

# 作为治国理念的社会治理

## ——学术传承与理论建构

顾 昕

**【摘 要】**社会治理不仅意味着社会事务的管理,而且意味着一种全新的治国理念,其核心在于强调多方治理主体的协作互动和多种治理机制的互补嵌合。社会治理共同体的建构,需要多方主体通过协作互动形成网络,其有效运作需要行政、市场和社群机制的互补嵌合,需要政府在治理的治理(即元治理)中发挥主导作用。目前,关于政府、市场和社会多方主体协作互动及其意义的学术探究已成果斐然,但以行政、市场和社群机制及其互补嵌合关系为中心的学术探究,仍有待开拓发展。以主体为中心的视角和以机制为中心的视角相结合,不仅可以在治理理论新范式的研究中注入丰富多彩的中国元素,而且有助于将社会治理理念的适用面从基层社会事务拓宽到经济、社会、政法、文化以及国际事务。

**【关键词】**社会治理;互动治理;治理机制;互补嵌合性;公共治理变革

**【作者简介】**顾昕,浙江大学公共管理学院教授、社会治理研究院首席专家、民生保障与公共治理研究中心高级研究员(杭州 310058)。

**【原文出处】**《国家现代化建设研究》(京),2024.1.115~129

**【基金项目】**浙江省社会科学基金项目“基层政策执行与社会治理中多元机制的关系研究”(项目编号:2022JDKT2D01)。

在中国,“社会治理”早已成为引人关注的学术论域、公共实践和施政理念。然而,无论是在学术上还是在实践中,“社会治理”所指都具有多样性和歧义性。最为重要的是,“社会治理”是党和政府确立的一个治国理念,可是,无论是在学术解读还是在具体实践中,这一治国理念都被缩减为一个治理领域。

2019年10月,党的十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,提出“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。<sup>①</sup>“社会治理”被提升为一种治国理念,这一治国理念是人类公共治理学术前沿探索的思想精华,尤其是互动治理理论在中国国家治理体系现代

化实践中的理念体现。

可是,作为治国理念的社会治理,在目前的学术解读和具体实践中,要么被用作各种社会事务治理工作的总称,要么被具体化为政法介入的民政工作,即确立民生保障、完善社会服务与维护社会稳定。对社会治理的这种流行解读,不仅窄化了这一治国理念的适用面,而且狭化了这一理念的理論意涵,降低了其思想高度。实际上,社会治理的理念不只是中国国家治理经验的总结,也是人类治理思想和治理实践精华的结晶,其适用面并不限于社会事务的治理,而是广及经济、政法、文化和国际事务的治理。因此,有必要将社会治理的中国理念在全球性治理变革的国际理论探索中加以再定位。

考察治理体系及其变革有两个学术维度:一是

治理主体间关系;二是治理机制间关系。尽管公共事务治理的参与者众多,但可以归为三类,即国家(政府)、市场(企业)和社会行动者。国家—市场—社会的关系,尤其是三者的职能范围或三者的运作边界以及三类主体之间的协同或嵌合性,是无数社会科学文献的主题。相较于以治理主体关系为中心的视角,探究治理机制之间的关系并以此视角透视治理变革的努力,在国内外学术界依然有待发展成熟。不同治理机制对行动者构成了不同的激励结构。着重研究治理机制之间的关系,能为深入探究国家—市场—社会关系的变革,进而探索国家治理体系现代化的创新之路开辟新的视野。

人类社会经济生活的治理机制多种多样,可归约为三大类,即行政机制、市场机制和社群机制。行政机制和市场机制的重要性已经广为人知,并在学术界得到了较为充分的探究;相对而言,对社群机制重要性的认知,无论是在学术研究还是在实践中则远远不足。“社群机制”一词的使用频率远不如“行政机制”和“市场机制”。实际上,社群机制发挥作用的领域遍及各种公共和私人事务。

自20世纪70年代以来,世界各国的国家治理体系发生了深刻的变化,相应地,治理变革实践激发的理论范式转型大体上经历了三波发展浪潮。第一波发展以新公共管理的兴起为标志,其主要内容是将市场力量和市场机制引入以行政机制为主导的公共部门运作和国家治理实践之中。第二波发展以网络治理、参与式治理、民主治理、多中心治理、共同生产等思想的提出为标志,其核心内容是让社群机制发挥基础性作用,让公民社群或社会组织主导公共事务的治理。这两波范式转型的共同点,在于试图克服韦伯式公共行政传统中层级制和行政化治理独大所产生的弊端,或以市场治理,或以社群治理予以弥补或矫正。

作为第三波发展浪潮的标志,新公共治理一度成为热点,但很快,“协作治理”(Collaborative Governance)和“互动治理”(Interactive Governance)成为治理理论的新范式。这两种新的治理理论有两个共同关注点:一是国家、市场和社会多方行动者如何协作与互动,其中既包括政府与市场、国家与社会之间的纵向协作,也包括市场与市场、市场与社会、社会与社会之间的横向协作;二是行政、市场和社群三类机制如何相得益彰。

国际学界在协作—互动治理方面的理论建构与中国弘扬的社会治理的理念取向高度契合,或者说,社会治理的理论建构可以汲取国际治理研究领域的学术精华,从而使中国国家治理体系现代化建设奠基基于人类文明思想精华之上。实际上,作为学术概念,“社会治理”的出现本来就与“协作治理”的引入有关。“协作治理”的理念曾在中国学界激起广泛共鸣,这一舶来品也被译为“合作治理”或“协同治理”。强调多元主体共治的协作/合作/协同治理不仅被视为“人类社会治理模式的全新形态”,<sup>②</sup>而且被认为必将在中国公共治理创新的实践中成为现实并形成中国特色。<sup>③</sup>在协作/合作/协同治理的话语基础上,中国学界发展了“社会治理”的理念。值得注意的是,“社会治理”并非纯粹的中国概念,也并非在中文中独有,其在国际语境中所具有的多样性和歧义性与中国语境中的情形别无二致。大多数中国学者主要在治理领域的意义上使用“社会治理”这一概念,即把社会治理视为社会事务的治理或者说民政事务的治理,尤其是基层社会(或民政)事务的治理,只有少数学者试图强调政府从全责全能型社会管理向推动多方主体合作协同型社会治理这一转型对于国家治理现代化的重要意义,意识到“社会治理”实际上是一种全新的治理理念。但遗憾的是,一来他们并没有对作为新理念的“社会治理”进行深入探讨,使之

