

社区: 微观组织建设与社会管理

——后单位制时代的社会政策视角

张秀兰 徐晓新

摘要: 随着我国人口大规模快速流动以及家庭、宗族等传统社会微观组织单元的削弱和单位体制的解体, 社会管理须构建和强化新的微观组织单元来实现个体组织化。社区作为国家与民众互动的基本界面, 既有户籍人口和流动人口的多种社会政策需求, 又有丰富的组织和人力资源可资利用, 因此是创新社会管理首选的微观组织基础。我们可以借鉴能促型国家的理念, 激发社区、居民的潜能, 通过社会政策的实施提高社区的组织化水平, 从而以社区夯实社会管理之基。在操作上, 可考虑以支持家庭发展的社区社会福利递送为抓手, 同时打造社区面向流动人口就业服务的平台, 实现社会管理的上游干预。

关键词: 社区; 单位制; 人口流动; 社会管理; 社会福利

作者简介: 张秀兰, 北京师范大学社会发展与公共政策学院院长、中国社会管理研究院常务副院长、教授(北京 100875); 徐晓新, 北京师范大学社会发展与公共政策学院博士研究生

近年来, 我国经济和社会结构深刻变革, 由此引发的各种利益冲突和社会矛盾日渐凸显。以民生为重点的社会建设以及加强和创新社会管理被提升到空前的战略高度。随着实践的深入, 社会管理已成为国内政治学、社会学和公共管理等领域学术研究的热点。有统计显示, 社会管理相关的文献, 1980—2003 年仅 312 篇; 2004—2009 年则增至 1 249 篇, 而 2010 年 11 月前就达 1 157 篇(陆学艺, 2011)。本文聚焦社会管理及其创新的微观组织基础, 集中探讨为什么和如何以社区为基础实现对社会问题的“上游干预”, 创新社会管理, 建设和谐稳定而又充满活力的社会。

一、社会管理的微观基础是个体的组织化

(一) 社会管理概念溯源和核心内涵

社会管理是一个源自苏联和东欧社会主义国家的概念。国内最早见于 1987 年王思斌等翻译的《社会管理: 某些理论与实践问题》。^① 该书作者、前苏联管理学家奥马罗夫认为, “社会管理是管理主体对社会系统的有科学根据的影响, 为的是使系统实现它面临的目标和任务”, 而这种影响的实现, “要从加工反映系统运动特征的信息的结果出发, 要借助于对人们的活动的适当组织和协调”(1987: 27)。奥马罗夫将社会生活划分为经济、政治、社会(狭义的)和精神(思想)四大领域, 相应地, 社会管理是与经济、政治和精神管理并列的管理活动, 其目的是克服社会各阶级之间在劳动和生活条件等方面的社会差异, 实现社会一体化(1987: 8—11)。可见, 社会管理在概念起源上强调执政党和国家政权为塑造社会秩序和消弭阶级差异而对社会进行干预。

^① 奥马罗夫在书中引述了苏联和保加利亚等东欧学者在社会管理方面的研究, 从引述文献的时间来看, 主要集中于 20 世纪 70 年代。据此判断, 苏东社会主义国家的社会管理研究基本上兴起于这一时期。

当前国内的社会管理研究基本上可分为公共管理和社会政策两大视角。公共管理视角的研究认为,社会管理是作为主导力量的党委和政府以及其他社会组织等管理主体,在法律、法规和政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程(魏礼群,2011:18;李培林,2011);而社会政策视角的研究则认为,社会管理的核心是社会政策,是社会政策的执行行为和过程(王川兰,2011:43)。而不同视角的研究对社会管理根本目标的认知是基本一致的,即维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,构建和谐稳定而又充满活力的社会。综上,社会管理在宏观层面上体现为通过党和国家等管理主体对社会的有效干预来维护社会秩序,而在微观层面上,则主要体现为通过实施社会政策、递送社会福利满足人民需要,化解社会矛盾。

(二) 社会管理的前提和基础是实现个体的组织化

“社会管理,说到底是对人的管理和服务”(胡锦涛,2011)。无论是实现国家对社会的管理,还是社会福利的递送,都必须依赖能抵达每个国民的微观组织作为中介和渠道。因此,将个体组织起来的微观组织单元,就犹如通讯网络中从电信运营商机房接入用户家中的“最后一公里”(Last Mile),直接决定了社会管理的成败。^①

任何社会都是一个组织的社会,这差不多属于常识(周雪光,2003:6);面对原子化的个人而要进行管理不可想象。人是社会的动物,人类社会得以存续的基础,就是通过各种社会组织形成的联结机制构成社会共同体。共同体的人们长期互动形成共有规范和价值,建立社会秩序,达致社会稳定。而个体之间如缺乏相互联结的中间组织(intermediate group),就会出现社会原子化(social atomization),这不仅使个人缺少确定性、安全感和价值归属,还使整个社会陷入整合危机(田毅鹏、吕方,2010:68—73)。另一方面,现代社会又有一股强大的力量推动人的原子化、个体化(波兰尼,2007:36;贝克,2011:第一章)。因此,社会组织化是现代社会不衰的命题。

