文库主编　卢汉龙

创新社会管理体制

转型社会研究文库

主编　邓伟志

上海社会科学院出版社

文库主编　卢汉龙

创新社会管理体制

转型社会
研·究·文·库

主编　邓伟志

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新社会管理体制/邓伟志主编. —上海：上海社会科学院出版社，2008
（转型社会研究文库）
ISBN 978-7-80745-167-9

Ⅰ. 创… Ⅱ. 邓… Ⅲ. 社会管理—管理体制—研究
Ⅳ. C912.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 027709 号

创新社会管理体制

文库主编：卢汉龙
本书主编：邓伟志
责任编辑：张晓栋
封面设计：闵　敏
出版发行：上海社会科学院出版社
上海淮海中路 622 弄 7 号　电话 63875741　邮编 200020
http://www.sassp.com　E-mail:sassp@sass.org.cn
经　　销：新华书店
印　　刷：上海新文印刷厂
开　　本：640×960 毫米　1/16 开
印　　张：32.75
插　　页：2
字　　数：410 千字
版　　次：2008 年 4 月第 1 版　2008 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-167-9/C·008　　定价：60.00 元

版权所有　翻印必究

文库总序

卢汉龙
（上海社会科学院社会发展研究院院长、研究员）

1980年代以来中国的发展与变化，吸引着各种学科理论的关注。总的看来，不同的理论兴趣出自两个方面：一是如何用已有的理论来解释中国的发展，二是如何从中国的发展中生成不同的理论发现。前者重在印证，后者力于创新，都是在寻求对人类社会发展更全更新的解释。由于中国的发展是在对内“改革”和对外“开放”的内外部条件变迁的情况下进行的，所以中国的发展具有明显的“转型”特点。从转型的视野来对中国的变迁进行探讨就具有特别重要的理论价值和实践意义，并可望对人类世界的发展理论做出突破性的建树。

有关社会转型的理论涉及三个重要的关键词值得在此一提：即转轨、过渡和转型 。

“转轨”(transit)是一个基本的社会转型概念。它本是取自“转车换乘”的意思，被用来形容经济系统运行方式的改变。转轨一般就是指经济的运行方式从计划走向市场，即从以指令性计划为主的计划经济体制向以市场调节为主的市场经济体制转换过程。这是20世纪最后10年里发生的影响全球经济的一场大革

命。在过去的10多年里，包括中国在内的原来实行国家指令性计划的“社会主义”国家的经济体制逐步向市场化转轨。这种被国外学者称为“后社会主义”的转轨涉及欧亚30多个国家，总人口达15亿以上。① 只要想一想占世界1/4以上的人口卷入了这场急剧而壮观的变革，就不难理解对于这种大规模“转轨”现象的学术研究会是具有何等的挑战性和诱惑力。

“过渡”(transition)则是对转轨过程中所产生的一系列社会经济现象提供的一种描述和解释，即这个“换车转乘”是一个“过渡”的过程。首先是在经济层面，从旧的指令性计划体制的消亡和新的市场体制的生成，这本身就是一个过渡过程。对照一下中国和其他转轨国家的“过渡”过程更是不难发现，中国经济转轨采取的是渐进改革的方式。这就和即刻转变的“休克”方法有所不同，它更是表现为一种“过渡”的形态。由于社会经济的发展是有延续性的，其转化也必定是渐进的，所以在相当一段时间里需要保留旧体制的某些形式，转轨呈现为一个慢慢的过渡是不难理解的。但是对这个过渡过程的途径依赖加以研究就显得特别的重要。和苏东一些国家走的“休克”途径不同，中国转轨过渡的一种明显的特点是先允许从体制外生长出一块新的、靠市场运作的部分，我将它称之为“墙头经济”现象。② 转轨以全国搞特区、单位搞三产、企业搞三合(合资、合作、合营)等方式开始，也就是从国有体制的“墙边”“墙外”开始的。靠这种不断延伸的墙头经济一方面生出一个市场，另一方面通过墙外的市场推动墙内改革，使原体制逐步融入市场经济。这可以说是一种“民逼官让”的过渡，也可以说是“权力让渡”的过程。这种墙头经济型的过渡至今仍无结束，但是成效已甚

