

当代中国政府主导下的社会治理 共同体建构理路探析

公维友 刘云

摘要:在治理理论分析框架下,多元治理主体合作治理是人类社会治理模式的全新形态。在当代中国,建立政府主导下的社会治理共同体是中国经济、政治、社会和文化深刻变迁的产物,具有高度的适应性和迫切性。按照公共性规范和民主治理要求建构起来的政府主导下的社会治理共同体,对于提升治理公共性、优化公共服务、推进公共行政、创新社会治理,具有积极意义。

关键词:治理;社会治理;治理共同体;政府与社会

党的十八届三中全会指出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”^①。当前,推进国家治理体系现代化的重点是推进社会治理创新。社会治理作为国家治理的重要环节和组成部分,是伴随着治理理论的产生而出现的。作为一种新的社会管理方式,它打破了政府对社会管理的垄断,标志着我国社会治理模式正逐渐从政府单一治理模式向政府、社会与公民等主体参与的多元治理模式转变。在当代中国,建立政府主导下的社会治理共同体是改进社会治理方式、推进社会治理创新的重要目标和路径。

一、政府主导下的社会治理共同体在当代中国的适应性和迫切性

社会治理方式深受一国历史传统、政治体制、文化背景等多种因素的影响和制约,中国社会治理方式的改进和创新同样离不开中国语境。在当代中国,建立政府主导下的社会治理共同体是中国经济、政治、社会和文化深刻变迁的产物,具有高度的适应性和迫切性。

1. 政府主导下的社会治理共同体建设在当代中国具有适应性

社会治理根植于治理理论。作为一种理论范式和分析工具,治理的兴起对人类的公共生活产生了巨大的影响,揭示出全球化时代公共事务和社会事务治理的新变化。但与此同时,有很多学者对治理理论的中国适用性提出质疑,他们认为,治理理念与中国的官本位文化和政府管制型行政模式存在着严重的错位、中国缺少成熟的多元管理主体和民主协作的精神等^②。因此,如何发挥治理理论在中国社会治理中的作用,走一条具有中国特色的社会治理之路,是一个不能回避的理论和现实问题。什么样的社会治理方式更适应于当代中国呢?从治理理论的内涵、结合中国的现代治理体系以及社会发展现状看,政府主导下的多元社会治理机制是中国特色的社会治理体制,具有很强的中国适应性。

第一,当代中国建构政府主导下的社会治理共同体符合人类社会治理方式发展变迁的规律要求。

收稿日期:2014-01-15

基金项目:山东省社会科学规划研究青年项目“民主行政的理论与实践研究”(项目编号11DGLJ04)的阶段性成果。

作者简介:公维友,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生(济南250100),山东警察学院讲师(济南250014);刘云,中共济南市委党校副教授(济南250014)。

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第3页。

^② 参见麻宝斌:《公共治理理论与实践》,北京:社会科学文献出版社,2013年,第71-73页。

社会治理方式是指多元社会治理主体在社会公共事务治理中的地位作用、职责权限、相互关系和运行方式等的制度安排。从人类社会治理的历史变迁看,人类社会治理的历史经历了统治型、管理型和服务型三种社会治理模式。统治型的社会治理模式以“权威—依附—遵从”为特征,管理型的社会治理以“契约—控制—服从”和“竞争—管理—协作”为特征,服务型社会治理模式则以“服务—信任—合作”为典型特征^①。在服务型社会治理模式下,社会治理呈现出由单一权威治理向多中心治理发展的趋势,公共权威建立在政府与社会合作、互动的基础上,政府、社会(社区和非营利组织)和公民都成为多元治理主体的一部分。社会事务的多元主体合作治理是人类社会治理模式的全新形态,意味着社会治理发生了实质性的改变^②。可见,构建政府与社会合作的治理共同体是人类社会治理模式变迁的必然结果。在当代中国,政府主导下的社会治理共同体,是由政府、社会组织(社区和非营利组织)、市场(私人部门)和公民等多元治理主体共同组成的,它们通过对话、协商、谈判、合作等集体选择和集体行动,形成资源共享、彼此依赖、互惠合作的机制与组织结构,以实现共同的治理目标。社会公共事务共同治理的过程就是以政府服务为主导、以社区自治和市场经济为基础、以非营利组织为中介、动员公民积极参与的互动过程,从而达到优化公共服务、提升治理公共性、推进民主在公共治理中的实现。可见,当代中国建构政府主导下的社会治理共同体,符合人类社会治理方式发展变迁规律的要求。

