

从扩权到扩容:社会治理的本体回归

张有亮 杨喜璐

(兰州理工大学,甘肃 兰州 730050)

摘要:从社会管理走向社会治理,是权力向权利的回归。国家权力的下放,体现了推行民主行政、构建民主政治的治国理念,也是社会治理活动中参与主体移位的表现形式。要想实现国家治理体系及治理能力现代化的目标,不仅要加强社会活力,增强社会自我管理能力,同时也要依靠政府的监督。由此,在社会治理进程中,社会管理提供保障,社会自治大力推行,这是社会治理的两种基本表现形式,亦是一体两翼,不仅是实现良法善治的有效途径,更是实现国家治理体系及治理能力现代化的必然要求。

关键词:国家治理现代化;社会自治;社会治理

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1001—5647(2017)01—0038—06

我国正处在重塑社会治理模式的过渡时期。随着市场经济的发展和社会问题的不断增多,传统的社会管理已不能满足大众的社会需求,取而代之的应是一个社会活力增强,政府权力分散的新社会治理模式。当前,这种模式正处于两难境地:要想社会治理模式发展进步,完善社会自治是关键,而社会自治的完善需要政府的指引与支持,但政府却不能过多参与这种社会治理活动。^[1]在实践中,政府要么过多干涉社会自治主体,要么对社会自治主体帮扶太少,这两种倾向在很大程度上影响了社会治理主体发展空间。^[2]在认识治理体系与治理能力现代化的改革目标上,其实质是要实现我国治理模式由以国家为主的管理模式到以社会为主的治理模式的转型,即由政府本位到社会本位的转变。改变以政府为中心的集权主义,增加社会治理活动中的主体,发掘社会活力,达到协商民主的合作治理状态。

一、扩权:国家本位理念中的社会治理

(一)加强国家主导与控制

列宁提到,国家作为阶级矛盾不可调和的产物,

有其存在的历史作用。当社会利益差别导致相应的社会冲突时,必然需要一个足够权威的组织来调和矛盾并解决冲突,对利益进行合理的调整与分配,使社会不至于在矛盾冲突中走向灭亡。所谓国家本位理念中的社会治理,即是传统意义上以政府作为单一主体的社会管理活动。代表国家权力的政府,在治理过程中,由于需要解决社会自身所无法克服的困难,自然地要对社会事务的管理权进行扩大。对社会公共权力占有空间的扩大,有助于集中权力,集中符合广大公共组织利益诉求的意愿,在强力的政治保证下有效地维护公共利益。在扩权方式上,最有效的当属计划经济。政府将一切权力握在手中,对于社会事业发展中的大多数问题也是一手包揽。在当时的社会环境下,政府是一切权力的载体,也是调节社会矛盾最有效的武器。

(二)国家理念中的社会治理的实现路径

在政府扩权的背后,是对自身能力的肯定与自信,也是社会发展的需要。在现实实践中,要想使政策达到社会要求,符合社会发展的客观规律,扩权就

【收稿日期】2016—05—22

【基金项目】本文系国家社科基金项目“新媒体时代社会管理创新的法治生态研究”(13XFX006)阶段性研究成果。

【作者简介】张有亮,男,兰州理工大学教授,法学硕士。研究方向:法社会学。

杨喜璐,女,兰州理工大学法学硕士。研究方向:法社会学。

是必经之路。所以,扩权在对应社会发展的规律上,会出现加强国家主导与控制的现象。

1. 行政能力上的巩固。政府在扩权的基础上,为了更多地夯实权力的执行力,在政治上会产生一种政府意志色彩。首先,在我国由于社会非政府组织的投机和西方的无限自由化心理,在政府扩权后,对非政府组织以控制和限制为主的管理体制有其合理性。其次,政府部门和事业单位中介组织、政府机构和社区自治组织不分,使事业单位行政化并延缓社会自治的发展。再次,由于政治权力的排他性,就需要国家以控制和限制为主的管理体制不被外在政治集团所影响或遭受政治渗透,所以会表现出政府不习惯借助市场机制和社会机制整合社会有用资源,共同提供社会公共服务和举办社会公益事业的特点。

