

共建共治共享的社会治理格局： 理论构建与实践探索

夏锦文

内容提要 构建科学合理有效的社会治理结构,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方面和必然要求,是一个开启现代化新征程的国家必须认真思考的现实问题。随着改革发展的不断推进,打造共建共治共享社会治理格局成为新时代摆在我们面前的一个重大课题。对它的深入思考,需要从理论和实践两大层面展开双重分析。治理理论强调的合作性,公共性理论强调的公共性,共同构成了共建共治共享社会治理格局深厚的理论基础。在其逻辑体系下,“共建”“共治”“共享”三个关键词充分彰显出其概念框架,鲜明体现出以合作性、公共性和多元性为基本内涵的多元共治理念。打造共建共治共享的社会治理格局固然需要借鉴域外成功经验,但主要着眼点仍在于从中国国情出发,探寻适合自身的实践路径。在这个过程中,促进秩序与活力的合理均衡、培育良好的公共精神、提升法治素养水平、推动治理技术创新是必须重视的四大基础性工程。

关键词 社会治理 共建共治共享 多元主体 合作性 公共性

夏锦文,江苏省社会科学院院长、教授 210004

江苏高校区域法治发展协同创新中心主任

中国法治现代化研究院研究员 210023

一个开启现代化新征程的国家,不仅要建设现代化经济体系,而且要在重视经济建设的同时构建一个现代化的社会结构。改革开放40年来,中国确立的“以经济建设为中心”的发展战略,既释放了经济领域的改革活力,又激活复苏了社会力量。传统的国家垄断社会的单一格局被打破,社会结构发生了全方位、多层面的显著性嬗变。强烈的使命担当推动中国共产党迅速把社会建设提上日程,并将其视作政府所要承担的主要职能之一。中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾发生深刻变化,社会治理在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中的重要性不断凸显。习近平总书记指出:“要坚定不移走中国特色社会主义社会治理之路,善于把党的领导和我国社会主义制度优势转化为社会治理优势,不断完善中国特色社会主义社会治理体系,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家

长治久安。”^[1]党的十九大报告提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”^[2],这既是对社会治理已有经验的总结,也是对新时代社会治理作出的崭新谋划。共建共治共享的社会治理格局,作为新时代的一个重大问题,亟待从理论和实践两大层面展开双重分析。

一、为何要共建共治共享:理论回应与解析

“我们只能在我们时代的条件下去认识,而且这些条件达到什么程度,我们就认识到什么程度。”^[3]任何人的思想认知都是在一定时空环境中生成和演化的,并映射出相应的历史进程。中国共产党对社会管理或社会治理的认识同样如此。改革开放以来,不同语境中的“社会管理”或“社会治理”蕴含着中国共产党对社会建设的认知演化和实践取向,并在一定程度上型构着相应政策和制度的演进轨迹。

从历史渊源看,中国共产党最早提出“社会管理”是在1998年。当时,社会管理是作为政府职能首次出现在《关于国务院机构改革方案的说明》中。2002年,党的十六大报告将“社会管理”明确为政府的四项主要职能之一,提出要“改进社会管理,保持良好的社会秩序”。2003年,十六届三中全会从完善社会主义市场经济的角度提出要“完善政府社会管理和公共服务职能,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”。2004年,十六届四中全会在总结以往社会管理经验的基础上,从构建社会主义和谐社会的角度对“社会管理”作出了重要部署,首次提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。这标志着中国共产党对“社会管理”的认识有了显著而又深刻的提升,并对实践产生了直接推动作用。十六届五中、六中全会,十七大,十七届三中、四中、五中、六中全会都从不同角度对社会管理作出了部署。这些探索充分体现了中国共产党对“社会管理”的认识从“宏观”到“中观”再到“微观”层面的“路线图”。党的十八大报告不仅提出推动社会管理体制改革的,而且在原有16字要求的基础上增加“法治保障”这一新内涵。十八届三中全会对全面深化改革作出了统筹设计和远景谋划,全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》从改进社会治理方式、激发社会组织活力等方面全方位部署社会治理体制创新。这是中国共产党第一次以正式文件的形式提出“社会治理”概念,标志着中国共产党社会治理理念的再一次深化。正如习近平同志所言,“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策”^[4]。这就从深层次上把治理与管理的内在差异作了细致区分,虽然仅有一字之差,但它反映了党执政理念的与时俱进和及时革新。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步强调:“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平。”十八届五中全会在总结历史经验和着眼社会治理新要求的基础上,提出“加强和创新社会治理,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局”,以此激发全民参与社会治理的积极性和主动性。党的十九大报告进一步提出:“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”^[5]从学理角度看,

