

政府社会管理改革：一个理解框架及其解释

孔繁斌

2012-12-24 10:19:02

来源:《甘肃社会科学》(兰州)2012年4期

内容摘要: 社会管理作为政府一项基本职能,其正当性、范围和方式受国家构建和行政模式的影响和约束。目前政府社会管理体制改革的旧是一个未完成共识的研究议题,从公共责任类型和公共政策取向这两个维度构建理解政府社会管理体制改革的框架,可以避免对政府社会管理的片面认识,可以发现政府社会管理体制改革的要旨在于如何消除对全能政府的依赖,并在限制强制性权力行使中改善公共服务,其政治思维倾向和价值追求不是以维持社会稳定为目标,而是促进社会公平正义的实现。政府社会管理体制改革的途径取决于政府角色认同的转变和治理机制的设计,政府社会管理体制改革的趋势则应当融入服务型政府的建设。

关键词: 社会管理;政府角色认同;社会治理机制;行政管理体制

作者简介: 孔繁斌,南京大学政府管理学院;孔繁斌(1965—),江苏南京人,南京大学政府管理学院教授、博士生导师,主要研究方向:公共行政理论、国家治理与公共政策。

中图分类号: C93-05 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2012)04-0005-05

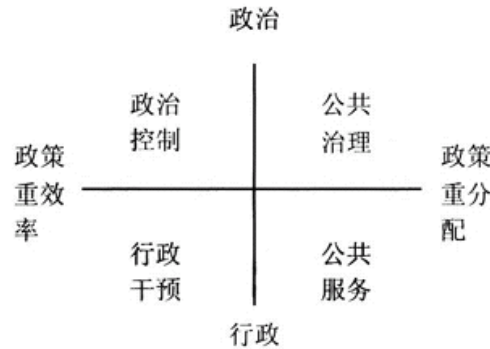
在公共管理研究中,受执政党国家治理选择的影响,社会管理及其改革逐步被构建为一个相对独立的研究议题。尽管社会管理是一个政府职能的描述性词语,而不是一个严格意义上的行政学理论范畴,但置于政府社会管理在组织和行为上所表现出来的事实,仍引起学术界对政府社会管理给予了尽可能合理的解释,涉及政府社会管理讨论的文献数量不仅增长较快而且呈现出多样性的分析。这些讨论和分析回应了国家治理变迁的事实,提升了学科本土议题关怀的能力,但其中也有一些值得进一步讨论的问题,例如,社会管理体制改革的被人为割裂成分散的知识性议题,整体的理论认识和关注不足,相应的分析和讨论又不乏浓厚的管理主义取向,存在重操作可行性而忽视价值正当性的现象。这些问题的存在反映了政府社会管理体制改革的尚未获得有效的共识。

本文拟从国家治理变迁的角度,以行政模式的转换为中轴,就理论视角、角色认同和机制转换三个因素,对政府社会管理体制改革的理论阐述,并尝试解释两个基础性问题:其一,政府社会管理体制改革的正当性基础如何诠释?如何据此对社会管理知识进行整合?其二,基于公共行政学,社会管理体制改革的政府角色认同和治理机制应有怎样的调整?

一、理解社会管理：视角与框架

当代中国政府社会管理曾经取得过较明显的适应性成就,但在长期执行的赶超式经济发展战略以及社会公平正义价值维护和实现弱化的背景下,带有浓厚生产投资色彩的政府不能积极担负平衡经济发展与社会建设的公共责任,我国社会发展与政府服务滞后于社会变迁,政府社会管理还停留在控制、干预和“运动”为主的模式中。政府社会管理的责任、体制和方式中存在的局限

性和不足，影响着和谐有序的社会关系的形成。从现代公共治理理论来看，选择什么样的社会管理体制受到公共治理一般条件约束。具体而言，如何实现公平正义的普遍性价值和如何适应复杂性和不确定性增加时代治理有效性的要求，成为应该遵循的要素。因此，在现代化社会的实践经验和公共治理理论约束条件下，基于我国社会管理面临的问题情势，我们可以从政府责任类型和公共政策取向这两个视角，构建理解社会管理体制改革的认识框架(如下图)，并基于这一认识框架确定社会管理体制改革的正当性。



