

城市基层治理的价值多元与价值整合

胡 冰

摘 要：我国城市基层治理中矛盾冲突多发，既反映出价值多元的现实性，也体现出价值整合的必要性。西方提出了许多的整合理论和方法，但由于历史、文化、制度等的差异，对解决我国城市基层的问题并不完全适合。习近平新时代中国特色社会主义思想为我们建立具有中国特色的公共管理理论以及城市基层治理中的价值整合提供了重要支撑，具体体现在核心价值、整合主体、方法论、实现路径等多个方面。

关键词：基层治理；价值管理；价值整合

中国分类号：D267

文献标识码：A

文章编号：1673-5706（2019）01-0080-04

社会结构的复杂性、利益主体的多元化与各主体需求的多样性等，在转型期的中国展现了一幅前所未有的社会画卷。横坐标上是多元价值存在的客观性，纵坐标上是公共价值追求的必要性。纵横交错的价值激荡，既相互促进，也又相互冲突。本文从公共管理的角度，对城市基层治理中的价值多元与价值整合问题作出分析。

一、问题的提出

习近平总书记早在2006年就指出：“构建社会主义和谐社会，重心在基层。基层是社会的细胞，是构建和谐社会的基础。基础不牢，地动山摇。”^①城市基层的价值多元是市场经济和政治发展的必然结果，是我国社会进步的表现。价值是需要的体现，需要的多样性必然导致价值的多元化。需要的多样性又源于利益主体的多元化。纵向上，政府与社会关系打破了传统的大一统格局，基层的自治要求、

社会组织的发展各自有着不尽相同的价值追求和目标，地方党委和政府及其派出机构（主要指街道办事处）对基层治理的公共价值和整体目标有方向性的约束。横向上，基层社区的居民个体、不同利益群体（如原住民、外来人群、租客等）、驻社区的各单位（如政府机构、事业单位、各种所有制企业、学校、医院等）、各类基层社会组织等，也有着差异性的各种需要和利益诉求。这种多元化的格局是我国历史上从来没有过的。

不同价值主体的运动在促进基层繁荣和进步的同时，也存在着价值冲突。正如杨爱杰认为的那样：

“社会基层治理实际上就是协调基层社会不同利益之间以及不同利益主体之间的矛盾、冲突，社会基层各组成要素共同处理公共事物的一个系统与活动过程。”^②多年来，城市基层的各种矛盾正是这种活动过程的必然反映。城市拆迁中的利益博弈、不同

① 习近平：《加强基层基础工作，夯实社会和谐之基》，《求是》2006年第21期。

② 杨爱杰：《包容性发展理念下社会基层治理的创新策略》，《学术论坛》2012年第9期。

群体对公共服务的不同要求、个体利益与社区利益的矛盾、基层社会组织与居民自治间的矛盾、社区利益与基层及社会整体利益的矛盾等等。

近些年随着协商民主的推进,城市基层创新了多种多样的价值冲突协调机制,取得了可喜的成绩,如社区议事厅、群众恳谈室、居民大会议事机制、社区事务辩论会等等。这些机制和平台在打造共建共治共享的基层社会治理格局、缓解基层矛盾、整合价值冲突方面发挥了积极的作用。

但在实践中我们发现,城市基层在某个局部达成的共识或共同价值,有时又会跟整体的公共价值产生冲突。例如,社区在拆迁补偿的协商过程中达成居民利益最大化的共识或共同价值,但这种局部的价值整合恰恰和外部更高层面的公共价值、整体利益间产生冲突,他们的利益最大化诉求可能挑战了相关法规的补偿标准、过激的诉求表达可能会冲击基层社会秩序。有时候甚至在更大范围引发矛盾。基层社会组织异化以及社会组织在与社区自治组织合作中的利益互换,损害了公共利益。等等。

这些冲突和矛盾,对城市基层治理的价值整合提出了要求。

二、整合:西方公共管理的新趋势

20世纪,影响西方公共管理的思想主要有传统科层制和新公共管理。按照横向分工、纵向分级、法制管理的思想构建起来的金字塔结构,到1980年代遇到了碎片化、封闭性、技术主义等问题,导致管理绩效的低下和管理成本的高涨。新公共管理倡导以企业家精神改造政府,实现公共管理的市场化、社会化和私有化,但在提高了效率和控制了成本之后,公共权威的丧失和公共利益的弱化等又成为新的矛盾。于是,关于价值整合的理论逐渐成为理论研究和实践探索的焦点。