[1]习近平:《坚持走中国特色社会主义社会治理之路,确保人民安居乐业社会安定有序》,〔北京〕《人民日报》2017年9月20日,第1版。

[2][5]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,〔北京〕人民出版社2017年版,第49页,第49页。

[3]《马克思恩格斯文集》第9卷,〔北京〕人民出版社2009年版,第494页。

[4]《2014年3月5日习近平总书记在参加他所在的十二届全国人大二次会议上海代表团审议时的讲话》,〔北京〕《人民日报》2014年3月6日,第1版。

这一深刻变化预设着这样一个朴素道理:社会治理新格局正在尝试对传统政府治理结构和权力运行方式进行再造,着力重构政府、社会、市场、民众之间的新型关系,通过协商、合作、互动、共赢的方式,实现资源整合、秩序构建和治理效能提升。客观而言,尽管同样是强调“治理”,但是同以往相比,共建共治共享社会治理格局更加注重合作性、公共性。深层次看,这种调适既是对实践要求的回应,更具有深厚的理论基础。

1. 治理理论强调的合作性预设其内在要求

福柯在1978年提出了“治理术”的概念,认为国家应该抛弃单纯压制和行政控制的“硬治理”方式,转向国家自身的法治化和理性化建设,依靠对社会复杂关系的有效调配和对权力话语细致入微的疏导,实行“软治理”^[1]。自1989年世界银行提出“治理危机”的概念后,治理便风靡全球。目前,据不完全统计,全球使用的治理概念已经接近200个。尽管理解各异,但人们大多认为,“治理理论是一套用于解释现代国家与社会结构变化特征的规范性分析框架”^[2]。这种分析框架意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经不同于以前,或是以新的方法来统治社会”^[3]。在纷繁复杂的定义中,1995年全球治理委员会给出的定义似乎更为合理,也更为人们所接受:“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。”^[4]显然,这里所强调的治理与管理不是一个等同概念,而存在着显见差异。

具体而言,治理是多元主体以协商为基础,以合作为支撑,以共赢为目标指向,遵循共同规则共同应对处理公共事务的持续过程。之所以强调协商、合作、互动、共赢,主要是因为现代社会问题的复杂性、社会需求的多样性和目标取向的多元性导致政府、市场、社会之间的关系呈现出多维复杂性特征,依靠任何一方都难以解决所有问题,必须依靠多元主体之间的合作互动。也正如此,以合作互利的方式来化解社会矛盾纠纷、最大限度消除社会分歧进而凝聚共识,被看作是现代社会治理的内在要求与逻辑起点。正如著名政治学家HansKeman所言:“许多集体行为的问题只通过个人行为无法解决,但是由遥远的国家调节或间接的政治民主程序也不容易解决。相反,结合民主国家及其机构的权威,倒可以使问题得到解决,自组织治理网络作为一种合作性的共同体能够使得理性的个人超越集体行动的悖论。”^[5]由此可见,合作为现代社会所预设。共建共治共享社会治理格局的提出,即是回应社会治理对“合作”的需求和期待。现代社会治理之所以强调合作,主要是因为依靠合作可以消除政府中心主义或社会中心主义带来的治理失效。在政府中心主义范式下,将解决社会问题的希望主要寄托在政府自身,而忽略了其它多元主体的支持与配合。然而,“不论是公共部门还是私人部门,没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态、多样性问题所需要的全部知识与信息,也没有一个个体行动者有足够的知识和能力去应用所有有效的工具。”^[6]如同任何组织体一样,政府的力量终究是有限的。无数

[1]参见[美]戴维·约翰逊:《语音政策》,方小兵译,[北京]外语教学与研究出版社2016年版,第40页。

[2]参见孙柏瑛:《当代地方治理——面向21世纪的挑战》,[北京]中国人民大学出版社2004年版,第19页。

[3]Rhodes, “Governance and Public Administration”, in J.Pierre(ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p.323.

[4]参见[美]戴维·赫尔德、安东尼·麦克格鲁·戴维·戈尔德等:《全球大变革:全球化时代的政治、经济和文化》,杨雪冬、周红云、陈家刚等译,[北京]社会科学文献出版社2001年版,第70页。

[5]See Jan W. Van Dede, *Social Capital and European Democracy*, London: Routledge, 1999, p.90.

[6]Jan Kooiman, *Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity*, London: Sage Publications, 1993, p.252.

