

# 社会管理研究

## 社会与经济“发展协调性”视角的社会管理研究

谭明方

**〔摘要〕** 加强社会建设中如何保持经济持续增长,是当前经济社会发展令人关注的问题。“社会”与“经济”是社会系统中的两个构成要素,相互间有着内在关联的方式。但在自发发展的条件下,“经济”与“社会”之间的关联往往是通过“社会冲突”方式迫使经济造成的社会分化收敛来表现的,付出的代价则是社会秩序紊乱,政治权力受到威胁,经济持续发展受阻。社会管理是克服经济要素与社会要素“发展自发性”的方式。社会管理,是基于一定时空中的经济发展水平和持续发展的要求,通过对社会要素内部构成因素的调节与控制,一方面使经济发展形成的“产出”为社会要素相关事业发展供给必需的社会性公共资源,另一方面使社会事业发展所形成的“产出”为经济持续增长供给人力资源和技术资源,使社会与经济之间形成“发展协调性”。

**〔关键词〕** 社会建设; 经济发展; 发展协调性; 社会管理

**〔中图分类号〕** C916.1 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-4769 (2012) 01-0001-10

“加强社会管理”与“经济持续发展”是当前各界热议的话题。议论的焦点是两者关系如何“摆放”? 发展中“孰重孰轻”或“孰先孰后”? 坊间则用“做蛋糕、分蛋糕”的比喻将该话题概括为“蛋糕说”。其间两种对立的观点各执一词。

另外,从各地公布的地方经济社会发展“十二五规划”内容看,东部沿海省市普遍强调“调整经济结构,加强社会管理”,中西部省份则普

遍高调宣称“两位数经济增长,五年 GDP 翻两番”。在以往经济高速增长时期因忽视社会管理而导致诸多社会问题的背景下,这些地方规划的“经济高速增长”如何与中央要求的“加强社会管理”在发展中协调起来,令人关注。

### 一、问题的提出

自中国政府近年提出“转变政府职能,加强

**〔基金项目〕** 国家社会科学基金项目“‘国家行为’与我国农村土地所有权关系研究”(08BSH040)

**〔作者简介〕** 谭明方,中南财经政法大学哲学学院教授,湖北 武汉 430070。

社会管理和公共服务”以来,“社会管理”成为学界研究的“热点”话题。研究中涉及以下内容:1.关于社会管理的“性质”。“社会管理”是“与政治管理、经济管理相对,社会公共事务中除了政治统治事务和经济管理事务以外的那部分事务的管理与治理;<sup>(1)</sup>也称为对公共事务中“社会性公共服务”的管理和治理;<sup>(2)</sup>是对社会三大部门中除“政治或公共部门”、“经济或私人部门”之外的“社会或第三部门”的管理;<sup>(3)</sup>“指与政治、经济、思想文化各子系统并列的社会子系统的管理”。即,社会管理不是对整个社会的管理,而是关于社会生活中的特定领域,如“社会子系统”或“社会部门”的管理。<sup>(4)</sup>2.关于社会管理的“内容”。“是规范和协调社会组织、社会事务和社会生活”;<sup>(5)</sup>“是对社会生活、社会事务、社会组织进行规范、协调、服务”;<sup>(6)</sup>涉及“收入分配、社会保障、弱势群体权益保障、医疗、教育、科技、文化、体育、社会治安、环境保护流动人口、社会组织、基层社会、社会服务、基本公共服务与公共财政、社会工作、社会应急、社会治安”等方面。<sup>(7)</sup>3.关于社会管理的“目的”。“是‘促进公共服务均等化’,‘维护社会秩序’”;<sup>(8)</sup>是“满足社会成员生存发展需要,解决社会问题,减少社会发展代价,推动社会进步,促进社会和谐,增进公民自由、权利和福利”。<sup>(9)</sup>4.关于我国社会管理中“存在的问题”。李培林归纳为四方面问题,“一是社会事业供给短缺。如教育、医疗、住房、交通等公共产品公共服务供给短缺的问题;二是基本民生缺乏保障。如就业、社会保障等;三是收入分配不公;四是政府管理缺乏公共服务职能”。<sup>(10)</sup>5.关于我国社会管理“体制”及存在的问题。是“管理主体单一,全能政府,重管理,轻服务”;涉及的“体制”有“利益协调体制、收入分配制度、社会保障体制、弱势群体权益保障体制、流动人口管理体制、社会组织管理体制、基层社会管理体制、社会服务体制、公共财政体制、社会工作体制、社会应急管理体制、社会治安体制”等。<sup>(11)</sup>6.关于相关体制的改革。社会管理相关体制改革的“原则”,是“以人为本,统筹协调,主体多元,透明参与,决策科学,步骤渐进,措施协调,成果共享原则”;<sup>(12)</sup>体制改革的“方向”,是“从管理主体一元化到多元化,从人治到法治,从统治到治理,从集权到分权,从管制到服务,从行政到市场,从单位到社区,从静态到动态”。<sup>(13)</sup>7.关于社会发展与经济发展的关系。我国社会管理长期存在

