

·专题：社会治理·

创新社会治理需要处理好的几个关系

□洪小良

[中共北京市委党校 北京 100044]

[摘要] 在改革实践中贯彻落实社会治理的新概念和新理念，需要处理好党政主导与社会参与的关系、体制延伸和体制外培育的关系、政府管制与社会自治的关系、刚性控制和柔性引导的关系、顶层设计与基层创新的关系。

[关键词] 社会治理；创新；关系

[中图分类号] C916

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)06-0005-04

国内对于“社会治理”这一概念的运用，在认识上是经历了一个过程的。在党和政府的正式文件中，“社会管理”的概念最早可以追溯到1998年发布的《关于国务院机构改革方案的说明》^[1]。此后，“社会管理”一词成为党和政府文件的常规用语，并成为政府的四项职能之一。2013年，中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，首次提出“社会治理”的概念，并单列一章专述创新社会治理体制，将之作为国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。从“社会管理”到“社会治理”，虽然是一字之变，但表明了中国共产党治国理政理念的新变化，是党对新时期新阶段经济社会发展规律的新认识。正确理解社会治理的概念和理念，并在改革实践中贯彻落实，是当前我国社会治理创新的核心问题。本文尝试根据社会治理的新理念，就社会治理改革实践中需要处理好的几个关系，谈一点个人认识，不揣浅陋，以见教于大方。

一、什么是社会治理

从构词方式上看，社会治理一词是偏正结构。“治理”是中心词语，“社会”是用来修饰限定“治理”的定语。即“治理”是概念核心，“社会”限定了“治理”的范围或方式。因此，要理解“社会治理”的含义，首先要明确“治理”的概念。

治理(governance)作为一个公共管理学术概念的提出，最早可以追溯治理理论的主要创始人之

一詹姆斯·N·罗西瑙(James N. Rosenau)。罗西瑙认为，“治理是由共同的目标所支持的活动，这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责，而且也不一定需要依靠强制力量需要克服挑战而使别人服从。换句话说，与统治相比，治理是一种内涵更为丰富的现象。它既包括政府机制，同时也包含非正式、非政府的机制，随着治理范围的扩大，各色人等和各类组织得以借助这些机制满足各自的需要，并实现各自的愿望。”^[2]因此，在罗西瑙那里，治理概念的对立面不是“管理”，而是“政府统治”。在罗西瑙的治理概念，虽然也包含政府机制，但她在著作中更多地强调“没有政府的治理”，即由民间力量主导的管理模式。目前在学界得到广泛认可的治理概念是是全球治理委员会的表述。该委员会于1995年对治理概念做出如下界定：“治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使人们服从的正式机构和规章制度，以及种种非正式安排。”^[3]这一界定突出了治理概念的四个特征：(1)治理不是一种状态或结果，而是持续的过程；(2)治理的建立不以控制和支配为基础，而以调和为基础；(3)治理同时涉及公、私部门以及公众个人；(4)治理的手段既包括正式制度，也包括非正式的规范和习俗。

那么，什么是社会呢？社会有广义、狭义之分。广义的社会概念与自然相对，即人类社会，它

[收稿日期] 2017-09-16

[作者简介] 洪小良(1966-)男，中共北京市委党校社会学教研部教授。

包括经济、政治、文化和狭义的社会等各个方面;狭义的社会概念与国家、市场相对,即“第三部门”。在“社会治理”概念中,“社会”概念是狭义的。因此,所谓社会治理,即是对狭义社会的治理,或者说对社会领域的治理。在我国,社会治理是指在执政党领导下,由政府主导,多种社会主体(包括各类社会组织、企事业单位、公众个人)参加,对社会领域公共事务的管理活动。

二、社会治理的新理念

从治理的概念可以看出,社会治理的对立面不是社会管理,而是社会管控和社会统治。社会管控和社会统治是传统社会管理的重要特点。社会治理与传统社会管理的根本区别在于理念的不同。社会治理的理念可以概括为以下几个方面^[4]:

(1) 权威来源的多元化。在社会治理中,政府并不是唯一权威来源。各种公共的和私人的机构只要其行使的权力得到公众的认可,就都可能成为在各个共同层面上的权威。因此,社会治理的主体必定是多元的,得到公众认可是各主体发挥有效作用的前提。

