

社会管理：“性质”与“内容”研究

谭明方

提要 社会管理“科学化”，要求规范、准确地把握社会管理的“性质”与“内容”。社会管理是对“社会子系统”进行管理。与“经济、政治、文化”等子系统不同，社会子系统是人们围绕“社会性公共资源的供给与配置”构成的关系系统，人们期待“均等地”获取社会性公共资源，期待“平等地”享有获取均等的社会性公共资源的规范性权利。“均等性、平等性”遭到破坏的结果是爆发社会冲突。社会管理的性质，是促进“均等地”配置社会性公共资源，“平等地”利用到获取社会性公共资源的规范性权利。通过这样的社会管理降低社会冲突发生的频度和烈度，维护社会秩序。社会管理的内容，包括四个具体方面的内容。社会管理中必须完整对四个具体方面的内容进行考察，把握社会管理的状况，评价社会管理的绩效。

关键词 社会子系统 社会性公共资源 社会管理的性质 社会管理的内容

中图分类号 C916 **文献标识码** **文章编号** 1000-114X(2013)01-0223-08

一、问题的提出

自党的“十七大”以来，“社会管理、公共服务”逐步成为政界、学界、民众广泛关注的话题。“社会管理”究竟是对什么的管理，“管理的内容”究竟包括什么，都是关注的重要内容。学界近年来关于“社会管理”的研究，在区分社会管理有广义与狭义的基础上（李程伟，2005），倾向于“社会管理”不是对社会生活全部内容的管理，而是对其中“社会子系统”或“社会部门，第三部门”相关内容的管理（郑杭生，2006a，2006b；何增科，2008，2009，李培林，2007，2011）。用社会子系统、社会部门、第三部门等范畴来讨论“社会管理”范畴，表明学界当前研究中力图将社会管理的研究纳入相关学科的视野中加以把握。这是值得肯定的。社会管理“科学化”，要求相关的研究与实践在相应理论的参考框架中规范地、循序渐进地展开。

但需要指出的是，近年来已经形成的研究成果中，运用相应学科的理论规范地讨论社会管理的“性质”与“内容”的成果尚为少见。笔者认为，这种研究现状需要引起学界的重视。我国之所以近年来开始重视“加强社会管理和公共服务”，其背景是，30年来中国经济总体向好但结

构性、欠均衡性问题不少；政治总体稳定但“维稳”任务重、难度大。换句话说，我国是在经济、政治转型中存在的问题导致社会已经呈现“过度不平等问题”的背景下开始强调“社会管理和公共服务”问题的。因此，加强社会管理和公共服务，不仅承担着降低社会“过度不平等”的功能，而且也承担着促进经济中“市场机制完善”和政治中“权力运用合法”的功能。社会管理只有“科学化”才可能承担起这些功能。而科学地把握社会管理的“性质”和“内容”，是社会管理“科学化”的基本前提。

本文运用社会学相关理论讨论社会管理的“性质”与“内容”问题。该研究对形成中国社会建设与社会管理的理论，有学术价值；对启发地方和基层的社会建设与社会管理工作，有实际意义。

二、理论分析：社会子系统

20 世纪 50 年代以来的社会学理论发展，已经形成了“四个基本要素分析”的社会分析研究框架。即通过对社会系统中“经济、政治、社会、精神文化”四个子系统的结构及运行状况进行把握，解释社会系统状况的研究框架（Talcott Parsons, 1951/1991；吉登斯, 1984/1998；布迪厄, 1977, 1986, 2004；哈贝马斯, 1994）。既然社会管理是关于“社会子系统”的管理，那么，把握社会系统中“社会子系统”的性质和内容，就是讨论社会管理的性质与内容的理论前提。

“社会子系统”是社会系统的四个子系统之一。相关理论将社会子系统对社会系统担负的功能界定为“整合”（T·帕森斯, 1951/1991），通俗地说，社会子系统担负的是“消减社会冲突，维护社会秩序”的功能。

社会子系统何以能够担负“整合”功能？社会子系统如何担负“整合”功能？这都与社会子系统的性质、内容及其运行的机制有内在联系。

（一）什么是社会子系统

1. 社会子系统的“涵义”

