

社会治理的文化介入机制及路径

夏 辉,张 冰

(广东省社会科学院精神文明研究所,广东广州 510610)

摘 要:治理理念的制度化和本土化需要文化的适应性调整。文化主要借助价值引导、柔性协调和组织动员等 3 种机制介入社会治理过程。其现实应用主要体现为 3 个层面:推进核心价值观“可信性”的文化塑造,强化国家认同;推进执政方式的文化濡染,提升政府管理软实力;推进社会资本的文化培育,实现低成本且高效能的社会自治。

关键词:治理;文化治理;社会资本

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2014)04-0053-05

十八届三中全会公报首次提出了“治理能力现代化”的概念,这是深化管理制度改革的创新设计。社会管理模式变革既是从管理向治理转型的过程,也是“治理”范式不断调适和本土化的过程。文化除了一般意义上满足民众精神需求的作用之外,也内在包涵着濡化、引导、规范、沟通、动员等功能。在当前中国全面深化改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,文化作为政治、经济、金融等其他制度化手段更为深层也更为持重的力量,将不断渗透和介入社会治理结构当中,并扮演重要的角色。本文之主旨,即是基于文化内在功能特点,并结合当前社会治理的探索实践,构建文化治理介入的分析框架、运作机制。

一、文化治理:以文化权力的社会功能为核心

关于“文化治理”概念,学界在内涵和特征界定上尚存在较大歧义。一种观点将文化治理视为是“政治生活中掌权者在对整个社会的文化资源进行分配和控制的一种策略”^[1],或将之理解为通过社会治理手段处理公共文化事务、进行公共文化决策、配置文化资源与权力的过程,从而相对倾向于探讨治理手段在文化领域即文化管理的体现和运用^[2]。另一种观点侧重于从文化权力的社会功能角度出发,将文化治理视为是文化功能在“交错着权力、资

源、认同、意义和真理等的争夺场域”(政治权力场域)的具体体现,从而将文化治理作为社会治理的重要组成部分^[3]。总之,以“文化治理”为主题的研究学者大都认识到其内在的“文化+治理”的双重学理价值,以及其背后透露出的文化学、社会学及政治学等交叉研究空间,但大体仍停留在概念描述或阐释的层面,对于文化治理的内在机制、实施途径等具体实践功能,并未作进一步深入研究。

本文对于“文化治理”概念的应用,主要依据第二种解释界定,即着重突出文化在参与社会治理层面的具体功能。学界探讨文化对于推动社会建设及维护社会秩序的研究成果很多,且主要集中在乡村社会建设领域。其中最具有代表、影响也最为深远的,是杜赞奇关于乡村权力的“文化网络”的论述。杜赞奇认为,“文化网络”由乡村社会中多种组织体系以及塑造权力运作的各种规范构成,既包括在宗族、市场等方面形成的等级组织或巢状组织类型,还包括非正式的人际关系网,如血缘关系、庇护人与被庇护人等关系以及村庄中的门头结构、生育观念、祖先崇拜等以及地方性的规范、知识和礼俗等内容。杜强调,乡村治理只有充分注重对地方文化网络的认知、接纳、利用和协同,才能有效推进乡村治理^[4]。基于文化网络权力的阐释,近年来国内学界也产生大批关于乡村文化的现实价值及局限性的研究,并大体围绕四个方面展开:一是基于文化复兴和再造

收稿日期:2014-01-15
基金项目:理论粤军·党的十八大精神与广东实践研究重大课题资助项目(2013SBDZB08)
作者简介:夏辉(1970—),男,湖北赤壁人,副研究员,从事文化研究。

