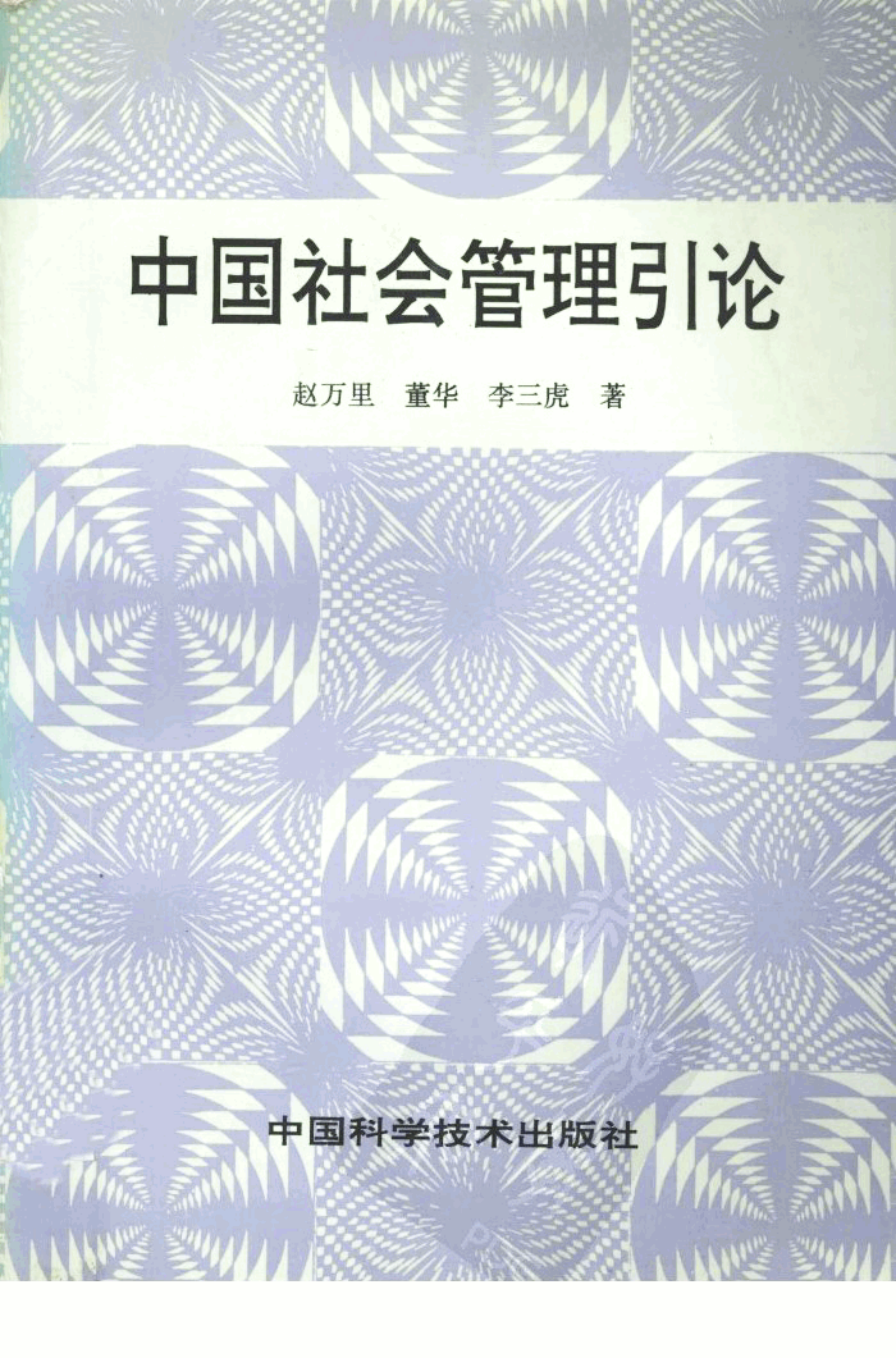




中国社会管理引论

赵万里 董华 李三虎 著

中国科学技术出版社

内容提要

本书把社会管理作为国家的职能之一,立足于中国现阶段社会管理状况与问题,全面系统地阐述了市场经济条件下中国社会管理的模式选择、职能形式、结构重组和运行机制,分析了中国某些重大社会问题的治理,对中国目前经济增长与社会发展的协调控制具有一定意义。

