

# 社会建设之我见：趋势、挑战与契机

社会  
2013·3  
CJS  
第33卷

周雪光

## A Sociologist's View of Social Development in China: Trends, Challenges, and Opportunities

ZHOU Xueguang

中国经过了三十余年的经济大发展后,社会建设、社会发展的课题不可避免地被提上了议事日程,成为近年来的热门话题及学界普遍关注的研究领域,《社会》杂志就该主题组织笔谈,可以说是恰逢其时。我想就有关中国城镇化的现状和未来面临的挑战提出几个基本判断,以此来组织我的讨论,并将相应的政策性意义和思考穿插和蕴含在这些讨论之中。

### 一、基本判断之一：中国城镇化过程是一场意义深远的社会变革

目前关于城镇化的许多讨论集中在经济领域,将城镇化看做是第一产业转向第二、三产业的过程,或是经济发展的新增长点。在我看来,城镇化更为重要的意义在于,它将是一个引起深刻社会变革的过程,将会加速推进中国社会运行和中国国家治理模式的转型,对中国未来发展轨迹产生深远的影响。我们可以从几个大趋势来解读中国社会正在发生着的深刻变化。

首先,城市本身的多元化发展。与改革开放前的三十年相比,城市社会的多元化发展伴随着中国改革开放进程已经发生多年,至今已经

---

\*作者:周雪光 上海高校社会学E研究院,美国斯坦福大学社会学系(Author: ZHOU Xueguang, Sociology Division, E-Institute of Shanghai University; Department of Sociology, Stanford University) E-mail: xgzhou@stanford.edu

达到了相当高的程度。我们已经可以看到这一过程在各个方面展开的线索：在人口构成上，除了传统城市居民外，郊区农民的城市居民化，农民工的流动人口，其他外地包括海外流动而来的就业人口等占到了越来越大的比重。在经济活跃的一些城市，外来人口接近甚至超过本地户籍人口。在组织制度上，虽然传统单位制在一些领域仍然有着强大的生命力，但大多数民众的日常生活和工作已经脱离传统的单位制，这意味着城市居民大多置身于传统管理体制之外。而在城市生活中新出现的各类组织在形式上趋于扁平化、网络化、非正式化，与传统的正式组织中的权威关系迥然有别。在观念制度上，随着全球化过程和通讯技术发展，中国社会与其他文化发生着全方位的交流，一统的观念体制难以为继，而形形色色的利益共同体、共识社区以不同形式在城市的不同领域中大量出现。所有这些趋势都意味着，传统的国家与社会关系、组织内外的权威关系以及民众对权威的认同和顺从正经历着一个深刻的变化。

其次，中国的城镇化过程。城镇化过程不仅仅是农民转变为城市居民，从农业生产领域转到城市就业领域，而且意味着中国社会基本结构和社会制度的转型。在漫长的历史文化过程中，中国社会基本上是一个乡土社会，农村宗法制度和乡邻互助的社会关系提供了维系中国社会长期稳定、缓慢延续的基础。农业社会的分散居住、村自为政的生活方式及相应的风尚习俗、人际关系，在很大程度上积淀成为中国传统文化的渊源，塑造了中国社会的基本特点：封闭性、局部性、本土性。在传统的“政不下县”的国家治理模式中，中国农村在很大程度上自为而治，借用历史学家杜赞奇的概念来说，即由各种宗法关系和社会群体间稳定的关系搭建起了权力的文化网络，形成了自身特有的社会组织制度和解决内部问题的能力。正是在这些基层社会的文化网络中蕴藏着中国社会与国家运行的深层密码。虽然国家政权在当代社会的延伸对乡村社会产生了很大影响，但并没有从根本上改变这一制度。从大历史的角度来看，1958—1976年期间的集体化过程只是小农经济的一个短暂中断。虽然集体化阶段的遗产至今仍然继续，但传统农村社会的社会制度和关系即使在集体化过程中仍然以各种隐蔽的方式持续着，并在后集体化时期得以再生扩展。改革开放时期的市场经济拓展主要发生在城市范围中，农村改革特别是土地承包的实质可以说是回归到传统农业社会的模式。在这一大背景下，农村和农民长期以来徘徊于

