

治理的处境化诠释： 话语、政策与意识形态

包先康

(安徽工程大学 人文学院、MPA 教育中心,安徽 芜湖 241000)

摘要:治理概念的提出和治理理论的发展,几乎伴随着中国的深度转型。这种机缘巧合,使得治理概念和理论一经提出,就被我国学者不断地从话语层面进行着处境化诠释;同时,为了解决社会深度转型中面临的复杂问题,政府迫切需要寻求新理论的指导,于是,经过中国著名学者在话语层面处境化诠释的治理理论就很自然地嵌入政策实践之中。作为反馈,政策实践又不断处境化地诠释着治理理论。而治理作为一种认同度较高的政治思想也必然会“深深植根于具体的政治和意识形态的处境中并对处境产生有意义的反馈”。当前,中国社会存在的三大不良心态可能与我国当前治理结构、治理生态的畸形有关。要克服这三大不良心态,我们既要有好的顶层制度设计,来满足国家宏观治理的需要,又要开展深入社会日常生活的“微治理”,以解决日常生活中的“微问题”、处理“微事情”和满足“微心愿”。

关键词:社会转型;治理;处境化诠释;话语;政策;意识形态

中图分类号:C91/D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2015)04-0032-09

当今“治理”一词已广泛地被学界和政界所使用。在西方,自由主义的政治经济主张成了资本主义世界的“圣经”。但20世纪30年代一场遍布资本主义世界的经济危机成为资本主义世界的梦魇,人们开始质疑“市场经济万能”的自由主义信条。在这一背景下,凯恩斯主义诞生了,亚当·斯密的“看得见的手”由“无为之手”变成了凯恩斯的“干预之手”。不过这只干预之手并不是要全盘否定市场经济,而是要弥补市场的不足。起初,这只干预之手的确成为了挽救西方的经济之手,凯恩斯主义也被誉为“凯恩斯革命”。然而,随着这只手伸得越来越长,也就造成了对市场经济的过渡干预;同时,这只手也出现了够不着的地方,这时又出现了政府的失效。面对这种失效,20世纪70~80年代,资本主义世界掀起了一场“政府再造”运动。“治理”概念的提出,无疑让“政府再造”看到了希望,同时,人们也试图运用治理理念来解决市场经济失效、国家与社会关系的紧张、道德失范等问题。而“治理”思潮兴起之时,正值中国的改革开放处于探索实验之际。怎样看待和发展市场经济,怎样处理好政府与市场的关系,怎样革除政府积弊等问题,治理的出现无疑让人看到了回答上述问题的一线曙光。但是“治理”毕竟是一个舶来的概念,我们必须结合本国的国情对其加工诠释,使其更具本土的适应性,并获得意识形态的认同,以此来指导政策实践,从而形成治理概念和理论的本土话语、政策实践和意识形态的处境化诠释。

收稿日期:2015-04-02

作者简介:包先康,法学博士,安徽工程大学人文学院、MPA教育中心,副教授;安徽大学农村改革与经济社会发展研究院,研究员。

基金项目:国家社会科学基金项目“农村社区微治理研究”(15BSH022),项目负责人:包先康;安徽省省级质量工程项目“社会治理视域下社会工作专业发展研究”(2014JYXM184),项目负责人:包先康。

一、治理的本土话语诠释

虽然“治理”概念是在1989年提出的,但真正对我国学术界产生影响则是在1992年世界银行的《治理和发展》报告发表之后。当时以刘军宁、毛寿龙等为代表的年轻学者灵敏地捕捉到这一新鲜概念之后,着手将其整合进他们对当时中国政治体制改革的理解中。其中,刘军宁最早把“governance”译成“治道”,并以类似自由主义者的口吻论证道:“现代治道就是要在制度层次上创立一个中性的现代国家;在经济层面上,维持一个充分自由的私人领域。政府对各种具体的利益争夺应保持中立的立场。政府必须提供规则以使市场得以运转,保护财产权,以及对规则的有效执行以维持稳定的商业环境以增进投资的成功。同时,对经济与效率方面的技术考虑应多于意识形态和政治因素的考虑,应把技术问题与政治问题分开。治道正是属于技术层面的问题。所以,在这方面的变革应毫不犹豫。”^[1]虽然他的论证具有明显的去意识形态化倾向,但对减少改革开放之初经济领域的过度政治化还是具有启发意义的。后来,毛寿龙等人在他们的著作中沿用了“治道”的概念,但他们的研究明显地深受新公共管理理论和新自由主义思潮的影响。新公共管理理论认为,当代政府在公共服务供给方面是低效的,并且对公众需要的回应缺乏时效性。为了克服上述问题,该理论强调政府应避免直接提供公共服务,取而代之的是引入不同的职能部门和机构间的竞争机制,或者政府干脆就从该领域中退出,将其全面向私人部门开放。因此,积极的政治改革目标就是要重塑政府及其公共政策,促使政府由“划桨者”向“掌舵者”转变,从而在公共服务领域引进准市场机制,或者使市场机制在公共服务领域最大化地发挥作用。这种治道思想,实际上主导了20世纪90年代中后期中国的经济和社会改革,深刻影响着国家公共政策的制定。

