

# 加快城乡社会管理和服 务体制的 一体化改革

王春光

(中国社会科学院, 北京 100073)

---

【摘 要】我国正经历从“总体性社会”向市场社会和行政社会的转型, 城乡分割的社会管理体制导致经济社会发展遇到巨大困难, 为此, 要在总结各地实践经验的基础上, 加快推进城乡社会和服务的一体化改革。

【关键词】城乡二元体制; 市场社会; 行政社会; 社会管理和服 务体制改革

【中图分类号】C916      【文献标识码】A      【文章编号】1008-9314(2012)02-0090-05

---

机会一体化是城乡一体化的核心, 涉及到经济领域、社会福利领域、公共服务领域、流动人口领域的问题, 直接受制于社会管理和服 务体制, 因为后者是政府配置资源和机会的重要手段和机制。在城乡一体化过程中, 资源和机会配置主体至少有四个: 政府、市场、社会组织 and 个体成员。那么, 这四大主体究竟是怎样发挥其配置资源和机会的作用呢? 这里借用英国政治学家戴维·米勒的观点, 去讨论这四者之间的角色关系。米勒从社会公正角度去理解政府、市场和社会共同体的角色: 政府在公共领域配置资源和机会的公平原则是平等, 即每个公民在这个领域享受到平等的地位, 这一原则同样适用于政府的社会管理和服 务。市场配置资源和机会的公平原则是“应得”, 在市场领域, 每个人获得的资源和机会是基于其做出的努力和贡献而确定的。而在社会组织(特别是社区共同体、家族、家庭等亲密组织)中, 资源和机会是按照需求原则来配置。(戴维·米勒, 2008) 社会管理

和服 务体制的城乡一体化不仅对其他领域的机会一体化很重要, 而且也是社会公正原则在城乡关系上的内在要求。

## 一、从“总体性社会”向市场社会和行政社会转型中的社会管理和服 务体制演变

对过去几十年的时间内中国城乡社会管理和服 务体制的最普遍表述是“二元体制”(陆学艺教授称之为“一国两策”), 相对于经济的“二元结构”。将城乡关系放在中国的整体格局中去观察的话, 我们就会看到, 城乡社会管理和服 务体制是服从于国家整体的社会管理和服 务需要和设想的, 即确保国家政权的稳定和延续。有学者将以这种设想而实施的社会管理格局叫作“总体性社会”, “1949年之后在中国建立的总体性社会体制, 是以对社会资源的全面控制和垄断为基础的。”<sup>[1]</sup>(孙立平, 1993) 城乡关系就是这种总体

---

【收稿日期】2011-12-25

【作者简介】王春光, 中国社会科学院社会学研究所社会政策研究室主任, 研究员, 博士生导师。

性社会的内在产物和体现。在“总体性社会”时代，国家成了社会管理和服务的唯一主体，每个社会成员都隶属于国家行政和政治体制的一份子：在城镇，每个人隶属单位，在农村，每个人都是生产队、人民公社的社员。国家通过行政手段、政治口号和运动来管理每个社会成员，当时的社会完全依附、隶属于政府，没有自己的空间。

在行政化社会管理和服体制中，行政是主要的协调、管理、服务、监督手段和机制，依据的是行政命令和规定，管理机构都是具有行政级别和编制的，维护的是行政权威和行政目的，而不是民众的社会需求，或者说社会需求服从于行政目的和任务。在没有外部的资源和市场的支持下，当时政府转向国家内部从农村、农业获取工业化资源和资本，为配合这一战略，国家以行政手段构筑了城乡二元的社会管理和服体制：在这个体制中，以行政手段，强行地将农村资源无偿或低价地拿来发展工业和城市，而剥夺了农村、农民的许多发展机会（工业化、非农化、城市化机会等。“在总体性社会中，国家不但垄断着绝大部分既有的资源，而且在新的资源出现后，也总是利用国家的强制性权力，将其置于自己的直接控制之下；对于任何潜在的控制稀缺资源的竞争对手，也总是利用政治或行政的力量加以摧毁”<sup>[2]</sup>（孙立平，1993）。

