责编：王翠娟 E-mail:wangcuijuan2008@126.com Tel:010—62806237

◆管理视角

新兴社会组织对社会治理的意义

□古明明

党的十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标之一是“推进国家治理体系和治理能力现代化”。首次出现在党的重要文件中的“治理”概念无疑成为一大亮点。《决定》提出：“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……要改进社会治理方式，激发社会组织活力，创新有效预防和化解社会矛盾体制……”在从“管理”到“治理”的转变中，社会组织的重要地位和作用被放到了前所未有的高度。

改革开放以来，中国社会组织获得了前所未有的发展。急速增长的新兴社会组织，已成为中国社会结构中一个不可忽视的构成要素。概言之，这些形式多样的社会组织涉及各色各样的社会群体和方方面面的社会生活，它们正在以不同方式影响着今天的中国。那么，如此众多的新兴社会组织究竟对于中国的治理前景有何意义，它们能够在中国治理体系和治理能力现代化的道路上有何作为呢？

治理格局：丰富权力主体、重塑治理结构

社会组织的兴起与发展使社会当中的权力主体更加多元和丰富。治理意味着一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者能够加入到公共管理的过程中来。不同于传统的那种只有政府作为单一权威的管理模式，治理意味着政府并不再是社会唯一的权力中心。

正是由于权力主体的改变，国家的治理结构也会相应发生变化。以往的国家治理以政府为“单中心”，从而构成一种“金字塔式”的治理结构，这种格局是“一极的”——政府处于整个国家和社会的最顶端，它通过行政命令来管理社会。而加入了其他权力主体的治理是一种开放的状态，它变成“多中心”结构，这种结构是“网络式”的，是“多极的”权力主体之间的合作与互动。在这样的治理结构中，社会组织是重要的一个构成要素，它们能够与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的部分行政管理责任。

治理方式：改变权力和资源的运行向度

治理模式下权力运行向度会发生变化。在过去的政府管理模式下，权力的运行方向总是自上而下的，政府运用政治权威发号施令、制定和实施政策，对社会公共事务实行垂直向度的管理。与此不同，治理则是一个上下互动的过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和寻求一致目标等方式实现对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同基础之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威，而是合作网络的权威，其权力向度是多元和相互的，这一过程会形成一种交互式、发散性的权力运行方向。

社会组织成为这个新型权力网络中的重要一极，社会组织已经逐渐成为政府和企业之外对资源进行配置的第三种力量。纳入了社会组织的资源分配模式是一种打破“单向权威”的权力体系，这种体系是以破除官本位和人治色彩为前提的权力制度化系统。法治是这一系统的基本要求。没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就无从谈治理。从这个意义上讲，社会组织参与到治理中来，能够推动国家权力实施方式的转型。

治理效果：释放治理压力、缓解社会矛盾

随着我国经济与社会的发展，公共问题层出不穷，政府的治理压力不断加大。就公共问题的数量而言，目前从国家到地方所面临的问题都呈现“井喷”之势，这给政府压上了沉重的治理担子。就公共问题的领域看，中国的治理重点和难点逐步从经济领域向社会领域转移。经过 30 余年的经济高速增长和市场经济秩序逐步完善，国家治理经济事务的很多理念、方式和手段已经渐入佳境。然而，复杂的社会问题日益凸显，包括社会公正、环境污染、发展不平衡等问题使社会矛盾日渐尖锐化，国家的维稳态势日趋严峻。

在这样的背景下，社会组织作为一种新治理主体的加入，势必能够帮助政府分担一部分公共治理事务，同时有效缓解社会矛盾。有一些公共产品和服务，完全可以通过社会组织来提供，这不但可以让政府“减负”，也能够降低国家行政成本，用一种更为经济的“社会化”路径来达到应对公共问题的治理目标。例如，发展公益慈善事业是政府的责任，但是某些公益慈善事业由政府直接出面组织实施可能达不到最好的效果，而这方面社会组织的作用非常明显。它们的这些作为树立了社会的和谐形象，改善了政府和公民的关系，增大了公民对国家的认同。同时，很多地方政府在加强社会管理创新的过程中，不断借助社会组织的力量来调解纠纷、协助治安等，以此提高“社会协同、公众参与”的程度，进而推动地区稳定与和谐目标的实现。

