

从社会管理到社会治理的多维困境

黄建军

(中共江苏省委党校, 江苏 南京 210009)

摘要:创新社会治理,提高社会治理水平,是党中央为适应当前经济社会发展战略机遇期和矛盾凸显期作出的战略部署,对实现全面建设小康社会宏伟目标,实现党和国家长治久安有重大战略意义。但当前我国社会治理面临着多种困境,通过对我国社会治理现实问题梳理与探究,提出强势主体的政府、尴尬处境下的社会以及社会组织和弱势的民众群体是制约我国社会治理的主要困境,必须认真总结经验教训并采取切实有效的方法,以走出我国当前创新社会治理的困境。

关键词:社会管理;社会治理;困境

中图分类号:D62

文献标志码:A

文章编号:1007-5194(2014)02-0061-05

党的十八届三中全会提出,要创新社会治理,提高社会治理水平。这次全会把以往的“社会管理”提升为“社会治理”,一字之差,体现了自上而下的管理转变为上下互动、国家与社会相结合的治理,反映了当前中国治理模式正发生深刻变化。2012年,党的十八大报告强调加强和创新社会管理,可以说,“这一系列带有组合拳色彩的认识、决定和行动,是在以市场化为导向的经济改革深入推进、社会结构经历复杂转型、政治和行政生态发生深刻变化,以及民众的思想观念日益多样化的背景下提出的,具有极强的现实针对性”^[1]。尤其是当前社会矛盾与社会冲突不断增多和日趋激烈的处境下,更需加强和创新社会管理,提升社会治理水平,为此,社会治理应该被纳入到更加完备的体系性框架之中,成为摆在实务界和理论界面前的共同课题。然而,现阶段我国社会治理的主体、客体以及政治生态环境却陷入了某种程度的困境,如果政府部门最高决策者不能更好地把握社会治理的功能及角色转换,不能走出这一具有中国特色的多维困境的话,那么,我国政府社会治理将始终处于一种自相矛盾的“西西弗斯”神话之中。总体来说,我国政府在社会治理中正处于如下的困境中:强势主体的政府职能定位不清、管理理念落后,尴尬处境下的社会以及社会组织依旧边缘化和弱势地位的民众群体。

一、强势主体的政府

长期以来,我国社会管理体制的一个重要特点就是“强政府—弱社会”,很多地方政府仍是社会管理的唯一主体,政府不仅是社会权力中心,而且垄断大部分社会资源,全能型政府仍有显现。我们仍看到目前政府部门在提升社会治理水平建设上的一些偏差和不足,存在着实践误区,最后只能陷入困境。

(一) 政府社会管理的全能主义

从新中国成立到改革开放之前的30年,国家实行无所不能“全能主义”模式,包打天下,通过实行“单位制”、户籍制度以及人民公社制等,逐步建立起将中国传统文化中的中央集权国家体制与民主集中制相融合的中国特色的社会管理体制,这种社会管理体制在当时内忧外患的严峻形势下,表现出超强稳定性,也有效地调控了社会秩序,但是却窒息了社会的活力与创新性。“这是一种静态管理模式以及管制情结,其基本特征是封闭性、静态性、保守性、单一性、控制性、专制性、差异性待遇和区别性对待、直接性以及物质占有性与人身束缚性”^[2]。它“通过集权式的计划式的计划安排来理性设计社会运转的秩序,把社会实体活动包起来,管到底,力求通过这个损益最小、效果最好的计划把散乱无序的社会生活纳入刚性的秩序之中”^[3]。改革开放以来,这

