

社会资本视域下社会管理能力提升途径研究

刘 晋

(华中师范大学 公共管理学院,湖北 武汉 430079)

摘 要:20 世纪 90 年代社会资本理论兴起,为社会管理提供了新的研究视角。社会资本与社会管理紧密相关,提高政府社会管理能力的过程已暗含了社会资本作为前提存在。但当前我国存在“信任”社会资本缺失、“规范”社会资本存量不足、社会资本结构缺陷等问题,制约着社会管理的良好运行。因此,引入“善治”理念,推进法治建设,培育发展第三部门,成为改善我国社会资本现状、提升政府社会管理能力的有效途径。

关键词:社会资本;社会管理;非政府组织;第三部门

中图分类号:G939

文献标识码:A

文章编号:1001-8204(2014)01-0035-03

随着改革向纵深发展,我国经济体制发生深刻变革,社会结构分化加剧,利益格局不断调整,人们思想日益多元,社会不稳定因素依然存在,加强社会管理及其创新就成为一项重要任务。社会资本作为重要的资本要素,在社会管理中举足轻重。因此,用社会资本的理论视角研究社会管理能力的提升途径意义重大。

一、以社会资本推动社会管理及其创新的动因分析

(一)内在关联:社会资本对社会管理的作用机理

所谓社会资本是指和物质资本、人力资本相并列的重要资本。社会资本的概念和起源在学术界还没有统一明晰的定论,但是,在学术界最有影响力的是布迪厄、科尔曼、普特南等人对社会资本的定义。

皮埃尔·布迪厄认为社会资本是与群体成员相联系的实际的或潜在的资源总和,它们可以为群体的每一个成员提供集体共有资本支持[1]。科尔曼认为社会资本是一种责任与期望、信息渠道以及一套规范与有效的约束,它们能限制或者鼓励某些行为[1],但是科尔曼也指出社会资本并不是单独的个体,而是拥有共同特征的、包含社会结构某些方面的不同实体。普特南认为“社会资本指的是社会组织的特征,例如,信任、规范和网络,它们可以通过促进合作行动而提高社会效率”[2]。

尽管学术界对社会资本的定义不尽相同,但总的来说,社会资本就是社会成员通过参与互动形成社会网络和社会规范,并在互惠合作的基础上产生信任,以提高社会的效率。

社会管理有广义和狭义之分。广义的社会管理是

指政府及非政府公共组织对各类社会公共事务所实施的管理活动,实际上与人们通常所说的公共管理是同等范畴的概念[3]。狭义上的社会管理,指的是除去政治管理、经济管理后的社会公共事务的管理。

提高社会管理能力是加强和创新社会管理的必然途径,是社会发展的客观要求。社会管理能力的提高是政府责任感和效率的体现,是公众和政府之间互信度的增加,是社会公众和政府共同参与社会管理的表现。我们可以看出,提高社会管理能力的过程中已经隐含了一个前提的存在——社会资本。

普特南是第一个把社会资本理论引入公共管理和公共治理研究的学者。普特南把社会资本看做是社会组织的特征,强调社会资本要素所发挥的功用能使社会组织间互惠互利的合作形成。社会资本的一个重要功能就是能够提升合作的数量和效率。高度的信任是达成这种功能所必需的条件,因为高度的信任可以使信息成本大大降低。我们所说的信任是公众对政府、非政府组织的信任以及政府对非政府的信任。在信任的基础上,社会公众通过参与社会网络与社会发生联系,与政府、社会组织等发生互动。公众对政府的信任构成了政府的公信力,是政府合法性的体现,也是政府进行社会管理的保证。公众对非政府组织的信任是非政府组织生存发展的重要动力。政府对非政府的信任在一定程度上制约着非政府的发展空间。在社会管理中,社会资本的重要价值主要体现在保障有序社会的建设和社会公众利益的表达、实现两个方面。社会资本越雄厚,社会资本为多元主体参与社会管理提供

的社会网络越密集,就越能够推动政府、社会组织和公众的沟通与合作。可以说,社会资本的积累可以大大增加社会的凝聚力,社会资本的积累为社会权力关系和利益关系有序化的实现提供了很大的可能性。而这恰恰是社会管理要达成的主要目标。良好的社会管理不再是政府的独角戏,而是形成包括政府、社会组织和社会公民的多元主体的管理格局。

(二) 现实需求: 社会管理中政府和非政府的 SWOT 分析

对政府的 SWOT 分析:

政府的优势:政府有法律赋予的权力作保障,有强大的税收收入作为公共财政的经济资本,有强大的动员系统,有任何公民和社会组织无可比拟的社会资本数量。因此,政府在进行一些时效性强、动员范围广、需要大量人力物力的事项时就有绝对的优势。除此之外,政府在承担基础设施、义务教育等方面有着其他组织不可比拟的有利条件。

