

社会善治：基本条件、实现方法与持续路径

唐纪航

四川大学公共管理学院

DOI: 10.12238/ems.v5i4.6422

[摘要] 社会善治的实现是一个复杂的系统工程，既需要多元社会主体参与治理的基本条件，又需要多元社会主体达成治理共识的基本路径，还需要社会治理维持较高水平的基本举措。我国社会善治能够实现，源于我国已形成了活跃的社会组织、积极的公民参与、广泛的新闻媒体和负责的人民政府的前提条件，同时我国还形成了以利得治、以情促治、以法达治的实现方法。为提高我国社会治理水平、维持社会善治的良好格局，我国应推动经济发展、提高经济水平，扩大社会参与、吸纳更多主体，把控参与方向、防范社会风险。

[关键词] 社会善治；社会治理；社会组织；政府

Good Governance in Society: Basic Conditions, Implementation Methods, and Sustainable Paths

Tang Jihang

School of Public Administration, Sichuan University

[Abstract] The realization of good governance in society is a complex system engineering that requires not only the basic conditions for the participation of multiple social entities in governance, but also the basic path for them to reach consensus on governance, and basic measures to maintain a high level of social governance. The realization of good governance in China's society stems from the formation of active social organizations, active citizen participation, extensive news media, and responsible people's governments. At the same time, China has also developed a method of achieving governance through profit, emotion, and law. In order to improve China's social governance level and maintain a good pattern of good social governance, China should promote economic development, improve economic level, expand social participation, attract more subjects, control the direction of participation, and prevent social risks.

[Keywords] Good social governance; social governance Social organizations; government

1. 引言

社会治理是国家治理核心要件，社会治理效果在很大程度上决定国家治理水平。不同于经济管理、行政管理，社会治理呈现更为丰富内涵：社会治理既与经济管理和行政管理能力相关，但又具有自身特殊性和独立性，适用于经济管理和行政管理的举措未必适用于社会治理，较高经济管理与行政管理水平也未必能在社会治理领域取得长足进展。能否实现良好社会治理，即“社会善治”，考验的是一个国家面对错综复杂、日新月异的现代社会所具有的制度能力。

“善治”意指“公共利益最大化的社会管理过程”，^[1]强调“政府与公民对公共生活的合作管理”和“政治国家与公民社会的最佳关系”。^[2]善治以治理为基础但又不同于治

理：善治从治理中孕育而生，因而具有多元主体、平等协商等治理基本要素，但治理没有回应治理面向的问题，治理手段并非意味着治理的良好导向。相较于治理，善治意涵更为多样，在治理之上更多一层价值诉求与渴望，即善治不仅止步于“治”，更强调于“善”，是“好的政府治理”与“好的社会治理”的结合。^[3]也就是说，治理手段难以避免治理结果的偏离混乱，治理无效的困境更需要重建治理秩序，实现社会善治。^[4]

我国长期以来高度重视社会治理，努力实现社会善治的远大目标，不断推进社会善治的形成路径与工作方法，鼓励地方积极实验，探索出符合当地社情民风的社会治理实际。在逐步实践中，我国社会治理已取得良好进展，社会善治的

目标也日益接近。对此,我们不禁要思考:我国社会善治缘何可能?我国社会善治又何以实现?我国社会善治又如何维持?对此,本文将从社会善治的基本条件、社会善治的实现方法和社会善治的持续路径简要论述。

2. 社会善治的基本条件

社会善治的实现并非一蹴而就,前提是必须具备社会善治的基本条件。社会善治的本质仍是“治理”,既然是治理,就离不开多元主体积极参与、平等互动、相互协作的共治格局,治理本质上就是社会居民、社会组织、媒体、政府对公共问题在友好协商基础上达成共识形成合作并做出决策。随着我国经济与社会高速发展,我国已经形成多元社会主体的良好局面,为社会善治提供了基本条件。

2.1 活跃的社会组织

我国社会组织经历了从无到有、从有到多的发展过程,^[5]如今社会组织不仅数量庞大、类型多样,而且在许多领域和场合表现都十分活跃。作为国家与市场的第三方,社会组织的存在,极大地填补了市场不愿做、不能做和国家做不好的空白领域。市场逐利性使其倾向于营利,但社会中许多问题难按成本收益进行核算,因此在社会治理领域往往存在“市场失灵”;而社会发展到今天,利益表达分散复杂、难以汇集,受制于信息不对称与信息传递缺损,国家同样存在“心有余而力不足”的“政府失灵”。在这种情况下,社会组织就尤为重要。如今我国各类社会组织广泛分布于各类部门,在提供多种公共服务的同时,社会组织也正向着高质量发展,不断提升公共服务服务的水平。