2. 管理能力上的加强。政府扩权之后要想更好地进行下一步扩权,就需要将每一次扩权之后所要完成的任务顺利达标。要以维护社会稳定,提高行政合法性并且维护公民的基本权利为主要行为准则。^[3]那么,在能力上的强大就显得十分重要,如若在政策和方式方法上有所欠缺,必然会在扩权之后产生相应的社会问题,形成一种可能收不到预期效果的风险,演化成为一种政治危机。所以,扩权就必须加强国家管理能力。首先,在政策的制定上,各级政府公共财政投入必须符合社会经济发展要求,基本的社会公共服务供给必须公平。其次,对社会管理过程应注重手段灵活且方式得当,采取行政、经济、法律手段等灵活的方式解决社会矛盾,不断缓和并化解矛盾。最后,以专门的社会管理人才和专业化的社会工作人才进行控制和限制。“在国外,社会管理是一种专业性很强的管理工作,社会工作已经是一门比较成熟的专业和应用性很强的职业。”^①这样有利于在政策的执行过程中以科学专业的方法进行调查和研究,并以恰当的做法达到合理的效果。

(三)国家理念中的社会治理同公共利益趋向的背反

随着我国社会主义市场经济体制的不断发展和完善,越来越多的经济利益摄入到政治权力的调整

和重组中。过去的计划经济背景与当下以市场作为决定作用的经济形态截然不同,那么,国家政府的扩权行为就失去了物质基础,正当性的缺失使扩权在当下有了不适应性。在经济的决定作用下,既不符合经济基础决定上层建筑原理,也不能在现实中促进如今我国社会的进步。托克维尔曾说过,“没有一个伟大民族不尊重权利”。^②随着市场经济的发展、社会的进步、社会结构的变化以及个体利益诉求的凸显,无一不表露公民想争取更多权利和机会的夙愿。因此,政府的基本职责已将不断拓宽公民权利的内容纳入进来。换句话说,这种权利的大小已可以作为评判管理体制成败的标准。^[4]

从扩权自身的原因来看,扩权带来的权力制约的单向性,就是一种现代法治的背向。因为权力制约与监督是法治的核心,而扩权的最终结果必定是占领更多的社会权利空间,在扩权的基础上还要继续制约权力并加以监督,必然会增加难度。在对政府权力进行制约的过程中,由于社会权力已经被侵占,其内部制约和社会外部制约的表现形式将成为政府权力制约政府权力,而社会制约将被弱化。而当下政治的法治化进程中,则要求的是从单一制约走向多元的共同互补式制约,不仅要有国家政府权力制约国家政府权力,还要有社会权利制约国家政府权力、国家政府权力制约社会权利、社会权利制约社会权利、个人权利制约社会权利多种形式。

社会治理的重点在于落实社会权利,就是大力保障公民的生存权、发展权以及对社会管理的参与权和监督权。^[5]除此之外,基层群众反映强烈的问题,要给予高度关注,并用最高效率去解决,这也是社会治理过程中较薄弱的环节。^[6]可以说,权力发展的实质性意义就在于权利道德同社会体制的进步,象征着社会配置方式的改变和完善,体现社会正义的增进。^[7]

那么针对国家本位理念中的社会治理,在面对历史演进、扩权后的考验和与当下经济发展趋向的背反上,我们不得不反思:社会管理作为一种历史助推器,在权力的扩大中产生危机与考验。而当经不起考验的问题难以解决时,就应该从新的现实实践

