

治理现代化视阈下基层社会治理的制度建构

孙柏瑛

(中国人民大学公共管理学院行政管理学系, 北京 100872)

摘要: 基层社会治理是国家治理体系中的重要组成部分, 位于纵向行政体系与横向社会网络的交接部。在转型期, 基层社会治理面对大量新问题。本文在治理现代化的视角下, 探讨基层社会治理的制度选择与秩序重建该何去何从。从近年来社会变迁引发的社会问题入手, 阐述了基层社会治理面对的基本环境和情势; 在此基础上, 分析了现有社会管理方式对外部挑战的不适应性; 据此, 提出了重建基层社会治理制度、实现其治理现代化的进路。本文主旨观点是, 传统封闭、单一中心的国家管理模式, 已无法应对高度复杂、异质性和不确定性的社会变迁, 为增进国家治理能力, 政府亟需建立开放性、包容性的社会治理体系, 建构新型的国家-社会关系, 形成政府与社会协同治理的“共治”格局。

关键词: 社会治理; 国家治理体系; 治理现代化; 制度建构; 基层治理; 协商民主

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1674-4969(2015)02-0173-09

1 问题的提出

中国近30年来的经济改革和社会转型取得的成就世人瞩目。然而, 转型时期同时意味着包括统治权力、利益格局、分配方式、社会控制乃至生活规则等诸多方面的秩序变化, 传统的规范和节奏被打破, 新的制度体系被逐步确立起来。由于秩序更迭、替代过程触及既得利益、传统观念和行为习惯, 在选择新秩序的过程中, 改革路径及其制度规则上的纷争和冲突在所难免, 发展道路的抉择中充满博弈。笔者以为, 构建现代国家治理体系, 本质上乃是国家治理结构与秩序的重建过程, 是国家应对来自国内外社会多重压力和挑战而做出的自觉调整与统治方式转型, 以此提升国家治理能力, 积极回应和解决问题, 维护社会的良性运行与长治久安。在此, 我们提出问题: 在利益分化和价值观多元化的背景下, 建构国家

治理制度、形成新型治理秩序的基本观念取向是什么? 如何界定并体现现代化国家治理的特征和标准? 治理制度的选择如何具有兼容有效治理与民主治理两大治理目标的能力?^[1]

转型期的基层社会治理秩序重建为我们提供了一个重要的观察视角。作为国家治理体系中的重要组成部分, 基层社会治理制度的建构目标和方向备受关注。尽管基层治理无法建构如同国家治理那样宏观、整体性的制度与政策体系, 但是, 作为执行者, 基层是将制度和政策转换为现实行动的载体。从某种意义上说, 基层既是让政策落地并检测政策最终实践结果的所在, 又是将国家治理政策传导至社会, 形成有效的社会控制的场域。它衔接了自上而下的统一政策要求和自下而上的分散民意诉求, 是社会治理“伞形结构”的连接点。^[2]基层的地位和属性决定了其治理秩序

收稿日期: 2015-02-25; 修回日期: 2015-04-16

基金项目: 国家社会科学基金重大招标项目“基层政府社会管理体制机制创新研究”(11ZD032); 国家社会科学基金重大招标项目“地方服务型政府建构路径与对策研究”(09ZD063)

作者简介: 孙柏瑛(1963-), 女, 教授, 博士生导师, 研究方向为地方治理、基层政府社会治理。E-mail: sunbaiying@mparuc.edu.cn

的构成及其形态对于基层治理绩效意义重大。在我国现行政治与行政体制下, 基层作用在于, 一方面要将国家的法律和政策推行实施, 这意味着, 国家依托行政官僚体系推动, 自上而下地建立统一、理性、法治的管理制度和行为规范, 立足于统合, 以求将多样化的情景统辖在制度规则之中, 追求治理的有效性; 另一方面, 基层存在并嵌入在民间社会之中, 受到地方性力量及其利益结构与社会资源控制、独特地方性知识的影响, 力图显示和代表一定程度的地方利益取向, 以求形成与国家的互动和博弈, 追求治理的民主和参与性。基层处于国家与社会二元规则结构中的接壤部位^[3], 使得其社会治理秩序的建构目标实际上要突破“一统就死、一放就乱”的恶性循环, 在实现有效治理与民主参与治理之间取得平衡, 在自上而下改革与自下而上创新之间得到调适融合, 以期促成国家与社会间的功能互补和良性互动^[4]。