与社会系统内部经济、政治、精神文化三个子系统中人们的活动分别是围绕“经济资源、权力资源、符号资源”展开相区别，社会子系统是人们围绕“社会性公共资源”的获取展开的活动。

所谓“社会性公共资源”，指每个社会成员日常生活所必需，但由于有较大的经济外部性，绝大多数社会成员只能通过政府和社会组织来形成供给才能够平等获取的资源。包括人们满足“就业、安全、环境、教育、医疗卫生、文化、科技、体育、艺术”等方面需求所必要的资源。

因此，社会子系统，指一定经济发展水平和政治体制条件下，不同区域，不同阶层的社会成员围绕社会性公共资源的供给与配置构成的“社会关系”系统，即所谓“狭义”社会。

2. 社会子系统的“性质”

社会性公共资源往往具有不同程度的经济外部性。社会成员如果只能通过“市场途径”来获取，必然导致因财富的多寡差异使得不同社会成员获取到的社会性公共资源呈现严重不平等的状况。因此，占人口绝大多数的普通社会成员主要是通过“财政转移支付、社会慈善捐赠、社会自组织性协作”等方式来获取社会性公共资源。因此，对获取到社会性公共资源而言，人们内在期待不是“利益最大”，而是“均等，平等”。社会成员获取社会性公共资源的方式，主要

是利用到“国家法律、政府政策”等规范性规则赋予的权利。他们获取到的社会性公共资源的状况,主要取决于“规范性规则赋予社会成员的权利”的状况,和他们“利用到的规范性规则赋予的权利”的状况。因此,“期待权利平等”和“期待真实利用到规范赋予的权利”,是广大普通社会成员获取社会性公共资源时的动机与价值取向。

社会子系统区别于经济、政治、精神文化等子系统的特殊“性质”,就在于人们在获取社会性公共资源过程中的动机与价值取向,是“配置均等、权利平等”。

3. 社会子系统的“功能”

经济活动、政治活动中,人们之间财富、权力差异扩大,这种差异会使人们在获取社会性公共资源方面呈现社会分化,即所谓“社会不平等”。当社会不平等达到“过度”状态时,社会子系统会自发地启动“社会冲突”机制,来阻止人们获取社会性公共资源过程中“过度不平等”状况进一步扩大。通过社会冲突,迫使权力过度滥用、财富过度聚集于少数经济政治精英的状况发生缓解,并在这样的基础上形成社会行为模式。可见,社会子系统起着阻止经济、政治子系统的自发性,维护社会各阶层之间关系的基本秩序的作用。正是在这个意义上,社会子系统被认为担负着“整合社会行为”的功能。

(二) 社会子系统的“构成因素”

社会子系统为什么会通过“社会冲突机制”对由经济、政治子系统自发发展所导致的社会过度不平等起阻止作用,从而担负整合社会行为的功能呢?这与社会子系统的“构成因素”有关。社会子系统的内部同样也包含有四个“因素”,每个因素相应地也分别担负着使社会子系统得以运行的特定功能(帕森斯,1989)。

1. “社会性公共资源供给与配置”因素

该因素是关于一定经济发展条件下社会性公共资源“供给状况”,以及资源在各阶层、不同区域、城乡社会成员之间“实现配置的状况”的因素。其“实质内容”是供给与配置的“适应性”。“适应性”包括两个方面内涵:一是社会性公共资源的供给水平相对于经济发展水平的“适度性”。二是社会性公共资源供给的一定总量在不同区域、不同阶层社会成员中实现配置的“均等性”。因此,评价该因素内容的标准,就是社会性公共资源供给与配置的“适应性程度”。一般来讲,一定时空中财政转移支付、社会慈善捐赠、社会组织协作所转化的社会性公共资源供给幅度,与该时空中经济增长的幅度之间越是保持适度同步增长的关联性,社会性公共资源供给的“适度程度越高”;各种社会成员获取到社会性公共资源的“均等性越好”,表明社会性公共资源实现配置的“适应程度越高”。反之,表明社会性公共资源供给与配置“适应性低”。该因素对社会子系统的功能,是使社会子系统在一定的经济、政治、精神文化环境中获取到必需的社会性公共资源供给,并在各阶层社会成员之间形成配置。这是社会子系统运行的“物质基础”。

