

社会治理创新与政府积极作为

王 勇

(中共中央党校, 北京 100091)

【摘 要】社会治理是指政府及其他社会主体,为实现社会的良性运转而采取的一系列管理理念、方法和手段。新的历史时期,新情况、新问题层出不穷,所以,需要创新社会治理,而这种创新是与政府的积极作为紧密相联的。当代社会,政府的积极作为是指政府主动积极地提供公共服务。社会治理创新成效如何,关键在于抓住政府积极作为的重点,坚持必要的原则,思路明晰,有所为,才会卓有成效。相反,如果政府消极作为,甚至毫不作为,那么,社会治理创新也就会流于形式,难有成效。

【关键词】社会治理; 创新; 政府积极作为

【中图分类号】D630 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2017)01-0066-05

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2017.01.014

党的十八大以来,推进国家治理体系与治理能力现代化已经成为政府的工作重点。社会治理创新是国家治理现代化的必然要求,是提高党的执政能力和巩固党的执政地位的必然要求。根据联合国全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》报告中对治理下的定义,所谓治理,就是个人和公共或私人机构管理共同事物的诸多方式的总和。国家治理现代化是具有法治精神的现代化,需要法治政府的积极作为。因为在现代社会,政府的积极作为就是指政府主动积极地提供公共服务。国家治理现代化需要政治、经济、文化、社会等多个层面的创新,而每个层面的治理创新均离不开政府的积极作为。

一、社会治理创新中的政府积极作为 是时代的要求

社会治理是指政府及其他社会主体,为实现社

会的良性运转而采取的一系列管理理念、方法和手段,从而在社会稳定的基础上保障公民权利,实现公共利益的最大化。^[1]社会治理创新作为一种理念是社会治理主体依据社会治理的一定行为准则和价值依据而进行的创新活动,这种创新要符合时代的要求,实质是体现了国家在不同时期的价值取向和政策偏好。当今时代要求政府在创新中,必须积极作为。

1776年,英国经济学家亚当·斯密出版著作《国富论》。他曾写道:国家应该做什么呢?国家就做一个守夜人。国家就应该像守夜人一样,当夜幕降临的时候,它的任务就是去敲钟。如果公民不主动找政府,政府就不要干预公民的行为,特别是公民的经济行为。只要国家不干预经济,经济自然就会发展起来。^[2]那个时期,由于经济不发达,所以出现的市场外部行为很少,因而,市场对政府的公权力要求很少,政府更不需要积极主动行政,只要

【收稿日期】2017-01-10

【基金项目】中央党校课题“社会治理法治化”

【作者简介】王勇,中共中央党校政法部教授、博士研究生导师,宪法行政法教研室主任,四川省委党校副校长。

做好守夜人的角色就可以了。所以，在社会治理方面更多地强调限制政府权力，政府实质是一种消极行政，不是积极行政。也就是说，那时，政府主动提供公共服务，主动生产公共产品的行为是消极的，而现代社会，则需要政府积极主动地作为，主动提供服务。

具体说来，现代社会，政府的角色已不再是撒手不管的“守夜人”。^[3]新时期，“作为社会控制体系的治理，它强调政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作与互动”，^[4]政府应该从服务的角度，积极行政，主动作为，主动生产公共产品，在这个过程中，还需要注意多采用合作形式。

政府积极主动提供服务才是现代政府的实质属性，相应地，社会治理呈现出一些新的特点，比如：在公共物品和服务的生产与供给上，不仅仅政府自身提供，而且，政府向社会开放，社会组织日益介入公共服务的生产和分配。所以，现代社会的公域与私域界限已经逐渐变得日益模糊，在一定领域，甚至已经出现了政府与私营企业组织合作提供公共服务的现象。这些新特点，又会促使政府必须积极作为，社会治理必须创新，以符合客观实际的需要。

