

创新驱动下的互利共赢： 社会治理的复合机制何以形成 ——以嘉兴市“微嘉园”积分管理为例

周俊 刘静¹

【摘要】 推进社会治理现代化需要建构政府、市场和社会共同发挥作用的复合治理机制。基于浙江省嘉兴市“微嘉园”积分管理的案例研究表明，社会治理复合机制的形成主要由政策创新驱动，而政策创新又源于地方官员的政策企业家精神和对纵向层级压力与横向竞争压力的回应；互利共赢是复合治理形成的关键机制，具体体现为相容利益是治理主体合作的基础，特定利益的实现程度直接影响各方的参与积极性。“创新驱动下的互利共赢”揭示了社会治理复合机制的关键性形成条件，对促进多元主体合作共治、实现社会治理现代化具有借鉴意义。

【关键词】 社会治理 复合治理 政策创新 互利共赢

【中图分类号】:C916 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2021)06-0052-010

一、问题提出

创新社会治理是实现国家治理现代化的必然要求。理想的社会治理应是公共部门和私人部门合作共治¹，即“有为政府、有效市场、有机社会”共存²。自党的十八届三中全会提出社会治理概念以来，建设共建共治共享的社会治理格局已经成为一种共识，政府、市场和社会共同发挥作用，被认为是社会治理的应有之义。政府、市场和社会的主要作用机制分别是行政机制、市场机制和社群机制³，这三种治理机制既可以独立运行，也可以复合发挥作用。在现代社会治理中，两种机制的复合较为常见，如政府购买服务中同时存在行政和市场机制，劝诫型社会动员中同时存在行政和社群机制，但是，三种机制复合的情景却相对少见。因而非常值得讨论的是，在什么情况下会出现三种社会治理机制的复合？复合治理的驱动力是什么？将不同治理主体黏合在一起的核心机制是什么？

既有研究对复合治理已有较多理论性讨论⁴，主要揭示了三种治理机制的相互依赖性⁵，在某一种机制主导下的复合治理形态⁶，以及行政机制如何以创新和能促等方式激发市场和社群机制发挥作用⁷。然而，学界对社会治理中复合机制的形成条件还缺乏足够关注，目前仅有少量研究提出可以从公共利益和社区认同、利益契合、激励机制等层面探讨复合治理的驱动力问题，其中，利益契合理论最常被引用，该理论认为政府与社会合作的根本原因在于双方存在共同利益⁸。

本文认为，利益是理解复合治理的重要维度，但是既往研究更多看到共同利益以及公共利益在促进多元主体合作中的作用，而忽视了各主体的特定利益在其中的重要意义。不仅如此，不同治理主体基于利益的合作不会自动生成，而是特定驱动力的产物。本文援引政策创新、理性选择理论的观点，认为在我国社会治理的特定情境下，地方政府在外在压力和内在驱动的共同作用

¹作者简介：周俊，华东师范大学公共管理学院教授、博士生导师，华东师范大学社会组织与社会治理创新研究中心主任；刘静，华东师范大学公共管理学院硕士研究生。

²基金项目：国家社科基金重大项目“加快推进市域社会治理现代化”（编号：20ZDA082）

下开展治理创新，并且在满足市场和社会合理利益诉求的基础上，有效地将它们整合到治理体系之中，其中政府创新是复合治理的驱动力，互利共赢是形成复合治理的核心机制。浙江省嘉兴市“微嘉园”积分管理成功地实现了政府、市场和社会的合作共治，文章将基于这一案例剖析“创新驱动下的互利共赢”的具体过程、揭示社会治理复合机制的关键性形成条件。本研究对于理解我国情境中政府引领的跨部门合作具有积极意义，能够为建设社会治理共同体、助力社会治理现代化提供理论借鉴。

二、文献回顾与分析框架

（一）文献回顾

随着公共服务异质性需求和社会问题复杂性的不断增强，强调通过多主体、多维度的跨部门合作提供公共服务和解决社会问题的复合治理，日益成为公共管理研究的主要内容⁹。研究认为，复合治理即政府、市场和社会共同解决公共问题¹⁰。政府主要发挥引导者作用¹¹，具体体现在为复合治理提供制度保障、引导市场和社会发展。市场在创造利润的同时，可以协同政府和社会提供特定公共产品¹²。社会主要通过发挥社会资本的作用形成协同激励，激发社会与政府、市场合作的意愿¹³。

政府、市场和社会分别借助于行政、市场和社群机制发挥作用。行政机制遵循权力逻辑，以“命令和控制”为基本特征，主要治理工具包括制度建设与执行、行政命令和政治动员，具有权威性和强制性的优势。市场机制遵循交易逻辑，信奉“选择与竞争”，以自由竞争、交换和经济激励为主要治理工具，具有选择自由、运行效率高的优点。社群机制遵循关系逻辑，基本特征是“认诺与遵从”，主要治理工具是互惠规范和声誉激励，具有治理成本低、内部约束强的优点。¹⁴三种治理机制虽各具长处，但分别存在“政府失灵”“市场失灵”和“志愿失灵”问题。因而，虽不能排除一种治理机制单独运作实现善治的可能，但是三种机制相互结合、互为补充更有利于实现良善治理¹⁵。不仅如此，任何一种治理机制要充分发挥作用，都必须依赖于另外两种机制¹⁶。

