

社会治理体制改革创新中政府与社会关系的发展路径探析

——基于国内基层管理创新的典型模式分析

李秀义

(福建江夏学院公共管理学院, 福建福州, 350108;
福建农林大学经济管理学院, 福建福州, 350002)

摘要: 基于国内基层管理创新的典型模式分析, 提出了社会治理体制改革创新中政府与社会关系的发展路径: 即第一阶段从“强政府弱社会”向“小政府大社会”状态转变; 第二阶段从“小政府大社会”向“强政府强社会”的转变; 第三阶段从“强政府强社会”向“好政府好社会”转变, 经过这三个阶段发展, 可以达到政府和社会的理想状态, 为社会治理体制改革创新奠定基础。

关键词: 社会治理体制改革创新; 政府与社会关系状态; 政府力量; 社会力量

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)02-0159-07

一、引言

2013年7月,在武汉市召开的征求对全面深化改革的意见和建议的座谈会上,习近平提出:“要通过社会体制改革创新”来充分调动各方面积极性,最大限度增强社会发展活力,充分发挥人民群众首创精神,使全社会创造能量充分释放、创业活动蓬勃开展。从而达到进一步增强社会发展活力,促进社会和谐稳定的目的。这里习近平没有用“社会管理体制创新”概念,而是首次提出了“社会体制改革创新”的概念。随后党的十八届三中全会指出:全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。……要推进社会领域制度创新,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。其实从2004年党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,社会管理创新开展了已有十年时间,取得了很大进步,但是实践表明以前的创新很多还是主要依赖党委和政府进行社会管理的模式,对于社会协同和公众参与方面关注得不够,忽视社会力量作用。很多社会管理创新中社会组织和群众不仅难发挥社会管

理主体的作用,在实践中他们反而往往成为被加强管理的客体,创新变成政府维稳机制创新。通过这些创新强化政府力量的存在固然可以提高政府的动员能力和反应能力,但是这种能力的使用过度,就会产生很多负面效应,一旦出了问题就要政府承担所有的责任,而且政治动员过度还会导致对自治制度和法制的破坏,最终导致国家和社会、政府和人民之间关系的对立化,社会管理的成本越来越高。

正是认识到这个问题,习近平用了“社会体制改革创新”提法,这种提法表明了要突破以前政府本位思想的管理机制创新,要在大的社会领域制度体系进行治理体制创新,党的十八届三中全会直接提出要“推进社会领域制度创新”,并将“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标。我们知道整个社会体制内包含了企业、政府组织与社会三大部门,一般企业很难成为社会治理的主体,因此政府和社会部门就成为了社会体制改革创新的两大基本力量。要进行社会体制改革创新,就是要对二者关系进行创新,发挥社会部门中公众和社会组织的主体地位作用,激发他们的积极性,从而避免以上所述问题。本文拟从国内基层管理创新典型模式的分析出发,探索社会体制改革创新中政府与社会关系的发展路径。

收稿日期: 2013-08-08; 修回日期: 2014-02-11

基金项目: 2013年福建省中国特色社会主义理论体系研究中心一般项目“基层社会管理创新中政府与社会关系发展问题分析-基于国内创新模式比较的研究”(2013D14)

作者简介: 李秀义(1978-),男,山东青岛人,福建江夏学院公共管理学院讲师,福建农林大学博士研究生,主要研究方向: 基层公共管理

二、目前我国基层创新的五种典型模式分析

(一) 我国基层社会治理体制创新的五种典型模式简述

1. 青岛市南区模式

以2008年奥运会安保为契机,青岛市在市南区推行了以“街道转型”改革为主要特征的基层社会管理改革。为了使社区能够有足够资源和权威行使的社会管理职能,提供公共服务,区政府的人、财、权、物下沉到街道,街道的人、财、权、物下沉到社区。“街道转型”改革最重要的一环是在社区设立社区工作站,街道党工委委员下到社区去当社区工作站站长,对社区工作负总责,并在社区工作站配置公务员、事业单位编制岗位,社区工作站也具有了相当的行政职能和行政资源。工作站和社区居委会“机构分设,合署办公”,社区工作站提供了从组织、维稳,到卫生、民政等服务,居民基本上不出社区就可以满足他们基本需要;居委会的配合社区工作站工作,发挥居民与工作站桥梁的独特作用。^[1]

