

下集

中外社会治理 研究报告

宋贵伦 主编

**The Report on Social Governance
in China and Other Nations**

 中国人民大学出版社

「策

中外社会治理 研究报告

宋贵伦 主编

The Report on Social Governance
in China and Other Nations

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中外社会治理研究报告·下集/宋贵伦主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 5
ISBN 978-7-300-21184-8

I. ①中… II. ①宋… III. ①社会管理-研究报告-世界 IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 085344 号

中外社会治理研究报告 (下集)

宋贵伦 主编

Zhongwai Shehui Zhili Yanjiu Baogao (Xiaji)

出版发行	中国人民大学出版社				
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080		
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)		
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)		
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)		
网 址	http://www.crup.com.cn				
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)				
经 销	新华书店				
印 刷	北京中印联印务有限公司				
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2015 年 5 月第 1 版		
印 张	19 插页 1	印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷		
字 数	337 000	定 价	68.00 元		

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

编委会

主	任	郑必坚			
副	主	任	宋贵伦	陆晓春	刘润华
委	员	李宝柱	赵小卫	王金华	丁元竹
		张 坚	王想平	陈百灵	王 名
		赵孟营	邹明春	岳金柱	
主	编	宋贵伦			
副	主	编	张 坚 (常务)	赵小卫	王想平
组	稿	人	员	邹明春	岳金柱
				甘承伟	向德行
				游 斐	宋 珊
				王 涛	杨沛龙
				李筱婧	李 薇
				王 楠	张 亚

在北京社会建设研究基地 成立5周年座谈会上的讲话^{*}

宋贵伦

五年来，北京社会建设研究基地工作取得了丰硕成果，各研究基地对相关工作提出了许多很好的意见，给予了充分鼓励。下面，我讲四点意见，首先，表示感谢；第二，谈三点体会；第三，通报下一步工作思路；第四，提几点希望。

首先，表示感谢。

五年前的4月15日，我们在这里成立了第一个北京社会建设研究基地，由北京市委社会工委与清华大学共建。五年来，已经共建了12个基地，各基地发挥特色、发挥优势，产生了一大批成果。今天我们在清华大学再次相聚，回顾过去五年社会建设研究工作，特别是基地的工作，展望今后社会建设理论与实践研究工作，我认为很有意义的。借此机会，我代表社会工委、社会办对五年来各研究基地所在院校的领导和研究基地的领导、专家学者，积极参与北京社会建设理论与实践研究，以及对我们工作的大力支持表示衷心感谢！对今天获奖的单位和专家表示热烈祝贺！今天的表彰只是象征性的、代表性的，主要是表个态，表示社会工委、社会办对大家研究成果的尊重。今后，我们还可以纳入市社科规划办这个更加科学规范的平台进行评比表彰，作为全市乃至全国的社科研究成果会更有分量。我们将从各个角度、各个方面对大家表示支持和心意。

其次，简单谈三点体会。

^{*} 作者为北京市委社会工委书记、市社会办主任。本文系作者2013年6月22日在北京社会建设研究基地成立5周年座谈会上的讲话。经作者同意，作为本书代序。

回顾过去五年北京社会建设的工作，包括社会建设研究基地的工作，主要有三点深刻体会。这也是北京社会建设工作能够取得现在这样的成效主要的原因和动力。

第一点体会，是市委市政府的高度重视。从2007年底北京社会工委、社会办成立之后，2008年开始北京市委市政府每年召开一次大会，每年出台一系列的重要文件，每年采取一系列的重要措施，高起点、大力度地推动北京社会建设工作向前推进。2008年召开社会建设大会，出台“1+4”文件；2009年召开志愿者工作大会，转化奥运志愿者工作的成果；2010年召开社会服务管理创新大会，推出了40项社会服务管理创新的措施；2011年召开市委十届九次全会，研究加强社会建设工作并出台文件，当年市政府出台我国首个省级社会建设规划；2012年，市委市政府召开网格化工作大会。每年一次大会，市长主持，书记讲话，北京市的任何一项工作都没有这么大的力度，在全国各省市的社会建设工作中没有一个省市像北京市委市政府这样实实在在地重视社会建设工作。我认为这是社会建设工作取得成绩的非常重要的原因。社会建设是一把手工程，是党委和政府的主要工作，一把手不重视，党委政府不重视就不可能向前推进。

