

【社会治理】

共识驱动、主体吸纳与开放赋权： 合作治理中多元主体关系的再思考

门理想 马 亮 骆 飞

【摘 要】发轫于西方的合作治理概念已成为我国社会治理话语体系中的重要组成部分,但实践中多元主体地位不平等的现状也引发了学界对其本土适用性的质疑。已有研究通常将该问题笼统地归因于中外国家社会关系和治理情境差异,却对合作治理理论本身缺乏反思。为控制情境差异,研究直接以苏格兰的合作治理实践为案例,发现即使在社会组织发达的西方,社会主体依然是在政府主导的合作治理体系中有限地享有平等地位和决策权。通过共识驱动、主体吸纳和开放赋权,苏格兰政府实现了对多元主体治理力量的整合。这样的机制设计建立在内生动机、成熟能力和包容环境等促成要素基础上,反过来又进一步作用于促成要素。由此展开理论反思,合作治理强调的主体间地位平等并不能超越权责对等的基本合作法则,多元主体只能获得与其治理能力匹配的地位和决策权。作为聚合最多数民众意志表达和权力让渡的主体,政府现阶段不可能也不应该从实质上退出社会治理体系的中心。相较继续执着于概念争鸣,理论界和实践界应将关注重心转移到真实折射多元主体关系的机制设计和促成要素上,二者的建构培育及互动关系才是关乎合作治理成败的关键。

【关键词】合作治理;多元主体关系;共识驱动;主体吸纳;开放赋权

【作者简介】门理想,管理学博士,电子科技大学公共管理学院讲师、硕士生导师;马亮,管理学博士,中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师;骆飞(通信作者),中国人民大学公共管理学院博士研究生。

【原文出处】《治理研究》(杭州),2024.1.109~125

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“数据要素统一大市场背景下公共数据的协同运营路径研究”(编号:23CGL051);国家自然科学基金项目面上项目“数字政府如何降低行政负担:面向中国地方政府的实证研究”(编号:72274203);北京市社会科学基金青年带头人项目(重点项目)“接诉即办、政府绩效管理与城市治理创新”(编号:21DTR058);四川省哲学社会科学基金青年项目“面向数字经济高质量发展的四川省公共数据协同运营路径研究”(编号:SCJJ23ND450)。

一、问题提出

20世纪以来,西方发达国家的各种非政府、非营利组织发展迅猛,其通过各种形式参与到政府部门的决策和执行之中,形成了不同主体通力合作实现治理目标的现实局面。^①在缝合碎片化治理、应对复杂问题、彰显公共价值等方面,合作治理正发挥不可替代的重要作用。^②合作治理的勃兴与社会形态和治理需求的变迁密不可分,有学者认为合作治理适

应了后工业化进程中日益复杂的社会治理需求,这种治理模式摒弃了政府中心主义,是政府与社会主体之间的平等自由合作。^③多元主体间地位是否平等、能否实质分享决策权似乎也成为学界区分合作治理与参与治理、协作治理、协同治理等概念的重要依据。^④自引入我国以来,“合作治理”概念已经成为社会治理叙事体系的重要部分,在跨域事务治理、基层社会治理和公共服务合供等领域为科学、民主和

效率等原则提供合法性背书。但大量案例研究发现,当前我国多数地区、多数领域的合作治理仍未摆脱政府中心主义,社会主体既没有被政府视作平等主体,也未获得实质意义上的决策权。^⑤已有研究通常将该问题笼统地归因于中外国家社会关系和治理情境差异,认为多元主体平等自由的合作治理需建立在社会组织发育成熟的基础之上,而这种基础是当前我国所不具备的。这种情况就引发了学者们研究取向的分野:一类学者将合作治理与我国的政党嵌入、科层动员等概念结合,提炼本土化的合作治理机制;另一类学者则认为前者是对“合作治理”概念的滥用,转而阐释合作治理与参与治理、协作治理、协同治理等概念的差异,力图正本清源。二者的争论仍在持续,由此引出了一个悬而未决的理论问题,怎样的多元主体关系才能称得上合作治理,真正的合作治理只能存在于西方吗?

要回应这一问题,调和两类研究取向间的对立关系,一个可行的路径就是控制情境差异,观察西方发达国家合作治理实践的政社主体关系。如果在市民社会成熟的发达国家,社会主体在合作治理过程中确实拥有与政府平等的地位关系,那么情境差异可以作为解释合作治理本土适用性的重要因素;反之,学界不应将情境差异作为国内合作治理实践的“原罪”,而忽视机制设计对合作治理成效的影响,否认“合作治理”概念本土化改造的价值。以上述思路为基础,本文对苏格兰开放政府过程中的合作治理实践展开研究,从而回应和反思合作治理中的政社主体关系。

二、文献述评

概念“迷思”造成研究体系的混乱。由于经验现象复杂、研究视角多样,学界对于合作治理的概念定义一直存在争议。国外研究的众多定义中,最具影响力的是将其定义为“一个或多个公共机构允许非政府的利益相关者直接参与到集体决策过程,而这一决策过程是正式的、审慎的、共识导向的,旨在制定或实施公共政策、管理公共项目或资产”。^⑥然而,有学者认为该定义限制了合作治理的丰富性,除政府发起的与外部利益相关者的合作外,还应囊括政

府之间、政府与社会、企业与社会等多种灵活的合作安排。他们认为合作治理是“一种公共政策制定和管理的过程及结构,可以使参与主体跨越政府部门和层级、公共、私人及社会边界,实现一个其他路径无法实现的公共目标”。^⑦分析框架和研究路径的分野又加剧了概念定义的分歧,公民主义、契约主义、社会建构、网络治理、公共价值、动态系统等多种取向共同交织成一个庞大繁杂的合作治理概念体系。作为一个“舶来”概念,合作治理在国内研究中的概念定义更是含混。张康之和敬义嘉是该领域的两位代表性学者,前者将合作治理定义为“一种适应于后工业社会的新型治理模式,具有非控制导向的特征,它以信任为基础,以道德制度与平等的网络结构为保障,以实现公共利益为目标”;后者则认为合作治理是“介于政府治理和自治治理之间的复合性治理模式,是不同治理主体为解决共同事务而对各方治理资源进行的交换和共享”。^⑧其他学者对于合作治理概念的理解更是莫衷一是,概念“迷思”又进一步造成了研究体系的混乱,很多时候学者们的讨论并不在同一维度。

