



Ningbo Shehui Zhili Chuangxin Yanjiu

宁波社会治理创新研究

李宜春 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

宁波学术文库

JD55.201503

Ningbo Shehui Zhili Chuangxin Yanjiu

宁波社会治理创新研究

李宜春 / 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

宁波社会治理创新研究 / 李宜春著. —杭州: 浙江大学出版社, 2017. 9

ISBN 978-7-308-17358-2

I. ①宁… II. ①李… III. ①社会管理—体制创新—研究—宁波 IV. ①D675.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 211660 号

宁波社会治理创新研究

李宜春 著

责任编辑 杨利军

文字编辑 孙 鹏

责任校对 沈巧华 韦丽娟

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 18.5

字 数 322 千

版 印 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-17358-2

定 价 49.80 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式 (0571)88925591; <http://zjdxcs.tmall.com>

序 言

党的十八大报告指出,加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制,加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。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》指出,创新社会治理体制,改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

如何以治理理念为指导,总结社会治理创新的经验,对宁波社会治理创新进行思考,是本著的主要研究内容。

社会治理创新,是一个近年来热门的话题。如何做到研究的创新,是作者一直以来思考的问题。本著从统筹与多主体互动的角度,从体制创新的角度,研究宁波社会治理创新的问题,力求创新之处如下。

一是社会治理“多主体互动”概念的提出。治理理论启发我们可以从社会治理多主体互动的角度思考社会治理体制创新问题。这是一个较为新颖而独特的视角。社会治理的主体大致包括公权力体系、社会组织、社区与村自治组织、公民个体等。在目前阶段,我国公权力体系中的各级党组织在社会治理中居于领导核心地位,与其他主体之间是领导与被领导的关系。因此,把社会治理的主体表述为“多主体互动”比表述为“多元主体”等更为确切。

二是对目前社会治理体制的统筹性特征的分析。本著具体分析了社会治理体制所带有的鲜明的统筹性质。这种统筹性不仅体现在党组织对其他主体的统筹协调作用上,还体现在治理技术等许多方面。

三是对社会治理综合平台建设问题的专章探讨。这类平台既是社会治理多主体互动的载体,同时又是社会治理体制带有统筹性的重要表现。

四是对农村社会治理体制的新认识。鉴于村民委员会的自治性质,以及乡镇党委属于党的基层组织(而非像省、市、县委那样属于党的一级地方组织)的性质,本著指出,在表述农村社会治理体制时,不便简单套用“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”这一表述,而要做深入探讨。

五是独特的章节逻辑展开。第一章是理论分析,从一般的治理理论演绎出社会治理“多主体互动”的概念。第二章是探讨社会治理体制的统筹性,以及公权力体系这一主体的作用。第三章至第七章则是对于某一类主体的侧重。通篇体现“多主体互动”这一理念的核心精神和“统筹性”这一社会治理体制的重要特征,做到逻辑顺畅,气韵贯通。鉴于公权力在社会治理综合平台建设中具有主导地位,因此,第三章是关于社会治理综合平台建设的研究。第四章是关于社会组织创新的研究。第五章关注社区建设,重点探讨市区街社体制创新以及社区自身建设问题。第六章探讨“三社联动”,涉及社会组织、社区、社会工作者、义工等多主体互动问题。第七章是从村民委员会这一自治组织入手,研究农村社会治理体制创新问题。

我近年来侧重于对行政体制创新的研究,形成了一些科研成果。^① 2013年,作为宁波市社会治理创新研究基地首席专家,我组织申报了宁波市社会科学研究基地——宁波基层社会治理研究基地。基地的首轮课题研究完成后,形成一部由我负责的专著——《统筹与扁平化:宁波行政体制创新研究》。基地第二轮课题立项的内容包括一部专著——《统筹与多主体互动:

