

复合治理下的国家主导与社会自主

——社会管理及其制度创新

陶建钟

提要：“国家主导社会自主”的复合治理模式，应当是我国社会管理创新的路径选择，内在映照着“强国家—强社会—强公民”的治理格局。国家主导从根本上讲是指国家对于制度供应的优先性，也是这种模式得以获得其合法空间的前提。社会自主，从根本上讲是指社会对自身领域内的社会事务进行自我裁量的权利，其目标在于自发秩序的生成及其扩展。而公民增权，不仅仅是指公民权利的获取与确认，更指公民权能的提升与巩固。

关键词： 复合治理 社会管理 国家主导 社会自主

作者陶建钟，男，政治学博士，浙江行政学院“科学发展观与浙江发展”研究中心副教授、公共管理教研部副主任。（杭州 321123）

国家现代化转型的过程，也是执政层不断地检视国家能力，发展制度功能以适应社会转型所带来的秩序冲击的过程。风险社会的到来，使得制度本身成为国家面临的最大可能风险。因此，制度的自适应性与社会引领性，必须上升为避免陷入现代化陷阱的国家战略。如果说社会控制与社会整合更加强调国家权力的转型与调适，那么创新社会管理则是执政层对于社会治理结构变迁的一种积极尝试。传统社会管理的危机及社会失序的风险，昭示着完全依赖于国家权威很难破除制度自身的尺蠖效应。因此，在再造权力抑或再造社会之间做出选择、重新厘清国家、社会、公民间的相互关系及其管理格局，探索在新形势下社会管理的创新路径，已经成为当前迫切需要解决的一个现实命题。

一、社会管理的理论界定及其价值匡正

自2004年党的十六届四中全会首次提出要“加强社会建设和管理”以来，社会管理创新一直贯穿着近十年执政层的管理思维，并且已经成为当前学术界研讨的一个热点议题。

社会管理实践与理论的开放性，在极大繁荣了学术对话与基层创新的同时，有两个可能的误区需要尽力地规避。一是理论上对西方学术资源的排斥，认为福利国家理论、治理理论、政策网络理论等是西方植入性的概念，在中国既无现实的基础更无实现的条件，强调中国国情而拒绝全球思维。二是实践上对于政府职能的继续强化，使得社会管理侧重于技术化、信息化、精细化方向发展，实际上是社

会控制的再次变身。而这些误区的出现,根本原因在于社会管理的价值导向上出现重大偏差,有意无意地误解了社会管理的本意。因此,厘清社会管理的前提,在于社会管理价值导向的匡正,价值导向的正确与否直接决定了社会管理的途径与方式的正当性。社会管理“是指以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险,为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动”^①。从国家、社会与个人的三维视角出发,社会管理有其多层次、多维度的目标体系。社会管理的价值导向,体现于社会管理的活动所欲最终实现的社会目的,涉及到政府改革、社会赋权、个人发展的三重维度,是在围绕建设一个更为和谐稳定的社会秩序总体目标下的整体性发展导向,与执政层提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与、法制保障”的管理体制形成内在统一。社会管理的多维目标之间,存在着密切的相互关联及逻辑递进关系,共同构成了社会管理本身的价值导向结构。只有满足公民的生存权与发展权,增强公民的公平感和幸福度,才能从源头上减少社会矛盾与缓和社会冲突。只有社会的复兴与崛起,才能承担过去政府大量管不了、管不好的社会事务,并以重要的社会角色充当政府与公民个体间的减压阀,避免社会矛盾的持续放大。而公民成长与社会壮大,作为一种外在的力量推动与倒逼政府自身的改革与转型,并在政府内在的制度自觉下,最终完成服务型政府的建设。

