

论我国社会治理中的公共性困境及其超越

马克林

(西北师范大学 社会发展与公共管理学院,兰州 730070)

提 要: 公共精神是多元主体合作治理的价值支撑,良好的社会治理需要通过维护和促进政府与社会之间、个人之间、团体之间以及个人与团体之间的有效合作,满足社会大众的正当需要,以实现公共利益的最大化。在我国推进社会治理体系和治理能力现代化的进程中,伴随城市化快速发展的社会环境、传统的社会心理定势、长期实行的单一行政体制、制度的技术化以及参与主体缺位等因素的共同影响,使社会治理过程面临公共性缺失的困境。为此,需要政府深入践行治理理念创新,着力培养大众的公民意识,大力培育和发展社会组织,吸引各方面社会力量共同参与治理过程,实现政府部门与社会力量的有效衔接和良性互动,从而走出公共性缺失的困境,有效提升社会治理能力,促进社会治理目标的实现。

关 键 词: 社会治理;公共精神;公共性困境;公民;社会组织

中图分类号: D630 文献标识码: A 文章编号: 1003-3637(2020)01-0031-07

DOI:10.15891/j.cnki.cn62-1093/c.2020.01.037

“公共性”是社会治理的基础和目标,良好的社会治理需要通过维护与促进个人之间、团体之间以及个人与团体之间的有效合作,满足人们的正当需要,从而实现公共利益的最大化。党的十九大报告高度重视社会治理问题,不仅将“加强和创新社会治理,维护社会和谐稳定”作为新时代中国特色社会主义思想的重要内容,而且对“打造共建共治共享的社会治理格局”作出新的部署,强调社会治理要在坚持党委领导、政府负责的前提下,有效整合各方面资源,形成协作治理关系。自党的十八大以来,我国的社会治理取得了一系列重大进展,但在社会治理的实践中,当下中国的公共精神并未得到有力伸张,治理过程中的“公共性”缺失状况也确实存在。因此,探讨公共性的重塑与伸张,充分发挥政府、社会组织、公民等多元主体在社会治理中的参与、协同功能,将有助于真正实现社会治理的有效性。

一、治理理论的“公共性”意涵及其功能

(一) 治理理论蕴涵的公共性理念

公共性是在人们的实践活动中表现出来的一种社会属性,是在人的利己性与利他性的整合中形成的人类社会生活的共同性,它体现着人与人之间的相互依存关系。在这个过程中,人们不断为生存和发展创造条件,同时又不断实现自身价值和提升自我,推动社会进步。公共性的内涵非常丰富,其核心在于其关

注公共利益、追求公共价值等公共精神的呈现。帕特南在分析公民共同体赖以形成的公共精神时指出,公共精神主要是由公民的参与、政治平等以及团结、信任和宽容来标示的。首先,公民要积极参与公共事务,投入公共事业;其次,参与公共事务的所有主体均拥有平等的权利、承担平等的义务,他们之间的联结纽带是互惠与合作的横向关系;最后,各主体之间相互尊重和信任,尽管他们关于具体事件的意见可能并不一致^[1]。宽泛地看,公共性可以与“参与”等同,即个体公民参与到公共领域之中,“他们聚集在其中,共同讨论他们所关注的公共事务,形成某种接近于公众舆论的一致意见,并组织起来共同对抗武断的、压迫性的国家与公共权力形式,从而维护总体利益与公共福祉”^[2]。李友梅认为,公共性主要指涉“人们从私人领域中走出来,就共同关注的问题开展讨论和行动,由此实现私人向公众的转化”^[3]。据此,可以从两个视角来理解公共性:从观念角度看,公共性意味着个体超越利己主义和极端个人主义,维护公共利益的公共精神;从行动角度看,公共性又指人们走出各自的私人领域,就公共议题开展讨论和行动。

随着人类社会的发展,公共性更多体现在人们的政治生活中,通过社会管理过程中人们之间的政治交往表现出来。纵观历代社会管理模式的转变历程可知,传统社会主要是以统治的形式进行社会管理,这

种公共性是不完全、不真实的。只有当个体获得独立、自由和理性,并以理性商谈为基础,所形成的公共领域才相对完全和真实。因此,从社会管理的角度来看,就意味着要把传统的统治形式转变为治理的形式。

