



## 论理解社会管理的五种路径

岳经纶 邓智平

**摘要:**当前学术界和政策界对加强和创新社会管理的重要性和必要性已经达成广泛共识,但社会管理依旧是一个模糊的概念,人们往往是在不同的概念维度和实践方向进行社会管理创新,缺乏共同的话语基础。根据现有理论成果,目前已经形成了理解社会管理创新的五种不同路径,即社会控制(维稳)路径、社会政策路径、公共服务路径、社会组织路径和国家建设路径,沿着不同的路径将产生不同的社会管理创新结果。

**关键词:**社会管理概念;社会管理实践;社会管理创新

党的十六大以来,社会建设与社会管理逐渐受到重视,被纳入了中国特色社会主义建设的总体布局。特别是2011年以来,加强和创新社会管理更是被提到前所未有的高度。可以说,当前全国上下正在兴起一股社会管理创新的热潮。尽管“社会管理”被如此广泛地应用,但它依然是一个模糊的概念。不同的人、不同的地方、不同的文件对社会管理的理解并不完全一致,社会管理创新包括的内容也不一样<sup>①</sup>。正是由于社会管理概念的模糊性和包容性,人们往往是在不同的概念维度谈论社会管理以及在不同的现实路径进行社会管理创新。为了准确地判断和理解人们是在何种维度和路径讨论社会管理,很有必要从理论上对社会管理创新的内容进行层次上的梳理。通过全面综述现有研究成果,我们认为,目前存在着理解社会管理及其创新的五种路径,不同的路径将对社会管理创新的政策实践产生不同的影响。

### 一、作为社会控制(维稳)的社会管理创新

中国30多年的改革开放导致了一场深刻的社会变迁,这种变迁一方面体现为原有社会结构在快速瓦解,另一方面则是新的社会结构逐渐塑成。但总的来看,社会的解构与社会的建构严重不同步、不协调,现代社会建构已经明显滞后于传统社会解构。体现在社会管理领域,最明显的就是市场经济使社会利益主体开始多元分化,但不同利益主体的博弈整合机制却迟迟没有建立起来,旧的行政整合机制逐渐失效,新的市场整合机制尚未完善,社会利益格局失衡,个体在某种意义上陷入原子化状态,社会出现了无序的混乱迹象。特别是近年来随着社会矛盾和群体性事件的增多,社会稳定的形势越来越严峻。如何重建社会秩序、巩固执政党的执政地位,成为当前党和国家的首要任务,社会管理创新正是在这样的背景下应运而生。

2002年10月,江泽民总书记在党的十六大报告中最早提出“社会管理”问题,当时仅仅是作为“维护社会稳定”的一项措施。报告中是这样表述的:“坚持打防结合、预防为主

<sup>①</sup>岳经纶、邓智平:《社会管理创新的理论与行动框架——以社会政策学为视角》,载《探索与争鸣》2011年第10期。

主,落实社会治安综合治理的各项措施,改进社会管理,保持良好的社会秩序”。可见,当下中国国家治理中的“社会管理”一词,与社会这一独立领域的生成和演进并没有直接的关联,而是应对中国模式发展中社会结构失衡现象而形成的,其要义在于获得对中国现代化的全面认同,即不仅要获得经济增长,同时还要保证避免因社会保障的滞后、社会流动的凝固而形成发展的断裂<sup>①</sup>。也就是说,社会管理以及社会建设的提出,更多是一种实践导向和问题导向,即实践者试图通过社会管理创新解决社会领域的问题,而不是一种理论导向,由此导致中国特色的“社会管理”一词总是在西方的语言中找不到对应的翻译词汇。

从2002年至今,社会管理的内涵和外延已经发生了明显变化。从最初仅仅作作为维护社会秩序的措施,到现在已经包括保障和改善民生、维护群众权益、流动人口服务管理、基层社会管理和公共服务、公共安全、社会组织、虚拟社会管理、思想道德建设等多方面的内容<sup>②</sup>。可以说,社会管理基本上囊括了社会领域的所有内容。正是在这个意义上,广义的社会管理基本上可以等同于社会建设,而狭义的社会管理主要是指化解社会矛盾、维护社会秩序,仅是社会建设的一部分。尽管如此,多年来,社会管理的目的却始终没有变化,正如胡锦涛指出:“我们加强和创新社会管理,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,为党和国家事业发展营造良好社会环境。”