当然，还要注意，在政府积极作为，主动提供公共服务的同时，也要防止政府公权力借此滥用，政府的积极作为应是有边界的。在市场经济大背景下，政府需要有所为，也需要有所不为。凡属依靠市场自身能够解决的问题，凡属市场自身能够供给的公共产品，政府就不应当干预，应退回二线，也就是说政府不应作为，要有所不为。这也说明，需要法治化建设，把政府的公权力放在制度笼子里，政府的有所为，即政府的积极作为应仅限于其权力在制度笼子里的积极作为。

二、政府积极作为能促进社会治理的创新

一般来说，“公共政策的产生，是问题积累到社会的一个部门或若干部门到了要采取行动的程度”，^[5]但是，现代社会治理的新特点，要求政府积极行政，即主动提供公共服务，公民积极参与。同时，公民参与又会“促进了公民对政府决策的接受性，这就为政府提供了合法性基础”。^[6]具有了合法

性基础，会促进政府与社会力量在法治框架下更加积极地提供公共产品，这样产生的公共政策会更具有前瞻性，而不是问题积累的结果，也就更容易实现。

(一) 社会治理创新实质是在现代法治精神指导下的政府治理活动

创新是一种活动，也是一种价值理念。人们为了发展，就需要不断运用已知知识，突破常规，在发现或产生某种新颖、独特的价值基础上，形成新的思想，并运用于实际。社会治理创新是组织对社会治理的创新，它既是社会自治体、社会群体的自我管理和服务的创新，也是政府社会管理职能的创新。现代社会，政府积极作为实质就是政府主动地提供公共服务，在此过程中，政府、社会组织等社会治理主体的权力必须源于法律的规定，受到法律的约束，其行为也必须依据法律，并受到法律的监督，这样才会让创新和积极作为均在法律的框架内，保持一定的边界。

我国在传统上一般强调的是管理，党的十八届三中全会《决定》提出要建设国家治理体系和治理能力现代化，由“管理”到“治理”，内涵更加丰富了。传统意义上，“管理”强调的是“管”，体现更多的“人治”特色，而“治理”强调的是“共治”，是用法治思维和法治方式去“治”社会，具有更多的“法治”特色。政府积极作为是在现代法治精神指导下的政府积极提供公共产品予以社会治理的活动，这需要边界。社会治理创新需要在法治的框架下创新，在一定意义上，社会治理创新的过程实质就是法治政府建设的过程，是法治政府积极作为的过程。

我们国家的社会治理格局强调党委、政府、社会、公众等多元主体的共同参与，而不是单纯地依靠政府。人们追求的理想政府模式从“善政”转变成“善治”，即通过政府与公民社会的合作实现公共利益最大化。^[7]在这一理念指导下，社会力量必然会得到空前的发展。这就更需要政府主动服务，积极作为，并搞好自身的法治建设，以更好地规范与引导社会力量。

现代法治追求民主、平等、公正等价值，注重对人的基本权利的保护。法治约束公权力，保障人的基本权利。社会治理创新，就是要把包括政府在内的社

会治理主体的权力纳入法治框架下,实质就是把现代法治的价值融入政府治理社会的活动中。所以,社会治理创新要融入法治政府建设中去,要让政府在法治的框架下积极有所作为。首先,需要通过科学民主立法,建立完备的法律制度;其次,在法律的要求下,政府主动作为,公众积极参与,社会组织协同治理,这样,社会活动才会和谐有序进行;最后,严格考核结果,以公民的基本权利是否得到切实保障作为验证标准。政府在法治框架下的积极作为,必然会促进社会治理创新。

(二) 政府积极作为会促进社会治理创新,进而也会促进社会经济的发展

如何处理好政府与社会间的关系、政府与公民的关系,这是社会治理创新必须要解决的问题。为此,制度的建设是关键。制度具有重要价值,“由制度支撑的信心使人们能够承受试验的风险,能富于创造性和企业家精神,并能够鼓励他人提出其自己的新思想”。^[8]首先,要建立宪法秩序,保障宪法的权威与地位,因为宪法是制定规则的规则;其次,根据宪法,制定其他法律规则;最后,严格执行规则,并对违反规则者予以严厉惩罚。通过制度引导规范社会治理创新活动,才能够从源头上来解决各种问题,这就需要政府积极引领法律制度的事先建设。