① 如论文:《关于我国行政机关的“行政首长负责制”》《政府部门党组制度与行政首长负责制》《论分权背景下的中国垂直管理体制》《《经济社会体制比较》》,《机构改革与部委管理的国家局》《政府管理层级体制改革的实践与思考》《“扩权强县”与政府层级管理体制创新》《试论地方党政领导职数与分工问题》(《中国行政管理》),《新型组织理论与组织、体制创新研究》《民间创新是社会创新体系的基础》《地方党政领导体制创新初探》(《中共青岛市委党校学报》,其中《地方党政领导体制创新初探》又被人大书报资料中心《中国政治》复印),《论中外中央决策(统筹)支持体制》(《当代世界与社会主义》),《健全涉农工作统筹体制的经验与启示》(《新视野》)等。博士后出站研究报告:《安徽省行政管理体制创新研究》(2007年)。

宁波社会治理体制创新研究》，由我负责；两份决策建议稿——《宁波社会组织创新研究》《宁波农村社会治理体制创新研究》，分别由宁波工程学院吴玉霞副教授、高聪颖博士负责；四篇调研报告——《宁波社会治理统筹体制创新研究》《宁波社会治理综合平台建设创新研究》《宁波市市区街社体制创新与加强社区建设研究》《宁波“三社联动”促进社会治理创新研究》，分别由宁波工程学院王震副教授、徐静副教授、王恩燕博士、尹辉博士负责。在首席专家的指导下，决策建议稿和调研报告顺利完成，并为专著提供了必要的材料和观点补充。作为专著负责人，我对此深表感谢。

国家行政学院政治学教研部原主任、北京大学政府管理学院博士生导师许耀桐教授，中央编译局翻译部主任、国家首批“哲学社会科学领军人才”入选者杨雪冬研究员，宁波工程学院苏志刚书记、吕忠达校长、陈方猛副书记、冯杰副书记、鲍吉龙副校长等校领导，宁波工程学院原校长、宁波市社会治理创新研究基地主任高浩其，宁波市社科院（社科联）院长（主席）陈利权、副巡视员俞建文、社会发展研究所所长史斌、科研处副处长谢国光，中共宁波市委政策研究室党建社会处处长唐唯，国家行政学院科研部胡仙芝研究员，中国青年政治学院公共管理系高旺教授，宁波大学法学院赵永红副教授，以及浙江大学出版社吴伟伟编辑、孙鹍编辑等，对专著的形成提出过中肯的建议和意见，我在此深表感谢。

宁波市委政法委员会，宁波市综合治理办公室，市民政局，市发展和改革委员会，慈溪市人民政府，象山县委组织部，以及深圳市委组织部、广东省佛山市编制委员会办公室等部门和单位，也对我们的调研工作给予了大力支持，我在此谨表感谢。

由于水平有限，书稿中对有些领域的论述显得有些笼统、粗浅，这是在今后研究中要继续完善和不断努力的地方。

宁波市社会治理创新研究基地首席专家
宁波工程学院中国东海研究院常务副院长
李宜春教授

2017年8月

目 录

第一章 多主体互动视野下的社会治理	(1)
一、治理理论与实践	(1)
(一)从传统管理模式到新的治理模式	(1)
(二)治理的含义	(4)
(三)多中心治理、整合治理、数字治理与善治	(6)
二、社会治理的多主体互动结构	(8)
(一)一元化领导体制与影响	(8)
(二)多主体互动与社会治理	(12)
(三)对“多元主体”与“社会复合主体”概念的分析	(14)
第二章 宁波社会治理统筹体制创新研究	(17)
一、我国社会治理体制的演化历程	(17)
(一)社会治理体制的内涵	(17)
(二)我国社会治理体制的演化	(18)
二、社会治理体制的统筹性特征	(23)
(一)社会治理统筹体制的含义	(23)
(二)公权力在社会治理统筹体制中的重要作用	(25)
(三)社会治理综合机构的设置	(26)
三、发挥公权力重要作用、促进社会治理统筹体制建构的经验 ..	(29)
(一)做好顶层设计	(30)
(二)积极推动公权力主体间的治理协作	(31)