治理图景：提升政府回应能力和增强公民政治参与

社会组织能够在政府与公民的互动中起到很好的中介和组织作用。回应性是治理不同于管理的一个显著特点。公共管理机构必须对公民的要求作出及时的和负责的反应，达到双方的有效互动。在必要时还应定期地、主动地向公民征询意见，解释政策和回答问题。治理的目标是达到善治，一个治理体系的回应性越大，善治的程度也就越高。社会组织对于收集、整合与分析民意具有天然的优势。公民的需求、意图能够优先表达给自身所属的或其信任的社会组织，由这些组织加以汇总与提炼，然后同政府进行沟通。这比起公民个人的、无组织性的诉求输入更系统、更有效。

另外，社会组织可以增强公民的政治参与程度。很多社会组织不仅要求和鼓励其成员积极投身于组织内部事务，也鼓励他们积极参与国家的政治生活。从既有经验看，社会组织的政治参与程度要远远高于公民个体。这一现象在农村和城市的基层尤为突出。例如，农民最重要的社会组织——村民委员会，其主要的职责之一就是动员其成员参与县级以下人民代表的选举和村委会的选举，让老百姓自主选择最基础的、与自己密切相关的公共事务管理者。此外，社会组织已经成为影响政府决策的重要因素和推动政府改革的强大动力之一。许多社会组织，尤其是那些专业性学术研究团体和民间智库，具有丰富的专业知识和公共意识，它们就某些公共问题为政府的决策提供咨询和参谋，充当了一部分政府智囊的角色，从而对政府决策产生影响，推动政府决策的科学化和民主化。还有随着互联网的逐步普及，一些现实或虚拟的社会组织通过网络手段发起网民表达自身对政治问题、政策法规的观点与看法，形成激烈的讨论，让更多人关注自身所处的政治环境和面临的公共决策。

◆战略思维

牵引式思维：有效领导的思维模式

□张志海

十八届三中全会提出，以经济建设为中心，发挥经济体制改革牵引作用，推动生产关系同生产力、上层建筑同经济基础相适应，推动经济社会持续健康发展。三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中首次用了“牵引”这个新概念，通篇描绘的改革新蓝图、新愿景、新目标，恰恰充满了牵引式思维的理论之光。揭开牵引式思维“神秘的面纱”，对提升领导力具有重要的理论与现实意义。

牵引式思维的领导意蕴

牵引式思维，通俗地讲，就是用未来引领现在的思维，即以目标为基点，用远景来确定现实的目标，然后在完成了的基础上逐步扩大目标层次， 直到最终目标完全实现的一种思维方式。牵引式思维与领导活动有着天然的联系，其能量的发挥关键在于这种思维方式有没有被正确地认识并科学地加以运用。在正式组织中，一般认为，领导的核心价值就是“率众达标”，即对追随者进行引领、导向，朝着既定目标并实现既定目标的行为过程。美国著名领导学家华伦·本尼斯指出，“领导是做正确事情的人”，“领导关注的是方向、前景、意图、目标和效果”。用目标来引领眼前、组织实践既是领导方式与方法，又是领导者的职责与使命。

牵引式思维在领导活动中体现顶层设计的智慧。首先牵引需要做顶层设计，而顶层设计是着眼长远、全局、本质与未来的宏观规划或谋划，它使领导者的预见性、前瞻性和战略思维得到充分体现。其次，实现领导创新。牵引式思维是一种不断打破现状、通过革新而达到未来目标的思维，它促使创新性行为变为领导活动的常态。再次，使现实变得更有价值，即摸着石头过河是在顶层设计的望远镜、雷达扫描下，有针对性、有计划、有步骤、有节奏地摸。这会使领导者更加立足现实，尊重现实，把握现实，更科学地遵循和运用实践运动发展的客观规律，领导活动会更具主动性与自觉性。

牵引式思维的基本特性

现实中，还有不少领导者缺少牵引力，如：一些领导没有方向感，盲人指路；一些领导停留在经验上，沉浸在辉煌的历史中，满足于生活在过去的延长线上；一些领导一头扎进事务堆，只埋头做事，不抬头看路等。实践证明，不善于牵引式思维的领导是缺少牵引力的领导，同样也不是有效的、成功的、称职的领导。因为这种思维模式具有以下特性。