第二,建设政府主导下的社会治理共同体是中国社会转型的必然结果。在社会转型期,公共事务的复杂性、利益主体的多元化、民众需求的多样性交织在一起,使得管理的难度不断增大、不可治理性增强,这就亟需新的治理模式助力变革。传统社会管理模式把社会和公民仅仅当作被管理对象,忽视社会组织和公民在社会管理中的主体地位,这越来越不适应时代的发展,政府在社会管理方面面临着前所未有的挑战。改革开放30余年来,中国社会组织蓬勃发展,公民的参与意识、民主意识、权利意识有了很大增强。社会组织的发展和公民意识的增强,要求改革传统的社会管理模式。随着我国行政管理体制改革的不断深化,政企分开、政资分开、政事分开、政社分开不断向前推进,国家权力也正适当退出社会,基层社会的活动空间不断拓展,政府社会管理领域正被重新调整和确认,在政府主导下充分发挥社会自我治理已成为发展趋势。

第三,建设政府主导的社会治理共同体符合当前我国社会发展的现实需求。治理体制的选择受到一个国家特定的文化、体制和发展水平等多重因素的影响,在我国现阶段,选择建立一个政府主导的社会治理共同体不失为一种智慧的选择。一方面,我国一直存有强政府的治理传统,在现实国家治理实践中,市场、社会依赖、服从政府,地方政府依赖、服从中央政府。这一治理传统决定了我国社会治理共同建构中必需充分发挥政府的主导作用^③。另一方面,当前中国公众的民主素质,从总体上来看还比较低,在参与公共事务治理方面主动性不足,还无法完全以独立平等的身份参与公共事务治理,同时,社会组织发展现状和参与能力也存在很大缺陷,这就决定了在社会治理中政府主导作用发挥的必要性。

2. 政府主导下的社会治理共同体建设在当代中国具有迫切性

党的十六大以来,党和国家把社会建设纳入中国特色社会主义建设的总体布局,把社会管理创新放在社会建设的突出位置。建立政府主导的社会治理共同体是创新社会管理体制的内在要求和迫切需要,也是消解社会问题、化解社会矛盾、确保社会正常运转的根本之策。

第一,建构政府主导下的社会治理共同体是创新社会管理体制的内在要求。长期以来,我国的社会管理主要表现为政府对社会事务、社会组织和社会生活的规范和管理,而且管理的内容极其广泛,

^① 孔繁斌:《公共性的再生产》,南京:江苏人民出版社,2012年,第61页。

^② 张康之,张乾友:《民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑》,《社会科学研究》2011年第2期。

^③ 参见麻宝斌:《公共治理理论与实践》,第77页。

涉及社会领域的方方面面。在长期的社会管理实践中,形成了政府中心主义的社会事务治理体制即单一的权威治理模式。在这一体制中,党和政府作为同体化的治理主体,成为政治生活中绝对的供给主体。但是这种单一的权威治理模式忽视了社会组织与社会公众对公共事务治理的参与,也忽视了社会组织与社会公众对政府管理主体及其行为的制约和监督,已经不能满足公共事务和社会发展的需要。为此,我国开启了创新社会管理的实践和探索。党的十七大报告明确提出要“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制。最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素”^①。社会管理新格局建设被提到一个更高的战略高度。党的十八届三中全会首次提出“改进社会治理方式”,要求:坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动^②。可见,在社会管理体制建设和完善进程中,我国已基本实现从社会管理到社会治理的转型。

第二,建构政府主导的社会治理共同体是消解社会问题、化解社会矛盾、确保社会正常运转的根本之策。在中国社会转型期,社会利益格局不断调整,利益分化明显,利益关系更趋复杂,利益冲突不断加剧,社会问题层出不穷,社会矛盾日益复杂,如何统筹兼顾多元利益、应对公共危机考验着政府和社会驾驭复杂局面的智慧。面对如此社会格局,单一的政府服务和单一的权威治理模式已经很难满足公民个性化和多样化的社会需求,也更难实现化解社会矛盾、调节利益冲突、实现公平正义、维持社会秩序的目的。面对人民群众的新期待和越来越复杂的治理问题,我国政府逐渐意识到,只有切实转变职能,主动为社会让渡空间,还权于民,培育社会的自我管理和自治能力,保障公民参与公共事务管理的权利,实行政府与社会合作治理才是真正的社会治理之道。

