

基层治理的复合转向： 一种面向复杂社会样态的治理逻辑

孙超群¹

【摘要】 伴随着经济社会的高速发展，中国基层社会的社会样态发生了从简单到复杂的转变，如何理解与适应复杂性是实现治理体系与治理能力现代化的基础性议题。面对以个体异质、利益分化、系统交互、信息模糊与风险频发为主要特征的现代基层社会，传统的线性治理业已无法有效回应基层社会的发展需求，陷入了治理的困局。因此，基于“以复合匹配复杂”的治理思路，中国基层治理在价值、主体、空间、资源和工具等不同维度皆呈现出高度复合的趋向，发展出了一条独具中国特色的治理道路。深入分析基层社会的样态流变与基层治理的逻辑革新，不仅是对基层治理理论的升级，更会为解决现实问题提供重要参考。

【关键词】 基层治理 社会样态 复合治理

【中图分类号】 D630 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8477 (2022) 03-0044-08

千里之行，始于足下，基础不牢，地动山摇。基层社会是治理体系与治理能力现代化的重要载体，“没有基层社会的稳定，就没有整个国家的稳定”，^{[1] (p15-31)} 改革开放以来，中国的基层社会在短时间内发生了剧烈的结构性转型，^{[2] (p43-52)} 社会的空间形态、社会关系、利益格局、阶层分布变得越发复杂，一系列充斥着不确定性的基层治理挑战由此而生。习近平总书记指出，中国“必须把抓基层打基础作为长远之计和固本之策，丝毫不能放松”，^[3] 然而，长期以来，虽然在特定时空对促进社会发展起到了积极的促进作用，但传统基层治理却始终囿于线性的治理思维，在面对日益复杂的社会样态时出现了治理失灵。因此，为了破解线性治理的治理困局，有效应对基层社会的复杂样态，一个高度复合的基层治理新形态应运而生。

一、从“简单”迈向“复杂”：基层社会的样态流变

如果从认识论的角度出发，复杂只是人类的感受，事物从未知到被发现、再到被解读的过程就是从复杂到简单的过程，复杂性之所以存在，只是因为人类对世界的认知不够深入。^{[4] (p11-13)} 随着自然科学的发展，一种基于本体论生成的复杂性内涵超越了认识论的认知，本体论认为，复杂性本质上应该是“客观世界的基本特征”，^{[5] (p65-83)} 事物的复杂与否是固有的属性，这种属性由不确定性与不可知性组成，不会受到人们认知能力的影响、不会因人的意志而转移，简单与复杂存在质性层面的差异，但复杂性是可以生成的，因为世界是恒动的，作为事物属性的复杂性也会在特定的情境下产生，这是目前学界所广泛接受与认可的复杂性内涵。

在本体论的视阈内，中国的基层社会事实上经历了从“简单社会”到“复杂社会”的转变。在古代，以小农经济为基础的基层社会是典型的“简单社会”，社会成员对土地的依附性较高，不存在复杂的劳动分工，基本可以实现自给自足，若非严重的天灾与战乱，依“乡土”而建的社会结构会长期稳定不变。¹ 安土重迁、聚族而居的生活习惯虽然造成了社会的封闭与保守，但也在一定程度上形塑了基层公众利害与共的宗亲关系，基层社会大多是可知且可控制的：一方面，人们相互之间世代为邻、熟识了

¹作者简介：孙超群（1993—），男，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生（上海，200030）。

基金项目：国家社会科学基金一般项目“数字时代社会治理共同体建设的实践模式、影响因素与体制机制研究”

（21BZZ046）；“敦和·竹林计划”青年学者研究课题“新冠疫情防控常态化下社区治理共同体的营造：基于上海、成都及深圳的比较研究”（2020ZLJH-07）

解，信息的收集与传播难度较低；另一方面，社会内部不存在难以消化的矛盾，利益冲突能够依托宗族予以调解。

随着工业时代的到来，社会分工的专业化水平不断升级，生产方式的革新使人们摆脱了土地的束缚，城镇得到了空前的发展，流动人口大幅增加，处于同一区位的不同主体塑造了碎片化的利益区块，这一系列的变化导致基层社会从线性、类同、静态、稳定的“简单社会”逐渐过渡到阶层结构日趋分离的“复杂社会”。生活在同一区域的人们不再是世代为邻的和睦邻里，社会要素愈加丰富，社会信息呈指数式扩张。基层社会的类型也由此出现了分化，形成了规模大小不一、形态截然不同的基层结构，如城市、农村、城乡接合部等等。

