

社会治理的共治范式与实现路径

——以温州社会治理实践为例

王春婷

多元主体共同治理的“社会共治”是国际上普遍的治理实践，它是政府、市场和社会各类主体基于共有权力、共同利益、共同价值和共同目标的共同治理。社会共治有多种实现路径，具体选取哪种路径与初始环境、制度设计、赋权密切相关。研究发现：温州的“社会共治”表达出以“推典型让项目”、“推模式让空间”、“推规范让职权”为核心的“推位让治”路径，创新“社会共治”的实现路径，必须加强赋权力度，开发和创新赋权技术，制定清晰明确的规则，加强信任和培育社会资本。

〔关键词〕 社会共治；社会组织；实现路径；温州

〔中图分类号〕 D922.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1004-5 18X (2016)01-0180-05

〔基金项目〕南京工业大学生态治理项目“生态治理体系与治理能力法治化”(NGSTZD201506)

王春婷，南京工业大学法学院讲师，清华大学公共管理学院博士后。（江苏南京 211800）

改革开放 30 多年以来，我国经济取得了巨大成就，但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，产业结构不合理，城乡区域发展差距和居民收入分配差距依然较大，社会矛盾明显增多。新兴传媒和互联网的发展导致新的公共管理需求，使形势变得更加严峻。面对当前政治经济发展和转型的新局势，党的十八届三中全会《决定》指出，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力的现代化”。国家治理体系强调治理结构关系，包括国家治理、政府治理与社会治理三个层面的重要内容，需要正确处理好政府、市场、社会的关系，发挥各自应有的功能和作用，建立三个独立又合作的体系。在这种背景下，以公民参与和公民自治为主要特征的社会治理因社会组织日益壮大而备受关注。

一、社会治理中的共治范式

随着经济全球化浪潮和进入后工业社会，公共行政经历了从管理到治理范式的转换，从国家管理模式、公共管理模式向公共治理范式过渡，出现了传统治理范式向新治理范式的转换。新治理“作为一种阐释现代社会、政治秩序与结构变化，分析现代政治、行政权力架构，阐述公共政策体现特征的分析框架和思想体系”，其区别于传统治理的实质就在于政府与社会合作。社会治理作为与政府治理、市场治理相独立的三大治理体系之一，以实现和维护群众权利为核心，着重运用公共权力调整社会关系、协调社会利益、化解社会矛盾、维护社会秩序、促进社会融合、解决社会冲突与失序、完善公共服务体系等。关于社会治理范式的讨论，已有研究从政社关系的视角出发，形成了“法团主义”、“新权威主义”、“多中心治理”、“公民治理”、“协同治理”、“整体性治理”、“共同治理”等分析框架。

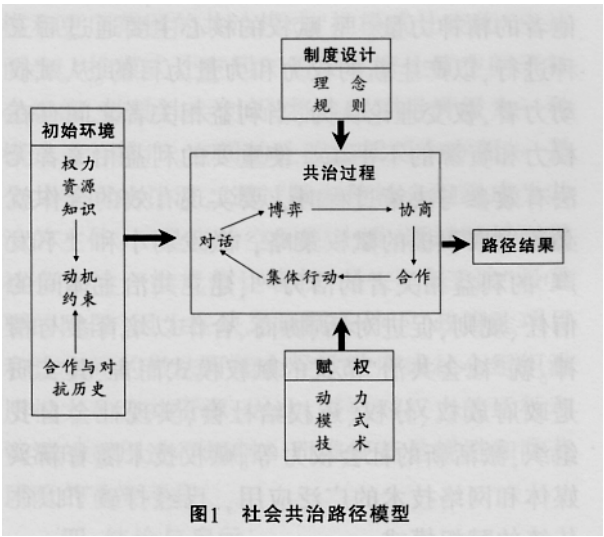
社会共治范式最先由库伊曼在《作为治理的统治》一书中提出，他将治理划分为自我治理、科层治理、共治，并认为“共治”是不同群体在平等基础上的合作，包括各种形式的联合、网络化模式以及公私伙伴关系，包含了互动式治理、共同管理、网络化治理、多元主体、协同、政域（regimes）等。博德和福利贝克从目标行动路径对“共治”进行了界定，认为“共治”是不同行动者基于共同目标，在平等、互惠互利的基础上，通过对话协商参与集体行动的过程。斯托莱则认为，除政府、企业和公民社会各自领域之外的治理都是共治领域。然而，囿于中西方政治经济和社会体制的差异，西方对“社会共治”范式的解读对我国的实践应用有一定的局限性。国内关于“社会共治”的已有研究，大多以合作治理和协同治理等形式出现，或

