

中国社会治理的新内涵与新作为

李友梅

提要:党的十八大以来,我国社会治理体系和治理能力建设不断取得新进展,这不仅推进了从经济建设为中心到“五位一体”均衡发展政策目标下的政府运行机制优化过程,而且加快了开放、流动的社会形态下塑造中国特有的党委、政府、社会力量多元合作治理结构的历史进程。当前我国社会治理模式转型在宏观制度结构和中观政策设计上有许多重大改革突破,但仍需重视实践中社会治理机制改革创新瓶颈问题。习近平同志在“7·26”讲话中强调指出,我们要继续统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,决胜全面建成小康社会。中国社会发展和社会治理转型有其自身的独特性,使这个独特性得到贴切的理解和解释是当代中国社会学应尽的责任。

关键词:社会治理 新内涵 新进程 大作为

当代中国仅仅用了三十多年的时间,实现了现代化的历史性跨越,但也承受着快速工业化与城市化的双重压力,以及消费社会、信息化、全球化乃至逆全球化的巨大冲击与挑战,社会治理的艰巨性也因此越来越凸显。党的十八大统一提出了全面建成小康社会和全面深化改革的目标,推动了我国社会治理不断取得新的进展。十八届三中全会进一步提出“创新社会治理体制”的改革目标,并强调从“改进社会治理方式”、“激发社会组织活力”、“创新有效预防和化解社会矛盾体制”、“健全公共安全体系”等方面提升社会治理水平,由此推动了一系列重大创新实践,对改革以来形成的政社关系、地方治理模式进行了调整,也在多个维度影响着中国社会的组织方式。因此,我们有必要立足国家治理体系和治理能力现代化建设,进一步领会习近平总书记在的“7·26”讲话精神,把握好中国社会治理模式转型的方向,并对可能面临的深层挑战做出总体性的研判。

一、十八大以来我国社会治理的新内涵

第一,“以人民为中心”是十八大以来中国特色社会主义国家治理

的根本逻辑,也是建设社会治理体制、推进社会治理体系和治理能力现代化必须遵循的基本原则,这体现了党对社会主义建设规律认识的不断深化。社会主义初级阶段依然是我国的最大国情,城乡发展不均衡不协调仍是制约我国发展的最大瓶颈。当前,我国城乡基层社会结构、生产方式和组织架构形态正在发生深刻变化,党中央主动适应这些新变化,提出要从改进社会治理方式、完善社会治理格局、创新社会治理体制机制等方面推动社会治理的新实践。

第二,以民生为根本推进社会治理体制改革创新,是解决我们过去想解决但未解决或没解决好的突出社会问题的有效途径。20世纪90年代,市场逻辑过快进入到我国基本公共服务领域,基层民众的相对剥夺感问题不断突出,对社会公平正义诉求的呼声越来越高。十八大以来,我国加快了在教育、就业创业、收入分配、社会保障、医疗卫生服务等社会事业领域的改革步伐,一方面加大政府对民生和基本公共服务的投入,另一方面在转变政府职能的同时激发社会活力,通过政府的服务能力建设与社会的自我服务能力建设来共同面向民生需求和弥补基本公共服务的短板。

第三,社会治理的重心在城乡基层社区。近五年来,党和政府更为强调在社会管理体制和社会治理体制的改革创新上有整体性的思维观,并更加注重城乡社会治理体系的内在联系。随着社会获得感与其需求层次伴随经济发展的不断丰富,各地社会治理创新的实践不仅关注最低生活保障的更新,而且重视住房、医疗、教育、就业等社会保障的完善,还在更高的层次上构建社会诚信与社会安全网络,而网络信息等新技术条件也被重视和运用到提高社会福利保障体系的便利化程度中来。基层社区治理创新的抓手是为城乡居民提供全面服务管理,从而解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,让老百姓能够有一个安心的预期。

二、创新社会治理体制的改革实践

当前的社会治理模式转型是一个多线程改革的复合体,涉及以经济建设为中心到“五位一体”均衡发展政策目标下的政府运行机制优化过程,以及在开放、流动的社会形态下塑造中国特有的党委、政府、社会力量多元合作治理结构的历史进程。

