

从利益诉求的视角看 社会管理创新

蔡 禾

提要：社会管理不是要追求一个无差别、无矛盾的社会，而是要在不同利益群体之间建立一个有序的关系。当今中国社会矛盾的凸显和日显激烈的趋势与普遍存在的“个体化诉求”和利益博弈力量不对称相关，与利益诉求的转型和群体博弈制度的缺失相关。社会管理创新需要搭建与社会主义市场经济相符的利益博弈平台，探索利益诉求的群体表达机制；需要搭建能累积以网络、信任和规则为要素的社会资本的平台。由此，国家与个人之间的“中间地带”才能重新形成，政府才能真正回归到法律的执行者、秩序的维护者角色。

关键词：利益诉求 社会管理

马克思主义告诉我们，人们的生产关系和社会关系不同，人们的利益就存在差别，有利益差别就有利益诉求，从这个意义上讲，人类社会是一个处在各种不同关系中的人群展开利益诉求的过程，正因为如此，由利益诉求引发的社会矛盾是不可避免的。以和谐社会为目标的社会管理并不是要追求一个无差别、无矛盾的社会，而是要建立一个有序的社会，所谓有序，其关键是这个社会有正式的制度让人们表达自己利益诉求，有公平的机制让不同利益的人能够公平的对话、沟通、协调、谈判，最终实现社会整合。

一、普遍的“个体化诉求”与利益诉求的不公

伴随着中国经济社会的快速变化，人们的各种利益关系都在调整，中国正在进入一个社会矛盾凸显期，^①同时社会矛盾的表现形式

^①

还呈现出日显激烈的趋势，其典型表现就是群体性事件频繁发生。在一项关于农民工的调查中，参加过群体性突发事件的人数占到被调查者的 12.5%（蔡禾，2011）。尤其值的关注的是，近年来泄愤式群体性事件不断出现。例如安徽池州事件（吴志宏、唐馥娴，2005）、贵州瓮安事件（刘子富，2009）、广东增城事件（增公宣、龚宣，2011）等。这类事件值得思考的地方在于，卷入事件的绝大多数人与事件本身并无直接利益关系。

改革开放以来，我们已经初步建立起了调节利益关系的社会主义法律制度，但是为什么在解决上述社会矛盾问题上，法律制度要么作用不明显，要么中下阶层的利益诉求者对制度缺乏信任。例如在我们的研究中，绝大多数农民工在受到利益侵害时，是不会寻求法律途径解决的。我以为，当前社会矛盾特点的形成首先不是因为我们没有利益诉求的法制渠道，而是因为法律制度只是为利益博弈双方提供博弈的规则，但是如果进入博弈的双方不具备对称的博弈能力，公平的法律制度不一定能导致公平的后果。这并不是说法律本身不公平，而是由法律诉讼过程的市场化特征（打官司是要花钱、花时间、举证，甚至赢了官司赔了钱）决定的。例如，笔者的学生在企业调查时曾遇到这样一件事情：该企业的 4 名女工想辞职，但厂方扣发了她们 40 天的工资。女工们提请劳动仲裁，仲裁获胜；厂方不服，要求法律诉讼，结果一审败诉；厂方继续不服，要求二审。同学们问厂长，“这个官司你肯定输，你干嘛还要打？”厂长的答复是，“我也知道会输，但拖也要拖死她们”。老板们清楚，在生存线上生活的女工不可能在不工作的条件下陪着老板打可能需要一年半载的官司。事实最后也是如此，最后没有一个女工成功讨回全部欠薪。结论是明显的，尽管法律赋予了每个人利益诉求的权利，但是对于弱势群体的个体而言，如果他们不能提升自己的博弈能力，这种法律权利对于他们中大多数人来讲是一个不可信任的权利，这也就是为什么绝大多数农民工在遇到利益侵害时不愿意打官司的关键。提升弱势个体博弈能力的惟一可持续的途径，是通过合法、有效的形式，将个体的利益诉求整合进群体的利益诉求，或者通过合法的组织来代表个体进行利益诉求。

