

社会治理现代化：从政治叙事转向生活实践

赵孟营

(北京师范大学 社会学院, 北京 100875)

[摘要] 社会治理和社会治理现代化已经借助于政治叙事获得了合法性,但这种合法性仍然停留在意识形态阶段,而提出社会治理和社会治理现代化的本意是要解决当下中国社会领域的各种现实问题,因此必须通过生活实践本身来确立其现实合法性,这就要求社会治理和社会治理现代化必须从政治叙事转向生活实践。转向生活实践的关键路径是区别与顶层设计和底层设计有别的中间设计:以“善治”为导向的治理机制,这一治理机制包括四个基本成份,即政府理性主导机制、合法化的委托—代理机制、有限责任分担机制和可持续合作动力机制。生活实践的“善治”实现就是社会治理现代化的完成,其主要标志就是理性化的治理主体关系结构的生成。

[关键词] 社会治理现代化;社会治理机制;政治叙事;生活实践

[中图分类号] C 931

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2016)04-0117-06

[DOI] 10.16783/j.cnki.nwnus.2016.04.016

一、社会治理的政治叙事及其转向

人们只要稍具中国社会的常识,就必然会越来越清醒地意识到:中国的社会治理现代化进程,本质上是中国社会领域的一场革命性变革,这样的变革如同1979年开启的经济改革一样,一方面必将经历艰难复杂的博弈过程,另一方面也必将带来中国社会的跃迁式进化。对于中国这样一个柔性威权主义体制^[1](PP. 4—5)而言,宏大政治叙事通常是合法性的主要表现和主要依据,经济改革或者说经济现代化进程已经充分证明了这一点,社会改革或者说社会治理现代化也正在证明着这一点。社会治理的政治叙事模式与其他重大变革的政治叙事模式相似,基本是沿着舆论预热——领导人讲话——中央政治决议——政府宏观政策这一路径展开叙事过程的,而每一个环节都会有充分的酝酿和讨论。在“社会治理”术语出现在领导人讲话之前,舆论已经围绕相关内容进行了较长时间的预热,只不过使用的是一个相近的术语“社会管理”而已。2011

年“社会管理”的主导地位达到了高潮:这一年最流行的相关政治术语和学术术语是“社会管理创新”,当年围绕社会管理创新所发表的研究成果、举行的各种研讨会、召集的各种经验交流会以及设立的研究机构呈现了爆发特征,“社会管理创新”获得了权力精英和学术精英高度的共同认可。而“社会治理”本身最早成为政治叙事是以最高领导人讲话这种权威文本方式呈现的:2012年7月23日,胡锦涛在中共中央党校省部级主要领导干部专题研讨班开班式讲话中提出要“更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用”^[1](PP. 259—260)。不过,或许是长期积淀的话语惯性的影响,最高领导人讲话中的新词语“社会治理”并没有在当年召开的中国共产党第十八次全国代表大会所通过的政治报告中如期替代“社会管理”,而直到次年召开的中共十八届三中全会才正式确立了“社会治理”的话语地位^[2]。2014年学术界对“社会治理”的讨论出现了一个高潮。2015年召开的中共十八届五中全会又提出了“社会治理精细化”的表

[收稿日期] 2016-04-26

[基金项目] 教育部人文社会科学重点研究基地项目“西北少数民族教育发展及西北民族社会治理研究”(14JJD880007)

[作者简介] 赵孟营(1966—),男,江西瑞昌人,社会学博士,北京师范大学教授,从事组织社会学研究

述，这就预示着“社会治理”将从理念转向政策设计^[3]。2016年3月召开的十二届全国人民代表大会第四次全体会议通过的《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》中专门用了一篇（第十七篇加强和创新社会治理）、共四章（第七十章至第七十三章）的篇幅来表述国家（中央政府）关于社会治理的相关宏观政策。至此，历时不到三年的时间，“社会治理”的政治叙事意义上的合法性已经完全确立。

