

当代中国社会建设中的协同治理

——一个分析框架

郁建兴 任泽涛

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)



第一作者近影

[摘要] 基于政府治理水平和社会发育程度的考量, 社会协同是当前中国社会建设中政府与社会间关系的现实选择。所谓社会协同治理机制, 是指政府出于治理需要, 通过发挥主导作用, 构建制度化的沟通渠道和参与平台, 加强对社会的支持培育, 并与社会一起, 发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用。与此同时, 政府始终保护并尊重社会的主体地位以及社会自身的运作机制和规律, 并综合运用行政管理、居民自治管理、社会自我调节以及法律手段甚至市场机制等多种方式, 形成政府主导、社会协同、共建共享的社会治理新格局, 实现充满活力、和谐有序的社会治理目标。社会协同治理机制的建立, 必须通过制度强化、制度改革和制度建设来实现, 从强化向社会赋权制度、清除落后制度以及建立健全促进社会健康成长的支持培育制度等三个层面同步推进, 并形成不同制度间的合力。而当各类社会主体日渐成熟后, 它们必将推动政府转移更多职能, 发挥社会在社会治理中的主体性作用, 最终形成政府与社会间协同关系的良性循环。

[关键词] 社会建设 社会协同 制度 机制

[作者简介] 郁建兴(1967—), 男, 浙江省桐乡市人, 哲学博士, 浙江大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要从事政府管理、社会政策与社会管理研究。

任泽涛(1981—), 男, 甘肃省天水市人, 浙江大学公共管理学院博士研究生, 主要从事政府管理、社会组织与社会治理研究。

[中图分类号] C916

[文献标识码] A

[文章编号] 0439-8041(2012)08-0023-09

社会管理和公共服务是政府的两项基本职能。加强社会建设, 创新社会管理, 无疑需要政府积极履行上述基本职能, 但同时又要避免出现政府包揽社会事务的局面, 就像计划经济时代政府替代市场那样。社会建设的根本目标, 是让社会运转起来。如同建设社会主义市场经济, 政府需要着力于发现、确认、培育市场机制一样; 开展社会建设, 政府也需要着力于发现、确认、培育社会机制, 发挥社会机制在社会自主治理、社会民生建设和社会管理等重要领

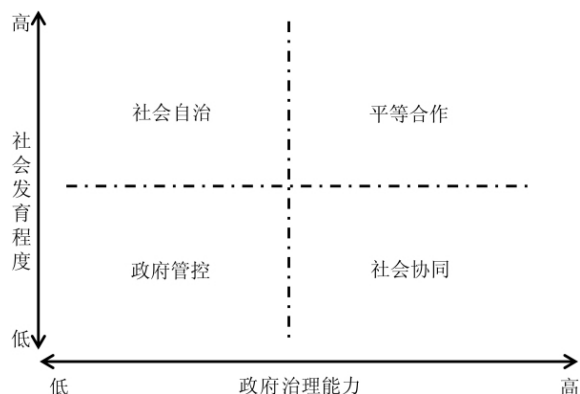
域的基础作用。由此, 正确认识和处理政府与社会的关系问题, 发挥政府与社会的各自作用, 特别是构建社会协同的体制机制, 是实现社会建设目标的根本途径。

一、社会建设中的政府与社会关系

为了说明社会建设中政府与社会不同关系模式, 尤其是其中的社会协同关系, 这里选取“政府治理能力”和“社会发育程度”两个维度, 并将每个维度

区分为“高”、“低”两个层次,然后将不同维度和层次进行组合,分别对应政府主体和社会主体间的四种不同关系模式(见图1)。

图1 社会建设中政府和社会关系示意图



首先,如果政府治理能力和社会发育程度都较低,政府可能采取管理和控制社会的方式以保证社会共同体正常运转所需的稳定和秩序。其次,如果社会发育程度比较高而政府治理能力又比较低,则更多地体现为社会自我管理和自主治理的状态。这两种情形的共同之处在于,政府与社会之间都缺少良好的沟通和互动,从某种程度上甚至可以说是一种没有关系的关系。再次,在政府治理能力较高而社会发育程度却比较低的情况下,两者之间应当表现为政府在发挥主导作用的同时,出于有效治理需要,还会提供各类社会主体发挥作用的制度化渠道和平台,以充分运用社会自身的力量。政府保护并尊重社会的主体地位以及社会自身的运作机制和规律,并综合运用行政管理、居民自治管理、社会自我调节以及法律手段甚至市场机制,构建秩序与活力统一的多元治理、共建共享的社会建设模式,此即政府主体与社会主体间的社会协同关系。最后,如果政府治理能力和社会发育程度都很高,政府与社会之间将形成平等合作的关系。这是一种平等主体之间就实现某种共同目标进行协商协调并做出决策,继而相互监督、推进目标达成的模式。可以看出,处于社会协同关系状态下的社会在得到政府支持培育并不断参与社会建设实践后,会不断成长成熟^①,从而超越社会协同关系而过渡到相互之间的平等合作关系模式。