需要指出的是，从“简单”迈向“复杂”是一个动态的过程，不能以程度的两极来区分二者。也就是说，基层社会的复杂性会随着社会的进步而不断发展，不会出现向过往形态的反复，即便同属于“复杂社会”，后工业时代的基层社会复杂性也远高于工业时代，对于复杂性的理解同样需要与时俱进。然而，基层社会的复杂性通常情况下是难以被预测、理解和处理的，按照学者莫兰的理解，身处于整体社会之中的个体，对复杂性存在认知的局限，“不仅对部分之为部分闭目不见，而且对组织之为组织十分短视，对统一整体内部的复杂性一无所知”。^{[6] (p119)}这与我国宋代词人苏轼的“不识庐山真面目，只缘身在此山中”有异曲同工之哲理隐喻。

基层社会的复杂性虽然真实存在，却无法轻易通过稳定的模式去描述。学者 Churchman 在 1967 年较早对类似现象进行了系统总结，提出了“老大难问题”（Wicked Problems）的概念。^{[7] (p141-142)}在此基础上，学者 Rittel 与 Webber 对“老大难问题”进行了更为具体的描述，总结了十条相对典型的特征。²基于此，学者郭巍青等人提炼了复杂问题的三个影响因素，即社会多元性、制度复杂性与科学知识的不确定性，^{[8] (p70-84)}按照学者 Walls 的理解，生成复杂性的因素是交互影响的，这导致对复杂性的先验感知存在天然的难度，^{[9] (p34)}虽然问题形态可以从实践中提炼，^{[10] (p155-169)}但如果将关注点仅放在复杂性的局部，只能使新的复杂性不断产生，^{[11] (p20)}制造让境况更糟糕的潜在威胁，^{[12] (p101-118)}复杂性内任何一个问题的失控都可能导致基层社会的运行病态。

综上可知，基层社会的复杂性长期处于动态变化之中，只有加强对社会复杂样态的关注，统筹、系统地把复杂性作为基层社会的一个固有属性来分解，将复杂性理论纳入社会现实的思考与考察内，^{[13] (p104-111)}才能真正生成识别与处理复杂性的合理方式，从而提高基层治理的能力与有效性。目前而言，中国基层社会的复杂样态表现在以下五方面：

（一）个体异质

改革开放以来，中国的流动人口出现了前所未有的大幅增加，1982 年的流动人口还是 657 万人，³到 2014 年就已经达到了惊人的 2.53 亿人，占全国总人口数的 18.5%，大约相当于每 5 个中国人中就存在 1 个流动人口，此后延续到 2018 年，流动人口仍一直稳定在 2.41 亿人以上，⁴这使得基层社会的人口组合呈现出随意性、偶然性与多样性的特征，生活在同一区域的公众通常是来自不同地域、具备不同特征的陌生人，不但民族、职业、年龄不同，而且医疗、收入、知识等亦存在差异。异质与复杂之间存在“双重偶然性”⁵的逻辑桥梁，人们很难同异于自己的他人轻易地熟识，而社会内部的个体异质程度越高，将异质个体“束在一起”的基层社会也就越复杂，因为复杂性包含着“束在一起”的意蕴，^{[14] (p87-93)}集合不同性质的要素会生成复杂性。

（二）利益分化

个体“自我”意识的觉醒使功利主义在基层社会得到了广泛的认可，人们可以合理地追求各自的利益。但由于缺少利益对话、交流与分享的场域，不同主体在追求各自利益的同时，往往很难兼顾其他主体的利益，利益摩擦与冲突频发。这些冲突类型繁多、有大有小，大到征地拆迁的激烈矛盾，小到家庭内部的赡养争议，其所涉及的主体关系是缠绕的、复杂的。正基于此，不管以怎样的形式呈现，发生在基层社会的冲突通常都是敏感、多样、情绪化的，难以通过常规的法律与制度机制调节解决，而如若无法高效合理地理顺冲突的主体间利益关系，作为利益调节方的政府甚至会被迫卷入冲突之中，导致冲突的二次产生与再扩大，因此，高度的利益分化是基层社会复杂样态又一突出表现，关系着社会的和谐与稳定。