但当今中国的现实是，绝大多数人的利益诉求处在“个体化诉求”的状态，所谓“个体化诉求”是指他们只能依据个人的能力，而无法通过合法、有效的群体形式来展开利益诉求。“个体化诉求”的形成与“单位制”的解体相关。市场经济打破了“单位制”，消除了人们对单位的依

附，获得了市场中的“自由”，但如果他们不能被重新整合到新的利益组织中，“自由”不过意味着每个人只是孤立的“原子”，利益诉求只能是个体化的。虽然我们有工会、妇联、青年团这些本质上应该是普罗大众的利益代表组织，但由于这些组织基本上是按照计划经济体制下行政一体化原则组织起来的，难以适应市场经济的变化，成为有效的利益代表组织（蔡禾，2007）。例如，在单位提供人们生存和发展的全部资源时，工会只是扮演单位助手角色是不难理解的。但是在市场经济条件下，单位本身成为劳动关系冲突的场域，在这种状况下，工会如果仍然定位在单位助手角色，是无法在劳企之间清晰的回答“代表谁”的问题，因此其利益代表的组织效能是会受到影响的。

二、“增长型”利益诉求与制度缺失

伴随着中国从“温饱”向“小康”的发展，人们的利益诉求正在从“底线型”利益诉求向“增长型”利益诉求转变（蔡禾，2010）。所谓“底线型”利益，是指国家法规明文确定的利益标准，例如最低工资标准、加班工资标准、工伤赔偿标准等；所谓“增长型”利益，是指超出国家法规保护的底线标准之上的利益，它表现出利益诉求者要求自身利益的增长与企业利益增长或社会发展水平一致。2010年由广州本田工人罢工以及引发的罢工潮都是在工厂已经实现最低工资标准的前提下展开的，它是中国社会从“底线型”利益诉求进入到“增长型”利益诉求的标志。“底线型”利益诉求与“增长型”利益诉求存在着两个根本差别：

一是“底线型”利益标准有清晰的法律规定，当“底线型”利益受到侵害时，劳动者个体可以通过法律或行政诉讼的正式途径来表达利益诉求，不一定非要采取群体行动；而“增长型”利益标准不可能通过法律等正式制度去规定，例如，法律不可能规定工人工资的增长标准，“增长型”利益只能通过利益双方的协商、谈判来达成，但面对强势群体，弱势群体的个人不具备争取“增长型”利益的协商和谈判能力，这意味着，“增长型”利益诉求是不可能在个体层面上实现的，它只可能在群体的层面、依靠群体力量得到解决。

二是由于“底线型”利益标准有清晰的法律依据，因此政府拥有依法介入利益纠纷的合法权力，例如政府有权通过保全和拍卖财产来强制企业补发欠薪，政府在这里扮演的是“执法人”角色；但“增长型”利

益没有法律规定的标准，因此政府不具有直接介入利益纠纷的权力，也无法用行政权力来保障“增长型”利益的实现。例如面对本田增加工资的诉求，政府不可能对任何一方做出行政强制，面对“增长型”利益纠纷，政府扮演的只是“调解人”角色。可以这么说，当“增长型”利益成为社会的主要利益诉求时，社会也就进入到一个利益诉求的群体博弈时代。近年来，频繁发生的工人为增加工资而罢工，农民为提高征地补偿而上访，城市小区居民为保护家园环境而抗争，大多数成功的行动都是以群体行动的方式展开的。

面对利益博弈的群体性特征，我们显然没有做好制度准备，群体博弈不仅没有合法的制度安排，甚至可能受到“违反治安管理条例”的惩戒和“破坏维稳”的污名。在这种情况下，无法满足的个体利益诉求并不会消失，而是转变为不满和怨恨，这种不满和怨恨在一个财富来源和权力运作不够公开，同时网络传媒日益发达的社会里，是很容易累积和发酵的，这种累积并发酵的不满和怨恨极容易在偶然因素的“诱发”下“井喷”，导致泄愤式群体行动。泄愤式群体行动看似与绝大多数参与者无直接利益关系，但实质上是多数人在“借题发挥”被累积和发酵的不满。