成为新的治理范式;二来他们依然有意无意地将“社会治理”理念的适用范围局限于基层社会事务,没有充分意识到“社会治理”可以适用于诸多超越基层公共事务治理范围的高质量发展上。实际上,海量的社会治理中文文献表明,“社会治理”主要被视为一种治理领域而不是一种治理理念。本文试图超越这一定见,开展后一种探索,通过梳理公共管理的理论变革,为作为治国理念的“社会治理”建立一个初步的理论框架,期望对诸多社会经济公共事务领域的治理创新提供有益的借鉴。

### 一、公共管理的理论变革:以主体为中心的视角

以政府行政力量对各类公共事务尤其是社会事务实施自上而下的行政管理,在公共治理中常常占据主导地位。这一现象可称为“治理行政化”,是公共行政的传统实践模式。治理行政化的现象在世界各地普遍存在,即便是在市场机制占主导地位以及社会力量颇为活跃的国家 and 地区,也是如此。治理行政化的弊端既普遍也常见,由此,公共治理变革应运而生,其大趋势是去行政化,即打破单一行政力量和行政机制主导公共部门运行的既有格局,让政府、市场和社会多方主体展开协作互动,让行政、市场和社群机制形成互补嵌合的格局。

政府、市场和社会的关系,是经济学、社会学、政治学和公共管理学领域中的基础命题。既有文献发展出两种论述,一种强调各自的主体性及其在社会经济政治中的主导性,另一种强调其嵌合性及其协同对社会经济发展的重要性。从时间和数量上看,强调嵌合性的文献已经在诸多学术领域超过强调自主性的文献。最近30多年来,国际公共管理学界兴起了若干密切相关且具重叠性的新理论概念,包括新公共治理、共同生产、协作治理、互动治理和整体治理,都强调国家、市场和社会三类主体协作与互动对于公共治理体系良好运转的重要意义。

这些新理论均试图超越公共治理的基础性和传统性理念,即公共行政。尽管不乏复杂性,但公共行政基本上是一种行政化的治理模式,以马克斯·韦伯(Max Weber)对科层制理想类型的刻画为蓝本,其特征是政府对公共事务实施自上而下的管理,行政力量 and 行政机制在其中发挥主导作用。公共管理作为一门学问就是以超越公共行政为目标而发展起来的,<sup>④</sup>而公共治理的理论和实践则经历了转型,这一转型的基本路径是,从政府主导的传统公共行政转向新公共管理、共同生产与多中心治理,再转向新公共治理,最终转向协作—互动治理。

新公共管理运动主张将市场力量引入公共行政,使政府与市场形成合作伙伴关系。<sup>⑤</sup>新公共治理是公共管理学界在反思新公共管理超越传统公共行政时提出的一个新思路,试图借鉴社会学的制度和网络理论,为公共管理建构一个多方主体通过网络式、关系性协商实现协同治理的新思维方式和新实践路径。<sup>⑥</sup>

在新公共治理兴起之际,“共同生产”(Co-production)的理念异军突起,并与同时出现的网络治理、民主治理、参与式治理、多中心治理等概念交相辉映,共同将社会力量在公共治理体系中的主导性作用突显出来。共同生产是埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)领衔的布鲁明顿学派(the Bloomington School)提出的概念,意在借鉴工商管理学中消费者参与纳入生产过程的理论,倡导公民作为公共服务的消费者介入公共服务的治理之中,以突出公共服务递送中公民参与的重要意义。<sup>⑦</sup>布鲁明顿学派以超越国家与市场为取向,是治理研究领域中心论的典范,这集中体现在其核心概念“多中心治理”上,<sup>⑧</sup>而共同生产概念所蕴含的公民参与也是多中心治理的核心之一。社群治理不仅是公共治理的第三种选择,甚至可以成为一种主导性的选择。<sup>⑨</sup>

2009年奥斯特罗姆获得诺贝尔经济学奖后,多中心治理和共同生产的概念也在公共管理学界日渐流行,如“新公共治理”概念的提出者也在其论文中改用“共同生产”一词。<sup>⑩</sup>然而,如果仔细辨析,新公共治理与共同生产实际上有着重大差别,后者具有强烈的社会中心论色彩,而前者则有所超越,开始重视国家、市场和社会多主体协同的重要性。

沿着新公共治理理念所昭示的新方向,协作治理和互动治理作为理论新范式兴起,试图矫正各种新理念强调某一类主体在治理体系中发挥主导性作用的倾向,转而探究多方主体共融互补协同之道。实际上,在新公共治理未成气候以及共同生产尚未流行之际,协作性公共管理的思想就已出现,<sup>⑪</sup>强调在一个多方主体建构的网络中实现有效的公共管理。<sup>⑫</sup>同时期兴起的网络治理理论,尽管依然有强烈的社会中心论倾向,但也提出了多方治理主体通过网络建构参与公共治理的想法。<sup>⑬</sup>协作治理与网络治理的思想发生共振,最终使得政府—市场—社会多方主体协同的思想在公共管理学界的主导地位确立。<sup>⑭</sup>在这个过程中,更为简洁的“协作治理”一词超越“协作性公共管理”变得更加流行,成为这一理论范式的新标签。<sup>⑮</sup>