收稿日期:2014-01-15

基金项目:2013年教育部重大攻关项目(13JZD013)子课题

作者简介:黄建军(1979-),男,江苏宿迁人,中共江苏省委党校讲师,法学博士。

种僵化的社会管理体制随着改革开放的进程逐渐走向松动,原有的社会管理体制在不断适应当时形势变化的前提下,为改革开放提供了稳定的环境与条件。从20世纪80年代始,基于对国内发展经验教训的总结以及借鉴西方发达国家的发展经验,一些研究者开始提出要坚持经济社会文化各方面协调发展的议题,但当时“这种讨论,多少还有几分形而上的抽象性,还未引起人们足够的重视。相当多的人实际关注的,仍只是经济体制和经济的发展,对非经济因素的发展研究和认识明显滞后”^[4]。正是这种观念一直在深刻地影响着社会管理体制,从而导致“传统的一元化的社会管理体制并没有随着经济领域的变革而有实质性的破土,旧有的社会管理体制仍然发挥着作用,社会管理国家化的总体格局仍在延续”^[5]。

(二) 政府社会治理的实践误区

在我国社会治理实践中,仍隐含着国家至上的理念,政府与社会关系定位、政府服务理念以及政府职能转换不到位,这些都是我国提升社会治理水平的障碍。陆学艺教授曾认为,“如何在国家和社会之间寻找到恰当的平衡管理模式,应该是中国社会管理体制改革的探索方向”^[6],随着我们经济社会的不断发展,政府在社会治理方面存在的问题越发明显。

首先,关于政府加强自身执政能力建设以及“政府失灵”的困境。就政府来说,计划经济所遗留下来的全能型政府以及无限型政府的毒瘤还时常出现,即使现在实际上已经在向非全能型、有限型转变,但是在执政理念上有时还往往停留在全能型、无限型政府上;“小政府、大社会”的格局尚未形成,该小的还没有小,该大的还没有大,政府主导型依旧表现在社会生活的方方面面。面对多发的社会矛盾,各级政府部门的“强势”执政理念依然如故,政府在社会治理服务中越位、缺位、错位的情况以及经济上的交往原则被错误地引进到公共权力领域和公共领域等种种现象也很普遍。有些地方政府看不到、也看不清原有社会管理体制早已严重不适应经济社会的发展变化,在社会组织形态和社会阶层结构发生重大变化的背景下,政府社会治理方式尚不去适应这种新的变化,而是一味地追求所谓的“强化社会治理创新”,甚至假借推进社会治理体制改革与创新的名义去搞强化社会控制的措施,浪费了大量人力、物力、财力。

其次,关于正确界定政府与社会之间的关系定

位。在社会治理中,在政府与社会的力量对比中,其工作重心一定要向社会倾斜,政府对社会的统治观念必须让位于政府与社会的合作治理,切实解决政府在社会管理中包揽一切的现象。但有些地方错误地将政府作为社会治理的唯一领导机构和责任主体,让政府在社会治理中承担了无限责任和义务。即使短期内效率很高,但是这个成绩却付出了更高的政治、经济和社会成本。此外,虽然也有不少地方在社会治理创新中要有社会多元主体参与,但这种社会参与却仅仅限于某些机关、企事业单位以出人、出钱等方式来参与社区的建设,面对社会治理领域出现的新形势、新问题,单纯依靠过去的行政手段已经很难有效完成社会管理的目标。往往是刚性的管理手段多,柔性的管理手段少;公民和社会组织参与社会治理少,缺乏有效的制度安排和平台途径;社会治理的信息和资源不够公开透明;社会治理容易搞运动,缺乏制度常态化。

再次,关于正确处理政府与群众的互信。一切为了群众、一切依靠群众,从群众中来、到群众中去的群众路线,是党长期革命和建设经验的总结,是党的事业不断取得胜利的重要法宝,也是我党始终保持生机与活力的重要源泉。加强社会管理创新,说到底就是在做人的工作,同样也要坚持群众路线,现在有的地方的社会治理工作,只重视物质条件建设,忽视群众思想政治工作,重视现代物质装备,忽视群众工作,认为只要将社会管理创新手段现代化,就能有效地化解各种社会矛盾。殊不知无论其解决社会矛盾的物质条件现代化程度有多高,也不能取代党和政府在群众心中的地位和重要性,有些地方,群众反映的问题越是复杂,政府干部解决问题的方法却越来越简单;政府各个部门和政府干部的管理职能越多,对群众的服务意识反而越差;有些政府干部和官员的工作越来越不踏实,存在着严重的官僚主义、形式主义等现象,不是上情不能传达,就是下情不能反映,要么就是执行政策时走了样等等,造成越来越紧张的干群关系。

