

自主性管理：创新社会管理的引导性议题^{*}

黄建洪

摘要：从内在结构、运行方式、发展内涵与问题困境方面看，转型期的中国社会自主性——为公民个体、社团群体乃至整个社会拥有的相对独立于国家权威的权益意识和自主能力——正不断成长。自主性管理是公共管理的核心，其议题就是认真对待权利。创新社会管理，必须正确面对社会自主性持续增长这一基本事实。作为社会成长的价值认同，自主性管理需要走出主体排斥与问题替代的种种误区，既尊重公民社会的主体性，又理性权衡政府权威的合理性。为此，应遵循经济社会发展规律，通过人本化的服务型政府转型来推进社会建设，以规约权力、保障权利并为二者建置起法治化的互动关系为中心，培育和规范社会自主性，逐步实现社会的现代性转型发展。

关键词：自主性管理；政府转型；社会建设

中图分类号：D63 **文献标识码：**A **文章编号：**0257-5833(2012)10-0088-09

作者简介：黄建洪，苏州大学政治与公共管理学院副教授、法学博士（江苏苏州 215123）

一个持续分化和多元化的社会，自主性的发育发展程度是衡量其进步状况的基本标志^①。自主性管理的议题，就是关于认真对待权利的议题，它是创新社会管理的重要内容。在“经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势”下^②，创新社会管理体制机制、加强社会管理能力建设，需要对社会自主性意识和能力的日益成长及其相应的引导性治理愿景作出宏观分析。本文将立足于社会立场，探究政府进行社会自主性管理的意义及其实践路径，以期对社会建设有一个更为清晰的理论认识与实践期待。

一、转型期的社会：导向自主性管理的境况呈现

清晰地描述中国转型期的社会之“面相”，是加强和创新社会管理的前提。自 20 世纪 70 年代末肇始以来的改革开放，从根本上改变了中国的面貌。但在近年来的出版物中，常常可以读到

收稿日期：2012-04-04

^{*} 本文系国家社科基金重大攻关项目“应对重大突发公共事件的政府协调研究”（项目编号：08ZD010）、国家社科基金青年项目“经济特区治理改革与地方政府管理体制创新研究”（项目编号：10CZZ023）和江苏省高校哲学社会科学基金项目“苏南新农村建设中乡镇政府政策执行能力研究”（项目编号：09SJB810007）的阶段性成果。

^① 自主性 Autonomy 一词是指行动主体按照自身意愿行事的动机、能力或特性。在政治学领域，古典哲学家黑格尔、马克思主义经典作家马克思、恩格斯，新马克思主义者普朗查斯、米利班德以及新制度主义者豪尔、泰勒、米格达尔、斯考切波、埃文斯等都探讨过国家自主性；尼斯坎南则对官僚趋利行为及其影响作了深入分析。但是，与上述讨论不同的是，社会自主性是相对于国家统治性、官僚自利性，由社会“能动地利用一切条件合理地扩展自身权益的能力”（熊万胜《基层自主性何以可能》，《社会学研究》2010年第3期），它显著区别于国家政府的权力逻辑与秩序逻辑，是权利逻辑使然，具有基础性和内源性的特征。

^② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，《人民日报》2011年3月17日。

狄更斯式的判断话语,即对当下的中国作出“最好的时代”与“最坏的时代”两种极化的分析。前者高歌中国社会的飞速发展,其代表便是对“中国模式”的探讨;后者则对改革进程中的种种不足与问题猛烈鞭挞,其论点可概括为新形势下的“权力经济对整个社会的掌控”。究竟应如何对改革开放以来的中国社会作出分析,这是一个关系现实境况和未来取向的重大问题。

概括起来,如下四个方面的社会发展样态有助于我们认识加强和创新社会管理的基础方位:

一是内在结构。自改革开放至今,中国特色社会主义建设的一个基本图景是“混合结构”,即市场经济取向的改革引发的“领域分离”(如经济与政治的相对分离、私人领域与公共领域的相对分离、私人权利与公共权力的相对分离)和“结构转型”(即市场经济、公民社会和公共服务型政府相互制约、相辅相成的新型社会结构)^①。这样的态势告诉我们,相对于政治、经济而言的相对狭义之社会,它已经是一个公民社会初步发育的社会,权利体系获得来自于依旧相对强势的权力体制的引导、调节甚至控制。尤其进入新世纪后,行政科层化的治理改革得以实行,并成为推动社会建设的根本机制。由此,有学者指出,中国社会已经由改革前的“总体性支配权力”被“一种技术化的治理权力”所替代^②。