互动治理理论<sup>⑮</sup>与协作治理理论一脉相承。两者有很多共同的关注和主张,其倡导者多有合作,<sup>⑯</sup>但两者也有微妙的差别。在理论发展中,互动治理理论将协作治理理论的精华内容基本悉数吸收。在互动治理中,政府、市场和社会行动者通过制度化的

频密互动,对于涉及社会经济政治发展的公共事务,形成共同的目标、凝聚共享的价值观、建构共同遵守的行为规范和制度,从而达成良好的治理。<sup>⑰</sup>与协作治理理论相比,互动治理理论最为显著的特色之一是,更加关注考验政府或行政力量在多方主体协作互动网络建构与运作中无可取代的独特角色和作用——元治理(Meta-governance),即治理的治理。政府行政部门从统治者转型为治理者再转型为元治理者,超脱于对具体事务的治理,超脱于在服务递送上的大包大揽,超越于对市场组织和社会组织自上而下的控制,通过在网络建构、愿景确立、制度建设、互动管理、跨界沟通等方面发挥引领、支持、赋能和助推作用,致力于实现治理体系的良好治理,这对公共治理的完善是至关重要的。<sup>⑱</sup>

上述多种治理理念的异同简况见表1。

在公共治理变革的大背景下,“社会治理”(Social Governance)的理念应运而生。在国际文献中,“社会治理”一词的用法有两种。一是与经济治理并列,指称对社会事务的治理;<sup>⑲</sup>二是指称政府、市场和社会行动者通过合作伙伴关系实施治理的模式,既见于地方治理,<sup>⑳</sup>也见于全球治理。<sup>㉑</sup>实际上,无论在哪一种意义上使用,“社会治理”一词在国际文献中都不常见。就社会事务管理而言,国际文献也常用“社会行政”(Social Administration)<sup>㉒</sup>和“社会管理”(Social Management)<sup>㉓</sup>来指称。就治理模式创新这一意指而言,“社会治理”一词的流行度远远比不上协作治理、互动治理、共同生产,甚至比不上新公共治理。

表1 各种治理理念的异同

| 治理理念  | 治理主体     | 政府作用      | 思想取向    | 提出时段 |
|-------|----------|-----------|---------|------|
| 共同生产  | 政府—公民    | 确保民众参与    | 社会中心论   | 最早   |
| 新公共治理 | 政府、市场、社会 | 合作伙伴之一    | 超越社会中心论 | 较早   |
| 协作治理  | 政府、市场、社会 | 合作伙伴之一    | 超越社会中心论 | 较晚   |
| 互动治理  | 政府、市场、社会 | 合作伙伴和元治理者 | 新的综合    | 最晚   |

在中文文献中,在社会治理论述成为热点之前,协作治理理论曾经受到广泛关注,应用于对中国诸多领域和诸多层级公共治理变革实践的分析,其名称的中译呈现多样性,除协作治理之外,还有合作治理、协同治理等。新公共治理和共同生产的理念也都受到一定关注并得到应用,唯独互动治理理论尚未受到广泛关注。中文文献中出现频次最高的概念无疑是“社会治理”,这一现象源于“社会治理”理念从本土学术概念变为政策理念,而非自身的概念传承和学术积累。事实上,前文提及的社会治理国际文献,在中文文献中极少得到引证。但在思想脉络上,中国本土孕育的社会治理理念与社会治理的国际话语别无二致,并且也借鉴了国际学界协作治理和共同生产的思想。在国际学界出现新公共治理、共同生产、协作治理、互动治理等诸多理论趋同并整合的大背景下,将国际公共管理学界学术前沿的研究成果整合在中国本土成长起来的社会治理的框架之中,既是适时的,也是必要的。

在中国语境中,“社会治理”一词有两种用法:一种指称对社会事务的治理,包括民政管理、扶贫脱贫、社区秩序、冲突管理、风险管控、信访维权、公共安全、网络监管等,简言之就是政法介入的社会事务管理;另一种指称多方主体协同共治的治理理念及其制度化。中文文献曾常用“社会管理”一词来指称对社会事务的治理,“社会行政”一词较为罕见。“社会管理”实际上是一种自上而下的行政化治理理念和模式,而“社会治理”的概念在早期出现时与“社会管理”形成两种相对的态势:一是将“社会治理”视为以社会力量为主导的治理模式,相对于以国家力量为主导的“社会管理”;二是将“社会治理”视为多方主体通过互动网络实施治理的模式,相对于政府主导的一元化传统治理的“社会管理”。<sup>⑤</sup>从社会管理到社会治理,一字之差,不只是概念的更迭,更是全

新的改革理念的升华。<sup>⑥</sup>很快,“社会治理”的后一种界定日渐流行。中国公共管理学界在借鉴国际治理变革理念的基础上,对以多方主体协同参与为特征的“社会治理”展开了广泛探讨,并据此对地方治理中的创新实践和经验加以总结,以期超越社会管理的传统模式。

2019年,“社会治理”从学术概念变成中国的治国理念。在中国的治国理念中,社会治理的核心是社会治理共同体的建构,即政府、企业、社会组织等多方主体依据互动协商、权责对等的原则,针对回应治理需求的共同目标,自觉形成相互关联、相互促进且关系稳定的协作网络。<sup>⑦</sup>在此之后,尽管“社会管理”的使用频次并未快速下降,但“社会治理”的使用频次迅速攀升并后来居上。作为治国理念的社会治理,其适用范围理应从社会事务拓展到所有公共事务,但在学术论述和治理实践中却并未如此,少数文献尽管还是在社会事务治理的意义上使用“社会治理”这一概念,但试图突出从政府全责全能型社会管理向多方主体合作协同型社会治理转变的重要意义。<sup>⑧</sup>尽管如此,作为一种全新治国理念和中国实践经验的“社会治理”,经由中国学者李培林<sup>⑨</sup>、郑之杰<sup>⑩</sup>、魏礼群<sup>⑪</sup>、莫家豪<sup>⑫</sup>等人相关论著的出版,已开始在国际学界占据一席之地。

