

从社会管理走向社会治理

戚学祥¹, 钟 红²

(1. 四川大学 公共管理学院 四川 成都 610065; 2. 重庆青年职业技术学院 重庆 400712)

摘 要: 社会治理研究议题的提出是对社会管理研究的阶段性总结,也是主动回应社会新挑战的现实需要。归纳社会管理研究“管理”、“政策”、“权利”和“法治”四种分析视角的基本经验,有助于今后社会治理研究议题的深化。因此,今后社会治理研究可以沿着政府—市场—社会协调发展的方向,以权力分享、权利重置为基本着力点,以法治作为思想源泉来深入推进。

关键词: 社会治理; 社会管理

中图分类号: D616

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2014)02-0066-04

党的十八届三中全会确立了推进国家治理体系和治理能力现代化的改革总目标,这为社会管理体制深化改革指明了方向。从社会控制到社会治理,是我国社会管理体制的重大变革,这意味着研究从计划经济体制向市场经济体制转型中治理模式的变迁具有重要的理论价值和现实意义。为此,梳理、归纳社会管理研究的基本经验,展望社会治理的研究前景,有助于深化对社会治理议题的认识。

一、从社会管理到社会治理: 社会转型背景下社会治理模式的变迁

社会管理与社会治理是特定历史阶段不同的管理策略。社会治理模式的变革在于社会转型过程中政府、市场、社会三者间关系的变化。从社会管理到社会治理,呈现出从一元主导到多元共治、从集权到分权、从人治到法治、从管制到服务的变迁历程。

在计划经济时代,国家与社会高度重叠。政府几乎垄断所有的社会资源,并通过计划包办所有的社会事业,以此巩固新生政权。政府是社会管理的唯一主体。因此,计划经济时代的社会管理实质上是一种社会控制,原因在于权力、资源等要素在社会各阶层间的不均等占有。社会管理的目的就是协调个人、群体、社会间的资源分配关系,以最大的物质保障满足国家战略发展需要。但是,社会控制模式的长期实践使得政府的社会管理具有强烈的路径依赖。同时,社会的发展严重依赖政府力量的推动,社

会的组织方式缺乏自主性。

改革开放以来,面临着市场化、全球化、城市化的巨大冲击,经济与社会体制双重转型带来经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化。这样的社会变迁释放了社会活力,但也使得传统的社会管理模式单一地靠运用政治教化和经济手段并不能完全解决好社会问题。社会矛盾的化解与社会问题的解决必须依靠社会建设,即运用社会政策工具提供基本公共服务,满足人的发展,实现社会稳定。于是,社会管理成为社会建设时代的主要管理模式。综合来看,社会管理作为政府的一项重要职能,是党政主导下吸收各方力量有效参与社会事务管理而形成的一种网络化管理模式。进一步说,社会管理就是党政力量积极组织社会、服务社会、管制社会的过程,更多地体现政府对社会的要求、意志和判断。社会管理在很大程度上变成政府对社会的控制和管制,表现出一种管制行政而不是服务行政^[1]。

当然,社会建设的成效是显著的。比如,社会形成了尊重价值多元、认同权利追求、倡导民主法治等宽容、开放的良好氛围。随着社会的成长、公民理性能力的培育、社会组织的发展、社会自我管理能力的提升以及社会主体参与意识与自主意识的觉醒,社会治理成为现阶段最为重要的管理方式。一般而言,社会治理就是党委、政府、社会组织、公民等多元治理主体在相互信任的基础上,为实现公共利益就社会事务管理而相互博弈、协商、合作的互动过程。

收稿日期: 2014-01-06

作者简介: 戚学祥(1988-),男,浙江湖州人,四川大学公共管理学院博士研究生;钟红(1959-),女,重庆人,重庆青年职业技术学院培训部部长、副教授。

社会治理的关键在于界定社会关系的紧密联系度,实现社会范围内权力、责任、权利的重新配置。它的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作^[2]。可以说,社会治理是社会为实现自我管理、自我服务、自我修复而对政府提出“做什么”和“不做什么”的要求。

综合来看,社会管理与社会治理既有区别又有联系。从政府与社会的关系看,社会管理与社会治理都要发挥党政的主导作用,但社会管理侧重政府对社会的要求,而社会治理体现出社会对政府的要求。从社会发展的维度看,社会管理与社会治理是社会层面不同的制度安排。由于我国长期实践着社会管理的基本模式,社会管理与社会治理将在今后一段时间内长期并存。此外,社会管理是管理型社会治理方式,追求效率与公平的价值,实行着党政—社会的主体管理结构;社会治理是治理型社会治理方式,强调治理主体的多元化,要求各主体为实现公共利益而相互合作、权责分担、共治、共建、共享。