（三）系统交互

基层社会有如一个生命体，是由不同性质、种类多样的社会系统组合而成，如权力系统、法律系统、教育系统、文化系统、卫生系统等等。不同的社会系统不仅互为因果、互相作用、互动联系，还会随着基层社会的发展而交互得愈加密切，这种交互是自由、杂乱和非线性的，不存在固定的运动轨迹与结构，这也是基层社会复杂样态的主要表征之一。如果基层社会中的一个系统发生问题，是无法确定且无法预测其他哪些系统也会受到消极影响的，原本只局限于一个系统的孤立问题，可能会因为系统之间的交互而随机扩散、相互叠加，牵一发而动全身，使基层社会走向失控，涌现更多难以预料的问题，比如退耕还林不仅会导致农村耕地资源短缺，也会引发村民之间的土地所有权争端，且如果问题持久地发展下去，可能还会引发更多未知的问题。

（四）信息模糊

模糊内生于基层社会，是基层治理对不可知现实的观感，具体表现为部分不可测的社会要素和不确定的社会变化。一般而言，基层社会的规模越大、发展水平越高，多样性与差异性就越突出，就越需要高水平的识别与分辨，因为有效的基层治理需要尽可能清晰地了解基层社会，清晰性是基层治理的中心问题。基层社会的信息越模糊，不可知性越突出，社会复杂性也便越突出。由模糊信息生成的复杂样态是很难避免的，无论多么科学的测量方法都无法实现对社会现实的精确还原，人们对基层社会的描述只能停留在相对的准确性上，因为完整的信息需要趋近于完美的测量工具。比如，如果一个城市无法把握人口变化的规律，便无法建立精确的人口调查模型，实际人口数量便很难得到完全准确的测量。

（五）风险频发

社会韧性可以被理解为一个社会能够维持平衡态的抗压能力与自修复能力。平衡态并非基层社会的“原始状态”，而是通过吸收社会扰动量级，使社会处于一个在结构上高度稳定、内部要素与系统更为清晰的状态，^{[5] (p65-83)} 社会韧性越强，社会风险就越少。现代基层社会的风险性之所以尤为突出，是因为目前中国基层社会的韧性还不足以支持其抵抗一系列不确定的社会扰动，如经济社会高速发展带来的产业革新、人口流动、阶层分化、一级突发公共事件等等。在社会扰动超越社会韧性的现实背景下，实现基层社会的完全平衡是不现实的，或者很难摆脱非线性和不可预测的社会扰动，基层风险频繁爆发，并在社会没有充分准备的前提下释放，影响社会的有序性与稳定性，使基层社会呈现出复杂的状态。

二、从“线性”迈向“复合”：基层治理的困局破解

如何识别与面对基层社会的复杂样态，始终是基层治理创新的关键议题，由复杂性触发的基层社会问题会增加有效治理的难度，挑战基层治理的韧性。因此，中国的基层治理始终在追求一个协商合作、利益共享、稳定平衡的治理架构，以简化愈加复杂的基层社会：“从“集权”到“分权”、从“粗放”到“精细”、从“管控”到“服务”、从“人治”到“法治”、从“一元主体”到“多元主体”、从“科层体制”到“扁平结构”……在改革开放初期，由于社会现实相对清晰、基层问题相对聚焦，这些治理创新对于建构和谐社会起到了一定的促进作用，公民意识有所增强，第三部门愈趋成熟，社会活力也在不断释放。

然而，随着基层社会的复杂性逐渐强化，一个重大的问题便由此出现了：长期以来，作为国家治理结构的“末梢神经”，基层治理无论以何种形态呈现，却始终没有超脱“从……到……”的线性治理思路，一直把“消除复杂性”作为应对复杂社会的核心策略，它有如一个标准化的“治理机器”，操作过程有着固定的流水线，向这个机器输入了特定的“因”，输出的必须是可以被预期的“果”，整个治理过程都是先验的，需要高度的稳定性。但事实上，“治理机器”的线性运作与基层社会的复杂性是冲突的。因为，无论以怎样高尚、珍贵的治理价值去支撑，也不会存在某个单独的治理机制能够完全应对多样的、不可知的复杂社会问题，如果没有认识到这点，就会出现基层治理的失灵。

换句话说，即便付出了大量的治理资源，线性治理也不会如预期目标那样完全消除基层社会的复杂性，因为基层社会的复杂

性是一项固有现实，不仅不会被消弭，反而只能被不断地加强，各类由基层社会复杂性引发的治理挑战既难以被线性的治理思路发现，又难以在短时间内解决，进而使基层治理陷入困局之中，表现为条块关系的模糊、服务供给的错位、主体结构的僵化、形式主义的加重以及治理问题的扩散。