事实证明,单纯依靠政府来化解社会治理难题并非上成之策。同样,在社会中心主义范式下,也容易滋生分散主义的不良后果。特别是对于社会发育程度不高的当下中国来讲,“一味强调社会中心可能助长一些邪恶势力的增长,从而使得公众社会的不自主性发挥至极致”^[1]。因此,要想拓展社会治理空间、提升社会治理效能,就必须致力于“合作”,在合作中实现治理目标。这就是共建共治共享社会治理格局的内在需求,它已经被实践反复证明。

2. 公共性理论强调的公共性构成其重要基础

治理理论对合作性的强调,意味着共建共治共享社会治理格局试图“排除任何政府中心主义的取向,不仅拒绝统治型的集权主义的政府中心主义取向,也不赞成旨在稀释集权的民主参与型的政府中心主义取向”^[2]。也就是说,在共建共治共享社会治理格局中,它是用协商的方法来解决治理问题,要求协商对话并寻求相互理解;同时,以寻求共识为行动导向,努力追求以各利益相关方都满意的决策方案。显然,这是一种充满美好预设的理想图景。但是,这个理想图景并非不能实现。其基础就是谋求实现政府、市场、社会、公众等多元主体共同关注的公共利益,以公共性促进治理目标的实现。

在词源学上,公共性有“public”和“common nature”两种翻译方法,但都包含着公共的、公众的意蕴。在政治学、社会学等学科领域,公共性被看作是公共管理的本质内涵,社会成员的集体性行动、公共权力的形成、行使过程和目标取向都围绕公共性展开。哈贝马斯的公共领域理论认为,公共性往往是对所有公民无障碍的开放性、公众在公共领域内对公共权力和公共事务的批判性,以及遵循自由、民主、正义原则进行理性商讨所达成的可以促使独立参与者在非强制状态下采取集体行动的共识^[3]。而公共性之所以产生,一个重要原因就是人及其行动的社会性。当人们发现合作比独处更有助于人的生存发展时,公共性便产生了。事实上,“公共性是人与人之间共在共处共建共享的特性。它既是一种扬弃个体利益而考虑他人利益的公共理念,也是人们实践交往中互相照顾和关心的一种生活状态,体现了人的类特征”^[4]。马克思恩格斯等经典作家虽然没有直接论述公共性,但是,他们在阐述公共利益、人的自由联合体、共同体等概念的过程中,对公共性相关内容进行了深入研究。其实,公共性蕴含着人类共同体的最终归宿、社会成员的利益诉求等重要内涵。在某种意义上,一部人类社会发展史就是一部公共性不断发展和凸显的历史,只不过不同时代公共性的内涵和特征有所不同而已。在传统社会,由于生产力发展水平低下、人与人之间交往范围较小,公共性问题显得相对简单。但是,到了现代社会,一系列经济问题、社会问题、精神问题使得对公共性事件的治理变得日趋复杂。在这种情况下,公共性成为人们在分析社会治理问题时的重要参照。共建共治共享社会治理格局的重要基础就在于公共性。就政府而言,公共性是其第一属性。实际上,政府起源理论早就告诉人们,按照人们的授权履行公共职责、管理公共事务、促进实现公共利益,是政府的本职所在。所以,不管在何种社会也不管其效能效率,任何国家的政府在社会治理中都必须承担公共性角色。就社会而言,公共性亦是其显著特征。“人是一切社会关系的总和”^[5]的论断早就预设着社会在本质上

[1][美]托马斯·卡罗瑟斯:《市民社会》,[北京]《国外社会科学文摘》2000年第7期。

[2]张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,[哈尔滨]《行政论坛》2008年第6期。

[3]哈贝马斯对“公共性”概念的分析,可参见[德]哈贝马斯:《公共领域的结构转型》,曹卫东等译,[上海]学林出版社1999年版;[德]哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,[上海]生活·读书·新知三联书店2003年版,第8章。

[4]周志山、冯波:《马克思社会关系理论的公共性意蕴》,[北京]《马克思主义与现实》2011年第4期。

[5]《马克思恩格斯文集》第1卷,[北京]人民出版社2009年版,第501页。

是一种关系网络。盘根错节、错综复杂的社会关系网络在深层次上要求各类主体必须进入公共领域,以合作共事的理念来共同应对和处理社会事务。就市场而言,它同样存在公共性。美国公共政策学者凯尔曼在讨论市场行为之所以形成时就认为:“在市场环境下,受个体利益驱动支配的行动者之所以能促进公共利益,就是因为他懂得正视公共性。”^[1]有学者则说得更直接:“市场体制带来的不仅仅是经济的富足和效率,而且意味着社会的福利和公共利益的增进。”^[2]总而言之,对于共建共治共享社会治理来讲,公共性是各大治理主体合作共治共享的关联属性。一方面,公共性是共建共治共享社会治理格局之合作框架得以形成的基础和纽带,另一方面,公共性的价值目标也只有在共建共治共享的过程中才能得以实现。

