
经济发达地区的社会资本与社会管理机制创新

—以浙江省为例

胡洪彬

(浙江旅游职业学院 社科部, 浙江 杭州 311231)

【摘要】创新社会管理是实现我国社会和谐发展的重要前提, 社会资本是提升社会管理实效的重要资源。当前我国经济发达地区现代社会资本发育不成熟, 在创新社会管理机制的过程中, 必须壮大现代社会资本含量, 提升地方领导的执政能力和民众的认识水平, 转变治理模式, 完善工作机制, 强化民间组织的能力建设, 有效维护和保障民众的合法权益。

【关键词】社会资本; 经济发达地区; 浙江; 社会管理; 机制创新

【中图分类号】F127

【文献标识码】A

【文章编号】1674 —0297(2012) 03 —0005 —04

浙江省地处中国东南沿海, 经济发展名列全国前茅, 近年来在社会建设、文化发展等方面取得了显著的成就, 积极探索作为经济发达地区的浙江省的社会资本状况及其在创新社会管理过程中的地位和作用, 对于进一步加快我国城市发展、促进社会和谐具有重要的前瞻意义和现实意义。

一、社会资本是提升社会管理科学化水平的重要资源

(一) 社会资本理论概述

社会资本理论的基本框架是由布迪厄、科尔曼和普特南三位学者构建起来的。其中, 法国社会学家布迪厄最早对其进行科学分析。他认为: “社会资本是现实或潜在的资源的集合体, 这些资源与拥有或多或少制度化共同熟识和认可的关系网络有关, 换言之, 与一个群体中的成员身份有关。”^[1]在他看来, 社会资本由义务或联系组成, 是个体可以利用和实现自身目标的重要资源。布迪厄的思想受到了其他学者的普遍关注, 推动了社会资本理论的进一步发展。

1988年, 美国学者科尔曼在布迪厄观点的基础上进行了全面论述。科尔曼认为: “社会资本的定義由其功能而来, 它不是某种单独的实体, 而是具有各种形式的不同实体。”^[2]所谓社会资本就是个体和共同体拥有的, 表现为社会结构资源的资本财产, 由那些构成社会结构的要素组成, 主要存在于人际关系和社会结构中, 并为结构内部的某种行动提供便利。科尔曼把社会资本划分为信息网络、规范惩罚、权威关系和多功能组织等多重表现形式, 并指出了社会资本在实现个体目标和解决集体行动困境上的积极意义。

收稿日期: 2011 — 11 — 07

基金项目: 浙江省人力资源和社会保障科学研究课题“经济发展地区的社会资本与社会管理机制创新研究—以浙江省为例”(编号: R2011A016) 最终成果。

作者简介: 胡洪彬(1981 —), 男, 浙江临安人, 浙江旅游职业学院社会科学部讲师, 硕士, 主要从事当代中国政治与社会发展研究。

真正使社会资本概念引起人们重视的是哈佛大学普特南教授，他认为：“与物质资本和人力资本相比，社会资本指的是社会的特征，例如信任、规范和网络，它们能够通过推动协调和行动来提高社会效率”^[3]。他把社会资本视为公民社会的粘合剂，其有助于促进人们更积极地参与公共事务，为民主制度的建立奠定基础。为此，普特南指出，推进现代民主制度的进步就必须鼓励公民参与网络和民间组织的发展，积极促进社会资本积累。可见，社会资本是镶嵌于社会结构中，体现为信任、规范和参与网络等因素的综合体。社会资本的价值在于呼唤人们之间的信任、理解与合作，并谋求社会公共目标的实现。

(二) 社会资本对于提升社会管理科学化水平的重要意义

通过对社会资本理论的分析，可见社会资本的富足对于推进社会管理水平的提升具有积极意义。

首先，信任社会资本能够提升政府的公信力。公信力是各级政府为社会公众所认同和信任的影响能力，政府一旦失去公信，政令便难以畅通，社会管理效率将大幅降低。伯纳德·巴伯认为，信任有维护社会秩序的重要功能，并为不断相互作用的行动者和体制提供了道德上的期望图式^[4]。帕特南则指出：“由于某种原因，在一个拥有大量社会资本存量的共同体中，生活是比较顺心的。公民参与的网络孕育了一般性交流的牢固准则，促进了社会信任的产生，这种网络有利于协调和交流，扩大声誉，因而也有利于解决集体行动的困境。”^[5]可见，信任社会资本的富足能使人们树立起对政府的认同感和归属感，进而有效提升社会管理水平。

