

## 社区与社团：民政社会化的双足

冯 婷

(浙江省委党校社会学文化学教研部副教授)

—

2012 年 3 月召开的第十三次全国民政会议提出,民政要在社会建设中发挥“骨干作用”。顺应这一要求,浙江省提出了建设“现代大民政”的新理念、新构想。从传统民政到“现代大民政”,需要实现一系列重大转型,而其中一个非常重要的方面,就是要根据民政在社会建设中的新地位、新角色,适应当今我国社会建设的要求,充分重视并强化民政工作的社会性,在体制上进一步推进民政的社会化。

进入新世纪以来,我国逐渐地从单纯以经济建设为中心的时代,走向了在不放松经济建设的同时强化社会建设的时代。这一点,只要看一下进入新世纪以来我国政府财政支出头三项排序的变化就可以看出:在 2002 年之前,排序第一项还是加大基础设施建设的力度,表明经济建设依然是最优先的考虑,从 2002 年开始,财政支出的头三项就基本上都属于社会建设的范畴了。事实上,大体也正是从新世纪开始,我国连续推出了从城市低保到取消农业税、从城市廉租房到城乡医保等等一系列惠及广大民众的社会政策。<sup>①</sup> 社会建设的重点,如党和政府一再指出的那样,是改善民生;而其根本目的,是要促进社会公平或者说缩小社会不平等(有学者认为,经济建设的关键词是“增长”与“效率”,社会建设的关键词则是“公平”与“共享”<sup>②</sup>),保障社会成员基本需要,应对现代社会生活的各种风险。着眼于社会建设之内容的社会性特点,笔者曾经指出,社会建设必须在坚持政府责任的同时,特别强调和突出社会建设主体的社会化。<sup>③</sup> 实际上,对此,笔者在这里还可以从上述社会建设的根本目的出发补充几点说明。其一,之所以社会建设必须坚持政府责任,是因为,无论是基本不存在制度化的社会保障、社会福利、社会救助的传统社会历史,还是上个世纪 90 年代以来我国“社会(事业)市场化”的后果,或西方自上个世纪 80 年代以后所实行的“里根—撒切尔主义”的社会影响,均表明,社会建设的诸项内容,如果政府退出而不再在诸如资金保障、政策引导、标准制定和监管等方面承担基本责任,其本身就不可能公平,更谈不上促进社会公平(当然,这并不是说有了政府参与和介入,就一定能保证公平)。其二,之所以要特别强调和突出社会建设主体的社会化,是因为:第一,政府机构的科层(官僚)化特点,决定了它容易高高在上而对社会成员的真实需要不敏感,决定了它容易变得僵化迟钝,从而难以迅速而又有针对性地满足社会成员的实际需要,也难于迅速而灵敏地应对当今这个具有高度不确定性的“风险社会”中到处流动的各种社会风险,而各种社会行动主体则可以弥补政府机构的这种缺陷。第二,从另一方面讲,在当今这个“风险社会”中,没有任何群体或个体可以确保自己能免于风险的威