必须指出,在这里,政府“治理”能力并不等于“统治”能力。20世纪80年代末90年代初兴起的治理理论强调,“治理”意味着一种新的统治过程,或是

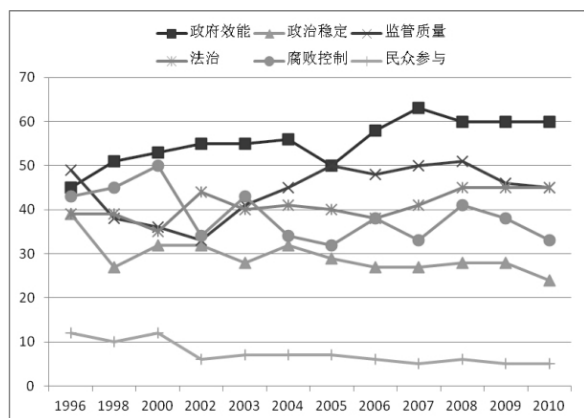
以新的方法来统治社会。^② 1995年,全球治理委员会在其研究报告《我们的全球伙伴关系》中指出:“治理”是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式的制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^③ “治理”与“统治”至少有两个基本的区别:一是“统治”的主体一定是社会的公共机构,而“治理”的主体既可以是公共机构,也可以是私人机构,还可以是公共机构和私人机构的合作。二是政府“统治”的权力运行方向总是自上而下的,对社会公共事务实行单一向度的管理,而“治理”则主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理,因此是一个上下互动的过程。^④ 从某种角度讲,政府治理能力的高低本身就与社会发育程度的高低密切相关,即社会发育程度高并不意味着政府治理能力也高,但是在政府治理能力较高的情况下,培育发展并运用社会自身力量必然成为政府的选择,而在政府统治模式下则并非如此。在此意义上,政府治理模式下各类社会主体的发育成长,并非必然形成一种对抗政府的力量,它可能是一种协同政府治理并提高政府治理能力的重要力量。

那么,当代中国社会建设中的政府和社会之间到底属于何种关系模式呢?这可以从中国“政府治理能力”和“社会发育程度”两个维度进行考察。就政府治理能力而言,王绍光曾依据世界银行公布数据做研究后指出,在衡量治理的六项指标中,中国的“政府效能”与“政治稳定”水平比大多数国家略胜一筹,“监管质量”、“法治”与“腐败控制”则有较大提升空间,表现最弱的则是“民众参与”。^⑤ 从王绍光的研

① 郁建兴、江华、周俊:《在参与中成长的中国公民社会》,第211页,杭州,浙江大学出版社,2008。
② [美]罗茨:《新的治理》,载《马克思主义与现实》,1999(5)。
③ 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,第23页,牛津大学出版社,1995。
④ 俞可平:《治理与善治引论》,载《马克思主义与现实》,1999(5)。
⑤ 王绍光:《中国政府治理水平的国际比较》,载《比较》,2003(9)。

究出发,借助世界银行在 1996—2010 年间的治理指标数据,观察其中十五年中国各项治理指标的变化趋势,可以看出(见图 2),中国的政府效能不断改善,法治水平也在缓慢提高,监管质量变化不太明显,在政治稳定、腐败控制方面呈波动起伏,而在民众参与方面不仅水平较低并且呈下降趋势。

图 2 中国治理水平变化趋势



资料来源:世界银行“全球治理指标数据库”。

这反映出,中国政府的治理手段基本有效,而且依法治理水平在缓慢提高;但社会力量发展相对不足,参与治理程度比较低。它一方面说明,政府对社会的回应和培育还很不够;另一方面也说明,为什么在政府效能提高的同时,中国的政治稳定性和腐败控制程度却在不断波动,即单独依靠政府实现此类治理目标的思维需要做出调整。

当前中国社会组织发展的现状,也可以印证上述基本判断。其一,与经济社会快速发展和社会日益多元化相比,中国社会组织发展速度相对缓慢。其二,以每万人拥有的社会组织数量计算,截至 2011 年底,中国在民政部门注册的社会组织总数达到 45.75 万家,而 2011 年末全国大陆总人口为 134735 万人,相比之下,中国每万人拥有社会组织的数量仅 3.4 家。而发达国家每万人拥有社会组织一般超过 50 家,如法国为 110 家,日本为 97 家,美国为 52 家;一些发展中国家每万人拥有社会组织也超过 10 家,如阿根廷为 25 家,巴西为 13 家。^①其三,尽管论者们对于中国社会组织数量的估计远远超过民政部门注册登记的数量,而且相互之间的差距非常大,从 200 万到 800 万家不等;尽管在改革开放后,公民社会已经在中国形成,并在完善市场经济体制、转变政府职能、扩大公民参与、推进基层民主、推动政务公开、改善社会管理、促进公益事业等方面发挥着越来越

越重要的作用^②,中国社会组织发展仍然面临着诸多体制性障碍,其自身的治理能力和水平还有待提高。

总起来说,当代中国政府的执政理念已经发生重大转型,更加注重“治理”而非“统治”;在经济社会等主要领域和社会秩序维护等关键问题上,也具备了较强的治理能力;并且不断创新和探索新的治理方式和手段,治理绩效持续得到改善。与政府治理能力相比,中国社会力量发育程度依然弱小,发展进程相对缓慢,前景也不十分明朗。因此,在当前甚至今后相当长的时期内,中国社会治理的目标选择应当是社会协同关系模式,其中的当务之急是构建有利于实现社会协同的体制机制。

