

# 社会变迁与社会治理

## ——社会治理的理论解释

□ 燕继荣

北京大学 政府管理学院 北京 100871

社会治理是一个综合性的系统,其完整的定义应该包括四个方面的内容:为什么治理?谁来治理?治理什么?如何治理?其中,“为什么治理”主要回答治理的背景和针对性的问题;“谁来治理”主要回答治理主体的问题;“治理什么”主要讨论治理对象的问题;“如何治理”主要讨论治理主体凭借什么手段采用何种方式来治理的问题。

尽管治理概念本身具有“问题导向”和“结果导向”的特点,但社会治理不应该只是解决社会麻烦、维持社会稳定的手段,它也应该是释放社会活力、促进公益发展的方式。

### 一、社会转型的挑战

社会科学研究认为,如果把社会看作是一个相对稳定的系统,那么,其中政治经济文化等要素的变化和社会的制度化就成为决定社会秩序的两种相互博弈的力量:一方面,经济社会文化等要素的变化引发既有秩序的变动;另一方面,社会制度化力量又会将这些变化“规制”在一个可接受、可容纳的范围和程序之中,从而保持社会变化的连续性和稳定性。

社会发展可以用“双向运动”理论模型予以解释。1944年匈牙利经济学家波兰尼将现代社会的变化解释为自发调节的市场经济的扩张和寻求自我保护的社会相互作用的“双向运动”。政治学研究通常把现代化所带来的社会变迁和社会所能提供的制度化过程看作是一种双向运动,把制度供给视为社会需求变化的解决方案。例如,在美国政治学家亨廷顿的分析中,作为一种社会动员力量,社会现代化所带来的一系列变化最终转化为一种新的社会需求,这些需求对既有秩序构成挑战,而应对的办法就是提高制度化的水平。亨廷顿的理论支持了通过积极的制度改革和制度创新来应对社会变化的主张,也支持了制度供给是社会秩序的决定性要素的观点。

现代化作为社会变化的代名词,确实为政府管

理改革(制度变迁)提供了一个解释的大背景。到目前为止,人们对社会形态作了不同的类型学解释。其中,前工业社会(游牧社会/部落社会和农耕社会)—工业社会—后工业社会(信息社会或网络社会)是基本的分类。一般而言,现代化被认定为前工业社会(自发型社会)向工业社会(生产型社会)转变的过程,而后现代化被定义为从工业社会向后工业社会(消费型社会)的转变过程。

现代化的发展变化挑战了既有的以国家为单位的治理秩序,至少有三个方面的特性需要认真对待:其一,流动性挑战传统的属地化管理,需要建立跨地区、跨部门、全国统一的管理体系;其二,复杂性挑战传统的科层制管理,需要构建扁平化的管理结构;其三,民主化(公民权利意识增强,不仅要自己做的主人,而且还要做国家的主人)挑战传统的家长式统治型管理,需要打造开放的、协商的、包容的政治体系和社会治理体系。

成功应对现代化的挑战并不意味着大功告成,问题和麻烦还在后面。一个基本的事实是,就在人们忙于应对现代化变革的时候,后现代化的进程却悄然而至:政府正在忙于“扶贫”,帮助人们从农村转移到城市,让农民住上高楼大厦的时候,城里的人们正在向往窝头咸菜式的乡野生活;政府正在埋头于经济发展,“把GDP做大”,甚至不惜以降低环境和能源要求为代价的时候,越来越多的人对高大上的生活目标失去了兴趣而开始追求“小确幸”式的幸福感。上述事实暗示了两种生产方式和社会方式——工业化和后工业化的转换。工业化和后工业化社会是两种不同的组织形态,由于物质发达水平的不同,人们生活期间的想法和追求也有所不同,对于管理的要求也会大不相同。

后现代化的发展变化至少为传统政府管理带来如下几方面的挑战:首先,税务财政系统受到了挑战。税收财政是现代国家运行的基本保障,现代国家普遍采用主要是以企业为征税对象的管理体制,

而后工业社会基于网络的私人定制化生产方式在很大程度上挑战了传统的以企业为生产单位、国家财政税收体系。其次,现代金融系统受到了挑战。银行业的发展与现代市场的兴起相伴随,成为政府管理的重要手段。然而,基于网络的支付宝一类的新交易系统和交易方式直接挑战了传统的以银行为中介的货币和信用卡结算的金融系统,使政府的金融监管和政策杠杆面临难题。最后,日常的社会管理模式受到了挑战。由于信息不对称,供需双方难以直接交易,因而中介和代理成为必需,而政府管理部门也经常以不可缺少的中介和代理自居。后工业社会基于网络平台的供需双方直接交易,使政府或第三方中介机构变得多余,从而挑战了传统的以政府或委托代理机构为基础的社会管理模式。世界各大城市出租车管理遭遇各种网络约车模式的挑战就是典型例子。