“社会治理”理念在中文文献中的兴起,是以治理主体为中心的理论思维的反映。无论社会治理适用范围的宽窄,所有文献都将多方治理主体协作分工视为社会治理共同体形成与运作的重要标志。在这一点上,中国的社会治理理念与国际公共管理学界前沿的互动治理理论高度契合,都主张政府、市场和社会行动者通过制度化的网络建设达成良好的治理。这种协作互动网络,在中国党和政府的治理理念中以及在社会治理的学术论述中,就是“社会治理共同体”。

## 二、治理机制的互补嵌合：以机制为中心的视角

治理主体间关系的研究往往蕴含着对治理机制间关系的考察，但突出后者并使之与前者有所区别，有助于分析更加清晰。无论是公共事务还是私人事务，使之协调有序的机制多种多样，但可以归结为若干种。就此，不同学者以不同的术语给出了治理机制的类型学区分。

### （一）治理机制的类型学

匈牙利著名经济学家雅诺什·科尔奈(János Kornai)在对社会主义经济体制的研究中曾把人类活动的“协调机制”(Coordination Mechanism)归结为五类：(1)科层协调，即个人和组织(行动者)之间建立上下级关系，上级通过命令与控制对下级的行动加以组织和协调；(2)市场协调，即行动者之间建立自愿交易关系；(3)自律协调，即行动者自愿加入民间组织，并按章程遴选管理层来协调其活动；(4)道德协调，即行动者自愿依照道德规范行事；(5)家庭协调，即行动者依照家庭或宗族的规范行事。<sup>⑤</sup>在此基础上，他对计划经济体制下经济生活的治理开展了系统性研究。在科尔奈的研究中，并未出现治理和治理机制的字眼，而在其研究开展期间，治理或治理机制这类概念在经济学中尚未得到普遍采用，但他使用的“协调机制”与后来在学界流行的“治理机制”是同义的。

总体而言，经济学主流(尤其是新古典学派的)主干并不是研究各种治理机制，而是专注于对市场机制运行的刻画，尤其是关于市场机制“显灵”(成功)与失灵的研究。新制度经济学重要人物奥利弗·威廉姆森(Oliver H. Williamson)是将治理机制研究系统引入经济学的第一人，他把“治理机制”定义为协调人类活动的方式。<sup>⑥</sup>很显然，这同科尔奈的“协调机制”是一对可以互换的概念，涉及社会经济政治生活的所有领域。威廉姆森重点考察了等级治理、市场治理和混合治理，其“混合治理”概念所指涉的现象比

较庞杂，既包括企业集团内部不同主体间兼有行政命令和市场交易的关系，也包括在相互熟悉的市场主体间长期稳定交易往来中存在的“关系型契约”，<sup>⑦</sup>可谓经济活动的网络治理。

对经济治理的研究并不是经济学家的专利。1990年，一些经济社会学家基于对美国经济治理的研究，将经济生活的治理模式概括为六种：(1)等级治理；(2)市场治理(或契约治理)；(3)监控或规制；(4)双边联盟，称之为“责任网络治理”；(5)多边联盟，称之为“推广网络治理”；(6)协会治理。<sup>⑧</sup>其中的双边联盟和多边联盟，只是两种不同的网络治理形式，而网络和协会治理是社群治理的两个亚类型。同年，组织社会学家和经济社会学家沃尔特·鲍威尔(Walter W. Powell)发表了一篇经典论文，将网络界定为一种与市场 and 等级相平行的治理机制。<sup>⑨</sup>1991年，几位社会学家将人类社会生活的协调机制简洁地归结为三种，即等级、市场和网络，并编纂了一部经典论文集，将三种协调机制的一些经典性论文汇编成册。<sup>⑩</sup>他们关于协调机制的三分法概括与威廉姆森的治理机制三分法概括异曲同工，而后的“混合治理”(尤其是其中受到重点关注的“关系型契约”)实际上特指市场主体间形成的网络。

等级、市场和网络三分法的应用并不限于对经济事务的分析，而是遍及整个公共事务领域。公共管理学界也出现了类似的概念提炼。伦敦政治经济学院教授朱利安·勒·格兰德(Julian Le Grand)在2007年出版的《另一只无形的手：通过选择与竞争提升公共服务》一书中，将公共服务的治理机制概括为四种，即“信任”(专业化自律以及公众对专业人士的信任)、“命令与控制”(目标与绩效管理)、“发声”(民众对公共服务进行监督)和“选择与竞争”(引入市场机制)，并把最后一种治理机制称为“另一只无形的手”，以区别于在私人物品和服务市场中的“无形的

手”。在他看来,通过引入选择与竞争,让市场机制这只“无形的手”发挥积极的作用,正是公共服务治理变革的核心,而这一变革取向体现在英国的医疗和教育改革之中,只不过市场机制在公共部门中的运作方式与私人部门相比有一些特殊之处而已。<sup>③</sup>

