

城市化进程中的社会问题治理与控制论

——城市管治与客户服务型城市政府的理论与行为创新

张鸿雁

(南京大学社会学院教授、博士生导师 南京 210093)

摘要:中国高速发展的城市化是| 种典型的社会转型过程,在这| 转型中出现了前所未有的城市社会问题,而有些问题具有“合法化危机”的社会特征,关键是面对中国城市化进程中的社会问题频发的局面,到目前为止,中国在城市社会问题的管理与管治上,还没有| 个完整而有效的管理模式、理论认知方式和主张。本文针对中国特有的国情和城市化与社会问题发展的现状,提出了现代性视角下的“城市管治”与“客户服务型政府”相结合的管理模式,试图在这| 领域提出| 种阶段性政府管理创新的模式与思路,建构市民社会的政治形态,以推动中国城市化的健康发展。

关键词:城市管治; 客户型政府; 柔性社会结构; 合法化危机

中图分类号: C912.81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001- 8263(2010) 01- 0068- 08

中国的城市化正在以其前所未有的速度发展着,^①中国的城市化从1978年的17.8%到2009年的49%,2009年的城市化人口已是1978年的三倍,而2010年中国的城市人口将第一次超过农业人口,城市人口总数将超过6.5亿人,在世界上是城市人口总量占第一的国家!世界城市化发展规律证明:当城市化人口超过50%时,城市化将进入与城市现代化并行的、经济与社会高速化和高级化发展的过程。可以想象,如果未来30年左右,中国城市化接近西方现有城市化水平,即达到85%的话,中国还将有近6亿左右的农业人口走进城市,这是人类进化史上一个无比壮观的历史社会场景,是一种空前的社会转型模式,必然会出现前所未有的社会问题。或者可以这样说:当代中国是中华民族五千年文明发展的最好时期,也是社会问题最多的历史阶段。现实的中国在克服旧有社会问题的同时,又在不断地产生新的多样

化的社会问题。关键是,面对当代中国高速发展的城市化及相关社会问题的复杂性、多发性和高发性,无论在政府方面还是在理论界都未能在理论上、政策上、法规上和管理上提出相应的、有效的对策和解决方法,不仅在理论上准备不足,而且在具体管理方法上有时亦束手无策,甚至在有些地区和城市由于管理上的失误,而引发出很多新的社会问题。因此,面对当代中国“风险型社会”强化的现实,在分清社会问题属性的基础上,提出符合当代中国国情的对策与方法,是十分必要的,而其中现代性意义上的“城市管治”与“客户服务型城市”的建构是其重要的方法之一。

一、现代性与社会转型:中国城市化进程中社会问题的时代特征

现代化作为一种传统社会的变革,是需要阶段性的“现代性”表达的,即某一社会阶段的现代

* 本文是作者主持的国家哲学社会科学重点项目“中国城市化进程中的社会问题”(03ASH004)中的部分成果。

化应该有一定的“现代性”结果,这样才能使现代化全过程呈现良性发展,并使社会进化实现整体的转型,这其中包括了“生活方式的变化与现代性”、“城市人口的迅猛增长与人的现代性”、“城市文明与现代性”,还包括其他方式的现代性,如“都市化进展迅速,文盲慢慢减少;工业在前进,人均国民生产总值缓慢上升;大众媒介的覆盖面日益广泛”(寒缪尔·P. 亨廷顿 1989, 31)等,这就是亨廷顿所论及的现代化所带来的社会景象,这与当代中国的城市化和现代化所带来的经济社会发展现状非常相似。

在现代化潮流的冲击下,中国城市社会进入了典型的“风险型社会”阶段,出现了前所未有的社会问题,其中结构性问题只有通过城市化和现代化的发展,使社会经济发展水平提升来获得解决。除了清楚地认识这些问题的社会本质属性外,必须通过“双重建设和改造”——建设政府的现代性和建设民众的现代性来治理现实的社会,是控制、管治和解决现实中国社会问题有关键性前提。这里强调的“双重建设”也包括了“双重改变”的意涵,即一个是政府本身的“质性和功能价值观的改变”,另一个是城市社会的“中国市民社会质性的再造”。