在这样一个重要的历史节点，人们应当清晰地意识到：社会治理在政治叙事中的凸显乃是权力精英对于生活实践的一种理性回应，而社会治理在本质上则是生活实践的主题。社会治理的提出源自生活实践的强烈需求，社会治理的内涵是由生活实践所赋予、所定义的，社会治理的目标就是生活实践中人们的未来预期。当权力精英不能够理性回应生活实践面临的各种挑战时，国家统治的合法性必然会受到冲击；而当权力精英回应了生活实践的挑战但无法解决生活实践的挑战时，国家统治的合法性也必然会受到冲击——人们会质疑权力精英的统治能力。因此，在当下“社会治理”已经获得政治叙事的合法性、已经表达了权力精英的理性回应的时候，如何推进“社会治理”从政治叙事迈向生活实践的具体行动就变得极为关键了。

首先，只有将“社会治理”从政治叙事转向生活实践，才能够真正科学界定社会治理在国家治理格局中的位置。无论是在权威话语体系中还是在学术话语体系中，基本的共识是社会治理乃国家治理的一个重要领域，社会治理现代化乃是国家治理现代化的一个有机成份。但是，社会治理在国家治理格局中“精细化”的位置，诸如活动边界、权力边界、制度边界等等，至今仍缺乏科学合理的界定。这种位置“模糊”状态带来了两个方面的消极影响：第一个方面是国家统治层面的社会治理活动无法建立有效一体的领导体制（因为涉及到领导部门之间的职能关系如何协调）；第二个方面是基层管理层面的社会治理活动无法建立有效的管理机制，“有事无人管”、“有人无事管”、“有人管多事”、“有事多人管”这四种不合理的现象并存。这两个方面的消极影响若不解决，则社会治理的政治叙事最终难以合理自治，反而会增添人们对国家统治合法性的负面评价。社会治理在国家治理中位置的界

定依靠政治叙事或理论研究本身是无法完成的，因为政治叙事或理论研究既无法完整把握当下生活实践的全貌也无法准确地预知生活实践的走向。只有将社会治理推进到生活实践并经由生活实践不断调整、反馈，才能逐渐形成具有普适性的经验，通过对普适性的经验的总结和推广，才能够建构合理有效、实践导向的社会治理与国家治理的关系机制，才能够最终科学界定社会治理在国家治理格局中的位置。

其次，只有将“社会治理”从政治叙事转向生活实践，才能够真正巩固和强化国家统治的合法性。“社会治理”进入政治叙事，表明了权力精英对生活实践的回应，这可以在一定程度上起到缓解人们对国家统治合法性质疑的作用，但是国家统治合法性的巩固和强化则必须以生活实践的善治实现为根本基础，这一结论源于以下三个基本事实。第一个基本事实是生活实践的危机是国家统治合法性危机的根源。尽管国家统治合法性危机的呈现方式多种多样，尽管国家统治合法性危机的过程多种多样，但是，归根结底，任何社会体系内部的统治合法性危机的根源都是人们对于生活实践中遭遇的不公正境遇的焦虑、不满和反抗。个体在生活实践中的负面情绪和行动逐渐汇聚，一旦形成多数人的共识或引导性舆论，则国家统治合法性危机就无法避免。第二个基本事实是人们在个人生活实践中的境遇是人们对国家统治合法性判定的切身依据。在社会体系内部，能够以整体宏观视野来判定国家统治合法性的社会成员往往是少数权力精英和知识精英，多数社会成员既没有接受足够的理性思考训练也没有充裕的理性思考机会，他们只能以自身生活实践的状态为依据来讨论相关的公共话题。例如，根据自己子女受教育的状况来讨论教育公平性问题、根据自己的收入水平来讨论经济公平性问题等等。当社会成员满足于自身的生活实践境遇时，必然就会增强对国家统治的合法性认同。第三个基本事实是生活实践的“善治”是国家“善治”的起点和终点。一方面，从“统治”到“治理”的概念转换本身就意味着公共权力向生活实践的让渡，因此生活实践的治理是国家治理的起点。另一方面，国家善治的终极目标必然是让人民获得满意的幸福生活，只有生活实践的善治的实现才标志着国家善治的彻底实现。