2. 成都锦江区模式

2008年开始,成都锦江区推行社会管理“大变革”:第一方面,从街道办事处职能改革做起,以行政区划调整为契机,把街道的经济职能剥离出来,强化街道社会管理和公共服务职责,并增加投向基层公共服务的财力,2010年就投入25.2亿元,占区财政支出70.6%。第二方面,推进社区治理机制改革,剥离社区原来承担的行政职能,使其变成了真正的社区自治组织。成立社区居民代表大会,建立居民代表常任制,形成居民代表大会决策、居民代表会议工作委员会监督、社区居民委员会执行的自治格局。第三方面,该区进行制度革新积极培育社会组织,鼓励和引导社会力量参与社区建设。2010年专门安排200万元专项经费大力扶持社会组织建设,区和街道办事处向社会组织购买服务项目51个,金额达1350万元。

3. 广州模式

近年来,按照建设“大社会、好社会”的总体要求,借鉴香港、新加坡经验基础上,广州在基层社会管理创新中进行“政社分开”,厘清政府与社会、政府与社会组织的关系,激活社会的自治功能,建立与社会主义市场经济体制相适应的社会体制。首先,强化街道管理和服务的职能与队伍建设,着力建设街道的“一队三中心”,并向社区延伸;其次,培育发展社会组织使其参与社会治理,推广政府购买服务。广州在

街道建立社区综合服务中心,该中心负责为社区居民提供全面的社会服务。政府用一种官办民营的方法,通过资助、拨款、购买服务等方式委托专业社工组织承接社区综合服务中心,通过社工为社区居民提供各类专业、优质服务。近3年来,以社会工作人才队伍建设试点和社区综合服务中心建设试点工作为依托,市、区两级财政投入超过1亿元购买社会服务。第三,强化社区居委会的自治功能,推动社区居委会直选,完善政府与社区居民意见通道,推动社区居民有组织、有秩序地志愿积极投入到社区管理服务中来。^[2]

4. 安徽铜陵官山区模式

自2010年7月以来,该区将原6个街道办事处和49个社区工作站整合为18个社区公共服务中心,撤销街道办事处,实行区直管社区,减少管理环节,实现一级政府两级管理。整合后的新社区,建立起以社区党工委为核心,社区居委会、社区公共服务中心、各类社会组织为支撑的整体架构。社区党工委直接隶属区委管理,主要承担社区范围内总揽全局、协调各方的职责;将原街道党工委及群团、武装等部门职能和原街道办事处相关公共管理、服务、部分审核审批等职能下放到社区,在社区公共服务中心统一设置综合事务、民政事务、人口计生、综治维稳信访等7个专业服务窗口,接受社区党工委和社区居委会的统一领导和管理的,对进驻社区的事项实行“一厅式”审批和“一站式”集中办理,最大限度的简化办事程序。^[3]

5. 福安阳春社区模式

为了解决社区作为社会治理主体在社会管理和服务中资源和能力不足的问题,在街道支持下,由社区两委自发对驻在社区的各种社会资源进行整合,推动多元社会治理创新,为居民提供“六贴近六服务”的贴心服务。该模式的具体做法是:首先,在公共服务方面社区成立服务中心、老年服务中心,进行网格化管理和贴近服务,使矛盾化解在萌芽状态;其次,在社区支持下成立了16个社区文体团队,志愿服务组织和义工队伍3支,发动群众参与社区管理和服务;第三,为了弥补社区在公共服务建设方面资源不足的困境,社区通过构建“大党建”格局、利益共享机制、社区与单位互相支持等方式,争取驻社区企事业单位在人员、资金、场地、设施等方面支持社区服务,极大改善了社区公共服务水平。^[4]

