

中国社会管理新格局下遭遇的问题

——一种基于中观机制分析的视角

李友梅

(上海大学, 上海 200444)



[摘要]当前学术界关于中国社会管理创新已经形成了一些基本共识,但这些共识基本上是在建立在市民社会理论、治理理论和新公共管理理论基础上的,虽然可以在理想类型的意义上为人们思考当代中国社会管理创新提供一种初步的分析框架和认知路径,却无力在中观层面揭示出社会管理实践中诸多组织机制间的复杂因果链条和微妙互动关系。因此,我们需要将理论分析的层次由宏观层面降至中观维度,进而形成一些更具洞察力和分析效力的研究框架。中国的创新社会管理实际上同时面临着两条相互影响的主线:第一条主线是如何适应当前社会分化的客观情境,发展出有中国自身特色的横向秩序协调机制。这个问题的复杂性远远超出诸如“发育社会组织”之类的简单理论预设。第二条主线是如何在纵向秩序协调机制几近高峰的当代中国建立起一种纵横结合的秩序整合新框架。在很大程度上,解决这个问题遇到的挑战并不在于如何设计一些形式上的保障制度,而在于如何在实践中找到一种理性克制纵向秩序整合机制无限自我强化的现实路径。社会管理的创新关键在于如何处理好纵向整合与横向协调机制之间的有效衔接,即以何种方式能够推动公众参与并形成有效的社会协商,在激发社会内在活力的同时来强化纵向秩序的合法性,实现有效的社会整合。

[关键词] 社会管理 机制分析 组织研究 理论认识

[作者简介]李友梅(1955—),女,上海市人,巴黎政治研究院社会学博士,上海高校人文社科重点研究基地“中国社会转型与社会组织研究中心”首席研究员,上海大学副校长、社会学院教授、博士生导师,主要从事组织社会学研究。

[中图分类号]C916

[文献标识码]A

[文章编号]0439-8041(2012)07-0013-08

回顾近年来学术界关于中国社会管理创新的相关研究,很容易形成这样一种感觉:我们正处于一个研究工作的重要分水岭上,而且开始进入知识积累的“瓶颈期”。一方面,我们能清晰地发现过去多年来的相关研究已经日趋在宏观判断上形成理论共识,也指出了一些趋势性的方向;另一方面,其分析和推论经常是旧有理论的简单复制,不能形成有效的解释力。有鉴于此,本文尝试超越已有研究

侧重于宏观结构或概念阐释的现状,借助组织学的一些基本研究视角,讨论中国正在推进的社会管理创新,分析这个创新所依赖的主要机制以及这些机制相互衔接遭遇的问题。

一、关于创新社会管理的理论共识

近年来,理论界就“如何推进社会管理创新”这一议题已经形成了许多富有建设性的意见和观点,

这些意见和观点也有着不同的理论关怀和问题意识,但从总体上看,研究者的学术思想大多受到以下三种西方现代理论的影响:

其一是社会学常援引的“市民社会”理论。这个理论的使用者往往把市民社会^①看作是与国家相对,并部分独立于国家的实体,它包括了那些不能与国家相混淆或不能为国家所淹没的社会生活领域。^②受市民社会理论(尤其是多元主义和法团主义传统)影响的中国当代学者往往倾向于认为,塑造一个积极的市民社会并为国家与社会和谐共处建立一种制度环境是当代中国社会有序运行的重要保障。近年来,也有学者基于中国市场转型的独特历史阶段,从波拉尼、葛兰西相关著述中获得启发,认为中国当前的“社会生产”不仅需要重视与国家良性共处的一面,还需要关照面对市场的“能动社会”(active society)一面。^③在分析中国当代社会管理创新时,持市民社会理论取向的学者会更多地强调社会自我的协调能力,以及社会的这种自我协调能力与国家管理间的相互协同对于形成良性社会秩序的意义。他们因此特别关注作为市民社会重要构件的各类社会组织在创新社会管理中的作用。^④

其二是政治学常引用的“治理”理论^⑤。“治理”理论的基本假设是:现代社会的有效治理并不取决于政府单边的自上而下的管理,而是取决于各种公共的或私人的机构共同协商参与的管理。在此理论视角下,多中心的合作治理结构是促成更有效社会管理的重心所在。^⑥社会治理的主要特征“不再是监督,而是合同包工;不再是中央集权,而是权力分散……不再是由国家指导,而是由国家私营部门合作”^⑦。受此理论影响,国内许多学者指出完善“多元治理结构(机制)”对于当前中国社会管理创新的重要意义,并强调在国家引导下形成多中心协商制度网络的现实必要性。^⑧