行为经济学和复杂社会系统研究的进展为经济治理研究注入了新的活力。经济学家塞缪尔·鲍尔斯(Samuel Bowles)把社会经济活动协调机制简化为三种,即行政、市场和社群机制;与之相对应,则有三种治理模式,即行政治理、市场治理和社群治理。<sup>④</sup>以往不同学者所概括的治理机制,均可纳入这一简洁的三分法分析框架。对于市场机制或市场治理,具有不同学科背景的学者无论在认知理解还是在术语使用上,均别无二致。但对于行政治理和社群治理,不同学者曾使用不同的术语。科尔奈所说的“科层协调”,科斯-威廉姆森传统中以及社会学家笔下的“等级治理”,都可归入行政治理的范畴,其特征都是治理者依赖等级化的科层机制,通过命令与控制的手段,对各种事务进行治理。监控或规制,无论是在公共领域还是在私人领域,亦均属于行政治理的范畴。无论是经济学家和社会学家笔下的网络治理、联盟治理、协会治理,还是格兰德所说的基于自律与信任的公共服务专业化治理,本质上都是社群治理的不同表现。

## (二)社群治理机制的特征

对于行政机制和市场机制,尤其是其“显灵”和失灵的条件,在政治学和经济学中已有充分和系统的研究,这里仅对社群机制及其特点稍加详述。

与行政治理和市场治理有所不同,社群治理的特点在于当事人均为相识者,无论是在公司、非营利组织、社区、商会、专业社团、体育俱乐部甚或帮会,社群成员均是“一个在多方面直接并频繁交往的人群”“成员之间保持关联(而不是感情)是社群最显著

的特征”“数量不多的社群成员存在着重复且多方面的社会交往”。<sup>⑤</sup>他们的社会经济身份自然有别,但相互关联、密切互动,对各自的权益和诉求予以积极的回应,形成某种程度的平等互助关系,从而体现出“社群的精神”<sup>⑥</sup>。这一点无论对非正式社群,如群体、联盟、网络,还是对正式的社群组织,如协会和非营利性组织,都是适用的。

对于社群机制的基本特征有多种概括。在格兰德笔下,公共服务的治理机制源于服务提供者的专业主义,即专业服务人士通过自律恪守专业规范,而公众对专业人士的专业精神也有着高度的信任。格兰德所刻画信任机制,正是社群治理机制的核心特征之一,此处的社群就是专业共同体。鲍尔斯把社群机制的基本特征概括为“认诺与遵守”(Commitment and Compliance),即相互密切关联的个体基于对某些共同价值与规范的认同、承诺与遵守以协调其活动,而在认同与承诺中蕴含着高水平的人际信任,即学界所称的“社会资本”。<sup>⑦</sup>如果说行政治理的运作离不开政治资本,市场治理离不开物质资本,那么社群治理就是基于社会资本的一种治理模式。基于社会资本的社群治理,在很大程度上可以克服信息不完备所导致的市场失灵问题。在高频重复博弈、多维互动、关系密切的情况下,如稳定的邻里、很少裁员的企业、会员制组织以及非营利性组织甚至宗派中,以强调声誉、重视互惠、遵守规范为特征的社群治理机制,就成为市场治理机制的有效替代。<sup>⑧</sup>

社群机制在成员同质性较高的小型社群中容易有效发挥作用。社群规模变大后,社会资本就会变得稀薄,“搭便车”问题就会愈加凸显,因此,强有力的集体行动更容易出现在小群体中。当社群规模变大之后,成员异质性的增强也会给社群机制的运作带来一定的障碍。如果社群成员有着不同的认同(如种族认同)或者财富差异较大,他们之间的利他性

和互惠性就有可能不足,导致自发的合作或集体行动难以形成或难以持久。社群成员之间的社会等级差距还会破坏共同监督和制裁的有效性,因为在异质性程度较高的社群中,制裁和惩罚在某些社群成员那里难以产生足够的羞愧效应。<sup>⑤</sup>

社群机制在社会经济活动的治理中能够塑造有利于集体的激励,从而使集体理性超越个体理性。首先,在一个社群中,成员间持续性交往的可能性很高,因此,为了避免将来受到报复,社群成员具有较高的增进集体福利的动力;其次,频繁交往使得社群成员熟悉彼此的性格、近期行动以及远期作为,有助于降低交易成本;最后,社群可以通过其成员以各种方式惩罚不符合规范和危害社会的行为,尤其是有效减少搭便车行为。行为经济学家对互惠、慷慨、关怀等社会性偏好及其行为后果的研究显示,在有利的制度环境中,由社会性偏好驱动的成员共同参与所开展的合作性集体行动,如自愿性公共物品提供,是可以维持下去的。<sup>⑥</sup>

### (三)行政、市场和社群三种治理机制的嵌合性

对行政、市场和社群三种治理机制的区分是分析性的,而在实践中,三种治理机制是相互嵌合的。治理机制相互嵌合的必然性,源于任何一种治理机制的运作都存在着失灵的情形。

市场机制运作下的非合作性交易会出现协调失灵的情形,市场失灵理论对此有系统性刻画。政府的比较优势在于制定并执行规则。政府运用权力,通过行政机制的运作,鼓励、引导个体间进行合作,可以克服市场失灵。对于界定产权、维护契约、提供公共物品、管制垄断、抑制各种负外部性、发展社会保险、调控宏观经济等,政府能够胜任,而市场和社群一般是无能为力的。

但是,政府通过行政机制的运作实施的行政治理也存在局限性。其一,政府难以获得被治理者的

私人信息;其二,公民或民众作为政府的委托人,也无法获取政府官员的完备信息;其三,在涉及具有异质性偏好的社会群体时,公共政策会遭遇最优决策不可能的难题,即个体偏好无法加总为集体偏好的社会选择困境;其四,政府对社会经济活动的干预难免会给某些社会经济群体带来额外的好处,由此会激发寻租活动,进而扭曲经济、社会和政治秩序。<sup>⑦</sup>因此,政府失灵现象并不鲜见。公共部门中的行政治理失灵往往会引发治理变革的强大政治、经济和社会压力,公共部门治理变革也就成为全球性公共管理变革的核心。