第一,推动政府职能转变,强化各级政府尤其是基层政府在公共服务、公共管理、公共安全领域的全面履责。过去,在“GDP 主义”主导的传统发展观的影响下,各级政府尤其注重经济领域的建设与发展,在“层层加码”(荣敬本等,1998)和“锦标赛”激励模式(周黎安,2007)的作用下,地方政府更看重经济绩效,在民生与社会治理领域却疏于投入,因而导致了经济与社会发展的不协调。党的十八大以来,国家逐步调整传统发展模式,不断推动政府职能转变,更加强调基层政府要在创新社会治理中发挥重要作用。在这一宏观政策的指引下,各级地方政府开始深入探索以政府职能转变为核心的社会治理创新,地方社会治理模式开始发生重要转变。比如,上海市 2014 年进行的“创新社会治理,加强基层建设”的改革实践取消了城市街道办事处经济职能,促使基层管理重心全面转移至公共服务、公共管理与公共安全领域,进而全面推动基层政府探索精细化的城市治理新路子;厦门市以“美丽厦门,共同缔造”为主旨,探索了基层政府提供公共产品的新模式和政社互动新机制。

第二,强调党建引领下的多元共治,探索现代社会的新型治理结构。党的十六届四中全会以来,国家开始强调探索“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”的社会管理新格局,十八届三中全会进一步明确“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”。这表明中国社会治理结构正由传统的体制内单中心治理向党建引领下的多元治理结构转变。与此同时,党建在社会治理创新中的引领作用得到了不断拓展,党的组织网络成为社会治理中链接体制内外和不同治理主体的新平台。在这些条件下,一些地方政府开始探索以区域化党建推动多元治理主体之间的协作,不断吸纳多方力量参与基层治理,共同为基层社会提供公共产品。

第三,激发社会活力,大力培育社会组织。这是近年来中国社会治理模式转型中最引人注目的一条制度创新主线。过去,中国社会组织的发展面临准入门槛高、缺乏资源支持等问题。十八届三中全会后,这一局面得到了扭转:一方面,国家在宏观政策层面提倡“激发社会组织活力”,并明确提出“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记”,随之推动了社会组织登记和管理体制的重大改革。另一方面,多部委联

合推动了政府向社会组织购买服务制度的快速发展,民政部、财政部、工商总局等部门自2014年以来先后推出了一系列文件,鼓励中央各部门和地方政府通过向社会组织购买服务的方式来改进公共服务模式,这为当前社会组织的快速健康发展奠定了重要基础。地方政府尤其是基层政府更加注重通过发展社会组织来实施社区营造、提升公共服务质量。上海、广东等地通过探索“公益招投标”等制度,逐步摸索了政府公共服务外包市场的运行经验。这些改革为社会自我协调机制的建设提供了重要条件。

第四,加强城乡社区建设,塑造“善治”的微观基础。城乡社区是国家与社会直接交遇的重要区位,也是公共服务与管理传递所依托的基本载体,更是微观社会领域发育的重要依托。此外,当代中国的治理转型是一个渐进式的改革进程,以最基层的城乡基层社区为改革着力点,有助于在累积经验的同时控制风险,并推动自下而上的系统改革进程。正因为此,十八大以来国家一直强调城乡社区建设,并出台了《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》等一系列宏观政策,这些改革从健全完善城乡社区治理体系、提高社区服务供给能力、优化社区资源配置、增强社区信息化应用能力等方面对当前城乡社区建设提出了重要改革方向。在地方治理多层次创新方面,尤其是在探索城乡社区多层次公共服务体系、构建社区多元治理模式等领域,许多地区都取得了重要经验与成绩。

第五,提升社会治理的法治化水平,实现法治保障下的有效治理。十八届四中全会提出了“全面推进依法治国”,明确了以法治手段来推进社会治理领域的相关制度建设。在此背景下,地方政府开始探索以地方立法手段来提升社会治理领域相关制度的约束力与稳定性。如上海自2015年以来先后推出了《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》、《上海市街道办事处条例》、《上海市居民委员会工作条例》等政策规范,以使既有探索得到法制保障。这一改革实践意味着国家开始意识到,必须在法治框架下使多方治理主体之间的关系得到更为清晰的梳理,使治理机制得到进一步的固化与保障。

概括来看,上述多维度的改革进程在许多方面都显著优化了当前社会治理体系及其运行机制,尤其是对改革以来我国传统的国家与社会关系、地方政府运行机制都进行了调整与优化,值得学术界进一步关注其中蕴含的理论意义与经验成果。

