

从社会管理到社会治理:动力、逻辑和制度发展^{〔*〕}

○ 朱士群¹,张杰华²,包先康³

1. 安徽省社会科学院,安徽 合肥 230051;
2. 合肥工业大学 马克思主义学院,安徽 合肥 230009;
3. 安徽工程大学 人文学院,安徽 芜湖 241000)

〔摘要〕由于计划经济的惯性,政府管理社会的体制和机制不能适应经济和社会的巨大变迁,社会管理的“失灵”在所难免。而要克服社会管理的“失灵”,唯有实现从社会管理到社会治理的转变。这一转变,既有政府内在的改革驱动,也是政府对外在压力的回应。真正实现这一转变,需要不断的制度创新和发展,促成社会组织的“去行政化”,并防止其“再行政化”。

〔关键词〕社会治理;社会管理;动力;逻辑;制度

党的十八届三中全会提出“要创新社会治理体制”,将社会治理提至国家治理的层面,从而使我国社会治理现代化路径日渐明晰。社会治理的提出是在长期的社会管理实践中不懈摸索试探的结果。从社会管理到社会治理的转变,既需要政府自身的革故鼎新、转变职能,也需要新的社会力量的培育和成长,还需要相关制度的发展跟进。

一、从社会管理到社会治理的多种动力源

从社会管理到社会治理的转变,是多种力量作用的结果。其中,政府自身的改革与职能转变、社会组织的发展和公众参与的扩大与增强,是推动从社会管理

作者简介:朱士群,安徽省社会科学院教授,博士,博士生导师,主要研究方向:政治哲学和社会发展;张杰华,合肥工业大学马克思主义学院硕士研究生;包先康,安徽工程大学人文学院副教授,博士,硕士生导师,主要研究方向:政治社会学、农村社会学和社会政策。

〔*〕本文系安徽省社科规划重点专项课题“社会矛盾态势与社会建设任务”和安徽省软科学项目“安徽省新型城镇化与美好乡村建设的良性互动研究”的成果。

到社会治理转变的三种主要的动力源。

(一) 政府职能转变

改革开放以来,随着中国特色社会主义市场经济体制的建立与逐步完善,各种新兴社会力量特别是各种社会组织也逐步发展壮大起来。这些变化,一方面对全能政府的社会管理提出了挑战;另一方面也为政府简政放权、转变职能提供了日趋成熟的条件。政府职能转变的本质,就是政府将一部分管不了、管不好、不该管的经济社会事务还权于市场和社会。从社会管理的视角来看,就是要鼓励社会组织承担一部分从政府中转移出来的职能,鼓励民间力量参与社会事务和社会建设。政府的某些事务性管理工作、适合由市场和社会提供的公共服务,可以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区等基层组织承担。这样,一方面可以降低政府直接提供服务的成本;另一方面可以提高服务效率和质量,并为公众提供更多的选择机会,保障公众的自由选择权。

政府职能的转变,意味着政府将逐步从许多经济和社会管理领域中退出,逐渐变全能政府为有限政府,变行政为服务,最终建成服务型政府。政府逐步从许多经济和社会管理领域中退出,将为社会组织等新兴社会力量的进一步发展释放广阔的空间。而社会治理的本质就是政府主动谋求与社会组织合作,共同解决社会问题,增进社会秩序,协同提供公共产品和社会服务,改善社会福祉。没有社会组织的参与,就没有社会治理。因此,政府职能的转变为社会组织发展释放的社会空间,使得社会组织的发展成为可能,再经过制度的发展和跟进,可以使社会组织成为真正的现实存在,社会治理的现代格局也将水到渠成。同时,随着行政型政府向服务型政府转变,政府的主要职能将集中在提供有效的公共管理和服务上,像“生态平衡、社会公正、公共服务、社会和谐等议题逐渐成为中国治理改革的重点内容”。^[1]这些领域的治理改革仍然需要充分发挥政府的功能,但在政府职能转变和社会治理兴起的背景下,政府也必须主动谋取各种社会组织的合作,提高社会治理的效能。这就意味着政府不再把公权力直接延伸到社会的一切领域,而要有所为、有所不为,将事务性社会管理和服务通过市场化的机制交由社会组织来承担,政府要做的主要是宏观层面的相关法规的制定、组织第三方机构对社会组织承担的社会事务进行事中、事后评估,以保证社会组织能够提供让公众满意的服务。唯有政府和社会组织各就其位、各得其所,政府职能转变才可能真正到位,社会组织才能健康发展,社会治理才能成为现实。事实上,在上述治理改革的领域中,社会组织在维护“生态平衡”、提供“公共服务”和促进“社会和谐”中皆发挥着重要的作用。随着社会组织的发展与成熟,国家与社会合作共治的局面也将会逐步形成。