的角度阐释乡村文化或民间文化建设的出路^[5-6]；二是基于民主政治视角探讨宗族文化与乡村民主自治的关系^[7-8]；三是基于现代法治视角重审中国乡村传统文化的意义^[9-10]；四是立足社会治理视角探讨乡村政策执行中的文化拒斥^[11]。上述研究都多少涉及文化对于国家权力及外在制度的影响,但总体上文化与社会治理的结合研究仍不多见,研究深度也相当不够。这些不足大体可归纳于以下3个层面:一是关于文化权力的阐释局限于静态式的分类(如宗族、市场、血缘文化网络权力等),缺乏对文化具体功能的动态解释,从而无法深入到文化治理的内在机理及运作逻辑当中,全方位展现文化治理的现实功能;二是对于社会治理的内涵及概念的界定,主要局限于与政府管理相对的社会自生自发秩序(基层自治)的层面,过于强制其“去政府化”的自下而上的自治特征,从而大大限制了文化治理的内涵外延和适用范围,进而限制了文化治理功能设计和发挥的空间和可能性。三是对“文化治理”内涵及功能运作框架尚未进行系统而全面的梳理,从而缺乏一种学理上的创新及对现实社会问题的参照。

一个新概念的产生,取决于其新的解释力或新的应用功能。西方治理理论和实践的引入,需要本土化的适应;而本土化的适应,则需要文化的内在支撑或适应。“文化治理”概念的提出,其目的即在为治理本土化提供可供观察的理论框架,进而通过操作程序的引入,探索利用文化资源激活地方治理能力的方法或途径。因此,从文化角度切入治理,并非一种文化本位主义,也不是泛文化主义,而是将文化视为“治理”本身的内在要义或本属条件。

二、社会治理的文化支撑或文化适应

当前,世界先进国家的“治道”正在经历从统治到治理的转型。“统治”作为一种方式或模式,一直是国家公共事务或政治活动的唯一代名词。“治理”的兴起,意味着一种不同于“有序统治”的形态出现。鲍勃·杰索普将治理形式分为广义和狭义两种。狭义指的是自组织的协调方式;广义指的是诸多方式中任何一种独立活动的协调方式^[12]。罗伯特·罗茨归纳了治理的六种不同用法,即最小国家、公司治理、新公共管理、善治、社会——控制系统、自组织网络^[13]。

治理的含义虽然复杂,但是本文的治理主要是指公共事务领域的治理,而且是与统治相对照的概念。对于治理的把握可以从二者的比较中得到揭示。首先,统治的权威是政府,主体是公共机构;而治理的权威不一定是政府,治理主体既可以是公共

机构也可以是私人机构,还可以是私人机构与公共机构之间的合作^[14]。其次,政府统治通过发号施令、制定或实施政策,对公共事务实行单一向度的管理;而治理主要通过合作协商、自组织或伙伴关系实施对公共事务的管理。第三,从统治的角度看,政府是中心,是目的,社会管理最终是为政府服务;从治理的角度看,公民是社会治理的主人,政府是公民的工具^[15]。在政治学和公共管理领域,治理兴起的原因是多方面的。其中,市场失灵和政府失灵是治理替代统治的一般依据。20世纪80年代以来,伴随着信息时代、知识经济时代和后工业时代的到来,人们的交往方式和产业组织形式日趋复杂多样,亟切需要一种新型的组织方式和协调方式加以应对;同时,作为传统官僚体制对立面或修正面的新公共管理在实践中也暴露出内在的弊端。治理包含着新公共管理的内容,但本身具有不同于新公共管理的范围、理论基础、核心价值及操作规则^[16]。另外,公民社会公民主体性和参与性不断高涨,也是从统治到治理转变的内在驱动要素。

治理理念的制度化和本土化需要文化的适应性调整。首先,治理的基本精神是自治。作为自我管理的自治,需要自治的传统,需要一种主体性和文化自觉意识的支持。其次,从达成目标的机制和手段看,与行政的纵向的科层管理模式不同,治理更多的是一种横向的协调机制,权威的实现方式更多依靠软实力而不是强制力量(文化是一种软实力),需要信任和合作精神(信任和合作精神从根本来说是文化的产物),需要丰富的社会联系纽带(文化是一种社会联系的纽带和资源)。第三,从治理与社会基础秩序整合看,需要发挥文化价值的引导和规范功能。