新合作主义。新合作主义(区别于二战时期的旧合作主义)的杰出代表施密特认为“合作主义作为一个利益代表系统,是一个特指的概念、模式或制度安排类型。它的作用是将社会中的组织化利益

联合到国家的决策结构中”。^①其中心任务是将社会利益组织、集中和传达到国家决策体制中去,因而它代表着国家与社会的一种结构联系。政府与各利益组织既协作又互利,其间,保持政府的一定权威十分必要。新合作主义承认利益主体多元化的现实,但认为为了防止利益冲突,构建利益表达和利益整合机制尤为重要。

整体性治理。与整体性治理相似的提法还有“整体政府”、“协同政府”、“网络化治理”等等,其共同点是通过制度化、经常化和有效地“跨界”合作以解决复杂而棘手的公共问题,增进公共价值。^②整体性治理重视公私合伙,强调公众需求导向,要求政府制度与公众需求高度整合。旨在通过政府部门间以及政府与外部组织间的协作,化解碎片化的问题。

治理理论。该理论意图打破传统公共行政和新公共管理的政府与市场二元化的思维惯性,寻找到所谓的“第三条道路”——社会,构建起政府、市场与社会的多元管理格局,形成三者之间既相互联系又相互制约的良性互动关系。俞可平教授认为治理指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。^③

公共价值管理。1995年,哈佛大学肯尼迪政府学院的马克·摩尔(Mark Moore)教授首先提出了公共价值的概念,认为公共价值是公民对政府期望的集合,是公众通过切实的公共政策与服务所获得的一种效用。杰瑞·斯托克(Garry Stoker)教授甚至把公共价值管理看做是继传统公共行政和新公共管理之后的第三种公共行政学范式。公共价值管理理论主张,公共价值关注的是集体偏好,集体偏好的达成并不是通过个人偏好的加总,而需要在基于主体间的审慎协商与复杂互动的过程中达成;创造公共价值的路径选择应该根据创造公共价值的具体要求,构建开放灵活的公共服务递送体系,不再仅仅依靠科层、市场等单一选择,而是有机整合不同治

① 马建斌:《新合作主义在我国利益协调中的适用性分析》,《开放导报》2008年第3期。

② 周志忍:《整体政府与跨部门协同》,《中国行政管理》2008年第9期。

③ 俞可平:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社,2000年,第5页。

理机构与机制,实现治理系统的整体优势。公共管理者的重要使命就是探寻和回应公众真实的期望。实现公共价值,即不依赖于政府垄断,也不依赖于市场竞争,而应该是在公共性规范的基础上通过政府与来自营利部门和非营利部门等的公平竞争以达成一种有关责任、创新和治理绩效之间最好的平衡。

三、我国城市基层治理中价值整合

西方各种整合理论的积极意义表现为:一是突破了传统公共管理的封闭性,建立了面向社会的开放系统。二是突出了协商和协调的重要性,试图建立政府、市场、社会之间的和谐关系,用协商民主补充选票民主。三是打破了传统的效率、成本观,强调公共价值和公共利益的意义,重新肯定政府在维护社会秩序和公共利益方面的权威作用。这些给我们当下的城市基层治理提供了有益的参考。但西方的公共管理理论和实践,一是几乎都建立在自由主义的根基之上,没有脱离其基本的价值观。二是没有摆脱二分法的方法论陷阱,强调效率的时候损害了公平,强调公平的时候影响了效率,致使西方的公共管理实践每隔几十年就摇摆一次。三是公共管理的中心始终没有定位明确,当重视效率的时候则以事为中心,重视公平的时候以人为中心,而且是生物学意义上的人的概念。

党的十八大之前的一段时间,我国的公共管理几乎对西方的理论和方法取舍失衡。党的十八大以后,尤其是党的十九大,确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的指导地位,在城市基层治理的一系列基本问题上,我们有了自己的独特话语,有了中国特色社会主义公共管理以及基层治理的理论体系雏形,这对于探索中国特色的城市基层治理中价值整合意义十分重大。

一是以人民为中心的价值观的确立。党的十九大把坚持以人民为中心作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一,提出人民是历史的创造者,是决定党和国家前途命运的根本力量。必须坚持人民主体地位,坚持立党为公、执政为民,践行全心全意为人民服务的根本宗旨,把党的群众

路线贯彻到治国理政全部活动之中,把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,依靠人民创造历史伟业。