二、社会管理研究的分析视角

社会管理研究的重要性不仅在于研究过去社会管理实践形成的基本规律,更在于今后社会治理的方向选择。梳理相关文献发现,社会管理研究主要有“管理”、“政策”、“权利”和“法治”四种分析视角。而归纳社会管理研究的基本经验,由此推导出今后社会治理研究的基本方向则是社会管理研究的重要价值。

第一,从管理的视角切入。20世纪的人类文明是现代化的文明。与传统社会相比,现代性使人类活动的某些领域安全性提高了,但新的不确定性也几乎在所有的地方出现了^[3]。我国既面临着地震、台风、洪水等自然风险,又夹杂着公共安全、贫富差距、社会正义等社会风险。正如童星所言,中国社会面临的危险是叠加的或曰共生的^[4]。面对共生而高度不确定的风险,转换传统管理静态维稳、政府全能的理念,改变事后处置、粗放管理的治理方式成为最迫切的要求,这使得风险—应急—危机管理成为政府社会管理的重要模式。管理视角下的社会管理是以公平正义为实现途径,通过健全社会机制,营造良好的社会生态化解现代化、全球化过程中累积的社会风险^[5],这意味着建立重大事项的社会稳定风险评估制度是社会管理创新的首要任务^[6]。

管理视角主要将风险—应急—危机管理模式纳入社会管理的范畴。从经济发展来说,政府要以

“人本位”的发展方式替代“经济主义”范式。从公共治理来讲,政府建立风险评估体系与突发事件应急机制,将提高公共危机处理能力作为政府能力建设的重要内涵。就社会建设来说,政府要激发社会活力,提供基本公共服务,发展社会民生事业,保障社会安全,提升多元社会的溶度。

第二,从政策的视角切入。现代政策科学的兴起,本身源于公众对贫困、污染、交通、犯罪等政策问题的关切与日俱增,同时自然科学在解决社会问题方面的软弱无力状况使人不安,还有处理危机的决策要求等因素^[7]。我国社会管理的宏观背景与此颇为相似,这为运用政策工具分析社会管理提供了路线图。

政策视角的社会管理研究重在凸显社会政策作为政府社会管理的核心^[8],具备权威分配社会资源和价值的功效。也就是说,社会管理是对涉及公共资源、社会福利、公共服务的社会政策的制定与执行。可见,社会管理实质上就是通过再分配的方式缓解财富分配过分不平等带来的社会冲突^[9]。当然,从社会政策学的角度构建社会管理的行动框架,就是把以人为本、服务为先的理念融入社会政策的制度设计、方法创新、具体执行中,以此满足公民的基本要求,达到社会的长治久安^[10]。

目前,社会政策已成为政府管理公共事务的主要手段和基本措施,因而管理在很大程度上就是执行公共政策的过程。政策视角的社会管理以政策作为基本手段,健全社会保障政策体系,完善社会建设政策体系,以此提供公共服务,促进社会力量发展,维护社会安全。

第三,从权利的视角切入。权利历来是政治学研究的重要范畴。托克维尔曾说,“没有一个伟大民族不尊重权利”^[11]。现代社会的进步、市场经济的发展、利益结构的变化、个体意识的觉醒促使公民都想争取更多的发展权利与机会。因而实现公民不断拓展的权利已成为政府的基本职责。可以说,权利已成为评判社会管理成败的一个重要指标。

现代意义上的公民权是基于公民的某种资格以及平衡权利义务关系而提出的。沿着权利的谱系,杨雪冬从社会权利和社会治理两个方面理解社会管理体制,认为社会治理要以社会权利为前提,而社会权利的实现以社会治理为条件^[12]。因此,为维护社会稳定,提高政府合法性,社会管理要以维护公民的基本权利为基本准则^[13]。从操作意义上来说,社会管理重在落实社会权利,就是保障公民的生存权、发展权以及对社会管理的参与权和监督权^[14]。另外,

社会管理要解决好群众反映强烈的问题。因为群众反映强烈的问题往往是公民权利受到侵害或未落实的问题,这也是社会管理的薄弱环节^[15]。

沿着这一路向,公民权利的实现与否应该成为检验社会管理成效的价值基础。就是说,权利发展的实质意义在于,它意味着权利道德、法律和社会体制的进步,意味着权利社会配置方式的改善,意味着社会正义的增进^[16]。

第四,从法治的视角切入。法治是现代国家规范化、科学化、民主化管理的基本方式,这是因为作为与“人治”相对立的概念,法治本身就是为了通过法律遏制政府权力而不是为了通过法律管治普通民众而提出来的^[17]。法治视角下的社会管理包括以下四层含义。