另一位致力于早期治理思想传播的当属徐勇。作为一位具有马克思主义背景的学者,从20世纪90年代中后期开始,他运用马克思主义的立场和方法,对治理思想进行了解读,从另一个视角论证了治理运用于中国经济社会改革的合法性问题。他虽然接受了世界银行赋予治理概念工具理性的特质,但他不久就抛弃了市场—政府的二分论证体系。因为在他看来,在这一论证体系中公共权力与政府行为之间边界仍然十分模糊,甚至是等同的。他主张公共权力和国家权力之间应该有一个较为清晰的划分,并且要将“社会自治”置于公共权力的概念体系之中。在他看来,这一洞见早见于马克思主义的经典著作,特别是恩格斯的《家庭、私有制和国家的起源》中,只不过被中国读者所忽视而已。在恩格斯看来,公共权力是一个系统,强制性的国家权力是社会各阶级斗争的产物,只是暂时的。在某一时间内,尽管国家权力可以成为主导性的公共权力形式,但它无法取代公共服务中的社会的角色^[2]。正是得益于徐勇的创造性诠释,治理理论得以在马克思主义经典著作中找到了立论的根据,从而开辟了从马克思主义的视角来诠释治理理论的先河,为后来的学者处境化地诠释治理提供了一种新的途径。不过,徐勇并未止步于此,他还尝试着发展出以“公共权力”为核心概念的论证体系,试图以中国为本位探讨公共权力对村民自治、社区自治、民间组织以及国家与社会的关系的影响^[3]。他指出,新中国成立标志着人民主权新模式的确立,但并未真正开启治理结构改革的新历程。相反,公共权力的不当分配,使得国家机构和部门得以渗透至社会的每一个角落,严重压缩了社会自治的空间。后来,邓小平所开启的改革的本质就是对公共权力进行制度化的、更为合理的调整,为各种新型的经济和社会组织发展创造出广阔的空间,并让它们在后来的公共政策制定和执行中扮演重要角色。与早期的自由主义者相比,徐勇对治理概念的处境化诠释的主要贡献体现在两个层面:一是确立了治理在马克思主义理论体系中的地位,论证了治理引入的合法性,从而使学者们能够从学科内的既有话语中解脱出来,毫不犹豫地接受和运用新的治理理论;二是通过对实证研究的历史性转换,将治理概念应用于对中国政治和村治的分析之中^[4]⁸⁷。

以上对治理的处境化的处理,仅使得治理理论只在特定的话语层面“自语”,阻碍了它在更大范围的传播,直至后来通过以俞可平为中心的研究团队的努力,这种状况才得以改观,从而使得治理

理论开始从政治学领域向经济学和社会学领域迁移,并得到广泛的关注和认同。正因为如此,俞可平常被认为是治理理论的“最早引介者”,对治理理论做了开拓性的综合研究。俞可平等对治理理论处境化的处理体现在:第一,对治理概念进行了改良。他们在对英语世界的著名学者关于治理概念论述的梳理基础之上,对治理概念进行了本土化的改造。俞可平指出:“治理”可以被界定为“在既定的范围运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。”^{[5]5}在此界定中,他赋予“治理”两重目标——维护社会良序和增进公共福利。在紧接其后的研究中,他又将“善治”解读为“使公共利益最大化的社会管理过程”,其本质是“政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态”^{[5]8}。最后,他总结出善治的几个关键因素:合法性、透明性、责任性、法治、回应、效益和参与^{[5]9-11}。第二,他对西方的“公民社会”进行了改良,并将其作为治理理论的基石。在他的研究中,他将“公民社会”界定为“国家或政府之外的所有民间组织或民间关系的总称”,包括“非政府组织(NGO)、公民的志愿团体、协会、社区组织、利益团体和公民自发组织起来的运动等”^{[5]327-328}。经过这种改良,他为公民社会与国家的关系摹画出新的愿景,即国家或政府同公民社会合作,促进社会公共利益的最大化,从而跳出了国家中心主义和社会中心主义的窠臼,也对公民社会、治理和民主的关系做了创造性的诠释,并赋予治理工具价值,提高了各方,如左派、右派、官方、民间、官员和知识分子的接受度,为治理的广泛运用廓清了道路。

