

构建和谐社会必须提高社会自主治理能力

杨晓棠

(东营市委党校 管理学教研室, 山东 东营 257091)

[摘要] 构建和谐社会的关键是对社会实行良好的治理。我国治理变革中存在的根本问题是对政府主导模式的路径依赖,由此产生的一系列问题影响社会的和谐。构建和谐社会必须确立全新的治理理念,建立全面的利益表达机制,实行良好的治理,提高社会的自主治理能力。

[关键词] 和谐社会;良好的治理;政府主导模式;多中心治理

[中图分类号] D61 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2006)04-0039-(04)

中共十六届五中全会从战略高度,强调了社会管理格局(公共治理格局)对构建和谐社会的作用,会议指出:“建设社会主义和谐社会,必须加强社会建设和完善社会管理体系,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。”^[1]依据十六届五中全会精神,重新审视和思考传统政府治理结构,对于建立多中心治理的新格局、提高社会的自主治理能力、促进和谐社会建设具有重要意义。

一、构建和谐社会需要良好的治理

和谐社会是一个内涵相当丰富的概念。在一定意义上,可以把它归结为:人际关系的和谐,人与社会关系的和谐,人与自然关系的和谐以及公共治理的和谐。其中,公共治理的和谐处于主导地位。提高社会自主治理能力,就是提高公共治理的能力。

公共治理的和谐,也称良好的治理,是指政府、非政府组织、公民个人等社会权力主体进行良好合作,追求公共利益最大化的过程。从治理主体上看,这一过程意味着来自政府、又不限于政府的公共机构和行为者;从治理方式上看,即运用正式的制度和规则进行管理,也认同非正式的制度安排;从治理的目的上看,在满足各社会权力主体利益要求的同时,追求公共利益最大化;从治理的文化价值上看,强调公共服务的回应性、有效性,公共政策的透明性与合法认同。

良好的治理是构建和谐社会的关键。“在构建

和谐社会的过程中,政府公共治理的和谐有效是最关键的因素。因为人与自然的和谐、人与社会的和谐,最终都体现在政府的公共治理是否和谐有效。”^[2]因而,公共治理的和谐被称为善治,或良好的治理。

良好的治理不仅意味着平等参与,还意味着合法性认同。公共治理的机构积极回应公民的正当要求,最大限度地落实公民的各项权利,使被管理者心悦诚服地履行社会义务。有了公民的自愿合作、自觉认同,才有社会的和谐与安定有序。

实现良好的治理,政府除了改变治理方式外,还必须继续承担重要的责任。从“善政”走向“善治”,这是当代治理变革的基本趋势,也是构建和谐社会的关键。20世纪80年代以来,西方各国的公共行政管理一直处于变革之中。虽然各国面临的问题与目标不尽相同,但各国变革的核心与内容却表现出很大的共性:根据变化了的外部环境,在市场与政府之外,寻求新的治理力量。探索调整政府与市场、政府与社会、政府与公民之间新的权力结构安排。

众所周知,工业时代政府运行的标志性范式是统治。即有一套正式的组织机构,靠强制性权力对公共事务进行管理。与统治相联系的理想模式是韦伯官僚制结构。这一结构经过了精心设计:政治与行政两分的宪政架构,自上而下的科层控制,理性主义的规范管理,形成了工业时代最“标准”、最理想

[收稿日期] 2005-11-12

[作者简介] 杨晓棠(1959-),女,山东利津人,东营市委党校管理学教研室副教授。

的行政范式。这种理想范式被称为“善政”。官僚制的“善政”植根于社会结构相对明确、社会分工相对简单的工业时代,在那个时代,其治理的优势得到了最大限度地发挥,创造了工业时代韦伯的“善政”神话。然而,随着经济全球化的深入和信息技术的发展,社会结构利益格局发生了巨大变化,政府治理面临更大的不确定性。控制式行政难以应对日益复杂的社会问题,封闭式的运行方式对日益增加的社会需求反应迟钝,政府的合法性面临巨大挑战,社会大量出现的吸毒、犯罪、信用危机、失业上升等问题,预示着统治式行政的终结。在此形势下,社会的和谐需要新的理念与机制。治理理论就是在这样的背景下产生的。治理理论认为,政府不是国家唯一的权力中心,各种机构,包括公共机构和私人机构,只要得到公众认可,就可以成为社会权力的中心。^[3]在强调国家与社会的合作中,治理理论不再坚持国家职能的专属性和排他性,而是强调国家与社会组织间的相互依赖关系。治理理论从全局意义上冲击了传统的科层控制体系,由此引起的政府治理变革运动把治理的视野投向多元化的主体,从关注政府体系周延,到关注多中心治理格局,从追求政府自身的“善政”,到追求整个社会的善治与和谐。在多元治理主体的架构下,政府依然承担着重要的责任,如通过公共政策构筑社会公平。因此,政府的治理模式是否转型,能否从全能的、封闭的统治模式,向开放的、包容的、回应的治理模式转变,关系到和谐社会目标的实施及成败。