其三是公共行政学的“新公共管理”理论。这一理论立足于现代经济学,主张在政府等公共部门广泛采用私营部门的成功管理方法,改变政府在公共管理和公共服务中的角色——由“划桨”转为“掌舵”,进而通过重新塑造市场来引导私人部门参与公共管理。^⑨这一理论也强调现代公共管理不仅要注重效率,更要重视面向公众的服务质量和顾客满意度。^⑩受此理论影响,国内研究者常常强调当前中

国社会管理的改革需要以优化服务为先导,并逐步从体制、机制和运行过程等环节来优化中国政府运行,促使政府从公共物品的直接供给者向管理和服务的策划者、引导者转变。^⑪

值得注意的是,上述三种理论虽然有不同的学科背景,但在基本的框架、要素和解释逻辑上却有很多共通之处。比如,“市民社会”理论强调社会主体相对独立于国家之外的积极意义,而这种社会主体生产的过程恰恰是“治理”理论和“新公共管理”理论所倡导的“多元共治”或“公私合作”的基本理论前提;“治理”理论所揭示的“多中心合作网络”恰恰涉及了“市民社会”理论中国家与社会间的制度关联。更重要的是,这三种理论在基本预设上都强调了国家与社会主体(或私人部门)之间以合作形

① “市民社会”(civil society)概念源于西方,在中国有时也被译为“公民社会”或“民间社会”。从某种意义上说,这些不同译法的背后暗含着在中国语境下,人们对“civil society”不同理论传统的选择性接纳和对中国经济社会转型所持的价值立场(甘阳:《“民间社会”概念批判》,见张静主编:《国家与社会》,杭州,浙江人民出版社,1998)。

② 邓正来:《回顾中国市民社会研究》,见张静主编:《国家与社会》。

③ 沈原:《社会的生产》,载《社会》,2007(2)。

④ 何增科:《公民社会与第三部门》,北京,社会科学文献出版社,2000;卢汉龙:《民间组织与社会治理》,载《探索与争鸣》,2006(5);郑杭生:《培育和发展社会组织的意义和思路》,载《人民日报》,2007-11-24;郭巍青:《NGO的三重功能——以地震救援经验为基础的分析》,载《探索与争鸣》,2008(7);王名:《走向公民社会——我国社会组织发展的历史趋势》,载《吉林大学社会科学学报》,2009(3)。

⑤ 该理论有时也被引申为“善治”(good governance)理论。

⑥ [法]皮埃尔·卡蓝默:《破碎的民主:试论治理的革命》,北京,生活·读书·新知三联书店,2005。

⑦ [法]弗朗索瓦·格扎维尔·梅理安:《治理问题与现代福利国家》,载《国际社会科学》,1999(1)。

⑧ 丁元竹:《2012年进一步创新社会管理的几点思考》,载《中共中央党校学报》,2012(1);徐治立:《科学治理多元参与政策理念、原则及其模式》,载《中国人民大学学报》,2011(6);马宝成:《实现县域善治需要发挥多元治理主体的作用》,载《探索与争鸣》,2009(11)。

⑨ [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,上海译文出版社,2006;[美]戴维·奥斯本、彼得·普拉斯特里克:《再造政府》,北京,中国人民大学出版社,2010;[美]珍妮·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特:《新公共服务:服务,而不是掌舵》,北京,中国人民大学出版社,2010。

⑩ 陈天祥:《新公共管理——政府再造的理论与实践》,北京,中国人民大学出版社,2007。

⑪ 敬义嘉:《合作治理:再造公共服务的逻辑》,天津人民出版社,2009。

式提供公共产品对现代社会管理的重要意义。正因为此,当研究者从上述理论中汲取营养来思考创新中国社会管理的问题时,虽然所用的分析概念和所持的研究假设各有不同,但却很容易在改革方向和宏观路径的选择上达成理论共识。结合近年来研究者的相关分析,我们可以简略地将这种理论共识概括为以下三点:

首先,在论及当前中国社会管理的主体时,大多数研究者都强调政府部门、各类社会组织、人民团体的主体地位,认为未来创新社会管理的重要路径是充分发挥多主体的治理效能,并且要使不同主体在相应的领域中能够有针对性地开展社会服务,进而由此推进社会协调。同时,研究者有针对性地指出当前中国民间社会组织发展缓慢的问题,并提出了发展社会组织对于创新社会管理具有重要作用。^①

其次,在分析社会管理的运行机制时,现有研究形成了两个基本判断:一是要根据中国经济社会发展的特点并考虑到历史因素,形成国家、社会与市场相互合作的治理网络;^②二是以转变政府职能为切入点,强调以改善公共服务为先导,形成“服务为先”的新型社会管理模式。^③

最后,在讨论社会管理的目标时,新近的研究大多倾向于把近年来中国社会管理的变迁看作是一个从“消极管理”向“积极管理”演变的过程。因此,研究者在谈社会管理的目标定位时,也从视其作为一种消极的、防范性的手段演变为推动社会进步的重要路径。^④

从更为实质的层面来看,上述理论共识阐述了学者们试图在现代化背景下的当代中国,构建起国家、市场、社会间良性关系的一种尝试。大多数学者都相信,中国当前在快速转型期所遭遇的诸多社会管理难题,都会在国家、市场与社会间良性关系的建构过程中得到极大的缓解。但问题是,在以往的讨论中上述命题常常以一种“应然”的线性逻辑面貌呈现,因此,人们对国家、市场与社会间良性关系形成的条件、背景和路径的讨论就显得极为不足。

二、面向深层实践的认知瓶颈

中国正处于一个激越变革的历史时期,当人们面对复杂的社会管理实践时,却常常发现既有的理

论在解释机制上存在着诸多的认知瓶颈。由于国内当前关于创新社会管理形成的理论共识基本上是在建立在市民社会理论、治理理论和新公共管理理论基础上的,而这三种理论在很大程度上都属于宏大叙事层面的“一般化理论”(general theory)^⑤;虽然其可以在理想类型的意义上为人们思考当代中国社会管理创新提供一种初步的分析框架和认知路径,但却无力在中观层面揭示出社会管理实践中诸多组织机制间的复杂因果链条和微妙互动关系,因而其理论推导大多也就停留在“应然”的层面,难以洞穿实践中的诸多现实挑战与困境。概括地来看,现有理论的认知瓶颈主要体现在以下三个问题上:

第一,现有理论难以从中观和微观机制上揭示当前多元治理格局建设面临的结构性困境以及这种困境的内在强化动因。自中共十六届四中全会确认了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理新格局以来,国内学术界近年来讨论的“多元治理格局”已经具备了宏观的合法性基础。然而,从近年来各地的实践情况来看,学者们关于多元共治的理想设计却常遭遇到许多操作上的意想不到的现实困境。比如,基层实践中的多元治理结构常有流于形式之嫌^⑥,实际的治理结构一再排斥已经初步成形的各种治理主体的介入;即便在一些迫切需要社会组织发挥作用的情境中(如基层社会动员),多主体基于协商的治理网络依然难以成形;单中心自上而下的行政动员依然处于主导位置;一些深刻的反思性研究甚至发现,随着当代中国政府加强技术治理的趋势不断增强,社会主体的发育空

① 郭道晖:《我看社会管理的创新方向》,载《炎黄春秋》,2012(1);周瑞金:《社会管理的历史、现状与创新》,载《炎黄春秋》,2012(4)。

② 侯琦:《合作治理——中国社会管理的发展方向》,载《中共中央党校学报》,2012(1)。

③ 孔繁斌:《中国社会管理模式重构的批判性诠释——以服务行政理论为视角》,载《行政论坛》,2012(1)。

④ 孙立平:《走向积极的社会管理》,载《社会学研究》,2011(4)。

⑤ 需要说明的是:在西方的当代研究中,新公共管理理论已经发展出了许多更微观的、操作层面的解释机制——但在当前中国的相关理论借鉴中,译介者对其理解大多仍停留在一般化的概念引用层面。