尽管对复合治理必要性的讨论比较丰富，但对复合治理形成条件的研究却相对欠缺。在合作治理形成的驱动力这一问题上，研究者多认为，多元主体在利益的驱动下寻求合作¹⁷。也有研究从治理主体所处的环境出发，认为协同治理是在政治、法律、经济等多维背景下形成和发展的¹⁸，现有的资源条件、政策法律背景和主体间的冲突水平等是影响协同治理的主要因素¹⁹。

在复合治理形成的核心机制这一问题上，利益是较多被讨论的概念。研究大多赞同复合治理中各主体间既有相互契合的共同利益，也有各自特定、趋异的利益偏好和诉求。有研究指出，利益契合是政府和社会合作的根本驱动力，在复合治理中，治理主体间的利益契合程度越高，复合治理的可能性越大²⁰。然而，不可忽视的是，特定、趋异的利益偏好和诉求，往往会使行动者采取策略性行为以实现个体特定利益最大化，不利于复合治理的形成²¹，因而需要协调治理主体间的特定利益关系，构建复合治理的长效运行机制。

从既有文献中可以看到，虽然研究者认为多种因素影响政府、市场与社会合作，但是聚焦于复合治理形成条件的讨论并不充分。利益契合理论较好地揭示了政府与社会组织合作的动力机制，但其讨论的仅是两方合作，并且仅看到利益中的共同点而忽视了特定利益的存在，也没有进一步分析利益契合得以形成的深层次因素。在社会治理创新不断推进、建设社会治理共同体已经成为时代趋势的背景下，非常有必要探讨新时期复合治理的新动力和新机制。

（二）分析框架

行政、市场和社群机制遵循不同逻辑，有各自运行的边界，但是在特定情境中，它们却能够形成复合治理，发挥综合效应。要让不同治理主体走到一起，既需要特定力量的推动，也需要形成稳定的合作机制。本文将这两方面内容分别概括为创新驱动和互利共赢。前者是指地方政府及其相关领导人的政策创新动机是促使三种机制复合发挥作用的重要推动力；后者是指正视各方利益、实现互利共赢，是复合治理形成的关键要素。

创新驱动。中国地方政府通常充满创新激情和活力，它们积极面对现实问题，不断推动治理变革，并努力使地方性方案被更高层级政府采纳²²。对地方政府创新动力的解释主要有三种观点：一是压力驱动论²³，认为社会冲突、维权上访、群体性事件等推动地方政府借助“创新”发挥法律执行者和秩序维护者的作用²⁴；二是政绩驱动论²⁵，认为在晋升锦标赛的激励下²⁶，成功的政策创新可以成为官员晋升的资本²⁷；三是政治能人说²⁸，认为地方政府创新有赖于官员的主动性，强调政策企业家在推动创新中的关键作用²⁹。随着政府职能重心逐渐转向公共服务和社会治理，地方政府创新逐渐以治理创新和服务创新为主要内容³⁰，积分管理是一种典型的治理创新，可以从“创新驱动”的角度加以分析。

互利共赢。“经济人”假设认为人的行为动机源于经济诱因。理性选择理论也提出，政治活动在本质上和经济活动具有一致性，政府行为和政策目标在很大程度上受政治家和官僚追求自身利益最大化的影响，如唐斯认为“民主政治中的政治家的政策目标是获得最多的选票，这与市场中的企业家追求利润最大化是相类似的”³¹；尼斯坎南等也认为“官僚机构和官僚个人的行为动机和出发点是自身的利益，在特定的制度环境下，是追求自我收益最大化的”。³²由此可以认为，虽然政策企业家在竞争压力和政绩驱动下主动进行创新，但创新是否能够取得成效还受市场、社会等因素影响³³，因而需要存在针对利益相关者的有效激励机制，其中，利益激励的意义尤其重大³⁴。可以说，协调和满足不同社会治理主体的利益诉求，实现互利共赢是复合治理得以形成的重要条件。

社会治理中的基本利益可分为相容利益(Inclusive interest)和排他利益(Exclusive interest)³⁵。相容利益是合作的基础，正如利益契合理论认为的，找到利益契合点是政府和社会组织合作的最重要前提³⁶。同样重要的是，任何一个治理主体都有特定的利益诉求，治理主体的特定利益在合作中如果得不到实现，相容利益将无法形成。基于此可以认为，在社会治理中，政府、市场和社会既有其特定利益，又有相容利益，如果一项合作能够同时实现两种利益，那么，这种合作既可行又具有稳定性。

基于以上分析，本文尝试构建“创新驱动下的互利共赢”理论分析框架(见图 1)，认为地方政府官员在创新驱动下积极寻求治理变革，在建设社会治理共同体的大背景下，这具体体现为积极地将市场和社会整合到社会治理体系之中，并通过建立互利共赢机制激励市场和社会的参与热情。