二、构建和谐社会的瓶颈——治理变革中存在的问题

我国政府治理变革是从上世纪 80 年代开始的。市场经济体制的建立,促进了经济的发展和社会的分化,改变了中国与世界的联系方式,为政治文化制度的变革提供了广阔平台。然而,中国是一个传统的计划经济国家,改革的目标设计中,不仅要革除旧体制的弊端,还要承载着制度变迁的强烈愿望。中国没有经过自由市场的自发成长历史,无论市场经济的植入还是政治文化制度的构建,都完全依赖政府的强制性制度变迁。可以说,中国的治理变革一开始,就带有浓厚的单中心治理色彩。在市场主体缺失的情况下,靠政府的主导力量推动经济发展和制度构建,对发展中国家来说,无疑是一种现实选择。但是,必须看到,这种“主体替代”方式的适应性毕竟是有限的,当市场发育到一定程度,就应该及时调整治理结构,以防止产生路径依赖。后来的实践表明,我们对这个问题的认识不够理性。80 年代

中期,随着市场机制的输入,经济社会出现了最初的繁荣,受到成功启发的政府主导模式被进一步恒定,把具有一定适应性的东西当成了唯一有效的方式。由于治理结构没有得到及时调整,到了 90 年代末期,政府主导模式积累的问题越来越多,尤其是以下问题的存在,严重影响了当前和谐社会的构建。

(一)行政权力过度扩张,寻租现象大量出现

由于政府对市场的过度替代,造成了行政权力的膨胀和市场机制的扭曲,寻租机会增大。20 世纪 90 年代以来,我国反腐败斗争进入胶着状态,出现了“魔高”与“道高”的较量:惩治腐败的力度不谓不大,量刑不谓不重,而腐败的势头却没有从根本上得到遏制,“边腐边升”的怪圈还没有打破,携款外逃,“人间蒸发”又成为新的较量方式。大量腐败现象的存在,严重影响了干群关系,影响了社会的和谐。

(二)政府职能持续走偏,公共服务质量下降

近几年来,由于政府治理主导模式的影响,致使政府职能持续走偏,公共服务质量下降,主要表现在社会发展滞后于经济增长,社会发展和公共服务滞后于市场化、国际化进程。多少年来,政府管了许多不该管的事情,而职能范围以内的事情却没有做好。大量财政资金或投向竞争性领域、或用于行政支出,用于公共福利和社会保障的资金严重不足。我国经济连续 25 年快速增长,而财政投资公共医疗的幅度却没有相应增加。有些地方性疾病不能得到有效防治,有些早以得到控制的流行疾病也因缺少资金、防治不利而大面积传播开来。如果说,随着外部环境的变化,政府职能的某些方面表现出不适应属于正常现象的话,那么,政府职能持续走偏,公共服务质量下降,社会管理滞后,就会使公民对政府治理能力的信任产生危机,这种状况不解决,自然也会导致各种社会不和谐现象的产生。

(三)社会公平受损,收入差距拉大

公平缺失是政府治理的一大症结,是对政府合法性的最大威胁,也是社会矛盾的总根源;而行政力的扩张和公共服务质量下降,又造成了公权力与私权利、政治国家与公民社会的紧张关系。由于社会公平受损,就使贫富差距呈现日益扩大的趋势。“改革开放以来,我国城乡居民收入高速增长,但差距逐渐拉大。根据《中国统计年鉴 2000》的数据统计,我国农村居民名义收入由 1985 年的 398 元上升到 2000 年的 2 253 元,而城镇居民名义收入则由 739 元上升为 6 280 元;我国居民农村实际收入由 1985 年的 398 元上升到 2000 年的 718 元,而城镇居民实际收入则由 739 元上升为 1 764 元。从中框算

可以看出,城乡居民的实际收入比率从1985年的1.86升至2.46,而这期间的城乡居民消费价格指数的增长基本上是同步持平的。在今后的一段时间内,城乡居民的收入差距仍将继续扩大。”^[4]总体上看,从2000年开始,全国收入分配的基尼系数已超出国际公认的警戒线标准,并且,弱势群体进一步边缘化。目前,我国城镇失业下岗人员、失去土地又没有融入城市的农民,他们对未来生活失去了良性预期。这一切,都成为构建和谐社会的制约因素。