其一，线性治理的条块关系是模糊的。线性治理强调管理结构的高度清晰，追求职能部门与属地机关之间的分工明确，前者表现为垂直的管理，后者表现为区块的管理，二者并行的“条块关系”构成了基层治理的基础结构。然而，随着基层社会日益复杂，基层的治理问题愈趋综合化，职能部门与属地机关的权责很难按照线性思路所预期的完全区分，条块之间相互博弈，各自为政，^{[15] (p4-15)}关系模糊，协作意识不足，这不仅增加了治理的沟通成本，而且降低了治理的实际效率，“七八顶大盖帽，管不住一顶破草帽”。

其二，线性治理的服务供给是错位的。在社会个体高度异质的复杂社会，公民诉求会呈现出高度离散的状态。虽然基层治理是基于公民诉求发起的，但线性治理往往难以提供内容丰富、形式多样的服务项目以发现或满足公民的异质诉求。因为线性治理过度依赖治理的规则，治理弹性相对较小，无论是治理主体、治理工具还是治理空间，线性治理任何治理要素的变化都要经过长期的假设与验证，虽然治理体系会因此更加稳定，但治理的创造力却也会随之降低，服务供给与公民诉求通常是错位的，会陷入“剪不断理还乱”的治理窘境。

其三，线性治理的主体结构是僵化的。多元主体协同是目前中国基层治理的主要主体结构，但从实践效果来看，从“一元”到“多元”的线性治理路径是存在局限性的。因为，并非所有的治理任务都需要多元主体达成，一些对专业能力要求较高的治理任务更应该向相关精英、专家和社工人才倾斜，否则可能会降低治理的效率。更重要的是，目前大多所谓的多元协同治理仍遵循着“分工不分家”的单核驱动原则，即一根红线牵引主体的行动，公众自主的政治参与欲较低，基层治理并没有走出“强政府”与“弱社会”的话语失衡困局。

其四，线性治理的形式主义是严重的。随着基层社会复杂性日益凸显，基层治理的工作量在不断增加，在科层体系“自上而下”的压力垂直传导模式下，线性治理追求的是基层政府的放权，上级会把加工过的权责转移给下级，“中央的要求顺着行政层级链条在各级政府手中‘层层加码’”，^{[16] (p69-79)}但落实到居委会与村委会时，治理任务便无法传递了。“上面千条线，下面一根针”，中国的基层自治组织普遍处于资源有限、任务繁重的治理困局之中，基层工作者既要应对上级工作监察以维护组织利益，又要创造政绩维护个人利益，基层治理“上有政策，下有对策”的形式主义现象由此广泛出现。

其五，线性治理的治理问题是扩散的。复杂基层社会的问题形态是自由、随意且模糊的，线性的治理很难预测治理问题的变化与结果，这与线性治理要求的治理先验性存在天然的矛盾。治理的失灵与失序一旦发生，一些新的治理问题便会在原有问题的基础上继续发酵。面对复杂性的扩散，线性治理倾向投入更多的人、财、物，制定更为精细的治理规则，实现对现实的全面掌控以消除复杂性，但是，在这个过程中，线性治理的治理要素会变得更复杂，对治理资源的需求会更大，但治理资源是有限的，并不会因为资源需求的增加而增加，治理问题只会因此变得更加复杂。

总而言之，基层社会的发展是一个向前的、不可逆的、非线性的运动变化过程，复杂的社会问题无法通过先验的方法预测，更无法一劳永逸地解决。治理方式与复杂问题的任何微小不匹配都会导致与预期截然不同的治理效果，任何单一方法都很难洞悉复杂的社会构造，^{[17] (p30-35)}任何单一治理机制都无法应对不断扩张的公民诉求，^{[18] (p66-73)}所以，纯粹理性主义指导下的线性治理是无法有效理解与应对基层社会复杂性的。

普利高津从科学思想和方法论的高度对如何面对复杂社会样态进行了总结，提出了“结束现实世界简单性原则”的著名口号，尖锐地批评了“把复杂性约化为某个隐藏着的世界的简单性”这一观点，要求人们把复杂性当作现实世界的固有属性来认识和处理。^{[19] (p41)}应该寻求治理体系与社会复杂性的复合匹配，“一个组织系统要有效发挥功能作用，必须拥有与其环境相同的复杂性”。^{[20] (p11)}对于基层社会的复杂样态，既不能将复杂的问题简单化，也没必要对复杂性进行夸大和过度渲染，而是应该理