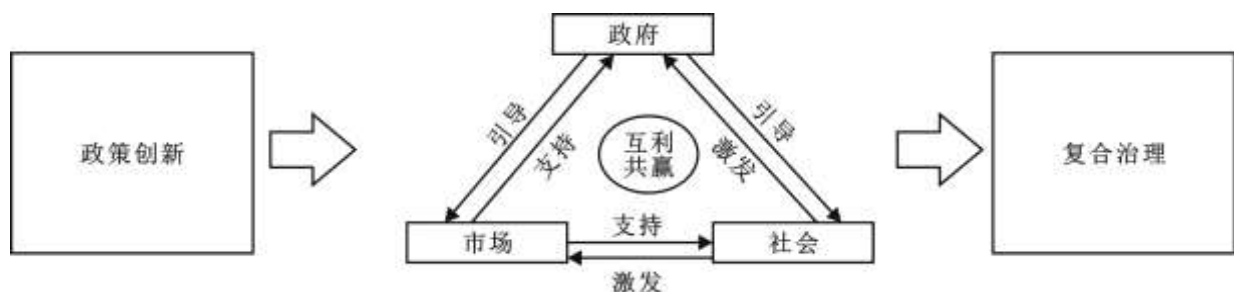


图 1 创新驱动下的互利共赢

三、研究设计与案例呈现

(一) 研究设计

1. 案例选择

本文旨在分析基层治理中行政、市场与社群机制如何和为何能够共同发挥作用，是一种探索性研究，因而采用个案研究法，通过对个案的深入挖掘来了解日常事件出现的环境和条件，展现背后的因果机制和过程³⁷。在充分考虑个案先进性³⁸的基础上，最终以浙江省嘉兴市“微嘉园”积分管理为研究对象。嘉兴市是全国社会治理创新的先行地和示范区，其基层社会治理经验“三

治融合”被写入党的十九大报告。虽然“三治融合”不断发展、成效显著，但也存在社会力量参与不足的问题。如何激发社会参与热情，成为嘉兴市面临的新挑战。2019年，嘉兴桐乡市河山镇在全市范围内率先启动“三治融合”积分管理工作，以“积分兑换”这种接地气的方式让更多群众参与到社会治理中，激发了“三治融合”新活力。其后，嘉兴市依托社会治理移动平台——“微嘉园”在全市推广“微嘉园”积分管理³⁹，即依托“微嘉园”APP，以城乡家庭户为单位，对村(居)民户、村(居)民小组进行细化、量化的积分考评管理。目前，“微嘉园”积分管理已基本实现镇(街道)、村(社区)全覆盖，拓展至多个领域和行业，在激发社会力量参与社会治理的积极性上取得了显著成效。

2. 数据来源

案例材料主要来自2020年5月、12月和2021年5月、6月对嘉兴市委政法委、嘉兴市委政法委、嘉兴市嘉善县大云镇和开发区等的实地调研。调研主要以三种形式进行：一是焦点小组访谈。两次焦点小组访谈的参与者包括嘉兴市和桐乡市委政法委的主要负责人，两级政府的民政、公安、市场监督管理、司法、税务等相关部门的代表，他们汇报了“微嘉园”积分管理的相关工作，并回答了访谈者的提问，从中可以了解此项工作的整体思路、布局和当前进展。二是实地走访。两次走访高桥镇、河山镇、大云镇和歌斐颂巧克力小镇等乡镇与企业，与参与积分管理的工作人员进行交流，详细了解了积分管理在社区、企业中的实施情况，同时随机对社区居民、积分兑换超市工作人员进行半结构访谈，了解他们对积分管理的看法。从职业构成来看，受访者包括党政机关工作人员、积分管理志愿者、积分兑换商家和社区居民等，具有较好的代表性。从访谈内容看，访谈资料达到了充分饱和。此外，嘉兴市和桐乡市相关部门还提供了关于积分管理的政策文件、案例报告和资料汇编，笔者也广泛搜集相关文献资料和媒体信息，并对不同来源的资料进行交叉验证，以保证案例研究的信度和效度。

(二) “微嘉园”积分管理中的复合机制

1. 行政引导的市场参与和社群互动

行政机制贯穿于“微嘉园”积分管理全过程，主要体现为地方政府借助行政命令和政府动员开展积分管理制度建设与执行工作：一是开展主体体系建设，即筛选开展积分管理工作的企业和村(社区)，广泛动员村(居)民参与积分兑换；二是开展制度建设，即明确积分、评比、奖惩等规则⁴⁰。

通过积分管理调动居民参与社会治理的积极性，其实质在于发挥市场机制的作用，即居民可以通过积分获得实实在在的好处。然而，要发挥积分兑换的作用并非易事，积分管理者首先要解决兑换物所需经费问题。虽然政府可以从垃圾分类、平安建设等相关工作经费中调拨一部分用于积分管理，但远远不能满足兑换需求。嘉兴市在积分管理实施伊始便考虑到这一问题，并逐渐找到问题的解决方案——向市场借资源。在调研中，嘉兴市嘉善县积分管理相关负责人说道：“我们最初就考虑能不能让当地企业、沿街商铺参与到积分兑换中。于是去走访，后来有家‘面馆’同意参与，就是居民可以用积分兑换‘面券’，再凭‘面券’到面馆消费。没想到‘面券’的反响非常好，后来越来越多的商铺、企业主动加入到积分兑换中，可以兑换的商品、服务的种类也越来越多，居民参与的热情也越来越高。”(20201210JXDY)。