正是基于俞可平等人的努力,当下“治理和善治理论作为一种分析框架”,已经成为“研究、总结和展示我国改革开放以来政治发展的成就极为有用”^[6]的工具。随着这一分析框架日趋成熟,治理理论的处境化诠释进入一个新的阶段,即有效运用的经验研究阶段。这个时期的研究,有两个趋向:第一,为了让治理理论能够“更好地契合”中国现象和中国问题,继续对其进行新的改造。如燕继荣^[7]发展出一套新的治理体系,该体系包括“治民、治政和治党”三个方面。这些改造试图“把一组经过筛选的公共政策的集合作为展示那些被西方文献忽视的貌似治理的国家调整的工具”^{[4]107}。第二,沿着既有的对治理概念和治理理论的研究成果开展的经验研究。如:(1)关于民间组织在治理中的地位与作用。郁建兴和他的同事们通过对温州商会的研究发现:“民间组织可以通过积极参与公共事务管理,当好政府的帮手,而政府也可以加强对民间组织的信任,转移给它们更多的公共管理职能;在合作共治中,伴随着公共事务治理绩效的提高,不但民间组织获得了成长,政府也获得了更大的合法性。”^[8]在此基础上,他们总结道:“在考量中国公民社会的发展中,我们或可突破现有的理解,不再对公民社会的发展道路作‘自上而下’和‘自下而上’的截然二分,也不再固执于拷问民间组织的自主性和镶嵌性,而是超越这些争论,努力探讨如何促成政府与民间组织之间合作共治关系的建立。”^[8](2)关于地方政府在社区治理中的地位和作用研究。冯玲、王名^[9]的研究发现:一方面,地方政府是社区自治的倡导者,鼓励公众参与社区建设,力图减少对社区管理的直接干预。另一方面,政府又希望加强对社区建设的领导,习惯性地干预社区管理。实际上,在很多情况下,当中央和地方面对来自底层的不断加剧的福利需求和权利诉求压力而又无法面对的时候,则转而将“维稳”作为城乡社会管理的核心工作。如此,社区治理的主要任务就转而变成中央和地方通过鼓励这种基层治理体制来推动城乡社会重组,以此来维护基层社会秩序。(3)关于公众参与在治理中的地位和作用研究。余逊达^[10]在一项关于杭州市的研究中发现:居民参与能够提高政府在住房、医疗和交通等公共服务供给项目中的绩效。但是,近年来尽管一些地方政府试图采用开听证会等公民质询的方法来提高政府的透明度和公共服务供给质量,然而公众在缺乏对公共服务选择权的情况下,其参与对公共政策的影响力是微乎其微的。

总之,自治理概念和理论进入中国以来,本土学者对其进行了卓有成效的理论阐释和经验研究,从话语层面论证了治理理论运用于中国政治改革和社会改革的合法性,为治理理论的广泛运用清除了障碍。

二、治理的政策实践演绎

长期以来,虽然治理的概念没有出现在政府的正式文件中,直到十八届三中全会才提出了“社会治理”的概念,但并不意味着治理思想没有对我国的政策实践产生影响。细细分析,我们还是能比较清晰地发现其影响还是很明显的。

首先,在我国,受新自由主义思潮和新公共管理理论的影响,自20世纪90年代中期开始,政府启动了新一轮的产权制度的激进改革。在大中型国有企业,实施了较大规模的“减员增效运动”,大量国有企业单位的员工由下岗逐渐演变为失业;而对相当数量的集体企业进行了私有化的改造。与此同时,政府在教育 and 医疗等传统公共政策领域进行了所谓的“社会化”——实际上是一种市场化——的变革。这次大规模的改革,一方面在原有的国有企业和受到鼓励的私人企业的管理人员中崛起了一群新兴的企业家阶层;另一方面,大规模的城市和农村居民的生活变得更加困难,由此带来的基本社会保障以及其他社会服务需求亦快速增加^[1]。总的来说,这次大规模的改革,在经济改革方面,一定程度上减轻了国有企业的负担,激发了国有企业的活力,使之成为市场经济的重要主体。同时,对个体经营的进一步放开,个体和民营经济等各经营主体也得到了快速发展,为后来建构成熟的市场经济做了较充分的准备。在社会改革方面,实现了社会政策的根本性的制度转型,这种转型不仅彻底摆脱了计划经济年代僵化的社会政策体制和运行机制,而且使得原有体制内的部分民众“福利靠国家或单位”的观念发生了转变,逐步降低了依赖性,增强了自主性、自我责任心和竞争意识。这种转型凸显了“人口红利”对我国市场经济的形成和发展,经济上融入全球化的世界经济体系,以及经济持续高速发展都起到了积极的作用。但是,以市场为中心的改革,形成较为普遍的GDP崇拜,在一定程度上导致了对社会公平和环境保护的忽视,迅速加剧了贫富差距和生态环境的恶化,也加剧了经济和社会的风险,在此期间不断攀升的群体性事件就是有力的说明。

