



社会治理 十二讲

Twelve Lectures on
Social Governance

张林江 著

- 社会治理：基本理论与历史实践
- 中国社会治理：目标设定与历史镜鉴
- 社会治理主体：公共治理的基石
- 社会政策：社会治理的政策工具
- 人口政策：社会“第一策”
- 就业劳动政策：问题及中国之“解”
- 公共教育：政策框架与战略选择
- 社会保障与福利：历史逻辑与我国对策
- 养老问题：政策框架与中国对策
- 社会服务政策：新型社会福利
- 阶层关系调适：以政策促进社会团结
- 社会秩序维护政策：走向良序的基石



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

社会治理 十二讲

Twelve Lectures on
Social Governance

张林江 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会治理十二讲/张林江著. —北京: 社会科学文献出版社,
2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7939 - 2

I. ①社… II. ①张… III. ①社会管理 - 研究 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 185372 号

社会治理十二讲

著 者 / 张林江

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 陈 颖

责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社(010)59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.5 字 数: 248 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7939 - 2

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究



曾经我们满怀激情
护送着内心的理想
走在路上
有着清晰的准则和生命的目标
而今同行的人越来越少
理想早已不知散落何方

——马金瑜《记者之死》

转引自《视角 lens》2012 年 10 月号

自序

在众声喧哗中寻找常识



一

这是一个众声喧哗的时代。

从历史的大方向上看，我们的自由是在增加的。其中一个重要的表现，就是我们可以随便说话，有地方说话，不会再因为说话而获罪。

公民言论和表达的自由，在当今世界，几乎为所有国家所认可，并以《宪法》的形式加以保护。事实上，这种自由的松紧程度在不同的国度、不同的时期存在很大的差异。《世界人权宣言》有一个需要国家尊重和保护的人权类型列表，其中信仰、言论表达、结社、集会和运动等领域的自由是重要几项。《公民权利和政治权利国际公约》第19条规定，人人有权持有主张，不受干涉；人人有自由发表意见的权利；此项权利包括寻求、接受和传播各种消息和思想的自由，而不论国界，也不论口头的、书写的、印刷的、采取艺术形式的或通过他所选择的任何其他媒介。当然这

种自由也有所限制，即，尊重他人的权利或名誉，保障国家安全或公共秩序、公共卫生或道德。我国《宪法》第35条规定，中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。1791年的美国宪法修正案第一条把言论自由列为第一公民权。

从表达的目的看，如果站在人权角度，那么，表达是一种先定性权利，不需要任何理由。马克思就曾写道，“发表意见的自由是一切自由中最神圣的，因为它是一切的基础”。但是，每个人都是社会动物，他的活动是具有意义的。那么，表达的意义是什么？

有人认为，是通过表达来发现真理。美国最高法院大法官荷姆斯（Oliver Wendell Holmes）曾在著名的阿布拉姆与美国联邦政府案判决中写道：“对一个念头是否为真理最好的测试，即凭其力量在竞争市场中为人接受，并且唯有基于这样发现的真理，才能稳固地达成他们的愿望。”他认为，每个人都表达自己的想法是用“想法市场的自由竞争”来实现争夺受众，从而发现真理。其他学者也曾有过相同或相似的表达。比如，戴维·E. 阿普特在《现代化的政治》一书中也曾说过，“观念来自于经验现象，为了追求真理，必须与其他观念在竞争中进行检验”。这种解释有一定的力度。但我们在现实中也会发现，“真理经常掌握在少数人手里”。多数人不会否认，人们表达的目的没有那么崇高，不是为了什么“臭氧层”的真理，而是为了谋取现实利益，包括谋求政治权力、实现经济利益、争得他人认同等。这种意义当然符合我们日常生活的多数观察，因为人之为人，多数时候表现为功利的一面。另外，观察也会告诉我们，人作为社会存在物，要学习生存，要与他人互动沟通，都需要以社会化的表达来实现。为此，表达也是人的社会性过程内容之一。另外，表达作为艺术和感情的寄托物，能够满足我们生活中公开或隐秘的意义需求。于是，生活在社会中的社会