四、宁波社会治理统筹体制建设的成就与经验	(33)
(一)积极开展社会管理创新综合试点	(33)
(二)公权力主体的有效治理协同	(34)
(三)多主体共治体制的初步成熟	(35)
五、宁波社会治理统筹体制建设存在的问题与思考	(36)
(一)存在的问题	(36)
(二)进一步的思考	(37)
第三章 宁波社会治理综合平台建设创新研究	(42)
一、社会治理综合平台概况	(42)
(一)社会治理综合平台含义	(42)
(二)整体性政府与社会治理综合平台	(43)
二、社会治理综合平台的外地经验	(45)
(一)广东的经验	(45)
(二)浙江的经验	(51)
(三)其他地方的经验	(59)
三、宁波市社会治理综合平台创新的经验	(64)
(一)社会治理综合平台创新的坚实基础	(64)
(二)宁波：“81890”公共服务平台	(65)
(三)象山：网络民情会办中心	(67)
第四章 宁波社会组织创新研究	(70)
一、社会组织理论分析	(70)
(一)社会组织的含义与分类	(70)
(二)社会组织的重要作用	(73)
二、外地社会组织创新的经验	(75)
(一)登记管理体制变革	(75)
(二)购买公共服务与孵化	(82)
(三)搭建交流平台	(86)
(四)提升社会组织的政治地位	(87)
三、宁波社会组织的发展成就	(89)
(一)数量稳步增长	(90)
(二)登记管理制度改革与承接政府职能	(90)
(三)服务平台建设	(91)

四、宁波社会组织存在的问题与分析	(93)
(一)数量与结构问题	(93)
(二)服务能力有待提高	(95)
五、对宁波社会组织创新的思考	(96)
(一)深化登记管理体制变革	(96)
(二)加大政府购买公共服务等扶持力度	(97)
(三)加强规范与监督	(99)
(四)搭建发挥综合作用的各类平台	(100)
(五)打造社会组织参与城市公共空间管理品牌	(101)
第五章 宁波市区街社体制创新与加强社区建设研究	(104)
一、市区街社权责关系概况	(104)
二、外地调整市区街社权责关系、加强社区建设的经验	(106)
(一)社会治理领域行政审批制度改革	(106)
(二)行政区划调整	(108)
(三)撤销街道、推行扁平化管理的探索	(112)
(四)街道职能调整与社区“还权、赋能、归位”	(115)
(五)社区减负	(121)
(六)社区的多主体复合共治	(126)
三、宁波市区街社关系调整与社区建设存在的问题分析	(135)
(一)行政审批改革方面	(135)
(二)行政区划调整方面	(137)
(三)社会治理层级方面	(138)
四、对宁波市区街社关系调整与加强社区建设的思考	(139)
(一)适当进行行政区划调整	(140)
(二)探索减少社会治理层级	(141)
(三)调整市区街社权责关系,加强社区职能	(143)
第六章 宁波“三社联动”促进社会治理创新研究	(147)
一、“三社联动”概述	(147)
(一)“三社联动”的含义	(147)
(二)近年来社会工作发展概述	(148)
二、外地“三社联动”促进社会治理创新的经验	(149)
(一)广东的经验	(149)

(二)江苏的经验	(154)
(三)其他地方的经验	(157)
三、宁波“三社联动”促进社会治理创新的成就与问题分析	(162)
(一)宁波的成就	(162)
(二)存在的问题分析	(163)
四、对宁波“三社联动”促进社会治理创新的思考	(163)
(一)提高认识,把握关键	(163)
(二)积极推进社区、社会组织和社会工作发展	(164)
(三)构建“三社联动”平台,发挥集聚效应	(167)
第七章 宁波农村社会治理创新研究	(170)
一、农村社会治理概述	(170)
(一)中华人民共和国成立后农村社会管理模式的演变	(170)
(二)农村基层社会治理创新的必要性	(171)
(三)农村基层社会治理的含义	(172)
二、外地农村社会治理创新的经验	(174)
(一)议事会、理事会	(174)
(二)复合主体与平台建设	(180)
(三)规范村级事务	(189)
(四)舆情信息管理	(191)
(五)西部乡镇直选(公选)的基层民主实践	(193)
三、宁波农村社会治理的成就与问题分析	(195)
(一)宁波经验案例	(196)
(二)存在的问题与分析	(200)
四、对宁波农村社会治理创新的思考	(201)
(一)加强村两委建设	(201)
(二)积极培育服务农村的社会组织	(202)
(三)加强县镇部门协调,建立新型农村公共服务体系	(202)
(四)增强共同体意识,增益农村社会资本	(203)
参考文献	(204)
附录	(208)
索引	(286)