其次,如果说20世纪80年代末在农村开展的村民自治运动的初衷是为了扭转农村社会的无序状况,后来为了增强其合法性,赋予了村民自治民主的价值,并得到高调的宣传,很多学者将其视为“民主的实验场”,国外的学者和舆论也拍手叫好。村民自治在农村获得的“巨大成功”很快与城市勾连起来,并迅速在城市实施了社区自治。但现在来看,城市的社区自治远未达到村民自治的效果和“轰动”。事实上,无论是农村的村民自治还是城市的社区自治,它们更多地彰显了其“政治”价值,其“社会”价值并没有很好地得到体现。也就是说,“自治”虽然带来了“民主”,但这种民主并未带来社区基础设施的实质改善和福利水平的提高。在这一背景下,治理理念下的加强“社区建设”的政策呼之而出。民政部先后颁布了推进“城市社区建设”和“农村社区建设”的政策文件,旨在克服多年来“社区自治”和“村民自治”社会关注不足的弊端,彰显社区的公共服务职能。因为,社区建设强调多元主体参与共同解决社区内部的问题,实现“社区各项管理的全覆盖”、“社区综合服务设施的全覆盖”和“社区各项服务的全覆盖”,以满足社区“秩序”和“福利”的需要,而实现社区良序和社区公共福利的提高正是社区善治的基本目标。

再次,就当前中国社会治理而言,要提高社会治理的能力和社会治理的效能,发展社会组织显得尤为重要。相关推进社会组织发展政策更好地体现了治理的处境化在政策领域的彰显。基于发达国家的经验,第三部门的发展以及由众多非政府组织参与的治理,不仅成为解决发达国家“市场失灵”与“政府失灵”问题的有效手段,更是割除非西方国家存在的各种政治、经济和社会弊端的基本途径。在我国,自《社会团体登记管理条例》(1989)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)、《基金会管理条例》(2004)颁布以来,非政府组织在中国得到迅猛发展。民政部《2013年社会服务发展统计公报》显示,截至2013年底,全国共有社会组织54.7万个,吸纳社会各类人员就业636.6万人,形成固定资产1496.6亿元,社会组织增加值为571.1亿元,接收各类社会捐赠458.8亿元。全国共有社会团体28.9万个,其中:工商服务业类31031个,科技研究类17399个,教育类

11 753个,卫生类 9 953 个,社会服务类 41 777 个,文化类 27 115 个,体育类 17 869 个,生态环境类 6 636 个,法律类 3 264 个,宗教类 4 801 个,农业及农村发展类 5 8825 个,职业及从业组织类 19 743 个,国际及其他涉外组织类 481 个,其他 38 379 个。全国共有基金会 3 549 个,其中:公募基金会 1 378 个,非公募基金会 2 137 个,涉外基金会 8 个,境外基金会代表机构 26 个。民政部登记的基金会 216 个。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠 302.9 亿元。全国共有民办非企业单位 25.5 万个,其中:科技服务类 13 729 个,生态环境类 377 个,教育类 145 210 个,卫生类 21 234 个,社会服务类 36 698 个,文化类 11 694 个,体育类 10 353 个,商务服务类 5 625 个,宗教类 94 个,国际及其他涉外组织类 4 个,其他 9 652 个^[2]。此外,还有 100 多万未经登记的民间组织。自 2004 年以来我国的各类社会组织、社会团体、基金会和民办非企业单位呈逐年增长趋势,增长势头强劲(见图 1)^[12]。实践证明,社会组织的发展壮大不仅使得构建良性的社会治理成为可能,也使之正在成为现实。如 2008 年北京奥运会的成功举办和汶川大地震中救灾活动的有序开展,以及后来一系列的救灾活动中,社会组织皆功不可没。可以说,正是社会组织的发展壮大,为改善社会治理结构、治理生态增添了动力,并提供了新的可能性。

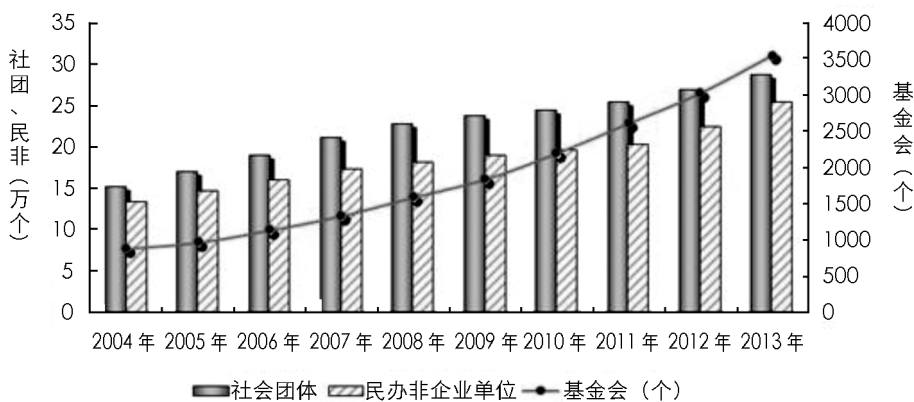


图 1 社会组织发展状况

(资料来源: <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>)