二是运行方式。大量的从传统的高度同质化或曰政治与社会一体化状态中分离出来的社会力量,如民营企业、公益性社会团体等,逐渐表现出相对清晰的权利意识、独立意识、自主意识和民主意识。在发展中的市场经济氛围影响下,利益与自主渐次发展起来;但并非完善的市场机制所引发的强力逐利与自我中心,在对传统社会结构进行破坏和重组的过程中,又客观上呈现出了效率至上和道德相对主义的种种极化态势。因此,社会的运行,其自主的一面虽有张扬,但仍因与权力的分化不足而颇不充分,社会运行存在显著的权力依附性;同时,其理性化与规范性程度也因整个社会观念的选择性世俗化而存在些许偏颇,社会的自主与自治程度仍有欠缺。

三是发展内涵。现代化是一个经济、政治、文化和社会获致效能化与民主化的历程,是一种复杂和系统的结构性变革。其关键在于,在这样的规模化演进中,人的主体性价值不仅得到人们观念上的认可,更为重要的是这种观念嵌入社会治理结构之中,成为以人为中心的制度安排和运行机制。以此观之,转型期的中国社会,社会维度的发展变迁,需要面对越来越有差异化认知观念和价值偏好的大众群体。这里面就蕴藏着一个至关重要的命题,即社会本身如何通过构建合理的利益整合结构来有效容纳多元的权益诉求,如何通过社会权利与政治权力的彼此互动合作、沟通接纳甚至部分的制度化拒斥来实现自我认同和国家认同。而这样的命题,恰恰构成现代化的核心命题。因此,加强和创新社会管理的中心议题在于社会权利结构的重组和优化,而在一个治理结构分化、功能专门化、权力理性化和文化世俗化程度仍不充分的国度,现代民族与民主国家的构建注定是社会获得主体性价值认可和制度化保障的关键。

四是问题困境。转型社会之中,社会的发育发展是在一个完成现代化使命与推进后现代化进程的复杂背景中展开的。实践中它面临着现代性与后现代性的持续张力,表现为物本与人本、物质与后物质、工业与后工业、效率与效益、GDP与绿色GDP之间的种种冲突与紧张^③。换言之,权力的逻辑与权利的逻辑之间如何实现逻辑转换和有效对接,既取决于政治体系的整体努力,又取决于现阶段社会为这种系统性变迁所提供的经济基础、社会主体状况与文化条件。这是因为,异质性社会的重叠性任务与发展型国家的赶超型现代化战略推进的效应积累等因素仍在发挥主导作用,社会仍难以快速获得演进性发育并按照自身的权利逻辑自主发展。在以效率为中心的现代化与政府经济主义发展之间存在着高度吻合性的当下,社会的自主性维度难以得到持续而全面的彰显。因此,在以塑造经济现代化为主导使命的过程中,在发展型政府的存在还有其相当合理性

① 韩庆祥、张健 《中国特色社会主义建设实践的内在逻辑与发展趋向》,《中国社会科学》2012年第3期。

② 渠敬东等 《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。

③ 黄建洪 《生态型区域治理的现代性与后现代性张力论析》,《社会科学》2010年第4期。

但因势调整的状况下^①, 如何通过政府的服务化转型和社会的自治化转变, 在现代化中完成未竟的良性现代性和获致可欲的后现代性, 是达成社会善治的关键之所在。

经过三十多年的改革历程, 中国社会已经开启了一个极为重要而特殊的阶段, 即导向自主性社会管理的阶段。在此阶段中, 以温饱问题为中心的“生存性需求”已基本解决, 而以多样化、高层次和共时性需求为特征的“发展性需求”, 则需要社会的综合配套改革^②。这是因为建构一个现代性的社会结构与一个能够持续创造经济效率的政治行政结构同样重要。否则, 将改革转型期的一系列过渡性安排固化为一种理想的发展模式, 在没有社会权利价值伸张的情况下, 则极有可能会使中国的现代化发展陷入“转型陷阱”之中^③。

二、社会自主性: 一种社会成长的价值认同

所谓社会自主性, 是指社会自我价值意识、自我权利意愿与自我利益意图具有的相对独立于政治权威的实现能力。作为一种自我价值实现方式和权益保障机制的实践结果, 社会自主性反映的是社会之于国家、公民之于政府的独立程度和行动能力, 需要在与国家政府的相互依赖、相互合作甚至相互排斥中寻求力量和得到发展。一方面, 它是指社会在权利行使与利益保障方面的实践能力, 具有显著的草根性。这有别于国家自主性, 后者意指国家与区域的治理结构“具有自身的逻辑和利益, 而不必与社会支配阶级的利益和政体中全体成员群体的利益等同或融合”^④, 是一种“作为虚幻共同体”^⑤的阶级利益凌驾与整合能力。另一方面, 社会自主性涉及的核心命题是权利对权力的支配度与权利收益的自主度, 其要害在于社会利益的自治得到国家权力的制度性保障。这又区别于地方政府自主性, 后者则指“地方政府能够在何种程度上超越各种政治、行政力量的制约, 按照自己的效用偏好去实现其特定的行政目标的可能性”^⑥, 是一种中和多种权威因素和利益权衡的“地方国家性”。一般而言, 社会越进步, 给予公民、社团以及社会整体的自主权利空间就越大, 利益保障就越有力。但是, 过度权力依附的社会鲜有其主体性价值的呈现, 而不受约束的社会意味着权利的放纵。社会自主性的长期低迷或持续膨胀, 都会致使整个社会丧失现代民主法治意义上的可治理性。前者运行的是国家主义的权力逻辑, 易于多民本而少民主; 后者实践的是社会中心主义的权利逻辑, 可能多意愿诉求而少秩序稳定。作为自主选择与自由行动的素质和力量, 社会自主性是社会成长过程中主体地位和作用逐步凸显的一种价值认同, 既具有客观阶段性, 更具有主体能动性, 是特定政治生态中制度环境与行动主体互动与互塑的统一。因此, 自主性管理就是要根据权威结构、市场机制和社会发育状况, 把社会权益行为纳入到理性表达和程序化实现的轨道, 既鼓励社会的自主与自治, 又抑制其行为放任与膨胀异化, 使之成为建设社会和服务国家的主体性力量。