显然,如果社会性公共资源“供给不足,配置失衡”,这种状况意味着社会冲突的发生具备了“物质条件”。

2. “人格”因素

该因素是关于社会成员对于为社会性公共资源的供给与配置确立的目标、手段,以及目标达成的结果的“认可状况”的因素。其“实质内容”是一定时空中不同阶层、不同区域的社会成员对于为社会性公共资源供给与配置确立的目标和结果的“人格共识性”。因此,评价该因素内容的标准,是社会成员对上述目标的“与结果的共识程度。一般来讲,社会成员内心各自期待

获取到的社会性公共资源的动机与为社会性公共资源供给和配置所确立的目标之间的吻合程度越高,表明社会成员对所确立的供给与配置目标的“共识程度越高”;社会成员对目标达成的结果越是持肯定性评价,表明社会成员对目标达成的结果的“共识程度越高”。反之,则表明社会成员对所确立的目标和目标达成的结果“共识程度低”。该因素对社会子系统的功能,是为社会子系统“确立适当的目标”。这是社会子系统得以运行的“政治情感基础”。

显然,如果为社会性公共资源的供给与配置确立的目标和目标达成结果,仅仅体现的是控制权力和能影响权力的少数阶层的动机与目标,其他社会成员对所确立的目标和目标达成结果的“人格共识程度过低”,意味着社会冲突的发生具备了“政治情感条件”。

3. “平等价值观”因素

该因素是关于各种社会成员对于社会性公共资源应当如何供给,应当如何配置所作的“正确的平等”解释状况的因素。其“实质内容”是不同阶层、不同区域的社会成员对于“正确的平等”所作的解释之间的“价值观共享性”。因此,评价该因素内容的标准,是不同社会成员的“平等价值观”之间的“共享程度”。一般来说,一定时空中的不同社会成员对于社会性公共资源如何供给与如何配置作出的“正确性解释”越是趋向一致,表明不同社会成员关于正确的平等的价值观之间的“共享程度越高”。反之,意味着社会成员的平等价值观之间“共享程度较低”。该因素对社会子系统担负的功能,是维护社会成员在获取社会性公共资源过程中基本关系的价值模式。显然,如果对什么是“正确的平等”仅仅由少数经济政治精英来解释,而对广大普通社会成员“公认正确的平等”观缺乏关注,社会成员的平等价值观之间“共享程度过低”,意味着社会冲突具备了“精神文化条件”。这是社会子系统得以运行的“精神文化基础”。

4. “社会行为”因素

该因素是关于各阶层社会成员实际发生获取社会性公共资源的社会行为时,利用到规范性规则所赋予的权利状况的因素。其“实质内容”是不同阶层、不同区域的社会成员在依照法律、政策等规范性规则赋予的权利获取社会性公共资源过程中“真实拥有的权利的平等性”。因此,评价该因素内容的标准,是社会成员之间“权利的平等程度”。一般来讲,法律、政策等规范性规则越是为不同社会成员获取社会性公共资源确立无差异性的权利,社会成员在获取社会性公共资源过程中“真实权利的平等程度越高”;社会成员越是能够同样利用到规范性规则赋予的权利,表明他们之间“真实权利的平等程度越高”。反之,表明社会成员之间“真实权利的平等程度低”。该因素对社会子系统担负的功能,是整合社会成员获取社会性公共资源过程中社会行为的有序性,关系的协调性。这是社会子系统得以运行的“社会行为基础”。

显然,如果广大普通社会成员规范性规则赋予的必要权利或者难以真实利用到规范性规则赋予的权利,获取社会性公共资源过程中社会成员之间“真实权利的平等程度过低”,意味着社会冲突具备了“社会行为的条件”。这种情形下,社会冲突会因为任何一个小事件作为“导火索”而爆发。

以上分析意在说明,社会冲突是普通社会成员无力改变社会性公共资源配置严重失衡,无力改变自己的动机被确立的目标所忽略,无力改变公认为正确的平等价值观被曲解的情况下,不得以才采取的抗争行为。社会冲突有一从物质利益受阻到情感受伤再到精神文化上否定最后到行动上爆发出来的“累积”过程。

