

文章编号:2095-0365(2017)01-0067-06

国外政府治理经验及其对我国社会治理启示

潘 丽

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘 要:创新社会治理体制是十八届三中全会提出的重要论断,体现出了国家对新时期社会治理创新的高度关注。当前,在我国转型时期多样化关系与问题特征的格局下,我国政府面临着理念不规范、缺乏公共性、主体单一以及技术落后等诸多问题,针对这些问题,文章通过对国外政府治理创新案例的分析,总结社会治理经验,提出要从模式、理念、主体、机制、技术、制度、意识等方面入手来提高我国社会治理能力和创新发展理念,最终实现社会治理的现代化。

关键词:社会治理创新;经验;问题;对策

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2017.01.13

一、当今我国社会治理创新的重要性及时代意义

社会治理创新是现代政府治理模式变革的重要选择。针对我国转型时期多样化的关系与我国社会治理创新中面临的政府治理理念不规范、公共性的丧失、治理主体单一化和技术落后等障碍,党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,2007年党的十七大报告提出要“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”^[1],党的十八届三中全会强调要“创新社会治理体制”^[2],因此,如何重塑社会治理理念、创新社会治理方式、拓宽公共服务领域,对我国当前社会的平稳运行和社会关系的和谐而言,具有重大的现实意义。并且从社会管理实践向社会治理创新的转变也体现了国家治理和治理能力现代化的要求。现阶段,党和政府推进社会治理创新的关键在于:试图通过重塑社会治理理念、实现治理主体多元化、引入市场机制、利用现代科技、健全相关法律制度、强化责任意识等,以实现治理效能和服务效果的显著提升。

在思考如何进行社会治理创新之前,必须对几个概念进行界定:

首先是治理。很多学者都给治理下过定义,最具代表性和权威性的是1995年全球治理委员会下的定义^[3],该委员会在发表的《我们的全球伙伴关系》的研究报告中界定了治理的概念,提出治理是公共的或私人的个人和机构,管理其共同事务的诸多方式的总和。其特征体现在以下几个方面,治理是一个过程,而不是一整套规则或是一种活动;治理过程的基础是协调而不是控制;治理是公共部门和私人部门共同参与;治理是一个持续的互动过程而不是正式的制度。因此,所谓的治理主要是指政府治理的工具、行为的方式或者通过某种方法、途径来调节自身行为的机制。20世纪90年代,治理的理念开始风靡全球,治理范式和评估研究成为国内外研究的重点和议题,为治理理论体系的形成奠定了基础。

创新的研究是源于法国1903年对创新传播的分析研究。关于创新概念的界定,学者们众说纷纭。有学者认为创新指引入全新的事物或者对已有事物、流程的再利用、再开发^[4],从经济学的概念来说,就是能够创造使“生产手段进行新的组

收稿日期:2016-03-25

作者简介:潘 丽(1992—),女,硕士研究生,研究方向:行政管理。

本文信息:潘 丽.国外政府治理经验及其对我国社会治理启示[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2017,11(1):67-72.

合”的观念^[5],它包括:引入新产品,使用新的生产手段,达到新质量,打开新市场,建立新的供给渠道或者建立新的生产组织等。文章所界定的创新概念主要是指利用新的东西或者新的手段和方法进行优化变革,从而实现目标的一个过程。

因此,所谓的社会治理创新主要是指政府部门将新的观念和方法付诸实践,以提高政府社会治理的效能和绩效^[6],具体指作为治理创新的主体——政府,在社会治理活动中对治理模式、理念、主体、机制、技术、制度等方面的优化和变革创新,实质就是在全面深化改革的背景下如何通过这几方面的改革创新来提高社会治理能力,创新发展理念,最终实现社会治理的现代化。

二、国外社会治理的经验总结

国外社会治理改革经历了 3 个阶段:从传统的公共行政模式到新公共管理运动再到善治模式。而我国社会治理改革是从统御型政府向管制型政府最后向服务型政府转变。国内外社会治理改革创新的一个共同特征是从管理向治理转变,由传统的单中心治理向多元治理转变,从统御型政府向服务型政府转变,这个特征充分体现了我国政府“多元共治”的社会治理模式,即政府、社会和公民等多元主体共同治理模式。因此,笔者顺应国内外社会治理改革的发展趋势,结合国外社会治理创新的具体案例,归纳出了以下几点经验:

