

河南农业大学 郭风英◎著

现阶段要推进我国社会管理向现代治理多元化的制度性构建，必须在正确认识『国家、社会』关系的基础上转变政府职能、深化管理体制变革，培育社会力量，增强社会自治能力，构建多元合作治理网络。

从管理到治理： 体制转型与理念变迁



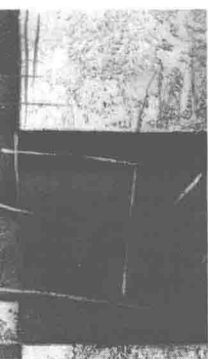
西南交通大学出版社

中国当代学术文丛

2015年河南省哲学社会科学规划课题（编号：2015BSH019）

河南农业大学 郭风英◎著

从管理到治理： 体制转型与理念变迁



西南交通大学出版社
· 成都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

从管理到治理：体制转型与理念变迁 / 郭风英著.
—成都：西南交通大学出版社，2016.9
ISBN 978-7-5643-4873-1

I. ①从… II. ①郭… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 184895 号

从管理到治理：体制转型与理念变迁

郭风英 著

责任编辑 张慧敏
助理编辑 左凌涛
特邀编辑 黄东亮
封面设计 严春艳

印张 15.25 字数 275 千

成品尺寸 170 mm × 230 mm

版次 2016 年 9 月第 1 版

印次 2016 年 9 月第 1 次

印刷 四川煤田地质制图印刷厂

书号：ISBN 978-7-5643-4873-1

出版发行 西南交通大学出版社

网址 <http://www.xnjdcbs.com>

地址 四川省成都市二环路北一段111号
西南交通大学创新大厦21楼

邮政编码 610031

发行部电话 028-87600564 028-87600533

定价：68.00元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

前 言

1949年后,我国确立了计划经济体制,通过计划手段实现对社会生活的管理。改革开放以来,尤其是20世纪90年代以来,我国社会进入了快速的转型期,这一时期,一个具有相对自主性社会的形成,社会结构产生了激烈、深刻、持续的分化,社会利益主体和利益需求多元化,社会异质性和不平等程度增强,社会矛盾与社会冲突增多。然而,我国现行的建立在传统行政一元化基础上的社会管理体制,对传统社会管理体制存在很强的路径依赖,缺乏足够的弹性应付复杂多变的社会环境。因此,如何通过社会管理体制创新和政府职能改革,对社会进行有效的管理,调节纷繁复杂的社会生活,保持良好的社会秩序和生机勃勃的社会力量之间的动态平衡,成为新时期我国面临的一个战略性课题。鉴于此,该书以我国城市社会管理体制为研究对象,以“国家-社会”关系为分析视角,通过对我国城市社会管理体制演变历程的回顾与反思,深刻剖析我国从社会管理走向社会治理的多重影响因素、动力机制以及发展取向,并从理论层和实务层提出合作式社会治理模式的可行性和可操作性,对我国未来的社会治理体制改革和创新具有一定的意义。

该书研究的问题是城市社会管理体制从管理到治理的演变,但在历史的梳理之上,笔者更为关注这一演变背后的规律性和制约因素,并期望能给予理论上的说明,为新时期社会管理体制的改革和创新提供可行性路径。钱穆认为:“研究制度,不该从制度本身来看,而该会通着与此制度相关之一切史实来研究。”我国城市社会管理体制,虽然只是社会体制中的一种形式,但是它的演变与发展是政治、经济、社会发展的反映。不同的政治、经济、社会形势,对社会管理体制产生很大的影响。我国的社会管理体制,是在社会转型这一宏观背景下不断地演进和发展。改革开放前,我国行政一元化的

社会管理体制是建立在国家一元化社会结构基础之上的。改革开放后，随着经济社会的发展，我国社会结构逐步分化，但是分化并不等于对立。相反，“国家与社会”之间的交往与合作日益频繁、密切，这深刻影响我国社会管理体制的演变和发展。因此，以“国家-社会”关系变迁为分析视角，为分析1949年以来城市社会管理体制演变提供的基本分析路线，也为我国城市社会管理体制改革创新提供了基本的路径。

