

主持人的话

南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师 赵 晖

公共治理是对复杂社会条件下多重公共事务管理需求的综合回应与概括。公共事务管理走向治理时代,说明人们管理公共事务的方式与途径选择,已经从传统公共行政时期相对单一的模式转变为包括传统公共行政在内的更为多元与复合的模式。协商治理就是在这样一种背景下而出现的。协商治理强调公民理性参与在公共事务管理中的重要作用。

在既有的公共行政模式下,公共治理主要表现为一种精英治理与利益博弈相互缠卷的过程,民众被疏离在公共决策之外,人民的主权得不到实现,治理的民主真实性是不充分甚至是缺失的。而在协商治理中,公民真正进入决策过程,人民的主权得到了实现,民主的真实性获得质的改变。从已有的实践来看,协商治理主要关注公共治理中的民主真实性、更好的公共理性与公共政策的合法性等问题。更好的公共理性是协商治理的标识性价值,也是协商治理之所以称为协商治理的根本依据。更好的公共理性是审慎参与的结果。在协商中,各参与者在提出、批判或反对各种观点时,都要陈述他们的理由,让别人接受自己的观点,同时也认真听取别人的观点。公共协商的过程使决策理由更理性、更公平。而理性既是参与者之间的,又是参与者与政府之间的。经过协商,不仅参与者之间可以就公共议题达成某种更理性的认知,而且参与者与政府通过交流又可以形成一种更理性认知,这是一个双向互动的过程。而协商过程又是一个参与者与政府共同进行知识生产的过程。从知识学的角度看,这种理性主要是一种需求理性而非专业理性。因此,公共协商更主要的是一种公共需求的揭示与形成的过程。政策合法性是协商治理的输出性价值。公共治理是一个政策制定与执行的过程,因此其合法性最终要由政策合法性来体现。提高政策合法性是人们关于协商工具性价值的一个普遍共识。公共协商不是私人利益的简单聚集,而是通过寻找公众认可的共同利益及其实现路径而制定政策,这样的政策其合法性将大大提高。

在实践中,运用协商治理理论治理城市公共事务已取得了突破性进展。《城市基层治理的双重困境与善治的路径选择》一文以N市“仙林模式”为案例,认为城市基层治理必须要跳出国家—市场非此即彼的“一元治理”逻辑,转向国家、市场与社会多元主体边界清晰且合理互动的“复合治理”逻辑。在这种尊重自发的制度设计中,基层社会场域不是只有一个单一的权威中心,而是通过民主的协商与沟通机制,保障各自的权益,实现治理绩效的优化与社会和谐。《社会复合主体:城市公共治理结构创新》一文认为在城市治理过程中,听证会、行业自主管理、社区自治等都是“共治”结构替代组织结构的典型形式,而“共治”结构背后的逻辑是强调制度规范的作用,在制度的框架之下,各个行动者主体地位平等,尊重个体知识的分散性,主张行动者的充分协商,政府秉持平等、开放、互动的原则引导社会行动主体全面参与公共治理,促成行动者的全面信任“关系”,行动者构成的信任网络维系彼此的关联,关注共同的事业,关照彼此的利益。

城市基层治理的双重困境与善治的路径选择

陈 辉*

〔摘 要〕 城市治理是当前中国社会治理最重要的一环,它的基础和逻辑起点是城市基层治理,其治理逻辑体现为国家的逻辑与市场的逻辑。国家的逻辑有助于将国家的政策意志贯彻执行,但却阻碍了基层社会自主治理与提供服务的活力与创造性;市场的逻辑发挥了治理主体的积极性,但是各主体追求自身利益的最大化,往往导致了整体利益的最小化。以 N 市“仙林模式”为例,本案例研究结果表明:城市基层治理必须要跳出国家—市场非此即彼的“一元治理”逻辑,转向国家、市场与社会多元主体边界清晰且合理互动的“复合治理”逻辑。在这种尊重自发的制度设计中,基层社会场域不是只有一个单一的权威中心,而是通过民主的协商与沟通机制,保障各自的权益,实现治理绩效的优化与社会和谐。