第一章 多主体互动视野下的社会治理

本章的主要内容是阐述有关治理理论,并提出社会治理的“多主体互动”这一概念。

一、治理理论与实践

党的十八届三中全会把“推进国家治理体系和治理能力现代化”与“完善和发展中国特色社会主义”并列为全面深化改革的总目标,不仅首次提出“国家治理”概念,而且在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中共 24 次提到“治理”一词,并进行多种表述,如国家治理、政府治理、社会治理、社区治理、治理体系、治理能力、治理体制、治理结构、治理方式、系统治理、依法治理等,表明“治理”正式进入国家话语系统。

(一)从传统管理模式到新的治理模式

西方传统的治理模式,是为了适应工业社会的政府组织模式而建立的。它以威尔逊(Wilson)、古德诺(Goodnow)和罗纳德·怀特(White)的政治—行政二分法为基础,以马克斯·韦伯(Weber)的科层官僚制为基本框架,是 19 世纪以来西方各国公共行政的主导范式。马克斯·韦伯抽象出了公共行政的工具理性原则,对公共行政的体系进行了明确的形式合理性设计,核心是适应行政发展需要而形成的基于明确的技术化、理性化和非人格化的权

威型层级管理体制。^①

传统的政府管理模式具有保持组织一致性和连续性的作用,有助于提高机械效率和促进组织的技术理性,但也具有明显的不足:不利于民主参与;官僚制的过分刚性,缺乏灵活性;官僚体系由于膨胀丧失原来的效率优势。随着工业化社会向后工业社会的转变,这种模式受到挑战。

新的政府治理模式,是在对传统管理模式的批判和修正的过程中建立起来的,也是伴随着新公共管理的兴起而提出的。较有影响的主要有以下几种。

1. 戴维·奥斯本(Osborne)和特德·盖布勒(Gaebler)的“企业化政府”模式

该模式于20世纪90年代初提出,代表了新公共管理的核心理念,核心是公共管理的自由化和市场化取向。基本原则是:催化的政府,“掌舵”而不是“划桨”;社区所拥有的政府,授权而不是服务;竞争性的政府,将竞争机制引入服务的供给之中;使命驱动政府,转变规则驱动的组织;结果导向的政府,关注的是结果而不是投入;顾客驱动政府,满足顾客的需要而不是满足官僚机构的需要;有事业心的政府,有收益而不只是开支;有预见的政府,预防而不是治疗;分权化的政府,从层级节制的等级制到参与和协同;市场导向的政府,通过市场的杠杆作用来调控变化。

2. E. 费利耶(Ferlie)的“四种”模式

英国学者费利耶认为在当代西方政府改革运动中,至少出现了四种新模式:一是效率驱动模式,代表了将私人部门管理方法引入公共部门管理的尝试,强调公共部门与私人部门一样要以提高效率为核心;二是小型化与分权模式,特征是组织的分散化和分权,加强组织的灵活性;三是追求卓越模式,强调价值、文化、习俗和符号等的作用,强调组织文化、组织学习和组织发展;四是公共服务取向模式,关心提高服务质量,强调产出价值,但同时注

^① B. 盖伊·彼得斯(Peters)把传统的政府管理模式的基本特征概括为:(1)设想一个政治中立的公务员制度,这个概念是与“政治—行政二分法”和“权限中立”等概念相关联的,其基本思想是指公务员不应该有明显的政治倾向;(2)实行层级和规章制度式管理;(3)政府内部组织的永久性和稳定性,公务员通常被看作是一种终身职业;(4)制度化的公务员制度,是指应该建立一个制度化的公务员制度,并把它当作一个法人团体来进行管理;(5)内部管制,公务员应该毫不迟疑地接受和响应其名义上的政治家发布的政策命令;(6)平等,主张公务员处理公务时应秉公运用法规,平等对待所有顾客。

