

系统理论视角下创新社会治理的 机理分析与政社关系转变

杨博文 周 斌 罗 菊

[摘要]在社会结构复杂化、社会环境高度不确定的现代化社会中,“社会治理”成为政府与学界在实践与理论研究中的关注热点和焦点。面对存在的一些社会矛盾,真正看到社会治理的可行性与价值所在,真正实现社会治理创新,是社会进一步发展,政府进一步提升行政行为科学性的必然要求。有鉴于此,本文从新的视角出发,运用跨学科的研究方法,论证基于系统理论的社会自治的可行性与必然性,同时提出社会治理进程中政社关系应当实现的观念转变、角色转变和路径转变。

[关键词]自组织;协同;社会治理;系统理论;政社关系

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1004—3926(2017)04—0192—05

基金项目:国家社会科学基金一般项目“复杂系统理论框架下公共组织网络结构及其运行机制”(11BGL001)、四川省教育厅人文社会科学重点项目“城乡统筹背景下新型社区公共服务供给机制研究——基于对四川省的调查分析”(14SA0024)阶段性成果。

作者简介:杨博文,西南石油大学马克思主义学院教授;周斌,西南石油大学经济管理学院副教授。四川 成都 610500 罗菊,成都市双流区人民法院纪检组科员。四川 成都 610200

一、问题的提出

“21世纪是全球治理的时代”。^{[1] (P.1)}在此大背景下,处于社会发展和转型时期的中国,“社会治理”已成为当下最为引人注目的术语之一。诚如张康之教授所言“在高度复杂性和高度不确定性的条件下,按照传统管理和控制思路去看社会,将会发现,社会需要管理和控制的事项太多了,而且每日每时都爆炸性地涌现新的需要管理和控制的事项”。^[2]非国有制经济的迅速发展,所有制结构的变化,促使社会结构发生了相应的变化,利益集团产生并呈多元化趋势发展,社会组织兴起,公民意识觉醒,传统政府独揽型社会治理已不适用于中国当前的国情。与此同时,一些社会问题的尖锐与突出也暴露出政府在某些社会治理过程中的问题:教育、就业、住房、食品安全等民生问题愈加突出,公共危机与突发性公共事件频发,政府回应能力、应对能力受到社会质疑。面对社会环境的大变革、社会问题的大冲击,党委政府、公共管理领域的学者迫切需要在社会治理方面展开一系列探索。

党的十八大指出:加强社会建设是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度,加快健全基本公共服务体系,加强和创新社会治理,推动社会主义和谐社会建设。加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。^{[3] (P.34)}党的十八届三中全会也明确提出了

创新社会治理体制、提高社会治理水平的新要求,“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”。^[4]

作为当下的研究热点,国内外学者围绕“社会治理”这一主题进行了极为丰富的研究,有学者将其归纳为三种代表性观点:一是“政治动员论”,认为社会治理是当个体力量不足以达到目标时,就会产生精英领导的政治行动或集体行为;二是“合作治理论”,社会治理是政府的公共政策化和管理的社会化^[5]、政府放权与职能的转变;三是“实用主义治理观”,即将治理功利主义化。^[6]国内学者一方面分析社会环境复杂化、社会主体多元化状态下的社会治理^[7],另一方面在诊断社会治理面临的困境与现实误区时,试图寻求社会治理制度、体制、机制等维度的创新^[8],从而构建结构与功能相匹配的制度,理顺体制中的条块分割,完善风险预警、监督调控等治理机制,最终实现社会和谐发展。而就社会治理的定义来说,学术界尚未形成共识。基于上述分析,处于机遇与挑战并存的环境中,国家系统要实现人的发展、社会进步,自立于世界民族之林,政府系统要实现国家事务与公共事务的治理,根本的前提是国家与社会的稳定,而社会稳定则根源于国家权力的自主性、稳定性和统一性。同时,社会治理是一个过程而并非一个结果,强调的是哪些参与主体、针对什么问题、以何种方式、运用何种工具、发

