

社会复合主体:城市公共治理的结构创新

——以杭州市城市治理经验为例

倪咸林^{*}

【摘 要】 当今,城市公共事务治理变得异常复杂,以往城市管理部门许多治理经验已难以适应新的治理情境,于是创新城市治理模式成为必然。在这样背景下,杭州市试图运用社会复合主体模式突破城市治理困局。对于社会复合主体治理创新这一新生事物,人们的认知大多聚焦在理念和价值功能的建构上,而很少关注其隐含的制度结构和关系结构。事实上,通过多案例的分析,我们发现社会复合主体的“共治”结构属性,即平等的关系结构和规范制度结构;而社会复合主体的成功运行也表明“共治”结构的前提是政府前瞻性的理念创新和民主开放的价值取向,而非社会资本和公共精神的充裕程度。

【关键词】 城市公共治理;社会复合主体;平等的关系结构;规范的制度结构

目前,城市化的快速发展在为人们生活提供便利的同时,也对城市公共事务治理提出了更高要求,使得政府的城市治理能力受到前所未有的挑战。在城市公共事务治理变得异常复杂的背景下,城市治理便成为当前公共治理的一个重要议题。很显然,以往城市管理部门许多治理经验已经难以适应新的治理情境,于是城市治理创新成为必然。目前,全国各大城市在探索城市治理的过程中都积累了许多宝贵经验,为我国城市治理创新提供了许多可供借鉴的模式。以杭州市运用社会复合主体结构进行城市治理的成功经验,本文力图解决如下问题:如何从多学科的视角理解社会复合主体?城市社会治理结构,特别是关系结构(relational structure)和制度结构(institutional structure)如何奠定社会复合主体的理论基础?社会复合主体的内在运行机制和逻辑是什么?社会复合主体如何塑造和契合“共治”的结构和新范式?

一、社会复合主体治理模式构建的社会背景

随着现代城市治理水平的不断提高,在我国一些沿海大城市适应现代社会治理的要求,逐步尝试

^{*} 中国人民大学公共管理学院博士生,安徽大学管理学院讲师,100872。本文系国家社科基金“中国公共管理改革60年研究”(10BGL081)以及安徽省教育厅人文社科重大项目(2011sk033zd)的阶段性成果。

构建社会复合体来提高治理的绩效。所谓社会复合主体,是以推进社会性项目建设、知识创业、事业发展为目的,由党政界、知识界、行业界、媒体界等不同身份的人员共同参与、主动关联而形成多层架构、网状结构、功能融合、优势互补的新型组织体系。在我国,其治理模式主要有以下几个背景。

1. 社会问题的复杂化挑战传统单一主体的治理模式

社会治理的效果不仅仅取决于解决问题的主体,在很大程度上也受到问题本身的影响。改革开放以后,我国逐步摆脱了计划经济的束缚,经济逐步多元化,随之而来的就是经济主体及其利益的多元化,这使得我国的社会结构开始复杂起来;进入21世纪,随着现代网络信息技术的普及,我国信息化社会的特征显现出来,社会生活节奏越来越快,社会结构也越来越复杂,这导致衍生于社会内部的社会问题也出现复杂化的趋势。主要表现在以下几个方面:第一,社会问题由点到面的扩散速度加快,为社会问题的复杂化提供了条件。随着现代交通工具的不断进步以及现代通讯手段的应用及普及,人们的生活节奏不断加快,人员、信息的流动性达到前所未有的高水平,这样的条件下,一旦社会的某一个点上发生问题,这样的问题会通过各种信息传播渠道迅速扩散,甚至会对整个社会公众产生一种心理冲击,从政策问题的角度看,这大大缩短了系统议程构建的过程,而且也使得系统议程的参与水平达到前所未有的水平,这就为社会问题的形成并迅速复杂化提供了条件。第二,社会问题涉及的主体日益多元化。随着我国社会结构的复杂化,人们之间的社会联系也越来越紧密,社会中一些个体面临的问题,可能也会通过各种方式直接或间接地影响到周围其他群体,于是有着不同利益诉求的多元化群体共同构成了问题主体,由于这些主体的利益诉求不同,对解决社会问题提出的要求也就存在分歧。第三,社会问题影响的宏观性和长远性。由于社会问题播散速度快,主体多元,动用政策工具进行干预的时候往往需要耗