第二点体会，是在市委市政府的领导下，全市上下包括各研究基地始终坚持改革创新，把改革创新当作北京社会建设始终如一的动力和主要的工作。在改革创新方面，我们主要是从两个角度来推动理论创新和实践创新。一是抓顶层设计，二是夯实基层基础。抓顶层设计，在理论和制度的创新方面，北京这五年做了一些工作，取得了一定的成效，得到了上下的广泛认可。理论和制度的顶层设计主要包括这几个方面：一是体制创新，社会建设领导小组及其办公室，加上社会工委、社会办这个“1+2”的新体制。二是工作体系创新，北京市委市政府提出了北京社会建设“社会服务更加完善、社会管理更加科学、社会动员更加广泛、社会环境更加文明、社会关系更加和谐、社会领域党建全覆盖”的“五个更加一个全覆盖”的思路，六大体系科学地规划社会建设的制度、工作思路和目标。这是北京社会建设实践的总结，也是北京理论界、学界对社会建设体系的概括。这些年来，社会建设到底包括哪些内容，社会建设和社会管理谁大谁小，两者之间是什么关系，一直没有定论，北京市在这方面集中实践和理论的智慧形成了这么一个体系。三是政策创新，从2008年开始，坚持不懈地研究社会建设的政策，形成了“1+4+

X”政策体系。从《规划》，到某一方面的《意见》，再到一些实施管理办法，几十个文件共分三个层级。四是方式方法创新。坚持把推动城市网格化、农村社区化作为重要的方式方法来推动工作向前发展。五是运行模式创新。关于社区建设，提出了“三位一体”模式；关于社会组织，提出了“枢纽型”工作模式；关于社工队伍，提出了专业化、职业化模式；关于志愿者，提出了大型志愿活动、经常性志愿活动和应对突发事件志愿服务三种志愿服务模式；关于党建，形成了社区党建区域化、社会组织党建“3+1”机制、非公经济组织党建商务楼宇“五站合一”模式；在社会建设研究方面，探索形成了社会建设研究基地，12个基地各有侧重、各有特色，都产生了很好的成果。这是改革创新的第一方面，即顶层设计。不久前，陈刚同志带我们去广东调研，以及随后陆陆续续接待各地的调研，大家都普遍认为，北京社会建设在系统性、制度设计、顶层设计方面走到了全国前列。这些系统探索、顶层设计，主要是在各位专家、各个基地的指导下，在市委市政府领导下取得的。除了顶层设计之外，就是夯实基层基础，这主要体现在实践创新上。在社区建设方面，采取了四项措施：一是推行社区规范化建设，经过四年多的努力，到去年年底2800个社区已经基本实现规范化，其中社区办公和服务用房80%已经达到了350平米，社区投资60多亿元，今年年底实现全部达标。二是实施社区公共服务全覆盖。这项工作已经覆盖了2000个社区，到今年年底可以完成。三是建设“一刻钟社区服务圈”。“一刻钟社区服务圈”现在可以覆盖全市城市社区的50%。四是加快网格化体系建设。全市51%的街道已经推行网格化。在社会组织创新方面，也采取了四项措施：一是构建“枢纽型”社会组织工作体系。全市已有27家市级“枢纽型”组织、174家区县“枢纽型”组织，到2014年年底可以基本形成市、区县、街乡的三级“枢纽型”社会组织的工作网络。二是开展政府购买社会组织服务。每年拿出近1亿资金，面向全市社会组织购买社会服务、社会管理项目和社会服务管理岗位，取得了明显成效。三是建立社会组织孵化中心。四是开展社会组织公益行活动，大力度、全方位支持和培育社会组织发展。社会工作队伍建设方面，采取了五项措施：一是5年来三次大幅度提高社工待遇，建立了与本区县全额拨款事业单位“同标准、同步伐、同幅度增加”的社区工作者薪酬制度。二是实施“大学生社工”计划，经过5年努力，全市社区工作者中大专以上学历所占比例已经达到了80%，平均年龄41岁，知识结构、年龄结构

