

产生了越来越强烈的兴趣，并转化成不可遏止的财富欲望，市场经济也因此获得了永无止息的动力。然而，也有人漠视市场经济中金钱与财富的诱惑，走进宗教的殿堂，去寻求心灵的宁静和身体的安逸，形成了十几年来经久不衰的宗教热潮。这也就是丹尼尔·贝尔所说的背道而驰的经济冲动和宗教冲动。这两种相互背驰的冲动在中国表现得如此显著，正说明了利益关系以兴趣和认同为基础或前提，利益关系的分化包含了主观兴趣或主观认同的分化。

城市化进程中的社会分化是多方面的，网络通信技术的快速发展导致了网络社会的迅速崛起，这使城市化面临一种崭新的形势。在这种新形势下，城市化集中起来的各种社会分化变得更加复杂，而其中一个最复杂的因素就是社会认同的分化，因此应当把社会认同的分化作为研究和把握城市化进程中社会风险的一个重要问题。在思考如何缓解城市化进程中的社会分化、化解社会矛盾时，应当把社会认同的分化与整合作为不可回避的深层问题认真对待，深入分析网络技术怎样助推了社会认同的分化，并且怎样强化了社会风险在城市化中的集聚；否则，可能仅仅抓住了一些表层的、外在的分化现象或问题，而轻视了人们心中的思想观念和价值信念的分化，看不清在城市化进程中集聚起来的社会风险的思想根源或心理基础。

[本文为教育部文科重点研究基地重大项目“新形势下社会认同的分化与整合研究”10JJD840004中期成果。]

风险社会中的大城市治理与社会政策的发展

□熊跃根，北京大学社会学系教授、教育部人文社科重点研究基地北京大学社会与发展研究中心研究员、博士



在2010年世博会之后讨论城市的风险问题与社会政策发展的问题，对探索“十二五”和更长一段时期内中国的城市经济与社会发展道路具有非同寻常的意义。一方面世界日益了解中国，而中国正在加快融入世界；另一方面作为一个发展中的大国，中国的发展经验也具有固有的政治、经济与社会意义。在经历快速的经济增长后，目前中国的城市尤其是大城市面临诸多问题和风险，大规模的流动人口及其社会安全问题、农民工的社会保护与就业问题、不断涌现的城市社会风险等都在考验城市的治理策略。在我们为城市的新面貌欣喜的同时，我们也在为失去的宁静平和与曾经梦回萦绕的社区生活而感到忧虑不堪。按照U. Beck的话，城市作为风险社会的一部分，不仅在形塑公民的日常生活，也在影响社会经济进步的进程。中国城市的快速发展和变化，基本上反映了过去20~30年里市场经济发展的成果，

同时也折射出在政府主导的发展战略中千篇一律的城市规划思路和大同小异的城市发展问题。

经济发展主导下的中国城市发展与滞后的社会规划

在传统的社会主义经济体制下，城市毫无疑问占据了经济增长与社会发展的主导地位，“重视城市轻视农村、重视工业轻视农业”曾经左右了国家发展的基本思路和战略布局。城市的发展通过单位制、区域工业布局和户籍限制政策等建立了一种封闭与半封闭式的城市经济圈，农村成为城市经济发展的资源供给链，城市的社会保障与社会规划基本就以就业为基础、以单位为格局建立起来。由于外来人口与城市居民的社会流动性较小，城市管理者基本上无须考虑并设计整体与系统的社会规划，民政部门基本上能应对在一个封闭的城市生活体系中出现帮扶贫弱等社会需要。但随着改革开放进程的加快和人口流动性的增强，以计划经济体系和单位制为基础的社会保障体制日益面临困难和挑战，社会服务的不足、社区设施的落后、社会保障制度的缺陷，越来越难以满足不断增加的、不同人口的社会需要。

同时，由于长期以来中国城市的发展是在强调经济增长的前提下实现其快速扩张的，城市工业对资源、土地等消耗与依赖日渐增强，随之而来的问题（诸如水资源紧张、环境污染、能源供应困难等）对城市的经济社会发展产生了制约。此外，中国的城市发展在很长一段时期内，虽然在一定程度上注重了对基础设施的投入，但基本上没有按照理性的城市规划模式来实现城市的发展格局，其中政府官员对绩效的考虑与建设开发商对自我利益的顾及，使得真正意义上的社会规划屡遭延滞。也就是说，在社会主义的经济体制下，包括城市发展的规划更多只是经济层面的，并不强调社会规划（对社会发展、社会服务以及社区服务等总体规划与布局）。直到近些年，在政府开始意识到城市发展中的问题与经济—社会协调发展的重要性后，才对社会规划重视起来。人们也才逐渐认识到一个好的城市并非完全由经济规模与效益来主导，城市发展更多地要以人以及人的需要为中心来考虑，建设有利于生存、生活与发展的环境才是创造城市活力的重要源头。中国传统的城市发展模式，由于过于强调空间布局而忽视社会规划和人的社会需要，给日后的城市发展埋下了很多隐患，一旦城市人口规模达到一定水平，诸如人口、资源与环境的矛盾关系就会变得异常尖锐。对这些问题我们必须保持足够的警醒和适时的反思。