目的影响手段。“解读目前理论和学术界对社会管理的阐释,观察政治体系的社会管理创新实践,不难发现其主流显现为在依然滞后的行政模式下机械地重复着对社会进行规训——控制式的管理,社会管理体系的创新缩小为以强制性权力更积极地干预具有独立性的社会领域,社会管理体系创新只不过是政治体系维护社会稳定意图和行动的另一表达。”<sup>③</sup>在实际工作中,一些人习惯于用计划经济体制那套理念和做法,简单地把“管理”等同为“管控”,认为管理就是把人管住;还有一种观点认为,“管理”就是“维稳”,认为加强社会管理就是维护社会稳定,而“维稳”的手段方法习惯于行政“硬”手段,习惯于“堵”和事后“灭火”<sup>④</sup>。社会管理工作职能被交由各级政法委负责和统筹,加强社会控制、维护社会稳定的意识和倾向非常强烈。中央政法委书记周本顺在发表的署名文章中明确指出:“对在非公有制经济组织中就业的70%的城市就业人口,我们把国有企业服务管理员工的经验延伸到非公有制经济组织中,真正使非公有制经济组织承担起服务管理员工的社会责任,劳动关系就会和谐得多;对4.57亿网民、8.59亿手机用户,我们在发挥好有关部门依法管理职能作用的同时,把广大网民在净化网络环境中的积极性调动起来,发挥好全社会共同监督的作用,虚拟社会就会健康有序发展。”<sup>⑤</sup>显然,在政法部门看来,社会管理就是对新的社会领域(如非公企业、网络虚拟社会)的重新控制。有学者把这种路径的社会管理创新称为“控制导向的社会管理范式”<sup>⑥</sup>。

作为社会控制的社会管理创新,维权与维稳被对立起来,维护权益被视为对现有社会秩序的冲击和社会稳定的挑战。政府对社会矛盾的态度是能压则压、能捂则捂,崇尚“摆平就是水平”、“搞定就是稳定”,公民权益普遍得不到制度化的保障,只有在冲突被认为影响到社会稳定的时候,才给予高度重视,从而陷入“小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决”的怪圈。为此,有学者希望通过创新社会管理来纠正压力维稳机制下的刚性稳定,树立科学维稳思维,变被动维稳为主动创稳<sup>⑦</sup>。但是,无论是刚性维稳还是柔性维稳,社会管理创新都没有摆脱维护社会稳定、加强社会控制的路径。正如皮克所言,社会管理也许会形成多元主体共治的格局,但最终依然是一个国家统合主义体制<sup>⑧</sup>。

①孔繁斌:《中国社会管理模式重构的批判性诠释——以服务行政理论为视角》,载《行政论坛》2012年第1期,第22页。

②胡锦涛:《扎扎实实提高社会管理科学化水平,建设中国特色社会主义社会管理体系》,http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/13958405.html,2011年2月19日。

③孔繁斌:《中国社会管理模式重构的批判性诠释——以服务行政理论为视角》,第22页。

④杨小军:《社会管理创新:系统论视角思考》,载《党政论坛》2012年第4期,第31页。

⑤周本顺:《走中国特色社会管理创新之路》,载《求是》2011年第10期,第37~38页。

⑥Litao Zhao. "From Community Management to Social Management: China's New Approaches to Managing Social Complexity", Conference Paper, October 25, 2012, Institute for East Asia, Singapore.

⑦崔玉开:《加强和创新社会管理就是变被动维稳为主动创稳——访中国社会科学院教授于建嵘》,载《行政管理改革》2011年第1期,第37~39页。

⑧Frank N. Pieke. "The Communist Party and Social Management in China", *China Information* 2012, 26(2), pp. 149~165.