其次，规范社会资本能够增进民众的规则和秩序意识。社会管理水平的提升必须培育民众的规则、秩序和责任意识，使其认识到社会安定团结的重要性。规范社会资本作为民众在参与社会活动中自发形成的习俗、惯例和价值观，是民众在多次自由组合中达到的最优纳什均衡，因此，其在增进社会效率等方面具有积极效用，能够使社会在缺乏正式管理的情况下规约人们的行为，并在复杂博弈中形成一种整体性秩序。科尔曼认为在集体内部，命令式规范是极其重要的社会资本，这类规范要求人们放弃自我利益，依集体利益行动。即社会规范通过把个体从缺乏社会责任感的自利者变成了具有共同利益感的社会成员，从而构成了预防社会矛盾和冲突产生的制约力量。因此，规范社会资本的提升必将有助于夯实社会管理的制度和伦理根基，社会管理实效性也得到显著提升。

最后，公民参与网络能够有效维护和实现民众的合法权益。利益纠纷和摩擦是导致社会矛盾产生的重要根源，完善社会管理必须做到使民众的合法权益得以稳步有序的实现。公民参与网络有助于促进政府善治的实现。社会资本是政府善治的前提，科学化的社会管理必须以政府善治的实现为前提。公民参与网络的密集有助于政府在制定政策的过程中实现由自身的单向度运行向由政府、NGO和公民等的多方共同参与进行转变，由此为民众合法权益的有效维护提供保障。同时，也有助于促进政策过程中协商民主的实现。公民参与网络的宗旨之一就是实现协商民主所隐含的原则，要求公民关注公共事务，要求人们更多地选择直接的民主参与途径，通过彼此的对话和协商对社会公共事务产生影响。在公民参与网络充裕的地方，大多数民众普遍能吐露心声，这将有助于创造公共对话的情境，在源头上推进民众合法权益的维护和实现。

二、浙江省社会管理过程中的社会资本状况分析

浙江省地处中国东南沿海，是中国经济较为发达的对外开放省份。改革开放以来，浙江省经济得到飞速发展，截至2010年，浙江省的国民生产总值达27227亿元，省内城镇居民人均可支配收入27359元，农村居民人均纯收入为11303元，连续多年名列全国前茅^[6]。从世界银行的划分来看，浙江经济已经接近中等收入国家水平。浙江经济的崛起不仅改变着人们的生活方式，同时对其思维理念、社会观念等也形成了巨大冲击。改革开放以来，浙江社会资本状况发生了巨大改变，对其社会管理的过程也产生了新的影响。

1. 从信任社会资本看，对公共服务机构的纵向信任度较高，民众间横向信任度相对不足。从社会系统的视角看，社会信任可分为对公共机构的纵向信任和民众间的横向信任两方面。目前，浙江民众这两方面的信任存在着一定差距，其中对公共服务

机构信任程度较高。相关调查显示,民众对银行信任度为 86.9%,对国家行政机关的信任度为 74.3%,对政党的信任度为 68.6%,对大众媒体的信任度为 60.6%,相比较而言,民众对非政府组织和宗教团体的信任度要低很多,分别为 44.2%和 29.2%^[7]。浙江民众对公共服务机构的较高信任说明公共服务机构在推进区域社会管理和服务中取得了较高的绩效,且得到了广大人民群众普遍认可。然而,较高度度的纵向信任并不代表民众间建立了良好的横向信任。数据表明,浙江民众的社会信任主要局限在个人社会网络的范围内,其中对家庭成员和亲戚的信任度最高,达到 89.6%;对朋友和邻居的信任度次之,分别为 89.5%及 80.5%;而对外国人的信任度为 21.4%;对陌生人最缺乏信任,只有 9.9%^[7]。可见,在人际信任方面,浙江民众依旧有着较高的警惕性和排外性。

出现民众间横向信任不足的根源主要有两方面:一是传统观念的现实阻滞。浙江经济发展虽起步较早,民众生活水平也得到了显著提升,但在民众社会资本构成中,以血缘关系、宗法制度为根基的传统社会资本仍然占绝对比重。在长期发展中,浙江人对宗族血缘关系依旧较为看重,加之家族式民营产业的发展模式使得人们只相信家族内部成员,很难相信外人。二是市场经济的不利影响。市场是一把双刃剑,在壮大公共空间的同时,也拉大了人们的距离。浙江作为市场经济起步较早和民营经济高度发达的省份,市场竞争的思维深入人心,在激烈竞争的外在压力下,极易导致人们之间关系的功利化。在这种情况下,民众间的横向信任难以有效建立。