“社会事业的发展严重滞后于经济发展”的问题,<sup>(14)</sup>社会结构与经济结构严重脱节是最突出的问题。<sup>(15)</sup>但我国加强社会管理要注意“避免拖经济发展的后腿”,“避免成为经济发展的包袱”。<sup>(16)</sup>社会管理不仅需要“投入”,而且它也有“产出”。<sup>(17)</sup>

上述七个方面的研究成果对把握我国社会管理现状及存在的问题、相关体制及改革,加强社会管理与经济发展的关系,有较大的启发性。但存在值得进一步探讨的问题。

1.如何基于“社会子系统”相关理论对“社会管理”范畴作出把握。当前研究中将社会管理明确为对“社会子系统”(或“社会部门”)的管理,有较大启发性。但问题是,相关研究在讨论社会管理的“性质、内容、问题以及体制改革”等内容时,却并未自觉运用“社会子系统”的相关理论对社会管理的内容进行把握。尤其是没有从“社会子系统”的要素与功能的角度去把握社会管理的性质和内容。笔者认为,既然社会管理是对“社会子系统”的管理。那么,基于“社会子系统”相关理论对社会管理范畴作出全面把握,是当前社会管理研究中亟待探讨的内容。

2.如何基于相关理论对“加强社会管理”与“经济持续发展”之间的关系作出把握。当前研究中将我国社会发展与经济发展严重脱节作为突出问题,同时指出加强社会管理也要避免阻碍经济发展,并提到社会管理也有“产出”,有较大启发性。但问题是,相关研究在讨论加强社会管理的内容时,却并未基于相关理论将“社会管理的内容”与“经济发展的内容”关联起来进行把握。笔者认为,既然“经济”与“社会”都是社会系统中的两个子系统,那么,基于相关理论,对“经济发展”与“社会管理”之间的内在关联性作出把握,是当前社会管理研究中亟待探讨的内容。

本文以社会系统基本构成要素及相互关系的相关理论作基础,以社会建设与经济增长之间形成“发展协调性”为视角,讨论社会管理的“性质”和“内容”,说明加强社会管理过程中如何与促进经济持续增长之间构成“发展协调性”。

## 二、理论分析:经济 与社会的“发展协调性”

### (一) 理论分析框架

自T·帕森斯用“结构-功能理论”对社会系统作出解释以来,社会学对社会的研究,逐步

形成了“四个要素分析”的研究框架。

帕森斯认为,任何一个“社会系统”都是由两个(以上)单位行动主体构成“经济、政治、社会、文化”四种关系的“行动系统”。四种关系是社会系统的四个要素,分别对社会行动系统的运行担负特定的功能。<sup>(18)</sup>20世纪80年代以后,“四个要素分析”的研究框架经由吉登斯的“结构化理论”、布迪厄的“实践理论”和哈贝马斯的“沟通理论”得以“传承”。

吉登斯用“利用两种资源,利用两种规则”说明行动者之间互动且关系结构化的内容。<sup>(19)</sup>布迪厄用“经济资本、社会资本、文化资本、符号资本”的运用说明不同阶级的成员之间在相应场域中构成统治—屈从关系的内容。<sup>(20)</sup>哈贝马斯用“私人行动、人格、社会、文化”说明“生活世界”与“系统”中人们活动内容的区别。<sup>(21)</sup>可以认为,“四个要素分析”的研究框架,已经成为社会学研究社会系统的分析框架。

需要指出的是,帕森斯侧重关注人们从事特定活动对社会系统的“功能”,并认为四种活动担负的功能之间能够自动相互适应。而吉登斯、布迪厄、哈贝马斯等人的理论则多关注人们在“实践中的反思性行动”对构成的关系的推动。吉登斯关注人们利用资源、规则过程中不同的“结构性原则”之间的矛盾及其“建构与反建构”对人们关系结构化的内容的作用。布迪厄关注人们维护利益过程中的阶级惯习在运用四种资本过程中的作用。哈贝马斯关注人们构成“生活世界”关系的过程中“系统”的本质内容如何破坏了“生活世界”的本质内容,说明人们之间的经济、政治、社会、精神文化关系被扭曲。可以认为,帕森斯理论中忽略掉的“冲突、变迁”等内容,在后来的理论中成为解释人们从事四类活动构成四种基本关系如何在冲突中变迁的重要内容。

“四个要素分析”的研究框架,提供了一个用“四种活动对社会系统担负的功能的状况,四种活动中人们利用特定资源或规则的状况,四种活动的结构性原则之间的内在矛盾及相互建构的状况,四种活动之间形成整合的条件”等内容的状况,四种活动之间形成整合的条件”等内容的状况来解释社会系统的秩序与进步状况的理论分析框架。

从四个要素分析框架看,经济与社会之间的“发展协调性”问题,就是社会系统中经济要素与社会要素运行的“相互适应性”问题。

(二) 社会系统中的“经济要素”与“社会要素”