## 二、作为社会政策的社会管理创新

社会政策的兴起是市场经济发展的必然结果。市场经济最大的特征是把一切都商品化,包括劳动力的商品化。在市场经济条件下,个人需要和福利的满足有赖于个人在市场竞争中的地位。换言之,个人需要和福利取决于市场。市场力量尽管在创造效率和财富方面有着重要作用,但其自发运作会带来社会两极分化和贫富阶级之间的严重对立。由于大多数人无法在市场竞争中取胜,从而出现大量社会弱势群体。他们的基本需要无法在市场中得到满足。社会两极分化和阶级对立会带来社会冲突,甚至社会革命,威胁市场经济体系的运作和社会的稳定。为了满足社会弱势群体的基本需要,维护市场体系的有效运作,资本主义国家一般都要实施一定的社会政策,以国家的力量来驯服市场的自发力量,满足社会需要<sup>①</sup>。在成熟的市场经济体系中,实施社会政策已成为现代政府的中心任务。从社会政策的开支水平看,社会福利已经成为发达市场经济国家的最大产业。在现代市场经济社会,社会政策是一个独特的领域,它与经济政策既有联系又有区别,主要目标是为了实现社会公平、增进社会团结。

我国社会管理体制落后,与我国的社会政策不健全,社会政策沦为经济政策的附庸有密切的联系。20世纪90年代以来,在“效率优先、兼顾公平”的改革思想指导下,国家实行了一系列公共福利的私有化和市场化的政策,很多计划经济时代由国家统一负担的消费品(如教育、医疗、住房等)迅速被推向市场,很快导致了公众的许多基本需要得不到满足,其中最突出的就是“上学难、上学贵”,“就医难、就医贵”,“住房难、住房贵”,被老百姓形象地称为“新三座大山”。十六大以来,新一届党和国家领导人敏锐地意识到这一点,科学发展观与社会主义和谐社会等一系列新的发展理念和思路被提出。在这样的背景下,近年来我国已经在免费义务教育、新型农村合作医疗、城镇居民医疗保险、新型农村养老保险、新医改等方面进行了很多探索,并取得明显成效。特别是党的十七大提出“以改善民生为重点的社会建设”之后,全国各地不断加大民生投入力度,掀起了重视民生、关注民生的热潮,社会政策呈现明显扩展态势,但与统一的公民身份相比仍然任务艰巨。

从社会政策角度来看,社会管理是与公共福利和生活质量相关的社会政策的执行与实施,社会政策的模式决定了社会管理的模式,有什么样的社会政策就有什么样的社会管理方式<sup>②</sup>。因此,进行社会管理创新,必须首先从满足公民的基本需要出发,从社会政策的制定和实施着手,完善社会保障政策、就业政策、医疗政策、教育政策、住房政策、社会服务政策等,进而引导社会建设方式或社会体制的改变。

从社会政策的角度看社会管理创新,需要将单项具体的改善民生项目上升到福利社会重建的高度,探索中国特色的福利社会模式。从历史经验看,过去计划经济的平均主义道路走不通,完全市场化的福利模式也弊端重重,西方福利国家道路更不能照搬。我们认为,以底线公平理论为基础的福利模式是可行的选择。令人欣喜的是,近年来基本公共服务均等化已经或正在成为中国特色社会主义福利模式的实践形态。基本公共服务均等化中的“基本”与底线公平中的“底线”高度契合,明确区分了政府与市场的作用范围。国家只提供“基本”的公共服务,“非基本”的公共服务则主要由市场提供。基本公共服务是人民群众最关心、最直接、最现实的需求,是保护个人最基本的生存权和发展权所必须提供的公共服务,是一定阶段公共服务应该覆盖的最小范围和边界,是人生存和发展的底线。从动态的角度来看,基本公共服务均等化中的“基本”与底线公平中的“底线”又都是可以动态调整的,而不是一成不变的。政府应根据经济社会发展的阶段和水平,动态地调整“底线”,重新划分“基本”与“非基本”。

## 三、作为公共服务的社会管理创新

社会管理创新离不开政府的转型。无论过去计划经济还是目前的市场经济,我国政府间的权力划分,实际上都是围绕着生产主体(如企业)的管理归属来展开,上下级政府的职能是共同的,只是权力的

<sup>①</sup>岳经纶:《社会政策学视野下的中国社会保障制度建设——从社会身份本位到人类需要本位》,载《公共行政评论》2008年第4期,第64页。

<sup>②</sup>岳经纶、邓智平:《社会管理创新的理论与行动框架——以社会政策学为视角》,第49页。

范围和大小有所不同,社会主义市场经济体制的建立并没有从根本上改变府际之间上下职能“一般粗”的状况。其中,最根本的原因在于,到目前为止,市场经济所压缩的仅仅是政府的管理权限,并没有从根本上改变政府的性质,即不仅在形式上,而且在本质上从生产型政府转变成为公共服务型政府<sup>①</sup>。为此,在社会管理创新中,必须首先调整行政模式这个制度基础,将公共服务作为判断国家建构和国家治理的正当性依据,将“人民正义”由执政的正当性辩护调整为人民对公共服务的期待和实现,只有服务型政府才是能够真正担负社会管理体制体系创新的责任。实践中一些所谓的社会管理创新之举如果背离了服务型政府建设目标,不仅不会减少社会矛盾,反而会引发新的社会问题<sup>②</sup>。