多元主体间关系是概念争议的核心。总体来看,尽管国内外研究中合作治理的概念定义存在差异,但基本都是围绕治理目标、多元主体及主体间关系三个维度展开。各个概念定义基本都认同合作治理的最终目标是追求公共价值或公共利益,也认同该目标的实现需要多元主体的通力合作,但对于多元主体间究竟以怎样的关系和结构展开合作争议巨大。这种争议主要呈现出两种倾向:(1)一种倾向强调合作治理的民主性价值,^⑨认为多元主体间地位平等是合作治理的核心价值。这种倾向摒弃了“政府中心主义”的治理思维,仅将政府视作整个治理体系中的一个参与主体,各个主体平等互动、集体决策。这种多中心或者去中心的合作治理网络有可能取代官僚制的传统治理结构,成为后工业社会的主流治理模式。^⑩(2)另一种倾向则注重合作治理的工具性价值,认为合作治理的本质是多元主体共同治理社会问题或提供公共服务。合作结构不应成为辨别合作治理合法性的依据,而只是合作治理的不同发展

形态。^⑪该倾向并不排斥政府中心主义,认为政府是合作治理体系的“建构主体”,合作治理将会长期与官僚制共存,弥补后者的内在知识缺陷。^⑫从总体情况来看,国外学界持第二种倾向的较多,由于理论和实践的起步较早,当前国外学者的研究多聚焦中观和微观层面的合作机制探讨,问题和功能导向鲜明。^⑬而对于国内学界而言,合作治理是一个“舶来”概念,学者们试图在此基础上改造和建构本土理论,以平等主体关系来厘清概念定义的倾向更加明显。

情境差异成为搁置主体关系争议的最后一块“遮羞布”。上文提到,国内学界对通过平等主体关系来确认合作治理合法性的倾向更加明显,但矛盾的是,当前我国的合作治理实践大多仍是以政府为中心开展的。这就造成了理论和实践话语体系的断裂,大量的社会治理实践正在被冠以“合作治理”之名,而学界却不认同这种治理实践的实质是合作治理,认为是参与治理或协同治理。对于不认同却在时刻发生的“合作治理”,不少学者称之为“概念的滥用”,核心论据就是中外情境差异。这些学者认为合作治理就应该是主体地位平等的治理过程,在他们的观点中这样的定义是可以在西方找到实践原型的。话语体系的断裂促使另外一些学者开始绕过主体间关系,其核心论据同样是情境差异。这些学者提出了不同观点,认为中国情境下的合作治理应该是适配中国国家与社会关系的治理模式,执着于“正本清源”并不具有事实上的理论指导意义。由此可见,情境差异似乎成为搁置多元主体关系争议的最后一块“遮羞布”,双方都能从中找到佐证其观点的依据,从而继续开展各自学术旨趣下的相关研究。

综上所述,多元主体关系的含混表达已经成为分化和阻碍合作治理研究的一个重要问题,本文的主要目的就是尝试在这一问题的突破上作出边际贡献。在合作治理的多元主体关系上,本文基本认同工具性价值倾向,即以实质而非形态来辨别合作治理。但与已有研究不同,本文将不再以本土情境适

配需要为由站在民主性价值的对立面,而是承认主体平等是合作治理中非常值得追求的一种民主性价值,但同时指出这种理想状态在西方都很难找到原形,不应在合作治理的真伪辨别中继续扮演“一票否决”角色。通过打破中外合作治理情境的“人为隔膜”,本文将直接以西方合作治理的典型案例来论证一个基本观点,即任何情境下合作治理强调的主体间地位平等都不会超越权责对等的基本合作法则,多元主体只能获得与其治理能力匹配的地位和决策权。在此基础上,本文将重新阐释合作治理的概念定义,以图调和民主性和工具性两种研究倾向的矛盾,理顺因概念争议而混乱的合作治理研究体系。

三、研究方法与资料来源

案例研究的基本思路是在确定研究问题后选择符合研究目标的分析单位。^⑭本文旨在探讨合作治理过程中的多元主体关系,这种关系隐蕴在合作治理真实的运作机制和促成要素中,并不能通过章程、报道等书面材料反映。为深入提炼合作治理的运行机制和促成要素,本文对研究资料的分析聚焦于对具体情境的深度刻画与描绘,这一过程与主流案例研究的旨趣与逻辑相一致,适合开展案例研究。^⑮

(一)案例选取依据

本文选择开放政府实践作为研究对象的原因在于,开放政府是近年来西方非常具有代表性和影响力的合作治理形式,其主要目标就是通过多元主体的合作治理来促进政府的透明与问责,改善公共事务治理和公共服务供给的效率和水平。而将研究样本选定在苏格兰地区的原因在于,英国开放政府的整体水平较高,在全球评估中稳居前列,其中的苏格兰最具典型性和代表性。由于历史原因,苏格兰政府一直享有较大自治权。2016年,苏格兰以地方政府身份加入了“开放政府合作伙伴”(Open Government Partnership, OGP),如今已成为地方政府的先锋,其与社会网络、辖区政府及国际组织等主体的合作治理受到了OGP的高度认可。

(二)案例资料来源

2020年10月至2021年8月,本文作者之一于爱丁堡大学接受联合培养,期间得以对苏格兰开放政府的合作治理进行深度观察。我们先后8次参与了苏格兰政府和社会网络组织的线上讨论会,未参与的5次也有纪要可供查询。此外,为进一步了解情况,通过滚雪球的方式,我们成功对其中的6名组织者进行了访谈,基本信息如表1所示。由于疫情原因,访谈全部在线上进行,时间为40分钟左右,形式为半结构化访谈。访谈主要试图从运行机制和促成要素两个方面来刻画其背后展现的多元主体关系:

(1)开放政府中合作治理的运作机制,主要包括多元主体如何达成价值目标共识、如何锚定自身在合作治理体系中的角色、如何建立主体间的合作机制和渠道;(2)开放政府中合作治理的促成要素,主要包括哪些因素催生了多元主体的合作动机、各个主体是否具备参与合作治理的能力、动机和能力孕育于怎样的治理传统与环境等问题。

(三)案例资料分析方法:扎根理论

在回答“是什么、为什么及怎么做”等问题时,既有理论预设通常与现实存在较大出入。这种情况下,相比验证假设,学者们需要做的是从手头的经验资料出发,将内在逻辑相关的各个要件串联起来,从而逐步提炼一条完整的解释链。整个过程需要遵循一套成熟科学的方法,而服务于发掘理论的扎根研究方法较为契合这一要求。扎根理论强调采取目的性抽样或开放性抽样等方式获取资料,并通过开放编码、主轴编码和选择编码的处理方式对资料进行分析,从中生成理论。确定分析方法后,我们首先将