经济要素与社会要素,是人们满足不同层次需要的过程中构成的两类关系。

### 1. 经济要素

“经济要素”,是人们为满足“生存性物质需要”从事物质生产活动构成的经济关系子系统。人们构成经济关系的结构性原则是“自主经营,收益最大化”。人们从事物质生产活动的内容是利用各种经济资源获取经济收益。这种经济资源的获取与配置,担负着社会系统“适应资源环境条件”的功能,是社会系统得以运行的经济条件。经济要素的状况如何,用什么实质内容来把握和评价呢?吉登斯认为是主体分别“利用到的配置性资源的状况”。布迪厄认为是各阶级的成员“运用经济资本维护本阶级既得经济利益的状况”。哈贝马斯认为是私人行动中追求到的物质利益的状况。帕森斯认为是主体的经济资源在经济活动中实现配置的状况以及从投资中获取到的收益的状况。因此可以认为,“经济要素”的状况,“实质内容”是经济主体各自拥有的经济资源投入到经济中去的机会与能力的状况,以及经济主体从投入中获取到收益的状况。因此,把握和评价经济要素的状况如何,基本标准是“各种经济主体的经济资源实现配置和获取收益的适应性”。

### 2. 社会要素

与经济要素不同,“社会要素”是人们为获取有较大经济外部性的物质性资源而从事交往活动构成的社会关系子系统。由于这类资源的“公共物品”性质,人们构成社会关系的结构性原则是“获取资源的均等性、享有权利的平等性”,而非“利益最大化”。人们从事社会交往活动的内容是利用“社会性公共资源”维持有基本尊严的生活质量。这种社会性公共资源的供给与配置,担负着社会系统“整合社会行为”的功能,是社会系统得以持续运行的社会条件。

社会要素的状况如何,用什么“实质内容”来把握和评价呢?吉登斯认为是主体“利用到的规范性规则的状况”。<sup>(22)</sup>布迪厄认为是阶级成员“运用文化资本的状况和阶级的‘社会格调’得以体现的状况”。<sup>(23)</sup>哈贝马斯认为是行为主体按照公共领域认可的权利真实发生社会行为的状况。<sup>(24)</sup>帕森斯认为是各方行动者公认为“适当的行动路线”制度化的社会行为模式的状况。<sup>(25)</sup>因此可以认为,社会要素的状况,“实质内容”是人们利用到规范性规则赋予的权利的“平等性”状况,真实权利的“平等”,是“均等”地获取

社会性公共资源的条件。因此,把握和评价社会要素状况如何,基本标准是“人们利用到规范性规则赋予的权利的平等性”。

这里进一步说明社会要素内部的“构成因素”。根据帕森斯的观点,社会要素是社会系统中的一个“子系统”。它内部也由相应的“四个因素”构成,每个因素也分别担负着社会要素运行的特定功能。因此,把握和评价社会要素的状况,必须通过它内部四个因素内容的状况才可能展开。

社会要素内部的四个构成因素是:(1)“社会性公共资源供给与配置”因素。该因素的内容是把握和评价社会要素运行状况的物质基础的内容。它是表明社会性公共资源“供给状况”和“实现配置状况”的因素,其“实质内容”是社会性公共资源形成供给与实现配置的“适应性”。这里的“适应性”包括三方面内涵。一是特定时空中社会性公共资源的“供给”相对于经济发展水平的“同步递增性”。二是一定总量的社会性公共资源供给在各类社会事业之间实现配置的“经济发展促进性”。三是总供给在各种社会成员中实现配置的“均等性”。它们共同构成评价该因素实质内容状况的标准。(2)“人格”因素。该因素的内容是把握和评价社会要素运行状况的“政治基础”的内容。它是表明不同利益的社会成员对于(国家主导)为社会性公共资源形成供给与配置所确立的目标、规则和目标达成结果的“人格认同状况”的因素。其“实质内容”是各种社会成员对上述目标、规则、结果的“人格共识性”。这里的“人格共识性”包括三方面内容。一是对“确立的目标”的共识性。二是对“设立的规则”的共识性。三是对“目标达成结果”的共识性。它们共同构成评价该因素实质内容状况的标准。(3)“社会行为”因素。该因素的内容是把握和评价社会要素运行状况的“社会基础”的内容。它是表明制度化的社会行为方式中各种社会成员“真实拥有规范性规则赋予的权利的状况”的因素。其“实质内容”是社会成员“真实权利的平等性”。也是评价该因素状况的标准。(4)“平等价值观”因素。该因素的内容是把握和评价社会要素运行状况的“精神文化基础”的内容。它是关于社会成员对社会性公共资源“应当如何形成供给与实现配置”所作的“正确的价值观解释的状况”的因素。其“实质内容”是各种社会成员关于“正确的平等价值观”的“共享性”。这也是评价该要素状况的基本标准。社会

