经济与社会: 上卷[M]. 北京: 商务印书馆, 1997: 706
- [12] 曹俊汉. 全球化与全球治理: 理论发展的建构与诠释[M]. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司, 2009: 3

[责任编辑: 高云涌, 常绍荣]