最后,最能体现治理理论对政策实践影响的当属社会支出的变化和社会政策体系的逐步完善。基于治理和善治理论研究的影响,中国政府开始采用流行的治理指标,增加政府的社会开支和加快社会政策体系建构。截止到 2000 年底在全国所有城市和县政府所在镇建立了城镇居民最低生活保障,约 380 万城镇居民得到了最低生活保障。这虽与由于国企和集企改制重组而挣扎在温饱线上总共约有 1 500 万失业工人这一事实^[13]相比显得微不足道,但毕竟是迈出了重要的一步。此后,政府逐年加大社会支出,社会支出呈逐年上升趋势。以政府的社会服务支出为例,根据民政部 2013 年发布的社会服务发展统计公报显示,2006—2013 年政府用于社会服务的支出逐年上升(见图 2)^[12]。

与此相一致,为了克服 20 世纪 90 年代激进的改革带来的负面影响,政府加快了社会政策的调整,本世纪以来制定和完善了一系列旨在改善政府治理的社会政策。政府正从传统的“常识”^[14]①中走出,迎接“社会政策新时代”^[15]。政府已经逐步认识到,社会政策具有诸多正面效应(无论从雇主的视角,还是从国家的视角),它已经成为当今世界上改善政府治理的重要工具。社会政策在大多数国家已经全民化,其服务对象已经发展成为全体国民,而非少数人群^[16]。基于对社会

① 一些观点认为,日渐增长的社会保护政策被认为会降低投资和工作动机,进而损害国家竞争力;社会政策还可能影响就业,社会支出的刚性增长又会造成沉重的财政负担。这些观点拥有众多支持者,甚至形成了传统智慧,即所谓的“常识”。这些“常识”在中国流行甚广。

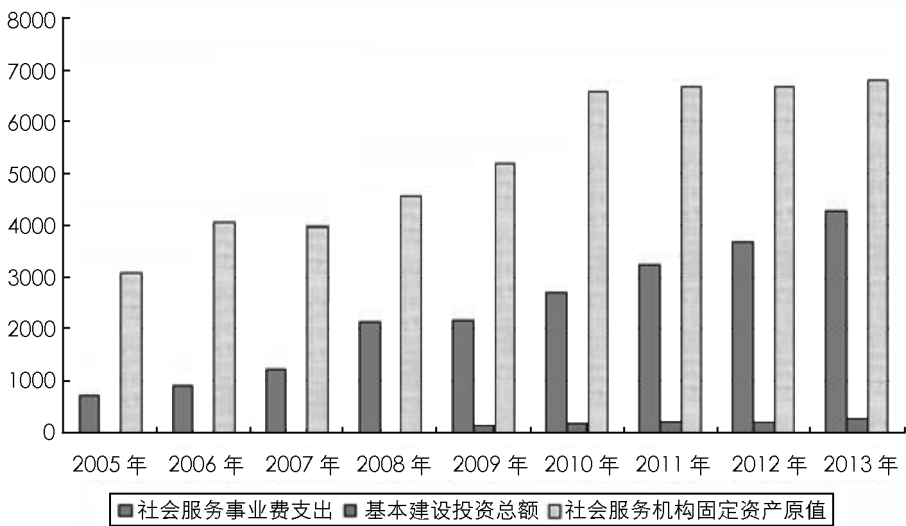


图2 社会服务基本情况

(资料来源: <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>)