者从实践的视角表达了社会共治的重要性，而对于“社会共治”范式及其实现路径、实践应用的系统理论探讨基本没有。

本文认为“社会共治”，主体包括政府、市场和社会组织、公民和各种形式的自组织，以平等和自愿的价值基础和公平正义的价值诉求，通过对话、竞争、妥协、合作、集体行动等方式解决公共问题或提供公共服务。其基本特征为：一是主体上趋于多元化，从政府单中心向多元主体共同发展；二是共治主体彼此利益边界的打破与利益的重新整合，在公共责任共担的基础上强调共有权力、共同利益、共同价值和共同治理；三是实现公共权力向社会回归，共治范式改变了进入者最初的动机和行为模式，公共权力运作的向度不再是自上而下的指挥管理过程，而是互动的多向度；四是治理方式从刚性管控向以对话协商为主的柔性变革转变，共治主体通过对话和竞争寻找多元主体间的分歧，通过妥协与合作达成共识，以共识为基础采取集体行动；五是治理空间从平面化的点对点（政府单方面治理社会）向立体化的网络交织（政府及各类主体共同参与）转变；六是共治的结果无法瓜分，共治是所有主体共同拥有的，与所有主体的利益相关联，它是集体行动的结果，辐射所有的主体。由此可见，“社会共治”范式与合作或协同治理存在明显差异，后者强调主体间的合作关系，保留各自的利益，存在角色的主动与被动之分。²¹ 21 世纪是我国国家治理的一个新时代，这个时代以公民参与社会共治为中心和主导，共治范式顺应了地方政府和社会改革的浪潮。

二、“社会共治”的路径模型

“社会共治”范式的实现路径有很多，采取何种路径受环境、制度、历史等多种因素影响。借鉴安塞尔的合作治理模型，本文建构社会共治的路径模型，以此作为分析框架来解析共治范式（如图 1）。该模型由初始环境、制度设计、赋权和共治过程等四个模块构成，每个模块都由影响变量组成。其中，共治过程是模型的核心模块，初始环境、制度设计和赋权等三个模块通过直接作用共治过程进而影响路径结果。



初始环境是共治范式的最初条件，指利益相关者参与共治的条件、基础、行为、动机等，包括三个方面的内容：一是权力、资源和知识之间的相互平衡性，二是参与共治的动机和约束条件，三是以往合作与对抗的历史，这三方面因素直接影响共治的路径选择。在合作治理实践中，利益相关者之间权力和资源的不平衡非常普遍，它们会直接影响参与合作的利益相关者的动机和意愿。与此同时，知识、权力和资源的平衡性也对参与动机产生影响。利益相关者参与动机直接影响所有参与者目标的实现。高度对抗且高度依赖的利益相关者因目标一致，能形成有力刺激，因此能促成合作。引此外，参与动机还受利益相关者对参与过程、结果的期望，以及共治对参与时间和精力等方面的影响。以往的合作和对抗经历也影响着参与动机，合作的历史能够建立社会资本和高度信任，产生合作的良性循环，反之亦然。

赋权是推动“社会共治”范式的关键因素，它通过赋权技术使各主体平等地参与共治过程，包括二个方面的内容：赋权动力、模式和技术。不同的赋权动力、模式和技术直接作用共治过程，进而影响共治路径选择。从权力的分类看，罗兰德将权力分为四种，即掌控权、产生的