那么, 在当前国家治理体系与治理能力现代化的语境下, 面向基层的性质与特征, 基层社会治理的目标应该朝向哪里? 基层社会治理的制度应该如何打造? 以及基层社会治理实践的行动策略应该如何选择? 考量这些问题的解决路径, 需要基于我国的现实, 从社会与国家转型过程中遭遇的困境及其在基层社会折射出来的现象入手。

2 基层社会治理面对的基本问题

解决治理问题之道存在于问题现实存在本身及其对问题的界定与建构, 基层社会治理的诉求源自于对基层问题的考察。笔者从互为作用的两个方面进行讨论: 一、从社会变迁角度透视基层社会变迁带来的挑战, 寻求解释基层社会治理路径选择的环境推动力; 二、从适应性角度透视基层党政组织现有管理制度及其方式的缺陷, 提出回应变迁带来的挑战, 形成系统的、整体的并富有弹性的制度框架, 融合自上而下的改革, 推进自下而上的原发创造, 增进基层社会治理制度的适应能力是迈向治理现代化的必然选择。

经济、社会变迁给中国社会带来了巨大的结构性变化, 在处于底层的基层社会中亦折射出一系列危机现象, 频发的规模变大、烈度变深的社会冲突和抗争运动表现出社会的断裂及其秩序失衡。^[5-6]变化既让计划—单位(公社)体制下形成的管制模式陷入治理的困境, 也让近30年来以经济增长为核心和以垄断权力为导向的利益分配格局的改革路径受到严峻的考验。那么, 在社会变迁中, 基层社会的结构形态及特点主要发生了什么变化?

1) 社会异质性特征日趋显著。

伴随着农业社会向工业社会与信息社会、乡村生活向城市生活的过渡, 伴随着市场化改革进程社会利益结构的变化以及集体主义衰微, 诸多因素的影响使得我国社会的异质性程度日益明显。异质性显现为在人们的社会交往生活中的差异化、多样性和不平等性。埃米尔·涂尔干认为, 现代分工体系和专业化的发展刺激了职业的分化, 加强了竞争, 使得从传统农业社会的同质性走向现代社会的异质性成为必然。^[7]源自职业、经济收入、社会地位和社会名望差异, 人们手中掌握的资源、机会和话语等权力是不同的, 社会由分化的阶层和群体构成。鉴于所有权力和所处地位的差异, 人们在社会生活中不仅呈现出利益取向和诉求的差异, 而且在秉持的价值观及对社会认知方式与态度也是不同的。比如, 人们对于“公平”、“正义”含义的理解就存在着很大的区别, 对利益分配正义性判断的立足点也颇为不同。^[8]

异质性是不断分化的现代社会不可避免的现象。在异质性特征下的社会治理则意味着: 一方面, 治理主体面对分散的、多样的甚至冲突的利益需求, 公共政策过程中的利益博弈乃是常态, 意愿表达和权利诉求成为获得利益保障的途径, 也变成政治合法性的来源, 于是, 建立尊重和包容不同利益和代表性、集聚意愿表达的常规制度是一个必然。基层是多元利益的汇聚地, 完成这项任务尤以为甚。另一方面, 面对差异化的观念

和利益，鉴于标准的多样性，公共政策问题的界定与资源分配方案的选择也会有不同的建构模式，因而，形成包括讨论、分享、协商、理解和共识性的开放及互动机制就成为必须。显然，传统社会治理模式对转型社会的差异化所产生的问题是无法应对的，基层的社会治理秩序需要重建。

2) 社会流动性增强。

工业化、城镇化进程启动了大规模农村人口转移至城市、走向另一种生活方式的历程，这也就意味着加快了地域之间、职业之间、阶层之间等横向、纵向社会流动性。2014年7月，国务院印发了《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，取消了农业户口和非农业户口的区分以及由此产生的蓝印户口类型，建立起居民户口统一登记制度。改革旨在适应工业化、信息化、城镇化和农业现代化的需要，合理引导农业人口向城镇转移，有序推进农业转移人口的市民化。^[9]可以想见，在未来一段时间，社会的流动性仍将是高企的趋势。