发生了科学合理变化。三是培育社工事务所，建立了50多所社工事务所。四是实施万名社工培训计划，这项工作正在进行中。五是购买社会管理岗位，通过购买岗位加强队伍建设。志愿者工作方面，通过前面提到的三项措施，特别是最近几年，已经建立了27支应对突发事件的专业志愿者队伍，在抗洪救灾、抗震救灾方面发挥了越来越大的作用。社会领域党建方面，现在全市各区县的街道、乡镇都建立了社会工作党委，实现了街道社区党建区域化，“枢纽性”社会组织“3+1”工作机制实现全覆盖，非公经济组织1297座商务楼宇全部建立社会工作站、党建工作站、工青妇工作站，实现了全覆盖。总的来说，经过五年的努力，无论是顶层设计，还是在基层基础工作，都有了一个良好的基础，全市基本模式已经形成，基本规模也已经形成。这些都得益于改革创新。改革创新是时代的主题，也是社会建设需要牢牢把握的动力。

第三点体会，就是社会建设一定要坚持理论联系实际。坚持理论和实际相结合，是北京社会建设最主要最基本的方式方法。这些年来，社会建设实践工作者和理论工作者密切配合，推动社会建设的实践和理论向前发展。现在，北京社会建设研究主要有三个平台：一是党政机关系统的政策研究室。二是这几年举办的一系列论坛和研讨会，比如：前不久举办的首届中国社会建设论坛，北师大中国社会治理论坛已经举办了3届，全国性社会建设年会已经举办了4次，等等。这些论坛和研讨会，为社会建设理论和实践创新都提供了巨大动力和参考。三是研究基地，专业的研究基地是社会建设研究最专业、最主要、最基本的支点，刚才张坚同志已经做了总结，各位专家、学者也给予了很高评价。12个基地各有侧重，布局科学，打破隶属关系，汇聚首都智力，养事不养人，既出成果，又出人才。特别是，刚刚去世不久的陆学艺先生，带领北京工业大学研究基地做了大量卓有成效的工作。他的突然去世，对北京社会建设工作，对全国社会学和社会建设理论研究，都是一个极大的损失，我们感到非常惋惜，非常怀念这位令人尊重的老专家。12个研究基地的研究成果对推动北京社会建设工作都给予了很大帮助，我们下一步要继续坚持这几个基本经验，来推动我们的工作向前发展。

再次，简单通报一下下一步的主要工作思路。

按照党的十八大的要求，特别是党的十八大提出来的“必须以保障和改善民生为重点，必须加快推进社会体制改革”，即构建社会和谐的“一个目

标、两个必须”的思路，大力推动社会建设。党的十八大围绕着社会体制改革，还提出了“一个围绕、四个加快形成”的要求，这些既是下一步工作的重点，也是各个研究基地应当很好研究的重大理论课题，希望大家围绕这些课题来做好工作。

下一步，我们按照“巩固提高、拓展延伸、改革创新、务实高效”的思路，抓紧推动社会建设工作向纵深发展。主要有三方面的工作：一是正在研究起草深化北京社会体制改革的意见，准备召开第二次全市的社会建设大会推出这个文件。在总结前5年工作经验的基础上，按照党的十八大要求，全面推进北京社会体制改革向纵深方向发展，要出台一些实实在在的措施，下一步还要征求大家的意见，希望大家献计献策，来推动社会体制改革。二是我们借助社会力量正在研究制定两个指标体系，第一是社会建设评价指标体系，主要是衡量北京社会建设规划工作的落实；第二是社会服务管理精细化测评指标体系，主要是评价基层推进社会服务管理的工作。这两个文件已经多次征求意见，正在完善的过程中，准备提交大会之后在全市实行。三是出台北京城市管理评选表彰的办法，目前已经广泛征求意见，正在报市政府的批准。按照市委市政府的要求，由社会建设工作领导小组办公室牵头，从2013年开始，每3年一次，评比表彰在城市服务管理当中的先进集体和先进个人，初步计划每次表彰100个先进集体、300个先进个人，主要围绕社会建设、精神文明建设、社会治安综合治理、城市的市政管理四个方面，来表彰在一线工作的先进集体和个人。一个体制改革的文件，两个指标的评价体系，一个评比表彰办法，通过抓体制、抓科学化、抓先进典型的激励表彰，继续深入推进这方面的工作。

