

催生与谨慎：社会转型背景下农村参与式管理初探

张有亮 赵龙

(兰州理工大学 人文学院, 甘肃 兰州 730050)

摘要：“十二五”规划纲要设立专篇，提出建立健全中国特色社会主义社会管理体系。政府工作报告则将社会管理列为2011年重要工作之一。随着社会多元化发展，社会管理也应走向多元化。我国是农业大国，农民是我国最大的社会群体，社会转型背景下研究创新农村社会管理问题在我国有着特殊的重要意义。基于对农村特殊乡情、民情的考量，农村参与式社会管理理论和实践核心的是参与，其基本要求是创新农村管理新理念，实践基础则是民主参与，主要方式是官民互动，基本前提是增强农民权利认同感，根本目的在于多元的利益诉求皆能通过制度化渠道予以合理表达和维护，藉此建立健全中国特色农村社会管理体系。

关键词：中国特色社会主义社会管理体系；创新农村社会管理；参与式管理

中图分类号：C912

文献标识码：A

Birth and Care: Social Transformation of Rural Participatory Management

ZHANG Youliang, ZHAO Long

(Lanzhou University of Technology, Lanzhou Gansu 730050, China)

Abstract: "The 12th Five-Year" Plan for the establishment of special articles, proposed the establishment of a socialist society with Chinese characteristics, improve the management system. Social management will be the government work report as one of the important work in 2011. With the development of social diversity, social management should be to diversify. China is a large agricultural country, farmers are the largest social groups, social transformation of rural social context of research and innovation management in China has a special significance. Based on the rural special nostalgia, feelings of consideration, the rural participatory social management theory and practice of the core is involved, the basic requirement is an innovative rural management new ideas, practical basis is the democratic participation of the main means of officials and the public interaction, the basic premise is to enhance farmers the right to identity, the fundamental purpose of the interests of diverse demands of institutionalized channels will always pass the expression to be reasonable and maintenance, to establish a sound management system of rural society with Chinese characteristics.

Key words: socialist society with Chinese characteristics and management system; innovative rural social management; participatory management

继党中央明确提出加强和创新社会管理，2011年初的两会对此进行了全面部署。“十二五”规划纲要设立专篇，提出建立健全中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定。政府工作报告则将社会管理列为2011年重要工作之一^[1]。社会管理职能是政府行政的重要组成部分，现代化的社会管理不仅限于政府的社会管理职能，随着社会的多元化发展及参与主体的多元化，还应包涵其他社会主体和社会自身内在的管理。我国是个农业大国，农民是我国最大的社会群体，作为社会多元主体的一员，农民个人的参与是体现多元社会管理体系的重要组成部分，亦是创新农村社会管理的基本元素。

1 参与式社会管理的理论背景及概念阐释

社会主体的多元化体现于其由众多子系统组成的社会

运行系统，而社会的运行处于动态的发展形态之中，社会管理总是相对滞后于社会的动态发展，只有不断创新社会管理，才能适应社会动态发展需要。否则，极易导致社会管理失灵，进而引发一系列社会性问题。

以农村为切入点，构建农村参与式社会管理体系，创新农村社会管理新模式是创新中国特色社会主义社会管理体系的重要组成部分。创新农村社会管理的主体，主要是负有创新社会管理职责的基层政府和能有效参与农村社会管理过程之中的每一个农民个体和农村基层组织。农村参与式社会管理理论和实践核心是参与，强调农民个人对农村各项公共事业和公共利益维护的参与，通过对公共事业和公共利益的维护，共同协商、共同决策解决共同的问题。参与式民主是立足于群众公民身份的政治，群众不仅仅是

基金项目：兰州理工大学优秀青年教师培养计划基金资助项目（Q201019）

作者简介：张有亮（1971~），男，甘肃民勤人，法学硕士，副教授，硕士生导师，主要研究方向为理论法学；赵龙（1983~），男，山东曹县人，法学硕士，主要研究方向为理论法学。

选民,不是仅仅把自己看做是政府机构的顾客、政府的管理对象,群众自身就是管理者、自治者,是自己命运的主宰者^[2]。

社会管理,是指以维系社会秩序为核心,通过政府主导、多方参与,规范社会行为、协调社会关系、促进社会认同、秉持社会公正、解决社会问题、化解社会矛盾、维护社会治安、应对社会风险,为人类社会生存和发展创造既有秩序又有活力的基础运行条件和社会环境、促进社会和谐的活动^[3]。而参与式社会管理,笔者认为是指基于共同的目的和法益,不同的组织和个人,走到一起凝结成一个团体共同民主协商、投票、决策管理社会各项事业的过程。其基本要求包括各参与主体共同解决社会问题、协调社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾等内容。

