

社会公共服务领域的协同治理研究^{*}

——基于地方政府与社会组织策略互动的动态演化视角

陈怡俊, 汪丁丁

摘 要: 借由演化博弈的分析方法, 引入中央政策的发布强度、治理主体的支付参数与行动策略等变量, 运用协同治理的博弈均衡, 构建决策临界曲线, 讨论了中央政策的外生干预、地方政府和社会组织的策略互动对社会治理均衡状态的共同影响。研究结论表明: 社会协同治理水平依赖于政策制定的最优水平、地方政府的治理能力、社会组织的发育水平; 而推进政府部门的行政体制改革、强化社会组织的独立自主性将有利于提高社会治理水平。演化博弈方法突破了社会治理分析的静态逻辑, 提供了一个动态演化的分析框架; 揭示了中央政策干预通过改变地方政府与社会组织的行动策略, 决定着社会公共领域协同治理均衡的内在机制, 描绘出社会协同治理的潜在演化路径。

关键词: 政策干预; 自发演化; 协同治理; 双重属性; 决策临界曲线

DOI: 10.13471/j.cnki.jsysusse.2020.03.017

一、问题来源

全面深化改革的现阶段, 我国在正确处理政府与各社会主体间的关系时面临着全新的目标和挑战, 为提升人民生活的满意度和获得感, 新时代的国家建设向着“社会治理”倾斜的趋势日益明显, 自2007年十七大报告指出, “建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”, 中央越发重视社会建设的制度支持。党的十九届四中全会将社会治理作为国家治理的重要方面。加强和创新群团组织, 社会力量参与社会治理的水平, 构建基层社会治理新格局成为新时期社会治理现代化的一个重要突破口, 是提升公共领域发展水平的关键。

在社会公共领域, 中央政府通过政策的制定和下发, 加紧社会治理的行政体制改革, 加快促进社会组织发展。然而, 在层级政府结构中, 当公共服务的建设任务落实到地方政府层级, 地方政府通常将政策执行控制在行政技术层面, 避免涉及体制改革^①, 以此回避承担行政体制转型可能带来的生产性风险, 这在一定程度上阻碍了民间自治力量的生长。与此同时, 社会组织作为社会自治力量日渐成为社会治理的重要组成部分, 民间社会蕴藏的自组织能力和动员能力能够有效填充政府管理能力和分配机制

* 收稿日期: 2019—10—31

作者简介: 陈怡俊, 北京大学深圳研究生院, 前海金融控股有限公司(深圳 518055);

汪丁丁, 北京大学国家发展研究院(北京 100871)。

① 黄晓春《当代中国社会组织制度环境》, 《社会科学文摘》2016年第1期, 第69页。

的失灵之处。从现实经验来看,无论是“5.12”汶川大地震发生之后,中国民间组织和志愿者在抗震救灾和恢复重建中的表现,还是2020年抗击新冠肺炎疫情中所暴露的“湖北红十字会事件”和民间公益力量的巨大反差,都足以说明提升社会组织、充分调动社会力量是社会转型条件下更加广泛的社会利益和社会价值。近年来,我国民间社会组织在管理效率和公共性上呈现逐步萎靡的状态,这对于社会公共领域的发展水平和多元协同的社会治理将带来巨大挑战。

由此,社会公共领域遭遇诸多治理瓶颈,如:行政体制的官僚桎梏、社会组织公共性和社会性不足、社会公共服务领域的指标评估难题与激励、基层政府灵活性与弹性问题、经济纽带弱化后的治理网络拓展等^①。这些因素构成了行政体系和社会体系的薄弱环节,逐步累积成为社会建设领域的治理失灵,削弱社会治理体制机制的势能和动能。势能不足导致公共领域的建设水平降低,出现供需失衡;动能缺失使得行政体系与社会体系无法有效配合,其结果是公共危机的应对效力示弱,当在公共事件爆发时,容易出现应对失序、监督低效的弊端。