我们下一步计划还要成立北京市社会建设研究会。在总结研究基地经验的基础上，建立北京社会建设研究会这么一个“枢纽型”的社会组织，不仅把在岗的专家学者，包括12个基地之外已经退休的专家学者吸收到这个平台上来，打造一个新的平台，推动北京社会建设理论和实践研究向前发展。刚才各位专家学者一方面对我们的工作给予了很多鼓励，一方面提出了许多很好的意见和建议，特别是翟振武老师提出的建议，对我们今后的工作都有很好的针对性和指导性。

最后，提几点希望。

我希望我们大家齐心协力，在总结经验的基础上，围绕社会建设的重大

理论和实际问题，特别是抓住党的十八大提出来推进社会体制改革这个有利契机，在社会建设理论和实践当中，深入研究，多合作、多交流、多出成果、多出人才。我非常赞同陆先生“社会建设的时代已经到来”这个判断，我也非常赞同刚才翟老师讲的“当前在社会科学研究当中社会建设最容易出成果”，也就是社会建设研究的春天这个判断。我甚至认为社会主义制度的优越性，最突出的一个表现就是社会建设。所以，按照党的十八大要求，在总结实践经验的基础上，进一步推动北京社会建设的理论创新和实践创新并继续走在全国前列，离不开大家的支持。

目 录

1. 从国家建设到社会建设		
——新中国成立后中国社会建设的历程研究	刘金伟	1
2. 中外社会发展及社会治理理论与实践经验		
——基本公共服务提供模式国际比较研究	丁元竹	27
3. 我国信访制度的发展与改革	龚维斌 吴超	68
4. 全面推进社会诚信建设的实践探索与思考	颜吾侔	92
5. 老龄化社会与养老服务业的实践探索与思考	翟振武	117
6. 中国居民收入分配差距变化的成因分析及对策思考	李实	138
7. 我国流动儿童生存和发展问题与对策	段成荣	162
8. 特大城市流动人口服务管理的实践探索与思考		
——以北京为例	冯晓英	187
9. 社会分层及不同群体的利益诉求	王天夫 王欧	205
10. 防范和化解突发群体性事件的实践探索与思考	张林江	220
11. 互联网等新媒体管理的实践探索与思考	高宏存 李荣菊	242
12. 青年流动人口服务管理实践探索与思考	廉思	270
后 记		292

从国家建设到社会建设

——新中国成立后中国社会建设的历程研究

刘金伟

社会建设是个颇具中国特色的概念，在中国几千年的历史发展进程中，虽然没有社会建设的提法，但社会建设的实践一直都在进行中，并形成了具有中国特色的社会建设模式。在当时自给自足的自然经济条件下，中国的社会建设更多的是一种自发行为，自觉的、现代意义的社会建设活动，到了民国才逐渐兴起。当时中国的社会学家认为，中国社会问题产生的原因与西方不同，西方现代社会问题几乎无一不与工业革命引发的社会变迁有关，它是内发的，表现形式是工业革命之后劳工无产阶级化以及严重的劳资对立。中国社会问题主要动因则是外发的，由西方文化输入造成中国社会内部失调引发的。因此，社会建设在中国具有特殊的意义，超出了西方社会政策和社会福利的范畴，是更广泛意义上的社会现代化。

社会建设涉及的领域非常广泛，研究当代中国社会建设的历程有个视角的选取问题，在社会建设的诸多领域中，社会结构是一种研究社会变迁的总体性视角，社会建设与社会结构的关系可以理解为社会行动与社会结构的关系，社会建设是塑造社会结构的一种努力与行为。社会结构从更宽泛的意义上讲实际上是国家、市场与社会的一种关系格局。解放后在特殊的历史背景下，我国形成了一种以国家政权为核心的“总体性社会”，国家建设替代了社会建设。改革开放后，我国形成了以经济建设为中心的发展战略，社会建设处在依附地位，服务于经济建设的需要。党的十六大以后，我国的发展战略做出了重大调整，社会建设作为五大建设之一从后台走向前台，我国进入了以社会建设为重点的新时期。回顾这段历史，可以看到我国社会建设的历程实际上反映了国家、市场、社会三者力量的调整与变化。