二、何谓共建共治共享:基本概念与框架

治理理论和公共性理论给人们的启发是,新时代的社会治理必须走共建共治共享的道路。显然,这主要是回答“为什么”的问题。实际上,在明晰这个问题之后,则要进一步思考到底什么是共建共治共享的社会治理格局。即探讨其概念框架问题。从其概念框架看,共建共治共享的社会治理格局主要强调的是主体的一核多元、过程的公共参与和结果的共同享有。对此,“共建”“共治”“共享”是理解其概念框架的三个关键词。

1. 共建是基本要求

新时代的社会治理之所以强调共建,主要是源于两点考虑:一是现代社会事务的复杂性。早在170多年前,恩格斯就告诉人们:“当我们通过思维来考察自然界或人类历史或我们自己的精神活动的时候,首先呈现在我们眼前的,是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面,其中没有任何东西是不动的和不变的,而是一切都在运动、变化、生成和消逝。所以,我们注意得更多的是运动、转变和联系。”^[3]社会问题就是如此。因此,面对错综复杂的利益诉求、盘根错节的社会矛盾,理应运用整合性思维、合作性理念来考虑和应对。特别是进入现代社会后,社会事务变得更加复杂。但与此同时,单一主体的能力不足及有限理性的问题依然存在,并没有随着社会进步而得到根本性消除。博克斯的公民治理理论也认为,“社区治理中任何一个个人都无法解决社区问题,吸引社区内的公民的参与至关重要”^[4]。这些都意味着现代社会治理必须寻求合作共建之策。二是尊重人民群众的首创精神。对于人民群众在社会发展中的重要作用,1844年恩格斯在描述英国状况时就有清醒的认识。他说:“我们要求把历史的内容还给历史,但我们认为历史不是‘神’的启示,而是人的启示,并且只能是人的启示。”^[5]列宁则说得更加直接:“世界之所以有这种突飞猛进的发展,其基本原因是有成亿成亿的人卷进这个发展的洪流了。”^[6]依靠广大人民群众夺取政权、稳固执掌政权的中国共产党更是充分相信和依赖人民群众。习近平同志多次指出:“人民是创造历史的动力,我们共产党人任何时候都不要忘记这个历史唯物主义最基本的原理。”^[7]中国共产党成功推动革命、建设和改革的历史和实践充

[1][美]凯尔曼:《制定公共政策》,商正译,〔北京〕商务印书馆1990年版,第204页。

[2]Lowi, T. J., *The End of Liberalism: The Second Rrepublic of the United States*, W. W. Norton & Company, 1979.

[3][5]《马克思恩格斯文集》第3卷,〔北京〕人民出版社2009年版,第538页,第520页。

[4][美]理查德·C·博克斯:《公民治理——引领21世纪的美国社区》,孙柏瑛等译,〔北京〕中国人民大学出版社2013年版,第2页。

[6]《列宁全集》第43卷,〔北京〕人民出版社1987年版,第175-176页。

[7]中共中央宣传部:《习近平总书记系列重要讲话读本》(2016年版),〔北京〕学习出版社、人民出版社2016年版,第127页。

分说明,只有始终依靠人民的力量,才能推动历史前进,才能取得事业成功。就社会治理而言,它是一项牵涉面广、触及矛盾深的复杂工程,唯有依靠人民群众的力量、发挥人民群众的聪明才智、引导人民群众广泛参与,才能构筑起稳固的社会基础。

所以,从社会治理的当前景象看,其关键在于培育积极理性、合作共建的多元主体。历史和实践充分证明:主体永远是推动社会治理的关键性要素,没有主体参与的社会治理无疑是空中楼阁。对于现代社会治理而言,如果只有单一主体或单一中心,则谈不上共建的过程,也无法达到共建的结果。事实上,政府、市场、社会、公众都因其关注公共利益的公共性和倡导价值共享的内在需求,内在地决定了它们都是现代社会治理不可或缺的重要参与主体。“社会治理事关广大人民群众的利益,必须依靠广大人民群众积极参与和共同建设。正反两方面的经验表明,让政府、企业、社会组织、群众等主体在党的领导下都广泛参与社会治理,努力做到治理问需于民、问情于民、问计于民,尊重并落实人民群众的知情权和参与权,是现代社会治理必须遵循的基本要求。”^[1]所以,在强调共建共治共享时,当前的首要任务是培育多元积极理性的参与主体。在这里,所谓积极,就是要引导这些主体主动、自觉而不是被动、应付式地参与社会治理;所谓理性,就是要引导这些主体告别“各人自扫门前雪”式的自利性参与,转而树立公共品德,以公共精神参与社会治理。只有具备这些品格的主体,才能为共建所需。