(三) 社会子系统的“运行”

社会子系统的四个“因素”各自实质内容的状况如何构成社会子系统的运行状态呢？

从社会子系统“担负功能”的角度看，社会子系统的“运行”，指日常生活获取社会性公共资源过程中，各种社会成员的社会行为方式之间的整合性及其变动状况。换句话说，即各种社会成员的社会行为方式之间或者是“协作有序”，或者是“频发冲突”的状态。

那么，什么条件下社会成员的社会行为之间会呈现“协作有序”状态？什么条件下会呈现“频发冲突”状态呢？

根据相关理论，社会子系统内部“四个因素的取值”与社会子系统的“运行”状态，可以作如下基本假设：

社会子系统内部四个因素各自的实质内容如果都呈现“取值较高的程度”，社会子系统处在“社会行为整合性较高”的运行状态。反之，社会子系统内部四个因素各自的实质内容都“取值较低的程度”，则社会子系统处在“社会行为整合性较低”的运行状态。

因为，社会子系统内部四个因素各自的实质内容如果都呈现“取值较高的程度”，表明社会成员在获取社会性公共资源的物质利益方面是能够满足基本需求的，表明社会成员对于为社会性公共资源供给与配置所确立的目标和目标达成的结果，在情感上是认同的，表明社会成员对于所共同主张的正确的平等价值观是持积极肯定态度的，表明社会成员对真实拥有的权利是乐于接受的。因此，不同社会成员的社会行为方式之间会呈现“协作有序”的状况。反之，社会子系统内部四个因素各自的实质内容都“取值较低的程度”，表明社会成员在物质利益、情感、基本价值观、真实的权利诸方面都存在矛盾，因此社会成员的社会行为之间会呈现“频发冲突”的状况。

三、社会管理的性质

（一）社会管理的涵义

基于上述理论，针对当前社会管理研究中存在的问题，笔者认为，社会管理指国家、社会组织、公民个人，为维护一定的平等秩序，运用法律、经济、沟通等手段，对社会性公共资源供给与配置过程中各阶层社会成员构成的四种关系所作的协调与控制。

上述定义包括如下涵义。社会管理的“主体”包括国家、社会组织、社会成员个人。社会管理的“目的”是一定的社会平等秩序，而不是只为了经济增长、政权稳固。社会管理的“手段”包括法律、沟通、经济等多种手段。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三类主体构成的四种关系。

（二）社会管理的实质

对社会生活中的“平等秩序”进行管理，是社会管理的实质。

对社会生活中的“平等秩序”的管理，是通过对国家、社会组织、社会成员个人三种主体围绕社会性公共资源的供给与配置构成的关系进行调节、控制实现的。这是因为，社会性公共资源会如何形成供给，如何实现配置，取决于国家、社会组织、社会成员个人三种主体之间围绕社会性公共资源供给与配置所构成的人格、行为、价值观等关系的状况。

通常，国家主导着社会性公共资源的供给与配置。国家实际控制着社会组织和社会成员个人协同和参与为社会性公共资源供给与配置确立目标、手段和监督目标达成过程的能力与权利。因此，国家主导形成的社会性公共资源的供给和配置状况，体现着国家在公共财政用于“壮大政

权的经济基础，维护政权稳定，树立领导人威望”和用于“各阶层社会成员均等地获取到有尊严的社会日常生活所必需的公共物品”两种选择之间作出的取舍的状况。

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、权力运用方式持续起建构性作用的反思因素。

四、社会管理的内容

与社会子系统内部四个构成因素的实质内容相关联，社会管理包括对四个方面的内容进行管理。

（一）对“社会性公共资源供给与配置的适应性”的管理

具体包括对“供给适应性”与“配置适应性”两方面内容进行管理。

1. 对社会性公共资源“供给适应性”的管理

指对由公共财政、社会慈善捐助等途径形成的社会性公共资源“供给比例及变动”情况进行管理。既包括对国家财政用于各类社会事业的“比例及变动状况”进行管理；也包括对社会组织、社会成员个人募集或捐赠所形成的社会性公共资源“供给比例及变动”状况进行管理。通过管理，逐步确立各种社会事业的发展随着经济发展的程度，相应适度提升的“供给增长比例”，以及时发现和避免社会性公共资源“供给不足”的问题。