访谈录音转录成5.2万字左右的文字稿,连同13份会议纪要整合成8.6万字左右的质性资料。接着,遵照扎根理论的研究规范,我们分别对问题1和问题2对应的文字资料进行了逐级编码。

四、合作治理何以开展:共识驱动、主体吸纳与开放赋权等机制设计的衔接嵌套

本文主要从治理目标、治理主体、治理体系和治理过程四个方面呈现苏格兰开放政府的合作治理的机制设计(质性资料编码过程见下页表2)。

(一)治理目标统一驱动:凝结共识的行动计划勾勒实践准绳

合作治理的行动首先有赖于不同行动主体对于共同目标的认同和参与。^⑥在苏格兰开放政府的合作治理中,开放政府行动计划是不同主体的共识载体。自2016年起,苏格兰先后制定过两份行动计划,共涉及财政透明、绩效测量、社会公平、公民参与及公共服务等多个领域,涵盖范围广泛但又有所侧重,具体内容见下页表3。在起草计划前,苏格兰政府通过“线下公开讨论+线上意见征集”等方式,同其他主体商定应关注和解决的议题。不难看出,开放政府行动计划凝聚了合作治理中参与主体对于行动目标的共识和期待,能够将不同利益诉求有效整合进政策议程与行动计划。

但仅有共识仍旧不足以促成集体行动,共识还需要转化为可信承诺。^⑦换言之,达成共识之后,各个行动主体还需充分明确与理解违背共识的预期后果,从而激励不同行动主体自觉维护共识。在开放政府行动计划中,公开的问责压力和组织审查为维护共识提供了一种激励,促使各参与主体主动达成

表1 受访者的基本信息

	性别	所在组织	组织性质	组织内任职	参与时间
S1	女	苏格兰信息自由促进会(CFoIS)	社会组织	协调员(Coordinator)	2年
S2	女	苏格兰开放政府行动小组	国家政府	负责人(Head)	3年
S3	男	苏格兰开放政府社会网络(OGN)	社会组织	主席(Chair)	3年
S4	男	苏格兰地方政府大会(COSLA)	地方政府	副主席(Vice Chair)	1年
S5	女	国际开放政府合作伙伴(OGP)	社会组织	指导委员会委员	5年
S6	女	个体	公民	独立专家(Expert)	5年

表2 治理机制对应质性资料的三级编码过程

编号	开放编码	主轴编码	选择编码
1	合作聚焦于当前行动计划的承诺;行动计划是开放政府的准绳	凝结共识的行动计划勾勒实践准绳;若干承诺组成的开放政府行动计划	
2	计划关注透明、绩效、数据开放、公民参与、社会公平等领域		
3	各方合作制定过两份计划;计划完成与否关乎开放政府成败		
4	……		
5	行动计划制定需要更多人参与;利益相关者塑造计划中的承诺	四类主体的有机组合提供基础力量:苏格兰政府、地方政府、社会网络和OGP	通过治理目标统一驱动、治理主体整合吸纳、治理体系多层嵌套和治理过程开放赋
6	格拉斯哥加入OGP;地方政府参与很重要;OGP提供指导		
7	社会组织参与;社区是重要工作场域;社会组织组建合作网络		
8	……		
9	计划主要由苏格兰当地力量完成;苏格兰各方组成了内部系统	内外系统的双向互动塑造组织架构:核心系统和外部系统	权等机制,苏格兰在开放政府领域塑造了高度结构化的合作治理体系。
10	内部系统的运作枢纽是指导小组会议;各方在会上汇报进展		
11	跟欧盟等也有联系;互相提供建议;多地组成松散的外部系统		
12	……		
13	各方在计划制定上开展合作;计划内容取决于各方的共识诉求	三个阶段的深度合作释放治理效能:行动计划的制定、执行和审查	
14	苏格兰政府主要负责;社会参与执行;地方政府是重要执行者		
15	OGP审查机制审视计划;政府定期自查;社会质疑审查结果		
16	……		

表3 苏格兰开放政府行动计划的具体内容

行动计划	主要承诺	具体目标
行动计划1: 2016–2017	1. 财政透明	设法改善财务、采购和商业信息的表述方式和清晰度,以便公众更好地理解
	2. 苏格兰绩效测量	发展一个稳健、透明的绩效测量框架,衡量可持续发展目标方面取得的进展
	3. 建设更加公平的苏格兰	实施“苏格兰公平行动计划”50项措施,就进展每年与公民和社区进行讨论
	4. 参与式预算	支持民众和社区参与预算编制,将地方财政预算的1%交由社区制定
	5. 公民参与	将政府职能下沉到社区、鼓励民众参与公共服务设计及发起开放政府运动
行动计划2: 2018–2020	1. 提高财政和绩效透明	与合作伙伴、专家和公众协作,努力提高预算信息沟通的有效性和透明度
	2. 全面变革与改善公民参与	在关键领域引入新参与途径,发展一套公民参与框架,指导政府的开放决策
	3. 改善信息共享机制	通过扩大范围、丰富类型及革新路径等方式改进数据开放路径
	4. 提供更加负责的公共服务	改善公众对于问责过程的理解和参与,设计一个公民导向的公共服务体系
	5. 英国脱欧进程中的透明与参与	说明脱欧的潜在影响,听取民众的意见和建议,公开讨论脱欧的方式

治理目标。例如苏格兰开放政府行动小组的负责人S2就强调:“行动计划是苏格兰开放政府过程的准绳,一个计划周期内,我们关注的重点就是如何实现计划上的这些承诺。这些承诺都是向公众公开的,如果不能实现,我们将面临很大的问责压力。”同时,该负责人还提到,“以行动计划为主线也是OGP的章程要求,如果制定的计划不能如期执行,我们要向OGP申请延期(IN20210410S2)。”^⑧事实上,这种问责压力也会促使参与主体之间主动加强合作以达成目

标。作为压力的输入方,OGP指导委员会本身也非常重视运用问责手段与计划审查来维护共识承诺的可信度与权威性。

(二)治理主体整合吸纳:四类主体的有机组合提供基础力量

苏格兰开放政府的发展离不开多元主体的共同协作与参与。事实上,苏格兰的开放政府行动构造了一个颇具包容性的吸纳体系,将苏格兰政府、地方政府、社会网络与OGP都纳入了政策议定