社会管理价值导向筑基于一个基本判断,即:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^②然而,如果社会管理仅仅服务于政治统治的需要,那么这种社会管理通常以国家权力的维护与增强为中心,社会管理的途径与方法往往不能触及国家权力的边界,至多以权力的战术性让步来换取更多的权力自我强化。或者说,停留于一种消极的社会管理。消极的社会管理是以被动防范为手段,以维护现状尤其是权力结构现状为目标。当前我国社会管理的价值导向,从执政层把社会建设上升到“五位一体”的战略总布局高度来看,其释放的重大政治信息在于实现对消极社会管理的扬弃与超越。社会管理是社会建设的重要内容,但社会管理的作用并不局限于社会建设,而是为经济建设、政治建设、文化建设、生态文明建设提供更好的基础条件和运行保障。从这个意义上讲,社会管理已经突破行政领域的改革而提升到社会改革的历史高度,它所追求的是必然是一种积极的社会管理。所谓积极的社会管理,是指“以主动的建设和变革为手段,以改善社会的状况、建设一个更好的社会为目标”^③。

二、社会管理的可能模式——以国家、社会关系为视角

社会管理作为一项国家职能,实际上在国家出现以后就已经存在,只不过原初的社会管理活动被定义为国家专享的一个基本权力,而其他的社会主体则通常被认可为社会管理的对象。我们现在所提的社会管理,在内涵与外延上已经发生了重大的改变而具有更大的开放性与包容性。如果从国家、社会的关系来进行考察社会管理的演变,一般可把社会管理模式总结成以下几种:国家监管模式、社会自治模式与合作治理模式,这三种基本模式对应了各自的政治职能与社会职能的配重,并在此基础上构成社会管理的基本形态。

(一) 国家监管模式

① 马凯:《努力加强和创新社会管理》,《国家行政学院学报》2010年第5期。

② 《马克思恩格斯选集》(第三卷),人民出版社,1972年,第219页。

③ 孙立平:《走向积极的社会管理》,《社会学研究》2011年第4期。

这种模式在人类历史上曾长期占据社会管理的主要形式,我国改革开放前后的社会管理也呈现典型的监管模式。监管模式的特征在于国家几乎垄断社会管理的全部职能,社会管理主要以政治职能为主,并辅以一定的社会职能以维系社会秩序的需要。国家完全吸收了社会,因而社会管理通常表现为国家权力通过其强大的组织结构对于社会个人直接管理。个人的社会福利、社会地位、社会机会等与生存与发展相关的一切可能因素,由国家实行总体分配。这阶段的社会管理,呈现明显的统治特征。在市场经济开始出现并占据社会一极的时候,市场对于资源配置的有效性剥夺了国家社会管理的部分职能,同时,在市场培育下的公民社会开始日益显现其雏形,有些国家开始直接进入国家、市场、社会分治的治理阶段。而我国改革开放早期由于对市场经济判断的暧昧和摇摆,国家仍然掌握着大量的社会管理职能,市场力量与社会力量是国家着力调控的对象,因而依然“遵循单一的权力支配过程”^①。但这个阶段由于市场的介入,使得社会管理呈现与统治不一样的特征,可以称之为管制阶段。管制“是指由政府机构制定并执行,直接干预市场配置机制,或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为”^②。

(二)合作治理模式

这种模式是当前世界各国主流的社会管理形式,顺应了市场经济的兴起引发的社会力量改变及社会格局的重新组织。国家承认市场经济的合法地位及其资源配置的有效性,认可社会主体在提供社会管理服务上具有的不可或缺性,从而使社会管理的格局进一步开放并走向合作。合作治理模式意味着国家的社会职能进一步提升与政治职能的相应弱化,根据国家与社会在合作治理中地位与功能的差异,合作治理模式大致可细分成三种子模式:一种是政府主导、社会协助的模式。社会服务与公共产品的提供主要由政府承担,社会秩序的供给以政府的强制秩序为主,社会产生的自发秩序进行必要的协同配合。第二种是政府主导、社会自主的模式。政府在社会管理格局中居于主导地位,但社会的自主性大大增强,与政府形成一种平等的合作关系。政府的纵向管理与社会的横向管理通过治理网络进行,政府提供的外在秩序与社会的自发秩序形成基本平衡,共同构成社会秩序的生产者和社会服务的供应者,可称之为复合治理格局。第三种是社会主导、政府协助的模式。政府的提供外在秩序进一步弱化,内生秩序及其扩展构成社会秩序的主要特征,社会服务的供应主要由市场机制和社会力量来完成。