地方政府同样积极引导社会发挥作用。社群机制主要通过规范约束和奖惩激励成员参与积分管理。各镇(街道)定期公示积分并鼓励村(居)民查询和监督积分情况，通过“挖典型、树先进”等方式发挥示范作用，以带动村(居)民争先创优。为进一步督促村(居)民合理积分，地方政府还特别注重发挥积分管理的惩戒作用，对积分对象发生的违反村规民约、违法等行为进行扣分和积分清零，比如家庭、邻里不和或参与迷信活动的，将被扣分，家里有违建不整改的、存在黄赌毒行为的，积分将被清零。

2. 市场支持的政策拓展和声誉激励

市场机制在“微嘉园”积分管理中主要体现为基于自由交换原则的积分兑换。一是市场主体在政府激励下提供兑换的商品

和服务；二是居民凭积分兑换商品、服务、声誉或优惠政策。就前者而言，“微嘉园”积分管理之所以能够从桐乡市拓展到嘉兴市全域，主要是因为政府借助市场力量解决了积分兑换所需商品和服务等的来源问题。市场主体既可以提供优惠券和实物，也可以提供上门维修、跑腿代办等社会服务，还可以提供银行贷款等优惠政策，这不仅解决了政府资源不足问题，而且可以满足不同群众对兑换物的异质化需求，因而能够吸引居民参与，也使积分管理政策的拓展成为可能。

市场主体的参与也使社群机制中的声誉激励更加有力。积分制本身能够发挥声誉激励作用，社会治理的积极参与者能够获得高分，高积分为他们带来赞誉，而赞誉又能够强化他们的参与动机。在这一基础上，市场主体的参与使积分成为更加具有外显性的行为。具体而言，村（居）民的积分兑换行为在村（社区）等具有熟人社会特征的共同体中能够发挥“见证”作用，即村（居）民不仅可以实实在在地看见收获和成果，而且可以面对面地获得他人称赞。对大多数人来说，这种声誉激励的作用十分有力，既能够激励高分者持续参与，又能够激励低分者为了“面子”而积极赶超。在访谈中，无论是积分管理者还是参与积分管理的居民都认可积分的激励作用，比如一位社区积分兑换点的工作人员谈到：社区的阿姨、叔叔们觉得能够凭积分兑换物品，是一件非常光荣的事。他们相互会问，了解谁谁又兑换了什么，有些人就会觉得自己这次的积分不够多，下一阶段要再多做点事情。”（20200525JXJS）

3. 社群激发的政策创新和市场活力

积分管理虽然由政府发起和组织，但政府开展这一工作是以社会的实际发展情况为基础的。在嘉兴，经过多年的“三治融合”建设，基层自治结构相对完善，“两会三团”⁴¹的议事、监督和服务功能较为健全，村（社区）人际关系和谐，乡贤作用突出，有非常好的群众参与基础。基层社会的这些特征使政府得以在行政机制之外发挥社群机制作用，利用基层社会组织和人际关系激励群众参与热情，并在此基础上进行政策创新。

良好的社群基础不仅为政策创新提供了社会土壤，而且有利于激发市场活力。桐乡市的“面券”在积分管理中之所以能够获得成功，离不开社群成员间对积分兑换“面券”的信息传递以及因此为面馆带去的客流。更加具有典型意义的是桐乡市农商银行实施的“三治信农贷”⁴²。“三治信农贷”是指将“三治融合”与农户的信用贷款相结合，具体做法是先由“两会三团”在“三治融合”积分的基础上对农户进行信用等级评估、确定授信额度，再由农商银行向农户发放贷款。“三治信农贷”主要借助社群成员间的信息和信用机制运作，正如农商银行相关负责人所言：“‘三治融合’形成了良好的社会基础，‘积分兑换’在‘熟人社会’发挥了非常重要的信用凭证作用。以前银行都不敢贷款给农民，现在可以根据农民信用情况判断是否发放贷款和贷款额度，农民的信用情况又是通过村和社区来评估的，主要发挥道德评判团等自治组织的作用。这种做法也能促使农民按时还款，因为全村或者全社区都在为他的贷款提供信用担保。”（20201211JXTX）

总之，在嘉兴市“微嘉园”积分管理中，政府、市场和社会分别发挥引导、支持和激活功能，形成了行政、市场和社群三种治理机制复合发挥作用的场景，有效实现了在政府领导下使社会运转起来的社会治理目标。

四、创新驱动下复合治理的形成

嘉兴市“微嘉园”积分管理为何能够实现行政、市场和社群三种治理机制的复合，是十分值得讨论的问题。基于上文建立的分析框架可以认为，积分管理本质上是政策创新的产物，而政策创新背后是地方政府和地方官员的创新热情，进一步探究创新热情的来源则可以发现，纵向层级压力、横向竞争压力和政策企业家精神是推动政策创新的重要原因。