与执行过程,从而强化了不同参与主体间的交流与合作。

苏格兰政府。在开放政府的合作治理中,苏格兰政府扮演着核心和枢纽两种角色。一方面,苏格兰政府是最重要的决策和执行主体,“内阁掌握着开放政府行动计划的最终决策权,预算和公共支出部、数字化部、统计部、采购和资产部等部门是主要执行者(IN20210410S2)”。另一方面,通过开放和分享决策权,苏格兰政府将下辖地方政府和社会组织吸纳进治理过程。对内,苏格兰政府将开放政府负责人的部分提名和任命权移交给当地社会网络,连同移交的还有开放政府行动计划制定和执行的部分权责,实现决策过程的分散和治理力量的集中。对外,苏格兰政府主动采纳 OGP 的运作程序与规范,积极融入开放政府的全球合作治理体系,汲取其他地区的治理经验。

社会网络。社会网络是苏格兰政府最为重要的合作伙伴,在开放政府的各项职能履行中扮演着不可或缺的角色。得益于苏格兰地区悠久的社区自治传统和发达成熟的社会生态,当地公民就解决腐败、环保、教育、健康、平权等诸多问题自发结成了许多社会组织,如志愿组织理事会、独立倡导联盟、美丽苏格兰等。这些社会组织高度关注苏格兰开放政府行动计划的制定和执行情况,在志愿组织理事会的牵头下组建了开放政府社会网络,用于整合力量和集体发声。开放政府社会网络不仅能对行动计划的各项决策施加影响,还能通过各种类型的交流合作将政府与更加广阔的社会意见空间联结起来。目前,该组织的网络论坛已经成为政府宣传政策、争取民意的重要媒介。

地方政府。由于与社会公众、社会网络的接触更为直接,地方政府是推进开放政府理念和贯彻计划内容的基本力量。地方政府代表 S4 这样表示,“行动计划中有些内容和承诺与社区和公众密切联系,例如参与式预算、公共服务的合作生产等。在这些事务中,地方政府是更加合适的执行主体(IN20210321S4)”。受益于悠久的合作治理传统,苏格兰地方政府之间也组成了治理联盟,苏格兰下

辖 32 个行政区全部加入了地方政府大会(The Convention of Scottish Local Authorities, COSLA),包括首府爱丁堡和最大城市格拉斯哥。在开放政府的合作治理中,地方政府大会的副主席加入开放政府指导小组主席团,与苏格兰政府和社会网络代表一同行使决策权。

开放政府合作伙伴(OGP)。OGP 是外部系统的关键主体,其为苏格兰开放政府的合作治理提供了一个整体性的治理框架。因此,虽然并不直接参与到决策和执行过程,OGP 仍旧发挥着不可忽视的重要影响。OGP 提供的治理框架主要包括治理目标、治理准绳和治理路径三个方面。治理目标指的是以透明、问责、参与、创新为价值目标,治理准绳指的则是以行动计划为参照的考察逻辑,治理路径则是依托 OGP 众多国家的治理经验得出的以多主体合作为基础的实践逻辑。而在具体行动计划的制定、执行和审查中,OGP 扮演的主要角色是外部顾问和监督角色,一方面凭借其专业经验参与决策过程,另一方面监督与审查决策的执行情况。

(三)治理体系多层嵌套:内外系统的双向互动塑造组织架构

囿于西方国家权力碎片化的治理现实,不同合作主体在开放政府中组成了多层次的治理体系。多层次主要指的是不同治理主体在各个层级之间相互嵌套,持续协商。而在苏格兰的实践中,这种多层次的治理体系由核心系统和外部系统两部分构成,其嵌套关系如下页图 1 所示。

核心系统。苏格兰开放政府的核心系统由苏格兰政府、地方政府和社会网络三大支柱构成。开放政府社会网络的主席 S3 这样谈道,“核心系统是执行计划的主要力量,平时主要通过开放政府指导小组开展沟通(IN20210326S3)”。在核心系统中,不同合作主体之间的协商与合作非常紧密,不仅有制度化的集体会议,还有针对具体问题领域的反思与讨论。据 S3 介绍,“依托开放政府指导小组,政府与社会网络之间得以开展持续对话与合作”。开放政府指导小组每季度至少召开一次集体会议,在集体会议中,各方代表要先就各自负责的计划内容进行工

作汇报,并征求其他两方的意见和建议。此外,合作主体还可以就某个特定话题进行“深潜”(Deep Dive),旨在通过各方对话总结和反思当前计划执行过程中的经验和不足。

外部系统。外部系统指的是以OGP为纽带的国际开放政府生态系统。通过不同类型的组织结构与制度设计,OGP与英国、欧盟、OECD国家等在开放政府领域紧密合作。通过组织规范、目标设定、执行策略等方面行动,OGP强化了多层级的持续互动,提升了各个国家执行相应计划的能力。^⑩从形态上看,外部系统的结构呈“洋葱状”,苏格兰内部系统是OGP的“地方成员”,是“洋葱”的最内层。随着管辖范围和地域疆界的变化,英国、欧盟、OECD国家以及全球开放政府生态系统渐次向外拓展。苏格兰系统与英国系统之间的互动主要体现在,苏格兰系统必须在英国的行动计划中承担一定的责任,同时也会在制定和执行自身计划时寻求英国的建议和帮助。苏格兰系统与其他外部系统之间的互动则主要通过OGP这一枢纽展开,“在计划制定过程中,OGP会结合其他国家经验,在公民参与、目标选定及执行策略等方面给予指导,还会不定期邀请其他国家的相关人员

出席苏格兰内部会议,促进不同国家或地区的交流(IN20210410S2)”。

(四)治理过程开放赋权:三个阶段的深度合作释放治理效能

在多层次的治理体系中,不同治理主体通力合作,在开放政府的不同阶段开展协商与决策。通过参与式观察、公开资料与内部资料的交叉比对发现,围绕行动计划这一可信共识,核心系统和外部系统之间的合作治理可以分为制定、执行与审查三个阶段。

制定阶段。制定阶段指的是与开放政府行动计划有关的相关主体通过会议、讨论、协商等形式进行决策,最终达成共识的过程。这一过程主要由苏格兰政府、地方政府和社会网络组成的核心系统完成,以第二份计划的制定过程为例,在发达社会网络的支撑下,苏格兰政府先后在境内的爱丁堡、格拉斯哥和邓迪等五座城市发起了七场公开讨论。首先,这些公开讨论对于议题非常包容,囊括财政透明、数据开放、参与、问责等多个主题。同时,这些公开讨论充分吸纳了来自地方政府、社会团体、高等院校等不同主体的意见。除核心系统外,外部系统也会通过