2. 共治是主要方式

共建共治共享社会治理格局基础在于共建,核心则在共治。梳理党的文献可以发现,强调“共治”理念、提倡“共治”方式,是党的十九大在社会治理问题上作出的崭新谋划,彰显出党的重大理论创新。当前社会治理之所以强调要有共治思维,主要是因为传统的社会管理模式已经不再适应时代和实践的双重要求。正如萨拉蒙(Salamon)在构建“新治理”理论时所言,治理要想区别于传统的统治,就必须重视多方治理主体的合作共治,以此体现各类主体的广泛协作关系^[2]。对于共治,通俗的理解就是,各大主体通过沟通、协商、调和、合作的方式而不是简单的硬碰硬的办法来共同参与公共事务治理,妥善解决矛盾纠纷,进而达致一致性意见、采取一致性行动。激发和引导多元主体共同参与社会事务治理,既是现代社会治理的内在要求,也是提升社会治理能力水平的必然途径。当然,共治之所以需要,一个最为直接的原因在于现代社会治理领域出现了多元主体和多元决策中心,政府、社会组织、企业、公民个人等主体都可以在一定规则的约束下,以不同形式共同行使治理权力。任何一个主体都难以单枪匹马地行动,而必须寻求与其它主体的通力合作、共同治理,以实现治理力量的合理均衡。一些典型案例表明,如果单纯依靠某一个主体来应对处理某项公共事务,不仅会遭受能力有限的掣肘,而且还会引致其它相关主体的不信任甚至不满,继而形成隔岸观火式的参与冷漠。相反,如果寻求所有主体的共同参与,情况则会朝着积极向上的方向发生变化。因而,共治成为现代社会治理的共同期待。

在把共治作为共建共治共享社会治理格局的主要方式时,则应重视公共参与的重要价值。在政治生活中,公共参与是一切行动的核心要素。它“是一种制度化的民主制度,它强调政府的开放、有诚意听取并吸纳公众的意见,公众参与的核心环节是政府与公众的互动,公众参与决策和治理的过程。它所强调的是决策者与受决策影响的利益相关人双向沟通和协商对话,遵循‘公开、互动、包容性、尊重民意’等基本原则”^[3]。彼德斯在提出市场式政府、参与式政府、弹性化政府、解制型政府这四种政府

[1]夏锦文:《坚持走中国特色社会主义社会治理之路》,〔南京〕《新华日报》2017年11月1日,第11版。

[2]See Salamon, L. M. & O. Elliott, *The Tools of Government Action: A Guide to the New Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2002.

[3]蔡定剑:《公众参与及其在中国的发展》,〔北京〕《团结》2009年第4期。

治理模式时,也将公共参与作为重要一维。在他看来,公共参与之所以无比重要,是因为能够建立良好的国家与社会关系,并能提高公众参与公共决策、参与公共事务治理的机会^[1]。因此,面对社会治理的新情况,必须重视、强化和推动公共参与,推动治理方式从传统管控思路向现代共治模式转变。尤其是,在充分发挥政府治理作用的基础上,“加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”^[2]。比如,改革完善社会组织管理制度,鼓励和支持社会力量、人民群众参与社会治理和公共服务。同时,提倡和推进共治需树立一种观念:共治并不意味着减少政府职责、减轻政府责任,更不是为政府“甩包袱”找理由,而是在党委领导下,提倡包括政府、社会组织、公众等在内的多元主体共同参与社会治理,进而激发一切有利于社会治理的积极因素^[3]。

3. 共享是目标指向

共产党人始终告诫自己,“全党必须牢记,为什么人的问题,是检验一个政党、一个政权性质的试金石。带领人民创造美好生活,是我们党始终不渝的奋斗目标。必须始终把人民利益摆在至上的地位,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕不断迈进”^[4]。在中国共产党领导的社会主义国家,社会治理的根本目的在于增进全体人民的福祉,让所有参与者都有机会参与治理、分享治理成果、有更多获得感,而不是为了一部分人甚至少数人。这既是社会治理共享理念的本质含义,也是中国特色社会主义社会治理与西方国家社会治理的最大区别和最明显优势。正如十九大报告所指出的,坚持人人尽责、人人享有,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续^[5]。

