



引用格式:纪德尚. 新时代社会治理系统的共建与共治[J]. 郑州轻工业学院学报(社会科学版), 2018, 19(6): 45-53.

中图分类号: D625 文献标识码: A

DOI: 10.3969/j.issn.1009-3729.2018.06.006

文章编号: 1009-3729(2018)06-0045-09

# 新时代社会治理系统的共建与共治

## Co-construction and co-governance of social governance system in the New Era

纪德尚<sup>1,2,3</sup>

Ji Deshang

1. 郑州升达经贸管理学院 管理学院, 河南 郑州 451191;
2. 河南工程学院 人文社科学院, 河南 郑州 451191;
3. 郑州大学 软科学研究中心, 河南 郑州 450001

**摘要:**新时代创新社会治理, 需要以系统治理的方式来治理社会。系统治理是在党的领导和政府主导下多元主体合作共建、协同共治的社会治理方式。多元主体的合作共建是推进系统治理的现实基础, 重点是解决多元主体合作的系统建构问题。推动多元主体从共建到共治, 关键是创新社会治理、改进社会治理方式, 重点是解决多元主体良性互动和协同运行问题。通过社会治理系统的共建共治, 可构建新形势下更加开放、更加有效的多元主体合作共治新格局, 实现共建共治共享的社会治理目标。

**关键词:**

社会治理;  
系统建构;  
共建共治

[收稿日期] 2018-09-21

[基金项目] 国家社会科学基金项目(14BSH120)

[作者简介] 纪德尚(1952—), 男, 山东省青岛市人, 郑州升达经贸管理学院社会治理协同创新研究中心主任, 管理学院院长, 教授, 硕士生导师, 河南工程学院特聘教授, 郑州大学软科学研究中心主任, 主要研究方向: 社会学、社会治理。

改革开放40年,随着社会主义市场经济的确立和经济的快速发展,今日之中国已成为世界第二大经济体,与此相适应的社会变迁正在使转型中的中国社会处于深刻变革之中。为适应新形势下全面深化改革的需要,中共十八届三中全会通过对以往创新社会管理实践探索的理论提升,对创新社会治理、改进社会治理方式提出了新的要求。从创新管理到创新治理,意味着党的治国理政方略在处理国家与社会之关系上的重大转变,即由自上而下政府一元主导的社会管理向政府主导多元主体协同共建共治的系统治理的转变。

国内外学者对治理问题早有关注。国内学者对治理问题的研究始于1990年代末,主要从政治学、公共管理学、社会学等视角对治理概念、社会治理、社会协同、社会组织协同社会治理等问题进行了研究,形成了很多具有重要价值的意见;国外学者关于治理问题的研究始于1990年代前后,从多个视角分别对治理、合作治理、社会组织协同治理等问题进行了深入研究,相继形成了多中心治理、网络治理、协同治理等不同的学术流派。从已有研究成果来看,关于社会治理问题的研究,从公共管理学、政治学、社会学等视角研究的居多,从系统建构视角研究的甚少。鉴于此,本文拟从中共十八届三中全会提出创新社会治理到中共十九大提出打造共建共治共享社会治理格局的重大命题出发,依据系统理论分别从社会治理系统的构成特质、内在关联和良性运行三个方面展开研究,探讨社会治理的存在方式、主体构成及其特定功能;从系统建构的关联性出发,通过对党的领导、政府负责、社会协同、公众参与相互关系的定位分析,揭示多元主体谁领导、谁负责及其互动关系的非加和规律;从共建共治社会治理系统整体优化视角出发,提出系统治理的多元共治、合作共治、系统共治的具体途径和方式方

法,以推动我国社会治理水平的进一步提高,实现社会共治的目标。

## 一、社会治理系统的存在方式和基本特征

当前,有关社会治理创新的探讨,内含有社会治理系统建构的问题。所谓系统是指由若干要素组成的具有特定功能的有机整体。在系统科学看来,社会治理也是以系统的方式存在的,它由党委、政府、社会组织和公众等多元主体(要素)组成,因而具有多元共治处理社会公共事务的功能。对社会治理系统与要素进行结构分析,有助于从系统与要素、要素与要素相互作用的关系出发,通过结构优化实现社会治理系统的整体优化。