对治理与统治进行区分是理解治理内涵的前提。治理虽然和统治一样都需要权威的作用,但这个权威并不一定来自政府机关;而统治的权威却必定是政府部门。治理理论的主要创始人罗西瑙指出,治理不等于政府统治,“治理是由共同的目标所支持的,这个目标未必出自合法的以及正式规定的职责,而且它也不一定需要依靠强制力量克服挑战而使别人服从”^[4]。它同时包括政府的机制以及非正式、非政府的机制,通过借助这些机制的共同作用,各色人等和各种组织可以满足各自的需要,并实现各自的目标。戈丹也强调“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念”^[5]。我国学者俞可平进一步指出,治理涉及多个层面的合作,包括政治国家和公民社会、政府部门和非政府部门、公共机构和私人机构、强制和自愿的合作^[6]。在有关“治理”概念内涵的界定中,全球治理委员会于1995年发布的研究报告《我们的全球伙伴关系》中做了最具代表性的论述:“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。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。”^[7]上述观点的理论意义在于,它打破了社会科学中长期存在的两分法思维方式,即计划与市场、公共部门与私人部门、政治国家与公民社会、民族国家与国际社会等诸多区分,它把有效的管理看作是两者的合作过程,认为政府不是合法权利的唯一源泉,公民社会也同样是合法权利的来源之一,把治理看作当代民主的一种新的现实表现形式。

概言之,治理已成为当下社会发展所需要的社会管理新理念,其中蕴含着多元参与、平等协商、共同担责等诸多“公共性”价值原则。首先,治理突出强调现代社会公共事务管理的主体多元化和互补性,认为各主体间的协商与合作有助于实现治理的有效性;其次,公民社会作为治理的基础,同时也是合法权利的来源,应当鼓励公民积极参与治理过程之中;再次,非政府组织、民办非企业机构等第三部门应当与政府共同承担管理公共事务和提供公共服务的职责,社会和

公民也会逐渐认可这些组织的权利。要言之,治理的多元化主体之间存在着权力的依赖和合作的关系,最终必将导致一种社会自治的合作网络的形成。

(二) 公共性对社会治理的价值支撑

从新制度主义的观点出发,一种正式制度的运行保持良好状态,就必须有道德体系、行为规范、价值观念、文化传统等非正式制度的支撑。正式制度的运行效果与其所植入的社会文化环境息息相关,深受社会文化因素的影响与制约。托克维尔曾解释美国的社会治理效果较同时代其他国家更为良好的缘由,认为“民情”,即一个民族的道德和精神风貌,也即公共精神,最有助于实现美国社会的有效治理^[8]。杜赞奇提出“权力的文化网络”概念,认为扎根于乡村社会中为村民所认同的象征意义和规范,对1900—1942年间国家政权在中国乡村社会的扩张起了重要作用^[9]。福山认为治理的好坏最终不取决于制度设计而取决于公民社会自身的性质。他指出,正式制度的发展深受社会文化因素的影响,“保持政府部门对公众负责任有赖于制度设计和内部制约,但最终需要政府所服务的人民来负责监督政府的绩效,并要求政府做出有效回应。一个由具有凝聚力的各种团体所组成的社会,比由无组织的个人组成的社会更有希望能拥有一个负责任的政府”^[10]。帕特南更是直接承续托克维尔的观点,从民情视角考察和评价美国社会的发展状况。在《独自打保龄》一书里,帕特南认为可以从公民社会的状况看出一个社会发展的的好坏,“如果一个社会的治理出了问题,那一定是公民社会(公民意识、公民组织、公民行为等,总之是公民生活)发生了变化”^[11]。在帕特南看来,“独自打保龄”的现象意味着公民参与的衰落。

上述研究都强调了公共性对治理制度绩效的影响,说明公共性可以激发公众的参与意识,提升社会的自我协调和管理能力,从而有效促进社会治理。

20世纪后半叶,工业社会出现了深刻转型,丹尼尔·贝尔提出“后工业社会”的概念,试图以知识为中轴来概括这些变化^[12]。从社会治理模式的视角看,后工业社会应当是一个“合作的社会”。张康之认为,随着后工业社会的到来,工业社会时期以社会控制为特征的社会治理已经难以为继,官僚制组织受到社会治理的开放性的冲击,“特别是社会治理主体的多元化、社会结构的虚拟化和权力体系的去中心化,将联合作用形成一个‘合作治理’的模式”^[13],而促成合作治理,就必须加快公共性的生成。公共性能