挥什么作用、达到什么效果等问题。因此,综合来看,社会治理是以国家权力的统一为前提,以社会多元主体为治理主体,以国家与公共事务治理中的社会问题为治理对象,通过协调、持续、动态的过程,最终实现人与自然、人与人的和谐发展。其最大的特征为政府的非强制性以及参与主体自身的自主性、自发性。

然而,综合现有文献,很多学者都看到了社会治理的价值,但是却缺乏一个系统的视角去审视、分析、论证社会治理的可行性,并且很少看到政府与社会作为各自发展的背景环境,相互之间的作用与反作用。在此基础上,笔者提出创新社会治理,政社关系应当实现的观念转变、角色转变和路径转变,本文将运用系统理论分析社会治理中政府与社会的关系,研究如何创新社会治理,实现该主题在研究方法以及研究角度上的创新,以期提出有针对性、可操作性的政策建议。

二、系统理论视角下社会治理的机理分析

系统理论认为,系统是由若干相互联系并与其环境发生关系的组成部分结合而成的,具有特定结构和功能的有机整体,具有整体性、相关性、开放性、动态性、集成性五大特性。作为系统的基本单位的要素与要素之间存在着一定的有机联系,从而在系统的内部和外部之间形成一定的结构或秩序,而任何一个系统又是它所从属的一个更大系统的组成部分。这样一来,在系统整体与要素、要素与要素、整体与环境之间存在着相互作用和相互联系的机制。此外,系统整体具有不同于各个组成要素的新功能,这种新功能是由系统内部的有机联系和结构决定的。系统边界外部所有对系统产生影响的其他事物即为环境,环境是系统存在必不可少的条件,任何系统都有其对应的环境与其进行物质与能量的交换并相互影响。^{[9] P. 33}

(一) 社会治理中的“自创生”与“自会聚”

在逐步实现空间的、时间的或功能的结构过程中,系统如果没有接收外界的特定介入,而仅是依靠系统内部的相互作用来实现的,这样的系统便是自组织的,即系统出现新状态、形成新功能、达到目的的原因在于系统的内部。自组织可以使系统从一个均匀、简单、平衡的状态,转变为一个有序、复杂、非平衡的稳定状态,由非组织向组织的有序发展称为“自创生”;而维持相同组织层次,但复杂性相对增长的过程则为“自会聚”。作为社会系统,其发展过程就类似从“自创生”到“自会聚”的过程。在自然经济占主导地位时期,人与人之间的生产关系比较单一,以氏族、部落为基本单

位的管理环境确定,管理手段遵循传统;而随着工业革命、科技革命和信息革命的发展,世界发生了深刻的变革,特别是科技革命后形成了信息化、网络化、开放化的世界,社会组织多元化发展、公民需求多样性增长、社会环境更加不确定,社会系统则从一个简单平衡的系统转变为一个复杂非平衡的系统。而在社会不断发展的现今,“高度复杂性和高度不确定性”成为其主要特征,走向一种“自会聚”。

在人类社会中,大量的社会组织过程往往是通过被组织方式组织起来的,而这种被组织的社会组织在其运行过程中被证明其效率和组织性等都是比较差的,因此,我们追求一种优于被组织的自组织演化方式,当然也并不否定被组织方式在特定情况下的作用,在整个系统中,是存在着自组织与被组织的协调与相互作用的。不可否认的是,在社会系统“自创生”、“自会聚”的过程中,已经产生了自组织的客观条件:一是社会系统的基本要素——社会公民政治权利与责任义务意识的觉醒和增强、价值取向的转变,公民在追求物质需求满足之余更加看重精神需求的满足,特别是意识到自身作为国家主人翁应当享有的政治权利和应当履行的责任义务,尤其是对于人类社会生活本身产生极大影响的政府行政管理活动,如关系国计民生的公共产品和服务的提供、影响范围巨大的公共政策制定等。如果说在简单社会系统中公民单纯以追求利益、满足基本生存需要为行动的价值标准,那么在复杂化的社会系统中,公民还会因追求一种持续、平衡、共赢的个人与他人、个人与社会发展而更偏重公平、正义、民主等价值取向。二是社会构成的单位——社会组织的建立、演化与发展,社会组织从无到有,从少数到多数,从单一到多元,规模越来越大,同时承担越来越多的社会责任和义务,越来越多的在政府决策、公共选择的过程中表达组织意愿,发挥组织作用。三是作为社会构成的另一单元——社区力量的发展与壮大,社区作为基层自治组织,为社区居民畅所欲言、表达个人意志提供了基础性平台,同时对于自身事务的治理,社区居民具有参与的权利与义务,社区自治实际也是社会自组织的关键形式之一。