(三)社会自治模式

这种模式是社会发展史上能呈现的完美模式,也就是充分地实现了社会解放和个体自由的模式。国家的政治职能完全消失并且国家自身也消融于社会之中,社会管理以纯粹的社会自治为特征,社会职能是社会管理的全部内容。马克思曾对这种模式有过经典的描述:“当阶级差别在发展进程中已经消失而全部生产集中在联合起来的个人的手里的时候,公共权力就失去政治性质”,^③同时,“政治国家以及政治权威将由于未来的社会革命而消失,这就是说,公共职能将失去其政治性质,而变为维护真正社会利益的简单的管理职能”^④。或者说,社会管理终将把国家对于其的异化再次还原,剔除了附着其身的政治性质和阶级性质而回归于纯粹的服务和管理职能。在国家与社会的关系上,国家最终实现还权于社会的目标。社会所提供的社会管理职能,将由真正成为社会主人的自由人的联合体来执行,每个社会成员都将全面参与到社会管理的职能中来。

社会管理模式总体上遵循着国家政治职能不断弱化而社会职能不断趋强的线路,其中市场经济

① 李军鹏:《推进社会管理创新的着力点》,《中国领导科学》2011年第6期。

② 王义:《从管制到多元治理:社会管理模式的转换》,《长白学刊》2012年第4期。

③④ 《马克思恩格斯选集》(第一卷),人民出版社,1972年,第273、554页。

的介入是社会管理模式发生调整的重要变量,并由此引发社会管理力量的重新布局。社会管理模式的变迁,归根到底是在尊重市场经济作为社会纵轴发展力量的基础上,正确处理国家、社会与公民的三者关系。这个过程伴随着社会的整体转型与政府自身的改革,体现了社会民主化程度不断提升的趋向,在制度文明上映照着人类文明的进步步伐。

三、社会管理创新的制度逻辑:平衡与分权

承认社会管理模式的总体历史演进趋势,并不否认社会管理模式转换过程中的制度选择自觉。由于历史文化传统与政治传统的差异性,不同国家在现代化过程中往往体现出路径差异或者阶段差别,这需要执政层有清醒的道路自觉与制度自觉。现代化的演进过程,既有历史推动的客观因素,同时也是自我选择的必然结果。其中,制度的设置及其创新是根本性的要素,对于社会管理而言,同样需要在世界图景下来突显中国命题。我国的社会管理创新,其内在的制度逻辑在于平衡与分权。制度构造中的平衡,实际在某种程度上意味着一定的分权。如果“先发现代化国家走的是一条先分化后整合的道路,那么后发现代化国家只能选择与先发国家正好相反的路径,那就是先整合后分化”^①。这种分化不仅仅是指自然的社会分化,同时也指国家通过主动分化而欲实现的一种结构性平衡。

(一) 国家与社会的平衡

传统中国的社会管理,有着强烈的国家“大一统”特征,政府几乎包办了社会管理的所有事务。国家权力渗透于社会生活的各个层面,社会生长的空间极其逼仄甚至被国家完全吞噬,因而个人往往直接面对强大的国家权力,社会权利匮乏且式微。国家与社会的严重不对称性,遏制了社会的整体活力与公民的权利生长,也为转型期社会矛盾的突显埋下了病因。国家继续依赖于传统行政干预的管理行为,事实上无力解除社会紧张的现状,恰恰招致权力自强下反而社会矛盾趋强的恶性循环。因此,从社会结构上谋求变革,寻求国家与社会的整体平衡,是突破困局的理性选择。具体而言,国家与社会的平衡,包括国家权力与社会权利的平衡、统制与自治的平衡两个方面。从权力与权利的角度而言,国家与社会的平衡决不是西方语境中的以社会来对抗国家,而是指以社会权利来制衡国家权力。国家权力的重要合法性基础在于赋予和保障公民的社会权利,社会权利构成社会秩序的重要来源。从统制与自治的角度而言,国家与社会的分离且保持相对平衡是确保自由与秩序的重要条件。“社会是自由和创造之所在,而国家是限制和卫护之所在。”^②国家的统制对社会秩序仍然是一个必需品,但社会的自治同样不可或缺。统制与自治的严重不均衡,必然会损害其中的某一方价值。