在传统的总体性社会状态下, 国家、政府与社会高度一体化, 政治具有强大的统合性, 政府全能主义色彩浓厚, 社会依附性明显。整个社会具有较为明显的行政控制色彩, 政府主导、权力至上、自上而下和严格管控是其基本特征。在此情况下, 社会自主性是羸弱的。

以经济建设为中心的改革开放, 通过中央向地方的持续放权让利, 给整个中国社会带来了巨大的变化: 经济逐渐市场化, 国家与社会关系不断分化, 文化多元化以及社会信息化。“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。”^⑦ 当各地方政府不断为地方

① 郁建兴 《超越发展型国家与中国的国家转型》, 《学术月刊》2008年第4期。

② 韩庆祥、张健 《中国特色社会主义建设实践的内在逻辑与发展趋向》, 《中国社会科学》2012年第3期。

③ 清华大学凯风发展研究院社会进步研究所、清华大学社会学系社会发展研究课题组 《“中等收入陷阱”还是“转型陷阱?”》, 《开放时代》2012年第3期。

④ [美] 西达·斯考切波 《国家与社会革命》, 何俊志等译, 上海人民出版社2007年版, 第27-28页。

⑤ 《马克思恩格斯选集》第4卷, 人民出版社1995年版, 第170页。

⑥ 何显明 《市场化进程中的地方政府行为角色及其逻辑》, 《浙江大学学报》(人文社科版) 2007年第6期。

⑦ 《马克思恩格斯选集》第2卷, 人民出版社1995年版, 第32页。

利益忙碌和竞争的时候, 支撑地方发展的公司企业和社会团体的相对独立利益诉求也不断增长。在农村, 家庭联产承包责任制在发展生产力的同时, 规模化经营与组织化行动格局下的各种基层社会力量如何规范管理问题日渐凸显。在城市, 经由“单位制”而逐渐剥离出来的或新生的私营企业、民营资本以及三资企业, 面临着如何建立和谐劳资关系以及资本力量如何对市场、对社会负责的重要问题。在城乡之间, 大量进城农民工户籍地与务工地的政府管理服务跟进问题, 乡村的土地权益和城市的保障福利如何有序转换以及如何理性维权问题, 亟待关注。从全社会看, 大量行业协会、专业团体、民间组织和各类 NGO 不断涌现, 如何既尊重它们的合法权益, 又能够规范管理; 既有序释放其社会活力, 又有效引导其行动能力, 使之成为自我服务和建设性力量, 同样迫切。无疑, 传统的区隔化管理业已被部分打破, 社会充满了生机; 同时, 在涉及土地、户籍、保障等权益方面又潜伏着种种的矛盾与紧张, 构成进一步发展的深刻羁绊。

中国公民社会制度环境的特征, 典型地体现为宏观鼓励与微观约束、分级登记与双重管理、双重管理与多头管理、政府法规与党的政策、制度剩余与制度匮乏、现实空间与制度空间的共存^①。对社会民众主体权利的充分认可、对其自主收益的有效保护以及对其自主活动责任的法理确认, 是自主性管理必须直面的基本问题。面对持续的利益刺激和多元化的利益实现方式, 清晰地界定社会权利, 不论是公司企业、事业单位、社会团体, 还是公民个人, 都构成良序社会管理的基础。当社会主体自由选择与自主行动的空间不断扩大的同时, 强化其能动行为的责任担当就极为重要。一个既有活力、又有能力的社会, 不仅需要作为社会主体的公民和社会团体拥有归宿感和认同感, 更需要他们能持续获得效能感与责任感。社会管理能否得到民众完整的权利义务意识的支持、引导和约束, 是新形势下公共管理所面临的急迫问题。问题的另一面, 即对应于社会建设主体而言, 作为社会建设主导的政府, 其管理的规范性和透明度也就面临着更高的社会回应要求。譬如, 当下城市化进程在不断加速, 但土地城市化与土地上的人群城市化并不同步。在地方政府具有对转化用途的土地的绝对定价权情况下, 对于民众利益表达的自主性若未能予以应有的考虑, 政府政策便难免遭遇种种质疑, 而这又恰恰遗留下了上访、争诉甚至是暴力抗争等诸多不确定因素。可见, 社会建设必须适度地依托于政府治理, 而与此同时, 政府本身又是改革过程中应率先进行改革的对象。这是转型期加强和改进社会管理所面临的一个悖论问题。