中寻求解决方法和答案,在得知与当下社会发展形势产生背反问题后,应当进行深化改革。现实中,我国政府在进行全面深化改革中将以权力下放、政社合作等方式转移给社会组织,使社会权利日渐强化,这在实践层面有助于实现对国家政府权力的分立与制约。同时,行政机关也保持着对社会组织的监督。并且,社会组织内部也存在官办与民办在组织上的分化,使两者保持客观上的博弈,产生社会权利对社会权力的制衡。面对作为社会组织中的个人,在监督权利下也促进了社会组织他律机制的改进。

二、扩容:社会本位理念中的社会治理

(一)权力向权利的回归

我们所说的社会管理,就是在同等的价值基础上,国家处理社会事务的同时也提供社会服务。^[8]而社会自治,是将自我管理、自我调节上升到主要层面,自治主体既是权利的享有者,也是权利的执行者;既是服务者,也是服务的享有者。在这种自治体系中,每个人都具有双重身份,这是一种人人为人服务的规范体系。^[9]

“现代社会管理是一个以政府干预和协调为主导、以基层社区自治为基础、以非营利社会组织为中介、动员公众广泛参与的互动过程。一般而言,现代社会管理既是政府向社会提供公共服务并依法对有关社会事务进行规范和调节的过程,也是社会自我服务并且依据法律和道德进行自我规范和调节的过程。这两个过程相辅相成、缺一不可,更不能相互替代”。^③据此,在当前社会治理模式的变革发展中有非常重要的几点:一是参与主体的多元性,而不是政府包办打天下;二是政府的管理方式必须与自己的服务行政的定位相契合,体现既干预又协调的特点;三是充分发掘社会活力,增强社会力量,实现市场经济的发展与良好社会的建立。就是将曾经完全仅属于国家的权力,分权给更多的社会组织,使每个社会主体具有同等地位,享有同等权利。当前社会治理模式变革的重点之一,是在正确看待社会自身能力之外,通过有效途径增强社会自治能力,并具体实施。

近些年来,社会自治已走进人们的视野,它的包

容性与开放性是同传统的社会管理所不同的。社会自治活动能够把一切社会成员都纳入到治理的体系当中来。在这种模式中,没有人会担心自己会被别人操控或者是利用,事实上,社会自治就是一种排除了任何操纵存在可能性的自我治理模式。

(二)社会自治对社会管理的补充与创新

随着社会权利意识增强,社会自治主体的范围正在不断扩大。这种权利意识是自下而上地给国家权力慢慢施加了压力,公共管理主体逐步向社会自治主体方向转变并发展,而政府的管理方式也要与自己服务型政府的定位相契合,完全充分发挥足够的社会力量。^[10]“权利是权力生成的内在动力与合法性根据。公民结社权是最能促进社会权力和社会组织成长的私权之一。弱势者聚集起来可能就非弱势,成为拥有社会力量的组织之后很可能成为强势群体。公民权利意识增强,社会组织、地方政府和区域经济实体的自主意识和权利意识也增强了。这种权利意识的增强客观上促成了主动要求建立维护、伸张自己合法权益的新框架。”^④因此,通过结社权的壮大以增强社会组织的力量。

社会自治模式,其运作于社会当中与个人或团体之间关系较为紧密的具体事务和利益之上,这种模式对提升人们的公共意识和推动参与社会事务的管理与监督具有极特殊的作用。“由于自治民主关注的重点不是国家权力的归属与分配,而是个人或团体对涉及自己的事务的自我管理与控制,因此自治民主有点类似日常生活中所倡导的‘民主作风’或‘民主精神’能广泛适用于社会生活的方方面面。”^⑤我们可以这样想,一个独立的人,其民主意识的具备与高低同这个人在民主中能够获得的发展空间具有密切关系。同理也就是说,普通民众的自治意识必须要在真真切切的社会事务与权益的博弈中培养和成长起来。于是可以得出,当今社会中基层农村和城市社区的选举,就是一种培养普通百姓运用民主实现自治的方式,用以表达自己的真实想法,维护自身的合法权益。

