

经济新常态视阈下的社会治理创新探析

蒋 博

(福建师范大学 公共管理学院, 福建 福州 350007)

摘要: 伴随着经济进入新常态,我国的社会治理问题也呈现出新迹象、新问题,过去政府主导社会治理的单一“管理型思维”已不能很好解决当前错综复杂的社会治理问题。为此,党的十八届五中全会提出创新治理方式的重要论断。从管理到治理虽然只有一字之差,却折射出执政者对经济新常态下社会治理创新的高度关注和重拳指向。当前,传统政府管理型思维的桎梏、社会治理创新价值理念迷失、公民参与社会治理自主意识低下、社会治理体制缺乏法治化保障等因素阻碍或制约着社会治理创新的进程,这些都需要通过创新社会治理理念,整合社会资源、构建多元治理新格局,塑造公民精神,提高公民参与社会治理能力,建立、健全社会治理政策保障体系等措施加以解决。

关键词: 新常态; 社会治理; 多元治理

中图分类号: D 630 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-7192(2016)05-0043-05

新常态的概念自提出以来,就受到国内外专家、学者的广泛关注,他们分别从不同的角度分析新常态的内涵。习近平总书记基于对我国经济形势“三期叠加”,即经济增速换挡期、政策刺激消化期、经济结构调整期的判断后对新常态做出的系统性表述,更是使新常态成为了一个具有历史穿透性的战略性概念^[1]。当前我国正处于重要的战略机遇期和挑战期,推动我国经济快速发展的人口、资源红利已经逐渐减弱,增效提质已成为“新常态”的本质特征。伴随着经济进入新常态,我国的社会治理问题也呈现出新迹象、新问题,过去政府主导社会治理的单一“管理型思维”已不能很好解决当前错综复杂的社会治理问题,经济新常态下的社会治理,不仅直接关系到我国经济能否顺利迈过“中等收入陷阱”,更关系到国家治理体系和治理能力现代化的实现。为此,党的十八届五中全会指出“创新社会治理方式,构建全民共享的社会治理新格局”。党的十八届三中全会决定把社会治理创新作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,并提出了“加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既和谐有序又充满活力”^[2]的价值要求。这就要求我们必须深刻领会创新社会治理方式在推进

国家治理体系和治理能力现代化中的作用,坚守新常态下社会治理创新的价值诉求,找出当前社会治理创新所面临的困境,探寻社会治理创新的实施策略,从而实现国家治理体系和治理能力的现代化。

一、新常态的概念解析及社会治理的内涵

1. 新常态的概念解析

“新常态”(The New Normal)一词最早由美国太平洋投资管理公司首席执行官 M·埃里安(Mohamed El-Erian)提出,用以预言2008年国际金融危机后世界经济发生的变化。我国学者研究“新常态”最早的情境也是出于对世界经济形势的分析。2012年北京大学黄益平教授第一次赋予“新常态”在我国本土化内涵,并将“较高的通货膨胀、较低的经济增长、更为公平的收入分配、更为激烈的经济周期”^[3]作为中国经济新常态的主要特征。

但是真正使新常态在我国成为了战略性概念的,则是习近平总书记关于新常态的系统性论述。2014年5月,习近平总书记在兰考县考察时指出:“我国的发展正处于重要的战略机遇期和挑战期,

我们要坚定信心,从我国经济发展的周期特征出发,适应经济发展的新常态。”^[4]这是经济“新常态”概念在我国官方话语体系之中首次出现。2014年12月,中央经济工作会议提出要主动适应我国经济发展新常态,坚持以提高经济发展质量和效益为中心的工作总基调,并全面阐述了新常态下我国经济发展所面临的趋势性变化^[5]。至此,我国经济发展新常态主要特征和内涵得以明确化。经济发展进入新常态,是我国经济发展阶段性特征的必然反映,是不以人的意志为转移的必然趋势。