(二) 政治职能与社会职能的平衡

国家职能从根本上讲可以分为政治职能与社会职能两大类,政治职能重于管制而社会职能重于服务。两者都能产生社会秩序,但政治职能所产生的社会秩序基于强力的使用或使用威胁,而社会职能所产生的社会秩序基于认同和支持,并且通常以平等地占有社会公共服务和社会福利为其前提。现阶段社会两极分化的趋势日益明显,部分掌握大量社会资源的群体与部分未能享有改革红利的群体矛盾日趋紧张,社会割裂现象意味着两者的不平衡必须做出一个有效调整。因为“过大的不平衡势必激化社会矛盾与冲突,最终破坏社会秩序。有了相对平衡才会有一定的秩序,才会有相对的稳定”^③。是故,从政府职能上实现政治职能向社会职能的倾斜,满足社会群体基本的公共服务和社会福

① [美]C·E布萊克:《现代化的动力》,段小光译,四川人民出版社,1988年,第46页。

② 张旅平、赵立玮:《自由与秩序:西方社会管理思想的演进》,《社会学研究》2012年第3期。

③ 李路路:《社会结构阶层化和利益关系市场化——中国社会管理面临的新挑战》,《社会学研究》2012年第2期。

利的均等化,是从管制型政府走向服务型政府的必然选择。

(三)经济建设与社会建设的平衡

我国的现代化建设起步于经济基础极其薄弱的环节,因而在赶超战略下长期坚持以发展经济为其核心内容。然而由经济建设所带来的社会分化、贫富不均等负效应未能在社会建设领域进行有效消化,导致社会矛盾的大量积压。社会建设的滞后,无法匹配经济建设所取得的成绩,而且成为社会整体进一步发展的桎梏。因此,在社会发展上需要由原来偏重于经济建设转向与社会建设的相对平衡。如果说经济建设的内核在于社会生产力的提高和社会财富的创造,那么社会建设的内核始终在于提供社会机会和社会资源的合理配置。“所谓社会建设,就是要在社会领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制,并相应地形成各种良性调节社会关系的社会组织和社会力量。”^①社会建设的顺利推进,依赖于社会管理及其创新。

(四)中央与地方的平衡

传统中国典型的中央集权体制,在改革开放“放权让利”的总体思路下,中央和地方的关系已经做出了局部调整,但中央控制下的压力运行式层级体制依然保持其强大惯性。随着公民需求多样性的增加、社会群体复杂性的递增等地方性事务突显,压力层级制越往顶端越不能对此作出十分敏感的反应。而现代政府的价值理念及其模式,越来越强调其运行逻辑必须是弹性政府、回应性政府,也就是要提高政府组织对周边环境的回应能力和因变能力。因此,在权力结构上实现中央与地方的平衡,是增强政府服务与管理功能的必然选择。提高政府社会管理及其创新能力,须要在顶层设计与基层创新之间形成动态平衡。基层创新意味着中央赋予地方一定的自主性,积极探索和实践有效的社会管理方式。而顶层设计,则意味着中央在制度层面设定基本的社会管理框架和原则,避免地方事务的偏差和相互内耗,并及时把地方创新上升为普适性的制度规范。