要素的状况,就是通过它内部四个因素的状况来展开把握和评价的。

### 3. 经济与社会两个要素“结构性原则”的矛盾

经济要素中人们构成关系的“自主、收益最大化”原则与社会要素中人们构成关系的“均等性、平等性”原则之间是存在矛盾的。

人们构成交往关系的结构性原则之所以是“均等性、平等性”,原因是人们是为了满足“交往、受尊重”的需要而构成他们获取社会性公共资源过程中的关系。人们有什么必要与他人交往且期待平等、受尊重呢?这是因为在经济生活之外的日常生活交往中,重要内容都是围绕获取“社会性公共资源”展开的。我们知道,社会性公共资源是日常生活不可缺少、有较大经济外部性、只能通过政府供给或社会供给的物质资源和文化资源。对绝大多数社会成员来讲,社会性公共资源不可能完全通过市场交易获取,更不可能完全通过运用权力强制他人来获取。因此,期待与他人一样,“均等、平等”地获取到社会性公共资源,是人们交往、自尊需要的现实内容。

值得注意的是,两个要素中人们都是满足需要而构成关系,但经济要素中人们构成关系的结构性原则——“自主、收益最大化”越是展开其张力,越是造成社会分化。但是,社会要素中人们构成关系的结构性原则——“均等性、平等性”,越是展开其张力,越是促进缩小社会分化。因此,经济要素与社会要素对人们构成关系中所起的作用是相互矛盾的。

#### (三) 经济要素对社会要素的“建构性”

经济要素的运行过程即所谓经济发展的过程。经济要素的结构性原则的张力,使经济主体之间在资本财富方面的差距逐渐拉开。而这样的资本财富格局,的确是经济持续发展的内在动力。但经济活动中人们追求收益最大化的原则并不会仅仅在经济要素内产生作用。它必然也会对人们获取社会资源的“均等、平等”产生建构性。

这种“建构性”,指经济活动中的“收益最大化原则”会对社会生活中人们获取社会资源的“均等、平等原则”作基于“金钱、财富”的另类注解。即付较多的钱享有较多的社会资源是“公平”。经济要素结构性原则对社会要素的这种建构,必然使社会要素中的均等、平等原则受到挤压,导致社会成员获取社会资源过程中出现“不平等”。

#### (四) 社会要素对经济要素的“反建构性”

对于经济要素结构性原则的建构所导致的社会不平等，社会要素的自发性应对往往首先是“适应”。“适应”的过程中，随着经济主体之间资本财富上的差距越来越明显，不同阶层社会成员获取到的社会性资源越来越明显地呈现出“不平等”的状况，社会矛盾逐渐堆积。

无论是西方国家 18、19 世纪工业化迅猛发展的过程，还是中国 20 世纪 80 年代以后经济发展的过程，“自主经营、收益最大化”都给人们带来极大的致富想象力。抓住每一次经济机会成为所有人改变自己生活境况的重要内容，但竞争只可能允许一部分人富裕起来。亚当·斯密在《道德情操论》中为经济竞争过程设置的道德标准，是富裕起来的人同时也应该“富有同情心”。<sup>[26]</sup>但问题是，“同情心”并不会随着追求收益最大化的过程内生出来。因此，资本财富差距导致社会资源获取出现严重不平等，社会矛盾逐渐堆积。

当获取社会资源的“不平等”导致中产阶级尤其是中下阶层的社会成员日常生活困苦的状况越来越普遍时，社会要素的结构性原则——均等性、平等性——便会对经济要素产生“反建构性”，迫使经济要素与社会要素之间形成必须的“适应性”。

社会要素对经济要素的“反建构”，其内容是人们用“均等性、平等性”原则反思并要求阻止社会性资源供给与配置中的严重不平等状况。“反建构”的自发性机制，是不断爆发“社会冲突”。表现为一些社会成员开始通过社会冲突的方式试图阻止自己遭受的“过度不平等”情形继续扩大。

中下阶层社会成员不断爆发的“社会冲突”，促使人们反思“追求收益最大化”过程中存在的由市场的过度自发作用使经济资源被少数人控制，财富集中于少数人的问题，促进对市场运行机制进行调节，对“一次分配”和“二次分配”的格局作出改进，从而使经济要素与社会要素之间形成必须的“适应性”。

（五）经济要素与社会要素“相互适应”的内容

根据帕森斯的观点，经济要素与社会要素之间“相互适应”，其内容是经济要素运行所形成的“产出”与社会要素运行所形成的“产出”之间存在“为对方的持续运行提供能量”的关联性。即，一方面，经济发展形成的新增财富，为社会获得必需的社会性公共资源“供给”持续奠

定物质基础。如产业结构和经济布局提供了更充分的就业，有更多用于慈善事业的财富，更多用于公共财政的税收等。另一方面，社会性公共资源实现配置所形成的“产出”中，为经济持续发展获得更高质量的人力资本、更多的技术创新等必需的经济资源持续奠定社会基础；如医疗卫生、教育、科技、文化等事业的发展，提供了更多适合经济活动各个层次所需的高素质人力资本，更多新兴技术和创新思想等。同时，社会性公共资源实现配置，也为各类企业提供了更多参与社会事业项目建设盈利的新机会。

经济要素与社会要素之间不可能在“自发运行”的情况下形成相互适应。因为，各种经济主体“追求收益最大化”的过程中，新增财富中自动转化为“医疗卫生、教育、科技、文化”等社会性公共资源的数量极少。这意味着经济增长与社会事业发展所需的社会性公共资源供给之间不可能自动形成“同步递增”。另一方面，社会资源往往会以“产业化”、“经营性”方式形成供给，使中产阶级及以下阶层的成员不得不通过“购买”来获取这些资源。人们在财富上的差距成了制约获取社会性资源上不平等的原因。这意味着社会性资源在社会成员之间的配置不可能自动形成“均等性”。