(二) 典型模式中政府和社会关系创新的逻辑理路分析

1. 不同模式中政府和社会两种力量变革状况

为了深入研究不同创新模式背后政府和社会关系状态,我们尝试在坐标系统中对这些模式进行细分。

把在社会治理中政府力量发挥作用情况看作是横坐标并用 X 轴表示, X 轴从左至右代表政府力量在基层社会治理中作用从小到大, 原点 x_0 表示政府基本没有积极发挥作用; 社会力量发挥作用情况看作是横纵并用 Y 轴表示, Y 轴从下往上代表社会力量作用从小到大, 原点 y_0 代表社会力量基本没有发挥积极作用。为了能够很好的对以上众多模式进行坐标定位, 在坐标系中, 分别对纵坐标进行横向平移 1 单位, 获得社会力量 Y' 轴, 对横坐标进行纵向平移 1 单位, 获得政府力量 X' 轴, 这种位移本身并不影响横纵轴本身数值。这样就获得了四个轴, 在坐标中, X 轴与 Y 轴相交于 A (x_0, y_0) 点, 这个点上政府与社会力量都基本没有发挥太多积极作用; X 轴与 Y' 轴相交于 B (x_1, y_0) 点, 这个点上政府力量发挥了一定作用, 社会力量基本没有发挥积极作用; X' 轴与 Y' 轴相交于 C (x_1, y_1) 点, 这个点上政府与社会力量都得到加强, 发挥了积极作用; X' 与 Y 轴相交于 D (x_0, y_1) 点, 这个点上政府基本没有积极发挥作用, 而社会力量得到加强, 积极参与社会治理。这样把整个坐标分成从 I-VII 的七个区间, 每个区间表示政府力量与社会力量关系的不同状态, 进而代表一种基层社会治理创新模式。通过对上面几个基层社会治理创新模式中政府力量和社会力量关系情况进行抽象, 我们发现可以把这些模式和坐标中相应的区间进行对应, 从而把这些模式进行细分。如图 1。

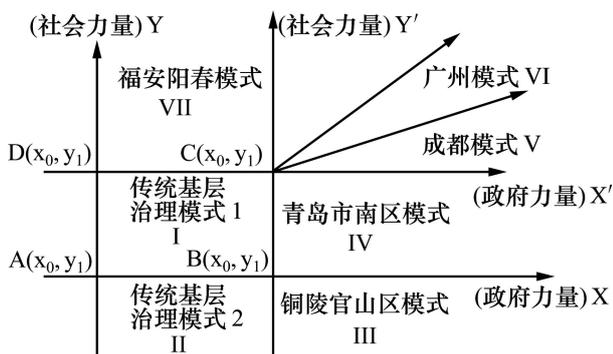


图 1 不同模式中政府和社会两种力量变革状况坐标示意图

2. 不同模式创新的逻辑理路比较分析

1) 传统基层社区治理模式——“弱政府弱社会”状态

I 区间表示在基层社会管理中, 政府和社会(包括社区和其他正式社会组织)都有通过正式途径发挥作用, 但是作用发挥都较少($0 < X \leq 1, 0 < Y \leq 1$), 社区管理和服不能满足居民不断发展的多元化需要。我们把这种模式成为传统模式 1。II 区间表示在基层社会管理中, 政府有发挥作用, 但是政府力量发挥作用

较少($0 < X \leq 1$); 而社会组织不愿或者没有渠道发挥积极作用($Y \approx 0$)。这种模式下在一些农村社区和少数落后的城市社区存在, 这些地方的社区自治组织没有积极发挥作用, 整个社区管理是散乱的, 社区服务完全不能满足居民需要。我们把这种模式成为传统模式 2。传统模式 1 和传统模式 2 是社会管理创新前我国很多社区社会治理的常态, 这种状态下的基层社会治理中政府没有起到应有的主导作用, 社会协助的水平也很低, 这也是为什么要进行社会机制创新的原因之一。