政策认识的转变,本世纪以来政府加快了社会政策调整的步伐。在社会保障方面,为了解决前期社会保险制度改革中存在的问题,自2001年起,陆续在东北三省进行了完善城镇社会保险制度试点行动。在此基础上,自2007年始,试点范围逐步扩大,并很快推广开来。在这次试点中解决了城市职工基本养老中的空账问题,同时将“下岗”与失业保险并轨而解决了国企改革下岗人员基本保障问题。几乎同时,为了发挥最低生活保障制度在反贫困体系中的作用,1999年国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,对城市最低保障的对象、保障原则、保障标准、资金来源和申领程序做了较严格的规定。从2002年起通过中央政府直接投入进一步加强了城市低保制度,并在短短的几年内,城市低保覆盖面有了较大的提高,由最初的几百万迅速扩大至2200多万人。在农村,2006年修订了《农村五保供养条例》,并于2007年颁布了《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,决定2007年在全国普及农村最低生活保障制度。在医疗保障方面,自2002年起,中共中央、国务院先后出台了一系列有关医疗卫生体制改革的文件,逐步完善了城乡医疗保障制度,在一定程度上纠正了卫生资源分配不合理的问题,缓解了看病难、看病贵的问题。在住房保障方面,2004年起实施了《城市低收入家庭廉租住房管理办法》,2005年又颁布实施了《城市低收入家庭廉租住房申请、审核及退出管理办法》,并于2007年发布实施了新的《廉租住房保障办法》。在教育政策方面,教育保障和教育公平得到进一步重视。特别是,进入新世纪以来,农村社会政策得到重视,农村社会政策被纳入到新农村建设的行动体系,同时,针对农民工的社会政策一体化也得到重视。自2002年起,中央政府开始强调农民工在就业、社会保障和社会服务方面的平等权利问题,并积极推动地方政府将农民工子女教育纳入城市公共教育体系,积极探索在更大范围内将农民工纳入城市社会救助、社会福利与公共服务体系的体制机制问题。上述社会政策的积极调整,一方面体现了国家治理理念的转变,另一方面也较好地发挥了社会政策在国家治理中的正功能。

三、治理的意识形态声称

治理理论作为当今国际上流行的理论,不仅对学术界产生了重要影响,同时作为一种认同度较高的政治思想必然会“深深植根于具体的政治和意识形态的处境中并对处境产生有意义的反馈”^{[4]33}。治理理念已深深嵌入我国意识形态和改革方案之中。

改革开放之初,中国改革总设计师邓小平设计了“先富与共同富裕”的社会发展蓝图,摹画了“三步走”战略,提出了“发展是硬道理”、“市场和计划都是手段”和“贫穷不是社会主义”等著名论

断，为中国共产党摆脱传统的意识形态束缚，转而逐步发展出一套以阐述发展型经济与政治规划为任务的自我调整的意识形态体系。政治意识形态更加突出现代“发展主义”的价值。在发展主义原则的指导下，国家政策过分强调经济发展，并将社会发展视作前者的自然产物或副产品，“福利社会化”渐渐被不同部门和各级别的政府官员所采用。然而，在发展主义的指导下，人们逐渐发现，的确有一部分人先富起来，但“先富带后富”并逐渐实现“共同富裕”的局面并未实现。结果却出现了“一部分社会成员之间、不同地区之间收入差距明显扩大，特别是某些垄断性行业中个人收入增长过快，矛盾突出”的现象。对此，江泽民认为，“贫富差距扩大不仅是个经济问题，也是个政治问题”。如果这个问题不解决，“就会引发民族矛盾、地区矛盾、阶级矛盾以及中央和地方的矛盾，就会出大乱子”^[17]。在中国历史文化中，有着“不患寡，唯患不均”传统。贫富差距过大，很容易撬动人们“敏感的神经”。而在中国共产党的革命传统中，追求社会公平正义正是社会主义理想的核心要素。如果任由社会贫富差距继续扩大，很容易使其道德立场变得模糊，并最终削弱其领导地位。

为了走出这一困境，必须对现有的意识形态做一次调整，这种意识形态必须重申社会主义价值观中的某些核心要素。于是，作为新一代官方意识形态核心的“和谐社会”的观念被提了出来，并认为，通向和谐社会的主要障碍包括“城乡、区域、经济社会发展很不均衡，人口资源环境压力加大；就业、社会保障、收入分配、教育、医疗、住房、安全生产、社会治安等方面关系群众切身利益的问题比较突出”^[18]等问题。要解决这些问题“关键还是要靠发展”、“经济发展不仅要持续快速，而且要协调健康，这是人民不断提高生活水平的重要保证，也是人民群众对发展前景充满信心的重要保证”^{[19]708-709}。为了通过经济发展来保障社会和谐目标的实现，和谐社会也提倡建立一套新的社会管理格局，即“加强社会管理体制的建设和创新，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，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”，以“改善公共服务质量，提高依法管理社会的能力和水平，推动建立政府控制机制同政府协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的社会管理网络，形成对全社会进行有效覆盖和全面管理的体系”^{[19]710}。党的十七大报告对“科学发展观”作了比较充分的论证。报告认为，“科学发展观，第一要义是发展，核心以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。”“科学发展和社会和谐是内在统一的。没有科学发展就没有社会和谐，没有社会和谐也难以实现科学发展。”要“更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会”；要“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与和法治保障的社会管理新体制”，以“最大限度激发社会创造活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素”；要“紧紧依靠人民，调动一切积极因素，努力形成社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面”^[20]。这种意识形态声称标志着，在取得经济发展的同时，要加强社会建设，提高社会管理水平，保障和改善民生。而在社会管理过程中，不仅要求政府为社会在发挥各种社会服务功能方面创造空间，也要动员社会组织和公众参与到社会管理中来。这为十八届三中全会将社会管理提升至社会治理在意识形态上做了比较好的铺垫。十八届三中全会决定明确把推进“国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标，主张通过全面改革“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。并强调：“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序。”^[21]这样，“治理”概念和理念在和谐社会的话语中得到了明确的表达，其理论将成为中国深化改革理论库的重要构成，并对未来中国的改革发挥着重要的指导意义。至此，中国社会主导的意识形态也由“发展主义”向“发展主义”与“民生主义”并重转变。