费大量的资源,而政策工具的成本需要由作为纳税人的全体社会公民承担;而当前随着我国公民社会的不断发育和成熟,公民的理性程度不断提高,普通公民对于政府政策行动也越来越关注,于是,一些社会问题一旦发生,往往会引起全社会的关注,这也使得社会问题的影响更具全局性和深远性。社会问题的复杂化给问题的解决带来了严峻的挑战,这意味着传统的社会问题解决模式(主要是政府发挥作用)对于现代复杂问题效果并不尽如人意,因此,为了使得社会问题的解决获得各个方面的认可或支持,社会复合体的构建也就成为了必要。

2. 现代公共决策的民主化要求治理主体的多元化

公共治理必然需要公共决策,而现代公共决策却与传统的公共决策有着重大的区别。传统的公共决策强调政府的主导型,无论是政策问题的认定、界定,还是政策方案的设计、评估和选取,基本都由政府来完成,普通公民参与决策过程的情况很少或者基本没有。而现代决策更强调普通公民对于决策过程的参与,政府把自己定位为决策的组织者,在决策过程中让各方主体都参与决策过程,通过一定的方式整合他们的利益诉求,让不同主体的利益都在决策过程中都得以体现,充分体现民主性。受我国传统政治文化和现有政治体制的影响,当前我国大多数地方政府仍然沿用传统的公共决策模式,但在我国一些经济发达的大城市,市民社会发育相对成熟,公民的理性得到比较充分的发掘,公民的权利意识开始增强,在这种情形下,广大市民的认识开始有了变化:首先,政府拥有公共权力并不具有天然的合理性,自身才是主权者,广大公民才是政府权力的来源,因此政府的权力应该受到公民的制约,公民有权利要求政府保证公共决策的正确性和科学性,而做出正确而科学的决策就成为政府的义务和责任,而正如上文所言,现代社会问题的复杂化加剧了政府决策的风险性,一旦决策失误,就会招致广大公民的批评和责难,这就使得政府背上了公共决策科学化的压力,为了化解这一压力,决

策主体的多元化就成为一个不错的选择。其次,在观念中破除了传统公共决策属于政府的事务,认识到政府的决策水平直接关系到自身利益的实现状况,因此为了在公共决策过程中更好地维护和实现自身的利益,市民会通过有效的途径积极去影响政府的决策过程。最后,公民作为纳税人在公共决策过程中拥有发言权,广大公民不仅对于参与公共决策过程的愿望越来越强烈,而且集体主导而不是政府主导决策过程的希望也逐步在扩散。由于广大市民上述认识的转变,使得传统的决策模式逐步失去了市场,而对于现代决策模式呼唤的声音却越来越响亮,于是,在一些经济发达的大城市,组建多元力量参与的社会复合体就成为实现决策的民主化的一条有效途径。

3. 社会分工的精细化要求多元治理主体的合作与配合

社会分工在带来社会组织由高度专业化而实现社会生产高效率的同时,也带来了社会组织高度专业化与社会问题的综合性之间的矛盾。社会分工的精细程度是一个社会发展水平的重要参考指标,其集中体现就是个人和组织的专业化。从微观层面看,我国现代社会中个人具有专业化发展的趋向,发达大城市的新生市民往往具有较高的专业水平,对于社会某个专业领域的问题比较了解,但是在市民参与决策成为了可能的今天,这种精细化的社会分工却难以有效解决一些综合性的社会问题,而综合性社会问题的解决需要不同专业领域的公民联合起来共同应对;从宏观层面看,随着人力资源的专业化,组织机构也呈现出专业化的趋向,大多数组织机构从事专业性的事务,这意味着,对于综合性的社会问题诉诸专业性的组织机构同样难以得到良好的解决,因此这就需要不同的组织机构进行合作,共同对社会问题进行治疗。由此可以看出,仅仅依靠社会分工的个别组织与个人应对今天日益综合性的社会问题已经显得无能为力,必须建立各方面人员和各类组织共同参与社会问题治理的社会复合体。

