

「地方法治与地方治理」研究丛书
苏曦凌 等著

THEORETICAL MODEL
AND EMPIRICAL
RESEARCH OF
THE COLLABORATIVE
MECHANISM OF
SOCIAL GOVERNANCE
IN GUANGXI

○ 苏曦凌 等 / 著

广西社会治理政社协同机制 的理论模型与实证研究



中国政法大学出版社

苏曦凌 等/著



广西社会治理政社协同机制的 理论模型与实证研究

THEORETICAL MODEL AND EMPIRICAL RESEARCH OF THE COLLABORATIVE
MECHANISM OF SOCIAL GOVERNANCE IN GUANGXI



中国政法大学出版社

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

广西社会治理政社协同机制的理论模型与实证研究/苏曦凌等著
北京:中国政法大学出版社, 2017. 8
ISBN 978-7-5620-7700-8

I. ①广… II. ①苏… III. ①社会管理—研究—广西 IV. ①D676. 7

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第206633号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908524 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	11
字 数	238 千字
版 次	2017 年 8 月第 1 版
印 次	2017 年 8 月第 1 次印刷
定 价	39.00 元

目 录

第一章 导 论	1
第一节 研究背景与研究意义	1
第二节 国内外研究综述	12
第三节 研究内容与研究方法	27
第二章 社会治理政社协同机制的理论模型	30
第一节 社会治理政社协同机制的概念界定	31
第二节 社会治理政社协同机制的结构要素	46
第三节 社会治理政社协同机制的运作机理	70
第三章 广西社会矛盾治理中的政社协同机制分析	88
第一节 广西社会矛盾治理中政社协同机制的运行 现状	89
第二节 广西社会矛盾治理中妨碍政社协同的负面 因素分析	108
第三节 政社协同治理社会矛盾的国内外先进经验 及其启示	125

第四章 广西公共服务提供中的政社协同机制分析	138
第一节 广西公共服务提供中政社协同机制的运行	
现状	138
第二节 广西公共服务提供中妨碍政社协同的负面	
因素分析	157
第三节 政社协同提供公共服务的国内外先进经验	
及其启示	168
第五章 广西公共政策过程中的政社协同机制分析	185
第一节 广西公共政策过程中政社协同机制的运行	
现状	186
第二节 广西公共政策过程中妨碍政社协同的负面	
因素分析	202
第三节 政社协同生产公共政策的国内外先进经验	
及其启示	212
第六章 广西社会组织管理中的政社协同机制分析	230
第一节 广西社会组织管理中政社协同机制的运行	
现状	231
第二节 广西社会组织管理中妨碍政社协同的负面	
因素分析	247
第三节 国内外政社协同管理社会组织的经验借鉴	263

第七章 强化社会治理政社协同机制的行动对策	282
第一节 强化社会治理政社协同机制的价值目标	282
第二节 强化社会治理政社协同机制的重点内容	305
第三节 强化社会治理政社协同机制的行动路径	318
参考文献	331
后 记	346

第一章 导 论

协同治理在本质上是多元主体间相互关系的探究，基于多主体间建立共同行动、联合结构和资源共享，进而实现协同处理复杂社会公共事务的目的。协同治理在根本上可以弥补市场、政府和社会组织单一主体治理的局限性，对有效破解“一个手指捡不起一颗石头”的治理困境有其独特的价值与意义。本章，笔者力图在阐述研究背景与研究意义、厘清相关研究综述的基础上，进一步阐明这一研究的基本框架与理论构思，进而为全书奠定逻辑上的脉络及技术层面上的路线基础。

第一节 研究背景与研究意义

一、研究背景

诚然，随着知识和科学技术的日新月异，社会发生了可喜的变化，人类也一步步走向了更美好的生活。但不可忽视的是，诸多问题接连不断地呈现在社会、经济甚至是政治领域中，对

社会和谐与稳定产生了极大威胁。对市场这一有效主体，人们也曾给予了诸多的希望。然而，市场失灵给了人们重重的一击。面对市场的失灵，人们转而将目光投向政府，希冀政府能够有效弥补市场的不足。事实上，政府也不是无所不能的，政府如同市场一样依然存在失灵。面对市场、政府的失灵，人们又将目光投向社会组织。遗憾的是，社会组织同样步了市场失灵、政府失灵的后尘。从市场失灵、政府失灵到志愿失灵，一个鲜明的事实摆在人们的眼前：任何单一主体都存在着失灵，单纯依靠任一主体治理显然是不可行的。在此背景下，探讨诸多治理主体间的协作、实现社会协同治理无疑成为当下颇受关注的热点。