我们必须对社会管理体制进行深层次的反思，才能看清社会管理体制的发展趋势，才能分辨出在我国现行的社会管理体制中蕴藏着多少动能和携带着哪些阻力，才能为社会管理体制的改革和创新提供可行的发展路径。因此，对我国城市社会管理体制演变历程的回顾是正确认识这些问题的关键。1949年后，我国的社会管理体制经历了行政一元化社会管理体制、行政一元化社会管理体制的松动和日渐式微、治理多元化社会管理体制三个不同的发展阶段，每个发展阶段，我国社会管理体制体现不同的特征。其中，行政一元化社会管理体制是改革前我国社会管理体制的主要形态，这种管理体制以政府全能为主要特征，通过科层化的组织体系、自上而下的运行机制以及全能的社会管理功能实现整个社会全方位的管理和控制。这种管理体制带有浓厚的计划色彩和价值取向，使之后的社会管理体制对之产生极大的路径依赖。改革开放后，随着我国经济体制改革的不断深入和社会的发展，社会利益主体的多元化以及各种社会问题的出现，国家全能的形象不断受到质疑，国家也不断分权放权，以适应日益复杂的社会形势。我国社会结构也逐步由国家一元化向“国家、市场、社会”三元社会结构过渡，传统行政一元化的社会管理体制逐步失去存在的土壤，而不断松动。因此，这一时期我国社会管理体制处于转轨期，新旧体制碰撞、冲突、融合。在这一过程中，旧的体制逐步消退，新的体制逐步发挥作用，这也为现阶段我国治理多元化的社会管理体制的制度化构建和实践创新提供了基础。总之，这一时期我国传统社会管理体制的松动以政府分权放权为前提、以放松管制为主要特征，通过社会管理组织体系和运行机制的适应性调整，实现国家对社会的管理与服务以及社会的自我管理与服务。新时期，尤其是中国共产党的十八届三中全会以来，我国社会管理体制逐步向治理多元化的方向发展，这种管理体制以社会主体的地位凸显为前提，以“国家、市场、社会”的多元互动为特征，通过网络化的组织体系，综合运用行政机制、市场机制以及社会自治机制等手段，实现社会的管理和服。党的十八届三中全会提出的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理格局为我国社会管理体制改革创新提供了方向指导。

不同时期之所以出现不同的社会管理体制模式，与推动社会管理体制变迁的各种动力因素以及他们之间的相互关系密切相关，这就是社会管理体制演变的动力机制，对社会管理体制演变动力机制的分析是我们深刻把握社会管理体制演变规律，促进社会管理体制改革和创新的重要前提。社会管理体制演变动力机制，是一项复杂系统的动态运行体系，主要包括社会管理体制演变动力机制的结构要素、社会管理体制演变动力机制变迁的历史进程以及社会管理体制演变动力机制变迁的客观规律。社会管理体制演变动力机制的结构要素主要包括：社会管理体制演变动力机制的价值形态构成要素、理论形态构成要素、实践形态构成要素以及主体形态构成要素。价值形态作为导向性因素、理论形态作为指导性因素、实践形态作为诉求性因素、主体形态作为推动性因素，在社会管理体制演变的历程中发挥着重要的作用。其中，价值形态构成要素主要包括体现人类社会治理发展的三种形态，即以“秩序稳定”为核心的价值导向、以“公平效率”为核心的价值导向以及以“公平正义”为核心的价值导向；社会管理体制演变动力机制的理论形态构成要素主要包括对我国社会管理体制演变起重要推动作用的“集权与分权”理论以及“多中心治理”理论；社会管理体制演变机制的实践形态构成要素受制于我国现代化进程中利益主体和利益需求多元化的实践诉求，以及我国现代化进程中社会稳定与社会和谐的现实诉求；社会管理体制演变机制中主体形态构成要素主要包括国家（政府组织）、市场（市场组织）和社会（社会组织和公民个人）。1949年以来我国社会管理体制演变动力机制的演进阶段主要分为三个阶段，即以秩序稳定为导向的国家一元化推进阶段、以效率公平为导向的国家－市场合力推动阶段和以公平正义为导向的国家－市场－社会多元推动阶段。每种动力因素在社会管理体制发展的不同的阶段作用的力度和发挥的作用不同，社会管理体制之所以在不同的阶段呈现不同的特征是各种因素综合作用的结果，在社会管理体制模式转换的关键时刻常常会因为某一力量的发育不足而出现模式转换困境。在我国，社会力量发育不足，要构建治理多元化的体制，就要大力发育社会力量和社会组织，推动社会管理体制的创新和发展。