4. 治理主体的多元化要求尊重社会力量的

治理参与权

自从新公共管理运动在西方兴起,治理主体的多元化就成为世界各国政府机构改革的一个重要方向,尤其是在20世纪90年代治理理念明确提出以后,治理主体的多元化成为诸多国家政府机构改革的主导方向。治理的概念是相对于传统的统治概念而言的,虽然关于治理含义的界定不尽相同,但却无一例外地强调治理的主体并非仅限于政府,而是认为私人以及私人组织也可以成为社会问题的治理主体,而且在一些问题上甚至可以扮演主导者的角色。为了有别于传统的统治模式,现在的治理理念更加强调社会组织对于社会公共事务的治理,打破传统的政府作为单一治理主体的模式,主张在公共事务的治理上吸收多方面力量的参与,构建社会复合体,这成为当今践行治理理念的一个重要途径。

综上所述,随着现代社会问题的复杂化、公共决策的民主化、社会分工的精细化以及社会治理主体的多元化,社会事务和问题的治理不再是政府单方面的事情,而是多方面都应该而且也需要共同参与的事情,在这样的社会背景下,我国一些发达的大城市率先构建社会复合体来进行社会事务的治理就有了必要性。

二、社会复合主体治理模式的理论建构

当前,学者对社会复合主体的理解往往过多关注其组织类型、建构理念和价值功能——在推广其价值理念的同时,也在一定程度上“模糊化”社会复合主体对城市治理的价值缘由,然而却很少重视社会复合主体背后的制度结构和关系结构,忽视其构建逻辑和运行机制。其理论建构表现在两个方面。

1. 社会复合主体的“联合治理”模型

社会复合主体意味着“政府、市场和社会”多个主体之间的联合,其直接的价值理念是打破“部门分立体制”,塑造一种协商民主式的联

合治理^①。公民社会、社会资本和治道变革成为联结多元主体之间的理论推演逻辑。换言之,社会复合主体的产生离不开公民社会的发育,公民社会的成长激发了城市公共事务治理过程中公民的参与热情;在参与和互动过程中,以信任为核心的社会资本(social capital)便自发产生;一个充满信任的共同体参与开启了“开放社会”的进程,决策民主化和科学化以及政府职能转移自然推动了城市政府的治道变革。在这一逻辑链条中,公民社会的发育水平成为前提和出发点。但在一个发展型政府中^②,即使是市场意识强烈和民营经济发达的江浙,第三部门也不能脱离“依附式发展”的困境^③。因而,从公民社会的“民情”出发无法支撑杭州市社会复合主体兴起的原因,也无法解释其背后的价值理念,至多是一种理论解读。

社会复合主体构建了行业联盟组织、项目推进组织、市校联盟组织等多样性的组织形式^④,迅速推动了经济产业发展,公共事务治理和知识资本的积聚,学者们将注意力集中在理解社会复合主体的功能上。社会复合主体摆脱了政府“单极治理”的困局,实现了“联合治理”。主体的多元,“开门决策”的过程,有助于倾听不同社会群体的利益诉求,改善城市公共服务供给水平,化解了社会矛盾,成为社会稳定的助推器^⑤。在社会管理创新的时代背景下,有学者从组织社会学角度,将“杭州经验”中构建“国家—社会”新型关系,促进“政府—企业—社会”三维合作的组织模式视为社会管理科学化的样板^⑥。社会复合主体之所以能够承载这些价值功能,原因是其具有利益协调机制和行动整合机制^⑦。在利益协调和行动整合的过程中,政府需要深入了解民情、反映民意、集中民智,专家和市民

参与决策的制度进一步推动了协商民主的发展。社会复合主体在运行过程中,确实发挥了上述功能,但外显的功能不是终极的学术关怀。相反,这些制度机制如何产生和运行更为关键,却没有得到应有的关注。

综上,学术界从不同的学科视角对社会复合主体的类型、理念和功能进行理论梳理和解读,取得了一定的成果。但在总体性描述和一般性阐述的层面无法理解社会复合主体的内在属性、构建过程和运行逻辑。只有理解社会复合主体背后的关系结构和制度结构,才能从根本上把握社会复合主体成功的“基因”,因此,本文拟从社会治理结构的角度阐释社会复合主体,提炼其从“统治”到“共治”的公共治理价值,关注其塑造结构复合和关系平等的内在机制,为其他地区城市政府治理创新提供参考标杆。

