

社会管理体制改革的新视角： 基于内部多元主义的分析

汪大海 柳亦博

(北京师范大学 政府管理学院 北京 100875)

〔摘 要〕随着我国经济和社会的加速转型,公共部门在实际的社会管理过程中遭遇到诸多困境,在中央政府层面表现出社会管理部门的“条块分割”,在地方政府层面则表现为社会管理聚焦领域的“碎片化”,这些困境深层次的成因大多可归结于我国社会管理体制的根源性弊端——内部的多元主义倾向。这种内部的多元主义不仅表现在中央政府与地方政府之间制度运行的矛盾,同时也表现在政府各部门之间的裂化,以及各地方政府之间的无序竞争。针对内部多元主义的两种表征,分别阐述了其生成及演化机理,随后对如何扬弃和超越内部多元主义提出政策建议,认为建构服务型的、整体性的政府是解决问题的有效路径。

〔关键词〕社会管理;内部多元主义;整体性治理;服务型政府

〔中图分类号〕D 630.8 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1002-3194(2014)01-0114-07

一、我国社会管理体制的现状与困境

改革开放以来,随着经济的加速转型,我国社会结构产生了长期而持续的内部分化,并以贫富分化、城乡分化和东中西分化为其主要表征,社会利益群体愈加多元,社会异质性增强,社会脆弱性加剧。而相对于经济的快速增长,我国社会管理发展的整体性滞后与社会服务供给的结构性不足现象则日益凸显,并逐渐与高度复杂、高度不确定的现代社会内嵌的风险相

互交织,影响着社会系统运行的稳定性。^①如何有效应对全球化、信息化所带来的系统性风险,是社会管理体制^②所面临的严峻挑战,首先我们需要解读现行社会管理体制的现状及其面临的问题。

自党的十六届四中全会以来,我国政府始终强调要加强和创新社会管理,并在党的十八大报告中明确提出形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制格局。但是,由于我国的城镇化进程仍在稳

〔收稿日期〕2013-10-18

〔作者简介〕汪大海(1964-),男,安徽黄山人,管理学博士,北京师范大学政府管理学院教授、博士生导师,主要研究方向为社会管理。

〔基金项目〕国家社会科学基金重大招标项目“新型城镇化背景下的社会管理转型升级研究”(13&ZD039)、国家社会科学基金重点项目“中国社会管理指数测算模型构建及应用研究”(12AGL0007)阶段性成果

①燕继荣《社会管理创新与服务型政府建设》,《行政论坛》2012年第1期。

②文中采用中观的视角,将“社会管理体制”定义为社会管理的制度和组织,即社会管理模式或格局的制度化体现以及相应的组织架构。

步前进,“城乡一体化结构”仍在建设中,传统的“城乡二元结构”尚未完全消解,所以产生于“城乡二元结构”中的传统社会管理体制仍具有较强的生命力,社会对传统的管理模式存在着较强的路径依赖。从“国家与社会”的关系角度来看,我国传统的社会管理体制建立在传统的“大政府-小社会”基础之上,是一种以行政权力为主导的“管制型”社会管理体制,这种体制可以应对低度复杂的工业社会所提出的挑战,但是在高度复杂、高度不确定的信息社会,由于我国社会管理体制所特有的内部多元主义,导致中央与地方零和(甚至负和)博弈,公共部门的制度设计相互冲突,部门之间相互掣肘,组织结构缺乏弹性,地方政府间相互制约,最终使得政府在应对社会风险时反应迟钝,有时甚至呈现抱薪救火之势。因此,深入分析我国社会管理体制的内生性问题——内部多元主义,是有效规避现代社会系统性风险的逻辑起点,也是保障社会和经济顺利转型的前提。

二、内部多元主义:我国社会管理体制的内生弊端

目前,我国社会管理体制所面临的多种治理困境,如政令不畅、无端内耗、时滞过长、组织臃肿等等,溯其本源,皆是由传统体制构建中固化在制度运行与组织结构中的内生性弊端——内部多元主义(internal pluralism)所导致的。所谓内部多元主义,指的是一个组织内部由于不同主体(可以是个人,或一个利益集团、一个部门等)价值、理念、目标、偏好等的不同所导致的行为模式的分化以及组织结构的裂化。从具体的表征来说,我国社会管理体制的内部多元主义包括社会管理制度运行的内部多元主义和社会管理组织结构的内部多元主义。