主体，人人都要表达，人人都想表达。国家和制度无非是以刚性和明确的方式，告诉人们表达自由的宽度和限度、方法和渠道，并以国家机器保护之。

从表达渠道上看，几乎随处可见——在人与人的交往中、在街道上、在出版物上、在演说中、在校园里、在网络上、在电影电视中、在图画雕塑的意象中……但是，不是每个人都有足够大的声音和舞台，以便表达得更大声更响亮。于是，声音和舞台，就成了稀缺资源。因为稀缺，这个社会中的强者——权力阶层、富人们、有社会地位者，就获得了优势地位。结果是，有的人声音大，有的人声音小。媒体和学者，或者是为了对社会资源“分一杯羹”，或者真的是为了社会公正，告诉百姓我要代表你们，我代表良知，所以得把声音和舞台给我们。政府和官员，法官和检察官，或以民选代表为理由，或以公权力合法性为理由，或以先定优势为倚仗，在以民族国家为主要单元的当今世界，往往很容易成为主要发声者、主要舞台表演者。当然，其他精英阶层也不会放弃这个舞台，一样会参与到这一稀缺资源的争夺战中。占有资源较少、力量较小的普通民众和社会底层，虽然没有实力优势，但也不会无视这一现实，可能会以群体表达、“弱者的强权”、寻找代理人等方式，参与其中。

既然大家在争这个声音和舞台，于是各种权谋就发生了，围绕声音和舞台的联合、背叛、说服、强压、斗争、表演等种种行动，在我们周围一出出连本上演。而这些合纵连横的演出，又丰富了表达的内容、形式和制度。每天我们一睁眼，满眼满耳的故事、新闻、演说、演出、具象等，一个个都希望占有我们，希望我们对它入脑入心。真是众声喧哗，众声嘈杂。

20世纪90年代起，一个新的舞台——互联网从“潘多拉魔盒”中跑了出来，而且呈现野蛮生长态势，迅速占领了世界。已经宣布竞选美国下

届总统的政治名人希拉里·克林顿在一次演说中说过，“信息网络的扩散正在我们的地球上形成一套新的神经系统……在许多方面，信息从来没有如此自由。现在，比历史上的任何时候都有更多的方法将更多的思想传递给更多的人。即使是在威权国家中，信息系统也在帮助人们发现新的事实，让政府变得更有责任。”^①这些话是对的，但不代表这个舞台不需要管制。仅从国家安全和社稷稳定看，互联网促成了西亚北非地区的“茉莉花革命”，也催化了美国的“华尔街革命”，还为“伦敦骚乱”提供了动员机制。于是，对互联网的管理与反管理、斗争与反斗争、建墙与翻墙、引导与封杀等，开始成为我们日常生活的一个组成部分。

但就在这样的情态下，我们不得不承认：互联网还是以其平等性、便利性、快捷性、传染性在现代社会占据了表达的制高点。根据中国互联网络信息中心（CNNIC）2015年2月发布的第35次《中国互联网络发展状况统计报告》，2014年12月，我国网民达到6.49亿，互联网普及率达到47.9%。其中，手机网民5.57亿，网民中使用手机上网的人数占比，由2013年的81.0%提升至85.8%。60.0%的网民对于在互联网上的分享行为持积极态度，其中，非常愿意的占13.0%，比较愿意的占47.0%。在10~19岁网民中，有65.9%的网民比较愿意或非常愿意在网上分享。有43.8%的中国网民表示喜欢在互联网上发表评论；53.1%的中国网民认为自身比较或非常依赖互联网。可以说，在这个网络正日益普及的时代，人人成为知识的生产者，人人可以随时随地（当然仍多少受制于网络普及度）发声和表演。这里声音更加喧哗，更加嘈杂。

① 希拉里·克林顿：《互联网自由》，2010年1月21日。转引自百度文库，2012年12月5日最后访问，<http://wenku.baidu.com/view/8fc1a1bbfd0a79563c1e7207.html>。

二

但这又是一个常识难寻的时代。声音喧哗嘈杂，我听什么？哪个是对的？这成为一个很大的困惑。

乔尔·M. 卡伦和李·加思·维吉伦特在《社会学的意蕴》一书中提出，如果问生活在 20 世纪这一经历教会了我们什么的话，那必定是所有的事情都处在变动之中。21 世纪依然延续着这种变动……好像没有什么东西是保持不变的，未来很难预测。除了有一件事情是不变的，那就是未来是身处今天的我们很难想象的。

我们的知识也成为快速变化世界的一部分。一方面，知识的生产成为每个人日常生活的一部分。人人成为专家，人人生成知识。另一方面，知识的消费到了一个“快餐文化”时代。人人成为消费者，人人享受和忍受知识。

