

包容性治理:社会治理的新思路

徐 倩

内容提要 社会治理应该具有一定的包容性,作为工具理性与价值理性统一体,包容性治理是对现有社会治理模式的优化与创新,并富有广阔的发展空间。包容性治理源自存在逻辑同构性的治理理论与包容性发展理论,其核心意涵主要包括三个部分:主体的多元参与性,过程的互动合作性,成果的利益共享性。在我国,推行包容性社会治理是有其合理性与可行性的,即国家治理体系与治理能力的现代化为包容性治理预留了发展空间;社会治理危机的出现为包容性治理提供了实践动力;政府与社会管理职能转变、公民意识觉醒与社会组织发展都为包容性治理奠定了现实基础。与传统以政府为中心的一元式社会治理体制不同,以治理主体多元化、主体间基于立体治理网络的协同与合作、促进社会公平、容纳全体社会成员自由发展为特征的包容性治理,将显示其优越性,并会成为我国社会治理实践的新思路、新选择。

关键词 包容性治理 社会治理创新 治理体制 善治

徐 倩,南京大学政府管理学院博士生 210093

包容性治理是近年来在推行“善治”理念、增强国家治理能力、创新社会治理体系大背景下出现的实践创新。尽管说,“包容”、“民主”和“效能”同为善治的题中之义,但人们对社会治理的包容性或者包容性社会治理的重视程度远不及“民主治理”与“有效治理”。为此,本文试图从学理上厘清包容性治理的内涵与价值,探讨包容性治理作为综合社会治理模式优化与创新的可能性与可行性,并通过与传统社会管理的比较来界定包容性治理的边界。

一、包容性治理的理论源起与逻辑演进

1. 包容性治理的理论源起 20世纪80年代以来,人类社会逐渐步入以全球化与风险化为主要特征的后工业时代,而在工业社会时期建构起来的社会治理模式受到了严峻挑战,显现出难以满足新形势下的社会治理要求,于是,“善治(good governance)”理念逐渐成为了世界各国政府的共同追求。善治是公共利益最大化的社会治理过程,“民主”、“效能”与“包容”是衡量善治的三大核心标

本文为国家社科基金一般项目“积极福利视角下残疾人就业问题研究”(14BSH104)阶段性研究成果。

准^[1],其中,“民主”指社会治理应是以人民为本的、向人民负责的、公民可参与的、为公共利益服务的、可供公民随时监督的治理,即“民有(of the people)、民治(by the people)、民享(for the people)”的治理模式。“效能”指社会治理应是经济理性的、有效果的、有效率的、兼顾公平性的治理,即符合4E(economical, effective, efficient, equal)原则的治理。“包容”指各种利益相关者能参与、影响社会治理主体结构和决策过程,平等共享政策结果、治理收益和社会资源,各种利益相关者的权益能得到尊重和保障,即主体多元合作、起点机会公平、过程统筹兼顾、成果收益共享的治理模式。学界关于“民主治理”与“有效治理”的研究成果颇丰,但鲜有学者讨论社会治理的包容性或包容性治理,笔者认为,包容性恰恰是社会治理中最为核心的题中之义,包容性治理应当成为社会治理的最为重要的价值关怀。而善治的本质特征就是政府与社会的合作互动管理,是政治国家与公共社会的最佳关系,公共社会新力量通过国家提供的政治参与的法理基础和制度空间,不断“激活”既有制度设计,从而有效参与治理,同时,国家通过各种渠道对新社会力量进行“吸纳”,达成有序治理^[2]。善治实现过程中的“激活”与“吸纳”互动本身的前提就是包容性,其本质是通过政社合作、网络互动来实现良善的社会治理。