本书可供国家行政管理人員、企业管理人員和有关学者参阅。

责任编辑:赵兰慧
封面设计:王序德
正文设计:邹 原

序

社会是一个不断变迁的过程。这一过程在进入产业革命以来，无论从质还是从量上看，变化的速度都空前加快了。这是社会现代化过程中社会变迁的新特征。

社会现代化既是一个动态的概念，又是一个复合的概念——它标示的是包括经济、政治、社会、文化各方面要素在内的巨大系统工程。

中国自 19 世纪中叶被动地卷入世界现代化潮流以来，经过一个多世纪的挣扎、苦斗，历尽坎坷，才在 1978 年以后，走上在探索中持续高速发展的道路。

中国的改革、开放和整个现代化事业，是在执政的中国共产党的领导下进行的。党的关于建设有中国特色的社会主义现代化的理论和路线，突出强调了经济建设这个中心，牢牢把握住发展这个“硬道理”，为中国社会现代化的推进奠定了日益增强的经济基础。其成效，有目共睹，为不证的事实。

同时，改革开放伊始，据国内外发展的历史经验和发展学所提供的社会现代化的理论，一些学者当即提出了经济、政治、社会、文化、科技等各方面协调发展的问题。但是在 80 年代初，这种讨论，多少还有几分形而上学的抽象性，还未引起人们足够的重视。相当多的人实际关注的，仍只是经济体制的改革和经济的发展，对非经济因素的发展研究和认识，明显滞后。

然而，以后随着改革和发展的快速推进，政治、社会、文化等各方面的连锁反应，社会管理的各方面的问题，便日益广泛、尖锐地

提出来了。而且经济改革与发展的速度愈快,与之相应的社会问题暴露得便愈是充分。而今,它终于从少数学者的“超前”讨论研究,提到了决策者的议事日程;从理论家的论坛,进入了广大民众的社会生活实践。

赵万里、董华、李三虎合著的《中国社会管理引论》,正是适应这种实践发展的需要,在学习和总结国内外有关社会现代化过程中的社会管理的理论研究成果和社会实践中提出的问题的基础上,及时推出的一部力作。

作者在本书内容提要中说:“本书把社会管理作为国家的职能之一,立足于中国现阶段社会管理状况与问题,全面系统地阐述了市场经济条件下中国社会管理的模式选择、职能形式、结构重组和运行机制,分析了中国某些重大社会问题的治理,对中国目前经济增长与社会发展的协调控制具有一定意义。”通读书稿,这个简介与内容是符合的,体现了作者的诚实态度。不过,正如作者所强调的,本书是立足于中国现阶段社会管理状况与问题,意在对中国目前经济增长与社会发展的协调控制有所贡献。因此,如果超出这个“现阶段”和“目前”,把眼光放得更远一些,展望社会管理的未来,则社会管理自身的社会化,可能是社会现代化之所趋。

张 琢

1995年8月6日北京

目 录

序	张琢
导 言	(1)
第一章 作为国家职能的社会管理	(10)
一、国家职能:从经济到社会	(10)
1. “转向经济方面的政治”	(11)
2. 经济增长与社会发展	(17)
3. 在不平衡中寻求平衡	(22)
二、东西方国家社会管理实践的特点及变化	(29)
1. 社会主义国家的社会管理实践	(29)
2. 西方国家的社会管理实践	(33)
3. 市场经济与中国社会管理	(37)
三、社会管理的强纲领	(42)
1. 对“社会管理”的三种理解	(42)
2. 社会管理是一种整体管理	(51)
3. 维护系统而不是维护现状	(57)
第二章 中国现阶段社会管理的状况与问题	(63)
一、中国社会的转型特征	(63)
1. 中国社会处于新的转型时期	(64)
2. 中国转型社会的结构特征	(69)
3. 中国社会转型过程的特殊性	(73)
二、对现阶段社会管理关系的再分析	(76)
1. 管理关系是一种特殊的社会关系	(77)
2. 主体系统、客体系统及其相互作用	(81)
3. 现阶段中国社会管理关系的特点	(87)
三、当前社会管理实践的复杂性和问题	(91)

