

实现有效的社会治理

王思斌*

【摘要】 社会治理有多重含义，也有管控型治理、博弈式治理、协商式治理、服务型治理等多种类型。我们要追求有效的社会治理，社会治理的有效性与评价主体有关，也有程度上的异同。真正有效的社会治理应该是各方能接受的、并能带来持续改进效果的治理。有效的社会治理需要体制和机制的保障，在机制上要处理好治理过程中的治理关系，可以从参与治理的意愿、理念、方法、即时效果、支持体系等方面促进有效社会治理的实现。

【关键词】 社会治理 有效的社会治理 有效治理机制

自从中共中央十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”“创新社会治理体制”以来，我国学术界对于社会治理的性质、任务和模式做了很多有意义的研究，对于推进我国社会治理理论建设与实践发挥了积极作用，可以说，学术界和实务界在这一领域实现了很多创新。但是笔者认为，社会治理研究还有需要加强的地方，其中一个方面就是对社会治理的有效性研究不足。党的十八届三中全会指出，要“加快形成科学有效的社会治理体制”，党的十九大又提出

要“形成有效的社会治理”。有效的社会治理关乎民生的改善、社会公平正义和良好社会秩序的实现，本文围绕这一问题做一些基本的分析和讨论。

一、对社会治理含义的再认识

在国际范围内，从理论与实践的结合上来讲，治理理论是在最近几十年才走向舞台中央的。全球治理委员会认为，治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多

* 王思斌，北京大学社会学系教授。

方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程^①。这里的治理是指共同事务的处理和管理，是通过协商而不是控制解决问题的过程。

随着我国改革进程的推进，面对需要破解的众多社会矛盾和社会问题，党中央在解决社会问题、促进社会公平正义和现代化建设上不断进行探索。社会治理概念和理论的发展也是一个进化过程。中共中央十八届四中全会提出了“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，十八届三中全会进一步提出了“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制”，党的十九大指出要“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”。从以上提法的变化可以看出，党中央审时度势、与时俱进，不断在理论上进行创新。实际上这也反映了此间我国社会问题的变化和党中央对解决社会问题方式及意义理解的深化。习近平总书记指出：“治理和管理一字之差，体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”这里对治理和管理的差别性表述，一方面是对以往过分依靠强力进行社会管理的纠偏，另一方面则是对社会治理进行了现代意义的阐释。

这里说到对社会治理意义的现代表述并不是多余之举。因为，我国历史上有丰富的治理思想，而这些治理基本上是从政府（朝廷）对民众的管理上着眼的。人们在研究历史发展规律时有“治乱盛衰”之说。荀子曾指出：“明分职，序事业，材技官能，莫不治理。”（《荀子·君道》）这里说的是政府（朝廷）对社会活动和百姓的管理。至今，在谈论政府的职能时，也常常从管理社会的角度去加以说明。笔者认为，社会管理既是政府应有的职能，也是实现社会秩序的方法；社会治理则是通过民主参与实现社会秩序的方法

法和机制。这也就是说，社会治理之优于社会管理，不是指政府承担的职能，而是实现这种职能的方式和机制。

说到这里，就有一个如何通过治理实现社会秩序的问题。由于社会问题的复杂性，政府需要运用多种方式满足民众需要、维护社会公平、维持社会安全、实现社会秩序。这里也包括动员社会力量参与。正像上面所说的，在我国，对社会治理的理解有两大类：一类是政府的治国理政，这主要是指政府对公共事务的管理，是政府行使其职权的过程，也是实施广义社会管理的过程。这种理解和治理活动要看社会矛盾、社会问题的分布和严重情况。当社会矛盾和社会问题变得比较尖锐时，社会治理常常变为用强力对突出社会问题的整治和处理，其极端情况则是社会治安意义上的社会治理。另一类是对社会领域的社会矛盾和社会问题的处理。这里又分两种情况：一是由政府及群团组织等权力系统对这些问题的处理，二是吸收社会力量对这些问题的处理。当然，上述两种治理所处理的问题可能有不同，当然处理方式也不同。

二、社会治理的几种类型

根据改革以来我国社会治理的实践，社会治理可以分为四种：管控型治理、博弈式治理、协商式治理、服务型治理。

管控型治理是指主要通过强制性行政力量、管理和控制某些被认为是冲击了社会秩序活动的治理方式，其内容主要是惩治和约束。一般说来，这种管控型治理与政府强调的公共安全、维护社会秩序稳定相关。

博弈式治理是利益相关各方为了解决利益纷争而带来的社会矛盾，通过博弈或讨价还价而达成共识、解决问题的过程。各方都有自己的利益和立场，当各方利益处于冲突状态时，就难以实现各方利益，所以要博弈，