### 1. 社会治理系统的存在方式

系统论认为,一切事物都是以系统的方式存在的。系统论的创始人贝塔朗菲指出,“系统的定义可以确定为处于一定的相互联系中并与环境发生关系的各组成部分(要素)的总和”<sup>[1]</sup>。我国著名科学家钱学森认为,系统是“由相互作用和相互依赖的若干部分结合成具有特定功能的有机整体”<sup>[2]</sup>。上述定义指出了构成系统的四个要义:一是系统是一个有机整体;二是系统由若干要素组成;三是系统的要素之间存在着相互影响和相互作用;四是系统具有特定功能。系统论认为,上述这四个方面是构成系统的必要条件,缺少其中的任何一个条件,系统都不能成立。从系统的要义出发,社会治理作为管理社会事务的活动,也是以系统的方式存在的。这个系统既有党委领导、政府主导,又有社会协同、公众参与,且在多元主体(构成要素)的相互作用中形成协同治理的特定功能。

既然社会治理是以系统的方式存在的,那么它必然遵循系统存在与运行的规律。首先,

社会治理系统不能由单一主体构成,或者说单一主体不能构成系统。同时亦表明,以往自上而下政府主导的社会管理模式由于缺乏广泛的社会参与,因而是不完善的。其次,社会治理在存在方式上具有非加和性。虽然社会治理系统由多元主体构成,但它不是多元主体的简单叠加,而是在整体上具有 $1+1+1>3$ 的非加和性能。这种非加和性具体表现在两个方面:一是系统治理的整体性质是任何单一主体所不具有的;二是系统治理的功能也不是任何单一主体孤立存在时所具备的。上述分析表明,社会治理以系统的方式存在,有它自身存在和运行的规律,其存在和发展不是单纯追求政府或某一治理主体的优化,而是谋求多元主体共治中系统的整体优化。社会治理作为系统存在及其所表现出来的特质,对我们认识系统治理的性质,进而把握其中的规律有重要启示。

首先,它为我们揭示了社会治理系统普遍联系的具体形态。在唯物辩证法看来,事物是普遍联系的。那么社会治理系统如何体现这种联系?这种联系的机制是什么?人们如何把握这种机制?系统规律告诉我们,社会治理系统是以制度化、组织化的方式存在的。中共十八届三中全会提出,国家治理体系是一个制度体系,包括国家的行政体制、经济体制和社会体制<sup>[3]</sup>。社会治理体系是社会建设领域里的一种基本的制度建设,创新社会治理体制内含有制度创新和机制创新的内容。而机制创新的过程是多元主体合作共治的、组织化的展开过程,其组织形式的显著特征是体现中国特色:由党委领导和政府主导、社会组织和公民参与共同组成。从关联性看,社会治理系统是一个既有组织和等级又具有结构和功能的系统整体,其中政府与其他治理主体之间的相互联系构成了系统的结构,而系统结构的排列组合方式与优劣,则决定着系统的功能。所以,认识社会治理系

统的内在机制,有助于我们从研究系统的结构变化入手去把握系统的整体功能。

其次,它为我们建构社会治理系统及其运行机制提供了具体方法。系统的本质特征是整体性,它要求我们从系统的整体出发,根据系统与要素、要素与要素的相互联系和相互作用的关系去把握系统。据此,我们对社会治理系统的认识,可以从社会治理多元主体的关联性关系切入,通过对不同主体在社会治理中所扮演的角色、所具有的职责、所发挥的作用等的考察和分析,探究系统建构和系统运行的规律。这种方法就是从整体到部分、再回到整体的“整—分—合”的方法。这种方法,有助于我们深化对系统治理内在规律的认识,有助于我们正确处理党和政府与其他主体之间的关系。因为社会治理系统的建构,在构成要素上不仅要解决多元主体由谁领导、由谁主导、由谁协同、由谁参与的主体结构问题,而且要在系统治理的功能行为上解决好政府主导、社会协同、合作共治、良性运行的问题。从这个意义上讲,坚持以系统治理的方式治理社会,可以为复杂条件下创新社会治理提供新的思路和方法。