1. 现代性孕育稳定,社会问题积聚于现代化过程

纵观世界经济与社会文化的一体化发展,一般认为“现代性与稳定性是形影不离的”,“暴力和经济落后之间有着无可争辩的关系”。亨廷顿提出:“现代性与稳定性之间的相互关系进行的推论貌似顺理成章,合情合理,其实却是不能成立的。事实上,现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱”(寒缪尔·P. 亨廷顿 1989, 38)。这句话对于理解中国的社会现状可以说是十分恰当的。中国城市化的高速发展必然带来相关的社会问题,进而使中国进入“高风险型社会结构状态”,这种状态的另类表述就是现代化发展的社会转型过程。当代中国的现代化所表现社会问题的复杂性是非常鲜明的,这也是中国式城市化和现代化发展的一个时代特点,这是一个特定的社会转换期,需要通过特定时期的特定方法加以解决,本文提出的特定方法,即“管治与客户服务型城市政府的

建构”只是针对当前社会的特殊矛盾和特殊问题提出的,中国现实社会问题的最终解决方式还是需要现代化本身的发展来解决,其内核是政治的现代性和人的现代性的整体建构——现代化的发展方式比发展本身更重要!

2. “合法性危机”与“合理性危机”的社会问题再认识

在城市化的进程中,面对社会的改革和现代化过程,社会结构失调与失衡是必然的,在合理性与合法性危机的视角上看,中国的社会问题引发的危机,一是主要表现在某些领域,特别是“社会文化系统不能使社会成员生产足够的参与动机”(哈贝马斯, 2001)。二是在社会管理与城市管理上表现为“行政系统不能做出足够量的合理决策以协调经济系统发出的矛盾指令”(哈贝马斯, 2001)。在中国同时表现了这两种不同文化特质的危机,而其共性是一种在合法性机制下的“社会系统性失调危机”,“当社会系统结构所能容许解决问题的可能性低于该系统继续生成所必需的限度时,就会产生危机。”(哈贝马斯, 2001, 4)从理论上分析可以看到,在城市化高速发展中形成的社会变迁期,其社会结构的稳定性受到严重挑战,特别是在一个权力高度集中的社会体系内,最容易生成社会管理和控制的“结构性空洞”,甚至在局部会出现某种异化性的“权力真空”,在“超稳定政治关系”下的“政绩效应”工作体系中,要求各级管理者以“稳定压倒一切”为第一要务。事实证明,越是害怕由任何小的事件引发更大的社会问题,对相关社会问题处理的理念和方法就越是会出现严重偏差,进而延误对社会问题的处理和解决。“一旦发生某些事件便会形成诱发因素,出现个体甚至群体性失范,局部出现社会失控的现象,导致一些出人意料的突发性社会问题”(张鸿雁, 2009, 3: 2- 8)。面对中国社会这样特殊的政治民主与特殊社会阶段的发展国情,相对于合理的解决方式就是需要通过现代性意义上的“管治模式”来改变、提升政府本身的质量与能力,而进一步发展的方式就是要通“柔性的政治与文化结构”建构,创造把市民当作客户的一种城市管理模式,而且这是一种现实的政治改良的可以操作并能够适应市

场经济关系的一种变革。

3. 社会问题存在的永恒性—群体理性与社会财富需求的矛盾认知

在人类社会的发展中,人们总是设想构建一种没有社会问题的、公平与公正的理想型社会形态,其中所提倡的理念之一就是能够让多数人富有起来。但是,社会发展的本质矛盾存在是不以人的意志为转移的,社会进化中的“社会理性群体—精英群体”,创造的“群体理想”——让多数人富裕的理想所造的社会需求,与自然资源的总量、社会物质财富和物质空间存量处在一种矛盾对立之中,人类对物质生活质量提高的需求增长具有无限性,而地球的资源或者是一个国家与区域体系的资源总量和结构总是有限的。社会存在即为社会问题,一个社会进化的程度越高,现代化过程越典型,这个社会整体理性的需要与自然及物质财富总量之间的矛盾就越大,同时社会的危机存在的程度也就越高。人类的城市化是人类社会的进化过程,也是人类“群体理性”与“群体理想”的必然结晶之一,城市的发展是人类通过集聚存在的方式与自然构成关系,城市化的水平越高,人类对自然的依赖度也就越高,同时对自然资源的需求也就越多,如土地、水和木材等,因此,人类城市化与城市现代化即人类的现代化过程,也必然是一个社会问题的存在、衍化、整合的永恒过程,人类应该在一定阶段提出一定阶段的社会问题治理方法。