在图的纵轴中，政府责任界化为政治和行政两种类型：政治责任实际上意味着执政党和政府面对社会管理体制改革的决定做什么的选择；行政责任则表达政府社会管理职能的规范性要求和履行职能的方式选择。图的横轴是以公共政策选择为要素，并以政策重效率或经济增长为倾向还是以重视维护公平正义的分配为倾向。在现代化进程中，无论其发展阶段如何，政府社会管理体制选择大致都离不开对政府责任和公共政策倾向这两个要素的勘定。

从政府责任类型和公共政策倾向的交叉中，我们可以发现四种社会管理体制构建取向，图的右部分代表的是公共治理和公共服务取向，其行政模式类型指向服务型政府；图的左部分代表的是控制和干预取向，相对性的则是赶超战略中逐步形成的管制化的政府。从我国社会管理面临的问题情势来看，从“控制—干预体制”转向“治理—服务体制”实质上是社会管理重构需要解决的阶段性问题。从这一理解框架中，我们对社会管理体制改革的至少可以明确几项基本选择：

第一，从国家治理战略选择来看，在“转型发展—民主治理—机制创新—和谐有序”的动态性框架下探索加强和改进政府社会管理，既是规范性要求也是正当性体现，完善促进公平正义的社会政策，建构多元主体合作治理的体制则是政府在社会管理改革中担负的责任。

第二，从政府社会管理行为来看，政府社会管理的“管什么—谁来管—怎么管—管的效果”等行政职责，需要回应“转型发展—民主治理—机制创新—和谐有序”的战略预设。政府社会管理的对象即管什么，应该以转型发展阶段维护社会公正的社会政策制定为核心；在谁来管即主体结构上，应该走向合作的民主治理；怎么管及机制设计，应该以更多的协商、信任等方式作为履职的选择；在管的效果评估上，需要以社会效益为标准而不再是行政机构的效率标准。

第三，从控制—干预体制向治理—服务体制的转变，从行政管理角度来看，应该把社会管理体制改革的提升到行政管理体制改革层次，在深化服务型政府建设中完善社会管理体制。

这一基于历史经验和理论约束的理解框架，能够以整体性的思维替代为不同学科割裂的认识，将领域性的社会管理与总体性的行政管理体制建设统一起来，从而回答政府社会管理体制改革的正当性和操作合理性的选择。

二、从控制到治理：政府角色的认同

不同的社会传统、历史背景和国家发展战略影响了政府履行社会管理职能的范围、方式和政策选择。当代中国政府社会管理模式受长期执行的赶超发展战略和计划经济体制的影响，形成了以二元社会结构、单位制和压力型行政管理体制为基本框架，以

行政整合、分类控制为基本手段，对全社会实行控制的社会管理模式。实质上，社会管理体制改革、行政管理体制改革和国家在建构，都包含着国家—社会关系重塑这个共同的主题，涉及的核心问题则体现为如何改造支配国家治理的全能政治。社会管理体制从控制到治理的转变，也是政府角色的重新认同过程。这一转变的根源，来自中国转型发展以来国家—社会关系的重新整合，尽管这一整合并不存在标志性的制度创制，但渐进形成的权利社会、公民社会和合作社会及其成长，已经与受全能支配的国家治理模式之间发生了持续的紧张。

当然，国家—社会关系的调整并非只有自上而下一种路径，也可以在社会压力冲击下自下而上的突破，但以政府积极转变角色认同为途径则具有终极的意义。如果这一认识具有理论上的合理性，那么，政府社会管理体制改革中就需要将注意力置于其角色认同的转换上。观察政府社会管理体制改革的一些操作却不难发现，实践中政府社会管理体制改革仍旧将注意力置于如何控制社会及其成员，并在“维稳是硬任务”的思维下将所谓的不稳定因素的被动消除作为社会管理体制改革的取向。这一脱离积极适应国家—社会关系重塑和调整的社会管理体制改革，完全放弃了政府自身角色应有的转变，政府应担负的政治责任也在其中被冲淡。因此，社会管理体制改革从控制到治理的转变，取决于政府完成这样一种角色认同的调整：“在缩小国家权力范围的同时增强国家的能力，在限制国家专断权力的基础上强化国家提供公共产品的能力。”[1]这一判断和认识可以展开为以下三个方面的阐述。

