

社会治理体制创新中社会协同机制的构建

邵静野¹, 来丽梅²

[摘要] 笔者着眼于当前社会治理体制创新中社会协同的现实操作,重点探讨社会协同实现机制的构建,详细阐述如何构建社会协同的政府主导机制、社会协同的责任分担机制、社会协同的合作动力机制、社会协同的成本分担和收益分配机制、社会协同的集体行动机制、社会协同的信息共享机制、社会协同的监督评估机制。

[关键词] 社会治理;体制创新;社会协同机制

[中图分类号] C912

[文献标志码] A

[文章编号] 1001-6201(2014)01-0204-03

党的十八届三中全会把推进国家治理体系和治理能力的现代化作为全面深化改革的总目标,并提出了要创新社会治理、提高社会治理水平。而社会协同在社会治理中发挥着关键作用。目前,社会治理研究领域对于社会协同问题的研究多停留在理论层面上,偏重于对社会协同普遍性和规律性的探讨,本文则着眼于探讨社会协同从理论到实践的跨越,而这种跨越必须依靠健全的社会协同机制来实现。

一、社会协同机制的内涵

所谓的社会协同机制,就是在政府治理能力较高而社会发育程度较低的现实情形下,政府在社会治理中发挥主导作用,但出于有效治理需要,政府同时保护并尊重社会的主体地位以及社会自身的运作机制和规律,并通过建立健全各种制度化的沟通渠道和参与平台,推动落实各项相应的制度建设和政策措施,直至将其纳入已有法律体系,从而充分发挥社会力量在社会治理中的作用的机制^[1]。

二、构建社会协同机制的现实背景

早在2004年,党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》勾勒了新的社会治理格局的基本框架,提出要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,这是第一次以

中央文件的形式正式提出社会协同的问题;党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和党的十七大报告中均明确要求健全这十六个字的社会管理格局,进一步巩固了社会协同在社会治理总体布局中的地位;党的十八大报告强调,要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,再一次把社会协同作为重要任务提上了议事日程,这是对于重要战略机遇期所做出的回应,也是社会治理体制创新的难点所在。如何实现社会协同,如何有效整合各种分散功能,发挥社会治理主体的各自功能优势,使它们配合工作,实现社会事务治理中各系统、各部门、各阶层的社会协同已经成为我们当下亟待解决的重要问题,而要使社会协同得以实现必须构建社会协同的具体实现机制。在这种具体实现机制的作用下能充分发挥各类社会组织的作用,整合社会治理资源,积极推动建立政府调控机制和社会协同机制的互联、互补和互动。

三、构建社会协同的具体实现机制

(一)构建社会协同的政府主导机制

首先,政府要明确自己的社会治理职能,实现理念的彻底转变。社会整体利益的最大化是多元社会主体协同的最高目的,政府发挥主导作用的主要任务是充当支持者、组织者、倡导者的角色。各个协同主体地位是平等

[收稿日期] 2013-08-19

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(12&ZD061)。

的,政府无权强制命令其他社会协同主体服从自己。其次,政策输出也是政府在社会协同中的主导作用的具体体现,政府要提供良好的政策法律环境和制度安排,通过这种环境和制度安排促进多元社会主体的协同。再次,多元社会主体协同的最终能够实现,需要政府以主导者的角色积极主动地去促成。面对新形势下各种各样的社会矛盾和社会问题,政府要从客观的角度进行研究和分析,确定这些问题和矛盾的种类和性质,根据这些种类和性质找到可以发挥作用的社会主体力量,将这些社会主体召集起来,甄选适于解决这些问题的合作对象,与这些协同主体共同研究处理这类社会公共事务的有效途径;对于那些已经在社会管理的特定领域发挥作用的社会协同主体,政府及政府各部门应该运用自身的分配社会公共资源的权力,对于这些社会协同主体的合理需求给予充分的支持^[2]。最后,政府主导机制的实际运行一定要与社会协同行动中的具体执行行为区别开来,在社会协同过程中,社会治理的决策机构积极发挥主导作用,而其他的具体执行机构的职责是在其负责的社会治理特定领域内与其他社会协同主体建立协同伙伴关系。