2. 社会复合主体的“制度创新”模型

公共治理结构是关联的“社会共同体”解决社会公共问题的方式及其稳定性的制度安排,其核心是多元素的模式或安排。因此,公共治理结构本身是一种重要的社会基础设施。因为治理结构决定了多元主体管理公共事务的方式、承担公共责任的方式和分配公共利益的方式。在城市治理这一特定的空间格局中,相对治理行动而言,治理结构就更具优先性。

公共治理结构随着组合要素内部的互动而发生变迁,在不同时期塑造不同类型的治理结构范式。有学者依据不同的文明形式与公共治理模式进行匹配,将公共治理结构分为“农业社会—统治型治理”、“工业社会—管理型治理”、“后工业社会—服务型治理”三种结构形态^⑧。历史变迁的宏大视野无法精确描述同一文明阶段内部治理结构的差异,因此有学者根据政治、

①张兆曙:《城市议题与社会复合主体的联合治理——对杭州3种城市治理实践的组织分析》,《管理世界》2010年第2期。

②郁建兴、石德金:《发展型国家:一种理论范式发批判性考察》,《文史哲》2008年第4期。

③康晓光:《依附式发展的第三部门》,北京:社会科学文献出版社,2011年,第97页。

④王国平:《培育社会复合主体研究与实践》,杭州:杭州出版社,2009年,第5页。

⑤冯钢:《论社会组织的社会稳定功能——兼论“社会复合主体”》,《浙江社会科学》2012年第1期。

⑥郑杭生、杨敏:《从社会复合主体到城市品牌网群——以组织创新推进社会管理创新的“杭州经验”》,《中共杭州市委党校学报》2011年第4期。

⑦张兆曙:《城市议题与社会复合主体的联合治理——对杭州3种城市治理实践的组织分析》,《管理世界》2010年第2期。

⑧张康之:《公共管理:社会治理中的一场革命(上)》,《北京行政学院学报》2004年第1期。

行政和公民三者之间的关系,将治理结构分为统治型结构、授权型结构、管理型结构和共治型结构^①。这意味着行动者、关系是治理结构的基本内核。因此,有关公共治理结构的思考有必要回归到行动者之间的关系以及维系这种稳定关系的制度基础上来。

从行动者关系角度出发,在城市治理过程中,行动者总是多元化的,问题是多元主体之间的关系在水平化和垂直化的排列组合方式的差异性。新中国成立后,工人、城市贫民等群体都是城市治理的行动主体,政府也给予甚至依赖这些群体最广泛的参与权利,如各种群众运动即是如此。但华尔德(Andrew Walder)对城市工厂的研究表明,工人对企业、对工厂领导、对直接领导都存在依附关系,这种制度运行的结果是“权威的制度文化”的塑造^②。这种权威的制度文化结构不在于主体的单一或多元,而在于对权力的依附。具体到城市治理,就是城市政府凌驾于社会之上,成为实质上唯一的行动主体,通过计划的方式对经济社会生活进行全面控制,依赖严密的官僚组织体系履行计划职能,公民和社会组织只能被动接受政府的所有安排。改革开放以后,市场逻辑日益主导经济社会生活,公民个体和个体联合的组织形式日益多元。政府的治理,特别是城市治理过程沿着“向体制下分权”和“向体制外分权”的双重逻辑展开,即行政分权和社会分权。城市基层政府的活力、各种经济组织和公民个人的活力都得到激活。正如西方学者李侃如(Kenneth Lieberthal)所观察的结果,中国社会的治理实现了从革命到改革的转型,政府管理体制演变成一种“分散的集权主义”^③。政府、市场和社会的三元结构互动中,政府开始有选择地对社会开放,允许和鼓励社会参与治理过程,塑造了一种半开放、半封闭和有限介入的关系结构。

从制度结构出发,在城市治理过程中,组织

和制度规范是维系和稳固行动者关系的纽带,不同的治理模式取决于组织的方式和制度的规范化程度。在传统中国,治理过程主要依赖为数不多的官僚和大量的“非正式官僚”组成的“权力文化网络”执行^④。1949年至改革开放之前治理过程的“暗箱”,让规范性的制度缺乏生存空间,组织化调控作用凸显。改革开放以后,市场和全球化对政府治理的规范性和透明度提出了要求,公民和社会组织也对利益相关的决策过程及其监督提出了诉求。公共生活的常规化和广泛性,需要摆脱运动式治理的逻辑,规范化的制度成为维持各行动者稳定关系模式的支撑。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。组织化调控的背后,要么以政治和稳定为导向的治理逻辑,要么是以经济和效率为导向的治理逻辑,二者都是为了获得“被承认”这样一种“态度”。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^⑤。