2.2 积极的公民参与

公民曾被认为是“无言的参与者”,造成这种现象的原因有两个方面。一是公民对与自己息息相关的公共利益与公共生活漠不关心,认为这些事务与自己无关、“费力不讨好”;二是公民即便对部分社会事务有自己的看法和意见,但也缺乏参与的动力和能力。“仓廩实则知礼节”,只有当公民生活富裕、稳定、和谐时,公民才有参与社会治理的热情。居民人均收入稳步提高为公民参与社会治理提供物质基础,居民受教育程度逐年递增为公民参与社会治理提供文化基础。越来越多社会治理事务不再“虚无缥缈”、“远在天边”,而是居民看得见、摸得着。参与社会治理,对公民不再是抽象的政治名词,而是真实可感、触手可及的“自家楼下”的公共事务,公民参与性积极活跃,而积极的公民参与为社会善治提供了良好的基础与实现的条件。

2.3 广泛的新闻媒体

广泛的新闻媒体是社会善治的关键要素。在社会治理多元格局中,新闻媒体始终不可或缺。互联网时代拉近了人与人的距离,世界上任何一个地区的焦点事件都有可能引起大

洋彼岸人们的关注,信息传递的便捷让新闻媒体超越了社会信息传播者的固有身份,扮演了越发重要的角色、承担了越发重要的任务。新闻媒体一方面发布信息,让社会其他主体关注该事件,一方面又对发布的信息加工、解读、评论,引导民意走向与舆论方向。新闻媒体打破了信息“孤岛”,让任何与公民相关的社会事务都呈现在公民眼前,并辅之以内容剖析,公民也会通过新闻媒体表达自身利益诉求,从而在正式的渠道之外提供了表达的另一条渠道。

2.4 负责的人民政府

我国政府很早就认识到社会善治的实现不能依靠政府大包大揽,“有为政府”核心是“有所为、有所不为”,政府没有能力去逐一实现不同主体的所有需求,政府能做的是成文法定的规定任务,规定之外的任务政府不仅不能做、而且也不一定做好。对政府来说,属于社会的事务就应当交由社会自身处理,政府的任务是培育有能、有为、负责的社会主体,并对社会主体加以监督,保证社会秩序有序运转和社会事务有效治理,如果社会治理方向出现偏差,再由政府接管加以调整,从而形成政府与社会良性互动,保持社会自主性与社会活力。我国政府一直以来都以人民为中心,始终坚持人民主体地位,为培育社会主体、释放社会活力坚持不懈、持之以恒。从历史角度纵向地看,我国政府在不断探索中走出了一条适应中国国情的社会发展道路,厘清了政府、市场、社会间的三元关系,鼓励社会主体在法律允许范围内参与社会治理,共同构建共治、共享社会治理新局面。可以说,我国负责的人民政府是社会善治最重要的核心角色。

3. 社会善治的实现方法

改革开放40多年来,我国经济、社会飞速发展多元共治良好格局奠定了基础与条件,不过多元参与本身就存在难以回避的内在矛盾:参与主体类型越多、数量越多,利益就越多样、越分散,也就越难达成共识。也就是说,即便有了社会善治缘何可能的条件,也并非必然实现社会善治,社会善治缘何可能与何以实现并非完全对应的充要关系。如何将利益、组织、领域高度分散的社会主体凝聚起来并达成一致本就相当困难。社会善治的实现不能只依靠单一手段,利治、情治、法治三者缺一不可,利治是前提、情治是手段、法治是保障,只有利、情、法三者相结合,才能实现社会善治的最终目标。

3.1 以利得治

社会主体参与社会治理,往往是因为社会治理事务涉及切身利益,任何主体都难以对自身核心利益社会事务无动于衷、保持冷漠。在这里,公共利益具有双重性,一是公益性,二是私利性,公益性也包括参与主体的私利性。因此,“利”是让各方主体共同讨论的前提条件。缺乏了“利”的约束,

社会主体参与主动性会大打折扣。但问题在于,如何让各方主体认识到公共利益也是自己的利益?这看起来似乎是一个“伪命题”,却是一个“真问题”:社会主体短期利益和长期利益可能相冲突,导致社会主体只顾短期利益而忽视长期利益;社会主体也有可能因视角和认知局限而无法分辨何为自身利益所在。社会组织、新闻媒体和基层政府在这方面发挥了行之有效的作用,社会组织的宣传、新闻媒体的报道和基层政府的精准工作让各方主体认识到自身利益所在,从而有意愿参与社会治理。

