

协同化治理:社会治理创新的现实选择^{〔*〕}

○ 胡 海,殷焕举

(四川农业大学 政治学院,四川 雅安 625014)

〔摘要〕随着社会问题的日趋复杂化,传统的碎片化治理呈现出治理主体价值观念分歧、组织结构松散以及治理手段单一等诸多的不适应性,降低了社会治理的整体效能。协同化治理是在对碎片化治理进行批判的基础上形成的一种新的社会治理范式,旨在强调资源的最优化利用与公共利益的最大化实现,其不仅是破解碎片化治理困境的有效工具,也是实现我国社会治理创新的理性选择。协同化治理格局的实现,需要塑造共享的价值理念,优化社会治理的组织结构,健全组织间协同合作的保障机制以及构建有效的信息资源共享系统。

〔关键词〕社会治理;碎片化;协同化

随着社会治理的日益复杂化,传统的以一元治理、专业分工、各司其职为特征的碎片化治理已不能适应现代社会治理的需要。必须转变治理理念,创新社会治理,“加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。”^{〔1〕}因此,需要摒弃社会治理的碎片化,整合社会治理的组织、功能、资源等要素,实现社会治理的协同化。

一、转型期社会治理的现实困境:碎片化治理之弊

新中国成立后,逐步建立起了国家—单位(公社)一个人的纵向的高度集权

作者简介:胡海(1985—),四川农业大学政治学院教师,研究方向:中国特色社会主义理论与实践;殷焕举(1964—),四川农业大学政治学院院长,教授,《四川农业大学学报》副主编,研究方向:中国特色社会主义理论与实践。

〔*〕本文系四川省教育厅人文社科项目“四川省农村社会管理体制创新研究”(编号:14SB0001)的阶段性成果。

化的社会治理,中国社会也实现了政治、经济、社会的高度一体化。高度集权化的社会治理对于维持社会稳定和资源汲取有着特殊的意义,但却“窒息了社会的创造力,牺牲了个体的自由和权利。”^[2]改革开放后,随着社会结构分化加快,集权化治理显然已不能适应变化了的社会环境。中国开始大规模的分权化改革,“就城市政府内部分权而言,伴随市区政府分权,城市治理结构从‘一级政府、一级管理’转向‘两级政府、两级管理’,伴随区政府与街道办事处分权,城市治理结构又转变为‘两级政府、三级管理’。”^[3]这种改革可以祛除集权化治理的弊端,但是在某种程度上却陷入了碎片化治理之殇,碎片化治理的基本特征就是各社会治理组织均拥有独立的领域、目标、价值与行为规范,通过分散化的部门来提供多样化的公共服务。这种基于专业分工基础上的分割治理虽有利于提高组织工作效率,但组织间的目标、资源、信息等要素却难以有效整合,无法形成一个有机协同的整体来解决那些日趋复杂化的社会问题。具体来说,碎片化治理的流弊主要表现在以下三个方面。

(一) 社会治理价值理念的碎片化

社会治理价值理念的碎片化主要是指在社会治理中的不同部门形成的各自的部门价值和文化,集中表现为“政府部门利益化”倾向,“如果被部门和局部利益牵着走,不仅损害全局,从长远看对部门也是不利的。”^[4]从制度设计上讲,政府各部门应该是实现社会整体利益的工具。但实践中,各部门往往只顾本部门的工作和短期利益,只注重局部环节而缺乏整体协调,导致“部门利益追求”替代了“公共利益关怀”。这种狭隘性、分散性、敌对性的部门主义,或许有利于局部效率的提升,但严重的本位主义导致了社会资源的浪费,消解了社会治理的整体绩效,最终丧失了公共性。例如,松花江流域污水处理问题上的“上游排污、下游遭殃”,上游排污处理成本每吨 1.1 元,上游嫌贵将污水排到江里,到了哈尔滨成本就增加到每吨 4 元,到了下游佳木斯的排污处理成本就变成了每吨 6 元。^[5]

(二) 社会治理组织结构的碎片化

政府往往按其功能角色划分为许多职能不同的部门,这种基于劳动分工、专业化、标准化原则划分的组织结构无疑有利于提高政府工作效率。但由于组织间缺乏沟通协调、整合服务的机制,日益导致了行政业务之间、行政层级之间、行政部门之间以及公私部门之间的隔阂与冲突,形成了碎片化的组织结构。碎片化的组织结构使得部门的适应性和灵活性大为降低,难以适应复杂的公共议题,也无法对公众需求作出快速、及时的反应。以北京市东城区政府为例,政府管理职能分散在 37 个专业管理部门和街道办事处,一个井盖出问题可能涉及到水、电、气、热、交通、电信等十几个部门。在垃圾管理中,生活垃圾归环卫部门,建筑垃圾归建委管理,建筑垃圾上再覆盖上生活垃圾就成了没人管理的混合垃圾。^[6]

