

社会治理体制改革的创新路径

周晓虹 教育部长江学者特聘教授、南京大学社会学院院长 210023

现有社会体制改革的必要性

十八届三中全会用“社会治理”代替了原先的“社会管理”，而且直接将社会治理与深化改革的总目标结合在一起，申明“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。

从社会管理到社会治理，尽管只有一字之差，但却不仅为社会体制改革和创新指明了方向，也从根本上对国家与社会关系有了新的确认。

具体说来，在新的社会治理体制下，国家或政府不再是单一的社会管理主体，其他社会组织、私营机构也可以作为权力主体参与其间，这体现了“还权于民”的倾向；同原先社会管理体制强调国家（政府）对社会的强制性管理不同，新型社会治理体制强调在“政府治理和社会自我调节、居民自治”之间建立“良性互动”式的合作。

社会治理体制创新的两大重任

创新社会治理体制是全面深化改革的题中之义，十八届三中全会在述及这一任务时，将“增强社会发展活力，提高社会治理水平”视为改革之目标，因此，我们可以将这一复杂的改革重任归纳为转变政府职能和培育社会组织两大方面。

转变政府职能：首先涉及到政府究竟应该管什么，不管什么；其次涉及到怎样管，以及怎样不管。就第一个问题而言，世界银行在《1997 年世界发展报告》中指出，政府有五项核心使命：即“确立法律基础、保持非扭曲性的政策环境、投资于基本的社会服务与基础设施、保护承受力差的阶层以及保护环境”。

这都涉及到政府应该管的事情，具体说来又可以分为两类：第一类是国家或地方政府责无旁贷的事情，包括与国家和社会安全、社会稳定相关的事宜，如立法和司法保障、社会治安、食品药品安全、安全生产、网络安全、社会秩序及突发事件的应急处理等。第二类涉及社会公平正义、民生实践、社会服务，主要包括教育、就业、养老、医疗卫生、文化生活、社会保障、社会救济以及基本的公共物品供给和政府提供的行政类别的服务。这一类可以在政府主导或者“引导”下，通过市场机制或道德激励激发社

会参与合作,既最大限度地满足社会需求,解决政府失灵的问题。

培育社会组织:从政府身上“卸”下来的担子或事务,不但不能弃之不顾,反而需要更好、更有效地承担起来,而承担市场和政府都有可能“失灵”区域的治理任务的最好对象就是社会本身,包括社区(居委会)、业主委员会、非营利组织、社团、人民团体或公民个人,其中大多数可以称之为广义的社会组织。培育社会组织,首先要尊重社会组织在社会治理中的主体地位,切实加强对社会组织及公众的社会参与权力的法律保护。事实上,培育社会组织,并非需要全部从头再来、白手起家,我们原有的工青妇系统、工商联会以及各类协会、学会都可以通过创新变为有活力的社会组织。关键是“加快实施政社分开”,让这些组织机构都能够真正与行政机关脱钩,而此次事业单位改革是一个绝佳时机。在激发现有社会团体组织的同时,应该赋予其他社会组织如各类基金会、非营利组织、民营社团和中介机构与现有的人民团体以同等权利,这样才能“推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”。

其次是能够为社会组织的治理运作提供有效的政策保障。必须通过政府的“分权”,一方面将无限政府自身转变为有限政府,另一方面与获得政府“分权”的社会组织“合作治理”。

再次是能够为社会组织的成长提供资源供给。包括设立公益创投基金,为初创期和中小型的公益组织提供“种子资金”,以及管理或技术支持;实行政府外包与购买公共服务;还可以由公益组织自己争取获得政府、基金会或其他公益捐赠的支持。

社会治理体制创新的若干突破口

1. 改革信访制度,通过司法中介对接法治轨道。尝试通过政府转移支付、专项招标、服务外包等方式,逐渐将部分乃至全部信访事件交由律师事务所、律师协会、司法工作室等各类专业法律机构、社会组织代理,或提供专业咨询,或提供民事与行政调解,再或提供司法帮助。一方面真正实现“涉法涉诉信访纳入法治轨道解决”的设想,另一方面有效增加法律事务所等机构的咨询和非诉业务。

2. 在实行网格化管理的同时,大力推进基层社会自治。基层社会的网格化管理是一项有益尝试,但其局限也是显而易见的。进一步的实践应该由网格化管理向社区自治、居民自治过渡。

3. 建立第三方舆情调查中心与政府回应中心,不仅要及时处理突发的公共性事件,更要对社会组织和公民的意见进行常规性的及时、负责地回应。可以尝试将舆情调查交由高校或民营研究机构等第三方来完成,基层政府的办公室、信访局等相关部门成立舆情民情回应会办中心,定期或不定期处理、回应比较重大或频繁出现的舆情信息或民众诉求。

4. 加强社会治安的综合治理,实现国家长治久安、文明进步。比如,在废除劳教制度之后,近期亟需大批社会团体、民间组织及社会志愿者协助国家机关从事社区矫正。提高专业社工的能力和待遇,通过支付转移、服务外包、公益创投基金等多种方式,支持社工机构大胆介入社区矫正事业。

[责任编辑:天 则]