社会流动的加强有助于提升社会成员的自由行为能力，打破地域桎梏，促进平等性。同时，由于新的人力资源的进入，增强了地区人才竞争及创新能力，增加了开放度。但鉴于地区资源稀缺的约束性，增长的流动性也可能带来流入者与原住民之间为争夺资源出现的冲突以及由习惯、隔离而产生的社会排斥，从而使得流入者处于不平等甚至是弱势的地位上，不仅引发社会矛盾，而且还阻滞了有为者垂直流动的上升管道。因而，由流动性带来的秩序性问题考验着基层社会治理的能力。防范流动的失序及其衍生的诸多社会问题，建立公平、有序、融合的社会流动通道，需要一系列保障性条件的支持：首先，确立公平、开放的流动与上升的社会价值观，在法律与公共政策的权威性价值分配中充分彰显正当性促进流动性标准和规则，让人们享有基本的尊严和机会均等，这是有序流动的政治社会基础；其次，为流动者提供与流入地居民均等的基准公共服务和福利保障，让流动者享有工作生活必需的

物质基础；再次，促进流动者与居民间的互动联系，建立心理和文化融入的机制，减少因社会排斥导致的社会冲突行为。基层社会治理为建立公平、有序、融合的社会流动管道提供必需的公共服务与利益协调的制度安排。

3) 底层社会结构呈现“碎片化”状态。

近年来，由于经济、社会结构的调整、利益分化、收入差距以及单位制组织整合形式衰颓等诸多原因，我国社会的“碎片化”现象日趋明显，呈现出一定程度的离散状态，底层社会结构的“碎片化”尤以为甚。表现为，底层民众都处在生活窘迫的境地，但他们无法聚合成为共同的利益表达，每当遇到利益受损时，他们往往采用个体的极端行为进行抗争，而且将比他们更加弱势的人群作为复仇对象。因而，底层民众不仅利益结构分散，缺乏共同意识，并且彼此间还存在着冲突和对抗，将欺诈甚至是暴力作为行为方式，由此加剧了底层社会民众间的剥夺和摩擦，让弱势中的一部分人更加弱势。撕裂的底层社会瓦解了社会行为规范，威胁着底层社会的基本秩序；而且，在一个缺乏组织化的“碎片化”的社会里，将分散的利益整合起来进而组成代表性的共同体是难以实现的，基层政府不得不时常面对突发的个体性或群体性抗争事件。对于基层社会治理而言，将“碎片化”的社会组织起来，建立公开、透明、常态制度化的利益表达和输送渠道，将分散的利益聚集、整合起来，转换成为具有公共性的政策方案，成为一项艰巨但必须履行的任务。社会需要再组织化，并且在倡导自由、民主、法治的开放性社会中实现再组织化，对此，基层社会治理的进路应该如何选择？

4) 基层社会治理中二元规则体系的交汇与冲突。

基层处于纵向垂直行政系统与横向社会网络系统的交汇处，两系统各自具有行为规则间的碰撞构成了基层社会治理的政治生态。一方面，自上而下的行政系统强调统一的法度与统合的目

标,主张确立一致性的制度与行为规范,增强中央政令的权威性和执行力,并依托于一套官僚体系垂直地推动;但另一方面,人们在社会网络系统中的行为规范不仅有法理规则,还包括邻里、人情、面子、关系等传统礼俗社会的交往规则。在当下的社会转型时期,传统熟人社会的互动法则依然具有很强的影响力,与法理规则相伴并产生价值冲突,既造成人们观念和标准的双重性和内在紧张,也造成法理规则的执行受到阻碍,在短期内难以内化为人们的行为规范。弗雷德·里格斯(Fred Riggs)在其名著《行政生态学》中曾对发展中国家转型社会的过渡期特征做出了精辟的分析,指出了异质性、重叠性和法理规则形式主义的问题^[10],说明国家制度及其政策规则统辖的努力与社会网络人情关系规则之间存在张力,使得法定制度与政策号令的推行与落地困难。米格代尔在考察当下一些发展中国家与社会互动中国家力量与社会网络关系时指出,“所有国家都处在一个由其社会中无数社会组织构成的混合物之中。社会是网状结构的,社会控制碎片化地分布在无数社会组织之中——而国家则在实行其政策时必须面对这些可怕的障碍。雄才大略的国家统治者、政府部门的管理能力及其复杂的机制和资源本身并不是国家有效贯彻社会政策的充分条件”^[11]。

基层社会的治理突出体现了二元规则交互作用中的内在紧张,反映了国家在动员、整合社会资源过程中面对的复杂性。处于二元规则夹角之间的基层社会治理,如何能够既保证国家政令、规范的通达,整合其碎片并逐步建立理性、规范的秩序;又保证社会力量发挥积极作用,成为社会治理的重要主体,从而达成国家与社会的良性互动和合作共治呢?