二、“善治”机制设计及其构建是 转向生活实践的关键路径

反思经济领域的改革开放历程，我们可以发现，在社会主义市场经济的政治叙事和顶层设计都已经充分具备的情况下，市场经济的实践至今仍然处在发育进程之中，距离成熟的市场经济格局还甚远。造成这种局面的原因当然很多，但是与市场经济实践相关的支撑机制的不健全甚至匮乏乃是主因。这一负面经验值得我们在推进社会治理时认真借鉴。因此，值此社会治理的政治叙事和顶层设计都已经具备的阶段，人们应当充分意识到，社会领域的改革和发展要想避免经济领域改革和发展所走过的弯路，就应当立即优先着手那些支撑社会治理实践的相关机制的设计和构建。这些机制的根本任务就是将政治叙事和顶层设计中的“善”意（即现代治理理念）操作化，并将操作化之后的“善”意渗透、融汇于生活实践之中。

事实上，在社会治理实践中已经诞生了一些新的机制，但是因为缺乏统合设计，这些机制仍然处在“碎片化”状态，既无法有效推进治理参与者协同合作，也无法真正改善基层民众在生活实践中遭遇到的困境。因此，当我们着手设计和构建治理机制时，应当以“善治”为统一理念，并在此理念下设计和构建一种一体化的、统合协调的“善治”机制综合体。这一机制综合体中，至少应当包括四个基本机制成份。

第一个基本机制成份就是政府理性主导机制。现实中的社会治理实践是在“政府负责”的原则下推进的，因此，政府责任会被无限扩大。在“善治”的机制体中，政府只是社会治理多元主体的其中一个，当然这一主体拥有公共权力，具有分配重要社会资源的能力。因此，一方面应当凸显政府的主导责任，但是另一方面，更应当凸显这种主导责任是边界清晰的。为了实现这一点，在机制设计中应当突出三个基本特征。首先是职能精准化。每一级政府及其组成部门都应当有清晰明确的社会治理职能分工，这种分工应当是合作、协调、互补地组成社会治理的领导体制图景。其次是以政策输出为基本主导模式。政策输出应当是政府在社会治理中的主导作用的主要表现方式。政府主要是通过政策输出为生活实践构建良好的规范和制度环境，通过这些规范和制度安排来保障多元社会主体的协同治

理的可行性，而不是运用政府行政权力对生活实践过程直接干预。例如，政府通过输出社会公共政策而不是行政命令来调整社会利益格局。再次是政府从权威行使者转向合作倡导者。在社会治理领域，政府需要以倡导者的角色而不是公共权力的权威机构推进社会治理主体多元化。在当下生活实践中，各种各样的矛盾和问题处于高发期，政府要从客观的角度进行研究和分析，确定这些问题和矛盾的类型和属性，根据这些问题的本质去寻找能够发挥积极作用的治理主体，召集这些主体共同研究、处理这类社会公共事务的有效途径。对于已经在社会治理的特定领域发挥积极作用的主体，政府更应当运用自身的权力，合理分配社会公共资源，激励这些社会治理主体可持续地参与社会治理活动。

第二个基本机制成份是合法化的委托—代理机制。在各地社会治理实践中，已经出现了“政府购买社会服务”的各种政策和保障措施。在“善治”的机制体中，这些政策和措施应当获得合法化地位，以建立更能持久的委托—代理机制。在现阶段，这一机制应当主要包括两个方面内容。一方面内容是政府购买社会服务的可持续发展机制，包括政府购买社会服务的基本规范，政府购买社会服务的可持续的预算增长机制，社会服务精细化分类标准，政府购买社会服务的规划和评估机制等。所有这些都要具备一定的针对性和有效性。另一方面内容是社会组织可持续发育机制。在委托—代理关系的早期阶段，从有利于培育发展社会组织、有利于调动社会工作者积极性、有利于有效落实社会服务的角度出发，政府应当着力重点扶持一批承担政府购买服务职能的社会组织，允许社会组织有2至5年的成熟期，以期社会组织能够有足够的时间探索实践新机制，引导初期阶段的社会组织之间相互协作、增强共享、避免不良竞争，为社会治理领域的委托—代理关系的良性发展奠定坚实基础。

