

城市社会复合治理体系建设研究^{*}

——以杭州市上城区为例

□ 顾金喜

内容提要 城市社会复合治理主要指社会治理过程中,在政府主导的社会治理结构中强调政府、市场、社会等多元主体复合协同,通过合作、协商等多种手段共同治理公共事务的一种新型治理模式,是社会治理现代化的一种必然发展趋势。杭州上城区社会治理模式从创新理念着手,建构多元主体复合的治理新体制,推进治理体系的制度化、规范化、程序化,通过项目型、行业型、整体性协同建构起社会化协同网络,在复合治理方面作了积极有益的探索,是社会治理现代化的一种重要模式。但其仍应强化社会治理的法治化,以提升公共服务能力为突破口,进一步推进社会治理体制变革,不断提升公众满意度,才能实现真正意义上的善治。

关键词 社会治理体系 复合治理 协同机制

作者顾金喜,中共浙江省委党校公共管理教研部副教授、浙江省哲学社会科学重点基地“科学发展观和浙江发展研究中心”研究人员。(杭州 310012)

DOI:10.14167/j.zjss.2015.03.008

社会治理变革关键在于加快形成科学有效的社会治理体制,即“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”五位一体的社会治理新体系,坚持社会治理的系统性、整体性、协同性,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,优化社会治理绩效。杭州市上城区面对难得的历史发展机遇,在社会组织培育发展和社会治理体制变革方面大胆实践,频出创新之举,其社会复合治理方面所作的探索实践引起了广泛关注。《人民日报》、《浙江日报》、人民网、中国新闻网等主流媒体或网络媒体都曾做过报道,如《人民日报》就刊文指出,“杭州的复合协同治理实践为中国特色的城市民主治理摸索出了一条制度之路”。^①这种实践探索具有重大的理论与实践意义,然而,通过实际调研,事实上杭州在社会复合治理方面仍存在一些制约性的问题,而且就理论

研究而言,也有很多问题悬而未解,如学界提出了复合治理、复合协同治理等概念,但对于复合治理的协同机制究竟该怎么实现,社会多元主体如何在动态化、复杂化的治理过程中形成一个自主、互信、互利、互惠的社会网络,并共治共享共荣,这些问题在现有的研究成果中阐释的并不清楚,仍有待进一步的深化。

一、社会复合治理的内涵及杭州上城实践

(一) 社会复合治理的内涵

无论是理论还是实践都已证明,在复杂的公共治理过程中,政府既不可能包揽一切,也不可能单纯凭借自身的力量实现对公共事务最有效的管理和提供所有社会主体都满意的公共服务。政府必须主动适应公共事务多样化、复杂化、动态化的必然发展趋势,重塑公共治理结构与体系,借助各种

* 浙江省首批“之江青年社科学者”行动计划资助(ZJQN2011G061)的阶段性成果。

社会权威和社会力量优化公共治理。治理理论家达成的基本共识是“治理乃是为了实现与增进公共利益,政府部门和非政府部门(私营部门、第三部门或公民个人)等众多公共行动主体彼此合作,在相互依存的环境中分享公共权力,共同管理公共事务的过程”。^②毫无疑问,作为西方最具有影响力的治理思潮,多中心治理理论的滥觞及其发展有着特定的社会背景,那就是社会结构的扁平化与社会多元主体的成长及其自主能力的显著提升。在治理的理论分析框架中,自上而下的威权体制逐渐转型,社会权威的出现使权力运行多中心化、扁平化发展。而网络信息技术的迅速发展为复合治理的变革创新提供了技术支撑,使得社会治理结构的扁平化和过程的协商化特征日趋明显,使得治理网络“不存在严格的等级结构,权威分散在互动的行为者之中并且具有流动性”。^③