① 王绍光:《波兰尼〈大转型〉与中国的大转型》,三联书店,2012 年,第 103—106 页。

② 王小章:《从“以经济建设为中心”到“以社会建设为重心”》,《浙江学刊》2011 年第 1 期。

③ 冯婷:《加强以改善民生为重点的社会建设,促进社会和谐》,《杭州市委党校学报》2007 年学习十七大报告专辑。

胁,那么,从责任或义务的角度说,各种社会行动主体也都应参与到社会建设中来。

如果说,无论从社会建设所涉的具体内容看,还是从其所致力基本目标看,面对当今社会情势,我国的社会建设都必须在坚持政府责任的同时,特别强调和突出行动体制的社会化,那么,民政若要在社会建设中扮演关键角色,真正发挥其“骨干作用”,无疑也必须顺应社会建设的基本特征和要求,扭转一直来由于将民政单纯看作政府“国内行政事务”的一部分,从而在行动主体上只重视政府作用而忽视社会参与的传统,切实强化民政工作的社会性,在体制上推进民政的社会化。实际上,对于这一点,政府方面也已有明确的认识。就在提出民政要在社会建设中发挥“骨干作用”的第十三次全国民政会议上,民政部长李立国在说到创新民政工作体制时指出,要“着力扩大民政事业的社会参与。……广泛集聚社会资源,形成多元并存、有序竞争、共同发展的社会服务供给格局”<sup>①</sup>。同样,也就在将构建“现代大民政”上升为浙江省委、省政府对民政工作的重大决策的第十七次全省民政会议上,时任浙江省委书记赵洪祝指出,要按照“小政府、大社会”的要求,在社会管理、社会服务等民政事务上“实现行政职能和社会力量的有效结合与良性互动。”<sup>②</sup>

## 二

要在社会保障、社会福利、社会救助、社会管理等民政事务上实现“行政职能和社会力量的有效结合与良性互动”,强化民政工作的社会性,尽可能推进民政体制的社会化(这应该是“现代大民政”之“大”的一个重要体现,即扩大民政的参与主体),那么,随之而来一个需要明确的问题就是,就社会这一方面而言,其最基本的行动单位或者说参与主体是谁,换言之,能够有效承担社会福利、社会救助、社会管理等等事务,并与政府产生良性互动的社会行动主体是谁?从理论上讲,个体、企业等都是可以动员的“社会力量”,但鉴于个人的脆弱性、企业的逐利性,笔者以为,真正能够有效承担社会福利、社会救助、社会管理等等事务的基本行动单位是“社区”与“社团”。浙江省第十七次全省民政会议指出:“能交给社会组织和自治组织承担的社会管理职能和公共服务项目都尽可能地交给它们承担”<sup>③</sup>,这里所说的社会组织即所谓社团,而这里所说的“自治组织”,笔者认为,应该定位于社区。社区与社团,构成了民政社会化的双足。

我把社区主要看作是“地域性”的社会生活共同体。在今天这个具有高度流动性、人们的社会活动、社会联系不断突破地域限制的时代,笔者之所以还是将这个作为地域性社会生活单元的社区看作民政社会化的双足之一,主要基于以下三点:

第一,在当今这个现代化的社会中,社区依旧是社会成员最基本的生活共同体之一。确实,正如许多研究者指出的那样,现代社会不断增长的流动性、不断拓展的社会联系,正在“导致大家都生活在一种来路不明的社会里,在这种社会里,每个个体几乎不从属于某个特定的地方或邻里共同体。”<sup>④</sup>相比于传统社会,今天,作为地域性社会生活共同体的社区在人们生活中的功能和重要性无疑是下降了,但是在看到这一点的同时,我们也必须看到,这种下降的程度并没有达到社区在人们生活中完全无足轻重的地步。这是因为,其一,虽然今天是一个高度流动性的时代,但是这种流动性并没有使所有人失去与特定地方的联系,如,据英国的一项研究资料,大约有40%的人,依然始终在他们出生地范

① 李立国:《在第十三次全国民政会议上的总结讲话》(2012年3月20日)。

②③ 赵洪祝:《在第十七次全省民政会议上的讲话》(2012年5月21日)。

④ 保罗·霍普:《个人主义时代之共同体重建》,沈毅译,浙江大学出版社,2010年,“前言”第5页。

围不大的区域内生活着。<sup>①</sup>其二,尽管在今天,人们的社会活动、社会联系不断突破地域限制,但是,人们与他们除了工作上班时间之外大部分时间都生活于其中的家所在的地方(包括同样生活于该地的其他人)毕竟还有一些超乎于其他地方的特殊的联系、特殊的利益关联。<sup>②</sup>其三,从人的生命周期来说,随着老年期的来临,绝大多数人都会逐步从外部世界的各种社会活动、社会联系中慢慢退出,相应地,其居住的社区则将慢慢成为他们最主要的活动空间。因此,尽管今天,社区在人们生活中的功能和重要性比之以前是下降了,但是,它依旧是人们最基本的生活共同体之一,具有其他类型的共同体没有取代、无法取代的作用和地位。