三、对社会复合主体理论模型的 实践与分析:以杭州市为例

杭州市的社会复合主体治理创新,因其在吸纳多元主体联合治理、推动社会管理创新、维护社会稳定和激发政府治道变革等方面的突出作用,受到学术界的广泛关注。

面临城市“发展代价”和“发展烦恼”双重价

①黄显中、何音:《公共治理的基本结构:模型的构建与应用》,《上海行政学院学报》2010年第2期。

②华尔德:《共产党社会的新传统主义》,香港:牛津大学出版社,1996年,第25页。

③[美]李侃如:《治理中国:从革命到改革》,胡国成、赵梅译,北京:中国社会科学出版社,2010年,第188-190页。

④[美]杜赞奇:《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社,2003年,第15-36页。

⑤[美]查尔斯·蒂利:《信任与统治》,胡位均译,上海:上海世纪出版集团,2010年,第6页。

值的艰难抉择,杭州市根据城市的特殊资源禀赋,致力于建设“生活品质之城”来提升城市综合实力和核心竞争力。这需要激活城市的知识资本、社会资本、组织资本,多元主体之间的有效互动实现公共事务的善治。在城市经营过程中,杭州市推陈出新,搭建了类型多样的社会复合主体。社会复合主体的类型学分析成为理解其属性的基础。有学者根据发展目的,将其分为项目型复合主体、行业型复合主体和社会型复合主体^①。也有学者根据政府、市场和社会的匹配程度差异,将其分为“政府—经济效益型”、“政府—社会效益型”、“市场—经济效益型”、“市场—社会效益型”以及“中间型组织”^②。类型学分析的结果表明,社会复合主体具有主体多元,结构整体关联,边界动态开放,目标公益导向等外在表征。这些为我们理解社会复合主体的外在特征描绘了图景,却无法理解其内在属性。尽管有学者尝试通过政府介入的深度,将社会复合主体归为政府主体型、政府主导型和政府引导型,但无法理解其构建的过程逻辑,特别是城市政府如何“渗透”特定的行业和社会组织网络,如何防止政府的过渡介入而使其沦为“组织化调控”的工具^③。

杭州市的社会复合主体,正是基于平等的关系,规范化的制度和共享的网络,搭建了全新的公共治理结构。其创新的要义就在于行动主体多元、主体关系平等、制度结构规范、利益网络兼容。为了推动行业发展、项目建设和战略联盟而搭建的制度关系结构,无意中恰好契合了“共治”的结构理念。杭州社会复合主体的创新逻辑正是致力于建立社会多元主体有机整合的关系结构,并以制度化的方式确保其有效运转。在这一结构中,政府只是发挥引导以及制度保障作用,而多元行动主体在利益共享的关系网络中逐步积累的信任,则进一步稳固了他们之间的关系结构及其制度规范。

1. 社会复合主体与平等关系结构的重塑

通过政府引导与整合,社会复合主体理顺了社会主体间的有效激励和利益分享机制,在多次互动和博弈过程中,各行动主体也在平等互利的合作关系中取长补短。平等的关系结构由此得以生成和维系。