够有力地支撑和保障社会治理过程中的主体多元性,如果缺乏公共性,政府将会在有效地动员和整合社会力量方面产生困难,同时也会由于公民不能自觉和积极地参与,造成社会组织,尤其是自下而上的自组织不能良好地发育,从而很难形成有效的合作治理机制。

社会治理亟须一种内生性的社会精神为其提供力量,而公共性作为一种旨在维护社会公共利益的社会精神,正可以为多元合作的社会治理提供坚实的基础。正如李友梅所论,“公共性是促成当代社会团结的重要机制,对于抵御市场经济背景下个体工具主义的快速扩张有着实质性意义;是使个体得以超越狭隘的自我而关注公共生活的立基所在;还是形塑现代国家与民众间良性相倚、互为监督新格局的重要条件”^[14]。也如乔治·弗雷德里克森所说,“公共既是理念也是能力,作为理念的公共意味着所有个人为了公共利益而聚集”^[15]。因此,通过着力培育公共性,在社会治理多元治理主体内部形成一种“总体性文化认同”,各类治理主体积极地投入和参与到治理过程中去,“形成‘我们’感,也即意义共识、观念共识、共同感、归属感、情感共鸣等,以公共精神为黏合剂,促进社会治理多元主体间的有机复合”^[16],进而从社会的内在精神出发去推动各主体参与合作治理,共同促进良好社会治理局面的形成。

由上可知,公共性是多元主体合作治理的价值支撑,公共性的生成与培育有助于形成一股凝聚力,吸引社会的各种力量共同参与治理过程中来,实现政府部门与社会自组织的有效衔接和良性互动,促使各主体协商合作进行治理,有助于成功铸就共建共治共享的社会治理格局。

二、当代社会治理中的公共性缺失困境

在当代中国,公共性发育不健全即公共精神的缺失,诸如现实实践中社会治理主体多元化和多元性参与经常流于形式,传统的政府行政管理模式惯性主导地位等等,成为制约社会治理现代化进程的主要不利因素。具体而言:

首先,社会原子化现象使公民缺乏主动参与和自愿合作。新中国成立后,经历了长期的单位体制,对社会生活影响十分深刻。单位制度的建立,在一定程度上帮助“克服中国人传统散漫的劣根性,将家族化的‘臣民’改造为‘国民’,整合到民族国家体系之中,产生真正意义上的现代民族国家,形成新的集体认同的过程”^[17]。改革开放以来,单位制逐步消解,大量

的“单位人”在短时间内急速向“社会人”的身份转变,而单位之外还尚未形成新的社会组织体系,新的社会联结还尚未建立,加之转型期中国工具理性的膨胀和利己主义的盛行,必然导致社会原子化现象出现,主要表现为人际关系疏离、社会纽带松弛、个体与公共世界疏离及社会失范等社会危机。事实上,从世界近代化历程看,随着城市化的发展,人口大规模地向城市进行集中,从此,“经济事务主宰了大多数公民的生活,成千上万的人把整个精力投入在工业领域和商业领域”^[18]。帕克就此分析指出,“在城市环境中,邻里关系正在失去其在更简单、更原始的社会形态中所具有的重要性”,“成千上万的人虽然居住生活在咫尺,却连见面点头之交都没有,初级群体中的那种亲密关系弱化了,依赖于这种关系的道德秩序慢慢地解体”^[19]。因此,在我国当代的社会环境状态下,公民对公共事务往往保持一种冷漠态度,缺乏主动参与公共事务以及自愿与其他主体合作治理的内在动力,从而不利于将更多的利益相关者凝聚起来并吸收他们的资源将其投入到社会治理过程之中。