5) 公民权利观念与维权行动上升。

30年来中国改革开放的走向以及市场经济的推进,使具有自由、独立观念的公民力量得以产生。从国家全面控制下摆脱出来的民众获得

一定程度的自由空间和自主决定能力,由此也释放出巨大的利益与权利诉求。民众关注自身的合法权益,倡导基本权利,并通过对公共权威统治方式的改革增进权利。国家进入公民权的争取、获得、保护时期,而公民的法律、政治、经济、社会权利的发展被视为国家进步、社会发展的标志,是人类社会的追求。^[12]伴随着权利观念的上升,为获取和保护正当权利的个体性或群体性社会行动也在同步上升,形成多种类型、规模加大的社会运动事件。例如,近年来,多地涉及重化工(PX)、垃圾焚烧、水利设施建设的邻避事件引发社会抗争运动,在民众与民众、民众与企业资本、民众与政府的利益冲突之间,抗争表达了强烈的权利诉求与呼吁公平正义的要求,给政府的地方发展政策选择施加了很大的压力。

社会运动的到来及其引发的社会利益冲突,对政府传统的秩序观念及管控方式带来了极大的挑战,使得政府在应对复杂的多元利益冲突过程的治理能力捉襟见肘,疲于应付,政府的合法性基础受到严重威胁。与此同时,基层政府位于与社会互动的触点,直接面向矛盾和冲突。基层社会治理如何界定“公共性”及其在公平正义价值中的体现,如何能够有效排序民众的基本生活需要,又如何能够真正有效地化解矛盾,提高共同体生活的和谐程度,这需要政府从根本上全方位地改革管理体制与基层治理方式。

3 现有基层社会管理方式的困境

中国社会的多重转型带来了全新的社会治理环境,也带来了全新的社会关系格局。以往政府所习惯的管理途径在变化面前出现了巨大落差,对上述诸多现实问题的解决诉求表现出明显的不适应性,无论在观念上、制度设计上,还是在行为上,常常难以做出有效回应并给出合理正当的解决方案。在基层社会治理中,一些突出的不适应性表现在如下方面:

1) 控制导向的管理强制和维稳思路于解决异

质多元社会的利益调适和平衡问题无补。

当我们走入尊重个人选择和自由权利的时代，国家统御下的总体性社会结构特征就开始逐渐衰颓，取而代之的是多元的、分散化的利益结构。每个人获得利益和争取权利的驱动不断释放，而在资源稀缺环境下，围绕利益分配的利益冲突会迫使人们关注分配过程的公平正义性，解读不同标准下的正义本质，谋求不同阶层和利益群体间的利益协调与均衡。分散性、冲突性、自主性及复杂性构成了利益和权利时代的社会属性。对此，政府通过传统、简单的强制式控制，甚至刚性的维稳手段，企图将多元的利益需求压制或统一格式化为单一的供给，由政府作为利益的统一代表人进行利益分配。强制只是硬性扭转行为为屈服和顺从，但无法满足人们对生活乃至尊严的基本需要。因此，这样的管理模式无法奏效，它不仅招致对立和反抗，常常招来反人性、反民主的骂名，而且还致使政府不断扩大公权力的边界，恣意妄为，危及政权统治的基础。应对转型期社会，政府统治方式的转型具有迫切性和先行性。

2) 封闭、排斥式的管理手段于解决流动型与权利型社会的平等、分享问题无补。

工业化和城镇化的进程打破了自然经济的社会结构，大大增加了社会人群的流动和人际交往的空间与机会。至少在三重维度上，流动性社会给传统治理模式带来挑战：第一，城镇化进程让大量依附于土地和农业生产的农民转入城市区域，转型为城市就业人口。城镇化转型中不仅需要就业机会，更需要包容性、保障就业权均等和基本社会福利的制度安排，开放、包容、共享、公正原则是制度确立的基础；第二，流动性影响着纵向社会流动的标准和方式，它倡导通过专业化、努力、贡献、成就实现上升的通道，主张公共职位向社会开放，并反对特权的垄断，纵向流动公平搭建了社会正态、良性发展的动力来源；第三，流动性增强了人们之间的交往需要、交往机会和交往能力，也提高了人们信息传播与人际

