

重构社会秩序 走向官民共治

俞可平

(中央编译局, 北京 100032)

【摘要】当前强调国家—社会协同治理的原因有三：官民共治是实现善治的基本途径；我国社会发生了深刻的结构性变化；重建新的治理秩序的需要。推进国家社会协同治理的着力点有五个方面：确立政治核心价值，重构政治认同；改造公民教育，强化公民主体意识；强化执政道德，再造政治信任；完善制度环境，扩大公民参与；创新社会管理，推进社会自治。

【关键词】国家—社会关系；治理；官民共治

【中图分类号】D60 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2012)04-0004-02

国家与社会协同治理的实质，就是政府与公民对社会政治事务的合作管理，简单地说，就是官民共治。这些年来，包括政治学界在内的中国知识界越来越重视并倡导国家与社会的协同治理或官民共治。这决不是知识分子的标新立异，也不是他们不懂中国国情，更不是敌对势力“西化”“分化”的结果，不是西方的“陷阱”，不是所谓的“杂音”和“噪音”。恰恰相反，这是中国知识分子为推动社会政治进步所承担的历史责任。尽管在官场严重腐败的背景下，学界也难幸免。但我始终相信，中国知识界中恪守良知、担当道义的大有人在。他们既扎实地立足于中国的具体国情，又充分地借鉴人类文明的优秀成果，以自己的知识和思想贡献于振兴中华的大业，一点一滴地推动着国家和民族的进步。

在今世界，之所以越来越多的政治学者日益强调官民共识或国家—社会的协同治理，究其原因，主要有以下三个。

首先，官民共治是实现善治的基本途径，是通往人类理想政治状态的必由之路。人类已经进入一个全

球化和网络化的新时代，人类的理想政治状态也相应地从“善政”转变为“善治”。善治就是公共利益最大化的治理过程，其本质特征就是政治国家与公民社会，或简称国家与社会，处于最佳状态，是双方对社会政治事务的协同治理。如果从治理主体的角度看，人类社会至今已经有过三种基本形式，即自治—官治—共治。在国家和政府产生前，人类实行的是原始自治。在国家产生后的很长时间中，人类实行的是独裁专制，即官治。进入现代后，官治逐渐让位于共治。共治有多种形式，官民共治是其中的最高形式，官民共治就是民主政治。根据马克思的设想，到了共产主义社会，国家将随着阶级而消亡，民主也不复存在。即使根据马克思的政治逻辑，民主也是国家存在的最后的也是最高的形式，官民共治即是通向其理想的无国家无民主的必经之路。

其次，改革开放以来我国社会已经发生深刻的结构性变化，社会形成了三个相对独立的子系统。即以党和政府官员为代表，以党政组织为基础的国家系统，或称政治社会；以企业家为代表，以企业组织为

【收稿日期】2012-06-16

【作者简介】俞可平，中央编译局副局长，政治学博士，研究员，教授，哲学和政治学双学科博士生导师。

基础的市场系统,或称经济社会;以公民为代表,以民间组织或社会组织为基础的社会系统,或称公民社会。在改革开放 30 多年的社会变迁进程中,我们已经可以明显地看到,市场系统和社会系统的力量正在迅速成长,特别是从上个世纪 90 年代后,一个相对独立的公民社会开始形成,并且对中国的社会政治生活发生日益重要的影响。随着社会力量的日益增长,国家将不断地还政于民,还权于社会,这是一个不可逆转的社会政治进程。国家-社会的协同治理或官民共治,不过只是国家还权于民的实现形式。我曾经说过,纵使有天大的中国特色,我们对此也不能例外。因此,官民共治是社会变革和政治进步的必然结果。