二、传统的社会管理微观组织基础正在被削弱甚至失能

社会组织是多向度、多层级的,本文关注微观组织。这不仅因为近百年特别是近30多年来,中国的微观社会组织处于失能、半失能状态,远不能适应社会管理的需要,还因为,不少论者虽然已经注意到这一问题,却苦于找不到解决这一问题的“抓手”。

有鉴于此,本文认为,社会管理的微观组织是社会管理之基,加强和创新社会管理,当务之急是建立和强化个体之间有效联结的微观组织单元,进而通过各种社会组织提供的联结机制,建立社会与国家的联系,使整个国家成为一个组织化和有凝聚力的共同体。为此,我们将提出实现这一目标的政策路径。

(一) 传统中国社会管理的微观组织:以家庭和宗族为中心

尽管社会管理概念的诞生是晚近的事,但社会管理作为人类社会必不可少的一项管理活动由来已久;中国更具有重视以组织化来实现社会管理的悠久历史传统。

中国历代王朝的统治者都高度重视基层组织建设,将其作为社稷之基。早在距今约3000年的西周时期,就在微观层面通过“井田制”建立起社会的基层组织(侯家驹,2008:71—92)。到秦汉时期,中国建立了郡县行政制度和编户齐民制度。郡县制度形塑了中央集权体系,而编户齐民则强化了对基层社会的组织和管理(万昌华、赵兴彬,2008:第一章),中央王朝据以将全国人口置于自己的严密控制之下;同时,逐步建立起乡里和亭等行政性社会基层控制体系,使国家政权的力量向基层社会渗透(张金光,1997:22—39)。乡亭等组织奠定了传统中国基层组织的基础,尽管具体名称和结构屡经

^① 国家也可通过法律等手段实现对原子化的公民个体的管理,但这往往意味着更高的社会成本和社会风险。

变迁,但作为国家政权力量深入社会的触角始终存在。

基于“皇权不下县”^①的传统,在乡亭等基层的行政或半行政组织之下,传统中国实现个体组织化更重要的微观组织是家庭和宗族(家族)。千百年来,家庭在传统中国社会中扮演着最为基本的社会组织单元的角色,并进而以父系血缘为纽带形成了宗族。宗族利用祠堂、家谱、族规族训等力量,发挥着组织族内力量、协调纠纷、弘扬习俗以及维护治安等作用。国家除借助伦理规范外,还通过立法强化家庭和宗族作为社会组织的作用。例如,历朝的刑法中设有族刑缘坐之法(即“株连”),而在行政法中的考试和官员任命也要考虑家庭和家族成员。^②同时,国家赋税和徭役的征收,均以家庭而非个人作为基本单位。如此种种,使家庭成为最基本的微观社会组织和控制单元,在此基础上,由家长制、族权、绅权进而到代表皇权的国家政权,构成了中国社会的权力体系,也形成了自上而下和自下而上互动的社会管理链条。

(二) 计划经济时代中国社会管理的微观组织:以单位为中心

1949年新中国成立后,中国以苏联模式为基础建立起高度集中的计划经济体制,并仿效苏联模式,逐步构建和强化了“国家—单位—个人”的纵向联结控制机制(田毅鹏、吕方,2009:17),形成了中国特色的单位制度。^③在城市,这些单位在功能上具有合一性,兼具政治、社会和自身专业分工等多种功能,个人依赖于家长式的单位,而单位则依赖于国家(路风,1989:71—88)。国家通过利益机制和强制机制,使单位成为国家管理社会的桥梁和纽带(武中哲,2004:151),单位既是国家实现社会整合的中介机构(李汉林,1993:23),又是将职员分散的社会利益有效集结、组合并传输给国家的“社会机制”(张静,2001),成为国家社会管理和大众动员能力的微观组织基础。而农村的人民公社,则是城市单位制的农村版。这样,依托城市中的单位制和农村人民公社的强大纵向社会整合能力,中国迅速提高了社会的组织化水平。

在单位制形成的同时,国家在城市逐步建立了城市街道办事处和居民委员会(以下简称居委会)。到1954年,随着《街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》颁布,我国初步形成了以市、市辖区、街道办事处和居委会为主体的城市管理体制架构,但街道和居委会的管理对象主要是无正式工作单位的居民。而后,单位制进一步膨胀,街居制则严重萎缩。因此,相对于单位而言,街居处于辅助地位。^④

