管理视角

政府如何推进社会治理现代化

□胡颖廉

日前，国家行政学院举办“厅局级公务员社会治理创新专题研讨班”，参训50名学员主要来自中央和地方的民政、政法、社工系统。为了解学员对社会治理现代化的认识，我们采用深度访谈、结构化研讨等方式，同时结合问卷调查，总结整理了大家的看法。参训学员具有丰富的一线工作经历，所提供的信息具有参考价值。

对社会治理基本形势的判断

社会活力不足是社会治理现代化中的最大短板。社会治理包含了活力和安全两大目标。绝大多数学员认为，社会治理现代化的首要任务是激发社会活力；也有一些学员将维护社会安定、促进社会团结作为首选。要激发社会活力，就必须实现从政府大包大揽向社会多元共治转变。然而许多学员表示，现实不容乐观：在治理主体上，社会组织、企事业单位和公民个人积极性尚未被充分调动；在治理手段上，经济激励、道德感化和教育宣讲等柔性手段还有待强化；在治理方式上，侧重以事后应急为主的“救火”式管理，缺乏源头把关的“防火”式治理。

政府社会治理体制已滞后于时代需求。社会治理体制是国家为完成社会治理任务建立起来的，具有确定功能的组织结构、事权财权分配和行政职能配置的完整系统。理论上一般有四个维度评价政府体制优劣：横向部门间关系，纵向上下级关系，内部行政流程以及外部职能边界。学员们认为，当前政府社会治理体制存在重大缺陷。从横向看，缺乏专门机构统筹社会治理工作。从纵向看，各级政府权责划分不科学，出现“权责同构”现象，不利于调动各方积极性。同时，以科层制为特征的传统行政管理体制导致工作思路陈旧，不符合社会治理创新的扁平化、灵活性要求。值得关注的是，几乎所有学员都认为政府部门与社会组织、公民个人的关系尚未厘清，折射到更为宏大的视角，就是政府与社会边界不清。

当前社会矛盾总体不容乐观。由于社会治理体制不完善以及社会事务本身的复杂性，当前社会领域存在诸多失范现象，人与人之间缺乏互信，社会矛盾触点多、燃点低、关联性强。大家普遍对环境污染、食品药品安全、社会治安等公共安全问题表示担忧，对互联网管理、流动人口管理、征地拆迁和城市管理问题也有较高关注度。与之相关的是，由于社会整体缺乏平等理性的协商氛围，加之利益诉求表达渠道不畅，一些社会群体倾向于用极端方式解决矛盾。

制约社会治理现代化的因素分析

领导干部对社会治理工作不够熟悉。问卷调查显示，学员对社会治理相关工作的熟悉程度由高到低依次为：社会组织管理、社区建设、社会工作、社会风险评估和社会结构调整。这样的认识结构影响到领导干部对社会领域各项工作的关注度，也部分解释了当前社会组织发展和社区建设风生水起，而社会工作和社会风险防范略显滞后的原因。此外，作为社会和谐稳定基础的社会结构调整优化还远未被提上工作日程。

社会体制改革面临诸多挑战。与过去经济体制改革相比，社会体制改革任务更加艰巨。社会事务包含社会、群体和个体三个层次，现阶段社会利益诉求极为多元，矛盾错综复杂。同时，社会治理理论基础较为薄弱，人们对一些基本命题尚未达成共识。还有一些同志认为政府对社会问题的底数不清，缺乏准确认知和精细科学的数据作为决策支撑。与之相关的是，社会体制改革更多内生于中国国情，发达国家可供借鉴的经验较少。

社会治理体系存在不同程度缺陷。社会治理体系包括若干子系统，如功能体系、规范体系、运行体系，学员们对其完善程度进行了评分（满分为5分）。其中的功能体系是对社会资源的动员、组织、监管和服务，学员们评价相对最高，为3.2分。规范体系致力于引导和约束社会行为，一般由强制、利导和协作等规范组成，得分为2.8分。运行体系包括各种工作流程、方法和机制，得分最低，仅为2.2分。各类子系统的缺陷，影响到社会治理整体绩效。