当治理理论被广泛引入到中国的语境中来时,一个无法回避的问题便出现了,那就是中国体制外的真正具有自主性的社会治理主体充其量还处于最初的成长过程之中,公共事务的治理政府还居于绝对主导地位,“多中心”治理格局还无从谈起。正是在这样的背景下,复合治理、协同治理理论应运而生。复合治理最早见于杨雪冬2004年发表的《全球化、风险社会与复合治理》一文。在该文中他认为“国家、市场和公民社会已经发展成为现代社会公共治理的基本机制”,任何单个治理机制都无法应对全球化时代的风险,因而必须谋求各个治理主体之间的合作互补,走复合治理之路。^④他在强调社会多元主体合作互补之时,提出了国家治理是现代社会治理核心的主张。陈娟与陶建钟也提出了类似观点,两者都倾向于政府主导的观点,如陈娟指出,“复合治理就是从政府单一主体的治理结构向多种社会主体治理结构转变过程中的一种治理形态。……是在政府作为主导力量治理公共事务的过程中,强调政府与市场、社会组织形成多元复合主体,通过合作、协商等多种手段共同治理公共事务的一种新型治理模式”。^⑤陶建钟也指出,“复合治理是治理的一种创新形态,它在肯定多元主体共同参与管理即复合主体的条件下,强调国家的主导作用但非支配性……在国家与各社会主体进行平等合作的横向平台中,强调国家自身权力运行的贯通性”,“国

家主导社会自主”的复合治理模式应当是我国社会管理创新的路径选择。^⑥换言之,无论是复合治理还是协同治理,尽管都倡导政府与市场、社会组织、公民的合作治理,但都预含了政府在其中所起的主导性作用。

这是因为改革开放以来,我国的市场化改革虽然促使社会力量成长,然而毋庸置疑的是社会治理仍然存在明显的路径依赖和结构失衡问题。“尤其是在社会治理的具体方式上,依然采取计划经济的控制手段,唯恐社会力量的解放会引发社会不稳定和社会动乱。长期以来形成的这种社会统治型的路径依赖,从根本上制约着社会制度的变革与社会治理体系的建设。”^⑦其次,从发达国家的城市治理经验看,成熟有效的社会治理结构应该是“强政府、强企业、强社会、强个人”的“四强结构”,但事实上我国非政府组织的发展依然存在诸多因素的限制和束缚。由此导致的一个结果是,由于单位制的解体,社会管控的路径依赖和碎片化、原子化的社会结构,商品化的城市住房体系、劳动力市场的构建以及土地城市化等多重机制的复杂作用,我国城市传统社会管理模式的基础已不复存在了。而作为城市社会组成和治理基础的社区在空间结构、利益关系和治理架构等方面也逐渐出现了一种碎片化的状态。由于难以形成共识,缺乏整合不同利益群体诉求的体制机制,碎片化的社区给城市社会治理带来了严峻挑战。^⑧尤其是随着公民自主和权利意识的觉醒,其产生的社会冲突往往也是非常明显的。一方面,随着社会力量的发展,城市居民的自主意识越来越强烈,他们期望在社会治理中能够拥有自主权,能行使自治权,能自我决定、自我管理,但这往往容易与政府传统社会管控的路径依赖、思维方式产生激烈的碰撞。另一方面,市场经济纵深发展导致的社会阶层分化,在利益诉求、表达的组织化、制度化途径和平台缺乏的情况下,使城市不同社会群体之间的利益冲突、矛盾张力的调节机制匮乏。

这意味着,正规的、组织化利益的联合体成为当前城市社会治理必要的制度形式,“国家要维护自身的合法性地位,必须建构城市社会制度化的利益集合秩序,重塑社会治理格局,并通过它来化解当前的结构性冲突”,^⑨从而确保社会协同有