二、当代中国政府主导下的社会治理共同体建构面临的问题

政府主导下的社会治理共同体建设受到政府、社会、公民以及行政文化等因素的深刻影响。在我国,政府主导下的社会治理共同体建设还面临着来自政府治理模式、社会组织发展、公民参与精神、行政文化建设等方面的制约。只有防止和克服这些制约因素,才能顺利推进政府主导下的社会治理共同体建设,有效开展社会治理。

1. 治理模式上的政府中心主义。如前所述,在政府中心主义的治理模式下,政府成为公共社会事务治理和公共服务供给的绝对主体,包揽了社会管理的一切事物。政府扮演的主要角色是对社会实施控制和管理,是唯一的权力中心,社会与公民必须服从政府管制,政府被塑造成“全能政府”。

政府中心主义的治理模式容易导致政府形成用政治逻辑解决社会问题的思维习惯。社会问题的解决本应遵循社会逻辑,但是在相当长一段时间里,政府尤其是一些地方政府习惯于用政治逻辑解决社会问题。在处理社会领域的问题时经常重“堵”轻“疏”,重“处置”轻“防范”,结果激化了社会矛盾,社会公众对政府尤其是地方政府表现出强烈的不满,政府的正当性、合法性遭到质疑,政府面临着信任危机。这种用政治逻辑解决社会问题的习惯是开展社会治理、建设社会治理共同体的思维障碍。

政府中心主义的治理模式还导致政府重经济发展轻社会建设的工作倾向。统筹经济与社会发展,是科学发展观的基本要求,也是建设社会主义和谐社会的内在要求。改革开放以来,我国始终坚持以经济建设为中心不动摇,生产力迅速发展,国家经济实力大大增强。但是长期以来,我们往往把发展等同于经济发展,甚至等同于GDP增长。因此,各级政府把主要精力放在了推动经济改革和经济发展上,而社会领域的改革和社会发展并没有引起相应的重视,从而造成社会管理体制创新不足、社会事业发展明显滞后,进而导致经济发展与社会发展的不协调。因此,一些因城乡差别、行业差别、

^① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,北京:人民出版社,2007年,第40-41页。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第49页。

贫富差距、社会分化等社会问题导致的人民内部矛盾的出现就在所难免。由此可见,只有防止和克服“重经济增长、轻社会发展”的倾向,真正实现经济与社会协调发展,才能为社会治理创新扫除障碍。

2. 社会组织自治能力不足。社会组织自治能力不足首先表现在非政府组织成长空间有限及其行政化倾向明显。我国的非政府组织实行民政部门登记和业务主管单位共同管理的双重管理体制,这在相当程度限制了非政府组织合法地位的获得,即使获得合法地位也往往没有独立的法人地位。中国社会组织登记设立的高门槛,导致大量的社会组织要么由各级党政机构直接创办,要么从党政机构转变而来。通过这种方式成立的社会组织,最大的特点就是依靠党政机关提供资源,形成了严重依赖政府的倾向和思维习惯,这不可避免地丧失了非政府组织根本上的自治性、志愿性或组织性。社会组织自治能力的不足势必会阻碍治理共同体的运行和发展,进而影响对公共事务和社会事务的共同治理。

社会组织自治能力不足还表现在社区自治能力的不足。我国社区建设是中国社会转型的必然要求,社区在基层社会管理和服务中的地位和作用越来越重要。但是,在我国社区运行和管理中,存在着由街道办事处(乡镇政府)行使的行政权干涉居民(村民)自治权的倾向,主要表现为街道办事处(乡镇)政府总是力图通过种种手段操纵选举,进而影响社区居民自我治理。另外,城市社区“共同体”精神的缺失也影响着治理共同体的建设和发展。社区在其本源意义上是一个共同体,生活在共同体内的社区居民可以自主参与社区公共事务,居民之间的关系是一种和谐融洽的关系。但是在我国当前的城市社区发展与建设过程中,社区成员的心理归属、自治观念、参与精神等社区文化属性还没有得到实质性提升,普遍存在社区归属感不强、邻里互动减少、社区参与水平低下等问题。