服务型政府是以公共利益为目标,以公共需求为尺度,努力实现为全社会提供高质量公共服务的现代政府。建设服务型政府,一要改变生产型政府特征,增强各级政府的社会发展自觉性。消除对GDP的盲目崇拜和追求,扭转以GDP增长为目标的片面的政绩观,健全市场经济条件下政府职责体系,在加强改善经济调节、市场监管的同时,更加注重履行社会管理和公共服务职能,维护社会公正和社会秩序。二要改变经济建设型财政体制,建立以民生为导向的公共财政体系。扩大公共财政对社会发展和社会事业的投入,把人力、物力和财力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,以发展社会事业和解决民生问题为重点,优化公共资源配置,注重向公共服务薄弱的农村、基层、欠发达地区倾斜,逐步形成惠及全民的基本公共服务体系。三要实现管制型政府向服务型政府的转型。计划经济时代建立起来的政府社会管理体制,是一种全面社会事务的管理,而其管理的方式主要是行政管制,典型表现是所有社会事务事事需要审批和政府许可,其实质是以官为本、以管治为本,忽视人权、缺少人性化。服务型政府必须正确处理管理和服务的关系,做到在服务中实施管理,在管理中体现服务,促进人的全面发展。总之,社会管理应该是体现服务职能的治理,重点要抓好民主参与和公共服务供给<sup>③</sup>。

作为公共服务的社会管理创新,实质上是一场政府改革<sup>④</sup>。公民被视为政府至关重要的服务对象,要按照社会契约论的要求,重构官民之间的关系,真正把“人民公仆”的理念落到实处。既要在体制上改革生产型政府、控制型政府、建设型财政,也要在行为和思想上祛除千百年来的官本位思想,强化政府机关及其工作人员服务优先意识,加强以服务为宗旨的行政文化建设,塑造以民本位、有限性、责任性、高效性和参与性为主要内容的行政文化<sup>⑤</sup>。如近年来广东在社会管理创新中高度重视政府自身的建设,全面启动加快转变政府职能深化行政审批制度改革。进一步减少行政审批数量,建立行政审批动态评估、管理和调整制度,对市场机制能够有效调节、社会组织能够自律管理、通过质量认证和事后监管等能够达到管理目标的事项,不再实行审批管理。省政府分别于2012年7月和9月公布了第一、二批调整审批事项目录,共对383项审批事项作出调整,推行网上审批、并联审批,积极向社会组织转移职能,促进审批型政府的转型,努力建设小政府、强政府和人民满意的服务型政府。

#### 四、作为社会组织的社会管理创新

繁荣和发展社会组织是社会主义市场经济发展的必然要求,是整合多元利益的有效途径。改革开放以来,中国经历了从计划经济向社会主义市场经济的深刻变迁,这种变迁对社会治理带来根本性的变革。市场的竞争开放格局导致利益分化和多元力量的形成,利益关系更趋复杂,不同利益主体为争取利益而产生的矛盾和冲突是随社会变迁所带来的惯常现象。社会越分化,越需要协调统一,而维护社会有机体的协调统一,需要有一定的机制来发挥社会整合的作用。政府作为社会的强力部门,能依其强制力实现社会生活的稳定有序;但仅仅依靠政府力量,难以提高整合的质量,并会大大提高社会整合的成本。因此,理想的社会管理是由三大行为主体在三个层面互动的过程:即政府、市场组织(企业)和社会组织