第三个基本机制成份是社会治理的有限责任分担机制。包括政府在内的各个社会主体都承担社会治理的有限责任。在“善治”的机制综合体中，政府的有限责任是监管和规制责任；支持社会组织承担政府外包的项目，直接参与到具体服务项目的决策和项目实施的整个过程，负责具体项目中企业和社会组织的选择、管理、评估以及淘汰，负责培育公益性社会组织等等一系列工作；为草根社会组织

和志愿者负责提供必要的社会公益服务、努力促进和发展社会公益事业，并直接对作为项目委托方的支持性组织负责；为社会企业或参与社会治理的营利性企业负责提供低成本的个人物品的供应，对社区居民和支持型组织负责。通过有限责任分担机制，一方面有助于鼓励各个社会治理主体各尽其责，另一方面更重要的是有助于实现治理责任的社会化、提高所有社会成员的责任意识、提升社会成员的自治能力。当全体社会成员都具有责任意识、当社会成员的自治能力大幅提升时，生活实践的“善治”也就有了主体基础了。

第四个基本机制成份是可持续合作动力机制。在社会治理实践中，已经出现社会治理主体之间合作意愿不强（例如一些地方政府的合作意愿通常并不很高）、合作动力不足（例如一些志愿者、居民参与社会治理的动力不足）。造成这一问题的原因主要在两个方面。一方面，虽然社会转型所带来的社会阶层结构分化，提高了社会主体的自主性、促进了社会的多元化发展，但是在现代社会初期，政府职能的转变、政府公共权力向社会的转移都经受了巨大的压力和阻力；另一方面，由于历史积淀形成的顺从型文化和群体观念深深扎根于社会公众的主观意识之中，这使得社会公众的参与意识和参与能力严重不足。因此，在“善治”的机制综合体中，必须包括提升社会治理多元主体的治理积极性的可持续合作动力机制。这一合作动力机制应该包括两方面的内容，一方面是激励机制，另一方面是竞争机制，当前最为迫切的是激励机制。所谓激励机制就是为包括政府在内的各个社会治理多元主体提供诱导因素，激励主体合作愿望，使其产生合作行为，以期实现对社会治理实践中相关行为进行鼓励或者抑制。在现阶段，要激活激励机制最重要的是要落脚于三个层面的“激励”。首先是对于政府在治理过程中合作行为的激励，其目标是促使政府主动采取措施促进多元协同主体的合作，主要手段是绩效考核、行政奖励、行政惩罚。绩效考核可以促使政府部门通过合作的形式来寻求增强对社会公共事务的回应性，肯定性奖励和阻止性手段的运用则可以鼓励政府部门遵守合作的规则。其次是对企业在社会治理实践中合作行为的激励，其目标是促使企业增强社会责任感，承担更多的社会责任。政府通过法律、相关政策法规的不断完善规范企业行

为、健全市场运行环境，提升企业自身的竞争力，通过一定的政策优惠吸引企业参与到公共服务中来，把部分公共服务外包给有能力、有条件的企业。再次是对社会组织和公民个人在社会治理实践中合作行为和参与行为的激励，其目标是培育社会的开放性和包容性，打破原有社会治理的封闭性，为社会成员参与社会治理开辟畅通的参与渠道。通过对社会成员价值观念的引导和合作文化的宣传，增强全社会对社会多元主体治理的社会预期与信任。

如果说激励机制为各个社会治理主体的协同提供了原动力，那么保持各社会治理实践主体协同的活力就需要竞争机制。在“善治”机制综合体中，可以借鉴市场经济的竞争机制来设计和构建社会治理实践中的竞争机制。这一机制也应当包括两个方面的内容：一方面是社会治理多元主体的资源获得竞争机制；另一方面是社会治理多元主体参与机会的竞争机制。

三、理性化的主体关系结构是 社会治理现代化的标志

当社会治理实现了从政治叙事到生活实践的彻底转向时，中国的社会治理现代化就开启了正式的征程；而当中国社会的生活实践“善治”得以实现时，就意味着中国的社会治理真正实现了现代化。生活实践乃是主体的生活实践，因此生活实践的“善治”实现，本质乃是生活实践主体之“善”的实现。生活实践的主体也就是社会治理实践的主体，因此，生活实践主体之“善”的实现，也就意味着社会治理实践主体之“善”的实现。