(一) 理念创新方面:树立合作治理理念

在理念创新方面比较成功的经验可以说是英国的社会治理改革。20 世纪 70 年代,英国社会治理沧海桑田,经历了如同“过山车”般的变化。1979 年撒切尔上台后对社会治理结构实行了大刀阔斧的改革,使之进入“碎片化”地方治理结构模式^[7]。为了改变这种服务的“碎片化”和“空心化”格局,整体性治理理念被提出来了。到 20 世纪 90 年代末,工党以“第三条道路”为治理理念,以“民主、复兴公民社会”“建设投资型国家”为核心开始调整政府和社会的关系,试图建立新型的“合作伙伴”的关系,即“合作治理”。在这种理念的指导下,社会治理效能逐步增强,社会公众需求逐渐被满足。英国社会治理的成功之处在于提出了合作治理理念。

(二) 主体创新方面:治理主体多元化

社会治理主体创新主要是指改变原来单一的治理主体模式或者说是一种独占的、封闭的模式,通过多元主体共同治理的方式,让各个主体以解决公共问题为核心、共同参与到公共治理的过程中来。美国地方政府在主体创新方面取得了很大的成功。美国的政府间没有行政隶属关系,职能明确,分工合作,互动有序,是一种新区域主义的社会治理模式^[8],正是在这种模式下,非政府组织,社会组织在提供公共服务方面功不可没,其高效率和高绩效满足了公众需求,成为大都市区社会治理的重要主体^[9]。

(三) 机制创新方面:引入市场竞争机制

引入市场竞争机制并不是将所有的事都交给市场去处理,而是在市场能有效发挥作用的地方,政府都退出,在保证社会服务的公平、合理方面,政府则积极充当宏观调控的作用。政府治理往往是“掌舵”而非“划桨”。20 世纪 70 年代以前,美国城市政府一直都保持“单中心”的社会治理模式,70 年代之后,这种“单中心”治理弊端日益凸显,公共服务的效率极为低下,引入市场竞争机制成为政府提高社会治理效率的必然选择。因此,美国大都市区政府改变以往传统官僚制管理手段,采用新理念和新方法,在政府内部管理引入绩效管理、全面质量管理等市场管理方法,目的是为了构建一个低成本、高效率的“企业化”政府。通过将市场竞争机制引入公共服务,充分调动了市场提供公共服务的积极性和创造性,不仅促进了资源的有效整合,并且提升了都市政府社会治理的绩效。

(四) 技术创新方面:推行政府电子化治理

在信息技术高速发展的时代,运用现代电子信息技术更新传统的政府管理系统,搭建治理服务平台,不仅可以降低政府成本,使政府社会治理更加透明、快捷,也是提高社会治理效率和治理现代化水平的重要因素^[10]。作为政府信息技术治理创新成功的案例,澳大利亚政府信息化治理实践是一个非常典型的例子。澳大利亚地方政府在

系统更新、优化创新发展等方面进行了卓有成效的探索^[11],即通过创建有效的电子治理环境、分层次设立信息化治理结构以及开发精细化管理工具等为实现国家治理体系和治理能力现代化提供了良好的思路,也为推进我国社会治理技术创新提供了宝贵借鉴经验。

三、当前我国社会治理存在的问题

(一)缺乏新颖、科学、规范的治理理念

我国传统理念认为政府是管理的唯一主体,只有政府才能管理社会公共事务,由于这种理念的支配使得有些地方常常管得过多、过严,导致地方政府的目标无法实现,不仅削弱了社会自治的能力,还压抑了社会以及公民的创造活力。另外,我国在实施社会治理创新工作时没有树立科学规范的治理理念,具体表现在:首先,易使创新流于形式。有的地方政府为了响应中央政府的号召或者为了接受上级领导和社会的监督,大张声势,鼓吹要进行社会治理创新,但却没有做出实际行动,从而导致创新流于形式,徒有虚名。其次,易将创新“政绩工程化”。有些地方政府借着中央政府鼓励创新的政策,不惜浪费国家、社会以及环境资源,大兴土木,大搞形象政绩工程,从而使创新“政绩工程化”。