强国家 - 强社会结构关系是一个国家真正强大的力量之源^②。基于国家立场, 一个可以不断生产和再生产弥散性合法性的社会, 可以维系国家的稳定^③; 而基于社会立场, 一个既与国家有效合作共治、又能充分自主自治的社会, 是民生幸福的基础。因此, 创新社会管理, 其核心内容即是进行社会自主性管理, 其关键在于根据社会发展规律, 尊重社会主体性, 规范和制约政府权力、保护和发展公民权利, 通过构建权力 - 权利关系的法治秩序而夯实社会建设。

三、自主性管理: 创新社会管理的任务与误区

中国正处于现代化发展转型的关键期。从传统农业社会向现代工业社会转变, 是一个长期的社会再建设阶段。在此阶段, 既需要克服转型过程中的种种无序, 又需要循序建立起一个更具现代性的治理结构。提出社会自主性的管理, 意在强调尊重经济社会发展规律, 通过由政府本位到社会本位, 由权力本位到权利本位, 由单向的政府控制转向政府与社会的合作治理, 由社会管理走向社会建设的管理优化升级, 通过社会与政府的同步转型来实现现代化。

第一, 培育社会自主性。改革多年来, 社会持续分化, 越来越多的具有相对独立意识的公民个体、社会群体不断涌现, 大量公司企业等经济性组织作为市场主体活跃于经济场域, 公民社会

① 俞可平 《中国公民社会: 概念、分类与制度环境》, 《中国社会科学》2006 年第 1 期。

② [美] 乔·S·米格代尔 《强社会与弱国家》, 朱海雷译, 凤凰出版传媒集团、江苏人民出版社 2009 年版, 第 1 - 16 页。

③ [美] 戴维·伊斯顿 《政治生活的系统分析》, 王浦劬等译, 华夏出版社 1989 年版, 第 302 - 304 页。

有了初步的发育成长。但是,相对于越发旺盛的社会权利主张和利益诉求而言,社会管理远不能满足公众获取良善生活的需求。譬如,无论是工厂、公司管理中的职工参与,还是城市社区管理中的居民介入,或是乡村治理中的村民自治,都客观地存在着民众有效参与能力不足的问题。这是社会自主性不足的典型表现。这之中,既有社会主体权益意愿和行动能力的合理塑造问题,更有公众参与的有效制度容纳与引导规范的管理机制创新问题。权利是社会的导师。在国家主义的思维主导下,将社会管理长期放在秩序向度的考量下,势必使社会成为工具性的存在而失却其应有的主体性价值依归。然而,缺乏社会维度的现代化是残缺的,也是难以真正持久的。在社会自主性较低的情况下,仍需要大力倡导和培育与现代民主法治生活相匹配的理念、制度与行为,通过思维方式、生活方式和生产方式的持续更新来营造文明有序的社会生活。无论是公共领域的制度化还是私人领域的理性化,应对社会主体性价值真正认可和保护。塑造能够遵循宪政规则参与政治生活、依据社会规则经营社会生活的理性行为能力,有助于民众得到充分的权利尊重与利益发展。其间,整个社会所应具有的责任、合作与宽容,是须臾不可缺少的主体性要素。