沟通的能力。尤其在信息化社会中，新媒体传播方式形成了多样的信息沟通渠道，使得公民呼声及其利益诉求有了多元的传播和汇集方式，成为权利表达的媒介。这一不断增强的社会流动性趋势与公民追求社会权利趋势的合并，使得传统以垄断、封闭、排斥为特征的社会管理模式完全无法适应流动性变化，更无法适应来自社会的权利要求，管理模式本身就构成严重的社会问题。它既不能有效回应问题，而且单向度压制、管控的思路会制造更多的抗争和冲突。社会管理模式变革势在必行。

3) 独步天下的行为方式于嵌入社会、解决碎片化并实现整合社会资源无补。

传统社会管理方式突出政府作为政治、经济、社会、文化事务唯一管理者的统治地位，依靠官僚系统自上而下地强制执行工具运作，“大包大揽”、“独步天下”是政府习惯的行为模式。通常人们看到，政府独揽公共事务管理会带来一系列问题，诸如权力过大、决策失误、监督缺失、催生腐败以及民间社会凋敝等。然而，从基层社会治理的角度看，独步天下的社会管理方式的有效性低下是其致命的问题。第一，仅仅依靠单一垂直的官僚系统推动，无助于应对基层多样化带来的复杂性，即无法有效嵌入基层社会并吸纳不同的利益诉求，其政策往往也悬浮于国家与社会的交接处，很难真正落地并产生应有的效果；第二，鉴于对社会嵌入的乏力，官僚系统也难予克服社会“碎片化”状态带来的种种问题，降低了整合社会资源的能力。与此同时，政府执掌权力，使得资源过度集中，造成体系僵化，基层难以选择弹性、应变的方式回应问题。

4) 社区公共空间的缺失于利益协调、公共参与和政社良性互动无补。

由于行政权力的不断下沉，人们生活的社区共同体成为行政序列的延伸，而不是居民围绕社区生活质量进行自主管理的公共空间。由于人们在社区中无法讨论并决定涉及自身利益的事务，

居民公共参与的原动力受到了抑制,来自草根的利益表达渠道也就无法通畅,而建立政府与社会良性互动、彼此分享、共同治理的机制也就无从谈起。

4 治理现代化下基层社会治理创新的路径选择

为了解决传统社会管理模式的不适应性问题,回应社会变迁的趋势,在治理现代化的框架下增进政府的社会治理能力,笔者认为,探寻基层社会管理创新的路径在于建构开放性的基层政府社会治理体系与制度^[13],这是实现政府变革与社会变迁相互适应并顺应社会发展趋势的必由之路。

为什么政府应以开放的理念和态度来回应社会治理事务?在开放性的视角下,国家治理体系现代化乃至基层政府进入社会治理场域秉持的行动逻辑应该是什么?

首先,基于开放性观念的政府代表着对外部世界的认知和价值判断。在传统封闭、“唯我独尊”、“包打天下”的体系中,政府对外部世界的看法和行动逻辑是建立在“物化”基础之上的,也就是说,政府把所面对的社会及其公民“客体化”、“对象化”,将其视作被支配和宰制的对象,因而,国家统治就是利用强有力工具合理合法统治下管辖区民众的过程;认为政府是主宰的,而客体是无知的和被动的,因此,理性的政府不仅能够掌控信息、全知全能、正确设计,而且具有巨大的力量,可以通过资源的供给与社会的动员,达成既定的目标。在这种机械主义思维的逻辑下,政府与外部世界的基本关系模式成为统治—服从、中心—边缘,社会仅仅是具有依附、辅助作用并配合属性的存在。在行为上,政府倾向于采用自我中心、偏私利益、隔离、专横、无视、排斥、弹压和赎买等行为方式,来应对来自社会的多元利益和多样化需求,在现代社会,其行为的结果往往招致社会普遍不满并延迟社会问题的有效解决。