总体性社会时代的社会管理和服体制把社会控制放在首要位置，其他社会资源的配置都是为了实现更有效的社会控制。这样的社会管理和服体制内容大多是“严禁”、“不准”、“不许”：比如，严禁农民进城务工经商，不准农民发展工业，不许农民参加集市贸易等等。几乎所有的社会资源和机会都被国家所垄断，并通过行政方式进行配置。在这个体制中，国家明显倾向于将资源和机会配置给城市，而不是农村。这个体制为了完成更有效的控制，体现在两方面构成和特点上：

一是类似军事化的行政管理：每个社会成员都被纳入一定的行政编制之中，每个人的行动都必须按照行政科层制的规则进行，上班、劳动和出差都要请假、审批和开具证明等。用军事的方式管理城市，用城市的管理方式管理农村，用军事的方式管理工业，用工业的方式管理农业。这是一种类军事化的管制形式，个人基本上没有自己的自由空间，连隐私空间也没有。

二是在城乡分别构建了不同级别的管理机构：城市以单位和街道为管理机构，而农村以生产队和公社为管理机构，不同机构虽然履行着相似的职能——社会控制和管制，但是他们承担着不同的服务任务：单位和街道承担着国家向每个成员提供就业、教育、社会保险、救助等公共服务，而生产队和公社承担的是向农民收取钱粮，组织农民自己开展基础设施建设，并提取公积金和公益金用于农村的社会公益、教育等活动。在这样的城乡社会管理体制下，城乡居民享受着完全不同的权利和发展机会。

在改革开放之后，城市的单位制大为弱化，农村的人民公社和生产队体制解体，另一套社会管理体制应运而生：城市的社会管理体制以社区、街道办事处为单位，而农村的社会管理体制则以村委会（和村党支部，俗称两委）和乡镇政府为单位。但是，这种转变是一个渐进的过程，充斥着各种张力和矛盾，背后的一个重要原因是市场化、城市化、工业化社会变迁与传统的二元管理体制的紧张。应当承认，我国社会管理体制的变迁和改革严重滞后于经济发展和社会变迁。

首先，总体性社会的管理理念根深蒂固，难以改变，但是市场化改革导致的社会自由资源越来越多，社会自由空间越来越大（孙立平等，2004），人的流动和资源的流动不能靠单纯的行政手段来调控，但是新的管理手段又找不到，政府又担心社会秩序在流动中出现失控，因此，只好延续过去的那种行政管控手段和机制，效果不尽人意，甚至出现管理与变迁的“囚徒困境”。其次，城乡社会管理体制的二元特性在经济发展和社会变迁中不但没有弱化，反而呈现出强化的态势。在改革开放以后，农村基层社会实行“四民主”的管理模式——“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”。这个模式的特点是，国家通过政党的方式参与农村社会治理，但不参与具体事务的管理，包括为农村提供各种公共服务和基础设施建设。因此，一度有研究者认为，国家政权从农村撤退，实际上并不是权力的撤退，而是国家从承担农村公共责任中撤退，将农村的公共服务交由农村基层组织和农民自己承担，于是就出现农民负担过重的严重社会问题和矛盾。与此相对应，城市居民委员会也成为“居民自我管理、自我教育、自我服务”的机构，但是，

其不承担城市公共服务和基础设施建设任务,另一方面居委会的活动经费都由政府投入,而不需要靠自己去募集和承担。

更实质性的问题是,从社会体制上看,村庄不仅是一个社会管理单位,而且还是一个经济体,而社区居委会则仅仅是一个社会管理单位。目前,农村还具有经济体属性和特点:土地还是集体所有制,行政村或自然村成为土地这一农村最重要的资产的法人;一些行政村还没有完全脱离集体经济模式。但是,城市居委会更像一个单纯的社会管理单位,虽然居委会干部不是公务员身份,但是由政府为他们提供一定的报酬,提供一定的办公和活动经费。

