

西方风险社会理论语境下中国社会管理创新的困境与出路

徐艳玲 赵 萍

[内容提要] 伴随着中国的社会转型和社会变革,社会管理创新已成为学术界研究的热点,大多数学者对中国社会管理创新的解读仅拘囿于历史的、国内的视阈。西方风险社会理论为我们提供了解读中国社会管理创新的一个新的视角。西方风险社会理论语境下中国社会管理创新的困境在于:中国现行的社会管理制度本身成为当下中国矛盾凸显期的风险源,社会管理“内卷化”现象的愈益凸显将带来社会矛盾深层次的累积和爆发,风险责任主体的模糊和缺失使社会管理中“有组织的不负责任”成为常态。中国社会管理创新的出路在于:重塑社会管理创新的价值取向,构建新型的社会管理体制,创建新型的现代社会组织体制,完善社会管理的运行机制,真正走出一条具有中国特色的社会管理创新之路。

[关键词] 风险社会理论 社会管理创新 困境 出路

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2013)01-0018-05

在中国,“社会管理”作为一个相对独立的概念形成于20世纪80年代初期。20世纪90年代后,“社会管理”研究作为一种现代政治社会科学的实证研究方法被广泛推介到中国来,引起政治学界、社会学界的关注。社会管理真正受到学术界的关注是在党的十六届四中全会提出“社会建设”这一概念以后。伴随着实践中社会建设与经济建设、政治建设、文化建设的协调推进,迫切需要相应的社会管理体制的跟进。党的十八大报告中首次明确提出:要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。从一定意义上说,“社会管理”不仅是人类社会走向现代化的重要内容,而且也是促进现代文明进程的必要前提和强大动力。近年来,社会管理创新已成为学术界研究的热点。但是,纵览学术界相关的研究成果,大多数学者对中国社会管理创新的解读拘囿于历史的、国内的视阈。这是必要的,但仅此是不够的,如果脱离了全球化这一更加宏阔的世界视阈,很难清醒地认识全球化语境下中国社会管理创新的困境,更无法理解其深层意蕴和路径选择。因此,从西方风险社会理论这一全球化的新语境来解读中国社会管理创新,不仅是目前国内学术界研究的薄弱环节,也是社会管理创新研究的新视阈。

一、西方“风险社会”理论:新语境解读

1986年,德国学者乌尔里希·贝克首次提出“风险社会”的概念,后经吉登斯、拉什等人的进一步扩展与阐释,贝克的“风险社会”理论在世界范围内引起了广泛关注,“风险社会”这一概念也因此成为20世纪80年代以来社会科学界关注的一大热点。近年来随着全球金融危机、生态危机、核危机的日益加深,学者们开始从风险的视角研究和反思人类社会变迁的规律,并积极探索规避全球风险和民族国家内部的社会发展风险问题,使得“风险社会”理论成为反思现代社会发展的重要分析语境之一,“风险语义正逐渐盖过经济语义,成为当代社会的主要特征”。

“风险”作为西方“风险社会”理论的基本范畴,目前学术界主要有三种理解:第一种理解是以劳(Lau)为代表的“新风险”理论,也即现实主义的风险社会。第二种理解是以拉什等人提出的“风险文化理论”为代表的文化意义上的风险社会。第三种理解是以贝克、吉登斯等人为代表的“风险社会”理论。贝克作为“风险社会”理论的首创者从八个方面对风险(社会)的含义进行了阐释:(1)风险既非毁灭也不等于安全与信任,而是对现实的一种虚拟;(2)风险指充满危险的未来,与事实相对,是影响当前行为的一个参数;(3)风险既是对事实也是对价值的陈述,它是二者在数字化道德中的结合;(4)风险可以看作是

人为不确定因素中的控制与失控; (5) 风险是在认知(再认知)中领会到的知识与无知; (6) 风险具有全球性,因而它得以在全球与本土同时重组; (7) 风险是指知识、潜在冲击和症状之间的差异; (8) 一个人造的混合世界,风险社会的概念消除了自然与文化之间的差异。^① 贝克认为风险社会是一个“全球风险社会”,风险的扩散具有“飞去来器效应”,即人类在从创新科技中渔利的同时,最终也会获得风险的回馈。