纵观我国社会管理体制 60 多年的演变历程，我国社会管理体制演变有其独特的发展历程并呈现典型的规律性特征。总的来说，我国社会管理体制的演变遵循了从统治到治理、从集权到分权、从管理到服务的演变路线。而从人类历史发展来看，人类社会经历了农业社会、工业社会和后工业社会，与此相对应的是统治型社会治理模式、管理型社会治理模式和服务型社会治理模式，而不同社会治理模式之间的差异背后体现了国家－社会关系的变化。

从国家与社会关系分析，社会管理可以分为：无主地社会管理模式、国家控制社会模式、社会参与国家模式、国家社会合作模式、国家社会共生模式以及社会自治模式。我国现阶段构建的“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理模式属于社会参与国家模式。我国社会管理体制的发展是要建构“政府主体、市场主体、社会主体”的模式，实现社会治理中“政府在场、市场在场、社会在场”的治理格局，实现国家－市场－社会的合作共生，实现强国家和强社会。我国现行的社会管理体制改革，是在强国家－弱社会的情况下进行的，因此要实现国家－社会的合作共治需要一定的条件，要不断转变政府职能，构建国家、市场、社会之间的沟通机制，构建合作互动网络等，在市场互动中实现国家与社会的有机结合以及多元合作伙伴关系的生成。

深刻认识我国社会管理体制动力机制和发展趋势，有助于新时期我国社会管理体制改革的理论和实践的深入，但是，影响我国社会管理体制创新的因素很多，如传统的社会管理思想和观念的影响、传统社会管理体制的惯性依赖、我国当前社会管理体制机制不完善、社会管理中社会力量实质性参与不足等。这些既是我国社会管理体制演进的障碍，也是我国社会管理体制创新的思想观念阻力。基于对1949年以来我国社会管理体制的剖析，笔者认为，现阶段要推进我国社会管理向现代治理多元化的制度性构建，必须在正确认识“国家、社会”关系的基础上转变政府职能、深化管理体制改革的，培育社会力量、增强社会自治能力，构建多元合作治理网络。

目 录

第一章 导 论	1
一、问题提出与研究意义	1
二、文献述评与研究路径	3
三、研究内容和研究框架	9
四、研究方法与创新之处	11
1. 研究方法	11
2. 研究重点	13
3. 研究难点	13
4. 研究创新点	13
五、基本概念	14
1. 社会管理	14
2. 社会管理体制	20
3. 社会管理格局	22
第二章 1949 年以来我国城市社会管理体制的变迁历程	23
一、单位体制下行政一元化社会管理体制	24
1. 组织体系：“单位制 + 街居制”	26
2. 功能构成：全能空间 + 全能管理	29
3. 运行机制：高度集权的单向行政	33
4. 本质特征：对社会的整合与控制	37
二、社会结构分化背景下社会管理体制的转型	43
1. 社会管理体制的组织体系变迁	44
2. 社会管理体制的管理功能变迁	56
3. 社会管理体制的运行机制变迁	62
4. 社会管理体制转型的主要特征	67
三、治理多元化社会管理体制的制度化构建	77
1. 治理多元化的实践要求	78
2. 治理多元化的理论基础	92

3. 体制建构及其实践探索	96
第三章 1949 年以来我国城市社会管理体制变迁的动力机制	112
一、我国城市社会管理体制变迁动力机制的结构要素	113
1. 价值形态: 导向因素	113
2. 理论形态: 指导因素	116
3. 实践形态: 诉求因素	124
4. 主体形态: 推动因素	133
二、我国城市社会管理体制变迁动力机制的演进阶段	140
1. 秩序稳定: 国家一元化推动	140
2. 效率公平: 国家 - 市场合力推动	141
3. 公平正义: 国家 - 市场 - 社会多元推动	154
三、我国城市社会管理体制变迁动力机制的主要特征	162
1. 力度变化: 构成要素的动态变化	162
2. 合力作用: 构成要素的多重影响	163
3. 转换困境: 管理体制的模式转型	163
第四章 1949 年以来我国城市社会管理体制变迁与发展的趋势 ...	165
一、我国城市社会管理体制变迁与发展的基本路线	165
1. 从统治到治理: 社会管理的体制转轨	165
2. 从集权到分权: 公共权力配置的转型	169
3. 从管理到服务: 社会管理的理念转变	172
二、我国城市社会管理体制变迁与发展的目标模式	179
1. 社会管理体制模式: 理论分野与体制类型	179
2. 国家 - 社会合作治理: 学理分析与发生逻辑	183
3. 国家 - 社会互构互强: 体制创新的目标定位	187
第五章 我国城市社会管理体制创新的现实障碍与可行路径	196
一、我国城市社会管理体制创新的现实障碍	196
1. 传统社会管理思想和体制的惯性依赖	197
2. 现行社会管理体制机制不健全不完善	200
3. 社会管理中社会力量实质性参与不足	201
二、我国城市社会管理体制创新的可行路径	205
1. 转变政府职能, 深化管理体制变革	206
2. 培育社会力量, 增强社会自治能力	211
3. 重构社会关系, 构建合作治理网络	212
第六章 结 语	215
参考文献	221
后 记	235