2. 包容性治理的逻辑演进 历史地看,治理理论起源于这样一种认识,即社会运行的复杂性与优质资源的稀缺性使人们充分认识到国家与市场均无法独立而有效地解决“市场失灵”与“政府失灵”的问题。“治理问题之所以在近年来日益受到世界各国普遍的重视,更深刻的原因在于政府体制和市场体制的局限性和在若干领域中的失效。”^[3]在此背景下,人们不再简单地诉诸于单一的国家集体计划或市场行动方案,而是试图寻求国家与市场之外第三条道路的做法去突破传统国家治理“统治模式”与“管理模式”,进入“服务-合作模式”的治理新时期^[4]。统治型的社会治理模式以“权威-依附-遵从”为特征,管理型的社会治理以“契约-控制-服从”和“竞争-管理-协作”为特征,“服务型社会治理模式”则以“服务-信任-合作”为典型特征^[5]。“事实上,有效的治理必须建立在国家和市场的基础之上,它是对国家和市场手段的补充。”^[6]这种寻求新问题解决的努力,使得“自治”与“合意”成份的重要性得到前所未有的重视,并直接促成了“治理社会”的来临。在服务型社会治理模式下,社会治理呈现出由单一权威治理向多中心治理发展的趋势,公共权威建立在政府与社会合作、互动的基础上,政府、社会(社区和非营利组织)和公民都成为多元治理主体的一部分。社会事务的多元主体合作治理是人类社会治理模式的全新形态,意味着社会治理发生了实质性的改变^[7]。可见,构建政府与社会合作的治理共同体是人类社会治理模式变迁的必然结果。在当代中国,政府主导下的社会治理共同体,是由政府、社会组织(社区和非营利组织)、市场(私人部门)和公民等多元治理主体共同组成的,它们通过对话、协商、谈判、合作等集体选择和集体行动,形成资源共享、彼此依赖、互惠合作的机制与组织结构,以实现共同的治理目标。社会公共事务共同治理的过程就是以政府服务为主导,以社区自治和市场经济为基础,以非营利组织为中介,动员公民积极参与的互动过程,从而达到优化公共服务、提升治理公共性、推进民主在公共治理中的实现。因此,建构政府主导下的社会治理共同体,符合人类社会治理方式发展变迁的规律要求。研究显示,包容性发展,在经历了“极化涓滴发展(Polarization Trickle-down Effect)”-“基础广泛的发展(Broad-based Development)”-“益贫式发展

[1]李春成:《包容性治理:善治的一个重要向度》,〔郑州〕《领导科学》2011年第7期。

[2]姚远:《“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》2013年第3期。

[3]俞可平:《中国治理评估框架》,〔北京〕《经济社会体制比较》2008年第6期。

[4]张康之:《社会治理中的价值》,〔北京〕《国家行政学院学报》2003年第5期。

[5]孔繁斌:《公共性的再生产》,〔南京〕江苏人民出版社2012年版。

[6]俞可平:《全球治理引论》,〔北京〕《马克思主义与现实》2002年第1期。

[7]张康之、张乾友:《民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑》,〔成都〕《社会科学研究》2011年第2期。

(Pro-poor Development)”—“包容性发展(Inclusive Development)”几个演进阶段之后,形成了发展的突破点,实现了“收入匮乏(Income Deficiency)”—“能力匮乏(Capacity Deficiency)”—“权利与资源匮乏(Rights & Resource Deficiency)”的变迁。从这里我们不难发现,包容性发展的演进路径事实上重新审视了国家与市场、公平与效率之间相互依存和良性互动的内在包容性关系(如图1所示)。

在此意义上,包容性发展与社会治理有着紧密的逻辑同构性(见图1),具体表现在以人为本、公平正义、多元合作等几个方面。以人为本是社会治理与包容性发展追求的共同价值目标。社会治理缘于对人的关怀,人不仅是社会发展的关键要素,更是社会发展的根本目的,因此,社会治理无疑要服从这一目标,而包容性发展就是要包容包括弱势群体在内所有社会成员的平等发展,把人的发展、可行能力发展的提升摆在突出位置。公平正义规定着资源和利益在社会群体之间、社会成员之间的合理安排与分配。维护公平正义是社会治理和包容性发展的核心价值指向。一方面,实现公平正义是社会治理的根本价值目标,表现为,公平性与公共性是社会治理行为的本质属性;社会治理首要诉求即突破传统单一主体集权、自上而下、回应性弱、强制性、人治为主的统治或管理模式,寻求一种多元主体互动合作、网络式、回应性强、参与互动、法治为主的治理模式。本质上看,这是在社会成员之间平等、公正地分配公共资源,它通过教育、医疗、就业、社会保障方面公共支出的转移性分配来实现人们的起点与机会公平,同时,也为实现最终的结果公平创造了可能性。另一方面,包容性发展亦主张通过平等、参与和共享实现社会的公平正义,使每个公民、社会组织都有机会作为平等的主体纳入到社会治理过程中,最大限度的消除社会发展中对弱势者的排斥。

包容性治理是在社会治理理论的基础上,结合包容性发展理论中“平等”、“参与”、“共享”理念“嫁接”而成的概念。包容性治理,既关注包括弱势群体在内的所有社会成员的实际需求、可行能力、发展环境与机会以及利益分配,追求经济、社会和政治的全面协调发展,又兼顾社会治理的多元主体参与,因而是一种新的发展理念和模式^[2],其价值因素较多而技术因素较少。治理是一种公共管理行为,“以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利、保障改善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,推动社会有序和谐发展的过程”^[3],是价值因素较少而技术因素较多的政治行为^[4]。包容性治理将包容性发展与社会治理的价值理性与技术理性完美融合,其中,包容性是社会治理的核心价值,其关怀着眼于平等参与、平等对待和平等权利。因而,包容性治理一方面指包括弱势群体等在内的所有社会成员都能够实质性地参与治理过程,并影响与