二、现代性视角下的城市管治内核:治吏、治权、治规

从“合法性危机”和“合理性危机”的双重视角来认识、理解中国城市社会问题,本文强调以“治本”的方式创造中国城市社会新的“管治(Governance)”模式,这是建构和谐城市社会发展体系的一种选择,其核心就是“管治”与“客户服务型政府”的有机结合,而“治”在先,“管”在后,是针对当代中国现已形成社会问题的特有社会属性和格局而言的。

1. 城市管治:“市场经济人格”与“城市法”

中国城市社会管理最需要解决的就是如何从

“人治”走向“法治”,从传统城市管理到“现代性”意义的“城市管治”。“现代性意义上的城市管治”,就是设想在创造市民社会的同时,建构“义务与责任相结合的市场经济人格”,让职业道德在市场经济发展过程的洗礼中,形成信誉型社会的结构体系。在整体性社会建构过程中,城市“管治”既是政府向市民社会主体和机构赋予权力的过程,也是限制权力滥用的过程,更是完成市民的权力义务的规范和需求过程。现代性意义上的城市管治注重政府与市民的亲情关系,注重为政府、为市民提供其应该获得的服务。城市“管治”是通过地方政府与各种利益群体的互动沟通实现社会整体的进化与发展的,而其外在表现方式是实现多数人的利益和价值观。

城市管治的核心价值之一是地方性城市管理条例与政策的建构。但是由于中国社会处于一个多梯度发展的社会结构之中,针对中国不同区域和不同的城市应该在国家宪法的基础上,各城市应该有地方性的“城市法”,并使城市形成“城市法人”。西方很早就已经推行了“独立城市法人”体系。美国社会学家贾恩弗兰克·波奇在《近代国家的发展——社会学导论》一书中说:“在中世纪西方,城市的发展不只是生态学那种独特的定居,稠密的定居居民专心地从事城市生产和商业经营,而且还是政治上的自治统一体”(1997,40)。

作为地方性城市法人的提出,在社会变迁的本质转换上,表现为城市经济独立人数的增长和市民社会关系的增长(Harpham, Boateng, 1997)。这其中所要解决的是城市作为法人意义的生成土壤,在典型的契约关系的社会结构中,专制的权力体系被弱化,而社会民主性、民生的需求被当作城市社会生活的重要内容,也当作社会精英群体的日常行为的方式和工作内容。有学者认为:“市民社会不同于群众民主,因为它顾及人口中所有阶层,而不只是一个阶层的利益与理想。它也不同于追溯性民主,因为它不停地监视与评估政府,并不允许政府扩展其活动的深度与广度”(邓正来, J.C. 亚历山大, 1999, 41)。“城市法人”的建构就是民主社会土壤的建构,中国的城市体系本身就是一个典型的科层制体系,而不是一个市民关系

体系,这就使得现实的城市民众与城市政府形成“刚性结构”,一旦某种条件下形成利益冲突和不同理解就会形成典型的对立性的冲突结构,这就是中国城市社会形成民众与城市政府直接冲突的原因所在。

2. 城市管治:“治官”在先与“利民”为上

城市管治的核心在“治”而不是“强制”,虽然西方学者曾有许多人提出城市管治模式,如“福利模式”、“社团模式”和“管理模式”等(Pierre, 1999),而针对中国管理的上的集权模式和官本位文化,城市管治在“治理”意义上的核心是“治吏”、“治权”和“治规”。“治”的首要任务是强调对官僚体系的管理和控制。其核心构成有三:

第一是“治吏”,把“吏”的工作及权力运用过程置于法制的监督之下,包括“吏”本身和“吏”的权力。解决的核心是确立权力者的职业行为表现方式,管理者使用权力的过程是一种职业行为表现过程,是社会整体服务结构体系中的一个要素,权力只是这个服务者的“阶段性表征”和代表符号。城市管治式的服务本质和目的是减少滥用权力的发生,或者是保证不发生滥用权力问题,在对社会问题的整体处理模式的要求目标是:不发生社会问题或者是少发生社会问题,而解决问题是其次要目标,正所谓“圣人见于未萌”。在“治吏”的层面上,要严格控制 and 防止滥用强制手段和权力激发社会矛盾,而中国很多社会问题就是因为滥用权力造成的。

第二就是要“治权”,这对中国的政治与官僚体系来说,是具有现实针对性模式,“治权”的核心是“限权”。权力是腐蚀剂,只有被限制的权力才能发挥正功能。从“治权”的角度看,所有的管理者应该放弃权力者的狂妄、自大,建立非权力体系下的个人人格魅力和权威。放弃权力腐朽性的一面,放弃权力与人民的某种对立的表现和表述方式,放弃权力的个人属性,充分认识权力不是个人的,而是他赋的意义与价值——即所有的公共权力、国家公职的职业性权力都是人民赋予的权力,不是任何个人意义上的权力,只能也必须是为人民使用权力。要保证这种权力的公共性与公众性,权力的主体应该是通过社会民主渠道产生的

精英群体,只有这种公众认同的社会精英群体形成社会的理性群体控制的公共权力,才能较为合理而又充分的满足民众日益增长的公共服务需求。这里要反复强调的是,“城市管治”本身的终极的要求是“限权”,限制权力的使用方式与范围,让权力充分发挥正功能,而减少或者取缔权力扩大化的负功能。

第三就是“治规”,这一条也仍然是针对中国特有的国情提出来的,也是包括治理中国以“人治为主的法治”问题提出的。这其中也包括三个层面:(1)在社会转型与变革过程中,中国法律与法规存在着很多与社会发展不相适应的情况,如有些传统的、过时的和缺乏科学性的法规,与现实的社会发展形成矛盾,不仅不能用,关键是前后不一,前后矛盾,也有自相矛盾的法律与规章。而有些地方法规与法律相冲突。(2)在中国由于法制社会体系出现的较晚,无论是国家还是地方城市政府,很多法规都具有滞后发展的特点,在很多领域还无法可依,严重影响了经济与社会发展,在提倡建构法治社会的前提下,要创造较为超前的与世界同步法治建构体系,“治规”与“治法”的主要目的是能够让中国的法律与法规跟上世界的步伐并具合理的同一性和系统性。(3)很多法规仅仅是“贴墙上、印在书上”的规定,而没有人执行、监督和落实,在很多领域出现有法不依,无人执法的局面,出现法律、法规的管理真空。城市管治提出“治官在先,利民为上”的理念,其核心价值是城市管治的整体创新与建构。现代性前提下的“城市治理”,就是设想让中国能够确定性表现“现代性”的空间价值,能够形成稳定可持续发展的社会结构。

3. 城市管治:“柔性社会结构”与“缺席者的利益”

现代性意义上的城市管治是后现代社会发展的一种模式,其核心在于完善市民社会关系,创造市民社会共同的行为模式与文化价值体系,让市民把社会改革当成自己的事情,并能够主动参与改革过程。由于市场经济关系已经成为城市管理与运行不可避免的经济与社会事实,城市管理中的一部分必须适应市场经济体系,或者必须在某些方面采用市场化机制,形成城市管治的创新机

制,这个创新的切入点对于中国城市化进程中的城市管治来说,就是通过政府服务与行为模式的改变,在创造“柔性社会结构关系”的前提下,形成政府与市民的亲情化关系,在开发与创造城市“城市文化资本”的同时,开发市民社会的公共空间。国际经验证明,如果城市政府能够采取新的亲民政策和新的亲民型政府服务方式——“客户服务型政府”城市管理模式,就可以较为有效地降低社会对立强度和社会问题的发生频率。