其次,传统社会结构下公共精神匮乏的惯性作用仍然存在。从历史上看,现代意义上的公共精神在我国没有充足的生长土壤。美国传教士阿瑟·史密斯在分析中国人的性格时,曾认为中国人“缺乏公心”^[20],尽管100年前美国传教士眼中的中国人形象难免受制于时代与文化的局限而不一定具有权威性,但至少也可作为一面镜子用于认识我们的民族性格。费孝通以“差序格局”的概念,分析了中国传统社会公共精神匮乏的内在逻辑,认为中国社会是由自我主义即利己主义构成,“不是一捆一捆扎清楚的柴,而是好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹”^[21]。以个人的血缘和资本为依据的伸缩自如的“差序格局”是利己主义基本的衍生逻辑,会导致个人在人际交往中以自己为中心,依据与自己的关系,形成内外不同、亲疏远近的人际格局。这种传统的“伦理本位”社会是一种以家庭伦理为基础,并以此渗透和控制社会生活所有领域的伦理秩序。甚至认为“中国不是国,而是家天下。家天下里只有家”,“每个人眼底必然只看见他的家,其一切行为都是为了他的家。各人自扫门前雪,休管他家瓦上霜”^[22]。

由此可知,在上述生于斯、长于斯的熟悉的、没有陌生人的社会长成的“公民”,容易模糊私人利益和公共利益的界限,造成牺牲大家成就小家现象的出现,很难具备以追求公共利益为目标的公共精神。同

时,由于中国长期以来施行政府主导的社会管理体制具有很强的单一行政化色彩,形成了政府与其他治理主体间的纵向等差关系。这些来自社会结构和社会管理体制方面的因素,均显现出当前中国社会公共精神的孱弱,由此造成公民在参与公共事务方面的动力和意愿缺失。政府、社会组织及公民个体等各治理主体之间还会因为缺少信任等社会资本,从而难以建立起平等、协商以及合作的良好关系。

再次,现有制度的技术理性也制约着公共性的伸张。进入21世纪,行政体制的作用机制发生了一些重要转变,不仅加强了对指标完成手段的管理,将指标管理和技术治理结合在一起;同时也加强了行政问责制,将激励和惩罚相结合;更加强了量化指标结构的多重化倾向^[23]。种种措施使得各方面的制度均日益科学化和规范化,但这种趋势却对公共性的产生和培育形成制约作用。主要表现为:

一是技术治理会分割公共空间,容易造成社会的碎片化。由于技术治理大多只对行政体制中的工具和操作层面有所涉及,行政权力运行的整体布局和架构并没有发生根本变化。中国政府内部长期存在着一种“条块”的格局,“条条指的是从中央到地方各级政府业务内容的性质相同的职能部门,块块指的是由不同职能部门组合而成的各个层级政府”^[24]。由于这种条块分割、纵横显明的管理结构的作用,同级政府、同级部门之间横向的联系较少,纵向但非直接隶属的上下级政府和部门之间也缺乏有效合作,社会公共空间被割裂为众多零散的碎片,不利于公共性的发育和生长。

二是制度的技术化使得社会公众因欠缺专业知识而难以对公共事务表达实质性意见。由于制度的民主化速度一般要慢于制度的技术化速度,很难通过激发公众参与公共活动,以避免在制度的技术化过程中所可能引发的工具主义的膨胀,保证制度的技术化有利于大多数人的利益。换言之,制度的技术化与民主化的不同步抑制了公共性的生产。

三是由于缺乏系统的公众参与制度,造成社会公共参与不足,直接削弱了公共性生产的基础。我国长期以来实行高度行政化的政府管理体制,使公民长期只能被动地进行一种群众动员式参与,而且即使是这种被动式的参与,也多为政府在面对某种临时性任务时所激发出的暂时性行为,尚未制度化。这种非制度的、被动式的参与不仅降低了治理的有效性,而且会影响社会多元主体治理结构的实质达成。

四是社会组织成长困难,其主体意识及参与能力都未达到应有的状态。现代社会治理强调多元参与和理性协商,鼓励社会组织作为一个与政府平等的主体参与到治理过程中来。社会组织参与社会治理,既是社会治理的内在要求,也是政社合作的应有之义。我国社会组织主动参与到公共事务治理过程中去的主体意识和能力也普遍不足。有学者指出,“在中国政府与社会组织的关系中存在这样一种现象,社会组织实际上是作为政府的派生机构来运作,它们表面上独立于政府体制之外,却高度附属于政府,实际就是国家体制的一个组织部分”^[25]。社会组织的派生性必然会导致其很难作为与政府平等的主体参与到社会治理中去。这一现象的出现似乎与统合主义的存在和项目制的实施密切相关。