上述颇有思考余地的问题,反映了中国治理变革的曲折性。追求社会公正与和谐,始终是我国治理变革的基本价值和目标,80年代以来的几轮机构改革,目的都是精简机构,提高效率,惠及民众。但是,在政府单中心治理架构下,社会自主治理能力必然很弱。当行政决策缺少了公民参与,当行政过程不经过公民监督,那么,行政的公共性就会变异,公共服务者便不再看行政相对人的“脸色”做事,行政就会蜕变成自我服务的体系。同样,政府对市场的过度替代,必然导致行政权力的膨胀和市场机制的扭曲,寻租机会增大,监督成本升高,腐败势头难以遏制便成为危害社会和谐的顽症。

目前,中国的改革开放与植入市场制度,催生了多元利益主体,改变了人们的思维方式和习惯,社会结构开始分化,各种利益主体要求重新定义和实现其主体地位。在社会多元化发展的形势下,过去政府那种单中心治理结构愈来愈显现出其封闭性和控制性的一面,对日益变化的社会环境反应迟钝,回应困难,从而造成了职能错位,公平缺失,矛盾突起,社会治理失效。上述问题给予我们深刻的启迪:构建和谐社会必须提高社会的自主治理能力,摆脱对政府单中心治理路径的依赖。

三、走向和谐社会的路径选择:推进多中心治理,提高社会的自主治理能力

和谐社会的构建是一个提高社会自主治理能力的过程,也是一个多中心治理过程。只有政府、市场、其他公共机构和个人诸权力单元达到均衡,才能实现社会资源的优化配置,使社会治理结构与治理主体之间实现和谐。

(一)确立“多中心治理”理念,实现治理结构的均衡

在当代“多中心治理”的精神之下,政府组织必须在整个社会中承担十分重要的角色,特别是合法地使用暴力、实现公平价值方面,仍然发挥着其他组织不可替代的作用,但政府不再是社会管理的唯一权力中心。非政府组织、社区组织及公民自组织与

政府一起承担管理公共事务的责任。这些组织的权力也应得到社会和公民的认可。在多中心治理的模式下,政府的各级行政部门及公职人员,必须以“参与、互动、合作、服务”为理念,平等地对待其他社会组织,构建共同治理的合作伙伴关系。在这种合作治理过程中,公民及社会组织的参与,已经不再出自政府的“民主恩赐”,而是作为自主治理的一极,发挥着不可替代的作用。多中心治理并不拒绝控制和规制,但在多元化、多样化、分散化的社会环境中,矛盾、冲突、差异、偏激等现象的存在是十分正常的,社会治理者应该善于运用谈判和协商,化解各种矛盾和冲突。认可社会权力主体多元化的现实,这是完善治理结构的认识基础。在此基础上,要达到治理结构的均衡,包括主体结构的均衡和价值结构的均衡。治理主体结构的均衡是指各权力单元在合作治理过程中形成的优势互补、竞争博弈的平等关系。治理价值结构的均衡则是指寻求那些具有整体意义的、相互对应的价值范畴的平衡。如公平与效率、民主与法治、活力与秩序等。在两个维度的均衡中,主体结构的均衡具有决定意义,上述每一价值范畴的平衡,都要靠多中心治理的格局来支撑。

(二)建立全面的利益表达机制,提升弱势群体的自组织能力

在利益主体多元化的条件下,利益表达,特别是弱势群体的利益表达,已经是一个无法回避的问题。基于资本、知识、技术、信息的非均衡分布,社会明显划分为强势群体和弱势群体。两个群体在争取利益的能力上存在着巨大差异。从实际情况看,强势群体已经在相当程度上对公共政策制定和执行过程产生了影响。而弱势群体在追求自己利益上显然处于无力状态。这首先表现为弱势群体在政治参与中的份额越来越少,政治参与越来越表现出精英化、非农化倾向。更重要的是关系弱势群体切身利益的事情,缺乏制度化的表达渠道。一些地方群体性事件频繁发生,是矛盾长期积累的结果。开启利益表达的大门,反映不同利益主体的诉求,应该成为多中心治理的重要内容。当然,允许利益表达,对政府治理来说也存在风险。利益表达的大门一旦开启,就无法保证按照政府控制的方式进行取舍。能否在民主与秩序之间寻求平衡,这是对政府治理能力的考验,为此,政府必须采取如下措施:第一,改革信访制度,倾听民间声音,把有效化解矛盾冲突列入政绩考核体系。公民来访是利益表达的正常渠道,以往我们对此过于敏感,讳莫如深,怕给上级添麻烦,怕因此影响政绩。其实,按照“主权在民”的原则,政府是