如上,围绕“公共服务供给困境”这一核心问题,创新社会治理应当直面中央政策执行效应和社会组织发展状况等问题,着眼于地方政府和社会组织这两大服务供给主体的行动策略,综合中央政策导向以及“地方政府——社会组织”间的互动机制两条线索,运用演化博弈的研究方法,探讨中央政策的执行效应以及政社互动过程中社会治理协同演化的稳定机制,揭示社会公共治理状态的形成逻辑,为社会治理的行政管理改革和社会自治能力培育的政策建议提供微观分析基础。

社会治理状态演化稳定的分析过程首先从微观情境出发,对地方政府和社会组织的情境策略进行区分;进而,在中央政策发布的外部环境下,以动态演化视角讨论社会治理参与主体的策略博弈对社会治理状态的形成逻辑;最后,基于对社会治理状态生成机制中内外部因素的逻辑讨论,揭示社会协同治理的长期演化路径。由此可知,社会治理均衡状态的实现不是某种社会理念或宏观政策的简单映射,也不仅仅是地方政府的单方面策略倾向,而是中央政策的外生干预、“地方政府——社会组织”间的微观互动共同决定着社会治理秩序这一宏观状态的演化稳定。

二、理论基础

(一) 社会组织与地方政府的互动关系对公共治理的作用

社会组织是具有一定独立自治性的组织结构,它们在提供社会服务、维持社会治理的和谐稳定方面发挥重要作用。社会组织与地方政府的互动关系显著体现为社会公共领域的发展水平。蔡晓莉发现:教堂、庙宇和宗祠等“团结性组织”的存在有助于提高农村公共物品的供给,增加官民之间的互信,从而更可能达到较好的管制水平,因此,在那些“团结性组织”发达的村庄里,集体上访的发生率就较低,反之则较高^②。蔡莉莉论证了社区内部的非正式互惠制度与官员提供公共服务行为的正向关系^③。肖唐镖对宗族及地方政府在公共领域的治理作用进行分析,他指出两者在公共物品供给、规则形成以及纠纷化解方面存在互补和竞争的关系^④。同样,社会组织有助于防范化解群体性冲突,张丙宣讨论了去集体化后,城郊农民与乡镇政府对峙与摆平的博弈机制,分析弱化的乡村非正式维稳组织网络所造成的行政社

① 黄晓春《当前城市基层政府改革的深层挑战——基于机制分析的视角》,《江苏行政学院报》2017年第3期,第114页。

② [美]蔡晓莉,刘丽译《中国乡村公共品的提供:连带团体的作用》,《经济社会体制比较》2006年第2期,第104—112页。

③ Tsai L. L., “Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China,” *American Political Science Review*, Vol. 101, No. 2(2007), pp. 355—372.

④ 肖唐镖《宗族政治》,北京:商务印书馆,2010年。

会的后果^①。

如上研究说明,中国的社会治理有着“地方乡绅”与“宗族治理”的自治传统,这些以地缘、血缘相连的民间组织在社会公共生活中扮演着重要角色,它们不仅缓和着地方政府治理民众的直接冲突,还能对地方政府行为产生约束,从而有效提高社会治理效率,缓解群体性冲突事件,降低社会治理风险。

(二) 以政社协同解决公共领域的治理问题

在当代社会,具备一定独立自治能力的社会组织作为公共服务的供给主体,成为政府治理举措和民众诉求表达之间的“缓冲地带”,搭建起地方政府和民众的沟通桥梁,在社会治理中发挥承上启下的作用。中国社会公共领域的治理问题可诉诸地方政府和社会组织协同治理的路径探索,即重视社会公共领域的培育,支持发展社会组织,促进民众自治能力的生长,通过协调政社关系实现行政体系和社会体系的有效配合。

