

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

张敦福 著

社会管理、 社会建设的理论分析

1 NORMAL UNIVERSITY PRESS

师范大学出版社

本书由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展与智慧城市建设”资助
本书为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时期加强社会组织建设研究”（11JZD027）
阶段性成果之一

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

张敦福
著

社会管理、 社会建设的理论分析

广西师范大学出版社
· 桂林 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会管理、社会建设的理论分析 / 张敦福 著. —桂林: 广西师范大学出版社, 2013. 1

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2337 - 5

I. ①社… II. ①张… III. ①社会管理—理论研究
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 149084 号

出 品 人: 刘广汉

责任编辑: 刘冬雪

装帧设计: 孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

销售热线: 021 - 31260822 - 882/883

山东临沂新华印刷物流集团印刷

(山东省临沂市高新技术开发区新华路东段 邮政编码: 276017)

开本: 890mm × 1 240mm 1/32

印张: 6.75 字数: 130 千字

2013 年 1 月第 1 版 2013 年 1 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011 年末,中国城镇户籍人口达到 6.91 亿,占总人口的比例达到 51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居

民的生活方式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、

技术同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着的对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表

达,不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的一些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史

变迁、城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

导言 咖啡馆的隐喻 / 1

第一章 概念梳理：社会、社会管理、社会治理 / 4

- 一、什么是社会？社会何以可能？相对于政治与经济，或“国家”与“市场”，有无独立的社会领域 / 11
- 二、社会的构成：整体还是个体？“结构”还是“行动者” / 23
- 三、“社会管理”抑或“社会治理” / 31
- 四、治理、善治与“好的社会” / 35
- 结语 / 43

第二章 社会建设与社会管理的思想和理论 / 46

- 一、中国社会建设与社会管理的理论资源：“和而不同”与多元化的民本社会 / 48
- 二、公民社会理论与社会管理、社会建设 / 54
- 三、社会管理体制变革：从齐美尔社会形式理论中汲取灵感 / 64

四、功能论与社会系统及其整合：涂尔干、帕森斯和卢曼的遗产 / 75

五、社会冲突论：从宏观的理论立场到微观的经验分析 / 84

六、互动论者与社会问题的治理 / 94

七、亚文化分析：青年越轨行为及其治理 / 101

结语与讨论 / 108

第三章 社会管理和社会建设的主要领域 / 111

一、乡城移民与公民身份建构：变迁中的农民工 / 113

二、城市基层社会治理的新课题：业主与公民 / 125

三、住房过度市场化：透视社会治理复杂性的案例 / 131

四、污染难题与环境友好型社会建设 / 150

第四章 中国的社会管理和社会建设：道路曲折而漫长 / 166

一、道路曲折而漫长 / 167

二、社会重建主义的理念与实践 / 171

三、可资借鉴的经验：新加坡 / 172

四、社会管理与社会建设：一个坎坷多于坦途的领域 / 175

五、“国家”强大、“市场”强劲格局下的社会管理与社会建设 / 176

参考文献 / 179

导言 咖啡馆的隐喻

有几个情景令笔者把咖啡、咖啡馆与社会治理、公民社会的养成联系起来。2007—2008 年笔者在哈佛大学访学期间,徒步行走不时经过 Thirsty Scholar Pub——这是家名叫“饥渴的学人”的咖啡馆。当时虽然口中饥渴,无奈或因囊中羞涩,或因三岁孩童在旁需要照料,或借口波士顿学府之知识、智慧、理念、人气、氛围更令笔者感到饥渴,在那里一年竟然没进去过一次、喝上一杯。2010 年,以 Facebook 创始人马克·扎克伯格为蓝本的“非主流”传记电影《社交网络》(*The Social Network*)开始风行。电影开头是当时在哈佛大学读心理学专业的学生扎克伯格和他的女友在争论中因彼此不能理解对方而分手,场景即是 Thirsty Scholar Pub,而 Social Network 也是社会学领域里一个强调社会关系、人际交往的重要概念。2011 年 11 月底,在法国人文之家作访问研究结束前,笔者与中山大学政治与公共事务管理学院郭巍青教授在初冬暖阳下的普鲁旺斯街边喝咖啡,郭教授的学术专长是公共政策、政治制度和地方治理,而普鲁旺斯、里昂或者马赛,均是与巴黎风格不同、又同是法国或欧盟治理结构或整个公民社会中的重要一环。2012 年 7 月,笔者在墨尔本市中心,两次经过一家名叫“Society”的咖啡馆,联系前两者,