第一章

导论

一、问题提出与研究意义

随着经济体制改革的不断深化和市场经济体制的不断完善,我国在经济领域取得了巨大的成就,但是“社会建设与社会发展滞后于经济增长,社会发展与政府社会服务滞后于经济市场化和国际化的进程”^①;深刻的社会变革促使新的社会元素不断涌现,社会利益主体和利益需求多元化,而利益诉求与信息反馈渠道不畅,导致基层社会矛盾冲突加剧^②,社会管理难度加大。与此同时,我国“历史上长期积累起来的深层次社会问题会凸现出来,而且还会出现新的社会问题和不确定因素,与原有的社会问题相互交织在一起,使得社会系统性的风险加大,或者说使得社会的脆弱性加剧,隐含潜在的发展风险”^③。各种社会矛盾和问题日益突出,社会风险增加,“这些对现有社会管理体制提出了严峻的挑战……深刻地动摇了传统社会管理模式基本支柱的同时,为社会管理体制的创新提供了良好的机遇”。^④中国共产党在十六届四中全会上明确指出构建社会主义和谐社会的目标;中国共产党在十七大上明确提出了加强社会建设和社会管理,促进经济社会的和谐发展,构建和谐社会;中国共产党十八届三中全会则从我国社会事业和社会发展的全局出发指出“全面深化改革的总目标是完善中国特色的社会主义制度,推进国家治理能力和治理体系现代化”,其中国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各个领域体制机制、法律法规安排,也是一整套紧密相连、相互协调的国家制度,体现

① 唐铁汉:《强化政府社会管理职能的思路与对策》//《国家行政学院学报》,2005年第6期。

② 程义中,张勇:《城乡基层治理:使之走出困境的政府责任》//《社会主义研究》,2009年第4期。

③ 丁元竹:《对建立和完善社会管理体制的若干思考》//《中国行政管理》,2007年第9期。

④ 何增科:《论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制改革的与社会工作发展研究之一》//《毛泽东邓小平理论研究》,2007年第8期。

在社会领域包含“社会建设和创新社会治理体制创新”。与此同时党明确指出“改进社会治理方式，坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。从此，“社会治理”一词在国家层面被正式提出来，尽管与“社会管理”只是一字之差，但其内涵却千差万别。这是我们党从全面建设小康社会的任务出发，从开创中国特色的社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务，意味着中国共产党对社会发展和社会建设认识的深化，也意味着党和政府社会管理理念的变迁，对我国今后的社会治理体制改革提出了挑战。因此，适应新形势、新要求，加强社会建设和社会治理，缓和社会矛盾，解决当前的问题，提升公共服务水平，对实现“全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会”具有十分重大的意义。

当前的社会形势对我国的社会治理提出了严峻的挑战，然而，我国现行的社会管理体制是建立在传统行政一元化社会管理体制基础上，对传统社会管理体制存在较大的路径依赖，存在很多不完善的地方，主要表现在：政府职能界定不清，政府越位和缺位现象突出；社会管理体制不顺；社会管理运行机制不完善；社会管理手段较为单一、落后；配套的制度建设相对滞后，现有的改革措施不到位等。社会管理格局和管理体系各主体“越位”“缺位”和“错位”主要体现在党委、政府、社会、公民四个主体间的职能定位问题、主体内部的职能分工问题、主体自身的职能间的协调问题。“中央政府和地方政府在社会管理领域里的财权事权分工不明，财权往往高度集中于上级部门，而事权却层层下移，作为政策最终执行者的基层部门在承担了大量的社会管理事务的同时却缺乏足够的财力作保障”。^①因此，我国现行的政府社会管理体制缺乏足够的弹性应付复杂多变的社会环境，难以有效地应付社会大变革所提出的挑战，主要表现在：第一，政府职能转变不到位，政府公共财政投资失衡，投资不均衡以及基本的公共服务滞后；第二，由于社会民间力量的薄弱以及民间组织的发育不足，导致社会管理中公众的有效参与以及管理作用的发挥不充分；第三，受传统社会管理的影响，政府借助于市场机制和社会机制整合社会资源的意识还不强，导致社会管理中政府在跳“单人舞”，而社会力量参与不足；第四，由于事业单位行政化和社会自治组织的行政化倾向，影响社会自我整合能力和自治能力；第五，传统社会管理中管理手段单一、重心失衡、方式简单等问题存在于我国现行的社会管理中，