(三) 社会治理方法体系的碎片化

长期以来,我国社会治理主要依靠传统公共行政范式下的权威,治理手段单一且带有强烈的刚性特质,造成了我国社会治理方法体系的碎片化。这种单一的刚性治理手段势必会影响到政府行为的选择,部分官员惯于动用行政资源或高压手段,简单粗暴地解决社会矛盾,这样做不仅不利于社会矛盾的解决,甚至会恶化政府与民众的关系。比如上访问题。在过去十多年(指从2001年至2010年)里,农民上访已成为“让基层政府在信访治理中很被动”“最令政府头疼”的问题,^[7]甚至出现不惜一切代价进行拦访、截访、陪吃、陪住,或者以“精神病”为由将上访者送进精神病院的极端情形。^[8]另外,在行政管控思维的影响下,政府几乎包揽了所有社会事务,承担了所有社会责任,这不仅严重阻碍了政府职能的转变,耗损了过多的社会公共资源,而且压缩了社会力量参与社会治理的空间,降低了社会治理的效率和效益。

二、走出困境的现实选择:实现协同化治理

碎片化治理已成为制约我国社会治理创新的桎梏,要克服碎片化治理的现实困境,实现社会治理的创新,必须突破现有的理论框架,建构一种科学的理论方法。作为现代系统科学视域下的协同学理论恰为创新中国社会治理提供了一个全新的视角。借助协同学理论,我们将超越碎片化治理的形态称为协同化治理。这里,协同化治理是指在现代社会治理体系中,政府、现代社会组织及公众等社会治理子系统通过平等、理性的沟通与回应,把社会治理系统中各种相互之间无规则、无秩序的要素在一个相对统一的组织结构中有机地整合起来,使社会治理系统中的各子系统由无序状态转变为具有一定规则和秩序的、相互补充和配合的状态,以解决特定子系统不易解决的问题,实现稀缺资源的最优利用与公共利益的最大化实现。简言之,协同化治理即关涉“合作的组织结构如何形成的问题”。具体上讲,协同化治理有如下三层涵义:第一,协同化治理是一种状态,是社会治理主体间通过各种集体行动和关联所形成的相互促进、相互配合,资源和要素良性互动的状态;第二,协同化治理最终表现为一种结果,即是实现了资源最优利用和公共利益最大化实现的社会治理;第三,协同化治理的运行状态和行为结果需要通过构建更为“有序”的组织结构得以实现,使得组织内部以及组织之间不再是彼此独立或相互隔离,而是相互依存、相互影响,和谐共存于社会治理巨系统之中。总体而言,协同化治理的功能优势主要体现在以下几方面:

(一) 协同化治理符合碎片化治理工具的理论追求

要摒弃碎片化治理的弊病,迫切需要在反思传统治理工具的基础上,提出新的治理方略,即社会治理的高效有序需要一种能够超越过去治理工具、加强协商与合作的全新的治理工具。从该视角出发,作为一种新的社会治理理念和方法论的有机统一,协同化治理恰恰体现了碎片化治理工具的理论追求。与碎片化治理相比,在价值理念上,协同化治理意味着一种社会治理的哲学和理念,

其是以公共利益最大化实现作为组织行动的基本目标和价值判断。在组织结构上,主张打破过去彼此独立或相互排斥的组织壁垒,通过整合相互隔离的政府力量以及社会资源,形成资源整合、信息互通、协调有效的社会治理组织体系。在运行机制上,协同化治理注重整合分散的组织目标、资源、信息、业务和服务,通过制度化、经常化、规范化的跨界合作来保证集体行动的有序性以及多元主体参与社会治理的有效性,从而实现资源最优利用和公共利益最大化实现的社会治理过程和活动。可以说,协同化治理正是我国社会治理走出碎片化困境的理想治理工具,其不仅是治理理念的革新,更是一种基于复杂现实的创新需要。