(二)政府公共性的缺失

政府是社会治理创新的主体性力量,提供公共产品和公共服务是政府的职责,公共性是政府的本质特征。随着政府改革创新的不深入发展,政府的利益逐步让渡给公民和社会。当政府的个人利益和公民利益发生冲突时,有些地方为了自己个人的利益,不惜牺牲国家和社会公民的利益;有的地方政府不惜耗费大量的时间和精力,利用自己职位的便利谋求个人利益和个人发展,以权谋私、权钱交易等,完全丧失自身的公共性。比如近年来一些高校领导干部权力腐败现象。根据我国第一财经的数据显示,自从十八大以来已经有 36 名高校官员落马,2014 年达 27 人;另外,有学者对近 11 年高校权力腐败的研究现状进行统计,发现从 2004 年到 2014 年的研究呈现一种很明显的上升趋势,也从侧面表明近 11 年来高校领导干部权力腐败现象越来越严重^[12]。我国高校官员走

上腐败的道路正是由于他们在利益面前私欲膨胀,丧失自身的公共性所导致的,是政府公共性缺失的体现。

(三)治理主体单一化

我国有些地方因循守旧、故步自封,不能适应新的发展变化,始终认为社会治理是政府的事,其他社会组织和公民只是看客或者路人,因此没有将其纳入社会治理主体的范畴,导致治理主体单一化。如 2014 年昆明近郊普宁县的暴力冲突事件。该事件发生的导火索是在土地征用的过程中,地方政府始终认为自己是唯一的主体,因此没有和社会组织以及公众进行有效地沟通而导致的,是社会治理主体单一化的典型例证之一^[13]。又如我国有些地方由于受到决策体制的封闭性的约束,限制民众参与地方政府的决策过程,从而导致地方政府决策质量低下,这也是社会治理主体单一化的又一例证。

(四)治理技术落后

影响社会治理现代化的基本因素之一是治理技术,但是当今我国把新技术融入到社会治理创新过程并不多见,并且即使应用了新技术也只是机械地将新兴信息技术套用在传统的治理模式中,“换汤不换药”,并未能够真正对其组织结构做出调整和优化重组以及深度融合,使得其收效甚微。比如我国有些地方网站只是为了装点门面而把它当作投放信息的线上宣传栏,或者只是单纯地将柜台业务转移至线上,没有全面了解公众的需求,从而导致网站的功能设计和内容设置没有办法满足公众的多元需求^[14];另外,我国有些地方受到传统治理体制的束缚,加上其有限的信息整合、收集、分析、传输能力以及信息处理系统落后等原因,使地方政府在信息共享和覆盖等方面存在很大的问题^[15]。比如我国有些地方通过网络论坛、微博、领导留言板等多种方式进行在线治理,平台的多元化加上各平台间的信息传输能力差,导致信息没能很好的共享以及覆盖,使得各个平台只是一个一个单独的“信息孤岛”,这就易使公众对同一问题通过多种形式重复提交,从而增加了社会治理成本以及降低了其行政管理的效率。

四、国外政府治理经验对我国社会治

理的启示

(一) 因地因时制宜, 创新社会治理模式

由于各个国家政府所拥有的可支配资源禀赋不同, 经济发展程度也大相径庭^[16]。如果我国地方政府没有考虑到我国所面临的实际问题或者需求, 就先入为主地引入“他山之石”, 单纯为了创新而创新, 可能并不“可以攻玉”。因此, 首先我国地方政府要先考虑本国的实际情况, 充分洞察社会现状, 了解社会需求, 在此基础上针对“真问题”“真需求”对社会治理模式进行创新。其次应该提高政府社会治理能力。治理模式要创新关键在人, 这要求地方政府官员自觉适应时代的变化, 及时更新知识储备, 使其具备优秀的政策执行和调整创新能力^[17]。最后, 推动地方政府社会治理模式转变。在提高能力的基础上, 以国家治理现代化为指导, 推进社会治理模式向限权、民主、法治、责任等多元价值并重的社会治理模式转变^[18]。