总之，上述意识形态声称的连续转换过程，正是对治理的处境化诠释——由片面到全面——的过程。在这个过程中，诞生的新的意识形态“一方面，回应了公众对日益缺乏的社会服务的关注；另

一方面,又为潜在的社会变革提出了值得追求的版本”^{[4]47}。同时,它们也起到了如下的效果:首先,它将关注的焦点从经济发展转移到发展与民生并重。依此逻辑,发展应“以人为本”,民生的改善离不开经济的发展。其次,社会公平正义在新的话语体系中得到伸张,从而有效证成了党和国家领导地位的道德合法性。最后,新的意识形态要建构新的国家治理体系,以便为社会组织和个人参与到公共秩序的维护以及社会公共服务活动中来留出一定的空间。这就很巧妙地论证了社会组织和公众参与社会服务的可能性和合法性,而又保证了新的社会服务参与者能在党和国家的监督下开展工作。由此可见,和谐社会话语下所形成的一系列意识形态声称与治理理念结合得越来越紧密。但是意识形态工作并未就此终结:为了最大限度地争取处于不同政治立场的人们的共识,还需要对新意识形态的构成要素在更普遍、甚至更高层面上进行阐释。因此,十八大之后,习近平代表执政党作出了“实现中国梦”的郑重承诺。中国梦的本质是国家富强、民族振兴、人民幸福。正如习近平所说:“我们的奋斗目标是,到2020年国内生产总值和城乡居民人均收入在2010年基础上翻一番,全面建成小康社会。到本世纪中叶,建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家,实现中华民族伟大复兴的中国梦。”^[22]

为了实现中国梦,2014年12月,习近平在江苏省调研考察时提出“四个全面”的思想,即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。首先,从全面建成小康社会与中国梦的关系来看,全面建成小康社会是实现中国梦的阶段性目标,是实现中国梦的基础。全面建成小康社会的基本内涵就是在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设方面取得重大进展。其次,从全面深化改革与中国梦的关系来看,全面深化改革可以为实现中国梦提供不竭动力。其内涵是全面推进经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设制度的变革,以着力解决阻碍我国经济社会发展的体制机制问题、化解各种突出矛盾、更进一步解放和发展生产力、释放和增强社会活力,迎接“创客”时代的来临。再次,从全面依法治国与实现中国梦的关系来看,全面依法治国可以为实现中国梦提供法律保障。全面依法治国着力点在于解决好法治与人治的关系,要用法治取代人治;其目的是建立起运转良好的制度体系和有利于发展的体制机制,维护社会公平正义,为全面深化改革保驾护航。最后,从全面从严治党与实现中国梦的关系来看,全面从严治党是实现中国梦的关键。中国的国情决定了:办好中国的事情,关键在执政党,关键在人。从严治党就是要全面加强执政党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设等,以保证党始终保持先进性和纯洁性,从而使得中国共产党成为实现中国梦的坚强领导。总之,从中国梦与和谐社会的关系来看,中国梦既要实现民族国家内部的和谐幸福,也要通过和平崛起为和谐世界的建构做贡献。

上述意识形态的转变,不仅体现了治理理念和理论的影响,更重要的是,它为改善社会治理结构和治理生态做了比较充分的准备。近年来,“重拳反腐”、“简政放权”,以及正在谋划的政府“权力清单”和“责任清单”等都将会对优化社会治理结构、改善治理生态产生积极的影响。