现代社会,政府已从消极的行政转为积极的行政,其角色也转变为提供服务者,并努力打造成“无缝隙政府”,使民众能够在“任何时间”和“任何地方”得到服务,^[9]因而,政府的积极作为实质就是主动提供公共服务。由于社会治理既是政府的社会管理职能,也是社会自治体、社会群体的自我管理和服范畴,也即政府职能和社会职能的复合体,^[10]所以,政府行政权力运行方式的转变,必然会促进社会治理创新。政府职能的积极实现,会促进社会职能的实现;政府的积极作为,主动改变管理方式,会促进治理的创新。在行政实践中,行政机关主动“与被管理者进行协商,要了解其需求,征求其意见,并对其利益予以必要的尊重”,^[11]所以,政府行政,已经不单是政府自身的问题了,客观上是与社会治理的全方位创新紧密结合的。当然,在现代社会,这一切需要在法治的框架下进行。

从经济的角度来说,社会治理的全方位创新会促进经济的发展。一方面,在市场经济下,需要建立并维护经济规则,这需要政府公权力的积极作为,实现有形之手与无形之手的协同并用;另一方面,政府之外的社会治理主体参与治理创新,有助于社会和谐秩序的建立,而这些治理主体本身也属于重要的市场主体,也会创造经济价值。

当然,社会治理创新离不开法治建设,必须把政府公权力放在制度的牢笼中。这实质是要求政府既有所为,也要有所不为,积极作为要有边界,这就需要政府的法治建设。法治的核心是治权、治官、治政府而非治民,^[12]法治下公共权力的积极行使实质是为政府公权力设定了边界。法治化的治理主体,要与成熟的市场经济相匹配。只有在法治框架下,政府积极作为,推进社会治理创新,才能建立起成熟的市场经济,而成熟的市场又会促进社会治理创新,促进政府的积极作为。

三、社会治理创新中政府积极作为应遵循的原则

(一) 坚持党的领导,发挥党组织作用

在社会治理创新中,政府积极作为必须坚持党的领导,必须以稳定党的执政为前提,以提高党的执政能力为前提,这是最为根本的。

执政党是为了使社会个体“成为自己的社会结合的主人”的政党,^[13]是与时俱进的政党。政府积极作为,是为了提供服务,为了主动克服困难与障碍,这需要在党的领导下循序渐进,逐步克服。在新形势下,党要与时俱进,在加强党的建设同时,还要注意统筹推进各方面的建设,尤其是要注意厘清政府与社会的关系。党要善于通过国家机关实施对政权的领导,依法提高执政党的社会治理水平。

政府积极作为,需要发挥党组织的作用。现代治理实质是一种“共治”,需要各种社会主体的合作,这就需要在各种各类社会治理主体中,建立党的组织,让党统领一切,让党组织在以政府积极作为为特性的社会治理中发挥领导和引导的核心作用。当然,做到这一点,首先需要党要全面从严治党,从严管党,不能有超越宪法法律的特权。

(二) 坚持依法行政

政府积极作为必须坚持依法行政原则。依法行政就是指依据法律行政。政府的权力源于法律的规定,政府的积极行为必须有法律依据,依照法律程序进行,并接受法律的监督。在社会治理创新中,国家行政机关及其工作人员要依照法定权限和法定程序有所作为,依法行政。

依法行政,要求政府的职权来源合法,只有符合现实的法律授予的权力才是正当的权力;依法行政要求政府权力的行使必须合法,并必须遵循一定的程序,信息公开;依法行政还要求,在政府积极作为中涉及的授权、委托也必须要法律依据;同时,在积极作为中,对于一切行政活动和行政权力的行使,一旦违法,都要承担相应的法律责任。