党的十八大以来，在我国社会治理的顶层推动、多元化的公民诉求、技术进步的背景下，在社会治理形势倒逼的前提下，社会组织参与社会治理面临着良好的契机。党的十八大报告提出，“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。”随后，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，使得我国新一轮改革的行动纲领和路线图得以提出。在这样的背景下，推进国家治理体系现代化和治理能力现代化显然是新一轮改革的总目标，而正确处理好政府与市场、政府与社会的关系，则是新一轮改革的关键所在。基于此，协同治理无疑成为推进我国治理体系现代化和治理能力现代化的可行路径。

协同的理念、思想可追溯至我国古代时期，如《虞书·尧典》中提及的“协和万国”，又如《孟子》中提出的“天时不

如地利，地利不如人和”，都强调了协同的重要性与必要性。^{〔1〕}而在西方，协同理论则是20世纪70年代由德国科学家基于物理学的视角而被明确提出来的。随后，诸多不同学科的学者也对协同治理进行了不同角度的分析，使得协同治理理念获得了进一步的发展、传播。对照我国社会治理改革的实践，社会治理的革新需要突破现有的理论视野，迫切需要一种科学的基础理论指导实践。而作为20世纪90年代初兴起的协同治理思想，已成了21世纪世界各国共同关注的议题。协同治理思想不仅为我们提供了新的研究视角，也在一定程度上满足了公共事务治理的时代性要求和战略性要求。基于此，在社会治理革新的现实推动下，在协同治理思想的影响下，社会治理政社协同机制呼之欲出。

本研究课题的提出，具有其独有的思想背景、时代背景与实践背景。既离不开协同治理所提供的思想基础、思想前提，亦离不开社会组织发展与社会组织参与社会治理的实践所提供的“鲜活素材”，也离不开协同学发展所提供的研究方法，更离不开我国社会治理治道变革的现实需要。

1. 协同治理理论的思想基础

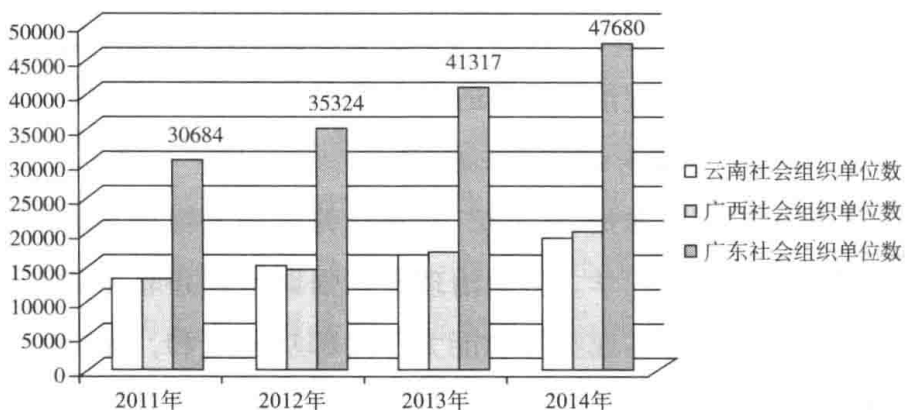
协同治理的渊源是20世纪70年代德国著名物理学家赫尔曼·哈肯创立的协同学。协同治理旨在强调治理并非为了合作而合作，而是为了实现整体功能大于局部功能之和，为克服公共管理的碎片化指明方向。协同治理是当代市民社会化发展和