2. 从规范社会资本来看,社会管理的宏观规范不断完善,但具体制度和伦理约束较为短缺。维护社会稳定,提升社会管理水平,必须使政府与公民的行为在一定规范内运行。作为社会资本的规范本身包括了价值信念、伦理道德、风俗习性等非正式制度约束,也体现为政策、规则和法律等形式的刚性约束。改革开放以来,在党中央的指示下,浙江省高度重视社会管理过程中的规范引导和体制完善工作,先后颁布和实施了多项举措,积极创新社会管理机制,积累出了包括“枫桥经验”等在内的许多优秀社会管理经验。在非正式规范上,以推进“平安浙江”、“信用浙江”等为建设口号,为提升民众的思想觉悟提供了保障。

但必须指出的是,与全国许多省市一样,浙江现行的相关规范也存在不少问题,其中在相关的制度体系中政策性、模糊性的规定多,程序性、可操作性条款少的现象未彻底解决,人治大于法治的现象一定程度上还存在。从非正式的伦理道德约束看,社会管理中还存在传统道德约束的削弱和现代道德的缺位现象。尤其是随着浙江经济市场化的推进和各种新型经济组织的建立,对利益的追求已成为当前浙江居民明显的价值取向,利益因素对地缘关系构成了极大的威胁。这两方面使得浙江社会管理水平的提升面临一定制约。

3. 从参与网络的角度来看,公民参与积极性较高,但参与网络的能力水平不足。作为社会资本的重要组成部分,公民参与网络的形成和有效发挥,既需要参与网络本身能够保持较强的整体能力,同时也呼唤民众参与自觉性的勃发。十四大以来,浙江率先推进国有和集体企业产权制度改革,在全国较早形成了多种所有制经济共同发展的局面。随着民营企业的合法性得到承认,浙江民众对参与公共事务的积极性也得到巨大提升。他们或积极争选人大代表、政协委员,直接参政议政;或通过工商联、妇联等组织的兼职,参加相关政治活动来实现政策参与,在开放的社会状态中形成了多种利益群体参与公共事务的积极局面。

然而,与民众参与积极性高涨相对,浙江民间参与网络的能力水平未得到显著发挥。据统计,截至 2010 年底,浙江省经民政部门核准登记的社会组织共计 28846 个,其中社会团体 14831 个,民办非企业单位 13826 个,基金会 189 个^[8]。民间组织可谓遍布全省各地。但事实上,目前各主体间拥有资源量及动员能力普遍不高,积极活跃的互动网络并未形成。以行业协会为例,根据浙江省民政厅课题组调查,目前省级行业协会的专职人员一般不超过 5 人,其中专职人员在 3 人以下的占很大部分,大多数县市级协会甚至没有专职人员。加之,目前浙江省大多数行业协会经费来源主要依靠会费、咨询服务收入,资金不足已成为制约其发展的基本问题^[9]。

参与网络能力的缺失导致浙江民众参与公共事务的组织化程度不高,社会自我组织能力不够强,在某种程度上也增加了政府社会管理的难度。在各类社会突发事件潜伏、露头和爆发的各个阶段,由于民间组织的缺位或丧失话语权,一旦出现涉及自

身利益方面的问题时，形成体制外冲突的可能性便大大提升。同时，对于地方政府而言，由于民间组织的缺位，其在应对社会问题时只能面对原子化的个人，这无疑大大增加了交易成本，不利于服务型政府各项事业的切实开展。

三、完善社会资本，推进经济发达地区社会管理机制创新

通过对浙江省案例的分析，可以发现一定区域内社会经济的快速发展对推进本地区现代社会资本存量的提升具有一定的积极效用。然而在当前我国社会转型的宏观背景下，受传统与现代、经济与社会等多重因素的影响，区域经济的发展并未为其现代社会资本的总体发育带来成熟，这也给其社会管理过程带来了许多新的不确定性。在当下推进发达地区社会管理机制创新的过程中，必须尽快完善其社会资本结构，对此，笔者认为可以从四方面展开：

完善宣传教育机制，提升地方官员的执政能力和民众的认识水平。宣传和教育是孕育现代社会资本的重要途径，在推进社会管理模式创新中，始终强化对地方党政领导及普通民众相关理念的宣传教育意义重大。一方面，对于地方党政官员，要通过制度完善，强化对其良好工作作风和社会管理方法的教育培训。在实践中，可以通过联系专家讲解、教育培训等途径，不断提高基层一线领导干部的认识水平，促成自身社会管理能力的提升。另一方面，针对广大民众：从宏观上看，要积极强化社区文化建设，以社会主义先进文化引领基层文化发展，创造基层社会管理的良好氛围；从微观上看，要加强对民众个体的公共意识和法制意识的培育，积极通过普法宣传、公共意识培育等途径，提升广大民众的法制意识和公共品德，促进其在知法、守法的过程中自觉通过合法渠道寻求权益的实现。