序的发展,这是当前城市社会建设和社会治理必须解决的核心问题。因而在当前社会格局下,如何让不同阶层的城市居民实现再组织化,以组织化、制度化的方式重塑社会治理的机制体制,在政府、市场、社会和城市居民之间形成新的城市社会治理体系,实现政府治理、市场配置、社会自我调节和居民自治良性互动,从而确保城市社会的和谐稳定与良序发展,是当前我国社会治理体系建设必须解决的基本问题。换言之,在单位制瓦解的社会背景下,城市社会成员如何通过有效途径实现再组织化,有序地将分散的社会利益,组织、集中、统合在国家体制中,调节、平衡社会关系,实现国家与市场、不同社会团体、社会阶层的制度化合作,建构良序社会,是城市社会治理也是城市社会有序发展必须解决的核心问题。在此背景下,国家或政府作为社会秩序的主导者如何通过一个稳定的、良好控制的、具有广泛联合能力的政治与社会结构,连接国家与社会,让社会从广泛激烈的团体冲突中解脱出来,克服经济转型期可能出现的政治危机^⑩、社会治理危机以及社会发展可能出现的诸多弊端就显得尤为重要。这就必然要求政府加快职能转变,积极培育和发挥各种非政府组织的社会协同和整合功能,在此基础上让所有参与城市社会治理和社会合作的各方都能够分享经济社会发展的成果和社会秩序产生的正外部效益,从而奠定城市社会治理的现实基础。

因而笔者认为所谓复合治理主要指社会治理结构从政府作为单一主体、排斥其他主体参与向多种社会主体协同以促进治理绩效优化和提升社会整体治理能力转变过程中的一种治理形态,在政府主导的过程中强调政府、市场、社会组织、社会权威等多元主体复合协同,通过合作、协商等多种手段共同治理公共事务的一种新型治理模式。就社会治理创新而言,关键是如何在政府、市场和社会间形成稳固的社会联合结构,建构新型的复合治理体制,通过国家强有力的协调整合,多元主体间形成良好的合作伙伴关系,共担社会风险、共享社会合作收益。

(二) 杭州上城区社会复合治理的实践创新

杭州复合治理的实践在探索社会治理体制改革、改进治理方式、提升治理绩效等方面都有独到之处,值得关注,本文接下来主要结合上城区复合

治理的创新实践展开分析。

1. 理念创新形成共识,奠定社会治理创新基础

政治符号系统提供的“共同意识”是对政治制度规范和理性认同的基础,也是形成政治权威所不可缺少的东西。就政治活动而言,共识和共享的身份及归属感既是集体行动的基础,也是更实际的动员基础,具有非常重要的现实意义。^⑪杭州市在社会治理方面的理念转变和创新很早就着眼于政社分开,强调社会组织的培育和社会治理的复合协同,从传统的社会管理向多元主体良性互动的复合治理转变。在复合治理体系构建中,培育壮大能参与公共治理的多元社会组织是实现政社分开的前提。上城区正是基于这样的理念,近些年不断加大社会组织培育的力度,创新社会组织培育方式,确定了以社会需求为导向培育社会组织、以社会力量整合促进社会组织发展、以社会组织发展助推社会治理创新的“三社”发展思路;确立了依托区社会组织服务中心,推行服务多元化、资源整合化、运行社会化“三化并行”的发展理念。正是在类似思路和理念的指引下,该区逐步培育了一大批能自我管理、自我服务并能积极参与公共治理的社会组织,使社会组织成为承接公共服务职能、依法行政的重要新生力量,并开创了社会多元主体参与和良性互动的基层社会治理新模式。

2. 制度创新推进社会治理体系建设的制度化、规范化、程序化

制度问题是一切问题的根本,2014年2月习近平在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上发表的重要讲话指出,“必须适应国家现代化总进程……实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。”当前我国社会治理中最欠缺的就是制度化、规范化和程序化。杭州市的开放式决策为解决这个问题提供了一个范例,共制订了9个地方性法规,使地方政府决策逐渐实现了制度化、规范化、程序化。上城区在社会组织培育方面也形成了一系列的制度性规范,制订出台了《关于加快推进社会组织培育发展和规范管理的指导意见(试行)》、《关于政府购买社会组织服务和绩效评估的实施意见(试行)》等7个社会组织培育发展和社会建设的文件,分别对