① 参见格泽戈尔兹·W.科勒德克：《从休克到治疗——后社会主义转轨的政治经济》刘晓勇等译，上海远东出版社2000年版。

② 参见卢汉龙：“墙头经济与集体社会主义：从单位办三产看中国特色的社会主义”，《学术季刊》1999年第4期。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

明显。其间充满着中国人融会变通、求同存异的经世谋略和处事智慧。过渡理论的另一层含义是指市场化所产生的社会效果也是逐步显现出来的。正如美国学者普兰尼在他名著《大转折》一书中指出的"一个市场经济社会只能存在于一个市场社会。这是我们在分析市场制度时所得出的结论"。① "市场经济"必然会逐步过渡到一个"市场社会"。经济转轨牵动社会变革是符合马克思社会分析所发现的原理的。至于如何来定义和观察这种社会的过渡有着许多不同的说法,比如从传统到现代,从农业社会向工业社会,也有学者将它定义为是一种消费社会或商业社会成长的过程,并以此来加深对市场化过渡的认识。

"转型"(transformation)则是第三个必然涉及的关键性概念。既然是"转轨"、是"过渡",那就暗示着有一个潜在的彼岸,那就需要进一步解释"去哪里","对岸在何方","结果会如何"。转型是否有一个既定的模式等等,转型社会的研究正是需要探讨这些问题。如今就全球而言,经济转轨和市场化过渡已呈不可逆转之势,但是市场化的结果是否就是私有化、自由化的经济?不同的国家和地区在国家干预和社会承受市场竞争结果不平等的能力方面有没有区别?市场化所连带的公民社会、政治民主、契约精神、公益伦理在各国的表现有无不同?这些问题和事实相对照都使人们宁可相信社会只是在"转型",而不是在朝一种既定的社会模式"发展"。但是越来越多的市场化转轨的经验却表明,过渡的过程其实不是一个简单的复制过程,尽管人类具有某些共同的本性,但是人的社会性本是一种具体的人文现象,决非只有一条道路和一种模式可行。转型理论强调对经济转轨和各种过渡状态进行解释,可是一旦涉及各种转变所导向的"结果"时便显得众说纷纭,有时甚至变

① Karl Polianyi, *Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time* 1994, New York: Rinehart.

得不是一个学术问题而是一个政治问题。但是从研究者的角度，我们需要从变化中去认识，在存在中求发展。中国的经济转轨和社会转型的过渡理论同样需要从中国的改革开放实践中去认识，去发展。这正是编撰本文库的初衷。

现代转型发展的理论需要走出复制西方发展的潜规则，避免将发达国家的历史先入为主地命定为发展中国家正在或将要变为的现实。而在另一方面，我们在理论构建上确实需要从探究社会发展的普遍性规律出发，使用一些通用的概念和分析体系来研究和分析中国发展的事实。这样，了解已有的理论发现就显得十分的重要。

就国际学术界而言，过往关于中国的研究基本上是属于区域性研究，局限于人文历史的视野范围，即所谓的“汉学”研究。在社会科学领域里，中国的研究很难纳入世界主流理论的视野。但是，从1980年代开始中国的经济转轨和社会转型对世界发展理论的建树提供了一种难得的全新的经验素材。美国社会学学会权威刊物《美国社会学评论》1989年10月期，以首篇显著的位置发表了康奈尔大学倪志伟教授的研究论文，题为《市场转型理论：国家社会主义从再分配向市场的过渡》。[①] 这篇论文通过对中国的研究资料论述了转型社会的一般性规律。[②] 该文的发表引起了学术界的普遍重视，同时带动了对于当代中国的社会科学研究。倪文的研究以及后来围绕着这个主题引起的争论使转型理论进入一个新的阶段。倪志伟的学术贡献，在于用事实证明像中国这样具有长期国家控制传统和再分配权力强势的国家一旦引入市场制度同样会产生社会（不平等）结构的市场化转型的结果：直接生产者在市

① Victor Nee, A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism, *American Sociological Review* 54: 663—681.