2. 对社会性公共资源“配置适应性”的管理

指对社会性公共资源总供给在“各类社会事业”，“各项社会事业的各发展环节”，以及“社会各阶层”，“城乡及不同地区”等几个基本纬度上实现配置的“比例及变动状况”进行管理。通过管理，确保社会性公共资源在配置于民生事业的基础上配置于其它社会事业；确保配置于各项社会事业的各发展环节；确保在配置于社会中下阶层的基础上配置于其他阶层；确保在配置于乡村的基础上配置于城市。

（二）对“人格共识性”的管理

这是关于“社会管理格局”或“社会体制”的管理。包含三层内容。

1. 对社会性公共资源供给与配置“确立的目标”的人格共识性进行管理

社会性公共资源供给与配置的“适应性如何”与“确立的目标”有极大的关联性。社会性公共资源供给是否增长，配置于哪些社会事业，惠及哪些阶层的公众，通常由国家主导“确立目标”。该方面管理，就是对国家主导“确立的目标”在社会各阶层公众中的“人格共识性状况”进行管理，使“确立的目标”在社会各阶层中具备“较高程度的人格共识”，以便从“源头上”避免社会性公共资源供给与配置中出现“供给不足，配置失衡”的问题。

2. 对社会性公共资源供给与配置“设置的规则”的人格共识性进行管理

这里的“规则”包括两个具体方面。一是涉及“确立目标过程的规则”。指为社会性公共资源确立目标过程中，国家、社会组织、公民个人的权利的规则。相应的管理，是关于公众对这类规则的“人格共识性”的管理。通过这样的管理，增强国家主导确立的目标的适当性。避免官员随意更改确立的目标。二是涉及各阶层社会成员“获取社会性公共资源的权利的规则”。指国家通过法律、政策等规范性规则赋予社会成员的相应权益。相应的管理，是关于公众对这类规则的“人格共识性”的管理。通过这样的管理，增强国家主导赋予各阶层公众获取社会性公共资源的权益的适当性。以便从“源头上”避免“制度供给不足”的问题。

3. 对社会性公共资源供给与配置“目标达成的结果”的人格共识性进行管理

指在社会性公共资源供给和配置形成了一定的结果之后，对广大公众对所达成的结果与预期的结果之间差距的“人格共识性状况”的管理。包括对是否存在“供给不足”或“供给过度”问题进行管理，对是否存在“配置失衡”问题进行管理。

判断社会体制改革成效如何或者社会管理格局是否完善，并不在于谁领导、谁负责、谁协同、谁参与，关键要看为社会性公共资源供给与配置所确立的目标、设立的规则和目标所达成结果在广大公众心中是否有“较高的人格共识程度”。

(三) 对正确的平等“价值观共享性”的管理

指对社会成员关于社会性公共资源“应该如何供给与配置”的平等价值观的共享程度进行管理。包含两个具体内容。

1. 对各阶层社会成员关于“正确的平等”的价值观进行管理

指围绕社会性公共资源如何供给与配置，对国家、社会组织、社会成员个人关于“何为正确的平等”各自所作的“正义性解释”进行管理。由于面对的情景不同，国家、社会组织、社会成员个人对于“正确的平等”所作的解释会有不同。这种平等价值观的差异通过确立的目标和规则会影响到社会性公共资源的供给与配置。该管理就是对国家、社会组织、社会成员个人的“正确的平等”的价值观的共享程度进行管理，促进各阶层社会成员在“正确的平等”的社会价值观上形成共享。

2. 对各种“正确的平等”的价值观之间的“共享性状况”进行管理

该管理指对各阶层社会成员的“正确的平等”的价值观共享性状况”进行的管理。包括两个具体内容的管理。一是对各阶层社会成员的“正确的平等”的价值观共享程度的变动状况进行动态监测。二是对不同阶层社会成员对于国家主导的为社会性公共资源供给与配置确立的目标，设立的规则以及目标达成结果的价值评价动态情况进行管理。