2. 社会治理的内涵

社会治理是在治理这一术语的基础上产生并发展的,“治理”一词在中西方长期存在,初始涵义等同于“统治”,即控制、操纵的意思。1989年世界银行首次引用“治理危机”(crisis in governance)一词,来总结和概括当时非洲的情形,此后“治理”被广泛用于政治发展研究中,特别是被用来描述后殖民地和发展中国家的政治状况。罗茨(R·Rhodes)认为:治理代表了“统治的含义开始发生变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已经与以往不同,或以新的方法来统治社会”^[6]。1995年全球治理委员会把治理定义为:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事物的多种方式的总和。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^[7]。

社会治理,就是指社会与国家之间的协同治理,实质是政府与公民对社会政治事务的合作管理,即官民共治,目标是实现公共利益最大化^[8]。社会治理的目标是“善治”,强调政府以外的志愿者、公民及非政府组织等社会力量和政府一起共同管理公共事务、解决社会争端,旨在建立一种国家与社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构等多元主体协调互动的治理状态,强调各行为主体主动参与的社会发展过程。社会治理与市场治理、政府治理共同构成了国家治理体系。

二、当前我国社会治理创新面临的困境

习近平总书记对新常态所做的系统性阐述无疑为我国正在进行的全面深化改革实现国家治理体系和治理能力现代化描绘出一幅宏伟蓝图,然而

存在于我国社会治理领域的现实困境将成为制约社会治理创新的重要瓶颈。因此,对新常态下社会治理面临的现实困境的清醒认识,是探寻实现社会治理创新,构建全民共享的社会治理新格局,继而实现国家治理体系和治理能力现代化的重要前提。

1. 传统政府管理型思维的桎梏

当前在经济进入新常态的环境下,一些地方政府仍习惯于延续过去传统的管理范式,将政府与公民和社会组织等多元主体之间的关系,简单地理解为管理与被管理的关系。对社会问题的治理仍以政府为单一治理主体,这样就使得社会治理的效果很有限。社会治理的主体不仅应是政府,而且还需要依托多元社会主体的共同协商、多方参与,在当前的社会环境中形成广泛共识,并得到专家和学者的认可。然而,理论上达成的共识在实际推进中却遇到了“全能政府”的阻碍,地方政府仍习惯于采取计划经济条件下对社会组织和社会成员的刚性工作方式,包揽几乎一切社会和公共事务,忽略了公众和社会组织在社会治理过程中的主力军作用及主体地位,将社会治理片面地理解为“对社会的管理”,甚至是“对社会的管制”,忽视了社会主体的能动性和能动力量^[9]。将社会成员和社会组织视为社会治理的对象而非是社会治理的主体及合作伙伴,漠视社会大众对社会治理创新的迫切需要,习惯政府包揽一切的社会治理方式。其结果不仅不会有效地解决当前复杂的社会治理问题,甚至还会因缺乏多元社会主体的广泛参与而影响社会认同,继而使社会治理创新缺乏广泛的社会基础。

2. 社会治理创新价值理念的迷失

社会治理创新的实质是以维护和实现社会大众的切身利益为根本目的,通过赋予群众利益表达的权利、维护利益的权利,进而推动整个社会和公民的和谐有序发展。但当前一些地方官员仍把“维稳”作为推进社会治理创新的价值追求,过度强调“维稳”在社会治理中的作用,推行“社会稳定大于一切”的治理方针。政府对社会矛盾的态度是能压则压、能捂则捂,崇尚“摆平就是水平”、“搞定就是稳定”^[10]。致使一些地方官员把社会治理的主要资源都用于群体性冲突事件的防控上,对社会公众合法维权行为高度敏感,严格管控,某些领导干部甚至对群体性冲突事件有一种恐惧心理,对事件的参与者存在着敌视态度。个别地方政府已经形成