二、处境尴尬的社会及社会组织

改革开放至今,强势主体的政府对社会的影响依旧没有从根本上消除,事实上,“1978年以来,党和政府通过不断推进的改革将原本属于社会的权力和资源交还给社会,但核心权力、关系党的生存和发展的资源以及政治战略性资源仍然牢牢掌控在自己

的手中”^[1]。

德国学者施密特曾对全能体制进行了仔细思考,认为全能体制是国家与社会关系恶性发展的极端情况,这样的国家貌似很强大,但是在强大表象的背后,是社会生产力水平的极端低下,公共物品供给高度匮乏,国家依靠无限的权力维持着低水平的制度均衡。我国30多年改革的一个重要经验就是在经济市场化的进程中,如果不建立起有效的规范约束机制,就必然会引发社会在经济运行过程中的诸多矛盾,尤其是难以遏制权力与市场的“寻租”行为,如果社会管理创新不能更好地通过有效的制度安排和制度建设消除社会和民众的不满情绪,也就无法化解社会矛盾,国家与社会之间关系的恶化极易使整个国家政治运行陷入恶性循环之中。

从国家权力执行角度来看,许多社会组织大多数都挂靠在政府门下,缺乏组织应有的职责和功能,自主性意识仍旧比较弱化。纵观当今中国的社会生活,人们可以发现一个引人注目的现象,学者孙立平把这种现象称之为“牵出现象”。在一个地方或是一个领域,当问题没有暴露的时候,好像一切都很好,“但是只要有一个问题暴露出来,马上就会牵出一系列的问题,原来看起来一切都很好的事情,好像各个环节都出现了问题。”^[2]通过这种现象我们可以意识到:在光鲜亮丽的浮华背后,我们社会中深层的运作机制是否发生了问题,而这个问题背后的真正问题是在社会转型期,我们到底应该如何通过加强社会治理创新的建设(或是培育全新的社会形态)来防止出现严重的社会失序。在大力推进社会治理的今天,这的确是一件亟待解决的头等大事。社会失序最为核心的原因就是我们的政府部门对权力监管失控。社会失序首先表现为一些地方政府部门行为失范:权力的霸道和野蛮执法,目无法纪的截访、拆迁等,潜规则及腐败问题的盛行都已经达到了民众所默认的地步,强势利益集团在资源上的挖掘对社会的公平正义造成了严重的侵蚀与腐化,道德失范、职业道德和职业操守的丧失已成为非常普遍的现象。从社会的角度来看,政府部门对权力监管的失控直接导致社会维护公平正义能力的明显下降,也带来我国各种社会矛盾层出不穷,群体性事件逐渐呈上升趋势,中国社会科学院发布的2013年社会蓝皮书指出,中国近年来每年发生的群体性事件达10余万起,有学者就指出这种“社会政治抗争是精英主义政治体制的副产品,往往是为了抵抗公民权益受侵害或政策不公正、决策不民主,在政治发展

过程中几乎是必然出现的。”^[3]