2 社会转型背景下构建农村参与式社会管理的实践想象力

我国现行社会管理体系与国情和社会主义制度总体上是适应的,但随着我国社会多元化发展,社会管理也应走向多元化。作为社会多元主体的一员,农民的参与是体现多元社会管理体系的重要组成部分,亦是创新社会管理的基本元素。我们党执政的社会基础是广大人民群众,在推进社会管理体制改革创新进程中,必须把坚持党的领导与调动人民群众民主参与的积极性有机地结合起来,形成强大的合力^[4]。

2.1 参与式管理的第一要素:奠定参与的物质基础

在农村公共生活中的农民参与,是现代化的基层民主实践模式,是现实行动中的民主,是农村公共生活中自治组织和民主化管理的主导型、可持续型的民主力量。“仓廩实而知礼节”,社会管理不是单向度的发展和治理,就管理谈管理不可能实现真正的稳定与和谐,更遑论民主。通过体制、结构和物质给予方式的改革,将农民民主参与资金需求纳入公共财政的范围,奠定民主参与的物质保障,是新时期基层民主政治和经济改革的一项新课题。“社会—经济发展促进政治参与的扩大,造就参与基础的多样化,并导致自动参与代替动员参与。高水平的政治参与总是与更高水平的发展相伴随,而且社会和经济更发达的社会也趋向于赋予政治参与更高的价值。”^[5]正如“十二五”规划纲要指出,要坚持民生优先,完善就业、收入分配、医疗卫生、社会保障等相关制度,努力使创新社会管理成果惠及全体公民。

2.2 参与式管理的理念核心:创新管理理念

现代社会管理具有鲜明的时代特征,互联网的普及、

人口流动性的加强和信息化技术的广泛应用,使得“三农问题”易被放大化,加上现实社会与网络虚拟社会相互影响,这就要求必须不断创新农村社会管理新模式,以适应现代民主发展新趋势。

(1) 创新农村社会管理,应切实转变管理理念,以人为本,服务为先。创新社会管理的本质,是社会管理理念的创新^[6]。地方各级政府是创新农村社会管理的责任主体,以建立法治政府和服务型政府为导向,政府管理和治理的本意和最终目标不是控制,而是服务。构建和谐社会,政府不能屏蔽群众的诉求渠道,不能漠视群众的诉求内容。“个体利益”与“社会整体利益”的相协调,是社会运行和发展的常态。创新农村社会管理的过程,即不断解决基层群众各种利益冲突的过程。社会转型背景下政府创新社会管理应从“被动式管理”向“主动式服务”、从“单向约束”向“互动管理”的转变。同时,建立健全中国特色社会主义农村社会管理体系,应切实保障农民当家作主的权利,尤其是知情权、参与权、表达权和监督权,使广大农民群众的公民意识在参与实践中得以锻炼和成熟,民主意识和权利认同不断增强,参与水平和能力得以提高,此为农村社会管理理念层面的创新。

(2) 创新农村社会管理,必须坚持党的领导。党的领导是创新农村社会管理的根本保证。要进一步加强和完善社会管理格局,宏观上必须符合我国社会主义基本国情和社会稳定的需要;微观上应切实加强基层党的领导,强化基层政府社会管理职能与群众利益协调机制,进一步加强和完善党和政府引导基层管理模式。

(3) 创新农村社会管理,根本在于尊重民意、维护民利。创新农村社会管理,说到底创新对农民群众的管理和服务,这是创新农村社会管理的根本出发点和落脚点。创新农村社会管理的微观因素和基础主体是农民个人,由此政府主体需要掌控好社会管理创新和保障群众利益的关系。举凡涉及农民利益的重要决策和政策调整,首先应进行社会稳定和风险评估,广泛征求农民群众意见,充分考虑农民群众的承受能力。其次,建立农民参与农村社会管理的长效机制,从依靠行政手段转向协商、对话、协调、沟通等社会管理方式,拓宽农民利益和诉求的表达渠道。

2.3 参与式管理的实践基础:民主参与

以民主为手段,可以在掌握、运用公共权力的问题上防止少数人或个别人假公济私、以权谋私;另外,还可以在认识公共利益以及实现公共利益的具体方式的问题上弥补科学和理性的不足^[7]。

(1) 创新农村社会管理的根本前提是增强农民群众主人翁意识和权利认同。要真正解决新农村建设中的农民问题,必须从权利分析角度入手,以落实农民平等的经济权利、政治权利和社会权利作为分析和解决问题的关键。随着社会经济快速发展,依法治国理念逐渐深入人心,公民和权利意识日益增强,但我国基层群众民主参与权的“价值位阶”并不在传统的公民私法权利和公法权利之下。民主参与具有民主意识培养功能、教育功能和民主共同体利益整合功能。参与式社会管理的践行主体固然是占人口大多数的农民群众,他们是社会历史的推动者,亦是创新农村社会管理践行者。加强民主素质意识和公民权利认识的培养,转变传统观念,巩固和扩大民主参与范围是构建农村参与式管理的必要条件。