(二) 第三部门的发展

一些发达国家的经验表明,第三部门的发展以及由众多非政府组织参与的治理,不仅成为解决“市场失灵”与“政府失灵”问题的有效手段,更是革除各种政治、经济和社会弊端的基本途径。在我国,自《社会团体登记管理条例》

(1989)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)、《基金会管理条例》(2004)颁布以来,非政府组织迅猛发展。民政部《2013 年社会服务发展统计公报》显示,截至 2013 年底,全国共有社会组织 54.7 万个,吸纳社会各类人员就业 636.6 万人;形成固定资产 1496.6 亿元;社会组织增加值为 571.1 亿元;接收各类社会捐赠 458.8 亿元。全国共有社会团体 28.9 万个,其中:工商服务业类 31031 个,科技研究类 17399 个,教育类 11753 个,卫生类 9953 个,社会服务类 41777 个,文化类 27115 个,体育类 17869 个,生态环境类 6636 个,法律类 3264 个,宗教类 4801 个,农业及农村发展类 58825 个,职业及从业组织类 19743 个,国际及其他涉外组织类 481 个,其他 38379 个。全国共有基金会 3549 个,其中:公募基金会 1378 个,非公募基金会 2137 个,涉外基金会 8 个,境外基金会代表机构 26 个。民政部登记的基金会 216 个。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠 302.9 亿元。全国共有民办非企业单位 25.5 万个,其中:科技服务类 13729 个,生态环境类 377 个,教育类 145210 个,卫生类 21234 个,社会服务类 36698 个,文化类 11694 个,体育类 10353 个,商务服务类 5625 个,宗教类 94 个,国际及其他涉外组织类 4 个,其他 9652 个。^[2]此外,还有 100 多万未经登记的民间组织。自 2004 年以来我国的各类社会组织、社会团体、基金会和民办非企业单位呈逐年增长趋势,增长势头强劲(见下表)。^[3]

资料来源:<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>。

第三部门的发展壮大为构建良性的社会治理提供了可能性。首先,社会组织在社会领域的作用正在逐步彰显。在 2008 年奥运会期间和汶川大地震当中,社会组织及其志愿者在社会自我管理中提供了大量的社会服务和必要的援助,为奥运会的顺利开展和抗震救灾的胜利发挥了重要作用。全国政协社会和法制委员会副主任李学举带领的调研组通过调研指出,社会组织在社会生活中具有不可替代的地位和作用:“第一,社会组织尤其是行业协会,在规范市场秩序、开展行业自律、制定行业标准、调解贸易纠纷等方面,已经成为市场经济体系中不可或缺的力量。第二,社会组织弥补了政府公共服务的不足。一些社区社会组织积极配合政府部门,协调劳动关系,参与社区共治,化解了大量社会矛盾。第

三,社会组织的发展舒缓了就业压力。第四,直接服务于民生领域的社会组织大量活跃在近年的抗灾救灾和重大活动中,成为推进公益事业、弘扬慈善精神的引领者。”^[4]其次,第三部门的广泛参与优化了社会治理的结构。在一些重要的社会领域,甚至政府部门也视其为“不可低估,无可替代”的力量。王绍光总结出中国议程设置的六种基本模式,认为:“随着专家、传媒、利益相关群体和公众发挥的影响力与日俱增,‘关门模式’和‘动员模式’渐渐式微,‘内参模式’成为常态,‘上书模式’和‘借力模式’时有所闻,‘外压模式’频频出现。”^[5]后四种模式皆可视为新的社会力量的参与对政府议程设置的影响的体现。从政治权力的三个维度——议程设置、政策制定、偏好塑造——来看,从中均可发现新的社会力量的影响力正在增强。诸多案例还显示,它们的作用已经不止于设置政府议程,还可以修正政府的决策,并影响其价值偏好,甚至在地方立法、城乡规划等制度层面发挥作用。^[6]也就是说,第三部门正在改变和改善我国社会治理的结构,正在成为推动从社会管理到社会治理的重要力量。