思维定势，一旦群体性冲突事件发生就将其视为敌我矛盾，而将人民的合理利益诉求看成是“寻衅滋事”。在这样的心理引导下，地方上某些领导干部在处理群体性利益矛盾冲突时依然采用过去稳定压倒一切的做法，但这样的做法往往是以剥夺甚至牺牲群众利益为代价的。殊不知，压制群众正常的利益诉求非但不能解决问题，往往还会激化矛盾，使政府和人民、社会之间进入一个恶性对立甚至对抗模式，进而引发冲突^[11]。其结果往往会促使“合法的利益申辩”演变成“过激的抗击斗争”，群众的抗争也由意识转向行动，致使越维稳越不稳。

3. 公民参与社会治理自主意识低下

改革开放后，随着市场化改革和政治民主化进程的加快，我国公民社会意识和参与社会治理的能力相比之前有了较大提高，然而仍然存在着很多问题，公民意识虽然在逐渐苏醒，但参与社会治理的自主意识还比较缺乏。中国封建社会历时两千多年之久，传统的政治思想相当系统、精密，在中华民族主体形象创造过程中，沉淀为具有中国特色的政治文化、臣民文化、封建思想^[12]。受传统封建专制统治思想、臣民文化和社会公共治理领域缺失的影响，长期以来，我国社会大众习惯于接受统治和管控，认同或默认周围事物的变化，缺乏理性的监督和批判精神，距离走向由公众自己主导的社会治理模式还比较遥远。在当前我国的社会治理过程中，大多数公民喜欢扮演“搭便车者”角色，总希望把社会治理的责任寄予其他公民或社会组织，这无疑对社会治理的效果造成严重影响，进而不利于公民社会的形成。此外，长期习惯于“全能型”的个别地方政府在很大程度上挤压着社会组织和公民参与社会治理的空间，公民与社会组织在社会治理政策的制定和实施过程中缺乏实质性的影响。

4. 社会治理缺乏法治化保障

当前我国地方政府对于社会治理创新的探索往往是“运动式”的，虽然亮点很多，但大多数仍属于碎片化的局部经验探索，缺乏从战略性的角度把这些亮点多且效果好的社会治理创新经验法治化和制度化，使得这些社会治理创新经验经常步入“人走茶凉”的尴尬处境。

法治化是衡量一个国家社会治理水平的重要依据。法治是协调社会利益关系的有力利器^[13]，社会关系的表达及社会利益的调整都需要遵循严格

的法定程序及法定依据。然而在“稳定大于一切”的高压态势下，一方面由于我国法律救济制度的不完善，当社会成员和社会组织的合法权力和利益表达受阻时，使得他们不是通过法律救济制度实现维权，而是通过上访、聚众闹事等非理性方式扩大事件在社会上的影响，迫使政府满足其利益诉求。另一方面部分干部群众和执法人员在化解社会矛盾，应对社会冲突时缺乏法治思维和法治方式，在对社会矛盾的化解过程中有法不依、执法不严、有法难依、违法不究的现象比较突出，甚至出现“以言代法、以权压法、询私枉法”等违法行为，致使公民的合法权利受到侵害，相对被剥夺感和社会不公平感加剧，进而加剧了社会风险和社会矛盾。

三、新常态下社会治理创新的路径选择

正如贝克所说：现代化社会的不确定性特征正在从根本上改变我们进行社会管理的思维方式和行为过程^[14]。面对新常态下社会治理面临的困境。创新社会治理理念，转变社会治理方式，摒弃过去“管理型政府”的思维定式，变单一治理为多元治理，进而构建全民共享的社会治理新格局，才是其破局之道。

1. 创新社会治理理念

理念是行动的先导，正确的社会治理理念是实施有效治理的基础和前提^[15]。过去我国地方政府在对社会问题进行治理的过程中，一味地把所有过错归结于公民身上，往往把公民作为治理的对象，而非治理的主体。这种“本末倒置”的行为，往往使社会治理的效果很有限，甚至出现越治越乱的现象。因此，为了对社会进行有效治理，必须转变理念，牢固树立一切为民的社会治理理念，要始终把维护好最广大人民群众的根本利益作为社会治理的出发点。当前，我国大多社会治理问题是基于利益矛盾而引发的。这就要求我国政府一方面要积极满足人民群众不断增长的社会需求，继续解放和发展社会生产力，优化经济产业结构，注重改善、保障民生；另一方面，要切实把握好“维稳”和“维权”的关系。维权是维稳的基础，维稳的实质是维权。对涉及维权和维稳的社会治理问题，首先要满足将人民群众的合理利益诉求放在首位。创新社会治理必须完善对维护人民权益具有重大作用的制