二、社会协同及其具体机制

学术界近年来关于协作性公共管理的讨论,可以为社会协同关系模式的构建提供思想资源。“协作性管理”是这样—个概念:通过促进多组织安排中的运行过程,以解决单个组织不能解决或者不易解决的问题。“协作”是一种用来解决问题的有目的的关系,它在既定的限定条件下创造或者发现一个解决办法。在多数情况下,“协作”意味着与其他人共同工作,有时仅仅意味着通过一定的努力去帮助别人;而协作性管理则需要一个或更多的组织参与到有目的的官方伙伴关系或者契约安排中。另外,协作性管理可以是正式的,也可以是非正式的,其内容非常丰富,包括制定政策、计划和实施项目、管理资金等等。其中,有些协作是志愿性的,有些协作则是上级政府规定和要求的。^③

从历史上看,等级式的政府官僚体制是 20 世纪用来提供公共服务和实现公共政策目标的主要组织模式。但是,它已经无法应对 21 世纪复杂而快速变革的时代需求^④,如权力分散、组织界限模糊、各种问题越来越全球化、地方化等等。作为一种创新和发

① 温庆云:《扶持社会组织发展的几点思考》,载《社团管理研究》,2011(11)。

② 俞可平:《中国公民社会研究的若干问题》,载《中共中央党校学报》,2007(6)。

③ [美]罗伯特·阿格拉诺夫、迈克尔·麦圭尔:《协作性公共管理:地方政府新战略》,第 4—5 页,李玲玲、鄞益奋译,北京大学出版社,2007。

④ D. F. Kettl, Managing Boundaries in American Administration: The Collaboration Imperative, In *Public Administration Review*, 2006, 66(s1).

展,20世纪80年代,“新公共管理”运动在西方世界应运而生。“新公共管理”强调:(1)规模缩减,即精简政府的规模和范围;(2)管理主义,即在政府中使用企业规则;(3)分权,即将决策权转移到最接近服务接受者的部门;(4)去官僚化,即重塑政府,关注结果而不是过程;(5)私有化,即将政府产品或服务的配置交给外部企业。^①但是,它将公民当作客户的理念,隐含着把公民视作公共服务和公共产品的被动接受者的危险,忽视了政府和公共机构与公民以及其他社会参与者之间的协作和伙伴关系。^②正是在批评新公共管理运动以及治理理论和实践的兴起背景下,“协作性公共管理”概念才得以提出。在此过程中,拉塞尔·林登关于无缝隙政府的研究,为跨部门协作提供了重要的理论依据;而资源依赖理论、交易成本理论、网络治理理论则是协作性公共管理建立的重要理论基础。^③麦圭尔(M. McGuire)对此总结道,协作性公共管理研究的焦点主要集中在:(1)论证其为何是一种新的管理方式,而不是已经在公共部门应用多年的陈旧方式;(2)协作赖以进行的结构安排,并且与当代网络化治理的观点不同,一些协作结构事实上也采用某些层级组织的设计元素;(3)协作性管理得以有效开展的管理方式和技巧,它们对于单一组织以及组织间的成功协作都具有十分重要的价值;(4)协作对于管理绩效的积极效应,协作性管理顺利进行的内在困难和障碍。^④协作既可以发生在纵向的不同层级政府之间,也可以发生在横向的政府部门和私人组织之间,因此,它涵盖了对于各种纵向和横向的协作网络的管理。而发生这种协作的情况主要包括:不定期的协调需要,临时性的工作需要,长期且规律性的协调需要。联合结构和网络结构是最常见的两种协作结构安排,前者在任务完成或者问题解决后随即解体,而后者因为处理的一般是长期性问题而将长久存在。但是,并非所有的协作网络结构都是一样的。按照协作组织的活动范围,主要可以分为四种类型:一是以交换信息并解决相应问题为目的的“信息网络”(Informational networks);二是致力于提高成员组织行动能力的“发展网络”(Developmental networks);三是在前两者基础上进一步提出行动战略的“拓展网络”(Outreach networks);四是在网络层面上,致力于通过集体行动提供服务等的“行动网络”(Action networks)。在协作结构研究中,还包括关于协作的内部网络构建,部门