政府的公共性和个体交往的社会性,使人们不难理解社会治理为什么要实现共享和能不能实现共享。难点在于如何理解企业(市场)在社会治理中达致共享。由于人们带有偏见性地认为,企业以追求利润为主要目的,而这又是以损害公众利益为代价的,并会造成一系列社会问题。因而,企业发挥价值共享的作用为很多人所质疑。更让人感到诧异的是,企业越是试图消除这些偏见,越是积极承担社会责任,越是会加重人们的这种质疑,越是形成恶性循环。对此,价值共享理论创始者迈克尔·波特和马克·克瑞默认为,企业与社会之所以陷入这种窘境,根源在于“企业本身陷入了一个过时的价值创造模式中,企业以狭隘的观点看待价值创造,追求最佳短期财务绩效,而忽略了最重要的客户需求,罔顾攸关企业长期前景对社会的影响”^[6]。如何破解这一难题?迈克尔·波特进一步提出建议:企业不应把目光仅仅盯在利润上,而应该树立价值共享的理念,抓住参与社会事务而赢得的发展机遇。也就是说,企业要与社会形成共同进步、相互增强的共生关系。因为,在回应社会问题中也蕴含着无限商机,通过参与商业竞争,企业既能提升社会竞争力又能改善社会福祉。事实亦确实如此。“从社会的角度看,价值由哪一类组织创造出来并不重要,重要的是,产生效益的,是那些能以最低成本创造最大效果的组织(或一群组织)。无论是出于商业还是出于社会目的,找到提升生产力的方法,是同样有价值的。简单来说,所有社会领域的资源使用,都应依循价值创造原则。”^[7]

[1]参见〔美〕B·盖伊·彼德斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明译,〔北京〕中国人民大学出版社2001年版,第78页。

[2][4][5]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,〔北京〕人民出版社2017年版,第49页,第44-45页,第45页。

[3]参见夏锦文:《坚持走中国特色社会主义社会治理之路》,〔南京〕《新华日报》2017年11月1日,第11版。

[6][7]Porter, M. E. and M. R. Kramer, “Creating Shared Value”, *Harvard Business Review*, (1-2)2011.

由此可见,对于社会治理来说,无论是政府还是公众,抑或是企业,都具有价值共享的基础和期待。这就是强调共享的深层缘由。共享固然是社会治理的目标期待,但是,这里的共享并不仅仅指物质成果的共享,还包含公共利益、公共精神的共享。如果社会治理仅仅在于构建了一些看得见摸得着的物质硬件,而忽略了公共利益最大化,不能恪守公共精神,则无法构建社会有机体,最终也会使物质化的硬件成果难以共享。无数事实证明,只有实现公共利益、公共精神的共享,才能最终实现物质成果的共享。此外,还应看到,共享也不是简单地搞治理成果的平均分配,而是要通过合作、互动、共建、共治,让所有参与者都能有更多的获得感,从而真正增进社会福祉。

三、何以共建共治共享：实践探索与路径

党的十八大以来,“治理”成为新一届党中央治国理政的崭新理念。在这一理念的指引下,社会治理从全民共建共享逐渐走向共建共治共享,这不仅意味着中国共产党对社会治理的认识在不断深化,而且预示着对新时代社会治理格局的崭新谋划。对此,如何构建共建共治共享社会治理格局,亟需从不同视角作出探索。客观而言,这是在明晰为何要共建共治共享、何谓共建共治共享这两大基础性议题之后理应思考的重大实践问题。毫无疑问,在实践层面推动共建共治共享社会治理格局需要借鉴发达国家的成功经验,但更多的还是应该从中国国情出发,探寻适合自身实际的实践路径。

1. 促进秩序与活力的合理均衡

在人类政治社会生活中,秩序与活力一直为人们所追求。秩序之所以重要,乃是因为它对于人类任何的实践来说具有永恒意义,而不是权宜之计。无数事实证明:“只有在秩序的基础上,社会才能存续。”^[1]政治学大师亨廷顿更是直白地告知人们:“人当然可以有秩序而无自由,但不能有自由而无秩序。”^[2]很大程度上可以这样讲,“如果我们是出于理性,而不是出于情感,如果我们尊重实际,而不是沉湎于想象。我们就应承认,对于社会公共生活而言,秩序与其他社会价值相比具有优先性”^[3]。秩序的重要性预设了它在社会治理中的重要地位。历史和实践反复证明,一切形态的社会治理,从根本上都是以相对稳定的社会秩序为基础,缺乏稳定的秩序,所有的治理活动都将成为泡影。但是,对于秩序的强调并不是禁锢刚性的稳定,而是要寻求构建在稳定社会秩序基础上的生机活力。如果说秩序是社会治理体系建设所要寻求的最大公约数,那么活力则是促进实现这一公约数的有力支撑和主要着眼点。基于秩序与活力的显见重要性,党的十八届三中全会明确提出社会治理体系创新的主要目标在于“确保社会既充满活力又和谐有序。”这就是在社会治理中要重塑社会秩序,释放社会活力。