既有研究表明，在压力型体制下，地方政府面临纵向层级压力和横向竞争压力，创新能够化解基层社会矛盾、增进公共利益，进而帮助地方政府获取资源、提升声望、回应压力⁴³。“微嘉园”积分管理是在基层群众参与社会治理积极性有待提高的背景下开展的政策创新。更加宏观的背景则为，自党的十八届三中全会以社会治理替代社会管理概念以来，促进社会治理体制创新便成为全国上下的战略性任务；党的十九大进一步提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，实现政府治理和社会调节、居民自治

良性互动。在不断加强和创新社会治理的要求下，地方政府竞争的内容逐渐从注重经济指标转向以治理创新和服务创新为内容⁴⁴，纷纷致力于打造社会治理亮点，以吸引上级政府的注意力和社会关注，进而获取更多的政策资源和社会支持。

浙江嘉兴的“微嘉园”积分管理正是在这种背景下开展的一种创新实践活动。具体而言，“微嘉园”积分管理是“三治融合”发展到一定阶段的产物，要解决的是社会力量参与不足和政府、市场、社会互动不足问题，而“三治融合”在积分管理启动前已被写进党的十九大报告，并且成为浙江省总结提升和推广新时代“枫桥经验”的六大工程之一。浙江全省已经确定了推广“三治融合”的任务清单和时间节点，并形成了指标体系。从一项基层创新实践上升为中央政策，再成为省政府自上而下落实的重点工作，“三治融合”建设对嘉兴市而言既是一种荣耀，也是一种压力。如何维持嘉兴市“三治融合”发源地的优势、将嘉兴市建设成为全国“三治融合”示范地，如何完成各级政府提出的指标任务、并且在全省11个“三治融合”示范点上做出嘉兴特色，是摆在嘉兴市面前的重要工作。

政府压力最终都会转移到相关领导身上。研究认为，具有政策企业家精神的政府官员是地方政府创新中发挥作用的关键群体⁴⁵，是具体落实政策创新想法的行动者⁴⁶。具有政策企业家精神的政府官员是政策过程中的个人或团体，可以就政策制定与执行中出现的问题提出政策建议和方案，并投入各种资源推动政策创新⁴⁷。在嘉兴市，“三治融合”建设和创新一直是党和政府相关负责人高度重视的工作。“微嘉园”积分管理的政策设计便出自嘉兴市委政法委，主要由分管该项工作的领导进行政策构思和负责政策落实。

具有政策企业家精神的政府官员的创新行为是多重动机相互交织的产物⁴⁸，“经济人”逻辑和“公共人”逻辑在其中占有重要地位⁴⁹。在“经济人”逻辑中，具有政策企业家精神的政府官员的创新动力来自于利益激励。“微嘉园”积分管理中的利益激励与政府官员对纵向层级压力和横向竞争压力的回应密切相关，创新不仅可以回应压力，而且可以获得褒奖、声誉和职务晋升机会。依据“公共人”逻辑，具有政策企业家精神的政府官员出于对共同体的认同、关注和维护公共利益而进行创新⁵⁰。积分管理实践表明，一方面，积分管理的设计者和推动者对中央提出的“共建共治共享”观点和建设社会治理共同体的政策要求具有高度认同感，认为有效的社会治理必须同时发挥政府、市场和社会的作用，因而对于探索如何在实践工作中实现三方合作共治充满热情；另一方面，他们对嘉兴市社会治理具有高度责任感，认为通过政策创新能够切实解决嘉兴市基层治理中的问题，比如部分农户有贷款需求，但银行困难难以对其进行信用评估而无法提供贷款，为解决这一问题，桐乡市委政法委相关负责人在金融机构、村两委、“两会三团”和村民之间不断进行沟通，最终形成了“三治信农贷”方案。

在社会治理创新的时代背景下，压力型体制与政策企业家精神分别提供了外在动力和内在动机，两者的结合催生了“微嘉园”积分管理这一创新性政策，形成了政府积极将市场和社会整合到治理体系中、充分发挥市场和社群机制作用的治理过程，有效达成了通过复合治理解决社会问题和提供社会服务的目标。

五、复合治理中的互利共赢机制

“微嘉园”积分管理是行政引导的政策创新，不是由行政所主导的。引导与主导的区别在于，前者是通过政策激发各方参与积极性，多方共同解决问题；后者是政府通过行政机制推进政策落实，其他主体处于支持和配合地位。行政引导能否成功的关键在于是否能够找到各方的相容利益和特定利益实现的基点，进而形成有效的互利共赢机制。