(二) 协同化治理契合中国社会治理变迁的内在逻辑

改革开放以来,中国社会结构和运行机制从总体性的社会转变为一个多元化的社会,社会结构的剧烈变动要求创新社会治理以适应变化了的社会环境。据此,中央明确了社会治理创新应该遵循“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”^[9]的原则,这一顶层设计以其特有的方式体现了我国政府主导型现代化发展模式的逻辑特征,但同时也要求整合各种社会资源,充分发挥政府、现代社会组织及公众等社会治理主体的优势和作用,形成社会治理的整体合力。因此,基于我国社会治理变迁的现实考量,协同化治理绝不是否定或质疑政府在社会治理中的核心主体地位,而是要求政府积极回应现代社会治理的大趋势而主动变革,推进政府治理能力的现代化,为转型期社会的和谐有序提供良好的治理环境。而现代社会组织则应该主动嵌入现有的社会政治架构中去,不断优化内部组织结构和完善自律机制,积极发展与政府的合作伙伴关系,有效承接政府改革过程中剥离出的社会治理和公共服务职能。此外,在协同化治理中,政府担当着统筹者、协调者、仲裁者等多重角色,应在畅通参与渠道、规范集体行为、制定合作规则、培育多元主体、搭建信息平台等方面发挥积极功能。因此,协同化治理不仅深度契合了我国社会治理创新的总体思路和发展方向,也是中国社会政治环境和话语体系的产物。

(三) 协同化治理顺应社会治理民主化的发展诉求

在计划经济时代,政府几乎垄断了所有的社会资源,按照自上而下的行政逻辑实施统一的社会管制,体现出较强的政治全能主义色彩。改革开放后,中国政府开始进行大规模的政治性分权,权力系统也逐步呈现出多元化和开放性的趋势,政府不可能再固守传统的封闭性政治结构,必须以更加开放的态度协同多元主体共同应对日益复杂化的公共议题。协同化治理正是这样一种民主参与和协商共治的社会治理机制,一方面,政府以更为宽容和开放的态度积极拓宽社会参与渠道,保障现代社会组织、公众能够有效、有序参与到社会治理中去;另一方面,多元主体在彼此平等和相互独立的基础上就共同关心的问题和公共事务进行对话、沟通与协商,达成一致意见并执行,形成国家与社会力量关联互动的社会治理网络,最终实现由权力支配社会到国家权力与社会权利的良性互动。总

之,协同化治理将有力推动政府职能的转变和治理成本的降低,而多元主体的协同合作则创造了重要的政治资源,即民主和信任。正是从这个意义上讲,协同化治理是推动中国特色社会主义政治发展的有效途径。

总之,无论是现实需要的角度,抑或未来发展的角度,协同化治理的提出极大地拓展了我国社会治理的研究视野,其不仅为摆脱碎片化治理提供了可资借鉴的选择,更为推进我国治理体系和治理能力现代化提供了新的理论工具。

三、协同化治理的实现路径

(一)塑造协同化治理的文化理念

实现协同化治理不仅仅是技术层面上的整合与重组,文化理念的塑造尤为重要。因此,塑造一种集体的、共享的文化价值观是维系治理主体间协同合作的纽带。至少应树立以下几种文化价值理念:第一,公共理性。协同化治理以公共理性为价值基础,没有公共理性的支撑与引导,就不会有稳定的协同合作。所谓公共理性是指各种政治主体以公正的理念,自由而平等的身份,在政治社会这样一个持久存在的合作体系之中,对公共事务进行充分合作,以产生公共的、可以预期的共治效果的能力。^[10]因此,唯有积极呵护与培育公共理性,才能够有效避免盲目跟风、“背叛”等因素所导致的“象征性协同”。第二,信任观念。合作是协同化治理的主要行动机制,而稳定的信任关系能够为政府内外主体间的合作共治提供良好的伦理环境。一般来说,信任水平随着交往频率和时间的增加而提升,有必要构建以服务—合作为主要内容的信任关系。但是,信任的培养也并非单纯地依靠反复的交往即可实现,还应建立有预见性的事后惩戒机制,使得信任有得以维系的保障。第三,责任意识。责任意识是协同化治理价值来源的核心,即政府、现代社会组织以及公众对社会公共事务的责任。责任意识的培育不仅需要客观上通过制度约束来实现,即其行使的每项权力都对应责任,其拒绝行使法定的义务也要承担责任,而且在主观上应确立“公共人”意识,内化为普遍的行为准则。

(二)建构协同化治理的组织体系

组织体系的设计反映了不同主体间的权力分配,决定了不同主体在社会治理中的权责关系,建构协同化治理需要与之相适应的组织体系作为支撑。因此,加强政府内部组织的整合与协同,以及政府与社会主体的合作共治,发挥组织体系的整体效应,具有重要的作用。