3. 公民参与精神和参与理性不足。随着改革开放的深入推进和民主法治建设的发展,我国公民的政治参与意识逐渐增强,政治参与范围逐渐扩展,参与行为日渐活跃。但同时我们必须清醒地看到,我国公民政治参与的总体水平还很低,主要表现为以下几个方面的特征:一是参与热情并不高,很多人存有政治冷漠倾向;二是政治参与的利益取向明显,多数参与带有维权性质;三是参与中的非理性因素和无序化倾向明显,多数参与行为带有非制度化;四是政治参与的非责任化倾向明显,多数参与行为带有给政府施压的意味。另外,网络政治参与的无序化和非制度化、参与的非理性和网络暴政、参与中的无政府主义倾向等,也严重制约着公民参与管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务的水平,不利于政府与社会共同治理的建设。

4. 行政文化建设滞后。我国存在着较为严重的“官本位”思想,多元、民主、互动的合作治理难以在这样的行政文化中实现。从政府机关和公务员等行政主体看,这种“官本位”倾向严重的行政文化导致政府机关及其工作人员的服务意识、责任意识、合作意识、民主意识、平等意识等不强,习惯于对社会事务的管控,不习惯社会相关组织和公民自下而上地与政府互动,这种文化依赖决定了政府机关及其工作人员不会主动为公民搭建一个平等参与的渠道和制度平台。因此,通过治理共同体建构来推进社会治理任重道远。从社会组织和公民等行政客体来看,“官本位”思想的盛行导致社会团体和公民的权利意识、主体意识、参与意识不强,并且容易形成对政府和官员的依赖。很显然,这样一种参与状态的社会组织和公民,在推进社会治理中所提供的推动力量就非常有限。

三、政府主导下的社会治理共同体的建构理路

社会治理共同体作为多元治理主体之间的一种社会事务治理机制,多元主体如何凝聚在共同体内、在什么规则下开展合作尤为重要,因此社会治理共同体的建构需要围绕着“理念—主体—规则—场域”的建构逻辑展开。

1. 政府主导下的社会治理共同体的理念建构:对公共性的信仰和坚守

“公共性”是一个抽象的概念和价值取向,有着丰富的内涵。在价值层面上,“公共性”是一种道德关怀,彰显社会公平与正义;在权力运行中,“公共性”要体现人民主权和政府行为的合法性原则;在利

益取向上,“公共性”关注社会的普遍利益和长远利益,致力于实现公共利益^①。作为政府的理念,公共性揭示了政府存在的价值和意义,行政若背离公共性就不能称之为“公共行政”。

新公共行政学派的旗手人物乔治·弗雷德里克森对“公共性”进行了深刻的研究,他从公民精神的角度提出了“公共是公民”的观点。在他看来,在行政改革年代,人们不仅呼吁有教养的、以功绩为基础的公共服务,更需要谙熟宪法、热心公共事务、见多识广的公民^②。这种公民精神观念强化和崇尚公共精神,提倡公众不仅仅追求自身利益,还应该共同关心共同的利益。所以,乔治·弗雷德里克森指出,“公共”意味着所有的人们为了公共利益,而不是出于个人或者家庭的目的才走到一起来、为了公共的利益而在一起积极工作,所以要尽可能地实现创造公共、了解公共的意愿,弘扬公共行政精神^③。在政府主导下的社会治理共同体建设中,无论是政府、社会、还是公民,都应以促进公共利益的实现为合作的终极目标,维护公共利益、实现公共利益。这是一个基本的理念基础。

2. 政府主导下的治理共同体的主体建构:理性共识与合作治理

现代社会治理已成为政府、社会与公民共同的实践活动,社会相关组织和社会公众与政府机关一样成为社会公共事务治理的积极参与者。因此,加强主体建设、推动多元治理主体之间的理性共识与合作治理,就成为社会治理共同体构建的关键一环。