② 中文可参见边燕杰和笔者等人编译的《市场转型与社会分层——美国社会学者分析中国》，三联书店2002年版。

场交换中获益，权力的影响变小，教育和人力资本的作用在增强等等。这些曾经在现代工业社会里出现过的转型现象在当代中国同样出现了。

但是中国转型所引起的学术界兴趣主要也许并不在于它证明了什么，而是在于它不能证明的是什么。倪志伟的市场转型理论所证明的是西方学界的常规理论，其实已是学术"常识"，但依然未能解释中国转型中的一些具体的"特色"。比如政治的市场化问题、权力作用的延续现象、社会对市场控制的无力感、消费文化的兴起和对政治参与的麻木、城乡差别继续扩大和身份制度如旧、精英联盟和专业特质的失落等等问题。而且这些特色中有些却正是造成中国当今繁荣发展的一部分。但是无论如何，倪志伟的市场化转型理论毕竟架起了转型社会研究和中国研究之间的对话平台，激起了主流理论界对中国研究的重视。同时也促使我们从世界转型理论的角度更充分、更有理论高度地来认识中国的经济转轨和社会重构的事实。

就全球而言，经济的市场化转轨源于现代工业生产力发展的社会分工，已有几百年的历史，但是真正引起社会大转型的却不过是近百年的事情。法国年鉴派历史学家布罗代尔曾使用了三个主要概念来追述西方社会的现代发展过程，即：物质文明、市场经济、资本主义。① 他在讨论市场经济时指出：市场经济是任何社会在超过一定规模后自发产生的、必定具备的和十分普遍的基础。中国的发展经验也表明，要实现现代化离开市场经济几无可能。但更为重要的是，当代资本主义世界已经出现了布罗代尔所未能述及的社会主义化趋势。在20世纪的大转型里，市场经济制度深

① 见布罗代尔：《十五世纪至十八世纪的物质文明、经济与资本主义》，三联书店1993年版。（Fernand Bruaudel *Civilisation Materielle, Economic, et Capitalisme, XV e—XVIIe Siecle*, Librairie Armand Colin, Paris, 1979；英译本参见 *Civilization and Capitalism, 15th—18th Century*, trans. by Sian Reynolds. New York 1979。）

入到社会生活的方方面面，和这种竞争性经济相配合的社会制度也逐步建立了起来。在19世纪的马克思时代乃至到20世纪初第一次世界大战以前，全世界没有一个完整的退休金制度，没有带薪水的假期，没有加班要发工资的规定，没有老年和健康的社会保险制度，等等。但是到了第二次世界大战以后，工人政党开始通过民主选举走上执政舞台，发达社会建立起和市场经济制度相配套的国民福利制度。企业私人部门、政府公共部门和社会第三部门分别遵循竞争、再分配、互惠的交换原则，体现着市场、权力、社会不同的结构机制，一个和市场经济制度相适应的社会政治制度建立了起来。

在20世纪大转折的市场经济制度里，“资本”的概念被泛化了。在整个经济生产过程中，“人力”开始挑战“资本”。劳动和资本这一对矛盾因为“人力资本”概念的提出而走向统一。①

一方面，由于竞争的需要，资本扩大所拥有的产权发生了分化。最主要的标志就是股份（有限）公司的兴起，并成为社会中最基本的经济组织形式。这种产权社会化形式的迅速发展，最终导致了公司作为法人的概念和地位在法律上得到确立。② 法人所有权已成为资本主义社会最主要的财产形式，马克思所指出的资本产权私人化和生产社会化的矛盾格局发生了质的改变。股份公司中股东往往多于工人。这种所有权的分散化，要求股东的权益和公司法人所有权分别得到代理和代表。“产权”实际上被分解为所有权、经营（使用）权、收益分配权、财产转让权。各种权益分属不同的社会群体。

另一方面，越来越复杂的生产经营活动产生了企业的管理阶

① 人力资本的概念是由美国学者雅各布在1957年首先提出来的。它提示了人力的劳动和资本具有同样的性质：即追求最大的收益，从而将资本的概念泛化使劳动和资本这一对矛盾走向统一，求得平衡融合。

② 梁慧星：《民商法研究》第二辑，法律出版社1999年版，第319—320页。

层。管理阶层对企业具有经营和管理的权力。他们对产权的支解直接造成人力对资本的挑战。管理人员既是产权的代表，资本的经营和使用者，他们同时也依然是资本的受雇人员，是一名劳动者。但是管理人员毕竟作为一个新式群体开始萌生，现代型的公司产权结构和治理模式也从此产生。