通过现代性意义上的城市管治,并通过合理的、合法的程序对社会精英进行选择,通过社会精英联接沟能、调节“国家”与市民社会的互动和冲突,创造真正的“柔性社会结构”。其中的核心价值之一,是所谓的“社会精英群体”一定是通过非制度化安排形成的“社会精英群体”,只有这样“社会精英群体”才能够真正成为“缺席者”的代言人,并能站在多数人的立场上,为社会进化提出自己的主张。在政府与市民之间形成“柔性社会关系”,就可以真正降低“底层社会”及弱势群体与政府的对立强度,减少社会问题与社会矛盾的发生。“柔性社会结构”视角下的政府和市民的关系是“亲情化互动”(interactive process),即是现代社会治理的方式。其重要性在于建立政府与市民达成一种“理解”,“理解”是社会所有冲突、矛盾的化解的关键,通过“理解”建立亲情关系,进而形成市民自觉意识,最后形成对政府和社会变革的“参与行动”。城市管治能让更多的市民“参与”其中就是一种成功。管治的关键是“理解”的原因还在于,如果市民能够对“权力者”的行为有所“理解”,就可能形成“权力者”与市民的新型关系,“权力者”如果能够对市民和低层社会有所“理解”,权力者就有可能从客户服务的角度主动解决市民日常生活中的问题。这就是中国“现代性”意义上的市民社会建构的表征——“互动、沟通、理解、亲情、自觉与主动参与”。“管治”理论有理由要求第三部门因其不依靠政府的正式资源而做出的贡献成为行为者之一,接受传统上属于政府的许多任务。当然,现代性意义上的城市管治还有很多视角,如要提高城市社会经济发展水平、创造空间正义,强调多数的利益等,而且城市管治的发展要求必须

与经济社会发展的水平条件相适应。

三、一种理想类型——“客户型服务政府”建构的理论与实践

对于中国城市社会发展来说,现代化的目的之一就是如何建构典型的民主型社会、一个与市民有亲情关系的政府,而这个过程的选择方式很多,而其中比较适合中国本土化国情的方式就是现代性意义上的“管治”,并附着其上的“客户服务型政府”的建构与创新。为什么会选择这样的模式?其原因之一就是,“客户型政府”即有契约关系的制度性安排,又有市场化关系的契约性关系,更能够表现为法制和市场关系条件下的亲情性互动关系,是一种法人治理、市场化和传统亲情关系的“三位一体”的管理模式,事实上,“客户服务型政府”的管理模式在西方已经有成功的经验,在20世纪90年代就已经很多城市被称为“企业家城市”。

1. 客户服务型政府:“我们存在的理由就是为了顾客服务”

全球化市场体系的形成及城市社会结构的变迁,迫使政府在服务功能与社会角色上必须转型。在20世纪70至80年代,在区域经济竞争的竞争中,美国一些城市提出了城市政府的企业化改革概念,美国学者戴维·奥斯本等人出版了《改革政府—企业家精神如何改革着公共部门》一书提出了这种主张,这本书出版后引起了广泛的反响。在1978年前后,美国出现了某种样态的经济衰退,而且在1982年表现的相对比较严重,针对这种形式,一些州长和某些城市的市长根据自己管辖区域经济的发展要求,提出了一些新观点:如“企业式管理政府”、“公私伙伴关系”政府、“学习组织型城市”、“自力更生城市”等概念。特别是密歇根州商业局率先提出了一个口号:“我们存在的理由就是为了顾客服务”(戴维·奥斯本、特德·盖布勒,2006,14),并在其商业局下属的十个行动小组中都采用了全面质量管理体系,这一理念和管理模式一经提出便产生良好的经济与社会效果。在地方性的经济与社会发展中,很多城市在改革与创新中主动塑造和创新政府在经济发展的位置