## 2. 社会治理系统的基本特征

任何系统都是在动态变化过程中随发展而不断趋于完善的。社会治理以系统存在的方式存在,以系统运行的方式运行,是一个践行社会治理创新和不断自我完善的过程。在这一过程中,社会治理系统的建构与运行,始终是从社会治理系统的全局出发,是在多元主体的相互关联及其与外部环境之间相互联系、相互作用的关系中综合地、精确地考察对象。社会治理系统主要具有以下特征。

其一,整体性。整体性是指系统的整体性质具有非加和性,即“整体大于它的各个部分之和”。系统治理所追求的目标是系统治理的整体优化,所以在社会治理过程中,既要从整体

出发确定和把握目标,又要从整体与部分的关系中把握方向,还要从实际效能上实现社会治理的整体优化。具体来说,就是在推进社会治理过程中,应从多种可行途径中选择一种最佳的方案,使社会治理系统运行处于最佳状态,使社会治理系统的功能达到最优目标。在这里,整体优化既是当前创新社会治理的出发点,又是创新社会治理所追求的结果。在当前,深化对社会治理系统的认识,必须具有系统化的视野,对其进行整体性的思考,并在这一价值目标下夯实多元主体的共建基础,寻求多元主体的共治实效。同时,在多元主体合作共治中,要求不同主体的局部利益必须服从社会治理的整体利益、眼前利益服从社会治理的长远利益和发展大局。

其二,结构性。结构是事物的存在方式,也是社会治理系统的基本特征,因为社会治理系统是由若干主体组成的具有特定结构和功能的有机整体。所谓结构就是多元主体在社会治理系统中的排列组合方式。在由多元主体构成的社会治理系统中,主体不同,其地位和作用也不同,其中党委处于领导核心地位,政府处于主导和连结地位,社会组织和公众处于协同参与地位。不同主体的地位是由其所扮演的角色和职能所决定的,而且不同主体的职能彼此是不可替代的。在这个意义上,虽然不同主体在社会治理系统中所扮演的角色不同,但其目标是完全一致的,正是在这种一致的目标下形成了特定的合作共治关系。据此,优化社会治理系统的关键是优化系统的结构,优化不同主体在系统中的相互作用方式,规范不同主体的职能范围,规避不同主体可能出现的越位、缺位、错位和虚位问题。一言以蔽之,依托结构优化,实现社会治理系统的整体优化。

其三,有序性。有序性是保证社会治理系统存在和运行的先决条件,它要求构成社会治

理系统的多元主体在角色、职能、作用等方面界限清晰、层次分明、井然有序,同时围绕共同的目标在系统与要素、要素与要素之间保持良好的合作共处关系。所谓层次分明,是指相对于国家治理,社会治理系统是其组成部分;相对于基层社区治理,其又是高一级治理系统。在当前,保持社会治理系统的有序性,要求多元社会治理主体在法律制度规范下履行各自的职责,政府根据有限原则条件开展有效的政府治理活动,社会组织根据社会协同条件开展有效的自我调节活动,居民根据参与治理约束条件开展有效的自治活动。多元社会治理主体协同建立不同主体之间的上下结合、良性互动关系,从而推动社会治理创新的有序化。

其四,动态性。动态是指事物作为系统存在的运动、发展和变化。社会治理是多元主体合作共治管理社会事务的活动,系统内部各要素之间的相互作用和外部环境变化的影响,决定了社会治理系统必须根据变化及时作出相应调整,这就使得社会治理系统具有了动态性特征。研究社会治理,必须关注社会治理的动态变化。随着我国改革开放的不断深化,社会的开放性加剧了社会治理生态的复杂性<sup>[4]</sup>,而社会治理外部环境的变化,尤其是各类社会组织和社会自治力量的快速兴起,加快了治理格局从政府一元主导的社会管理模式向多元主体共建的社会治理模式的转变。社会治理格局的变动,体现了社会治理的动态变化,同时也是发展的观点在社会治理领域的生动体现。

其五,目的性。目的是指人们在从事活动时所要达到的目标和实效。中共十八届三中全会提出,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。从这一总目标出发,创新社会治理的目的性要求,是打造共建共治的社会治理新格局,推进社会治理现代化。相对于以