第二,引导社会自主性。人不是天使,因此需要政府;而政府也不是天使,因此需要对权力的制约与监督^①。对于政府权力的深深怀疑告诉我们要谨慎对待权力,为此有了权力制度体系的分化设计。同理,对于日渐成长的社会权利,尊重是必须的,但对其进行合理的引导和规范也极为重要。这是因为,放纵权利的肆意妄为和狂放泛滥,势必会释放出破坏性的社会力量,它与不受制约的政治权力一样,都会是“恶魔”。在走向权利的时代,民众积极主动地为自身合法权益而行动成为普遍现象^②。或独自吁求,或结社参与,这些来自公民个体和社团群体的制度化权益实践,改进着国家与社会、政府与公民之间的互动关系,有利于社会的发展进步。但又必须看到,转型期非制度化的参与行为有一定的扩展之势^③。譬如,劳动维权困难时的员工挟私报复行为时有发生,医患争端调处不下的情况下家属拥占医院现象不断增多,征地拆迁补偿争议中的被征拆人纠访、缠诉、血谏、死谏屡有发生。尽管在上述劳资纠纷、医患矛盾和官民冲突中,不能免除一定程度的资方强势、医举不当或权力专横因素,但同时又与部分公民和社团群体不能正确对待利益和理性行使权利有关,冲动、泄愤、自我中心、无视责任的状况大量存在。由于种种原因,他们可能是实际利益的受损者;但同时,出于非理性的自我衡量和自我裁决,他们又成为侵害他人和社会合法权益的肇事者。在公民完整权利义务观念残缺、社会内生的运行规则阙如和政府权力干预不当的情形下,大量的社会个体和群体都会无可避免地遭遇放任的权利自由裁量,社会极易陷入“原告即被告”的循环性的、集体性受戕害的全输境地。转型期,这种理性能力薄弱的种种躁动正不断挑战着中国的社会稳定。“现代性孕育着稳定,而现代化过程却滋生着动乱。”^④这就给社会管理提出了一个极为严肃的话题,如何在尊重和保障民众实现合法权益的自主过程中,规范和引导其行为,抑制其非制度化的参与行为,最大限度地保障和发展当事人权益,同时也维护好社会公共利益。因此,需要正视并积极引导不断成长的社会自主性力量,使之成为具有健康价值取向的建设性力量。自主性管理,需要把社会主体的能动性规约到民主与法治的轨道上来,以程序化的方式来调处争诉、维护利益。现代社会应该是一个善于管理冲突的社会,而不是设法拒绝一切冲突。规范社会自主性管理,从对社会的防范性走向建设性,走社会内生性需求回应的建设之路,将有助于社会的真正长治久安。

第三,规范权威管理者。社会自主性的发展,需要面对政府既是改革动力又是改革对象的现实,给予党政治理结构以足够的重视并循序调整优化之。在从传统层级社会结构向现代扁平社会

① [美] 汉密尔顿等《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版,第264页。

② 夏勇《走向权利的时代:中国公民权利发展研究》,中国政法大学出版社2011年版,第1-3页。

③ 汝信、陆学艺等主编《2010年中国社会形势分析与预测》,社会科学文献出版社2009年版。其中“2009年社会治安状况分析”一文对群体性事件的持续多发态势及其原因进行了探讨。

④ [美] 亨廷顿《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,生活·读书·新知三联书店1989年版,第37-38页。

结构转型的过程中, 需要从“发现社会”与“回归国家”的双重维度中寻求现代公民社会的成长的力量^①。这就意味着在国家的“有为”与“无为”之间, 为社会建设营造空间和供给资源。从国家政府视角看, 社会主体的自主意味着政治行政权威的“无为”, 即权力运行必须恪守“风能进雨能进国王不能进”的原则和“总统的权力止于公众鼻尖”的精神; 但同时, 社会主体的限度意味着国家政府的“有为”, 即供给社会治理的公共规则并确保规则得到社会的普遍遵守, 以提高效率、促进公平。权力的“无为”意味着有限政府的建设, 而权力的“有为”表达着有效政府构建的实践需求。一个有限且又有效的服务型政府, 是真正拥有较高信度与效度的能力政府、公民政府^②, 它是社会得以健康成长的关键因素。在一个仍对权力具有显著依附的社会中, 社会管理的关键在于规范和制约权力、保障和发展权利, 实现政府常态管理民主化、非常态管理法治化以及常态与非常态管理的有效衔接。“人民是一切权利和义务的主体, 凡事皆出于民, 又用之于民。”^③ 无论从权力的发生学还是运筹学的角度看, 以人民权利制约政府权力都是至关重要的。转型期, 既需要赋权公开, 更需要行权规范, 前者涉及政府治理权能的规范获得和有效配置, 后者则关系到政府自我治理和社会治理的公平效率问题。为此, 从激励社会发展角度看, 有关地方党政主政者产生的民主程序建设至关重要, 其目标在于敦促地方治理既对上负责, 更对下负责; 地方政策过程的参与发展, 应致力于在政策议程设置与民众诉求之间建立起直接联系, 回应社会诉求。前者解决的是权威合法性改进问题, 后者着力的是政策有效性提升问题, 二者有机衔接, 有利于形成秩序可控、民心可依、成果共享的社会建设格局。

然而, 在近年林林总总的社会管理实践中, 一些地方或多或少陷入了认识误区, 值得警惕:

首先, 主体上, 把创新社会管理简单视为政府事务, 进行主体排斥, 多精英思维而少群众观点。尽管在社会处于相对弱势的情况下, 改进和创新社会管理应由政府领衔推动, 但不应唯政府论, 不吸纳民众的意见、不与群众交心。高高在上, 以行政意志代替群众路线, 就难免会脱离群众、曲解民意, 甚至会损害民众权益。一些地方客观存在的大拆迁、快上楼、被致富等现象, 反应的正是这种与社会主体无关的所谓的“社会建设”。