在当今社会,组成社会治理体制的两大组成部分之一,就是以非政府的社会组织、社会团体及公民

个人为主体的社会自治。增强社会自治能力,拓宽社会自治发展空间,这是实现国家治理体系及治理能力现代化的关键步骤。对于社会自治这一要求的提出,使我们传统观念当中的“管”和“被管”的行为方式和思维定势遭受巨大的挑战,使得一种民主协商、多主体参与的新型治理模式成为主流。

(三)从社会自治到社会治理的现实步伐

社会自治并不是替代政府的终极目标,“在共同体以其多样性的方式自觉地振作起来之前,官僚制还不能放弃其责任”。^⑥因此,在现代社会主义的治理模式还没有得到真正改变的时候,社会管理同社会自治都有继续向前发展的意义。即使在接下来的发展进程中,可能会有像法默尔多设想的那样,“共同体必须自主决策,尽管到目前为止决策还是别人在做,如政府官僚和私营企业官僚;例如,政府服务的水平和形态应由地方一级决定”。^⑦不过,这些现象都只是暂时性的。我国大力推行民主行政,行政改革的更高追求是加快社会自治力量的成熟,构建起政府同社会协商民主、合作共治的规范治理体系。

我们还应看到,在当下的社会历史条件下,要想发展社会自治是要依赖于一定条件的,无条件的社会自治是对政府的轻视。但是,这种条件需要靠政府提供,与此同时,政府及其公共行政的努力方向也在于提供这些条件。虽然在走向社会治理的进程中,倡导政府与非政府、社会组织等社会治理主体间的协作,会同传统的社会管理模式的行为手段相冲突,并引起实践上的阻碍。但这是社会治理发展进程中的必经之路。随着二者冲突的减小,社会治理模式的发展会进入一个新的高度。由此,我们可知,从社会自治走向社会治理这条道路是一个不可改变的发展方向。在不久的将来,我们将会迎来一个政府同社会无分界,合作分担社会事业的共同治理体系。政府与社会采取优势互补、取长补短的互动方式,共同实现社会治理体系的优化。

三、治理范式的转换:从扩权到扩容

(一)社会治理的思路转向

在国家本位理念中的社会治理,是始终强调将政府权利不断壮大,是一个不断扩权的过程。而随

着我国市场经济的发展,一味的强调国家权力主导,已不能满足公众需求,亦不能有效解决群众强烈反应的社会难题。社会治理是在追求国家治理体系及治理能力现代化的同时,不断地将权力归还给社会,扩大社会治理的参与主体。在国家层面,政府将一部分国家公权力下放到民间组织或者分配给社会团体,这都是国家公权利在社会化进程中的重要表现;在社会组织层面,其外在表现形式是经济权力向社会权力的转化后,经济关系对社会结构所产生的影响,具体途径就是通过发展社会组织、经济精英成立和形成利益集团,与此同时对社会产生影响力和支配力。^[11]

“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共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。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。”^⑧因此,治理同管理有着明显不同。管理强调的是自上而下的权力制约,是单一的权力运作;而治理则不同,它具有包容性与开放性,它不仅重视权力来源的多样性,比如除了国家权力以外,还将居民自治权、社会组织自治权统统纳入到治理的合法权力来源的范畴中,同时,权力也不再仅仅是自上而下的行使,不再只是受到控制与指挥,而是成为权力平等、协调互动、共同参与的治理趋势。由此我们可以看出,治理相比较于管理而言,有着更为明显的优势,并且也已成为当代民主的新形势。

从管理到治理,仅一字之差,意义却是天差地别,社会治理不仅能充分体现出我国治国理政理念的升华,而且也是我国国家治理体系与治理能力现代化目标的实现。社会治理模式从根本上摒弃了任何形式的以政府为中心统治主义取向。社会管理虽然一直强调以人为本,为人民服务,但说到底,人民却也仍然是被管制被约束的对象。但进入社会治理