(二) 社会治理中的协同性

协同学理论认为,各种完全不同的系统在远离平衡时会通过子系统之间的协同合作,从无序态转变为有序态。协同学理论所提出的序参量概念及其支配原理是一种普遍适用于自然、经济和社会系统演化的自组织理论。历史与实践证明,割裂政府系统与社会系统关系的观点是危险的,

因为在现代社会治理体系内,国家与社会、政府与公民、国家机构与非国家机构之间的关系和互动的新形式已经出现了,问题的解决方式并不是中央权威机构强制下属机构和人员接受它们制订的方案,而是具有不同利益、价值观、认知取向和权力资源的多元行动主体通过互动和协商共同寻求问题的解决方案。^{[10] (P.17)}

一方面,片面强调政府系统的绝对管理与控制地位会导致政府的失败。这是由于社会公共事务的范围过大、种类繁多、涉足领域过多,而有限规模的政府往往无暇顾及社会生活的方方面面,与此同时,在社会的某些专业领域,政府行政官员缺乏特定的专业知识背景实行有效管理,另外,作为由官员个体组成的行政层级,无论是官员自身还是各级地方政府总会有自身利益的客观存在,因此利益的博弈是必须直面的事实;另一方面,缺乏政府这一序参量作为核心凝聚力量,社会成员、社会组织都将难以有一个权威且具有公信力、并且以社会公共利益为价值取向、具有一种战略性长远性全局性视角的组织将社会各种资源进行有效的重组和利用,从而创造最大化的社会效用,因为除去政府,没有一种强制性的力量和规则使得所有社会组成要素无条件接受分配和引导,由此就会导致社会自主治理的失败。基于政府系统与社会系统绝对割裂的无效性和失败,有必要通过协同的作用,在政府引导下加入社会要素的作用。

三、系统理论视角下社会治理进程中的政社关系转变

基于系统视角来认识社会治理,首先要理清政府与社会系统的基本关系与构成。无论是政府还是社会,二者都是由若干相互联系并与环境发生关系的部分组成,因此,政府与社会都可以看作是两个独立的系统。政府系统由政府机构、组织层级、公务员等要素构成,各要素相互依存、密不可分;而社会系统则由一系列社会组织、社区、公民等组成。政府作为单个的系统,社会则形成其存在发展的外部环境,且这种外部环境是极度复杂的,社会的变化必然引起政府对自身的改变和调整以适应环境,反之,政府对社会的影响也一目了然。于整个国家这个大系统而言,政府与社会又仅是其中的两个组成部分,可谓大系统中的两大子系统。国家系统的整体性决定了任何一个要素都具有各自的意义与价值,不可偏废其一,而子系统之间的相互作用则影响着整个国家的发展趋势,从而更加突出了政府与社会两大子系统的重要地位。

(一) 创新社会治理要求政府与社会的观念转变

作为独立系统的政府与社会利益有时存在一定的分歧。诚然,政府与社会所存在的目的和原因是有所不同的,布坎南的公共选择理论也表明无论是政府团体本身还是政府官员,它们都有着自身的利益,而作为多元主体组成的社会系统,其利益复杂性更是不言而喻。政府最初是作为国家机器中的执行机关而存在,是体现统治阶级意志、维护统治阶级利益的工具,这决定了它实施的公共管理必然以统治阶级的根本利益为价值取向和功利目标,也决定了统治阶级利益构成了政府利益的主体部分。^[11]另一方面,社会利益是一个总体的概念,也可理解为公共利益,内容主要包括社会成员物质生活得到满足的经济利益、参与国家政策管理社会事务的政治利益以及文化生活充实的文化利益。^[12]从上述可以看出,作为局部子系统的政府或社会利益是存在分歧的。