任何的“善”都是一种关系论视角的判断，主体之“善”本质上就是主体关系之“善”。因此，社会治理现代化，无论在政治叙事的意义上还是在生活实践的意义上，其最主要标志乃是社会治理主体关系之“善”的实现。“善”的主体关系前提是主体本身应当从社会治理的自发主体进化到社会治理的自觉主体，进化的关键就是治理主体意识的确立，对此笔者已经有专文作过论述^[4]。在治理主体意识确立后，治理主体之间的关系原则上应当是平等、合作、协调的关系，关于这些原则许多学者都有所论及。笔者认为，从生活实践的意义上而言，我们对治理主体间的关系应当有更操作化的分

析，才能将原则转化成主体关系的实践活动。

从社会治理的实践经验可以发现，目前社会治理主体间有三种关系结构。第一种是“时序式组合”关系结构。这种关系结构的特点是依据对社会治理任务和过程的分解，选择相应的社会治理实践主体来扮演相应的角色、承担相应的任务。以政府购买公共服务的整个过程为例，从信息搜集、服务项目确立、社会组织申报、政府批准公示、开展服务、项目推进过程的监管和最后的服务效果评估，每个环节都涉及到不同主体，而每个主体在完成自身的任务之后就退出。

第二种是“鱼骨式组合方式”。这种关系结构的特点是，在一项社会治理活动过程中，每一个社会治理实践主体都依据自身的特点、能力和规模等占据社会治理实践系统中的一个位置，都在发挥着各自应有的作用。如果将社会治理过程比作鱼的脊椎骨的话，那么每一个连接到鱼脊的鱼刺就是参与到社会治理实践中的一个协同主体。例如某个地区要在现有基础上改善教育水平，就要同时通过配备设施提高学校的硬件水平、通过组织培训提升教师的教学水平、开展社区教育等扩展学生的学习空间等，这其中的每一个部分都有特定的主体来对应，由政府或学校设置专项资金购买设施，由专业教育类社会组织负责教师的培训，由社区组织完善社区教育的各项内容。

第三种是“矩阵式组合方式”。这种关系结构的特点是，在一项社会治理活动中，将社会治理多元主体按照职能和承担任务进行划分并组成若干项目小组，将各个小组结合起来共同组成一个治理主体关系矩阵。各个社会治理协作主体自身是固定的组织或个体，项目小组是临时的，当一项社会治理活动结束后，各个成员则回到原来的社会治理协作主体当中去。

在以上三种关系结构中，矩阵式组合方式是理性化程度最高，也是现代化程度最高的，它具有三个基本优势：首先，该方式能够最大限度地集中各个主体当中优秀的人员和资源来为实现特定的社会治理项目而努力；其次，此种组合形式在组成关系过程中较为灵活，可以根据社会治理的需要来不断调配人员和资源，有利于社会治理目标的实现；再次，此种协作主体组合形式具有“你中有我”、“我中有你”的特点，便于社会治理协作主体之间的沟

通和交流，即有助于“善”的关系的实现。

实现矩阵式关系结构本身是一个生活实践难题。为了解决这难题，应当进一步设计并构建社会治理主体关系实践的技术路线。这一技术路线至少包括三个组成部分。第一个组成部分是组织网络衔接技术。矩阵式组合关系结构的基本特征之一就是主体之间并不明确某主体为治理活动中的权威主体，而是以社会治理的任务内容为导向，根据不同治理实际的要求确定某一社会组织为治理主体。政府因其拥有的公权力无疑在诸多主体中具有更多的权威性，但总体而言，社会治理各主体之间的关系为合作关系，即各主体享有平等的机会使用权力。这样的权力关系改变了以往某一治理主体享有赋权职能的特点，权力的共享使众多治理主体实现地位上的平等。矩阵式关系结构不等同于无中心主义，而是动态的中心轮换制，即在一定背景和任务条件下，可能会出现多个中心共存的局面。这种局面使组织网络衔接成为社会治理实践顺畅运转的组织基础。组织网络衔接技术主要表现为两个层面。第一个层面是发挥政府统揽全局、协调各方的作用，第二个层面是建立社会主体之间的直接联系，形成以政府为统领、各种社会组织为主体、相关制度为纽带的社会治理组织网络，将社会治理过程中的人、财、物等硬件资源和信息、技术等软件资源，在组织网络内进行合理、系统的整合，使社会治理从单向或双向活动发展为多元、多向、多重互动活动。