社会组织发展仍然存在结构性障碍。学员们普遍认为，由于法律法规缺失和培育政策执行不到位，社会组织良性成长的外部环境尚未形成。政府职能转变不到位，致使社会组织生存和发展空间被挤占。也有学员提出，社会组织自身能力不足，没有做好承接政府职能的准备。还有人认为，一些领导干部的不信任感也抑制了社会组织良性发展。上述因素相互叠加，导致社会组织普遍弱小，对政府依附性较高。

推进社会治理现代化的政策建议

完善社会治理现代化的顶层设计。顶层设计包含理念、体系、规划等内容。在理念上，要明确政府的职责范围和活动边界，科学简政、合理放权、依法治理。政府规模的大小不是关键，关键是发挥强有力的引导作用，培育和发展社会组织。在体系上，应当有针对性和侧重。其中社会事业改革创新致力于解决好人民最关心最直接最现实的民生利益问题，其核心是“利”；现代社会组织体制的关键是做到政社分开、权责明确、依法自治，其核心是“活”；社会治理体制创新的目标是维护社会和谐安定，其核心是“安”。在规划上，要把握好社会治理创新的阶段性和节奏感，近期保障和改善民生，中期调整优化社会结构，远期建成具有内生活力的社会。

明确牵头部门，提升政府社会治理能力。现行政府管理体制已不适应社会治理创新需求。学员们纷纷表示，应超越现有架构，成立专门机构统筹协调社会治理工作，代表党委政府履行组织、领导、协调职能。问卷调查显示，由民政部门牵头履行政府社会治理职能最受认同。仅有不到一成的学员主张由政法（公安）系统或发展改革部门牵头。由此推断，尽管对哪个部门牵头社会治理工作尚存争议，但改变政法委一家独大的做法显然已深得人心。在此基础上，要尽快明确牵头部门职责，因地制宜地推进体制改革。

整合市场资源，充分发挥企业在社会治理中的作用。企业是社会治理的重要主体，但长期以来被忽视。充裕的市场资源能够为社会治理提供物质保障，那么企业在社会治理创新中究竟可以做什么呢？大多数学员认为，企业应当协助社会组织提供社会服务，从而打破事业单位垄断社会服务提供的格局。企业还可以更积极地参与基层社区治理、流动人口管理、“两新”组织党建等活动。综上所述，企业能够在社会治理中发挥多样化的作用，盘活这个市场主体对于缓解社会治理压力具有积极意义。

培育引导社会力量承接公共服务，把该是社会的还给社会。对政府而言，培育发展社会力量的关键不是给予物质资源，而是给予信任和空间。同时，社会组织要不断完善自身建设，逐步减少对行政资源的依赖，提升“造血”功能。社会组织最该做什么？大部分学员认为应让社会组织提供更多更好的养老、家政、心理辅导等服务；半数学员提出社会组织应致力于慈善事业；也有学员希望社会组织成为公众合理表达利益诉求的载体和平台，并在培育公民意识方面发挥积极作用。

战略参考

中国特色新型智库建设的总体思路

□中国行政体制改革研究会课题组

建设中国特色新型智库，既是对智库个体提出的要求，更重要的是继续凝练各类型智库分工互补的特色，建立适应国家社会发展要求的中国特色新型智库体系。这就要确立一个总体的发展目标定位，确立一个致力于推进中国特色新型智库体系形成的组织载体，确立一个保证中国特色新型智库建设的管理机制。

总体目标

中国特色新型智库的提出，显示了中国领导人对中国智库发展道路的坚定决心。建设中国特色新型智库首先需要明确“中国特色”和“新型”的内涵及关系。中国智库的特色主要基于发展环境的差异性，而“新型”则体现为中国经济社会发展的新形势要求。建设中国特色新型智库要将“特色”和“新型”结合起来。

对于中国智库特色的凝练，需要识别中国智库发展环境的差异性。这一差异既与“苏联模式”不同，也不同于“美国模式”。“苏联模式”强调智库影响力的发挥建立在和政府之间直接而紧密的关系渠道，以便将研究成果向政府决策者输送，其优势在于参与政策过程的直接高效，其缺陷在于受制于体制因素智库专家不敢向领导人提出反对性的意见和创新性的建议。“美国模式”强调智库保持独立性，认为智库必须和政府保持距离，以便不受政府领导人意志的影响，传播独立见解，但刻意为之或者标榜，也难以真正发挥智库的独立性。