^① 陈振明等：《提高政府社会治理能力，构建社会主义和谐社会》//《东南学术》，2005年第4期。

不仅不利于社会矛盾的解决,而且容易激化社会矛盾,影响社会管理的效果;第六,“政府社会管理法规制度不健全,管理成本过高,效率较低,专门的社会管理人才和专业化的社会工作人才严重缺乏”。^①同时,在我国社会管理体制中,作为社会管理主体和基础的社会组织力量发育不足,社会组织管理体制不能有效激发社会组织的发展活力,社会组织不能很好地激发公众参与,作为社会管理主体和基础的社会力量对社会管理的参与程度很低,这极大地限制了更多的社会公共事务管理在公民社会自我组织的自我管理和自我治理中实现。因此,只有进行社会治理体制改革和创新,才能有效应对当前严峻的社会形势和社会不断发展的要求,进而实现社会和谐。

目前,国内学术界对我国社会管理体制进行了广泛而又深入的研究,特别是近几年随着社会管理体制改革的呼声高潮迭起,社会管理体制改革的成为学术界研究的焦点之一,并出现了大量的文章与专著。然而由于社会管理本身是一个动态复杂的系统,社会管理对象、方式、手段、体制、内容界定等都发生了很大的变化,使社会管理在学术界形成不同的看法,尚未得到统一的定义,这样也使社会管理体制改革的的方向乃至目标难免发生偏差。因此,笔者认为,在社会管理体制改革的和创新的关键时期,我们只有站在战略高度,运用时代眼光,了解社会管理发展的一般规律,才能真正推进社会管理体制的改革和创新,构建适合我国国情的社会管理体制。只有认真回顾和反思我国社会管理体制的演变历程,才能真正把握其内涵,提高我国的社会管理水平,推进我国社会管理的改革和创新,缓解当前社会的各种矛盾,更好地落实科学发展观,促进经济社会协调发展,最终达到社会和谐。因此,对于中国社会管理演变历程以及社会管理体制演变动力以及发展趋势的探索尤为重要。学术界虽然对社会管理体制进行了很多研究,也积累了富有成效的研究成果,但是鲜有对社会管理体制演变和演变动力及其发展趋势的系统研究。本书借鉴已有的理论研究成果,通过梳理我国社会管理体制的发展历程,分析我国社会管理体制的发展趋势以及动力机制,探索我国社会管理体制改革的和创新的可行路径,是一项富有开创性和价值性的探索。

二、文献述评与研究路径

20世纪90年代以来,我国进入了快速的社会转型时期,社会结构产生

^① 何增科:《论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制改革的与社会工作发展研究之一》//《毛泽东邓小平理论研究》,2007年第8期。

了激烈、深刻和持续的分化，社会异质性和不平等程度提升，社会矛盾与社会冲突增多，社会管理难度加大。在此背景下，如何通过有效的社会管理，调节纷繁复杂的社会生活，保持社会秩序与社会力量之间的动态平衡，成为社会管理体制创新的一个战略性课题，也成为学术界研究的热点问题。国内外学术界大量的研究成果既为本文的写作提供了丰富的理论资源和良好的写作平台，又使笔者开阔了理论视野，为文章的写作提供了新的研究路径。