⑥ 姚华:《社区自治:自主性空间的缺失与居民参与的困境》,载《社会科学战线》,2010(8)。

间和参与共同治理的机会实际上一再被压缩。^①面对这些实践中的困境,现有的研究工作始终没有做出令人信服的分析 and 解释。例如,常有论者用社会组织发育面临宏观制度瓶颈(登记注册门槛较高)来解释社会主体发育缓慢以及由此引发的多元治理困境。但是,这些研究却没有意识到,近年来虽然国家层面的社团登记制度并未调整,但各级地方政府在实际操作中已经采用了大量的“变通”手法^②,因此,仅从宏观制度环境的角度已经越来越不足以解释社会组织发育缓慢的问题。又如,一些研究者常常用“路径依赖”来解释公共部门为何更青睐于行政化的管理路径而忽视多元治理结构的作用。但是,问题在于,如果仅仅使用一个概念而未能揭示出当前这种“路径依赖”背后的自我强化机制,其实并未增进我们对该问题的认知深度。

第二,基于第一点,现有理论也无法对当前社会管理创新走出实践困境提供建设性的思路。现有的理论分析侧重“应然”和价值层面的判断,因此其无法厘清现有实践困境背后的复杂机理,也就更无法针对困境提出化解之道。值得注意的是,国内学术界的许多分析在提出问题、指明方向时普遍存在着“循环解释”的方法论问题。这一问题的症结在于,国内研究在借鉴“市民社会”理论、“治理”理论和“新公共管理”理论时,大多停留在对一般性概念的阐释阶段,而缺乏对西方相关研究领域中的深层次经验研究成果的引介。例如,经常有论者指出“社会协同,公众参与”的不足是当前中国社会管理面临问题的重要瓶颈,而解决之道则是进一步发育社会组织或社会力量。诸如此类的分析,都存在着在话语层面上循环论证的问题。究其实质,“循环解释”既无法在学理上也无法在经验操作上为当前中国社会管理创新提供更富洞见的知识积累。也由于此原因,国内当前关于社会管理的研究普遍存在着一方面学术概念和话语的大规模生产,另一方面相关研究间却缺乏对话、呼应和传承积累的悖论性情境。

第三,现有理论共识在很大程度上都是参照西方现代化经验而形成的,其在解释机制的层面缺乏与中国当代实践之间的紧密嵌合。从现有研究来看,论者更多地关注规范性而忽略了实践性,致使研究者难以从社会管理变革的实践进程中挖掘出有助于理解现有瓶颈和指明未来出路的知识“增

量”。例如,如何看待改革开放以来中国政府在不同时期创新社会管理的尝试?如何看待不同阶段改革路径之间的复杂逻辑关联?如何从这种前后互为因果的实际改革进程中提炼出当前社会管理创新面临的实质性挑战?——对于这些问题,注重“应然”逻辑的现有理论显然缺乏系统的分析和判断,也无法揭示出本土情境下社会管理创新的现实路径所在。

正是由于上述认知瓶颈的存在,当前中国社会管理变革的研究已经进入一个亟待突破的阶段。学者们需要将理论分析的层次由宏观层面降至中观维度,进而形成一些更具洞察力和分析效力的研究框架。

三、中观视角下的社会管理变革及其挑战

从中观维度透视当前社会管理变革面临的深层次挑战和机遇,一般会提出三种需求:首先,需要突破一般性的“大概念”简单阐发;其次,需要聚焦于社会管理中一些基本的核心机制及其条件和约束;再次,需要结合中国社会管理变革的历史进程来分析这些机制之间此消彼长的相互作用过程及其未来走势。当研究者采用这一分析策略时,“市民社会”与“治理”之类的分析概念已经被相对化了,因此,还必须从当代组织学研究中获得理论启发。^③

从组织学研究的视角,结合当前中国创新社会管理的基本理论共识,我们可以把社会管理的主要构成看作两种基本的组织机制:一种是纵向的秩序整合机制,另一种则是横向的秩序协调机制。前者以科层制管理系统著称,后者则包括了广为人知的民主协商制度等。我们在宏观结构层面所讨论的“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”(或学

① 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,载《中国社会科学》,2009(6)。

② 比如,一些省市的民政系统以多种方式变通和改变《社会团体登记管理条例》,降低注册条件,广泛使用备案制度等(李爽、沈晓宇:《青年自组织备案制度初探》,载《上海青年管理干部学院学报》,2010(1))。

③ 经过几十年的学术积累和演变,西方组织学已经发展起了针对组织现象的结构、过程和机制的一系列理论模型、分析概念、研究工具。今天的组织学已经成为了学术研究的一个专门领域(周雪光、赵伟:《英文文献中的中国组织现象研究》,载《社会学研究》,2009(6))。