第一,提升政府治理能力及其在社会“治理共同体”中的作用。推进国家治理体系现代化,提高国家治理能力,核心是提高政府治理能力。提升政府治理能力需要发挥政府“元治理”的作用。“元治理”的概念是英国著名政治理论家杰索普提出的,他认为:虽然治理机制可能获得了特定的技术、经济、政治和意识形态职能,但国家(政府)还是要保留自己对治理机制开启、关闭、调整和另行建制的权力^④。美国著名的社会理论家福山指出:“国家建构也许比治理更重要,一个强有力的国家也许比自组织治理更重要,尤其对于广大的第三世界国家而言”^⑤。由此可见,“元治理”更强调国家(政府)在社会治理中的重要作用。按照党的十八届三中全会要求,政府在治理框架下或者说在治理共同体建构中,应该注重强化公共事务治理的顶层设计,着力破解体制机制层面的突出问题,发挥目标凝聚能力、资源整合能力、责任控制能力,做公共事务治理的重要组织者、推动者、参与者、服务者。具体来说,国家(政府)在社会治理体系中应发挥主导作用,做社会治理规则的“主导者”和“制定者”,做社会利益博弈的“协调器”与“平衡器”,做社会公共服务的“推进者”与“服务者”,积极开展与其他社会力量的合作,通过对话、协作,共同实现社会的良好治理^⑥。提升社会“治理共同体”中的政府治理能力,核心是转变政府职能,关键是要正确处理政府和社会的关系,强化政府社会管理和公共服务的职能,更好发挥政府主导作用,同时积极培育和发展社会组织,拓宽社会组织 and 公民参与社会治理的渠道,引导社会各方面积极有效地参与社会管理服务,从而改变政府在社会管理领域包揽过多的制度安排,实现政府治理和社会参与良性互动。

第二,促进社会组织的建设与发展。社会组织在国家社会政治生活中发挥着越来越大的作用和影响力。政府主导下的社会治理共同体建构离不开社会组织的成长和发展。当前,我国社会组织在法律法规、管理体制、自身发展、作用发挥等方面都面临着不少制约因素,制定措施推进社会组织的发展和成长已经成为转变政府职能和创新社会管理的必然要求。首先,需要制定优惠政策,推进社会组织发展。一方面,要加快社会组织体制改革,加快其“去行政化”、“去垄断化”进程,剪断政府部门与社会组织之间的利益链条,让社会组织回归其本来的民间属性。另一方面,要加快制定社会组织税收优

① 参见王乐夫、陈干全:《公共性:公共管理研究的基础与核心》,《社会科学》2003年第4期。

② 参见[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,张成福译,北京:中国人民大学出版社,2003年,第37页。

③ 参见[美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,第46-47页。

④ 引自王诗宗:《治理理论的内在矛盾及其出路》,《哲学研究》2008年第2期。

⑤ 引自郁建兴:《治理与国家建构的张力》,《马克思主义与现实》2008年第1期。

⑥ 参见丁冬汉:《从“元治理”理论视角构建服务型政府》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2010年第5期。

惠政策、设立专项基金和激励基金,对推动经济社会发展作出重要贡献的社会组织给予扶持和奖励,推动社会组织积极参与社会经济发展。其次,加快政府职能转移,加大服务购买力度。通过政府向社会组织授权和购买服务制度,增强社会组织的服务功能,把社会组织打造成为社会建设的主体。再次,完善社会组织决策参与机制,发挥社会组织引领公众参与的优势。要建立政府与社会组织长期的沟通协调机制。政府要发挥社会组织引领公众参与方面的优势,发挥社会组织反映社情民意、维护群众利益、化解社会矛盾等方面的积极作用。