(二) 重塑社会治理理念

重塑社会治理理念并不是一味批判或全盘否定包括新公共管理理论在内的现代或传统的公共管理理论, 而是要求地方政府必须转变社会治理理念, 弱化我国社会中普遍存在的“官本位”“人情社会”等与政府“善治”不相容的价值取向^[19], 强化“人本位”理念, 充分发挥“人”在政府治理中的作用^[20]。首先, 应树立“合作治理”理念。我国的“APEC 蓝”是政府合作治理的成功典范。在 2014 年 APEC 会议期间, 在我国政府的威权式统一领导下, 周边 5 个省市的地方政府开始“两圈、两阶段”进行联防联控治理, 在其理念的指导下, APEC 期间北京大气治理效果显著, 空气质量指数优良率达 78.7%, 各环境污染物浓度达到近 5 年来最低值等, 最终实现了“APEC 蓝”^[21]。因此, 各级地方政府官员要摒弃传统的治理理念, 摆正自己的位置, 应建立合作机制来保证“合作治理”的实现。同时社会组织也要增强自主性和社会责任感, 以维护公共利益为目标, 避免做出与社会责任相背离的事, 并自觉承担后果^[22]。其次, 应树立规范的社会治理理念。可以通过培训等方式来提高地方政府官员的素质, 并着力落实绩效评价制度等规范社会治理理念。

(三) 实现治理主体多元化

在“多元共治”模式下, 地方政府不再是治理的唯一主体, 也不再具有全能性和权威的唯一性, 它与社会主体之间是平等互利、合作的关系。在重塑社会治理理念的基础上, 地方政府首先应转变职能, 简政放权, 使其由控制性的管理方式向协商式转变, 由微观干预性的管理方式向宏观调控式转变^[23]。其次通过实际行动促进其分工合作, 充分发挥不同治理主体在处理公共事务和提供公共产品过程中的作用, 形成政府主导, 非政府组织(NGO)、社会组织、企业、公民等多元主体参与的治理主体模式, 这对社会治理创新意义重大。

(四) 引入市场机制, 构建高绩效政府

为了创新社会治理, 地方政府应积极主动联系社会和市场, 改变以往居高临下、单向度的家长式统治和管理^[24], 将市场竞争机制引入公共产品的生产和供给领域, 实现公共服务和社会管理的市场化、社会化、多元化和契约化。首先倡导公私合作, 即通过合同外包、委托代理的方式, 让私营部门提供公共产品和公共服务。其次借鉴企业成功经验, 在地方政府内部引入市场聘用制, 使政府突破传统官僚体制僵化的运行管理模式, 树立竞争、服务、绩效意识, 从而提高公共服务的质量和效率^[25]。市场机制的引入实际上是“顾客导向”价值理念的回归。

(五) 利用现代科技, 提高对治理技术的使用能力

澳大利亚政府信息化治理的成功实践加上我国现存的技术落后等问题, 可以看出要想实现社会治理与治理技术的无缝隙对接, 首先应收集关于新技术的优点以及使用新技术所能带来的便利, 从而提高地方政府使用新技术的积极性, 使其将新技术深度融入到社会治理的过程中来。其次, 变革行政管理体制, 使地方政府在信息共享方面摆脱传统体制束缚。再次, 对地方政府公务人员进行技术培训, 及时更新信息管理系统, 提高其整合、收集、分析、传输能力, 使地方政府在各个平台的信息能够互通和相互覆盖, 从而降低成本和提高行政效率。最后, 把现代信息技术等先进社会治理手段和制度设计紧密结合起来, 在技术理