往的社会管理模式,从共建到共治是一个在国家治理总目标下的社会治理结构创新和系统重构问题,其中创新重在改进社会治理体制,重构重在不断完善党的领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系,通过目标和体制创新与实践模式创新的结合,不断提高社会治理的科学化和现代化水平。

## 二、社会治理系统的内在关联

从系统论来看,以系统方式存在的社会治理系统是由多元主体构成的,且在运行过程中其系统与要素、要素与要素之间存在着相互联系与相互作用。政府治理与社会协同和公众参与之间存在的关联性,为通过系统整体的优化实现政府治理和社会自我调节、居民自治之间的良性互动提供了可能。

### 1. 社会治理系统与要素之间的关系

不少学者认为,社会协同旨在通过多元主体之间的合作以解决单个组织不能解决或难以解决的问题。这种解决问题的思维方式,是系统论在思维领域的具体体现。对于社会治理系统来说,为了使多元主体的协作更加富有成效,首先要把握社会治理系统与要素之间的关系,即构成社会治理系统的要素数量和不同主体的形态。从社会治理主体数量分析来看,我国的社会管理长期以来是党和政府一元独大自上而下的管理模式,这种管理模式不仅与社会治理系统多元社会主体合作共治理念相悖,而且很难适应新的历史条件下管理社会事务的要求。因此,中共十八届三中全会中提出了改进社会治理的要求,同时提出了系统治理的模式。系统治理模式特征决定了单一主体不能构成系统治理。所谓系统治理,是指由多元社会治理主体的角色定位和相互作用关系构成的治理方式。所以,在创新社会治理中,除了党的领导和政府主导之外,还需要社会组织和公众作为治

理主体参与其中,通过整合多元主体的优势,形成多元主体合作共治的开放治理体系。

从社会治理系统多元主体的形态上看,由多元社会治理主体构成的社会治理系统,由于不同主体的功能定位不同,其所扮演的角色及其与系统的关系也有所不同。各级党组织在社会治理系统中处于领导地位,坚持党的领导既是中国社会治理的鲜明特色,也是社会主义建设事业的一个定律<sup>[5]</sup>。所以,创新社会治理最根本的一点就是坚持党的领导,确立党在其中的领导地位。各级政府在社会治理系统中处于主导地位,在创新社会治理过程中扮演着引领者和组织者的角色;在政社分开、边界清晰的条件下,政府的主导作用只能加强、不能削弱。各类社会组织在社会治理系统中处于协调地位,其作为共建共治社会治理不可或缺的主体,是协调社会治理、激发社会活力的重要社会力量。公众参与在社会治理系统中处于基础地位,是创新社会治理、坚持人民主体地位的重要体现。实践证明,没有公众参与,真正的社会治理难以形成。在社会治理系统中,尽管不同社会治理主体形态各异,但其地位则是平等的,共建共治方式是合作的,社会治理目标是完全一致的。根据社会治理系统与要素之间的关系,由多元主体构成的多元合作共治系统是社会治理走向现代化的重要标志。在这一进程中,创新社会治理体制,就是在多元主体良性互动中,不断完善党的领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,不断提高社会治理社会化、法治化、智能化和专业化水平。

社会治理系统现代化是国家治理现代化的重要组成部分,其核心要义正如中共十九大报告所指出的,是打造共建共治共享的社会治理格局。在这个系统中,系统与要素的关系是整体与部分的关系,其中任何一个主体都不能脱离社会治理系统而孤立存在,因为各主体只有

在社会治理系统中才能发挥各自的功能和作用,脱离这个系统,各主体就会失去各自相应的功能。党和政府只有在这个系统中,才具有社会治理的领导和主导地位,才能发挥领导和主导作用。同样,社会组织和城乡居民只有在这个系统中,才具有社会治理的主体地位,才能发挥社会协同和基础性的作用。而这些特质是由系统整体的非加和性所决定的。

系统的非加和性揭示了社会治理系统与要素之间的关系及其内在规律:一是社会治理系统由多元治理主体构成,且与多元主体的性质密切相关;二是社会治理系统的整体性质依赖于多元治理主体的性质,并且以非加和性统一于系统整体行为之中;三是多元社会治理主体只有在与其他主体的相互作用中才能对系统整体发挥作用。根据上述分析,打造共建共治共享的社会治理格局,旨在更好地发挥社会治理系统的整体功能,只有正确处理社会治理系统与多元主体之间的关系,才能使整体优势更加突出、治理更加有效。