1. 优化政府内部组织结构

协同化治理主张打破碎片化治理下的组织壁垒,围绕社会治理领域对政府内部机构与功能进行整合,健全部门间的协同配合机制,促进政府资源的整合,以协调推进政府整体工作。

(1)建立多层次社会治理综合协调机构

协同化治理强调多元主体参与的有序性和有效性,为确保集体行动的协调

和整合程度,有必要设立一个具有权威性、独立性的社会治理综合协调机构,负责社会治理的宏观治理和综合协调职能,促使各社会治理主体形成一致性的战略目标,并就共同目标制定具体的行动步骤。一方面,在中央层面建立权威性的社会治理综合协调机构。进一步强化中央政府的宏观调控能力,发挥中央政府在政府间协同合作的主导与统筹作用。从操作性上看,可考虑在中央设立一个由总理、副总理或国务委员领导的社会治理综合协调机构,专职负责全局性规划与协调的职能。另一方面,在地方层面,建立跨区域、跨部门、跨职能的协调机构,类似机构在沿海地区已经进行了一些有益的合作和探索,如从2008年起,杭州、湖州、嘉兴、绍兴四城市联合制定了《杭湖嘉绍边界环境联合执法工作制度》,并通过了《2008年杭湖嘉绍边界环境联合执法实施方案》。^[11]当然,今后还需进一步完善地方性协调机构的组织形式,逐步建立健全省、市、县一级的协调机构,增强协调机构的规范性、战略性和系统性,使之成为拥有实质性协调和调度权力,充分发挥实际效果的协调机构。

(2) 围绕社会治理领域进行政府职能整合,实现由管制型政府向服务型政府转变

针对过度专业分工所导致的社会治理和公共服务的碎片化,迫切需要对政府中职能相同或相近的机构根据法定责任原则进行整合、归并,“稳步推进大部门制改革,健全部门职责体系”,^[12]着力解决政出多门、权责交叉、机构重叠等问题,逐步实现政府系统内部的政策协同、管理协同、资源协同与服务协同,提高政府组织的整体绩效。近年来,实践中也有类似的探索,如为解决成都东城根街下穿隧道积水事件,成都市于2005年11月撤销了水利局,新建水务局,将全市的防洪、水源、供水、用水、节水、排水、污水处理与回用以及河道、农田水利、水土保持、农村水电等所有涉水事务实行城乡统一管理,结束了“多龙管水”的局面,东城根街下穿隧道再也没有因为下雨积水而堵塞。^[13]此外,在治理方法上,须改变传统社会治理中片面依赖行政手段的习惯,综合运用多样化的社会治理方法,完善凸显合法性和合规性,行政方法、经济方法、法律方法、思想教育方法并举,刚性手段与柔性手段并重的社会治理方法体系,其不仅能有效化解社会治理中的矛盾纠纷,并且可以降低治理成本。逐步将政府权力运作模式由统制转向善治、由行政命令转向沟通协调、由政府绝对主导转向引导、疏导,最终实现由管制型政府过渡到服务型政府。

2. 构建政府与现代社会组织的合作伙伴关系

现代社会组织是政府的得力助手和可信赖的伙伴,能够发挥政府不可替代的重要作用。因此,协同化治理不仅涉及政府内部结构的整合,还需要协调政府与现代社会组织等治理主体的关系,将“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”^[14],建立政府与现代社会组织的合作伙伴关系。但是,社会生长并不是自发形成的,其得益于市场与国家的发展,更由于中国社会本身的弱质性决定了我国现代社会组织的发展壮大需要国家力量的积极推

动。因此,我们建议:首先,加快法制建设,确立现代社会组织的法律地位和活动方式,为现代社会组织的发展提供完善的法律基础与制度环境;其次,加强政府在资金投入、基础设施建设、人才队伍培育等方面对社会组织的帮助与扶持;再次,政府要引导、鼓励和扶持一批比较规范的现代社会组织,通过合同、协议等方式委托社会组织提供公共产品与服务,增强其参与社会治理的能力,努力实现政府与现代社会组织的良性互动,使之成为公众参与社会治理的有效平台。

(三) 建立协同化治理的保障机制

协同化治理的核心基础是政府内外主体间的协同行动,主体间协调与否直接关系到协同化治理的实现。因此,建立和完善政府内外主体间关联与合作的保障机制就显得尤为重要,这些机制包括:第一,利益协调机制。政府内外主体间协调与否的关键是建立在各行为主体对共同利益达成共识的基础上的,利益交集越多,合作行为和协同效应就越容易实现。但共同利益并不总是存在的,各主体间的利益冲突也不可避免。因此,这就需要协调主体间的利益关系,确定集体行动后的合作收益,根据受益大小来完善利益补偿机制,弥补相对收益差异,实现主体间利益分配的合理与平衡。第二,评估激励机制。井然有序的集体行动状态、资源最优化利用和公共利益最大化实现是协同化治理的出发点和归宿。但“协同效应的陷阱”^[15]等风险,要求对集体行动的状态和效果进行客观公正的评估,这些评估包括来自上级部门的评估、利益相关者的评估以及专业机构的评估,并建立问责追究体系。同时,有必要构建一套有效的激励机制,综合调动各种激励因素、激励方式和激励手段来激发主体间的合作动力,以促进合作共识的达成。第三,监督约束机制。由于社会治理主体间并不存在严格的命令——服从关系,因此建立具有约束力的监督机制方能确保合作各方严格执行“协议”内容。另外,除了继续完善上级监督、协调机构监督、内部监督和公众监督等传统形式外,还需要建立健全法律监督、财务监督、舆论监督等机制,加强对“搭便车”、不合作等行为的违规违约处罚力度,规避集体行动困境。