度,切实体现社会公众的需求导向,让广大人民群众共享新常态下我国改革和发展的成果。

2. 整合社会资源,构建多元治理新格局

社会治理的过程也是多元社会主体利益博弈的过程,因而社会治理需要多元主体的共同参与,多元治理是实现社会治理创新的应然诉求^[16]。受传统“管理型思维”的束缚,长期以来政府运用经济和行政手段对社会生活进行全面管理。但伴随我国经济进入新常态,社会治理呈现出复杂化趋势,过去政府包揽一切做法的弊端变得越来越明显。为了应对各种突发性社会治理问题,政府往往疲于应对,但治理效果却很有限。政府能力的有限性,已成为现代公共管理的基本常识^[17]。因此为了有效化解错综复杂的社会治理问题,必须整合社会资源、调动多元社会主体共同参与社会治理活动,变单一治理为多元治理。将政府主导的公共权力分配给公民大众和社会组织等多元治理主体,注重与多元社会治理主体的沟通、合作与协商,实现对社会治理问题的多元共治,构建新型的社会治理创新新格局,从而实现公共利益的最大化。

3. 塑造公民精神,提高公民参与社会治理能力

在社会治理领域,公民是社会治理得以实现的基础^[18]。同时,作为社会公共事务最直接的践行者,公民的意识、方式、态度以及能力,对于治理水平的提高至关重要。然而,在我国现实的生活中,公民受传统思想的束缚颇深,致使我国公民公共精神普遍缺失,公民大众的志愿精神与主人翁意识还比较薄弱,公民在社会治理过程中存在严重的“搭便车”现象。因此为了提高公民主动参与社会治理的意愿,鼓励其积极参与到与政府及其他社会主体的合作共治中,必须提高公民的主体意识和治理能力。而公民治理能力的提高不仅依赖于公民自身的努力,还依赖于国家为公民能力的提高所创造的客观外部条件。为此,首先应建立、健全完备的公民能力培育体系,培养公民的公共精神与主体意识,提升公民的社会治理能力。其次,要创新和拓宽公民参与社会治理的形式和渠道。通过“民主监督、民主管理、民主决策”为基本内容的民主参与形式,逐步提高公民大众以“自我监督、自我教育、自我管理”为基本特征的公民社会治理能力。

4. 建立、健全社会治理政策保障体系

社会政策是国家权力机关在社会领域颁布的

政策法规和规定的总称,旨在保障社会大众的各项权利,协调多元社会主体间的利益关系,解决社会治理问题,进而促进社会有序、高效运转。同样,社会政策也是实现社会治理现代化的法治化保障。但当前大多数地方政府针对社会治理问题出台的社会政策虽亮点很多,但往往缺少多元主体的参与且多是运动式的,没有形成一套完善的社会治理政策保障体系,这样就使得治理效果很有限。因此为了创新社会治理,必须完善社会治理政策体系。首先,要建立社会政策的征询调查机制,社会政策出台前应广泛开展征询调查,进行社会政策的公众听证,确保社会大众能充分表达自身的利益诉求,从而确保社会政策的科学性、民主性。其次,要建立社会政策的沟通和信息公开机制,通过政策的沟通和解争取民众的理解及支持,进而提升社会政策公信力。最后,要建立社会政策的评估考核机制,对社会政策的实施效果进行评估、考核,以便及时对政策中存在的问题及时进行修正,从而提升社会政策的有效性和针对性。