根据贝克的“风险社会”理论以及西方“风险社会”理论的最新进展,笔者认为“风险社会”具有以下基本特征: (1) 全球性。“风险社会”即“全球风险社会”,比如欧洲的主权债务危机几乎波及到了全世界。全球性的财富分配,随着资本的全球性扩张,所引发的风险也是全球性的。(2) 内生性。从根源上讲,风险的产生来自现代化内部,具有内生性的特点。(3) 整体性。现代化是一种整体性的社会变迁,风险的来源不再局限于社会的某个特定领域、特定行业,而是社会领域的方方面面都可能成为“风险源”。(4) 革命性。在风险分配逻辑占主导地位的现代化社会中,人对生产方式、政治制度、社会结构、科学技术、文化思想等领域的变革都是革命性的。(5) 长期性。全球性的现代化帷幕才刚刚拉开,全球性的风险社会才刚刚崭露头角,风险的“飞去来器效应”将历经几十年甚至几百年的时间。(6) 二重性。如贝克所指出的,风险是一种与人为的不确定性相联系的独特的“知识与不知的合成”。^② 人类在利用更多知识的同时,这些知识成为制造新风险的来源,风险具有二重性。

迄今为止,人们对风险社会的认识尚未达成共识,但有一点认识是共同的: 风险社会的概念虽然还不太成熟,它却影响着人们的思维方式,培养了人们的反思意识。更重要的是,它在制度层面上给我们以深刻的启示,也就是说,“风险社会”理论意味着风险不再是发生在局部领域中的问题,相反,它使人类社会面临着前所未有的挑战,并带来了整个社会结构的变化。西方风险社会理论揭露了工业社会本身深刻的制度性危机,即工业进程中产生了种种“潜在的副作用”,但它又无法用工业社会自身的制度框架来解决这些“潜在的副作用”。因此,在一定意义上讲,西方风险社会理论的提出实际上是对自工业社会以来的制度基础和运行机制的挑战,或者说工业进程中不断增加的风险不仅增强了我们理性反思的能力,而且也促使我们不断对这种理性反思能力本身进行

反思,这种自反性的增强,促使我们不得不寻求一种社会管理制度层面上的突破。

二、西方风险社会理论语境下我国社会管理创新的困境

尽管人们对社会管理的内涵有不同视角、不同维度的揭示,但通过社会管理创新以降低社会风险无疑是其基本意蕴之一。在西方风险社会理论语境下,我国社会管理创新仍然面临着一系列困境。

(一) 现行的社会管理模式本身成为当下中国矛盾凸显期的风险源

在西方风险社会理论看来,风险在哪个民族国家、哪个地区发生,取决于政治决策、官僚体制等制度层面的选择。我国现行的社会管理模式是在计划经济和大规模的群众运动中发展起来的。纵观当代我国国家—社会的关系,可以概括为“强国家—弱社会”。在“强国家—弱社会”的格局下,中国传统的社会管理制度呈现出以下特点: 第一,管理主体一元化。以政府为代表的国家几乎垄断了所有的社会权力,成为唯一的社会管理中心。第二,管理客体全面化。政府全面而深刻地干预社会生活的方方面面,成了无所不包、无所不揽的“全能政府”。第三,管理手段管制化。为了实现现代化的超速运行,出于对社会秩序和社会和谐的追求,中国政府往往把对社会的管制作为政府社会管理工作的基本出发点,行政处罚和行政管制成了常用的社会管理手段。第四,管理机制静态化。在国家对社会的强力掌控下,社会结构固定,社会空间压缩,社会发展缓慢,社会公共事务简单,政府制定的社会管理政策多年不变,社会管理机制呈现静态化。近年来,伴随着中国前所未有的社会转型和社会变革,社会问题凸显,这就决定了控制风险的社会管理制度本身反而成为当下中国的风险源。

(二) 社会管理“内卷化”现象愈益凸显将带来社会矛盾深层次的累积和爆发

“内卷化”作为一个学术概念,是指一个社会或组织既没有突变式的发展,也没有渐进式的增长,而是处于一种不断内卷、自我复制与精细化的状态。^③ 中国现行社会管理制度中的“内卷化”现象表现在: 一是管理机构精细化; 二是组织功能维稳化; 三是管理人员压力化。在中国的社会实践中,社会管理模式长期以来形成的是以国家为中心的管理模式,科层制是现代政府的基本组织形式,也是中国社会管理的基本模式,这就直接带来一个结果: 随着社会管理职能的深入,社会管理部门越来越精细化,社会管理人员越来越冗繁化,而

且在社会管理理念上简单地认为“稳定压倒一切”，很多社会管理者顶着“维稳政绩压倒一切”的巨大压力，对出现的社会问题、矛盾容易采取“粗暴执法”等刚性管理手段，这表面上是在缓解社会矛盾、维护社会秩序，实际上很容易导致公共权力的异化、社会问题的“真空”化等一系列风险。另外，中国有着历史悠久的“人治”传统，人民群众对社会管理组织和管理者的监督意识还比较模糊，监督制度不健全，监督措施不很得力，这种社会现实基础会导致一部分社会管理者在没有人民监督的情况下发生蜕变，在一定条件下会酿成尖锐的社会冲突，导致人民对社会、国家的不认可甚或产生严重的冲突对抗，造成社会秩序风险。