首先,社会管理的要义就是全社会要尊崇法治精神,奉行法治管理。就此,政府要有法治政府的责任意识,带头守法,积极推行依法行政、民主行政、柔性行政。同时,要用更多的法律和制度保障公民权利、界定权力边界和健全权力运行制约和监督体系^[18]。公民与社会组织要树立法治观念,在法治实施过程中相信法律权威,运用法律维权,同时要依法办事。

其次,社会管理的实施,离不开法律的护航,这就要求对社会管理的内容、原则、程序、方法、手段从法治高度予以合理的界定、规范,确保社会管理各项事业有法可依。当然,社会管理法治化既要规范“政府管理什么”这个实体问题,也要规范“政府怎么管理”这个程序问题,而且要把社会管理程序建设作为推进社会管理法治化的核心^[19]。

再次,社会管理治理结构的变革,要求在治理主体间关于权、责、利的相互关系有明确的界定,使得法治成为协调治理主体关系的调适器。社会管理要用法律界定社会主体的权力边界,规范各社会主体的行为,形成多元治理的格局,依法调整社会主体的关系,保障各社会主体循法而为、依法而治^[20]。

最后,保护公民权利、保障和改善民生也是社会管理法治化的应有含义。法治作为维护社会秩序的稳定器、推进民生事业的助推器,就是要树立尊重和保障公民权利的理念,强化公共服务,以权利救济推行社会管理法治创新^[21]。

总的来讲,社会管理的四种分析视角是从社会管理价值理性或工具理性的角度出发,但在分析过程中对其本质属性的认识是割裂的、片面的、随机的,这使得社会管理研究更要站在实现公共利益、维护公民权利的高度进行理论整合。从社会控制到社

会管理,从政府社会管理到社会治理,这是社会管理方式演变的基本规律,也是应对现实挑战的客观需要。为此,社会治理要吸取社会管理的成功经验,沿着民主、法治的路向深入推进。

三、社会治理研究的未来展望

社会管理的研究经验为社会治理研究提供了借鉴意义。今后社会治理议题的深化必须放置在推进国家治理体系和治理能力现代化的宏观背景下,站在国家建设的战略高度加以探讨。为完成将中国特色社会主义的制度优势转化为管理国家的效能、创造一个有序而充满活力的现代法治社会的历史使命,社会治理研究可以沿着政府—市场—社会协调发展的方向,以权力分享、权利重置为基本着力点,用法治作为思想源泉来着手推进。

第一,沿着政府—市场—社会协调发展的方向持续推进。政府、市场、社会是现代国家治理体系三个最重要的组成部分,但三者具有不同的内在逻辑。首先,政府逻辑追求公平正义,以强制为特点满足社会大多数人的利益,崇尚权威。其次,市场逻辑是以优胜劣汰的自然竞争法则为基础,通过平等的交易实现个人利益的最大化,强调平等与自由。再次,社会逻辑以自主、合作、协商为基础,实现社会利益的最大化,进而协调政府与市场的关系,发挥社会力量监督权力、节制资本、保障权利、服务自我的重要作用。

就现状来讲,社会治理尚未真正形成符合市场经济发展与现代社会成长的政府—市场—社会的治理结构。具体而言,政府治理仍崇尚计划经济时代所形成的管制逻辑。市场规则强调竞争,遵循优胜劣汰的进化法则,难以保护弱势群体的权利。社会力量具有分散性、非营利性、自愿性等特征,难以同政府、市场强势力量相博弈,但社会作为公民实现自我发展的有效载体,重要性却不可替代。因此,社会治理格局中的政府、市场、公民角色均需要调整,国家能力将主要体现在整合、动员、把握进程和管制等方面^[22],市场要发挥资源配置的决定性作用,公民要成为积极的决策参与者、公共事务的管理者和社会政策的执行者。

第二,以权力分享、权利重置为基本着力点深入研究。权力具备控制、排他、集成的基本属性,在本质上反映出主客体间的不平等。权力分享意味着从集权到分权,满足多元治理主体的权力需求。主要是指政府要限权、放权与分权,同时发挥治理主体的

优势,激发其他主体的积极性。为此,社会治理研究要理顺政府与市场的限权关系、中央与地方的放权关系及国家与社会的分权关系,但权力分享更需要加强对权力的监督和制约。

权利重置是普及权利和增强能力的双重过程。前者是指社会组织、公民协同政府管理社会事务,这要求满足社会组织、公民具备治理权力的权利需求,实现政府、社会组织和公民在权力维度的权利重置。后者是指现代化的发展使得权利的范围和层次迅速扩展,社会治理要有效地回应并实现公民与社会组织拓展的权利,由此社会治理在很大程度上就是对社会权利的一种满足程度。