〔1〕 姬兆亮、戴永翔、胡伟：《政府协同治理：中国区域协调发展协同治理的实现路径》，载《西北大学学报（哲学社会科学版）》2013年第2期。

公共服务职能社会化发展的结果。协同治理强调除政府外，市场、社会组织、公民个体也应当成为公共事务的参与主体。这种多元治理主体的互动、共享、协商、合作，在一定程度上优于以传统政府为中心的“统治”。在这种治理模式下，政府处于主导地位进行职能“嫁接”和事务“监控”；社会组织则处于参与主体地位。社会组织与政府保持伙伴、协同、互助的关系，进而逐步形成了政府、社会协同共治的局面。

依据协同治理理论，诸多学者从不同角度进行了相关的深入研究。协同治理不仅能克服公共管理存在的碎片化问题，更能为整体性公共服务提供观念指导。正因得益于协同治理理论的提出，不少学者将研究焦点集中于可实现协作的主体、如何进一步协作等方面的研究。本书中社会治理政社协同机制的提出，正是基于协同治理理论基础的指导，受协同治理理论的启发，进而得以实现进一步的研究。

2. 广西社会组织发展实践所提供的实证资料



资料来源：根据中华人民共和国国家统计局数据整理，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

20 世纪 80 年代以来,社会组织作为社会治理体系中的重要力量在全球范围内迅速发展。然而,我国社会组织却先天不足、后天发育不良。尤其是改革开放前,发展相对较慢。随着社会的发展,我国社会组织获得了较快成长,社会组织数量日益增加。截至 2015 年底,全国共有社会组织 66.2 万个,比上年增长 9.2%;全国共有社会团体 32.9 万个,比上年增长 6.1%;全国共有各类基金会 4784 个,比上年增加 667 个,增长 16.2%;全国共有民办非企业单位 32.9 万个,比上年增长 12.7%。^[1]据最新统计:截至 2014 年底,在广西各级民政部门依法登记的社会组织达 20 437 个,社会组织总量突破 2 万大关,比上年增长 17.1%。诚然,作为西部的民族地区,广西社会组织总量和增长率,与东部发达的经济大省相差甚远。如上图所示,2014 年,广东社会组织总量已达 47 680 个,远远高于广西的社会组织总量。值得注意的是,同是西部落后的地区,广西近几年社会组织的发展态势,无论在社会组织总量或是社会组织增长率上,都高于云南。例如,2014 年,广西社会组织总量是 20 321 个,云南社会组织总量为 19 207 个。概而言之,与东部发达地区社会组织相比,广西社会组织无论在数量或是在能力层面上,都有着相当大的差距;而与同是西部较落后的地区相比,广西社会组织的增长速度和组织能力则远高于同地区的各省份。可以说,广西社会组织的增长速度与组织能力与东部发达地区“比上不足”,而与西部地区却“比下有余”。可

[1] 民政部门户网站:《2015 年社会服务发展统计公报》, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201607/20160700001136.shtml>, 2016 年 7 月 11 日。

喜的是,随着广西社会组织健康有序的发展,社会组织在承接政府职能、提供社会服务方面发挥着日益显著的作用,已成为广西经济社会发展中的重要力量。

社会组织是社会治理的重要主体之一,社会组织参与社会治理,可以充分利用自身优势提供个性化的专业服务,进而满足不同群体要求,弥补政府与市场提供服务的不足。不可否认的是,我国社会组织管理体制尚不完善,制约着社会组织的进一步发展,影响了社会组织的发展壮大,成为社会组织协同政府参与社会治理的重要阻滞性因素之一。现实实践中,不同层面的社会组织积极参与社会治理,在协同政府供给公共服务、协同参与社会矛盾的治理等方面作用突出。一些地区的社会组织协同政府参与社会治理已经逐渐成熟,形成了地区典型样本、案例,如浙江枫桥镇的“枫桥经验”即是非常典型的且被成功推广为政社协同治理的经验之一。而在推进政社协同治理上,广西也获得了一些成效:社会组织积极参与社会治理,承担了部分政府的职责,有效地发挥其在社会治理中的重要作用。但值得注意的是,广西社会组织协同政府参与社会治理的程度尚且不够,在协同治理中面临着一系列的阻滞性因素,而这些都为本书的实证研究提供了翔实的资料。