习近平总书记多次阐释了“以人民为中心”的意义。指出:“全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,这是坚持我们党全心全意为人民服务根本宗旨的必然要求。”“如果改革不给老百姓带来实实在在的利益,如果不能创造更加公平的社会环境,甚至导致更多不公平,改革就失去了意义,也不可能持续。”“我们讲促进社会公平正义,就是要从最广大人民根本利益出发,多从社会发展水平、从社会大局、从全体人民的角度看待和处理这个问题。”^①

这里的人民,不是抽象的人,也不仅仅是大多数人的数量概念,而是政治概念、法律概念、社会关系概念,是在更高层面整合个人利益、部门利益、团体利益、阶层利益的概念。表现在城市基层治理上,就是要坚持以问题为导向、以需求为导向、以整体利益为导向。

二是价值整合主体的确立。基层自治不是各自为政,更不是我行我素。西方的城市基层自治始于中世纪以后,其价值整合一是源于契约精神,二是基层各种社团组织的充分发展,三是完备的法律体系,这也是最重要的价值整合工具或主体,当个人利益、社区利益、社团利益与社会整体利益冲突时,法律就会发挥作用(同时,也受到政府政策的约束)。新中国的城市基层自治始于1954年,以《城市居民委员会组织条例》颁布实施为契机,但后来受到诸多政治运动的冲击,基层自治名存实亡。改革开放后过度行政化或边缘化,又使得居民自治举步维艰。加之我国缺乏自治的历史传统、法律法规不甚完善、居民政治素养的欠缺,要走一条西方基层自治的道路,不符合我国的国情。但基层的各种利益矛盾和冲突又切实存在,而且有时还比较激烈,因此,如何既尊重基层价值多元的现实,又不让多元价值影响整体利益和社会正义,就成为我国基层治理必须回答的问题。

发挥基层党组织的作用,实现党对基层治理的

① 习近平:《切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》,《求是》2014年第1期。

全面领导,就成为城市基层价值整合的必然选择。党对基层治理价值整合的作用,一是在党的领导下,逐步完善基层治理的制度体系,并监督其实施。二是通过各级党组织的作用发挥,维护以人民为中心的核心价值。三是基层各级党组织,将各种冲突和矛盾在超越个人利益、社区利益和社会组织利益的基础上,进行价值整合。党组织的价值整合主体作用与居民委员会发挥自治功能、社会组织发挥自身优势并不矛盾。居民自治组织、各种社会组织在党的领导下、在政府政策的引导下、在法规的框架内开展活动,有广阔的空间。只要跟整体价值不冲突,它们在基层微观事务中,有大量的工作可做。

三是整合方法论的确立。西方公共管理二分法的方法论,无法从根本上使社会治理走出利益冲突的困境。习近平新时代中国特色社会主义思想中的统筹推进“五位一体”总体布局,协调推进“四个全面”战略布局,以及党的十九大提出的加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制等,都为公共管理以及基层治理确立了方法论原则。这个方法论不是西方的效率与公平二分法,也不是效率与公平简单合并,而是系统的、整体的方法论。在城市基层治理的价值整合中,就是要将基层治理纳入国家治理体系与治理能力现代化的大体系之中,就是要从经济、政治、文化、生态等多方面思考和设计基层治理政策和工作方案,就是既要发挥好党的领导作用,也要发挥好政府、社会、公众作用。

四是整合路径的确立。党的十九大提出打造共建共治共享的社会治理格局,要加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。在城市基层治理的路径上,我们不是在政府、社会、公众间做出选择,或者衡量孰轻孰重,而是要走一条自己独特的路径,那就是共建共治共享。这一路径不是简单的要素相加,而是基于共同核心价值的、有领导的、有参与和协作的治理新格局。

参考文献:

- [1] 孙珠峰,胡伟.后新公共管理时代钟摆现象[J].南京社会科学,2013,(9).
- [2] 杨博,谢光远.论“公共价值管理”——一种后新公共管理理论的超越与限度[J].政治学研究,2014,(6).
- [3] 马亭亭,唐兴霖.公共价值管理:西方公共行政学理论的新发展[J].行政论坛,2014,(6).
- [4] 徐丹,杜彬伟.美国社区治理中的非政府组织及其与政府、企业间的关系[J].社会主义研究,2014,(5).
- [5] 宋道雷.国家治理的基层逻辑:社区治理的理论、阶段与模式[J].行政论坛,2017,(5).
- [6] 刘伟红.社区治理——基层组织运行机制研究[M].上海:上海大学出版社,2010.
- [7] 吴群刚,孙志祥.中国式社区治理[M].北京:中国社会科学出版社,2011.

作者:胡冰,中共深圳市委党校公共管理学教研部
副教授

责任编辑:李荣华