术界常说的“多元治理结构”)在中观机制分析的视角中其实就是如何促成纵向秩序整合机制与横向秩序协调系统之间相互匹配的问题。已有的组织学研究成果较为清晰地揭示了这两种机制相互匹配所遭遇到的结构性困境,以及这种困境的根源所在。一个悖论性的事实是:这两套机制中各自暗含着一些相互矛盾的诉求,并在各自运作的领域中自发地排斥另一套机制的涉入。

一般而言,纵向秩序整合机制是建立在一元权力中心基础上的自上而下的命令协调机制。它借助于等级化的科层管理架构和相对封闭的命令体系而运作,使社会生活按照某种预设的“秩序图景”而生演。这种纵向秩序整合机制的有效运作取决于三个重要的组织条件:一是存在垂直的、自上而下的资源配置系统。这一系统越是强大,其掌控的资源占整个社会资源的比重越高,纵向秩序整合机制就越能将资源需求的各类主体纳入怀抱。二是经济社会运行中的主要“不确定性”能够被相对准确地估计进而得到有效控制。^①唯有如此,纵向秩序整合机制才能依据一套符合现代理性精神的制度体系来技术化地规划生活。三是社会生活中的诸多诉求可以被纳入相对标准化的轨道。在此基础上,纵向整合机制可以更有效率地动员资源,并满足绝大多数社会成员的需求。上述条件的存在表明,纵向秩序整合机制并非适用于所有领域与情境。只有当其面对一个相对封闭的社会且人们的诉求具有较高一致性时,它才有可能发挥很高的社会整合效率。这已经多次被历史所验证。

相比而言,横向秩序协调机制则是一种建立在多中心基础上的开放式协调机制。它通过跨利益群体、党派、阶层的平等协商,形成基于多方“同意”的秩序。相比于纵向秩序整合机制,横向秩序协调机制在塑造社会秩序上看似效率不高,但它却是现代社会公共精神和公共空间塑造的重要路径。这种横向秩序协调机制的运作也依赖于一些重要的条件:首先,其基本前提是社会中存在相对独立的多元主体,由此横向协商才具有基本的可能性。其次,这种多元力量协调的框架得到国家政治和制度层面的确认。在这种情况下,横向协调的效率才能得到保证,社会各方也能建立关于协商的稳定预期。最后,也是最容易被忽略的一点,即参与协商的主体应具备理性阐述、理解他者和妥协的基

本心智素养,否则若各方皆以己为中心,横向协调达成秩序的效率就会极低。^②简言之,横向秩序协调机制的生成和发展,是人类社会结构和需求日益分化的产物,也是人类社会复杂性不断再生产的内在诉求。

表1 两种协调机制对应的组织条件与背景

	资源配置结构	需求结构	组织环境	组织结构
纵向秩序整合机制	资源集中配置	相对单一	相对封闭的组织环境	垂直结构
横向秩序协调机制	资源分散配置	高度复杂	开放的组织环境	网状结构

纵向秩序整合机制与横向秩序协调机制间有着极为复杂的相互关系。一方面,从功能上看,两者间存在紧密的互补性——纵向秩序整合机制更擅长应对确定性场景和人们诉求分化不大的情境,而横向秩序协调机制则更擅长应对复杂性和利益诉求高度分化的环境。另一方面,两者所依赖的组织条件又相互排斥——纵向秩序整合机制要求相对封闭的组织环境,并高度依赖一元化的等级权威架构和技术化的命令执行体系;横向秩序协调机制则要求开放的组织边界和平等协商的网状制度环境,其本质上排斥自上而下的单维度整合。正是在这个意义上,对于任何一个社会而言,这两种机制的有效衔接都是一个既重要又充满挑战的过程,绝非像有些论者所表述的那样,仅仅是在认知上达成一致就可以水到渠成。

具体到中国社会管理变革的历史进程,人们可以比较清晰地发现:国家在不同经济社会发展阶段,有侧重性地建设了不同的社会管理机制。这种历史选择一旦做出,就会形成与主导机制密切相关的自我强化结构。^③而自我强化结构的形成,一方面有利于现有管理架构的稳定维持,另一方面则会为相应改革设下诸多挑战。具体来看:

1949—1978年的三十年是当代中国建设社会管理格局的第一阶段。当时,国家为了适应计划经济的发展,在相对封闭的环境中建立起了由单位制、街居制、户籍制、阶级分类制以及高度一元化的

① 一些经典的组织研究甚至认为,工业社会发展出的一整套严格科层管理架构,本身就是以控制不确定性为目标([美]詹姆斯·汤普森:《行动中的组织:行政理论的社会科学基础》,上海人民出版社,2007)。

② William Johnson Everett, *Religion, Federalism, and the Struggle for Public Life*, S. 10—15.