三、重视社会治理转型中的深层挑战

立足于当前我国社会治理模式转型的实践经验,我们可以发现,近年来在宏观制度结构和中观政策设计上有许多重大改革创新,但实践中社会治理机制的改革创新才刚刚开始起步。这种不协调的存在,使社会治理模式转型面临着一些深层次挑战。

挑战之一是多元治理模式中政府治理与社会自我调节的良性互动缺乏衔接性的保障机制。抽象来看,社会治理体系就是塑造社会生活秩序系统的一套结构性制度安排。政府和社会力量是维系社会生活秩序体系的重要依托,但这两种力量的权力来源并不相同,政府权力来自于科层体系的强制权威,而社会权力则来自于社会契约与协商认同过程。在治理实践中,政府行政治理所强调的纵向秩序整合机制与社会力量参与治理所借助的横向秩序协调机制各自暗含着一些相互矛盾的诉求,并在各自运作的领域中自发地排斥另一套机制的涉入(李友梅,2012)。因此任何一个社会试图将两者有机结合起来都会面临很大挑战。从这个角度来看,“政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”实际上就是要从深层次上推动政府行政治理与社会自我调节系统间的相互衔接与融合。而要在素有“强政府”传统的当代中国实现这一目标,就必须进一步挖掘超越于行政机制和社会机制之上的新型制度框架和更具弹性的整合机制,使两种暗含张力的治理机制能在一种系统的框架下相互促进、和谐共生。近年来,上海、北京、广州等地不断深入推进区域化党建工作,已经在探索以党建引领政社合作的一些工作思路,但相关探索还比较初步,仍较少涉及如何围绕公共资源配置等关键领域形成党建引领下的多元共治新型体制安排。

挑战之二是社会治理中的公共性建设缺乏有效的支持机制。社会治理的有序开展,需要政府、公众、社会和其他治理主体都高度关注公共问题,并在此基础上形成基于公共精神和相互理解的合作治理模式。推动公共性和公共领域的规范、有序发展,是构建现代社会治理体系的重要基础。合作治理首先要解决社会力量对公共问题的持续关注,继而形成长效、稳定的参与机制以及理性、负责的参与精神(李友梅等,2012)。简单来说,公共性指涉的是人们从私人领域中走出来,就共同关注的问题开展讨论和行动,由此实现私人向公众的转化。公共性生

产的过程也是个体基于理性精神参与公共活动、维护公共利益和价值取向的过程。若无公共性的持续生产,任何社会都不太可能有实质性的社会协同与公众参与。但公共性的构建又是一个极为复杂的问题,同时涉及公共部门向社会领域的适度赋权和赋权后的秩序“把关”问题。如果没有一定的赋权,公共性就无法形成;但赋权后缺乏把关机制又容易引发不确定风险。当前社会治理创新实践中,由于这对关系不好把握,基层治理部门往往难以塑造实质性的公共性,导致多元治理缺乏持久、稳定的向心力。未来如何通过一系列制度安排来解决赋权与政治风险“把关”这对关键难题、形成一套环环相扣的制度安排,将是重要的战略性改革路径。

挑战之三是社会活力的深层激发缺乏系统性的制度安排。当前各级政府都高度重视社会组织发展的问题,并通过购买服务来实现扶持社会组织发展的政策目标。但总体来看,当前社会组织的发展并未与社区治理的结构形成深层次对接,各部门在购买服务时也常常“各自为政”,导致统一的公共服务外包市场难以成型,社会组织之间难以形成有效的竞争机制。此外,现阶段政府购买服务往往是以“体制内”需求为导向,这些都导致社会组织充分释放活力所需要的制度条件仍显不足(黄晓春,2017)。在这种背景下,即使社会组织的规模不断扩大,但其作为治理主体的活力释放仍会面临一些深层问题。这也意味着,当前社会组织发展的制度框架和组织孵化体系需要某种更高水平的系统设置。