2000年开始的税费改革、2003年广州孙志刚事件后收容遣送制度的取消、2004年开始的新农村建设和和谐社会建设等,在很大程度上改变了政府对农村基层社会管理和服务的重视。这一连串的政府行动,在很大程度上改变了城乡基层社会管理方式。由于政府有了比以前强大得多的财力,就开始将基层社会管理纳入到议程之中。但与以前不同的是,一定程度的社会自主空间已经形成,社会自由流动资源也越来越多,出现了另一种社会管理形态,那就是“行政社会”。如果说“总体性社会”不允许有真正的“社会”生存空间,那么“行政社会”则是忽视了“社会”的作用,用行政力量去做“社会”自身应该做的事情。它比“总体性社会”进步的地方是不禁止“社会”的存在,政府从收费型转向财政供给型,尤其是断了一些政府部门从社会管理中获利的机制,而转向提供公共服务,减轻了农民的一些负担。但是各级政府都试图将“社会”纳入到行政的控制范围,并不利于“社会”的成长。

## 二、行政社会的社会管理困境 与城乡一体化改革实践

当前城乡社会管理和服体制一体化改革仍然受制于行政社会的困境,进入21世纪以来,从中央到地方似乎都在做脱困的改革努力,旨在处理在社会转型过程中国家与社会的重新建构问题和解决好地方政府与中央政府之间的责权利问题。

随着上世纪八十年代农村和城镇经济改革的全面

展开,继之而来的问题就是国家对社会采用什么样的方式进行管理和服务。有研究者指出,到八十年代中期,农村联产承包改革的深入,彻底地从经济上掏空了人民公社制度的基础,因此,人民公社到1985年就悄无声息地“倒”了,一点没有引发社会的阵痛:“谁能料想,看似简单,土得掉渣的包产到户,几年以后,就从根本上颠覆了人民公社制度。这可是当年彭德怀连批评一下都不可以的‘三面红旗’之一啊。由此给人一点启示,看似坚固的大厦,时间不到,片瓦不能动,时间一到,顷刻之间倒得没商量,倒得没有感觉”。<sup>[3]</sup>(孙方明,2011)。虽然人民公社体制倒得没有感觉,没有商量,没有痛苦,但是却提出了另一个难题:怎样管理农村?怎样管理社会?随着市场经济发展,随着人口流动,随着社会不断分化,社会有了更多的自由空间,有了更多的自由资源,人民公社体制的瓦解,就说明了用过去那套全方位垄断控制的做法(总体性社会)显然失灵了。

同时,2000年以来国家与农村的关系虽未调整到合理的关系位置,但是,至少可以说出现一些合理的变化:国家在确保农村自治的前提下承担起对农村、农民的责任和义务——公共服务投入、免除农民税费、对农业进行各种补贴等等。提供公共服务是现代国家的一个基本职责。由于国家在农村公共服务上投入增加,给村干部发报酬,给村庄盖办公楼、建卫生室、图书室等,在一定程度上增加了对村庄事务的控制能力,使村委会“行政化”倾向更加明显,村委会成了政府在农村的延伸部分,这在一定程度上削弱了村民自治程度。“由于一个时期以来对社区地位和功能定位不够准确,政府职能部门习惯把社区作为政府的‘腿’,将各种行政性工作任务下派到社区;……据不完全统计,开展社区规范化建设之前,北京市社区承担各类工作任务高达二百余项,当中有超过六成的任务是协助政府开展的工作。社区居委会台账材料多、调查报表多、证明盖章多、会议活动多、检查考核多、组织牌子多、硬性指派任务多等问题已成为普遍现象”。<sup>[4]</sup>(魏礼群,2011)那么,在国家增加农村公共服务投入的同时,如何确保和改善村民自治又成了一个新的社会管理问题。

这里就提出了一个重要的学术和实践问题:国家与农村社会发展成什么样的关系,才是理想的关系?