2) 青岛市南区模式和铜陵官山模式——强政府弱社会模式改革

III 区间内政府和社会力量关系就进行了创新。这区间内, 为了迅速提高对社区的管控和服务水平, 在社区治理领域, 政府力量大大加强($X > 1$), 公共权力向自治领域不断延伸, 挤压了原来社区自治组织的活动空间, 使得原本就较弱的社会自治力量变的更弱(社区自治组织独立发挥作用 $Y \approx 0$)。根据前面的描述, 我们认为铜陵铜官山模式与这种情况类似, 该区在基层社会管理中, 把街道撤销, 原属街道的部分公共权力向自治领域延伸, 在整合原来社区自治组织的基础上, 成立了新型社区组织, 全面负责社区管理和服务工作。实际上这个新型社区不再单纯是一个社区自治组织了, 而变成了一个“小街道”。但是在这个过程中社区自治组织自身都被新型社区组织兼并。VI 区间与 III 区间相比, 在社区治理领域, 公共权力向自治领域不断延过程中, 政府力量也是大大加强($X > 1$), 但是前者不同的是, 后者在这个过程中社区自治组织没有被完全兼并, 而是保持独立存在, 但是其作用被弱化($0 < Y \leq 1$), 根据前面的描述, 我们认为青岛市南区模式与这种情况类似。该模式中街道人、财、权、物下沉到社区, 成立具有行政权力和资源的社区工作站, 并对社区管理和服总负责。社区居委会没有被公共权力组织兼并, 仍然有发挥自治作用的渠道, 但是不再是社区治理的主体, 居委会主要是配合社区工作站的工作, 更多是起到社区工作站与居民沟通桥梁作用, 从而使得社区居委会实际上其从原来街道的“附属”机构变成了社区工作站的“附属”机构。

这两种模式属于典型的政府主导、社会协助模式, 也就是“强政府弱社会模式”。在这里我们看到的相同的改革逻辑是: 在加强社会管理理论引导下, 加强和创新社会管理是完成对社会管理的强化任务, 而政府认为基层社区自治组织无法很好的完成这个任务, 因此重新设定了政府与社会关系, 强化政府责任, 弱化社区自治地位和作用。这两种模式标志着政府从后台走到前台直接对社区进行治理, 这种调整反映的是政

府和社会组织不是对等的民法关系,是一种政府和社会力量的纵向调整,典型的政府主导社会管理、社会协助社会管理的模式,加强和创新社会管理本质上变成加强政府在基层社区的存在。

这两种改革,有两个隐含的预设,一个是政府对把社区自治组织看作是自己的附属物,因此其也是社会管理的一部分,但是政府又对其参与社会管理的能力不尽信任,因此要加以改造,使其变成社区公共权力组织;二是政府认为改造后的社区内公共权力组织不仅能够像原来社区自治组织那样充分了解居民的多样需求,能够提供多样化服务,而且社区公共权力部门由于掌握公权力和公共资源,可以更好的提供管控和公共服务供给。

这种模式的结果是,一方面,由于社区工作站等社区公共权力部门比社区自治组织掌握等多的资源,所以在其治下社区公共服务水平明显提高,提高了居民满意度,增强了这种变革的合法性。在加强服务的基础上,也强化了社区管控水平;另一方面,这种模式导致公共权力对社区自治领域的侵入,社区自治组织从原来基层政府的附属物变成政府在社区公共权力部门的附属物,政府的力量直达社区,当社区居民可以方便地在社区里享受原来要到街道才能享受的各项公共服务时,他必然要面对“政府”的在场,这种状况一定程度上会压抑“社会”的自我发育。公共权力的触角延伸到社区,固然可以提高政治动员的能力,但是这种能力的使用过度,会产生很多负面效应,一旦出了问题就要公共权力承担所有的责任,形成政府与社会的冲突。