与“人力”挑战“资本”的经济转轨现象相对应，现代市场经济制度孕育了现代社会制度文明。社会层面出现了“人权”挑战“产权”的现象。20世纪社会转型的一个重要的社会后果，是对资本收益的限制和社会财富的再分配做出了许多根本性的制度设置，突出了普遍的“人权”而削减或贬低了私人“产权”的作用。比较重要的制度设置就是采取国家税收的办法加大对公共福利和社会保障的力度。许多国家制定了累进的收入所得税制度，开征财产税、遗产税等，以此来提高收入者的社会责任和财产转让或集中的成本。同时在政府和市场之间，非政府、非营利的社会第三部门得到蓬勃发展并且起到了很好的保护和伸张人权的作用。社会的再次分配保证了在利用市场机制激发财富涌流的基础上，满足社会的共同需求，实现以人为本发展的社会目标。教育普及使人力创造的价值在社会层面上直接得到体现。对劳动者权利的重视也成为20世纪人权革命的一个重要成果。在各国工人政党、工会、国际劳工等组织的推动下，劳动者的权利得到广泛维护。劳动的社会经济价值得到充分尊重。劳动者在资本面前已不是任人宰割的“被剥夺”者。他们通过党派竞争、政治选举、集体谈判、民权运动等不同的方式和渠道得到利益表达，不同程度上受到法律的保护。从1930年代开始的美国“新政”福利计划到1960年代后至今的经济发达地区的“福利国家”制度，都贯穿着对人的“基本权利”和全民共享社会进步成果的关注。资本主义的社会主义化转型的趋势不容忽视。

我们着力回顾20世纪市场转轨新进展及社会大转折的趋势，

无非在于更清晰地注意到中国转型的历史条件和过渡的背景。我们编撰这个文库，目的也是在于用世界的眼光来看中国的发展，从中国的发展中进一步认识世界。转轨国家经济转型的成败，不仅事关这些转轨国家本身的命运，而且与整个世界市场格局以及社会制度形态和新型组织形态的演进紧密相连，对整个世界的前途和命运有着重要的影响。改革与开放使中国的社会主义实践发生了重要的转变。这主要表现在社会对经济实行控制的方式和方法改变了，国家逐步退出对经济的直接干预，经济系统的运行开始尊重市场的规律，而成为一个越来越独立的系统。进入新世纪以后，中国成功加入了世界贸易组织，意味着将遵循完全市场型的规则来参与全球经济体系的运行。2002 年中国共产党确立了全面建设小康社会的现代化目标，并且提出要全面完善市场经济的制度建设。中国提出和平发展的战略新概念昭示着在国内外政策上全面向“战时体制”告别。① 所有这些以中国人文智慧和富有战略眼光的举措，显示着中国的市场化转轨以及面临的社会转折进入到了一个新的阶段。

中国转型所取得的成绩已经成为国际经济的一部分。中国的小康思想和小康社会的许多理念均有现代发展的意义。从邓小平最初将小康作为一个实现经济发展目标，到当前继续把全面建设小康社会作为实现现代化发展的战略目标，中国的“小康”事实上已经具有发展模式的意义。② 有评论家已提出“北京共识”的转轨模式以对照“华盛顿共识”的局限，对中国转轨的成功经验予以莫

① 由于历史的原因，中国的集中计划经济体制具有强烈的“战时体制”的特点。改革开放以来的许多社会经济政策其实是从“战时体制”向“平时体制”过渡。这是中国社会主义实践的一个重要转变。参见卢汉龙：“中国社会主义实践的三大转变”，中国社会学会 2001 年获奖论文。

② 卢汉龙：“小康社会：中国的现代化发展模式”，尹继佐主编，卢汉龙副主编：《小康社会：从目标到模式·导论》，上海社会科学院出版社 2004 年版。卢汉龙、李宗克：《图说小康社会》，上海画报出版社 2003 年版。