〔关键词〕 城市基层治理;基层社会;复合治理;网格化治理

一、导论

中国社会正经历着深刻的社会变迁,城市化是其重要特征,这表现在城市的地域、数量、规模、人口的有效增长。根据第六次全国人口普查主要数据公告,2010 年城市化率为 49.68%,同 2000 年第五次全国人口普查相比,城市人口比重上升 13.46 个百分点,相较于 1949 年与 1978 年分别提升了 42.38%、31.76%(如图 1 所示):

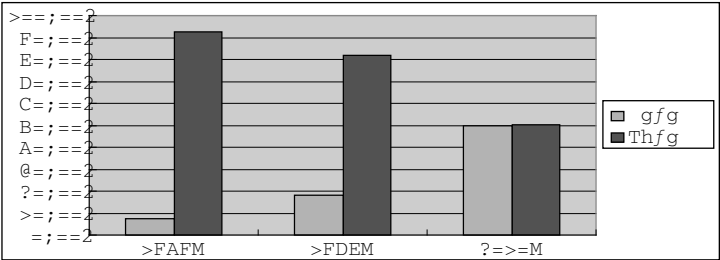


图 1 建国以来城乡人口比率的变化图

(资料来源:国家统计局第六次全国人口普查主要数据)

若将城市中非农就业的农村流动人口计算在内,毋庸置疑,城市已成为主导国人的生活区域,学

* 法学博士,公共管理博士后,南京师范大学公共管理学院副教授,210023。本文为教育部人文社科青年基金“城市基层治理的双重逻辑与善治路径研究”(11YJC630016)、江苏省高校优势学科资助项目研究成果。

术界已有的研究比较关注乡村社会的治理研究,对于城市基层社会的治理研究相对薄弱。学术界对城市基层治理的研究主要围绕两个方面:1.以街区权力的行政运行为视角。Benjamin Read 认为城市居民委员会是行政性草根接触(administrative grassroots engagement)的邻里组织,在其中国家创造、支持并管理着城市底层的组织网络,此种组织网络发挥着推进治理与政策执行的功能;朱健刚用“社区行政建设”分析1949年以来街道权力的变迁。^①2.从社会发展与政治建设角度:费孝通先生认为在城市社区建设的目标中,应确立起以群众自治为核心的基层民主化的主导方向;林尚立将城市社区视为中国政治建设的战略性空间。^②

本文试图从分析城市基层治理现状入手,通过具体的案例分析,探讨纷繁复杂社会现象背后基层治理所隐蔽的逻辑机制以及国家与社会之间是如何实现有效合作的问题。在案例研究的基础上思考善治的内在理路与社会机制。相较于实验法、大样本统计分析而言,案例研究有助于检验与创造理论、辨识前提条件、检验前提条件的重要性、解释内在的运行机制。以案例为导向的研究注重探寻客观现象之间的联系以及直接当事人对自己在事件中动机和信念的访谈,这些联系和参与者的陈述可以为揭示因果关系提供线索,而本文需要进一步追问的是:这些具体的原因和结果代表了什么样的更为普遍的现象和内在的逻辑?^③案例研究的不足在于个案的普推性问题(generalization),因而本文的研究设计采用案例研究、社会调查与理论分析有机结合,从而来理解城市社会管理的真实世界,实现公民的美好生活。

二、城市基层治理的逻辑: 以 N 市 X 社区案例进行分析

逻辑是对客观世界的推理、总结、抽象以获

得系统知识的思维过程,是关于“一切物质的、自然的和精神的事物的发展规律的学说。换句话说,逻辑是对世界的认识的历史的总计、总和、结论。”^④而基层治理逻辑主要包括基层治理的基本预设、运行机制与价值取向。下文以 N 市 X 社区案例进行分析。

1. 案例描述

X 社区位于南京市 Q 区东部,占地 24.1 万平方米,居住着约 1600 户居民,不少业主租用小区车位。2010 年 8 月开发商张贴告示:自 2010 年 9 月 1 日起不买地下车位的业主,车子一律不准进小区,由开发商聘用的世豪物业公司随之执行该规定,阻止未买车位业主驱车进入小区。2010 年 9 月 1 日早上小区物业公司不让未买车位的业主私车进来,引发冲突,傍晚下班时因为小区物业的阻拦导致几十辆小区车停在小区大门外,堵住小区入口与杉湖西路,愤怒的业主打断了小区入口的门栏,9 月 4 日冲突进一步升级,开发商雇佣了当地的小混混,穿上保安物管制服,协助物管暴力打伤部分业主,这期间辖区派出所多次接到业主报警电话。