(三) 单位制瓦解与家庭进一步削弱

随着改革开放以来中国经济和社会的大转型,构成中国社会管理基础架构的单位制正逐渐失去效力,单位制逐渐解体,个人对工作单位的依附关系大大减弱(田毅鹏、吕方,2009:18—20),越来越多的“单位人”开始脱离单位控制,成为“社会人”(李路路,2004:10—16),城市已进入“后单位时代”。在农村,作为准单位的人民公社体制,已随着家庭联产承包责任制的建立而瓦解。随着单位对其成员控制能力的下降以及传统单位组织控制的社会成员范围的大幅缩小,国家通过单位体制管理社会的能力大大降低。特别是在国家机关、事业单位和国有企业之外,单位作为社会微观组织单元的

① “皇权不下县”是指中央派遣的官员只存在于县级以上,知县代表皇帝,但县的命令并不直接到达各家各户,而是通过中间的“自治团体”得以传递(费孝通,2011:87—105)。

② 如南北朝时,国家在任用官吏时首先考虑的是谱牒,唐代则规定,本人或三等亲以上的亲属有专门从事工商业的,不许参加国家考试和做官(李桂梅,2002:41—42)。

③ 第一个把中国单位概念化的学者是路风(1989:71—88),更早的理论渊源可追溯至美国社会学家、中国问题专家华尔德(Andrew G. Walder)20世纪80年代对中国工厂的组织和权力结构的研究(1996)。对中国单位制研究的综述参见李路路(2002:23—32)及李路路、苗大雷、王修晓(2009:1—25)的观点。

④ 对于单位制和街居制的演进关系,参见吴群刚、孙志祥(2011:32—69)的观点。

作用已今非昔比。^①

另一方面,家庭作为传统中国的微观社会组织单元,其实现个体组织化和递送社会福利的能力也已经大幅削弱。

首先,百年来,中国家庭在经历了20世纪之初指向家庭制度的文化批判和1949—1976年间指向家庭情感的政治运动之后,近30年来,又有指向关爱与责任这一家庭核心价值的经济理性的入侵,风强雨骤,造成中国家庭能力急剧下降,如家庭规模减小、稳定性下降以及核心价值被侵蚀等(孟宪范,2008:133—160)。

其次,人口大规模快速流动以及“有流动、少迁徙”的人口流动模式,破坏了家庭的代际合作以及中国家庭素有的伦理和教化功能。第六次人口普查数据显示,截至2010年底,我国流动人口已高达2.21亿(马建堂,2011)。受户籍等因素限制,2亿多流动人口在养老、入学、入托、升学等方面始终难以平等地享受到流入地的公共服务;而在流出地,制度因素造成流动人口难以实现家庭迁移,更难实现那些负有赡养义务的延伸式家庭的迁移。这造成在青壮年劳动力大规模流向城市的同时,儿童、妇女和老人依然留在农村。家庭成员空间的阻隔,不仅使青壮年劳动力成为城市中原子化的个体,增加了社会治安和刑事犯罪的风险,还破坏了乡土中国大家庭(extended family)的代际合作以及家庭对儿童的教化功能,日渐凸显的新生代农民工犯罪问题已暴露了家庭能力下降的严重后果。

可见,随着改革开放以来的经济和社会转型,传统中国以及计划经济时代中国赖以实现个体组织化的社会管理微观基础已被削弱和破坏。

历史表明,社会微观组织的建设是所有有远见的政治家所持续关注的话题。基于当下中国的现实,可以说,加强和创新社会管理须寻找微观层面上可依托的力量,促进个体的组织化,使社会管理和服

务找到着力点。

三、社区作为新时期社会管理微观组织的独特优势

那么,面对新的环境和挑战,什么能替代传统中国的家庭和宗族以及计划经济时代的单位,担负起促进个体组织化的微观组织基础的作用呢?社区应当是最佳选择。

社区(德文:Gemeinschaft,英文:community,一般译为共同体、社区、团体、礼俗社会等)最早出自德国社会学大师滕尼斯1887年的代表作《社区与社会》(中译本名为《共同体与社会》)。它是一个与“社会”相对应的类型学概念,指建立在血缘、地缘、情感和自然意志之上富有人情味和认同感的传统社会生活共同体(滕尼斯,1999:52—94)。百多年来,社区一词的广泛应用带来了概念的泛化。一般认为,社区的内涵包括社会互动、地理区域和共同关系三个特征(潘小娟,2004:4)。对社区概念的深入探讨已超越了本文的范围,相关研究可参见丁元竹等的观点(丁元竹,2006:16—18;丁元竹,2007:16—27;潘小娟,2004:1—7;王铭铭,1997:86—96;Ding Yuanzhu,2008:152—159)。本文基本上采用我国官方定义,即“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区”(中共中央办公厅、国务