与市场治理和行政治理相类似,社群治理也存在失灵。奥斯特罗姆在其经典论著《公共事务的治理》中,通过对8个案例的分析,总结出公共资源社群治理成功的8个条件:(1)使用权的边界清晰;(2)使用权的规则与社区规范相契合;(3)集体参与、集体决策;(4)监督规则明确;(5)分级制裁原则得以实施;(6)存在冲突解决机制;(7)自主治理具有合法性;(8)分层治理的制度化。如果只有3个或更少条件存在,那么社群治理就会失灵;如果只有4—5个条件存在,那么社群治理就处于脆弱的状态。<sup>⑧</sup>需要指出的是,尽管相关研究不乏真知灼见,但有关社群治理失灵的学术研究,远不如市场失灵和政府失灵的学术研究成熟。

从结果上看,治理模式和机制的嵌合性有两种可能的类型:一种是互补嵌合性,另一种是互斥嵌合性。鲍尔斯对于“制度互补”(Institutional Complementarity)和“制度挤出”(Institutional Crowding Out)的界定,刻画了这两种嵌合性。鲍尔斯引用若干案例以及颇具影响力的行为博弈的研究成果说明,制度互补主要体现为政府在市场机制和社群机制良好运作的基础上,通过行政机制的干预矫正市场失灵和社群失灵,从而达成帕累托改进。而制度挤出则意

指一种治理机制的运作会削弱另一种治理机制既有的效力,这一点往往体现为行政机制对市场机制和社群机制的挤出,也就是不恰当的政府干预扭曲了市场机制,扰乱了社群机制,甚至在某些情况下使后两种机制无法运作。<sup>④9</sup>

在公共管理中,行政、市场和社群三种治理机制的互补嵌合对于治理体系建设和治理实践都至关重要。<sup>⑤0</sup>良好的行政治理难以超脱基于市场协调的激励机制以及社群协调所蕴含的社会资本,良好的市场治理有赖于通过行政机制所建立的制度及其执行以及通过社群机制所滋养的信任与认同(即“社会资本”),良好的社群治理也嵌合在依赖于行政机制的制度建设与执行以及基于市场协调的激励机制之中。简言之,走向社会治理,达成政府、市场与社会多方主体的协作互动,造就行政、市场和社群机制的互补嵌合,一方面是国家治理体系和治理能力现代化的特征,另一方面也是公共治理研究的永恒主题。

治理机制的互补嵌合性可从两个维度来考察:一是功能互补性;二是制度嵌合性。市场机制的主要功能在于激励个体基于自身禀赋和偏好,通过竞争性的分散化行动以形成社会合意的格局;社群机制的主要功能在于促使具有相似价值观的个体,通过社群的运作采取小规模集体行动以达成其共同目标;行政机制的主要功能在于通过权威和领导力的行使,在较广的公众范围开展公共行动以促成社会公益性的实现。无论哪一种治理机制的运作,达成社会公益性都是有条件的,对于这些条件的研究构成市场失灵、社群治理和行政失灵(或政府失灵)理论的内容。这些理论的综合将显示出三种治理机制在功能上具有互补性。

治理机制的制度嵌合性意味着任何一种机制的运作均需嵌入另外两种机制的制度结构之中:市场机制的运作嵌入行政机制主导的制度建设和社群机

制主导的社会规范之中;社群机制的运作需要外部行政力量赋予其合法性,也需要市场力量的涉入以增进社群成员间以及社群间有序竞争的激励;行政机制的运作既需要与市场激励相容,也需要与社会规范契合。

对于所有私人和公共事务的治理,行政、市场或社群三种协调机制分别独自发挥作用达成善治状态的可能性并不能彻底排除,但是,在绝大多数情况下,三种机制必须相互嵌合方能达成相得益彰的治理之效。换言之,三种治理模式既具有一定的运行自主性,又具有互补嵌合性。三种机制嵌合和协同的方式不同,国家治理体系的绩效就会呈现出差异性。其中,国家行动者主导的公共政策制定和实施方式是至关重要的。公共政策的制定和实施并不是国家行动者的单边行动,而是需要市场和社会行动者的参与;更重要的是,国家行动不单独依赖于以等级化、自上而下、命令与控制为特征的行政治理模式,而是需要因地制宜、因时制宜地引入市场治理和社群治理。这就是去行政化的重要内涵。如何在增进市场、激活社会,亦即在市场治理、社群治理和行政治理互补嵌合并相得益彰上做好文章,正是国家治理体系创新的核心内容。

尽管绝大多数既有文献也会论及不同治理机制的关系,但以主体为中心的视角往往压倒了以机制为中心的视角。在公共管理学界,这一点集中体现在研究协作治理的文献之中,其关注点在于国家、市场和社会行动者在共同确定公共服务的目标并加以实施的过程中如何共享裁量权,<sup>⑤1</sup>实际上是着重研究多方参与和共同治理的制度化。超越前两波发展的公共治理之道以及政府创新,亟待新的发展,即国家行动必须超越对行政治理的依赖,发展出增进市场、激活社会的新治理模式并使之制度化,从而让市场机制和社群机制与行政机制在公共治理之中发挥协

同之效。这一点在公共管理学界方兴未艾的互动治理新范式中有所体现。

互动治理是指利益多元的多方行动者通过互动以形成、促进并达成共同目标的复杂过程。在这个过程中,他们动员、交流和利用一系列理念、规则和资源。不同于以国家为中心的、自上而下的、行政化的传统治理方式,互动治理通过被治理者参与的制度化和常规化以及治理者与被治理者之间的平等互动,推动公共政策的理性决策和有效实施。在此过程中,政府在治理的治理(即“元治理”)中发挥着重要作用,但更重要的是,政府与社会经济行动者之间的互动推动着政府行动的转型,即政府并不一定采用命令与控制型行政治理方式,而是更多地引入市场和社群机制,以多元化的契约谈判和协商参与取代单一化的权威行使。<sup>②</sup>