事实上，每个国家选择的智库发展道路与该国政治发展水平、制度规范、社会组织成熟程度等具有很大关系，中国智库探索和继续完善发展的“中国特色”可以概括为：智库多元化格局下的合理分工。随着十八届三中全会关于“加强建设中国特色新型智库，建立健全决策咨询制度”决定的出台，民间智库必将在中国迎来蓬勃发展期，中国智库发展的多元化格局将趋于完善。三类智库间既在决策咨询市场呈现竞争态势，又在某种程度上以各种形式实现合作，形成中国智库整体多元化并合理分工互补的特色格局。同时，智库参与的协商性将为中国智库多元化格局下分工互补提供更为广阔的发展空间。

综合起来，我们认为：中国特色新型智库的总体目标是提升国家软实力；具体而言，“服务决策”是根本，“适度超前”是关键，表现为内部提升公共政策质量，外部增强国际影响力；发展前提是健全决策咨询制度，落脚点是建设高质量智库。

激励机制

任何一个组织在运转中，都需建立起相应的激励机制，以使组织成员在其利益诉求和价值偏好引导下实现组织目标。如此，激励机制从组织内部而言，是引导组织成员为组织目标实现而奋斗的激励性制度安排；从整个组织体系而言，是引导整个组织体系为提升整体目标实现能力的激励性制度安排。

所以，中国特色新型智库建设的激励机制应该从内外两个方面着手建设。从智库内部而言，应该在组织中建立起物质利益和精神利益相结合的激励机制，同时做好组织绩效的测量和记录工作，为如何衡量智库成员绩效做好准备；从整个组织体系而言，应该着重通过智库的声望和影响力评价进行激励。智库作为稳定且独立运作的政策研究和咨询机构，其工作重心主要为政策研究，类似其他学术共同体，智库对其声望和影响力异常重视，智库提交的政策建议被采纳并在实践中获得较好的社会效益，这种社会价值实现的成就感，是对智库的最高奖励。尤其是一部分智库的确在按照非营利组织的模式运转，对其激励应以提交的思想观点、政策建议的决策机构采纳度、社会认可度和实践效果的总体评价作为声望奖励。同时激励机制也应考虑政策实施绩效的滞后性，对其评价也应该将智库的长期绩效和短期绩效评价结合起来，以便能够更加全面、更加长远地衡量智库的绩效。

竞争机制

一个组织体系的良性运转有赖于组织体系随外部环境变化的自适应能力。这个自适应能力来自于组织体系中各构件的相互竞争。要确立一个智库间适度竞争的机制安排，通过公平竞争，提升中国特色新型智库体系的整体质量。这实质上是指智库在思想市场竞争的规则问题。智库作为思想市场思想观点和解决方案的供给方与决策需求方是这个适度竞争规则的共同制定者和实践者。目前受制于种种因素，中国当下的思想市场是个典型的“买方市场”，尤其是政府决策咨询业务的特殊性，使得这个“买方市场”的地位将在相当长时间内持续下去。所以竞争机制确立的主导者在于买方——政府决策机构。政策决策机构应该制定相应的规则使智库能够在公开公平的环境下竞争政府决策咨询业务，同时也意味着政府决策机构应该允许智库发出不同的声音，提出不同的观点、方法，并通过制度化使之持续下去。

合作机制

智库间的竞争机制发挥到一定程度，会造成智库的优胜劣汰和分工调整。从整个智库产业而言，因竞争造成智库寻求不同的竞争优势。同时，智库间本身存在着不同领域的竞争优势和因所在区域不同而造成的区域政策问题竞争优势。这样的划分将会使竞争态势下的智库表现出各具特色的智库生态。但是，各个国家面临政策问题的发展趋势在全球化的进程中愈发凸显出其复杂性，智库间的合作就成为获得更大范围竞争优势的必由之路。智库间的合作机制的确立不像竞争机制一样主要以政策决策机构为主导，也不像激励机制一样分为内外部而需要不同的主导者。合作机制的建立是智库间自我组织的一个结果，需要不同竞争优势的智库间在合适的政策环境、政策问题及智库生存环境下的自我选择并按照协商的规则进行合作。近年来，教育部推出和倡导的协同创新中心计划，在哲学社会科学领域也开始出现协同创新中心，其实质就是智库间的合作，甚至是智库和其他科研院所、企业间的协同合作。