传统社会管理体制以政府为主体和主导,大包大揽,忽视了社会的作用。鉴于此,当前亟须推动政府由“管理”、“撑船”向“治理”、“掌舵”的功能转变。但伴随一个问题是:政府向社会“放权”的同时,社会能否“接得住、管得好”,从而实现政府与社会的合理分工?世界各国的自治和治理经验表明,自治制度和治理能力的形成不是理念的设计,不是外来模式的移植,也不是政府推动的结果,而必须来源于本土实践,立足于社会自身的文化传统。社会管理的一个基本职能就是通过制度来规范人的行为。文化引导、教化、规制的柔性约束功能,在社会管理中具有基础性和长久性作用。当前,文化作为新的生产力在转变经济发展方式中的作用已得到充分肯定,但作为感化和约束的软力量在社会管理创新中的作用尚未得到足够重视;西方社会治理理论和经验在我国社会管理中已得到广泛借鉴,但中国

传统社会治理理论和方式在社会转型中作为重要管理资源仍未充分发掘和继承。

因此,无论是引入还是提升治理能力,都需要文化的介入。文化治理的核心,即是以建立现代社会治理架构为立足点,充分利用和激活文化的治理功能,把文化资源转化为现代社会管理、经济发展和政治建设的社会资本,通过社会资本的培育达到社会的善治。

三、社会治理的文化介入逻辑及应用策略

依据组织行为学对文化功能的阐释,文化的社会功能由深至浅划分为价值引导、规范约束和组织动员等3个层面;同时依据国家建设理论中的“国家——社会合作主义”视角,社会治理的基本内容可界定为3个层面:一是国家认同,即构建并维系社会基本价值共识;二是政府合法性,即强化国家权力渗透社会的基础能力(与强制能力相对);三是社会善治,即实现低成本且高效能的社会自治。而文化介入机制则是从上述3个层面切入,通过价值共识(核心价值观塑造)推动国家共识;通过政府管理软实力(政府对社会的文化渗透力)提升强化政府基础能力;通过社区文化发展能力(社会资本的文化再造)提高社会自治能力。具体落实到文化治理,就是通过符号象征、传播体验、信号昭示等手段培育和传播核心价值体系;通过文化形象、柔性管理、党性党风提升政府管理软实力;通过意义唤醒、网络构建、参与动员等塑造社区文化发展能力。

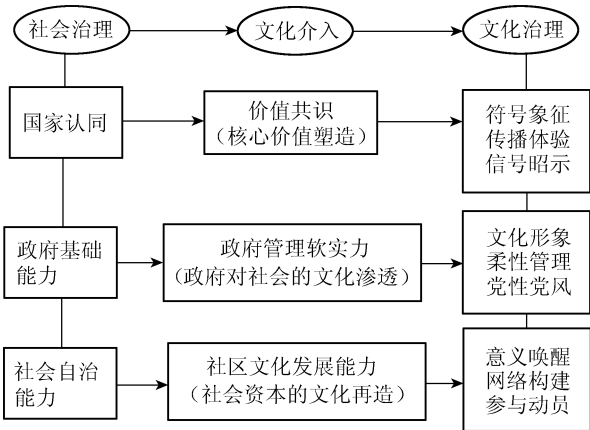


图1 社会治理的文化介入机制

1. 核心价值观“可信性”的塑造机制:符号象征、传播体验、信号昭示

依据“知、情、意”的价值认知原理,培育和塑造核心价值体系需要满足“人文化成”四个原则,即可知、可信、可欲、可行。“可知”,即清晰明了、易懂易传;“可欲”,即具有内在吸引力和感召力,并充分尊

重受众的主体性。“可信”,即与日常生活融为一体,并为价值倡导者自身所践行。“可行”,即遵守人的底线行为准则,并非高不可攀之追求。当前,我国在推进社会主义核心价值观的可知、可欲及可行方面已取得明显成效,但在“可信”问题上仍须作进一步探索。事实上,政策、政府行为、示范群体道德水平等最能代表一个社会推崇和鞭答的价值取向,但只有这些符号体系真正与宣传体系所倡导的价值理念对接,才能获得民众的普通信任或认同。