(三) 公众参与

社会治理归根结底就是要处理好国家与人民的关系。从社会管理到社会治理的转变,从某种意义上说,就是要解决人民真正当家作主的问题,充分发挥人民的主人翁作用,使之成为社会治理的关键主体。国家治理或社会治理的根本目的是维护和保障最广大人民的权益,国家治理或社会治理体系的构建要有利于人民追求自己幸福生活的努力,由人民所赋的治理权,要接受人民的监督,治理体系、治理效能的评价要由人民作出判断。这就意味着,社会治理的过程就是公众全程参与的过程,即从议程的设置、决策的作出、执行和评估皆经由公众充分参与。这既是确保社会治理效能的要求,也是执政党坚持“群众路线”的题中应有之意。

当前,公众参与已经成为推动从社会管理到社会治理转变不可忽视的力量。首先,改革开放以来,经济和政治领域的一系列改革不断地推动着公众的参与,公众公民意识逐步提高。经济体制的改革使得公众更加关注切己的利益,当他们的切己利益受损时,便以正式的或非正式的方式参与到其利益的保护行动中。据《2014年中国法治发展报告》统计,2000年1月1日至2013年9月30日,近14年间,发生在我国境内的百人以上的群体性事件有871起。这些群体性事件具有以下特征:1. 100-1000人参与的群体性事件居多,计590起,占67.7%;2. 2010年、2011年和2012年是高发期,分别发生163起、172起和209起;3. 呈现一定的地域性,华南地区是高发区,计319起,占36.7%,华东地区紧随其后,计189起,占21.7%,西南地区居第三位,计118起,占13.5%;4. 维权类群体性事件居多,其中,维权类占55%,混合类占37%;5. 部分群体性事件具有组织化倾向;6. 部分群体性事件具有反复性。^[7]此外,多数群体性事件中公众的参与方式是非正式的。引起群体性事件的原因多种多样,涉及范围广泛,几乎涉及经济、社会、生态、教育文化、政治和日常生活的方方面面,而每一个矛盾纠纷的背

后都涉及到一系列经济、政治和社会等深层次的体制和机制问题。其次，“新媒体”的兴起拓展了公众参与的渠道。我们已进入一个“新媒体”或“全媒体”时代，“全媒体”作为一种崭新的信息传播实践，拥有超媒介的传播体系，集合广播、电视、报纸、杂志、网络、电信等各种现代传播工具，使信息超迅捷传输，调动人们听觉、触觉、视觉等全部感官接受所需要的信息。由于传播媒介的多样化，不同阶层和喜好的受众可以自由选择适合自己的信息传播媒介，来接受信息并随时反馈，从而使传播效果达到最大化，同时也使公众参与便捷化、具象化、显性化。尤其是互联网的快速发展，为公众参与提供了有利条件和更广阔的场域。一方面，互联网成为公众获取信息、表达意见、开展监督的重要渠道；另一方面，也为国家了解社情民意、及时回应公众的合理需求提供了新方式、新途径。