第三,培养积极主动的公民。“积极公民”的概念是汉娜·阿伦特“公民观”的重要内容。在阿伦特看来,“积极公民”是有思想、判断力和共通感的公民,他们推崇积极行动、关注公共生活。根据阿伦特的理论,秉承公共精神、关心公共领域、积极参与社会政治生活的公民关系到社会治理共同体运行的成败^①。当前,我国的公民认同还没有真正形成,公民的自治能力较差,培养“积极公民”是政府主导下社会治理共同体主体建设的重要内容。一要积极塑造公民美德。阿伦特的公民观认为,公民美德不仅是对公共利益的信仰和承诺、更是对公共事务的关注以及克服“腐化”,只有具备美德的公民才能够采取有价值的“行动”。由此可见,公民美德可以促使每一个公民个体以公民身份参与公共事务,是公民履行共同体义务必不可少的能力和美德。二是积极培育公民精神。公民精神是民主进程内在的推动力量。从公共行政的视角看,公民精神是公民对“公共性”所持有的信念与承诺,它意味着公民对“公共”的尊重和坚守,意味着公民对“公共”的责任与义务。社会治理共同体建构需要培养公民精神,培养公民的主体意识、公共意识、责任意识和参与意识,提升公民自治能力。三是推进公民参与。多方面搭建公民参与平台,推进公民在参与平台上充分交流、沟通、协商与合作。还要建立健全利益沟通机制和利益协调机制,给公民意志表达的机会,引导群众以理性形式表达利益要求、解决利益矛盾,从而突出公民在共同治理中的参与地位。

3. 政府主导下的社会治理共同体的规则建构:认同、信任与协调

第一,政治上的相互认同。治理共同体运行的首要规则就是多元治理主体的政治认同问题。政治认同是现代民主的一个重要理念,是人们在社会政治生活中产生的一种感情和意识上的归属感,是把人们组织起来的重要凝聚力量。政治认同可以帮助公民树立共同政治信仰,最终使政治体系与制度获得合法性、使政治过程获得参与和支持。在政府主导下的社会治理共同体的运行过程中,政府、社会(社区和非营利组织)与公民要建立相互承认、相互认同的政治原则。一方面,政府要自觉释放社会(社区和非营利组织)成长的空间,承认其自治的地位和功能,深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,真正实现政府从社会组织中退出。政府还要正视、认同公民身份,真正赋予每一个公民平等的权利、平等地赋予每一个公民其应有的权利,让公民参与到公共事务治理中来。另一方面,社会(社区和非营利组织)与公民要自觉培育主体意识、权利意识、规则意识和责任意识,切实担负起公民的责任,形成社会(公民)与国家在法律上、政治上的良性互动关系。

第二,伦理上的相互信任。在社会科学中,信任被认为是一种依赖关系。在一个社会体系和政治体系中,信任具有强大的功能,它是一套维持社会关系和社会系统的整合机制,是政治系统不可或缺的组成部分,是政治系统合法性和政治稳定的重要来源。信任是促进合作的关键因素,是合作的基础与保证。公民对政治(政府)信任越高,其参与的倾向就会更高。政府与社会合作的共同治理离不开相互承诺的信任,这是一种道德责任和承诺义务。正如乔治·弗雷德里克森所言:“公共行政的核心价值或者说公共行政的精神,不仅包含了在一般意义上对公共的信任,也包括了在具体意义上对具体公民和公民团体的承诺与回应”^②。

^① 汉娜·阿伦特:《公共领域和私人领域》,载汪晖、陈燕谷主编:《文化与公共性》,北京:生活·读书·新知三联书店,2005年,第70页。

^② [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,第5页。

第三,职责上的权责明确。权责明确是社会治理共同体运行的关键要素。权责明确的“权”,既指政府的公共“权力”,也指社会组织的社会“权利”,还指公民的参与权利。权责明确的核心就是要明确政府、社会、公民等在治理共同体中的权力空间、责任边界和角色定位。在治理共同体中,需要正确厘清、科学定位政府与社会、政府与公民间的关系,更好地发挥政府的作用,更加注重发挥社会组织的积极作用,给公民积极参与公共事务提供空间与平台。

第四,利益上的相互协调。利益契合度与合作程度密切相关,共同的利益是合作的黏合剂。当前,我国正处于一个利益矛盾和冲突的多发期,社会各阶层存在利益的冲突与矛盾,政府与社会、与公民也存在利益的不协调。在许多情况下,地方政府甚至存在利用公权力侵犯民众利益的现象,从而导致官民关系处于紧张之中。治理共同体是一个价值共同体、目标共同体、也是一个利益共同体,面对多元利益关系和复杂的利益矛盾,共同体各方只有在利益上相互协调,才能建构起治理共同体各方对公共事务的合作治理。