## 二、社会治理的任务

现代化和后现代化构成了社会变迁的力量,而社会治理构成了应对社会变迁的反向运动的力量。社会治理可以定义为各种机构、组织和个人等行为角色主体,共同参与解决社会共同体面临的麻烦和问题的过程。

无论现代社会还是后现代社会,人性不会改变,社会生活的主题也不会改变。任何正常的社会,都在尽力促进社会福利的增长,避免、抑制和消除社会危害(包括匮乏、疾病、孤立、污染、垃圾、不守规矩、犯罪行为等)的形成。因此,我们可以把社会事务分为公益性事务和公害性事务两大类。这里所谓的“公益”或“公害”性事务,不仅包括与社会慈善事业和公共环境相关的事务,还包括公共资源、公共福利、公共设施、公共服务、公共秩序、公共规则、公共卫生、公共安全、社会救济、社会犯罪(如吸毒、抢劫、盗窃)等事务。社会治理的任务和目标无非两个:一是促进“公益事业”的发展,二是防治“公害事务”的发生。促进“公益事业”的核心问题在于如何形成激励机制,把各种社会力量组织和动员起来,打破“集体行动逻辑”,让各种行为主体形成正向的社会合力。治理“公害事务”的关键是如何建立和落实责任制度,以便防止失范行为的发生并保证失范行为发生后能够被及时发现和惩治,使之得到及时矫正,防止“破窗效应”。

谈到社会“公益性事务”,通常一种想当然的假设认为,生活在共同体中的人们,会形成共同利益,并为实现这个共同利益而采取集体行动。然而,很不幸的是,社会生活中常见的现象是,要么总是有人自图便利,自行采取有利于自己的行动;要么等候别人行动,自我采取“搭便车”的机会主义行动。这种

所谓“理性人”的公共选择,其结果使公共利益受到损害,让本应得到改善的事务难有改善。这是公共管理普遍的历史难题。早期有古典政治学代表人物亚里士多德的分析:“凡是属于最多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀自己的所有,而忽视公共的事物。对公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少相关的事物”。现在在制度主义政治学的经典论述:“除非一个集团中人数很少,或者存在强制或其他特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,否则有理性寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的集团的利益”。从这些分析和论述中可以得出的基本结论是,理性人+自由选择=公共危机;因此,克服公共危机的出路只有两条,要么改变“理性人”,使其变成“非理性人”;要么改变选择条件,使“理性人”不能自由选择。现实生活中,克服“集体行动困境”也确实形成了两条思路:一是通过诸如宗教信仰、意识形态、文化建设等理想信念教育,改造“理性人”,使人们在主观上放弃自利行为;二是通过引入制度和政策强制,禁止“理性人”自由选择,使人们在客观上不能采取有损于公共利益的自利行为。由此观察,社会治理的核心也无非两条:其一,通过强化社会网络联系,增强社会“黏合剂”和社会纽带作用,强化社会归属感和认同感,提升社会凝聚力,促进社会互利互助的公益事业发展;其二,通过严格的禁止性制度和政策,改变“理性人”的公共选择,杜绝社会成员损害社会利益的自利行为,通过明确的激励性制度和政策,促进社会成员采取有利于社会利益的行动,打破公益事业“集体行动的困境”。

对于“公害性事务”而言,治理的关键是及时矫正失范行为:管理学中的“破窗效应”表明,个别人一时的失范行为得不到及时制止,会演化为普遍效仿的社会失范行为,进而导致严重的管理危机。中国城市生活中私搭乱建、摊贩占道、黑车运营、乱倒垃圾、插队抢先等现象和问题,都与“破窗”没有被有效地及时发现、及时惩治和矫正有关。防止“破窗”并及时维修“破窗”要求建立及时发现并制止失范行为的制度和机制。

## 三、协同治理的意义

社会治理定义的另一个重要解释维度就是治理主体的多元化,它的基本精神可以简约化为:政府管理+社会自理=协同治理。进一步的说明是,其一,社会治理的理想状态和有效模式是实现社会的协同治理,即多元社会主体共同参与社会事务和社会问题的解决,实现共管共治;其二,经济发展与社会治理从来是国家发展的双重任务,而有效的社会治理也必须发挥政府机制和社会机制的双重作用,做到

“两手并重”,实现两种机制各司其职,互相配合。

从政府管理到公共治理或协同治理,这是新公共管理理论提出的标志性口号,该口号表明了公共治理或协同治理是一种方向性的目标。实际上,治理是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成的网状管理系统,治理概念本身就具有多主体参与、协同治理、共管共治的含义,体现了公共事务公共管理的精神。治理主体的多元化要求把社会(无论是团体还是个人)从管理现象变为管理主体。