（六）经济要素与社会要素之间“形成相互适应性”的条件

只有在控制和调节两个要素的“产出”，使之“成为对方持续发展提供能量的关联性”的条件下，经济要素与社会要素之间才可能“形成相互适应性”。即“发展协调性”。

这是因为，一方面，社会性公共资源的“供给”是以经济要素中产出的新增财富为基础的。这要求“主体有能力”持续将经济产出的新增财富的一部分转化为社会性公共资源“供给”。另一方面，社会性公共资源的“配置”是以确立的目标、设立的规则为基础的。这要求“主体有能力”将社会性公共资源配置于促进经济持续增长的相关社会事业。

那么，这样的主体是“谁”呢？主体“怎样”控制和调节社会性公共资源的供给与配置，才可能使经济要素和社会要素之间形成“为对方持续发展提供能量的内在关联性”呢？

国家“有能力”通过法律和政策将经济中新增财富的一部分转化成社会性公共资源“供给”；国家也“有能力”将社会性公共资源配置到国家情愿的社会事业中去。但问题是，真正“有期

待”均等地获取到社会性公共资源，平等地利用到规范性规则赋予的权利的主体，并不是国家，而是中产阶级及以下阶层的成员，但普通社会成员并不具备国家那样的能力。

那么问题是，“国家”是否能够独自完成使经济要素中新增财富的一部分“同步递增”转化为“社会性公共资源供给”，并将资源配置到促进经济持续增长的社会事业中去，使社会要素与经济要素之间形成“发展协调性”呢？换句话说，国家能否独自为社会性公共资源的供给与配置“确立目标，设立规则，促进目标实现”呢？笔者认为，理论上和中国近几十年来的实践都表明，无论动机与价值取向如何，由国家独立完成这样的事情是不可能的。

只有在“国家”与“各阶层社会成员（以社会组织和公民个人方式）”共同作为“主体”，为社会性公共资源的供给与配置确立目标、设立规则、促进目标达成预期结果的条件下，社会要素与经济要素之间才可能“形成发展协调性”。

### 三、社会管理的性质

#### （一）社会管理的涵义

从理论分析可知，社会管理是对“社会要素”的管理。“社会要素”是人们围绕获取社会性公共资源构成的关系系统。需要说明的是，这既指一定时空中的人们围绕获取各种社会性公共资源构成的关系系统，如一个城市或一个农村社区中人们围绕获取各种公共资源构成的关系系统等；也指一定时空中的人们围绕特定的社会性公共资源构成的相应具体关系的系统。如人们围绕获取医疗卫生资源构成的医疗关系系统，围绕获取公共教育资源构成的关系系统等。

因此，“社会管理”可界定为国家、社会组织、公民个人，为维护一定时空一定共同体内的平等秩序，基于经济发展的一定水平，以该时空该共同体内社会性公共资源持续供给和均等配置为目标，运用法律、经济、沟通等手段，对各种主体围绕社会性公共资源供给和配置构成的四种关系进行的控制和调节。

该定义包含几层涵义。第一，社会管理的“主体”由国家、社会组织、公民个人三类主体构成。第二，社会管理的“目的”是促进和维护一定时空一定共同体内的平等秩序。第三，社会管理的“基点”是经济发展的一定水平。第四，社会管理的“手段”有法律、沟通、经济等形式。第五，社会管理的“目标”是使一定共同体

中社会性公共资源供给随经济增长同步增长和均等配置。第六，社会管理的“对象”是社会性公共资源形成供给和实现配置过程中国家、社会组织、公民个人之间的四种关系。

#### （二）社会管理的特征

对社会要素的管理，与对经济、政治、精神文化等其他三个要素管理的区别在于，社会管理是围绕“社会性公共资源的供给与配置”展开的。这与对经济、政治、精神文化要素的管理分别是围绕“经济资源、权力资源、符号资源的供给与配置”展开是不同的。对“社会性公共资源的供给与配置”进行管理，既不能完全靠“国家”管理，也不能完全靠“社会成员”管理。因为，一方面，与人们获取经济资源、权力资源、符号资源不同，人们获取社会性公共资源主要不是靠“个人努力”，而是靠“国家为主，社会为辅”形成的公共物品和服务“供给”。另一方面，与经济资源和权力资源实现配置中需要人与人之间保持一定“差异性”不同，社会性公共资源实现配置中却是要求“均等性”。而要使这种国家为主、社会为辅格局下公共物品和服务供给并实现配置的关系形成且持续，要求社会组织、公民个人与国家一道共同作为管理主体。

#### （三）社会管理的实质

对一定共同体内人们社会生活中“平等秩序”进行管理，是社会管理的实质。对“平等秩序”的管理，是通过对国家、社会组织、公民个人三类主体围绕社会性公共资源供给与配置构成的关系的控制和调节来实现的。这是因为，社会性公共资源究竟会如何形成供给，如何实现配置，取决于国家、社会组织、公民个人三种主体之间围绕社会性公共资源的供给与配置所构成的关系的状况。