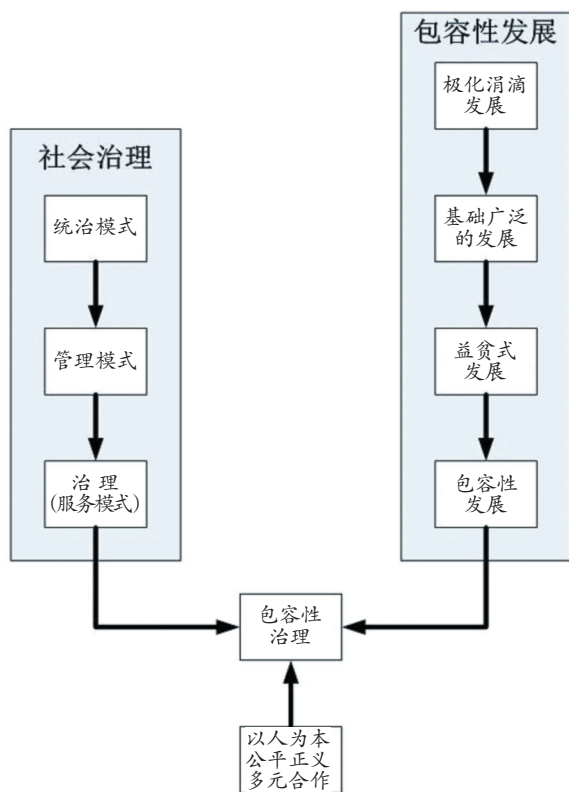


图1 包容性治理的逻辑演进路径^[1]

[1]本图根据张康之(2005),高传胜(2012,2015)等一些学者的研究成果,梳理出公共管理三大范式嬗变与包容性发展四大阶段演进的逻辑同构特征,即以人为本、公平正义与多元合作,在此基础上,建构了包容性治理的逻辑框架。

[2]高传胜:《论包容性发展的理论内核》,《南京大学学报》2012年第1期。

[3]姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,〔北京〕《中国行政管理》2014年第1期。

[4]李春成:《包容性治理:善治的一个重要向度》,〔郑州〕《领导科学》2011年第7期。

自身相关的决策,另一方面指治理制度和政策是包容全体社会成员自由发展的,对所有社会成员而言是可行、负责和回应性的,治理制度与政策能够保护弱势群体的利益,并为不同群体提供均等的公共服务机会,如公正、健康和教育。从社会发展来看,兼容了发展理念与模式的包容性治理是社会发展的终极目标,它强调社会治理通过透明性、责任性(人们应当为自己的行为负责)、回应性、有效性等途径获得治理的合法性与合理性。

二、包容性治理的逻辑框架与操作方略

包容性治理,作为一种更加全面、更趋公平,同时也是更具人文关怀、更具有可持续性的发展理论和管理战略、价值理性与工具理性的统一体,它包含着极为丰富的理论意涵和思想内核。从逻辑框架和操作方略上看,包容性治理主要涉及治理主体、治理过程、治理成果等几个方面,下面我们将

从上述三个维度的功能定位、理论特质、操作性特征等三个向度分别进行阐述(见表1)。

表1 包容性治理逻辑框架与操作方略^[1]

维度	功能定位	理论特质	操作性特征
主体	逻辑起点	多元参与	重视弱势群体需求特征,扩大治理主体范围
过程	本质要求	互动合作	全民参与、服务型政府、伤口作共治
成果	主要目标	利益共享	收入分配合理性、公共财政惠民性、公共政策公正性、公共服务普惠性、公共管理人本性

1. 治理主体的多元性是包容性治理的逻辑起点 正如学者们所言,

社会治理范式与社会管理范式最根本的差别就在于治理主体的多元性,基于此,鼓励全体社会成员积极参与社会治理就成为了包容性治理的逻辑原点。事实上,治理主体的多元性是治理成果分配上利益共享的逻辑起点,没有全体社会成员多元参与、互动合作,善治的利益共享也便失去其社会公正性。因此,社会治理的包容性首先体现为治理主体资格的代表性和包容性^[2]。在极端的排斥性治理中,政府成为治理的唯一主体,治理决策权力成为政府特权,其垄断公共政策的制定和推行,极端否认或拒斥其他利益相关者加入。强势的“全能政府”不仅管理着国家的政治和行政事务,也管理着全部社会事务和经济事务,其最大弊端是导致政治专权和管理低效,完全扼杀了社会成员的创造性和自主性^[3]。与此相反,公共管理时代的治理主体是多元的,政府不再是唯一的治理主体,这种治理主体的多元化转向对治理制度、组织结构以及行为方式均提出了变革的新要求,这是与结构-功能主义者所倡导的“结构决定功能”思想完全契合的。富有包容性的治理主体结构试图包容各种肤色、种族、性别以及社会经济状况的人群,治理的权威来源于多元合作的网络权威,反映和代表着受到群体决策影响的各种利益相关者。