四、结 语

总之,在推进国家治理体系和治理能力现代化、建立全民共享的社会治理新格局的大背景下,社会治理作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要一环,已成为当务之急,并俨然与政府治理和国家治理一起形成“三足鼎立”的总体格局。伴随着我国经济进入新常态,社会治理问题也呈现出复杂化趋势,过去政府“一家独大”的单一治理模式已不能解决当前错综复杂的社会治理问题。为此,必须摒弃过去政府的管理思维,找出存在于我国社会治理领域的现实困境,创新社会治理方式,充分调动多元社会主体共同参与到社会治理当中,变“单一元”治理为“多元”治理,实现全民共享的社会治理新格局,从而确保国家治理体系与治理能力现代化的顺利实现。

参 考 文 献

- [1] 袁长军. 新常态是中国经济发展的必然过程[J]. 红旗文稿,2014(24):18-19.
- [2] 习近平. 切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来[N]. 人民日报,2014-01-01(2).
- [3] 黄益平. 下一个十年的改革与增长[N]. 经济参考报,

- 2012-12-26(4).
- [4] 习近平在河南考察时强调: 深化改革发挥优势创新思路 统筹兼顾确保经济持续健康发展社会和谐稳定[EB/OL]. [2015-05-11]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0511/c64094-25001070.html>.
- [5] 中央经济工作会议在京举行[EB/OL]. [2014-12-12]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/1212/c1024-26193058.html>.
- [6] 俞可平. 治理和善治引论[J]. 马克思主义与现实, 1991(5): 37-41.
- [7] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [8] 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(4): 4-10.
- [9] 李强. 创新社会治理体制[J]. 前线, 2014(1): 14-16.
- [10] 严强. 国家治理现代化进程中的社会治理创新[J]. 闽江学刊, 2014(2): 5-11.
- [11] 张雪梅. 新时期社会治理创新的制约因素与民主路径解析[J]. 社会主义研究, 2014(1): 111-119.
- [12] 胡乃岩. 论转型期社会治理理念创新及其向度[J]. 黑龙江社会科学, 2014(5): 36-39.
- [13] 唐皇凤. 法治建设: 转型中国社会治理现代化的战略路径[J]. 江汉论坛, 2014(9): 14-19.
- [14] 乌尔里希·贝克. “9.11”事件后的全球风险社会[J]. 王武龙, 编译. 马克思主义与现实, 2004(2): 70-83.
- [15] 魏礼群. 积极推进社会治理体制创新[J]. 行政体制改革, 2014(8): 17-23.
- [16] 徐步华. 跨国社会运动对全球治理的影响——以减债、禁雷和反大坝运动为例[J]. 世界经济与政治论坛, 2011(4): 66-79.
- [17] 童星. 社会管理创新八议——基于社会风险视角[J]. 公共管理学报, 2012(4): 22-26.
- [18] 王名, 刘国翰. 公民社会与治理现代化[J]. 开放时代, 2014(6): 14-25.

A Research on the Social Governance Innovation in the View of the New Normal

JIANG Bo

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: With the advent of the new normal of economy appear the new signs of issues in China's social governance. The managerial mindset of the past that the social governance should be led solely by the government is hard to resolve the current intractable issues. Therefore the Fifth Plenary Session of the Eighteenth Central Committee of CPC proposes the important innovation in social governance. The alteration in wording from administration to governance reflects the rulers' great attention and critical objectives to make innovations in social governance in the new normal of economy. At present, the progress of social governance innovation has been hindered and restricted by the factors such as the shackle of the management thinking of traditional government, the absence of the value idea of social governance innovation, the deficiency of citizens' society forces and the lower awareness of participation, the lack of legal guarantee of social governance systems and so on. It is believed that a series of measures should be adopted to solve problems by means of bringing forth new ideas of social governance, integrating social resources to build a new pattern of pluralistic governance, shaping the civic spirit to improve citizens' participation ability in social governance, and establish and perfect the policy system of social governance.

Key words: the new normal; social governance; pluralistic governance

【编辑 高婉炯】