9 月 5 日多名业主驱车来到 Q 区政府,将大门堵住寻求说法,Z 副区长接见业主代表,答应在一定期限内回复相关问题,9 月 6 日 X 社区所在的仙林街道办事处(归属 Q 区政府管辖)责令开发商和物业公司必须让业主车辆正常停放,在征求小区业主意见的基础上,拿出一个妥善解决问题的方案。小区于 2010 年 9 月 24 日召开“首届业主大会”,并且设立 10 个流动票箱,每个票箱由 2 名小区居民和 2 名街道工作人员保管,通过民主选举产生了业主委员会,而后由新组建的业主委员会重新聘用了名城物业公司,取用“租售”并行的方式,“车位门”冲突渐渐平息。

2. 案例分析

从上述案例出发,取用博弈论为分析工具

①朱健刚:《城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式》,《战略与管理》1997 年第 4 期。

②林尚立:《社区民主与治理:案例研究》,北京:社会科学文献出版社,2003 年,第 325 页。

③[美]斯蒂芬·范埃弗拉:《政治学研究方法指南》,陈琪译,北京:北京大学出版社,2006 年,第 48-65 页。

④列宁:《哲学笔记》,中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局译,北京:人民出版社,1956 年,第 67 页。

从冲突与合作两个层面来理解当前中国城市基层治理的基本逻辑：

首先，市场的逻辑。在基层社会场域中，理性的主体即使不是全部也是大多数，追逐各自收益的最大化。假设车位出租，开发商有一定的收益，也方便了业主停车，双方的收益各自为1，业主是以较低的价格实现停车，开发商也会

获得相应的报酬。如果开发商将车位出售，则可以获得更高的收益，与此对应未买车位的业主相较过去则须付出很高的报酬，开发商与业主的各自收益为(9, -9)，因为月租200元的车位还是较昂贵的，而此时若买车位则已从开盘时的8万元涨到13万元，业主难以接受，因而与开发商之间形成了如图2所示的博弈关系：

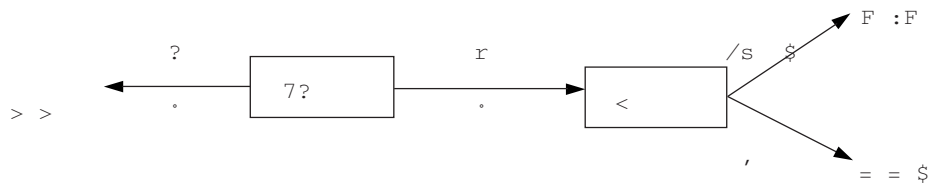


图2 业主与开发商的博弈模型图

个体理性的策略使得拥有地下车库产权的开发商将车位“只售不租”视为最优策略，并且贴出告示：“从2010年9月1日起，不再对地下车库有产权车位进行出租，如需固定车位位置的业主请联系……”，物业公司系由开发商聘用，他们之间形成了“共谋”的关系，物业公司随即发布通知：“不允许地面停车”，“不买车位，业主开车回不了家”，他们认为业主别无选择，只能购买车位。

业主的理性选择是拒绝接受，并且打断了物业公司封门的护栏，在小区内悬挂“无良开发商、强卖车位没商量”，“反对强卖车库，还我和谐家园”的条幅。因此在这里，开发商与业主（不合作，不合作）不仅是纳什均衡（Nash equilibrium），也是各自的优势战略（dominant strategy），一旦锁定（lock in），双方都陷入困境之中，这就蕴含了深刻的隐喻：单纯依靠市场机制的治理是不完善的。

新公共管理（NPM）主张建立以市场为导向的政府，通过市场力量来进行变革。^① 其基本假设为只要满足社区个体的需求则为良好的治理，市场是万能的，依靠“这只无形的手”，人们之间就可以相互合作，提供帮助。通过追求个人利益的最大化，可以使资源的配置得到最优，舍此别无他途，亦如亚当·斯密所言：“我们每天所需的食