首先，它是目标展开的思维。牵引式思维首先要确定目标，然后根据目标来决定每一步行动。目标展开要求探求比眼前更多、更大目标的行为，它从组织或社会的最初需求出发，逐步扩大目标层级，提高目标层次，使之展开到最终期望的状态。因此，最初的目标只是一个起点，是一个引导向更高目标进发的起点，而随后的目标会接踵而至。目标展开的功能在于让领导者区分问题的本质，然后有效地分配注意力，以保证将主要精力和优势资源集中在完成本质任务上，从而避免繁杂事务的干扰。

其次，它是追求应然状态的思维。应然状态是一种理想状态，是可以通过努力达到的状态。如果说目标展开为解决问题提供了一个逻辑框架，那么追求应然状态就是为解决问题，即通过不断地追求理想， 不断地打破现状，做到不间断地实现突破和创新。这要求领导者不能满足于一时目标的实现，而是将每一个实现作为新起点或新基点，每一个成功都是通往下一个目标的一个环节或中介，不断地向终极目标进发。领导者如果在今天看不到未来，那么明天就会“生活在过去”。

再次，它是收集必要信息的思维。在牵引式思维下，只需要收集能解决方案所需的有用的信息就可以了，那种“在问题领域内信息越多越好”的观念已经过时了，而“通过有目标地问一些问题和提出想法，将引导你直接地达到目标”。所以领导者要采用最经济、最有效的途径去获得对问题解决最有价值的信息，成为信息的主人，成为获得、整合和驾驭信息的高手。

最后，它是持续变革的思维。世界在变，领导者必须作好随时变革的准备。持续变革包括两个方面：一是在实施解决方案时就准备好变革和改良解决方案的计划；二是扩大目标层次，准备下一个新起点的计划。可以说，变革促进了对领导活动的需要，而领导者往往又是变革的发起者和管理工作者。牵引式思维遵循事物运动的普遍联系和运动变化的规律，从来不将解决问题的方案作为唯一的和不可替代的，而是对每个方案作好了随时变革的准备。

牵引式思维的实现路径

与其他理性思维一样，牵引式思维也需要通过训练才能实现，这一方面需要将目标设置得具有科学性、合理性与可操作性，另一方面需要将注意力集中在所牵引的目标上。

设计大大小小的图样。有效牵引首先需要有大大小小的图样。这个图样是一个目标图，它如同一个地图、导图一样指引人们前进的道路。马克思说，人与蜜蜂不同的地方，就是人在建筑房屋之前早在思想中有了房屋的图样。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中既有全面深化改革的总图样，也有经济体制改革、政治体制改革、文化体制改革、生态文明变革的分图样。牵引式思维是一个目标展开的图样，大大小小的蓝图就是组织目标的行动方案。

分阶段实现大目标。把目标分解开来，化整为零，变成一个个容易实现的具体小目标，然后将其各个击破，不失为实现终极目标、有效牵引的有效方法。我国社会主义现代化的发展战略就是采取了阶段性牵引发展的方法。党的十一届三中全会以后，党中央领导集体在作出我国正处在社会主义初级阶段的科学判断的基础上，形成了分“三步走”基本实现现代化的战略构想。党的十五大报告中把第三步战略目标具体化，提出了新“三步走”的发展战略。党的十六大报告中，又把新“三步走”的前两步发展目标具体化。党的十八大报告则将党在现阶段的目标定格为“确保 2020 年实现全面建成小康社会”。党中央就是在为中国的现代化发展绘制蓝图，并用切实可行的阶段性目标来引领中国前进的道路。

人与目标的合一。牵引式思维的效果取决于人与目标的融合程度。必须指出，人与目标的合一不是一个自然过程，而是一个需要付出主观努力，即需要有坚定的信念、坚强的意志、坚韧的毅力，始终如一，始终专一，始终合一，这样才能获得不断创新的源泉，才能获得持久的牵引力。如果缺少个人主观的定力，思想上会出现三心二意、注意力分散、理想信念动摇；行为上会出现三天打鱼两天晒网、东一榔头西一棒子、空洞的新口号满天飞。所以一个卓越的领导者要让组织和追随者的目标融合在一起，并永远定睛在远景目标上，聚焦在目标金字塔上，从而产生共鸣，形成合力，最终取得领导活动的最佳效果。