然而,在现实中有时又走向了“管制主义”或“自治主义”的误区:通过管制构建了秩序而又损伤了社会活力,自治在一定程度上虽然能释放活力却又遗留了危及社会秩序的隐忧。所以,治理经常陷入管制与自治的二元冲突之中。要么是管制主义仍成为社会治理的主要手段,管控管制多,多元主体积极性难以得到有效发挥;要么是自治至上,不顾社会发育水平而机械地理解自治,导致社会力量长不大、长不好、接不住。这说明,在构建共建共治共享的社会治理格局中,摆在首位的是要正确处理秩序与活力的关系,努力促进秩序与活力的合理均衡。对此,应着重抓好两个方面:一是明确社会规则,促进社会有序。现代社会是法治社会,法治是规则化的治理,现代社会治理是规则之治。现代社会治理

[1][美]E.A.霍贝尔:《初民的法律:法的动态比较研究》,周勇译,〔北京〕中国社会科学出版社1993年版,第12页。

[2][美]亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华译,〔北京〕三联书店1989年版,第7页。

[3]周光辉:《政治文明的主题:人类对合理的公共秩序的追求》,〔长春〕《社会科学战线》2003年第4期。

的复杂性意味着它必须重视规则、依规则而行。因而,要加大健全社会治理制度体系、提升制度执行力等方面的投入力度。二是统筹资源配置,激发社会活力。活力的释放同资源合理分配的程度密切相关。因此,要通过充分开发利用技术、智力、组织、社会关系等资源来激发社会成员参与社会治理的积极性,释放各大主体的治理活力。

2. 培育良好的公共精神

共建共治共享社会治理格局的一大关键词在于“公共性”。这种公共性,不仅仅在于搭建物质化的公共平台,而且还离不开公共价值、公共精神的培育。美国著名的社会学家帕特南运用实证研究方法,对意大利进行了个案分析。历经20多年的跟踪研究,他发现意大利之所以在法西斯专制崩溃后成功地使意大利社会走向善治和繁荣,主要原因就在于它有一种公共传统,促进人们形成了相互交往的纽带和信任网络。这就是“社会资本”^[1]。某种意义上讲,这种社会资本蕴含的就是公共精神。对于社会治理而言,这种公共精神至为重要,须臾不可或缺。凯尔曼等人在分析政府、社会组织等主体之所以愿意积极参与社会治理时亦提出,正是一种公共精神支配着他们的行动,并且产生有助于实现公共利益的共同行动。只有多元主体始终秉持公共精神并最大限度地实现它,社会有机体才会真正实现治理活动的共建共治和治理成果的共享。

那么,到底何谓公共精神?按照目前的通行看法,“公共精神的主要特点是超越个人的狭隘眼界和直接的功利目的,强调独立的人格精神、社会公德意识、自律自制的行为规范和善待生命的慈悲仁爱精神”^[2]。也就是说,它包含着对文明、互助、公道、宽容、责任、奉献等理性风范和道德情操的充分肯定。现代社会治理虽然提倡自治自助,但是并不排斥社会成员在交往过程中应当对他人利益和公共利益的尊重、关照。这就意味着,在推动多元主体参与社会治理的过程中,还必须引导他们遵守规则,树立公共意识,增强公共精神。实际上,公共精神的缺失恰恰是当前诸多治理活动无果而终或者“冷淡静默”之尴尬境遇的重要原因。因此,在打造共建共治共享社会治理格局中,应将培育公共精神作为一个系统性工程来抓。比如,鼓励和引导公共参与、培育公共文化等等,都是亟待突破的重点领域。