第一，在两个假设的彻底转变中完成角色认同。政府角色的形成在政治学上取决于权力的获取，在组织行为学上则由“他人期待”和“自我期许”两个因素的一致性程度决定。因此，我们对政府社会管理中自身角色认同的理解，分别依据政治学和组织行为学的角色理论，置于两个假设中做出阐述。第一个假设是强制性权力最小化，第二个假设是社会成员从群众到公民的转变。

一般而言，政府的角色由其获得权力的合法性方式决定，不同的合法性方式决定了其角色扮演，形成了不同的“他人期待”和“自我期许”，因而也就影响着政府对公共权力行使的规范性预设。在控制—干预体制下，支配社会管理运行的关键因素，主要是具有全能政治色彩的无限权力，而且权力行使都是竭其所能倾向于强制性方式，在封闭和刻板化的社会组织配合下，强制性的权力行使控制了整个社会生活，强制性权力成为政府对自身角色界定的至上因素。从代议制政府的法理上来分析，公民委托给政府的治理权的确包含着赋予其以强制方式行使权力的内容，但这一授权在控制—干预的社会管理体制下被无限放大。政府社会管理体制改革，首要的就是要规范政府对强制性权力的行使，其原则就是最小化使用强制性权力。只有将强制性权力做出最小化假设，社会管理体制改革走向治理—服务模式才获得了前提。

与政府角色转变有关的第二个假设，是应完成社会成员从群众到公民的转变。这个假设尽管不是直接构建政府自我，但政府社会管理中角色的重塑，是在互动主体关系中建构自我的，政府作为谁的他者也就决定了自身的角色认同。长期以来作为与政府互动最直接的群众这个主体，政府是群众的他者，正因为如此，政府总是在姿态上享有优越感，而在道德上居于实际上是虚幻的高地上。所以，经常可以发现政府想当然地代表着群众选择社会管理的议题，而政治上拥有抽象地位的群众却成为被管理的对象，社会管理常常异化为运动一部分群众去限制另一部分群众。然而，群众只是与革命的政党互动建构起来的一个政治概念，它是抽象的无生命的主体，相反公民则一定是权利、义务得到正当性界定的有生命的主体，其政治、法律地位是与政府平等的，公民依法享有权利而政府依法行使管理。政府作为公民的他者，势必使其角色认同倾向于公平正义形象。一位研究者认为：“一个从‘群众’（作为政治概念）向公民（在公民身份的意义上作为法律概念）过渡的渐进过程目前在中国城市范围内开始了。”[2]因此，政府只有改变对社会成员身份的假设，才能作为社会成员的他者完成自身角色的定位。可以说，没有这两个假设转变的完成，政府社会管理转向治理—服务责任的担负是缺乏前提条件的。

第二，在公共政策取向的转变中提高政府对责任的期许。政府角色的构建是他人期待和自我期许的一致化过程。伴随社会转型发展，社会成员对政府的期待越来越集中于改善公共服务状况，吁求强烈的是公正地分配社会资源，包括重新界定社会成员实际上不平等的身份。在社会建设成为施政自觉理念以后，政府对此做出过一些许诺，例如，倡导和实施了一些促进基本公共服务均等化的公共政策。但是，在公共政策从效率到重分配的转变中，政府对制定社会政策、促进公平正义的社会资源分配的期许则分量不足。