在社会建设中，公众广泛的理性参与为我们化危为机提供了动力和保障。公众的理性参与是保证政府决策科学性、合理性和可行性的前提，而公众正是政策得以贯彻执行的依靠力量，政策效能的评估依据只能是公众或公共需求的满足程度。反之，公众非理性的参与，可能造成对社会治理的威胁。恰如卡普斯所警示的那样：“越来越多的统计资料表明，那些自发的、无意识的、不加限制的、没有充分考虑相关规则的公民参与运动，对于政治和行政体系可能带来功能性失调的危险——从这个意义上讲，我们承认，任何非政府性群体（non-governmental groups），不管是公共取向的还是私人取向的，它们都力图在公共政策决策中施加决定性的作用。这可能使政府的合法性产生危机，也可能对所有政治制度的权威性形成威胁。”^[8]从社会管理到社会治理，实现国家治理体系的现代化，在某种意义上就是主动回应和积极引导公众参与，就是要化解公众的非理性参与、倡导公众的理性参与。理性化的公众参与运动将成为社会治理的主要依靠力量。

二、从社会管理到社会治理的逻辑

改革过程中，利益分化加剧、社会矛盾加深、群体性事件频发，同时，公众也对政府提供必要的基本社会保障提出了更多、更高的要求。如何维持社会秩序并提供基本的社会保障成为棘手问题。很长时期以来，就如何解决这两个棘手问题，我们以不同的方式强调和进一步加强社会管理。但无论传统的行政化的一元社会管理，还是协同型的社会管理新体制，都没有解决好社会秩序问题，也没能有效促进民生问题的解决。社会管理存在的这些问题，正是从社会管理到社会治理转变的逻辑前提；而消解这些问题的客观需要，则构成这一转变的内在逻辑。

（一）社会管理的“失灵”

由于体制和机制的惯性，很长时期内，我们沿用了计划经济年代政府管理社会的方式，政府一直承担着社会管理的几乎全部责任，虽然在基层进行了一系列改革，例如，在农村搞了村民自治，在城市搞了社区自治，但这些改革最终皆落入

了行政化的窠臼,社会管理并未发生实质的改变。在基层,村民自治中出现了新的“乡村不动”,城市社区自治也在实践中被“悬置”,这标志着基层社会管理已经出现了“失灵”。为了适应社会变化,我们也在不断改革管理社会的体制、机制和方式。2004年十六届四中全会首次提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,2007年十七大则提出“社会管理的新格局”,2012年十八大确立了“社会管理的新体制”,这种“新的格局”或“新的体制”皆试图将社会和公众纳入到社会管理实践中去,也在很大程度上促进了社会稳定和民生改善,但“社会协同”和“公众参与”仍旧存在于理论层面,没有迸发出应有的活力,在实践中并未能成为真正的现实,而政府主导的社会管理局面并未根本改变。前几年群体性事件的不断攀升就是社会管理“失灵”最突出的表现。

社会管理“失灵”的原因是多方面的。其主要原因,首先是社会阶层结构的急剧分化而引发的利益多元化与冲突。改革开放过程中,社会阶层结构由原来比较单一的“两个阶级一个阶层”向多元化、复杂化的阶层结构转变。随之而来的利益格局也发生巨大的分化,由原来的利益的高度趋同向利益的多元化、差异化转变,由利益冲突引发的社会问题日益突出。同时,随着社会成员由“单位人”向失去麻布口袋的“社会人”转变,传统的“单位”管理已经失效,向“社会”管理转变势在必行,但是这种转变并未能获得成功,而是由“单位”管理变成“政府”管理。政府管理过度迷信自己的能力和权力,过分强调对社会的管控,然而政府并非“无所不能”,也会出现“管理漏洞”,或由于政府偏好而出现“管理失当”,但由于整个管理过程中缺少社会和公众的参与,社会管理中的一切后果只能由政府承担,政府也就成为公众焦点,而难脱其咎。其次是急速的大规模的社会流动,由原来的严格的户籍制度下“一个萝卜一个坑”向“一个萝卜变着坑”的不确定性转变,增加了政府管理的难度。再次,与人口的流动性所带来的管理困难相比较,信息化带来的社会管理困难更是难以想象。信息封闭状态下,可以“大事化小”“小事化了”,先盖住再慢慢应对;信息开放的状态下,本来不是大问题的一件小事往往会通过网络的放大和迅速传播,引起众多人的参与而变成“大问题”,从而引发公众的不满和聚焦,社会秩序受到威胁。最后,随着公众公民意识的增强,公众需求日益多元化,充分表达其诉求的愿望越来越强烈,对公共政策决策、执行和评估的透明化提出更高的要求。面对这些新的社会管理问题和管理要求,我们惯用的、会用的、数十年来一以贯之的曾经很管用的一些社会管理模式与管理方法已经捉襟见肘,越来越苍白无力。在新的发展背景下,如何有效地协调社会关系,规范社会行为,应对社会风险,解决社会问题,缓和或化解社会矛盾与冲突,促进社会公正,保持社会稳定,由社会管理向社会治理转变就成为了必由之路。