社区自治复合主体也是新型平等关系与运行机制的重塑过程。与传统“大而全”单位社区模式不同,住房的货币化和人口的流动化致使新型社区整体上呈现出“陌生人社会”形态,“零散化”的社会个体致使传统上“组织化调控”的成本大增甚至失灵,而城市基层社区如果治理不善,将会成为社会藏污纳垢之所,严重影响社会稳定。杭州市政府意识到城市社区的善治需要破解“陌生化”与“零散化”双重困境,重塑关系结构,社区自治复合主体便应运而生。以杭州市上城区紫阳街道上羊市街社区和凤凰社区的民主自治复合主体为例(如图1),为充分“吸纳”社区行为主体积极参与“众人之事”,凤凰社区每月确定一日为民主义政日,由社区召集居民代表、辖区企业代表、物业公司代表等所有的利益相关方参加会议,共同协商解决社区范围的问题,就相关利益诉求充分协商。为了方便白天忙于工作的居民参与公共事务治理,社区充分利用信息化的平台,开设社区论坛、社区博客、业主家园等虚拟空间,优化了居民参与社区治理的方式,这种虚拟的组织结构实质上是关系结构进一步完善的技术载体。政府在这一过程中既没有沿用传统的自上而下的严密官僚组织体系的治理方式,也没有出现撒手不管的“治理真空”局面,而是积极主动引导社区各行为主体平等参与社区事务治理,并提供相关指导、服务和必要的支持。这一新的关系结构经由信息技术等先进手段把分散的行动主体连接起来,通过对话、协商共同参与社区事务治理,不同主体之间逐渐形成稳固的平等和信任的关系,由此,陌生人社区逐渐演变成为熟人社区,为社区

①陈娟:《复合治理:城市公共事务治理的路径创新》,《中共浙江省委党校学报》2011年第4期。

②王国平:《培育社会复合主体研究与实践》,杭州:杭州出版社,2009年,第80页。

③唐皇凤:《社会转型与组织化调控:中国社会治安综合治理组织网络研究》,武汉:武汉大学出版社,2008年,第76-84页。

治理积累了良好的社会资本,最终“让社区运转了起来”。

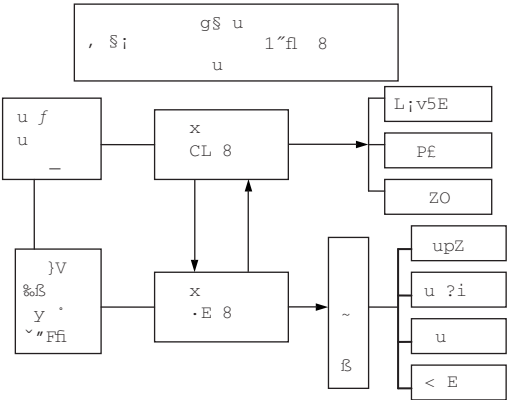


图1 紫阳街道上羊市街社区、
凤凰社区民主自治复合主体架构

2. 社会复合主体与规范制度结构的建立

关系结构若要在实践中真正有效和持续地发挥作用,还必须通过建立规范的制度结构予以保障。基于此,杭州市政府出台《关于培育和发展社会复合主体的若干意见》作为指导社会复合主体培育和发展的纲领性文件,从组织形式、运作机制、人才队伍、资金扶持、评价激励等方面为社会复合主体发展奠定了制度基础。

组织形式是社会复合主体运行的载体。社会复合主体是调动各类社会力量和社会资本发展社会事业的重要平台,其组织形式的核心在于有效整合、协同行动,以确保行动主体的平等合作。无论是政府服务职能延伸而设立的、院校设立的还是民间自发设立的,只要以公益为主、经济自我运作,都应引导其向社会复合主体转轨。政府在其机构设置过程中,放宽事业单位审批,对社会复合主体中的各类主体,在认定的基础上,倡导设置为自收自支事业单位,增加差额拨款事业单位。

运作机制是社会复合主体运转的表现和机理。社会复合主体强调民主平等参与的理念,凡是社会重大项目推进组织、文化知识行业联盟组织,都要求搭建社会复合主体这一民主参与平台,并强调专家在复合主体中的作用,通过市校联盟组织实现知识的集聚。同时,注重发挥媒体在复合主体中的作用,以媒体为渠道和平台,建立相关方表达不同利益诉求的畅通渠

道,并有效发挥媒体的公开透明监督作用。

人才队伍是社会复合主体运转的基础。社会复合主体作为新型组织形态,必须要有一定的科学合理的人才队伍才能有效运转。为此,杭州市政府建立了柔性的人员管理制度,对人员实行柔性管理,实行双重制度,除设置专职人员外,鼓励党政机关人员开展眼神服务,倡导机关人员到社会复合主体挂职,鼓励非行政审批部门退二线的老同志到社会复合主体兼职,吸收行业代表人士作为各类领导小组、指导委员会成员,鼓励院校专家、媒体人士到社会复合主体兼职。