性与非技术理性对权力综合制约中找到实现治理现代化的新途径。

(六)健全完善相关法律制度,提升治理的法治化水平

我国社会治理创新,必须关注制度的完善和运行的有效性,确保新制度应用到社会治理过程中来,因为这不仅可以循序渐进地解决由于过多人格化管理所导致的越界、侵权现象,还可以克服政府体系碎片化趋势等,从而提高社会治理的可预见性和质量^[26]。贵阳市人大常委会推行的“市民旁听”制度和南宁市实施的“政府采购”制度等充分体现了制度创新的理念。“市民旁听”制度主要是通过创造更多的合法参与渠道,让公民进行政治参与,并且该制度取得了明显的效果,常委会的会议质量和透明度都明显得到提高,现如今该制度已经作为制度而被固定下来,并以此为突破口开始了一系列联动性的社会治理创新。而“政府采购”制度主要是在最初以政府令、办法、规定和措施等比较规范的制度形式规定政府采购事项,这为南宁市政府工作透明化和法制化提供了保障。因此,借鉴其经验,要创新我国社会治理,首先要提高行政透明度^[27]。我国地方政府在履职过程中制定或者获取的政策内容、管理规定、办事程序及规则等信息应当公开,透明,便于公众监督;其次,简化办事程序,建立“一条龙办理”的工作机制;再次,借鉴企业的管理经验实行年报公示制度,即按年度在规定的期限内向公共管理部门报送年报,并向社会公示,任何地方政府部门或者个人均可查询等。

参考文献:

- [1] 张雪梅.新时期社会治理创新的制约因素与民主路径解析[J].社会主义研究,2014(1):111-119.
- [2] 黄毅,文军.从“总体一支配型”到“技术一治理型”:地方政府社会治理创新的逻辑[J].新疆师范大学学报:哲学社会科学版,2014,35(2):35-44.
- [3] 俞可平.治理与善治[M].北京:社会科学文献出版社,2000:16-17.
- [4] 杨雪冬,陈雪莲.政府创新与政府发展[M].北京:社会科学文献出版社,2011:21-22.
- [5] SCHUMPETER J. A. Business Cycles [M]. New York:Mc-Graw-Hill,1939:87-89.
- [6] 陈家刚.地方政府创新与治理变迁——中国地方政府

(七)强化地方政府责任意识,构建责任性政府

责任政府是“善治”理念的体现,也是一种制度安排。责任政府要求地方政府强化政府责任意识,提升责任控制能力。即要有强烈的责任心,权责分明,认真履行政府职责,还应将政府责任内化于个人责任和义务^[28],才能在社会治理创新中利用道德自律做出符合公共价值的选择。首先地方政府必须明确规定各部门和各级行政官员的权利和责任以及责任行使的条件和方式。其次,完善地方政府责任追究机制^[29]。我国地方政府目前只是建立内部追责机制,人大、法院乃至社会公众问责的外部机制尚未建立,因此要进一步扩展问责内容,创新其形式以及严格问责程序。最后构建信息公开“负面清单”管理模式^[30]。属于政府主动公开范围的信息,采取“零负面清单”;不予公开范围的信息,如涉及国家机密信息,列入“负面清单”予以管理,从而构建开放型的责任政府。

综上所述,要推动我国社会治理能力现代化必须搞好顶层设计和统筹部署。在发展与治理相互制约、共同促进的时代,如果没有有效地治理,除了会使社会发展的秩序出现混乱,还会影响全球发展及全球治理参与能力和竞争力的提升。因此,我国要想推进社会治理现代化,就必须改变单纯的经济追赶战略,树立发展和治理两个现代化并重的新思维,同时要在治理模式、理念、主体、机制、技术、制度、意识等方面入手来为推动新发展理念与社会治理现代化建设提供强大支撑和保障。

- 创新案例的比较研究[J].公共管理学报,2004(4):22-28.
- [7] 宋雄伟.英国地方政府治理:中央集权的分析视角[J].北京行政学院学报,2013(5):15-19.
- [8] 郭斌,雷晓康.美国大都市区治理:演进、经验与启示[J].山西大学学报:哲学社会科学版,2013,36(5):121-125.
- [9] 易承志.大都市政府治理机制运行的背景、内容与影响因素——来自美国的实践对中国的启示[J].行政论坛,2013,(5):92-97.
- [10] 彭跃社,林跃勤.新兴国家政府治理创新比较[J].江汉论坛,2015:70-75.