监督机制

智库管理机制中的监督机制主要发挥其规范智库发展的纠偏功能。智库在发展的过程中，难免会因经费资助方的利益诉求而使智库赖以发展的公共性大打折扣，也可能会出现智库成员在思想观点和政策建议中寻求个人私利或伙同他人渔利的现象。这就需要一套完善的监督机制发挥纠偏的功能。如何能将多元的利益诉求整合起来为组织目标实现而努力，并保证努力的方向在既定的轨道而不越轨，监督机制的建立必不可少，这也是组织管理职能中控制职能的一个体现。智库监督机制的建立应该从三个层面进行：一是智库内部的监督机制，比如各种财务制度、保密制度等；二是从智库协会的角度，行业内的监督机制，比如学术不端之类的数据造假、观点思想抄袭等；三是从政府监管的角度，主要从立法和执法的角度，比如智库活动在保密法或其他法律法规框架下的监督检查等。

管理机制的确立过程是中国特色新型智库建设规划涉及的具体政策制定和逐渐完善的过程，也是推动中国特色新型智库建设的总体思路。

链接

智库的“美国模式”：独立性、非营利性、特色化、现实性和简洁性是美国智库主要特点。其中，独立性是本质特征。它包括思想的独立、资金的独立和政治的独立。为保证智库专家研究的独立性，美国智库在机构设置上以政策研究为核心。资金的独立是指智库的研究不受到资金来源的影响，每家智库在接受资金捐赠时都力图保证自己的研究过程和结论不受资金来源的影响并努力使资金来源多元化。政治的独立是指美国智库独立于政党政治之外，研究过程遵循客观、独立。虽然某些智库的研究带有一定的政治倾向性，但大多数美国智库都力求自己的研究成果不受任何党派和意识形态的影响。

智库的“苏联模式”：苏联的智库出现于苏共二十大之后即上世纪50年代后期。为反思国内经济和政治现实，同时弥补当时的苏共领导层对外部世界尤其是西方世界的认知严重不足，以苏联科学院为首建立了一系列智库机构。除了科学院体系内的智库，苏联共产党内也设立了一些分析研究机构，主要职能是提升官方意识形态，使之适应新的世界水平和新时代的要求。苏联领导层利用这些党内智库来维护意识形态安全。受当时历史的局限，苏共党内智库专家学者的主要职能是为苏共各种决策提供理论支持。

国家治理能力现代化的维度与层级

□秦德君

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重大命题，并把它作为全面深化改革的总目标，这是国家治理上的革命性变革。国家治理能力是衡量一个国家文明层级的重要指标，实现治理能力的现代化，是中国现代化历史进程中一项战略性任务。

治理能力现代化的五个重要维度

治理能力现代化不是一个简单概念，而是有着特定规定性的深刻命题。治理能力现代化至少有以下五个重要维度：

从管理到治理。管制、管理是单向一维的，即政府作为管理主体，自上而下输出管理，社会和公众作为客体被动“接受”管制和管理。而治理是开放多元的，它由社会、公众、政府多维参与构成。正如习近平总书记强调的：“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。”从管理向治理的转型，是推进和提升治理能力的起点。从管理到治理不仅是认识上的提升，更是国家治理技术层面的完善。

从他治到共治。人类传统社会都是一元的“他治社会”，整个社会生活是行政力量为主导的“他治”，这种治政方式有其历史合理性，但行政力量包打天下的时空已一去不返，且“他治”模式成本高昂、效率低下，公众参与低迷。社会各方参与的“共治”模式，才是现代国家治理的根本之道，它也是现代公共生活的合法性基础。

从人治到法治。中国经历了漫长的“吏治-人治”社会，近现代以来则常以“法治”之名行“法制”之实。人类早期限于社会规模和社会物质文化条件，人治尚可实行，随着现代性的发展，人治的“文明窘迫”日显其境。现代化的政治特质之一就是法治。觉悟、善端、自律这些东西固然十分重要，但现代治国理政的基础是“唯则定国”，只有法治，才具有共性抽象、整体治理、规则治事的功能。没有法治便没有现代化。