料和饮料，不是出自屠户、酿酒家或烙面师的恩惠，而是出于他们自利的打算。”^②但是个体自利的理性选择，也可能导致集体的非理性，甚至整体利益的最小化。这就需要外部力量的调节，霍布斯认为要保障大家生活得幸福，须“把大家所有的权力和力量托付给某一个人或一个能通过多数的意见把大家的意志化为一个意志的多人组成的集体。……在这种行为中，大家都把自己的意志服从于他的意志，把自己的判断服从于他的判断”，因为大多数人不但缺乏发现所有定律的能力，即使有也不见得能准确运用。^③

其次，国家的逻辑。X社区因“车位门”所引发的困境由行政权力的介入得以化解，在区政府、街道的支持下，社区业主第一次民主选举产生的业主委员会，重新选聘物业公司，车位采取售租并用的双轨制，冲突渐渐平息。由于行政体系的权威性、公共性，对社会资源的掌控与分配能力，使得城市基层政府仍具有较高的危机化解与服务能力。我们以随机抽样的方式对N市6个社区520户居民发放关于“组织信任度”的结构化问卷，问卷题目为：“你认为下列哪些组织能代表与保护居民的利益？”统计如图3所示：

①D. Osborne and T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Penguin Groups, 1993.
②[英]亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，关文运译，北京：商务印书馆，1972年，第14页。
③[英]霍布斯：《利维坦》，赵雪纲译，北京：商务印书馆，1985年，第131页。

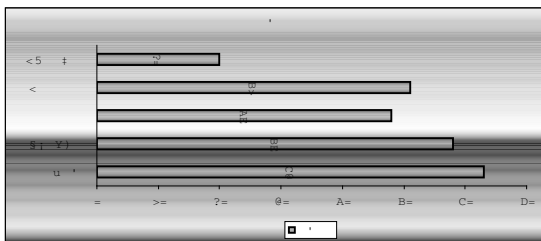


图3 公众对基层组织的信任度

当前随着城市行政资源下沉,国家的逻辑体现为“两级政府、三级管理、四级网络”科层制结构,如图4所示:

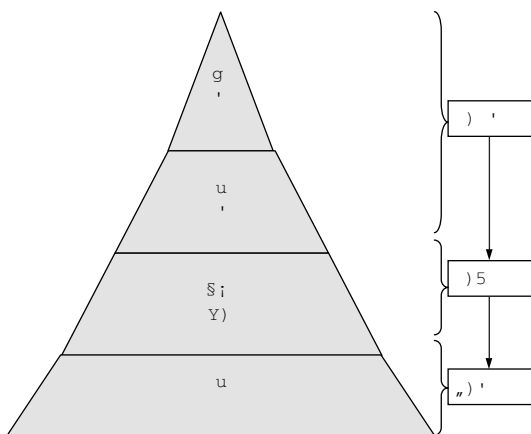


图4 城市管理的科层制结构

自上而下的制度设计一方面使得国家政令得以有效地贯彻执行,而另一方面科层制结构的等级化、封闭性、逆向负责制使得基层政府对社会事务的管理往往存在着迟缓、被动、前瞻性匮乏,自下而上的沟通渠道出现梗阻,问题由萌芽生成危机之后才会着手治理,正如参与集体行动的X社区业主所言:“不闹不解决,小闹小解决,大闹大解决”。同时,这种命令——控制型的治理结构也使得不少决策难以反映公众的真实诉求。例如,Q区政府房产局决定对F社区整治出新,施工队进场对居民楼粉刷出新,可当工程进行到一半时,突然停工了,原来区政府拆迁办通知房产局这里将拆迁,结果居民楼的外墙黑黄相间夹杂在一个立面上,再加上原先还夹

杂着一些白色和紫色的涂料,社区居民说:“整幢楼看上去是一张不折不扣的大花脸,比以前还难看”。^①基层政府10多万元的花费并未带来群众的满意。

国家的逻辑体现了城市基层治理的一条主线,正如马克斯·韦伯所言:“(中国)城市在这里——基本上——是行政管理的理性产物,城市的形式本身就是最好的说明。”^②国家逻辑的基本预设是只有政府才可以做出正确而理性的决断,通过政府的深度干预维护公共利益、提供公共服务,但实际情况是在纷繁复杂的当下社会,指令的发布者无法做到全知全能。正如约翰·密尔所言:“政府一到不去发挥个人和团体的活动与力量却以它自己的活动去代替他们的活动的时候;一到不是对他们进行指教、劝导并有时指摘而是叫他们在束缚之下工作,或是叫他们退立一旁而自己去代替他们工作的时候,害处就开始发生了。”^③