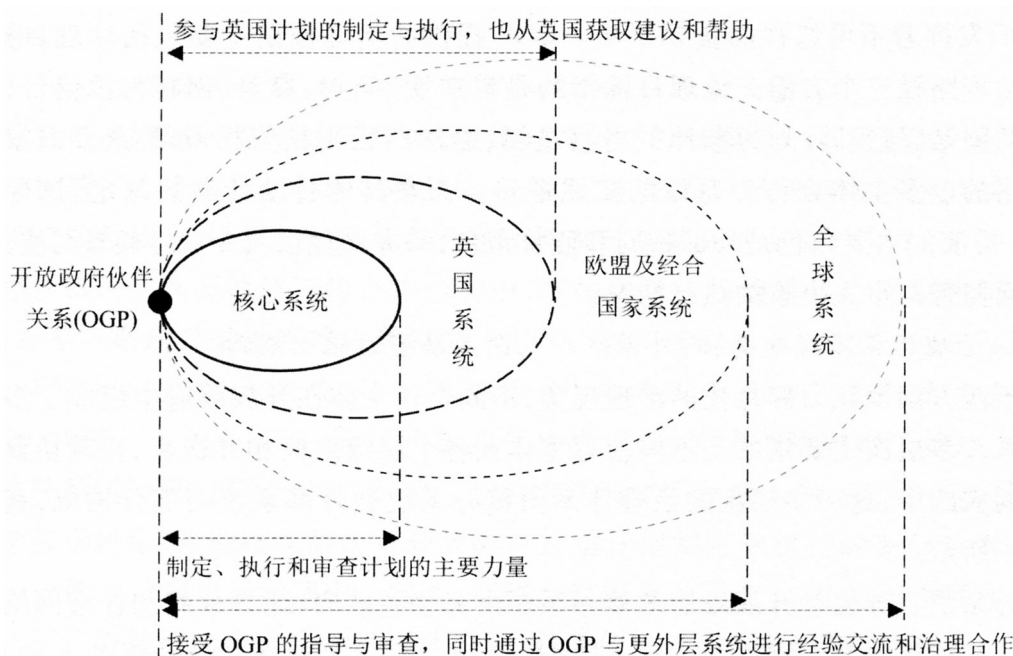


图1 苏格兰开放政府的核心系统和外部系统

专业意见、规划指导等方式施加影响。例如,开放政府行动计划正式发布前,苏格兰政府将草案提交 OGP 审查,OGP 给出了确保过程可监控、明确承诺具体领域等五条建议。根据不同参与者访谈内容,本研究梳理得出苏格兰行动计划制定的一般流程,详细内容见表 4。

执行阶段。核心系统同样承担着推进计划执行的重任,具体来说,核心系统的中枢是开放政府指导小组,小组成员主要是政府官员、社会组织成员等。一般而言,政府相关部门的 2-3 个官员会认领并牵头组织推进行动计划中的某个承诺,社会组织同样也会为该承诺设置相应的对接人员。社会组织和政府部门二者通力合作,充分激发议会、学术团体、私营部门等多元主体的参与热情,从而提升行动计划的执行成效。而开放政府指导小组主要通过小组会议、公开监督的形式实现推进与监督。在小组会议中,各个负责部门将汇报任务进度并听取其他部门的意见与建议。同时,开放政府指导小组还会将各方负责执行的任务进行公开。苏格兰政府将各方认领的任务分解为若干个起止时间明确、任务目标清晰的节点(Milestones),以方便各方与社会公众对相关任务进行审查,实现公开的进度管理与监督。

审查阶段。外部系统在审查阶段中扮演着十分重要的角色,其中 OGP 的独立审查机制覆盖了行动计划的整个生命周期。通过独立审查机制(Independent Review Mechanism, IRM),OGP 委托第三方对计划阶段性和最终的执行成效进行评价。该审查机制通过调动苏格兰内在的声誉管理动机来发挥约束力:一方面审查结果影响 OGP 对于苏格兰开放政府

整体水平和状态的评估,关系到苏格兰能否继续作为开放政府的“地方成员先锋代表”;另一方面提供了府际竞争压力,OGP 成员可以任意获取其他成员的审查报告,不同成员之间存在着一种基于评估结果的竞争压力。

综上所述,通过治理目标统一驱动、治理主体整合吸纳、治理体系多层嵌套和治理过程开放赋权等机制,苏格兰在开放政府领域塑造了高度结构化的合作治理体系,该体系结构如下页图 2 所示。

五、合作治理何以可能：内生动机、成熟能力与包容环境等促成要素的对接耦合

在提炼苏格兰开放政府合作治理的机制设计后,本文还对这一机制的促成要素展开了深入探讨。研究发现,其促成要素主要是内生动机、成熟能力与包容环境(质性资料编码过程见下页表 5)。

(一)价值共识与需求匹配激发内生持久的合作治理动机

价值共识是驾驭合作张力的前提,^⑨苏格兰开放政府的合作治理基础是各方对于开放政府的价值共识。苏格兰政府代表 S2 提到,“各个参与主体对于透明、参与和协作的追求由来已久,对于价值的一致认同是不同主体走到一起的根本原因”。不难看出,开放政府本身就契合广泛的社会共识,与社会公众的根本利益一致。而在认识到开放政府的价值后,各参与主体还在如何实现相应价值上达成了共识。“我们深知单靠任何一方是无法做好这件事的,我们彼此需要(IN20210410S2)。”这种社会共识无疑成为了开放政府合作治理的价值基础,为各个治理主体相互沟通合作提供了一个基本的认知框架。

表 4 苏格兰开放政府行动计划(2018-2020)的制定流程

程序	日期	18/06	18/07	18/08	18/09	18/10	18/11	18/12	19/01
公开讨论行动计划主要议题		√	√	√					
线上征集公众意见和建议		√	√	√					
合作起草行动计划各项承诺				√					
指导小组审查并提出建议				√	√				
苏格兰内阁作出最终决策					√				
提交 OGP 审查并针对性完善						√	√	√	
最终发布开放政府行动计划									√