积分管理中的相容利益体现为多元参与主体对美好社会的共同追求。“三治融合”起源于对社会矛盾纠纷的自治性调处，是实现有序社会的手段，其后，“三治融合”逐渐拓展边界，成为社会治理的重要途径，其基本目标也从实现有序社会逐渐演化为建设既和谐有序又充满活力的社会。这一目标既要保障人民群众正常的生产生活秩序，又要发挥人民群众主人翁的作用，符合人民群众对美好社会的理解，因而得到广泛支持。“微嘉园”积分管理是“三治融合”的一项具体举措，实施这一举措的目的是促进社会力量更为积极和有效地参与社会治理，服务于建设美好社会的总体性目标，无论是政府、市场，还是社会，对此都具有十分清晰的认识。

虽然如此，公众对建设美好社会的普遍性支持并不必然会转化为对积分管理这一具体工作的支持。在相容利益的基础上，积分管理还必须能够回应各参与主体的特定利益，使其在参与过程中有明确可见的收益，这主要包括地方政府追求的政策利益、政府官员追求的业绩和职务晋升机会、市场主体追求的经济收益和社会主体追求的物资、服务和声望等。

对地方政府而言，积分管理中存在实在的利益。具体而言，如果这一工作进展顺利、成效显著，那么既能回应上级政府要求，又能在同级竞争中脱颖而出，还能因此获得更多政策资源和工作经费。从官员个体角度看，利益同样是影响他们推动积分管理的重要因素。虽然政府官员首先要服从政府整体工作安排，但在晋升锦标赛的大环境中，进行积分管理创新并且使这一创新具有可持续性，是政府官员谋求职业发展、获得职务晋升机会的必要选择。

仅仅满足政府一方的利益需求显然不够，要使积分管理运转起来，还必须满足社会主体和市场主体的特定利益需求。在社会主体方面，积分管理充分考虑村(居)民的物质和非物质性利益诉求，设计了商品、服务、声誉、优惠政策等多种激励方案。利益所发挥的激励作用十分明显，村(居)民在积分兑换点排队兑换物品的情景十分常见，持兑换券享受理发、游览等服务，在大家看来是一件特别有面子的事情。抓住公众的实际需求，使政策安排与公众利益需求相契合，可以说是积分管理得以顺利开展的关键原因。

在市场方面，市场主体参与“微嘉园”积分管理可以实现的特定利益既包括提高销售量和市场份额，也包括履行社会责任、提升市场声誉、获得政府政策优惠以及与政府建立良好的关系。嘉兴市在促进市场主体参与社会治理上的最初尝试是动员商户加入积分管理，政府通过发放积分兑换券为商户带去客源，或为商户提供政策优惠，商户则提供一定的价格折扣或提供免费商品或服务，政府与商户之间能够实现双赢。

可以说，创新社会治理、建设美好社会是全社会的共同目标，但社会各界是否能够积极参与实现共同目标的具体行动却是需要讨论的问题。正如嘉兴市“微嘉园”积分管理所体现的，公众进行社会实践的目标主要是满足他们的物质和精神需求，只有抓住利益这一根本点，找准各方的利益共同点，并且允许他们在共同治理中实现各自特定利益，才能真正调动其参与积极性。

六、结论与讨论

虽然学界多认为行政、市场和社群机制应相互结合以发挥综合效应⁵¹，但基于我国情境的研究主要强调行政机制对市场和社会的支配性影响，提出了“行政吸纳市场”⁵²“行政吸纳社会”⁵³等概念，对三种机制复合发挥作用的讨论比较缺乏。本文的分析表明，在社会治理创新的大环境中，受纵向层级压力和横向竞争压力影响，具有政策企业家精神的地方政府官员能够形成强烈的政策创新动机，并在新的治理理念的引导下，积极将市场和社会纳入治理体系之中；而政府、市场和社会三大主体之所以能够合作共治，主要是因为它们之间存在相容利益，并且能够在合作中实现各自特定利益，形成了互利共赢机制。嘉兴市“微嘉园”积分管理实践充分展现了政府、市场和社会在复合治理中分别发挥的引导、支持、激活作用，以及政策创新的驱动作用和互利共赢机制的发生机理，初步验证了本文提出的“创新驱动下的互利共赢”理论分析框架。

复合治理不是一个新概念，多中心治理、协同治理、网络治理等理论都论证过多种治理机制复合发挥作用的重要意义，并给出了多方例证，我国学界也援引相关理论开展了丰富的研究，但是在创新社会治理的新时代背景下，对我国社会治理复合机制的实证研究却相对缺乏。本文提出“创新驱动下的互利共赢”理论分析框架，并以在实践上具有先进性的嘉兴市积分管理案例加以丰富和检验，认为地方政府的政策创新是驱动社会治理复合机制形成的主要力量，互利共赢是政府、市场和社会合作的核心机制，对既有研究形成了有益补充，也为理解我国特定情境下的复合治理提供了新理论视角。

此外，在对我国政府与社会合作的研究中，利益契合理论有较强的解释力。该理论揭示了利益契合在不同性质的主体合作中的关键意义，但是它仅讨论政府与社会组织关系，没有同时探究市场在其中的作用，并且没有看到合作中存在的特定利益，也没有深入分析利益契合的原始动力，无法对复合治理的形成做出全面解释。本文吸收借鉴利益契合观点，但将研究视野拓展到政