本文并不否认国家的逻辑与市场的逻辑在治理方面的优点,但是当这两种逻辑在基层治理实践变得绝对化后,往往会走向事物的反面。因此,需要一种辩证的思维方式来应对日益复杂的社会,国家与市场之间并非简单地二元对立。正如“车位门”冲突的平息所揭示:国家通过有效的制度构建,可以为基层民主与社会自治的实现提供安全保障,破解治理的困境,实现社会的可持续发展。

三、城市基层治理的善治逻辑与路径: 社会管理的创新

“车位门”事件平息后,X社区所在的仙林

①详见梅建明:《南京七里街一小区出新一半竟停工》,《扬子晚报》2010年5月27日,第A15版。

②[德]马克斯·韦伯:《儒教与道教》,王容芬译,北京:商务印书馆,1995年,第62页。

③[英]约翰·密尔:《论自由》,顾肃译,北京:商务印书馆,1959年,第137页。

街道进行了基层社会管理的改革,将群众自主参与社会管理与政府公共服务下沉相互集合,形塑多元治理的网格化平台,具体做法是以社区为基本单位,楼栋为基本单元,街道 23.17 万平方米具体分为 6 个一级网格,40 个二级网格,

1144 个三级网格(驻街单位),覆盖辖区 8 个广场、11 所高校、14 个商业网点、1 个经济适用房小区、24 个商品房小区、25 条道路、908 家五小行业、1341 个楼栋,如图 5 所示:

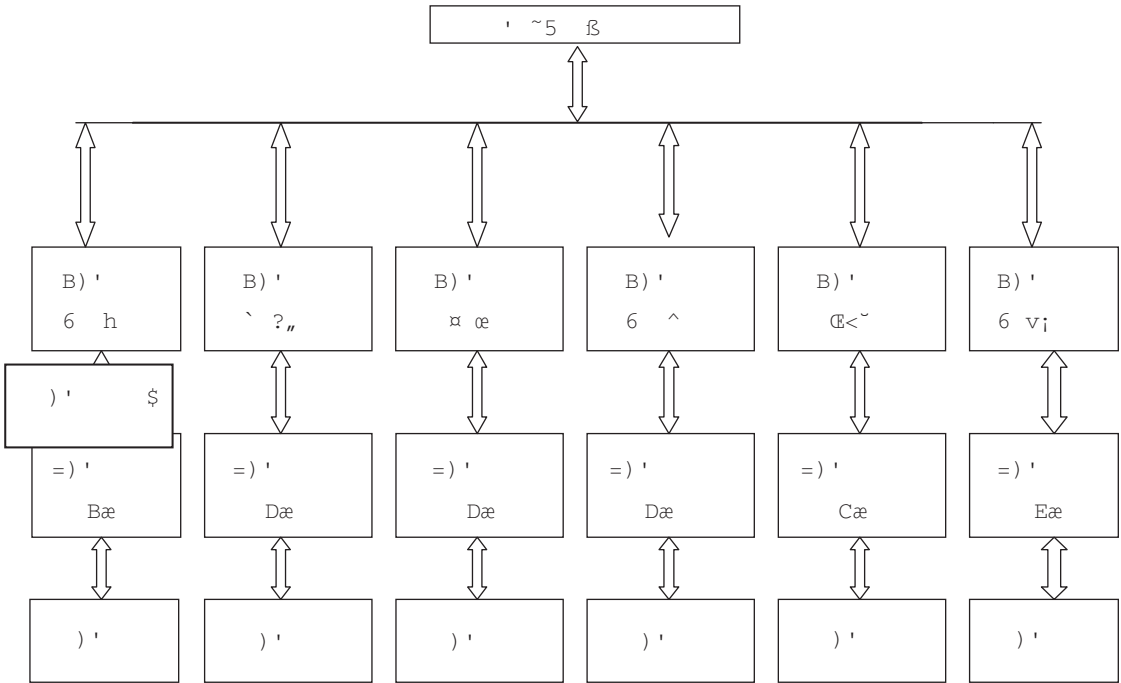


图 5 网格化治理的双向结构图

“头痛医头,脚痛医脚”式的社会管理方法,结果是减轻了一个症状,又导致或引发了多个症状的出现,难以标本兼治。与此不同,仙林街道社会管理将自上而下的行政管理与自下而上的公众需求有机结合,其基本模式为:网络连心、服务为先、多元联动、协同发展的复合治理(如图 6 所示):