第二个组成部分是工作制度衔接技术。在社会治理实践过程中，如果各个组织化主体的工作制度缺乏兼容性，将导致治理失灵（这是实践中常见的现象）。因此，强化各个社会治理实践主体之间工作制度的衔接是主体关系结构发挥功能的关键技术。只有通过公开制度、听证制度、问责制度、调解制度等工作制度来衔接各个组织化治理主体的工作，形成社会治理实践的联动协调工作机制，才能彻底避免多元主体同时参与社会治理时出现的运作混乱局面。这就要求各个社会治理实践主体，尤其是政府，从传统的行政化管理模式向协调、服务的治理模式方向转变。各个社会治理实践主体相互之间应主动联系和沟通，并建立常规的工作联系制度。此外，对于各个社会治理实践主体工作制度的衔接状况要加强评估和考核，对衔接中存在的问题能够及时发现并及时纠正，最终形成一条稳定的工

作制度衔接链条。

第三个组成部分是信息传导平台的衔接技术。在现代社会治理实践中，信息技术必将成为重要的支撑条件。要实现现代化的社会治理，就必须建立社会治理大信息系统，对不同的信息技术进行衔接整合，通过在不同主体间和主体内建立整合的信息交流和汇报系统，实现各方信息共享。在硬件设施上，要依托现有政府的相关管理部门以及相关通讯企业，构筑信息传输协同大平台。在这个平台上，不同治理主体可以根据自己的需求及时获取信息，也可以根据自己掌握的信息情况及时上报、上传相关信息。信息传导技术平台的衔接应该让各个主体所使用的网络技术彼此衔接、互相兼容进而形

成一个彼此依赖的信息技术网络系统，从而构筑各个主体之间网络信息技术链条。这一链条将使社会治理实践机制的运作拥有更加坚实的科学技术基础，实现信息在主体间的有效传递，总体上减少主体间搜寻信息的成本，推动社会治理多元主体的高效沟通，使社会治理活动更有效率，从而最终实现社会治理的各项目标。

总之，社会治理现代化归根结底是实践的问题，其难题只能在实践探索中解决、经验只能在实践中总结，其成就只能依靠实践的检验，因此，当下我们应当尽快推进社会治理从政治叙事到生活实践的彻底转向。

[参考文献]

- [1] 俞可平等主编. 中共的治理与适应: 比较的视野 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2015.
- [2] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2013-11/16/nw.D110000renmrb_20131116_2-01.htm.
- [3] 中国共产党第十八届中央委员会第五次会议公报 [EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/fortune/2015-10/29/c_1116983078.htm.
- [4] 赵孟营. 治理主体意识: 现代社会治理的技术基础 [J]. 中国特色社会主义研究, 2015, (3).

Modernization of Social Governance: A Transfer from Political Narrative to Life Practice

ZHAO Meng-ying

(School of Sociology, Beijing Normal University, Beijing, 100875, PRC)

[Abstract] The terms of social governance and modernization of social governance have been legitimated by being used in political narrative, but the legitimacy remains in the stage of ideologies up to now. The real intention of those who have proposed the term is to reflex the contemporary practical problems in Chinese society. Therefore, it is the present task to establish the term legitimacy in the realistic life through the life practice itself, which requires the social governance practice to be transferred from political narrative to life practice. It is the critical path of the transfer that an intermediate design which is different from the top design and the bottom design. The design of governance mechanism is based on the idea of “the good governance”. The governance mechanism consists of four basic components, including the rational government-leading mechanism, the legal principal-agent mechanism, the limited responsibility-sharing mechanism and the sustainable motivation mechanism. The realization of “the good governance” in life practice is the completion of the modernization of social governance, and its main sign is the formation of the rational relation structure of governance subjects.

[Key words] modernization of social governance; social governance mechanism; relationship among social governance subjects

(责任编辑 岳天明/校对 正圭)