(三) 风险责任主体的模糊和缺失使社会管理中“有组织的不负责任”成为常态

在贝克的“风险社会”理论中，核心思想是“有组织的不负责任”，即风险责任主体的模糊和缺失。这也是中国现行的社会管理制度最大的弊病之一，表现在：一是社会管理主体权力集中化倾向严重。社会权力高度集中于国家机关，从而形成了社会事务国家化的特征。高度集权型的社会管理体制，必然产生高度集权型的管理模式和领导方式。为适应这种高度集权型的社会管理模式和领导方式，党政机关不得不设置越来越多、越来越细的部门，形成了一支庞大臃肿的机构，进而造成一些国家机关的工作人员职责不清、工作效率低下，直接助长了形形色色的官僚主义。二是社会管理主体权力个人化倾向严重。高度集权化管理体制的存在，是同权力的个人化分不开的，权力的高度集中必然导致个人说了算，进而专制主义、官僚主义、家长作风盛行。三是社会管理主体权力神秘化倾向严重。长期受封建主义传统思想的影响，加之人民的民主管理意识和民主管理能力缺乏，对国家权力以及一切有关国家的社会事务的崇拜乃至迷信，助长了国家权力脱离社会，增加了权力的神秘化色彩。另外，国家和社会缺少健全的沟通机制，社会事务管理的透明度低，人民群众对权力的运行知之甚少，造成了对原本属于自己的权力产生了神秘感甚至畏惧感。

三、西方风险社会理论语境下我国社会管理创新的出路

(一) 重塑社会管理创新的价值取向

中国现行社会管理中的种种困境，不是社会发展境遇窘迫的表现，而是孕育社会管理现代化的阵痛。它表明，中国现实的社会建设面临着一

个突破传统社会管理的影响，实现社会管理现代化的历史任务。这里的关键是要重新确立我国社会管理创新的价值取向，即逐步实现从物本型社会管理向人本型社会管理转变，从人治型社会管理向法治型社会管理转变，从家长制社会管理向民主型社会管理转变，从行政化社会管理向社会化社会管理转变。

夯实社会管理创新的价值取向，离不开现代化的社会管理理念作为前提和动力。这些基本理念起码包括：(1) 社会理念。这是中国社会管理首要的基本理念。当社会管理的主体、载体、客体与社会发展的总方向、总趋势、总目标相一致时就能实现社会的“顺运行”效应。反之，社会管理偏离社会发展规律，就必然带来社会“逆运行”风险。社会理念要求社会管理者在做决策时首先要考虑到社会的整体利益和推动社会的发展。(2) 责任理念。现代社会管理中的责任理念是一种社会发展必不可少的理念。社会管理主体普遍具有责任理念，是现代社会发展的重要思想基础，又是推动社会由低级向高级发展的强大动力，也是抑制社会腐败现象的强大精神力量。更重要的是，社会管理体制的改革创新和权力制约机制的完善归根到底要靠人民的参与和支持，对腐败的监督和抑制也来源于人民对社会发展的责任感。只有大家都意识到自己是社会的主人，有责任对社会出现的风险因素予以消泯，才能推动社会的良性发展。(3) 法治理念。法治理念亦是社会管理中首要的基本理念。只有坚持法治的理念，才能保证人民的利益在社会管理中的最大化实现，才能防止少数社会管理者利用手中的权力以权谋私、侵害人民的权利，才能明辨社会发展中的矛盾、减少风险，增进共识，才能把社会管理纳入稳定有序的轨道。总之，社会管理的良性运行关键在于社会法治化的全面实现。(4) 程序理念。程序理念是社会管理中的一项基本理念，是民主理念深层次的体现。社会管理的一般程序包括：一是选举，选举出人民的优秀代表作为社会管理者，真正代表和维护人民利益；二是协商，有关国家和社会发展的重大决策和重大事务，按照法定程序，经过民主协商达成共识；三是监督，只有严格的监督程序，才能预防和及时修正决策的失误，避免社会发展的风险；四是罢免，对于不称职的社会管理者，人民有权依法罢免。只有这样，才能保证社会管理不至产生“逆运行”风险。