(二) 社会治理可以有效克服社会管理“失灵”

正是由于社会管理模式、方法和体制存在的问题和部分的“失灵”,人们才对社会治理产生了丰富的想象,并寄予厚望。治理相对于管理,确有其优势。首

先,自20世纪90年代治理理念诞生并在一些国家和地区付诸实践以来,治理在克服“政府失灵”和“市场失灵”上产生了良效。其次,随着社会结构转型的深入,社会阶层结构日益分化,如何“吸纳”新兴的阶层力量,使之成为经济社会发展的推动者,是任何执政党和政府必须面对并解决的新课题。这些新兴阶层既可以成为政府的合作者,也可以成为局外人,甚至成为对立者。随着新兴阶层的力量的壮大,他们作为改革开放的新生儿,不可能成为社会改革的旁观者,而是社会改革的弄潮儿。在这种背景下,政府通过有效的“吸纳”机制,建构社会的权力吸纳器,使之成为社会权力器的平等主体,才能使他们成为政府的合作者,而不至于成为对立者。从结构上看,社会治理就是这种权力吸纳器,它的精要就是“多元参与、共识、合作与共享”。这就决定了社会治理需要充分吸收各阶层利益攸关者的平等参与,新兴阶层力量的加入可以在更广范围内获得共识,这使国家与社会更广泛的合作成为可能,社会的合作共治局面得以逐步形成。国家与社会的相互合作、相互监督、平等协商,一方面,可以克服政府“垄断”管理的失灵;另一方面,也可以预防社会的失灵。政府多用引导而非直接领导,多用协商而非命令,可以减轻政府在社会管理方面的压力,使之用更多的精力从事顶层设计。而社会治理中依赖任何单一主体作用的发挥,皆会出现失灵,社会也是如此,如同克服政府失灵需要市场和社会一样,克服社会失灵也需要其他主体参与到社会的互动之中。唯有建构国家、市场、社会的良性互动,才能克服各自的失灵,而社会治理正契合了这种互动建构的需要。同时,社会治理的效能如何,也取决于这一良性互动的建构。要实现如此的建构,在国家自主性超强、市场成熟而力量壮大的前提下,关键在于培育和吸纳社会力量,实现社会治理的“帕累托最优”。而要达此目的,制度的发展至为重要。

三、社会治理与制度发展

社会治理是否也将会出现“失灵”?这取决于制度的发展和制度的匹配。制度决定着社会治理的效能。依靠制度进行治理既是国家治理现代化的基本要求,也是实现由反应性社会管理向制度化社会治理转变、克服社会管理“失灵”的理性选择。同时,社会治理的效能又是制度优越性的集中体现。如果出现了制度缺失、制度真空,或者制度悬置、制度疲软等制度失效现象,必然会出现社会治理的低效,使有关社会治理的一切想象落空。因此,由社会管理向社会治理的转变能否取得预期的成效,必须有制度的保障。

在我国,社会治理存在着一种双向互动:一方面是公共社会的新力量不断“激活”既有制度设计,以各种路径有效参与治理;另一方面是国家以各种渠道在治理中实现对新社会力量的“吸纳”。^[9]也就是说,制度的发展有两种模式:一是外压式发展模式,二是内生性发展模式。前者,是由于新兴社会力量壮大的倒逼,不断地推动制度的发展;后者,是国家为了实现治理的现代化,达成国家的目标积极主动地寻求突破,不断“吸纳”新兴的力量参与国家治理现代化建设。改