◆管理语录

授权会让人们感到自己处在事物的中心而不是边缘。在一个得到有效领导的组织里，人人都会觉得自己在为组织的成功做贡献。得到授权的个体相信他们的确有价值、有意义。得到授权的人们既有行动的自由，也有责任。他们生活在尊重的文化中，这让他们可以真正自主地做事，无需先得到某个家长的许可。得到授权的组织以信任以及全系统范围内的沟通为特征。

——摘自[美]沃伦·本尼斯《领导的轨迹》（Managing the Dream：Reflections on Leadership and Change）

◆管理动态

提升治理水平要有治理技术支撑

□张小劲 苏鹏飞

“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”党的十八届三中全会公报这一表述马上引起了政治学界的高度关注，更是得到诸多常年致力于治理问题研究的政治学者的高度评价。并非巧合的是，恰好在十八届三中全会闭幕的前一天，清华大学社会科学学院治理技术研究中心举办了挂牌仪式暨“协商民主技术与中国政治发展”学术研讨会，来自中共中央编译局、国务院发展研究中心、中国社会科学院、清华大学、北京大学、中国人民大学、中国政法大学、北京师范大学、对外经贸大学、美国斯坦福大学和新加坡南洋理工大学等机构的专家学者 20 多人，就有关提高国家治理和社会治理水平、发展治理技术研究等问题发表了许多精彩的意见。这些意见或许可以帮助我们更好地理解十八届三中全会关于治理问题的论断。

何为治理？何为治理技术？

在党的十八大报告中明确提出要继续积极稳妥地推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。同时也指出，加强制度建设，实现治理的科学化和规范化是今后党和国家的重要任务和目标。十八届三中全会公报则分别提到了国家治理、政府治理和社会治理，提出要提高治理水平，提升治理能力。习近平总书记和李克强总理在此前的讲话中还曾多次提到，中国要积极参与全球治理、进一步完善全球治理体系。

在此次研讨会上，与会学者首先认为，治理有着特定的内涵和指向：相对于传统的统治，治理所强调的是具有现代民主政治和参与特征的善政良治；相对于一般的管理，治理所强调的是具有人性关怀和互动建构的公行良序。围绕着这一共识，有学者进一步提出了“历史结构说”， 将治理视为一个从古到今、从西方到东方都普遍存在的政治现象；因为治理具有因应于历史情境的结构性维度，因此，从远古到传统，从近代到现代，不同时期的治理有着不同的内涵侧重。对于现代社会而言，生产力的高速发展，人们受教育程度的大幅提升，科技水平的改善以及日常闲暇时间的增多，增加了现代人参与政治的能力与机会；而现代国家公共政策向社会各个领域的渗透性，以及由此而对个人生活境遇的广泛波及，也同时强化了人们参与政治的动机。因此，现代国家要实现有效的治理，民主成为重要的因素。只是在选举式、参与式与协商式等不同的民主形式之间，由于历史文化情境的差异以及三种民主形式本身所适应的治理情境不同，如何在解决国家所迫切需要的优良治理的过程中择取具体的民主形式，才成为更为关键的问题。也有学者表达了“相对分离说”，认为在实际的社会生活中，治理在一定意义上可以视为与民主、法治相并立的政治领域，因此，可以在追求民主与法治的同时，大力推进具有相对自主性的治理质量提升和完善。例如，有关政治程序的理性化设计、国家能力建设、官僚自主性的应对以及社会参与能力培养，等等，这些都是世界各国所普遍面临的治理问题。

由此也就触及到了治理技术的根本属性问题。与会者普遍认为，治理技术并非是统治术的别称；作为现代治理所使用的工具、方法和行动方案的统称，治理技术有着特定的价值关怀；优良的治理首先就意味着有利于普通民众改善自身生活处境。以协商民主为例，正如有学者指出的，中国的案例已经充分证明，民主协商技术要充分发挥其积极效用，往往需要在两个维度上有所作为：一方面，协商技术要落实到政策层面，能够帮助政府官员优化公共政策；另一方面，协商民主也必然要满足民众的需要，为民众提供发表言论的机会，使之能够通过这一机会参与公共决策。在这个过程中，协商民主技术能够促进公民与政府官员之间的良性互动；在制度化的良性互动的基础上，政府的公共政策得到优化、公共政策质量得到提升，公众在积极参与公共决策的进程中不仅会增加其对特定公共政策的认可程度，而且会培育更高的理性思维和判断能力。