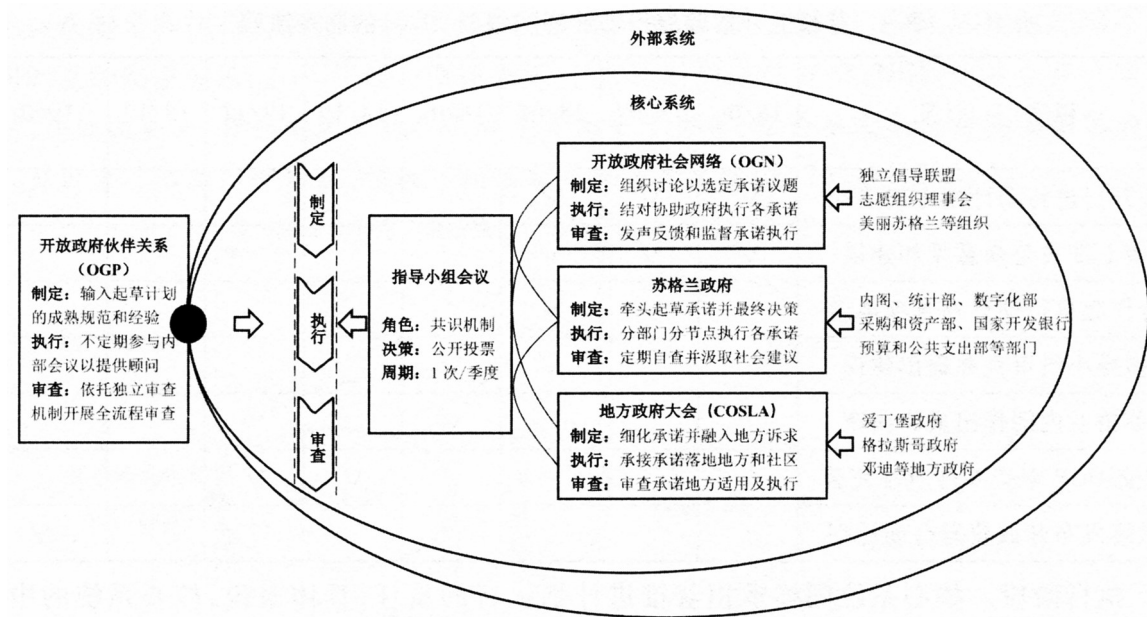


图2 苏格兰开放政府过程中的合作治理体系

表5 促成要素对应质性资料的三级编码过程

编号	开放编码	主轴编码	选择编码
1	政社共同关注开放政府价值;参与其中对各方都有好处	内生动机的激发因素:价值共识与需求匹配	苏格兰开放政府合作治理得以开展,有赖于价值共识与需求匹配激发内生持久的合作治理动机,政策基础与治理传统培育成熟互补的合作治理能力,开放决策与赋权社区塑造包容平等的合作治理环境。
2	政府需要公众参与和反馈意见;政府人力和资源有限		
3	公民需要了解政府行动并参与改进;社会需要政府赋权		
4	……		
5	政策决定合作框架;政策鼓励社会参与;政策支撑合作	成熟能力的培育因素:政策基础与治理传统	
6	政社双方过去开展过较多合作;合作经验培育了各方能力		
7	地方政府有合作治理传统;地方政府大会是合作常态机制		
8	……		
9	政府赋权社区并合作提供服务,这种环境催生更多合作	包容环境的塑造因素:开放决策与赋权社区	
10	政府开放决策,社会有部分决策权,塑造了开放治理氛围		
11	环境使得公众认为开放和合作应是常态,是权利也是义务		
12	……		

价值共识涉及认知层面的融合与沟通,行动动机的塑造还有赖于实践层面的策略选择。从这个角度看,需求匹配也是塑造合作治理动机的重要因素。对于开放政府这样一个复杂工程,政府与公众之间存在着紧密的共生关系。一方面,公众有参与政策设计和执行的需要,开放政府回应了这一诉求;另一方面,政府也需要将多元治理力量吸纳进决策过程和治理结构。因此,通过法案、会议、论坛等方式促进社会与政府之间的需求匹配成为一种合理选

择。例如,2002年通过的《信息自由法案》及政府设立的信息专员职务实现了公共部门从保密走向开放。这种需求匹配不仅消解了民众日益高涨的问责情绪,也进一步吸纳了社会网络中的治理力量,提升了政府治理效能。同时,这种需求匹配能够进一步帮助社会网络明确自身定位与功能,强化其对透明、高效、负责的追求,从而引导公众有序参与决策和表达意见。^④实践经验也证明,一旦需求相互匹配,合作治理就会日益深化。例如,2017年在苏格兰政府

完成开放政府行动计划的情况下,社会网络对于其诉求回应、公开决策等方面的表现仍存在质疑。因此,在后续的参与中,社会网络也加强了对这些方面的参与和治理,寻求更加实质的决策权力,深化了合作治理的深度。

(二)政策基础与治理传统培育成熟互补的合作治理能力

合作动机具备后,合作治理的有效开展还离不开对参与主体治理能力的培养。所谓治理能力,指的是合作主体对于治理目标的理解和认同,以及在此基础上拟订方案、推进行动的能力。在苏格兰开放政府的核心系统中,合作主体的治理能力培养主要依托两个方面展开,一个是完善的政策基础,另一个是成熟的治理传统。政策基础指的是公共部门通过法律、制度、会议等方式为各个参与主体制定具体的行动目标和政策扶持,从而鼓励、支持、引导参与主体在认识、行动、结果等方面形成公开、具体、可供问责的行动计划或工作方案,避免陷入无序的冲突与争论。例如,早在2002年《信息自由法案》就已经作为开放政府的关键制度颁布。2007年,苏格兰政府又推出了国家绩效框架(National Performance Framework),旨在保证公共服务的透明与高效,提升公共服务的质量与效能。该框架为公共部门的每个职位都设定了一个可公开追踪的产出目标。此外,苏格兰政府还非常注重整合公众对于政策基础的意见。例如在制定开放政府行动计划时,政府会充分征求和整合公众提出的评议意见。

得益于苏格兰地区成熟的治理传统,不同参与主体形成关心公共事务、强调协作互助的理念与氛围,这也提升了各个主体的治理能力。苏格兰政府、地方政府、社会网络三个支柱之间,形成了寻求合作的基本共识和行动方式。以社会网络为例,社会网络的生成与发展很大程度上得益于当地民众的自治传统。为改善环保、教育及扶贫等问题,当地公民积极结成“美丽苏格兰”等各种社会组织。同时,社会组织之间也有着非常密切的交流与协作,不同社会组织也会因为愿景、理念的契合而形成更加广阔的

组织联盟,开放政府网络(OGN)就是其中代表。而在地方政府之间,不同地区的联合与协作同样由来已久、积淀深厚。地方政府代表S4提道,“1975年至今,各地政府依托‘地方政府大会’开展合作治理的历史已经达到46年(IN20210321S4)”。不难看出,早在开放政府的合作治理前,成熟的治理传统已经形成。这意味着社会中的不同行动主体都普遍认同合作治理的必要性,同时也依托传统的自治事务发展出了合理可信的合作传统与合作模式。这些传统对开放政府中的共识塑造、决策分享、资源交换等工作而言至关重要。

