

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 #""".%)

!!

[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

[收稿日期] !"# \$#! \$!-

[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”^[1]（孙立平，#%'%）。

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、

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。

1994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、2006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忽视。这一连串政府行动，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”

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。!""%年的农村新农合建设，!""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]

- [#] [!] 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\$, #' '%年第)期/
[%] 孙方明, \$潮聚潮散\$, 大风出版社, !""#年, 第,, 页/
[.] 魏礼群主编, \$社会管理创新案例选编(上册) \$, 人民出版社, !""#年, 第%页/
[-] 黄坤明, \$城乡一体化路径演进研究\$, 科学出版社, !""#年, 第#), 页/

责任编辑 张林江