四、结论与思考

治理概念提出之时,正值中国着力深化改革开放之际。机缘的巧合,使得治理概念和理论一旦引入中国,就很快成为学界和政界追捧的热词。学术研究的不断跟进,治理的本土话语诠释日渐丰满;改革开放的不断推进,治理理念“润物细无声”地嵌入中国的政策实践中,进入意识形态的建构之中。经过处境化建构的治理理论,将成为进一步推动我国全面深化改革的“元理论”。上述这些努力,为治理结构的优化和治理生态的改善提供了某种可能,但由于治理结构惯性和治理生态改变的长期性,再加上政府转型的滞后、社会发育的不良和市场经济的强行渗透,又使得治理结构和治理生态发生了扭曲和畸变。从治理结构来看,长期以来,国家治理中遵循“集中力量办大事”的逻辑,国家治理中存在着“重宏观、轻微观”的倾向,宏观治理能力强,微观治理弱。改革开放以来,虽

然社会力量有了一定程度的发育,公众参与的意识有所增强、参与能力有所提升,但面对强大的政府、强势的市场,国家治理中社会力量和公众的参与对国家治理的影响依然较弱,国家治理中权力运作的单向度性并未根本改变,政府的权力边界不清、责任不明。在这种治理结构中政府内外仍保留着“官大一级压死人”的治理生态,未能形成权力分享和共享机制,也未形成“虎吃鸡、鸡啄虫、虫蚀棒、棒打虎”式的制衡监督机制。在这种治理结构和治理生态中权力很“任性”,有钱也很“任性”。这恐怕是当前中国社会三大不良心态——“仇官心态”、“仇富心态”、“弱势群体心态”——产生的直接根源。当中国建设银行行长张建国在2015年两会讨论中说“银行也是弱势群体”时,与会代表一笑置之。但在这一笑之后,我们是不是应该思考:作为一直被人们诟病的高收入的银行系统掌门人都能说出“银行也是弱势群体”,说明了什么呢?它至少说明,在人们的心目中,经济收入低不是衡量一些人是不是“弱势群体”的唯一标准。对相当一部分人来说,“权利弱势”和“地位弱势”才是产生弱势群体心态的根源。因此,三大不良心态的治理,需要处境化地对待。我们既要有好的顶层设计的制度,来满足国家宏观治理的需要,以改善宏观的治理结构、治理生态,降低人们的“不公平感”、“相对剥夺感”和“弱势感”;也要有能够深入普通民众日常生活中的、有切己感的“微技术”和“微智慧”,来解决好普通民众日常生活中的“微问题”、处理好他们日常生活中的“微事情”、满足他们日常生活中的“微心愿”,从而实现社会日常生活的“微治理”。只有将国家宏观治理与社会微治理有机地结合起来,才能走出国家和社会的整体性治理困境,实现国家和社会的整体性善治。

参考文献:

- [1] 刘军宁. Governance:现代治道新概念[G]//刘军宁,贺卫方. 市场逻辑与国家意志. 北京:生活·读书·新知三联书店,1995:77.
- [2] 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1995:195-218.
- [3] 徐勇. 治理转型与竞争——合作主义[J]. 开放时代,2001(7):25-33.
- [4] 李泉. 治理思想的中国表达[M]. 北京:中央编译出版社,2014.
- [5] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [6] 何增科. 治理、善治与中国政治发展[J]. 中共福建省委党校学报,2002(3):16-19.
- [7] 燕继荣. 治民、治政、治党——中国政治发展战略解析[J]. 北京行政学院学报,2006(1):15-20.
- [8] 周俊,郁建兴. 中国公民社会发展的温州模式[J]. 浙江社会科学,2008(6):40-48.
- [9] 冯玲,王名. 治理理论与中国城市社区建设[J]. 理论与改革,2003(3):25-27.
- [10] 余逊达. 公共参与与公共民生问题的解决——对杭州实践的研究与思考[J]. 浙江社会科学,2010(9):34-46.
- [11] J. Andreas. Changing Colors in China[J]. New Left Review, 2008, 54:123-142.
- [12] 民政部. 2013年社会服务发展统计公报[R]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>.
- [13] C. Bramall, Chinese Economic Development[M]. London; New York: Routledge, 2009:428.
- [14] 徐月宾,张秀兰. 中国政府在社会福利中的角色重建[J]. 中国社会科学,2005(5):80-92.
- [15] 王思斌. 社会政策时代与残疾人事业发展[J]. 中国残疾人,2004(8):29-31.
- [16] 刘军强. 增长、就业与社会支出——关于社会政策的“常识”与反“常识”[J]. 社会学研究,2012(2):126-148.
- [17] 江泽民文选:第1卷[M]. 北京:人民出版社,2006:543.
- [18] 中共中央文献研究室. 十六大以来重要文献选编(中)[M]. 北京:中央文献出版社,2006:648-650
- [19] 胡锦涛. 在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话[M]. 北京:中共中央文献研究室,中央文献出版社,2005.
- [20] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2007-10-25(001).
- [21] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报,2013-11-16(001).
- [22] 习近平主席在博鳌亚洲论坛2013年年会上的主旨演讲[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/07/c_115296408.htm.