从西方社会建设和社会管理的发展历程来看，西方的社会建设和社会管理经历了产生、发展、反思三个阶段。第一个阶段（19世纪中叶）：社会管理以社会自我管理为主，政府社会管理职能主要是进行社会秩序管理，同时也承担了一部分济贫的职能。第二个阶段（20世纪初至20世纪80年代）：政府是社会管理的主体，尤其是20世纪30年代，以凯恩斯主义为标志，政府力量对社会事务的干预达到了近现代史上的高峰。第三个阶段（20世纪80年代以来）：面对越来越复杂的社会，当市场失灵时，人们寄希望于政府，当政府失灵时，人们又寄希望市场，当政府和市场都失灵时，该怎么办？西方许多国家通过完善福利政策来应对种种社会问题，推出了“混合经济的福利国家”“福利多元主义”“福利国家私有化”等，将“消极的福利国家”转变为“积极的福利国家”“工作福利国家”或“社会投资型国家”，重视国家—社会之间的合作。与此同时，人们不断思考国家、市场、社会在社会管理中的地位和作用，对此研究也不断深入，总的来说学术界有三种代表性的观点：

（1）社会主导的社会管理。这种观点主要源于以洛克、霍布斯、孟德斯鸠、卢梭等为代表社会中心论，强调社会决定国家，国家只是社会发展的工具，在社会管理中，应以社会的自我管理为主，限制国家权力，建立有利于社会生长的机制。理论界出现的“自愿组成的联合团体通常会比国家用强迫力量来做的更好”^①“国家越大，自由越小”，^②主张建立小政府，认为“小政府就是好政府”等就受此种观点的影响。

（2）政府主导的社会管理。这种观点主要源于以黑格尔为代表的政治国家高于市民社会的思想，强调“只有通过凌驾于市民社会之上的国家，才能超出个人利益，克服市民社会占统治地位的任性、偶然性、贫困、压迫以及各种对立和冲突”^③，“社会方面的问题能够、应当并且必须由政府来解决”

① 哈耶克：《个人主义与经济秩序》，北京经济学院出版社1989年版，第22页。

② 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1980年版，第78页。

③ 刘先江：《“国家与社会”视野中的政府管理社会化研究》，华中师范大学博士学位论文，2006年6月。

就是以此理论为其前提的。

(3) 国家-社会合作治理。不管是“社会优于国家”的理论,还是“国家高于社会”的理论,都是以“国家与社会”的分离和对立为前提的,都不能解决现代社会日益复杂的社会问题。面对复杂的社会问题,以及政府和市场的双重失灵,彼特·德鲁克指出:“早在二十多年前,人口结构和生产力发展的变化就已经造成了美国的社会保障系统无法经营下去的事实。然而直到最近,尽管有些方案几乎得到所有专家的支持,政治程序仍找不到可能的方法来解决这个问题。”^①他主张由“一个独立的新的社会部门”来承担社会的挑战。对于这些独立的社会部门,就是美国学者莱斯特·M·萨拉蒙所指出的“结社革命”中的民间非营利、非政府组织,这就是“第三域”或“第三部门”理论。“第三域”理论注重国家与社会之间的合作,主张社会管理应主动利用基本社会组织、社会利益群体、非政府组织进行社会协作治理,这似乎成了弥补“市场失灵”和“政府失灵”的新的社会工具。如美国在经过半个多世纪的发展,其社会管理已经由早期社会组织自我管理转向由政府、社会组织和企业共同治理的模式,非营利组织在公共服务中发挥重要的作用。

20世纪最后20年,随着冷战的结束,社会主义与资本主义传统的意识形态两分法宣告终结。在社会管理问题逐渐成为学术领域的热点问题的同时,人们在积极思考国家、市场、社会之间的关系。受西方学术界“国家-社会”分析框架的影响,“国家-社会”被用来分析中国的社会问题。就我国城市社会管理体制而言,鉴于我国城市社会管理体制的特殊性,研究者一般“将单位制的建立和解体作为探讨的基准”^②,研究中国城市社会管理体制问题,除了单位制这一视角外,研究者对我国城市社会管理体制给予了直接的关注,形成三种分析思路。

(1) 国家中心主义的路径。国家中心主义强调国家权力的价值、作用和主动意义,关注国家相对于社会的角色和作用,社会的作用被认为是可大可小,可有可无。它分为两派,一派是“回归国家”理论,强调国家在政策制定和社会变迁中的特殊角色,强调国家的自主性和国家能力^③;另一派是“国家限度”理论,它虽然强调国家的核心作用,但承认在社会力量下国家的作用受到限制^④。有学者指出:中国的政治发展是以国家为本位,在强调

① Joseph E Stiglitz:《参与和社会变革》,见胡鞍钢、王绍光主编:《政府与市场》,中国计划经济出版社2000年版,第146页。

② 何艳玲:《都市街区中的国家与社会:乐街调查》,社会科学文献出版社2007年版,第17页。

③ Peter Evens:Bring the state Back in. Cambridge,1985.