社会学中已经积累了有关政社关系的理论研究,其中,最具代表性的是“国家与社会”理论范式。黄晓春指出,国内学术界总体上是在“国家与社会”的理论范式下来思考社会组织发展这一问题的,该范式提出作为“社会”载体的社会组织具有弥补国家不足的重要作用,且强调用国家塑造的制度条件来解释社会组织发展的境遇和特征^②。如此,黄晓春立足于政府内部行动逻辑,提出了“模糊发包”的分析框架,讨论了政社互动过程中的三种关系形态。基于多层级发包的政社关系,社会组织在三种不同的制度环境下的发展状态有:强激励政策背景下“鼓励发展”、弱激励背景下“风险控制”,以及行政体系内部改革出现张力时的行政“借道”现象^③。康晓光从社会组织的挑战能力和社会服务的提供能力对政社关系进行分类,提出了“分类控制”体系。他指出,政府会依照这两个维度对社会组织采取不同的控制策略,对具备不同功能划分的社会组织进行区别对待,如现实存在的政社关系包括:将社会组织作为“准政府组织”、限制发展、鼓励和支持、不加干预、禁止和取缔^④。可见,在分类控制的体系下,不同类型的社会组织与政府之间保持着不同程度的联系。

这些研究从现状出发,对现实中的政社关系及社会组织的发展状况提供了一定的解释依据,但却只是立足于静态分析视角,单方面强调外部制度对主体策略的影响,忽略了影响政策执行者判断以及政策执行逻辑的深层次治理机制^⑤。这样的研究思路无法解释为何公共领域的政策执行难以实现顶层预设的效果,或是地方治理举措为何偏离政策制定的实践方向。事实上,如若将社会治理状态视为一个秩序生成的动态过程,社会治理秩序则是外部制度建构和内部主体自主性策略共生演化的综合结果。由此,无论是政策执行成效、或是社会组织的发展状况这些社会治理状态的关键变量,都应当将主体间的互动关系纳入考量。

(三) 社会协同治理的实现路径

在公共领域,政府管理应当与社会自治相结合,实现中央政策导向下多元治理主体协同共治的新格局。这是充分发挥各治理主体的资源、能力优势,弥补政府失灵和市场失灵,提高危机应对能力和地方公共治理效率的解决路径。如何实现公共领域的协同治理,提高政府管理和社会组织自治能力的合作增效?或者说,社会协同治理秩序的实现路径应当是怎样的?

作为自然科学的协同学与20世纪90年代兴起的治理理论相结合,形成了协同治理理论。协同治

① 张丙宣《对峙与摆平:城郊农民与乡镇政府的博弈机制——以杭州市A镇为个案的研究》,《中国农村观察》2013年第2期。

② 黄晓春《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》,《社会学研究》2017年第1期,第101页。

③ 黄晓春、周黎安《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期,第126页。

④ 康晓光、韩恒《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期,第84—86页。

⑤ 黄晓春、嵇欣《技术治理的极限及其超越》,《社会科学》2016年第11期,第76页。

理论尝试把协同学原理运用到社会治理领域中,考察在治理过程和治理体系中多元治理主体之间的协同效应。郁建兴和任泽涛指出,所谓社会协同治理机制,是指政府出于治理需要,通过发挥主导作用,构建制度化的沟通渠道和参与平台,加强对社会的支持培育,并与社会一起,发挥社会在自主治理、参与服务、协同管理等方面的作用^①。不同于合作治理,协同治理除了强调合作与协调,还包括竞争、冲突与博弈,并且最终可形成有序秩序^{②③}。

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。关于协同治理的国内研究,主要集中在其学理性探讨、协同治理视角下的公共管理改革与政府转型、危机管理和非营利组织发展等领域^④。其中,有部分学者探讨了协同治理视角下的非营利(社会)组织相关研究,包括:多中心协同治理,协同治理与非营利组织绩效评估的关系,协同治理中的权责关系,社区社会组织在社会管理中的协同作用等。

但是,在诸多关于协同治理的理论研究中,缺乏对协同秩序实现路径的讨论。在经济学中,对社会秩序形成的解释有两条理论路径:其一,主张秩序是自发演化的内生过程,重视对微观个体互动过程的讨论;其二,源于理性设计的外部建构,认为社会秩序是第三方力量的干预结果。这两条理论路径从作用方向上看,前者是自内向外的自生演化,后者是由外向内的理性设计。