第二,如果说,社区依旧是社会成员的一个最基本的生活共同体,这是将社区作为民政社会化双足之一的前提,那么,许许多多的社会问题都直接发生在社区,而许多社会保障、社会福利、社会救助、社会管理的宏观制度和行动计划,最终也都要化为具体的项目而在社区中落地,则为社区作为民政社会化的双足之一进一步提供了必要性。无论在城市还是农村,诸如贫困、失业、住房拥挤、犯罪、吸毒、卫生与疾病、移民融入、环境污染、计划生育、单亲家庭、空巢家庭等等社会问题,大都直接发生在社区。而相应地,像社会保障、社会福利等宏观制度(在今天这“后单位制”时代)也往往需要在社区中得到落实;许多具体的社会项目,如反贫困项目、邻里复兴战略、移民安置和接纳、再就业、创收计划、住房社区推动、城市贫困家庭发展计划、居家养老、残疾人扶持和服务、社区疾控、行为矫正、乃至希望工程等等,更只能在社区中落地。如果社区不能作为主要的参与主体参与其中并发挥关键性的作用,这些项目注定只能事倍功半,甚至彻底失败。

第三,之所以将社区作为民政社会化的双足之一,还因为,在我国,自上个世纪90年代出现“单位制”解体的迹象开始,社区建设即受到党和政府的高度重视。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》更明确提出:要“全面开展城市社区建设”,“积极推进农村社区建设”,要“完善社区公共服务,开展社区群众性自助和互助服务,发展社区服务业”,要“健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。经过十余年的努力,到今天,我国城乡社区已初步形成了大体完整的社会保障、社会福利、社会救助、社会服务和社会管理的平台和机制。这是将社区作为民政社会化双足之一的现实基础。

民政社会化的另一只脚是社团,即各种社会组织。我将社团看作是“脱域的共同体”(disembodied community)。之所以这样看,主要不是因为许多社团是超越于特定地域的,而是因为,形成这些社团的纽带,并不是地域上的邻近,而是诸如共同的兴趣、共同的利益、某种共同的经历或共同的社会关怀等等其他因素。在一个特定的地域如社区之内,具有这些纽带的人固然可以形成社团,但借助发达的通讯、交通手段,那些以上述这些共同特征为纽带而形成的社会组织在今天已摆脱了地域的限制。英国社会学家阿尔布劳曾经指出,在当今全球时代中,社会生活已经被“非领土化”(deterritorialized)了,地区性已不再具有任何明确无误的意义,现代社会的团体,主要是一些“脱域的共同体”,正是这些“脱域的共同体”构成了“个人切身社会环境”,因此,“对于那些为获得选票而大谈时代潮流的政客们也许应当听从这么一种参谋意见也许会更好些,即:他们应当在增加人们对个人周围切身情境方面的满足感上做文章,而不是在增强人们已经失去的社区感上做文章”<sup>③</sup>。也许,阿尔布劳所说的“社区终结”的意涵是经不起进一步推敲的,但是,他认为作为“脱域的共同体”的各种社会组织在今天的社会生活中越来越重要,则无疑是真实的。这也正是我们必须特别重视社会组织的根本原因。