随着我国社会主义市场经济体制建立,全球化和城市化进程加快,改革进入攻坚期和矛盾凸显期,客观上要求社会管理有更为高效的治理能力。从社会角度来讲,一个好的治理架构,应该是社会中大多数民众的生活都能通过自我治理来解决的;但是与此同时,国家政府的相关部门也应该有非常强大的权力和健全的社会管理体系,因地制宜、因时制宜地解决个人与个人之间、个人与组织以及组织与组织之间的冲突。然而,目前的中国这两者都很欠缺,不但社会发育不成熟,就连国家的治理能力也存在着相当大的缺陷和不足。据统计,截至2012年底,我国各类社会组织数量已经达到49.9万个^[4],这就说明了中国的社会组织(含NGO)发展是很快的,但是组织外部的推动与监督、内部运行和管理的规则化和制度性安排都很欠缺,导致目前中国的社会组织(含NGO)无法在社会资源配置、社会协调发展中发挥应有的作用和功能。目前,我国社会组织问题的实质应该是私人部门与公共部门之间缺乏平衡,创建更为规范的社会组织有待于进一步去落实,对于现阶段我国社会组织(含NGO)的发展状况而言,在经济建设的同时,改革创新党和政府进行社会组织(含NGO)管理的思维与方式,是当下亟待解决的工作。中国发展的种种失衡表现由于其内部差异巨大而变得比其他的国家更为复杂化,再加上中国的宏观政策起初就没有设计好应对这种平衡性问题的存在,特别是在经济启动初期,没有设计好地区之间、城乡之间的失衡解决方案;在经济取得长足发展之后,不但没有解决好这种失衡问题,甚至还没有认识到私人部门和公共部门也需要平衡发展,只有认识得越早越深刻,将来所面临的挑战才会越少。

政治社会学认为“社会并非单纯作为一个领域的取向和逻辑而存在,更重要的是一种纬度,是一种独立的主体”^[5]。当前,社会上存在着一个十分普遍的现象,国家力量介入社会自在的空间,以社会管制等同于社会管理,通过社会管制来实现维护社会的稳定和化解社会矛盾。特别是近年来,为了实现改革、发展和稳定的有机统一,在社会管理方面过分强调“维稳”机制。不少地方把维护社会稳定作为加强和社会管理创新的“中心工作”,实行“维稳”责任制,甚至有些地方实行“问责制”等等。虽然我国并不是世界上最不稳定的国家,但却是世界上维稳成本最高的国家之一。

三、弱势地位的民众

随着改革开放与社会转型期衍生的社会问题日益增多,公共问题日趋复杂化,社会治理主体已不可能再简单地仅仅局限于政府,而是包括政府、社会组织 and 民众在内的一个广泛的参与群体,政府、社会和民众共同治理社会成为社会发展的必然。社会治理创新涉及到社会中每个人的切身利益,民众参与社会治理创新是必然趋势。社会治理创新过程中坚持“以人为本”就是要以最广大人民群众的根本利益作为社会治理创新的出发点和归宿点。近年来,社会民众心理上的弱势化倾向问题已经成为一个新的社会问题。2010 年 11 月《人民论坛》杂志组织的“我们成了‘弱势群体’吗?”调查显示:受访者中自认为属于弱势群体的达 50%,网络调查中这一比例更高,认为自己弱势的民众达 70%。这种弱势的社会心理倾向与当前国家经济社会发展“利好”的总体趋势正好相反,这一“异化”的社会现象值得我们深入思考与应对,表明在当前加强社会治理创新的进程中,弱势民众是我们推进“以人为本”的和谐社会建设必须面对的新课题。

社会学家蒂法妮·萨帕塔-曼席拉(Tiffany Zapata-Mancilla)曾提出“个人的生活的确取决于他(她)所处的社会环境”^{[2](P181)}。认为在一个良性社会中,维持社会正常运行的保障机制是社会成员之间保持某种互惠、互助关系,在传统社会中,大多数情况下都是通过弱者对强者的人身依附关系来实现强者对弱者的保护,并在一个共同体内建立起一种互惠、互助和互信的关系,保证社会持久稳定地运行下去。改革开放 30 多年以来,随着我国综合国力不断增强以及改革开放政策实施,民众的公民意识与政治参与水平也逐渐提升。与此同时,社会同期却呈现出一系列问题,一方面是经济高速增长,几亿人摆脱了贫穷,另一方面却失去了基本的社会公平和公正。因此,我们在社会治理创新的进程中坚持“以人为本”和构建“和谐社会”的双重前提下,必须充分认识民众参与社会治理创新中的困境。