(四) 搭建协同化治理的信息共享系统

现代信息技术为解决政府内部运作碎片化的问题、政府与社会主体实时协同的问题以及向公众提供整合化公共服务方面提供了基本条件和技术支持。因此,充分借助信息技术,构建有效的信息资源整合和共享机制,使信息充分、及时地传播、交流是实现协同化治理的重要技术保障。具体来说,一方面,在政府内部建立互联互通的社会治理信息沟通与共享平台,实现政策发布、业务办理、服务信息传递等政务信息在统一的数据平台下共享与互通,充分发挥信息资源的协同效应和增值效应,打破信息资源的“部门割据”与“信息孤岛”状况,为全面提升政府间协同供给公共产品和服务的能力和质量提供技术支持。另一方面,整合政府与社会间的电子化互动回应机制,将政府、现代社会组织以及公众间的互动机制进行整合,建立政府、现代社会组织以及公众间彼此依赖、共享权利的网络系统,从而提高各社会治理主体对民众需求的反应度和灵活性。在这方面,

不少地方进行了卓有成效的探索,山东省青岛市高度重视电子政务服务体系的建设,统筹整合电子政务资源,着力建设网络环境下“一体化”政府,按“全市统一、两级分建,分级集中、分布应用,一网式流转、一站式服务”的模式,建设全市网上审批应用体系,形成了全国领先的“大厅+网络”双重集中统一的审批服务模式,有力促进了高效廉洁服务型政府建设;将全市统一的电子政务网络延伸到社区(村),形成了高度统一而又各具特色的面向社区(村)居民(村民)的网上服务体系,并在社区(村)设立为民服务代理点,帮助居民(村民)上网获取服务,使政府网上公共服务在社区(村)落地,惠及城乡群众。^[16]

总之,协同化治理旨在打破碎片化治理下的部门主义、组织壁垒和自我封闭状态,其主要涉及文化理念、组织结构、保障机制以及信息平台的整合与塑造,逐步实现合作行为的制度化和合作关系的稳定化,以提高社会治理的整体绩效。当然,打破碎片化治理的革命不可能一蹴而就,但无疑为中国社会治理的创新提供了一种可能的选择。

注释:

- [1]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。
- [2]何增科:《中国社会治理体制改革路线图》,国家行政学院出版社,2009年,第14页。
- [3]陈伟东:《公共服务型政府与和谐社区建设——以武汉市社区建设为个案》,《江汉论坛》2005年第12期。
- [4]李克强:《全面履行政府职责 努力实现民之所望》,《人民日报》2013年3月22日。
- [5]王刚、李杨:《松花江上的首尾之争》,《中国新闻周刊》2005年第44期。
- [6]陈平:《网格化管理新模式》,北京大学出版社,2006年,第79页。
- [7]申端锋:《乡村治权与分类治理:农民上访研究的范式转换》,《开放时代》2010年第6期。
- [8]李军鹏:《“闹访”特点与官民博弈》,《人民论坛》2010年第5期。
- [9]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。
- [10][美]约翰·罗尔斯:《公共理性观念再探》,《公共理性与现代学术》,生活·读书·新知三联书店,2000年。
- [11]杭州市环境保护局办公室:《市环保局关于2009年杭州都市经济圈工作总结和2010年工作思路的报告》(杭环画[2009]133号),杭州市环境保护局网站,http://www.hzpeb.gov.cn/art/2009/12/14/art_2386_56012.html,2009-12-14。
- [12]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》2012年11月9日。
- [13]梁小琴:《成都“大部门体制”改革:一条河,不再五家管》,《人民日报》2008年2月21日。
- [14]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日。
- [15]战略协同理论将关联和合作无法实现协同效应的现象称为“协同的陷阱”。
- [16]曲振:《青岛加强电子政务整合 提升政府管理服务水平》,《信息化建设》2012年第2期。

[责任编辑:流金]