政府的弱点:政府是科层制结构,结构固化,缺乏弹性,缺乏灵活性。

政府的机会:政府可以利用其合法性和自身资本获取更多国内外社会资源,积蓄更多的社会资本。

政府面临的威胁:在宏观层面,政府在社会管理中应该处于什么地位,或者说政府在社会管理中应该拥有什么样的治理权力。政府在社会管理中究竟是要强还是要弱?在具体层面,由于一些主客观原因,政府有时出台的政策不能够很好地与现实结合,也就是所谓的“不接地气”。政府的财政负担过重,资金来源渠道单一。

对非政府的 SWOT 分析:

非政府的优势:非政府主要是指非政府组织和社会公民。公民在信任、理解的基础上构成团体,即非政府组织。作为公众的利益团体,在某种程度上非政府组织可以说是公众的“利益代言人”,对社会资源有整合和过滤的作用。非政府组织或者说社会组织拥有强大的关系网络和社会资本,社会组织能够因地制宜,采取灵活弹性的方式,使降低社会管理成本和提升社会管理质量的可能性大大提高。

非政府的弱势:非政府组织及公众的发展受到传统文化的制约,对政府具有很强依赖性。非政府组织目前规模小、数量少,缺乏参与社会管理的能力和经验。另外,非政府组织的资金力量较薄弱,且较分散。公众参与热情不高,能力有限。

非政府的机会:政府和市场的双重失灵为非政府组织的发展及公众参与社会管理提供了空间。

非政府面临的威胁:传统文化对非政府组织及公众的影响深远,制约社会组织的结构和运作以及公众的全面发展。非政府组织及公众容易受政府的影响,

缺乏独立的立场,缺乏强制性。

通过对政府和非政府 SWOT 分析,我们知道无论政府还是非政府在社会管理中都会面临单一主体失灵的困境,只有优势互补,在政府主导的社会管理中加入社会资本因素,使社会管理主体多元化,构建完善的社会管理格局,才是推动社会管理及其创新的有效方式。

二、社会管理现存问题缕析——基于社会资本困境

目前,我国正处于社会转型时期,社会管理还不成熟,这与我国社会资本的现状有着紧密的联系。

(一) “信任”社会资本的缺失,制约政府和社会公众的良好合作

“信任”是社会资本中一个非常重要的构成要素,既包括政府对社会公众的信任及社会公众对政府的信任,也包括社会公众间的互信。“由于各种原因,在一个拥有大量社会资本存量的共同体中,生活是比较顺心的。公民参与的网络孕育了一般性交流的牢固准则,促进了社会信任的产生。这种网络有利于协调和交流,扩大声誉,因而也有利于解决集体行动的困境。”[4](P167)但是,我国社会管理现状却显现出政府和社会公众合作的不利因子:首先,政府和社会公众的互信度不高,制约政府和社会公众的合作。政府履行社会管理职能仍旧停留于管控模式,社会管理方式单一且滞后。其次,普遍信任程度的下降,影响政府和社会公众的合作。我国正处于社会转型期,社会结构发生改变,利益关系不断调整,公众思想更加多元化,普遍信任程度自上世纪 90 年代初出现大幅度下降以来一直处于较稳定但较低的水平。人与人之间彼此冷漠,互信程度低,对社会公共事务不关心,社会参与的积极性不高。可见,“信任”社会资本的不足,成为政府和和社会公众建立合作关系的障碍性因素。

(二) “规范”资本的缺失,影响社会发展的现代化

社会管理是有序的管理活动,只有社会中的成员——政府、非政府组织、公民在规范引导下行为,在法律框架中活动,建设法治国家,才能使社会有序,使社会和谐。“规范”资本在社会管理中的重要作用表现为社会管理的制度化和法治化。中国社会是一个人情社会,正如梁漱溟先生所说,“中国社会不是个人本位,也不是社会本位,而是一个关系本位的社会”[5](P186)。中国社会资本在非理性和非制度化的环境中产生,感性是其主要特征。社会公众法律意识不强,甚至把打官司等同于拼关系。此外,我国的法律体系还不健全,在某些领域依然存有空白。规范包括正式制度和非正式制度,但在我国关系本位的基础上,人们习惯于诉求关系网络而忽视正式制度。“规范”资本的缺失限制其作用的发挥,从而影响社会的现代化进程。