3. 协同学的发展所提供的研究方法

协同学(Synergetics),即“协同合作之学”,是由德国著名物理学家赫尔曼·哈肯于20世纪70年代创立的。“协同学是研究由完全不同性质的大量子系统(诸如电子、原子、分子、细胞、神经元、力学元、光子、器官、动物乃至人类)所构成的各种系统。研究这些子系统是通过怎样的合作才在宏观尺度

上产生空间、时间或功能结构的。尤其要集中研究以自组织形式出现的那类结构，从而寻找与子系统性质无关的支配着自组织过程的一般原理。”〔1〕简而言之，协同学是研究系统从无序到有序的理论。它力图阐明在具体性质极不相同的系统中产生新的结构和自组织的共同性，揭示合作效应引起系统的自组织作用。自组织是开放系统在子系统的合作下出现的宏观尺度上的新结构，自组织过程是一种非平衡相变过程。系统所处的不同结构或状态称为不同的相，在一定条件下，系统从一种相转变为另一种相的现象称为相变。〔2〕尤为重要的是，协同学对系统的自组织过程（协同形成过程）进行了富有成效的研究。

受协同论的影响和启发，一些学者把协同概念引入对社会结构、社会系统的研究，形成社会协同思想。事实上，一些社会学家很早就有过相关或相近的研究，如社会学的开创者孔德提出的社会静力学概念、斯宾塞的社会有机体论、迪尔凯姆理论等。协同学的方法是本课题研究的重要分析工具。在阐述协同学方法对该研究的适用性基础上，通过选择和观测协同机制的序参量，探讨促进社会治理主体体系向着自组织的协同系统发展的可行路径。将协同学方法引入这一研究领域，不仅有利于系统科学与社会治理研究的有机结合，更有利于从管理系统的视角来探索社会治理多元主体之间的关系模式。概而言之，协同学为实证描述社会治理政社协同机制的有序程度提供了基本的研究工具，为深入分析妨碍政社协同机制良性运行的阻滞

〔1〕〔德〕赫尔曼·哈肯：《高等协同学》，郭治安译，科学出版社1989年版，第1页。

〔2〕郭治安等：《协同学入门》，四川人民出版社1988年版，第11页。

性因素提供了科学可行的研究方法，为探索多元主体之间的关系模式提供了有价值的研究思路。

4. 推进我国治道变革的必然要求

我国社会治理的革新需要突破现有的理论视野，以一种科学的基础理论进行指导实践和理论研究。而20世纪90年代初兴起的协同治理思想，恰为我们提供了这种新的研究视角。无独有偶，进入新世纪以来，随着中国经济社会的发展，社会治理的职能日益重要，它要求政府采取一种与传统管制有所区别的方式。传统管制型政府是一种注重投入而轻视产出、注重管制而轻视服务、注重管理过程而忽视管理结果、以政府为本位而非以公民为本位的政府。中国传统政府的管制行政模式的转型已经迫在眉睫。当前，我国已进入西方学者所指的“风险社会”阶段。对于风险社会而言，管制行政已不能完全满足社会的实际需要，转变政府职能已成为不可阻挡的趋势。转变政府职能，就必须把政府不该管、管不了也管不好的事务交给市场和社会，实现政府与市场、政府与社会的互动合作。这一切都预示着公共管理领域内的一场变革已在所难免，一种取代替管制行政的治理模式正呼之欲出。而协同治理所推行的调控方式使政府的地位和传统角色都发生了根本的变革：政府成为整体的一部分，一个体系的组成部分，其决策权的行使以便利和观察社会活动为依归，适应了当前经济社会变革的需要。从根本上来说，协同治理这一新范式是治道变革的必然逻辑。

党的十七大将“社会协同”写入党的报告中，意味着我国政府已清楚地认识到，仅有公共权力对社会的管理还不足以使公共利益最大化，必须要转变理念、尊重多元治理主体的形成，

进而谋求社会的协同治理。基于此,必须改变管制型政府单一主体治理理念,形成参与治理主体的多样性,最终实现社会治理主体多元化,实现社会的协同治理。在中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出:“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现代化,以及推进社会事业改革创新,创新社会治理体制。”在推进我国治理现代化过程中,如何实现政府与其他社会主体的有效协同治理,将是重要的前提与保障。概而言之,进一步推进政社协同治理的研究,不仅是推进我国治理现代化的重要保障,更是现实形态下我国治道变革的必然要求。