客观地讲,包容性治理的重要特征之一,就是它非常重视弱势群体的发展。之所以如此,主要是因为相比于其他群体,弱势群体参与社会治理、社会发展的可行能力极弱,发展机会匮乏,特别值得重点关注。因而,重视弱势群体的需求特征,扩大社会治理主体的范围,无疑成为包容性治理的操作性重点。针对妇女、儿童、少数民族、受灾者、贫困者等社会弱势者,采取积极有效的措施,进而平衡社会治理中强势既得利益集团与弱势利益相关者的关系。除了在治理主体结构组成上特别安排那些因为历史或现实原因表达不足的群体代表以外,还包括设计各种便利措施帮助弱势利益相关者参政议政,尤其是在知识、资源、能力等方面赋能于弱势利益相关者。

2. 治理过程的合作性是包容性治理的本质要求 所谓治理过程的合作性强调的是政府有效调动外部资源,政府与社会协力合作、市场机构弥补政府的不足,是政府完善社会治理的保障机制,因此,我们说倡导治理过程中的合作性,是包容性治理的本质要求。在社会的高度复杂性和不确定性

[1]包容性治理可以从多个维度进行解读,受到一些学者研究成果的启发,(李春城(2011),刘述良(2013),高传胜(2015)等都从不同的维度进行过论述),本文特别选取了主体、过程、成果三个维度进行深度剖析,并由此归纳出此表。

[2]李春成:《包容性治理:善治的一个重要向度》,〔郑州〕《领导科学》2011年第7期。

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

的条件下,在由多元治理主体构成的社会治理体系中,“政府本位主义”已经丧失了事实合理性。在多元治理主体并存的情景下,共同开展社会治理的行动必然是合作的,这亦体现出“包容性”思想的精髓。合作意味着平等互动关系的确立,意味着治理共同体行动凝聚力的生成,意味着以“去中心化”的结构来取代“中心-边缘结构”,换言之,合作首先意味着“主客体结构”的消解。治理的合作者在合作行动中都具有充分的主动性,他们之间不再是界限明晰的主客体关系,而在后工业时代背景下的“社会治理”逐渐转向“包容性合作治理”时,就需要“告别”主客体二分的思维,在社会治理主体之间寻求平等的合作者关系。对于平等的合作行动者而言,政府与其他的社会治理行动者之间应当是一种平等合作的关系,政府的角色扮演绝不当凌驾于其他社会治理主体之上,正如包容性治理体系绝不允许任何“行政傲慢”发生,因为只要在政府中存在任何形式的“行政傲慢”,就会对合作构成巨大威胁,就会妨碍政府与其他治理主体间的合作,行政傲慢必然阻止行动过程中的一切信息共享与必要沟通,而平等正是合作的必要条件。

由于,社会治理中的行动者就是一个由政府、非政府组织和其他社会自治力量构成的行动者系统。因此,针对包容性合作治理而言,其关键就是处理好治理主体也即行动者之间的合作互动关系,处理好“主辅式合作”和“参与式合作”的选择关系。前者意味着以政府为主导,其他治理主体为辅助,后者意味着治理主体基于特定互惠目标、共同治理内容,在自主、平等、诚信原则下展开合作。从政府单一主体的社会管理到多元主体共同承担社会治理职责,这是人类社会治理史上的一场巨大的变革过程,它对政府提出的要求也具有挑战性^[1]。目前,我国各级政府与其他治理主体之间的合作关系多是以“主辅模式”出现,党的十八届三中全会提出了我国社会治理体制的基础架构就是“党委领导、政府主导、社会参与”^[2],这就需要打破政府在社会管理中的垄断地位,逐步放权于市场、社会组织、公民,形成政府计划干涉更少,资源占有更少,行政管理更少,重新(审视)构建政府与市场、政府与社会组织、政府与公民之间的关系。多元化的参与主体合作模式可以解决我国传统社会管理模式下的“全能政府”格局带来的诸多弊端,比如,通过鼓励社会组织积极承担起政府让渡的部分社会事务管理职能就是一种有益尝试:它一方面可以增强社会组织、社会管理与社会服务的积极性与有效性;另一方面可以化解政府财政危机与效率危机,将政府职能重点向价值层面进行转移,为政府职能由“划桨”向“掌舵”平稳过渡提供机会。