1. 形成政社合作的契约观念

作为国家整体构成的政府与社会系统的利益依存,虽然政府系统具有自身利益,但这并不能否认政府系统利益取向的公共性。政府必须依照“社会契约论”的要求对公民负责,以获得公民信任以及权利的让渡,政府也只有行使了社会治理的职能才能持续下去,这些因素使得政府不能随意牺牲公共利益而追逐少数人的利益,而应意识到政府利益与社会利益的非对立性。

2. 形成政社利益的依存观念

政府利益与社会利益的相互依存性。社会主义社会是实现了劳动人民当家作主的社会,居于统治地位的是占据社会绝大多数的广大人民群众,因而国家利益与社会利益从根本上是一致和统一的^[13]。一个动荡的政坛自顾不暇,更无法提出切实可行的政策措施以促进社会经济的发展,这一点可以从日本近几年的发展状况得到佐证;而一个暴动不断的社会也会令政府束手无策从而面临辞职或被推翻的窘境。所以,政府系统与社会系统的利益实际是相关的、是彼此依存的。

3. 树立政社关系的全局观念

作为一个有机整体的组成部分,政府与社会系统利益并非完全对立,任何一方的发展都能为另一方的进步创造必要的条件、营造良好的环境,即是系统要素之间的相关性以及系统与环境之间进行的一种物质信息交换的体现。政府系统与社会系统看似因利益分歧而彼此对立冲突,实则二者是相互依存、相互关联的。有鉴于此,系统视角下的政府与社会关系就要求它们必须树立全局观念,一切以大局为先,以公共利益为先。政府系统

在实际执政过程中要学会统筹兼顾,协调各方利益,寻求公共利益的最大化,作为其主体的政府官员要严格规范自身行为,勿以所具备的“公权力”而凌驾于公众之上;另一方面,公众、社会组织对利益的追求无可厚非,但在集体利益大于或重于个人利益的情况下,适当牺牲个人利益以实现集体利益的最大化,最终受益的仍然是公众自己。

(二) 创新社会治理要求政府与社会的角色转变

1. 社会治理中政府的角色转变

角色定位指的是个体根据自身条件和社会要求来确定自己的角色。政府作为一个系统,在社会治理环境的变化下,对自身的角色定位也发生相应的改变,这是政府系统自组织能力的一种体现。社会治理中政府的角色转变就是要把原先的“全能人”、“经济人”型的政府转变为“裁判员”、“服务员”型的政府。^[14]当前,我国社会主义市场经济制度逐步完善,政府日益还权于社会,政治民主进程加快,社会组织兴起,政府在社会治理中应扮演如下角色:

(1) 掌舵引导者。社会主义市场经济体制的发展催生了多元社会主体,其自身利益的驱使要求摆脱政府的全面干预与控制,但同时,社会自身发展的局限性如对利益的追逐而滋生的极端个人主义又表明其需要政府的积极引导。作为引导者角色的政府趋向于给社会更大的独立性与自主性,一方面尊重社会与公民的自治意愿与需求;另一方面也要增强自身的能力和权威,确立适当的法律规则,对社会进行法律指导,从而引导社会向着正确的方向前进发展。

(2) 支持推动者。公民意识觉醒、社区自治能力增强、社会组织发展日益进入正轨,现实状况的发展令政府也无法忽视社会自治在社会治理中的积极作用,因而政府还应该作为社会自治的推动支持者而存在,在肯定社会自组织能力的前提下,更多地还政于社会以培养提高社会自治能力,同时为社会组织的发展提供财政方面的支持。