① 保罗·霍普:《个人主义时代之共同体重建》,“前言”第5页。

② 王小章:《何谓社区与社区何为》,《浙江学刊》2002年第2期。

③ 马丁·阿尔布劳:《全球时代:超越现代性之外的国家与社会》,高湘泽、冯玲译,商务印书馆,2001年,第245—252页。

之所以要将社团作为民政社会化的另一只脚,笔者以为,至少有三点理由。第一,在这个个体化的时代,各种社团既是防止社会原子化、增进社会团结和社会有机性的基本力量,也是连接国家和个人的重要纽带,沟通衔接政府行动与个人意志的通道。实际上,早在一百多年前,涂尔干就曾指出,在现代社会,一方面是国家,一方面是从传统身份共同体中解脱出来的个体。“国家与个人的距离变得越来越远,两者之间的关系也越来越流于表面,越来越时断时续,国家已无法切入到个人的意识深处,无法把他们结合在一起。……如果在政府与个人之间没有一系列次级群体存在,那么国家也就不可能存在下去。如果这些次级群体与个人的联系非常紧密,那么,它们就会强劲地把个人吸收进群体活动中,并以此把个人纳入到社会生活的主流之中。”<sup>①</sup>第二,各种社团可以在社会保障、社会福利、社会救助等方面发挥重要功能。社会保障、社会福利、社会救助等牵涉到两个最基本的方面:一是资金来源,二是服务提供。在资金来源方面,固然最终兜底要靠国家财政来保障,但各种自助助人的社会组织,各种慈善以及其他公益组织可以成为重要的资金来源,至少成为政府财政的一个补充;在服务提供方面,鉴于国家福利机构很难避免的官僚化倾向常常使其对公众的需要和面临的困难反应迟钝,社会组织在这方面可以发挥更加明显的优势。正是因为一方面,自“里根—撒切尔主义”以后福利供给的市场化导致社会不平等的加剧,另一方面,传统福利机构的官僚化又常为人们所诟病,在西方,志愿结社在福利供给中的作用越来越为人们所重视。第三,社团是社会管理的基本主体之一,“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,离不开社会组织这个要素。没有各种“非政府”、又“非营利”的社会组织,也就无所谓既有别于政府、又有别于市场组织的“社会”,也就不可能有“社会协同”。同样,没有各种社会组织,也不太可能有真正有效的公众参与。因为,尽管从理论上讲,公众参与可以是个人参与,也可以是群体参与,但是鉴于个体在现代社会各种庞大的官僚组织(无论是政府组织还是市场组织)面前的无力性,再加上我国可供个人参与之渠道的狭窄不畅,因而,只有群体才有可能形成有效的参与。而群体参与又可以有两种形式:一是无组织的群体参与,那将是一种无序的、不可预期的参与,将是各种不可预期的“群体性事件”;二是有组织、有序的群体参与,这种参与无疑以各种社会组织的存在为前提。

### 三

明确了社区与社团是民政社会化的双足之后,最后再简单地说一下政府和这两只脚之间的关系。首先,笔者认为,针对我国目前的现实状况,需要重新定义它们之间的角色关系。即以政府与社区而言,前面指出,在党和政府的重视下,我国城乡社区已初步形成了一系列大体完整的平台和机制,但是,这些平台与机制目前实际上是作为政府机构的延伸而在社区贯彻政府的意志,帮助政府在社区完成任务。但是,从民政(或者更一般地说,社会建设)社会化的角度出发,这些平台和机构应该作为社区自治的工具而主要贯彻社区居民的意志,履行社区居民委托的职责,满足社区居民的实际需要。进一步说,不是社区协助政府完成任务,而是政府协助社区解决社区问题,满足居民需要,社区才是问题和需要的第一定义者。这同样也适用于政府与社团的关系。在这方面,正如有研究者指出的那样,西方的“辅助原则”也许值得我们参考。辅助原则的基本观念是,个人首先要对自己负责,在个人无法解决的时候,可以通过自愿合作来解决共同的问题;在自愿合作无法解决的时候,才需要公权力的介入;而就公权力的介入而言,也应当首先由较基层公权力承担解决问题的责任;只有在下层需要更高一层

<sup>①</sup> 涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店,2000年,“第二版序言”第40页。

支持的时候,更高一层才能予以干预,个人、社会、国家乃至国家内部各级政府之间形成递升的辅助关系。<sup>①</sup>

当然,借鉴“辅助原则”并不意味着要开脱政府在社会保障、社会福利、社会救助、社会管理等事务上的责任,如上所述,在这些方面,政府必须承担诸如资金的最后保障、政策引导和环境营造、相关标准的制定等责任;借鉴“辅助原则”也不是完全让社区、社团放任自流,政府既要为它们提供所需的帮助,也就要对它们进行必要的监管。在这方面,政府可以在完善“购买服务”的相关制度的基础上,借助于“项目制”运作,从而在履行自己责任的同时,行使相应的监管。也许“项目制”作为一种“国家治理体制”有其“系统风险”<sup>②</sup>,但作为建立和应对政府与社区、社团关系的手段,应该有其可取之处。