中国自改革开放以来,处于不断变动中的国家—社会关系的特征,诸如强大的国家支配地位、国家对社会组织的授权或庇护关系,与基于西方政治传统中的“统合主义”或称“法团主义”概念有较多相似性^[26]。事实上,统合主义的存在在中国具有其社会和制度基础。一方面,传统的儒家文化构成统合主义在中国得以出现的社会基础;另一方面,列宁主义式的党—国政体为统合主义的实施提供了具体的制度架构。有学者详细列举我国社会组织的管理条例,分析了我国对民间组织实行的双重监控,“不仅通过业务主管机构维持了对社团的第一重控制,还建立了通过登记机构实施第二重控制的机制,从而建构了双保险,确保社团的活动和发展完全在国家的掌控之中”^[27]。因此,具有统合主义色彩的社会组织工具性色彩显著,组织内部的群体认同感和凝聚力、整合度都不高,并且很容易被个人化、特殊化的侍从主义和工具主义所侵蚀。

项目制的实施也对社会组织的服务供给造成现实困境。分税制实施以来,项目制日益成为财政转移支付的重要手段,“那些形成项目的专项转移支付的支配权掌握在政府各部门手中,它们掌握着大量的专项资金,拥有资源的配置权。而且支配资源的权力越来越大。”^[28]实施项目制的初衷本是对过去的单位制进行替代,但在实际运行过程中,项目制逐渐沦落到与单位制殊途同归,政府对社会依旧具有非常大的控制权^[29]。通过项目形式的利益输送,政府构建出一种与社会组织之间的控制与庇护关系。并且,与过去直接一次性的行政拨款相比,项目制的资金分为多次付给,这种“放长线、钓大鱼”的资助方式更容易加强

政府对社会组织的控制,使社会组织为了获取资金来源,沦为政府的“准行政部门”,弱化对公共利益的追求^[30],导致社会组织难以发挥自身应有的作用,很难起到参与社会治理的期望功能。

基于上述,党的十八大以来中央政府就已经开始不断释放积极发展社会组织的政策信号,党的十八大后国家将发展社会组织纳入社会治理创新的重要范畴,并提出要加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制,社会组织改革发展及其在社会治理中的作用在中央层面得到重视。此后,为培育扶持社会组织发展,推动社会组织参与社会治理,各项政策接连出台。十八届四中首次明确提出要加强社会组织立法,要求积极发挥社会组织在立法协商、普法和守法、推进法治社会建设等方面的作用。随后,一系列惠及社会组织的培育扶持政策不断完善,为社会组织发展及参与社会治理营造了良好环境,一个更为宽松和鼓励社会组织发展的宏观政策取向正在形成并逐渐明朗,社会组织从数量、资源、政府购买服务等各方面都有了进一步发展,社会组织日益成为社会治理的重要主体。

但是,由于“并不存在一个国家级的领导协调机构,相关政策缺乏系统的梳理”^[31],有关社会的政策领域具有较大的“模糊性”,具体表现为:一是党的政策报告与现行法规间时有距离,这导致一些地区的民政部门和其他政府部门就各自的主管单位职责产生认知分歧。二是在具体管理规章、制度层面存在冲突。三是现有制度中存在较多原则性的概述,制度的针对性和操作性都较为模糊,导致下级政府执行难。这就容易造成社会组织领域的许多政策都很难被细化为客观明确的技术指标和标准操作流程,并且也很难对其进行执行效果的测度。因此,虽然有了更加鼓励发展的制度环境,但社会组织自身的发展及其参与社会治理仍面临着不少困境。

三、社会治理进程中公共性困境的超越

社会治理的有序进行,需要各治理主体基于公共精神进行合作治理,而公共精神的培育不仅需要良好的宏观制度环境,对整个社会机制的形成予以协调,还需要不断完善微观个体行为,从具体的政策设计上予以改善。