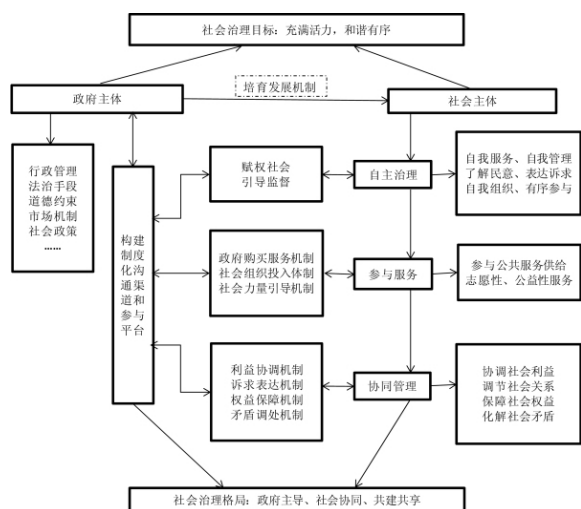
间协作机制的建立和运行等。阿格拉诺夫(R. Agranoff)通过实证研究表明,内部网络并不能代替公共部门角色,尽管它只能在自己的领域做出决定,但是在处理令人易恼的政策问题和项目时,公共部门能够使协作致力于追求更高的共同价值。^⑤布赖森(J. M. Bryson)等人则从初始条件、结构、治理过程、意外事件、限制条件以及结果与职责等因素及其相互关系入手构建了理解跨部门协作的框架。^⑥另外,协作性管理自然离不开协作过程,汤姆森和佩里(A. M. Thomson and J. L. Perry)认为,为了使协作富有成效,公共管理者必须重视协作过程中的“黑箱”,即必须清楚地了解并着重管理好由治理、行政、组织自治、利益关系、社会资本五个维度组合而成的复杂结构。^⑦西方学者关于协作性公共管理的讨论还包括,协作中公民的地位^⑧,治理与民主的关系等等^⑨。西方学者在协作性公共管理诸多领域所取得的研究成果为中国学者对社会协同的研究提供了借鉴。

中国学者关于社会协同的研究主要包括两个方面:一是哲学层面的思辨;二是当代社会治理领域中的社会协同。前者如葛小凡认为,社会系统中人与

- ① S. W. Hays, R. C. Kearney. Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. In *International Journal of Public Administration*. 1997(20).
- ② [以]埃瑞·维戈达:《从回应到协作:治理、公民与未来的公共行政》,载《国家行政学院学报》,2003(5)。
- ③ 刘亚平:《协作性公共管理:现状与前景》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2010(4);吕志奎,孟庆国:《公共管理转型:协作性公共管理的兴起》,载《学术研究》,2010(12)。
- ④ Michael McGuire. Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. In *Public Administration Review*. 2006,66(s1).
- ⑤ Robert Agranoff. Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. In *Public Administration Review*. 2006, 66(s1).
- ⑥ J. M. Bryson, B. C. Crosby, Melissa Middleton Stone. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. In *Public Administration Review*. 2006, 66(s1).
- ⑦ Ann Marie Thomson, J. L. Perry. Collaboration Processes: Inside the Black Box. In *Public Administration Review*. 2006,66(s1).
- ⑧ T. L. Cooper, T. A. Bryer, Jack W. Meek. Citizen-Centered Collaborative Public Management. In *Public Administration Review*. 2006,66(s1).
- ⑨ William D. Leach. Collaborative Public Management and Democracy: Evidence from Western Watershed Partnerships. In *Public Administration Review*. 2006,66(s1).

人的关系包括阶级斗争和社会协同两个方面——在生产关系变革的历史时期,阶级斗争起主导作用;在生产关系稳定的时期,社会协同起主导作用。^① 陈明运用协同论观点,分析人类文化的潜在危机、人类社会群体的分裂、自然生态的恶化、资源的枯竭等问题,指出为了人类的可持续发展,需要实现人与自然、人类群体的协同,真、善、美的协同,人类不同形态的协同以及人类文化与个体心理的协同。^② 张康之对协作与合作的关系作了深入探讨,认为工业社会的生产和生活框架造就的只是一种协作的行为模式,而在对工业社会历史阶段的超越过程中,我们需要确立合作的行为模式。^③ 后者的议题则涵盖了社会协同的内涵,政府与社会的协同治理,特别是社会组织协同社会管理的作用,以及网络伦理管理、灾变危机管理等具体社会管理事项中的社会协同问题。^④ 从已有的研究成果看,虽然已涉及社会协同的路径选择、社会协同机制的构建等重要问题;^⑤但对于社会协同的具体机制,以及在此机制下政府与社会之间的互动关系,互动的制度基础、载体等问题,尚缺少清晰的界定和描述。为此,这里通过构建社会协同治理机制模型(见图3)来解答上述问题。

图3 社会协同治理机制示意图



简言之,社会协同治理机制是指政府出于治理需要,通过发挥主导作用,构建制度化的沟通渠道和参与平台,加强对社会的支持培育,并与社会一起,发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用。在此过程中,政府始终保护并尊重社会的主体地位以及社会自身的运作机制和规律,并综合运用行政管理、居民自我管理、社会自我调节以及法律手段甚至市场机制等多种方式,形成政府主导、社会

协同、共建共享的社会治理新格局,实现充满活力、和谐有序的社会治理目标。

其一,在协同治理模式下,政府与社会具有共同的治理目标,即构建一个充满活力、和谐有序的社会。而且,这种目标的达成,既无法完全依靠政府之力,也不可能完全依赖社会自治,而必须来自政府与社会的合力。显然,成功实现这一目标的关键,在于政府必须建立或完善对于各类社会主体的支持培育机制。