模式中,人民的地位就发生了大反转,他们成为参与治理的新主体,不再仅仅作为被管理被约束的角色而存在。正如卡蓝默所指出的:“无论是对生物圈的管理经济规范还是整个社会组织,治理的艺术在于通过最大限度的倡议自由团结一致和多样性达到最大的和谐任何地方的革新只要更为恰当,能够增加社会资本,能够持久地扩大回应挑战的范围,同时又尊重一定的共同原则,对所有人来说,便是一种进步。”^⑨因此,社会治理的主体对其平等对话、合作自治都能得到充分表达,社会治理的有效性将会大幅度提升。

(二) 社会治理是实现社会管理与社会自治的良性互动

过去的社会管理,一直都在强调国家的主导作用,而忽略了其他社会组织的主观能动性。国家将一切社会问题都纳入到自己的管辖范围,试图做到万事“亲力亲为”,可这样却将社会活力大大减弱了,随之而来的,是更多的不和谐问题。社会自治,是突出强调社会组织的自我管理自我调节。我国是民主制国家,一直倡导民主行政,大力推行民主政治,而社会自治模式正是体现与发展民主的一种表达方式。但是,仅仅依靠自治,没有监督也同样不利于社会的发展,完全摒弃政府权力是一种藐视国家的不正确行为。社会治理意味着既不能少了政府的监督,又要不断加强更多社会主体的参与,所以说,社会管理和社会自治这两种模式,哪一种都不适合被单独继续沿用,却也不可以完全舍弃,这就要求我们要根据当下的社会发展形式,正确选择治理道路,就是要实现政府治理与社会自治形成良性互动。换句话说,社会管理和社会自治不过是社会治理的两种表现形式,是一体两翼,实现社会管理与社会自治的优势互补,是最终实现社会治理的必然要求。

社会治理的最大意义在于使政府更加明确自己的职责和功能。治理理论认为,“国家不再是最高权威,它变成了多元制导系统中许多成员之一,而且为谈判过程贡献自己独有的资源。随着网络、合伙组织以及其他经济和政治治理模式的扩大,官方机构最好也不过是同辈中的长者。”^⑩在社会治理进程

中,政府的职责从管控转变成了掌舵,也就是进行总体规划和制定治理政策,除此之外,还有对社会组织进行监管。单靠社会组织的自治,很容易偏离社会公益的宗旨,而导致市场失灵,有了政府的监管而不是全权掌控,所有主体的权利都可以获得同等的保障又不丧失社会活力;其行为也会受到同等约束并接受监督,也就不至于使发展偏离轨道。所以在社会的发展中,靠自身完善和矫正必不可少,而有政府的监管却也极为重要。

(三) 理论创新:社会治理模式的重要意义

从“社会管理”到“社会治理”,反映了我们国家在治国理政理念上的重大转变,体现了国家对社会的认识更加全面与深刻,更加注重对社会的科学管理。同时,对政府与社会的分工更加完善,注重二者合作、协调统一的发展形势。这是加快全面深化改革步伐,加快国家治理体系及治理能力现代化目标实现的重要举措。

首先,政府角色的转变及其同社会关系的改变。社会治理模式的有效运行重新清晰界定了政府与社会的关系,并加快了政府职能的转变。政府不再扮演权力制衡者、操控者的角色,而成为了既是规则的制定者,也是规则的执行者。从全能政府向有限政府转变,从管制型政府向服务型政府转变。将政府的权力归还于社会,实现权力向权利的转变,实现政府自上而下的单一权力运作向政府—社会无边界的协调合作转变。

其次,社会治理主体多元化。传统的社会管理是以政府为主体,政府是一切命令的发布者,一切社会公共事务都要依靠政府的管理来解决。而在社会治理中,政府不再一手遮天,不再是社会治理模式中的唯一主体。社会治理更强调的是社会活力,更注重的是社会组织、社会团体甚至是公民个人的积极参与。发挥政府与其他社会主体在社会治理进程中相辅相成、协同配合的作用,体现了国家治国理政理念的升华。