(2) 创新农村社会管理的主要手段是官民互动。中国特色社会主义社会管理体系要求建立服务型政府,强化政府主体公共服务的执政观念,体现在:

一是由管理型政府向服务型政府转变。将政府作为社会管理的主宰者地位和政府管理作为社会管理体系的主导型模式,转变为官民互动,共同行使管理社会职能,共同解决社会矛盾和纠纷;

二是扭转政府和普通公民在社会管理这个舞台上的地位不平等现状,纠正以往政府以单方行政强制实施社会管理。随着以社会转型和市场导向的经济体制改革不断深入,转变政府职能,创新农村社会管理机制,推进农村社会管理官民共治,就成为优化农村社会管理体系、健全农民民主参与制度、完善农村社会治理的重大课题。

三是基层公务人员应当转变农村社会管理的官治观念,树立服务意识,转变职能行使方式,由管理执政、指令执政转向服务执政、引导执政;由单一行政管理转向官民共治,积极为农民提供社会管理新政策、新信息、加强农村社会管理技术引导等。

四是通过公平地配置与分享法律资源,促进政府与农民群众之间制度化博弈关系,实现并强化农民和公民权利的“权利认同”,创新农村社会管理新格局,完善农村社会管理新体制,拓宽社情民意的参与表达渠道。

(3) 创新农村社会管理的基本途径是实践民主参与。创新农村社会管理体系,构建农村参与式管理模式,必须保证人民依法实行民主管理、民主选举、民主决策和民主监督,制定和完善农村社会管理法律法规,健全农村社会管理过程中的民主参与和公开办事制度,推动和完善农民参与农村公共事项的决策机制;依靠相关民主参与法律法

规保证农民直接行使民主参与权利,丰富中国特色社会主义农村社会管理过程中民主参与的实现形式,从基层政治、经济、文化等方面,扩大农民群众的有序参与,引导农民群众在创新农村社会管理体系民主参与的实践中提高自我管理水平和参与管理意识。

中国特色社会主义民主和法治皆属于制度范畴。从理论和实践层面考察我国农村参与式社会管理机制,其源于现代群众自发主义、主导模式的民主参与理论与实践形式,而非政府主导和组织的被动式参与。民主参与既是一种动态的参与和行动过程,亦是一种静态的参与制度运行模式,也是一种高质量、现代化、基层化的民主基因的生产过程。拓宽农村社会管理中民主参与途径和范围,健全基层自治组织和民主管理制度,保障人民当家作主的民主权利,尤其是知情权、参与权、表达权和监督权。民主政治强调政治参与,参与的人越多越好。凡是公民,都有政治参与权,都是国家这个政治结合体的“股东”^[8]。

2.4 参与式管理的法治保障: 优化配置法律资源

创新农村社会管理,不仅需要从“调解”和“疏导”着手,更要从根本上完善农村参与式管理的法律保障。我国推行法治的重心应从创造法律资源转向公平、合理地配置法律资源,并通过调整相关权力关系,以及为部分弱势社会成员运用法律资源提供更多的便利等措施,完善我国法律资源配置与分享机制^[9]。在我国,农民的民主参与很大程度上缺乏基本法律保障。村务公开、财务公开、重大事项公开等制度化、法制化,是保障知情权的前提。在事关农民群众切身利益的重大事项决策时必须强化听证和协商制度,使决策公开化、透明化,实现多元化社会主体之间利益的优化组合和农民权利与国家权力的和谐互动,保证社会运行最大限度地合乎民意。构建社会主义和谐社会是一项系统工程,需要各个方面的统一配合,其中,法律支撑——保障基层农民基本的参与权利、平衡各社会主体的各种利益关系、维护社会公平正义,实践良法善治,对构建农村参与式管理机制具有制度性和法治性意义。只有以法治理念为指导,以法制体系、法治程序和规范为支撑来推进社会管理创新,才能真正实现最佳的政治、经济和社会效益,才能真正构建参与型、互动型乃至自治型社会管理模式,实现社会主义和谐社会的价值目标^[10]。

3 价值与功能: 社会转型背景下构建农村参与式社会管理的民主内涵

我国正处于利益关系调整、社会结构急剧变动、社会

矛盾最易激化的社会转型期^[11]。研究社会转型背景下农村参与式社会管理实践问题,对反映和兼顾社会多元主体不同价值需求、平衡多元主体利益关系、构建农民权利和国家权利和谐互动、凸显农村本土特色民主理念及参与式管理实践具有重要理论和实践意义。