(三) 社会资本结构的缺陷 制约第三部门的发展

我国社会资本呈现出家本位、伦理本位、依附权力的特征,但同时也表现出现代性、民主性和理性的缺乏。就社会资本的结构而言,我国社会资本的结构不尽完善,传统社会资本与现代社会资本共生。传统社会资本指依托于例如血缘、地缘、人情关系等传统因素的社会资本,具有封闭性、同质性的特点,多为静态;现代社会资本则是建构在现代法理因素基础上的社会资本,更强调个人能力和个人价值的体现,社会成员之间更多的是平等、信任、独立和合作的关系,多为动态。传统社会资本存量比较丰富,尤其是在农村。相对地,现代社会资本比较缺乏,在社会资本中所占比重较小,且处于初始阶段,离我国现代化所需的现代资本的存量依然有很明显的差距。不可否认,在社会转型初期,传统社会资本发挥了巨大的作用,但是由于其本身的局限,导致社会法治精神和民主精神的缺位,使政治权力和人际关系成为配置社会资源的主导力量,破坏了公众对政府的信任,降低了政府的公信力。传统社会资本的消极作用无形中阻碍了现代社会资本的形成和积累。而从某种意义上说,社会转型就是要优化社会结构,增加社会变迁中的现代社会资本存量,增加社会发展中的现代因素。第三部门作为顺应市场经济和社会发展而兴起的现代社会资本,在我国社会管理和现代化进程中势必发挥举足轻重的作用。我国社会资本结构的二元性和无序性,成为阻碍第三部门发展壮大的绊脚石。

三、社会管理能力提升途径探寻——基于社会资本发展

社会管理现状受制于社会资本困境,因此,社会管理能力的高低也与社会资本的发展密切相关。基于上述社会资本状况,笔者尝试从三方面讨论提升社会管理能力的途径。

(一) 以“善治”理念为指导,促进“信任”社会资本发展

社会资本是形成政府和公民良好合作关系的深层机制,在“善治”理念的指导下可以促进社会资本的形成和积累。首先,在“善治”理念的指导下,加强政府的合法性、责任性,提高政府的透明度。提高政府官员

素质,加强政府的回应性。推动政府机构改革和政府职能的转变,建立小而强的政府,以促进政府和公民的互惠合作,增加“信任”社会资本存量。其次,“善治”的现实基础是人民民主。“善治”的建设其实是还政于民的过程,这就需要社会组织及公民参与社会公共事务的管理,其过程本身即为增进社会普遍信任的过程,为“信任”社会资本的构建和发展提供了客观平台。

(二) 推动法治社会建设,增加“规范”资本存量

规范资本和法制建设紧密相连。增加规范资本存量,重视正规制度的构建和实施,就要发挥政府的主导力量,推动法治社会建设。其一要坚持法治观念。由于官本位思想的长期影响,我国人治观念严重。因此,加强法制建设,就要改变传统人治化管理方式,加强政府工作人员的法治观念。其二要完善法规制度建设,为社会管理提供法律保障。和谐社会的一个重要标志在于有一整套社会成员认同并遵从的解决问题的法律规则、程序和制度[6]。因此,要完善社会主义法律体系,使各项管理工作有法可依。其三,加强社会管理工作中的执法力度,全面推行依法行政。在当前的社会管理实践中,只有严格、公正、文明执法,建立有效的监督机制,才能使社会管理法治化、程序化。

(三) 培育和发展第三部门,提高现代社会资本存量

第三部门的独立性、非官方性和资源性等特点,使其成为社会管理中不可缺少的主体。改革开放以来,第三部门在我国兴起并发展,但是数量少,规模小,经费不足,能力短缺,对政府有依赖性,等成为目前我国第三部门发展中的难解困境,制约现代社会资本存量的提升,不利于第三部门在社会管理中承担其责任、发挥其作用。推进第三部门的发展是处于社会转型期的中国的必然之路。首先,培育社会公众的公共精神和社会参与意识。积极调动社会公众的参与热情,提高社会公众参与社会管理的信心。其次,健全第三部门的内部结构,强化第三部门的社会参与能力。再次,为第三部门的发展提供良好的法规政策环境。良好的法规政策环境可以增加“规范”资本的存量,引导第三部门健康发展。最后,改变政府对第三部门的管理方式,明确政府和第三部门的职能范围,增加第三部门的独立性和自主性。

参 考 文 献

- [1] 邹宜宾. 社会资本:理论与实证研究文献综述[J]. 经济评论, 2005, (6).
- [2] 周红云. 社会资本理论评述[J]. 马克思主义与现实, 2002, (5).
- [3] 曹海军. 作为社会管制的社会管理理论初探[J]. 探索, 2010, (3).
- [4] [美]罗伯特·帕特南. 独自打保龄球:美国下降的社会资本[A]. 社会资本与社会发展[C]. 李惠斌, 杨雪东译. 北京:社会科学文献出版社, 2000.
- [5] 梁漱溟. 中国文化要义[M]. 上海:上海人民出版社, 2005.
- [6] 陶国根. 社会资本与完善社会管理的行动逻辑[J]. 贵州财经学院学报, 2008, (3).

(责任编辑 辛世俊)