转型时期城市发展进程中的社会风险及其治理

过去半个多世纪以来，中国的城市化水平有了明显的提高，其中一个显著的方面是城市人口规模的增加，以及大中城市数目的快速上升。但城市发展过程中的社会风险

及其治理却面临严峻的挑战。就城市发展而言，中国快速的社会转型和城市扩张，导致了一系列新的社会风险，其中对城市管理者来说，最主要的风险包括三个方面：流动人口导致的公共卫生与社会安全、农民工的社会保障、环境问题导致的潜在社会风险。基于一个以管理和控制为主导思想的治理体制，中国地方政府长期以来要不断面对日益增加的流动人口、城市中困难群体被压抑的利益诉求和农民工的社会保障需要，以及快速城市扩张进程中导致的群体性事件给城市管理带来的压力。因此，政府对这些风险的有效控制与治理，不仅反映了城市经济社会发展的正当性，也反映了新时代公民对城市生活与城市发展模式的新期望。

当代社会的一个显著特征是个体化意识的增强，同时社会中公民的流动性与家庭的不稳定性增强。在中国快速的城市化过程中，大城市中日益增加的新生代农民工和就业不稳定的城市青年群体，他们在就业、住房和社会保障等方面正面临诸多的困难与挑战。他们的主体意识较强，利益诉求渠道更加多元化，他们积聚的社会问题如果长期得不到正视和化解，极可能率先凝结为社会风险。不仅如此，快速的城市化还使得城市和周边环境质量不断恶化，城市空气、水资源和交通系统的问题正在逐步蚕食城市发展的成果。

针对上述城市发展中的社会风险，我们应尽快通过一系列社会政策和社会服务的安排，重新定下城市发展的基调，重新塑造新型的城市社会契约关系，从而恢复和建立良好的国家—市民或国家—社会关系，实现基本的公平正义，确保公民基本的社会权利。最近，针对“十二五”规划和未来中国经济社会发展蓝图，中国执政党和政府提出了转变经济发展方式和促进包容性增长的战略，这将对未来城市发展的方向与格局产生积极的影响。

社会政策在城市发展中的意义和作用

在政府开始注重可持续发展与包容性增长的重要性后，城市管理者特别要清醒认识社会发展与社会政策的价值与重要性。社会政策对城市发展的意义和作用主要表现在三个方面：第一，社会需要的评估对城市发展的意义，主要包括城市规划中对社会需要的评估，即公共服务的均等化和强调社会服务的包容性。第二，社会规划对城市发展的意义，主要包括住房政策与公共住房的规划、区域不平等与社区发展规划和公民参与。第三，社会政策对城市发展的作用，主要包括建立城市发展的社会指标体系、农民工等脆弱人群的城市融入、城市居民对城市公共问题的意识和政策倡导、通过收入再分配和社会福利政策改变社会不平等。

快速和不均衡的城市发展是地方经济发展模式的真实写照，也是城市社会问题堆积的重要原因。同时，过分的消费主义文化色彩、功利主义和缺乏人性的都市规划，让

我们的城市变得日益陌生。最可悲的是，资本和财富逻辑几乎主导了整个城市人的精神世界。正如 David Harvey 所言，城市空间正在进一步被资本所割裂和分化，而城市商品化文化泛滥和爆炸式增长不断促成城市的系统性危机。中国的城市发展需要从发展理念、城市规划思路和社会政策等多个面向进行反思，需要批判性地总结过去 10~20 年间城市扩张的经验与教训。对很多人来说，“城市让生活变得更美好” 仍然是一个遥远的梦想。疯狂上涨的房价和不断上升的生活指数，让许多年轻人失去了梦想，不少人选择“逃离北上广（北京、上海、广州）”，这是城市发展的悲哀。

中国是一个其文化、制度和社会基础具有独特性的发展中国家，中国的发展是在学习、适应及不断调整的策略下重新寻找强国道路的结果。过去 30 多年中国的发展模式是社会主义体制遗产和市场经济相结合的产物，城市发展则是自由主义经济哲学大行其道的一种突出表现形式。未来，无所限制的城市发展是危险的，对“资本”和“贪婪”没有底线的纵容将不断引发人类社会的灾难。对政策决策者和城市规划者而言，他们要警惕自己正变成罪恶堡垒的制造者和反自然生活方式的倡导者，因为今天的城市既不是乌托邦，也不是资本可以任意妄为的屠宰场。城市应该成为满足公民生活需要、活跃公民参与、提升精神境界和追求理想的平等空间，而城市发展应该为这样的要求提供条件。“有一点毫无疑问，那就是，单调、缺乏活力的城市只能是孕育自我毁灭的种子。但是，充满活力、多样化和用途集中的城市孕育的则是自我再生的种子，即使有些问题和需求超出了城市的限度，它们也有足够的力量延续这种再生能力并最终解决那些问题和需求。”（Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, 1961）[本文为教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“中国特色社会工作制度和模式研究”09JZD0026 阶段性成果。]

通过发展型社会管理应对体制性风险

□ 马西恒，中共上海市委党校社会学教研部副主任、副教授、博士

社会管理在政府目标职能中的浮现反映了中国社会转型进入矛盾多发的基本现实，而当下对社会和公共安全风险的强烈关注，则意味着转型社会内蕴的更多不确定性正在被人们明确感知。但是近年来不少地方连续出现政府“维稳”与社会“维权”的对立，暴露出我们的社会管理机制在某些方面不仅难以有效化解既有的矛盾和风险，反而可能埋下新的风险因素。在这种局面下，政府超越法制的进退失据与民众超越理性的过激