3. 治理成果的共享性是包容性治理的主要目标 之所以我们要特别强调治理成果分配上的利益共享,是因为,成果共享是包容性治理追求的最主要目标之一。无论是强调治理主体多元参与,还是治理过程合作互动,抑或治理体系的公平公正,实质上都是实现包容性治理成果利益共享的必然要求。如果没有治理成果分配上的利益共享,包容性治理就是不完整的,包容性治理对治理主体、治理过程的要求最终是要通过治理成果的利益共享体现出来。包容性治理利益共享的落实需要通过成果知晓的公平性与成果分配的共享性体现出来。具体地说,首先,治理成果的知晓需要具备公平性。极端排他性的社会治理主体往往以“强势集团”自居,掌握了治理成果获取的巨大话语权,而普通社会成员与其他利益相关者无从知情、无可置喙;与之相反,包容性治理采取多种渠道使得治理过程、治理成果透明、公平,进而使全体社会成员知晓治理愿景与治理成果,以便利益相关各方均能获得相关具体资料和数据。其次,在治理收益和社会资源的分配上需要具有共享性。排他性的治理中少数既得利益群体攫取绝大部分治理成果与社会资源,且凭借其压倒性的资源优势 and 权力优势来决定资源的分配;而在包容性治理中,社会资源的分配决策取决于公共利益最大化的需要,各种利益相关者都能公平地共享治理成果或通过合理渠道申请获得社会资源,也就是说,社会资源的分配政策

[1]张康之:《论主体多元化条件下的社会治理》,〔北京〕《中国人民大学学报》2014年第2期。

[2]http://news.xinhuanet.com/house/tj/2013-11-14/c_118121513.htm。

应当是包容性的,并有意去消除社会成员在治理成果共享中遭遇的排斥与不公平。

如前所述,治理成果的包容性集中体现在利益分配的公平性与共享性之中。包容性治理的成果共享就其具体操作而言,是一个多维的成长过程,其不仅局限于国民收入总量增加与分配合理,还包括经济的非收入维度、社会的非经济维度与政治维度的协同进步。然而,在我国国民收入分配体系中,劳动报酬在国民收入初次分配中所占比例仅为GDP的40%,远低于世界上通行的60%标准^[1],加之国民收入的二次分配有失公平,这就在一定程度上激化了干群冲突、劳资冲突和贫富冲突,拉大了人均收入差距、城乡差距、地区差距与行业差距,同时,也使整个社会的利益格局呈现出极为复杂的局面。鉴于此,有学者提出包容性治理对于国民收入合理分配能起到的是决定性的作用,包括劳动者、生产者和政府各自所得所占比例的相对合理性、各地区在专业化分工和协作中各自所得所占份额的相对合理性、国家在国际分工体系中所占份额的相对合理性、不同行业的从业者收入分配差距的合理性、不同社会群体收入差距的合理性等^[2]。包容性治理在经济的非收入维度、社会的非经济维度以及政治维度中的具体表现是:公共财政的惠民性(取之于民,用之于民)、公共政策公正性(回应公共需求,解决公共问题,公共权力与公共利益辩证统一)、公共资源的竞争性(杜绝“行政强势”与“行政傲慢”)、公共服务的可及性与可得性(确保社会成员发展的起点公平性),公共管理的人本性(社会成员既是管理的主体要素,又是管理的根本目的)、公共治理的民主性、有效性与包容性等。以公共服务的可及性与可得性为例,基础性公共服务,包括水、电、气、交通与通讯基础设施、邮电与气象服务等,应避免行政过度干预导致垄断高价;经济性公共服务,包括科技推广、咨询服务以及政策性信贷等,应加大民众知晓力度,拓宽服务领域,增强其有效性和便捷性;社会性公共服务,包括公办教育、公办医疗、公办社会福利等,应突出“底线公平”特征,重点回应社会弱势群体的基本需求;安全性公共服务,包括军队、警察和消防等具有公共物品明显特征的服务,其收益的非排他性与不可分割性、消费的非竞争性、建设投入的规模性决定了其只能由政府独自提供。在社会维度方面,社会保险体系的安全性与灵活性、社会服务体系的可及性与可得性等,都是包容性治理的重要关切。