一、“总体性社会”背景下中国的社会建设

中华人民共和国成立以来，中国的社会结构发生了两次重大变迁：第一次社会结构变迁，以 20 世纪 50 年代逐渐形成的“总体性社会”为标志。在这种社会中，国家对经济以及各种社会资源实行全面的垄断，政治、经济和意识形态三个中心高度重叠，国家政权对社会实行全面控制。^① 作为社会成员的个体被“有计划”地安排在固定的社会空间、机会位置，每个个体都是一种基于政治权力——服从的组织体系中发生交往互动，人们的社会生活（吃穿住行、生老病死等）都可在其中获得相应的支持与资源供给。^② 单位制、人民公社制、户籍制度、阶级分类制度以及高度一元化的意识形态成为支撑这一总体性社会的基础性制度安排。在“总体性社会”结构框架下，社会建设依附在国家政权体系下，形成了我国独特的社会建设模式。主要有以下几个特点。

（一）政治动员与社会运动相互结合

在计划体制时期，从社会建设的组织和动员机制来说，政治动员无疑是最强大、最有效的动员力量。当时每一项社会建设都是作为政治任务进行部署的，每一项具体的社会建设成就都被赋予强烈的政治意义。政治动员采用自上而下的路径进行，即政治号召、政府执行、单位配合、社会成员响应。在整个动员的过程中，社会力量没有作为一个独立的主体发挥支持或反对的作用。社会建设以政治为目标，与政治高度统一和融合，消除了社会整合与政治整合之间的紧张状态，使得国家、社会与个人高度统一，国家的整体效能得到最大程度的发挥。例如 50 年代发起的“消灭血吸虫运动”、“除四害运动”、“扫盲运动”等都是采用领袖号召、全民参与的形式进行的，在短时期内均取得明显成效。改革开放前中国社会建设的这种特点是政府携革命战争年代中国共产党所具有的强大军事动员和政治动员能力及技巧对整个社会保持着强大的渗透力、影响力和公信力的结果，并由此形成了政府渗透于社会各个层面的建设模式。

在总体性社会中，政治动员又是同社会运动紧密结合在一起的。社会运动是

① 参见孙立平：《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》，4～5 页，北京，清华大学出版社，2004。

② 参见李友梅：《中国社会生活的变迁》，47～50 页，北京，中国大百科全书出版社，2008。

一种有组织的集体行动，是一群人共同参与并推动某一目标或想法的活动。改革开放前，国家利用自己全国性的严密组织系统，将全国的人力物力资源动员起来，通过社会运动的形式，以达成某一国家目标。据统计，在1949年到1976年的27年间，全国性的社会运动有70余次，社会运动成为中国人社会和政治生活的重要组成部分。^① 当时比较大的社会运动有1953年开始的农业合作化运动。在中央强大的动员力量下，到1955年3月，各地的农业合作社达到了60万个。^② 1955年毛泽东《关于农业合作社化问题》的报告发布后，合作化运动加快推进，到1956年底农户中96.3%都加入了合作社。^③ 农业合作组织不仅包括经济组织，还包括社会组织，例如农村合作医疗组织就是在此阶段发展起来的，后来在毛泽东的号召下，很快普及到了全国。1958年开始的人民公社化运动，更是共产党在农村实现共产主义社会理想的一种尝试。1958—1960年的“大跃进”运动、1959年开始的反右倾运动、以及1966年发起的“文化大革命”都是以社会运动的形式进行的。其涉及的领域包括教育、卫生、就业、收入分配、社会保障、阶级阶层划分等。因此，这一阶段的社会建设都是随着各种社会运动而潮起潮落，政治色彩比较鲜明。

（二）国家全方位垄断与控制社会资源

卡尔·波兰尼曾将人类的经济生产方式分为三种类型：“再分配经济”、“市场经济”和“互惠经济”。其中，再分配经济以政治的和行政的权力为基础，在这种制度下社会物品的生产和分配都处在集中和再分配的过程中，产品和生产盈余都要上交中央，中央将这些集中起来的财富和物资以及劳务按照法律、习惯、意识形态及掌握再分配权力的社会群体的决策进行再分配，生产者与消费者缺乏横向的联系。^④ 国家对资源的再分配导致了民众对国家的高度依赖。在国家对资源进行再分配的过程中，民众的衣食住行、生老病死都依托于国家，具有明显平均主义特征的社会主义福利体系由此形成。

建国初期，我国效仿苏联建立了高度集中的计划经济体制，在物资比较困乏

① 参见李友梅：《中国社会生活的变迁》，122页，北京，中国大百科全书出版社，2008。

② 参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史》（第二卷），232页，北京，中共党史出版社，2011。

③ 参见上书，344页。

④ Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, New York: Rinehart, 1994: 243-270.