## 2. 社会治理系统诸要素之间的关系

社会治理系统由多元社会治理主体构成,不同主体之间的相互联系和相互作用构成了系统的结构。这表明,在系统治理模式中,多元主体中的多元不是孤立的而是互相关联的。坚持系统治理,就要从社会治理系统诸要素的关联性出发去把握对象,且在目标一致的合作共建、协同共治中,不断提高社会治理的能力和水平。

其一,党的领导与其他社会治理主体的关系是领导与被领导的关系。具有中国特色的社会治理,最根本的一条就是坚持党的领导和中国特色社会主义道路,这不仅是由我国宪法明确规定的,而且也是中国特色社会主义制度所体现出来的最大政治优势。中共十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标,一个是完善和发展中国特色社会主义制度,一个是在完善

和发展这个制度的同时推进国家治理体系和治理能力现代化。作为同一目标的两个方面,它们既是在党的领导下全面深化改革的总目标,又是在党的领导下推进社会治理现代化的总要求。所以,从国家治理到政府治理,再到社会治理,都必须坚定不移地坚持党的领导,坚定“四个自信”,确保社会治理在正确道路和方向上前行。

其二,政府治理与其他社会治理主体的关系是主导与协同的关系。国家治理是一个多层次、立体网络化的治理体系,政府在国家治理体系中处于主导地位,履行提供公共产品和服务、维护公共秩序和安全等重要职能。在社会治理系统中,政府治理是社会治理的主导力量,但仅靠政府治理难以有效实现既定社会治理的目标,还必须最大限度地动员社会力量,依托多元社会治理主体的合作共治,才能实现政府治理、社会调节、居民自治的良性互动。在这里,政府治理与其他社会治理主体的关系是一种主导与协同的关系。正确处理这种关系,必须在创新社会治理过程中加快推进政社分开、管办分离,以制度化的方式推进政府职能转变,理清政府与社会的权责边界,规避政府可能出现的越位、缺位、错位等行为。应通过加大政府购买公共服务的力度,为多元社会治理主体的协同创新提供新的空间,为政府与社会在共建共治共享中实现良性互动和优势互补创造条件。

其三,社会组织与政府治理的关系是一种合作协同关系。社会组织作为社会治理的协同力量,是在党的领导和政府主导下协同社会治理的重要力量,依法构建现代组织体制和工作体系,动员组织社会力量和城乡居民共同参与社会治理,通过整合社会力量协同政府和社会形成目标一致的社会治理行动。其中,社会组织凭借所承载的协同社会治理、服务城乡居民的职能,及时反映人民群众的诉求,协助政府化

解社会组织内部和外部的社会矛盾,促进社会和谐有序,同时根据权责和购买政府服务,为城乡居民提供公共产品和公共服务。此外,社会组织还对政府治理具有重要的社会监管作用。当前,加强社会与政府之间的合作共治关系,需要政府加大对社会组织的扶持力度,同时又要加强对社会组织的监管,通过精心培育壮大社会组织,最大限度地激发社会组织的内生动力,使社会组织体系建设和制度建设日趋完善,使之在新时代的历史条件下,通过在脱贫攻坚、服务群众、化解矛盾、促进和谐等方面与政府友好合作,更好地发挥应有的社会协同作用。

其四,居民自治与党和政府的关系是一种基础性的协同关系。居民是基层社区治理的主体,社区治理是社会治理的重要组成部分和基本单元,其重要性正如《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理意见》所指出的,“城乡社区治理事关党和国家大政方针贯彻落实,事关群众切身利益,事关城乡基层和谐稳定”。加强和完善社区治理,基层党建是关键,应在创新社区基层党建工作,发挥基层党组织在社区治理中的领导核心作用;基层政府是主导,应在理清基层政府与基层群众性自治组织权责边界基础上,为社区治理提供财力、物力和指导,优化社区治理政策法律环境,发挥基层政府在社区治理中的主导作用;自治组织是基础,社区与群众性自治组织是社区治理的协同力量,又是社区居民参与社区治理的主要渠道,应通过提高和改善居民保障水平,激发居民参与社会治理的热情,在不断推进社区群众性自治组织规范化建设中,依法有序地组织居民参与社区治理,充分发挥群众性自治组织和公众参与协同社会治理的基础作用。