四、复合治理:社会管理创新的路径选择

平衡与分权的制度逻辑,其清晰的制度指向为形成一种治理模式。治理从本质上讲是一种合作管理,构成了这个时代政治发展与政治文明的重要标尺。“国家主导社会自主”的复合治理模式,在承认国家主导作用的同时,强调社会自主对于社会秩序供给的有效支持,在价值取向上内在映照着“强国家—强社会—强公民”治理格局。一方面国家或政府仍然保持较强的资源整合能力与制度创设能力,另一方面社会作为一种相对独立的力量而存在,并承担了(国家)政府退场后形成的职能空缺,国家与社会在职能上有所偏差并互为倚重,两者的界限清晰而稳定。同时,日益成长的公民利益以及不断放大的参与动力,能在公民理性指引下得以制度化申张与诉求,避免了公民与国家的直接对抗。因此,“国家主导社会自主”的复合治理模式,应当是我国社会管理创新的路径选择。

(一)国家主导

复合治理是治理的一种创新形态,它在肯定多元主体共同参与管理即复合主体的条件下,强调国家的主导作用但非支配性;在认可协商、沟通的网络治理机制中,强调国家对于合作网络的指导性;在国家与各社会主体进行平等合作的横向平台中,强调国家自身权力运行的贯通性。复合治理首先得到确认的是强国家,肯定国家在治理结构中的主导地位:“中国社会管理的创新将是一个渐进而非激进的历史过程,国家在社会管理创新中仍将具有主导作用。国家主导是当代中国推进现代化和体制

^① 郑杭生:《社会建设和社会管理研究与中国社会学使命》,《社会学研究》2011年第4期。

转型的主要形式,另一方面,‘国家主导’与社会的分化和市场化之间存在着相当程度的张力。”^①或者说,复合治理另一个需要确认的是社会的地位。在复合治理肯定国家主导作用的同时,要求与之相对应的是活跃度很高的强社会,形成强国家强社会的治理模式。在此模式下,谋求形成多主体、多维度、多领域、多层次的合作互补关系。复合治理与一般治理的根本差别,不在于治理主体的多元性,而在于治理结构的对称性。国家主导是复合治理中的纵向线条,而国家与社会及其他治理主体的平等协作,构成复合治理中的横向线条。纵横线条的运行机制和发生领域存在明显差异,纵向线条遵循的权力运行逻辑,指向政府职能并提供社会的外在秩序;横向线条遵循的是权利运行逻辑,指向政府的社会职能并产生社会的内在秩序。复合治理模式,在保持了国家主导的同时扩张了社会自主性,形成一种复杂的套嵌结构。它一方面排除了“社会主导国家辅助”模式的不可及性,另一方面也形成了对“国家主导社会辅助”模式对社会自主缺乏足够光照的超越性。国家主导在复合治理中的率先确认,其依据在于中国的现代化建设始于强大的制度牵引,并且国家在治理结构中是一个先在的力量,这与西方社会中国国家与社会的相互对抗有着完全不同的历史情境。国家主导,从根本上讲是指国家对于制度供应的优先性,复合治理中产生的制度元素和制度胚胎都需要在国家那里得到确认。国家主导是复合治理模式能够产生绩效的保障,也是这种模式得以获得其合法空间的前提。同时,也意味着政府对于这种新型治理模式的自适应过程,对政府自身的转型提出了更高的要求。

(二) 社会自主

复合治理要求在国家主导下,形成社会协同的合作网络。社会协同的前提,在于社会自身成为一个相对独立、并且具有抽象人格的运行实体。在治理语境下,社会通常指公民社会,大量的以各种形式存在的社会组织是公民社会的物质承载体。中国公民社会的成长,不仅是适应复合治理模式的必然要求,同时也是制度释放善意的结果。复合治理内在要求进行社会赋权而实现社会自主,这是坚持治理理念学者的基本共识。社会自主,并不天然地把国家权力视为对抗的力量,而是在平等合作的过程中互为倚重,通过社会的自组织、自运行、自生成、自协调推动社会的壮大和治理结构的平衡。从根本上讲,社会自主是指社会对自身领域内的社会事务进行自我裁量的权利,其目标在于自发秩序的生成及其扩展。只有当社会出现以下两个条件时,国家才获得正当性进入的许可。“一是当市民中出现非正义或不平等现象(例如,一个阶层对另一个阶层的支配,等等)时,国家就可以通过干预予以救济;二是为了保护国家自己界定的人民普遍利益时,国家也可以直接干预市民社会的事物。”^②因此,社会自主与国家主导实际上构成互为救济、互为补充的良性互动结构。而这种结构得以保持平衡和持续生产,需要几个方面的探索与改善:

第一,增强社会的自组织能力。社会作为一个自在实体,必然拥有一定的物质条件与能量储备,这是社会得以存在与发展的前提与基础。社会自组织能力,实质上是指社会有效地支配与运用这些物质能量的过程,是用非行政化的手段来排除与解决社会问题的具体体现。社会自组织能力的提升,构成弱社会向强社会转化的重要表征。“一个正常的社会需要这样一种自组织能力,以应对可能的政府失灵和市场失灵,以使社会生活能够有序进行,降低社会转型的风险。”^③

第二,加速公域的自生产空间。社会一般是与政治国家的相对关系中来获得其规定性的。如果说政治国家所代表的“公域”首先需要追求的是社会外在秩序,那么(公民)社会代表的“私域”首先要追求是社会内在秩序。但社会作为私人利益的集合,意味着存在众多利益主体的竞争、博弈甚至对

① 李路路:《社会结构阶层化和利益关系市场化——中国社会管理面临的新挑战》,《社会学研究》2012年第2期。

② 邓正来:《国家与社会——中国市民社会研究》,四川人民出版社,1997年,第41页。

③ 孙立平:《走向积极的社会管理》,《社会学研究》2011年第4期。

抗。毋庸置疑的是,只要存在多个利益主体的时空共存,必然存在着公共性生产的命题。只不过这种公共性生产,是在非权力干预下的公共空间的自生成,有着自身的对话和沟通机制。这个公共空间可以理解为:“我们的社会生活的一个领域,在这个领域中,像公共意见这样的事物能够形成。公共领域原则上向所有公民开放。公共领域的一部分由各种对话构成,在这些对话中,作为私人的人们来到一起,形成了公众。”^①

第三,扶持社会的自协调功能。社会组织是社会重要的物质基础,社会自主需要以各种形式存在并且有效运行的社会组织为其组织前提。一定的社会组织总是一定的利益群体的集中代表,或者是为增进某项社会利益进行活动的组织机构。与国家权威通过权力分配利益不同的是,社会组织通常以协调利益缓和矛盾为其运作机制。公民社会的自主性,以社会组织对社会矛盾的自协调为重要手段。然而,“中国公民社会具有二重性。由于国家对于社会组织的控制仍然较为严格,自主性和镶嵌性仍然会在较长时间内持续”^②。因而,尽可能地扶持社会组织的发展,充分利用社会组织的自协调功能,是复合治理结构需要着力完成的重要任务。

第四,放松社会的自运行机能。社会事务归根到底是社会公众自身的事务,在社会有能力进行自我管理的时候,国家不应当介入。国家是公共利益的看护者,也是社会利益的仲裁者而成为利益超越的第三方。然而在管制思维下形成的对社会事务的超强控制,往往形成权力自肥而损害社会的自运行机能,实际上却因职能错位、越位而使社会事务陷于消耗与无解。因此,社会自运行需要放松管制,意味着政府职能转变下的一种适度干预并形成政府与社会的互相补位。

(三)公民增权

公民是复合治理中的最小单位,公民自身的存在状态直接影响到复合治理结构的有效性。在强国家、强社会的复合治理模式下,强公民才能为这种结构提供不竭的动力和活力,形成重要的人之因素的底部支撑。因而,公民增权是复合治理的题中之义。增权,不仅仅是指公民权利的获取与确认,更指公民权能的提升与巩固。