变化的人，变化的时代，变化的知识。恰如人坐在船上，船行在海上。什么是我们可以相信的呢？这要求我们找到那些不变的常识。

关于常识，有两本名为《常识》的著作。一本写于 1774 年，由一个生活在美洲的英国人写成。托马斯·培恩，1737 年生于英国，是美国独立战争时期一位著名的宣传鼓动家，与华盛顿并称为“革命的剑和犁”。培恩曾在英国当税务官员，后因“思想反动”而被免职。他于是到了美洲，担任一份杂志的编辑。在那段时间，他写了《常识》^① 一书。1776 年出

① [美] 托马斯·培恩：《常识》，田素雷、常风艳译，中国出版集团公司、中国对外翻译出版有限公司，2010。

版，公开提出美国应当独立。他后来还参加了《独立宣言》的起草，提出了美利坚合众国的国名。他的文章充满对底层的关怀，温暖而富有感染力，低昂但催人奋进。《常识》只有 40 多页，却卖了 50 万册，而当时北美洲总人口不到 260 万。在《常识》里，他控诉了英国对美洲的欺凌和社会对个人的不公，指出美洲殖民地应当独立、抛弃英国统治是个常识，从而极大地唤起了北美民众独立的信念和斗志。直到今天，这本小册子依然列“改变美国 20 本书”的第一名。

另一本叫作《常识》的书，是香港媒体人梁文道写的。他利用香港的独特地位，运用电视、网络等当代强势传媒，用自己生产的知识来评判甚至否决别人的知识，名噪一时，成为一个重要的声源。他说，常识是我很关心的一个概念。所谓常识，就是一个国家、社会的游戏规则，是大家司空见惯、习以为常的东西。在这本论文集里，他认为我们今天的许多理论和看法，虽然言之凿凿，声音高亢，却离题万里，大谬不然。原因在于，此乃一个常识稀缺的时代。

好一个“常识稀缺的时代”！

然而，生于这样一个天天充满新奇事物时代的我，却做的是一份需要找到常识、传播常识的工作。

2010 年夏季，我到国家行政学院任教，从事与博士读书期间研究相关的社会建设、社会管理、社会结构、农村社会学等方面的教学研究工作。此前八年在其他行业谋生，重回社会学界，有着一些似曾相识的陌生感。社会学本来是要帮助人们理解社会的本质、社会变迁的缘由、社会问题产生的根源，可是，要真的能够实现理解何其艰难。余生也钝，重回又难，只好选择一些简单的常识来作文、授课。

愚蠢鲁钝如我者，虽然也可以靠苦读和运气有了 Doctor（英语中既是

博士，又是医生）的学衔，但是，不代表具有“医世”之能力，甚至连“医己”也困难。那些具有高远理想的前辈，特别是能够向“庙堂之高”进言的学问大家，已经随着时代先后绝尘而去了。而中国知识分子想坚持一代代传下来的修身齐家治国平天下的理想主义，在今天又谈何容易。现在想来，事实上，我们历朝历代那么多优秀的读书人，与其说为了实现“修齐治平”理想，不如说，学会文武艺，货与帝王家，无非谋生而已。因为，大量的人文和社会科学知识，除了卖与官家，在低度社会分工的年代是没有太大“市场”的。

客观地看，在当代社会，人文与社会科学，除了学习者用于自身修养外，就是找到问题的关节点，提供一种方法和视角看清纷繁复杂的世界。这有两种不同的观察思路和出发点。埃米尔·杜尔凯姆代表的一派社会学家曾经提出，社会学要回答社会团结和整合靠什么达到，社会整合与个人是什么关系，团体意识对社会和个人起什么作用三个问题；并且提出要通过社会分工等方法，积极地促进社会“有机团结”。但同样在学术史上赫赫有名的法兰克福学派则认为，任何对社会问题提出的救治方案，都是以小群体意志强加到绝大多数人身上，不但解决不了问题，还会使问题加重。为此，其具有标签意义的“批判理论”的学术取向，是使人意识到资本主义社会的基本矛盾，从而推翻这个社会。换言之，他们只负责批判，不负责救治。

但是，社会的需求是引导学术取向的最大动力。现代国家和社会治理，变得越来越复杂，越来越专业，于是有越来越多的专业人才进入管理行业，而且管理越来越希望得到专业知识的支持。于是，社会的需求和专业人士的趋利化，将社会科学变得实用化。某些社会科学知识，比如经济学、法学、社会学、政治学等，开始堂而皇之地进入国家和社会治理中的