解与认可真实的复杂社会，这是应对复杂性的核心要义。

因此，面对复杂的基层社会，一个包容、开放的治理体系呼之欲出。国内部分省市率先做出了与时俱进的治理转向，如浙江的三治融合、上海的睦邻建设等等，这些治理创新突破了治理价值、主体、空间、资源、工具等边界限制，实现了不同治理方式在不同维度的复合，以增强基层治理的动态性、适应性与能动性，摆脱线性治理思路带来的治理惯性，实现了基层社会的有效治理。由此可知，复合治理并非一个臆想的概念创设，而是从一系列基层社会的治理实践中提炼与总结出来的治理结构。

复合不是杂乱的，复合治理绝不是治理要素无规则的自组合，否则只能导致不同治理要素的焦点重叠，造成治理资源的无谓消耗，使复合治理异化为“杂乱的治理”。复合治理是治理要素的有序、弹性组合，“强调多重治理场域的共时性存在、治理运作机制的复杂性与多样性特征”，^{[21] (p22-40)} 本质遵循着“以复合匹配复杂”的治理策略，运作纲要则是“把复杂性当作复杂性来处理”，目的在于准确适当地应对复杂性，而不是消除复杂性，更不会过分纠结治理规则的建构。

当然，虽然不存在某种稳定的治理规范，但并不意味着复合治理是空泛的存在，复合治理是一个生成性的、有行动能力的、精心准备且高度灵活的治理结构建构过程。不仅体现为不同治理方式的功能互补，还体现为治理效能的叠加。复合治理如同一个纽带，让不同的治理要素的治理优势能够相互融合，达成治理效能“1+1>2”效果，以有秩序的复合手段回应了无序的复杂问题。在面对基层社会复杂样态时，复合治理会从系统论的角度出发，整体看待基层社会治理，为防治更多难以预料的涌现性问题，复合治理在社会系统非结构交互的背景下，会在处理一个问题的同时，关注与其相关、耦合与同步的其他问题，实现治理结构的统筹调整，通过形塑开放的治理过程，适应基层社会的非线性运动。

三、面向复杂样态的复合治理运作逻辑

在线性的治理思路下，基层社会的复杂性需要被重新加工和简化，以满足治理的固定程式，把代际性简化为一致性来处理，把异质性简化为同质性来处理，把交互性简化为独立性来处理，把脆弱性简化为稳定性来处理，把模糊性简化为清晰性来处理。相反，基于上文对复合治理的内涵分析可知，复合治理融合了不同维度的治理要素，“以复合来匹配复杂”，“把复杂性当作复杂性来处理”。这并不是对“简约原则”的完全否定，复合治理同样承认基层社会可能存在一些简单的现实，但却更坚持复杂性是基层社会普遍的存在。复合治理能够超越线性治理思路的重要原因之一，便是它发现了被线性治理忽略和简化掉的复杂性，建构了全新的治理效用。

同样以问题为导向，不同于线性的治理思路的是，复合治理的治理价值并不是非此即彼的，而是兼容并包的，基于对不同治理要素差异性的尊重，复合治理具有显著的应激匹配性。在复合治理的视阈内，无论是治理主体、治理空间还是治理资源，都会根据基层社会的具体问题具体组合，进而直接影响治理工具的选择，而治理工具在复合治理的运作逻辑中承担着效能输出的角色。总结而言，价值、主体、空间、资源和工具构成了复合治理的逻辑主线，基于这五重维度，能够更好地阐释复合治理的运作机理。

（一）价值逻辑：兼容并包

复合治理为基层治理在中国的演进提供了一个全新的理念。从基层社会的复杂样态出发，复合治理使不同治理要素的价值优势能够被合理地区分与“看到”，对差异的尊重和包容是复合治理得以存在的重要基础，也是其在价值维度的体现。复合治理不存在某项单一、稳定的治理价值，更不会刻意追求治理价值的凝练与简化，相反，为了适应基层社会时刻变化的复杂现实，复合治理更倾向建构一个全面、宏观的价值体系，这个价值体系有如一个“匣子”，诸如人本、民主、科学、道德、公正、效率等不同的治理价值都会纳入其中，在这个“匣子”内，这些价值都会被清晰感知，价值复合的目的在于实现不同治理价值的共存，以此适应社会的复杂变化，指导形塑其他的治理要素与治理的具体形态。