中国政治运行过程的边缘。

但是,随着城镇化过程的进程和农业商品化,传统农业社会生活在物理空间、人际关系和生活方式等方面都在发生重大改变,传统社会制度正在从根本上发生动摇,城市化过程的社会学意义正在清晰地浮现出来。我们不妨比较一下传统乡村与城镇化后社区的组织形态。在传统乡村中,村民不仅在物理空间上聚居一处,而且还形成一种以传统的宗法制度为基础的有机的集体,这种集体又通过田间劳作的互助和日常生活中的交往而不断延续和强化,通过村庄间集市贸易、婚姻亲友关系形成区域性社会关系网络。换言之,农村社会不仅仅是一村一居住地的物理空间,也是一个与邻近区域有着千丝万缕联系的社会空间。即使农民外出打工,会暂时脱离原有的社会网络,但一旦回到家乡,就会立即融入其中;而且他们在外出打工过程中,还会将这个社会网络带进城市,在异地继续延伸、修补和重新组合传统的社会空间。与此相比,城市化过程将导致和固化一个新的物理空间:也许一个村庄的村民整体地搬入(或就地进入)一个城市小区的各个楼房,或者一个村庄共同体的成员分散到不同的楼盘、社区。即使他们的物理空间变化不大,但是其社会空间却可能发生重大变化。没有了田间劳作互助的需要,日常生活被城市打工、上班的节奏所重新安排,新一代的社会交往和婚姻家庭也会随着新的生活、工作和社会活动范围的变化而发生质的改变。这一过程其实伴随着农民工大量流动的态势已经在悄悄发生,而城镇化过程使得它们汇集成巨大的洪流。农村征地、农民进城、社会福利等一系列新问题伴随城镇化过程将农村推向了中国政治的前沿和中心。

城市业已发生的多元化过程与日渐加速的城镇化过程汇合在一起,将对中国社会已有的传统组织和正式组织产生重大影响,这一城镇化过程的重要特点是传统中国的社会自我组织机制、解决问题的能力随其社会基础的变化而弱化甚至消失。与此同时,有一系列问题亟须我们解答:在城市化过程中,随着传统农村社会的解体,新的组织方式是怎样的,其解决问题的能力何在?城市社区中社会交往、人际关系、群体的组合和边界是如何产生和变化的?无论这些问题的答案如何,有一点是可以肯定的,即城镇化过程中所产生的新型社会群体、社会关系、社会组织和社会问题将左右中国社会的长期发展趋势。

## 二、基本判断之二：政府的当务之急是“适应”而不是“统领” 社会发展

我的第二个基本判断是，中国社会过去三十年的多元化发展已经远远超越了政府组织机构试图统而管之的能力。社会建设的基本状况是，政府的城市治理机制大多落后于社会的多元发展，主要表现为疲于应付各种危机和追求急功近利的短期目标。从这个意义上说，各地政府所面临的挑战首先不是如何“管理”社会，而是如何改变自身以更好地“适应”社会；不是将已经在多方位有所扩展的市民社会重新纳入传统的管理体制，而是如何改变政府管理模式，鼓励、推动新的组织形式来适应城市社会的发展趋势。我以为，这应该是政府在今后的社会建设中的基本定位。

过去三十年以来，中国政府在经济发展中起到了重要的统领作用。今天，这一逻辑自然而然地延伸到了社会建设领域，政府成为城市化过程的主体。毫无疑问，在今后相当长一段时间里，塑造中国社会发展的最大力量当是各级属地政府及其官僚体制。目前社会建设的基本趋势是，各属地政府发展起新的组织功能，如社区管理机构、社会保障、公共医疗等机构设施，试图将社会方方面面纳入其直接行政管理网络或委托代理的管理网络之中。以政府为主导的中国城市化过程具有规模大、速度快、整体性强的特点。然而，政府在经济发展和社会发展中面临的困难是十分不同的，具体来说，中国官僚体制的社会管理有两方面的困难。