最后,在一些公共领域,我们正面临严重的治理困境,急需重建新的治理秩序。在公共治理领域,最佳的政策效果是“帕累托最优”,即政策相关方只有利益的增加,而无利益的损失。但在现实生活中,经常出现的后果即是截然相反的情况:利益相关者都成为利益损失者,都对相关政策不满意。我把利益相关方都成为输家的政策困境,称为“城管困境”。因为“城管”现象是这类政策的典型案例:管人者与被管者的利益都得不到保障,双方都不满意。人们怪罪于“城管人员”,但城管人员同样也冤屈满腹。一种政策如果没有赢家只有输家,无疑是最坏的政策。在现实生活中,仔细观察就会发现这样的情况到处可见。如“医闹”,大夫担惊受怕,而患者则含怨藏怒。再如学校教育,学生、家长、老师都牢骚不断。更广泛地说,我们的维稳代价越来越高,而不稳定因素却日益增多;居民的民生不断改善,而人们的对政府的满意度和信任度却没有随之提高;举国上下都痛恨官员腐败,但腐败却仍在高位区;一方面,我们提倡公共服务的均等化,另一方面我们又却在政策上助长各地公共服务的差异化。凡此种种,都是治理的失序、失效和碎片化,是我们面临的治理困境。任何一位对中华民族的伟大复兴负有责任的官员和学者都必须正视公共治理的这些挑战,并通过深化政治改革,切实推进民主法治,从体制机制上来解决这些问题,破解治理的困境。

任何公共政策都有四种可能的效果。其一是政策相关方都从中获益,而没有任何损失,即全赢的局

面。其二是多数利益相关者从该项政策中获益,而少数人的利益受损,即多赢少输的局面。其三是少数相关者获益而多数人的利益受损,即多输少赢的局面。其四是政策相关者的利益均不同程度受损,即全输的局面。任何理性的决策者都应当力争第一种结果,而坚决避免最后两种结果,特别要杜绝最坏的“城管困境”。如何从根本上走出目前的治理困境?根本的途径就是重构公共治理秩序,努力实现官民共治或国家社会的协同治理。根据我国目前的实际情况,切实推进官民共治,有以下几个着力点。

第一,确立核心政治价值,重构政治认同。核心政治价值是一个国家和民族政治认同的基础,也是民主治理的根本价值所在。核心政治价值也应当是社会主义核心价值观体系的主要内容。它既要传承我国优秀的政治文化传统,更要体现人类政治文明的发展方向。我认为,从民主治理的角度看,自由、公正、尊严、和谐,就是我们应当努力弘扬的核心政治价值,也是官民共治的价值目标。

第二,改造公民教育,强化公民在公共治理的主体意识。“人民当家作主”这一社会主义民主的根本价值,在现代民主法治条件下,只有体现为具体的“公民身份”或“公民权利”,才能真正实现。党的十七大指出:要“加强公民意识教育,树立社会主义民主法治、自由平等、公平正义理念”。政治教育的重点应当是公民教育,通过政治教育强化公民的主人翁精神,树立公民的权利意识、法治意识、公正意识、责任意识和主体意识,自觉担当起公共治理的责任。

第三,强化执政道德,再造政治信任。我们既要强调执政能力和执政地位,但同样要强调执政伦理。共产党的执政地位既不是与生俱来的,也不是一劳永逸的。“打天下坐天下”是旧政权的逻辑,不应当是作为先锋队组织的共产党的执政逻辑。“权为民所有”、“权为民所赋”和“权为民所用”,才是党执政的合法性来源。因此,官民共治完全符合中国共产党的执政宗旨。

第四,完善制度环境,扩大公民参与。公民参与是民主政治的基本要素,没有广泛的公民参与,就谈不上官民共治。有序的和有效的公民参与,需要相应

(下转第 127 页)

(上接第5页)

的制度保障,需要有足够的合法渠道。随着公民物质生活水平的迅速提高,其公共参与的需求日益增多。与公民政治参与的需求相比,我们的制度建设明显滞后,参与渠道远远不够。我们应当尽快建立和完善官民共治的制度框架,让更多的公民通过合法的方式有序地参与公共生活的管理。

第五,创新社会管理,推进社会自治。自治也是民主政治的要素,尤其为马克思主义者和社会主义者所重视。社会自治在我国拥有悠久的历史传统和深厚的现实基础,有可能成为官民共治的一个突破口。在举国

上下正在大力推行的社会管理创新中,社会自治也应当是重要的关节点。社会自治应当特别注重基层地方自治和行业职业自治。无论哪一种类的社会自治,都必须充分发挥社会组织或民间组织的重要作用。

总而言之,官民共治或国家社会的协同治理,就是政府组织与民间组织共同承担起公共治理的责任。从狭义上说,它是推进社会管理创新,改善社会治理状况的关键所在。从广义上说,官民共治也是推进中国特色社会主义民主政治的根本途径。

责任编辑 马宝成

① 参见金彭年著《国际民商事程序法》,杭州大学出版社,1995年版,第126页。