相反,开放性政府的社会治理观念则建立在系统论和有机体论的认知途径和心智模式上。这种价值取向的基本逻辑是:第一,反对机械主义本体论,认为世界是有机和动态的,系统间是相互联系的,是生活在共同体的人们社会建构的结果,是心物一体的产物。系统间主客交融,互为因果,构成有机的整体^{[14][11][15]}。第二,政府是社会系统中的有机组成部分,是政府的母体,社会与政府交互影响,相互形塑。一方面,社会形态及其性质对政府制度与行为产生深刻影响,制约其制度的选择;另一方面,具有自主和强制能力的政府,虽是产生于社会并凌驾于社会之上的统治力量,但它在与社会互动中,需要适应社会发展,回应社会的要求,这样才能建立嵌入并根植于社会的能力。第三,社会及公众并非是“物化”的构成,而是具有人生体验、价值观、利益偏好和选择能力的行为主体,他们在与政府互动时是积极的、能动的、双向的并相互影响的,这也注定在涉及其利益的政策过程中,他们会表达自己的诉求,显示利益的差异,而不是被动、消极的接受者。据此,以整个社会系统运行看,政府单向度的统治往往难以奏效,走向开放性政府的改革命题要求确立外向、回应、互动、分享、包容、交往、接纳、融合政府治理价值观和行动逻辑。

开放性的政府系统又体现为政府为适应社会变迁建立的一套管理制度和规则安排,这些制度显示了政府稳定性的治理结构及其由制度激励形成的治理能力。开放性政府致力于嵌入社会,回应社会需求,解决社会问题,这迫切要求与社会治理目标相一致的制度规范和运行规则:第一,信息公开与分享制度。没有政务信息的公开、透明、分享与社会知情,就不可能有真正意义上的开放型政府,信息公开制度是开放性政府的基础及底线标准。因为,信息公开不仅是关乎公民能够知晓政府政策设定的目的、政策过程的本质以及政策的结果及效益,保障公民法定的基本知情权利;而且也是社会监督政府行为的合法性、合

理性、有效性的前置性条件，是约束政府行为的“利器”。第二，公众基本权利和针对民生诉求的回应与响应制度。开放性政府的本质是在积聚、整合社会多样性利益的基础上，能够回应社会公众的基本需求，成为公众基本权利的捍卫者。从统治型政府向服务型政府的转变，昭示了国家存在的意义以及国家与社会关系的重大变化，显现了人类在后工业社会的治理途径。^[16]而建立需求响应机制，设定公众满意度，正是服务型政府制度建设的愿景和目标所在。第三，政策议程参与制度与利益调试协商民主制度。复杂、多元的社会利益是分割的，公共政策场域正是多元社会利益交汇、博弈的过程，这就要求政策过程是包容、分享和参与式的治理。在现代社会，政府任何控制政策信息、垄断政策话语权的企图，都可能招致政策选择的狭隘和偏私，侵害政府行动的正当性基础。因而，谋求参与式的公共政策过程，通过协商对话，调适利益相关人的关系，达成政策共识，已然成为一种维系社会稳定的必然要求。第四，公共事务合作治理制度。面对复杂、多元、不确定的社会形态，再强的政府也无法依靠单打独斗来全然预测、控制一切。寻求社会力量合作，实现联动、整合的协同治理运用，打造政府与市场、社会的协力关系，是形成有效应对复杂性的弹性机制的必由之路。第五，社会自主发展的自治制度。社会治理协作的要求迫使政府寻求社会发育成长的良方，让社会“合伙人”成为政府管理的有力“臂膀”，向社会逐步让渡权力，释放社会的自主性和活力，推进社会体制建设成为开放性政府的应有之义。

基层社会治理为开放性政府实践提供了比较理想的试验场所。如杜威（John Dewey）所言，“邻里组织……永远是培养公民精神的首要组织。借助家庭和邻里组织，公民性格得以稳步地形成，公民特有的草根思想得以逐步确立。民主必须始于公民的家园，而这个家园就是我们生活的邻里社区”^[17]。基层社会治理的属性决定了，它为利

益表达，协商民主和政社合作提供了实验空间。这是因为，基层涉及的政策议题往往与属地内居住者的利益高度相关，居民可识别、可触及、可进入场域和可控性的程度也较高，面对面互动使得居民有意愿和动机参与政策议题商讨，公共参与的技术更为成熟，这为政府开放性治理工具选择提供了社会支持。在基层社会治理的场域里，以构建开放性为目标导向的政府组织，需要在以下方面重建基层治理制度，借此重构国家-社会关系格局，充分发挥基层治理政社互动、共治的功能，提升政府在基层社会中的治理能力。