①林尚立:《重构府际关系与国家治理》,载《探索与争鸣》2011年第1期,第36页。

②孔繁斌:《中国社会管理模式重构的批判性诠释——以服务行政理论为视角》,第21页。

③王健、徐睿:《基层社会管理创新中的民生与自治互促共赢策略——成都村级公共服务和社会管理政策的实践与启示》,载《社会科学研究》2012年第1期,第11页。

④周红云:《社会管理创新实质上是一场政府改革》,载《党政干部参考》2011年第8期,第20页。

⑤彭向刚:《政府社会管理的误区及观念变革》,载《中国行政管理》2012年第4期,第123页。

是实现社会有序运行和不断发展的共同推动者,三者分别采用行政、经营和自治方式动员政治、经济和社会(文化)等资源 and 力量,形成一个管理体系,以合力作用于社会,从而发挥社会管理系统的最大效用。

在传统的社会管理体制下,政府作为社会管理的唯一主体承担了几几乎所有的社会管理职能。政府控制着社会生活的每一个领域,许多本应由社会进行管理的事务却由政府依靠行政权力来管理,这不但加重了政府的负担,而且造成了社会管理的低效率,形成了政府在社会管理方面的“越位”与“错位”局面。此外,随着政治、经济体制的变革和改革开放力度的不断加大,新的社会问题不断涌现。由于现行社会管理体制的不合理和长期以来对社会管理的忽视,使得政府疲于应付各种不断出现的社会问题。而一些需要政府大力支持、事关社会长远发展的问题被漠视,造成了政府在社会管理上的“缺位”。在公共管理时代,政府只是社会管理的核心主体,社会组织与更大范围的公众参与一起构成公共管理中不可或缺的公共管理主体。政府必须清晰界定和调整自己在社会管理中的角色,与市场主体、第三部门结成伙伴关系,由公共服务的直接提供者、生产者,甚至是独家垄断者转变为购买者、合作者和管理者,让公民和社会组织都能参与到社会管理的过程中来。也就是说,社会管理既包括政府社会管理,也包括社会自我管理。鉴于我国社会发育和自我管理长期滞后的现状,当前创新社会管理迫切需要重视社会主体的培育和实现社会自我管理<sup>①</sup>。

“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局的提出,充分体现党和国家已经高度重视多元主体在社会管理创新中的重要作用。社会管理创新就是要实现社会管理向社会治理的转变,原来政府控制和管理社会的观念,必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念,政府对社会的统治观念,必须让位于政府与社会的合作治理<sup>②</sup>。不过也有学者警告,社会管理谨防落入西方陷阱<sup>③</sup>,自西方引入国内影响较大的治理理论,实际上也并非普世性的经典理论。更准确地说,治理理论反映的是英美国家的社会管理模式,西方各国本身的发展也是多元化和多样化的。不过,韩冬雪也承认,社会管理创新需要“引导社会组织有序参与”。

目前,争论的焦点在于社会组织发展起来之后,国家与社会组织之间最终是一种怎样的关系。有的学者认为,要通过社会组织的发展,进一步确立社会本位,重构政府与社会之间的关系定位。在政府与社会的力量对比中,重心要向社会倾斜,政府与社会的关系要由“政府本位”向“社会本位”转变,逐步培育社会的自立性、自主性和自治性<sup>④</sup>。也有的学者则反对,认为西方存在一个完全超脱于国家之外的“公民社会”是一个普遍的误解<sup>⑤</sup>,这与“社会管理不能掉入公民社会陷阱”的论调<sup>⑥</sup>如出一辙。尽管如此,我们认为,社会改革和社会管理创新必须充分借鉴经济改革的成功经验。30多年来经济建设的基本经验就是解放“经济全能型”政府,培育多种经济建设主体,让各种所有制经济主体(企业)在市场中平等竞争,从而创造了举世瞩目的经济奇迹。同样的道理,社会管理创新的关键在于改革“社会全能型政府”,逐步开放社会,培育多元社会管理主体(社会组织),才能满足多种多样、无时无刻都存在和发生的大量社会需求<sup>⑦</sup>。

作为社会组织的社会管理创新,就是要积极培育和繁荣社会组织。以向社会简政放权为抓手,加大政府对社会组织的培育扶持力度。降低社会组织准入门槛,推行无业务主管(指导)的直接登记;加快推进社会组织“去行政化”和“去垄断化”改革,实现自愿发起、自选会长、自筹经费、自聘人员、自主会务,做到无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门、无现职国家机关工作人员兼职,允许“一业多会”;制订并公布各级政府年度转移社会服务与管理事项目录,积极向社会组织和市场转移政府职