第三,以法治作为思想源泉引领方向。一般而言,法治建设包括尊崇法治精神、培育法治信仰、奉行法治管理、实现法治维权。法治视野下的社会治理研究要在厘清政府的权力清单、规范行政程序、划分治理主体间的权责关系等方面深入拓展。

首先,法律作为社会治理的最高准则,任何组织和个人都要保持对法律的敬畏之心,法律红线不能触碰。在社会治理过程中,行政权力具有扩张性、强制性,一旦失去法律的约束,将会威胁行政相对人的合法权益。因此,政府权力必须要有法律的授权。法治政府就是政府要贯彻依法治国基本方略,把政府工作全面纳入法治轨道,用法治思维和法治方式履行职责。这为社会治理研究政府行为,厘清政府的权力清单指明了方向。

其次,社会治理不仅实现治理实体的法治化,更突出治理程序的法治化,而程序民主化、法治化则是当前我国法治建设的薄弱环节,也是社会治理研究的重点。改革开放以来,我国法治建设取得实质性的进展,特别是在公共权力的规范与监督方面,陆续颁布了《行政复议法》、《行政诉讼法》、《行政许可法》、《公务员法》等一系列规范、监督政府权力运行及公务员行为的法律制度。但是,规范行政程序的法律一直未制定,这使得行政权力运行依然存在着不规范、不透明的空间,从而弱化了法治权威。

最后,社会治理法治化要求社会各治理主体就权、责、利的范围和地位进行界定、划分、规范。政府在社会治理过程中仍起主导作用,但就法律地位而言,各治理主体的地位都是平等的,只是管理社会事务的范围和权限不平等而已,这意味着政府在治理过程中不能以简单的行政命令指导各个治理主体。在权、责、利明确规范的基础上,各治理主体应是各司其职,各尽所能。这为研究社会治理主体的权责划分、合作机制设计等提供了有益视角。

参考文献:

- [1] 陈振明.我国政府社会管理的现状及问题分析[J].东南学术,2005,(4).
- [2] 陈振明,薛澜.中国公共管理理论研究的重点领域和主题[J].中国社会科学,2007,(3).
- [3] [英]安东尼·吉登斯.超越左与右:激进政治的未来[M].李惠斌,杨雪冬,译.北京:社会科学文献出版社,2009:61.
- [4] 童星.社会管理创新八议——基于社会风险视角[J].公共管理学报,2012,(4).
- [5] 孙立平.走向积极的社会管理[J].社会学研究,2011,(4).
- [6] 汪大海,张玉磊.重大事项社会稳定风险评估制度的运行框架与政策建议[J].中国行政管理,2012,(12).
- [7] [美]R. M. 克朗.系统分析与政策科学[M].陈东威,译.北京:商务印书馆,1985:29.
- [8] 中国行政管理学会课题组.加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告[J].中国行政管理,2005,(2).
- [9] 丁元竹.中国现阶段建立和完善社会管理体制的政策选择[J].理论与现代化,2007,(4).
- [10] 岳经纶,邓智平.社会管理创新的理论与行动框架——以社会政策学为视角[J].探索与争鸣,2011,(10).
- [11] [美]托克维尔.论美国的民主:上卷[M].董果良,译.北京:商务印书馆,1987:272.
- [12] 杨雪冬.走向社会权利导向的社会管理体制[J].华中师范大学学报:人文社会科学版,2010,(1).
- [13] 阎孟伟.公民权利问题已成为当前我国社会矛盾的聚合点[J].科学社会主义,2012,(4).
- [14] 潘加军,蔡小慎.从社会管制转向社会权利:新时期社会管理创新的价值走向[J].当代世界与社会主义,2013,(2).
- [15] 杨建华.社会权利:社会管理的中轴结构[J].浙江工商大学学报,2012,(2).
- [16] 夏勇.走向权利的时代——中国公民权利发展研究[M].北京:社会科学文献出版社,2007:8.
- [17] 夏愿.法治是什么——渊源、规诫与价值[J].中国社会科学,1999,(4).
- [18] 孙谦.法治建构的中国道路[J].中国社会科学,2013,(1).
- [19] 江必新,罗英.社会管理法三论[J].理论与改革,2012,(1).
- [20] 严励.法治是社会管理创新的根本保障[J].学术交流,2012,(12).
- [21] 莫于川.行政法治视野中的社会管理创新[J].法学论坛,2010,(6).
- [22] 王诗宗.治理理论与公共行政学范式进步[J].中国社会科学,2010,(4).

责任编辑:午 为