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com

大的肯定与关注。[①] 科学本无国界，知识在于积累。在中国的经济转轨和社会转型的过程中，同样会遇到人力与资本、人权与产权、民意与民主、物质与精神、法律与道德、科学与伦理、需求和环境资源等一系列人类发展中的共同问题，需要我们继续加以认真探讨。

本文库希望针对中国转型的实践提供理论上的研究成果，以繁荣社会科学事业的发展。这些成果的面可以十分宽广，但大体上会包括三类：(1) 介绍性研究成果，即和转轨、过渡、转型有关的研究理论和已有的研究发现；(2) 记录性研究成果，即对转轨、过渡、转型过程中社会经济生活各个方面的变迁给予科学意义上的完整描写；(3) 探讨性研究成果，即对转轨、过渡、转型的中国现象进行理论剖析和创新研究的理论成果。文库的取材来自转轨与过渡中人口、社会、政治、法律、经济、道德、宗教等不同的社会面相，研究主要关涉结构变迁、组织重建、家庭与人生的生命周期、人文现象发展、社会问题与社会政策等方方面面。文库研究出版的第一笔资金来自上海社会科学院社会发展和社会转型重点研究方向的经费，我们希望将有更多更优秀的研究成果来关注和进入研究的文库，使之成为社会科学研究大厦中璀璨的一部分。

① 参见约书亚·库珀(Joshua Coper Ramo)题为《北京共识》(Beijing Consensus)的论文，2004年5月11日由伦敦外交政策中心出版。约书亚曾任《时代》杂志编辑。他认为中国的发展模式已引起不同国家的关注，它将形成一种可与“华盛顿共识”相媲美的发展模式。

序

邓伟志

社会管理是我们街谈巷议中出现最多的一个关键词，高频词。健全社会管理制度正在成为共和国的最强音。

在这种情况下，上海市社会学学会承担了上海市社会科学规划办下达的有关社会管理方面的一个课题。

何谓“社会管理”？一般来说，社会管理包括两类：一是政府对有关社会事务进行规范和制约，即政府社会管理；二是社会自我管理和社会自治管理。而现代社会管理是以政府干预与协调、非政府组织为中介、基层自治为基础以及公众广泛参与的互动过程。目前，提高社会自治与自我服务能力已成为当代社会管理发展的一个大趋势。重心在下移。从社会管理的需要出发，今后变社会组织的审批制为登记制，加强培育社区民间组织，势在必行。同时，从税收上扶持社会组织。在社团发展上，千万不要“一日被蛇咬，十年怕井绳”！按照马克思主义的基本常识，社会主义之所以为社会主义就因为社会主义是充分发挥社会组织作用的主义。

那么，政府呢？政府社会管理的重点是对家庭、社会团体与社会自治所不能解决的社会事务的管理，这些社会事务涉及社会整体的公共利益，需要依靠国家权力与政府权威加以解决。政府社

会管理的主要内容涉及面很广，比如保障公民权利、协调社会利益、实施社会政策、管理社会组织、维护社会秩序以及解决社会危机等。多年来，政府在履行经济职能时常常越位，而在社会职能上却很少到位。政府应当把插到经济中的那只手向后缩一缩，不管油水有多大都要缩回来；要把插到社会中的那只手向前伸一伸，伸一伸，再伸一伸。否则，责任政府、服务政府永远是一句美丽的空话。

为了实现社会管理和服务的“简便、透明和高效”，我们在书中建议优化组织结构，理顺社会管理中的条块和分权。建议设置独立的管理机构，把分散在许多部门的社会管理机构捏在一起，组成一个社会建设委员会。现在北京、上海在这方面已经迈开了可喜的一步。行政分工与科学分类有“小异”，更有“大同”。机构拧成一股绳，既有利于转变职能，又有助于精简机构，还有利于把许多具体的小制度上升为社会管理的大制度。用结构与功能统一、社会与经济文化政治相协调的大制度来指导小制度。