1. 社会管理面临的社会矛盾状况	(92)
2. 社会管理实践中的二难选择	(98)
3. 社会管理体制的不适应	(107)
第三章 社会管理的模式选择与职能创新	(113)
一、社会管理模式选择的内在机制	(113)
1. 社会需要、价值取向和客观可能性空间	(114)
2. 从个体选择到社会选择	(118)
3. 改革与社会管理模式的转换	(122)
二、社会主义市场经济条件下的社会管理模式	(125)
1. 来自西方经济学的挑战	(125)
2. “强市场强调控”的经济运行与社会管理模式	(132)
3. 与新模式相适应的要素素质	(139)
三、社会管理的职能和职能创新	(146)
1. 社会管理的发展取向	(147)
2. 平衡、协调、控制	(151)
3. 社会管理职能的创新	(154)
第四章 社会管理组织系统的重构	(157)
一、政府的主导地位	(158)
1. “大管理”中的“小政府”	(158)
2. 社会管理的政府实现过程	(164)
3. 政府社会管理系统的运行条件	(170)
二、市场的调节杠杆	(176)
1. 对经济管理关系本质特征的重新认识	(176)
2. 市场的两种管理功能	(182)
3. 从市场经济到市场社会	(188)
三、社区的整合作用	(195)
1. 三种类型的社区和社区发展	(195)
2. 社区在社会管理中的地位和作用	(202)

3. “大社区”与社会管理	(209)
第五章 社会管理运行与社会发展	(215)
一、对经济活动的社会管理	(215)
1. 经济增长优先原则	(216)
2. 市场培育	(222)
3. 宏观经济管理	(231)
二、对非经济社会活动的社会管理	(239)
1. 非经济社会活动的管理特征	(239)
2. 社区建设	(244)
3. 社会政策和社会立法	(248)
三、协调经济增长与社会发展的关系	(255)
1. 协调发展的涵义	(255)
2. 超前、同步、滞后	(261)
3. 协调发展的系统管理战略	(266)
第六章 社会管理运行与社会稳定	(271)
一、对社会贫困的社会调节	(271)
1. 绝对贫困和贫困关联问题	(272)
2. 相对贫困和贫富差距扩大	(276)
3. 政府反贫困战略和社会再分配	(280)
二、对社会失范的社会控制	(284)
1. 失范理论	(284)
2. 改革“疲劳症”与发展“阵痛”	(286)
3. 社会行为的系统控制	(293)
三、生态系统的平衡和生存环境的重建	(297)
1. 社会发展中的生态环境问题	(298)
2. 造成生态环境恶化的主要因素	(302)
3. 生态环境资源管理中的宏观调控	(306)
后记	(311)

导 言

在社会目标受到高度评价而达到目标的手段受不到同等评价的社会场合中，革新的可能性就有所增加。

——R. K. 默顿

社会管理是一项极为复杂的实践活动，它不仅涉及社会的结构状况和人与人之间的社会关系，而且通常与国家、政党、政府、社会制度等有着不可分割的联系。这一特征使得对它的反驳同为它所做的辩护一样，在历史上不断出现，难有定论。

对于珍视康德所谓“道德的最高原则”——意志自主的人来说，作为国家职能的社会管理与作为国家职能的政治统治原本是一体二用，都是一种外在的和“异己”的社会存在。社会管理在理论上的社会本位意向和它在实践中对个人和群体行为施加广泛干预和控制的企图，显然带有某种“组织异化”的特征，因而是应该尽可能加以拒斥和摒弃的。特别是在 90 年代中国的文化情景中，基于对刚刚经过的那段反民主、反人性的“文革”历史的反思，人们极其自然地把诸如“人性自由”、“政治民主”或“社会自治”作为值得珍视的道德理想和值得追求的社会目标。随着计划经济体制向市场经济体制不可逆转的转轨过渡，无论专业理论家抑或普通人都有理由相信，那种与行政控制、意识形态和计划体制相影随形的“社会管理”，应该成为历史陈迹了，代之而起的将是另外一种与市场人格同质性的社会自治或社会化管理——随着社会主义民主制度的不断完善，国家管理的内容不断向社会组织转移，最后只剩下社会化的

管理。”^①

“社会反对国家”是自亚里士多德以来西方社会理论的基本假设。现代资产阶级思想家大多幻想通过重建“市民社会”制度，即通过民主的、开放的和公共的群体生活形式恢复自由而自愿性的社团的活力，建立一种内在的(immanent)、适度的(selflimiting)和沟通性协作的(communicative coordination)社会自治模式，以抵御国家组织的异化。但是，正如哈贝马斯在具体分析了福利国家的社会政策对市民社会的渗透之后指出的，经济和管理的合理化是以生活世界的合理化为代价的，而生活世界的合理化使道德方面和审美方面的文化潜能难以实现；其结果是在科学、道德和艺术诸价值领域之间出现了鸿沟，从而导致生活世界的文化贫困。^②哈氏将这种渗透称为生活世界的“具体化”或“殖民化”，它使市民社会的社会关系不可避免地权力化和金钱化了。