④ Timothy Mithell:The limits of the state: Beyond Statist Approaches and their critics. American Political Science Review, Vol. 85,1991.

国家的状态下，通过制度创新来确定国家限度。^①这一路径受到极权主义模式以及吉登斯的现代民主国家理论的影响，其主要表现就是我国的新权威主义，新权威主义虽然是就改革开放初期我国的经济体制改革问题而提出的，但是在当时的历史条件下它对我国的社会管理体制改革的有一定的影响，也引起中国学者对于国家和社会关系进行深刻的反思，为以后解释国家和社会关系的理论奠定了基础，也对社会管理体制的认识产生了重要的影响。

(2) 社会中心主义的路径。与国家中心主义不同，社会中心主义者对国家持消极态度，主张社会能力与社会自主性。他们通过社会契约论倡导社会的先在性，又通过论述经济领域存在的合法性证明社会的外在性，这一路线的代表包括洛克、亚当·斯密、潘恩、孟德斯鸠和托克维尔。一部分中国学者借鉴此理论（西方的市民社会理论）试图分析中国的社会问题。他们认为市民社会是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域，既要构建国家与社会的良性互动机制，又强调独立于国家之外的社会领域，强调结社自由和多元竞争，但是，在国家与社会的权力分配中，社会应占主导地位。

(3) 国家-社会合作主义路径。无论是国家中心主义，还是社会中心主义，他们要么单纯强调国家的作用；要么单纯强调社会与国家的分离与对立，倡导社会自主和自治；在关注国家或社会一极的同时，往往忽略了另一极的地位与作用，均未能关注到国家与社会的统一性。进入20世纪，学术界出现各种新型的关于国家与社会关系理论，逐渐打破了“国家-社会”二元分立的视角。如施米特在20世纪70年代末提出法团主义^②，强调国家与社会的互动，主张将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中，主张功能团体与国家建立长期的合作关系。受西方法团主义的影响，我国学者运用法团主义分析中国的问题，强调国家与社会领域的沟通合作，强调功能性组织的垄断性，与国家谈判和落实公共政策，试图从国家与社会互动的机理看待问题，建构国家与社会的合作关系。有学者以此理论为基础提出“强政府-强社会”关系模式，为我国社会管理体制的改革提供了一种路径。

在我国，随着市场经济的发展，我国的社会结构发生了巨大的变化，这对社会管理体制问题的研究也带来了挑战。正如有些学者提出的“市场化改革带来了社会组织结构的分化，第一是政府领域，第二是市场领域，第三是

^① 时和兴：《关系、限度、制度——政治发展过程中的国家与社会》，北京大学出版1996年版，第258-259页。

^② 法团主义是施米特在20世纪70年代末提出的，是当代西方政治思想的主要流派之一。作为利益代表系统，法团主义本身指一定的观念、模式或制度安排类型，强调国家与社会互动，将公民社会中的组织化利益联合到国家的决策结构中。

社区领域”。^①“国家与社会高度一体化的局面逐渐让位于国家、市场与社区的三角复杂关系，市场与社区成为国家的得力助手”。^②康晓光认为“自1978年以来，中国社会发生了全面而又深刻的变化。其中最为引人瞩目的是，在中国社会内部，政治经历一场不可逆转的‘权力分裂’过程，逐步发育出一个相对自治的社会空间，国家与社会关系发生了实质性的变化”。他在方法论上强调了“社会-经济-国家”的三元分析模式的重要性。^③冯小英也认为，随着市场化改革，社区需要从政府概念中剥离出来。^④与此同时，受西方以米格代尔（Joel S. Migdal）、埃文斯（Peter B. Evans）、奥斯特罗姆（Ostrom）为代表的学者提出的国家在社会中、国家与社会共治、公与私合作伙伴关系等理论的影响，国内一些学者提出了社会管理中需要“国家-市场-社会”合作互动等理论观点。文章认为，三元分析框架是二元分析框架的衍生，使用二元分析框架时，把其中的市场作为独立的领域来分析，不影响二元分析框架的解释效果。

无论是国家中心主义、社会中心主义，还是国家-社会合作主义，都预先设置了既定的逻辑出发点，这不仅在理论层面上出现不同的理想模式的划分，在现实层面也会导致不同的路径选择，进而导致不同的社会管理体制改革创新路径。与上述研究路径相适应，社会管理体制发展主要的路径选择有：