2 社会管理、社会建设的理论分析

很好奇这样的“偶遇”。后来从当地的旅游小册子中获知,这是家很有名的咖啡馆,它的中文名字叫“社会”(也可译为“聚会”)。在公民社会发达的美国、法国或澳大利亚,咖啡、咖啡馆、喝咖啡聚会,竟然与“社会”、“社交”、“社会网络”有着虽看似偶然实则如此重要的关系,笔者自然想起在以茶为基本饮料的中国现今日益增多的咖啡馆,想着脚下这个国度有时激进、有时艰难前行的公民社会生长、社会治理摸爬滚打的进程。

谈到咖啡在西方的流行及其与公共领域的关系,哈贝马斯的《公域的结构变化》确有这样一段记述。在17世纪中叶左右,在茶、巧克力和咖啡成为殷实阶层的普通饮料之后,一位勒凡迪(Levant)商人的车夫开了第一家咖啡馆。到了18世纪最初的十年,伦敦已经有了3000家咖啡馆,每家都有一群核心常客。Dryden把新一代的作家吸引和加入到Wills咖啡馆的“崇古派”和“崇今派”之战;Addson和Steele稍后在布顿咖啡馆召集了他们的“小议院”。知识分子在沙龙里同贵族聚会,同样,文学必须在这些咖啡馆中证明自己的合法性。由文学艺术所激起的批判性讨论很快扩散,把经济和政治包括在内,而这些讨论一点也不能像在沙龙中那样肯定不产生实际后果,至少不在直接的情况下产生后果。咖啡馆聚会只许男人参加,每晚备受冷落的伦敦社交界妇女进行了反对咖啡馆这个新建制的顽强斗争。后来,加入咖啡馆这个圈子更随便和容易,中产阶级、工匠和店主等更广泛的阶层被接纳进来。Ned Ward在报告中写道:“富有的店主一天要上好几次咖啡馆。”而《伦敦的俱乐部》一文称,这句话同样适用于穷人。

如果我们以现今英国、法国、德国、美国等地社会生活续写

哈贝马斯描述的场景,我们很自然地要说:“这句话同样适用于女人。”还可能根据中国日常生活的观察,比如咖啡与大蒜的口水战,加上一句:“这句话未必适用目下的中国。”

在笔者看来,咖啡馆可以作为社会管理与社会建设的隐喻。如同咖啡馆历史演变过程中所经历的民间化、大众化一样,对社会的治理也逐渐纳入了民众和普通百姓的声音。你可以用奴隶制、封建制、资本主义、社会主义这样的术语来表述,也可以用专制、共和制这样的概念说事。但含意大致是一样的:社会治理、社会建设早已不再是少数“肉食者”的专权专利,男人、女人、穷人、富人都应该也可以参与。从一国意义上而言,他们是平等的公民;在全球化时代,他们是迈向平等的世界公民。

与咖啡馆相比,中国曾有过茶馆,有些谈天说地的传统,而现在城市街头日益增多的是咖啡馆和进入咖啡馆里独自品味咖啡或与人聚谈的男男女女、老老少少。在社会管理和社会建设中,民众的话语和行动将日益增多地进入社会治理的整个议程、图景和进程中。这时,他们是主体,而不是顾客或消费者。

第一章 概念梳理：社会、社会管理、社会治理

“社会”仍然是一个关键概念，“倘若现在应该有一门社会学作为特殊的科学，那么，社会的概念本身，除了对那些现象的外在的概括之外，就必须对社会的、历史的事实进行一种新的抽象化和归纳整理”。（齐美尔，2002：20）

1949年，中华人民共和国成立，新政权建立并巩固起来，但贫困的根本问题依然遗留下来。1978年开始的改革开放，整个国家把经济建设作为一切工作的核心和重点，“以经济建设为中心”由此提出，并成为三十多年来的重中之重。如果可以粗线条地勾勒半个多世纪以来的中国历史变迁的话，新政府和国家的崛起以政治变革、政治建设为目标和核心；改革和开放则以经济体制变革、经济建设、经济增长与经济发展为目标和重心，市场的力量凸显。

“市场改革”三十年后，中国“又一次走到了转折的关口”。