管理服务覆盖到街道每一个区域、各类人群以及所有社会组织,同时在社会管理中减少中间环节,缩短管理过程,实施“贴心、安心、暖心、知心、凝心”等“五心计划”,架起政府与群众之间的“连心桥”。

“服务为先”:以群众的需求为导向,通过街道干部制度化、常态化地下沉到底、深入群众、前移关口,把握群众意愿需求,及时发现社会管理中的矛盾和问题,强化风险应对、过程控制,不断增强工作的前瞻性、主动性和有效性,把工作重心从治标转向治本、从事后应急转向源头治理。

“多元联动”:充分依靠群众的力量,民主选举产生居委会与业主委员会,自主管理社区公共事务,优化街道内部干部的岗位责任体系,打破机关干部与社区干部的条块分割,建立街道、社区、网格、驻街单位、社会组织、社会成员之间的联动机制,促进政府行政管理和基层群众自治有效衔接和良性互动。

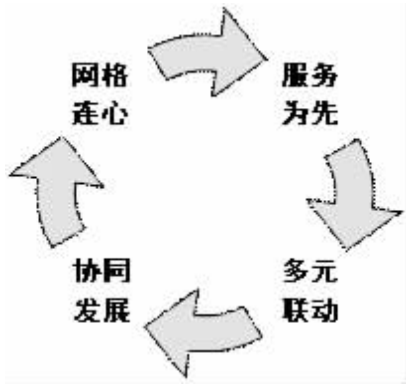


图 6 网格化治理的模式图

“网络连心”:以公众为关注焦点,建立横向到边、纵向到底的社会管理网格化体系,使社会

“协同发展”:把公众利益放在首位,将经济发展、城市管理、平安法治、民生保障、科教人才、精神文明等工作统筹兼顾、整体推进,促进社区的全面协调与可持续发展。^①

网格化管理打破了科层制,一方面发挥政府在社会管理中的引导作用,主动发现问题,解决在民众投诉之前,从源头上解决因决策不慎所造成的社会矛盾与冲突,另一方面重视多元主体的自主、自治与协议作用,构建互惠、合作与信任的社会资本,力图实现国家与社会之间的良性互动。在政府、市场和社会之间维持一种必要的张力,保持三者之间的中道,从而形成多中心的治理结构,实现互惠互利的合作,弥补政府失败、市场失灵与社会局限。

仙林网格化管理实施一年多来,取得了良好的效果:街道在每月南京市城管考评中由过去的20多位一跃成为前列,2011年全年月度综合排名获得10个月第1名,2个月第2名,街道综合工作全年在全区月度排名10个月第1名,2个月第2名,先后与驻街高校联合成立了5个科技园、引进项目24个,没有发生一起安全责任事故,由于及时解决民众问题,保障其合法权益,有效提供公共产品,政府与民众的关系明显改善,民调满意度达到95%以上,并且实现了“零上访”。^②那么,仙林网格化管理为什么能成功呢?下面从治理的结构、主体、机制与技术四个方面具体分析其运行特点。

治理结构:由金字塔形结构向扁平化结构转变,街道干部下沉到具体网格,“办公室”设在各自负责的网格中,实现“人到格中去、事在网中办”。依据社会管理对象的特点成立网格服务中心、高校服务中心、物业服务中心和商业服务中心,集中解决独立网格难以解决的问题,从而形成网格与中心相结合,提高了行政效率。

治理主体:由单一管理主体向多元管理主体转变,政府、居委会、业主委员会、企业、学校、物业公司成为网格治理的节点,通过定期召开的网格联席会议,改变了科层制政府垄断性的