其次, 内容上, 把创新社会管理看作应景性的保持秩序任务, 只专注短期问题的解决, 不致力于长期建设。实际工作中, 忽视“标本兼治”原则, 把加强社会管理置换为强化管制, 转化为“达标”运动, 以维代建, 为稳定而稳定。因此, 易于出现只要能够确保秩序, 既不讲原则, 更不讲方法的现象。这种运动式的治理看起来严整, 但却流于表面、难以持久。

再次, 方法上, 把创新社会管理等同于加强政治控制, 对社会自治关注不够, 管理方法单一。通过习惯性的行政命令方式支配社会, 单向度决策、本位性施政, 忽视民众的真实需求; 致使基层民主与社区自治层面难以获得相对独立性。权利意志为权力强势所左右, 政府所做的并非民众想要的, 甚至是拿走民众手中所有的, 这就在一定程度上形成民众怀疑、拒斥甚至攻击政府的扭曲状态, 大大地增加了政策执行的成本和社会安全的不确定性。

复次, 载体上, 把创新社会管理片面理解为加强应急管理, 进行危机跟进型管理或问题替代型管理。一些地方政府为防范群体性事件或民众上访等发生, 以堵代疏, 甚至草木皆兵。治理中, 凡遇事习惯性地紧急动员、全员压上, 脱离行政和法律程序, 以非常规手段强势弹压, 甚至不惜滥用警力, 导致常态管理的民主化建设搁置, 而非常态管理的法治化建设裹足不前。治理后, 类似事件以简单重复的方式不断再现, 导致大量行政资源浪费, 政府公信力流失不止。

最后, 评价上, 把静态秩序和刚性稳定作为评判标准, 强调搞定即稳定、摆平即能力、无事即本事, 信奉“不出事主义”。少数地方领导人唯恐有事, 刚性维稳, 秉持高速度、零上访与优

① 徐勇 《“回归国家”与现代国家的建构》, 《东南学术》2006年第4期。

② 黄建洪 《公共理性视野中的当代中国政府能力研究》, 中国社会科学出版社2009年版, 第63页。

③ [法]托克维尔 《论美国的民主》, 高牧译, 南海出版公司2007年版, 第56页。

政绩观点,不能理性正视问题、合理解决矛盾,行为无原则、行动无底线,以主观意志代替群众路线和司法尊严,为避免担责而宁愿选择慢做事、少做事、不做事,抑或违法乱做事、做乱事。这种拖延透迤的实际不作为行为,为后续的改革发展埋下了不稳定的种子。

上述种种认知和行为的误区,最为要害的在于主体排斥和问题替代。前者的实质在于缺乏对人民主体性价值的透彻尊重,后者在于总是以危机情势为问题触发机制来替代主动的规划和建设。之所以会出现这样的情形,与现阶段人们对于我国转型期经济社会获得一定发展后的社会自主性发育认知不足紧密相连。改革发展过程中,人们的独立意识、自主意识、平等意识和民主意识日渐觉醒;而缘于传统治理的意识惯性、治理方式的路径依赖与回应社会需求相对滞后的制度机制一道,成为新一轮发展的阻滞因素。显然,那种匹配于传统社会结构的“行政权力支配社会”^①的命令—服从性社会管理思路,业已遭遇来自社会各方的深刻挑战,仅仅把社会建设当作一个控制性的秩序建构问题来进行相对静态的应急管理式处置,是远远不够的。

四、发展自主性管理: 创新社会管理的宏观思考

社会自主性管理,是针对社会权利意识高涨而义务意识缺位、政府权力支配强烈而约束尚不到位、市场资本效率取向明确但责任担当不足的状况而给出的社会建设方案,其核心关注是人本化、稳转型与可持续的现代性社会治理体系的塑成与发展。

1、理念重塑: 人本主体的价值认知

社会进步的历程,就是公民基本权利与主体性价值得到实现的历程^②。一个国家,最好的投资是自由和法治以及对于人类尊严的敬意。创新社会管理的价值基点,在于全面灌输以人为本的理念,保障权利、发展社会。仅把社会当作一个被严格管控的对象,表达的是政府权力对社会权利的怀疑与不信任;不能从主体地位考虑社会的基础性价值,是导致社会发展迟滞的重要原因。因此,推进社会建设,就需要以更加尊重社会的理念选择、制度设计和管理政策来凸显社会之于国家、公民之于社会的主体地位,发展社会公共利益。为此,作为管理价值提供者和政治方向指引者,执政党的行动原则应是政治正确;作为外生规则供给者和秩序维护者,政府的行动应致力于保障效率与公平;作为内生规则生产者和秩序主导者,社会应进行民主自治、依法管理;而作为个体性权益主张者和全程行动者,公众需要进行负责任的权益行动,促进社会良治。