1. 社会管理制度运行的内部多元主义

从20世纪80年代开始,随着中央政府的逐步分权,地方政府对所辖区域的控制力大大提高,在将GDP视为重要政绩的环境下,地方

政府难以克制其追求经济效益最大化和GDP高速增长的冲动。但是,在改革开放之后,地方政府的行为依旧对计划经济时代存有体制惯性和路径依赖,尤其是地方政府的政策执行思路没有随着环境的不同而转变。在荣敬本等人看来,分权之后的地方政府体制明显地延续了过去计划经济中动员体制的特征,依然保持着过去自上而下的行政压力,“任务确定、任务分解、任务考核”的压力型行政手段依然在地方政府中盛行。^①钟伟军认为,地方政府不再完全是中央政府的政策执行者,“政治忠诚也不再成为支配地方政府行为的关键逻辑”。^②在这种权责分配体制下,地方政府为了实现发展目标、做出良好政绩、获得上级认可,会将社会管理目标简单地异化为“维稳与经济增长”。这也就导致了中央政府与地方政府在制度设计、制度执行和制度反馈这一闭环之中呈现出多维度的裂化与悖离,即社会管理制度运行的内部多元主义现象。

具体来说,首先,从制度设计的动机上分析,中央政府制度设计取向是维护社会公平和确保社会稳定发展,而在以“财权上移”和“事权下放”为实体的分税制改革之后,中央与地方政府组织层级间的财权得到了较为清晰的划分,但这种制度下地方政府的收入已然不复财政包干制度时的丰裕,发展本地区经济成为提高政府收入的主要方式,这也就给予了地方官员追求本地区快速发展和经济效益最大化的巨大激励。同时,由于我国需要保持高速的经济增长以维持就业岗位的增长,中央对地方政绩的考核内容就以当地的经济发展为主。所以,在这种“GDP”导向的官员考核机制与地方官员自身的“趋利冲动”共同夹逼之下,地方政府往往在更为细化的地方性制度设计中将“效率”摆在了“公平”之前,这种经济发展至上的理念将“地方社会”嵌入到“市场”之中,人与人之间表现出来的多为“交易关系”,缺乏“信任”与“合作”。这与中央政府的制度设计思路明

① 荣敬本等《从压力型体制向民主合作体制的转变》,北京:中央编译出版社,1998年,第28页。

② 钟伟军《地方政府在社会管理中的“不出事”逻辑:一个分析框架》,《浙江社会科学》2011年第9期。

显出现了理念上的分歧。

其次,从制度执行的方式上分析,中央政府旨在为整个社会提供更优质的公共服务,其更多采取“循环式”的制度执行手段,综合考虑整个社会的公共福祉,维持社会发展和生态环境的可持续性;而地方政府则不同,地方官员的升迁晋级机制导致地方政府的短视行为频现,其对所辖地方社会更多采用“竭泽式”的制度执行手段。这种政策执行手段的差异主要是因为中央政府的公务员结构相对固定,中央政府与整个社会的互动可看作是一种长期的动态博弈过程;而地方官员流动性较大,地方政府与地方社会则更像是短期的静态博弈,地方官员一旦顺利做出政绩且在任期内“不出事”,便很快会升迁到其他地方任职,甚至直接由地方政府调入中央任职。所以在这种升迁机制下,地方资源在地方官员的眼中成为一种公共品,他们在这种情境下大多会选择“利己”的策略而不必考虑这场博弈中的惩罚机制,从而导致“公共地的悲剧”,大量地方资源被“竭泽式”的使用、浪费,社会管理制度的落地方式呈现出“短视行为”的特征。

最后,从制度反馈的路径上分析,中央政府处于社会网络的中心地位,地方政府更多时候是执行中央政府所下达的各种政策指令,仿佛一个个接受中央政府委托去进行社会管理的代理人,这些“代理人”对于政策的解读往往打上了自身价值判断的烙印。而且,作为代理人的地方政府比委托人更了解实际情况,为了保证自身的利益,地方政府很难做到“如实地”将信息反馈给中央政府。这就使得中央政府与基层民众之间横亘了一条沟通的鸿沟,虽然在电子政务、微博、大众媒体等网络沟通路径蓬勃发展的今天,这种沟通的鸿沟正逐渐消失,但短时期内还无法彻底实现信息的对称。中央政府渴望能直接接收来自基层的反馈,以评估自身政策的绩效并进一步实现政策的调整和补充,所以中央政府对来自基层的政策反馈意见是本着