1) 重新界定基层政府的治理职能和角色，以构建民生为本的服务型政府为核心，据此，调整工作任务重点，改革工作机制及方式。从管制模式到治理模式的转型，首先要实现的是基层政府角色定位的转变，即基层政府该行使怎样的职能，以及以怎样的职能方式去处理与基层社会的关系。先前控制和维稳是基层政府的主要工作任务；在今天，寻求与公众良性互动，建立新型政社关系成为探寻社会长治久安的工作重点。为此，基层政府的管理职能也更多地聚焦于公共服务导向，由管控-顺从转变为亲民-服务。基层政府治理目标及功能的转向，意味着政府-社会间的本体关系结构发生新的变化，以民为本的价值认同替代了政府自我中心的建构，也引发了政府-社会权力关系变迁，即政府的视野向外部拓展，公共权力要与社会分享，治理方式要与民间合作。建立开放式基层政府治理制度，就是在转变政府职能基础上，重建政府与市场、社会的权力格局。

2) 基层建立社情、政务信息收集、反馈和分享平台，实现民意采集、利益传导、社会监督和认证管理等多重功能。建立信息交换及资源分享系统是基层社会治理的必备工具，具有多重功能。一、信息平台是基层政府信息公开的载体，是向民众开放政务、社务信息的通道，以公众知情权保障为目标。基层信息系统发挥着告知执法、审批、公共服务事项的权责、受理流程、资格条件

的作用。二、信息采集及双向沟通是政府知晓社情民意的主要渠道。通过信息平台, 政府既可实现对民众需求的调查, 征集公众需要的服务项目; 又可让公众反映问题、提出诉求、提供建议, 为政府献言献策, 提供政策咨询。更为重要的是, 社区层面凝聚的共同关注能够增强公众的参与意识, 培养其共同体精神。三、信息收集和集中有助于政府掌握社会动态变化, 实现对监测数据的追踪和分析, 为提高国家认证能力提供基础信息资源, 并为持续的政策改进提供咨询依据。

3) 确立以民需导向的政府管理持续性改进机制, 进行组织业务管理流程变革, 消除过度的繁文缛节, 公开基层政府的责任与权力, 建立部际协同整合的工作机制。基于服务导向的基层治理对政府产生了“倒逼”效应, 要求其以组织外部变化来制导组织内部的改革方向。来自于公众对服务的人性化、有针对性、便利性、可及性要求使得基层政府的组织结构、履职方式受到了考验。作为回应, 基层政府致力于改革现存的权力垄断、审批过度、繁文缛节以及条块分割、各自为政的“碎片化”管理问题, 通过推出一系列提升服务能力的策略, 如建立联动协同机制、明晰责权关系、整合管理功能、重组部门机构、减少审批事项、放松对社会服务的管制、重建流程环节与实现综合“一站式”服务等, 以增进对不断增长的需求的回应性。近期, 一些地方实施“权力(责任)清单”制度, 此举不仅志在以公开透明的方式向社会说明政府部门的职责权限及其业务流程设置, 而且试图厘清政府部门间的责权边界以及联结方式, 明确服务指向, 精细服务方式, 提高服务效率与品质。

4) 向社会分权, 发展基层利益表达和协商民主的程序与技术, 推进理性参与, 增进公众对共同体事务的自主治理能力。社会建构理论指出, 在主张权利、倡导民主和利益分化时代, 即便是国家选择威权统合的治理结构, 保证权力的集中和有效运行, 但同时, 为了达致社会成员的利益

共享, 寻求社会包容发展的改革道路就不可避免。协商民主是让获得平等表达权的人们, 通过商谈、对话来协调其利益关系, 使得不同生活经历和价值偏好的人相互说服, 达成理解并促进互惠。这种基于分享和致力合作的问题解决机制, 显然是开放性政府从事基层治理的一种重要选择。开放性的治理方式要求基层政府与社区居民一道思考、学习协商技术, 谋求理性的解决问题的办法, 建立社区共同体的生活方式; 开放性的治理方式要求政府向公众赋权, 促进社会组织进入公共事务管理领域, 在发展信任的基础上形成与政府的共治。