3)成都模式和广州模式——向“实现强政府强社会”模式转变

V区间和VI区间内,在社区治理领域政府和社会力量也进行了创新性重置,与青岛模式和安徽模式不同的是,这两个区间的社区治理中,政府力量大大加强($X > 1$),与此同时社会力量的作用也得到加强($Y > 1$),在这两个区间,政府一方面通过改革政府机构和完善公共服务职能,提高社区管制和服务水平;另一方面通过增加公共服务财政投入等方式凸显政府在社会管理和公共服务中的主导任同时,又没有完全依赖将公共权力的触角深入到社区自治领域的方式来实现基层管理和公共服务,社区自治组织的自治功能没有被明显弱化,相反政府通过购买服务等方式鼓励社区自治组织和其他社会力量的参与社会管理,政府与社会合作完成对社区公共服务的供给。V区间和VI区间的区别主要是后者社会力量发挥作用后者比前者更多,更制度化,所以我们认为成都模式落在V区间,广州模式落在

VI区间。因为广东省的社会管理创新中政府与社会合作制度化水平更高,这样从上制度上保证了在社会管理创新中政府与社会共同成长,促进政府与社会的长期和深入的合作,广州这么做也得益于长期以来广州对社会组织发展基础比较好,为改革提供了可能。

这两种模式,在强化政府作用的同时,积极提高社会组织发挥作用的空间,虽然这个两个区域中社会力量发挥作用总体要低于政府力量,但是我们认为这两种模式已经出现向“强政府强社会模式”发展的苗头。

这两种模式背后的改革逻辑是:在基层社会管理创新中,政府愿意与社区自治组织和其他社会组织合作,既强化政府在社会治理中的职责,同时又没有替代和弱化社会力量的作用,政府对社会力量是保留了一份尊重。这种调整反映的是政府和社会组织是对等的民法关系,是一种政府和社会力量的横向调整。这两种模式总体而言虽然还没有完全超出“政府主导、社会协助”的模式,但是已经呈现出政府与社会分工协作的影子。一方面,政府认识到社会治理体制改革创新,首先要完善自身职能和机构设置,加强公共服务财政投入,强化政府责任;另一方面,政府没有采取直接接管社区的方式,这是因为政府认识到自身能力不足,因此更愿意隐身于社会组织的背后,把公共服务供给和生产分开,通过协议等方式购买服务,把社会组织推到社会服务的前台,发挥后者优势作用。

这两种模式的改革,有两个隐含的预设:一个是政府没有完全把社区自治组织和其他社会组织看作是社会治理工具,在一定程度上已经认识到他们社会治理机制的主体之一,而且政府对社区自治组织和其他社会力量参与社会治理的能力是信任的,认识到不论是提高基层公共服务水平还是获得基层民意,都离不开他们。政府认为单纯依赖政府无法完成社会治理体制改革创新,政府愿意在变革自身职能基础上,既提升自身在社会治理中的职责,同时又不能替代社会。政府认识到通过社会协同,更好的管理和公共服务;二是要政府认识到要发挥社会组织的作用,首先需要培育和提高社会组织的能力。所以广州和成都在积极完善和强化社区自治组织治理能力,并大力扶持社会组织发展。

这种模式的结果是,一方面,社区管理和公共服务水平明显提高,居民满意度提升,增强了社会管理创新的合法性,这也直接提高了政府对社会的管控水平;另一方面,在社会体制改革创新的改革中,由于倒逼作用,政府基层组织的职能和权责都在改变,像成都街道的经济管理职能弱化,社会服务职能强化;

第三方面，社区自治组织治理机制完善和强化，社会力量不断发展壮大为后续“大社会，好社会”的建设提供了可能，为和谐社会建立和社会福祉的增加提供了新的动力，也为社会问题的化解提供了缓冲。

