

试论善治模式与党的角色定位

作者：安徽师范大学 李智发

所谓善治，“就是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动”。“善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。”[1] 善治理论，因为其广阔的适用范围、民主的精神内核以及鲜明的时代特征备受社会各界的青睐。笔者认为，善治理论对新的历史条件下中国政治发展模式的探索具有积极的意义。

首先，善治理论的精神内核与中国政治发展的目标一致。中国政治改革与发展的目标，概括起来就是民主与高效。而善治的基本要素是合法性、透明性、责任性、法治、回应、有效，强调的是国家与社会，或者政府与公民之间的良好合作。可以看出，善治的过程就是民众参与国家和社会公共事务的管理的过程，就是民众政治社会化程度逐步提高的过程，就是民主制度不断健全、民主机制不断完善的过程。而善治的结果，就是在良好的合作中，弥补国家和社会在社会资源配置中的不足，实现公共利益的最大化。因此，民主和高效同时是善治的精神内核。

其次，随着经济社会的发展，善治模式的优点日益显现。概括起来，体现在三个方面。其一，有利于提高党的执政能力。党的精力是有限的，而执政的任务又是艰巨的。如果把大量精力用于具体事务的处理，就必然会削弱对整体的把握和全局的驾驭。善治模式下，一部分社会事务交由政府和民间团体共同处理，会帮助党从纷繁复杂的具体事务中解放出来，一心一意从整体和全局上谋划国家和社会的发展，从而提高执政能力。其二，有利于降低党的执政风险。大量应该由国家政权系统或由社会系统承担的责任却由执政党系统去完成，会把党置于矛盾的焦点之中，一旦出现失误（此种情况下的失误也是必然的），党就会负无限连带责任，不利于合法性基础的巩固。善治模式下，党在“放权”的同时，也在分解责任，从而降低执政风险。其三，有利于民众力量的动员和整合。社会主义现代化建设需要的是全体人民的集体智慧和辛勤劳动，任何单个的阶层、阶级的力量都无法单独完成。善治理论主张“还政于民”，必然会极大调动广大民众的积极性主动性和创造性，从而为社会主义现代化建设事业的胜利奠定基础。

再次，中国社会逐渐具备了实行善治模式的生存土壤。公民社会与民间社会的日益壮大是善治理论和实践得以产生和发展的基本条件。所谓公民社会，指的是“国家和市场之外的所有民间组织和民间关系的总和”[2]。改革开放以来，由于中国逐步实行以市场为导向的经济体制改革，建立了多种所有制经济形式，民间组织获得了蓬勃发展。据统计，到1997年，全国县级以上的社团组织即达到18万多个，县以下的各类民间组织按保守的估计也在300万个以上，其中村民委员会73.95万个，基层工会组织51万个。此外，民间的服务性事业单位，据统计达到了70多万个。[3] 这些民间组织和民办非企业单位数量大、种类多、自主性不断增强，构成了中国公民社会的主体。他们在提供各类商品和服务以及从事公益事业和公共服务方面发挥的作用越来越重要，并且承担了一部分原来由政府承担的职能。

二

在中国的善治实践中，执政的中国共产党面临着重要的角色转换，要承担起掌舵者、督导者、协调者、服务者等多重角色。

首先，要成为高瞻远瞩的掌舵者。中国正在进行的社会主义现代化建设是一项全新的事业，没有任何的实例可以参考，没有任何的经验可供借鉴。随着改革的逐渐深入，中国社会各种深层次的矛盾和问题不断凸现。如果把中国比喻成一艘巨轮，那么这艘巨轮正在漫无边际、布满暗礁的大海上航行，迫切需要一个运筹帷幄、高瞻远瞩的掌舵者。这个掌舵者便是

中国共产党。这是历史和时代赋予党的光荣使命。中国革命和建设的实践充分表明，党是始终代表中国先进生产力的发展要求，始终代表中国先进文化的前进方向，始终代表中国最广大人民根本利益的政党，必将能够带领人民，乘风破浪，勇往直前。

其次，要成为实践过程的督导者。权力的下放，并不意味着只管大方向，对具体事情不管不问。民间组织是利益团体，代表的只是本组织的利益。在追求利益时，民间组织往往只关心团体成员，或者是自身团体中的上层人员。当发生利益冲突时，他们会毫不犹豫的作出有利于自己的选择，直接的后果可能是对其他团体利益的侵犯或是对公共利益的漠视。所以，党要对他们的行为进行及时的监督与指导，把他们的狭隘性和自私性控制在萌芽状态，而不是等到后果造成后再去进行处罚与补救。