卡尔·波普尔(Karl R. Popper)在其巨著《开放社会及其敌人》中指出, 人类文明是从“屈从于神秘力量的部落或‘封闭’社会转变为释放出人的决定性力量的‘开放’社会”的历程。^{[14][16][18]}政府作为人类社会的重要组织形式, 是在挑战和压力中习得治理方法并获得适应社会变迁的能力。如欧基汉和奈(Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, Jr.)分析的那样, 公共治理概念的提出, 与其说反映了国家主权的衰落, 不如说由治理而生的国家主权变得更具有强大适应性和回应性。不难发现, 治理行为反映了国家自主性能力在进与退之间做出了抉择。^[19]开放性政府的社会治理, 正是回应转型期挑战, 在反思传统管制模式不适应性的基础上, 形成的从观念到行动的变革选择。开放性在基层社会治理的实践, 将为重建政社关系秩序、增强政权的合法性基础提供丰富的理论与实务资源。

参考文献

- [1] 陈敦源. 民主治理: 公共行政与民主政治的制度性调和[M]. 台北: 五南图书出版股份有限公司, 2009: 2.
- [2] 刘建军. “跨单位组织”与社会整合: 对单位社会的一种解释[J]. 文史哲, 2004(2): 146-155.
- [3] 张静. 历史: 地方权威授权来源的变化[J]. 开放时代, 1999(3): 21-28.
- [4] 乔恩·皮埃尔, 盖伊·彼得斯. 治理: 政治与国家[M]. 谢

- 宗学, 等译. 孙本初, 审订. 台北: 智胜文化事业有限公司, 2002: 41-42.
- [5] 孙立平. 断裂: 20 世纪 90 年代以来的中国社会[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 3.
- [6] 孙立平. 失衡: 断裂社会的运作逻辑. 北京: 社会科学文献出版社, 2004: 33.
- [7] 埃米尔·涂尔干. 社会分工论[M]. 渠东, 译. 上海: 生活、读书、新知三联书店, 2000: 16.
- [8] 阿玛蒂亚·森. 正义的理念[M]. 王磊, 等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 10-13.
- [9] 国务院关于进一步推进户籍制度改革的意见[N]. 人民日报, 2014-07-01.
- [10] 弗雷德·里格斯. 行政生态学[M]. 金耀基, 译. 台北: 台湾商务印书馆股份有限公司, 1981: 47.
- [11] 乔尔·米格代尔. 强社会与弱国家: 第三世界的国家与社会关系及国家能力[M]. 张长东, 等译校. 南京: 江苏人民出版社, 2010: 145.
- [12] 杨雪冬. 社会权利与社会治理[C]// 何增科. 中国社会管理体制变革路线图. 北京: 国家行政学院出版社, 2009: 48-51.
- [13] 张成福. 开放政府论[J]. 中国人民大学学报, 2014(3): 85-98.
- [14] 孙柏瑛. 反思公共行政的行动逻辑: 理性建构与社会建构[J]. 江苏行政学院学报, 2010(3): 109-113.
- [15] 孙柏瑛. 开放性、社会建构与基层政府社会治理创新[J]. 行政科学论坛, 2014(4): 14-19.
- [16] 张康之. 我们为什么要建设服务型政府[J]. 行政论坛, 2012(1): 7-13.
- [17] 理查德·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, 2013: 5.
- [18] 卡尔·波普尔. 开放社会及其敌人: 第一卷[M]. 陆衡, 等译. 北京: 中国社会科学出版社, 1999: 16.
- [19] Keohane R O. Joseph S. Nye J R. *Redefining Accountability for Global Governance*[M]// *Governance in Global Economy: Political Authority in Transition*. Princeton: Princeton University Press, 2003: 3-5.

Reconstruction of China's Social Governance Institutions at Grass-Roots Level: From the Perspective of Governance Modernization

Sun Baiying

(Department of Public Administration, School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: In the past 30 years, multiple transitions occurred from economy, politics to society, which brought about deep changes of China. With these rapid changes, the traditional state-society relation altered, and the legitimacy of a dominant government faces challenges. The norm of governance modernization represents a strong demand for reforming traditional political and administrative institutions and reconstructing a new governance mode in order to adapt to the social changes. As a significant part of the whole social governance system, governance institutions at grass roots level are very important because of their relevance to social stability. Research of the paper focuses on the issue of what factors influence contemporary structure of government management vertically and horizontally and bring about the inadaptability of government at grass roots level. Based on the analysis, the paper discusses the possibilities of initiatives and reform choices at grass roots level within the framework of modernization of state governance system.

Keywords: social governance; national governance system; modernization of governance; institutional innovation; governance at grass roots level; deliberative democracy