社会体系建设规划、政策扶持保障、政府购买社会组织服务和绩效评估等作了明确的规定。一系列的政策文件提升了上城区社会组织培育和社会建设的制度化、规范化和程序化水平,对于进一步推进社会治理体系变革有着根本性的意义。正是在实践中不断提升社会治理的制度化、规范化水平,上城区逐步培育、发展、壮大了一批社会组织,规范了一批维权类社会组织,并支持、奖励了一大批活动形式好、居民满意度高的社会组织,使多元主体协同参与的社会复合治理具备了可能。

3. 主体创新建构多元主体复合的社会治理新体制

复合治理强调多元主体间的合作共治,期望实现国家、社会、居民等众多社会治理主体在相互依存的环境里彼此合作、有效整合,实现治理绩效的最优化和“善治”。上城区于1949年10月23日就成立了新中国第一个居委会,经过60余年的探索实践,在社会建设方面系统性的开展了333+X社区大服务体系,逐渐建构起了多元主体协同的社会治理新体制。一是着力培育了一个多元主体联合而成的复合型社会组织,培育了民间物改办、草根质监站、邻里值班室、湖滨晴雨、“异乡姐妹心灵港湾”等一大批社会治理主体。这些主体既是个体居民广泛参与治理的社会网络组成,也是各种跨组织的复合过程,通过个人特色专业延伸、交叉兼职形成复合协同效应,因而被誉为“复合主体”。(2)建构了“区级社会组织服务中心、6个街道社区社会组织服务中心、54个社区社会组织联合会”的区、街、社区三级社会治理网络。这三级治理网络以民生需求为导向,按照共建共治共享的理念,形成了公共服务“吸纳供给”与“合作供给”的有效整合和社会多元主体协同治理。通过三级网络和社会多元主体的复合协同,上城区社会治理主体相应的由单一向复合转型,公共服务渠道由单一向多元转型,社会治理网络由简单向复合转型,构建了“上下联动、区域联动、社会联动”的网络化服务机制,实现了从“单边主导”向“双向互动”的转变,推进了基层治理机制、模式的变革创新,逐渐形成了新型的复合型社会治理体制,实现了功能叠加、人员复合、资源整合和绩效优化。

4. 治理方式创新提升社会治理绩效

宏观政治生态环境及社会结构的变迁必然要求社会治理方式创新,与时俱进推进社会治理变革才能实现优化社会治理绩效。根据郑杭生的观点,社会组织实质上也是“一种能够合理配置社会资源、机会的社会结构和社会机制,也是一种能够妥善处理社会问题、矛盾和社会风险的新主体和新机制。”^⑫上城区大力培育和发展社会组织,在此基础上加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用,与政府、居民一起承担公共服务和社会治理职能,无疑是社会治理方式创新的重要途径。

5. 评估创新,确保社会治理绩效

一是建构多元参与的评估机制。上城区通过问卷调查、居民评议、部门考核、第三方测评、专家评审和自我评估等方式,让社会多元主体综合评价社会组织发展、社区公共服务、居民满意度、民生项目实施等方面内容,实现了社会治理评价体制的创新,促进了从重政府满意到居民满意的转变、从“完成上级行政任务”到解决民生实事的转变。二是打造民意决定机制。把居民满意作为检验社会治理成效的第一标准,评选指标、内容和过程都坚持居民满意导向,与民生相关的评估指标占全部指标的70%;而且将公共服务满意度和社会治理的评估指标权重向民众和社会组织倾斜,行政部门考核权重降低到30%,而居民评议和参与体系权重则上升到70%,打造真正的民意决定机制。三是融社会治理和社会组织培育于社区考核之中,确立考核评比结合机制。该区不断丰富社会建设的考核评价内容,综合考核、评价和谐社区、示范社区建设和公共服务供给情况,并开展相应的评比创建,评选出让群众满意的社区、让百姓受益和受欢迎的服务项目,促进社会组织、社会服务和社区建设“三位一体”发展,不断提升社会治理绩效和公众满意度。