(一) 政府深入践行社会治理理念创新,促进价值导向向公共性回归

公共性视角下的公共行政重视公民权利,要求公共行政通过保障公民权利来促进民主行政的实现,并

把公共行政对公民的责任看作实现政体价值的关键。为此,要促进政府更加遵从社会公平的价值理念,公共行政人员更加恪守具有公共精神的行政伦理,进一步鼓励其他主体共同参与到治理过程之中。

首先,政府要不断将自身治理实践的价值理念确认为促进实现社会公平正义。公平正义不仅是协调社会矛盾、平衡利益关系的重要价值尺度,也是社会主义核心价值观的重要内核。我国政府治理理念因受传统因素的深刻影响,诸如权威主义、官僚主义等等,并不能适应社会治理现代化的需要。公共行政的“公共”具有四大要件,其中就包括要对集体的和非集体的公共利益要求进行回应,将公平正义作为政府治理的基本价值取向。因此,必须自觉以中国特色社会主义国家治理理论和公平正义理念为引导,在强化制度的完善与正确执行、加强社会主义法治、切实解决各种非公平正义问题等方面着手,尤其注重代表不发达的公共利益和福利,加强对社会公平概念的理解,并将其作为公共行政的理论支柱和价值基础。

其次,政府要不断鼓励各类主体参与到治理过程之中。公共行政具有鼓励公民参与的责任。现代公共行政十分重视公民精神,而公民精神主张公众追求公共利益,主张公民与公共管理者、立法者及利益集团一道,积极地参与政策制定的过程。并且,在当今快速变迁的社会中,社会现象不可能总是保持稳定不变,社会发展动力和社会持续变迁不断将新的价值观、新的思想意涵、新的结构和新的网络引入社会现实之中。“直面后工业化社会动荡、不断演进的社会环境是每一个组织不可避免的任务。环境、组织、信息技术和民众价值观的复杂性迫切需要行政管理者通过与民众的互动、对话和信息分享,促成新的理解和思维方式,促成与民众的广泛合作。”^[32]因此,政府必须更加鼓励社会组织、公民等其他主体的积极参与,与它们合作以进行社会治理,才能更好应对日益复杂的社会变迁形势。

再次,加强对公共行政人员的行政伦理教育,健全政府绩效考核体系,塑造重视公共利益的行政人员队伍。转变以效率为主的考核指标,将居民幸福指数、人民满意度等纳入公共行政人员的绩效标准体系,要求他们“更合理地分配公共物品和服务,要代表那些没有渠道参与公共政策过程的人,要追求公共的利益或更大的善,要尊重公民的尊严并且不遗余力地维护他们的权利”^[33],要将公共行政人员培养成能对公众需求做出积极的回应,遵循公正、参与、协商、合

作等公共价值的角色。

(二) 重视公民教育的持续推进,促进公民参与社会治理的主动性

公民作为和政府、社会一样具有治理责任的社会治理主体,需要具有良好的公共精神与公民意识。但是,现代西方国家的经验表明,进入工业社会以后,随着私人活动、私人部门的逐渐扩大,个人主义价值逐渐构成社会的主流价值观念,从而也在某种程度上扭曲了国家、政府公共事务活动的公共性本质。对此,博克斯引入欣迪·劳尔·沙克特关于消极公民资格和积极公民资格的概念分析,提出民众若能始终对追寻公共利益怀有满腔热情,对公共部门的决策制定保持思考、参与甚或发生影响,确立积极的公民资格模式,将会十分有助于提高代理机构的效能和回应性。他根据公民对公共事务的参与将公民分为三种类型:搭便车者、看门人和积极参与者。其中,搭便车者存在“就算我不做,别人也会做”的心理,很少关注公共事务;积极参与者关心社区与社会,主动参与公共事务;看门人一般只会选择一部分能直接影响到其切身利益的关键议题进行参与^[34]。基于上述,我们认为21世纪是公民治理的时代,呼吁重新界定公民的角色,即从政府服务的被动消费者变为治理的积极参与者。通过把强势民主建立在公民参与和公民义务上来解决政府无能和自由民主主义所产生的危机。