(三)开放决策与赋权社区塑造包容平等的合作治理环境

对于合作治理而言,包容环境的营造至关重要。一定程度上,公共部门如何营造一个开放的决策体系关乎合作治理的成败。只有不同类型的行动主体被充分吸纳,在决策过程中有序表达意见、充分沟通协商,合作治理才具备开展基础。同样,包容的治理环境也能够避免体制外反对力量的发育,将对话引向更加理性平和的方向。在开放政府的合作治理中,苏格兰政府对利益相关者参与集体决策展现出了很强的包容性。依托指导小组会议机制,苏格兰政府将计划制定、执行和审查的部分决策权让渡给地方政府和社会网络。“决策过程的开放使得社会网络和地方政府的自身诉求得到了充分表达,从而增强了政策设计的科学性和政策推行的接受度。”而公共部门的充分尊重与赋权也强化了合作主体的参与意愿与资源投入,提升了合作治理的成效。“拥有更高参与热情和更大行动空间后,社会网络 and 地方政府也倾向于承担更多责任,以实现共同的价值追求(IN20210410S2)。”

在横向开放决策过程之外,苏格兰政府还致力于推动纵向的社区赋权。社区赋权指的是苏格兰政府要求提升社区提供公共服务、参与公共政策的能力和地位,从而强化社区对于公共事务治理的影响力与行动力。例如,2015年苏格兰议会通过《社区赋权法案》,该法案旨在强化社会能力,实现更大程度的公民参与。该法案的规定包括:开放政府的

相关产出绩效以供社区监督;尊重社区在社区事务中的主导定位,建立“社区规划伙伴关系”;扩大社区采买和使用资产的权利以支撑其参与公共服务的设计和提供。以《社区赋权法案》为代表的一系列政策已经成为开放政府行动计划的关键支撑,为社会网络影响政策制定、参与治理过程提供了重要途径。

六、研究发现与理论反思

研究发现,作为西方国家合作治理的代表性案例,苏格兰的开放政府实践同样没有完全摆脱“政府中心主义”。作为合作治理的发起者,苏格兰政府通过共识驱动完成了对多元治理主体的吸纳,并借助开放赋权机制打造出一个多层嵌套的治理体系。在这个治理体系中,苏格兰政府拥有最多的治理资源、最强的治理能力和最大的治理责任,其他多元主体名义上拥有与其平等的地位,而实际的决策和执行过程仍是以苏格兰政府为中心,其他主体扮演的是决策信息输入和治理力量补充的角色。但是苏格兰政府的确通过合理的机制设计,使得多元主体获得了与其自身治理能力、决策知识水平和责任承担意愿相对等的地位,最大限度地调动了多元主体的积极性,提高了合作治理的效率和水平。这样的机制设计背后折射出的多元主体关系并非是一朝一夕间形成的,而是各个主体在内生动机、成熟能力和包容环境等因素影响下长期对话与合作的产物。对于这样一个植根西方、广受国际认可的典型合作治理案例,尽管其主体地位并不平等,但国内学界再也无法以情境差异来否认其合法性。相反,学界要勇于承认一个事实,即不同合作治理形态中呈现的主体关系差异并不能作为判别合作治理真伪的“一票否决”式依据。

基于上述研究发现,本文以多元主体关系为切口,从合作治理的概念定义和研究重心两个方面开展理论反思,并以此为理论指导提出我国未来合作治理的改进路径。

(一)厘清合作治理的概念定义

当前国内外大量的合作治理实践中,多元主体关系与平等自由、开放决策的理想状态仍有不小距

离。学者张康之曾对这一现象做出解释,他认为“这在目前更多地表现出参与治理的特征,却应当看作是合作治理的起点。也就是说,虽然各国政府在做的时候,还是依据中心—边缘模式进行的,但是,它渐渐地对中心—边缘模式形成冲击,必将改变社会治理模式的中心—边缘结构”。^②这一解释非常具有启示性,基本阐明了实践与理论话语体系断裂的原因所在,但同时仍遗留两个问题待回应,即:(1)为什么更多表现出参与治理特征的合作治理起点不能被叫作参与治理,二者之间的临界判定标准是怎样的;(2)合作治理对中心—边缘模式的冲击会持续多久,最终会成功吗?这两个问题一直以来都是笼罩在合作治理研究上空的“两朵乌云”。对于第一个问题,本研究认为两个概念并不存在本质上的差异,尤其是在中文语境下,我们很难找到一个参与但不是合作的治理情境。参与本身就是一种合作,但很多学者会反驳,参与有主次之分,而合作没有。然而没有主次之分的合作可能会在主体多元但同质的商业活动中存在,但在涉及政府和社会等多元异质性主体的公共治理合作中,没有主次之分的主体关系很难存在。只要全体公民仍有让渡权力来组建政府解决公共事务、提供公共服务的需要,政府永远是聚合最广大公民意志、掌握最充分治理资源、拥有最核心治理地位的治理主体。在现有的学术话语体系中,无论是协商治理、协同治理、协作治理、参与治理还是合作治理等,其本质上都是政府主导的、与多元社会主体开展的合作治理的不同形态,区别只是在于政府赋权的程度和合作开展的形式。上述观点同时也回应了第二个问题,即只要国家公权力有存在的必要且存在,政府就很难从形式和实质上退出“治理舞台”的中心。

上述论证只为阐明一个观点,以主体关系平等程度的绝对值而非区间来辨别合作治理真伪是不科学的,也是不必要的,否则除协商治理、协同治理、协作治理、参与治理、合作治理外,学界还可以在绝对的绝对值上提出大量的不同概念。相较继续执着于通过主体关系的平等程度来定义合作治理,学界应

该更加注重从工具性价值角度着眼认识合作治理的本质。合作治理诞生的初衷并不是为了弥补民主体制的漏洞,而是政府希望整合多元主体的治理力量,共同应对社会上日趋动态、复杂和不确定的“棘手问题”。因此,本文将合作治理定义为:合作治理是一个由政府和社会等多元主体为了共同解决公共事务或提供公共服务而设计的一种机制安排,在这种机制安排下,多元主体在治理过程中拥有与其自身治理能力、决策知识水平和责任承担意愿等因素相对等的权力和地位。

(二)定位合作治理的研究重心

对于上述概念定义,合作治理领域的相关学者一定有不同看法。但本文的主要目的是,通过这样一个更具包容性的概念定义来调和民主性和工具性价值倾向间的分歧,从而将合作治理的研究重点从概念争鸣中解放出来,聚焦于更具理论增益价值和实践指导意义的合作治理机制研究。从苏格兰开放政府的合作治理过程可以看出,即使是在西方的治理情境中,国家与社会离理想状态下的平等合作关系仍相去甚远。这种情况下,国内学界不应继续以情境差异为中外合作治理研究设置“人为隔膜”,执着于探讨主体间的地位关系。苏格兰开放政府的合作治理本质上仍是由多层政府主导建构的治理体系,这与我国多数地区、多个领域的合作治理并没有实质差异,但其共识驱动、主体吸纳和开放赋权的具体运行机制却非常值得国内学习。这样的运行机制建立在内生动机、成熟能力和包容环境等促成要素的长期浸润下,反过来又会进一步激发内生动机、培育成熟能力和塑造包容环境。运行机制和促成要素是多元主体关系的真实折射,二者的建构培育及互动关系关乎合作治理的成败,是学界未来应该重点探究的内容。