①李培林:《创新社会管理是我国改革的新任务》,载《人民日报》2011年2月18日。

②周红云:《社会管理创新实质上是一场政府改革》,第20页。

③韩冬雪:《社会管理谨防落入西方陷阱》,载《人民论坛》2011年第21期。

④周红云:《社会管理创新实质上是一场政府改革》,第20页。

⑤韩冬雪:《社会管理谨防落入西方陷阱》,载《人民论坛》2011年第21期。

⑥周本顺:《走中国特色社会管理创新之路》,载《求是》2011年第10期。

⑦李昌平、游敏:《加快社会建设必须改革“社会全能型政府”》,载《南方日报》2012年5月26日,第9版。

能,依法将行业管理与协调、社会微观事务服务与管理、技术和市场服务等职能转移给具有资质条件的社会组织;建立健全政府购买社会服务制度,引入专业社会工作服务;等等。通过社会组织的大发展、大繁荣和能力提升,让社会组织成为社会管理的重要主体,努力建设具有强大协同能力的公民社会。

## 五、作为国家建设的社会管理创新

所谓现代国家建设,乃是指现代民族国家的形成过程。在英国学者吉登斯看来,现代民族国家是一种有别于传统城邦国家、封建国家和帝制国家的新型国家实体,“它对业已划定的边界的领土实行政治垄断,它的统治靠法律以及对内外部暴力工具的直接控制而得以维护。”<sup>①</sup>现代国家对外呈现独立性,对内拥有较强基础性权力及政治整合能力。一般来说,国家建设包括国家职能和国家能力这两个重要层面,其中国家职能是指国家的职责和功能,包括“应然”和“实然”两个层面的含义,即国家应该承担什么职责和功能以及国家实际上承担了什么职责和功能;国家能力指的是国家履行其职责和功能的能力。一个国家能力的强弱决定了其国家职能的完成程度<sup>②</sup>。

社会管理是新时期我国国家建设的重要内容。首先,社会管理是我国政府的一项重要职能。2002年党的十六大报告提出“完善政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能,减少和规范行政审批”。2003年7月28日,胡锦涛总书记在全国防治非典工作会议上明确指出,各级政府要进一步完善社会管理和公共服务的职能,提高社会管理水平,改善公共服务质量。2004年9月党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》明确指出,“深入研究社会管理规律,完善社会管理体系和政策法规,整合社会资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。显而易见,社会管理不仅是一项重要的国家职能,而且是党的执政能力建设的重要内容。

其次,从国家能力来看,现代国家区别于传统国家的最显著特征是其拥有较强的国家能力。米格代尔将国家能力定义为一国中央政府“影响社会组织,规范社会关系,集中国家资源并有效地加以分配或使用的能力”<sup>③</sup>。因此,国家能力不能包括通常所说的财政汲取能力,也包括社会整合的能力。国家能力的提升,使其能科学地制定并有效地执行公共政策,灵活因应各种社会问题,协调社会矛盾,维护社会秩序的稳定<sup>④</sup>。亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》的开篇提到:“各国之间最重要的政治分野,不在于他们政府的形式,而在于他们政府的有效程度。有的国家政通人和,具有合法性、组织性、有效性和稳定性,另一些国家在政治上则缺乏这些素质,这两类国家之间的差异比民主国家和独裁国家之间的差异更大。”<sup>⑤</sup>市场经济的发展,增强了国家的财政能力,但高度分化的社会也增加了国家整合的难度。社会管理创新就是要探索如何在多元复杂的市场经济条件下重建社会秩序,强化国家的整合和控制能力。

如果将国家职能的范围大小和国家能力的强弱做一个交互分类,就会产生“大而强”、“小而强”、“大而弱”和“小而弱”这四种国家模式。必须在合理确定国家职能范围的同时强化国家能力,建设小而强的国家。换句话说,要在建立“有限政府”的同时,建立“有效政府”,这样方能构建“小而强”的国家。如果用时任中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋的话说,社会管理创新就是要建设“小政府、强政府”,“大社会、好社会”<sup>⑥</sup>。当前我国最大的问题就是政府管得太多,同时又有很多事情管不好。因此,社会管理创新就是要执政党不仅有能力推进经济的发展,还要学会如何治理一个日益复杂的社会<sup>⑦</sup>。

在作为国家建设的社会管理创新视野下,和谐社会不是一个没有矛盾和冲突的社会,而是一个允许冲突表达的社会,一个能把冲突纳入到制度化轨道解决的社会,是一个有弹性的社会。社会管理创新不

①安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,上海三联书店1998年,第147页。

②高景柱:《国家职能、国家能力与国家构建》,载《湖北社会科学》2011年第3期,第12页。

③Joel S. Migdal. *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press, 1989, p. 4.