^① 也有学者认为,单位制在中国并未瓦解,而是在行政和社会职能弱化的同时,“单位”的利益更加独立化和内部化(孙立平、王汉生、王思斌等,1994:47—62)。从“管理型单位”走向“利益型单位”的过程中,即个人与“单位”之间的关系从传统被动行政式依附向契约性关系转变,形成个人对单位的“利益依赖”。特别是占有自然资源和/或政策资源优势的国家限制介入性大型国有企业,正在形成“新单位制”的格局,个人从对国家的依赖转变为对企业的依赖,企业成为新的利益共同体(刘平、王汉生、张笑会,2008:56—78、243—244),但即便如此,单位作为社会管理微观基础的作用仍已大大削弱。

院办公厅,2000)^①就更广泛的意义而言,还应包括农村的村。本文将主要着眼于城市社区这一微观组织的建设。

社区作为社会管理微观组织基础的优势具有以下几个方面:

(一) 社区是国家与城市居民互动和社会福利递送的基本界面

按照我国宪法和地方组织法,中国城市的基层政权是指不设区的市和市辖区一级人民代表大会和人民政府,街道办事处则是基层政权的派出机关。而社区则上承基层政权及其派出机关,下接广大的城市家庭和居民,是连接国家和居民的纽带。

就社会管理、解决社会问题而言,我们有四个途径:政府、市场、第三部门和社区。其中,社区是解决社会问题最为基本的途径,它具有信息、激励充分、回应性等方面的突出优势(李永军,2006)。在管理上,以社区作为社会管理的微观组织,有望顺利实现政情下达和民意上传,实现国家与民众的有效互动。而从服务的角度来看,社区最接近需要社会福利的家庭和个人,以社区作为福利递送的微观组织,不仅能提高服务递送的效率,还能借助社区内成员之间频繁的互动所形成的信息优势和行为规范,解决福利递送过程中因信息不对称等造成的政府失灵和市场失灵问题。因此,以社区为社会管理的微观组织基础,有利于在管理中服务,在服务中管理。

(二) 社区是有效管理城市户籍人口和流动人口的平台

对人们居住空间的管理原是社会管理不言自明的内容。在当前的中国,与“单位”相比,社区不但是所有民众(无论工作与否,户籍人口还是流动人口)日常活动离不开的物理空间,而且是流动人口相对稳定的活动之所。在单位制走向解体、人口又大规模快速流动的今天,以居住地为微观组织单元促进户籍人口和流动人口的组织化,实现社会管理,显然是我们的合理选择。

另一方面,我们主张“寓管理于服务之中”,即提倡通过对居民的服务来实现对社会的管理。例如,通过对流动人口的就业服务和适应城市生活的服务等,来实现对他们的管理。^②而且,如果我们以社区作为微观的组织单元,在同一个平台上实现对户籍人口和流动人口的统一管理和服 务,还 可 望 逐步通过均等化的基本公共服务,帮助流动人口加速融入城市,促进整个社会的融合。^③

(三) 社区是组织资源和人力资源等社会资源的富集之地

在应对社会问题上,除了上文所说社区的一般优势而外,目前,中国的城市社区还具有独特的优势。这表现在社区具有各种组织、人力等资源,是社会资源的富集之地。

首先,社区里有丰富的组织资源。社区中广泛存在官方背景的居委会(以及基层党组织)、政府投资的社区服务中心,有包括社会团体、民办非企业单位、基金会在内的民间组织,有物业管理公司、业主委员会以及居民自发组织的各种兴趣活动小组,如老年健身队、老年秧歌队等。按民政部统计,截至2009年底,我国共有城市居委会8万多个(民政部,2010)。截至2010年底,共有社区服务中心1.27万个,社区服务站4.4万个,其他社区服务设施9.6万个,社区志愿服务组织10.6万个(民政部,2011)。这些背景和形态各异的组织,为社区发挥微观组织单元的功能提供了组织资源。

其次,社区有大量可挖掘的人力资源,特别是“4050人员”以及退休不久的年轻的老年人等。^④

① 实际操作过程中,各地社区所包含的地域范围又不尽相同,北京等大部分城市定位在居民委员会层面,上海等地将社区定位在街道层面,而深圳等地则将社区定位在居委会和街道之间的层面。《深圳市社区工作站管理试行办法》规定“社区是指社区工作站服务的地域范围”。参见吴群刚、孙志祥(2011:9)的观点。

② 对于流动人口计划生育的管理就有此意味。

③ 我们的社区一直具有服务的功能。即使是在单位制强势的计划经济时代,依然需要依靠街居的力量来实现对无正式工作单位等所谓“社会闲散人员”的管理和服务。

④ 所谓“4050人员”是指女40岁以上、男50岁以上的,本人就业愿望迫切,但因自身就业条件较差、技能单一等原因,难以在劳动力市场竞争就业的劳动者。按照世界卫生组织(WHO)1995年的划分,44岁以前是年轻人,45岁—59岁叫中年人,60岁—74岁叫年轻的老年人,75岁—89岁叫老年人,90岁以上的是长寿的老年人。