依法行政意味着要加强对政府行政公权力的控制。“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不移的一条经验”,^[14]因而,政府一旦积极作为,对其权力更必须绝对控制,通过法治建设为其设定边界,收紧制度牢笼。

依法行政,需要政府在社会治理创新中,依据法律的要求进一步积极转变职能。这要求,国家的法制要完备,“在形式方面,我们需要对国家的制度和功能加以更广泛的法典化”。^[15]在完备的法制指导下,政府才会从无限政府转向有限政府,从封闭政府转向透明政府,从权力政府转向责任政府,才能全面积极行政,有所作为。

依法行政,还需要职权与职责的统一。权责不明确,治理工作就不会落到实处。只有政府的责任明确,才“使统治者被限制在他们的适当范围之内,不致为他们所拥有的权力所诱惑”。^[16]责任到位,权责一致是政府积极作为的基础。

(三) 发展社会力量

传统的社会治理模式是单向、强制、刚性的,而现代社会的治理运作模式则是复合、合作、包容的,往往是社会合力的结果。这要求,必须发展社会力量。

政府积极作为,主动与社会组织等社会力量进行制度上的合作,双方受益。“一方面,社会中分散的利益按照功能分化的原则组织起来,有序地参与到政策形成的过程中去;另一方面,从这种制度化参与机制中,国家权力获得了稳定的支持来源(合法性)

和控制权。”^[17]西方很多国家都注重发挥社会力量的作用。对此,我们可以美国的社会组织建设为例。目前,美国登记注册的社会组织约有200万家,吸纳就业人数达1300多万,其中专职人员达500多万,如果算上志愿者,为社会组织工作的总人数则高达7000多万。^[18]这些数字说明,社会组织在现代西方社会正得到蓬勃发展。事实上,政府与社会组织的合作还能推进政府的积极作为,甚至倒逼着政府予以必要的改革,我们要意识到这种变化。而要促进政府与社会组织的合作,就意味着必须把社会组织从定性、定位上提到一定高度。当然,这需要一个发展过程,但这却是一个不可忽视的趋势,甚至是世界潮流。

美国学者莱斯特·萨拉蒙曾认为,社会组织等社会力量的兴起“代表了20世纪最伟大的社会创新”。^[19]政府积极作为,需要发展社会力量,协同并进,这是社会发展的必然。

(四) 市场化导向原则

社会治理创新要有助于社会经济的发展,政府的积极作为是社会经济发展到一定阶段的必然现象,它们都是服务于市场经济的。我国市场经济制度还不够完善,有很多不稳定因素,这在很大程度上加大了社会治理的难度,政府积极作为需要坚持市场化为导向的原则。

20世纪70年代末80年代初西方国家掀起公共行政改革浪潮,提出了“新公共管理”、“重塑政府”等口号。在这种浪潮推动下,政府在改革中打破官僚制,注重与社会力量的合作,对公共产品的提供向社会开放,甚至主动购买服务,而这一切的导向则是市场化的。

市场化导向要求:一是要把公权力放入法治牢笼之中,使其在法治框架下调控经济,克服市场失灵,给市场装上大脑和心脏;二是对违反市场经济秩序者,依据法律,由政府公权力主动予以严厉惩治;三是在处理各种社会治理主体间的关系上,必须通过法律确立各自的能力界限,使相互之间的协作限定在法律允许的范围内;四是通过法治政府建设,提供社会治理的诚信机制。