三、包容性治理的发展空间与现实着力点

从包容性治理的逻辑框架和操作方略中我们不难看出,它更强调多元参与、互动合作、利益共享。特别是,在社会转型和全面深化改革的今天,推行包容性社会治理是兼备理论合理性与实践可行性的,即除了社会治理危机的出现为包容性治理提供了现实诉求与操作推力,国家治理体系与治理能力现代化的宏观话语体系也为包容性治理预留了充足的发展空间外,更重要的是政府社会管理职能转变、公民参与意识觉醒与社会组织蓬勃发展都为包容性治理奠定了良好的实践基础。传统以政府为中心的一元式社会治理体制已无法与当今经济社会所需的治理结构相匹配,以治理主体多元化、主体间基于立体治理网络的协同与合作、促进社会公平、容纳全体社会成员自由发展为特征的包容性治理必将成为我国社会治理的新思路、新选择。

1. 包容性治理的发展空间 由于,包容性治理理论是一个实践性很强的理论,它需要在现实背景中与实践紧密结合,才能实现其理论价值,因此,社会治理危机恰好为包容性治理提供了实践场域与现实动力。以我国当前所面临的社会治理危机为例,它既可以说是社会发展的动力结构失衡问题,又可以说是社会治理的操作体系运行失序的问题,但究其根源则在于治理体系、治理体制以及治理机制的包容性严重不足的问题,其主要表现在,忽视弱势群体作为治理主体之一的可行能力发展、

[1]张车伟、张士斌:《中国初次收入分配格局的变动与问题——以劳动报酬占GDP份额为视角》,〔北京〕《中国人口科学》2010年第5期。

[2]高传胜:《论包容性发展的理论内核》,《南京大学学报》2012年第1期。

异化政府与社会治理合作机制、扭曲各利益主体的治理成果分配等等。正如,有学者所说:“治理理念与中国的官本位文化和政府管制型行政模式存在着严重的错位,中国缺少成熟的多元管理主体和民主协作的精神”有关^[1]。纵观改革开放前的特殊历史背景和政治经济因素,国家通过“单位”来控制社会的管理模式,即特有的单位组织,其实质是将命令权利与财产权力结合起来的国家统治的一种组织化工具或手段^[2]。在国家的“强势”建构下,整个社会被纳入国家行政管理序列,政府通过“单位”包揽一切,由于社会对国家过分依赖,因而几乎不存在政府与社会的良性互动,这就导致政府在应对层出不穷的繁杂社会事务过程中逐渐失去了“本我”的服务职能,政府“划桨”的事务性操作阻碍了“掌舵”的方向性决策,可谓“没有社会参与的社会管理”。改革开放后,我国进入社会转型期,社会事务的复杂性、利益主体的多元化、民众需求的多样性与政府的官本位文化和行政强制作风交织在一起,使得我国社会治理的难度不断增大,不可治理性不断增强,各种社会矛盾交织在一起。今天,随着改革的不断深入,“单位制”正在消解,社会管理也逐步实现由“国家主体”向“社会主体”的平稳过渡。尽管说,今天我们的市场已基本确立,但社会却没有充分发展起来,政府在反复“试错”后也部分地退出了市场领域,却仍然用“国家”的方式来管理社会,从而使“国家-市场-社会”三元关系陷入失衡^[3],导致在“政府中心主义”的治理模式下,政府作为公共社会事务治理和公共服务的供给主体对社会实施控制和管理,成为唯一的权力中心;政府被塑造成“全能政府”的形象,即“强政府、弱社会”的政治化管控模式、科层制结构板结与僵化倾向,以及社会管理与社会服务非均衡性等问题十分突出。在处理社会领域问题时,政府经常“重堵轻疏、重处置轻防范、重事后干预轻预防关怀”,从而使得一些社会矛盾非但没有得到化解反而更加激化;面对一些情况表现出对政府的强烈不满甚至抵触情绪,抑或对政府“行为”的正当性与合法性提出质疑的信任危机与治理的可持续性危机。实践证明,这种包容性极端欠缺的、用“政治逻辑”解决社会问题的治理模式是开展社会治理的桎梏。因此,我们认为,把包容性治理中收入分配的合理性、公共财政的惠民性、公共政策的普惠性、公共管理的人本性作为人们利益共享的主要目标,必将为社会治理带来了新的发展空间。尽管说,“国家-市场-社会”三元结构的平衡恢复、包容性社会治理体系的构建无法一蹴而就,也并非一劳永逸,但这种新观念的融入无疑也为社会治理的发展提供了长期动力。