这些群体具有城市生活的丰富知识和人生阅历,能胜任面向社区居民的社区服务工作;更重要的是,他们熟悉社区的基本情况和风土人情,因为本身就是社区居民,更容易赢得居民信任。尤其值得一提的是,这些群体曾长期生活在“单位制”下,有单位制时代留存的“历史记忆”,有较强的公益心和合作精神,并有很强的意愿参与社区工作。同时,发挥“4050人员”的作用,不仅能强化社区的管理和服务功能,还解决了这一群体的就业问题,重塑他们的自尊和自信。另据中国社会工作协会志愿者工作委员会统计,我国有社区志愿者2900多万人,其中注册社区志愿者达599.3万人,参与社区志愿服务活动超过5000万人次,服务小时数达1500万小时(卫敏丽,2010)。这些都是可资利用的宝贵人力资源。

最后,社区有大量物理空间可供开展社会管理和提供服务。无论是单位大院式社区,还是新建的商品房小区,都有大量的公共空间,如社区图书室、游泳馆、棋牌室、健身房等文体娱乐场所等。这些场所,往往是社区居民的聚集之地,可以为社会管理和服务的开展提供空间支持。

四、以社区夯实社会管理基础的基本构想

如何将社区从社会资源的富集之地,型塑为社会管理可以依托的微观组织基础呢?从国际经验和中国当前的实际出发,社会福利递送应该成为首选的抓手。

(一) 社会政策具有提升社区组织化的“溢出效应”

社区存在福利服务的强大需求,^①已有不少论者倡言大力发展社区福利服务,社区福利服务在实践中也有推进。而我们在这里想要强调的是,社区的福利提供会得到一种重要的“非预期效果”:可以提升社区的组织化水平。这可以说是社会政策的“溢出效应”。对此,美国学者西德尼·塔罗有明确的论述“发动战争、征收赋税和供应食物这三项基本政策……每项政策都造成了新的通信渠道、更有组织的公民网络以及可使普通民众在其范围内提出要求和组织起来的统一的认知框架。”(2005:80)可见,供应食物,进而扩展至更一般意义上的递送社会福利,有助于强化国家与公民的互动,提升社会/社区的组织化程度。

(二) 以社区夯实社会管理基础的操作要点

在操作层面上,可从以下几个方面来发力:

1. 让居委会回归自治,以更好地响应社区居民的需求

切实减轻居委会过重的行政负担,是社区向福利递送转型的基础。尽管1989年颁发的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第二条明确规定“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”,但一直以来,居委会作为社区最重要的组织资源,身陷大量行政事务性工作之中,在工作模式上多采取“自上而下”的行政模式而不是“自下而上”的自治模式。^②这种居委会疲于应付上级下派任务的行政化倾向,使其无暇真正倾听和响应社区居民需求,也影响居民参与居委会工作和社区事务的积极性。

要以福利递送为抓手发挥社区在社会管理中的作用,基层地方政府必须率先转变观念,切实减轻社区居委会的行政事务压力,使之回归到基层群众自治组织的本原上来;进而,指导和监督居委会转变观念,从传统的“代民主事”和“替民办事”转变为“由民主事”和“为民办事”。地方政府要真正还

^① 如医疗卫生服务、劳动就业服务、住宅服务、孤老残幼服务、残疾康复服务、犯罪矫治及感化服务、心理卫生服务等;服务对象包括老年人、残疾人、妇女、儿童、青少年、军人及其家属、贫困者等(张秀兰,2011)。

^② 目前居委会承担的行政事务有多达7大类200余项,涉及治安、教育、卫生、计生、统计、市容、市政等多个方面,使居委会在很大程度上成了政府机关的下属单位;按居委会承担任务的来源,近半数(49.5%)居委会选择“政府下派第一、居民求助第二、居委会自主开展第三”(南开区社区居委会工作课题组,2010)。

自治权于社区居民,由居民代表会议选举和撤换居委会成员,并对居委会工作进行监督。由此,居委会的工作中心将逐渐从帮助基层政权完成行政事务,转移到响应社区居民需求、整合社区资源、组织社会福利递送等社区服务上来。此举不仅能通过福利递送减少贫困等社会问题的产生,实现社会管理的“上游干预”;还可借助居委会的桥梁和纽带作用,反映社情民意,化解社会矛盾,促进公众参与,提高政策质量,从而提高基层党组织和地方政府的公信力。