二、社会复合治理的协同机制

杭州市复合治理模式引起了广泛的社会关注,在这一模式中,社会治理的多元主体在其中各司其职、各尽其能、各得其所,复合协同地提升社会治理水平和治理绩效。其中最核心的问题是社会多元主体究竟是通过怎样的机制或方式进行有效的整合实现社会治理绩效的优化。基于这样的

思考,笔者接下来将着重分析社会复合治理过程中社会多元主体的协同机制及其网络化的社会治理结构。其独特性主要表现为,政府、市场、基层自治组织、社会组织、专家学者等社会权威和居民彼此之间的复合协同不仅仅是“双向互动”的,更多的是立体多维的复合协同、彼此之间交叉并形成网络化的治理结构(详见下图所示)。

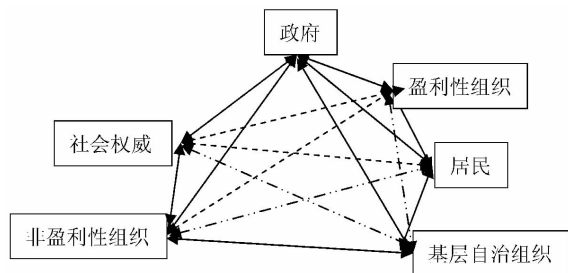


图 社会复合治理的基本模式

由图可知,杭州复合治理过程中的协同机制是复杂多变的,通过不同的排列组合可衍生出许多形式,强化了社会多元主体彼此之间的资源、要素和能力的整合,笔者认为其复合协同机制主要有以下五种形式:

1.项目型协同。主要针对那些对城市整体发展具有重大意义且社会效益显著的基础公共设施和公共服务,政府以重大项目的形式,整体规划、协调管理、规范引导企业、社会组织、专家学者组建多元复合主体,有序参与公共产品的协同治理。其中政府发挥着主导作用,政府与企业间的协同是主体。目前杭州已建成且运行效果良好的项目型协同主要包括京杭运河综合保护、西溪湿地综合保护、西湖综合保护和钱江新城建设等复合主体。如京杭运河综合保护主体通过运河综合保护和治理项目,动员运河两岸社会多元主体按“紧密层——半紧密层——扩散层”的多层复合结构共同参与运河的整治、修复和运维,不仅明显改善运河水质,而且把运河两岸建设成为杭州居民最惬意的休闲、活动、健身场所,实现了良好的社会效益。最令人关注的是,在整个项目运行过程中,除市财政提供少量启动资金外,运河综合保护投入的近百亿元资金均由市场化手段自行筹措。^⑬

2.行业型协同。主要指行业自身以及行业之间的自我规范、自我管理和面临诸多挑战时的互相联合与协同应对。不同的市场经营主体组建行

业性协会、商会,自我规范、自我管理和自我服务,然后与政府职能部门、社会组织等各个领域内的不同主体有效联合,是行业型协同的主要形式。在行业型协同中,营利性组织及相应的行业协会和商会是主体力量,既充分发挥市场资源配置的决定性作用,也充分发挥行业组织的规范性、自律性、协调性和整合性作用,与政府购买服务、项目资助、宣传推广等推动、辅助作用彼此联动,优化社会治理的整体性功能,实现政府、企业、社会的“多方共赢”。

3.社企型协同。主要指营利性组织与公益性社会组织彼此之间的跨界、跨行业整合协同,实现企业力量与社会力量的复合,弥补营利性组织和非营利性组织各自的“短板”。如在调研中,我们了解到,在社区养老方面,当社区面临困境之际,有些企业就乐于奉献,给有困难的社区群众提供一定的经济补助;而社区和社会组织则发挥自身的网络、人力和资源优势为扩大企业影响力开展相应的合作,这个合作恰好可以实现两者之间的优势互补。由此可见,在社企型协同中,企业和社会组织发挥着复合治理的主体作用,政府则主要为企业和民间组织的发展壮大提供制度规范、公共服务、公共财政支持、有效的监管,并在社企互动出现矛盾纠纷时调解纠纷,确保社企协同规范有序进行。