因此,必须努力促进公民从消极被动服从向积极主动参与转变,从被管理的对象向治理主体转变。这就需要着力加强对全社会的公民教育。应当不断完善教育体系,在教育系统中进一步增加公共精神和公民意识的教育内容。同时,在学校教育以外,也要把家庭、社区、网络等场域作为教育公民进行公共参与的渠道和空间,实现多种教育形式协调统一,共同唤起公民的责任感,促进公民参与公共事务的意识以及能力的同步提升,塑造积极的公民意识,将他们培养成能对社会负有责任、具有公共精神和公民意识、能主动参与公共事务的社会治理主体。

(三) 大力促进发展社会组织,为公共性生长提供广阔空间

社会学意义上的社会组织是指为了实现特定的目标而有意识地组合起来的社会群体。具体而言,社会组织是指由公民自发组成,为实现组织成员的共同理想,并按照其内部章程开展活动,以求实现组织宗旨和目标的社会团体。在我国推进国家治理体系和治理能力现代化、全面深化改革的推动下,社会组织

正在发展壮大。政府作为社会公共事务的管理者,既要努力培育社会组织的成长,又要充分发挥社会组织的作用。

社会组织是公共性生长的重要载体,公共性需要在公共生活的社会实践中逐步习得。在社会组织之中,个体公民之间的联系是横向的、平等的,他们依靠信任和互惠等机制来发展各自之间的关系。反之,如果自组织缺乏,管理者与被管理者之间的统治与被统治抑或“恩赐—依附”关系就会占据社会的主流,会使社会中公共性的生长受到阻碍。社会组织作为公共领域的重要组成部分,构成社会生活中重要的公共空间,公众可以在其中聚集,共同讨论他们所关注的公共事务,形成某种接近于公众舆论的一致意见,并组织起来与国家和政府公共权力之间形成一种制衡和互补机制,从而维护全社会的总体利益与公共福祉。公众通过进入社会组织参与到公共事务的讨论和决策过程中,经历诸如投票、选举、监督、投诉等公共活动,参与公共生活,可以日益掌握协商、合作的态度和行为方式,并感到个人福利与公共利益休戚相关,逐渐将公共利益作为自己的追求。公众的公共精神便是在这种公共生活所长期熏陶出来的一份情怀,他们合作的能力也需要在实际的公共生活中接受长期的训练而形成。

社会组织也是政府管理的有力助手和人才库、智囊团。国际经验表明,政府越精简,政府职能越精炼,政府需要购买的公共服务就越多,社会组织发挥的作用也就越广阔。而社会组织的发达,也有助于政府职能转变,变缺位为到位,变越位为退位,从而使政府与社会组织之间形成合作双赢的伙伴关系,实现优势互补。随着社会的发展、人民生活水平的提高、民主意识的增强,将会有更多的社会组织以服务方式参与社会治理。社会组织中具有一批高素质、有活力、懂业务的人才,他们是社会的精英,是社会活动家。政府的科学决策在许多层面都需要来自社会组织的参与和支持,经过论证,帮助政府及时发现和纠正失误,从社会组织提出的多种方案中选择出有利于社会发展的最佳方案,形成科学决策。同时,社会组织协商以建立党组织领导下广泛、多层、制度化发展的社会组织协商机制为目标,构建协商制度体系,丰富协商内容、形式,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利^[35]。因此,社会组织的发展代表了当今社会治理现代化的一个重要方向,一个负责任、有魄力、勇于面对现实的政府必将对社会组织敞开

大门。

积极培育社会组织,营造公民的公共生活,使其成为公民日常的生活方式和主要的生活内容,公共性才可能获得持久的生长力量。所以,要大力提倡社会组织的建立,并鼓励公民参与到社会组织中,进行实际的公共参与演练。为此要从制度与政策上支持社会组织的发展,如降低社会组织入门门槛,改革社会组织登记管理制度,放松对社会组织的过度监管,并通过政府购买服务项目制的方式扶持社会组织。另外,社会组织也要加强自身的能力完善,拓展筹资渠道,优化收入结构,减轻对政府资金的过度依赖,增强“造血”能力,以自愿组织、自主事务、自我管理、自我负责、自我发展的方式来提供公益服务和组织互益活动,吸引公众参与,并与政府就公共议题进行实际的利益表达、交涉以及协商行动,营造浓郁的公共生活氛围。