民权的托管者,公民向政府提出种种要求,是不足为怪的。政府不再是权利的垄断者和真理的垄断者,而是公民利益的裁判者和调解人。只有在此认知的基础上,才能做好信访工作。信访部门要加强与民间法律援助机构的合作,邀请法律援助机构的律师参与信访接待,一方面增强信访工作的透明度,另一方面为上访群众提供法律咨询和服务,减少上访人的诉讼之累,缓解上访人的过激情绪。第二,开辟社区论坛,关注弱势群体的利益表达。公民利益表达有多种形式,如行政听政,“赛博”等。现阶段,在网络媒体还没有覆盖到弱势群体的情况下,“赛博”不可能成为公民利益表达的普及形式。公民参加听政会对公共政策的影响最为直接,但是,这一形式往往为利益集团所左右,其广泛性、公平性大打折扣。相比之下,社区论坛对公民的利益表达具有重要意义。它能弥补行政听政中的不足,以更廉价、更方便的方式,容纳弱势群体的话语权。建立全面的利益表达机制,必须充分发挥社区论坛的作用。政府机构要与社区论坛建立广泛联系,派专人负责,定期参加论坛的活动,并组织大众媒体关注论坛的议题。社区论坛是基层民众的“圆桌民主”,他们可以在这里集会、辩论,甚至示威。政府机构应尊重论坛的合法性存在,凡是涉及公民切身利益的行政决定,如征地拆迁必须拿到论坛上来协商。社区论坛是公民民主训练的课堂,价值观接近的群体可能在此基础上组织起来,成立诸如民工协会、出租车联合会和社区环保协会这样的组织,以各自的组织为载体,弱势群体的利益表达就会更有序、更有影响力。

(三)发展民间社会组织,实现政府权力的限制与收缩

提高社会的自主治理能力,建立多中心治理的新格局,必须发展民间社会组织。“发展民间社会组织,就在国家与分散的社会成员之间形成一个中介力量,在代表所属群体的利益下情上达的同时,也能以桥梁纽带身份把党和政府的方针上情下达,还能进行不同群体的利益协调与对话。”^[5]民间社会组织可以承接某些社会管理和公共服务职能,实现政府权力的限制与收缩,改变由政府单中心治理导致的权力泛化,消除权力寻租的空间。目前,民间社会组织可以发挥如下作用:首先,民间社会组织可以介于政府与市场之间,协助政府实现市场监管职能。如商业协会和资产评估机构,可以在市场准入、市场

监督、纠纷处理等方面,规范企业行为,减少不良市场竞争。其次,民间社会组织还是介于行政权力和企业经济权力之间的一种制衡力量。它能够有效地吸纳相关民众的利益要求,以平等、自愿、协商的方式,形成民间的自组织网络,充分表达它所代表的不同社会阶层利益。在“留给精英的政府”与“留给富人的市场”之外,增进社会福利,促进社会公平。再次,民间社会组织可以通过合同承包、委托经营等形式,承接某些公共服务,给日益变化的公民需求提供更多的选择性。总之,民间社会组织以其自主性、中介性和公众性等特征,使它成为介于政府与市场之间的“第三种调节力量”,借助这种调节力量,可以重新理解、定位政府的社会管理职能,实现政府权力的限制与收缩。但是,由于传统体制和外部环境的制约,我国民间社会组织发展缓慢,自主治理程度很低,行政依附倾向严重。目前我国的民间社会组织大体呈现三种情况:一种是依附于政府部门,获取政府的资金支持,成为行政权力的延伸;另一种是通过举办实体等方式运作于市场;而介于两者之间的一些民间社会组织则找不到自身的功能定位,运行困难。鉴于上述情况,必须采取以下切实可行的措施,扶植和规范民间社会组织的发展。一是建立和完善关于民间社会组织的法律法规体系,从法律上界定民间社会组织的独立地位;二是改革社团管理体制,对登记管理机关进行职能上的重新定位,加强执法监督职能,并依靠社会力量逐步建立广泛的社会监督体系;三是理顺政府与民间社会组织的关系,将半行政化的民间社会组织改为服务购买制,以此促使其回归自主治理的本原位置。

[参考文献]

- [1] 本书编写组. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议[M]. 北京:党建读物出版社, 2005:23.
- [2] 柯伟. 有效的公共治理是构建和谐社会的關鍵[J]. 兵团党校学报, 2005(4):25.
- [3] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2002:192-195.
- [4] 聂莉. 对当前我国收入分配领域公平与效率关系的思考[J]. 石油大学学报:社会科学版, 2005, 21(1):42.
- [5] 王学栋, 赵斐. 非政府组织:一个新的研究领域[J]. 中国石油大学学报:社会科学版, 2006, 22(2):61.

[责任编辑:王继洲]