4.社会型协同。主要指通过政府的规范引导与“搭桥”作用,培育壮大社会组织力量,实现社会组织和社会力量跨行、跨领域的复合协同。社会组织作为社会治理机制的重要组成部分,它既能在一定程度上弥补政府失灵,又能在一定范围内弥补市场失灵;而且还能减少政府成为社会矛盾焦点的概率。^⑭因此,社会组织的培育和发展对社会治理创新来说就尤为重要,杭州的复合治理中最关键的就是为了实现不同社会组织之间的协同整合,充分发挥社会组织在社会治理中的作用。如民间物改办、草根质监站发挥政府职能的替代作用,为居民提供公共服务,邻里值班室促进邻里之间的相互守望和互助互济,“爱心妈妈编织社”为广大的有需要的社区居民奉献爱心,“老娘舅”们则扮演矛盾纠纷调处、化解的角色。而且这些不同的社会组织和社会力量彼此之间交叉、协同,既激发了社会组织活力、推进社会组织明确权责、依

法自治、发挥作用,也实现了社会自我调节和居民自治良性互动,真正提升了社会治理水平。

5.整体性协同。主要指政府、市场、社会、基层自治组织以及居民彼此之间的复合协同。整体性协同的最大特点是既包含了“双向互动”,也包含了多元主体之间立体多维的复合协同。如图1所示,在整个复合治理的协同网络中,政府作为社会治理的权威和核心,在网络化协同中提供制度规范、公共服务等职能并在一定程度上扮演着合作伙伴的角色,其他社会治理主体,无论是市场、社会、基层自治组织还是社会权威皆是网络协同的某个节点。社会化网络协同正是通过所有网络节点立体多维的竞争、博弈、协同,最终在复杂的网络体系和治理过程中实现整体性协同,有效地整合社会有限的人财物和各种资源要素,最终确保社会治理绩效的优化。

正是通过这样立体多元的复合协同,杭州的复合治理实践在社会建设、社会服务和社会和谐以及生活品质提升等方面展现出了持续性的良好效应,显示出了较强的生命力,其治理实践已经开始展现出从传统治道向现代治道变革的趋向,为转型期中国城市治理提供了一种“地方性版本”。^⑤而且,杭州的复合治理有助于当前我国社会治理从“分隔性体制”向社会复合协同的整体性治理体制转变,提升社会治理的整体性、系统性和协同性,有助于从根本上解决转型期的社会治理难题。

三、复合治理的启示与完善路径

实践证明杭州的社会复合治理模式对优化社会治理绩效、提高社会治理水平、提升公众满意度都具有重要的现实意义,是当前我国社会治理创新的基本路径。然而,调研中我们也发现该模式仍面临着当前我国社会治理体制变革一些共性的制约,如社会治理法治化、制度化程度仍然偏低,社会复合治理体系仍有待完善,社会服务功能亟待加强,自下而上的社情民意传导渠道不畅等。因此,要形成科学有效的社会治理体制,必须进一步转变政府职能,“成体系、成建制、成规模”地推进社会治理体系和方式变革,提升社会治理能力。