2. 植入家庭政策理念,以支持家庭为导向的福利递送来建立社区认同

要使社区从单纯的物理空间意义上的聚居地,成为居民彼此信赖、相互守望的社会意义上的共同体,其核心是建立居民的社区认同。植入家庭政策理念,让社区快速响应和支持家庭迫切需要而依靠一己之力又难以满足的福利需求(张秀兰,2010:14—15),是建立居民社区认同的有效路径。

社区社会福利递送体系构建要以满足人在不同生命周期的福利需求为出发点,而家庭是我国传统的社会福利单元,因此,社区福利递送应当以支持家庭为立足点,将社区打造成面向家庭、居民需求的社会福利递送平台。在具体的社会福利选择上,幼儿照顾和支持“居家养老”,应成为社区福利递送优先发展的领域。上文曾提到,社区的优势在于,不仅有丰富人力资源,而且容易和居民建立互信关系。发展社区幼儿照顾服务,既可以让年轻的父母更好地投身到工作中,又可继续发挥家庭的早期教育作用。社区还可通过为老年人和残疾人等行动不便的群体提供日间照料、情感慰藉等服务,更好地支持“居家养老”模式,这既符合几千年中国人极为重视的享受几世同堂的天伦之乐的文化传统,又减轻了子女照顾老人的负担。而从更为宽广的视角来看,这种社区支持的“居家养老”模式能大大降低养老的社会成本,缓解“未富先老”对我国的冲击。

这样,通过为家庭提供迫切需要的社会福利支持,社区将真正赢得居民信赖,从身体的聚居之地,发展为精神的共栖之园,从而在人口大规模快速流动所催生的“陌生人世界”中重塑乡土社会相互守望的传统美德。这有望促进现代化冲击下趋于原子化的个体和家庭的再组织化,形成共同的行为规范,降低社会失序的风险。

3. 基于能促型国家理念,政府以“购买服务”等方式积极支持社区

让社区向自治回归,更好地发挥社区的福利递送功能,并不意味着政府可以在社区中缺位,而是要以新型的政府—社区关系为构架,全方位支持社区自治组织、志愿者组织等社会力量,提高社会福利的可及性和水平。在这方面,“能促型国家”(the enabling state)这一代表了20世纪80年代以来美英等发达国家政府社会福利职能转变的理念值得借鉴。

能促型国家理念是美国著名社会政策专家内尔·吉尔伯特等(Gilbert and Gilbert,1989)于20世纪80年代末率先提出的。这一理念强调,政府在承担社会福利责任时,应当促进各个社会成分能力的成长,强调政府在弱化社会福利直接提供者角色的同时,应通过各种政策支持,逐步建立一种政策框架,这一框架能使得市场、家庭、社区以及公民社会组织等社会主体共同发挥作用,以满足人们的各种需要,促进社会团结和社会包容。这里,在由社会福利的直接提供者转向对递送福利的民间组织提供支持的过程中,政府仍然扮演着制度框架构建者以及“买单者”的重要角色。

借鉴“能促型国家”理念,政府应积极支持居委会、志愿者组织以及民办非企业单位等社会力量的发展,通过税收优惠以及政府购买服务等方式,给这些活跃在社区的福利递送者以必要的资金等支持。此外,政府还可发挥制度构建者的作用,如通过制定商品房小区标准等方式,要求房地产开发商和物业管理公司在地产开发和物业服务过程中,必须为社区服务组织以及社区活动提供必要的场地。总之,政府在助推社会力量成为社区平台上福利递送的“划桨者”的同时,更要集中优势发挥好“掌舵者”的主导作用。

4. 社会管理的上游干预:打造社区面向流动人口就业服务的平台

当前,新生代农民工的就业生存已经构成社会问题。不少研究表明,就业困难构成新生代农民工

犯罪的主因。对此,我们主张进行积极的上游干预,即以社区为依托,对流动人口、特别是新生代农民工进行就业服务,从而将因就业障碍产生的社会问题尽量消弭在萌芽期。

比之第一代农民工,新生代农民工文化水平较高,维权意识强,对工作的选择更加理性。值得注意的是,他们的发展意识很强,对技能培训有强烈的需求。他们认同城市的生活方式,渴望扎根城市。但是,在他们身上,对城市生活方式的认同、扎根城市的愿望与自身在劳动力市场的竞争力是有距离的。这种距离,以及城市中存在的种种社会排斥,往往又构成他们越轨行为乃至犯罪的主因。

因此,在社区对他们提供就业服务,不但出自发展型社会政策促进就业的核心理念(张秀兰、徐月宾 2003: 88—89),也是社会管理的上游干预之举。我们可以考虑在社区搭建就业服务平台。这包括:(1)建立健全社区就业服务网络,鼓励城市社区整合社区资源,向流动人口、特别是新生代农民工免费提供政策咨询、就业信息、就业指导和职业介绍。(2)开展技能培训。回应新生代农民工发展的需求,尝试以社区为平台,整合劳动保障、农业、教育、科技、建设、财政、扶贫等部门的资源,开展主要面向新生代农民工的职业培训工作。可以考虑推行招投标和培训券制度,鼓励新生代农民工参加培训。(3)拓宽新生代农民工的就业渠道,政策支持他们采取“社区就业”和“非正规就业”等灵活就业方式。