“倾听”和“疏导”的积极态度。而地方政府的官员为了保障自身的仕途顺畅,对待基层民众的政策反馈往往是采用“高压式”的行政手段,有的地方政府甚至通过极端的方式打压基层民众的利益表达,这是一种“欺瞒”和“封堵”的消极态度。中央政府的“疏”与地方政府的“堵”表现出在制度反馈上内部多元主义导致不同层级政府行为的巨大差异。

2. 社会管理组织结构的内部多元主义

(1) 内部多元主义导致的部门之间裂化

我国政府的组织结构,是一种标准的科层制结构。科层制诞生于19世纪的工业社会,本着“专业分工”的原则将政府职能划分为不同的政府部门,历史证明,这种组织结构在低度复杂、低度不确定的工业社会是完全适用且游刃有余的。但是,随着信息时代的来临,政府面临问题的复杂性不断提高,社会的系统性风险及不确定性急速上升,政府需要不断增加相应的部门以应对新的情况,适度的专业分工带来的是组织效率的提高,而过度的专业分工则会导致组织规模的臃肿,这种臃肿的组织结构必然产生组织内部的多元主义,进而造成部门之间的裂化。专业分工的本意是通过提升技能熟练度从而提高行政效率,而过度分工所引发的组织膨胀则导致行政效率骤降,这一矛盾是科层制在设计中一个无法逾越的、类似于“卢梭困境”的二律背反,是深植于科层制设计理念之中的弊端。过度分工所产生的这种冗余的组织结构必将损害整个社会管理系统的有效运转,引发官僚行政的低效率,同时,过度分工也使得垂直的权力博弈“水平化”,“水平权力争执加上上下层级的线性关系,将使组织内部、组织之间的网络联系更加困难”^①,进一步加剧了部门之间的裂化。可以说,科层制的专业分工理念是导致政府各部门出现内部多元主义的根本原因,而内部多元主义的出现必然导致部门之间的裂化和政策冲突。

杨冠琼教授认为,“科层化政府的政策取

^① 孙莉莉《韦伯范式下的科层制组织的困境及突破》,《中共郑州市委党校学报》2005年第6期。

向是不断地强化管制和干预。”^①所以,政府各部门会竞相颁布社会管理政策以强化自身的管制能力,此时,部门之间的裂化则以部门之间的政策冲突为外在表征。目前我国社会管理中的许多法律、法规、规章是由分管该领域的政府部门负责起草、拟订,这是宪法所赋予的权力,而不同的部门政府便如同一个个利益集团,为了争夺有限的资源(如资金、监管权力、人员编制等等),会不断制定出深刻烙印着“部门利益”的公共政策,在有利可图的领域“激烈争夺”,而在容易出事的领域则“相互推诿”。由此即佐证了杨冠琼教授的论述——源于科层化政府的任何政策、组织设计与制度安排都必然严重缺乏成功的公共治理所不可缺少的要素或完整体系。由于管理体制上的“弊端”——政府部门之间的内部多元主义——使得相互冲突、彼此矛盾的政策频出,社会管理制度出现“内卷化”,社会管理制度变迁停滞于“内部不断复杂、外部毫无发展”的状态始终无法突破,而渐进的社会管理改革被卷入内部繁复缠绕的细密化制度之中,从而呈现出一种“没有发展的增长”。同时,公共政策在传递过程中也易受政府部门之间内部多元主义的影响,引发政策在执行中出现扭曲和衰减,进而导致公共利益受损。可以说,内部多元主义是社会管理的总体交易费用畸高的原罪。

(2) 内部多元主义引发的地方政府之间无序竞争

不仅政府各部门之间存在内部的多元主义之困,各地方政府也深受内部多元主义的干扰。我国地方政府之间的内部多元主义,其源头实际上始于分权导向的财政体制改革。朱军认为,“中国是单一制国家,在政治上高度集权于中央政府,在经济上部分分权于地方政府,中国的宏观财政法律和财政资金使用方向由中央政府确定,地方政府在既定的收入分权格局和支出方向上发展经济。”^②从上世纪80年代开始,中央政府逐步下放权力、让渡利益给各级地方