2、主体训练: 公民自主的公共理性

展开公民训练,通过学校教育和各种传媒途径等,塑造独立健全的人格,培养民众的公共理性精神,是促进社会和谐进步的重要环节。作为导向制度正义与政策正义的行为规范和价值尺度,公共理性是一种有限理性、渐进理性,其核心功能在于塑成权力的合法性与利益的协调性^③;它表达的是公正理念,倡导的是社会合作,追求的是协商民主,运行的是共赢思维,发展的是公共治理的逻辑。倡导公共领域的公共理性,就是呼吁在尊重社会理性的基础上,抑制私欲的膨胀,培育公民文化、民主性格与法治习惯,养成良好的公民德性和公共精神;合理调处与他人、与社会的基本关系,通过沟通协商和合作共治等方式,“在必要的范围内使其行为组织化、规范化”^④,塑造其责任意识和行动能力。共同营造良善的社会生活。同时,发挥好各类社会团体、协会等非政府组织的中介作用,引导民众有序参与与理性化表达利益诉求,促进自我管理和自我发展。而广泛的基层民主和社会自治,是进行公民训练的极好载体,也是社会发展的现实路

① 《马克思恩格斯全集》第8卷,人民出版社1961年版,第217页。

② 此即经由法律权利、政治权利、社会权利和参与权利发展序列的公民资格的实现。参见[美]托马斯·雅诺斯基《公民与文明社会》,柯雄译,辽宁教育出版社2000年版,第11页。

③ Fred D'Agostino, Gerald F. Gaus *Introduction: Public Reason: Why, What and Can (and Should) It Be?* from *Public Reason*, Fred D'Agostino & Gerald F. Gaus, ed(s), Dartmouth: Dartmouth Publishing Company Limited, 1998. pp. 1-72.

④ [英]米尔恩《人的权利与人的多样性》,夏勇等译,中国大百科全书出版社1995年版,第162页。

径。只有政府有正确的职能定位、社会有合理的权利正位,并且二者之间建立起良性互动和持续合作,并能得到民众多样、多元的个体理性的支持,社会建设才能迈上可持续的发展之路。

3、结构调整: 权力关系的制度型构

正义是社会制度的首要价值,社会稳定和可持续发展的基础在于制度正义^①。创新社会管理的基础在于通过权力-权利结构关系的调整来实现制度正义,形成制度化的社会治理。一方面,需要厘清权力关系,通过权力结构调整引导体制改革。政府改革需要突破表层化和技术化,逐步进入体制内核。政府体制中纵向权力配置需进一步制度化,减少中央向地方的相机赋权,以提高治理的可预期性;同时,政府体系横向权力的制衡亟待加强,强化决策、执行与监督的分工与制约。另一方面,通过顶层设计来调整权力与权利关系,以社会权利制约公权力。多年来改革因循的主要是从中央到地方的权力下放路径,而由国家到社会的释放尚显不足^②,总体上仍是一种权力控制格局。因而,基本的解决路径在于对政府与社会组织之间关系结构的现代性调整,给予社会权利以开阔的实践空间。权力意义上的“小政府”,即责任意义上的“大政府”^③;而权利意义上的“大社会”,即政治有民主、行政有效率和 社会有自治的公民社会。因此,基于社会的内在需要来进行权力的社会回归,向社会还权和授权、使政府能够集中精力抓住社会管理的核心领域,突破单向度的决策,增进权力与权利的彼此信任与合作,促进社会自主性成长,是未来政府职能转变的侧重点^④。没有社会自主性便没有真正的民主^⑤。建设一个权力有制约、权利有保障的自主性社会、开放社会,无论对执政的安全性还是管理的有效性而言,均至关重要。

4、职能优化: 治权实现的功能激活

转型阶段,创新社会管理既要尊重现阶段行政权力助推现代化起飞的必要性与合理性,又要充分估计其内在限度。应依据社会的发育和市场的发展来确定政府角色、明晰行政范围,深入转变政府职能,真正地落实人民主权。而回应社会主体的总体需求,构建有限、有效的服务型政府,是政府改革的基本向度。政府的人本化与服务化转型是否到位,从根本上影响着社会是否能够得到应有的自主空间和发展动力。从政府发展的角度讲,有的政府职能要弱化,有的要强化,有的要转化。譬如,在市场机制不断发展的情况下,政府直接介入微观经济领域的职能(如全员招商、直接市场经营等)就应该逐渐削弱、循序退出,减少对微观市场领域直接干涉的“父性”色彩,而更多地依靠法律机制与价值规律来达成治理目标。这就意味着,市场规制方面的权能,以及在基础研究、科教发展、资源保护、生态建设、社会保障、司法正义等公共物品供给方面,需要制度化地加强。以往许多的行政审批权限需要逐渐改造为诸如登记管理和行政指导、行政合同等柔性管理方式,由强制性的行政力量转变为行政服务的力量。而在大量的私人生活领域,如社区事务、村社事务和经济组织内部管理事务等社会规制方面,则应有序放松、放宽,遵循社会的自愿、自主与自治。原来许多由政府管控的事务,如行业协会和社团建设等,可以在完善管理法规的前提下逐渐放开,转由社会自我管理和服务。过度的或迟延的政府职能向社会转移,都会导致管理滞后而制约社会发展。