当大量“个体化”的利益诉求难以诉求成功时，利益诉求的压力必然会转向政府，要求行政权力的介入，这也就是为什么各个地方的“信访”规模居高不下的主要原因之一。姑且不谈信访官员的职业道德，大量的信访案件与政府的有限能力之间也会造成处理问题的“瓶颈”，结果是各级政府都在有选择的“督办”。督办有两个原则，一是领导交办的，二是已经产生重大影响或可能产生重大影响的。“督办”可能公平的解决了少数人的问题，但是“打道回府”的绝大多数“信访”案件是没有结果的。虽然“督办”真的为老百姓办了实事，但它给老百姓传递出来的信息却可能是，“不认识大官办不成事情”，“不把事情闹大办不成事情”，政府公正形象的“合法性”在实践公正的过程中被异化了。结果是人们越级上访的冲动更强，采取群体行动或极端个人行为的冲动更强；而领导督办越成功，普通信访人员的常规化信访工作就越没有权威；政府对利益纠纷的行政干预越大，法律的权威就越低，人们就越信“访”不信法。面对大量无力调节的个体化利益诉求和未能纳入体制的群体性利益诉求，政府对民众的利益诉求会变得极度敏感，这种敏感既有可能导致政府在直面合理诉求时过度政治化的解读，采取诸如“暴力维稳”的政府强权，也有可能导致政府在直面不合理诉求时过度

的政治化解读，采取诸如“花钱买平安”的政府弱权。

在市场经济体制下，面对日益多元化的社会，如果不能在利益群体之间建立起群体对话、协商、谈判的博弈制度，培育出对称的博弈能力，那么国家与个人之间的“中间地带”就会消失，在这种情况下，社会生活领域的所有问题都有可能变成“政府的问题”，社会生活极为容易“政治化”。

三、搭建公共平台，创新社会管理

胡锦涛同志指出，“我们加强和创新社会管理，根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业，为党和国家事业发展营造良好社会环境”（胡锦涛，2011）。社会秩序中的核心秩序是利益关系秩序，创新社会管理意味着要建立与市场经济相适应的利益关系秩序，而要实现这一点，就必须搭建两个公共平台。

一是搭建利益博弈的公共平台。我们今天并非完全没有利益博弈的公共平台，但在这个平台上，人们的利益诉求基本上只能以“个体化诉求”来呈现，结果导致了博弈双方的力量不对称，只要个体利益不能以群体表达或组织代表的方式来呈现，利益博弈的结果是难有公平的。所以我们要创新的首先是不同群体之间利益博弈的公共平台，要建立的是不同群体之间的利益博弈秩序，要探索的是与社会主义制度相适应的利益诉求的群体表达机制或组织代表机制。如果我们不能用制度的方式去保障和规范人们利益诉求的群体化表达权利，或者培育具有社会认同的利益的组织代表机制，势必导致自发的群体性利益诉求行动不断产生，而且以非正式方式不断的组织起来。这种自发的、非正式组织化的群体性利益诉求行动对社会秩序会带来更加深层次的负面影响。

二是搭建累积社会资本的公共平台。市场经济使人们的经济地位出现分化，同时也推动了人们在思想观念和价值信仰上的分化，人与人之间因差异会产生社会距离，因社会距离会产生不信任。在一个人与人之间只有距离和不信任的社会里，制度运作缺乏必要的社会基础，利益关系的秩序也难以建立，或建立了也难以维持。因此，创新社会管理还需要建立一个能累积以网络、信任和规则为要素的社会资本的公共平台。所谓累积社会资本的公共平台就是要建立一个能促进

人与人之间良性互动，在不同群体之间形成有规则、秩序化交往的机制，从而提升人们对自身利益和公共利益的关注，缩小群体之间的社会距离，弱化群体之间矛盾，释放因利益不满而产生的情绪。也只有在在一个能不断累积社会资本的社会里，无论是个体利益诉求还是群体利益诉求，才会有一个良性的利益博弈的社会环境。