的时期，为了集中力量建立起一个巩固的政权，国家几乎垄断了包括社会资源在内的所有资源，并享有对这些资源进行配置的最高权力。同时，社会资源达到了空前的集中，从而“使国家有效地控制了社会生活领域的各个方面，包括经济生活、政治生活、私人生活、人口流动、思想意识、价值观念等”^①，国家不仅成为生产资料的垄断者，而且也是生活资料的发放者，乃至权力与威望的配置者。国家不仅掌控着所有社会资源，而且通过对资源的调配来掌控单位和个人的命运，国家通过财政补贴的方式来直接担保，维护着各个单位组织长生不死。也就是说，各单位时刻享受着“软预算约束”制度所带来的保障，而其内部各项社会制度能否实施、如何实施以及能否持续下去，也都取决于国家政策和国家财力，个人通过对单位的依附，间接形成了对国家的依附。

新中国成立初期，私营工商业比重占有很大份额。1949年私营工业产值在全国工业总产值（不包括手工业）中的比重占63.3%，到1952年下降为39%。1950年私营商业在批发方面占71.6%，在零售方面高达85.3%。1952年全国城乡手工业工人和手工业独立劳动者达1930万人，产值73.12亿元，占工业总产值的20.6%。^②从1953年开始，国家通过“一化、三改造”运动，“一大二公”的所有制结构初步形成。此后，随着在经济建设过程中“左”的指导思想的不断加剧，更是把各种非公有制经济看成是社会主义的异己物和不稳定因素，盲目追求“一大二公三纯”的所有制形式。至“文化大革命”结束前的1975年，我国的所有制结构是：在工业总产值中，国家所有制占83.2%，集体所有制占16.8%；在社会商品零售额中，国家所有制占56.8%，集体所有制占43.0%，个体所有制占0.2%，非公有制经济基本消失。^③在此基础上，建立起来的是高度集中统一的计划管理体制，否定市场机制的作用，微观经济主体无法成为自主经营、自负盈亏的独立的经济实体，国家完成了对经济资源的全面掌控。

在社会生活领域，国家通过无所不包的再分配制度，为个人和家庭提供了生活所需的各种资源。例如当时我国政府在“生”的方面实施鼓励生育和补偿生育的政策，在“老”的方面实行养老保险和“五保户”供养政策，在“病”的方面开展公费医疗、合作医疗，在“死”的方面也给予丧葬和抚恤救助。此外，政府在“教育”方面承包了从托幼机构到子弟小学再到高等教育的全程教育，还有住

① 李友梅：《中国社会生活的变迁》，41页，北京，中国大百科全书出版社，2008。

② 参见中共中央党史研究室：《中国共产党历史》（第二卷），234～241页，北京，中共党史出版社，2011。

③ 参见宋寒：《中国所有制结构探析》，37～38页，北京，红旗出版社，1996。

房价格补贴、班车服务、救灾救济以及各种生活福利，等等。这种福利政策尤其在城镇单位得到了全面体现，而在农村，保障项目虽然不多，但国家规定农村收益分配采用按劳分配与按人口分配相结合的方式，收入分配中即含有福利的份额，而且这些政策的受益者众多，如城镇的劳动保险与职工福利几乎使所有城市居民受惠其中，农村合作医疗也曾惠及95%以上的农村人口。