自治、法治、德治“三治融合”的基层治理创新就是治理价值复合兼容的典型代表，也是复合治理的具体体现。在浙江桐乡，通过对公民自主性、法律规范性、德育引导性的肯定，基层社会形成了“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的良好治理氛围，无论是村民议事厅、板凳法庭还是法治驿站，都是在治理价值糅合的基础上产生的。换言之，三治融合的“桐乡经验”实现了“从点片式创新向集成式创新的转变”，^{[22] (p5-16)} 搭建了共建共治共享的基层社会治理新格局，更验证了复合治理在治理价值层面的科学性与合理性。

（二）主体逻辑：结构杂糅

复合治理的主体结构是学习、协调与混沌的，具体形态既可能是一元的，也有可能是多元的，其强调的是主体结构的复合，而不是多元主体的复合。至于选择何种主体结构，取决于对复杂社会中具体问题形态的适应。比如，在相对专业的治理任务里，治理主体如果包含了公众、社会组织等普遍意义上的社会主体，反而会降低治理效率；相反，在涉及公共利益的决策事务中，如果进行强力的行政干预，则会压缩政府之外其他主体的话语空间，从而导致其他主体因为权力被约束而产生情绪波动，削弱社会治理能力。

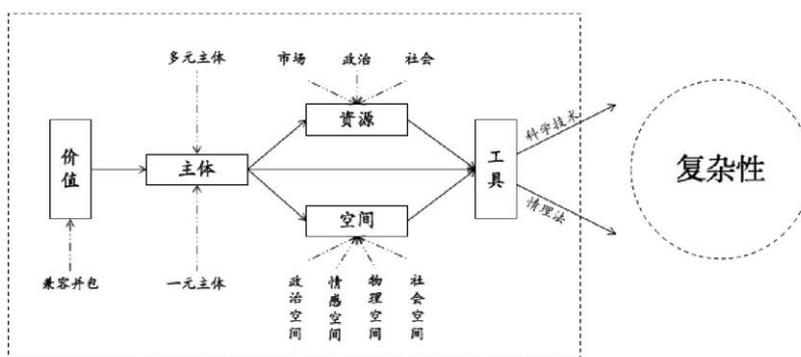


图1 复合治理的运作逻辑

需要指出的是，无论是怎样的主体结构，其中包含的治理主体都不是完全立场中立的，否则只能使复合治理走向无序的混乱。复合治理的主体结构是有中心的，需要在党和政府的领导与指引下设计治理主体，从目前中国基层治理强调党建的引领作用便可窥见一斑。以广州市花都区为例，流动人口管理一直都是基层社会治理的重点议题之一，人口的流动性与异质性大幅度增加了治理的难度，花都区创新设立了异地“驻花都流动人口党委”，基层党组织针对不同的社会问题，设置了不同的治理主体结构，为流动人口提供了包括社会治安、计划生育、就业指导、法律宣传在内的各种服务，获得了积极反响。

（三）空间逻辑：功能交叠

基层治理是“在一定的公共空间中展开的”，^{[23] (p70-76)} 基于基层社会的复杂性，复合治理实现了公共空间的功能性重构，将公共空间形塑为政治、物理、情感与社会四种类型：政治空间是由制度与规范为基础建立的，是公众表达意见与运用权力的公共能量场；物理空间是公众生存与实践社会活动的线下场所；情感空间是体现基层社会归属感与凝聚力的公众心理共识；社会空间是各类信息、资源、机构赖以存在与交流的笼统场域。复杂性适应系统的结构是立体的，^{[24] (p16-24)} 复合治理亦是如此。复合治理把不同性质的公共空间联结在一起，实现了空间功能的交叠，原本只有单独功能的空间，也兼具了其他空间的功能。

空间功能的交叠不仅提升了基层社会治理的效能，不同的治理主体都能够同一个空间内找到各自的定位，还为应对基层社会的复杂性创造了良好的治理环境。上海杨浦近年来兴起的“睦邻中心”就是空间功能交叠的产物，截至2017年，以邻里关系为依托，杨浦区用5年的时间在全区总共建设了54个“睦邻中心”，它如同居民家门口的“免费会所”，让居民“眼力可及，