政府,中央政府想以此激励地方政府“因地制宜”的释放社会活力、发展当地经济,改变政府原有的组织结构、利益结构和信息结构,减少集中决策的时滞,强化分散决策机动性,扩大横向的市场取向的经济联系,同时营造一种地方政府之间的竞争格局,促进整个社会快速发展。但从目前的现状来看,这种“因地制宜”的美好愿景却变成了社会管理“碎片化”的残酷现实,地方政府未把社会管理视为一个完整的系统,反而将其视为凸显自己政绩的一场“政治锦标赛”^③,均想在一个自己的“优势项目”上超越竞争对手——有的地方政府主力发展经济建设;有的地方政府大力投资基础教育;有的则着眼于流动人口管理;有的将社会管理工作重心置于城镇化率的提升;而有的地方政府则紧抓地方社会的维稳,等等不一而足。这种片面单一的发展、强调自身政绩的社会管理模式使得我国地方政府的社会管理呈现出高度复杂、高度差异的“碎片化”现象。究其原因则不难发现,正是由于各个地方政府长期无序竞争所导致的地方政府之间的内部多元主义。例如20世纪80年代的我国长三角地区的地方政府间竞争,许多地方政府仅仅站在自身辖区利益的角度,运用不恰当的竞争手段盲目的与其他地区展开竞争,对原材料和其他资源的争夺,非但没有形成地域协同和府际合作的规模经济,反而导致了大量的重复建设和地区产业结构趋同,从而引发了恶性的价格战、市场割据和严重的地方保护主义,最终造成资源大量浪费、公共利益受损、资源流通不畅的“零和博弈”(甚至是“负和博弈”)结果。这正是由于地方政府之间的内部多元主义引发无序竞争所导致的。

三、对内部多元主义的超越: 实现社会管理的整体性治理

基于前文的分析我们不难看出,当前我国社会管理体制中内嵌的内部多元主义,使得我

① 杨冠琼《科层化组织结构的危机与政府组织结构的重塑》,《改革》2003年第1期。

② 朱军《单一制国家财政联邦制的“中央-地方”财政关系》,《财经研究》2012年第6期。

③ 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

国的社会管理在中央层面表现出部门的“条块分割”倾向,在地方层面呈现出管理的“碎片化”状态。如何扬弃并超越这种体制上的内部多元主义,如何对“碎片化”的社会管理进行有效的整合,将我国社会管理体制重构为一种整体性的、服务型的、重视社会质量的新型体制,是未来很长一段时期内我国政府社会管理改革的核心任务。

1. 建构服务型政府:对社会管理制度运行内部多元主义的回应

对公共部门制度设计的整合,旨在使中央政府与地方政府共同将社会管理的理念定位于“服务”的维度之上,从而跳脱出传统的“管制型”治理方式,转变为以人为本的“服务型”治理。制度经济学家道格拉斯·C·诺斯认为,“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而设定的一些契约”。而且,“制度是人类设计的,构造着政治、经济和社会相互关系的一系列约束。”^①公共部门制度设计的价值指向,决定着整个社会的价值旨趣。如若在不同层级之间存在制度设计的内部多元主义,那么无疑会使得社会价值观念出现紊乱。因此,各级政府需尽快稳掌船舵,统一朝向构建“服务型政府”的目标实施自我修补和自我调整,通过还权于市场、还权于社会、还权于企业等途径,“尽快实现从生产者的角色向安排者、监管者的角色转变,从运动员向裁判员转变,从审批者向服务者转变”。^②

要弥合现行社会管理体制与现实社会需求之间的裂缝,就需要以内部多元主义作为改革的切入点。在地方政府社会管理的制度设计理念方面,要实现从政绩导向的“政策之治”走向民生导向的、规范化的“制度之治”;在社会管理的制度实现自身的方式和路径方面,要建构一种服务型的、引导型的社会管理模式,这种模式既非放任型社会管理模式,亦非干预型社会管理模式,而是公共部门主动放弃复杂社会网络之中自身的“明星”位置,主动简政放权,秉

持“以人为本”的理念向社会公众提供“服务”,引导扶持私人部门和第三部门积极参与到社会管理之中;在制度反馈方面,注重回应人民的需求,完善公开征询意见与听证制度,建立民众问责制度,真正构建一个服务型的政府组织,也只有服务型的政府才能实现对制度设计的内部多元主义的完全超越。从其实现的具体路径来说,当前应着力于以下两个方面:

第一,以“公平正义”为共同价值导向,实现执政目标的归并。既然社会管理制度设计上存在内部多元主义的侵扰,那么要实现对其根本性的扬弃,建立服务型的政府组织,核心要义就是统一中央政府与各级地方政府的执政价值理念。这种普适性的价值必须指向政府存在的根本,即保障社会的公平正义。在政府制度设计中保障社会公平正义,首先要保障在制度照耀下的所有公民权利公平,公民的基本权利不能因为其出身、职业、财富等的不同而区别对待,应“以法治取代人治”,让每一位社会成员平等地享有权利,平等地履行义务,平等地承担责任,平等地受到保护;其次要保障机会均等,为每一位社会成员提供创业发展、追求幸福、实现人生价值的同等机会;最后要确保规则公平,要在社会上消除特权阶级,勇于打破“灰色收入”、“制度歧视”和“行业垄断”等“潜规则”。通过逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主体的社会公平正义的价值观念,就像在公共政策的“洋面”上树立一座指引方向的“灯塔”,渐进地消解中央政府与地方政府在制度设计理念上的背离,最终实现对制度设计内部多元主义的扬弃与超越。

第二,减少政府层级,实现行政组织结构的扁平化。目前,世界绝大多数发达国家的行政体制皆为三级,而我国名义上实行四级行政体制,实则已扩张到了五级。与各地理大国和发达国家相比,我国政府的治理层级最多。政府层级越多,在政策传递过程中越容易出现扭曲或衰变,制度执行和反馈中的内部多元主义也

① 道格拉斯·C·诺斯《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:上海三联书店,1994年,第3-4页。

② 郑晓燕《论中国服务型政府的制度构建》,博士学位论文,华东师范大学政治学系,2009年,第19页。

就出现的愈发频繁。改革开放以来的先后六次较大规模的行政体制改革,都未曾对政府治理层级进行整合。尤其是地级市的存在,已成为深化地方政府体制改革的障碍。随着我国政治和经济体制的逐步完善和信息技术的发展,这种金字塔式的多层级结构的弊端日益显现,所以,要实现行政组织的扁平化,就需对我国的五级行政层级进行整合,实行“省管县制”改革,减少管理的层级数量,扩大每一层级的管理幅度,这样不但可以降低行政成本,同时还可提高行政效率,开辟一条公共政策的整合性、整体性传输路径,建立“有利于合理配置资源和人力,更迅速更有效地实现目标并易于自我组织管理”的“横向领导,整合管理”的扁平式政府组织架构,优化服务型政府的组织结构。^①通过这种对组织层级的结构调整,在不裁撤“管理半径”的前提下,缩短中央政府与地方政府之间的“管理距离”,减少政策顺畅运行的“摩擦力”,同时也遏制了不同层级的政府之间社会管理制度执行和反馈中内部多元主义生存的客观条件。

2. 实现整体性治理:对社会管理组织结构内部多元主义的回应

社会管理中政府部门组织结构的内部多元主义,主要是以“多龙治水”和“无序竞争”为表征的组织内部裂化,这种裂化是由于各级地方政府、各相关部门在社会管理中的权责不明所导致的,那么我们很容易就联想到相应的解决思路:厘清各级政府、各个部门的权力边界,裁撤冗余的部门,合并职能相近的部门。但是,在当前的高度复杂、高度不确定的信息时代,社会管理的内涵可谓包罗万象、日新月异,在实际社会运行中不断涌现出的新问题浩如烟海,我们很难做到明确清晰地划分每一个新的社会问题应该由哪级政府、哪个部门来负责管理,或者说,由于我们没有预知未来的能力,所以政府无法通过大部门体制改革来弥合组织内部的裂缝。为对社会管理组织结构内部多元主义

的扬弃与超越,改变当前视野狭隘、各自为政的组织弊病,真正切实有效的方式是,在社会管理的组织结构上实现从地方政府发展的“单兵突进”到“区域协同”的转变,以及从各个部门的“机构裂化”到“整体协同”的转变,实现社会管理的多级政府、多部门协作联动的整体性治理模式。