上述挑战看似都是一些具体的政策问题,但背后实际上还会涉及一些更深层次的问题。比如,这些挑战所指向的改革领域都面临着一定的治理风险,同时又都涉及许多存量改革领域的攻坚难题,因此,要在这些领域中走出一条改革创新的新路子,客观上就需要改革者付出更多的努力并承担一定的风险,由此必然会涉及到社会治理领域的激励设置问题。由于当前社会治理领域尚未出现与经济发展领域相似的强激励设置,在这种背景下,这些深层次改革的推进就难免会遇到后继乏力的问题。社会治理领域的改革面临着任务艰巨的多部门协调问题,实践中改革的“控制权”分布存在碎片化格局(周雪光、练宏,2012),很难以整体思路推动协同改革。中国社会治理模式还在继续转型,要形成新的系统改革战略,还需要更加注重以下维度的改革。

一是全面加强党建对社会治理转型的引领与战略统筹功能。党建

是保障政府治理与社会自我调节良性互动的一种最重要的组织机制,也是确保基层公共部门逐步向社会“赋权”的同时能够有效实施秩序“把关”作用的重要组织机制。未来的改革实践中,还需要各级党政部门进一步探索党建有效引领多元主体的实现方式与制度保障。

二是进一步探索服务型政府建设的保障机制。目前服务型政府的改革目标与基本路径已经明确,但相应的支持机制还不清晰。在与公共服务型政府运行相配套的政绩评估与激励模式、服务型政府的财力保障机制、公众导向的意见表达机制等领域,还缺乏进一步的精准制度设计。未来还需在中观和微观维度推进一系列机制创新。

三是推动社会组织深度融入现有社会治理结构。超越将社会组织作为“政府帮助之手”的惯常思维,注重社会组织作为社会治理主体的重要作用。运用一系列政策杠杆鼓励社会组织进一步融入社区治理结构,提高其贴近公众需求、提供公共服务、表达社会利益诉求的主动性,推动“三社联动”发展的新格局。

四、社会治理模式转型呼唤中国社会学的新理论范式

历经多年实践,国内学术界已逐步认识到当前中国社会治理转型进程与西方国家相应进程之间存在重大差异。在西方治理转型中,国家与社会之间存在着清晰的界限且暗含张力,而中国的国家与社会之间显现的是一种相互融合的关系形态(肖瑛,2014)。因此,在中国转型情境中确立政社合作的制度框架会遇到许多模糊不清的条件和约束。相较西方情境,中国地方治理中自上而下的“锦标赛”压力较大,而来自社会的自下而上的压力有限。因此,与西方国家的地方政府和基层政府相比,我国的政策执行效力更强,但公众导向的压力机制效果有限,这使我国在建设公众导向的公共服务型政府时往往会遇到更大的挑战。在推动协同治理方面,西方国家更多依靠市场机制和信息化技术,而中国的优势在于党的制度整合力。上述差异意味着当代中国社会治理模式转型所依赖的制度情境和民情与西方国度有本质的不同,要深刻洞察中国社会治理转型就需形成能够根植于这种独特性的新型理论范式。

结合当前我国社会治理转型的未来创新实践,我们认为,相应的新

型理论范式构建将需要聚焦于如下的研究工作:一是对多中心治理结构得以有效衔接的制度条件和相应组织机制进行深入探讨。二是对“社会”逻辑进行更为深入的剖析,揭示转型期社会机制与社会力量的多面向和策略性倾向。三是要更好地理解渐进式治理转型中的政府行为,就需要对“抽象国家”观念进行解构,充分重视不同条线和不同层级的政府部门在推动社会治理创新实践中的制度执行逻辑,以及这些政府部门所面临的风险规避问题和激励设置问题等,进而不断超越“国家与社会”理论和“治理理论”等西方理论范式。

总之,中国社会学要构建新型理论范式,就要具备对中国社会治理转型及其独特性做出贴切理解和解释的理论能力。更重要的是,我们要努力从更深的层次“从实求知”,使根植于中国本土实践经验的概念能够走向国际学界,不仅为本土知识参与世界社会学知识累积的纵深化发展做出贡献,还要为共通的国际学术话语体系建设提供中国智慧。

参考文献:

- 黄晓春,2017,《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》,《社会学研究》第1期。
- 李友梅,2012,《中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角》,《学术月刊》第7期。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春,2012,《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》第4期。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 肖瑛,2014,《从“国家与社会”到“制度与生活”:中国社会变迁研究的视角转换》,《中国社会科学》第9期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。

作者单位:上海大学
责任编辑:闻翔