(三)我国未来合作治理的改进路径

上述反思不仅具有理论价值,还能为我国未来合作治理的实践改进提供参照。要改善合作治理成效,未来我国的实践探索同样应该从主体关系这一视角切入,聚焦于多元主体间的合作治理机制设计

和促成要素。具体来讲:

机制设计层面,以共识驱动为前提,以开放赋权为保障,推动治理体系对多元治理主体的整合吸纳。研究发现,中外情境的合作治理中,政府现阶段都占据着事实上的主导地位。这种情况下,如何将多元主体吸纳到政府主导的治理体系将直接反映合作治理机制设计的水平。为更好地完善治理机制,未来我国各地政府首先要建立治理目标的共识达成机制。当前我国各地各种形式的合作治理实践中,政府一般通过行政命令或购买服务的形式完成对社会治理力量的整合,这一过程中社会主体对于治理目标的理解和看法并没有得到足够重视,执行过程也会出现各种偏差。事实上,我国政府治理目标的本质是为公众提供更好的公共服务,这与公众的内在需求是一致的,但在具体治理情境和治理问题上的沟通缺位依然会阻碍治理目标共识达成。因此,未来在制定合作治理的目标时,我国各地政府应通过实地调研、公开投票、意见征集等多种形式广泛听取各类主体诉求。其次,要将共识性治理目标分解到各类主体,以此明确主体间合作关系,完成主体吸纳。通过制定行动计划等形式,各地政府可以根据各类治理主体的治理诉求和优势完成目标分解,以明晰的权责关系增加合作治理对各类主体的吸引力。最后,要通过开放赋权为各类主体提供履行职责的行动空间。合作治理中多元主体平等地位的本质是权责对等,社会主体不能向政府奢求职责范围之外的放权,反过来政府应该保障社会主体职责范围之内的授权。例如,在互联网平台监管等新兴治理领域,以罚代管的效果并不显著。相反,政府应重视同平台企业的合作治理,明确二者监管领域的划分和衔接,赋予平台企业与监管职责对应的监管权。

促成要素层面,在包容的治理环境下,激发多元主体参与合作治理的内生动机,培育其开展合作治理的成熟能力。决定上述运行机制运行成效的两个重要因素为多元主体是否具有参与合作治理的内生动机、是否具备开展合作治理的成熟能力,而二者是

包容治理环境长期浸润的结果。随着社会生产力和生产关系的快速变革,未来的治理问题必将愈加复杂。这种情况下,我国各地政府应将合作治理作为一种常态化治理模式在多个领域广泛应用,承认和尊重社会主体的治理主体地位,通过开放决策过程等方式打造更加包容的治理环境。在这种包容治理环境之下,政府主动引导其他主体关注与自身利益密切相关的治理问题,通过典型案例等形式直观展示单一主体和多元主体的治理成效对比,挖掘社会主体的内生治理动机。对于参与到合作治理中来的社会主体,政府可以通过引导培训、经费支持等多种形式帮助其更好地完成共识目标分解出的具体治理任务。同时,政府也要为社会主体设置一定的容错机制,使其能够在长期的治理实践中不断磨炼治理能力,最终成为成熟的社会治理主体。

注释:

①张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》,2008年第6期。

②徐国冲:《迈向合作治理:从新公共管理运动说起》,《江海学刊》,2023年第2期。

③张康之:《走向合作治理的历史进程》,《湖南社会科学》,2006年第4期。

④颜佳华、吕炜:《协商治理、协作治理、协同治理与合作治理概念及其关系辨析》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版),2015年第2期。

⑤徐金燕、陆自荣、蒋利平:《合作治理视野下社区公共服务供给主体关系的断裂与重构——基于长沙市天心区的实证调查》,《湖南科技大学学报》(社会科学版),2013年第3期。

⑥Ansell C. and Gash A., "Collaborative Governance in Theory and Practice", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.18, no.4(October 2008), pp.543-571.

⑦Emerson K., Nabatchi T. and Balogh S., "An Integrative Framework for Collaborative Governance", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.22, no.1(May 2011),

pp.1-29.

⑧敬父嘉:《从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展》,《中国行政管理》,2014年第7期。

⑨蔡长昆:《合作治理研究述评》,《公共管理与政策评论》,2017年第1期。

⑩张康之、张乾友:《民主的没落与公共性的扩散——走向合作治理的社会治理变革逻辑》,《社会科学研究》,2011年第2期。

⑪唐文玉:《合作治理:权威型合作与民主型合作》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2011年第6期。

⑫弗朗西斯·福山:《大分裂:人类本性与社会秩序的重建》,刘榜离等译,中国社会科学出版社2008版,第258页。

⑬郑家昊:《合作治理的反思性阐释:合作意涵、发生机理及政府引导》,《社会科学研究》,2020年第5期。

⑭游宇、陈超:《比较的“技艺”:多元方法研究中的案例选择》,《经济社会体制比较》,2020年第2期。

⑮罗伯特·K.殷:《案例研究:设计与方法》,周海涛、史少杰译,重庆大学出版社2017年版,第20页。

⑯张舜禹、郁建兴、朱心怡:《政府与社会组织合作治理的形成机制——一个组织间构建共识性认知的分析框架》,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2022年第1期。

⑰刘和旺:《权力与可信承诺——诺思的国家与经济绩效理论评析》,《教学与研究》,2009年第4期。

⑱编号规则:字母“IN”和“ME”分别代表访谈(Interview)和会议(Meeting),中间数字表示日期,最后字母数字组合表示人名(会议不编人名)。

⑲张继亮:《治理的“立体化”面相:多层级治理的概念、模式及争议》,《行政论坛》,2017年第3期。

⑳Johnston E. W., Hicks D. and Nan N., et al., "Managing the Inclusion Process in Collaborative Governance", Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.21, no.4 (October 2011), pp.699-721.

㉑Hassan G., "Civil Society, the Rise and Fall of Civic Scotland, and Contextualising Media", Scottish Affairs, Vol.27, no.1(February 2018), pp.36-44.

㉒张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》,2008年第6期。