第一，各地政府成为利益主体，追求其自身财政收入最大化和政绩最大化目标。中国政府在此前的改革过程中所体现出的作用与通常公共管理意义上政府所扮演的推动、协调角色有所不同，其自身即是经济发展的主体。在上述自身目标和利益的驱动下，城市规划以经济活动为中心进行宏观功能区域布局，追求土地价值最大化和经济产出最大化，而不是以长远社会发展为目标对社会人文环境的优化作出整体的考虑。由此，造成的结果将会是，在政府规划意志下，城市空间布局在物理空间上将社会分层和社会不平等加以固化。例如，有些城市出现了一方面是价格昂贵、戒备森严的高档住宅区，另一方面是某产业几十万工人的集中居住区。在这一政府规划的大浪潮中，乡土基础上的社

会结构、群体边界和内聚力以及观念制度都不可避免地发生急剧变化，这无异将对未来的中国社会发展格局产生长久影响。

我们不妨从比较的角度来解读这一历史过程的意义。在美国以及南美的大城市中，由于社会群体的空间隔离，造成了贫民窟区域，使得社会治安、城市发展、社会不平等等一系列问题长期累积，积重难返。而在我以前任教居住的一个美国小城镇，当地政府/参议会为了避免出现集中的贫困居住区，要求发展商在建设居住区时提供不同档次的房屋，使得收入不等的家庭可以在空间上交叉融合，由此避免发展出贫富悬殊、互为隔离的社区。在其他国家(如韩国)，快速的城市化过程造成了农村人口的无产阶级化并由此形成相应的群体意识，为以后的集体抗争、社会运动带来了鲜明的特点。从其他国家走过的城市化道路的案例中，我们可以得出的启示是，城市化过程是一个传统群体解体、新的群体(阶层、阶级)构成并通过物理空间和社会空间安排而得以固化的过程。在历史上，传统社会的解体和转变往往经过漫长的自然过程，但是，在当下中国的现实背景下，这一过程被大大加快了，政府“财政收益最大化”的利益驱动和其强力推进有可能会造成社会分层的长期固化，由此产生的大量矛盾无法得以及时吸收消化。如果任其持续地堆积沉淀，将成为今后长期社会紧张的渊源。

第二，中国城市的管理模式脱胎于计划经济的窠臼，官僚体制的实质是一个自上而下的指令执行机构，其基本特点是制度的刚性。中国官僚制度的另一特点是长官意志的随意性。这一体制虽然有着执行自上而下指令的优势以及大刀阔斧地推进落实各种政令的效率，但是，如今，它很难适应自下而上、多方不一的诉求。在经济发展中，政府面对的是数目有限、相对集中和目标类似的经济团体(如厂家、商家)。与此相反，在社会生活中，政府面对的是高度分化多元的民众群体和林林总总的日常生活需求。官僚体制在经济发展方面可以有一个相对明确的高低快慢的考核衡量标准，如GDP指标等，但社会发展则无法用某一个甚至几个单一的标准来衡量判断。经济发展有着明确的目标和共识，有着他人的成功模式可以借鉴，中国经济起飞的“后发优势”通过政府主导的资源动员和推动得以淋漓尽致的发挥。但社会发展有着多重目标、受当地天时地利人和等综合条件的约束，在这方面，难以复制他人成功经验。城市化过程中形成的社会群体间的利益分化、日常生活

中的多方面诉求,现代通讯技术所提供的多渠道表达方式等等,与现行官僚机制的权威关系和指令传递机制存在不兼容,这难免要造成磕磕碰碰甚至引发各种摩擦和紧张局面。由此可见,以经济发展为中心的官僚体制逻辑难以应对社会多元化趋势,难以适应城市民众多元生态环境的复杂性、多变性,近年来,许多城市中涌现出的有关环保、城管、业主利益等诸多利益诉求和抗争事件即是明证。