“整体性治理强调打破‘碎片化’模式下的部门界限,对政府内部各部门的机构与功能进行整合,强化政府部门之间的合作和协调,促进政府自身资源的整合,实现政府职能的有机统一,以提高对涉及不同政府部门、不同行政层级和政策范围的复杂问题的应对能力。”^②公共部门需要对现行的“条块分割”、“部门分割”等裂化的组织机构有效整合,在政府内部加强纵向和横向协同,强调“统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地为主”的基本理念。

首先,对社会管理各部门内部组织结构进行整合。由于社会管理职能几乎覆盖了政府所有部门,在实际运行中对各部门的反应速度、协同合作、联动处置以及组织弹性等,均有较高的要求,所以组织结构的设置上必须从“传统的组织边界”突围而出,减少中间层次,实现组织结构的扁平化和组织路径的网络化。借鉴“治理理论”较为成熟的西方国家的成功经验,尽快重构社会管理组织网络结构,建立和完善中央与各级地方政府层面设置的社会管理综合协调机构,以立法的形式授予其对其他部门、机构进行协调和调度的行政权力,发挥战略整合的主导作用和系统管理的日常功能。

其次,对社会管理各部门的职能进行整合。要明确厘定“社会管理决策指挥系统、综合协调系统、咨询辅助系统、实际执行系统、应急处置系统、社会管理信息系统”各子系统的职能,划分不同行政层级间和同级地方政府间的社会管理各部门的职责范围,对冗余的部门进行合理裁撤,某些领域应适当向社会组织放权。甄别社会管理中的不同部门、不同领域的管理主

① 曾凡军,韦彬《整体性治理:服务型政府的治理逻辑》,《广西行政学院学报》2012年第1期。

② 张玉磊《公共危机治理:从碎片化到整体性》,《理论探索》2012年第6期。

体与参与主体,设定行政职责、行为程序、行动标准及配合规范,避免出现权责不明、职能不清、部门分割、各自为战的现象。

第三,建立部门间社会管理的协调机制。多部门协同合作的关键,是建立一套完善的互动交流、联合监管、信息互通、整体执行机制,通过专业化的综合协调机构,定期举行联席会议,加强交流。同时,加强政府各部门间的沟通机制、信任机制、利益共享机制、利益补偿机制、鼓励动员机制等的建设,对社会管理战略、计划、资源、信息的整合与利用等问题进行长期动态协商。

最后,建立地方政府之间的合作竞争机制。张康之教授认为,“在竞争社会中,哪怕人的先天性的差别非常微小,也会置禀赋较低的人于

极其不利的地位,而竞争过程的持续展开,更以社会差别的形式而把人区分开”^①。同理,地方政府之间的竞争也会因各地资源禀赋的差异,将不同区域的社会差异不断拉大。应当以地理位置为根本,以地区优势产业为依托,实现地方政府之间良性竞争与地区协同合作的综合发展。这种良性竞争与协同合作机制的建立,主要依赖于地方政府间“信任”与“承诺”机制的完善,相互信任稳定了未来发展的预期,减少了不确定性与风险,而承诺则形成了稳定的“惩罚机制”,提高了“背叛信约”的惩罚,确保各地方政府在竞争的博弈过程中能够更客观、更理性的做出选择,甚至在某些地方政府之间的情感链接程度较强的情况下,会首先考虑对方的利益与感受。

A New Perspective for System Reform of Social Management: Analysis Based on Internal Pluralism

WANG Da-hai, LIU Yi-bo

(School of Government, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: With the acceleration of China's economic and social transformation, the public sector in the actual social management process encountered many difficulties, at the central government level, social management department "divide each other" and at the local government level, social management focus on discriminative areas, present a "fragmentation". All these difficulties can be attributed to the substantial drawbacks of China's social management system - internal pluralism. This internal pluralism leads to contradiction not only in the system operation between central government and local governments, but also lead to department cracking in different departments, as well as disorderly competition among local governments. In this paper, two kinds of internal pluralism manifestations were described, and expounded the formation and evolution mechanism. Then put forward policy recommendations about how to sublate and transcend the internal pluralism, the author consider that to construct service-oriented, holistic government is a valid path to solving the problem.

Key words: social management; internal pluralism; holistic governance; service-oriented government

[责任编辑:赵守江]

^① 张康之《论为了竞争的合作与超越竞争的合作》,《天津社会科学》2012年第4期。