与资产阶级思想家不同，马克思主义创始人立足于社会革命，指出了从旧国家到新国家再到国家消亡的国家发展趋势，并将人类社会中的阶级和国家消灭以后，代替国家管理职能的、由社会组织实施的社会事务管理，即共产主义社会的管理，称之为社会化的管理。这种社会化的管理意味着，在共产主义社会，没有阶级奴役和组织异化，人人社会尽其所能又各取所需，人人都既是社会的主人又是社会的仆人。那是一个不需要国家，也不知国家为何物的自由人的联合体。毫无疑问，人类的历史正在一步步地迈向未来的必然王国，特别是20世纪的社会主义实践已经在由旧国家向新国家的发展中迈出了坚实的一步。国家消亡之后，社会将以何种具体方式组织起来，这一问题当然是值得关心和探讨的。然而这种关心和探讨并不能脱离现实社会主义实践的发展阶段，它尤其不能代

① 《学习与实践》，1989年第9期，第49页

② A. 阿莱托，J. 科恩：《市民社会与社会理论》（《国外社会科学》，1989年第7期）

替对如下问题的研究,即在社会主义国家这种组织方式仍然据主导地位现阶段,如何尽可能减少国家组织的异化,实现社会进步的连续性以及社会生活的公平、平等、自由和效率。

90年代的中国正在发生着极为广泛和深刻的社会转型,这种社会转型的特点之一,就是国家与社会的关系处于不断的改革和调整过程中。因此毫不奇怪,在分析和解决那些为政治家、经济学家、社会学家、管理学家和普通百姓共同关心的经济社会问题时,大多数人对社会管理持一种自相矛盾的态度。一方面,通常理解的社会管理模式中所蕴含的传统意识形态,已随着体制改革的深化而变得似是而非,其存在的合理性正面临着没有明言的挑战。另一方面,不断出现的社会运行障碍,改革中出现的新旧体制、新旧观念的冲突,又使得加强国家社会管理职能的必要性非但没有减弱反而更具有现实性。此外,在经过明确的市场化改革所带来的最初兴奋之后,人们开始冷静地认识到,市场机制的引入并不像那些乐观的理论家所预期的那样,能够一劳永逸地解决所有的经济社会问题。运用市场之手并不能消除我国人口的巨大压力,不能自发克服我国的二元经济矛盾,它对我国劳动力资源的配置作用极为有限,也难以自发整合政治及文化冲突。不仅如此,在目前“市场”极不发育而传统体制因素依然强大的情况下,市场的作用往往在宏观调控中被扭曲,出现了所谓“市场失灵的国情特性”。^①上述情况表明,建构与我国社会发展阶段状况和社会主义市场经济体制相适应的社会管理“外显”理论,已成为十分紧迫的任务。

本书是在“有限理性”前提下探讨社会管理问题的。所谓“有限理性”具体有三层意思:其一,在特定的社会条件下,国家的社会管理只能在有限的范围和程度上实现社会生活的合理化;其二,不同

^① 赵磊,《关于“市场失灵”的国情特性》(《哲学研究》,1994年第4期)。

历史阶段人们消除国家组织异化的努力只能达到有限的目标；其三，为实现国家的社会管理职能或消解国家组织的异化，所借助的手段也不是完全理性的。在建构中国现阶段社会管理模式时，我们提出了“强纲领”选择。应该说明的是，“强纲领”是相对于自由市场经济制度而言的，它与政治上的极权主义和经济上的集中计划并无内在联系，或者说它与政治上的寡头集权制度和经济上的计划经济体制相比仍然是“弱”的。具体地说，社会管理的“强纲领”建立在如下四点进一步假设的基础上：（1）人类的行为是自愿的和目标取向的，但同时也受到特定社会结构的制约；（2）现代社会是一个系统整体，并且该社会系统在较大程度上是可控性的；（3）一个稳定的社会，其结构是趋于同质性的，因而存在着一种可在社会诸系统之间进行类推的社会运行机制；同时，（4）还存在着一种适中的社会管理方案，在该方案中，自组织和他组织、硬性国家和软性国家将得到有效平衡。

社会系统理论有一个重要论点，即一个系统的各个部分之间的相互依赖性和相互独立性是反向相关的。也就是说，构成一个系统的各个部分之间相互依赖的程度越高，其自主性或独立性的程度就越低。在一个系统中，低程度的相互依赖和高度的均衡有某种结合，在这种结合中，低度的相互依赖允许局部地吸收在外部发生的创伤，因而可避免系统的其它部分受到网状破坏；相反，高度的相互依赖和低度的平衡结合在一起的情况则可能形成“恶性循环”，在这里，系统成分相互依赖本身可以使否定性反馈循环进一步发展，逐步损害整个系统的平衡。