脚力可达”，为居民建立了高质量的社会活动场所，弥合了城市社区居民疏离的人际关系的同时，也为居民提供了表达意见的平台。在复合治理塑造的治理情境下，“睦邻中心”已经不再只是一个纯粹的物理空间，也是建构公众之间交流桥梁的情感空间，更是公众参与基层社会治理的政治空间。

（四）资源逻辑：丰富全面

传统意义上的治理资源包括以经济资源为主要特征的配置性资源和以政治资源为主要特征的权威性资源。随着基层社会复杂性的加强，仅依靠经济与政治资源供给的治理方式愈加捉襟见肘，对社会资源的需求不断加强。为了最大限度地提高治理效能，基层治理需要丰富的治理资源支撑。但是，社会资源具有较强的自主意识，需要超脱普遍的逐利理性，才能应用到治理实践中，而复合治理对于治理主体结构的杂糅要求为治理资源来源的适应性与全面性奠定了基础，存在多重的资源组合形态，基于协商一致的原则，复合治理能够实现市场资源、政治资源与社会资源等复杂资源的集合。

面向基层社会的复杂样态，基层治理的治理过程与治理结果皆存在较大变数。因此，复合治理的治理资源分配通常以治理问题为导向，在治理设计生成前，复合治理需要对具体的治理问题进行分解与识别，尤其在资源收集与分配的环节，需要始终坚持协商的方式塑造意见与价值的共识，由此才能保证治理行动的顺畅进行。上海浦东洋泾社区的社区基金会便是复合治理在资源维度的一个具体案例呈现，通过详细、科学的访谈与调查，社区基金会梳理了洋泾社区内已有的经济、政治资源，充当了基层社会治理的“后勤”，作为治理的社会资源，按照治理的需求，为相应治理主体提供了大量资金支持，收到了很好的效果。

（五）工具逻辑：灵活组合

对于复合治理而言，治理工具需要接受治理价值的引导、切实考虑治理主体的特性、结合现实的治理空间与治理资源背景、根据基层社会的复杂性有针对性地灵活选择。作为复合治理的核心逻辑之一，灵活的治理工具是自然科学原理与社会科学经验的有机组合，不仅包括科技层面的技术工具，也涵括了社会层面的情、理、法工具，它会在治理过程中随着治理问题的变化而时刻变化，在这个过程中，治理工具同样具备一定的弹性与韧性，会随着社会的变化而不断革新，共同增进。相反，若是无法依据问题的特殊性对症下药，治理能力仅仅是能力，再合理的治理方案也只能是“纸上谈兵”，导致基层治理始终面对有效性困局。

复合治理承认了治理工具在处理特定问题时的有效性，自然就否定了有关治理工具的“全能论”，任何单一的治理工具都是有缺陷的，避免治理失灵或错位的一个重要方式就是实现治理工具的灵活组合，以确保不同的治理工具能够互补优势、规避劣势，联动解决基层社会的问题。在基层社会，工具选择的灵活性能够化解原本许多“老大难”的问题，尤其以基层群众纠纷的处理表现得最为明显，由于个体利益纠纷的判定流程繁琐，再加上纠纷的数量巨大，政府很难切实了解利益冲突的全貌，而无论是乡贤评议会，还是邻里议事会等等，都有丰富的个体纠纷处理经验，可以让问题从哪里来，就回到哪里去，把问题消灭于萌芽之中。

参考文献：

[1] 郝宇青. 基层社会治理的政治学论纲[J]. 社会科学, 2020, (6).

[2] 周庆智. 改革与转型：中国基层治理四十年[J]. 政治学研究, 2019, (1).

[3] 习近平. 看清形势适应趋势发挥优势善于运用辩证思维谋划发展[EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/18/c_1115663598.htm.

[4] 苗东升. 把复杂性当作复杂性来处理——复杂性科学的方法论[J]. 科学技术与辩证法, 1996, (1).