(2) 治理主体的相互依赖性。治理理论认为,参与公共活动的各个主体,无论其为政府机构、民间机构还是私人机构,都不拥有独自解决问题的能力所有能力和充足资源;它们必须进行合作,通过交易、协商、谈判,在实现共同目标的过程中实现各自的目的。因此,多元主体之间的合作共治是达到善治的必然途径。

(3) 政府与社会组织间的合作伙伴关系。多元共治是社会治理的必然要求,实现政府与社会组织间的合作伙伴关系,是实现多元共治的前提。建立政府与社会组织间的合作伙伴关系,必须做到以下几点:其一,确保社会组织具有与政府平等的法律地位;其二,加强沟通,善于寻求共同目标;其三,双方相互信任、共担风险,共享信息;第四,通力合作,发挥各自优势,弥补不足。

(4) 方式手段的多样性。社会治理的手段不限于正式成文的社会规范,如法律、法规、政策、纪律等,还可采用约定俗成的、不成文的社会规范,如信仰、道德、习俗等。在治理方式上,既可实行刚性的自上而下的强制管理,又可通过主体之间的民主、协商、谈判、妥协,达成各方共同接受的措施、安排。采用何种方式手段,取决于所要解决问题的性质,环境条件以及不同措施的治理效果。

三、推进社会治理创新需要处理好的关系

(一) 党委领导、政府主导与社会参与的关系

中共十六届四中全会明确提出要构建“党委领导、政府负责、公众参与、社会协同”的社会管理新格局。中共十八届三中全会在对社会治理体制进行表述时,把“党委领导,政府负责”改为“党委领导,政府主导”,社会治理格局得到进一步明确。在这一格局中,党政主导与社会参与的关系是关键。十八届三中全会之前,在社会治理改革实践中,虽然认识到社会治理的主体应该是多元化的,应该发挥社会组织和公众的力量,但在处理党委领导、政府主导与社会参与的关系上,仍然是带有很强的管控色彩,认为党委和政府应该将社会领域全面管理起来。具体表现为,强调在社会管理每个层级每个具体方面都要发挥党委领导和政府主导作用,社会组织和公众处于辅助地位,只要发挥协同作用。笔者认为,这种认识不利于充分发挥各类社会主体在社会治理中的能动作用,不利于最大限度激发社会活力。

那么在社会治理中,我们需不需要党委领导和政府主导?当然需要,但有个方式方法的问题。党委领导和政府主导应该体现在社会治理的宏观层面和关键环节上,体现在对社会治理方向和整体局势的控制力和引导力上。在社会治理的宏观层面和关键环节上,我们要发挥党委和政府的领导和主导地位,在社会治理的理念和方向上要发挥党委和政府的引领作用。党委领导、政府主导与社会参与的关系,实质上就是掌舵和划桨的关系。将掌舵和划桨分开是现代社会治理和专业化分工的必然要求。掌舵和划桨需要不同的能力和资源。掌舵的人有能力了解全局,把握事物的发展方向,并且能对资源的竞争性需求加以平衡。划桨的人聚精会神于一项使命并且具有把这件事做好能力和机制。在社会治理事务上,党和政府作为公共利益的代表和公共资源的最大掌控者,是掌舵的不二人选,但在提供具体的公共产品、公共服务和社会管理(即划桨)上,往往缺乏相应的专业能力和适宜的运作机制;各类社会主体(包括企业、事业单位和各类社会组织)由于自身的利益局限和资源不足,难以成为社会事业发展的掌舵者,但它们在了解个性化和多元化需求,提供优质产品和服务,成本控制和效率提升,以及在应对变化的灵活性方面具有党政机关无法企及的优势。因此,党委领导和政府主导,就是要管控目

标、把握方向，在具体事务上要减少干预，通过思想指导、政治领导、政策引领，为各类社会主体参与公共管理和服务提供广阔空间；社会参与，就是要利用各类社会主体之所长，充分发挥各种社会主体在承担公共服务、管理具体社会事项方面的作用。