资金支持是社会复合主体运转的物质保障。对承担相关政府部门职能的特色行业复合主体,参照特色潜力行业的资金予以扶持;建立事业专项资金,专款购买专项特色服务;吸纳民间资本,通过社会复合主体平台用于专项事业或项目建设,用于为企业进行知识类、文化类服务;与特定项目结合,鼓励民间资金捐助。

评价机制是社会复合主体运转的激励因素。在评价主体上,组织专家学者、党政界、行业人士以及相关方共同组成评价组。在评价内容上,既评价复合主体的经济效益,又评价其社会效益、人文价值。在评价对象上,既开展对复合主体的评价,又对机关延伸服务进行评价。在评价机制上,坚持公开公正,注重让项目或单位相关方参加,让媒体介入,并将评价结构公示。在评价结果的使用上,把评价与荣誉、奖罚等级激励机制有效结合,注重评价的激励作用的发挥。

正是上述规范制度结构确保了关系结构的有效运转,公民和社会组织在平等参与中培育出了公民文化,参与精神和公共精神,奠定了社会民主的“民情”基础。关系结构和制度结构的相互嵌套更是促使社会复合主体向“共治”型公共治理结构迈进的动力所在。

四、进一步探讨:超越社会
复合主体——“共治”结构的扩散

作为具有开放组织属性和嵌套网络属性的

社会复合主体为什么能够突破传统的“权力文化网络”和“权力组织网络”的逻辑,进入一种开放秩序和合作秩序的“共治”结构?对这一问题的回答,将会超越对社会复合主体创新及其运行机制本身的理解,从而为“共治”结构的生成及其在政府治道变革过程中的扩散奠定基础。

社会复合主体打破传统治理路径依赖“闭锁”,原因在于其外在的触发机制、内生的动力机制、互赖的平衡机制和交错的关联机制。政府理念的前瞻性是触发社会复合主体创新的“扳机”,杭州市政府具有政治企业家的创新精神,积极进行政策学习和政策移植,特别是西方发达国家城市经营的理念和民主行政的价值。知识储备的分散性是激发社会复合主体创新的内在动力源泉,杭州市拥有众多的商界精英和知识精英,将分散在每个人头脑中的知识储备整合共享,本身就是“共治”智慧积聚的过程。市校战略联盟就是利用知识资本的典范。各种知识储备主体结成的网络关系的互补性则是社会复合主体有效运转的平衡机制,避免出现一方强势多方依附的“单中心”治理格局。无论是

行业联盟组织,还是项目推进组织,抑或市校联盟组织都在有效利用各方比较优势的基础上实现了资源整合和知识共享。在尊重和互利的过程中,充当社会复合主体关联机制的信任不再是一个固定存量和先决条件,而是一种随互动而增强的结果变量。

由此可见,社会复合主体这种“共治”结构的出现,逻辑起点在于政府前瞻性的理念创新和民主开放的价值取向;社会复合主体的运行过程将培育出“共治”结构所要求的社会资本增量,而非相反。“共治”结构创新和扩散不在于是否有社会复合主体这一形式,而要结合自治的资源禀赋,塑造平等互赖的关系结构和制度基础。因此,在公共事务治理过程中,我们需要摒弃借口“社会资本”和“公共精神”欠缺而延续政府主导、放缓“共治”步伐的逻辑和做法,在探索中不断创新治理结构和方式,提高治理绩效和水平。

(责任编辑:杨嵘均)

Social Composite Subject as an Innovation in Urban Public Governance Structure: Taking the Case of Hangzhou City as Example

NI Xian-lin

Abstract: Nowadays, the management of urban public affairs becomes so complex that much of the experience acquired by the government in the past is now facing difficulties in the new situation. Thus urban governance innovation becomes a necessity. In such a context, the City of Hangzhou tries to resolve the dilemma by implementing the mode of social composite subject. However, people focus mainly on the construction of the conception and value of this totally new policy and pay little attention to its underlying institutional structure and relational structure. In fact, through the analysis of many cases, we have found that the social composite subject is characterized by its co-governance structural properties, i. e. equal relational structure and normative institutional structure. The successful operation of the social composite subject shows that co-governance is determined by the fact that the government embraces a forward-looking concept of innovation and an open democratic value orientation, rather than by the adequacy of social capital and the public spirit.

Key words: urban public governance; social composite subject; equal relational structure; normative institutional structure