5、技术更新: 政策工具的配套组合

政策工具,是“政府的作用方式以及政府行动时的机制”^⑥或治理方法;作为结构化的集体行动,它是与公共事务领域相关的社会主体持续互动的一种制度化的信任行动模式,其目的在于

① [美] 约翰·罗尔斯 《正义论》,何怀宏等译,中国社会科学出版社 2001 年版,第 3 页。

② 郑永年、单伟 《放权与改革: 中国的中央、地方及公民社会》,《东亚论文》(新加坡) 2009 年总第 76 期。

③ 秦晖 《权力、责任与宪政》,《社会科学论坛》2005 年第 2 期。

④ 魏礼群、汪玉凯 《中国行政管理体制改革报告(2011)》,社会科学文献出版社 2011 年版,第 48 页。

⑤ 汪晖 《中国道路的独特性与普遍性》,《社会观察》2011 年第 5 期。

⑥ [澳] 欧文·E. 休斯 《公共管理导论》,张成福、王学栋译,中国人民大学出版社 2001 年版,第 99 页。

解决公共问题^①。一定程度上讲, 政策工具或治理手段的简单、单一, 是制约我国社会管理效能的重要方面。为此, 政策工具的更新是创新社会管理的技术切入点。一方面, 应鼓励民营化和市场化的改革探索, 灵活使用政府付费、合同外包、特许经营、产权交易、绩效管理等市场技术和工商技术^②, 逐步实现政府支配资源的最小化、市场支配资源的最大化, 大力推进社会自治; 另一方面, 应更多地采用社区参与、志愿者模式和合作治理等社会化技术, 解决公共产品供给不足的问题。与此同时, 需要深入探索政府管理与社会自主管理的有效衔接, 通过管理技术的革新而提高社会管理的应变能力。譬如, 转型过程中频发的食品安全问题, 便典型地反映出了政府权力的“悬浮”^③和社会权利的“蜷缩”。当权威力量不能规约个别资本的疯狂逐利、而民众又难以通过社会自我维护方式和司法途径来救济权利之时, 国家律令、行业行规都不能有效地转化为足以抑制种种“潜规则”的管理力量, 危害甚巨。在民众呼唤更为严厉的政府干预和监管的同时, 需要理性地认识到, 这与社会权利未能负责任地行使, 社会力量未能充分调动等社会自主性不足紧密相关。这表明, 治理工具的不断组合更新, 只有在得到社会主体的接纳和支持的情况下, 才能转化为服务于社会发展的建设力量。

在中国这样的超大规模社会中, 加强和创新社会管理, 既需要对我们社会发展所处的基本方位有深切的体认, 又需要对经历了三十多年改革开放的经济、政治、文化与社会发展之间的非均衡性张力有所把握。只有依托于行政助推现代化, 不断深化政府改革、不断释放社会能量和激活社会活力过程, 不断规范和引导社会的持续改革, 循序建立起国家与社会、政府与公民之间的尊重、互信与协作的行动结构——即民主政治、完善市场与能动社会彼此互恰, 日益成长壮大的社会自主性才能成为现代性社会持续发展的不竭动力之源。

(责任编辑: 李 申)

Autonomy Administration: the Guiding Theme of Social Management Innovation

Huang Jianhong

Abstract: From the inner structure, operation mode, development connotation, and problems and difficulties, the autonomy of the Chinese society during the transition period, which means the right - interest consciousness and self - dominant capability that is relatively independent of the national authority, has been constantly growing. The autonomy administration is the core of public administration, the issue of autonomy administration is the topic how to take the rights seriously. Social management innovation must rationally face the fact of social autonomy's constant growth. As the value recognition of social growth, autonomy administration need to get out all the errors and myths of subject exclusion and problem alternation, need not only respect for the subjectivity of the civil society, but also rationally weigh the rationality of government authority. To this end, we should follow the law of economic and social development, promote the social construction by social responsiveness, service - oriented transformation of the government, restrict the powers and protect rights, establish the constitutional interaction between the powers and rights, cultivate and regulate the autonomy, and achieve the progressive modernity - intensifying transformation and development of society.

Keywords: Autonomy Administration; the Transformation of Government; Social Construction

① Lester M. Salamon *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press, 2002. pp. 19 - 20.

② 陈振明 《政府工具导论》, 北京大学出版社 2009 年版, 第 1 - 15 页。

③ 周飞舟 《从汲取型政权到“悬浮型”政权》, 《社会学研究》2006 年第 3 期。