（二）体制延伸和体制外培育的关系

当前社会治理的创新有两条途径，一条可以称之为“体制延伸”，另外一条则是“体制外培育”。所谓体制延伸，即是对传统体制的管理模式和管理技术进行改造，实现体制内的主体对社会领域的服务和管理。比如说，枢纽型社会组织工作体系就属于对传统管理模式的改造和延伸。我们传统的党群组织、人民团体，带有很大的官方色彩和行政化特点，这是它们与社会治理的新形势和新要求不相适应的地方。但是我们应该看到，这些传统的社会团体拥有完善的组织体系和丰富的人才资源，在社会管理服务方面有很大的优势，如果能对这些党群组织的服务和管理加以创新，无疑能在社会治理方面发挥更大的作用，这就实现了体制内主体对体制外的服务管理。网格化服务管理、村庄社区化管理则是属于利用现代科技和管理技术，对传统管理方式和技术进行改造，实现体制内主体对社会领域的有效管理。

所谓体制外培育就是在传统体制外，按照社会治理的新理念，培育和发展民间社会组织，特别是基层“草根”组织。比如，社会组织直接登记制度的改革，行业协会、商会民间化的改革，这体现了体制外培育的发展思路。

这两条路径各有其优缺点。体制延伸的优点是改革的振动比较小，可以发挥传统社团组织的优势，但我们也要看到，通过体制内主体对社会领域进行服务管理，往往会出现行政化色彩较浓、竞争性不足，发生既当运动员又当裁判员的情况。体制外培育的办法虽然更有利民间组织的发展，改革比较彻底，但是改革的震动比较大，社会组织的发育程度拖累政府职能转变的步伐，对党和政府治理社会的能力提出了更高的要求。在改革实践中，体制延伸和体制外培育这两条路径可以同时进行，但对体制内主体要有逐步断乳的时间表；体制外组织，配套的法规政策要跟上，政府的治理能力要跟上。

（三）政府管制与社会自治的关系

十八届三中全会报告中明确提出，要“加快实行行政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”；“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”这是我们改革的方向。

为什么要强调社会自治？在传统的管理模式

下，政府是社会治理的唯一主体，这种管理模式已经很难满足新形势的需要了。一方面，政府不可能什么都管起来，因为社会多元化复杂化导致管理成本和管理压力越来越大。另一方面，政府在提供具体公共服务和管理社会具体事务方面，经常出现管理失灵现象，具体表现为政策失效，效率低下，缺乏灵活性，难以满足个性化和差异化的社会需求。加强社会自治，可以充分发挥各类社会主体参与社会治理的积极性和自主性，可以为党和政府分忧，成为党和政府的帮手，同时为公众提供更好的服务。

良好的社会治理同样离不开政府管制，因为社会组织的活动具有外部性，可能会对第三方或公共利益产生危害。在完全市场化的国家，社会组织虽然有很充足的活动余地，但仍还是有很多政府管制。处理好政府管制与社会自治的关系，首先要把握住政府管制的标准和尺度^[5]，其中一个尺度就是“必要性”。政府在进行一项管制的时候需要论证这项管制的必要性，即要证明外部性的存在。这种检查必须是一项经常性的检查，因为形势在变化，一项政府管制的必要性也在变化。其次，政府管制应该是“宏观性”和“间接性”的，不能直接干预社会组织的具体事务。最后是“法治原则”，即政府管制要以法律为依据，减少人为性和随意性。在法治环境下，各类社会主体的自主性和社会自治才能得到保证，才能充分自由地发挥作用。

四、刚性控制和柔性引导的关系

所谓刚性控制就是通过法律法规、政策、规章制度、行政命令等成文规范为主要手段的管理方式；而柔性引导则是以风俗、习惯、道德、价值、信仰等非成文规范为主要手段的管理方式。二者既相互区别，又相互联系依存。