党的十八届三中全会提出,“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。”^[4]这是政府第一次把“治理”上升到了国家战略的高度,也是改革理论和改革战略的一次重大突破。它融合了因地制宜、因时制宜、因势利导、综合治理、统筹兼顾等思想的合理成分,既吸收了我国传统社会治理中具有现代意义和现代性的内容(“大同社会”等),也包含了党在执政中所积累的行之有效的经验(“统一战线”、“群众路线”等),同时统合了国际上的先进治理经验(“全球治理”、“善治”等)。“国家治理体系和治理能力的现代化”是我国现代化进程中的“第五个现代化”,这就意味着在“四个现代化”实现过程中积累丰富社会经济财富的基础上,更加强调宏观制度、管理体制、运行机制的现代化,强调整体性制度的完备和完善,体现的是宏观制度之间、制度内部各要素之间的协同性与包容性,这与包容性治理有着逻辑一致性。可以说,国家治理体系与治理能力现代化在国家战略和法理层面的高度,以宏观话语体系的指导性为包容性治理预留了充足的发展空间,即可以通过激发市场与社会活力以及相互协同建构的方式,实现善治良政的局面。近年来,随着我国行政管理体制改革的不断深化,政企、政资、政事、政社分开的不断推进,国家权力也逐渐向社会转移,基层社会治理空间不断拓展,政府的社会治理边界正被重新调整和确认;社会组

[1]麻宝斌:《公共治理理论与实践》,〔北京〕社会科学文献出版社2013年版。

[2][3]张海波:《柔性社会管理:可能与可为》,〔北京〕《中国行政管理》2012年第6期。

[4]http://news.xinhuanet.com/house/tj/2013-11-14/c_118121513.htm。

织蓬勃发展,公民的民主意识、参与意识、权利意识得到强化,社会组织的崛起和公民意识的增强,这些都为多元参与、互动合作、利益共享,增强包容性治理的推进提供了良好的现实基础。今天,随着我国社会治理任务日益繁重,传统以政府为中心的一元式社会治理体制已无法适应经济社会的发展要求,以治理主体多元化、主体间基于立体治理网络的协同与合作、促进社会公平、包容全体社会成员自由发展为特征的包容性治理,必然成为我国社会治理实践的方式选择。只有充分发挥各类社会治理主体的协同作用,真正实现政府与各类社会主体的优势互补、良性互动、合作共治,才能在体制机制的创新中创造更加符合时代要求的社会治理“新常态”。因此,包容性治理在社会治理创新中将具有其不可或缺的重要作用,面对空前巨大的包容性治理的发展空间,我们必须加强包容性治理的体系、体制与机制建设,让包容性治理在社会治理中发挥其应有价值。

2. 包容性治理的现实着力点 包容性治理不是一整套规则,不是一种活动,而是一个价值理性与工具理性有机结合的优化与创新现有社会治理体制过程;包容性治理的基础不是控制,而是协调;包容性治理既涉及公共部门,也包括非公共部门;包容性治理不是一种正式的制度,而是持续的多元合作互动,看似松散的合作网络,实则以信任与合作秩序作为纽带,正如帕特南所言,“在一个共同体中,信任水平越高,合作的可能性就越大,而且合作本身会带来信任”^[1]。

在国家治理体系与治理能力的宏观话语体系之下,我们可以从现代社会中主体间互动的角度来理解包容性治理,即深入探析“三个主体”之间的“两种关系”问题,也就是包容性治理所要恢复的“国家-市场-社会”的三元结构失衡问题。诸如,三个主体之间发展不平衡,两种关系尚未理顺,“强政府、弱社会”的失衡局面亟需改善;国家控制着绝大部分优质资源,国家垄断行业越来越多,官商勾结加垄断联盟,由此形成了社会结构的“利益集团化”,政府权力边界极大程度扩张,严重挤压了市场与社会空间,阻碍了市场与社会自由良性运行等等。

“包容性治理”可以被认为是国家与社会积极互动的产物。“强国家-强社会”的国家与社会关系模式将为我国的包容性治理提供最佳的路径选择和思路拓展。所谓“强国家”是指国家能够提供合法的政治秩序基础和有效的经济社会参与,在矛盾极为尖锐复杂的社会转型时期,能够有效维持社会秩序,应对国内外的各种挑战,动员和组织社会资源,促进社会转型和社会发展的、具有较高的治理能力。换言之,通过国家做出制度安排以建立市场经济新秩序,在积极介入社会经济的发展过程中,充分尊重和调动社会的各种资源,培育社会力量,国家能充分发挥在社会生活中调节作用;而“强社会”则是指社会能够保持相对的独立性,具有较强的自治能力,在社会生活的调节中发挥较大的作用^[2]。“相对独立性”意味着社会主体发展需要在国家的政策引导、资源扶持、灵活监管之下。在强国家-强社会模式下,国家能够代表社会公共利益对社会活动进行各种形式的协调和引导;社会能够在法律范围内自主、自治、自强;国家与社会通过合作可以达到互相增权、互相建构、互利互惠的双赢格局。“强国家-强社会”模式将有助于包容性治理恢复三个主体、两种关系的平衡状态,即在包容性治理过程中,国家与社会需要通过信任建立其包容性的合作秩序:有了信任与合作,政府的社会支持度会得到巨大提升,与此同时,其社会治理的顺畅程度也会得到大幅提高,在互相信任的关系中,社会成员往往更倾向于支持政府的社会治理决策,政府的不可治理性在很大程度上会减小;与之相对应,信任与合作能使社会自我调节与适应能力在实践中不断得到强化,从而提高社会治理的有效性。只有当社会具有较高的信任度以及较广泛的合作秩序时,社会自我调节机制才能够发挥作用,并且不断完善,从而提高社会治理的有效性。