府、市场与社会的三方关系上,并且援引奥尔森的两种利益概念,更加全面和深入地讨论了复合治理的形成机理,更加有力地解释了我国社会领域的复合治理现象。

值得指出的是,既有对社会治理中积分管理的研究存在一种倾向,即认为积分管理虽然可以激发社会力量参与社会治理的内生动力、规范社会失范行为、培育公共精神,有利于打造共治共建共享的社会治理格局⁵⁴,但是,这一工作是在地方政府的主导下进行的,政府是推动积分管理实施的关键力量,“积分制管理中行政执行的逻辑取代了多元共治的逻辑”⁵⁵。本研究表明,当存在合理的机制时,积分管理可以形成另一种发展模式,即政府回归本位,同时让市场和社会走上前台。这实际上意味着,在中国情境中建立社会治理复合机制具有可能性和可行性。因而,本文与既有的积分管理研究形成了不同的观点,同时提出了加强对中国社会治理多元化实践研究的必要性和迫切性。

从实践层面看,本研究表明社会治理共同体是可欲可求的,建设社会治理共同体的关键在于将政府、市场和社会同时纳入治理体系,形成治理的复合机制。嘉兴市“微嘉园”积分管理实践表明,在适当的外部压力下,具有政策企业家精神的政府官员有能力进行政策创新,能够在充分尊重各方利益的基础上,通过发挥行政引导的作用促使市场和社会运转起来。这意味着,建设社会治理共同体、促进政企社协同共治,需要着重做好两方面工作:一是上级政府需提出明确的政策方向,同时为地方留有创新空间,并通过开展考核评比工作对地方政府形成横向竞争压力,以驱动地方政策创新;二是高度重视市场和社会的利益诉求。地方政府需要将合理满足各方利益诉求与创新社会治理相结合,通过共赢机制激发市场主体和社会公众参与社会治理的内在动力,建构具有可持续性的参与体系。

注释:

1 郑杭生:《“理想类型”与本土特质——对社会治理的一种社会学分析》,《社会学评论》,2014年第3期。

2 孙涛:《国家市场社会三维视域下社会治理结构重塑探析》,《中共福建省委党校学报》,2016年第5期。

3 萨缪尔·鲍尔斯:《微观经济学:行为、制度与演化》,江艇、洪福海、周业安译,中国人民大学出版社2006年版,第354页。

4(1)Donahue J.D.,Zeckhauser R.J.,“Collaborative Governance:Private Roles for Public Goals in Turbulent Times”,*American Review of Public Administration*,vol.43,no.4(2013),pp.493-496.

5(2)顾昕:《治理嵌入性与创新政策的多样性:国家-市场-社会关系的再认识》,《公共行政评论》,2017年第6期。

6(3)孙洪敏:《三种国家治理主导模式功能差异》,《学术界》,2015年第3期。

7(4)顾昕:《走向协同治理:公立医院治理变革中的国家、市场与社会》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版),2017年第5期。

8(5)江华、张建民、周莹:《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》,2011年第3期。

9(6)Donald F.,Kettl.,“The Job of Government:Interweaving Public Functions and Private Hands”,*Public Administration Review*,vol.75,no.2(2015),pp.219-229.

10(7)杨逢银、胡平、邢乐勤:《公共事务复合治理的载体、实践及其走势分析——以杭州运河综保工程为例》,《中国行政管理》,2012年第3期。

11(8)郁建兴、任泽涛:《当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架》,《学术月刊》,2012年第8期。

12(9)孙萍、闫亨豫:《我国协同治理理论研究述评》,《理论月刊》,2013年第3期。

13(10)Bowles S.,Gintis H.,“Social Capital and Community Governance”,The Economic Journal,vol.112,no.483(2010),pp.419-436.

14(11)朱利安·勒·格兰德:《另一只无形的手:通过选择与竞争提升公共服务》,韩波译,新华出版社2010年版,第36页。

15(12)罗家德:《自组织——市场与层级之外的第三种治理模式》,《比较管理》,2010年第2期。

16(13)顾昕:《走向互动式治理:国家治理体系创新中“国家-市场-社会关系”的变革》,《学术月刊》,2019年第1期。

17(14)Scott T.A.,Thomas C.W.,“Unpacking the Collaborative Toolbox:Why and When Do Public Managers Choose Collaborative Governance Strategies”,Policy Studies Journal,vol.45,no.1(2017),pp.191-214.

18(15)Borrini-Feyerabend G.,“Collaborative Management of Protected Areas:Tailoring the Approach to the Context”,feyerabend,1996.

19(16)Emerson K.,Nabatchi T.,et al.,“An Integrative Framework for Collaborative Governance”,Journal of Public Administration Research and Theory,vol.22,no.1(2012),pp.1-29.

20(17)江华、张建民、周莹:《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》,2011年第3期。

21(18)张振波:《论协同治理的生成逻辑与建构路径》,《中国行政管理》,2015年第1期。

22(19)Berry F.S.,Berry W.D.,“State Lottery Adoptions as Policy Innovations:An Event History Analysis”,American Political Science Review,vol.84,no.2(1990),pp.395-415.