现代社会作为一个其中各部分具有高度依赖性的整体系统，与“板块式”的其中各部分具有较大自主性的传统社会相比，它的平衡维系要困难得多。一方面，由会结构精致化而得到加强的相互依赖性，必然要求现代社会加强对其构成部分（个体、群体、组织等）的控制，这意味着构成系统的各部分的自主性减小；另一方面，

正如其它系统一样，现代社会系统中的各组成部分却存在着一种维持或扩大它们的功能自主性的自然要求。在这种情况下，“有某种程度的功能自主性的部分将抵制把自身全部地或完全地结合到较大的系统中。相反，系统自身由于竭力趋向于整合，则有可能寻求各个组成部分服从它们所占据的地位要求。结果，在该部分要维护现有程度的功能自主性的倾向与系统想控制该部分的压力之间可能存在着某种紧张。”^①这种紧张虽然并不一定意味着复杂的现代社会系统必然要推行一种独裁主义或极权主义的统治，但它的确表明了确保专门化的和相互依赖着的社会各部分充分协调的必要性。换言之，这种保证充分协调的需要必然是对社会系统中的个体、群体或其它组成部分的自主和自由的一种约束，必然会有强大的制度压力去迫使人们服从为维持复杂结构所必需的纪律，并使之在社会系统中扮演特定的角色。

可见，首先社会系统“竭力趋向于整合”的过程并不会自动发生，其次它也不能无视各个部分对功能自主性的要求而施加无节制的控制。这一特点反映出社会管理中自组织制度与他组织制度之间的矛盾和冲突。解决这种矛盾和冲突的方法，在于建立某种“适中的”组织制度。后者强调社会结构的稳定和社会运行的秩序，同时也允许结构的变革以满足各个部分变化了的要求。这种组织制度的特点是，他组织建立在自组织的基础上，并对自组织向高级形式的进化施加积极的影响。

建立上述组织制度所需要的控制因素有三：其一是掌握知识的行动者群体，其二是行动者所致力于实现的一个或若干目标，其三是接近以社会知识为基础进行决策的权力。按照“适中的”组织制度建构起来的社会是人们对他们处于其中的世界负责的社会，

^① 古尔德纳，《功能理论中的相互作用和自主性》（载D·P·约翰逊：《社会学理论》，国际文化出版公司，1988年，第679页）。

其责任模式受到社会管理指导理论的规定。在该理论中,集体(社会)和国家将作为两个重要的自变项。其中集体(社会)以一套其成员共同分享的规范性利益和价值为基础,它的功能在于提供一种凝聚性社会关系;国家则代表包含着精英角色和工具机制的控制网,控制网中的子单位把控制中心与那些处于控制之下的成员单位联系起来。

恰当处理国家与集体(社会)的关系,是建立社会管理指导模式的基础。从当代世界看,国家与集体(社会)的关系状态存在着从地方分权、受社会集团制约到中央集权这样一些类型序列。罗伯特·韦德把其称为是从“软”到“硬”的差别。^①软性国家所做的大事大抵只是登记社会集团的需求,或者最多是抵制私人需求。它能对经济、社会施加影响,但无力控制这些影响的方向并使之与意图一致。硬性国家不仅能够抵制私人需求,而且能够积极地塑造经济和社会,能够控制干预所起作用的方向。硬性国家的危险在于,它易于导致公共权力被滥用,这与软性国家公共权力的脆弱是相反的。因此,对国家的选择方向也应该是建立一种“软”“硬”适中的权力组织,其特点主要有:(1)具有决定并推行发展优先次序的能力;(2)承担保护个人利益和市场运行的义务,并把干预限制在同该义务相符合的范围之内;(3)用精英组成的、受指导机构领导的管理媒介指导社会经济活动;(4)广泛采用参与、协商、协调的方式制定和贯彻政策;以及(5)为社会控制创造行动的空间,并保持政治上的稳定。

“社会”是一个可大可小、可强可弱的范畴,“社会管理”也一样。本书把社会管理作为国家的重要职能加以重申,首先缘于当前被人们不断提及而又界定模糊的政府职能转换。按照社会主义市