简言之,伴随城镇化过程进一步展开的大背景是传统城市管理模式的滞后和式微。就现行的管理体制而言,即便是一个积极进取试图有所作为的政府也难以满足多方不一的社会诉求。可以预计,随着城镇化过程的进展,各种利益诉求还会大幅度增加,城市公共管理体制将面临更为严峻的挑战。这意味着,如何改造这一体制以适应中国社会发展的新趋势,成为进一步深化改革的一大挑战。

### 三、基本判断之三:城镇化发展为中国社会转型提供了新的契机

如果说国家与经济组织(企业、资本)之间关系是前三十年经济发展中的一条主线的话,那么,国家与民众关系将成为今后社会发展(特别是城镇化过程中)的主线。当代社会的一个大趋势即是民族国家的兴起,国家直接面对民众,承担了越来越多的社会功能,如社会福利、救济保障等。在中国当代史上,这一趋势在毛泽东时代业已发生,但那时的国家与社会关系的特点是单方向的,即国家自上而下地控制社会,按其目标意图来动员、组织社会。而今天,社会正在以其日益独立的身份、声音出现。城镇化过程使得国家更为直接地面对由不同群体组织起来的广大民众,中国社会进入了国家与民众互动的一个新的试错过程,它呼唤着新的治理机制和模式。如何建构权力与社会的关系,健全地方性权力制衡机制,这是社会建设之制度安排的核心。

我以前提出过这样一个观点,即中国改革开放的持续深化需要找到一条可以分散改革风险、分散改革压力,同时又能不断保持改革动力的道路。这一思路在社会建设领域尤其具有现实意义。近年来,顶层设计的理念在政策研究领域颇受青睐。在我看来,这一思路也有着集中风险、集中压力于顶层、抑制多方自主性的隐患。而且,顶层设计牵一发而动全身,殊难适应各地状况。中国地域广阔、历史文化背景不

同, 风土民情差异极大。在长期的历史过程中, 官吏关系、官商关系、官民关系在日常生活中滋养生长, 因地制宜, 各得其所, 正所谓“一方水土养一方人”。近年来, 国家与社会关系随着区域性发展而呈现出多元化发展的趋势, 许多研究成果已经清楚地表明, 不同城市的社区建设有着不同模式, 针对抗争事件的处理也有着不同的尝试。各地政府在探索新的治理模式和解决问题的能力, 积极寻找新型城市社区管理和建设的途径和做法, 使得各地城市化过程带有明显的地域性差异和不同方向的试验, 各种新的组织机制随之出现, 如 NGO、各类中介组织、业主组织等。在这个意义上, 城镇化过程推动下的社会建设为中国社会转型提供了新的契机。

社会建设一方面关系到千家万户百姓民众的日常生活, 另一方面有着鲜明的地方性、区域性特点。这将是一个因地制宜、不断调整、不断发现和解决新问题的过程。如果能够在社会建设上给予各地政府一个宽松的政策环境和自主能动性, 促进各个地区、城市的各种尝试和不同方向上的试错, 探索中国社会因地制宜的途径, 或许为突破传统的自上而下模式和单一的官僚管理体制走出一条或多条成功道路。不同方向的探索一方面可以适应各地具体情况, 能够提高寻找到行之有效方案的可能性, 另一方面, 这一过程中发生的问题和挫折具有范围小(局部性的)、震动性小、政治风险小的特点, 不至于引起大的动荡和起伏; 而国家机构也可以在这一过程中逐步积累其对社会领域中进行宏观政策调控的能力和经验。因此, 社会建设的基本政策取向应该是允许和鼓励不同城市、区域在民众参与、权力制衡等领域中不同方向上的探索和尝试, 以便寻找政府与民众良性互动的机制和经验。

最后, 简单总结一下本文的主要观点。中国正在经历的社会发展正面临着两个基本状况或趋势: 一是传统中国社会自治机制的弱化和公共管理体制的滞后; 二是乡土中国特有的社会组织能力和解决问题的能力在城镇化过程中将会发生什么样的转变, 抑或被什么样的机制所替代? 在这个意义上, 社会建设为重新塑造国家与民众关系、中央与地方关系探索新的治理机制提供了契机, 这正是中国目前正在发生的社会建设和城镇化过程所蕴含的深远意义。