必须指出的是，无论是搭建利益博弈的公共平台，还是累积社会资本的公共平台，都需要培育和发展社会的自组织能力，社会发育程度的标志之一就是社会的自组织能力。在市场经济体制下，只有当人们能通过各种自组织形式来追求自己的利益、维护自己的利益，同时实现自我教育、自我约束、自我管理的时候，国家与个人之间的“中间地带”才能形成，政府才能真正回归到法律的执行者、秩序的维护者角色，才会有真正的“小政府、大社会”。

社会管理涉及到民生保障与社会秩序两个方面。近年来，民生问题日益受到关注，民生的底线利益标准在快速提高，公共产品供给在不断增加，这是非常值得肯定和进一步发展的。但是我们也要认识到，提高底线利益标准和加大公共产品供给并不能代替不同利益群体之间对话、协商、谈判机制的建立，不能代替利益博弈秩序的建设。从某种意义上讲，如果只有前者而没有后者，只会强化强势群体在利益博弈中的不公平地位。

随着“单位制”的解体，社会管理的基层单元转向社区，社区建设成为社会建设的主战场。毫无疑问，社区建设能够改善人们的生活质量，促进社区参与，提升社会管理的社会资本。但是我们要防止用“单位制”的理念搞社区建设，即期望把所有问题压缩到社区空间来解决，以此代替宏观社会结构中不同利益群体之间对话、协商、谈判机制的建设，代替利益博弈的宏观秩序建设。从某种意义上讲，如果只有前者而没有后者，最终只会使国家权力更全面地介入社区，中国特色的基层自治难以实现。

政府购买服务是当前社会管理创新的举措之一，而要承接政府服务的购买，就必须先有能够提供服务的组织存在，因此它必定会推动社会组织的发展。但是我们也要看到，政府购买服务是基于提升政府管理能力和公共服务能力的“效率”原则，而非公平原则。因此，政府购买服务不能解决不同利益群体之间的对话、协商、谈判机制问题，不能解决利益博弈的秩序问题。更重要的是，如果只从承接政府职能转移、购买服务的角度来理解社会组织的发展，社会组织就不可能具

有自主性和利益代表性，购买服务最终将会成为购买社会组织。

参考文献：

- 蔡禾，2011，《劳动者的利益述求与社会秩序：从计划到市场》，《待补期刊名》第？期。
- ，2007，《利益诉求与社会秩序：从计划到市场》，？编《广州发展研究·第四辑》广州：广东经济出版社。
- ，2010，《从底线型利益到增长型利益——农民工利益诉求的转变与劳资关系秩序》，《开放时代》第9期。
- 蔡禾等，2007，《城市化进程中的农民工问题》，北京：社会科学文献出版社。
- 陈范华、何雄浪，2009，《“单位人”向“社区人”转型与人的全面发展》，《重庆社会科学》第4期。
- D·帕特南，罗伯特，2001，《让民主运转起来》，南昌：江西人民出版社。
- 胡锦涛，2011，《扎扎实实提高社会管理科学化水平》，2月19日，17:50:12，新华网（http://news.xinhuanet.com/politics/2011-02/19/c_121100198_2.htm）。
- 刘子富，2009，《贵州“瓮安事件”始末》，《文新传媒》，4月1日（http://www.news365.com.cn/wspd/ds/sz/200904/t20090401_2259147.htm）。
- 陆学艺，2011，《中国社会建设与社会管理：对话、争鸣》，北京：社会科学文献出版社。
- 吴志宏、唐馥娟，2005，《“6.26事件真相”》，池州市人民政府驻北京办事处网页，6月27日（<http://www.ahczj.gov.cn/viewNews.asp?id=461&page=2>）。
- 增公宣、龚宣，2011，《广州增城发生人员聚集滋事事件 25人被调查》，6月11日，14:49，南方网（<http://news.sina.com.cn/c/2011-06-11/144922624654.shtml>）。

作者单位：中山大学社会学系
责任编辑：张宛丽