(二)构建社会协同的责任分担机制

社会协同治理强调责任共担,政府在其中扮演的是监管者、规制者的角色,这就要求政府避免承担无限责任的问题,建立社会各协同主体合理分担的有限责任机制,即社会协同各主体履行政府的部分职能并同时承担相应责任。具体来说,支持型社会组织承担政府外包的项目,直接参与到具体服务项目的决策和项目实施的整个过程,负责具体项目中企业和社会组织的选择、管理、评估以及淘汰,负责培育公益性社会组织等等一系列工作;社会组织和志愿者负责提供必要的社会公益服务,尽自己所能推广和发展社会公益事业,并直接对作为项目委托方的支持性组织负责;企业负责提供低成本的私人物品的供给,对社区居民和支持型组织负责;社会协同各主体各司其职,进而实现跨部门之间的协同治理,实现责任的社会化,从而提高全社会的责任意识和社会的自治能力。政府要明确各个协同主体的主要职责范围,才能有效促成各主体之间的良性互动。基层自治组织旨在构建和畅通公民参与和利益诉求表达的渠道;社会组织着力解决区域内的诸多社会管理问题,包括提供治安、卫生、应急等公共物品以及必要的公共服务;企事业单位负责区域内的安全生产和劳动保障等相关经济方面的事务。

(三)构建社会协同的合作动力机制

现阶段社会治理多元主体之间合作意愿、合作动力不足,是社会协同机制构建的一大阻滞。因此,增加社会各个主体协作的动力、建立社会协同主体之间的合作动力机制已经成为我们的必然选择。笔者认为这一合作动

力机制应该包括两方面内容,一是激励,二是竞争。激励机制需要为包括政府在内的各个社会协同主体提供一些诱导性因素,激励他们的合作愿望,使其产生合作行为,通过诱导性因素对社会治理中的行为进行鼓励或者抑制。首先,对于政府在社会协同过程中合作行为的激励,目的是促使政府主动采取措施促进多元社会协同主体的合作,其中的关键在于政府自身社会治理理念的彻底转变,在于政府对经济社会发展现状和公民社会发育的成熟程度的正确把握,对于具体行政职能部门的激励,主要通过采取绩效考核、行政奖励与行政惩罚等手段,促使它们自觉参与并主动维护多元主体的协同行为。其次,对企业合作行为的激励,旨在促使企业增强社会责任感,承担更多的社会责任。政府通过法律、相关政策法规的不断完善规范企业行为、健全市场运行环境,提升企业自身的竞争力。通过一定的政策优惠吸引企业参与到公共服务中来,把部分公共服务外包给有能力、有条件的企业。最后,对社会组织和个体公民行为的激励,旨在培育社会的开放性和包容性。打破原有社会“管理”的封闭性,为社会成员参与社会“治理”开辟畅通的参与渠道。通过对社会成员价值观念的引导和合作文化的宣传,增强全社会对社会多元主体协同治理的社会预期与信任。如果说激励机制为各个社会主体的协同提供了原动力,那么竞争机制的目的是保持各社会协同主体充满活力^[3]。这种竞争机制需要具有两类竞争关系:一是几大社会协同主体在社会协同的过程中,在协同方案的选择、权力与稀缺资源的分配等方面展开的竞争;二是各社会协同主体内部在协同的过程中,各主体成员之间为争取参与的机会而展开的竞争。

(四)构建社会协同的成本分担和收益分配机制

为了保障社会协同主体的有序发展,政府应该建立合理的成本分担机制和收益分配机制,使其能够获得维持自身发展的资金支持。从国外发达国家的情况来看,支持型社会组织的收入主要来自服务收费、基金会赞助、企业和个人的捐款几方面,其中服务收费占相当大的比重。与之相比,我国支持型社会组织的服务收费比例较低,这直接导致其发展的缓慢。政府应该更多地将公益性项目委托给支持型社会组织,政府支付服务费用,支持型社会组织负责承办和管理工作;政府应该加大对于公益性项目的投入资金,把它们与社区建设、社区服务有机结合在一起;政府应该鼓励和引导民间资金参与到城市混合物品的供给;为了解决公益服务类社会组织人力资源匮乏的问题,政府应该允许公益服务类社会组织将一定比例的服务收费用于提高从业者的薪酬待遇、优化社工的激励机制,为社会治理培养、储备优秀人才,提高社