一方面，政府的期许缺乏平等性，例如基本公共服务均等化政策只选择了具有“填谷”性质的措施，即考虑到了对弱势群体

分配的加大，但却有意无意地避开了在公共服务分配中享有特权人群采取“削峰”之举。另一方面，政府在期许改善社会政策以促进社会公正的同时，却背离自身的公正角色和公共责任的担负，甚至以不公正的决策履行着社会管理的职能。例如，社会资源公正分配的正当性应该来自社会成员身份的平等，差异化或差别化的身份是一切资源分配不公的终极因素，但在社会医疗资源、教育资源，乃至其他社会福利领域，等级身份仍旧发挥优势功能，这不仅反映在干部与一般社会成员的身份差别上，还表现为社会成员因地域、出生而导致的社会福利和机会享有的不公正。因此，政府不只要对公正分配做出有分量的期许，而且要承担起创造一个新的、正义的社会的愿景，即“一个将分配正义、身份平等和每一层面的治理中广泛的民主参与相结合的愿景”[3]。

转变政府的角色认同，这需要落实在公共政策尤其是社会福利政策制定的公正性上，政府的角色要能担负普遍服务的义务，政府只有视自身为代表性充分的社会管理者，才能为社会管理从控制—干预转向治理—服务准备正当性条件。

第三，在引导社会治理结构转变中构建相互承认的角色。

政府社会管理体制改革的取向于治理—服务的体制构建，这与当今公共治理发展的趋势是一致的，其中最具有基础性的要素就是如何改造社会治理结构。在人类社会治理历史中，社会治理结构的经典模式是中心—边缘的结构，经历工业文明社会的加工，这一模式更加精致化。在当代中国社会治理实践中，全能色彩的政治体制和计划经济的管理体制，实际上将中心—边缘的社会治理结构推向了极致。在正当性评判上，中心—边缘的治理结构是一种排他性的体制，隐藏于其中的则是不平等的政治关系，在现实功能性上，中心—边缘的治理结构也是一种资源分配、身份界定模式。在国家—社会关系交由中心—边缘治理模式支配的状态下，社会管理体制构建取向于控制—干预的逻辑，则是一种十分自然地选择了。然而，社会力量推动下的社会管理体制改革的，其类型由控制逻辑到治理逻辑的转变，必须解决治理结构问题，或者说治理结构因素已经成为这一转变的影响变量。由此分析不难发现，政府面临社会管理体制改革的—项重要责任，或者说一种角色的担当，就是以引导者的姿态推动社会治理结构由中心—边缘模式转换为多元主体合作模式。

社会治理的多元主体合作模式和社会管理体制改革的治理取向是一致的，实现这一转变的关键，当然不能忽视国家—社会关系互动博弈的实际进程和结果，但对于国家政治而言，居于执政地位的政党修正自身中心化的角色，促进社会治理多中心格局的形成，如果有这样的行动发生，那么实际上政府角色的认同已经开始。从复杂性来分析，社会治理结构转换进程中政府的角色认同，由前后两个阶段构成，首先是政府扮演引导性角色，其次是扮演与其他治理主体平等合作的角色。在这一理论和实践进程中，社会治理结构的多中心化、社会管理体制改革的治理取向，这都与政府是否能与其他治理主体之间形成相互承认的关系是密切相关的，这既是功能性角色的认同，也是伦理角色的获得。

总之，社会管理体制改革的只有摆脱管理主义的操作性强化思路，从社会治理变迁的视角做出分析，并以政府角色认同转换为途径和标志，则有可能取得“政治的普遍性和行政的公共性”相统一的较成熟的结果[4]。

三、从干预到服务：治理机制的设计

如果说从控制逻辑到治理逻辑的转变，体现的是政府社会管理改革中国家的政治责任，那么，政府社会管理体制从干预到服务的转变，则算是行政责任的确认和展示了。在长期以来所执行的赶超战略和经济增长政治化的模式下，干预社会成员的公共和私人生活，应该说是政府社会管理的制度化行为，不仅在价值和理念上视干预为正典行为，而且在社会管理行动中，与强制性权力行使相配合，干预几乎成为管理社会的标准化动作。其实，干预最应舍弃的倒不是其形式，而是在实质上多体现出来的对社会成员权利的限制和义务的增加，可以说社会管理的怎么管的问题归为单一的干预，社会管理的价值定位也就很难接近社会公平正义。