与价值。印第安纳州波利斯市长威廉·赫德纳特在1986年一次演讲中说:“在政府中,一种不断重复的倾向是保住自己的权力范围,抗拒变革,建立各种独立王国,扩大自己的控制地盘,不管是否需要都要保护项目和计划。”相比之下,“企业化”的政府追求更加有效率和效用的管理方式(戴维·奥斯本,特德·盖布勒 2006, 15)。客户服务型政府不是要求城市政府要完全像企业,这里要必须慎重提出的是:城市政府的管理和“管治”不能照搬企业化运作模式。城市政府和企业是两种性质不同的机构与组织形式。其内在的核心责任体系和存在价值是不同的,企业是为了获得利润最大化,而政府最终目的是为了创造社会全员的福利和安全,提高多数人的生活水平。企业的大部分收入来源于顾客,而政府的大部分收入来源于纳税人。强调客户服务型政府的模式是借鉴企业创新中有价值的要素,选取企业管理中的合理“内核”,主要是客户服务理念与机制,包括文化价值取向。表述的方式之一是:“受顾客驱使的政府:满足顾客需要,不是官僚政治的需要”(戴维·奥斯本,特德·盖布勒 2006, 117)。

2. 中国城市社会已经来临——“客户服务型政府”的理论认知

彼德斯在提出政府未来的治理模式包括“市场化模式、参与型政府模式、灵活性政府模式、解除规制型政府模式”等(石国亮 2008, 11),在西方,迫使政府职能转换的社会动机是工业化后期,后现代社会结构关系的发生与发展,其中代表的说明是米尔斯在其所著的《白领》一书提到美国后现代社会转型与发展问题,其中一个重要的指标就是在1951年前后美国社会的白领数量超过发蓝领工人的数量(C. 赖特·米尔斯 1987, 85),这是社会产业、阶层和职业转型的集中写照。从工业社会转型到后工业社会,在生产变革的同时,也发生了思想观念和技术的变革,服务经济成为城市社会发展的主要动力。因此,必须重新认识后工业社会的结构与关系,必须重新认识与后工业社会相关的社会问题发生、发展的特点与特质,才能真正理解“现代性”视角下的城市“治理”和“客户服务型政府”建构的意义。

后工业社会在理论上可以理解为是一种典型的都市性和现代性表现较为充分的社会,也是一种相对稳定的社会形态,是一个完全意义上的市民社会,在这种社会结构关系中体现的工业化以后的一种“后现代”。纵观全世界经济与社会的发展,“后工业社会”应该从新的角度加以认识:第一,市民社会与法理型深化的社会,构成新型的法治社会的契约关系体系,民主文化及在此基础之上的社会整体福祉构成社会不同阶层的共同理想。第二,服务经济成为世界经济一体化的表现形式,“市场性取向”的地域范围是全世界,生产竞争的场域具有世界性。第三,人本主义、天人合一成为世界共同的社会发展的价值取向,人与人、人与自然、不同经济体和政治体应该形成共生性竞争关系。第四,以知识、技术、信息、文化资本、心理价值五位一体成为经济社会发展的“动力因”。第五,“智识产业”或者称“智慧产业”将成为发达国家社会结构性变迁的核心动力之一。第六,世界的网络化体系正在形成,在全球一体化的前提下,地方性理念正在成长。第七,世界的整体正在进入城市社会的同时,多梯度、差异化社会形态更显性化。第八,闲暇社会与后现代文化的兴起,后现代有闲阶级和中产阶级的兴起,在人口多的中国产生重大影响(玛格丽特·A. 罗斯 2002, 25、46)。第九,城市作地域生产力构成之一,已经成为国家实力的基础和象征。第十,新的资本形式正在成为现代社会的发展的动力,如“城市文化资本”、人力资本等。

面对中国城市社会与后工业社会的来临,中国的城市的人口结构在变化、城市人的职业结构在变化、城市产业结构在变化、城市市民意识结构在变化,城市政府功能如果不能随之转化和改变,就会被社会所淘汰。温家宝总理在2005年3月5日第十届全国人民代表大会第三次会议上所作的政府工作报告中首次正式提出要“努力建设服务型政府”的要求和目标。从中国现实的角度看,这也是一个可观察的事实,中国现存各级城市政府的服务表现存在着许多问题,这也是引发社会问题发生主要原因之一。政府服务存在的总体问题是:一是服务目的不清:没有理解服务的意义与价