为何需要治理技术和治理技术研究？

关于治理技术的学理研究问题，与会者普遍认为，治理技术既是一个可以同理论研究与经验研究并立的学术范畴，但更是一个有着特定偏好和侧重的研究领域；在具体的研究对象上，治理技术研究将特别关注于那些联结政府与社会、官员与公众的技术和方法，那些能够完善和健全国家治理体系的路径和计划，那些可以改善和提高政府治理水平的实务知识和行动方案，那些适用于中国场景和国情的社会治理手段和优秀经验。

在目前的治理研究中，决策者的实践与知识界的研究呈现出严重脱节的状态；空泛的概念与理论层出不穷，却在解释与应对现实难题上乏善可陈；田野调查式的案例研究不可谓不多，但对于提供普遍性的政策解决方案而言却裨益不大；反过来，在治理技术层面已经形成的研究成果却又鲜少应用于相关的政府实践。因此，与会者又强调，在关注宏观的政治体制和行政体制改革的同时，知识界必须积极参与全面深化改革的丰富实践，必须考虑如何在最基本的操作层面提供有效的技术支持。与会者还谈到，在目前的政府治理实践过程中，很多改革举措与公共政策的出台，在立意良善的前提下，往往会在技术层面上犯下了相当低级的错误，最终导致政府公信力的损害；而还有一些优秀的治理创新成果，未能得到足够的模式概括和技术总结，未能形成更大的模仿效果和典范影响。治理技术的研究应当致力于改变这种状况

治理技术的具体内容是什么？

治理技术包含着极其丰富的具体内容。例如，“协商技术”中的“协商式民意调查”就是一种操作简便而又非常科学的技术，已经在世界上近 20 个国家得到了应用。其中的关键程序是：通过随机抽样选出代表、通过代表们的协商恳谈以及最后的共识性决定，可以使特定的政府公共决策在多方案的选择过程中实现有效且理性的民众参与，民众的偏好和政府的考量以及约束性条件可以得到充分的展现和检讨。最后，所有的利益相关者可以得到最大共识集聚的结果。这一技术的最大特点在于，它可以使民众进入到协商程序之中，能够由此获得充分的相关政策信息，进而对事件进行理性而审慎的思考和讨论乃至争论，继而通过二次调查以发现凝聚共识的一致决定。

有学者介绍说，在浙江温岭泽国镇，当地官员与居民之间以及不同群体的民众之间，在特定年度的公共预算开支项目上存在着明显的利益分歧和认知差异，但是通过应用“协商式民意调查方法”，官民之间的分歧得到弥合，官员与民众形成共同的判断，最后的预算方案得到了一致的支持。

现实的案例往往会表现出极端不同的情形。浙江温岭近些年的协商民主实践越来越完善，制度化趋势也很明显，而且表现出一种良性联动机制，从最初的学校设点和道路修整，从最简单的垃圾筒设放到相对复杂的公墓设址问题，再到整体性的预算方案和预算协商，温岭的协商技术日益成熟，而政府官员和普通民众则在协商中得到自我教育，并且形成良性互动。也有学者提出，温岭的成功经验在向外推广的过程中似乎并不成功。但大多数学者认为，一是中国改革一向源自于问题的“倒逼”，出自于地方创新的“倒逼”和世界潮流的“倒逼”。同样的困境实际上使各个地方的政府趋于采用类似的办法。二是在目前条件下，许多地方所进行的自主探索与创新实践，虽然名称各异，但如果切近观察却可发现，各个地方都正在应用协商恳谈的技术以应对治理挑战，但领导者却会为了凸显自己的政绩而有意否认仿效的对象。更有学者指出，据不完全统计，2012 年全国大约举办了两万多个具有协商恳谈性质的会议。这本身就是一种非常值得肯定的进步现象。

治理技术研讨会在预定的时程内宣告结束。但可以肯定的是，与会者对于治理和治理技术问题的思考和研究不会止歇。尤其可以肯定的是，在次日公布三中全会公报之后，这些与会者对于治理和治理技术的思考和研究获得了新的驱动，因而可以得到更丰硕的研究成果。