在争取自己利益最大化的前提下达成共识，从而使问题得到解决。企业中的劳资关系、征地拆迁中的补偿、公共利益的再分配就充满了博弈。

协商式治理是通过利益相关者之间的协商而达到治理的过程。在这种治理中，相关者的共同利益要大于（重于）某一方的利益获得，因为他们所遇到的是公共物品的分配问题，相关者之间的利益连带不是利益的分别占有，而是共同占有会给他们带来更大福利。这在社区、村庄共同体的公共利益分配中经常出现，如公共空间的无序、生存环境的恶化，常常需要通过协商来处理，进而达致治理。协商式治理有时具有博弈的成分，但其主要方面是协商。

服务型治理是通过向遭遇困境的人士提供服务、从而避免恶性事件发生的治理方式。这种服务主要发生于困境群体的基本生活层面，即当这些人的基本生活陷入严重困境时，政府和社会施以援手，就能避免冲击社会秩序或价值的恶性事件发生，在效果上也就是社会治理。当然这是从预防的角度来看问题的。

应该说明的是，上述四种治理方式并不是按统一标准划分的，但它们都存在，都可能对社会的治理发挥积极作用，问题是要理性和客观地辨认问题，用对治理方式，以促进社会问题的解决和社会建设。这也是党中央强调要进行社会治理体制机制创新的基本缘由之一。

三、形成科学有效的社会治理

我国有重大和深远影响的新政策，常常是基于在这之前存在的、具有全局性的、影响广泛的社会问题而做出的，即它是对当前社会问题的反应。党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”“创

新社会治理体制”，既是对一段时间内不少地方存在的、在处理社会问题方面不妥当、不科学、并带来严重后遗症做法的一种纠偏，也是对我国社会治理体制建设的一种期盼。这种不妥当、有严重后遗症的治理方式是什么？简单说来是过多地使用管控型治理，将强力维稳当作维持社会秩序的最重要手段，而忽视了其他类型社会治理的作用。强力维稳看起来见效迅速、维持了秩序，但实际上在赢得“稳定秩序”的同时，也造成了新的干群矛盾、增加了民众与政府的隔阂，从而加深了社会问题，并可能酿成新的社会冲突。所以，这种治理表面上看起来有效，实际上是“瞬时”效果、表面效果。于是，在走向现代化国家的过程中，在让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感的执政理念下，就必须纠偏和创新，建构科学有效的社会治理体制，实行有效的社会治理。

党的十九大从两个层面对实行有效的社会治理提出了要求。十九大报告指出，坚持在发展中保障和改善民生……多谋民生之利、多解民生之忧……保证全体人民在共建共享发展中有更多获得感……建设平安中国，加强和创新社会治理，维护社会和谐稳定，确保国家长治久安、人民安居乐业。十九大报告又指出，保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题……坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，形成有效的社会治理、良好的社会秩序，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。从这里我们可以看到，创新社会治理、形成有效的社会治理有改善民生和维护社会稳定两种措施，但是最核心的是保障和改善人民群众的生活，增强人民群众的获得感，促进社会公平正义。

很明显，保障和改善民生并不是直接的

社会治理，但是它能达到社会治理的效果。虽然我们不能忽视管控型治理在处理社会治安事件时的重要作用，但是，也绝不能将管控型治理扩大化，不能滥用管控型治理。原因就在于，如果错用、滥用了管控型治理，就可能对社会整合造成新的伤害，就可能形成社会问题的积累，就可能形成更深的稳定根源。于是，怎样看待社会治理的有效性就是一个值得认真研究的问题。

什么是有效的社会治理呢？笔者认为有两个方面需要考虑：谁认为是有效的和在多大程度上是有效的。

第一方面，如果把社会治理看成是治理行动的话，它就涉及到相关各方。有效的社会治理应该是各方能接受的、并能带来持续改进效果的治理。更进一步说，治理的真正效果或有效性并不在于实施治理者的评价，而在于“治理对象”的后续表现。问题出在“治理对象”方面，他们的看法不改变、行为不改变，很难说社会治理是有效的，这就是治理效果的“对象化”。这也就是说，经历过治理行动的“治理对象”（有时候也是治理主体）的后续行动是衡量治理是否有效的“标尺”。

第二方面，治理有效也是分程度的，其重要的衡量标准是这种治理产生效果的持续时间。只能出现暂时效果、表面效果的治理是低效的、甚至是无效的治理，它经不起时间的检验。那些能够产生较长期效果的治理才是真正有效的治理，而这必然伴随着“治理对象”的深层改变，伴随着科学的社会治理体制、机制的形成和作用的发挥。