3.1 构建农村参与式社会管理体制,是创新中国特色社会主义社会管理体系的关键


关注我国农村参与式管理实践问题,探索创新农村社会管理进程中民主参与的制度化、法制化是一条符合我国国情、反映广大群众意愿、顺应时代潮流和具有中国特色的基层民主化新道路。加强民主参与的农村社会管理体系是现代社会农村自治的根本和现代化政治文明的重要内容,亦是现代民主化管理与和谐社会赖以存在的制度基础。所谓民主化管理,即依靠和动员普通群众,对农村公共事项的共同参与、民主决策,实践参与式管理。民主参与程度在一定程度上直接映射出我国基层民主政治与和谐社会的建构状况。要推动中国特色社会主义社会管理事业快速、健康发展和城乡公共服务均等化,创造官民互动、官民和谐式的社会管理新模式,首先应培养和造就亿万新型农民主体,充分调动其公共参与的积极性,全面参与社会公共事务,使普通公民在公共事务的处理中发挥主体性、主导性作用,实现公民权利和国家权利和谐互动。新时期从中央到地方各级政府都在抓转变政府职能,朝着建设法治型、诚信型、责任型、服务型政府目标迈进,这一进程中若缺乏农民参与,农民没有知情权、监督权和话语权,在现代化社会管理体系建设中长期存在农民缺位状态,党和政府在各自自然的社会管理过程中,就难免会有懈怠情绪,难免会发生各种忽视乃至侵害农民利益的问题,进而影响中国特色社会主义新型社会管理体系的建立与社会的和谐稳定。

3.2 社会主义和谐社会的理念核心是社会主体之间的利益和谐

社会主义和谐社会的理念核心是社会主体之间的利益和谐,是各利益主体在平等、民主制度下相互协商和妥协,达成民主共识及利益和谐。

利益的和谐赖于各利益主体的利益诉求皆能通过合法、通畅的制度化渠道予以合理、合法地表达和维护。从科学内涵和对实践经验的总结中解析农村参与式管理体系的建设和完善,推动农村社会管理的民主化进程,具有重要理论意义和实践价值,是深入学习贯彻党的“十二五”规划

精神,全面实施依法治国和民主政治基本方略,加快创新社会管理的迫切需要。回顾我国改革开放伟大历程和基层民主政治建设历次变革及取得的辉煌成就,建立健全农村参与式社会管理体系,使农民权利意识及对民主参与的认知能力在新时期新农村建设实践中得以快速提升。依此推进中国特色社会主义社会管理体系和民主政治的建设和完善,提高农村社会管理过程中农民和政府互动的和谐性和自觉性,推动中国特色社会主义社会管理体系的实践进程。

概言之,发展中国特色社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。我国是一个农业大国,因此农村社会的现代化成为社会全面现代化的关键组成部分,关系到我国现代化事业的兴衰成败。阐释创新农村社会管理体系进程中农民参与的价值底线和实践进程,从创造法律资源转向公平、合理地配置法律资源,为广大农民群众运用法律资源实践参与式社会管理提供更多法治保障,依此构筑和谐社会的人文基础和民主精神底蕴。通过创新农村社会管理的制度设计以及多元主体之间利益的优化组合,借以彰显农村参与式社会管理体制的和谐内涵及民主维度。

参考文献:

- [1] 宋振远, 张宗堂, 舒静, 等. 在创新社会管理中开创和谐稳定发展新局面 [EB/OL]. (2011-03-16). http://news.xinhuanet.com/politics/2011-03/16/c_121196240.htm.
- [2] 李林. 法治蓝皮书——中国法治发展报告 NO. 8 (2010) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 285.
- [3] 马凯. 努力加强和创新社会管理 [J]. 求是, 2010 (20): 8~13.
- [4] 山东省社会治安综合治理委员会. 共建平安共享平安——山东省新泰市社会管理创新的调查与思考 [J]. 求是, 2010 (22): 51~52.
- [5] [美] 塞缪尔·亨廷顿, 琼·纳尔逊. 难以抉择——发展中国家的政治参与 [M]. 汪晓寿, 吴志华, 相继权, 译. 北京: 华夏出版社, 1989: 174.
- [6] 张思宁. 社会管理创新与制度层面上的社会主义核心价值观体系建构 [J]. 求索, 2010 (12): 101~122.
- [7] 钟云萍. 论宪法中公共利益与个人利益的衡量 [J]. 求索, 2009 (2): 150~151.
- [8] 王振民. 关于民主与宪政关系的再思考 [J]. 中国法学, 2009 (5): 150~161.
- [9] 顾培东. 中国法治进程中的法律资源分享问题 [J]. 中国法学, 2008 (3): 141~149.
- [10] 杨建顺. 行政法视野中的社会管理创新 [J]. 中国人民大学学报, 2011 (1): 102~109.
- [11] 吴志敏. 断裂与重构: 社会转型中的弱势群体利益保障 [J]. 中国特色社会主义研究, 2011 (1): 77~81.