1.强化社会治理的法治化,推进社会治理的制度化、规范化和程序化

社会治理的法治化、制度化、规范化、程序化无疑是国家治理体系现代化的题中应有之义。在运用制度提高社会治理能力时,首先必须着重强调社会治理的法治化,推进社会治理领域的总体性立法,使社会治理有法可依、有法必依、违法必究。其次,应强化社会组织培育、发展以及扶持政策的法治化,立法规范社会组织服务中心和社会组织促进会的平台建设,提升社会建设的规范化、制度化、程序化水平,进一步完善社会组织登记、开办费、活动经费、税费减免和考核奖励的政策扶持体系。再次,必须加快建立并完善现代财政制度,突出社会建设和社会治理财政投入的制度化,把每年财政投入列入财政预算、落到实处,加大对重大项目和枢纽型社会组织的支持力度,形成资金的规模效益;大力促进社会组织发展基金会建设,确立社会组织发展和社会建设基金的年度增长机制,同时鼓励社会资本参与社会复合治理,形成多元化的资金投入和培育机制,促进财政资金与社会资金、政府资源与社区资源、社会资源的进一步融合。最后,提升社会政策民主化、透明化、程序化程度,促使社会治理过程中公共协商、复合协同的制度化、规范化和程序化,提升社会治理总体的制度化、规范化水平。最核心最关键的是,确保社会治理机制体制和制度的权威性、规范性、长期性。

2.强化枢纽型社会组织培育,进一步推进社会治理体制变革

枢纽型社会组织是指在对同类别、同性质社会组织的服务、管理中,处于龙头地位、能承担一定业务指导或管理职能来服务和管理一个地域、一个系统、一个领域的联合性社会组织。它更主要的是承担对中小社会组织的培育、孵化、引导和法律、信息等方面的支持功能,并帮助政府吸纳社会组织、志愿者和公众资源,联合众多社会组织共同承担公共项目等。在此基础上,改变以往政府单方面主导的机械化的社会整合模式,构建起一种为社会组织服务和社会治理的网络化协同机制,^⑥并加快形成科学有效的社会治理体制。

枢纽型社会组织培育是当前国内不少先发城市的典型做法,杭州的社会复合治理模式在全国看来虽然比较典型,但还是应借鉴吸收其他城市的典型经验,秉承把社会组织做大做强的战略思路推进枢纽型社会组织的培育,突出其政治引领、

系统整合和协同作用,带动其他中小型社会组织的发展壮大,并以点带面促使社会治理新体系的形成,从而更大程度的实现社会自治和社会协同。在社会体系建设过程中需要框架性的支柱,而枢纽型社会组织就是支撑社会体系的关键支柱。唯有搭好社会治理网络的支柱性框架,才能更好的推进社会治理体系建设,并形成互信、互惠、互利的社会化网络体系。在此基础上,借助如图1所示的社会化网络体系,多元社会主体立体多维的沟通、互动、博弈、整合,实现彼此之间的精诚合作、分享合作所产生的收益和社会的长治久安。

3.以政府购买公共服务和提升社会服务能力为突破口,提高社会治理的公众满意度

社会治理必须围绕满足公众公共服务需求的根本目的推进,把公众满意不满意作为根本的出发点和落脚点。当前,我国公共服务呈全方位膨胀趋势,在社会组织发育不健全、行业竞争能力较弱的情况下,政府垄断型的公共服务供给模式不仅会造成市场失灵,而且会造成低效、浪费甚至腐败问题盛行。在复合治理框架中,政府可以以购买公共服务为突破口支持社会组织发展,建立比较完善的政府向社会组织购买服务体系,形成与经济社会发展相适应、高效合理的公共服务资源配置体系和供给体系。这既是公共服务供给创新的重要途径,也是社会治理创新的必然要求。不过,关键的是,政府购买公共服务应形成完善的制度体系,从项目的招投标、评估、实施、经费管理和绩效评估都应建立起精细化的操作流程,确保项目的公开性、透明性和公共性,满足人民群众多样性、差异化的公共服务需求,提升公众的满意度。其次,政府可以创新公共服务购买模式,如可以委托社工协会等枢纽型社会组织间接的购买公共服务,也可通过社会组织服务中心以公益创投的方式购买服务。杭州市近些年大力推进公益创投的做法也是其创新社会治理方式的一种重要尝试,以间接的方式促进社会服务的协同供给,无疑代表着社会服务多元化供给创新的一种方向。当然,地方政府还有责任根据公共服务配置和供给体系,分类分级开展社会组织培育,努力形成门类齐全、体系完善的社会组织服务网络,重点培育民众迫切要求、社会反响良好的居家养老、生活亟需的社会组织,做到培育的精细化、标准化,不断提