- [11] 孙迎春. 澳大利亚整体政府信息化管理[J]. 中国行政管理, 2014(9): 112-118.
- [12] 胡卫卫, 郑逸芳. 成本收益视角下高校干部权力腐败分析与治理路径[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2015, 9(4): 86-91.
- [13] 刘胜良. 西部民族地区基层政府治理困境及变革路径[J]. 理论导刊, 2016, (2): 29-32.
- [14] 王捷. 互联网+助推政府治理能力提升的现实困境与对策建议[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2016, 10(3): 57-63.
- [15] 刘明君, 刘天旭. 精细化管理与基层政府治理创新——以桃园模式为例[J]. 甘肃社会科学, 2010(4): 250-252.
- [16] 胡宁生, 戴祥玉. 地方政府治理创新: 基于自我推进机制的优势与设计[J]. 江海学刊, 2016(2): 27-32.
- [17] 谭鹏. 动态治理: 新加坡国家治理的经验和启示[J]. 党政论坛, 2014.
- [18] 魏淑艳, 英明. 国家治理现代化视野下的中国政府治理模式探讨[J]. 社会科学辑刊, 2015, (2): 58-63.
- [19] 王昶. 英国公共服务伦理规范的体系创建及其启示[J]. 云南行政学院学报, 2016(3): 120-125.
- [20] 王山, 奉公. 技术赋权、创造性破坏与以人为本——新媒体时代的政府治理创新[J]. 东北大学学报: 社会科学版, 2016, 18(1): 63-67.
- [21] 范永茂, 殷玉敏. 跨界环境问题的合作治理模式选择——理论讨论和三个案例[J]. 公共管理学报, 2016, 13(2): 63-75.
- [22] 侯琦, 魏子. 扬合作治理——中国社会管理的发展方向[J]. 中共中央党校学报, 2012, 16(1): 27-30.
- [23] 邵宇. 论转型时期我国地方政府治理模式的创新[J]. 行政与法, 2011(1): 12-15.
- [24] 黎永红, 范明英. 论中国政府治理创新的维度和路径[J]. 公共管理变革, 2014: 51-54.
- [25] 徐越倩, 马斌. 强镇扩权与政府治理创新: 动力、限度与路径——基于浙江的分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2012(1): 110-116.
- [26] 黄建洪. 社会治理的价值规约与政府治理创新[J]. 马克思主义与现实, 2015(6): 191-196.
- [27] 曹旭平. 上海自由贸易试验区制度创新的外溢效应研究——以常熟市为例[J]. 华东经济管理, 2015, 29(4): 45-51.
- [28] 杨开峰, 吴剑平. 中国责任政府研究的三个基本问题[J]. 中国行政管理, 2011(5): 106-111.
- [29] 刘一飞. 推进我国责任政府建设的思考[J]. 兰州学刊, 2013: 206-208.
- [30] 王灿平, 薛忠义. 信息公开下我国责任政府的建构——借鉴英国、美国、新加坡、日本等国经验[J]. 江西社会科学, 2016(2): 240-246.

The Lessons and Experience of Foreign Governments as to China's Governance

Pan Li

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou, 350007, China)

Abstract: Innovative system of social governance is an important thesis proposed in the third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee, reflecting attention to the innovation of social governance from the national level. On the current pattern of the diverse relationship and problems during the transitional period, our government is facing many problems, such as the no standardization of concept, the lack of publicity, single governance subject, as well as lag in technology etc. In accordance with these issues, the article provides some measures such as innovating model, concept, subject, mechanism, technology, system, consciousness for improving the ability of social governance, innovating developed ideas, and ultimately to achieve the modernization of social governance based on analyzing the case of foreign government governance innovation, and summarizing the experience of social governance.

Key words: social governance innovation; experience; problem; measure