再次,社会治理的方式多样化。传统社会管理的行为模式是自上而下的管控,是单一的权力运作;而社会治理则转变了此种运行方式,强调上下的互

动关系,重新界定政府与社会的角色。在社会治理进程中,更突出强调民主协商、协调合作的宗旨。通过政府与社会合作治理,实现二者的良性互动,并积极将社会组织、社会团体、公民个人等社会成员吸收到社会治理的活动中来。

最后,社会治理内涵更丰富全面,边界更宽泛。传统的社会管理的内涵,主要是在管控社会中的突发事件以及社会矛盾上,它的范围是以政府权力及其领域为边界;相较而言,社会治理则更注重社会公共事务领域,重视发挥社会组织、社会团体以及个人的活力,为大众提供服务,满足公众需求,有效解决

社会问题,化解社会矛盾,稳定社会关系,保证安定和谐的社会环境。

由此,新型的社会治理体制是一个由多方面和多环节有机连结的整体。其核心是以人为本,通过对各种社会资源的最大利用,以达到最大限度地满足社会成员的需求;以社会成员的全面发展,维护最广大人民的根本利益为出发点和落脚点;以现代化的治理体系解决经济发展过程中的一系列社会问题,实现国家治理体系及治理能力现代化,保障人民安居乐业和社会安定有序。

注释:

- ①王思斌. 中国社会工作的经验与发展[J]. 中国社会科学,1995,(02):98.
- ②[美]托克维尔. 论美国的民主(上卷)[M]. 董果良,译. 北京:商务印书馆,1987. 272.
- ③李培林. 创新社会管理是我国改革的新任务[N]. 人民日报,2011-02-22.
- ④吴玉敏. 创新社会管理中的社会自治能力增强问题[J]. 社会主义研究,2011,(04):111.
- ⑤占红津. 自治民主的理论基础与实践方式[J]. 武汉大学学报(人文科学版),2007,(04):43.
- ⑥张康之. 论参与治理、社会自治与合作治理[J]. 行政论坛,2008,(06):2.
- ⑦法默尔. 公共行政的语言官僚制现代性和后现代性[M]. 吴琼,译. 北京:中国人民大学出版社,2005. 138.
- ⑧Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood[M]. Oxford:Oxford University Press,1995:(23),(38).
- ⑨卡蓝默. 破碎的民主——试论治理的革命[M]. 高凌瀚,译. 北京:生活读书新知三联书店,2005. 101-102.
- ⑩[美]朱迪·弗里曼. 合作治理与新行政法[M]. 毕洪海,陈标冲,译. 北京:商务印书馆,2010. 47.

参考文献:

- [1][9]张康之. 论新型社会治理模式中的社会自治[J]. 南京社会科学,2003,(09):40.
- [2]曾永和. 当下中国社会组织的发展困境与制度重建[J]. 求是学刊,2013,(03):99-106.
- [3]阎孟伟. 公民权利问题已成为当前我国社会矛盾的聚合点[J]. 科学社会主义,2012,(04):37-40.
- [4]戚学祥,钟红. 从社会管理走向社会治理[J]. 探索,2014,(02):66-69.
- [5]潘加军,蔡小慎. 从社会管制转向社会权利:新时期社会管理创新的价值走向[J]. 当代世界与社会主义,2013,(02):160-163.
- [6]杨建华. 社会权利:社会管理的中轴结构[J]. 浙江工商大学学报,2012,(02):72-91.
- [7]夏勇. 走向权利的时代——中国公民权利发展研究[M]. 北京:社会科学文献出版社,2007. 8.
- [8]丁元竹. 中国社会管理的理论建构[J]. 学术月刊,2008,(02):26-36.
- [10]刘敏祥,张晓川. 公共管理的未来——走向社会自治[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2004,(06):71-75.
- [11]徐靖. 论法律视域下社会公权力的内涵、构成及价值[J]. 中国法学,2014,(01):79-101.

责任编辑:马 震