议程设定、问题讨论、政策制定、政策执行等公共事务。

这是社会科学之幸，因为这种运作帮助社会科学的参与者“获利”，更让社会科学因为社会的认可而获得了所谓的存在“合理性”。这同时又是社会科学的不幸，因为这种运作要求社会科学确实具有“科学性”，要求社会科学工作者找到社会现象背后的影响因素及其相互间的因果关系，这必然对社会科学的方法、逻辑和理论框架构成巨大的挑战。但是，众所周知，社会现实往往是十分复杂的，其相互间的因果关系非常隐秘，所以，许多社会科学研究分析的结果常常与事实真相，甚至与大众感受相去甚远。更可怕的是，本来社会科学只提供分析研究思路，但社会和政治运作希望社会科学能够进一步提供“服务”，要求拟定政策、评估执行后果。换言之，本来社会科学顶多只能算有一点“看病”的本事，现在大家说“我不关心病情，你给我开药就行，而且最好‘开一服药就能马上管用’”。于是逼得各类学术研究的资源分配、学人能力考核等，都喜欢用“开药”的多少和效力来评价。

于是，社会科学研究趋于功利化，喜欢所谓的创新。这当然大大推动了社会科学研究的积极性，但是也埋下灾祸，那就是助长一些不好的风气。比如，用形式的科学性来掩盖真实性，用一些统计数据、数学模型来描述多样化的现实世界，用平均数、通约区间等来衡量事实变化的程度。又比如，用所谓结果的创新性来掩盖常识性知识。因为，证明和传播常识得到的“社会奖赏”要少一些，而创新性的结论和发现往往能得到更多的“社会奖赏”。这事实上是鼓励大家想办法甚至想“歪办法”来创新。可是，“创新”哪里是那么容易呢？否则世界上就全是亚当·斯密，全是卡尔·马克思，全是马克斯·韦伯了。

事实上，当我们真正静下心来读书思考时，才发现，这些年的知识变来

变去，理论创新来创新去，其实无非是用今天的语言和案例来证实多年前就已经证明的常识。一方面，“实际上，我们生活在一个思想日趋式微的世界。在这个世界上，令人深思的大思想，如果不能很快转化为金钱，其内在价值就微不足道，结果造成产生这样思想的人和传播这样思想的出口越来越少，尽管现在有互联网”。^① 另一方面，许多常识，不过是经验之谈。前人有前人的观察，前人有前人的经验，许多思想和理论，他们说得太早了，我们后人只能听从、遵循，除非这些知识确实过时了。而对这些过时理论进行批判的反面意见，则可能又是过去另一前人在其他场合已经说过的。

经济学家凯恩斯在其《就业、利息和货币通论》中有一段名言，“经济学家以及政治学家之思想，其力量之大，往往出乎常人意料。事实上统治世界者，就只是这些思想而已。许多实行家自以为不受任何学理之影响，却往往当了某个已故经济学家之奴隶。狂人执政，自以为得天启示，实则其狂想之来，乃得自若干年以前的某个学人。”学术对于执政者关系如是，学术的传承和影响又未尝不是如此。淡定点说，我们今天说过的话，无非是重复常识。其实，仔细想想，能把常识讲得好看，让人爱听，让人入脑入心，何其困难。这就要求常识还得是常新的，容易得到读者、听者认可的。

三

本书中的内容和观点，相当多的是我在国家行政学院的课堂上讲过的，无非是一些社会学常识的冷饭新炒而已。

^① [美] 尼尔·加布勒：《踪影难寻的大思想》，美国《纽约时报》2011年8月14日。

国家行政学院是一个中高级公务员培训学府。由于干部对我国经济社会的发展具有极大的影响，是“关键的少数”，所以，干部有没有社会学推崇的社会公正理念，能不能用一些社会学的常识（而不光是用经济学的常识）来观察分析社会现象，能不能用社会学方法来指导工作，对于民生福利改善、社会结构转型、社会进步具有十分重要的影响。但让他们在繁忙的工作之余，在纷杂的知识选择中亲近和愿意接受社会学，并不是一件容易的事情。而且，今日中国的种种问题，又怎是社会学就能够分析透彻而且开出有疗效的药方的？但悲观和闪躲无助于问题的解决。积极公民是未来中国现代化和民族复兴的保证，我们没有推动社会进步和方向修正的大力气，但既为教师，就只能用日拱一卒的坚持，力争以大家接受的方式不断在学员满得快要溢出来的头脑中“塞”进去一些常识。