互动治理理论的学术探索与社会治理理念的中国话语,在内容上是高度契合的。因此,在探寻国家治理体系和治理能力现代化之道的学术努力中,互动治理与社会治理可以等同起来,而在具体内容中,互动网络与社会治理共同体也是等同的。无论是互动治理还是社会治理,其核心内容可以概括为多方治理主体的协作互动、多种治理机制的互补嵌合。

### 三、结语

作为治国理念的社会治理是全新的治理理念。社会治理不仅意味着对社会事务的治理,而且意味着公共治理的思维和取向从政府运用行政机制主导的行政化治理向多方主体协作互动、多种机制互补嵌合的方向转变。走向社会治理是国家治理体系创新的方向。在社会治理中,国家、市场和社会行动者通过制度化的频密互动,对于涉及社会经济政治发展的公共事务,形成共同的目标、凝聚共享的价值观、建构共同遵守的行为规范和制度,从而达到良好

的治理。

社会治理的兴起是公共管理理论变革的第三次浪潮,对传统的国家、市场和社会的关系造成深刻的冲击。在国际学术界,这次浪潮多以协作治理和互动治理为旗号,尤其是互动治理理论,不仅沿袭了传统的以治理主体为中心的思路,而且开拓了以治理机制为中心的视角,成为一种新的治理理论范式。

作为公共管理变革的新范式,无论是国际学界发展的协作—互动治理理论,还是中国本土生长的社会治理理念,就国家治理体系中的国家、市场和社会的关系而言,都进一步强化了市场机制和社群机制的积极作用,也强调了不同治理机制之间互补嵌合的重要性。首先,准市场机制的积极作用嵌合在社群机制之中,即多方行动者通过网络式互动和参与形成共同遵守的规范和制度,有效降低了订约和履约过程中的交易成本,从而让市场机制能够有效运作起来;其次,社群机制主导的网络治理嵌合在市场机制之中,通过关系型契约助推多方行动者之间建立制度化的合作伙伴关系;最后,也是最重要的,无论是市场机制还是社群机制,其有效运作均嵌合在行政机制的积极作用之中,即政府在强化市场机制和激活社群机制中扮演重要的角色:一方面是跨界协调者,也是网络互动的参与者和推动者;另一方面通过积极推动网络建构和维护制度建设,将市场机制和社群机制的运作合法化。

在社会治理共同体建构中,国家、市场和社会行动者分工协作,运用多种治理机制,发挥各自在资源动员和运作能力方面的比较优势并形成互补嵌合的格局,既能提高治理体系的运转绩效,也能大幅度提升治理能力。

特别值得注意的是,在多方主体共建共治共享的治理过程中,各方主体的角色不尽相同。由于行

政、市场和社群机制的运作并不天然兼容,为了使之在社会治理中发挥互补作用,就需要元治理者以创造性的方式对不同治理机制的运作加以协调。政府从单纯的行政管理者向元治理者的角色转换和职能转型,充分发挥其在增强市场和激活社会上的独有能力,通过市场机制、社群机制与行政机制的互补嵌合,赋能市场和社会,确保社会治理共同体的顺利建构和良好运作,是政府改革的方向和关键,也是国家治理体系和治理能力现代化的方向和关键。

然而,作为一种正在兴起的公共治理新范式,社会治理的理论意义尚未受到学界的足够重视。本文仅从多方主体协作互动和多种治理机制互补嵌合的二维视角提炼了一些要点。在不远的将来,社会治理所推动的政治科学和公共管理学的新发展,是充分可期的。

#### 注释:

①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社2019年版,第28页。

②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。

③敬义嘉:《合作治理:历史与现实的路径》,《南京社会科学》2015年第5期。

④Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, Issue 1, 1991, pp. 3-19.

⑤Ewan Ferlie, Andrew Pettigrew, Lynn Ashburner, et al., *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press, 1996.

⑥Stephen P. Osborne(ed.), *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London: Routledge, 2009.

⑦Elinor Ostrom, Roger B. Parks, Gordon P. Whitaker, et al., "The Public Service Production Process: A Framework for

Analyzing Police Services", *Policy Studies Journal*, Vol. 7, Issue S1, 1978, pp. 381-389.

⑧Daniel H. Cole, Michael D. McGinnis(eds.), Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: Polycentricity in Public Administration and Political Science, Lanham: Lexington Books, 2014.

⑨Elinor Ostrom, James Walker, and Roy Gardner, "Covenants with and without a Sword: Self-governance Is Possible", *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2, 1992, pp. 404-417.

⑩Stephen P. Osborne, Kirsty Strokosch, "It Takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives", *British Journal of Management*, Vol. 24, Issue S1, 2013, pp. S31-S47.

⑪Robert Agranoff, Michael McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington: Georgetown University Press, 2003.

⑫Robert Agranoff, *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*, Washington: Georgetown University Press, 2007.

⑬Stephen Goldsmith, William D. Eggers, *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*, Washington: The Brookings Institution, 2004.

⑭Robert Agranoff, *Collaborating to Manage: A Primer for the Public Sector*, Washington: Georgetown University Press, 2012.

⑮Christopher Ansell, Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 18, No. 4, 2008, pp. 543-571; John D. Donahue, Richard J. Zeckhauser, *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, Princeton: Princeton University Press, 2011; Kirk Emerson, Tina Nabatchi, *Collaborative Governance Regimes*, Washington: Georgetown University Press, 2015.

⑯Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, et al., *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, New York: Oxford University Press, 2012.