^① 罗伯特·韦德,《驾驭市场》,企业管理出版社,1994年,第359—365页。

市场经济体制的要求，政府在今后的社会职能将从直接地和全面地参预经济活动，转变到以宏观经济调控和社会管理为核心的新角色上来。这无疑是一个破旧与立新并举的过程，但立新要比破旧更困难也更重要。如果人们并不清楚所谓宏观经济调控和社会管理（在我们的定义中，宏观经济调控是包括在社会管理之中的）具体指什么，有哪些事情要做，那么破旧不仅不能伴随立新，而且有出现政府职能虚化的危险，或者出现如我们在本书中所提到的政府行为的“形式主义”，即公开宣布的规则往往只是起着掩饰的作用，实际起控制作用的规则则是复杂折射的结果。后一种情景也就是人们经常论及的政府职能扭曲。由于政府是联系国家与社会的最重要的组织中介，因此要说明政府应该代表国家行使哪些职能，就必然要搞清楚作为国家职能重要组成部分的社会管理的涵义。

其次，明确提出作为国家职能的社会管理也是为了澄清人们在使用“社会管理”这一概念时存在的随意性和混乱。在当前学术文献和政策文件中，“社会管理”一词经常被用来指称许多不同的事情，而许多不同的词又被用来指称同一件事情。这当然可被认为是人类语言的“灵活性”，但过多的“灵活性”也正是一种混乱的根源。那种先经济后社会、先效率后公平的管理观，正是把社会管理狭义化的结果，其结果是使国家的管理战略带上了一层机会主义的色彩。社会发展是一整体范畴，社会管理也必然是一个整体范畴，二者是一致的。

再次，本书建立社会管理“外显”模式的努力，无论成功还是失败，都表达了作者的一种愿望，即打破社会学的“无为”和管理学的“保守”，以及它们之间的割据状态。社会科学之不同于自然科学，区别之一在于，它的各种理论建构的“可靠性”，除了逻辑自洽的标准外，还不得不接受个别的和变化着的现实社会实践的检验。我们完全不能设想，一种只在学术象牙塔中传播而无意置身更广泛的社会生活的社会理论，会有什么“生命力”或“永恒价值”；同样也不

能设想,一种在指导社会实践中证明是失败了的社会经济模式,仍然能够宣布为“科学的”。从某种意义上说,重视现实的社会管理进程应该是各门社会科学发展的有机组成部分。在这方面,“经济学帝国主义”的扩张与社会学、管理学的“纯粹主义”的收缩形成了鲜明的对比。本世纪以来,经济学家在参与社会经济生活和国家政策制定方面,一直持积极和主动的态度,1992年获得诺贝尔经济学奖金的加利·贝克尔在描述经济学的发展时曾宣称:“经济学已经进入第三阶段,在第一阶段人们认为经济学仅限于研究物质资料的生产和消费结构,仅此而已(即传统市场学)。第二阶段,经济理论的范围扩大到全面研究商品现象,即研究货币交换关系。今天,经济研究的领域扩大到研究人类的全部行为及与之有关的全部决策,经济学的特征在于它要研究的是问题的本质而不是该问题是否具有商业性或物质性。”^①而在社会学中,广涵性理论家更关心诸如社会结构、社会变迁、社会整合、社会冲突一类更为“基本的”命题,局部性理论家则使自己成为就事论事的组织顾问、犯罪问题专家或构造精致模型的技术人员;他们都很少关心和直接提起“应该由政治家和管理学家考虑的”社会管理问题。用美国社会学家D. P. 约翰逊的术语说,社会管理在现代社会学传统中始终是一种“内隐的”理论。管理学也类似,它把自己束缚于企业组织的狭小天地,致力于寻找不同企业组织管理制度的“基本类似点”,很少或是完全不考虑比企业复杂得多的社会管理问题。正如人们已经看到的,最近20年,社会传统一直危机声声,而管理学已成为一个纯技术性学科了。

关于本书的结构,读者可从目录中方便看出,此处不再赘述。最后要说明的是,本书无意成为一部社会管理学著作,因而不涉及

① 勒柏日:《美国新自由主义经济学》,北京大学出版社,1985年,第6—7页。

社会管理学自身的哲学纲领；它对中国现阶段社会管理的透视也是宏观的，没有也不可能处理所有与社会管理体制有关的问题（这也是将本书称为“引论”的部分原因）。此外，本书在写作过程中参阅了大量的社会学、管理学、经济学和哲学方面的研究文献，书中标出的只是部分被直接引证的目录。对于未能注明的文献，作者只能在此表示衷心感谢。