再次，要成为利益关系的协调者。善治的目标是实现公共利益的最大化。众所周知，只要有利益存在，便会有因为利益分配不均而产生的种种矛盾。因此，利益的双方同时也是矛盾的双方。此外，社会客观地存在着强势群体和弱势群体，市场经济提倡的竞争必然会逐步拉大他们之间的距离。把矛盾激烈程度、贫富差距程度限定在一定范围之内，是维护社会稳定、构建和谐社会、促进社会持续健康发展的重要举措，也是社会主义的本质要求。作为执政党对此不能不管不问。但是，如何过问呢？通过行政权力实行强制的计划分配来达到平衡利益的目的是行不通的。善治过程中，参与者是彼此平等的，任何先在的强制权力都得不到承认。因此，党要改变传统的控制手段，在处理具体事务时，以一个协调员的身份介入，这样才会取得理想的效果。

最后，要成为创设条件的服务者。善治的实现，主观方面，需要的是成熟的主体。主体指的是政府尤其是社会团体、公民个人等。成熟特指政治社会化程度高。因此，党要有意识地为他们提供政治文化教育，促进他们认识和关注自身利益，并通过合法有效的途径进行表达与获得。客观方面，需要的是合作的情境。这些情境，既包括活动的场地、设备等有形条件，又包括政策、信息等无形条件。党要在这些条件上，给合作双方提供力所能及的帮助和服务。

三

实现角色转换，要做到以下四点：

第一，努力加强自身建设，巩固合法性基础。民众的认同，是党执政的基础，只有在这个基础之上，党才能当好掌舵者、督导者、协调者和服务者。为此，党要努力加强自身建设。首先，加强教育引导。教育广大党员和干部树立正确的世界观和方法论，增强社会主义的坚定信念，用实际行动投身社会主义现代化建设；努力建设基层党支部，提高他们的凝聚力和战斗力，发挥好堡垒作用。其次，完善制度建设。要贯彻民主集中制，在党内营造民主的良好风气，充分发扬党内民主；要健全各项规章制度，用制度规范党员的言行，切实保障他们权利的实现和义务的履行。再次，坚决惩治腐败。腐败现象严重腐蚀部分党员的灵魂，削弱党的执政基础，损坏党的社会形象。新时期，要建立健全反腐败体系，既做到从源头上控制腐败的滋生，又要下大力气遏制现有的腐败现象。

第二，明确职能范围，实现党政分开。善治模式强调政府在一定范围内以平等身份与民间团体进行合作，从而实现公共利益最大化。如果党政不分，那么，实质上就会使党变成与民众合作的一方。这样，党仍然没有改变既是运动员又是裁判员的双重身份。其结果可能是，合作的不够深入，领导协调的未必尽如人意。因此，党政分开是善治模式得以实践的基础条件之一。但有一点是明确的，党政实现的是一种职能的分离，并不意味着放弃对国家和政府的领导。

第三，明确善治的权力观，完善执政方式。应认识到善治权力“来源于由包括政府，但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者组成的组织网络”[4]。善治权力属于善治实体，而

非任何参与者。由于善治双方是在平等协商基础上进行合作,因此他们的权力也应是平等的、相互依存的,任何单方面的权力不能孤立存在。在正确认识到善治的权力来源、权力关系和运作基础上,党要转变自己的执政方式。在对政府与民间团体利益关系的处理上,不能实行家长式的命令,也不可有所偏袒,要尊重他们的权力和地位,在一定范围内将三者置于平等的地位。

第四,健全法律制度,坚持依法治国。法治是善治的重要内容。没有法治,也就没有善治;没有法治,党也就很难承担众多的角色要求。以协调者的角色为例,利益关系是复杂而敏感的,必须用一个科学的尺度进行衡量,而这个尺度必须是以善治双方的共同接受为前提,一旦接受过后,也就不可随意变更,就必须在这个框架内进行活动。这些公认的标准,便是法律和各项规章制度。有了这些法律制度,党在进行利益协调时,才会有章可循,才不会陷自己于被动的地位。客观地说,中国现有的法律制度是不健全的,并且随着时代的发展,改革开放的深入,新情况、新问题不断出现,迫切要求对原有的法律制度进行修订和补充。今后,党要建立健全各项法律制度,把善治纳入法制化的轨道。这样,善治的目标才会真正实现。

参考文献:

- [1], [2] 俞可平.《引论:治理和善治》[A].《治理与善治》[C].北京:社会科学文献出版社, 2000
- [3] 俞可平.《中国公民社会的兴起与治理的变迁》[M].《治理与善治》[C].北京:社会科学文献出版社, 2000
- [4] 黄显中、李建兰.《论善治权力观》[J].《湘潭大学社会科学学报》, 2002年, 11, 136

作者简介:李智发(1978-),男,安徽师范大学党委宣传部秘书;安徽师范大学政法学院 2005 级研究生。