⑰Christopher Ansell, Eva Sørensen, and Jacob Torfing,

"Improving Policy Implementation through Collaborative Policymaking", *Policy and Politics*, Vol. 45, No. 3, 2017, pp. 467-486; Christopher Ansell, Jacob Torfing(eds.), *Handbook on Theories of Governance*, 2nd edition, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2022.

⑬ Jurian Edelenbos, Ingmar van Meerkerk(eds.), *Critical Reflections on Interactive Governance: Self-organization and Participation in Public Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.

⑭ Jonna Gjaltema, Robbert Biesbroek, and Katrien Termeer, "From Government to Governance... to Meta-governance: A Systematic Literature Review", *Public Management Review*, Vol. 22, Issue 12, 2020, pp. 1760-1780.

⑮ Paul Hirst, *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*, Cambridge: Polity Press, 1993.

⑯ Tim Reddel, "Local Social Governance and Citizen Engagement", in Paul Smyth, Tim Reddel, and Andrew Jones(eds.), *Community and Local Governance in Australia*, Sydney: University of New South Wales Press, 2005, pp. 187-204.

⑰ Alexandra Kaasch, Kerstin Martens, *Actors and Agency in Global Social Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

⑱ Helmut Heisler(ed.), *Foundations of Social Administration*, London: Red Globe Press, 1977; Roger A. Lohmann, Nancy Lohmann, *Social Administration*, New York: Columbia University Press, 2001.

⑲ Giuseppe Argolas, *Social Management: Principles, Governance and Practice*, Cham: Springer International, 2017.

⑳ 林尚立:《社会协商与社会建设:以区分社会管理与社会治理为分析视角》,《中国高校社会科学》2013年第7期;麻宝斌、任晓春:《从社会管理到社会治理:挑战与变革》,《学习与探索》2011年第3期。

㉑ 周红云:《从社会管理走向社会治理:概念、逻辑、原则与路径》,《团结》2014年第1期。

㉒ 郁建兴、任杰:《社会治理共同体及其实现机制》,《政治学研究》2020年第1期。

㉓ 郁建兴:《社会治理共同体及其建设路径》,《公共管理

评论》2019年第3期;曾红颖:《创新社会治理:行动者的逻辑》,北京:社会科学文献出版社2019年版。

㉔ Peilin Li(ed.), *Great Changes and Social Governance in Contemporary China*, Berlin and Heidelberg: Springer-Verlag, 2016.

㉕ Zhijie Zheng, *Middle-Income Trap: An Analysis Based on Economic Transformations and Social Governance*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.

㉖ Liqun Wei(ed.), *General Theory of Social Governance in China*, Singapore: Springer Nature, 2021.

㉗ Ka Ho Mok, *Cities and Social Governance Reforms: Greater Bay Area Development Experiences*, Singapore: Palgrave Macmillan, 2022.

㉘ János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism*, Princeton: Princeton University Press, 1992, pp. 91-109.

㉙ Oliver E. Williamson, *The Mechanisms of Governance*, New York: Oxford University Press, 1999.

㉚ Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, New York: The Free Press, 1998.

㉛ John L. Campbell, J. Roger Hollingsworth, and Leon N. Lindberg(eds.), *Governance of the American Economy*, New York: Cambridge University Press, 1991, pp. 18, 56-61.

㉜ Walter W. Powell, "Neither Hierarchy nor Market: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12, No. 2, 1990, pp. 295-336.

㉝ Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levačić, et al.(eds.), *Markets, Hierarchies, and Networks: The Coordination of Social Life*, London: Sage Publications Ltd, 1991.

㉞ Julian Le Grand, *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*, Princeton: Princeton University Press, 2007.

㉟ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior Institutions, and Evolution*, Princeton: Princeton University Press, 2003, pp. 474-501.

㊱ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior Institutions,*

and Evolution, p. 474.

④② Amitai Etzioni, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*, New York: Crown Publishers, 1993.

④③ Samuel Bowles, Herbert Gintis, "Social Capital, Moral Sentiments, and Community Governance", in Herbert Gintis, Samuel Bowles, Robert Boyd, et al. (eds.), *Moral Sentiments and Material Interests: The Foundations of Cooperation in Economic Life*, Cambridge: The MIT Press, 2006, pp. 379–398.

④④ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, pp. 258–260.

④⑤ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, p. 164.

④⑥ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, pp. 490–491.

④⑦ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions,*

*and Evolution*, p. 487.

④⑧ Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press, 1990.

④⑨ Samuel Bowles, *Microeconomics: Behavior, Institutions, and Evolution*, pp. 494–497.

⑤⑩ Louis Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Heidelberg: Physica Verlag, 2008.

⑤⑪ John D. Donahue, Richard J. Zeckhauser, *Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times*, pp. 17–18, 45–46, 120–121, 284.

⑤⑫ Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre, et al., *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, pp. 2–3.

## Social Governance as an Idea of Governing the Country:

### Academic Heritage and Theoretical Construction

Gu Xin

**Abstract:** Social governance implies not only the management of social affairs, but also a whole new concept of governing the country, at the core of which is the collaborative interactions among multiple governance actors and complimentary embedding of multiple governance mechanisms. The building of a social governance community requires the formation of a network through collaborative interactions among multiple parties, and its effective operation requires the complimentary embedding of administrative, market and community mechanisms, and requires the government to play a leading role in the governance of governance (namely meta-governance). The academic explorations in collaborative interactions among state, market, and societal actors as well as their implications has been already fruitful, but rather those in complimentary embedding of administrative, market and community mechanisms are yet to be expanded and developed. The combination of the actor-centered and mechanism-centered approaches is helpful not only in injecting Chinese elements into the research on the development of new paradigms of governance theories, but also extending the applicable scopes of social governance from social affairs at the grass-root level to economic, social, political, legal, cultural and international affairs.

**Key words:** Social Governance; Interactive Governance; Governance Mechanisms; Complimentary Embedding; Public Governance Change