不同于以上两类秩序生成理论,协同治理机制的视角是一个综合内、外部因素的研究框架,它在讨论秩序自发演化的同时将外生干预因素纳入考量。范如国对社会治理方式进行区分,包括“政府指令型”和“社会协同型”,而中国社会治理需要向着协同治理方式转型^⑤。图1的右半部分显示,社会协同治理方式的实现需要人为的制度设计(外部制度建构)和自组织演化机制(自发演化)的共同作用。

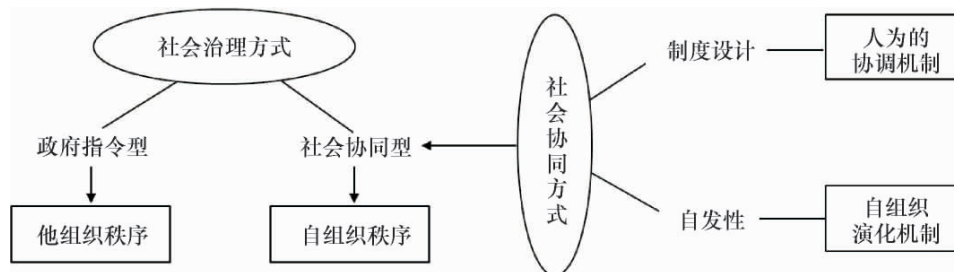


图1 社会协同社会治理的方式^⑥

对应图1中社会协同治理的实现路径,中央政策干预属于外部制度建构因素^⑦,地方政府与社会组织的策略博弈即是自组织的内生演化机制。由此,在社会公共领域,中央政策的发布、地方政府的治理举措、社会组织的应对策略共同影响着社会协同治理秩序的形成逻辑。

① 郁建兴、任泽涛《当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架》，《学术月刊》第2012年44卷8月号，第23页。

② 熊光清、熊健坤《多中心协同治理模式：一种具备操作性的治理方案》，《中国人民大学学报》2018年第3期，第148—149页。

③ 陈怡俊、黄海峰《社会影响力债券：社会公共服务供给机制的创新》，《治理研究》2019年第6期，第100页。

④ 刘伟忠《我国协同治理理论研究的现状与趋向》，《城市问题》2012年第5期，第81—85页。

⑤⑥ 范如国《复杂网络结构范型下的社会治理协同创新》，《中国社会科学》2014年第4期，第106、106页。

⑦ 郁建兴和任泽涛强调了制度构建在社会协同治理机制建立过程中的重要性，他指出社会协同机制的建立必须通过制度强化、制度改革和制度建设来实现（郁建兴、任泽涛《当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架》，《学术月刊》第2012年44卷8月号，第23页）。

三、地方政府与社会组织互动过程的微观行动分析

社会协同治理秩序的实现路径应当综合外部政策干预和内部自发演化。关于政社关系的动态分析框架如下图2所示。

在中国政治情境中,适宜的政策干预能够为治理主体的行为选择提供有效指导,从而助推自发秩序的形成;同时,中央政策的有效执行又依赖于地方政府和社会组织的行动博弈,故,中央政策发布和治理主体间的策略互动共同对政策执行成效及社会组织的发展状况产生影响。社会协同治理的求解路径应当考虑外部因素和内部因素的综合作用,通过对社会组织 and 地方政府这两大治理主体的情境策略进行微观分析,运用演化博弈的数理推演讨论“政府部门——社会组织”间的互动关系与中央政策执行效应如何作用于社会治理秩序的均衡状态。

(一) 行动特征分析

1. 地方政府行动策略的影响因素

在我国,公共领域治理过程是指中央政府制定政策,政策通过层级政府间的层层下发,由地方政府依据中央下发的文件履行其社会治理职能^①。在行政体制内,中央政策的层层下发在赋予地方政府以自由行政权力的同时也对其构成风险承担、绩效晋升的压力,即,下级政府治理民众的决策措施受到上级政府政策导向的影响。