参考文献:

- [1]《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过,自1990年1月1日起施行)。
- [2]奥马罗夫,1987,《社会管理:某些理论与实践问题》,王思斌等编译,杭州:浙江人民出版社。
- [3]乌尔里希·贝克,2011,《个体化》,李荣山等译,北京:北京大学出版社。
- [4]卡尔·波兰尼,2007,《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社。
- [5]丁元竹,2006,《社区的本质及其建设》,《中国发展观察》第6期。
- [6]丁元竹,2007,《社区与社区建设:理论、实践与方向》,《学习与实践》第1期。
- [7]费孝通,2011,《中国士绅:城乡关系论集》,北京:外语教学与研究出版社。
- [8]侯家驹,2008,《中国经济史》,北京:新星出版社。
- [9]华尔德,1996,《共产党社会的新传统主义:中国工业中的工作环境和权力结构》,龚小夏译,香港:牛津大学出版社。
- [10]胡锦涛,2011,《胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话强调 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》,李章军采编,《人民日报》2011年2月20日。
- [11]李桂梅,2002,《冲突与融合:中国传统家庭伦理的现代转向及现代价值》,长沙:中南大学出版社。
- [12]李汉林,1993,《中国单位现象与城市社区的整合机制》,《社会学研究》第5期。
- [13]李路路,2002,《论“单位”研究》,《社会学研究》第5期。
- [14]李路路,2004,《社会变迁:风险与社会控制》,《中国人民大学学报》第2期。
- [15]李路路、苗大雷、王修晓,2009,《市场转型与“单位”变迁——再论“单位”研究》,《社会》第29卷第4期。
- [16]李培林,2011,《我国加强和创新社会管理的若干问题:十一届全国人大常委会专题讲座第二十二讲讲稿》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2011-07/13/content_1663360.htm。
- [17]李永军,2006,《政府、市场与公共政策的关系分析》,见陈庆云主编,《公共政策分析》第二章,北京:北京大学出版社。
- [18]刘平、王汉生、张笑会,2008,《变动的单位制与体制内的分化——以限制介入性大型国有企业为例》,《社会学研究》第3期。
- [19]陆学艺,2011,《社会管理是门学问》,北京:首届中国社会管理论坛(北京师范大学社会管理研究院主办,2011年5月17日)。

- [20]路风,1989,《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》第1期。
- [21]马建堂,2011,《第六次全国人口普查主要数据发布》,国家统计局官方网站,http://www.stats.gov.cn/zgrkpc/dlc/yw/t20110428_402722384.htm。
- [22]孟宪范,2008,《家庭:百年来的三次冲击及我们的选择》,《清华大学学报》第3期。
- [23]民政部,2010,《中国民政统计年鉴2010》,北京:中国统计出版社。
- [24]民政部,2011,《2010年社会服务发展统计报告》,民政部门户网站,http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201106/20110600161364.shtml。
- [25]南开社区居委会工作课题组,2010,《实行“两委一站”社区工作新模式,发挥居委会自治职能的实践和探索》,《南开党建评论》第2期。
- [26]潘小娟,2004,《中国基层社会重构:社区治理研究》,北京:中国法制出版社。
- [27]孙立平、王汉生、王思斌等,1994,《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- [28]西德尼·塔罗,2005,《运动中的力量:社会运动与斗争政治》,吴庆宏译,南京:译林出版社。
- [29]斐迪南·滕尼斯,1999,《共同体与社会》,林荣远译,北京:商务印书馆。
- [30]田毅鹏、吕方,2009,《单位社会的终结及其社会风险》,《吉林大学社会科学学报》第49卷第6期。
- [31]田毅鹏、吕方,2010,《社会原子化:理论谱系及其问题表达》,《天津社会科学》第5期。
- [32]万昌华、赵兴彬,2008,《秦汉以来基层行政研究》,济南:齐鲁书社。
- [33]王川兰,2011,《重新理解社会管理——基于社会政策与社会组织的视角》,《探索与争鸣》第2期。
- [34]王铭铭,1997,《小地方与大社会——中国社会的社区观察》,《社会学研究》第1期。
- [35]卫敏丽,2010,《目前全国社区志愿者组织达28.9万个》,新华网,http://news.xinhuanet.com/politics/2010-12/04/c_12847985.htm。
- [36]魏礼群,2011,《社会管理:直面转型难题——加快构建中国特色社会管理体系》,《紫光阁》第5期。
- [37]吴群刚、孙志祥,2011,《中国式社区治理:基层社会服务管理创新的探索与实践》,北京:中国社会出版社。
- [38]武中哲,2004,《社会转型时期单位体制的政治功能与生存空间》,《文史哲》第3期。
- [39]张金光,1997,《秦乡官制度及乡、亭、里关系》,《历史研究》第6期。
- [40]张静,2001,《利益组织化单位:企业职工会案例研究》,北京:中国社会科学出版社。
- [41]张秀兰、徐月宾,2003,《建构中国的发展型家庭政策》,《中国社会科学》第6期。
- [42]张秀兰,2010,《整合家庭与社区福利资源提升北京市民家庭福利水平》,《北京观察》第3期。
- [43]张秀兰,2011,《中国社会福利服务保障体系的建构》,《福利中国》第1期。
- [44]中共中央办公厅、国务院办公厅,2000,《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》(中办发[2000]23号)。
- [45]周雪光,2003,《组织社会学十讲》,北京:社会科学文献出版社。
- [46]GILBERT N, GILBERT B, 1989, *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*, Oxford University Press New York.
- [47]Yuanzhu Ding, 2008, *Community Building in China: Issues and Directions*, *Social Sciences in China*, Vol. XXIX, No. 1, Feb. 2008.