(二) 建构新型的社会管理体制

围绕公共权力产生的国家与社会的关系，决定性的因素是社会自身的发展程度。社会自身的发展必然带来国家权力回归社会。社会主义国家

开辟了国家权力回归社会的道路,从而实现“把国家由一个高踞社会之上的机关变成完全服从这个社会的机关”^③,这也是社会管理创新追求的重要价值目标。

党的十八大报告提出:要围绕构建中国特色社会主义管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。这一新型的社会管理体制的提出意味着新时期中国的社会管理将以中国共产党和政府为核心,把执政党、政府、社会组织、公民纳入到各司其职的“多元主体”共治的社会网络系统中,进一步明确了我国社会管理的责任主体:中国共产党是社会管理的绝对主体和领导力量;政府作为社会管理的主要责任人积极推进社会事务的发展,对于社会的和谐发展、现代化的提升肩负着不可推卸的责任;社会组织也要发挥不可小觑的协同性作用,积极化解社会矛盾,起到社会黏合剂的作用;公民个人要提高民主素质,增强社会责任感,培养社会参与意识。尤其要指出,在这个多元共治的新型社会管理体制中,法治是保障。换言之,为了实现社会资源的有效配置和动员广泛的社会资源参与社会管理,政府必须制定完备的法律和法规,使社会组织和公民个人在法律框架内最大限度地发挥积极性和创造性,以满足和实现不同利益群体不断日益增长的利益需求,从而更好地实现社会的有序稳定发展。也只有通过法治才能进一步转变、规范和完善政府的社会管理职能,使政府从社会管理的唯一主体转变为保证者,从直接管理者转变为社会管理政策和法规的制定者。通过法治对从事社会服务的社会组织予以鼓励和激励,可以制定免除教育、卫生、科研、慈善、文化、社区、福利等社会组织税收的政策和法律制度;对一些有政治企图、影响社会稳定和发展的社会组织,通过法律法规予以限制和制裁。同时,通过法治保护好社会各阶层的利益,特别是弱势群体的利益,尤其要高度重视和保护不良青少年、留守人群、流浪者、失业人员的利益需求。从这一意义上说,构建新型的社会管理体制,建立各项制度,制定各项政策,完善各项法律机制是多元主体共同参与社会管理和化解社会风险、有效实现社会管理目标和降低社会管理成本的保障。

(三) 创建新型的现代社会组织体制

中国在创新社会管理的过程中,需要借鉴国外有益的社会管理经验,创建新型的现代社会组织体制。在我国“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的新型社会管理体制下,笔者认为

应当重点培育公民社会。现代意义上的“公民社会”并不是简单的指一个由“公民”组成的社会,而是在根本上意指国家领域之外的特殊利益、个人群体权利、私人领域的总和。公民社会更大意义上体现的是一种社群意义和共同体精神,所以它更有利于建立国家与社会、权力与权利、公共利益与私人利益、国家规划与民间治理等的平衡与契合,从而有利于建立多元化、自主化、理性化的社会管理体制机制。培育公民社会也是加强权力制约机制的重要途径:第一,公民社会所形成的社会公共权力能够对国家权力进行有效制约。公民社会是公民按照法定原则通过自己的代表参与到国家权力体系中,间接地实施对权力的制约,或是从社会道义或公众舆论等方面形成一种外部制约。第二,公民社会以各种自愿自治组织为中介,各种社会组织多元化、自主化的发展,形成了对国家权力的制衡。第三,公民社会以个人的自由、平等、权利、契约为根本原则和价值,这形成了对国家权力的制约。第四,公民社会是法律得到普遍遵守的社会,法律是国家权力有序运行的制约手段。法律受到尊重并得到社会的普遍遵守是社会良序运行的一项基本要求,也是加强权力制约的重要方式。

同时,应当指出,发展非营利组织是培育公民社会的重要选择。改革开放 30 多年的历程表明,社会发展离不开公众的参与和互动,中国特色社会管理的改革创新只能走“政党—政府—社会—公众—法治”互动之路。由此,作为社会利益多元化重要代表的非营利组织,诸如公益性团体、慈善机构、福利机构、社区文化组织等将在构建公民社会的进程中发挥重要作用。它最突出的特点在于其处于国家与公民社会的中间地带,是沟通国家与社会、平衡权力与权利的桥梁。主要表现在:第一,非营利组织使市场经济条件下多元化主体利益诉求和利益表达组织化,并形成了非营利组织之非正式治理机制和横向性的社会自治秩序,形成了社会管理秩序的基础。第二,非营利组织通过加强自身建设,不断提高整体素质,进而参政议政,有效地影响国家决策,防止国家权力向社会的过度扩张。第三,非营利组织通过其活动影响公共决策,促使公共决策的科学化和对政府行为的规范与监督,实现政府的“善治”。第四,非营利组织改变社会弱势群体的力量对比,在利益多元化的社会中将特定群体的利益表达发挥愈益重要的作用。