真正有效的社会治理需要制度作保证，这里的制度既包括国家制定的相关政策和规则，也包括与治理有关的各方共同遵守的“民间共识”。党中央提出“加快形成科学有效的社会治理体制”“完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会

治理体制”，这为实现有效的社会治理提供了制度框架。依照这一制度框架，就可以保障各参与方达成共识，并使社会治理产生持续效果。

四、有效社会治理的实现机制

对不同社会矛盾和问题的治理可能使用不同的方法，至少，对严重违反社会治安问题的治理与对人们日常生活中矛盾纠纷的治理有不同。现在我们所讨论的社会治理，主要是与民众的基本生活相关的事务，包括民间纠纷，公共事务领域存在的矛盾，因征地拆迁下岗失业而导致的当事人与企业、政府之间的矛盾或冲突，等等。这些问题的治理当然必须在法律的框架下进行。此外，还应该关注有效治理的实现机制。有研究者从机制的角度阐释有效的社会治理格局，指出有效的社会治理是政府机制（政府是主体）、市场机制（企业是主体）、社会机制（社团、社区、社工、社企是主体）三种机制多元共治的结果，而多元主体的“协商治理”或“协同治理”正是它的真谛^②。这种阐释具有宏观分析的意义。当然，我们还应该关注实现有效社会治理的微观机制，即如何处理治理过程中的治理关系，使之走向有效的社会治理。

治理关系是参与治理各方在治理活动中形成的权力、责任、竞争、协同、合作等多种关系。在有关国家利益、社会利益、公共利益问题时，治理也表现出代表公共利益的治理者与“治理对象”的关系。在治理实践中，治理者常常代表着权力，所以这种治理就常常表现为权力的行使过程。毫无疑问，在涉及国家利益、社会利益、公共利益问题的治理时，权力的作用是十分重要的。但是，如果治理活动完全依仗权力的行使而忽略了“治理对象”观念的改变，那么，治理的效果依然会打折扣。所以，真正有效的社会治理

要考虑治理关系的处理，要尽量形成良性的治理关系，促进治理向更加有效的方向发展。

从机制上来看，有效的社会治理包括如下一些方面。

1.参与者形成参与治理的意愿。社会矛盾和问题的解决有多种方式，要想实现有效治理，各方应该有采用治理方式解决问题的意愿。如果治理一方坚持以力服人，“治理对象”抱准“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”，那就无从实行有效的治理。

2.参与各方持守治理理念。持守治理理念是说各方要明白治理的本质是平等协商和博弈，而不是权力的行使或无理狡辩，目的是要达成某种共识而不是空耗时间。双方抱着解决问题的善意进行互动，有利于有效治理的达成。

3.讲究协商和参与的具体方法。既然治理是对矛盾和冲突的处理，就一定要讲究方法，对于那些久拖不解和敏感问题的解决更是如此。既讲清楚问题，又坚持理性不伤感情，使治理过程坚持往前走，是实现有效治理的“技术手段”。

4.实现即时效果。长久有效的治理由一系列治理成果积累而成，某一个治理行动的效果也会影响整个治理的效果。既然治理中有许多面对面的互动，有许多复杂因素加入其中，那么就要注意努力促成积极成果或即时效果，而避免激化矛盾。

5.强化积极治理成果的支持因素。有效的治理是某一具体问题的成功解决，要使这一成果能够持续，应该有对于这一成果的持续支持。其中一个方面是强化有效治理的衍生效果，包括参与各方对成功治理过程的体验和感受，以及对治理关系的积极评价；另一方面是建构积极因素对该治理成果予以巩固和支持，包括参与方之间建立与本问题无关的、良好的互动关系，以及建立由更多方面组成的支持体系等。

6.将积极的治理效果导入正常的社会运行过程。当将得到有效治理的事务导入正常的社会运行过程之后，这种治理的效果就会更加制度化地延续下去。

五、结语

在改革开放深入、社会矛盾和社会问题复杂多变的情况下，不但要强调社会治理，还要强调有效的社会治理。有效的社会治理需要一定体制的支持，也需要科学的机制来实现。在社会治理实践中，要根据社会问题的性质和程度，选对治理方式，才可能实现有效的社会治理。虽然社会治安、公共事务、民间事务领域对社会问题进行治理的具体方式有不同，但是要实现有效的社会治理，都要遵循基本的、合理的规则，都要处理好参与者之间的治理关系，都要顾及各方特别是较弱一方的感受。只有当参与各方都从治理中获得收益，对治理给予积极评价并珍视共同治理的效果时，真正有效的社会治理才会实现。

① 俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000年版。

② 燕继荣：《社会治理的中国经验》，《教学与研究》2017年第9期。

（责任编辑：朱 瑞）