现实中，国家通常主导着社会性公共资源的供给与配置。即国家实际控制着社会组织和公民个人参与为社会性公共资源供给与配置确立目标和监督目标达成过程的机会与权利。因此，国家主导形成的社会性公共资源供给状况和实现配置的状况，实际上体现着国家在公共财政是“用于壮大政权的经济基础，维护政权稳定，树立领导人威望”还是“用于普通社会成员均等地获取到有尊严的社会生活所必需的公共物品”两种可能性之间所做的取舍的状况。

加强社会管理，要求自觉地将“社会平等”作为对经济发展方式、权力运用方式具有建构性作用的反思因素。

#### 四、社会管理的内容

当前社会管理内容研究中存在三个突出问题。一是集中在对“社会性公共资源供给与配置”与“社会体制”两个因素的讨论，而对“社会行为”和“平等价值观”两个因素中存在的问题和如何加强管理讨论较少。二是讨论“社会性公共资源供给与配置”与“社会体制”两个因素存在的问题时，缺乏在把握其“实质内容”的基础上针对存在的问题及如何加强管理展开探讨。三是讨论中缺乏将经济持续发展与加强社会管理的内容有机结合起来。这种研究状况导致难以全面地把握我国社会管理中存在相关问题的实质与原因，导致提出的加强管理的建议对策五花八门，甚至使加强社会管理与经济持续发展对立了起来，降低了研究成果对社会管理实践的指导作用。

从理论上讲，社会管理的内容就是管理社会要素内部“四个因素”的内容。

##### （一）对社会性公共资源“供给与配置”的管理

社会管理的内容，可以说都是围绕社会性公共资源的供给与配置展开的。社会性公共资源供给与配置的问题解决好了，社会公平、社会秩序的问题也就都解决了。那么，社会性公共资源供给与配置怎样才能称之为“好”呢？

对社会性公共资源供给与配置因素的管理，其实质是对其供给与配置“适应性”的管理。这里的“适应性”就是我们说的“好”的重要内容，包含两个具体方面的内容。

##### 1. 对社会性公共资源“供给适应性”的管理

社会性公共资源“供给”需要“适应”什么呢？一方面，需要适应一定时空中各阶层社会成员维持有基本尊严的社会生活水平对社会性公共资源的必需要求。另一方面，需要适应该时空中经济发展的水平和经济持续发展对经济资源的要求。

因此，对社会性公共资源“供给适应性”的管理，一方面指对一定时空中占总人口一定比例的中下阶层社会成员维持有基本尊严的社会生活对社会性公共资源“必需要求”的管理。另一方面指对“国家”和“社会”两种途径形成的社会性公共资源“供给比例及变动状况”的管理。尤其是对“国家”从经济发展形成的新增财富中转化为社会性公共资源的“供给比例及变动状况”的管理。通过这样的管理，逐步确立与经济发展

水平和经济持续发展要求相适应的社会性公共资源“供给同步增长比例”，并及时发现和避免社会性公共资源“供给过度”或“供给不足”问题。

##### 2. 对社会性公共资源“配置适应性”的管理

社会性公共资源“配置”需要“适应”什么呢？一方面，需要适应一定时空中经济持续发展对“人力资本、创新技术、新制度、新观念”的要求。另一方面，需要适应该时空中各种社会事业、各阶层社会成员获取到社会性公共资源“基本均衡”的要求。

因此，对社会性公共资源“配置适应性”的管理，一方面指对社会性公共资源配置到提升社会成员人力资本、创新能力相关的社会事业的“比例及变动状况”的管理。另一方面指对社会性公共资源总供给在“各种社会事业”，在“每项社会事业发展的各个环节”以及在“各社会阶层”实现配置的“比例及变动状况”的管理。通过管理，使社会性公共资源确保配置于为经济持续发展提供人力、技术资源的社会事业，确保配置于民生事业。

##### （二）对“社会体制”的管理

接下来的问题是，“谁”来为社会性公共资源如何供给、如何配置“做决定、订规则”呢？这涉及“社会体制”的内容。所谓“社会体制”，与“经济体制、政治体制”等不同，它指围绕社会性公共资源的供给与配置，由国家权力的权限和民众的相应权利构成的制度系统。对“社会体制”因素进行管理，其实质就是对为社会性公共资源供给与配置“确立的目标、设立的规则、目标达成的结果”三方面内容的“人格共识性”的管理。

##### 1. 对（国家主导）为社会性公共资源供给与配置“确立的目标”的人格共识性的管理

我国为社会性公共资源供给与配置“确立的目标”，是由国家主导的。该方面管理，其实质是对社会各阶层的成员对于国家主导确立的目标的“共识性状况”进行管理。主要内容是对这种人格共识性状况进行动态监测与评价。通过管理，增强国家主导确立的目标的“适当性”；避免地方基层政府更改目标的“随意性”。从“源头上”避免社会性公共资源出现“供给不足，配置失衡”问题。