复合治理中的公民增权,首先应当被承认与保护的是公民身份的获取,它在制度上规定着国家对于个人的责任义务和公民对于公共生活的参与资格。然而,公民身份的获取,仅仅是实现了自由主义传统中的消极资格,权利的获得与享有停留于一种消极的公民权,保留了对于公共生活的参与可能。其次,公民增权在于实现公民参与的稳固。从公民身份权利扩展的历史来看,公民身份既是国家赋权的产物,同时也是公民争权的结果。或者说,公民身份的获取存在国家与公民的双重动力推动,而公民参与却是根本性的。复合治理中的社会公民,需要超越消极公民的囿囿而通过稳固的参与行动走向积极公民,这不仅是对自我利益的本能关切,同时也是对公共利益的追求和公共责任的担当。积极公民通过参与社会治理,在行动上回应了公民身份对于个人与国家关系的双向约定。最后,公民增权也在于公民的再组织化。复合治理中的公民增权,是通过公民身份的获取来实现社会权利,并在稳固的公民参与中保障和扩展权利的实现。在这个过程中,公民逐步确立和清晰自己的社会身份。然而,原子化存在的公民,其实无法获得足够的权能来增进和实现其社会身份与社会功能,继而无法形成对于国家的文化民族归属感。公民增权,需要公民的再组织化来实现权能的增加。改革开放过程中单位体制的瓦解,公民在脱离行政权力直接干预而获得其自主性的同时,却也面临着社会归属感下降而趋向原子化存在的风险。乐观的治理学者希冀把后单位制下的公民纳入到社区组织,在社区来重新定义其社会身份和社会功能,形成对于公共事务的认知和集体生活的认同。然而社会流动的加

① [德]尤尔根·哈贝马斯:《公共领域》,载《文化与公共性》,汪晖、陈燕谷编,三联书店,1998年,第125—126页。

② 童志锋、郁建兴:《从政府本位到社会本位:社会管理体制变革的新分析框架》,《中共浙江省委党校学报》2011年第1期。

速和现代意义上的社区发展不成熟,使公民的社会抛离感有增无减。因此,现阶段的社会管理创新,一方面要增强社会自主而大力发展社区组织;另一方面,要积极开拓公民再组织化的有效途径。

公民的再组织化,不是要重回单位体制的管理模式,更不是回归以血缘为纽带的宗法社会,而是在业缘、趣缘、地缘等一切可以联结个体存在的形式中,来寻找其精神家园和共同意志。因为在国家与个体之间如果没有一些次级群体的存在,那么“国家与个人的距离越来越远,两者的关系也越来越留于表面,越来越时断时续,国家无法切入到个人的意识深处,无法把他们结合在一起”。^①从当前社会管理的现实来讲,如果撇除具有利益表达与利益综合的政治组织,公民社会中的社会组织大致可根据其与权力的依赖程度与组织化程度,分为权力衍射型组织与权力脱敏型组织。权力衍射型社会组织如社区、村落、行业协会等,在自主性相对欠缺的背后,呈现的是权力的组织渗透。权力脱敏型社会组织如各类互助组织、同人团体、兴趣组织及公民自发组合等,这类社会组织真正地以个体平等的身份汇集,并在开放性的合作网络中产生公共责任感。如果说权力衍射型组织主在解决公民对于公共生活的集中代表权,从而使得个体的意见得以正式化地表达。那么权力脱敏型社会组织主在营造合作精神,在寻求“适当理解的自我利益”^②中安置个体的组织认同。可以预见的是,随着权力衍射型组织的不断升级和权力脱敏组织的不断发展,个体的文化认同在再组织化的过程中得到归属,最终形成个体与国家关系的正确理解。这个过程,也就是对于哈贝马斯所言公民身份双重特征的完成:“一种是由公民权利确立的身份,另一种是文化民族的归属感。”^③

责任编辑:田明孝

① [法]埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠东译,三联书店,2000年,第40页。

② [法]托克维尔:《论美国的民主》(上卷),董果良译,商务印书馆,1991年,第76页。

③ [德]尤尔根·哈贝马斯:《包容他者》,曹卫东译,上海人民出版社,2002年,第133页。