新潜力、通过团体过程所产生的集体力量、激活他者的精神力量。赋权的核心主要通过后三种进行，以产生新的权力和力量为目的。从赋权动力看，权变理论认为，当利益相关者之间存在权力和资源的不平衡，使重要的利益相关者无法有效参与决策过程时，要实现有效的合作就必须采取积极的赋权策略，激发弱小和“不发声”的利益相关者的活力，建立共治主体间的信任、规则，促进对话、协商、合作以培育参与精神。就“社会共治”范式的赋权模式而言，其实质是政府放权、分权、还权给社会，实现社会自我组织，激活新的社会权力等。赋权技术随着新兴媒体和网络技术的广泛应用，已经打破了以往传统的赋权模式。

制度设计是使“社会共治”范式得以顺利实施的保障，影响着共治路径，主要包括理念和规则两个方面。清晰明确的规则能保证利益相关者公正、公平和公开地参与决策，促使共治过程开放透明。然而，这有赖于制度设计的理念，以共同目标、共同利益为导向的制度安排显然更能推动共治过程，促成集体行动。不同的规则和设计理念产生不同的共治过程和结果。

共治是一个分阶段进行的过程。格瑞认为通向合作的过程包括问题设定、方向设定和执行三个阶段。苏士侃和克鲁克桑科认为，达成目标的一致需要有前谈判阶段、谈判阶段和执行阶段。共治是一个反复循环而不是线性的过程，它始于对话，经历博弈、协商、合作到集体行动，再到对话的反复循环。具体来讲，共治是多个权力主体对不同问题或不同政策通过对话、博弈找到分歧，通过平衡各主体的利益，最后形成集体行动再反复的过程。

因此，不同的初始环境、制度设计和赋权直接作用共治过程，进而产生不同的路径结果。在地方实证研究和“社会共治”路径理论模型的基础上，本文结合实证调研结果，从影响共治路径的四大模块展开讨论，将温州的共治路径概括为“推位让治”。

三、温州的社会共治实践

在我国，尽管“社会共治”作为一个新概念才刚刚进入人们的视野，但是，事实上许多地方政府的改革创新已经蕴涵了“社会共治”实践探索的内容。作为全国民政改革试验区的温州，在民间活力和民间需求的推动下开启了探索社会共治的倒逼式改革，以清权、还权、放权和限权为核心的权力结构调整逐步展开，其实践在初始环境、制度设计、赋权、共治过程等四个模块上具有典型特征。

（一）初始环境

在国家全面改革推动下，温州民间参与社会治理的积极性和主动性愈加强烈。温州充满活力和创新精神的民间力量，使温州的改革不同于其他地方的政府主导模式，大量的民间资本不断注入公益领域，结成一张巨大的社会资本网络，为政社合作、共同治理提供了条件和基础，倒逼着政府改革。从历史看，在社会治理的概念提出以前温州政府就已经鼓励民间发挥自主性，在社区服务、公共问题治理方面都存在合作的历史。从共治的动机与约束看，结社互助的文化根基深深地扎根于温州的民间社会，形成一股强大的力量作用于政治、经济和社会生活的各个方面。与此同时，政府也在多次与民间合作的过程中获益。

（二）制度设计与赋权

温州关于“社会共治”的制度设计与赋权，主要体现在自 2011 年以来的社会管理体制、公共服务供给体制、社会治理体制的综合改革等方面。从制度设计的理念看，政府奉行的是“无为而治”的治理理念，通过转移职能等举措加强赋权，放权、分权、还权于社会，腾出空间，鼓励社会自治和共治，激活新的社会权力。在规则上，采取“宽进、严管、鼓励”的政策。一方面，积极探索以清单管理的方式规范权力运行，同时不断向社会扩权放权，释放公共空间，开放公共领域，转移政府职能；另一方面，通过培育孵化等机制向社会赋权，让社会参与公共事务的治理，并成为社会治理的核心主体，同时加强监管和评估。在赋权方面，温州展现的是自上而下和自下而上的相互赋权特征，政府通过搭建共治平台激发社会参与治理，社会则建立起与政府之间的信任，促成对话、协商、合作，而新媒体技术赋权为社会共治提供了技术保障。例如，温州依托加盟企业、社会组织、社区志愿组织、互助组织和专业技术组织，构建起一个覆盖市区、辐射乡镇的“96345”服务信息平台，该平台通过电话、网站、短信平台、QQ、微博等途径为市民提供 200 多项中介服务。