其二,为了培育发展社会主体并发挥其在社会治理中的作用,政府一方面需要转变传统的一元主体并以行政控制为主的社会管理理念,树立多元治理、共建共享的治理理念,综合运用行政管理、法治手段、道德约束、市场机制以及社会政策等多种管理方式和手段。另一方面,政府需要建立健全社会在社会治理过程中的制度化沟通渠道和参与平台,主要包括:(1)赋予并尊重基层自治组织以及各类社会组织的相应权力,推动社会主体实行自我组织、自我教育、自我服务、自我管理 etc 自主治理。同时,政府切实履行自身职责,扮演好引导监督的角色。由于社会主体具有贴近公众、身处基层的天然优势,能够更好地发挥其在各领域的自主治理功效。一是借助本组织自身人力、物力、财力等资源,因地制宜地为组织内部成员提供小规模、个性化的服务和切合自身实际所需的管理,并保持动态化更新。二是实时了解组织成员的各种思想动态和意见建议,由组织代表及时地向相关机构和主体传递表达本组织的利益诉求等,并协商解决。三是实现单位制式微以及

- ① 葛小凡:《社会协同论初探》,载《系统辩证学学报》,2004(1)。
- ② 陈明:《协同论与人类文化》,载《系统辩证学学报》,2005(2)。
- ③ 张康之:《“协作”与“合作”之变异》,载《江海学刊》,2006(2);张康之:《论合作》,载《南京大学学报》,2007(5);张康之:《论超越了协作体系的合作体系》,载《理论学刊》,2009(3)。
- ④ 孙秀艳:《社会协同的内涵解析与路径选择》,载《中共福建省委党校学报》,2011(10);麻宝斌、任晓春:《政府与社会的协同治理之路——以汪清县城市社区管理改革为个案》,载《吉林大学社会科学学报》,2011(6);周云华:《发挥社会组织协同社会治理作用探讨》,载《湖南行政学院学报》,2011(6);宋吉鑫:《论网络伦理困境及社会协同体系建构》,载《沈阳工程学院学报(社会科学版)》,2010(1);谢俊贵:《灾变危机管理的社会协同问题》,载《防灾科技学院学报》,2008(2)。
- ⑤ 陶国根:《论社会管理的社会协同机制模型构建》,载《四川行政学院学报》,2008(3);常敏:《社会治理中的多元组织协同机制研究——基于杭州的实证分析》,载《浙江学刊》,2009(3)。

越来越多的自由职业者兴起后社会人群的再组织化,为扩大公民有序的政治参与打下基础。(2)建立政府向社会组织购买服务机制。购买服务与政府职能转移属于同一过程,因此,首先要加大政府职能转移管理力度,凡是社会组织能够“接得住、管得好”的事,都应逐步地交给社会组织来做;其次,建立或完善公益创投基金等社会组织投入体制,保障资金来源渠道多元化,提高资金使用效率;再次,规范管理社会组织,尤其是在放宽准入条件、引入社会组织之间的竞争机制、下放非公募基金会的登记管理权限等方面需要规范;最后,建立对于社会自发力量的各种引导机制,及时有效地疏导放大社会力量的积极效应、削弱负面影响。只有在这些制度化渠道和平台上,才能真正发挥社会主体参与服务的作用。一方面,社会主体可以弥补政府在非规模化、差异化公共服务供给方面的不足,提供更多符合实际需要的丰富多彩的服务。即使对于一些必须由政府负责提供的公共服务,也不必然要由政府亲自生产或者提供,完全可以通过公共服务供给的复合模型,即在公共服务的供给参与方之间进行初次分工和二次分工,发挥行政机制、市场机制和社会机制的各自优势,整合各种社会资源,从而在满足公民的异质性公共服务需求基础上提高服务供给的效率。^①另一方面,社会主体还可以提供某些独一无二的志愿性、公益性服务。此类服务的效用不仅体现在增加公益慈善和社会服务等方面,它更能够达到政府无法实现的润物细无声式地教化人、熏陶人,从而提高个人的责任意识、担当意识,进而净化社会空气、增进社会和谐的功效。(3)在政府引导、社会力量参与、专业化社会工作者操作、公众监督、法律保障的原则下,着重建立健全社会管理领域的各种利益协调机制、诉求表达机制、权益保障机制、矛盾调处机制等,并始终以各种具体机制安排保障社会主体协同管理的常态化运行,充分发挥其在化解社会矛盾、调节社会关系等社会管理方面的重要作用。

其三,社会发挥自主治理、参与服务和协同管理等方面的作用无疑离不开政府的制度支持和保障,同样地,政府构建社会在社会治理中的各种各样制度化沟通渠道和参与平台也并非政府单方面作为的结果,而需要充分借鉴并吸纳社会的各种反馈信息与意见建议。这种实时的信息反馈加上社会情势和社会问题的发展变化又构成了所构建制度化沟通渠

道和参与平台的一种动态更新机制,从而确保制度与现实环境相适应,提高制度本身的效用。

总之,只有以上一系列制度安排及其相互之间的互动关联,才能形成政府主导、社会协同、共建共享的社会治理新格局,进而保障构建充满活力、和谐有序的社会治理目标的实现。同时,上述分析也表明,建立社会协同机制的核心在于,构建社会在社会治理中的制度化沟通渠道和参与平台。这意味着,政府须加强对社会的培育发展机制,通过深层次的制度强化、制度改革和制度建设来实现。