4)福安阳春模式

VII 区间内社区治理中，政府力量发挥基本还是按照传统的模式来进行($0 < X \leq 1$)，通过社区社会管理创新社会力量的作用得到较大加强($Y > 1$)，这种模式下社会力量(尤其是社区两委)成为社区服务供给的积极倡导者和供给组织者。根据前面案例的描述，我们认为福建福安阳春社区模式与这种情况类似。这种模式有点像前面周瑞金所讲的欧美主要国家早期阶段社会管理采用“社会主导、政府协助”的模式，从阳春社区社会管理创新中我们可以看到，在街道支持下的，社区两委积极进行贴近化社区管理和服务，社区两委主动协调各种资源提高社区基层设施和公共服务水平。与其他模式相比，这种模式最大的特点是社区是自治主体，不是严格意义上的管理主体，社区自发的主动的进行社区社会治理创新，是一种自下而上的创新。这种模式也证明社会体制中的各种治理主体其实都有完善社会治理的要求，而且可以起到很好的效果。这样印证了习近平所说的，社会治理体制改革创新要“充分调动各方面积极性，最大限度增强社会发展活力，充分发挥人民群众首创精神，使全社会创造能量充分释放”的正确性。当然必须要注意的是这种模式与西方“社会主导、政府协助”也就是“强社会弱政府”模式又有着本质区别：社会自治没有优于政府管理，自治秩序也无法优于强制秩序，因为社区两委的行政化问题并没有解决，2011年暑期笔者专门到该社区做了调研，调研中该社区支部书记、主任李华杰告诉笔者：现在该社区“两委”要处理的事务就有190多项，绝大部分是街道交办的行政性事务，社区自治组织参与社会管理合法性本质上还是来源于街道的支持。

这种模式背后的改革逻辑是：在基层社会治理创新中，社区自治组织负责人具有较强的管理与服务意识，积极主动的整合社区资源，自下而上的进行的社会治理改革创新。而街道等各级政府愿意与社区自治组织合作，政府主通过引导、支持社区自治组织的行为，使得社区治理能人积极性的得到发挥。政府也可以通过较少的财政资金投入可以迅速提升社区管控和服务，这种调整反映的是政府对社会组织参与社会治理积极性的良性回应。这种模式下政府支持下使得作为社会组织的社区居委会发挥了极大作用，但是与广州、成都的“政府主导、社会协助”的模式相比，由

于财力和理念的差异，当地政府在社会治理机制创新中发挥的主动型作用相对较小，在社会治理机制创新方面必须的政府结构、职能改变较小。比如阳春社区所属的阳春街道对阳春社区的支持除了在社区争取下的街道每年安排5万元专项资金，街道补助社区的正常的办公经费一年才8000元。

这种模式的改革，有两个隐含的预设，一个是政府认识到由于自身财力物力的限制，单纯靠自身来管控和服务社会是低效的，政府愿意和社区自治组织合作，支持社区两委在基层社会管理与服务方面进行创新；第二，政府对社区自治组织能力是信任的，这种信任主要是基于对社区领导人能力的信任。

这种模式的结果是：一方面，社区自治组织自身得到较大发展，社区管理和服务水平明显提高，居民满意度提升，增强了社会治理体制改革创新的合法性，而且由于社区自发的社会管理创新也间接的提高了政府对社会的管控水平；另一方面，这种变革主要是一种自下而上的变革，是社会治理体制主体中社区自治组织主动性的爆发，主要依赖社区基层组织精英的积极性引导变革，这是一次比较标准意义上的社会治理机制改革。但是这种改革创新具有脆弱性，更多是一种人治，社会体制变革创新需要的其他条件不完备。这也是为什么虽然福安市积极推动全市向阳春社区学习，但是这种模式在其他社区很难推广的根源。

三、社会治理体制改革创新中政府与社会关系的发展路径

社会治理体制改革创新，从本质上讲是一次政府基层公共服务职能转变的革新；是一次从管制向治理的革新，政府要改变自我中心主义，充分尊重社会组织和公众在社会治理中的主体地位，在价值理念的嬗变基础上实现政府和社会关系状态的不断创新。这种政府和社会关系的变革创新要根据当地具体情况，不是能够一蹴而就，要持续不断改革超越。总体上我们认为政府与社会关系良好状态实现一般要经过三个阶段。

第一阶段：从“强政府弱社会”向“小政府大社会”状态转变

首先我们要承认“强政府弱社会”是对“弱政府弱社会”的变革，是一种进步，从青岛模式安徽铜陵模式中我们也看到改革的效果。然而理论和实践告诉我们：这种模式下政府在一定程度上兼并了社会，压缩了社会的活动空间，一方面会导致社会组织发展缓慢，市场发展需要的大社会体系无法建立，居民个性