重私人管理方式的应用。

3. B. 盖伊·彼得斯(Peters)的“政府未来的治理”(The Future of Governing)模式

一是市场式政府,相信市场是资源配置的最优方式,而政府的自利倾向不可避免,所以要破除政府垄断和引入市场机制,分散决策和政府执行权力;二是参与式国家,倾向于建立更强的民主机制来向政府传达信号,更为关注较低阶层的员工和组织的服务对象,公共组织的结构应该更为扁平,可以建立新的机构以弥补传统政府的不足;三是弹性化政府,指政府有应变能力,能够有效回应新的挑战,可以不断撤销现有组织,避免组织僵化;四是解制型政府,本质是用其他的控制形式来代替法令规章的控制,解除部分政府管制领域的内部控制,使公共部门更有效率,公共利益可以通过一个更积极、束缚较少的政府来实现。

4. “网络治理”模式

为了实现与增进公共利益,政府部门、私营部门、第三部门和公民等众多主体彼此合作,在相互依存的环境中分享权力,共同管理公共事务。核心理论包括:网络结构将成员组织各自的核心优势进行主动优化、选择搭配,使得成员组织相互之间以最合理的结构形式结合成一个优势互补、相互匹配的有机体,收到“ $1+1>2$ ”的整体协作效应;网络治理结构中的每个结点都有能力和动机相互合作,都能在不断的互动、协作中获取“网络利益”,从而实现自身利益的最大化;信息结构从传统的纵横方向向网络化、交互化方向转化,各个结点都能在网络上适时获得所需的各种信息。

5. 珍妮特·V. 登哈特(Denhardt)和罗伯特·B. 登哈特提出的“新公共服务”(New Public Service)模式

这是针对“企业家政府”理论的批评而建立的一种新的公共行政理论。它本质上是对新公共管理理论的一种扬弃,提出和建立一种更加关注公民价值和公共利益、更加适合于现代公民社会发展和公共管理实践的新的理论。新公共服务的主要观点是:服务于公民,而不是服务于顾客,强调在公共行政人员和公民之间建立一种协作与信任关系,而不是对顾客或消费者的消费做出反应;公共利益是目的,而不是副产品,重新肯定公共利益在政府服务中的中心地位,社会愿景的核心是广泛的公共对话;重视公民权胜过重视企业家精神,公共行政官员要与人民分享权力,重视人民和第三部门的作用和地位,重新定位管理者为负责任的参与者而非企业家;战略的思考,

民主的行动;满足公共需要的政策和项目可以通过集体努力和合作过程得到最有效并且最负责的实施;公务员除了应该关注市场,更应该关注法律、价值、规范和公民利益;政府的职能是“服务”,而不是“掌舵”;政府不再是直接提供公共服务,而是作为中介者和调停者,等等。^①

上述新的公共治理理论,都呈现出这样的共同特点:在一个民主的变革的时代里,政府组织、私人组织和第三部门等之间的关系格局呈现出了多中心与网络化的趋势。企业化政府模式要求公共服务的民营化和市场化,西方国家在公共服务领域进行了多元化调整,打破政府垄断公共物品供给的局面,进一步提高了政府的绩效。效率驱动模式和市场式政府模式,也是民营化的代表模式。同时,网络治理模式、彼得斯的参与式国家模式和登哈特的新公共服务模式等认为,治理固然要追求绩效,而更重要的则是体现民主、公平和参与等价值观。

(二)治理的含义

治理(governance)是相对于传统的统治(government)而言的。治理理论的提出和兴起,与经济全球化、行政国家的困境以及行政改革的世界潮流密切相关。“治理”概念最早出现于1989年的世界银行报告中,此后逐渐被发展为一个内涵丰富、适用广泛的理论,并在许多国家得到运用,拥有了理论框架和逻辑体系,形成了一套评估社会发展和管理优劣的价值标准。^②