社会治理作为一种具有先进性的人类社会管理方法，在 20 世纪 90 年代风靡全球。2013 年中共十八届三中全会，以前所未有的理论勇气和改革实践，积极借鉴并全面引入治理理论到中国特色的社会主义建设进程中，从而大大推动了学界、政界对这一理论的研究、消化、吸收和再创新。作为一名教师，为了避免“以己之昏昏，使人昭昭”的尴尬，除了延续旧的学习和研究之外，必须不断地对治理理论“回炉”和“淬火”，力争将旧知识讲得有新意，让老常识能帮助今天的实践。为此，在近两年的课程设计和研究中，自己勾勒了一个框架，一个部分、一个部分地去进行梳理，从而持续地对自己的知识结构进行整理、补充和完善。

因缘巧合，2014 年下半年，《中国社会报》的左玮娜编辑邀请我开设“漫话社会治理”专栏。遂以平均每周一篇的速度，在自己学习、调查和研究同时，断断续续地写下来一些文字。一系列的写作，因为事先有个基本清晰的框架，写多少、怎么写已经有了一个谋篇布局。虽然辛苦，但

写得比较顺利。由于报纸发稿数字所限，每篇也就3000多字。但自己写得痛快了，或者说是没刹住车，往往一写就在5000字以上。左编辑的改稿功力很强，往往“动刀”删削下去，主题更加突出，逻辑更加顺畅。但写多发少，总觉得有些遗憾。像一个生了一堆孩子的母亲，总遗憾有几个孩子被谁给领跑了的。现在，找个机会，将这些文章和自己平时的一些讲稿再次整理，再加上零散发表的一些相关文章，共同整理形成了本书。当初，为了吸引读者和学员，尽可能地使用简单的框架、通晓的文字、明白的判断，现在看来，其中或许缺少一些理论的严谨性，有些可能还比较口语化；但“赖痢头儿子自己喜欢”，基本保留了原来的面目，希望没有污了大家的法眼。

这本书共分十二讲。第一讲是对社会治理基本理论的爬梳和总结。第二讲是我国历史上和国外社会管理基本特点和主要经验。第三讲是从公民、家庭、社会组织三个方面谈社会治理主体。本来其中还有一部分关于社区的内容，但由于内容太多，且自己即将出一本关于社区的专著，故未予纳入。第四讲是对社会政策的讨论。核心思想是想建立起社会治理与社会政策的强相关关系。第五讲是关于人口问题及人口政策的讨论。第六讲是讨论就业劳动政策。第七讲是讨论公共教育政策。第八讲是讨论社会保障与福利问题。第九讲是讨论养老问题和养老政策。第十讲是讨论社会服务政策。第十一讲是讨论阶层关系调适政策。第十二讲是讨论社会秩序维护政策。

这本书要献给我的生母——周梅英，她在我上大学二年级时，就因罹患血癌而于41岁辞世。她不仅给了我生命，也遗传给了我忍耐、积极、努力、胆小等方面的特质。直到现在，我仍然会在心情不快的晚上梦到她。真希望她能看到这本书，她肯定会很高兴的。但愿她在那边一切安好。

目录

社会治理十二讲
Twelve Lectures on
Social Governance

第一讲 社会治理：基本理论与历史实践 1

一 社会治理的逻辑起点 1

二 社会在哪里 6

三 社会治理的实质 12

第二讲 中国社会治理：目标设定与历史镜鉴 20

一 中国社会治理的双重目标 20

二 西方国家的社会管理与主要经验 26

三 传统中国的社会治理智慧 32

第三讲 社会治理主体：公共治理的基石 41

一 积极公民：走向善治的社会基础 41

二 “家庭是个好东西” 50

三 回到本源看社会组织的发展 57

第四讲 社会政策：社会治理的政策工具 66

一 用社会政策的“药方”来治疗“社会病” 66

二 社会现代化：社会政策的取向性目标 72

三 走向“善治”的第一步 78

第五讲 人口政策：社会“第一策” 84

一 人口问题的观察维度 85

二 人口问题的政策工具箱 92

三 我国人口政策的现实选择 100

第六讲 就业劳动政策：问题及中国之“解” 110

一 现代公共社会政策的核心——就业 110

二 就业与劳动问题的公共政策框架 120

三 我国的就业政策与劳动者保护 126

第七讲 公共教育：政策框架与战略选择 135

一 教育优先：走向积极的社会政策 136

二 教育的政策工具箱 144

三 我国教育问题的复杂性和政策选择 155

第八讲 社会保障与福利：历史逻辑与我国对策 164

一 福利的逻辑 164

二 社会福利的政策要素 173

三 中国的福利历史及未来政策选择 180

第九讲 养老问题：政策框架与中国对策 187

一 养老问题的实质 187