革开放以来制度的发展正是通过这两种模式来实现的。

改革开放后,在国家与市场之外,新兴的社会力量不断涌现,面对这种情况,起初,国家基于管理的方便、维稳和维持经济社会运行的需要,制定了《社会团体登记管理条例》(1989,1998年对其进行了修订)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)、《基金会管理条例》(2004)。这些条例的制定,在某种意义上是国家的被动选择,国家试图通过这些条例实现对各类社会团体、民办非企业和基金会的有效管理。这些条例虽然赋予了这些新兴力量的合法性,但并未赋予它们在社会管理中的主体地位,这在一定程度上造成它们与国家之间的紧张,降低了社会管理的效能。如前所述,这也是导致社会管理“失灵”的首因。在后来的国家社会管理实践中,我们发现,寻求与社会的合作是改善社会管理的有效途径,国际上也有这样成功的经验,因此,政府开始主动积极谋求与社会的合作,以克服面临的社会管理困境。2004年十六届四中全会首次提出“推进社会管理体制创新”,2007年十七大则提出“社会管理的新格局”,2012年十八大确立了“社会管理的新体制”。在这种背景下,各类社会组织获得了快速发展的较好的制度环境。国家层面和地方层面皆积极采取行动,创新和发展制度,推动社会组织的发展。2013年4月20日,四川雅安芦山地震发生后,民政部及时颁布了《关于四川芦山7.0级强烈地震抗震救灾捐赠活动的公告》,首次提倡通过依法登记使有救灾宗旨的公益慈善组织同灾区民政部门一起参与捐赠,从而在政策层面畅通了社会组织参与救灾和灾后重建服务的渠道,同时,通过强化信息公开,加强监督管理,提高了捐赠使用的透明度,在一定程度上调动了社会组织参与救灾和灾后重建服务的积极性。同年5月,人力资源和社会保障部办公厅印发《专业技术人员知识更新工程2013年高级研修项目计划》,7月,人力资源和社会保障部、民政部又联合下发了《关于鼓励社会团体、基金会和民办非企业单位建立企业年金有关问题的通知》。据此,在人力资源和社会保障部、民政部联合举办的首届全国行业协会商会领军人才高级研修班中,首次将社会组织人才培养纳入了国家专业技术人员知识更新工程,这对加强社会组织人才队伍建设、培养和稳定社会组织人才队伍、提高其社会保障水平,具有积极意义。同年9月,国务院办公厅下发《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》规定,凡是合法登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织均可承接政府购买服务,填补了我国政府购买服务政策领域的空白。

各地为了更好地促进社会组织发展也积极探索社会组织登记管理制度变革,截至2012年,全国已有8个省下放异地商会登记管理权限,9个省下放非公募基金会登记管理权限,19个省开展或试行社会组织直接登记;2013年为了规范对社会组织的管理,地方率先启动社会组织社会信用体系建设,9月20日,浙江省下发了《关于加强社会组织信用体系建设的通知》,9月26日,上海市下发了《社会组织信用信息记录、共享和使用管理暂行办法》,登记、年检、评估、执法等情况成为评价社会组织信用状况的重要信息。同时,全国各地纷纷开展社

会组织建设创新示范、行业协会自律与诚信创建、民办非企业单位塑造品牌与服务社会等活动,社会组织的评估工作也在全国各地全面推进,这对规范社会组织行为,加强社会组织诚信建设,进一步优化社会组织发展的信用环境,产生了重要影响。

可见,在“新的社会管理格局”“新的社会管理体制”下,一系列的制度创新和发展,为社会组织的快速发展提供了制度空间,而社会组织的发展也改善了社会管理的效果,发挥了重要的作用。但在这种“新的格局”“新的体制”下,社会组织只是社会管理的协同者,是政府的帮手、政府的腿,还不是参与社会管理的平等主体。这又在一定程度上,制约了社会组织的发展,影响了社会管理的效能。在这一背景下,党的十八届三中全会提出“激发社会组织活力”“创新社会治理体制”,并把它们作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。这一方面标志着社会治理将替代社会管理,成为国家治理体系的一部分,进一步的制度创新和发展将会出现;另一方面也意味着社会组织将由政府的帮手、政府的腿,向社会治理主体的角色转变。进一步的制度创新和发展,将会进一步释放社会组织发展和参与的空间;而角色转变将会充分调动社会组织参与社会治理的主动性和积极性,促成社会组织成为社会治理的责任承担者。可以期待,制度发展和角色转变而形成的合力,最终将孕育出政府、社会组织与公众三者依法合作治理社会的新局面。