-
- [5]范如国.“全球风险社会”治理：复杂性范式与中国参与[J].中国社会科学,2017,(2).
- [6][法]埃德加·莫兰.方法：天然之天性[M].吴泓缈,冯学俊,译.北京：北京大学出版社,2002.
- [7]Churchman C W.Guest Editorial.Wicked Problems[J].Management Science,1967,14,(4).
- [8]郭巍青,张文杰,等.“复杂问题”与基层干部的“办法”：以N区“外嫁女”问题为例[J].公共行政评论,2019,(3).
- [9]Walls H L.Wicked Problems and a ‘Wicked’ Solution[J].Globalization and Health,2018,14,(1).
- [10]Rittel H W J.,Webber M M.Dilemmas in a General Theory of Planning[J].Policy Sciences,1973,4,(2).
- [11]Ritchey T.Wicked Problems—Social Messes:Decision Support Modelling with Morphological Analysis[M].Berlin:Springer,2011.
- [12]Head B W.Wicked Problems in Public Policy[J].Public Policy,2008,13,(2).
- [13]K.米切姆,孙焱.复杂性的交互作用：科学、技术、社会与伦理[J].世界哲学,2013,(1).
- [14]苗东升.论复杂性[J].自然辩证法通讯,2000,(6).
- [15]杨发祥,严骏夫,等.条块矛盾再生产：政府机构下沉改革的实践悖论——以上海市J区房办下沉为例[J].甘肃行政学院学报,2019,(6).
- [16]颜昌武,赖柳媚.基层治理中的责任状：“督责令”还是“免责单”？[J].理论与改革,2020,(2).
- [17]田毅鹏,齐苗苗.城乡结合部“社会样态”的再探讨[J].山东社会科学,2014,(6).
- [18]陈世香,苏建健.复合治理、发生机制与创新策略：城市街区公共文化服务模式创新的个案分析[J].湖北社会科学,2018,(3).
- [19][比]伊尔亚·普利高津,[法]伊·斯唐热.从混沌到有序[M].曾庆宏,沈小峰,译.上海：上海译文出版社,1987.
- [20]刘洪.组织复杂性管理[M].北京：商务印书馆,2011.
- [21]白浩然,李敏,等.复合治理：地方脱贫进路的一个理论解释——基于153个脱贫摘帽县的扎根研究[J].公共行政评论,2020,(1).
- [22]张文显,徐勇,等.推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理[J].治理研究,2018,(6).
- [23]陈朋.寻求公共空间建构的基层治理[J].中国高校社会科学,2019,(4).
- [24]时和兴.复杂性时代的多元公共治理[J].人民论坛,2012,(4).

注释:

1 按照费孝通的理解,乡土性是古代中国基层社会的基本属性,而后国内学者也普遍认同这一观点。具体可参考费孝通:《乡土中国》,人民出版社,2008年版。

2 十条特征分别是:1.老大难问题没有明确的表述,其内涵和外延存在争议;2.老大难问题没有固定的规范;3.老大难问题的解决方式没有对错之分,只有好坏之分;4.老大难问题的解决方式,没有即时和最终的评估;5.老大难问题的解决都是“一次性操作”,无法撤回,也无法反复试错修正;6.老大难问题没有一组明确或潜在的解决方案,也没有一组详尽描述的、被纳入计划的许可操作;7.每一个老大难问题本质上都是独一无二的;8.每一个老大难问题都可以被认为是另一个问题的征兆;9.老大难问题的差异决定了其可以从多种角度进行解释,具体则取决于需解决问题的性质;10.计划者没有“犯错的权利”,公众对失败的举措或实验没有宽容。具体可参考:Rittel H W J.,Webber,M. M. Dilemmas in a General Theory of Planning, 载于《Policy Sciences》,1973年第4卷第2期,第155—169页。

3 数据来源:中华人民共和国中央人民政府网站 http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/22/content_5423308.htm。

4 数据来源:国家统计局官网 <http://www.stats.gov.cn/tjsj/nds/2019/indexch.htm>。

5 人类的意识不是简单的“是非”“黑白”,其中还包括诸如“也许”“可能”“大概”等不确定的意念,社会交往的双方只有在反复的“试错”与“纠正”中才能达成共识,如果不存在特定的交往基础与身份共性,双方达成共识的过程会十分困难,2个人的“双重偶然性”是1组,那么3个人便是3组,4个人便是6组……n个人便是 C_n^2 组,因此,随着身边陌生人的增多,大多数人对于陌生人的理解都是一个艰难的过程。参考Par-达成共识2的过程会十分困难,2个人的“双重偶然性”是1组,那么3个人便是3组,4个人便是6组……n个人便是 C_n 组,因此,随着身边陌生人的增多,大多数人对于陌生人的理解都是一个艰难的过程。参考Parsons T.:《The Social System》,Routledge,1991。