4. 政府主导下的社会治理共同体的场域建构:治理的公共领域

治理共同体的构建与运行离不开一个公民表达意见并参与协商公共事务的治理场域,公共领域建设是社会治理共同体重要成长空间。在汉娜·阿伦特那里,公共领域是指作为行动(action)实现的场所,是人们平等对话、参与行动的政治空间。哈贝马斯认为,公共领域是指在政治权力之外、介于私人利益与国家权利领域之间的机构空间和时间,是一个公民自由讨论公共事务、参与政治的活动空间。福克斯和米勒话语理论的核心概念是“公共能量场”,公共能量场是表演社会话语的场所,各种不同意向性的政策话语在这里进行对抗性的交流,公共政策在这里制定。公共能量场是后现代公共行政民主化的载体。政府主导的社会治理共同体离不开这样的治理场域。当前,我们首先需要加强建设的公共领域就是社区和网络空间。

第一,加强社区建设,为治理共同体拓展空间。社区治理在我国现阶段是指城乡社区居民群众依法直接管理社会基层公共事务的一种民主形式,是发展基层民主、解决社区群众基本需求和开展社会治理的重要载体和平台。在社会治理共同体建设中,核心是正确处理推进社区共治和社区自治的关系,关键是建立把公众参与嵌入社区的制度平台,把社区打造成社区组织和社区居民参与社会事务治理的重要平台和公共空间。这就需要切实发挥社区自治功能,给社区居民自主参与权,通过居民自治推进社区共治,从而推动社会事务的共同治理。具体来说,一是积极推进社区自治,调动社区居民参与社区事务和公共事务的积极性。二是明确政府与社区的定位和职能,不再将社区当作行政末梢,而是将社区层次提升到与政府、社会组织等相平行的治理主体地位,推进社区居民能自主关心社区内公共事务,并进行组织行动,营造社区的生活共同体。三是积极培育社区组织,在政府组织、社区组织、经济组织、社会中介组织、居民之间建立一种民主协商的对话机制,推进社区和公共事务的有效治理。四是强化社区自治文化建设,逐渐从当前重视社区组织建设和功能建设到社区精神建设转变,从而培育公民精神和公民资格。

第二,加强网络空间建设,规范治理共同体的虚拟空间。基于在现实政治生活中对公共利益和公共意志的追求以及对公共事务的关注,广大网民不断通过网络空间这一虚拟平台来表达自己的政治意愿和利益诉求。公民以网络空间为载体介入政治生活领域,关注公共事务、参与公共政策制定、监督政府运行,进而影响政治体系运行和政治决策。网络政治参与为我国民主政治建设和社会公共事务治理提供了更加开放多元的公共空间。

当前,我国网络参与空间建设还存在很多不容忽视的问题,严重影响着治理共同体的公共空间秩序,规范网络空间建设势在必行。首先,鼓励建设公民自主表达与自我约束的参与之道。网络空间是现实生活的延伸,网络言论、行为都应有边界,不应该也不可能为所欲为,网络参与和表达权不应逾越法律和伦理底线。其次,加强政府与网络社会和网民之间的平等协商与交流的互动之道,政府要积极鼓励各阶层、各行业、各年龄的公民或者社会团体加入到网络空间中来,参与公共事务和社会事务治

理,主动把网络参与纳入体制框架内,发挥其建设性的批评力量。再次,实现网络空间与现实社会的良性互动,网上沟通,网下解决。概言之,规范网络空间建设,对于动员社会公众参与到社会公共事务治理中来具有积极意义。

Theoretical Analysis of the Construction of the Government-dominating Social Governance Community of Contemporary China

GONG Wei-You LIU Yun

(School of Political Science and Public Administration, Shandong University, Shandong Police College,
Jinan 250100, P. R. China; Jinan Municipal Party Committee Party School, Jinan 250100, P. R. China)

Abstract: Within the framework of governance theory, cooperative governance between multiple governing subjects is a new form of human social governance. There are high adaptability and urgency to construct the government-dominating social governance community, which is the product of profound economic, political, cultural and social changes in contemporary China. Such a governance mechanism of social general affairs which is constructed according to common norms and democratic governance between multiple governing subjects will be of positive significance for enhancing public governance, improving public services, promoting public administration and the innovation of social governance.

Key words: governance; social governance; governance community; government and society

[责任编辑:李春明]