值。二是服务内容不清:不知道哪些应该是承诺的服务内容,哪些是应该必须做到的义务性服务。三是服务标准不清楚——质量表现不足;四是服务持久性和耐力不足:缺乏长效机制与创新。五是系统性不完整:服务内容与方式缺环节。六是缺乏经济利益性和职业道德性:服务体系与职业道德体系要求脱节。八是重认知形象,轻实态形象:缺乏创新和个性。九是不能从服务业的生产主体利益满足转型为对消费主体的利益满足,在整体上缺乏个人价值的内在认知与价值满足。

3.“客户服务型政府”创新——“民生为先”与“情法兼执”

城市政府必须把面对的所有人都当作“客户”来对待,这是一种全新的文化模式与行为创新。在服务方式上必须能够经常创新,并把服务创新作为日常的工作要求,政府服务方式创新可以从以下几个方面入手:服务的形式与内容、服务的技术与水平、服务的目的与态度、服务的表现与方式、服务的情绪与耐力、服务的国际化与个性化等。政府的制度文化是由政府组织形态和管理形态构成的外显文化,在发展“客户服务型”的行政文化的同时,政府管理制度也要随之完善和创新,要通过崭新而与城市发展相适应的政府管理制度,强化、约束、规范工作人员的服务行为。不断培养政府工作人员的为市民服务的价值观、服务观、礼仪信条等文化要素,使他们成为政府“客户服务型”文化的创造者、实践者。因为客户服务型政府的工作创新内容很多,在这里强调几个现代性意义上的文化要素,如主动服务体系的建构、365天24小时全时间服务、信息化数据库服务、定制性服务(Tailor Service)、快速服务(Speedily Service)、无差错服务、补位型服务、超值服务—额外服务等。其本质就是改变政府的职能与形象,从后现代社会的意义讲,政府就是一个大众的服务机构,而不是传统的“衙门”。

现代性前提下的城市“管治”与“客户服务型政府”创新的重点内容还包括:(1)创造城市管治的“合理性”和“合法性”的社会土壤,即创造民众认同的行政活动与改革运动,并能够使这一合法性保证公共利益和保证多数人的权益。(2)建立

多数市民认同并参与制定的“城市管治市民公德公约”,强调公共利益与公共价值意义,强调城市市民认同的最基本的公德义务和责任。(3)创建城市市民自组织管理系统。建立民意为主体的城市管理市民委员会,形成一种同群体的认同性监督。(4)创造城市管治细节与目标。其中包括政府、机构、组织、官员个体、市民共同遵守的,并且有职业道德内容在内的城市管治细节。(5)创造城市管治的利益机制。机构与个人利益机制在城市管治中获得体现。(6)创造城市管治的自愿者机构与群体,并创造相关荣誉机制,把参与城市管治的自愿工作者的时效,作为社会整体评价的一个机制,建立市民最低义工标准等。(7)引导需求,合理满足市民需求、在解决市民需求中强化管治。(8)对违背公德的行为给与重罚、严罚。(9)建立和谐小区指标体系,并形成与城市管治一体化的城市发展模式。(10)让城市管治成为每一个市民主动参与的行为与责任。

让城市充满选择机会,是现代理想类型城市建设的另一个重要内容,其“选择”的本身就是某种契约化的民主、自由和充分就业。“客户服务型管治模式”的核心在现阶段是先在“治官”,后在“管民”,“治”包含着建构与创新,包括对城市全员、环境的社会责任。在“客户服务型城市政府”的创新中,建立民生为先的城市政府,以全新的城市生活保障体系创造“城市如家”^②的感觉,让城市从传统单位型的“社区照顾”(黄源协 2000, 13)向“城市照顾转型”,把“城市照顾”这一个全新概念和理想类型引入城市管理,这是中国特色发展模式——“民生为先,情法兼执”。