首先,中国传统文化负面影响、科技不发达以及民众整体素质是制约民众参与的重要制约因素。文化作为一种软实力,直接影响到民众思想观念,在我国这样一个拥有几千年历史的国家里,“人们对清官越是向往和依赖,人们政治自主意识和独立人格就越发萎缩,其权威人格就愈牢固,最终做了君主政

治的驯服良民。”^[3]因此,传统文化的消极作用在短期内是难以根除的,对公众参与意识的影响必将长期存在。总体上来看,目前我国的教育还比较落后,人民当家作主管理国家和社会事务的实现难度仍然很大。社会治理创新的范围涉及社会生活的方方面面,特别是随着社会的迅速发展,各种新情况、新问题层出不穷,我们面对的实际情况比以往更加复杂,科学的社会治理创新发展更加需要科学的公众参与,公众参与则有赖于人民群众整体素质的提高,从根本上去改变民众的权力依附心理,让民众真正地参与到社会管理创新中去,实现政府与社会的良性互动,这也是坚持“以人为本”精神的最根本体现。

其次是传统官本位意识所造成的政府官员对民众参与的限制以及非政府组织中民众参与的缺失困境。我国是一个传统中央集权的国家,政府在社会治理过程中处于主导性地位,政府官员作为政府权威的代表,其作为能够对社会治理产生较大的影响。政府官员作为政府权威的承担者,并将其绝对化,依靠行政强制手段实行自上而下的管理,成为一部分人控制他人自由的手段与工具,民众在社会生活中尚未行使公民应有的权利和义务,与政府或是社会组织共同进行建设性的合作,参与到社会治理工作中去,这种传统简单化的管理方式或者仅仅通过政府自身管理一切社会事务的方式已经不能适应新时代和新形势的需要。因为社会治理中民众参与不仅是人民群众的权利,更是一种坚持“以人为本”的体现,没有民众参与的社会治理是残缺的、不完整的,也只有在民众参与的过程中才能让民众形成公民意识并使其政治参与水平不断提高,并自觉履行社会责任,才能使社会治理走向更加完整与成熟,

最后是民众参与社会治理的制度性供给缺乏困境。我国宪法规定人民可以通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。然而,现实中民众参与的制度性供给明显不足,民众参与渠道不畅。“社会动员和政治参与的速度偏高,政治组织化和制度化的速度偏低,其结果只能是政治不稳定和无秩序。”^{[4](P12)}所以一个具有良好秩序的社会不仅仅是要有“自上而下”政府力量主导驱动型的政治性顶层设计,更需要构建一种“自下而上”市场力量主导驱动型倒逼机制的沟通渠道。党的十八大报告指出:加强和创新社会管理,必须充分发挥群众参与社会管理的基础作用,畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道,因此,

一个合理的制度设计不仅是社会管理创新的有效保障,也是构建和谐社会,建设法治国家的根本保证。

四、结语

中国共产党作为执政党,党的性质决定了在社会管理格局中居于核心地位,发挥着总揽全局、协调各方的作用,通过制定政策推进社会管理走向社会治理,充分调动社会各方面积极性,使社会治理沿着正确的方向进行。在社会发展急剧变化的今天,政府作为社会事业发展的主要推动者,负责实施党制定的关于社会建设和社会管理的政策,履行社会管理和公共服务的职能,必须把一些不该管、不应管和管不好的管理职能剥离出来,释放、转移和下放给社会组织,发挥他们“本身所特有的‘公益’、‘志愿’、‘专业’、‘服务’等特点,使得其成为政府、市场之外的第三方社会治理力量”^[4]。加强对它们的规范和引导,使其在法律规定的许可范围内活动,发挥其社会管理创新过程中政府与社会民众间的纽带作用,使民众参与形成制度化和规范化,让民众能在其中有一个独立且自为的社会空间里不断成长与壮大。党和政府也不断创造环境,使社会公众和各利益主体在自由、平等的对话环境中,通过不同意愿、主张和利益诉求的交会、交流和碰撞,使他们全方位地参与公共事务和社会管理工作。