##### 2. 对（国家主导）为社会性公共资源供给与配置“设置的规则”的人格共识性的管理

这里的“规则”包括两方面内容。一是“体制性规则”的内容。所谓“体制性规则”，指围绕为社会性公共资源的供给与配置确立目标和实施目标而设立的国家权能权限和民众相应的权利。它是关于“谁，如何”参与为社会性公共资源供给与配置“做决定”的基本权利。二是“规范性规则”。所谓“规范性规则”指国家通过法律、政策赋予各种社会成员获取各种社会性公共资源的权利。对设置的规则进行管理，其实质是对社会成员对于这两类规则的“人格共识性状况”进行管理。主要内容是对这种人格共识性状况进行动态监测与评价。通过管理，保障社会成员获取社会性公共资源规范性权利的平等性，增强国家权力运用的合法性，避免地方政府滥用权力。从“源头上”避免“制度供给不足”问题。

### 3. 对“目标达成的结果”的人格共识性的管理

该方面管理，指对社会成员对于社会性公共资源实际形成的供给配置结果与预期的供给配置目标之间差异的“共识性状况”进行管理。主要内容是对这种人格共识性状况进行动态监测与评价。通过管理，发现目标、规则，以及目标与规则运行中存在的问题。

社会体制改革是否成功，在完善“谁领导、谁负责、谁协同、谁参与”管理格局的同时，关键在于各阶层社会成员对（国家主导）为社会性公共资源供给和配置确立的目标、设置的规则以及目标达成的结果是否有“较高度的人格共识”。社会体制改革成效如何应以这个实质内容作为评价的标准。

#### （三）对“平等价值观”的管理

进一步的问题是，“依据什么基本原则”为社会性公共资源的供给配置确立目标、设立规则呢？这涉及到全社会关于“什么是正确的平等”的价值观问题。

我们知道，对社会性公共资源的供给与配置过程进行管理，根本目的是“促进社会平等，维护社会秩序”。而真正对社会性公共资源供给与配置有“平等期待”的是中产阶层及以下阶层的社会成员。他们希望在获取到维持有基本尊严的社会生活所必需的社会性公共资源上与权力精英、经济精英有悬殊不大的“机会和权利”。而权力精英和经济精英的“顾虑”则是这会使得部分本来可用于当权者利益和富裕者利益的新增财富转化为社会性公共资源。因此，中产及以下阶层获取

怎样的社会性公共资源以维持有基本尊严的社会生活水平“是公平的”就成了社会价值观层面的一个问题。

对“平等价值观”因素的管理，其实质是对包括国家在内的全体社会成员对于社会性公共资源应该如何供给与配置的基本价值观“共享性”的管理，包含两个层面的内容。

#### 1. 对“正确的平等价值观”的管理

该方面管理，指对包括国家在内的全社会“对正确的平等（公平）所作的正义性解释”进行管理。国家（包括地方、基层组织）、社会组织、公民个人由于所处的情景不同，利益不同，对“正确的平等”的正义性解释会有不同。而这种对正确的平等的解释的差异会通过（国家主导）为社会性公共资源供给与配置确立的目标、设置的规则和实施的结果影响到社会性公共资源的供给与配置状况。该管理就是对国家、社会组织、公民个人之间“通过广泛沟通形成正确平等价值观的机制”的管理。

#### 2. 对正确的平等价值观“共享性”的管理

该方面管理，指对包括国家在内的各阶层社会成员“正确的平等价值观的共享程度及其变动状况”进行管理。主要内容是对各阶层社会成员对正确的平等价值观所作的正义性解释之间共享程度进行“动态监测与评价”。

### （四）对法律、政策赋予社会成员相关权利“落实状况”的管理

最后的问题是，如何知道一个社会“协调稳定的状况，或者可能潜在的社会冲突的状况”呢？这涉及到该社会中各阶层成员获取法定的社会性公共资源时“真实拥有权利”的状况。根据马克思·韦伯的社会冲突思想，社会冲突会经历“财富不平等”、“对统治者的统治合法性产生质疑”两个环节，最后经过“领袖人物动员”才会以“冲突行为”方式表现出来。<sup>(27)</sup>前面分析的三个因素，分别对应的正是社会性公共资源实现配置的“平等状况”和社会成员对国家权力运用及国家的价值取向的“认同或质疑的状况”。而社会成员相关权利的“落实状况”，对应的则是社会成员难以利用到权利而潜在爆发冲突行为的状况。

对社会成员相关权利的“落实状况”的管理，其实质是对社会成员获取社会性公共资源过程中真实利用到法律、政策赋予的权利“平等性”的管理。包括两方面内容。

#### 1. 对“体制性规则”赋予社会成员相关权



## 利“落实状况”的管理

该方面管理包含两个具体内容：(1) 对国家主导为社会性公共资源供给与配置确立目标和实施目标过程中，权力运用实际存在“越位、缺位”状况的动态监测与评价。(2) 对社会成员按体制性规则赋予的权利“协同、参与”为社会性公共资源供给与配置确立目标和目标实施过程中，真实拥有权利状况的动态监测与评价。通过管理，发现并消减国家权力被地方和基层滥用的情况，发现并改进社会组织、公民个人实际难以协同和参与为社会性公共资源供给与配置确立目标和监督目标实施的情况。