(3) 服务供给者。服务型政府实现政府和社会之间关系的根本性转变,即由传统政治管理中的政府本位和政府意志居于决定地位,向服务型政府的公民本位和公民意志居于决定性地位转变。^[15]^[P.46]政府在经济发展、社会变革的过程中担负着服务者的功能,因此,社会治理中的政府角色转变要实现管理理念由“政府本位”向“社会本位”的转变,摒弃“官本位”思想,树立公平意识和服务意识。

(4) 协调创新者。市场经济的发展导致各方利益冲突甚至对立,为了协调各主体的利益诉求,使

得社会形成一个有机整体,政府需要扮演协调者角色,实现由“行政本位”向“社会本位”转变,由“运动员”向“裁判员”转变,由理性逐利者向公正协调者转变,作公平正义的守护者。^[16]而创新一直以来就是时代的主题,实现政府对社会有效管理的要求,在新形势下政府更应该解放思想,提升行政人员的整体素质,发挥其创新表率作用。

2. 社会治理中社会系统的角色转变

与政府系统的自组织相对应,社会系统的自组织能力表现在其自身从无到有地自我产生、自我形成的新的结构与功能,时代的进步、经济的繁荣、民主政治的发展,使得社会从被动服从向要求自治转变,“大政府、小社会”向“小政府、大社会”转变,越来越多放权于社会的成功实践也证明:系统的自组织方式往往要优于系统的被组织方式。因此,当今时代背景之下的社会系统角色如下:

(1) 自我管理者。这是社会系统最重要也是最应该做好的一个角色,社会自治体现在社会公众对基层公共事务的自我组织与自我管理,其管理主体是社会组织或民间组织,是一种社会自组织行为,是基层民主得以实现的前提和基础。要实现自治,社会系统应该提高自治的能力、创新自治的途径、明确自治的范围与主体,在政府的引导之下,制定符合现实与国情的发展战略路线,充分发挥社会各组成部分的自治功能。

(2) 配合协作者。尽管社会系统提出了自治要求、展现了其自治的可能性与成果,但社会的自治还处于一个发展的阶段。在这个阶段中,社会系统组成部分为自身利益而忽略整体利益的情况时有发生,某些公共领域以及公共产品、服务的提供社会也无法涉足,社会自治制度还存在缺陷,基于此,社会同样需要扮演部分配合与协作的角色。

(3) 积极创新者。社会自治主体不明、范围未定、且自治实现途径缺乏,同时社会自治与政府管理也还存在许多相互冲突的地方,社区治理、网格化管理等自治创新模式的建立为社会自治带来了新的希望,社会系统在政府的创新表率作用下也要注重实现创新性的自治模式与途径。

(三) 创新社会治理要求政府与社会的角色转变

从协同学的角度上看,政府实际是整个系统的序参量,政府在整个人类社会发展中从无到有,并且其产生后引导着国家经济、社会、文化各个领域的全面发展,但同时也应看到,政府权力、职能、规模的有限性以及政府在处理社会问题的失效、错位、越位状况不断,而日渐发展的社会也提出了公民参与国家公共事务管理的要求,因此,寻求政府与社会的良性互动与协同,使得大系统从无序态向

有序态转变,实现二者“强强联合”,已成为不可阻挡的时代要求和潮流。

1. 社会发展中政府的治理路径转变

(1) 走向有限政府

首先,政府权力从高度集权向适当放权转变。有限政府必须把政府权力界定于公共领域,不能以任何借口过度干预社会领域事务,政府权力的行使必须在法律范围之内进行,同时完善权力行使的监督机制,将属于社会的权力还权于民、还权于社会,把政府不该管和管不好的事情交给社会;其次,政府职能从管制型向服务性转变,政府的职能是有限的,不可能包揽社会及个人的大小事务,而传统的以管制为核心的社会治理方法也早已不适应当今社会的发展,所以通过树立服务意识,放松对经济事务和公民私人事务的管制,现代政府为公民和社会组织的自我管理营造了良好环境;最后,政府规模从膨胀低效向精简高效转变,高效精简的政府不仅节约了政府执政开支,为社会发展储备了更多资金,而且使得政策发布通道流畅、执行快速,公众也可及时了解政务信息,从而参与公共事务治理。