3. 提升法治素养水平

法律是治国之重器,良法是善治之前提。厉行法治是现代社会文明国家和现代化建设的必然要求。从其自身性质看,法治同时具有价值理性和工具理性双重特质。作为价值理性,法治蕴含的是一种目标追求;作为工具理性,法治则是促进目标实现的方式方法。实事求是地讲,当前社会治理之所以强调法治,也是有其历史教训的。过去一段时间,社会治理习惯于运用行政手段、沿用人治方式来调处社会矛盾、化解社会纠纷、处理社会事务。这种方式虽然在短期内解决了一些问题,但是其遗留的后果也是不容忽视的。“会哭的孩子有奶吃”“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”“花钱买平安”等等陋习都是其典型表现。显然,这同新时代的事业发展要求和治理能力现代化建设的目标期待都是相背离的,其负面效应非常明显。基于此,在继承以往优良传统和历史经验的基础上,党的十九大报告进一步提出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”^[3]

法治是现代社会治理的基本方式。当前,在打造共建共治共享社会治理格局过程中,推进落实法

[1]参见[美]罗伯特·帕特南,《使民主运转起来》,赖海蓉译,[南昌]江西人民出版社2001年版,第203-204页。

[2]宋安平:《论公共精神重塑的政府责任》,[昆明]《中共云南省委党校学报》2013年第6期。

[3]习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,[北京]人民出版社2017年版,第38页。

治的重点是要夯实一个基础:培养法治思维和运用法治方式。所谓法治思维,就是“主体以法治基本内涵为约束和指引,正确运用法律方法想问题、作决策、办事情的思维方式。它主要包括规则思维、权利保障思维、权力制约思维、责任思维、程序思维和公平正义思维等”^[1]。要善于运用法治思维谋划和推进社会治理。所谓法治方式,就是运用合乎法治思维和法律要求的手段处理社会实际问题的方式方法。要善于运用法治方式破解社会治理难题。法治思维和法治方式之所以重要,主要是因为它在法治体系建设中居于基础性地位。在一个社会中,法治能不能取得成功直接依赖于社会成员是否普遍接受了与法治精神相适应的法治思维,并且按照这种思维采取行动、处理问题。而运用法治思维和法治方式,就是“要把法治理念、法治精神、法治原则和法治方法贯穿到政治治理、经济治理、社会治理、文化治理、生态治理、治党治军等国家治理实践之中,逐步形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治习惯。特别是在化解社会矛盾、维护社会稳定方面,不能简单依靠国家强制力甚至国家暴力去压制,不能用行政手段‘摆平’,也不能套用‘人民内部矛盾人民币解决’的老办法,而是要通过法治方式、回归法治途径,把社会矛盾的解决建立在法治基础上,把维稳建立在维权的基础之上”^[2]。这就要求地方政府搭建社会治理的法治架构,营造良好的法治氛围,不断健全完善法治程序,明确各大主体的治理责任与权利,提高社会治理的法治化水平。

4. 推动治理技术创新

社会治理不仅需要及时革新理念,还需要创新运用新的治理技术。推动技术的适时更新和有效跟进是现代社会治理在操作层面的最大需求。在庞大的治理技术系统中,伴随信息化社会而来的大数据是必须引起重视的关键要素。各方面的数据表明,在社会治理中,大数据于信息采集、信息筛选、信息甄别、信息应用、信息共享等方面具有得天独厚的优势。其最大的价值是能促进整体性治理、系统性治理和精准化治理。近期引发人们热议的“精准扶贫变成精准填表”问题,在很大程度上就映射出基层治理领域中对大数据运用的不足,从而导致产生信息孤岛,浪费人力财力物力,严重制约治理效能提升。实际上,一些研究已经清晰地表明:“大数据在社会治理领域的运用在很大程度上节约了社会治理的时间、资源以及人力资本。同时,对社会治理的思路和模式也将产生较大的冲击,在大数据驱动下的社会治理创新将使单向度的管理转向多元主体互动的协同化治理,使网格化管理转向覆盖面更广的网络化治理,使静态化的管理变得更加具有流动性和弹性,使精细化管理转向精准化治理。”^[3]因而,在推动社会治理技术创新层面,应当充分开发和有效运用大数据,比如,打破部门分割、地方保护主义等人为因素的限制,以整体性思维建立大数据系统,让流动人口管理服务、公共事务办理、行政审批、就业信息发布、医疗卫生、扶贫救助等与社会治理密切相关的问题都在一个大系统中得到一揽子开发和应用,真正实现“一网打尽、一网办理”。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1]夏锦文主编:《法治思维》,〔南京〕江苏人民出版社2015年版,第3页。

[2]张文显:《法治与国家治理现代化》,〔北京〕《中国法学》2014年第4期。

[3]张晓君、王郅强:《结构性改革与社会治理体系构建》,〔广州〕《华南理工大学学报》(哲社版)2017年第1期。