具体而言,下级政府的行动选择源于行政体制的官僚层级结构和政绩激励机制。在层级政府结构中,政治锦标赛所带来的晋升压力迫使地方政府重视政绩考核指标中的可视化公共品的财政投入^②,而忽视其它社会公共领域的发展(如:基本公共卫生、养老事业、食品安全等)。因此,下级政府在社会治理领域的行为逻辑大致可依照“纵向层层加包”与“横向政治锦标赛”两个维度进行划分,如下图3所示^③。

在纵向行政发包程度高且横向晋升激励弱的基本公共服务领域,也即图3中的第二象限,地方政府拥有一定的自由裁量权,但却面临着较弱的政绩考核激励,同时承担着制度生产风险,导致社会基本公共事业投入不足,如:2020年新冠肺炎疫情即是忽视基本公共卫生投入所酿成的大型公共事件。

新中国建立以来,中央与地方关系的调整 and 改革,基本上延续了行政内部发包制的特征。具有行政发包特征的政体环境从晋升激励和风

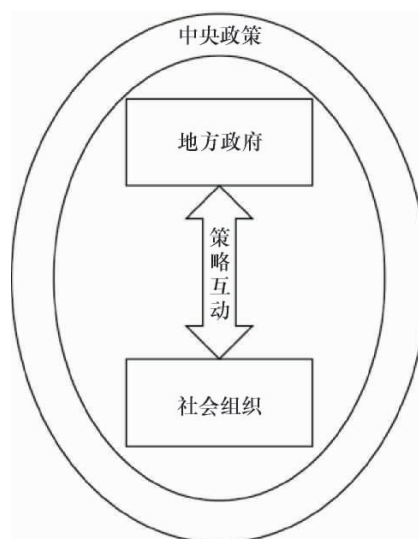


图2 社会治理秩序的动态分析框架

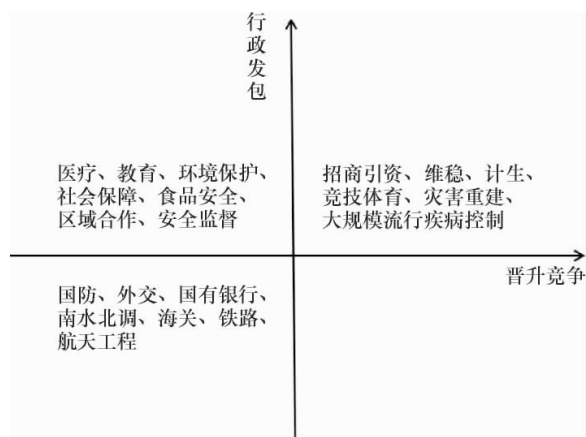


图3 纵向发包与横向竞争的组合图

① 范逢春《地方政府社会治理:正式制度与非正式制度》,《甘肃社会科学》2015年第3期,第178页。

② 吴敏、周黎安《晋升激励与城市建设:公共品可视性的视角》,《经济研究》2018年第12期,第97—111页。

③ 周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期,第26页。

险控制两个方面构建了地方政府行为决策的约束环境。在社会公共领域,中央政策的层层下发提供了地方政府进行策略选择的外部情境,它一方面鼓励引导与发展社会组织,另一方面又强调风险管控,这两个方向上的僵持张力共同作用于下级政府在政策执行过程中的特殊选择过程^①。在横向晋升激励和纵向层层加包的政体环境中,横向晋升激励影响着地方政府执行政策时所获得的治理效益^②;而纵向层层加包则体现为地方政府的政策执行成本(即:所承担的治理风险)。

地方政府作为层级政府结构内的政策执行者,并非总代表着“公共利益”,其行为驱动力实际是个人利益^③。作为追求自身利益最大化的“理性人”^④,地方政府的政策执行逻辑将首要权衡自身的治理效益和治理能力,将地方政府公共治理决策的影响因素概括为如下三个方面:一是激励机制。它体现为政治锦标赛的考核指标体系,也可指来自上级政府的明确的政策文件导向^⑤;二是治理风险。治理风险主要源于自由裁量权下的“制度生产风险”^⑥,它决定着地方政府的政策执行成本、影响其针对社会组织的风险控制态度;三是社会组织的发展水平。在地方政府的行政权力管辖范围内,社会组织的发展水平会影响地方政府在互动过程中的治理决策。