(2) 促进政社合作

变革的经济社会发展要求高效的政府治理能力,政府单一主体的治理模式无法应对复杂的治理挑战,在政府的主导下,公民以个体化和组织化的方式参与公共治理,政府与社会展开深入的互动,由沟通而达成共识,由协作而凝聚力量,从而实现公共问题的妥善解决。^{[17] (P.53)}一方面,政府为公民社会的发展创造必要的经济条件,社会组织的建立和成长需要政府进行大方向的引导和一定的资金支持,政府同时也为无法满足自身生活需求的公民提供社会保障,建立补助救助制度;另一方面,当前社会处于一个成长阶段,现存的部分制度缺乏可操作性和针对性,政府需牵头建立正式的管理制度和法律规范,为公民社会发展创造恰当的法律环境。

2. 社会发展中社会自组织治理的路径转变

首先,社会主体以多种形式、通过多种途径参与国家事务的管理,有助于提高政府决策的民主性和科学性,同时促进我国的民主化进程。网络的发展扩大了社会成员参政议政的渠道,完善了对政府官员的监督机制,政府在听取民意的同时制定出更符合民意的政策措施,实现真正的人民当家作主,从而塑造了亲民的形象、提高了政府的公信力和回应性,促进政府不断地自我完善;其次,社会组织能够在一定程度上协助政府完成某

些政府无权或无法完成的社会事务,从而缓解政府管理的压力。例如对于社会弱势群体的救助问题,仅依靠政府财政的救助对弱势群体而言是远远不够的,而社会慈善公益事业的发展正好弥补了政府财政的欠缺,同样的情况也发生在环保事业领域;再次,公民与社会组织具有自治的意识和能力,尽管目前来说这种自治能力还不是特别强,但是它们内在的自组织性可以减少政府管理这一领域的时间,从而把更多的精力集中在国防、外交、经济等领域,实现国家的全面发展;最后,社会自身管理机制、管理方法的创新对政府也产生了启示作用,富有生机与活力的社会在自我治理的过程中的创新与创造,对政府和其他领域的治理有一定的借鉴意义。

参考文献:

- [1]曹俊汉. 全球化与全球治理: 理论发展的建构与诠释[M]. 台北: 韦伯文化国际出版有限公司 2009.
- [2]张康之. 论高度复杂性条件下的社会治理变革[J]. 国家行政学院学报 2014(4).
- [3]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[R]. 北京: 人民出版社 2012.
- [4]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[R]. 新华网 2013-11-14.
- [5]张康之. 论政府的非管理化——关于“新公共管理”的趋势预测[J]. 教学与研究 2000(7).
- [6]陈成文, 赵杏梓. 社会治理: 一个概念的社会学考评及其意义[J]. 湖南师范大学社会科学学报 2014(5).
- [7]张康之. 论主体多元化条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报 2014(2).
- [8]姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理 2014(2).
- [9]杨博文. 社会系统工程概论[M]. 北京: 石油工业出版社, 2008.
- [10][英]Stephen P. Osborne. 新公共治理? ——公共治理理论和实践方面的新观点[M]. 北京: 科学出版社 2016.
- [11]高迪. 论公共利益与政府利益的关系[J]. 边疆经济与文化 2012(6).
- [12]洪远朋. 中国社会利益关系的系统思考[J]. 探索与争鸣 2011(2).
- [13]秦正为. 国家利益与社会利益: 社会主义和谐社会下的中国政府改革创新[J]. 宁夏党校学报 2012(6).
- [14]史云贵. 当前我国政府职能转变中的问题与路径创新[J]. 理论与改革 2016(3).
- [15]张勤. 中国公民组织发展研究[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [16]廖魁星. 社会治理中的政府角色定位[J]. 哈尔滨市委党校学报 2011(3).
- [17]沈荣华, 曹胜. 政府治理现代化[M]. 杭州: 浙江大学出版社 2015.

收稿日期 2017-01-09 责任编辑 杨春蓉