③ 一般而言,自我强化机制指的是某种组织结构一旦成形后,其就会在资源配置、环境设置等多个方面不断强化自身存在的基础。

意识形态所构成的一元化纵向社会管理格局,逐步把社会生活纳入到国家设计的轨道之中。这套管理架构的基本特征是,以自下而上的资源依赖为依托,以相对封闭的环境为条件,建立起了环环相扣的纵向管理体系,进而把工作纪律和政治训导全面渗透到日常生活世界中。其结果是,管理者相对成功地建构并部分改造了生活世界中的理性以及人们间的交往规则,进而通过制度塑造人们关于目标和手段恰当性的认知。^①在此情境下,纵向的秩序整合机制得以渗透到社会生活的各个角落并成为社会管理的基本主轴。在这一阶段,横向秩序协调机制的发展空间极为有限。由于其所依赖的组织和制度条件基本都处于缺位状态,因此其虽然在某些局部情境中发挥过作用,但整体上却处于发展停滞状态。

1979—2003年左右是社会管理架构变革的第二阶段。在这一阶段,市场经济快速发展引发了资源的多元化配置,对外开放的步伐不断加快,使中国社会日益进入一个开放的全球化时代;与此同时,公众自主性的不断萌生——这一切都使得传统的社会管理模式的有效性日益受到挑战。在此背景下,国家开始从两个方面改革既有社会管理格局:首先,国家开始借助于一系列更为精致的制度设计和机制设计对原有的相对粗放的纵向社会整合机制进行改良,使其能够在技术化的层面更为适应纵向整合的需要。例如,各地政府都对传统的街居制进行制度改良,加大了对该制度框架的资源输入和权威结构建设,使其从单位制下的补充体制转变为市场经济背景下国家管理基层社会的重要抓手。又如,自2000年以来,中国政府开始以空前的力度加强电子政务建设,建立了一批具有强大处理能力的数据库和内部管理系统,以应对日益复杂的社会管理问题(如流动人口管理、社会保障等)。借助于这一轮精致的制度和机制建设^②,中国社会管理中的纵向整合机制不仅在结构上得到了不断完善,而且已经初步在财力支持、机制保障乃至工作思维等层面都形成了一套自我强化机制。其次,市场经济的发展,引发了社会结构的分化,并进一步导致了社会利益结构和需求结构的分化,单纯的体制内垂直整合在许多情况下都遇到了捉襟见肘的困难,由此国家开始在一些领域推动横向秩序协调机制的建设。从20世纪90年代中后期开始,中央

和各级地方政府开始注重社会自我管理、自我协调能力的建设,并以此为导向逐步开始鼓励作为社会生活细胞的社会组织发展,强调民主协商机制的建设等。但总体观之,这一阶段横向秩序协调机制的建设仍有许多局限。比如,多元协商主体的培育缺乏系统保障等等。历史地来看,这一阶段的社会管理实践虽然同时涉及了纵向秩序整合机制和横向秩序协商机制的建设,但前者的建设力度要远高于后者;并且,由于纵向秩序整合机制的自我强化系统开始成形,其在许多领域都开始压缩并挤占横向秩序协调机制的现实发展空间,两种社会机制之间仍然处于某种不衔接的状态。其后果是,当前中国社会单一主体治理模式所消耗的社会成本越来越大,而公共精神与公共空间却始终羸弱。