23(20)闫健:《“父爱式政府创新”:现象、特征与本质——以岚皋县“新农合镇办卫生院住院起付线外全报销制度”为例》,《公共管理学报》,2014年第3期。

24(21)蔡禾:《从利益诉求的视角看社会管理创新》,《社会学研究》,2012年第4期。

25(22)陈家喜、汪永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》,2013年第4期。

26(23)周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。

27(24)Heilmann S.,Shih L.,et al.,“National Planning and Local Technology Zones:Experimental Governance in

China's Torch Programme”, The China Quarterly, vol. 216(2013), pp. 896-919.

28(25)Zhu Y., Xiao D., “Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation in China”, The Journal of Chinese Sociology, vol. 2, no. 1(2015), pp. 1-17.

29(26)Weissert C. S., “Political Entrepreneurs, Policy Opportunists and Legislative Effectiveness”, American Politics Research, vol. 19, no. 2(1991), pp. 262 -274.

30(27)何艳玲、李妮:《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2017年第1期。

31(28)Downs A., “An Economic Theory of Democracy”, New York:Harper&Row, 1957.

32(29)Mitchell W. C., Niskanen W. A., “Bureaucracy and Representative Government”, American Political Science Association, vol. 68, no. 4(1971), p. 1775.

33(30)何显明:《地方政府创新实践的生成机制与运行机理——基于浙江现象的考察》,《中国行政管理》,2009年第8期。

34(31)张玉:《论中西人性预设与社会治理模式中激励制度的建构》,《学术论坛》,2004年第4期。

35(32)曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁、郭宇峰译,上海人民出版社2014年版,第35页。

36(33)江华、张建民、周莹:《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》,2011年第3期。

37(34)张静:《案例分析的目标:从故事到知识》,《中国社会科学》,2018年第8期。

38(35)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2018年版,第65页。

39(36)《关于进一步规范“微嘉园”积分(试行)的通知》中提出:“微嘉园”积分是发挥牵引作用、保障正确导向、促进“三治融合”的重要载体。

40(37)积分管理的奖惩制度分为奖励制度和惩戒制度。奖励制度包括政策奖励(享受金融惠民政策和企业诚信政策)和精神奖励(授予“道德模范”等荣誉称号)。惩戒制度主要是地方政府授权积分管理实施主体依据规定对不符合积分管理要求的日常行为进行积分扣分和积分清零。

41(38)“两会三团”是嘉兴市“三治融合”基层治理的主要载体。“两会”是指百姓议事会和乡贤参事会,主要功能是协助村(居)两委解决问题和协调关系,以实现民事民议、民事民办、民事民管;“三团”是指百事服务团、法律服务团和道德评判团,主要功能是实现“有事大家一起干”“好坏大家评”“事事有人管”。

42(39)“三治信农贷”是桐乡市在全省首创的为农户提供的10-30万元的无需面签、无需担保、纯线上的信用贷款产品,并以“金融市民卡”为载体,实现网上自助放贷提款。“三治信农贷”有效解决了农户的担保物不足、担保方难找、对金融信息不了解等“贷款难”问题。

-
- 43(40) 冯猛:《地方政府创新何以持续?——以浦东新区基层社会治理变迁为线索》,《中国行政管理》,2019年第7期。
- 44(41) 黄晓春、周黎安:《“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制》,《社会》,2019年第5期。
- 45(42) Zhu Y., Xiao D., “Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation in China”, *The Journal of Chinese Sociology*, vol. 2, no. 1 (2015), pp. 1-17.
- 46(43) Mintrom M., Norman P., “Policy Entrepreneurship and Policy Change”, *Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 4 (2009), pp. 649-667.
- 47(44) Polsby N. W., “Political Innovation in American: The Politics of Policy Innovation”, New Heaven and London: Yale University Press, 1984.
- 48(45) Arnold G., “Street -Level Policy Entrepreneurship”, *Public Management Review*, vol. 17, no. 3 (2015), pp. 307-327.
- 49(46) Teske p. Schneider M., “The Bureaucratic Entrepreneur: The Case of City Managers”, *Public Administration Review*, vol. 54, no. 4 (1994), pp. 331-334.
- 50(47) 朱亚鹏:《政策过程中的政策企业家:发展与评述》,《中山大学学报》(社会科学版),2012年第2期。
- 51(48) 顾昕:《走向互动式治理:国家治理体系创新中“国家-市场-社会关系”的变革》,《学术月刊》,2019年第1期。
- 52(49) 胡颖廉:《行政吸纳市场:“中国式”监管的制度困境——以保健食品为例》,《中山大学学报》(社会科学版),2020年第6期。
- 53(50) 康晓光、韩恒:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《Social Sciences in China》,2007年第2期。
- 54(51) 马树同:《共建共治共享社会治理格局下乡村治理模式的生成逻辑——基于宁夏J县积分制的实践考察》,《宁夏社会科学》,2020年第4期。
- 55(52) 刘雪姣:《从制度安排到实际运行:积分制的两难困境及其生成逻辑——基于鄂中T村的调研分析》,《甘肃行政学院学报》,2020年第6期。