首先，刚性控制与柔性引导都是调整社会关系的途径，但调整范围和调整方式不同。从深度看，刚性控制主要调整人们的外部行为；柔性引导不仅调整人们的外部行为，还调整人们的动机和内心活动，它要求人们根据高尚的意图而行为。从广度看，柔性引导的范围要远远大于刚性控制的范围。从方式看，刚性控制主要是一种后置式的管理，即根据行为的后果进行奖惩；柔性引导主要是一种前置式的管理，即通过行为者内化价值规范来对人们的行为进行引导。刚性控制是靠国家强制力保障实施的；而柔性引导主要靠社会舆论和传统的力量以及人们的自律来维持。其次，柔性引导是刚性控制

的基础,刚性控制是柔性引导的屏障和保护。一个社会如果没有为公众普遍认可的文化价值,自觉遵守的道德规范和社会习俗,不管引进多么先进的法律、法规、政策、制度,都将无济于事;同时,法律法规政策如果与社会的核心价值和反映这种核心价值的文化习俗、得到规范相抵触,必然导致道德规范滑坡、社会秩序混乱。

创新社会治理,既需要发挥好刚性控制和柔性引导各自的作用,又需要使二者相互配合,做到刚柔并济。

传统的社会管理过于重视刚性控制,忽视柔性引导。容易造成管理者和被管理者关系的紧张和冲突,容易使党和政府成为矛盾的焦点。新型社会治理应注重发挥柔性引导的作用,注重二者的配合,做到刚柔并济。

五、顶层设计与基层创新的关系

当前我国的社会治理体制改革已经进入深水区。继续推进社会治理改革无法绕开相关制度的体制机制问题。一方面,社会治理的体制机制要与市场经济体制相适应,要与民主法治的方向相适应;另一方面,社会治理体制改革具有整体性和全局性,一系列政策与制度需要相互协调和配套。因此,深化社会治理创新,必然要求“顶层设计”。

社会治理的顶层设计即是对社会治理改革进行整体性和全局性的谋划,确定改革的方向和框架,建立社会治理的体制和机制,并制定相关法律、法规和政策。在顶层设计方面,首先要认识到,社会治理不存在着统一的模式。因为当前社会治理的对象多种多样,社会治理的主体也是多元的,各地区各领域的条件也是千差万别的,这些不同的社会治

理模式,应该是各地区、各领域因地制宜的结果。其次,顶层设计要给基层创新留下空间和资源。因此,在顶层设计的时候,不应该在具体的模式上、具体的方式上进行过多的规定,应该充分发挥基层的创造性,找到适合它自己的社会治理模式;要在资源配置上,重心下移,确保基层进行治理创新所需的人力物力财力;理顺体制机制,切实解决长期以来基层社会管理体制上条块分割、条条相互掣肘的问题。

在基层创新方面,要确保治理模式的可持续性,不要为了树典型、创政绩,集中人财物支持少数几个项目,进行过度支持和包装;不要不顾环境条件,强行推广一种社会治理模式。一种社会治理创新,只要能够解决当地的问题,就要好的。不一定要具有可推广性。比如社区封闭化管理模式、网格化管理的模式,在推广中遇到很多问题,有些地区根本就很难实行。一种社会治理模式应该不应该要推广,能不能推广,需要十分的慎重。

参考文献

- [1] 邵光学,刘娟.从“社会管理”到“社会治理”——浅谈中国共产党执政理念的新变化[J].学术论坛,2014,37(2): 44-47.
- [2] 罗西璠.没有政府统治的治理[M].南昌:江西人民出版社,2001.
- [3] The Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood[M]. 1 st. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- [4] 俞可平.治理和善治引论[J].马克思主义与现实,1999(5): 37-41.
- [5] 张成福,毛飞.论政府管制以及良好政府管制的原则[J].北京行政学院学报,2003(3): 1-7.

Several Relationships to be Dealt with During Innovating the Modes of Governing the Society

HONG Xiao-liang

(Chinese Communist Party Beijing Committee Party School Beijing 100044 China)

Abstract To carry out new concept and new idea of governing the society in the reform practice, several relationships need to be dealt with properly, such as the relationship between party and government leading and social participation, relationship between institutional extending and cultivating out of institution, relationship between government regulation and social self-government, relationship between stiffness control and flexible guidance, and relationship between top-level design and primary-level innovation.

Key words social government; innovation; relationship

编辑 何婧