### 三、社会治理系统的共建和共治

社会治理系统的构建,旨在更大范围内发

挥社会治理多元合作共治的实际效能;社会治理系统的运行,旨在通过共建社会治理系统的良性互动实现多元主体的共治。从社会治理系统的构建到运行,需要建立一套符合国情民意的价值理念,引领多元社会治理主体的共建;建立一套切实可行的运行规划,保障多元社会治理主体的共治。

#### 1. 社会治理系统的共建

共建是社会治理系统的建构基础,也是社会治理系统功能发挥的基本前提。在共建共治共享社会治理格局的系统构建中,如果说共建是系统治理的基础,那么共治就是实现系统治理的手段,而共享就是系统治理的目的。在复杂条件下实现政府治理与其他多元主体的合作共建,在理念创新上体现国家治理、政府治理和社会治理模式的转变,而这种转变就是以系统建构的方式体现在多元主体的社会共识之中,具体化在多元主体合作共建的过程之中。为此需要从以下三个方面作出努力。

其一,树立共建意识。意识是对客观存在的反映。创新社会治理是以系统的方式存在的,旨在实现党的领导和政府主导下多元主体的协同合作、共同管理社会事务。而在以往的社会治理实践中,由于党和政府一元独大、大包大揽处理社会事务,缺乏社会协同和公众参与,尽管费力而艰辛,仍难以达到有效治理社会的预期。在社会治理系统建构中,树立共建意识,就是要从社会治理的实际出发,通过改变既有的思维定式,在深化政府与社会合作意识、协同意识、共建意识的基础上,形成广泛的社会共识,在实践中不断开创政府主导下的社会协同、多元主体合作共建的新局面。

其二,强化共建理念。共建理念是社会治理系统建构的前提性认识和建设思路。理念是共建的理论向导,用先进理念引领社会治理,就是要从共建意识出发,坚持由政府主导、社会组

织和公众参与多元主体构成的系统治理。系统治理体现的共建理念,吸取了西方治理有价值的思想,把国家力量与社会力量、公共部门与私人部门、政府与社会组织和公民聚集起来,在共建中实现共治。这种共建理念反映了国家对当前社会运行和治理规律认识的深化,也是新的历史条件下社会治理理念、体制和方式的重大变革。这种变革是从中国的国情和实际情况出发,在坚持党的领导和政府主导前提下,来构建具有中国特色的社会治理系统,通过先进理念的价值引领实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动。

其三,推进共建进程。在新时代推进社会治理系统的共建是一个过程,必须把制度和体系建设放在社会治理格局的基础性、战略性的地位上来认识,形成社会治理共建共治共享的新格局。推进共建进程,必须筑牢共建基础。这既需要在坚持党的领导的前提下,加快政府职能转变,深化政府在社会治理中的主导作用,也需要加快社会体制改革,推进政社分开、管办分离,提高社会组织协同社会治理的功能。此外,还需要进一步深化对公众参与的社会培育,发挥广大群众的首创精神,提高居民自治的能力和水平。只有夯实社会治理系统的共建根基,才能在目标一致的条件下建立多元主体的良好的合作氛围,形成友好合作和协同共建的新机制,从而为社会治理的共治创造良好的社会氛围。

## 2. 社会治理系统的共治

在社会治理系统的建构过程中,共建是共治的前提和基础,共治是共建的归宿和目的。由于产生的历史背景、具体国情不同,我国社会治理系统的共建共治在国家制度层面,与西方社会治理有着本质的区别,它既具有中国特色又体现中国经验,既有中国特色共建的内在逻辑,又体现中国经验的合作共治,是内在逻辑的