完善治理机制，提升地方政府的社会管理能力。社会管理是综合性的系统工程，必须通过努力实现基层社会治理机制的完善，形成全方位的保障体系。基于浙江社会经济发展的个案分析，笔者认为经济发达地区的社会管理，一方面要进一步完善市场经济体制，培育社会信任体系。地方政府要充分发挥自身作用，从完善市场经济模式、健全经济运行机制入手，充分保障所有市场主体的平等地位和发展权利，增强企业和公众创业创新的动力，统筹经济社会协调发展，在推进社会经济发展中切实维护社会公正，不断消除社会冷漠和道德流失的不良现象，在构建全方位信任体系的基础上实现社会管理水平的提升。另一方面，要继续完善公共服务体系，实现社会管理模式的善治转变。政府要主动放下身段，树立起为民服务的姿态，实现治理模式上的善治。在实践中，基层政府要为民众生活和参与经济社会活动创造便利条件，同时大力发展公共事业，在实现社会公正与和谐的基础上推进社会管理实效的切实提升。

推进制度构建，不断完善社会管理的工作机制。制度问题带有全局性和根本性，在创新社会管理中必须强化相关法律制度的完善：(1)完善民众利益表达和协调机制。如大力推广浙江温岭的民主恳谈会模式，切实满足多元利益主体各自的利益诉求，着力解决经济发展中出现的土地征用、房屋拆迁等群众反映强烈的问题，妥善处理人民内部矛盾，从而在政府与民众利益共识的基础上实现社会的稳定和谐。(2)建立社会风险评估和处理机制。基层社会矛盾和纠纷的产生带有突发性，要正确地对其加以研判，就必须构建全方位的风险评估机制。凡是与人民群众切身利益密切相关、容易引发社会纠纷的重大事项，都要进行社会稳定风险评估。针对已经出现的社会突发事件，基层政府应在通力调处中促使矛盾得以化解。(3)健全全方位社会保障制度。在实践中进一步深化改革力度，建立与地方经济发展水平相适应、与其他保障措施相配套的社会保险制度和最低生活保障制度，在政策上强化对底层民众的保障体系，让他们享有同等的国民待遇。

加强民间组织的能力建设，构筑社会管理的辅助平台。民间组织具有自愿性、非营利性等多重特征，能够为提升社会管理实效提供有效辅助。浙江民众参与意识高涨和参与网络能力不足之间的矛盾说明，发达地区在推进社会管理的进程中，地方政府迫切需要向民间力量放权，大力强化民间组织的能力建设。当前，应努力做好如下几方面：其一，加强对民间组织的引导和支持。根据区域经济社会发展的实际，有意识地推进民间组织发展，促进它们在结构、布局上合理一致，同时，针对民间组织资金短缺的现状，基层政府有必要给予各类民间组织一定的资金补助，为其正常活动的开展提供保障。其二，完善民间组织的法律法规。尽快填补法律盲区，使民间组织能够明确自身性质、职能、责任、权利和义务及其与市场、政府的关系。同时，政府自身要严格执法，做到执法必严、违法必究，确保法律的公正性和权威性。其三，促进民间组织的交流与合作。目前，我国 68.7%

的组织活动只限市区内，跨省和跨国活动的组织只有 6.3%和 6.1%^[10]。因此，要提升民间组织的能力，就必须扩大其活动范围，促进信息交流与共享，以弥补自身不足，为提升社会管理水平提供有效辅助。

参考文献：

[1] 姜振华. 社区参与与城市社区社会资本的培育 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2008:35.

[2] James Coleman. Social capital in the creation of human capital [J]. American Journal of Sociology, 1988(9):95-120.

[3] 罗伯特·普特南. 使民主运转起来 [M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2000:195.

[4] 伯纳德·巴伯. 信任: 信任的逻辑与局限 [M]. 牟斌, 等, 译. 福州: 福建人民出版社, 1989:22.

[5] 李惠斌, 杨雪冬. 社会资本与社会发展 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000:167.

[6] 浙江省统计局, 国家统计局浙江调查总队. 2010年浙江省国民经济和社会发展统计公报 [EB/OL]. [2011-02-10]. http://www.zj.stats.gov.cn/art/2011/2/10/art_164_181.html.

[7] 林卡, 柳晓青, 茅慧. 社会信任和社会质量: 浙江社会质量调查的数据分析与评估 [J]. 江苏行政学院学报, 2010(4):61-67.

[8] 张军. 创新社会管理推动科学发展——浙江加强和创新社会管理综述 [J]. 今日浙江, 2011(9):10-15.

[9] 吴锦良. 改革开放以来浙江民间社会组织参与社会建设的经验及启示 [J]. 中共宁波市委党校学报, 2008(6):40-49.

[10] 王名, 贾西津. 中国 NGO 的发展分析 [J]. 管理世界, 2002(8):30-43.