当然喽，政府社会管理的核心是社会政策。社会政策是政府干预社会的主要手段和基本措施。社会政策是指政府为管理社会公共事务、实现公共利益而制定的公共行为规范、行为准则和活动策略。政策是科学。只有科学地制定政策，才能制定出科学的政策。拍胸脯、拍台子不是科学。一言堂里出不了科学的政策。社会政策的制定一定要有公众参与，公开讨论。科学、民主、公平是社会政策的三大原则。注重公平是区别传统公共行政学与新公共管理学的试金石。科学的亮度、民主的高度、公平的信度决定政策的水平。政策重在执行。社会政策不是“纸上画画，墙上挂挂”。对政策的执行要科学评估，防止走样，防止效果边际递减效应。

为了搞好社会管理，很重要的一点是要完善社会指标体系，建立社会运行状况监测体系。要开拓社会信息收集渠道，研制社会管理的监测指标，构建社会稳定的预警、预控管理系统，健全各种

突发事件应急管理机制，提高公共危机的管理能力。令人欣慰的是，在我们编书的过程中，不断获悉有些地区正在制定并且试行和谐社区指标体系、和谐村镇指标体系、和谐城市指标体系，所有这些都为我们编书提供了有益的借鉴。实践在催我们编写者快马加鞭。社会指标不是老百姓所讨厌的压指标的那种指标。社会指标是分析社会现象或社会发展的一种量化工具。社会指标体系是社会管理的依据，是人民群众监测、监督的准绳。现在有些官员“王婆卖瓜”，对不起，有了社会指标就很难再“自卖自夸”了。要完善社会监测机构，要有社会第三方的独立评估，构建交叉式、立体网状型的监测体系。尤其是完善对于重大工程、重大项目、重大政策和重大问题的社会影响评估机制，及时了解相应的发展趋势、社会影响，及时预警，及时防范。

社会管理是全社会的事，尤其是企业要提升社会责任。过去，由企业办小社会，从摇篮到坟墓都由企业包下来的做法必须改革。可是，不要企业在企业内包办小社会不等于不要企业关注大社会。有些国家征收“企业社会责任税”，我们怎么样？许多国家的企业自觉地拿出收入的8%—10%献给社会，发展社会事业。可目前我们做得好的省市还不到1%。我们不能笼统地说富人都为富不仁，可是，我们可以有把握地说，中国有相当多的富人是为富不捐。“拔一毛以利天下而不为”，不是中国企业家应有的素质；“以仁为富”才是中国富人的传统美德。

社会管理决非不学而能的事情。社会管理是一门大学问。因此，对社会管理人员要培训，社会管理人员应带头学习管理的新理念。要明确社会管理的本质是服务，而要服务就要克服官本位。官本位是比“禽流感”传染性更大的社会病。培训要以就地培训为主，严格控制“走出去”的人数。我们“走出去”的人已经够多了。有些人走出去干什么，天知道！不要以为只有“外来的和尚会念经”。拜群众为师，拜学者为师，花走出去培训费用的千分之一、万

分之一，同样可以学到社会管理的真本事。

经济与社会既有统一的一面，又有对立的一面。这是一道世界级的大难题。几十年来，国外因各执一端，引发政坛动荡的事屡见不鲜。我们一定要防止大起大落。在市场经济起步艰难时，我们要为市场经济撑腰；在市场经济泛化时，我们要警惕市场万能论，为社会发展鸣锣开道。在一定时期内的战略性选择是必要的，但要坚持两条腿走路。辩证法给人勇气。为了经济与社会同步，物质共精神齐飞，我们要勇往直前！

目录 CONTENTS

文库总序（卢汉龙） …… 1

序（邓伟志） …… 1

第一章　社会管理的内涵及其特征 …… 1

一、社会管理的含义及其意义 …… 1

二、社会管理的规律及其特征 …… 15

三、社会管理的内容及其构成 …… 23

四、社会管理的资源及其整合 …… 42

第二章　社会管理思想与和谐社会建设 …… 57

一、中国传统社会管理思想和理论 …… 57

二、西方发达国家的社会管理思想和理论 …… 71

三、中西社会管理思想的特征比较及启示 …… 85

四、和谐社会建设中社会管理的地位与功能 …… 99

第三章　社会管理的总体格局 …… 109

一、党委在社会管理体制中的领导作用 …… 109

二、政府在社会管理体制中的负责地位 …… 118

三、社会管理体制中的社会协同 …… 130

四、社会管理体制中的公众参与 …… 140

此为试读，需要完整PDF请访问：www.ertongbook.com