制度安排,形成了政府、社会、企业协同参与,多元共治、相互制约的管理格局。

治理机制:由被动处置向主动预防转变,由条块分割向网格集成与综合治理转变,实施“全方位、无缝隙、精细化”管理,力图将矛盾解决在萌芽状态。

治理技术:植入了计算机领域的“云管理”模式,街道建立的中枢架构及高位协调处理、信息服务,形成松散耦合而统一的云处理共享模式,三级网络相互支撑的储存器单位元将社区管理、公共卫生、安全生产、民众信访全部纳入网格化平台,及时采集、存储、分析、反馈与决策,实现信息交换与共享。

由上述对仙林网格化管理模式的分析可知,网格化治理是一个上下关切、左右协调、紧密相连的有机体。从知识谱系上溯源,网格化治理可以归结到苏格拉底。他认为:“当一个国家最最像一个人的时候,它是管理得最好的国家。比如像我们中间某一个人的手指受伤了,整个身心作为一个人的有机体,在统一指挥下,对一部分所感受的痛苦,浑身都感觉到了,这就是我们说这个人在手指部分有痛苦了。”^③

四、结论与讨论

早期的组织管理在公平与效率两个层面都比较欠缺。在马克斯·韦伯看来,需要依照理性原则建立起科层制组织,自上而下的科层制管理有助于整体性公共产品提供,政府有形之手对于实现社会公平亦有积极意义,但庞大而臃肿的官僚结构压制了个人自由与活力,阻碍了效率的提升。以市场机制为基础的新公共管理激发了个人的活力与创造力,有助于组织效率的优化,但政府的缺位无助于整体性公共产品的提供,市场机制难以实现社会公平。卡尔

^①参见南京市栖霞区仙林街道办事处:《以群众工作为根本,创新社会管理“仙林模式”》,2011年。

^②王勇等:《“仙林模式”赢得各方赞誉》,《新华日报》2011年10月14日。

^③[古希腊]柏拉图:《理想国》,郭斌和、张竹明译,北京:商务印书馆,1986年,第197页。

·波兰尼认为,现代文明发展的历程是自我调节的市场运动与社会的自我保护运动交织共生的双向运动(double movement),“市场经济只有在一个全面信任的氛围下才能运转”。^①

网格化治理在于国家与社会之间的良性合作与互动,它并不仅仅是行政下移、加大控制,亦不是政府职能的弱化与缺位,而是将社区治

理划分为若干网格化、弹性化的工作团队,通过“居民议事会”、“社区恳谈会”、“网格联席会”等形式,建立深入交流与合作的互动机制,重视公众参与政府回应,完善公共服务,创新调解机制,提升自治能力,从而吸纳压力与化解风险,形成植根于具体场域,有效而信任的治理结构,实现社会公平,提升组织效率,如图7所示:



图7 管理模型的两维度分析

由此可见,网格化治理的逻辑在于超越国家抑或市场的单一治理逻辑,规避市场治理与政府管制的内在缺陷,其实质是中道的治理逻辑,蕴含着自我修复和完善机制,正如约翰·密尔所言:“在生活中的一些重大实践关注点上,真理在很大程度上是对立面相互协调和结合的

事情”^②。国家构建制度化的渠道保障公众的利益诉求,促进信息的自由流动,促成社会的和谐与稳定,亦使得政府高效与廉洁行政成为可能。

(责任编辑:杨嵘均)

Double Dilemmas and Path Dependence on Good Local Governance in Urban China

CHEN Hui

Abstract: In the context of rapid urbanization in China, it is essential to analyze the main logic of urban local governance, which includes the state logic and the market logic. Based on a case study, the paper argues that the strength of state logic lies in its ability to help implement state policies, but its limitation results from its possible suppression of the ingenuity and creativity of the local society. The market logic focuses on the maximization of individual interests, thus inevitably leading to the erosion of common good. From the network governance of Xianlin Community, we can see that the urban social management should be transformed from the mono-governance to the coordinate local network governance, and from rendering the community hollow to making it solid. The institutional transition will improve the performance of urban governance and enhance social harmony in China.

Key words: urban local governance; grassroots society; coordinate governance; network governance

①[匈]卡尔·波兰尼:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,刘阳、冯钢译,杭州:浙江人民出版社,2007年,第208页。
②[英]约翰·密尔:《论自由》,第50页。