共建与外在共治功能的统一。

其一,社会治理系统的多元共治。所谓多元共治就是指多元社会治理主体的合作共治,其在治理方式上表现为摆脱重政府包揽、轻多元参与的局限,主张由社会组织和公众共同参与社会的治理。也就是说,社会治理的主体不再是政府独占,而是包括政府组织、社会组织和公众三方参与的共同治理。由此体现出来的多元共治特征,一方面使社会治理除发挥政府组织的作用和优势外,还可以充分发挥社会组织和公众的独特作用和优势,促使社会治理系统在多元主体共治下的整体优势得到进一步优化和全面提升;另一方面,由于不同主体在社会治理系统中又各自存在局限,多元主体的共治既可以规避各自的局限和短板,又可以有效防范和减少多元主体各自的越位、缺位、错位,最大限度地缩减社会治理过程因不同主体局限的聚合所带来的治理风险。

相对于政府一元独大的管理模式,多元主体合作共治的最大特点,在于它可以把多元主体置于社会治理系统之中,实现多元主体的优势互补,克服多元主体各自的局限,实现社会治理系统的整体优化。而从新时代构建共建共治共享格局的要求讲,它可以解决社会治理领域社会组织和公众参与发展不平衡、不充分问题,最大限度地激发社会组织活力和公众参与热情,促进社会进步,减少社会治理成本。

其二,社会治理系统的合作共治。所谓合作共治意味着社会治理模式不再是政府组织的单向运作,而是国家与社会、政府与多元主体的合作共治。合作共治的过程是一个自上而下与自下而上的双向互动过程,它一改以往自上而下政府主导一切的运作方式,更加注重多元主体的民主参与,依托上下双向互动和多元主体友好合作,实现对社会和公共事务的多元合作治理。多元主体合作治理建立在平等协商、民



主参与的基础上,尽管不同主体在治理过程中的职能不同,但他们民主参与合作治理的地位是平等的,采用的是平等协商的方法。在地位平等、民主协商的条件下可以不断强化多元主体的合作意识,深化多元主体的合作共识,不断提高合作共治的效能和治理水平。

社会治理系统从共建到共治,是推动社会治理现代化的重要抓手。但要真正实现政府与社会的共建共治,还需要进一步完善社会治理体制,推进社会治理的重心向基层下移,针对基层社会组织发育和居民参与不足、公共领域发展不够成熟等问题,不断加强政府在社会治理中的主导作用,充分激发社会组织和公众参与的主体意识,提高基层社区治理能力,实现其与政府职能转变和赋权增能的有效对接,为社会治理系统的共建共治奠定坚实的基础。

其三,社会治理系统的协同共治。在社会科学中,协同是不同行动者之间,以一方为主的协调与合作,二者之间是和谐非均衡关系<sup>[6]</sup>。社会治理系统既是一个合作共治的系统,又是一个协同共治的系统。多元主体在社会治理中,既是一种合作关系,又是一种政府主导下的协同关系。这一关系可为创新社会治理的共建共治提供有力的理论支点,同时还可以为推进社会组织和公众参与协同社会治理的实践探索提供方法。

在社会治理系统共建共治中,协同治理是创新社会治理最基本的方式,也是改进社会治

理方式、坚持系统治理的具体体现。由社会组织和公众参与的社会协同共治,既是党的领导、政府主导下的社会治理过程,也是多元主体参与社会治理的基本职能。在新时代,要想实现共建共治共享的社会治理目标,我们必须锐意改革,有所创新,坚持问题导向,把政府治理与社会协同和公众参与结合起来。因此,在创新社会治理中,必须确立多元主体的社会协同的重要地位,通过为社会组织和公众赋权增能,最大限度地发挥多元主体在社会治理系统共建共治中的协同作用。

#### 参考文献:

- [1] 贝塔朗菲. 普通系统论的历史和现状[J]. 国外社会科学,1978(2):66.
- [2] 钱学森,许国志,王寿山. 组织管理的技术——系统工程[J]. 上海理工大学学报,2011(6):520.
- [3] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线,2014(1):5.
- [4] 郑家昊. 政府引导社会管理:复杂性条件下的社会治理[J]. 中国人民大学学报,2014(2):14.
- [5] 房世刚,梁懿文. 国家治理现代化视域下党的执政能力提升的若干思考[J]. 观察与思考,2016(3):100.
- [6] 王思斌. 论社会工作对社会管理的协同作用[J]. 东岳论丛,2012(1):17.