(责任编辑:匡云)

ABSTRACTS

Legitimate Starting Point for Reconstructing Academic Evaluation System: Based on Various Kinds of Journal Ranking

Zhu Jian

Paper evaluation based on the publications of different levels puts this much-practiced evaluation system at stake. In front of this crisis, there is no substitution to find. It is agreed that academic evaluation must return to the evaluation given by the academic community, and yet the question remains: how is the fairness to be realized? It can be sure that democracy is an only way out. As main podium for airing out public opinion, an academic journal must define itself with a clear subject boundary and such characters as being open and free in communication. It is thus natural that a legitimate starting point for the reconstruction of academic evaluation system lies in the action that journals must made to be open in its subject matters.

Social and Economic Transformation in Modern China: From Two-sector to Four-sector (1949 – 2009)

Hu Angang, Ma Wei

Differently from other economies' experiences, China witnesses a unique transformational trajectory of socioeconomic structure driven by industrialization and urbanization, which includes: (1) dual economy slowly emerged from decomposition of *Traditional Agriculture* (1840 – 1948); (2) the centrally planning economy artificially reinforced dually urban-rural segmentation (1949 – 1977); (3) with rural reform and rural industrialization, TVEs grew as third sector adding to the *Dual Economy* (1978 – 1991); (4) triggered by socialist marketization and urbanization, urban informal sector came into being. Confronting with the four-sector social structure, including urban formal, urban informal, rural industry and rural agriculture, the future trend of urban rural development is socioeconomically integration of four-sector into one, especially equalization of access to basic public services.

Community, Microcosmic Organization Building and Social Management: A Perspective Based on Social Policy in Post Unit-system Era

Zhang Xiulan, Xu Xiaoxin

With large-scale and rapid growing migrant population, as well as the weakening of social functions of work units and traditional microcosmic units involving family and patriarchal clan in China, it's essential to cultivate new kinds of microcosmic units to organize the individuals, through which social management could be strengthened. The community has been functioning as an interface between the State and citizens. This paper argues that the State should enable the communities and citizens to enhance their capacity of social management at the community level, and develop community-based social service delivery programs, suggests that the community could be a platform to serve migrants and strengthen the role of families in delivery welfare benefits to family members and migrant population.

What Is East Asia? Discrepant Imagination and Reconstruction of Asia from the View of Modern China, Japan and Korea

Yang Nianqun

As is mentioned in the works of many researchers, the concept of *East Asia* came into being with the progress of the Occident and it's colonizing in the East. Whereas to understand the foundation of the identity within *East Asia* countries and the internal relations of their history, it is not enough to restrict in the narrative mode of Western universalism. This paper focuses on the cultural mentality and the identity system that were brought up in the complicated historical context of the three main East Asia countries, China, Japan and Korea. All of these were conceived and constructed in the vision of *East Asia*, and the analysis would help to get further understanding into the intersected and regrouped political system, which constitute the inner meaning of the concept itself.

The Experience Named Cross Through the Reality and the Modern Freedom in Chinese Style

Wu Xuan

Facing the topic that the Chinese modern intellectuals who are controlled by the eastern and western original concepts result in *Planar freedom*, as well as the question that the East Asia modernization which cannot contribute to the world bring about the theory of *weak creative freedom*, the businessmen in Zhejiang province have established the individual experience of *cross through reality freedom*. This experience, basing on *recessive individual independence* coming from the concept of *close to the groups but not attached*