第三阶段以2004年的中共十六届四中全会为标志性起点至今。“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”这一新型社会管理格局的提出,意味着政策层已经明确意识到,改革和完善中国当前社会管理架构的重要使命是形成中国共产党领导下的纵向秩序整合机制与横向秩序协商机制之间的相互合作与衔接。但由于这种政策取向在更大程度上仍停留在认知和理念层面而缺乏实际政策工具和制度安排的支撑,因此,各地在理解当前社会管理创新时,仍然是按照既加强政府行政管理又加强社会组织建设的方向操作。在实践过程中,操作者往往很快就发现这两者间并行建设所蕴涵的内在张力,于是各地不约而同地采取了相近的折中改革策略:将横向秩序协商机制的建设主要配置于基层治理之中,即在村、居的层面上逐步探索多主体共治格局的建设,而在街道和乡镇以上层级仍以行政体制内部的完善为主,改革者仍把主要精力放在了诸如“条”、“块”力量的合理配置、效能政府”的建设等领域。这种改革探索在一定程度上动员了社会力量参与管理,弥补了单纯行政管理效能的不足,但其依然没有形成一种整体性的制度框架以使纵向秩序整合机制与横向秩序协商机制达成某种

^① 李友梅等:《社会生活的变迁》,北京,中国大百科全书出版社,2008。

^② 有学者将此过程称之为“技术治理”(渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》)。

有效衔接的格局。^①其后果是,中国现有社会管理系统从整体上应对利益分化和多元需求的能力仍较为有限,且主要的社会风险都落在政府身上,政府的管理压力越来越大。

总之,由于中国政府在最初的社会管理实践中建立了强大的纵向秩序整合机制,尤其是在第二个阶段的探索中不断加强了这套机制的自我强化系统建设,因此,当前社会管理格局的组织和制度环境基本上是围绕着这种纵向机制的延绵生产而塑造出来的。在此背景下,横向秩序协调机制在实践层面所依赖的组织条件极为匮乏,这客观上导致了当前中国当前社会管理创新中横向机制的制度性缺位以及纵、横机制间的结构性断裂。

四、创新社会管理的组织与机制条件

当前中国的创新社会管理实际上同时面临着两条相互影响的主线:第一条主线是,如何适应当前社会分化的客观情境,发展出有中国自身特色的横向秩序协调机制?这个问题的复杂性远远超出诸如“发育社会组织”之类的简单理论预设。从因果机制的角度来看,“发育社会组织”只是建设横向秩序协调系统的支撑性条件之一,接下来还需要进一步解决的问题是:如何保证发育出来的社会组织成为多元利益协调结构中的一分子?更重要的问题是:以何种方式来形成良性的多主体协商规则体系?第二条主线是,如何在纵向秩序协调机制几近高峰的当代中国建立起一种纵横结合的秩序整合新框架?在很大程度上,解决这个问题会遇到的艰巨挑战并不在于如何设计一些形式上的保障制度,而在于如何在实践中找到一种理性克制纵向秩序整合机制无限自我、强化自发倾向的现实路径。

着眼于这两条主线,我们再来理性地分析近年来的一些争论,不难澄清其中的一些基本问题。例如,当前创新社会管理格局的重心并不在于究竟建设“强政府”还是“强社会”(抑或两者“皆强”),而是在于合理梳理两者间的边界、角色并确立清晰有效的合作机制。换句话说,“党委领导,政府负责”与“社会协同,公众参与”并不是彼此独立的两条主线,而是相互衔接、互为因果的交互进程。又如,创新社会管理与过去数十年的管理经验之间既不是简单的继承也不是完全割裂的关系,而是要同时意识到已有经验所擅长的问题结构和不足之处,从而

使我们的治理知识系统为纵向与横向秩序协调机制按照不同方向发展提供比较宽容的空间。再如,社会自我协调能力的建设,不在于国家简单的“给予空间”或“赋权”,更在于形成社会自我协调机制运作的自我支持系统。

如何基于上述主线形成下一阶段中国创新社会管理新格局的框架性安排?仅仅从理论推演的层面要周详地回答这一问题几乎是几乎不可能的,因为实践的复杂性远远超出线性逻辑推演的想象。这里结合过去几年各地创新社会管理所取得的进展做一些初步探讨:

其一,形成上下贯通的多层级复合“共治”结构,或许是促成当前中国纵向秩序整合机制与横向秩序协商机制有机衔接的重要路径。近五年来,北京、上海、广州等大城市基本上都探索了在基层治理的层面(街道、居民区)形成多方参与的共治结构。这种改革的实质是把政府(及其代理部门)和社会多方主体共同纳入到了一个横向秩序协商的治理框架之中,从而可以更好地汲取社会意见并通过协商方式使多方诉求得以沟通和协调。瞻望未来,改革探索者如果能够在更高层面(如区和市层级)建立起与基层共治平台相衔接的多层级共治结构,那么则有可能开创一种新的社会管理格局:一方面,在每个共治层级中都因为有社会多方代表的参与而形成了有效的横向秩序整合;另一方面,由于不同治理层级之间又存在着一定的权威等级结构,因此纵向社会整合也有可能通过这一渠道而实现。换句话说,这种多层级复合“共治”结构既在一定程度上发挥了纵、横两种机制的整合效力,又使两者间的张力得到了一种制度性的舒缓。实际上,从国际经验的角度来看,德、意等国在这种多层级复合共治结构的建设方面都有不少较好的经验可资借鉴。