① 此外还有20世纪90年代末期詹姆斯·N.罗西瑙(Rosenau)的全球治理(Global Governance)模式。他用“没有政府的治理”来概括这样一种新的国际事务治理方式,将全球治理定义为“在国际政治领域中一系列活动领范围内的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用”。其内容包括:全球治理的价值是超越国家、种族、宗教、意识形态和经济发展水平之上的全人类的普世价值;全球规制是维护国际社会正常的秩序,实现人类普世价值的规则体系;全球治理的主体是制定和实施全球规制的组织机构,包括政府、政府间组织和公民社会组织;全球治理的对象是影响全人类的跨国性的全球公共问题;全球治理的绩效体现为国际规制的有效性。

② 国外对于治理理论有影响的主要学者和作品有:《世界银行1992年度报告》、詹姆斯·N.罗西瑙的《没有政府的治理——世界政治中的秩序和变革》、R.罗茨的《新治理·没有政府的统治》、盖伊·B.彼得斯的《政府未来的治理模式》、E.费利耶的《行动中的新公共管理》、埃利略·奥斯特罗姆的《公共事务的治理之道》、莱斯特·M.萨拉蒙的《全球公民社会——非营利部门视界》和《政府工具——新治理指南》、吉尔斯·佩奎特的《通过社会学习的治理》、格里·斯托克的《作为理论的治理:五个论点》、沃尔特·基克的《管理复杂网络:公共部门的行动战略》。国内有影响的学者和作品有:俞可平的《治理与善治》、毛寿龙的《西方政府的治道变革》等。

全球治理委员会在1995年的《我们的全球伙伴关系》一文中认为,治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。

治理理论创始人詹姆斯·罗西瑙认为,治理是一种内涵极为丰富的现象,既包括政府机制,也包含非正式、非政府的机制。治理是一系列活动领域里的管理机制,它们虽然未得到正式授权,却能有效发挥作用。

格里·斯托克(Stroke)概括了对于治理的五种主要观点:治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者;治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性;治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖;治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络;治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。

罗伯特·罗茨(Rhodes)认为,治理既涉及公共部门,也包括私人部门,它是一种持续的互动,而不是一种正式的制度,至少有六种不同的定义。一是作为最小国家的治理。重新界定公共干预的范围和形式,利用市场或准市场的方法来提供公共服务,以削减开支。二是作为公司治理的治理。三是作为新公共管理的治理。公共部门是“更小的政府”和“更多的治理”,关心竞争、市场以及结果。四是作为“善治”的治理,是指一种有效率的、开放的、负责的并且被审计监督的公共服务体系。五是作为社会——控制论系统的治理。治理是互动式的社会——政治管理方式的结果。六是作为自组织网络的管理。治理是建立在信任和互利基础上的社会协调网络。

毛寿龙教授在《西方政府的治道变革》一书中把governance翻译成“治道”,是在市场经济条件下政府如何界定自己的角色,如何运用市场方法管理公共事务的道理。治道变革指西方政府如何适应市场经济有效运行的需要来界定自己的角色,进行市场化变革,并把市场制度的基本观念引入公共领域,建设开放而有效的公共领域。

综上所述,治理理论具有如下一些特征。一是对国家权力中心论的超越。国家已不再享有唯一的统治权威,这种权威是各主体共同分享的。二是对传统管理方式的超越。民主协商和谈判更多地取代正式的强制性的管理。三是各个治理主体以互信、互利为基础,以相互依赖为特征,追求共同利益,实现社会发展和公共利益最大化。总之,治理不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程,有赖于主体间的持续的相互作用;治理的建

立不以支配为基础,而以调和为基础;治理同时涉及公、私部门。政府在治理过程中不是以权威的身份参与治理,而是以与其他团体、公民平等的身份去参与,协商合作,共同治理。治理根本特征是自愿性、一致同意、责任性和公开性、透明性。

与治理概念有关的,则包括如何达成治理的多主体化,如何处理主体间的责任界限,如何更好实现主体间权力的互动,如何建立自主自治的网络体系,如何重新界定政府作用的范围及方式,等等。