三、推进社会协同治理的制度构建

社会协同治理制度构建的核心任务有三:一是强化向社会赋予权力的制度,已经建立的相关制度须完善落实,还未建立的制度应尽快建立;二是改革那些对社会协同治理起阻碍作用的制度,主要包括不利于社会发育成长的一些体制障碍;三是进一步完善或者建立社会健康成长的相关培育发展制度。而在施行上述制度后,一个健康成熟的公民社会会反过来吸引政府进一步转移职能,更多地将社会的事情交给社会去办,发挥社会在协同治理中的主体作用;政府也因此能够超脱“划桨者”或者是“掌舵者”的角色争论^②,而是做一个“护航者”,更好地扮演监督者和仲裁者的角色,既提高掌控全局的能力,提高治理绩效,又提高自身永续存在的公信力和合法性。基于以上思路,在此设计出了实现社会协同治理的主要制度框架(见下页图4)。

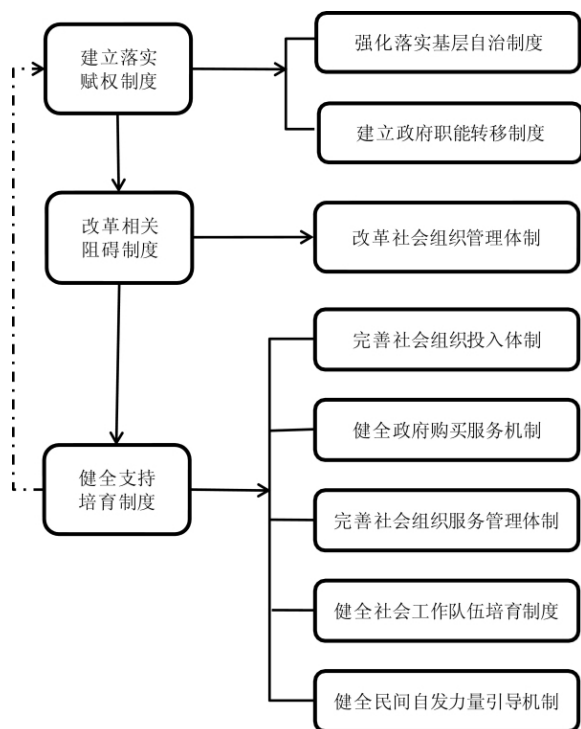
首先,就建立落实向社会赋予权力的制度而言,主要应从以下两个方面着手:(1)认真落实基层自治制度。中共十七大首次将“基层群众自治制度”写入党代会报告,正式与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度一起,成为中国民主政治的四项制度之一。基层群众自治是一条发挥群众主体作用与国家主导作用有机统一的民主自治之路^③。而且,社会权利的自

① 郁建兴、吴玉霞:《公共服务供给机制创新:一个新的分析框架》,载《学术月刊》,2009(12)。

② [美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业家精神如何改革着公营部门》,第12页,周敦仁等译,上海译文出版社,1998。

③ 李学举:《我国基层群众自治制度地位的重大提升》,载《求是》,2008(3)。

图4 实现社会协同治理的主要制度框架



主空间正是在国家权力“在场”的状态下发育成形的,这也是中国基层自治制度发展的独特现实逻辑。^①但是,这恰恰也是完善落实基层自治制度的症结所在。所以,一要加强法制建设,保证基层群众自治在法治轨道上健康有序发展。应以保证人民当家作主为根本目标,制定、完善、创新、落实各项基层群众自治的具体制度。因为,致力于落实也是一种改革。^②二要不断扩大基层群众自治范围和民主实践,重点充实和加强基层群众自治制度建设指导部门的工作力量,不断提高其依法办事的能力和服务水平,进而通过加强对基层干部群众的民主法治宣传教育,切实做好帮助和引导。三要进一步统筹协调,以发展城乡村(居)民自治和社区建设为契机,建立长期稳定、有效的政府投入保障机制。(2)建立健全政府职能转移制度。当前,政府职能转移不到位是政府改革目标难以达致的重要表现,它极大地阻碍了市场和社会力量发展。就社会力量发展而言,从制度层面规范政府向社会转移职能的目录和步骤当是第一步。当然,建立政府职能转移目录无疑是一项复杂的系统工程,一要明确各级政府及其部门拥有什么权力、具有哪些职能,即建立政府的“权力清单”和“职能清单”。^③二要进一步明确不同权力和职能的性质,并评估其履职方式——是必须由政府亲自

履职,还是可以由政府与其他组织结成伙伴履职,还是可以交由非政府主体履职。当然,不论是哪种履职方式,政府都是最终责任的承担者。三要根据其性质和履职方式的不同,建立职能转移目录,并按照先易后难原则,确立转移次序并明确相应时间表,向全社会公布并接受监督。四要随着政府职能的转移,与此职能相连的权力随即也转移给相应社会组织。这一方面有利于实现社会权力扩大和社会力量发育成长的目标,另一方面也意味着必须重新建立切实可行的考核评价体制以及动态监管机制。