(四) 对“真实权利的平等性”的管理

指在规范性规则一定的条件下，对一定时空中不同阶层，不同区域的社会成员获取社会性公共资源过程中利用到法律、政策所赋予的权利的“平等性状况”进行管理。包括两个具体内容。

1. 对不同阶层社会成员利用到的权利的“差异性状况”进行管理

指对不同阶层的社会成员“利用到的权利”与“规范性规则赋予的权利”之间的差异性状况进行的管理。通过管理，避免某些阶层的成员“利用到的权利”与“规则赋予的权利”之间的差距不大，而某些阶层的成员“利用到的权利”与“规范性规则赋予的权利”之间差异极大的状况。通过管理，降低“权力、财富”等因素对中下阶层社会成员利用到的权利的平等性所产生的负面影响。

2. 对同一阶层社会成员利用到的权利的“平等性状况”进行管理

指对一定规范性规则条件下有相同权益的社会成员利用到规范性规则赋予的权利的平等性状况进行管理。通过管理，使相同权益的社会成员能够平等地利用到法律、政策赋予的权利。以避免社会性公共资源实现配置过程中出现不均衡的状况。降低“人情、金钱”等人为因素对中下阶层社会成员利用到的权利的平等性产生消极影响。

五、结论

本文对社会管理的“性质与内容”进行研究，得出两点基本结论。

1. 社会管理是对“平等秩序”的管理

社会管理,是通过管理促进社会平等来维护社会生活的基本秩序。社会生活,是社会成员个人围绕社会性公共资源的供给与配置展开的。随经济的增长适当提升供给和均等地配置社会性公共资源,是促进社会平等的基本途径,是社会稳定有序的真正基础。

2. 社会管理的内容包括“四个方面”

社会性公共资源供给与配置的适应性状况,是平等秩序的物质基础。社会成员对所确立的目标、设立的规则、目标达成的结果的人格共识性状况,是平等秩序的政治情感基础。社会成员关于正确的平等的价值观的共享状况,是平等秩序的精神文化基础。社会成员利用到规范性规则赋予的权利的平等性状况,是平等秩序的社会行为基础。

四个方面的内容不会自发呈现取值程度高的状态。只有通过社会管理,才可能促进四个方面的实质内容相互建构,整体呈现取值较高的状态,社会才可能形成基于平等的秩序。

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》,《中国行政管理》,2005年第5期。

[2] 郑杭生 《走向更加讲治理的社会:社会建设与社会管理》,北京:中国人民大学出版社,2006年。

[3] 郑杭生 《社会学视野中的社会建设与社会管理》,北京《中国人民大学学报》,2006年第2期。

[4] 何增科 《社会管理与社会体制》,北京:中国社会科学出版社,2008年。

[5] 何增科 《中国社会管理体制改革的路线图》,北京:国家行政学院出版社,2009年。

[6] 李培林 《加强社会建设理论和经验的研究》,《社会学研究》,2007年第2期。

[7] 李培林 《当代中国社会建设中的组织载体》,载陆学艺主编《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,2011年。

[8] Talcott Parsons, 1951/1991, *The Social System*, New York: Free Press.

[9] 安东尼·吉登斯 《社会的构成——结构化理论大纲》,李康 李猛译,北京:三联书店,1998年。

[10] Pierre Bourdieu, 1977, *Outline of a Theory of Practice*, Cambridge: Cambridge University Press.

[11] Pierre Bourdieu, 1986, 'The Forms of Capital', in *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*, ed. J. G. Richardson (New York: Greenwood.)

[12] 皮埃尔·布迪厄 《实践与反思》,李猛 李康译,北京:中央编译出版社,2004年。

[13] 尤根·哈贝马斯 《交往行为理论(第二卷)》,重庆:重庆出版社。

[14] 塔尔科特·帕森斯,尼尔·斯梅尔瑟 《经济与社会》,刘进等译,北京:华夏出版社,1989年。

作者简介:谭明方,中南财经政法大学哲学院社会学研究所教授。武汉 430070

责任编辑 左晓斯