特别是诚实信用问题,因为现代社会治理不是孤立开展的,需要社会协同,需要引入竞争机制,引入协商机制,如果政府擅自改变已做出的治理行为,常

常影响一系列已经确立的法律关系，导致秩序的混乱，而防止这一点，法治保障下的诚信秩序是至关重要的。

(五) 法治思维原则

政府能否依法积极作为，重要的一点是政府公务人员要具有法治思维、服务意识、边界意识。如果政府公务人员对自己生活中的社会制度缺少赞同、认可、接受意识，没有法治思维，没有边界意识，那么，这样的社会制度必然没有生命力。如何培养法治思维呢？这需要在社会治理创新中，把政府的服务意识贯穿于积极行政之中。政府积极行政是一个服务公民的过程，哪怕是公民微小的事宜。“普通百姓的事情不管多么小，但对他们来说是非常重要的；对这些事情的妥善解决，最终对于整个社会来说也是必不可少的。”^[20]通过解决民事事务，理顺政府、社会、公民间的关系，进而才会解决社会事务，这个过程有助于培养公务人员的法治思维观念。

同时，现代社会治理强调公民参与，公民不再是消极地等待行政结果，而是可以主动参与行政权力的行使过程，并推动行政机关做出更加公正的行政行为。^[21]美国学者罗伯特认为“公共精神既包括平等也包括参与”，^[22]台湾学者丘昌泰先生把它称作“公民契约”。这些也会促使政府及其工作人员提升法治观念，注重培养法治思维。习近平总书记在纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出，“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。这一要求正是对新时代的回音。当前的社会治理创新过程也是对传统政府体制和运作方式的一场革新。

总之，在社会治理创新中，需要政府的积极作为，主动服务。社会治理创新实质是一种“建构社会秩序”^[23]的努力，是为了在更加理性的基础上确立法治理念，并基于契约重构社会秩序。现代社会，强化政府服务意识，积极作为，才会推动社会治理创新，而这一切又必须在法治之下。国家治理体系和治理能力现代化建设正是在法治建设中通过政府的积极作为实现的。这个创新过程是一种打破旧秩序并重新建构秩序的过程，也是一种理性的法治文明秩序的建构过程。

[参 考 文 献]

[1] 周晓丽，党秀云. 西方国家的社会治理：机制、理念及其启示

[J]. 南京社会科学, 2013 (4).

[2] 韩秀云. 推开宏观之窗 [M]. 北京: 经济日报出版社, 2008: 14.

[3] 胡建森. 转变政府职能 不做社会的“保姆”和“守夜人” [EB/OL]. 人民网, 2013-04-09.

[4] 俞可平. 治理与善治 [J]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 3.

[5] [美] 拉雷·N. 格斯顿. 公共政策的制定——程序和原理 [M]. 重庆: 重庆出版社, 2001: 22.

[6] [英] 约翰·克莱顿·托马斯. 公共决策中的公民参与: 公共管理者的新技能与新策略 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005: 153.

[7] 唐铁汉, 袁曙宏. 中欧政府管理高层论坛——社会治理创新 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007: 107.

[8] [德] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000: 143.

[9] [美] 林登. 无缝隙政府 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002: 89.

[10] 莫于川. 行政法治视野中的社会管理创新 [J]. 法学论坛, 2010 (6).

[11] 张树义. 行政合同 [J]. 北京: 中国政法大学出版社, 1994: 13.

[12] 李文良. 中国政府职能转变问题研究报告 [M]. 北京: 中国发展出版社, 2003: 199.

[13] 《马克思恩格斯选集》第三卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1974: 443.

[14] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神 (上) [M]. 北京: 商务印书馆, 1961: 154.

[15] [美] 斯蒂芬·L. 埃尔金. 新宪政论 (中译本) [M]. 北京: 三联书店, 1997: 109.

[16] [英] 洛克. 政府论 (下篇) [M]. 叶启芳, 瞿菊农译. 北京: 北京商务印书馆, 1964: 86.

[17] 张静. 法团主义 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998: 7.

[18] Lester M. Salamon. 《America's Nonprofit Sector》[J]. Foundation Center Production 2011, P10, 29.

[19] 何曾科. 公民社会与第三部门 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998: 257.

[20] Kevin Murphy, Accountability to the Citizen, Address to the Annual Conference of the IPA on “Governance and Accountability”, Dublin, November 7, 1997.