注:

①《东方早报》2008-12-10 这 13 个取消农业户口和非农业户口划分的省市包括:河北、辽宁、江苏、山东、重庆、四川、广西、云南等。

②著名学者索亚(Edward. W. Soja)在其所著的《后大都市—城市和区域的批判性研究》一书中的第三章中引用了 I. 钱伯斯的一句话:“大都市首先是一个神话,一个故事,一个能够帮助我们中的一些人把家园安置在现代性中的讲述,在这儿可得到尼采所召唤的新的神话。大都市是一个寓言,尤其是它代表了我们已经波德莱尔、本雅明和卡夫卡那儿所认识到的

现代性危机的寓言。要走出这些流放的凄凉故事和痛苦灵魂灰色的、多雨的乡下,就是要在城市建立一种如在家中的感觉,去把传统变成一个转换的空间而不是一个无望的命定。为此,大都市就不仅是一个令人痛苦的叙述、启示和怀旧之情的最后阶段,它也是旧秩序的废墟之地,在这儿各种各样的、历史、语言、回忆和痕迹在新的视野的结构中不停地交织和重新组合。”I. 钱伯斯:《边缘对话:后现代性中的漫游》。

参考文献:

- [1] C. 赖特·米尔斯:《白领—美国的中产阶级》,杨小东译,浙江人民出版社 1984 年版。
- [2] H. 孟德拉斯,《农民的终结》,李培林译,中国科学出版社 1991 年版。
- [3] 戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁等译,上海译文出版社 2006 年版。
- [4] 丹尼尔·贝尔:《资本主义文化矛盾》,严蓓雯译,三联书店 1989 年版。
- [5] 石国亮:《服务型政府—中国政府治理新思维》,研究出版社 2008 年版。
- [6] 南·艾琳:《后现代城市主义》,张冠增译,同济大学出版社 2007 年版。
- [7] 哈贝马斯:《合法化危机》,刘北成译,(台北)桂冠图书股份有限公司 2001 年版。
- [8] 马克思、恩格斯,《马克思恩格斯全集》,1976 年版。
- [9] 张鸿雁:《论当代中国城乡多梯度社会文化类型与社会结构

变迁——依据“社会事实”对“二元结构”的重新认知》,《南京社会科学》2007 年第 9 期。

- [10] 张鸿雁:《中国城市化进程中的“合理性危机”论》,《城市问题》2009 年第 3 期。
- [11] 黄源协:《小区照顾:台湾与英国经验的检视》,(台北)扬智文化事业股份有限公司 2000 年版。
- [12] 乔治·瑞泽尔:《后现代社会理论》,谢立中译,华夏出版社 2003 年版。
- [13] 寒缪尔·P. 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,三联出版社 1989 年版。
- [14] 贾恩弗兰克·波奇:《近代国家的发展—社会学导论》,沈汉译,商务印书馆 1997 年版。
- [15] 玛格丽特·A. 罗斯:《后现代与后工业》,张月译,辽宁教育出版社 2002 年版。
- [16] 邓正来、J. C. 亚历山大主编:《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》,中央编译局 1999 年版。
- [17] Hapham T, Boateng K A, 1997, “Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries,” *Habitat International*, 21(1): 65–77.
- [18] Pierre J, 1999, Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 34(3): 372–396.

[责任编辑: 宁 岩]

Management and Control of Social Problems during Process of Urbanization: The theory and innovation of urban management and customer-centered service urban government

Zhang Hongyan

Abstract: The high-speed urbanization in China is a typical social transition, during which the unprecedented urban problems appear. Some of the problems have the social features of “legalized crisis”. However, till now there is no complete and effective management model, theory and suggestion. According to the particular national conditions of China and the current situation of urbanization and social development, the paper proposes the model of “Urban Management and Customer-centered Service Government” from the point view of modernism. It also tries to put forward a transitional stage model of government management and construct the political formation of civil society in order to promote the healthy development of urbanization in China.

Key words: urban management; customer-centered government; soft social structure; legalized crisis