④张飞龙等:《现代国家构建视野下的法团主义研究》,载《辽宁行政学院学报》2012年第1期,第160页。

⑤塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,上海人民出版社2008年,第1页。

⑥汪 洋:《加快建设“大社会、好社会”“小政府、强政府”》,载《南方都市报》2012年2月28日。

⑦郑永年:《中国模式:经验与困局》,浙江人民出版社2010年,第83页。

是要消灭矛盾,而是要提高制度化、法治化解决矛盾和纠纷的能力,使矛盾不会对社会整体造成大的冲击,从而使化解矛盾的过程成为国家建设的过程。现代国家建设在“推动国家理性和向善的同时,也促进社会成员向现代文明人和现代公民转变,在这个意义上讲社会管理又是一种按现代性标准对人进行‘规训’的过程和‘文明进程’”<sup>①</sup>。

## 六、结 语

改革开放以来,以邓小平为核心的第二代中央领导集体通过改善经济绩效来重塑执政合法性,并取得了巨大成功。但是,单兵突进的经济进步对构建良好社会秩序的边际效用正在逐步递减,连续多年的良好经济表现并没有使社会问题减少。在高速经济增长的同时,我国的社会矛盾在日益凸显,贫富差距有所扩大,收入分配出现严重不公,区域发展呈现不平衡格局,城乡二元体制没有根本改观,农民工等社会弱势群体生活艰难。在经济报喜、社会报忧的背景下,加强社会建设、创新社会管理已经成为当前我国深化改革开放必须突破的重点领域和关键环节。本文梳理了学术界和政策界对社会管理的各种理解,提出了理解社会管理的五种路径,有利于进一步明晰社会管理创新的思路 and 方向。根据前文的论述,五种路径可简化成表1。

表1 理解社会管理的五种路径

理解社会管理的途径	核心制度	核心价值	目标模式	社会管理一词相对应的英文翻译
社会控制	维稳机构	稳定压倒一切	治安国家	social control
社会政策	社会保障和服务机构	提升人民幸福	福利国家	social administration
公共服务	公共服务机构	基本公共服务均等	服务型政府	social administration
社会组织	非政府组织	社会自治	公民社会	social governance
国家建设	国家与社会的互动	美好社会	现代国家	social governance

需要指出的是,五种理解社会管理的路径并不是平行展开的,而是存在自下而上的层次之分。作为社会控制(维稳)的社会管理创新,是最低层次,维稳只是社会管理的器用层面,必须跳出维稳看维稳;作为社会政策的社会管理创新,强调保障和改善民生,主要是满足市场经济条件下公民的基本需要,从源头上化解社会矛盾;作为公共服务的社会管理创新,重视政府自身的变革,通过服务型政府建设理顺官民关系,也是社会管理创新成败的关键;作为社会组织的社会管理创新,试图重构政府—社会关系,确立社会本位,培育多元主体,实现管理到治理的转型;作为国家建设的社会管理创新,把社会管理创新的过程作为国家职能和能力建设的过程,建立一个现代的民族国家是最高层次。当然,在具体实践中,社会管理创新可能同时从上述多个途径展开,但决策者和实践者要清楚的是,何种路径更符合人类社会发展的普遍规律,才是实现长治久安的治本之道。

■作者简介:岳经纶,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授,公共及社会行政学博士,博士生导师;广东广州 510275。

邓智平,中山大学政治与公共事务管理学院博士生,广东省社会科学院社会学与人口学研究所副研究员。

■基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大招标项目(11JJD840018);中山大学中央高校基本科研业务费专项资金;广东省高等学校珠江学者支持计划;中山大学 985 三期专项资金;中山大学社会建设论坛专项资金;广东省人文社会科学重大攻关课题(2012ZGXM\_0001)

■责任编辑:叶娟丽

①张旅平、赵立玮:《自由与秩序:西方社会管理思想的演进》,载《社会学研究》2012年第3期,第23页。