其二,加速当代中国公共空间的生产,是促成纵、横机制相互合作的重要条件。从近年来的社会管理实践来看,“公共性”并非虚无缥缈的学术概念,而是促成当代“社会团结”的重要机制,对于抵御市场经济背景下个体工具主义的快速扩张有着实质性意义,也是现代公民精神培育的重要基础,

^① 马伊里:《合作困境的组织社会学分析》,上海人民出版社,2008。

使个体得以超越狭隘的自我而关注公共生活的立基所在,还是形塑现代国家与公民间良性相倚、互为监督新格局的重要条件。^①2004年以来,中国加快“和谐社会”建设步伐,努力塑造以国家为主导、凝聚和吸引社会多元力量共同参与社会建设和管理的新格局。这意味着,中国的公共性建设正日渐得到国家制度建设的呼应。未来还需要进一步探索公共空间生产的制度化路径,以使国家、市场与社会多元主体围绕公共空间形成良性互动的新格局。

其三,促使各类社会组织成为社会秩序的协调主体,是当前中国横向秩序协调系统建设的重点。如果仅从发展速度来看,人们可能会很容易产生一种错觉,认为中国社会组织的发展已经逐步进入快车道。^②但实际上,在过去几年得到快速发展的社会组织中,有相当比例仅限于提供各类俱乐部产品或有限的公共产品,它们尚未成为社会自我协调所借力的重要主体。而在这些主体缺位的情况下再来讨论横向秩序协商系统的建设,无疑面临着无源之水的困境。就此而言,如何从制度和机制上为各类社会组织参与社会协调提供条件,显然是中国创

新社会管理所需要面对的重要问题。

总体而言,社会管理的创新,关键还在于如何处理好纵向整合与横向协调机制之间的有效衔接,即以何种方式能够推动公众参与并形成有效的社会协商,在激发社会内在活力的同时来强化纵向秩序的合法性,实现有效的社会整合。当然,本文主要是在中观层面上讨论社会管理机制,希望引起大家对创新社会管理的更深层次讨论,而进入实践过程之后,基于行动者的策略性行为,会使得社会管理的制度实践呈现出某种不确定性和复杂性,这也是我们今后需要进一步深入研究的领域。

〔感谢黄晓春、张虎祥等老师在本文的形成过程中给予的重要帮助〕

(责任编辑:常山客)

① 李友梅、肖瑛、黄晓春:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,载《中国社会科学》,2012(4)。

② 国家民间组织管理局公布的统计数据:到2009年底,全国登记注册的社会组织总量达到431069个,比2005年增长了35%。考虑到国家统计数据只将正式登记注册的社会组织纳入统计范畴,因此,如果把各级地方政府备案登记的社会组织计算进来,实际的增长率会更高。

Problems Encountered in the New Pattern of Social Management of China

—— In the Perspective of Meso Level Mechanism Analysis

Li Youmei

Abstract: The innovation of social management in China actually is facing two orientations which influence each other. One is how to develop a horizontal order coordination mechanism with Chinese characteristics against the background of the current situation of social differentiation. The complexity of this challenge is far beyond those simple theoretical presuppositions like “developing social organizations”. The other is how to establish a new integrative framework with both vertical and horizontal order combined together in contemporary China when the vertical order coordination mechanism has almost come to its peak. To a large extent, the challenges to deal with this problem are not how to design some formal security system, but how to find a practical approach in practice to rationally restrain the unlimited self-reinforcement of the vertical order integration mechanism. The crucial innovation of social management lies in an effective connection between the vertical integration mechanism and the horizontal coordination mechanism. This means, it is critical to know how to promote public participation and social consultation, strengthen the legitimacy of the vertical order while activating the inherent social energy, and finally realize an effective social integration.

Key words: social management, mechanism analysis, organizational studies, theoretical reflection