其次,目前阻碍社会组织发育成长,进而妨害社会协同治理目标达成的根本问题在于社会组织管理体制,改革社会组织管理体制已刻不容缓。在具体改革方式上,深圳市早在2008年9月即出台《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》,规定工商经济类、社会福利类、公益慈善类社会组织可直接向登记管理机关申请登记;而对于在社区范围开展活动的社区社会组织,则实行登记备案双轨制。这一社会组织登记管理体制创新为推动社会组织发展做出了制度性安排。尽管如此,无法依法注册而获得合法身份依然是许多基层社会组织面临的困境之一。因此,社会组织管理体制改革一方面可以按照社会化、专业化的要求,加快推进各类社会组织与主管行政部门在机构、人员、资产、财务等各方面彻底分开,逐步实现自我管理、自主发展。^④另一方面,可以从行业协会商会入手,通过允许“一业多会”等创新举措“去垄断化”,建立社会组织间的竞争机制。广州市已经在以上两方面作出了积极探索。自2012年1月1日起,广州市的各种行业协会、异地商会,以及公益服务类、社会服务类、经济类、科技类、体育类、文化类社会组织,不再需要挂靠主管单位,可以直接到民政部门申请登记。不仅如此,从2012年7月1日起,在广东全省,除特别规定、特殊领域外,社会组织业务主管单位均改为业务指导单位,成立社会组

① 胡位钧:《20世纪90年代后期以来城市基层自治制度的变革与反思》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》,2005(3)。

② 周兼明:《致力于落实也是一种改革》,载《凤凰周刊》,2012(9)。

③ 何勇海:《“权力清单”设置权力边界》,载《四川日报》,2006-11-27;万全:《比“权力清单”更重要的是“责任清单”》,载《人大建设》,2006(10)。

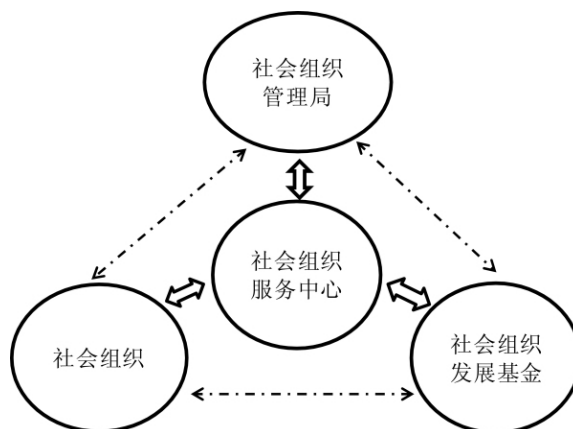
④ 周红云:《中国社会组织管理体制变革:基于治理与善治的视角》,载《马克思主义与现实》,2010(5)。

织直接到民政部门申请,无须业务主管单位前置审批后再向登记管理机关申请登记,并将放宽准入门槛,允许行业协会一业多会等。这一社会组织管理体制的改革探索具有先导意义。此外,改革社会组织管理体制还必须加快设立针对社会组织的税收制度、信息披露制度等,必须加快建立科学系统的社会组织评估指标体系以及有效的社会组织评估制度。

最后,建立完善社会健康成长的各类支持培育制度。这主要包括:(1)完善社会组织投入体制。根据美国学者萨拉蒙的研究,在全球公民社会组织的资金方面,私人慈善在公民社会组织收入里所占的比例比人们普遍认为的要小。在萨拉蒙等考察的34个国家中,来自各方面的私人赠与(无论是个人的、基金会的还是公司的)只占有公民社会组织收入的12%。公民社会组织的收入主要来源于这些组织提供服务所收取的费用、由投资产生的有关商业收入、会费及其他商务活动来源。而所有公民社会组织收入的34%来自公共部门,是政府机构或准政府机构通过拨款和合同或报销的方式来实现的。^①显然,中国政府应将增加对于社会组织等社会主体的投入作为改善财政支出结构的重要内容。另外,完善社会组织投入体制还在于大力拓宽社会组织筹资渠道,支持和引导民间力量为社会组织提供人力、物力和财力支撑,以及通过相应制度安排鼓励金融机构在风险可控前提下为符合条件的社会组织提供信贷服务等。(2)健全政府购买服务机制。政府购买社会组织服务是政府转移职能的继续以及重要实现方式,同时也是政府向社会组织增加投入的重要组成部分。目前,政府购买社会组织服务的主要问题在于随意性很大、缺乏制度化保障机制。从政府角度讲,解决该问题的主要方式在于建立制度化的政府职能转移目录以及转移时间表。在此基础上,政府需要具体编制向社会组织购买服务目录,制订相应的具体实施办法,明确政府向社会组织购买服务的基本原则、实施范围和主体、承接对象和条件、购买形式、操作流程、支付方式和职责分工等,出台“政府向社会组织购买服务工作办法”和“政府向社会组织购买服务目录”等规范性文件。此外,作为政府购买服务机制的一部分,还必须组织成立第三方咨询机构,作为社会组织承接政府职能转移和购买服务的咨询服务平台。(3)完善社会组织服务管理体制。培育发展社会组织,关键在于提升社会组织自身的