[21] 章剑生. 现代行政程序的成因和功能分析 [J]. 中国法学, 2001 (1).

[22] [美] 罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来 [M]. 王列, 赖海榕译. 江西人民出版社, 2001: 120.

[23] 张恒山. 法理要论 (第三版) [M]. 北京: 北京大学出版社, 2009: 255.

责任编辑 葛 卫

vative and sustainable development is its open and global talent strategy. Entering the 21st century, China is emerging as a new world power on the world's center stage because of its success in economic reform. At this historical junction, it is important for China to review the trajectories of the US rise and learn about its human resources and talent strategies. The authors conclude, in the process of ascending to the summit of a global power, China has a need to learn about US's experiences in terms of its talent strategy. While there are shortfalls here and there, overall, the United States has adopted an open, pragmatic, embracing and use-oriented talent strategy. Over the course of the history, the nation's leaders did their best to overcome the resistance from all aspects and implemented a talent strategy that has successfully enabled the US to maintain its innovative capacity.

Key Words: US Talent Strategy, US Talent Recruitment, US Talent Policy

Japan's Sustainable Quality Management Policy Should Be Used for Reference

Cheng Hong etc.

Abstract: Quality management policies mainly include quality competition policy, quality rights protection policy, quality signal policy and quality skilled personnel policy and so on. Japan's sustainable quality management policy has played an important role in the transformation from "factor-driven" to "total factor-driven", which is of great significance for China's economic transition.

Key Words: Economic Transition, Quality Management Policy, Japan

Deliberative Democracy: Institutional Design and Pilot Reforms

Chen Jia-gang

Abstract: Under the context of Comprehensively Deepening Reforms, developments in the realm of deliberative democracy are becoming important contents in China's political reform. Deliberative democracy can enable different political actors to discuss and communicate with each other through institutional channels, help them reach consensus and make legitimate and rational decisions. As a concrete way to realize democracy in China, deliberative democracy is of great importance to solidify and perfect the party's leadership, rationalize and democratize decision makings, broaden political participation and promote civism among citizens. Although there are multiple ways to implement deliberative democracy in practice, steep challenges persist. To further improve the ways to realize deliberative democracy, we should make full use of established institutional arrangements and consciously make institutional innovations as well.

Key Words: Deliberative Democracy, Institutional Design, Procedural Design

Social Management Innovation and the Active Government

Wang Yong

Abstract: Social governance refers to the government and other social main body to achieve the benign operation of the society and to adopt a series of management concept, methods and means. In our country, the new situation, new problems emerge endlessly. So social governance requires innovation, and that the innovation and the active government are closely linked. In modern society, the government's positive action means that the government takes the initiative to provide public services. How effective social governance innovation is the key to seize the government actively. On the contrary, if the government is negative, then social governance innovation also will become a mere formality.

Key Words: Social Governance, Innovation, Active Government

Analysis on the Requirements for Connecting the Government Purchase of Public Services with the Reform of Public Institutions

JU Hua & Yang Teng-yuan

Abstract: The latest reform designs and the academic researches insist that the government purchase of public services should connect with the reforms of public institutions so that the classification and development of Chinese public institutions could be pushed forward. However, it does not mean they can connect in reality. There are some requirements for connecting, which are concluded as two categories: the endogenous requirements and the exogenous ones. These two categories could be discussed further as three groups: scope and scale, procedure and skill, capability and will. Besides those positive factors in these three groups, there are also some significant bugs such as the lack of clear definition of what and how many public services could be purchased from the public institutions, the lack of workable pricing mechanism, and also the lack of a smart government. Such an analysis on the connecting requirements points to an organizational reform of the Chinese government.

Key Words: Government Purchase of Public Services, the Public Institution Reform, Connection, the Endogenous Requirements, the Exogenous Requirements

Motivation, Incentive and Information: The Theoretical Framework and Typological Analysis of China's Environmental Policy Implementation

Tang Xiao & Chen Wei-wei

Abstract: There are two opposite theoretical view-