从传统治理到现代治理。以农耕社会为背景的治理理念、治理方式、治理制度与结构经先秦两汉、唐宋元明清，期间虽有变革，但主体结构变易并不大。宗法文化、吏治文化、血缘文化、专制文化至今影响仍盛。传统国家治理与现代国家治理的最大区别在于，传统的国家治理建立在人与自然关系的基础上，现代国家治理则建立在“人—自然—社会”三元基础之上。国家治理能力现代化就是要在治理理念、治理方式、治理制度与结构上革故鼎新，按照现代化的内在要求，用现代先进科学的方式来治理社会、优化社会、发展社会。

从工具理性到价值理性。工具理性的核心是对效率的追求，即通过对现实环境的精确计算和技术崇拜实现人本质力量的物化，实现事功最大化；价值理性则关注治理行为是否合乎正义价值、公正理念和追求行为的合目的性，它不排斥功利但不以功利为最高目的。工具理性解决“如何治理”，价值理性则解决“治理什么”和“何以治理”，它们互为依恃。从工具理性向价值理性的转型，是提升治理能力现代化的迫切要求。

治理层级与治理能力

中国是单一制国家，公共治理结构具有垂直性，国家治理体系存在宏观（高层）、中观（中层）、微观（基层）三个层级。它们各有其特定要求，共同构成了国家治理体系的整体。宏观治理层级是国家制度法律等政治规则和国家战略、国家公共决策的策源地，具有国家战略决策的总体性和高覆盖性；中观治理层级是省、直辖市、自治区，是公共治理的地方化，是一种地方治理；微观治理层级是省、直辖市、自治区以下的基层结构，为国家治理体系之末端，即“草根政治”。三个治理层级的功能配比和运行机制，形成了中国特色治理体系的结构体系。

从治理能力现代化视角看，宏观层级治理能力所涉及的主要问题是治国方略、大政方针这些根本性问题，它要求从整体的、战略的层面确立和把握国家的政治价值、前行方向和发展进程。这一治理层级的基本任务是制定政治纲领、确定社会经济发展战略和重大社会公共政策。

治理体系的中观层级承上启下，作为治理体系的地方结构，这一层级在中国行政序列中不仅是“中间”环节，更是“中坚”环节，它既有战略性的谋篇布局，更有战术性的营运操作。考量中观层级治理能力最主要有两方面：一是国家宏观战略如何在地方治理中全面贯彻落实，即国家大政方针在地方的贯彻率、实现率及其运行效率；二是政策规制和治理模式上的“创制能力”，亦即在公共治理的地方化方面，是否形成组织化的、富有地方特色的政治-行政“编码程序”。正因为这样，要求这一治理层级更多从“战略—战术”“规则—艺术”“贯彻性—创制性”的互动结合上把握恰到好处的平衡与比率。一个良好、健全的中间治理结构，必须清晰地厘清和解决好上述问题，形成凸显中国特色、地方特点的行政治理机制。

而治理体系的微观层级，是国家治理的前沿和末梢。它是检验一个国家治理绩效高低的重要变量。对于单一制国家体制来说，基层治理状况甚至决定了整体治理能力的水准。由于微观治理层级处于公共治理一线，面对的是大量具体繁杂问题，因此最易出现以“管”代“治”、“器”盛“道”弱，行政理念少且随意性、变动性频率高这些问题。在中国当下治理命题中，基层治理层级尤需切实提升治理能力，建构制度化治理机制，形构审慎、平稳且一以贯之的行政风格，特别是提升“执经通权”“奇正相生”的治政素养。

管理语录

组织中需要有一个全职的管理者，雄踞在“战略高层”。战略高层负责确保组织高效地实现其使命，并为那些控制着组织或对组织享有权力的人效劳，提供其所需的服务。由此形成了三方面的职责。第一是直接监督。第二是对组织边界状况（也即组织与周遭环境之间的关系）进行管理。第三方面的职责是制定组织的战略。

一般来说，战略高层对组织的认知最全面，因此也最抽象。这一层级的工作特征是：劳动重复性和标准化程度最低，行事务必小心谨慎、决策周期相对较长。战略高层的管理者大多是利用相互调节的协调机制，实现彼此之间的协调。

——摘自亨利·明茨伯格（Henry Mintzberg）《卓有成效的组织》（Structure In Fives: Designing Effective Organizations）

管理关键词