二、研究意义

党的十八大报告提出,要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制”,要“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”,就必须在政府与社会组织之间构建有效的协同机制,实现“社会协同”,产生协同效应,结成具有高度合作性、协调性、集体性的关系模式。基于此,运用协同学的方法,探讨社会治理政社协同机制的理论模型和现实运作形态,进而提出有针对性的优化对策,具有重要的理论意义和实践价值。

(一) 理论价值

第一,尝试性地提出“社会治理政社协同机制”这一核心概念。随着“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会治理模式的提出,推进实现社会协同不仅成为政府必须考虑的重要问题,也是学术界讨论、关心和思考的重要课题之一。

目前,协同治理理论在西方已被广泛应用于政治学、经济学、管理学和社会学等诸多研究领域,成为一种重要而有益的分析框架和方法工具。诚然,我国协同治理理论研究受到了重视并逐渐兴起,一些学者从不同角度对协同治理理论展开了讨论,取得了一些进展,研究成果数量也呈逐年递增的趋势。从现有的研究来看,研究成果的数量尚不丰富,研究视野还相对狭窄,研究的深度依然不足。现有的研究主要侧重以下几个方面:协同治理的学理性研究、协同治理视角下的公共管理改革与政府转型研究、协同治理视角下的危机管理研究、协同治理视角下的非营利性(社会)组织相关研究等。概而言之,对于社会组织协同治理的研究尚处于初期、探索阶段,社会治理政社协同机制并未得以明确提出。

第二,系统地构建社会治理政社协同机制的理论模型。实现社会治理政社协同机制的有效运行无疑是至关重要的。然而,现实的问题是如何实现社会治理政社协同机制有效运作,即从“应然状态”到“实然状态”的过渡和实现。系统地进行社会治理政社协同机制理论模型的构建,需要明确社会治理政社协同机制的外在环境、内部结构和运作过程等核心要素。通过对这一机制的外在环境、内部结构和运作过程的明确诠释,将有助于把握好社会治理政社协同机制所需依赖的力量、创设利于社会治理政社协同机制运行的外在环境、协调与控制社会治理政社协同机制运行的过程。可以说,系统地构建社会治理政社协同机制的理论模型,将进一步夯实社会治理理论基础,增强社会治理的合力,进而实现社会治理公共利益的最大化。

第三,弥补学科间的鸿沟,加强学科间的沟通和联系。本

课题的研究,将运用到协同学、政治学、社会学和公共管理学的相关理论。贯穿于全书的思想有:协同学的“协同”思想、公共管理学的“治理”思想与社会学的“社会协同”思想,这些都是全书的重要理论依据。可以说,本课题整合协同学、政治学、社会学和公共管理学的相关理论,不仅一定程度有利于弥补学科之间的鸿沟,更能有效地加强不同学科之间的有效沟通和联系。

(二) 应用价值

第一,有利于加快推进社会体制改革,形成政府与社会组织之间互动与协作的关系,构建中国特色社会主义社会治理体系。在全球化、市场化与民主化浪潮的冲击下,越来越多的有识之士认识到协同治理这一治理模式的实用性。国际上,西方发达国家的学术界纷纷扬起了协同治理的大旗,协同治理这一社会治理模式日益获得肯定与追捧,也逐渐赢得了我国学者的认可与追求。较之于西方发达国家,我国社会组织发展过程中存在着诸多问题,推进社会组织与政府的有效协同,面临着一系列的艰难困阻,协同治理之路任重道远。因而,有效推进社会体制改革,进而形成社会组织与政府之间良性的互助、合作关系,将是社会组织与政府协同治理的重要环节。

第二,有利于推进社会治理创新,促进社会治理政社协同良好局面的形成。推进社会治理创新,尤为关键的是突破政府单一治理主体的格局、实现社会多元化主体协同进行社会治理。其中,社会组织显然是社会治理不可或缺的主体。当前,社会组织活跃于社会治理领域,不仅在社会矛盾治理、公共服务供给中作用突出,也日益在协同参与公共政策制定、协同社会组