(四) 完善社会管理的运行机制

从我国社会管理的现实情况来看,建立完善的社会管理运行机制起码包括:

——社会管理风险预警机制。社会风险预警机制是有效进行社会管理的重要保障,也是降低社会风险的重要途径。建立完备的社会管理风险预警起码包括:(1)树立社会风险防范意识。社会管理者首先要从思想上警惕风险、识别风险、防范风险。(2)制定社会风险评估指标。将社会风险评估指标纳入政府决策和政绩评估体系,通过定性、定量、实时评估来预警和应对社会风险,丰富政府社会管理的内涵。(3)设立社会风险预警机构。这一机构相对独立于政府职能部门的整体控制,成员可以由社会管理决策者或熟悉社会管理、具有现代管理知识和技术的专家、学者组成,独立开展工作。(4)建立信息收集、管理、传递渠道。社会风险预警机制以大量动态的信息为基础,因此,建立健全信息收集源,利用现代化信息传播手段,全面、准确、高效地向风险预警机构提供风险信息,进而分析风险的原因,评估可能造成的损失,及时化解社会风险。(5)建立健全突发事件应急体系。一旦遇到突发事件,能及时启动预案或制定新方案,通过动员政府、社会、公众的多方合力将风险的破坏性降到最低点。

——社会管理权力制衡机制。权力能否被制衡,是影响整个社会管理成败的重要因素,也可以说是整个社会能否良性发展的关键。社会管理中的权力失衡、失范或者缺位将导致整个社会生活的动荡和社会管理的风险。由于我国社会主义初级阶段利益的不均衡性和人们利益动机的差异性,因而在社会管理中表现出来的权力行为存在大量的非正常运行现象,在很大程度上伤害了人民群众的利益和情感,加剧了社会矛盾的凸显,这就需要着力完善社会管理中的权力制衡机制,从源头上进行制度设计,主要包括:第一,整合国家权力机构,使其各司其职、各负其责,实现权力的相互制约和平衡,防止权力的垄断和失衡。第二,加强权力监督,使人民群众积极参与到对国家权力机构的监督和制约中来,防止权力的失范及其对社会利益的侵蚀。第三,严惩权力滥用,对少数人滥用权力的行为给予严厉的制裁。

——社会管理改革责任机制。责任机制在我国社会管理创新中尤为重要,应从两个方面着重

加强:一方面,所有人民群众都有参与改革、推进创新的责任,国家应当为人民参与社会管理制度的改革创新积极创造条件,并通过完善有关法律制度,依法保障人民参与热情和行为。另一方面,社会管理者对改革的推进效果负有直接的责任。这就要求其:第一,以高度的政治责任感领导改革,决策时首先考虑的是从人民群众的根本利益出发,顺应人民群众的意愿。第二,当改革过程中出现失误、错误时,能够勇于担当、及时纠错。这是作为社会管理者对社会负责、对人民负责的本质体现。

——社会管理稳定发展机制。保持社会的稳定发展状态,是当下我国社会管理创新重要的前提条件。创新社会管理稳定发展机制要做到:第一,国家社会管理活动的公开化。社会主义国家是代表全体人民对社会实施管理的,因而国家有关社会发展和人民切身利益的重大社会管理活动,应当及时向人民群众公开,采纳其意见,接受其监督。第二,社会参与国家管理的制度化。主要包括两点:一是健全和完善人民代表大会制度,这是社会主义初级阶段社会参与国家管理的主要途径;二是开拓多种人民参政议政的渠道,诸如健全中国共产党领导的多党合作制度,建立社会管理协商对话制度,发挥政党、社会团体和人民群众的参政议政作用,使国家权力逐渐回归社会。第三,公民自我管理的常态化。中国特色社会主义管理制度的一个重要标志就是要全面实现公民自己管理自己,其归根到底需要依靠人民群众通过不断提高民主觉悟和民主能力,使自我管理、自我教育、自我服务常态化,真正实现以人为本,促进社会的良序运行和健康发展。

注释:

① Barbara Adam, Ulrich Beck and Joost Van loon, *The Risk Society and Beyond*, SAGE Publication Ltd., 2000, pp. 211 - 229.

② 蔡辉明《警惕社会管理中的“内卷化”现象》,载于2011年8月22日《学习时报》。

③ 《马克思恩格斯文集》第3卷人民出版社2009年版第444页。

〔作者单位〕山东大学马克思主义学院。

〔责任编辑:文工〕