参考文献:

- [1] 罗伯特·帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 99-102.
- [2] 哈贝马斯. 公共领域的结构转型[M]. 上海: 学林出版社, 1999: 6-7.
- [3] 李友梅. 中国社会治理的新内涵与新作为[J]. 社会学研究, 2017(6): 27-33.
- [4] 詹姆斯 N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 4-5.
- [5] 让-彼埃尔·戈丹. 现代的治理, 昨天和今天: 借重法国政府政策得以明确的几点认识[J]. 陈思, 译. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 49-58.
- [6] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 6.
- [7] 俞可平. 全球化: 全球治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003: 5-6.
- [8] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 332.
- [9] 杜赞奇. 文化、权力与国家[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 1996: 13-33.
- [10] 弗朗西斯·福山. 国家构建: 21世纪的国家治理与世界秩序[M]. 黄胜强, 许铭原, 译. 北京: 中国社会科学出版社, 2007: 30.
- [11] 罗伯特·帕特南. 独自打保龄——美国社区的衰落与复兴[M]. 刘波, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2011: 1.
- [12] 丹尼尔·贝尔. 后工业社会的来临——对社会预测的一项探索[M]. 高铨, 等译. 北京: 新华出版社, 1997: 2.
- [13] 张康之. 合作的社会及其治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2014: 166.
- [14] 李友梅. 中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角[J]. 学术月刊, 2012(7): 13-20.

[15] 乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 张成福, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2003: 46.

[16] 陈立旭. 论社会管理创新的文化精神基础[J]. 浙江学刊, 2012(1): 5-13.

[17] 田毅鹏. 单位制度变迁与集体认同的重构[J]. 江海学刊, 2007(1): 118-124.

[18] 涂尔干. 社会分工论[M]. 渠敬东, 译. 北京: 三联书店, 2000: 407.

[19] 冯钢. 整合与链合——法人团体在当代社区发展中的地位[J]. 社会学研究, 2002(4): 7-14.

[20] 阿瑟·史密斯. 中国人的性格[M]. 鹤泉, 译. 北京: 中国华侨出版社, 2014: 46.

[21] 费孝通. 乡土中国[M]. 北京: 三联书店, 2013: 32.

[22] 费孝通, 吴晗, 等. 皇权与绅权[M]. 长沙: 岳麓书社, 2012: 107-118.

[23] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127.

[24] 马力宏. 论政府管理中的条块关系[J]. 政治学研究, 1998(4): 68-74.

[25] 史普原, 李晨行. 派生型组织: 对中国国家与社会关系形态的组织分析[J]. 社会学研究, 2018(4): 56-83.

[26] 张汉. 统合主义与中国国家—社会关系研究——理论视野、经验观察与政治选择[J]. 人文杂志, 2014(1): 110-119.

[27] 顾昕, 王旭. 从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变[J]. 社会学研究, 2005(2): 155-175.

[28] 折晓叶, 陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2011(4): 126-148.

[29] 李路路. “单位制”的变迁与研究[J]. 吉林大学社会科学学报, 2013(1): 11-14.

[30] 范明林. 非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究[J]. 社会学研究, 2010(3): 159-176.

[31] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9): 146-164.

[32] 张康之, 张乾友. 公共性视角下的公共行政概念——20世纪后期公共行政研究视角的转变[J]. 东南学术, 2013(3): 9-17.

[33] 全钟燮. 公共行政的社会建构[M]. 孙柏瑛, 等译. 北京: 北京大学出版社, 2008: 2-3.

[34] 理查德·C. 博克斯. 公民治理: 引领21世纪的美国社区[M]. 孙柏瑛, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 62; 132.

[35] 王力平. 社会工作与基层治理的协同发展[J]. 甘肃社会科学, 2019(5): 171-178.

基金项目: 教育部人文社会科学研究规划基金项目“新型城镇化进程中西北民族地区互嵌式社区建设研究”(16YJA840011); 国家社会科学基金西部项目“西北民族地区‘三治结合’乡村治理体系构建研究”(18XSH014)。

作者简介: 马克林(1965—), 男, 甘肃榆中人, 西北师范大学社会发展与公共管理学院教授。

责任编辑: 胡政平; 校对: 宁远