(三)多中心治理、整合治理、数字治理与善治

治理的理念与模式,具体有多中心治理、公民治理、数字治理、网络治理、整体治理等。

多中心治理理论由以奥斯特罗姆(Ostrom)为代表的制度分析学派提出。单中心意味着政府作为唯一的主体对社会公共事务进行排他性管理;多中心则意味着在社会公共事务的管理过程中,并非只有政府一个主体,而是存在着包括中央政府单位、地方政府单位、政府派生实体、非政府组织、私人机构以及公民个人在内的许多决策中心,它们在一定的规则约束下,以多种形式共同行使主体性权力。这种主体多元、方式多样的公共事务管理体制就是多中心体制。多中心的治理结构,要求在公共事务领域中国和社会、政府和市场、政府和公民共同参与,结成合作、协商和伙伴关系,形成一个上下互动,至少是双向度也可能是多维度的管理过程。

多中心治理以自主治理为基础,允许多个治理中心并存、竞争和协作,从而为公民提供更多的选择和更好的服务。通过承认公共产品的多个提供者、处理者,多中心治理理论巧妙地处理了国家治理中的国家与社会、政府与企业等多重关系,并提出了政府治理的改革要求。多中心治理理论也为民主治理预留了更大的空间。

治理机制越来越多样化,这也是多中心治理的一个结果。传统政府的公共管理模式,由于主体是单一的,其管理机制也是单一的。与这些传统治理主体比起来,社会组织在参与政府治理时更多表现出自治原则,体现出社会的自我管理。在这个开放的体系当中,公民一般会遵循权利的原则成为治理的主体。

整合治理也成为当代西方治理的一个重要模式。与新公共管理强调竞争不同,整合治理强调合作与协调。原有的科层治理存在着比较明显的整合缺陷,新公共管理主张的竞争性治理也是强调各要素之间的竞争关系,而

忽视协调性。当代西方的治理模式则越来越强调整合,试图通过全面的协调,突出整体性,弥补原有治理体系的破碎化格局。

信息技术的发展使得数字治理成为可能。在新公共管理的基础上,数字治理强调将原来新公共管理的分割单元进行重新整合,从而能够更好地体现出以需要为基础的整体主义。这种整体主义的改革强调政府部门和公民的整体关系,使政府管理机构更加包容;但同时,又要做到政府结构扁平化、沟通便捷化、管理网络化,并通过流程重组来优化这些要素的配置。帕特里克·登列维(Patrick Dunleavy)等通过对美国、英国、澳大利亚、新西兰等发达国家的实证考察,甚至认为新公共管理已经终结,开始欢呼数字治理。

很多学者和组织又提出“元治理”“健全的治理”“有效的治理”和“善治”等概念。其中善治理论最具影响力,几乎可与治理同义。治理虽具有价值色彩,但更多地带有工具理性特征。而善治则赋予治理理论更多的价值色彩。善治重视参与、透明和负责任;善治也应该是有效率的和公平的,而且能促进法治。善治确保政治、社会和经济的优先发展是建立在一个社会的广泛共识基础上的,而且确保一个社会在分配决策过程中,能听见最穷和最弱势人群的声音。俞可平教授则将善治理论总结为十个基本要素:一是合法性,即社会秩序和公共权威被自觉认可和服从的性质和状态;二是法治,即法律是公共政治管理的最高准则,在法律面前人人平等;三是透明性,即政治信息的公开;四是责任性,即管理者应当对自己的行为负责;五是回应,即公共管理人员和管理机构必须对公民的要求做出及时的和负责的反应;六是有效,即管理者应当有很高的效率;七是参与,即公民广泛的政治参与和社会参与;八是稳定,即国内的和平、生活的有序、居民的安全、公民的团结、公共政策的连贯等;九是廉洁,即政府官员奉公守法,清明廉洁;十是公正,即不同性别、阶层、种族、文化程度、宗教和政治信仰的公民在政治权利和经济权利上的平等。

可见,善治概念使得治理不仅关涉到谁治理和如何治理的工具性,而且也对治理效果有了价值评价目标,使治理理论的工具性和价值性相统一的特征更加明显:治理必定是政府、公民社会和私人部门三方的合作互动,善治所涉及的主要价值必定包括民主、人权、法治、平等、透明、负责任等基本内容。