（三）共治过程

温州的“社会共治”过程，围绕对话、博弈、协商、合作与集体行动方面展开。例如：在食品安全领域，瑞安食品行业协会积极与质监局进行沟通，共同建立服务运行直通车，协助质监局进行企业年检预审核，监督管理生产过程，协助工商部门开展一票通、仓库登记管理等活动，推进食品安全监管追溯体系建设，协助相关部门开展整顿和规范市场经济秩序、打击假冒伪劣等活动；在环境保护领域，社会组织活跃于环境监测、污染防治、环境监察、宣传教育、自然生态和野生动物救援等方面，通过共治过程，发挥着治理和监督的功能；在社区基层治理领域，在政府推动下，全市范围内成立的“爱心驿站”通过共治过程，在社区搭建起物资接收、政企互助、邻里互助、就业帮扶等资源整合与共享平台，为社区困难群众定期提供免费医疗和心理疏导等服务，从而解决了政府在基层救助不足的问题。

（四）共治路径

基于“社会共治”路径模型的分析，通过系统分析温州社会治理实践，本文尝试将政府进行社会共治的路径归纳为以“推典型让项目”、“推模式让空间”、“推规范让职权”构成的“推位让治”（嘿式）。“推典型让项目”指在探索社会共治的初期阶段，政府保留社会治理的核心主体地位，通过转让试点项目探索社会组织参与社会治理的方式和方法，并将实施较好的项目作为“典型”在全市推广。“推模式让空间”是社会共治的中期阶段，随着市场逐渐成熟，社会组织日益壮大，能力逐渐增强，以零星的项目形式推典型的做法已不能适应社会需求，一种更大规模和更广范围的共治模式“推模式让空间”应运而生。“推模式让空间”需要政府让渡空间于社会组织，鼓励社会创新，将典型项目升级为一种模式进行推广。空间的让渡包括两个方面：一是公共空间的让渡，通过赋权使社会组织成为共治的主体；二是自治空间的让渡，通过赋权引导社会自治。“推规范让职权”是“三推三让”最重要的阶段，因为在缺乏规制条件下，政府让项目和让空间的做法可能会导致政府或社会组织滥用权力和公共资源。因此，需要对权力的运行和资源的运用进行规制，而推规范是规避和防范风险的重要手段。

四、结论与启示

在全面改革的促动下，各地政府积极探索与本地经济、社会发展相适应的改革路径。研究发现，多元主体共同治理的“社会共治”是我国地方政府普遍的治理实践。社会共治在市场层面表现为行业公共领域及其协商对话促成的不同形态，在社会层面表现为针对特定公共议题的不同策略机制，在社区层面表现为公民权益表达、实现和参与的不同模式。由于初始环境、制度设计和赋权的差异，“社会共治”存在多种实现路径，如温州的“推位让治”、杭州的“增量共治”。“推位让治”是政府采取“宽进、严管、鼓励”的方式，秉持“制定规则当裁判”的理念，通过赋权向社会主动放权、让权、还权，积极培育社会组织，通过制度设计开放公共领域，向社会转移职能，推动社会组织参与社会共治。

“推位让治”是社会共治的一种路径创新，对于我国探索“社会共治”的实现路径具有启示和借鉴意义，主要表现在四个方面：一是赋权技术的运用，通过搭建服务平台、资金支持平台、公益创投、购买服务等机制培育孵化社会组织，并注重运用新媒体技术为其赋权，使其成为社会共治的重要主体；二是解放思想、大胆创新，体制改革应当从社会组织管理体制、公共服务供给体制和社会治理体制方面进行大胆创新，全面激发社会活力；三是制定清晰明确的规则，保障社会共治在平等和自愿的价值理念中进行；四是提高信任和培育社会资本，政府与社会之间高度的信任、发达的社会资本是社会共治得以有效进行的前提条件。因此，创新“社会共治”的实现路径，必须加强赋权力度，开发和创新赋权技术，制定清晰明确的规则，加强政社之间的信任，培育社会资本。