升公共服务质量和公众满意度。

4.完善考核指标和机制,强化民意的决定作用

如前所述,杭州市通过创新评估方式持续推进社会治理创新方面作了很多积极有益的探索,产生了良好的社会效果。无论是社会多元主体综合评价还是打造民意决定机制,都是城市复合治理可持续发展的必要保证。首先,民意决定机制如在考核评比指标中不断增加民意权重,特别是公述民评等民评官、民考官机制使得民意在社会治理绩效考核方面拥有更多的话语权,有助于防止其目标、手段异化,提升公众满意度。其次,更重要的是,民意决定机制尤其是自上而下与自下而上的考核评价机制相结合,有助于在纵向的各级政府与社区、社会组织 and 民众之间建立顺畅的沟通、互动和协同机制,畅通民意表达渠道,防止矛盾纠纷的产生。再次,民意决定机制也有助于强化公众、社区、社会组织等多元社会主体对政府的监督、制衡作用。因此,在城市复合治理过程中,应防止社区的行政化趋势,完善甚至弱化各项对社区、社会组织的考核评价指标和机制,保持其自治的功能定位从而更好地激发社区的自治活力。如可以弱化各种针对社区的硬性考核方式,减少面向社区的一票否决制,减少其他行政部门对社区的过度考核。其次,应重申社区准入制度,明确非民政主管部门不能随意增加对社区的考核,并根据社区资源、能力和社情开展社会组织培育,重点考核社区实际提供的公共服务,而不是拔苗助长。再次,更好的发挥考核的导向作用,以评比促发展、评比和创建相结合促进社会组织发展,激发社会组织活力,提升社会治理能力推进社会治理体制的现代化。

注释:

①周少来《复合协同治理应对城市化挑战》,《人民日报》2011年7月20日。

②滕世华《公共治理理论及其引发的变革》,《国家行政学院学报》2003年第1期。

③景跃进、张小劲《政治学原理》(第二版),中国人民大学出版社2010年版,第375页。

④杨雪冬《全球化、风险社会与复合治理》,《马克思主义与现实》2004年第4期。

⑤陈娟《复合治理:城市公共事务》(下转第83页)

(上接第76页) 治理的路径创新——以杭州“社会复合主体”实践为视角》，《中共浙江省委党校学报》2011年第4期。

⑥陶建钟《复合治理下的国家主导与社会自主社会管理及其制度创新》，《浙江学刊》2014年第1期。

⑦陶希东《中国特大城市社会治理模式及机制重建策略》，《社会科学》2010年第11期。

⑧李强、葛天任《社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究》，《学术界》2013年第12期。

⑨⑩张静《法团主义》(修订版)，中国社会科学出版社2008年版，第28~29、19页。

⑪MAJLINDA SHEHU, PETRIT DOLLANI, DORIANA GJUTA, “Citizen Participation and Local Good Governance ;

Case Study – Kukës Region”, *Albanian journal of agriculture science*, Vol.12, (4), 2013, pp.675-684.

⑫⑭郑杭生《培育和发展社会组织的意义和思路》，《人民日报》2007年11月24日。

⑬陈娟《城市公共事务复合治理：杭州的实践与再创新》，《行政管理改革》2012年第7期。

⑮张艳红《复合治理：中国城市管理变革的新路径——基于杭州“社会复合主体”治理实践的考察》，浙江师范大学硕士论文，2012年5月，第3页。

⑯姚迈新《“枢纽型”社会组织：目标偏离与防范》，《广东行政学院学报》2014年第1期。

责任编辑 徐东涛