党的十八届三中全会提出社会管理走向社会治理,适应了我国新时期的新特点和人民群众的新期待,如果我们的政府部门依然如故,我们的社会以及社会组织依然处于这样的尴尬处境,民众依旧弱势,那么,当前我国社会治理就会很难走出这些困境。因此,我国的社会治理未来走向和现行的体制是有关的,必须有效地去落实党和政府的要求,开展应有尽有的工作并按照权力范围去体现工作要求的内容。假若这种体制要是长久地运转下去,并且还是依然守着最保守的那条“红线”而漠视民众和社会的诉求,就会导致民众和社会的不满情绪不可避免地积累起来。因此,正处于社会转型期的中国,政府面临着日益复杂的社会事务和日益多样的社会生活,在创新社会治理的过程中,还有很多问题值得研究和努力。随着我国社会转型的进一步推进,社会治理正朝着治理主体多元化、治理方式民主化、治理过程互动化的新型社会治理模式逐渐转变,如何化解长期积累的社会矛盾、回应人民的多元诉求、实现社会的公平正义、激发社会的活力,是社会治理的现实课题,这样我们的社会治理也就更加任重而道远。

目前,社会管理创新在理论研究上已逐渐深入,在决策上已放在越来越重要的地位,在实践中也探索出许多好的经验,但同时也遇到诸多问题,特别是体制、机制上的难点,解决这些问题和难点,政府的社会管理能力面临严峻的考验,更需要顶层的制度安排,“通过顶层设计,推进社会管理和社会服务相结合,推进维护社会稳定和保障社会公正相结合,推进社会多元治理和社会体制改革相结合”^{[6] (P31)},全面提高社会管理创新的科学化水平,从社会管理走向社会治理。

参考文献:

- [1] 黄卫平,陈文. 尊重民权与改善民生:价值的依归——论社会管理体制改革的理性选择 [J]. 人民论坛,2011,(4).
- [2] 刘继同. 由静态管理到动态管理:中国社会管理模式战略转变 [J]. 管理世界,2002,(10).
- [3] 马敬仁. 转型期中国政府、企业与社会管理——中国管理情结解析 [J]. 中国行政管理,1996,(1).
- [4] 张琢. 中国社会管理引论·序 [J]. 社会学研究,1995,(5).
- [5] 姚华平. 我国社会管理体制改革的30年 [J]. 社会主义研究,2009,(6).
- [6] 陆学艺. 关于社会建设的理论和实践 [J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2009,(1).
- [7] 史成虎,张晓红. 当代中国政治体制改革的困境与进路 [J]. 西南大学学报(社会科学版),2013,(2).
- [8] 孙立平. 社会失序是当下的严峻挑战 [DB/OL]. <http://cul.sohu.com/20111215/n329096748.shtml>, 2011-12-15.
- [9] 王蒙. 当代中国政治中的表演式抗争:景观、结构与效能 [J]. 西南大学学报(社会科学版),2013,(5).
- [10] 民政部. 2012年社会服务发展统计报告 [DB/OL]. http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/19/content_2428923.htm, 2013-6-19.
- [11] 冯全普. 创新社会管理的理论探索与路径选择 [J]. 中国特色社会主义研究,2011,(5).
- [12] [美] 理查德·谢弗. 社会学与生活 [M]. 北京:世界图书出版公司,2009.
- [13] 葛荃. 权威崇拜与政治参与意识 [J]. 学术研究,1989,(2).
- [14] 亨廷顿. 变革中的政治秩序 [M]. 北京:三联书店,1989.
- [15] 张再生,张红. 基层社会管理创新:模式、路径与对策 [J]. 理论探讨,2013,(6).
- [16] 连玉明主编. 中国社会管理创新报告 [M]. 北京:社会科学文献出版社,2012.

责任编辑:陈 剑