四、社会组织的培育和政府的适应

从社会管理向社会治理转变,是国家治理现代化的重要组成部分,既顺应社会发展的需要,也是谋求变革,为社会的可持续发展、增进社会福祉创造更好环境的重大战略选择。而实现这种转变,需要一个过程,即社会组织的培育和政府的适应。当前有两个问题值得特别关注。第一,社会组织的“去行政化”。在条件成熟的情况下,应依法实行更充分的“政—社”分离,给政府“减负”,把所有那些具有“强”政府背景的社会组织从政府机构中剥离、独立出去,使其摆脱依附状态,名正言顺地回归社会,并予以扶持,将其培育成为真正意义上的具有民间性、自主性的社会组织。第二,预防社会组织的“再行政化”。应实行严格的任职回避原则,在特定时限内不准许退休或离职的一定层级的政府公务人员到相关领域的社会组织任职,社会组织的主要成员和关键岗位原则上一律面向社会公开择优选聘,切断政府机构和某些社会组织的“裙带关系”,实现社会组织的“去垄断化”,保证有资质的社会组织公开、公平、公正、自由地参与政府购买社会组织服务的竞标。处理好这两个问题,才能让社会组织真正赢得自我发展的空间,最后成长为能够担当得起社会责任,能够与政府公平合作的责任主体,实现社会管理向社会治理的根本转变。

而要使社会组织和政府在社会治理模式下相互磨合和适应,还需要进一步促进制度创新和社会环境创新,克服和警惕两种不良偏好,这两种偏好都可能使

社会治理夭折,从而迟滞国家治理现代化的进程。一是政府偏好。对政府而言,通常难免有一种偏好,即“通过一定的制度安排嵌入社会机体,并替代社会提供组织资源来管理社会”。^[10]在社会治理替代社会管理的初始阶段,政府偏好的惯性作用还比较强烈,因而政府的自律非常重要。二是社会偏好。就社会而论,通常倾向于用社会取代国家,甚至视国家为社会结构或经济结构的派生物,否定国家的自主性和超越性,试图弱化国家的作用。这种偏好同样是错误的,我们要防止一种倾向掩盖另一种倾向。防止这两种偏好或倾向,要依靠制度,依靠制度的发展和完善。要在社会治理的实践中,不断增大制度的涵盖面、减少制度的漏洞和盲区、提高制度体系的自洽性和衔接性、克服某些制度之间的不兼容性,同时,既要约束国家对社会的正当侵蚀,也要克制社会的非理性扩张,走出“一统就死、一放就乱”的怪圈,最后形成“强”政府、“强”社会的关系格局,实现中国社会的现代善治。

注释:

[1]俞可平:《中国治理变迁30年(1978-2008)》,《吉林大学社会科学学报》2008年第3期,第5-18页。

[2][3]民政部:《2013年社会服务发展统计公报》, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>。

[4]凡之文:《怎样认识社会组织的作用》,《光明日报》2012年10月25日。

[5]王绍光:《中国公共政策议程设置的模式》,《中国社会科学》2006年第5期,第86-99页。

[6][9]姚远等:《“激活”与“吸纳”的互动——走向协商民主的中国社会治理模式》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2013年第2期,第141-146页。

[7]中国社会科学院法学研究所:《2014年中国法治发展报告》, <http://www.szhgh.com/Article/news/society/2014-02-26/45472.html>。

[8]Cupps, D. S. (1977). Emerging problems of citizen participation. *Public Administration Review*, 37, pp. 478-487.

[10]包先康、朱士群:《社会管理创新视域下的农民公民意识培育》,《湖南科技大学学报(社会科学版)》2014年第5期,第45-50页。

[责任编辑:书缘]