（1）大政府-小社会。范翠红通过对中华人民共和国成立初期，新兴政权在财政汲取、社会关系调控和合法性资源开发三条途径的研究，认为国家与社会关系的模式是：超强国家-极弱社会。^⑤在社会管理体制构建的研究上，有的学者指出在社区建设中，政府起着不可代替的作用，因而主张强化行政权力对社会的整合。有学者指出在社会管理体制中政府应该是主导者，通过政府权威实现对社会的整合。

（2）小政府-大社会。吴锦良从单位制弱化和市民社会成长的角度，认为中国政府与社会关系基础已发生变化，正经历着纵向控制到横向互动的历史性转变。这一过程中，政府与社会的关系正重新定位，政府和新兴的民间

① 马仲良：《有中国特色社会主义社区建设的几个基本问题》//《中国社区建设》，《北京社会科学》，1999年增刊。

② 刘继同：《从依附到相对自主：国家、市场与社区关系模式的战略转变》//《毛泽东邓小平理论研究》，2003年第3期。

③ 康晓光：《权力的转移——1978—1998》，浙江人民出版社1999年版。

④ 冯小英：《现阶段中国城市社区建设组织路径的选择与思考》//《中国社区建设》，《北京社会科学》，1999年增刊。

⑤ 范翠红：《新中国成立初期国家与社会关系模式初探》//《南京师范大学报》，2001年第2期。

组织之间正达到伙伴关系。^① 在思考城市社会管理体制的构建上，一些学者把公民社会理论作为一种建构模式，分析我国当前的社区建设的方向应该是“从党政管理转向社区管理”，但“并不认为城市社区的建设能脱离政府的指导以及政府作为公共资源的最大拥有者能对社区提供的支持”。^② 这些研究者倾向于“小政府、大社会”，主张政府权力向社会转移。

(3) 强政府-强社会。对于城市社会管理中出现的问题，一些学者从“治理转型”入手，主张以“竞争——合作主义”的理念分析和处理权力分化和整合问题。^③ 有学者指出通过国家与社会双方主动寻求建立公私伙伴关系以治理公共事务，达到“国家-社会”相互赋权的目的；曹闻民主张通过“非国家的和非管辖性的公共组织”^④ 参与社会管理，实现城市社会公共权力资源的重新配置，改善国家治理能力上的不足。李军鹏认为，中国特色的社会管理模式是“强政府、大社会”模式^⑤。

鉴于我国国家-市场-社会三元社会结构的分化，一些学者指出城市社会管理中国家-市场-社会的多主体合作，如陈伟东从社区治理的角度指出基层社会管理体制变革需要转换社区体制模式，从部门垄断模式转向社区事务分类管理模式，实现两个功能分开：政府行政管理与居民自治管理分开，政府安排公共服务与民间组织生产公共服务分开^⑥。李雪萍认为，社区体制改革的目标是要以居民需求出发，改革社区公共服务供给体制，建立多主体供给体制。^⑦ 多元化主体所侧重的不是“小政府、大社会”而是“强政府、强社会”，通过管理主体多元化促使社会管理主体自身的改革和创新，优化社会管理体制、机制，重修政府与社会关系，从而形成社会管理的良性循环。

国内外学者主要从三个路径对社会管理进行研究，即“国家中心主义”“社会中心主义”“国家-社会合作主义”。国家中心主义更多强调国家权力介入、政府行动的合理性，社会中心主义更多强调国家权力介入和政府行动可能对社会自主治理的不利影响。陈伟东从中国社区建设视角指出国家中心

① 吴锦良：《政府与社会：从纵向控制到横向互动》//《浙江社会科学》，2001年第4期。

② 卢汉龙：《从党政管理到社区管理》，“我国城市社区建设模式讨论会”交流论文（2002年11月29—30日，上海）。

③ 徐勇：《治理转型与竞争——合作主义》//《开放时代》，2001年第7期。

④ 曹闻民：《论公共服务改革中的政府责任》//《中国行政管理》，2000年第10期。

⑤ 李军鹏：《论中国政府社会管理的成就、问题与对策》//《湖北行政学院学报》，2005年第1期。

⑥ 陈伟东，孔娜娜：《社区分类管理：城乡比较与城乡统筹》//《社会主义研究》，2008年第2期。

⑦ 李雪萍：《城市社区公共服务供给体制》，中国社会科学出版社2008年。