化的需要无法满足;另一方面会导致政府对社会公共事务的垄断。这种垄断会造成公共物品提供的单一,因此无法满足居民的个性化偏好,形成不满。并且会导致政府规模不断扩大、效率的丧失以及寻租腐败等一系列问题。这种模式下政府要承担无限责任,一旦发生不满,容易直接造成政府与社会的冲突。为了解决这个问题,社会治理体制改革创新的关键就是要积极推动政府向社会放权,尊重社会的主体地位,在社会治理中政府要尽量隐身在社会背后,社会能解决的问题都交给社会,当社会组织解决不了时候政府才出面解决,向“小政府大社会”状态转变。

要实现“小政府大社会”要做到如下几点:第一,政府要树立“政社分开”的理念,建立“小政府”,“小政府”其实就是有限政府,而“大社会”是指建立与社会主义市场经济体制相适应的社会组织体系。只有积极促进“政社分开”,才能为社会组织正常发展提供空间,为“大社会”的发展提供可能。第二,要积极推进政府职能转变。中央政府已经很深刻的认识到这一点,在总理任上第一天,李克强就强调要通过政府职能转变来处理政府与市场、政府与社会的关系,把该放的权力放掉,把该管的事务管好,政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。政府管的过多过细,必然超出政府的能力,导致政府管理无效。第三,要通过完善政策法规明确政社权责关系。周瑞金认为:加强和社会管理创新,不是简单等同于社会危机管理和社会问题管理,应当是还权力以规范,要求国家以法律和行政力量给社会一个自治管理秩序,让社会在常态下按照自己日常规范进行自我管理。^[1]

第二阶段,从“小政府大社会”向“强政府强社会”的转变

“小政府大社会”是社会治理体制创新不可逾越的阶段,因没有政府的放权,社会组织发展壮大就没有可能。但是社会治理体制改革创新不是要弱化政府,反而要强化政府责任,政府要做到小而强。这是改革的第二阶段。新加坡国立大学东亚研究所所长郑永年认为:“社会的自我管理并不是社会的放任自由,政府首先要对涉及到公共利益的社会领域进行规制,即‘社会的被管理’,其中,社会保障、医疗、教育、公共住房等方面的社会制度建设应该被放在重要位置。”^[8]从实践来看,从福安模式中我们可以发现,如果社会治理创新主要依赖社区能人的个人积极性和资源,则这种创新很难复制,一旦社区能人离开了该岗位,则这种创新也很难持续。与其他改革模式下相比,初步呈现“强政府强社会”特征的广州和成都模式在

改革中出现的缺陷相对较少,存在可持续发展的可能。

在这两种模式的改革经验基础上,我们认为要实现“强政府强社会”要做到如下几点:第一,要建设“小而强”政府。“小而强”的政府要求政府回归本性,办好该办的事情。在对社会的管理过程中,要坚持以人为本、以法为纲、良法善治的原则,切实保障社会和公众的合法权益,促进社会的公平正义;要强化对涉及公共利益的社会领域进行规划,完善公共财政投入机制、调整财政支出结构,改革基本公共服务提供方式,在确保公民参与基础上提供(注意不是生产,政府与社会组织都可以生产公共物品,但是政府要承担公共物品供给的主责)需求导向性的公共服务;要完善政府内部不同层级政府权责,弱化基层政府经济发展职能,强化其公共服务职能;规范政府对社会组织的管理体制,这样既可以促进社会组织的发育和发展,又可以为社会组织正当合理竞争提供良好的秩序、环境和条件。