要实现从政府管理走向协同治理的理念,还必须确立三个命题:

第一,治理绩效取决于制度供给。政治学有关国家兴衰历史的研究显示,国家治理水平是国家兴衰的决定性因素和度量指标。产权制度供给促进了国家的经济繁荣,进而保障了国家能力的提升;分权制度供给避免了腐败和寻租,从而维持了国家治理的较高水准。由此可见,制度供给状况深刻影响着治理水平的高低。

第二,政府并非制度的唯一供给者。在社会治理模式下,制度供给应当呈现非一元化特点。首先,政府不再是制度来源的唯一主体。社会力量的崛起,为制度供给提供了新的来源;社区、社团、社企、社工等社会力量和组织形式的出现和壮大,为社会秩序提供了有效保障;社会资本对公共产品供给的介入,为社会发展和政治稳定提供了新鲜血液,使得国家—社会关系突破了传统的政治经济结构框架,激发出更多的经济活力与社会创造力。其次,政府供给也不再是制度选择的唯一途径。伴随着第三波民主浪潮的兴起,民主制度以及新的沟通机制(如协商民主机制、多元共治机制等)成为传统制度的替代品,与此相伴而生的社会组织、非营利性组织、国际组织乃至跨国公司,都成为制度供给的新选择。

第三,多元复合供给模式才能满足多样化需求。制度供给要求满足优质、高效和经济的三原则,然而,无论是政府供给,还是社会供给,任何单一的制度供给方式都会存在不足,难以满足上述原则。因此,如何形成一种多元复合供给结构就变成了问题的关键。多元复合制度供给的意义不仅在于强调治理主体的多元化和制度供给的多样化,而且还在于承认制度形成过程的开放性、利益相关者的参与性和不同利益团体的博弈性,更主要地在于强调“让社会运转起来”,实现社会自理和社会自治的重要性。

总而言之,良好的社会治理通过多元制度供给得以实现,在这个过程中它强调的是“公共事务公共治理”,即政府、社会组织、社区单位、企业、个人等所有的利益攸关者共同参与、协同行动,实现国家与社会良性互动、协同治理的状态。因此,建立信息

开放、集体决策和共同参与的制度,加强公共选择和公共博弈,实现责任共担,利益共享,权力协同,成为增进社会治理,进而提升国家治理水平、实现国家治理体系与治理能力现代化的必然要求。

#### 四、结论

国家治理的绩效当然受制于许多因素,如自然禀赋、历史条件、人为作用以及其他偶发因素,但是在给定其他条件不变的情况下,国家治理的水平取决于两个要素:一是制度供给能力,二是制度执行能力。从制度供给的方面看,政府当然是制度供给的提供者,但它不是唯一的提供者,社会组织和团体也是制度供给的重要提供者。而且,在一些与普通百姓生活密切相关的公共管理和公共服务的事项上,社会组织和团体所创造的制度供给可能比政府所提供的制度更加有效合理。从制度执行的角度看,费孝通先生当年在《乡土中国》中所提供的理论框架是值得借鉴的。他的分析框架强调,一个好的治理取决于两种机制:一是法治机制(代表着政府机制),二是自治机制(代表着社会机制)。这也就是说,国家治理的状况取决于两种要素,即,法治+自治,所以,提升法治化和社会化的水平,正是国家治理的重要任务。

法治化强调政府(管理者)要依法履行社会管理和服务职能,打造人人自觉守法护法的社会环境,为此,开放决策过程,倾听民众诉求,接受社会监督,同时,利用网络化/信息化的技术手段,建立全国统一的公民诚信管理系统,形成失范行为及时发现、及时矫正和及时惩罚的制度和机制,提高违法违规行为的社会成本是非常重要的。社会化强调社会自治的重要性,要求把社会大众从社会治理对象变为社会治理主体,通过广泛的社会参与,一方面通过社区、社团、社企、社工等多种组织形式组织起来,实现尽可能的社会自理和自治;另一方面,保证公共物品向社会组织和团体开放,通过政府购买、政府委托、政社合营、政企合资等多种形式,实现公共管理和公共服务的社会化。

中国的社会治理应当追求这样的目标:一个富有领导力的政党凭借其不断的创意能力引领社会;一个有效的政府提供足够的制度供给和信用保障;所有企业和经济组织不仅追求自身利益的最大化,而且还具有社会责任的担当和贡献;每个公民通过社会组织参与到社会生活、社会管理与社会公益活动中来,贡献自己的爱心,弘扬社会正能量。总之,不同的社会力量和要素得到有效整合,各司其职,共同承担社会管理和服务功能,实现有效的社会治理,这便是多元共治的格局!

■ 《北京大学学报》2017年第5期,约13500字