管理水平和参与治理的能力。为此,宁波、深圳等地在管理实践中探索成立了社会组织服务中心这类“为社会组织服务的社会组织”。它们定位于为社会组织提供相互交流、孵化、登记和项目运作等服务;通过整合各类社会资源,运用社会力量解决社会问题,满足居民多样化需求。可以看出,社会组织发挥社会协同作用首先需要具备一定的能力基础,而及时满足居民需求、参与解决社会问题又是提升自身能力的重要源泉。社会组织服务中心作为社会组织“自己的家”,可以为社会组织“分忧解难”。不仅如此,社会组织服务管理体制中还需要建立社会组织发展基金会,创新政府资助社会组织的体制。这样,在社会组织服务管理体制中,其基本格局可由三大部分组成:政府的“社会组织管理局”(即当前的“民间组织管理局”)、各类“社会组织”以及按照市场机制运作的“社会组织发展基金”;三者通过“社会组织服务中心”这一枢纽而实现高效互动、无缝对接(见图5)。(4)健全社会工作队伍培育制度。社会工作

图5 社会组织服务管理体制示意图



是一种以助人为宗旨,综合运用专业知识、理论和方法,帮助有需要的个人、家庭、群体、组织和社区,整合社会资源,协调社会关系,预防和解决社会问题,恢复和发展社会功能,促进社会和谐的专门职业。在分工日益细化、利益日益多元、问题日益复杂的现代社会,需要大力发展社会工作事业,培养社会工作专门人才,让具有专业知识和价值理念的社会工作者在实施社会政策、化解社会矛盾、解决社会问题、维护社会稳定、促进社会公平、推进社会和谐中发挥

① [美]莱斯特·M. 萨拉蒙, S. 沃加斯·索可洛斯基等:《全球公民社会:非营利部门国际指数》,第34页,陈一梅等译,北京大学出版社,2007。

作用。^①为此,政府一要将推进专业性社会工作纳入经济社会发展规划体系,并与城乡社区建设等相结合,明确发展目标、步骤以及责任;二要将社会工作人才培养纳入人才发展总体战略,通过与高校联合等方式有针对性地培养人才,提高培养质量和进度,并侧重以“存量提升”方式解决社会工作队伍专业化问题;^②三要加快完善或建立社会工作资格认证制度,并以此为突破口,逐步提高专业社会工作的职业化水平;四要推进社会工作的本土化,并且在此过程中,处理好社会工作本土化和本土性社会工作的关系,在实践中实现二者的优势互补。^③(5)健全民间自发力量引导机制。民间自发力量的成长是社会日益发育成熟的表征,但这种力量得以持续发展的关键是建立健全政府引导机制。其一,为了杜绝民间自发力量发展中可能出现的混乱现象,政府需要成立一个综合协调机构,作为民间自发力量发展的责任机构。其二,建立对于民间自发力量发展的评估和支持机制,并及时出台各类相关的指导管理办法,尤其是对于涉及资金的募集、保管、使用等问题作出明确规定。其三,对于那些经过实践检验已经证明符合社会现实需要或者社会发展趋势的民间自发力量,政府应在尊重其自身发展规律的前提下,进一步

加以推广并努力使其制度化。

综上所述,当代中国社会建设需要调动社会自身的能动力量广泛参与各项社会建设和管理活动,即让社会运转起来,其中的关键在于确立、完善政府与社会之间的协同关系,并建立起社会协同的具体机制。为此,政府需要转变治理理念、创新治理思路,并以支持培育社会组织等社会力量的发展来提高自身治理能力。政府需要为社会构建制度化的沟通渠道和参与平台,充分发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用。而制度化的沟通渠道和参与平台,只有通过不同层次各项制度的整体设计和系统改革才能成功建立;也只有通过各项体制、机制和制度的建立完善,才能最终实现当代中国的社会建设目标。

(责任编辑:常山客)

① 张丽霞、王琦:《社会工作者是社会和谐的工程师》,载《中国社会报》,2007-03-05。

② 陈雷:《关于专业社会工作本土化的构想和实践——以浙江省杭州市为例》,载《社会工作(学术版)》,2011(5)。

③ 王思斌:《试论我国社会工作的本土化》,载《浙江学刊》,2001(2)。

Collaborative Governance in Contemporary Chinese Social Development

——An Analysis Framework

Yu Jianxing & Ren Zetao

Abstract: The aforementioned collaborative state-society relationship structure refers namely to series of institutional arrangements in which the government leads the construction of social actor's institutionalized communication and participation channels. It is an arrangement with an enhanced amount of government provided support and education for social actors. Moreover, it also entails the government's collaboration with social actors in putting their full capacities to use in a series of institutional arrangements, e. g. through self-governance, participating service provision, and collaborating in public administration. At the same time, the government has to protect and respect the principal position of the society and the operation mechanism and the law of social development. Further, by using a combination of means, including public administration, self-governance by residents, self-regulation of civil society and legislation, the government is working hard to strengthen social administration in an innovative way in contemporary China, through building a socialist social administration system with Chinese characteristics under the leadership of the Party, with responsibility assigned to the government, with the assistance of society and with the participation of the general public, and to realize the goal of a full of vitality, harmonious and orderly society.

Key words: society building, social collaboration, institutions, mechanism