3.2 以情促治

当社会治理各方共同商榷时,又该如何达成治理共识?利益重新调整与分配势必意味着社会不同主体间利益的增减,由于各方利益诉求差异和主体自利性,如果不能达成妥协共识很容易在协商过程中走样、扭曲,难以达成预定目标。治理包含着妥协意味,社会善治更需要各方主体适当让出自身利益实现公共的“善”,换句话说,让出自身部分利益并非是利益缺损,而是汇聚为更高的“善”使参与各方都能有所受益。除了利益驱动,更需要情感驱动,情感驱动有时候能取得比利益驱动更好效果。“以情促治”,核心是让参与讨论的社会主体开诚布公,倾诉其主要诉求与现实困境,在交流中相互体谅、相互让步,最终达成一致。“情”可促治,是因为“利”是冰冷的,而“情”掺杂更多的温暖,以“情”讨论能激发本就处于同一个共同体内成员感情,收效比“利”更好。

3.3 以法达治

实现社会善治,参与主体必须有序参与、有一套各方都遵守的基本规则,否则社会治理的讨论就难以进行。这就要求政府要在采纳各方意见基础上,提出一套被各方所接受的社会治理参与规则。当参与社会治理各方达成一致结果后,也需要政府监督社会治理各方执行。虽然社会治理基于平等原则,但仍需政府发挥必要监督职能。原因在于,政府缺失所出现的权力真空极有可能导致部分强势社会主体越位、迫使弱势社会主体缺位,形成社会治理利益相关方错位的治理结构,所达成的治理结论有所偏颇,和社会善治目标大相径庭。因此,确定议事规则、保证利益相关方均有代表参与社会治理既是社会善治必然要求,也是社会善治必由之路。同时,当社会治理达成结论后,更需要政府监督各社会主体实际执行,保证社会治理有效性。所以,以法达治是社会善治最终保障,只有法律和规则制约,才能确保社会善治实现。

4. 社会善治的持续路径

2022年党的二十大提纲挈领、高屋建瓴地强调要“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,提升社

会治理效能,就要建构“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。目前我国社会治理已取得长足进展,社会善治良好局面也逐步形成。相比于达到社会善治,长期保持社会善治更为不易。如何进一步提高并保持社会治理水平是需社会治理各方共同深思的问题。

当前,如何保持并提高社会善治仍处于讨论中,本文认为,可以通过以下方法进一步助推社会善治的发展:首先,推动经济发展,提高经济水平。经济发展是社会善治的必要条件,只有经济发展、人民富裕,才有社会治理萌芽空间,经济发展滋养社会善治,社会善治又反过来培育更多的经济增长点,经济发展始终与社会善治息息相关,因此,我国应继续大力发展生产力,推动经济高质量、高水平发展。其次,扩大社会参与,吸纳更多主体。现代社会的高速发展不断孕育新的社会利益与社会主体,也加速了社会主体间的分化,社会主体更趋多元、社会主体间的利益也越发多样,这就要求社会治理应随时代的发展不断吸纳更多主体参与治理,给予社会主体更多的参与渠道和参与方式,从而汇集社会利益的最大集合。最后,把控参与方向,防范社会风险。放任社会治理有可能偏差社会治理方向,造成社会治理公平性与合理性流失,导致社会风险聚集,并最终瓦解社会治理共识和社会参与的正当性。我国政府应监督社会治理过程,防止社会治理偏离预定目标,从而减少社会风险,保证社会善治的有效实现。

5. 总结

社会善治的实现不在一时,而在一时之后如何维持。在良好的社会治理已经实现的背景下,进一步提高社会治理水平是更为重要的话题。只有实现社会善治、维持社会善治,才能保证社会稳定、经济发展、国家富强。“天下之治,有因有革,期于趋时适治而已”,社会善治实现的基本要素、方法与路径也会随客观环境的变化而变化,如何“趋时适治”达成并保持“社会善治”,需要后人的不断探索与思考。

[参考文献]

- [1] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1999 (05): 37-41.
- [2] 俞可平. 社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石[J]. 中国特色社会主义研究, 2005 (01): 10-15.
- [3] 俞可平. 中国的治理改革(1978-2018)[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2018, 71 (03): 48-59.
- [4] 俞可平. 重构社会秩序 走向官民共治[J]. 国家行政学院学报, 2012 (04): 4-5+127.
- [5] 孙发锋. 去营利化: 我国社会组织发展的必然要求[J]. 理论导刊, 2014 (05): 16-19.