因此,核心价值和文化精神的塑造和培育,关键不是强化口头宣传或自上而下的灌输,而是借助可具象化的载体(如人格载体、政策载体、工程项目载体),有效发挥其对特定文化价值的符号象征、传播体验及信号昭示等功用。所谓符号象征性,是指这些载体要具备该文化价值的代表性和象征性;所谓传播体验性,是指这些载体应具有广告宣传和具象化能力,使人们在日常生活中可以观察和感受;所谓信号昭示性,是指这些载体要向公众发出或昭示某种信息。具体而言,新时期核心价值观的培育和塑造须从三个方面入手。

一是检讨和清理符号象征、传播体验和信号昭示功能明显,且对主流价值塑造具有消解作用的项目和载体,为重塑核心价值观工作正本清源。其中急应清理的,如构建奢华且门卫森严的政府大楼、处于交通管制之外的特权车(包括特权车牌)、食品安全危机背景下的特供制度等。二是建立经济社会政策的价值导向评估机制,努力使各项社会政策措施的内在导向与核心价值体系统一起来。三是精心设计培育和弘扬核心价值体系的载体和项目,借助可操作性且富有典型意义的活动举措,促使核心价值观深入人心、化成行动。如发掘和宣传核心价值的示范阶层和人格载体;围绕留守儿童、孤寡老人和残疾人、外来务工人员等重点群体,制订并实施可以操作实施的民生项目等;针对“官员——暴力”、“政府——特权”等当前民众最关切、也最具社会代表性的负面标签或符号进行针对性的解构,并有步骤、有系统地推进“执政为民”和“党员干部的示范群体”的符号体系重建,等等。

2. 政府管理软实力的文化介入机制:文化沟通、柔性管理、党性党风塑造

迈克尔·曼将国家(政府)能力分为专制(强制)能力和基础能力两种类型。专制能力指的是国家或政府无须与民间社会集团作常规、制度化协商而自主实施自我意志的能力;基础能力或者“基层渗透权力”指的是国家向民间社会进行渗透的实际能力^[17]。自古至今,中国在强制能力和基础能力上

一直保持较高的发展水平,并形成有异于西方传统国家统治的“一元化”治理模式。然而,随着市场经济的深化,党的意识形态以及党基层组织功能逐渐淡化或弱化,国家基础能力(相对于强制能力)也大大减弱。无论是中央对地方还是政府对社会,原有组织渗透及底层动员的方式越来越失去效用,行政强制或暴力俨然成为政府推行政策最后甚至唯一可资利用的“法宝”。如何有效提升基础渗透能力,成为当前政府亟待解决的问题。

总体来说,政府对基层社会的渗透方式有三:形象渗透,即通过意识形态的软性渗透力,实现政府合法性权威的形象塑造;组织渗透,即通过发展和壮大基层组织,实现政府与底层群众的良性互动;行为渗透,即通过政府执政行为变革,增进社会民众对政府执政行为的信服和遵从。体现在文化层面,政府基础能力提升主要包括3条路径。