这里牵涉到三个层面的关系：一方面国家承担着农村公共服务的职责，一方面国家对农村进行有效的治理，与此同时，农村有法律意义上的自治权利和空间。国家与社会的关系难题实际上在中国的城市也存在。也就是说，一方面政府必须承担起公共服务等责任，另一方面又要让社会有更大的自我管理、自我服务空间和权利，而实际上前者的加大却意味着后者的削弱。

面对这种困境，一些地方政府在过去的十多年中进行了一些改革尝试，有的地方用城乡一体化的视角推进这样的改革，也就是说，用同一个改革框架去解决城乡社会管理中国家与社会的关系问题，其基本思路是：转变政府职能，理清政府职责与基层自治组织的关系，实行“政社分开”、“政社互动”、“公共服务购买”等改革，试图解决政府与基层自治组织之间的权利、职责不明的问题。比如，成都市从2004年进行城乡统筹试验，正是从城乡社会管理和服务体制改革入手，解决城乡公共服务不均衡问题、政府与社会的关系问题，目前基本上达到了城乡公共服务均等化，在政社关系上也进行了调整和创新，通过公共服务的购买制度创新以及用政府资源催生社区议事会制度，促进了社区和社会组织的发育和发展。迄今为止，成都可以说初步实现了城乡社会管理和服务体制一体化以及政府与社会关系的重新建构。但是目前面临的难点是：首先，社会组织并不发达，社区居委会和村委会仍具有潜在的行政特性，而其他社区组织或者要受社区居委会和村委会管辖，或者是公司性质的（如物业公司），前者带有很强的行政命令和动员特点，后者则纯属商业性质，而真正志愿性的社区或社会组织很不发达。其次，政府采用购买的方式提供公共服务，显然是很大的进步，但是，购买程序透明程度还比较低，这就为政府主导提供了很大的空间，使得参与购买的社区组织都要受政府的左右，就有可能减少了社会的自主性，尤其是社区居委会和村委会就有可能以另一种方式专注于公共服务的生产，而缺少了如何推进社会自我管理的动力和积极性。但是，成都城乡社会管理和服务体制改革预示着一合理的发展方向：城乡公共服务均等化；公共服务生产市场化；城乡社区管理一体化；政社分工又合作，社区和其他社会组织获得发展空间，社会的自我管理和社会参与能力有所增强。

北京、广东、浙江、重庆等省市也都在进行城乡社会管理和服务体制一体化改革的实践，限于篇幅，这里不一一列举和分析。这些地方实践的一个总体思路就是在推进城乡社会管理和服务体制一体化改革中进一步明确政府的基本职责以及促进社会更多地实现自我管理和服务。但是，地方实践都面临一系列全国性体制瓶颈问题：社会自我管理和服务体制基本上还没有建立，政府的主导甚至包办依旧，如何改革行政社会体制，仍然相当艰巨；与此同时，中央与地方在城乡一体化社会管理和服务体制上的角色定位仍然不清晰。所有这两点都有待于国家法律和政治体制上进行关键性破题改革和创新。

因此，当前已到了需要在国家层面推进城乡社会管理和服务体制一体化的时候。地方政府的各种改革实践固然很重要，可以为全国性改革积累经验，可以降低改革风险。“地方政府的主动制度供给有利于降低中央政府制度创新的风险成本。中央政府与地方政府在制度创新信息上存在的差距，再加上传递失误、信息遗漏等原因，中央政策难免不及时准确地把握制度变迁的方向和需求；大量调研成本、设计实施成本以及失败性政策的损失，使中央政府不能统一安排全国性制度”。<sup>[5]</sup>（黄坤明，2011）但是，地方各自为政地进行改革，至少也存在三点风险：第一，地方政府往往有自己的改革诉求，这些诉求并不一定与中央政府相一致，也不一定合乎老百姓的需要和愿望，甚至有可能存在暗度陈仓、偷梁换柱的问题；第二，各地政府都各搞一套，搞得全国城乡制度“碎片化”，反而会增大今后全国性统一安排的难度；第三，由地方政府去进行改革和创新，有可能面临地方政府难以解决的制度性问题，如果要推进，必然会损害国家的法律，甚至出现违法犯法问题，会增大地方领导的政治风险。