就其操作层面而言,理顺两种关系是包容性治理得以实现的着力点。其一,优化政府与市场的

[1]帕特南:《使民主运转起来》,〔南昌〕江西人民出版社2002年版。

[2]郭风英:《“国家-社会”视野中的社会治理体制创新研究》,〔武汉〕《社会主义研究》2013年第6期。

包容性合作关系。一方面,政府职能需要转变,包括健全宏观调控体系、明确政府职能边界、全面正确履行政府职能、优化政府组织机构、完善财务以及人力资源管理制度等;另一方面,政府需要健全完善产权保护制度、发展混合所有制经济、推动国有企业特别是垄断性行业改革、建立健全市场规则等,其实质就是为了理顺政府与市场的关系,政府最大可能的为市场提供自由发展的制度保障,让市场发挥资源配置的决定性作用。政府需要包容市场发展,在政府自身职能转变的基础上为市场发展提供制度基础,政府与市场之间构建一种包容性的合作关系,社会经济的协同发展才是包容的、开放的、可持续的。其二,构建国家与社会的包容性“激活-吸纳”关系。政府需要坚持民主法制建设,在完善人民代表大会制度的同时,推进基层民主与协商民主,与此同时,促进教育、社会保障、医疗卫生等社会事业发展,为社会健康有序发展提供基础性制度要素,同时还要以政策、资源、技术协同如政府购买社会组织服务等灵活高效的竞争性手段来激活社会组织潜能,将社会力量有效吸纳进包容性治理体系,实现解决社会矛盾、提供公共服务、协调社会关系、构建包容性社会的目标。

四、结 语

总之,建立包容性治理的任务在于构建国家、市场与社会共同作用的现代化治理体系,强调多元权力和社会主体广泛参与的弹性化网络结构,形成多元的、自组织的、合作的、“去中心化”、“去行政傲慢”和平衡社会利益分配的社会治理新模式。在不断培育和壮大社会组织的同时,使之以社会协商和民主谈判的方式进入现代社会治理体系,拓展国家社会治理的实质性内容;通过合作、协商、伙伴关系,确立互相认同的包容性发展目标,进而促进生成公平和谐的社会利益关系,构建经济、社会与自然协调发展的良好环境。具体地说,其一,优化政府职能,适度扩展政府的包容性,将以行政干预为主导的“全能型政府”转变为使市场在资源配置中起决定性作用的有限型政府、把“与民争利”的“狭隘”政府优化为公共利益导向的“宽容”政府,同时,提倡政府职能更加有效而包容;另一方面,赋予社会适度的社会治理权限,积极培育社会力量,鼓励社会参与,激发社会活力,将原先政府独有的社会管理职能部分让渡给社会,即不仅要形成“国家存在、市场存在”形式上的包容性治理模式,而且要形成“国家引导、社会合作”的实质意义上的包容性治理体制,努力促进国家与社会等多元主体之间的有益合作,推进社会治理主体多元化,营造信任与合作的包容性治理环境,全方位提升社会治理的包容性。

包容性治理作为社会治理模式优化与创新的具体表现形式,顺应了全面深化改革、全面提升国家治理体系与治理能力的时代要求,回应了现代性与风险性、复杂性并存的后工业社会中政府中心主义导向的社会不可治理性问题,与此同时,激发了社会成员的社会参与意识,促进了服务导向和能够承接部分政府社会管理职能的社会组织的大力发展。这种优化模式的出现无疑再次验证了包容性治理不仅具有其逻辑理性,而且具有实践理性,它是工具理性与价值理性统一体,对当下的社会治理有着深刻的指导意义。相比于传统的以政府为中心的一元式社会治理体制,其以治理主体多元化、主体间基于立体治理网络的信任、协同与合作、促进社会公平、包容全体社会成员自由发展为特征的包容性治理必将成为我国社会治理实践的创新向度。为此,我们有理由相信,包容性治理理念与实践会在广度与深度两个方面,全面增强社会的可治理性,构建一个更加和谐、包容全体社会成员发展、包容社会各个主体互动合作,让治理成果为全体社会成员共享的包容性社会。

[责任编辑:方心清]