会组织的社会治理能力。

(五) 构建社会协同的集体行动机制

社会协同合作就是要求各社会治理主体共同处理社会事务,在这个过程中,针对要解决的社会公共问题采取集体行动,这就需要在各个社会协同主体之间建立高效的集体行动机制,这一机制的目的是实现各自有不同目标和利益诉求的社会协同主体在具体行动上能够相互合作、协调,以降低解决社会公共事务中的内部成本^[4]。作为协同关系最直接的体现,协同主体间的集体行动机制必须以主体间的平等协商和信息共享为前提。处理某一具体社会公共社会事务时,经过协同主体间平等协商后的集体行动是对最终决策的执行。在集体行动机制的运行过程中最重要的步骤就是对集体行动流程的设计。首先针对特定的社会公共问题,根据各社会协同主体拥有的资源和能力不同,确定每一步具体的实施步骤,根据情况确定核心行动主体,其他社会协同主体负责支持和协助,在集体行动中核心行动主体和其他非核心行动主体要明确各自的职责,相互之间及时就有关问题进行沟通;其次,根据平等协商做出的既定的行动方案进行具体行动,按照事先约定在固定的时间内通过一定方式密切配合,并且在集体行动过程中查找流程设计的不足和漏洞;最后,对集体行动所取得的结果进行反馈,分析集体行动是否达到了预期的效果、产生了什么社会效益,总结经验教训,成功的经验通过制度化的形式固定下来,失败的教训通过不断地讨论、修改,为今后的行动提供一些参考价值。集体行动流程设计是否合理直接决定了社会协同各主体之间关系是否稳定和谐,决定了合作行为能否持续持久。

(六) 构建社会协同的信息共享机制

信息共享机制的构建,一方面要提高政府信息公开的自觉性。2008年实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》从制度上推动了政府信息公开,要求政府信息以公开为原则、不公开为例外,从根本上转变了以往的工作思路和工作方式,但是在实际的操作当中,依然存在以“国家机密”等等诸多理由为借口推搪信息的公开。可见,在信息公开的问题上,外部规制是一个必要的条件,但最终的实现还是要依靠政府的自觉。只有政府真正意识到社会对于信息共享的期待,通过信息共享的方式与其他社会治理主体建立合作关系、达成合作共识^[5]。另一方面,政府要积极构建社会治理信息互动平台。社会协同主体作用的发挥,离不开政府的制度支持和保障,同样地社会治理信息共享离不开政府制度化渠道和参与平台的构建。当然这仅仅依靠政府是无法实现的,需要全

社会的共同努力。政府通过社会治理综合信息平台、社会公众诉求信息管理平台、公共危机应急联动管理平台的建立,为社会公众的参与提供一个方式和渠道,社会公众及时地提供各种意见和反馈,在此基础上政府充分借鉴、广泛吸纳各种信息,做出有效的回应,对于社会问题的发展变化进行持续的关注,从而形成一种动态的信息互动更新机制。

(七) 构建社会协同的监督评估机制

监督评估机制中,监督包括内部监督和外部监督。内部监督一方面依靠政府,运用法律法规、政策等手段,对整个协同网络的行为的总体性进行监督,另一方面社会协同规则赋予了参与协同的各成员之间相互监督、相互约束的权力,在具体的社会协同行动当中互相监督,可以达到合作的预期效果,也可以避免各成员自身的合理利益受侵害;外部监督可以成立专门的监督队伍,同时接受来自公众的监督,尽可能地实现社会治理信息的公开透明,保障社会治理各协同主体合情、合理、合法的进行社会公共事务的共同治理^[6]。当前监督评估机制建立的难点在于缺乏一套科学的评估体系,能够真实反映出绩效水平。应该组织专业化的绩效评估队伍开展评估活动,在广泛调研与科学研究的基础上建立一系列社会指标体系。

[参考文献]

- [1] 严国萍,任泽涛.论社会管理体制中的社会协同[J].中国行政管理,2013(4):68-71.
- [2] 陶国根.论社会管理的社会协同机制模型构建[J].四川行政学院学报,2008(3):21-25.
- [3] 康忠诚,周永康.论社会管理中社会协同机制的构建[J].西南农业大学学报,2012(2):63-67.
- [4] 刘卫平.社会协同治理:现实困境与路径选择——基于社会资本理论视角[J].湘潭大学学报:哲学社会科学版,2013(4):20-24.
- [5] 杨华锋.社会协同治理创新之行政生态观[J].领导科学,2013(20):17-19.
- [6] 夏建文.论社会协同的渠道选择与机制建设[J].经济研究导刊,2013(12):211-213.

(作者单位:1. 吉林大学行政学院;
中共长春市委党校;
2. 中共吉林省委党校基础教研部)

[责任编辑:秦卫波]