一是通过文化包装或推介,重塑政府法治、公正、高效的文化形象。统一政府形象标识,加强对政府外在形象的规范与管理;优化行政服务环境,营造庄重、柔和的办公氛围;规范行政人员特别是领导干部的政治行为、业务行为、外事行为,培养积极、高效、务实的工作作风;推进政府形象推介的策划与研究,加大政府正面形象的外在宣传力度,努力展示政府公共、公开、服务的良好形象;完善政府发言人制度,健全行政事故责任人公开道歉制度,注重公共危机时刻政府形象的塑造和维护。二是借助文化柔性沟通,强化基层党组织与民众的内在联结,重构政民鱼水关系。借助文化活动平台,开展跨科层、跨单位的活动合作,促进党性党风教育活动的基层化和人文化;增强基层党组织对于社区文化资源的配置能力,提升其在公共文化项目中的参与热情和话语权,促进党组织队伍对民间文化领袖的培育和吸纳;发扬革命时代党联系群众的作风精神,努力推动群众路线在新时期的体制化和常规化。三是强化政府执政行为的文化濡染,推动决策及实施过程的人性化和柔性化。推进党政系统“行政语言改革”,有效化解党的话语与民众话语体系之间的内在隔阂;强化公务员道德和文化素养培训,规范公务文明用语及举止规范,健全以服务态度为核心的业绩考核体系;注重“音形并举”,从视听细节上改善政务服务环境;强化“三个慎用”(慎用警力、慎用警械、慎用强制)和“三可三不可”(可散不可聚、可顺不可激、可解不可结)原则,坚持以平和、柔性手段处理社会难点及公共危机事件,最大可能地消除民众对立情绪。

3. 社区社会资本的文化培育机制:信任、网络、规范

推动基层善治的关键,在于发掘和培育社区自主治理的资源。对此,学术界最为常用的分析概念是“社会资本”。社会资本共包含3个层次的含义:一是布迪厄的微观定义,即将社会关系和关系网络看作个体可利用的、用于实现个体目标的资源^[18];二是科尔曼的中观定义,即着重于强调其对促进集体行动目标实现的作用^[19];三是帕特南的宏观定义,即将其引入到政治参与及更大规模的民主治理的视野当中,成为社会治理的核心范畴^[20]。依照帕特南的理解,治理范畴下社会资本的核心要素主要有三,即社会网络、互惠性规范和由此产生的信任。其中,信任是合作行为赖以发生和存在的前提条件,也是克服陌生社会集体行动“搭便车”困境的基石;规范(包括明文规定的正式规范和生活中不言自明的习俗规则等非正式规范)是维护合作行为持续并稳固的底线基础;网络(包括内部的人际网络和外部的政府网络、市场网络等)是推动合作有效运行的组织条件,也是确保合作正常运行的驱动性要素。三者的共同目标,即为人们在社会结构中所处的位置提供资源,并通过促进合作来提高社会效率。

当前基层社区治理困境的根源,在于市场经济对乡村文化权力环境的渗透,以及由此造成的基层社会伦理亏空和信任、组织及制度体系的崩溃。在当前形势下,重建或恢复基层治理的社会资本,除了进一步推动农村经济发展、加大乡村反哺力度之外,主要还在于发掘乡村(包括城市)基层社区的传统文化资源,重视人民群众的合理诉求和身体抵抗^[21],重建社区自主权威,再造社区自治信任、组织及制度体系,从而提升居民对社区强大的归属感和参与感。

主要实施途径,一是意义唤醒,即通过社区文化资源的固态化和显性化,重建社区价值共识,恢复社区内在的基本信任关系。如仿效台湾地区20世纪90年代以来的文化革新实践,积极开展地方文史与庶民记忆修复工程、乡土教育与母语教学、史迹文化资产保存与再利用、公共艺术与城乡景观塑造、小区文化形象营造等措施,重塑区域文化实体,丰富并强化属地居民的空间想像和文化认同。二是组织构建,即发掘和培育社区特色组织资源,构建社区自主权威,完善社区自治组织的结构网络体系。如发掘宗族、民间组织、村民小组(原自然村或公社生产队)、“长老会”等传统组织资源,将其纳入基层乡村权力格局中,发挥其作为利益表达、参政议政、协商调解的功能,努力推动以农村(社区)两委组织为中