## 2. 对“规范性规则”赋予社会成员相关权利“落实状况”的管理

包含对两方面内容的管理：(1) 对不同阶层社会成员真实权利“差异性状况”的管理，指对各阶层社会成员“利用到的权利”与“规范性规则赋予的权利”之间差异性状况进行的管理，消除“权力、财富”作为“结构性因素”对社会成员利用到权利产生负面影响。(2) 对相同阶层社会成员真实权利“平等性状况”的管理。指对权益相同的社会成员之间真实权利状况的管理。

通过管理，使权益相同的社会成员能够均等地利用到法律、政策赋予的权利，从而均等地获取到社会性公共资源。消除“人情、金钱”作为“人为因素”对社会成员利用权利产生消极影响。通过管理，把握各阶层社会成员利用到社会性公共资源的实际能力的状况。避免有些阶层的社会成员“真实权利”与“规范性规则赋予的权利”差距极大的状况。

## 五、结论

针对“社会与经济之间形成发展协调性”和“社会管理的内容”，本研究的主要结论是：

1. “社会要素”与“经济要素”之间存在着内在关联性，但两者的相互关联中不会自发地形成发展协调性。经济发展在为社会事业提供物质条件的同时，经济分化也常常导致社会在配置这些物质条件时的不平等扩大。社会要素会自发地通过“社会冲突”的方式阻止这种不平等持续扩大。

2. 问题的关键是社会与经济各自的发展所形成的“产出”中都必须包含有对方持续发展所必需的资源。一方面，经济增长形成的“新增财富”必须有适当比例用于社会发展必需的社会性公共资源——各种社会事业。另一方面，社会发展中必须将适当的社会性公共资源配置到经济持续增长所必需的资源——人力资源、创新性技术资源、创新性精神文化资源——的社会事业。

3. 社会管理就是通过对社会要素内部四个因素进行管理，促进社会要素与经济要素之间形成发展协调性的活动。(1) 保证从经济增长中获取到必需的社会性公共资源供给，保证社会性公共资源配置到发展对经济持续增长有内在关系的特定社会事业。(2) 完善为社会性公共资源实现上述供给与配置“确立目标和基本规则”的“社会体制”。(3) 形成“正确的平等价值观”。(4) 使赋予社会成员的规范性权利落到实处。通过社会管理，使社会建设与经济发展之间形成并保持“发展协调性”。

## (参考文献)

- (1) 李程伟. 社会管理体制创新：公共管理学视角的解读 (J). 中国行政管理, 2005, (5).
- (2) 丁元竹. 推进社会管理体制改革的四点思考 (N). 中国经济时报, 2005-10-27 (A10).
- (3) [9] [11] [13] [17] 何增科. 中国社会管理体制改革的路线图 (M). 北京：国家行政学院出版社, 2009.
- (4) 郑杭生. 走向更加讲治理的社会：社会建设与社会管理 (M). 北京：中国人民大学出版社, 2006；社会学视野中的社会建设与社会管理 (J). 中国人民大学学报, 2006, (2).
- (5) 俞可平. 推进社会管理体制的改革与创新 (N). 学习时报, 2007-04-23.
- (6) 何增科. 社会管理与社会体制 (M). 北京：中国社会出版社, 2008.
- (7) 李培林. “十一五”时期应注重社会管理体制的改革 (J). 中国经贸导刊, 2005, (21).
- (8) 郑杭生. 社会学视野中的社会建设与社会管理 (J). 中国人民大学学报, 2006, (2).
- (10) 李培林. 使经济发展成果更多体现到改善民生上 (J). 求是, 2007, (5).
- (12) 李培林. 加快社会体制改革和创新 (J). 学术前沿论丛, 2006, (13).
- (14) 丁元竹. 社会发展管理 (M). 北京：中国经济出版社, 2006.
- (15) 陆学艺, 唐军, 吴力子. 中国经验 (M). 西安：陕西人民出版社, 2008；当代中国社会结构变动中的社会建设 (J). 甘肃社会科学, 2010, (6).

- (16) 课题组. 国外公共服务体系建设与我国建设服务型政府 (J). 中国行政管理, 2010, (2).
- (18) [25] 塔尔科特·帕森斯, 尼尔·斯梅尔瑟. 经济与社会 (M). 刘进等译. 北京: 华夏出版社, 1989.
- (19) [22] 安东尼·吉登斯. 社会的构成——结构化理论大纲 (M). 北京: 三联书店, 1998.
- (20) [23] 皮埃尔·布迪厄. 实践的逻辑 (M). 南京: 译林出版社, 2008.
- (21) [24] 尤根·哈贝马斯. 交往行为理论 (M). 重庆: 重庆出版社, 1994.
- (26) 亚当·斯密. 道德情操论 (M). 蒋自强等译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- (27) 马克斯·韦伯. 经济与社会 (M). 北京: 商务印书馆, 1998.