但在社会管理体制改革的另一极，服务的吁求却伴随社会的进步日益成为社会管理乃至整个行政管理的核心范畴。值得辨析的是，社会管理无论对其内涵做出怎样的界定，但从其本质和发展趋势来看，社会管理无非是公共服务的另一种表达而已。我们知道，在公共治理理论视域中，管理和服—务是两个不同的概念，管理往往对应问题，而服务则直接回应需要；管理更显现“物化”的过程，而服务则彰显价值的逻辑。时至今日，政府管理包括社会管理在内，其实都是对社会成员和政治共同体某种正当价

值的维护，实施的都是可称之为价值照看的行动。

对照社会管理体制改革之前的干预，服务作为社会管理目标和途径，需要构建实现自己的机制，而这一过程则直接涉及对行政管理运作体制的改革。在治理逻辑提供的前提条件下，服务目标和途径的展开，需要设计既能支持社会管理体制改革、又能作为支撑国家—社会关系调整的治理机制，其中具有典型意义的主要是解决社会管理部门化问题综合监管机制、解决行政权分割问题的府际整合机制、解决社会协调和公众参与问题的协商对话机制。

(一) 基于部门合作的综合监管机制

在治理—服务的取向下，衡量政府社会管理成效的标准是公共服务的绩效，是与此相关的政策的产出和影响，而不是相应职能部门的自我效率。公共服务的提供是改进社会生活的载体，但治理模式下的公共服务提供也需要政府履行监管的责任，这是政府社会管理中主导性功能之一，即监管治理。但是，社会管理中公共问题的一体性、交叉性和流动性，社会管理的内容具有综合性、复杂性、依赖性、外部性、公共性和政治性等特征，这与政府监管治理职能的部门化安排之间形成了需求与供给的不对称。部门化的监管治理尽管拥有权威、资源充分、组织完善，但条条式的单兵突进无法取得监管治理应有的效果，甚至在监管治理中各个部门之间可能相互扯皮或者相互冲突。因此，各个部门的监管治理职能需要在治理—服务的架构下，构建部门合作的综合监管机制，整体地回应和担负公共责任。

社会管理实施多部门的综合监管机制，这也是转换控制—干预的社会管理体制的途径，更意味着在宏观层面转换传统行政模式具有重大的现实意义。综合监管具有跨域治理的属性，对这一新的机制的挑战，政府社会管理者需要摆脱控制—干预体制中形成的知识依赖，以积极的主观责任承担为追求，掌握和养成有效合作的规则和方式，创新适应于合作监管的政策工具的选择和运用，以求得社会管理的整体绩效。

(二) 跨域治理的府际整合机制

改革开放以来，政府及不同组织间的利益和资源获取中的矛盾不断积累、冲突不断加剧，对社会运行造成了一种结构性压力，出现了社会的结构性紧张，超越行政区的社会管理问题，例如流动人口、环境与资源保护等日益成为流动社会、风险社会的普遍现象。因此，跳出集权—分权的简单对立而实施跨域管理，成为府际合作及超越行政区域的分割性社会管理的重要内容。一方面，社会管理体制改革的要解决央—地政府间垂直性协调关系，中央政府的角色定位既不是保护型和主导型的，而是引导型的，应借助财政补助、专业指导、法令规范等各种政策工具，介入各项跨域公共问题的治理，促进利益补偿制度的建立和监管。另一方面，面向公共服务的社会管理机制需要关注府际合作政策的协调，尤其是各种社会福利、公共服务等政策的制定，离开各层级政府间的协商和合作，已经难以做出有效的政策规划。

(三) 基于多中心的协商对话机制建构

中国社会步入快速转型时期，以产权多元化和经济运作市场化为基本内涵的经济体制改革直接导致了利益的多元化，使得社会结构产生激烈、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。但与此同时公民社会也在悄然成长，并带来公民权利意识的觉醒和参与社会管理积极性的增长，带来控制与自治互动中民间社团的活跃，带来公共舆论参与地方社会治理的冲动。那么，如何在多元利益冲突和多元治理主体之间为社会管理寻找合适的运作路径，成为社会管理体制改革的课题。