心的一元化权力向多中心的基层治理结构转化;建立健全农村精英整合平台,通过建立村民理事会、乡贤理事会、议事会等渠道,广泛吸引族长、退休官员、退休教师、经济能人等乡贤参与家乡建设和管理;建立和完善乡贤能人网络搭建工程,通过荣誉表彰、鼓励参政议政等方式,吸引在外乡贤参与家乡建设,造福乡里;推动乡村民间组织的发展,开拓农村公共事务方面志愿者活动空间^[22]。三是参与动员,即依靠文化活动项目的设计和开展,为民众的社区参与“热身”,并进而增强社区的民主协商和民主管理能力。如设计并推广以孝亲敬老、敦睦邻里、慈善互助等为主题的社区公益文化活动;探索拓展从文化自治向社区自治的制度化渠道;引入现代社会组织和专业社工人才,在城市进化进程中,我国社会组织须不断将外部环境对其约束性条件逐渐转化为自身的各种规章制度^[23]。通过制订适合当地实情且简单实用的民间议事规则,引导基层民众从传统式参与向现代民主参与的转变等。四是规范制订,即在社区居民共同参与的前提下,制订并完善符合本社区实情的民间规范制度,以便更好地推动居民的自我管理和自我约束。

参考文献:

[1] 托尼·本尼特. 本尼特:文化与社会[M]. 王杰,译. 桂林:广西师范大学出版社,2007:161.

[2] 毛少莹. 文化权利与公共文化政策[C]//改革开放与城市文化发展:2009 年深圳文化蓝皮书. 北京:中国社会科学出版社,2009.

[3] 单世联. 文化、政治与文化政治[J]. 天津社会科学, 2006(3):42.

[4] 杜赞奇. 文化、权力与国家:1900—1940 年的华北农村[M]. 南京:江苏人民出版社,2002.

[5] 王沪宁. 创造性再生:中国传统文化的未来地位[J]. 复旦大学学报,1991(3):67-72.

[6] 李亦园. 从民间文化看文化中国[J]. 中国文化,1993(9):78-84.

[7] 陈德顺. 村落家族文化复兴对乡村政治发展的影响[J]. 云南民族学院学报,2000(3):27-30.

[8] 买文兰. 当代中国宗族文化与乡村民主建设[J]. 河南社会科学,2002(11):34-35.

[9] 季卫东. 法治中国的可能性:兼论对中国文化传统的解读与反思[J]. 战略与管理,2001(5):1-15.

[10] 刘万才,房建恩,王晓敏. 中国乡村宗族文化中的现代法治基因[J]. 河北农业大学学报,2006(12):118-121.

[11] 王琼,吴月. 乡村社会两类文化的博弈对村庄治理的影响:以江汉平原 L 村的调查为例[J]. 华中师范大学研究生学报,2006(1):116-119.

[12] 鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险:以经济发

展为例的论述[M]. 漆芙,译. 北京:社会科学文献出版社,2000:53.

[13] 罗伯特·罗茨. 新的治理[M]. 北京:社会科学文献出版社,2000:87.

[14] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000:5-6.

[15] 吴锦良. 政府改革与第三部门发展[M]. 木易,译. 北京:中国社会科学出版社,2001:350.

[16] 周志忍. 公共选择与西方行政改革[J]. 新视野,1994(6):46-47.

[17] MANN M. The sources of social power: Vol II [C]//The rise of classes and Nation-states,1760—1994, Cambridge: Cambridge University Press,1993:59.

[18] 布迪厄,华康德. 实践与反思:反思社会学导引[M]. 李猛,李康,译. 北京:中央编译出版社,2004:133.

[19] 科尔曼. 社会理论的基础[M]. 邓方,译. 北京:社会科学文献出版社,1999:351-376.

[20] 帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列,赖海榕,译. 南昌:江西人民出版社,1993:201-207.

[21] 赵淳. 身体话语:诉求、突破、抵抗[J]. 外国语文,2013(3):1-4.

[22] 马超峰,薛美琴. 给予型背景下的村庄治理逻辑:以浙江省 W 市 16 村低保为例[J]. 四川理工学院学报:社会科学版,2013(2):5-9.

[23] 霍晓英. 城市化进程中社会组织发展与创新选择:基于制度经济学视角[J]. 经济问题,2013(11):35-38.