（三）以政治整合替代社会整合

总体性社会否认私人领域与公共领域区分的合法性，个人只有与一个共同的权威联系聚集在一起，而不是在一个相互依赖的群体中建立直接的互动关系。整个社会的结构由过去“国家—民间精英或社会中间组织—民众”的三层结构变成“国家—民众”的二层结构。其重要特点是利用政府的力量，把各种社会组织纳入整个国家体系之中，并承担部分政府的职能。对此康晓光等人用“行政吸纳社会”来指称。所谓的“行政”，既指“政府”或“国家”，也指“政府”或“国家”的行为。“社会”不是一般意义上的“社会”，而是指“公共领域”、“法团主义”所指称的那种社会。“吸纳”意味着政府通过自己的一系列努力使得“法团主义”之类的社会领域结构无法出现。而“行政吸纳社会”的主要方式是“控制”和“功能替代”。^①“行政吸纳社会”强调的不是国家与社会的分离，更不是国家与社会的对立，而是国家与社会的融合。在其中，国家采取“社会的方式”进入社会，但是进入社会的国家已经不同于“纯粹的国家”，而“社会的方式”又打上“国家”的烙印。^②

解放后，为了改变旧中国一盘散沙的局面，毛泽东认为，“应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态”^③。当时，除了在全国城乡建立了各级党和政府的政权机构外，国家在城市通过单位制、在农村通过人民公社制度把各种人群重新组织起来，纳入整个国家政权体系的控制之下。单位和公社作为当时我国城市和农村社会的基本单位，是社会建设任务的具体操作者，在当时同时承担着两个重要角色。这两个角色使单位和公社成为当时贯通国家与个人的重要桥梁。

“合作化运动”发展到1958年以后，一种比“高级社”更集中的组织“人民

① 参见康晓光、韩恒、卢宪英：《行政吸纳社会——当代中国大陆国家与社会关系研究》，286页，八方文化创作室，2010。

② 参见上书，287～288页。

③ 《毛泽东文集》，第5卷，348页，北京，人民出版社，1996。

公社”出现，被毛泽东认为是实现共产主义的最好形式。1958年8月，“北戴河会议”通过了《关于在农村建立人民公社问题的决议》，在全国掀起了人民公社化运动的高潮。公社实行“政社合一”的管理体制，不仅负责指挥全社的农业生产，还对“工、农、商、学、兵”实行统一管理，以传统家庭为单位的社会生活方式开始被以生产队为单位的集体生活方式取代。集政治、经济和社区组织于一体的公社政治体系，其实质是行政权力支配一切。农民在准军事化体制框架内，缺少机会与空间。随着党组织、政权组织、经济组织和群众组织在农村基层社区的普遍建立，传统社会的落后社会组织被铲除；通过基层党组织、基层政权组织及其他各种类型的社会组织，政治中心与边缘社会被打通，原先分散的社区被吸纳到一个政治系统中。

在城市，国家对社会的整合和控制不是直接面对一个个单独的社会成员，更多的是在这种独特的单位现象的基础上，通过单位来完成的。^① 随着生产资料的公有制和计划经济的推行，全部的城市居民基本被组织在各种单位中。如果说传统的封建社会是各宗族组织的集合体，资本主义社会是各独立个人的集合体的话，那么在社会主义计划经济时代，社会可视为各单位的集合体。^② 美国记者弗克斯·巴特菲尔德认为：“中国的单位提供着从摇篮到坟墓的人生所需……单位作为一个健全的体系，不仅发挥着社会和经济功能，而且发挥着社会治安的功能。”“正因为中国人的基本人生需要依赖单位，故而单位对个人具有强大的控制力。”^③ 1948—1953年是单位制的酝酿探索时期，这一“雏形”真正定型则是在1956年“一五”计划基本完成时。这样，到上世纪50年代中后期，这种以政治整合替代社会整合的总体性社会模式基本形成。

（四）社会结构相对封闭与凝滞

改革开放前中国社会结构明显分化为城乡两大社会群体和城市内部干部、知识分子和工人群众。这种分化不仅是职业与阶层的差异，更是一种身份等级的差异。社会成员间有限的分化不是所谓的自致性分化，而是带有很强的先赋性色彩。对个人位置具有决定意义的不是职业、地域、所属组织或群体，而主要是身

① 参见李汉林：《关于中国单位社会的一些议论》，见潘乃谷、马戎编：《社区研究与社区发展》，1151～1152页，天津，天津人民出版社，1996。

② 参见曹锦清、陈中亚：《走出“理想”城堡——中国“单位”现象研究》，67页，深圳，海天出版社，1997。

③ 同上书，68页。