协商对话机制的构建，并不只是一个理念，更为重要的是一套规范和规则的构建。从政府社会管理体制来看，能否提供公开、规范的利益表达平台，能否以聆听者和引导者的角色参与沟通与协商？能否以自身的管理能力而不是对强制性权力的依赖与社会成员之间达成共识、化解社会矛盾、调节社会利益？如果政府社会管理改革中不能假定意见表达着身份的正当性和利益诉求的合理性，实际上就不可能从控制—干预的架构转向治理—服务的架构，社会管理体制怎么才能真正实现呢？因此，政府职能积极适应社会管理政治生态环境的变化，在协商对话机制中重塑自己的责任与角色，在价值上需要由控制转向引导，在角色上需要

趋于中性化，注意力集中于民意的了解和回应，在履行职能的方式上更加公开透明，以合作的姿态聚合社会力量解决公共问题，维护公共价值。

政府社会管理体制改革包含一系列复杂的问题，但如果社会管理方式上不能最小化强制性权力的使用，不能改变对干预控制的依赖，就谈不上是任何意义上的创新。尽管从国家治理的战略层面提出了社会管理体制改革的议题，然而，在运行层面政府到底是做还是不做，实际上仍旧不明朗。

四、结论：回到行政管理体制改革

本文在公共责任类型和公共政策取向两个维度中，构建了一个分析社会管理体制改革的理解框架，其目的在于克服相应研究领域宏观、微观脱节，价值和操作背离的理解状况。这一理解框架试图说明，政府社会管理体制改革的要旨，是如何在社会管理和发展中消除全能政府的支配、限制政府强制性权力以改善公共服务，并促进社会的公平正义的实现；只有在运行层面实现从控制—干预到治理—服务架构的转变，才意味着社会管理体制真正的改革和创新。

本文认为，在社会管理体制改革需要深化对其与行政管理体制改革关系的讨论，尤其是与服务型政府建设关系的讨论，至少有两个观点是能够从本文的理解框架中做出解释的：第一，从原则上来看，服务型政府是我国行政管理体制改革的目标[5]，在我国行政管理改革和发展中拥有的是战略性、基础性地位，因此，不能割裂服务型政府建设和社会管理体制改革，而必须从一般和特殊的逻辑对两者关系给予合理认识。第二，从内容上来看，服务型政府建设的很多内容实质上已经涉及社会管理领域改革，缺乏服务型政府精神和价值引领的社会管理领域改革实践，其实践理念和重点往往背离服务型政府的要求，社会管理领域的改革仅仅成为实现“维稳”的一种途径，而疏忽了更为重要的改进和完善公民权利维护、利益协调、改善政府和公众关系等深层次问题。

服务型政府建设为社会管理领域改革提供了价值型、制度性平台，离开服务型政府的建设的社会管理体制改革的难以持久和深入①。

注释：

①仅从行政管理学来看，对社会管理改革的分析和讨论不乏争议，而且呈现出回归行政模式做出解释的趋势，详见《行政论坛》2012年第1期的三篇论文，高小平的《新时期行政改革的重点：创新体制，建设服务型政府》、燕继荣的《社会管理创新与服务型政府建设》。

参考文献：

[1]李强. 中国政治改革中的现代国家构建问题[M]//李鹏程主编. 对活中的政治哲学. 人民出版社, 2004: 6.

[2]托马斯·海贝勒、君特·舒耕德. 从群众到公民——中国的政治参与[M]. 张文红译. 中央编译出版社, 2009: 31.

[3]费雷泽等. 再分配，还是承认[M]. 周穗明译. 上海人民出版社, 2009: 4.

[4]张康之，张乾友. 公共生活的发生[M]. 北京：高等教育出版社, 2010: 181.

[5]参见十七届二中全会《关于深化行政管理体制改革的意见》。

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

6407

发表

中国社会科学网电话：010-84177688；84177878；84177879 Email: skw01@cass.org.cn

投稿邮箱：skw01@cass.org.cn 网友之声信箱：skw02@cass.org.cn 地址：北京市朝阳区望京中环南路1号> 邮编：100102

版权所有：中国社会科学院 版权声明 京ICP备05072735号