第二,要积极建设“强社会”。强社会是指提高社会的自我管理能力和凸显社会组织在社会治理中的主体地位,强化政府与社会的协作水平。根据协作性公共管理理论,这一理论认为由于政府与准政府组织、政府与非政府组织之间的关系也被看作是“政府间的”的关系,强大的可供政府协作的社会组织的存在,本身就是建立强大的政府的应有之义。“强社会”的建设,要做到如下几点:首先,强化和激活社区自治组织自治功能,为居民直接参与提供更多渠道;其次,激活其他社会组织的社会服务功能,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。重点培育、优先发展公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,改变行业协会商会行政化倾向,增强其自主性和活力;通过政府购买服务、服务外包等方式扶持现有社会组织发展壮大,完善对购买社会服务的监督评价机制和,为政府和社会制度化深度合作提供条件;再次,完善政府和社会的伙伴关系,并建立政府与社会合作的制度机制和法律法规,在社会治理中赋予社会组织与政府一样的民事主体地位,让其与政府合法平等的参与基层管理与服务方面公共政策制定与实施;最后,引入竞争机制,探索一业多会机制,完善政府购买服务项目进行动态调整机制,通过竞争促进社会组织长期健康发。

第三阶段,从“强政府强社会”向“好政府好社会”转变,达到政府和社会的最佳状态

社会治理体制改革的不仅要增强社会发展活力,促进社会和谐,从严格意义上讲,改革创新过程是民主行政的一种新的实现形式,最终通过政府、社会和

市场关系的良好变革，并在变革基础上不断形成新的民主法治制度，可以实现权力的制约平衡，防止专政和暴政，建立“好政府好社会”。正如约翰·基恩指出的：没有社会制约的国家权力总是危险的和不可控的，它是对专制主义的放纵^[5]。“好政府”并没有统一的标准，但是一个好政府最起码要具备“民主、灵活、回应、高效和廉洁”的特征。而好社会的含义更为广泛，好社会并不意味着在所有事情上都达到和谐，但是这样的社会人民有建立于基本共识基础上的共同原则，它已经建立了相当程度的正义维护机制，这为公民友谊建立提供了基础，使得社会和谐成为可能。有一点可以肯定，没有“好社会”的有效制约和支撑，“好政府”建立就是空中楼阁。

就目前中国社会体制改革而言，通过改革创新形成的新的社会治理体制，可以在一定程度上起到社会与政府相互约束、相互制约、相互协作的作用，也可

以起到综合政府与社会两个主体、两种手段的优势，从而提供一种合作共治的公共事务治理新范式，最终建立好政府好社会，实现善治。

参考文献：

- [1] 石勇. 政府, 重新走向“社会”[J]. 南风窗, 2011(21): 27-28.
- [2] 刘可英. 创新社区服务管理变“社会人”为“社区人”[EB/OL]. http://news.dayoo.com/guangzhou/107568/107574/201107/18/107574_18039903.htm, 2013-05-01.
- [3] 王世平, 毕茂东. 创新城市社区管理的成功尝试[J]. 中国民政, 2011(6): 33-35.
- [4] 邢晓燕, 李秀义. 福建省基层社会管理创新研究——基于阳春社区案例的分析[J]. 长春工程学院学报·社会科学版, 2012(3): 49-52.
- [5] 约翰·基恩. 市民社会与国家权力形态[C]//邓正来, J.C. 亚历山大. 国家与市民社会. 北京: 中央编译出版社, 1999: 54.

Research on the relationship between government and society in the process of social governance system innovation——based on the comparative study of five domestic models

LI Xiuyi

(School of Public Administration, Fujian Jiangxia University, Fuzhou 350018, China;

School of Economics and Management, Fujian Agriculture And Forestry University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: The Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee points out: we should innovate the social governance system to promote harmony and vitality of society. Firstly the paper puts forward the point of view that the relationship between government and society is the basic kernel of strengthening and innovating governance system. Secondly, in order to study the relationship between government power and social power in social governance innovation, this paper makes a comparative study of the five typical modes, subdivides the innovation modes by the establishing of a coordinate system. Finally, it proposes the development path of the good relationship between government and society which at least contains the connotation of the following levels: “small government and big society” “strong government and strong society”, and “good government and good society”.

Key Words: innovation of social governance system; the relationship between the government and the society; government power; social power

[编辑: 颜关明]