### 三、加快推进城乡社会管理 和服务的一体化改革

全国性城乡社会管理和服务制度改革时机已经成熟，表现为：首先是城乡一体化已经获得全社会的共识。当前我国社会越来越分化，社会的共同利益基础发生了很大的变化，不再像上世纪八十年代那样很容易形成改革共识，但是，对于城乡一体化改革的共识

基本上还是存在的，全社会都认为，城乡二元体制已经是一种相当落后、违背社会公正原则的制度，亟须改革创新。

其次，从成都和重庆这两个统筹城乡发展综合实验区以及其他地方的实践中已经为城乡社会体制改革提供了一些成功的经验，也暴露出不少问题，对于全国性改革奠定了实践基础。成都的经验表明，越是将城乡社会管理和服务制度推向一体化，那么越是有利于城市发展。成都对城乡教育制度进行了“县区拥有老师、学校使用老师”的改革，大大地缩小了城乡教育差距，改变了过去那种为了孩子享受更好教育而全家从农村迁往（流入）城市，造成城市教育资源紧张而农村教育衰败的局面，而今在农村可以享受到与城市相近的教育资源，成都郊区农民都不愿为了孩子教育而进城，不但缓解了城市人口压力，而且也缓解了城市教育压力，农村教育获得了很好的发展。同样是在成都，农村土地制度实现了“确权还能”改革，使农民长期拥有土地使用权和收益权，从而激活了农村土地流转和农业产业化发展，这种“确权还能”改革实际上也使农村土地使用权获得与城市土地（国有土地）同等的市场地位。成都的改革经验乃至教训，都为中央政府的全国性改革提供了很好的素材和依据。

最后，中央政府越来越意识到有责任确保所有公民的基本社会权利和政治权利。如果说经济体制改革确保了公民的产权，那么城乡社会管理和服务体制的一体化改革是实现公民社会和政治权利的基本保证。2003年的农村新农合建设，2009年的新养老制度建设，都是履行政府确保村民与市民一样获得和享有社会权利的责任的做法，完善村民自治、人大代表按人

口比例分配等是确保村民与城市居民一样享受自治和民主的政治权利，那么在其他方面的社会服务和管理制度改革将成为中央政府进一步推进城乡居民享有同等社会权利和政治权利的重要举措和行动。

总之，不论是公共服务的均等化，还是流动人口的市民化，不论是新农村建设，还是城市化发展，都呼唤着城乡社会管理和服务制度的一体化改革和创新。一体化的城乡社会管理和服务制度，使得城乡之间的交流、互动更加通畅，使得城乡可以找到相互促进、共享发展机会和资源的制度平台。就目前的城乡管理和服务体制而言，农村居民还没有享受到与城市居民同等的社会权利和政治权利，农村很多存量资源得不到有效的发挥和使用，不少村庄因此而衰败，大量的农村人口远走他乡、涌入城市，如果农村与城市享有同等的制度条件，那么农村的不少存量资源就可以用来发展，城乡差别也会缩小，农村不但对村民有吸引力，也会吸引一部分城市居民到农村进行投资兴业乃至定居生活，城乡就可以进入相互促进的良性发展轨道。

#### [ 参 考 文 献 ]

- [1] [2] 孙立平，《改革前后中国国家、民间统治精英及民众间互动关系的演变》，《中国社会科学季刊》，1993年第6期。
- [3] 孙方明，《潮聚潮散》，大风出版社，2011年，第44页。
- [4] 魏礼群主编，《社会管理创新案例选编（上册）》，人民出版社，2011年，第3页。
- [5] 黄坤明，《城乡一体化路径演进研究》，科学出版社，2011年，第164页。

责任编辑 张林江