2. 社会组织行动策略的影响因素

(1) 社会组织的双重属性

王诗宗和宋程成(2013)对社会组织的两大特征进行梳理,即:独立性和自主性,其中独立性是指组织在生存、发展的基本条件方面(尤其是在所谓的合法性层面)主要依靠自身资源;自主性意味着组织可以按照自己的目标来行事(前提是组织有自我管理的能力),其目标设定及自身运作过程中的决策方式都是自行确定的^⑦。独立性通常取决于依赖政治权力获取资源的程度,独立性越弱,则行政属性特征越凸显,如:多数官办型社会组织。自主性指的是社会组织自我管理、自我自治的能力,体现为社会属性特征,民办型社会组织的社会自主性较为显著。

基于行政属性,社会组织与政府部门互动,是政府购买社会服务的合作对象。行政属性推动社会组织朝着行政化方向发展,促使其逐渐丧失独立性,转化为行政体系末梢的内部机构,在本质上同基层政

① 周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期,第26页。

② 在公共治理领域,地方政府需兼顾政治维度和社会维度所能带来的治理效益,即:政治效益和社会效益。政治效益指的是政府官员在晋升激励体制和社会治理风险控制方面获得的效益,社会效益指的是地方政府发展社会公共领域,提高民众社会生活水平所获得的效益。

③ 范逢春《多重逻辑下的制度变迁:十八大以来我国地方治理创新的审视与展望》,《上海行政学院报》2017年第18卷第2期,第6页。

④ “政府”并不是一个现象的概念,现实中的政府都是由活生生的人组成的。在一般情况下,他们是积极谋取自身利益最大化的“理性经济人”。政府行为方式中的“理性经济人”特征决定了,政府的一切行为都是为了实现政府或统治阶级利益的最大化(康晓光、韩恒《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期,第75页)。

⑤ 党的十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局,提高社会治理的社会化、法治化、智能化和专业化水平”,将社会组织纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局,社会组织被视为全方位参与新时代国家建设和发展的重要力量。又如:社会组织领域的“放管服”改革正在持续深入、简政放权、放管结合、优化服务等政策发布一定程度上改善和优化了社会组织的发展环境。

⑥ 由于上级政策信号和发展路径较为模糊,如:上级政府几乎不在发展数量、发展速度等方面对下级政府提出明确绩效考核标准。在社会领域发育迟缓,且政府治理能力较强的社会,民众的社会服务需求将联合政府管控需要,使得购买服务成为政社合作的第一步,催生出依附型社会组织。此类社会组织的行政依附性较高,是政府购买社会服务的主要对象。而随着物质生活水平的提高,民众的社会需求日益多样化,此时,社会组织的独立自治性越发凸显,承担起民众诉求“表达”窗口的职能。地方政府承担较大的制度生产风险(黄晓春《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》2015年第9期,第152页)。

⑦ 王诗宗、宋程成《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》2013年第5期,第53—54页。

府部门无异。基于社会属性,社会组织与民众互动,成为公众诉求表达的窗口,体现为民间自治力量。社会组织与民众互动关系愈强,社会组织所获得的社会影响力愈大,社会自治能力愈强。而社会自治能力增强有助于提高政府治理效率,提升公共领域的服务供给水平。可如若民间自治力量缺少地方政府的扶持和监管,则可能偏离社会治理的政策导向,转变为社会建设的不稳定因素。当且仅当社会自治与行政体系实现相互配合,才有助于提高社会治理的效率,同时避免可能的地方性治理风险。

社会组织的发展面临着两方面制约因素。其一,地方政府对社会组织的管制强度,它影响着社会组织的行政化程度。更密切的行政联系能够提高社会组织在政治维度所获得的政治效益,如:便捷的审批程序、成为地方政府购买服务的定向选择、获得政府扶持及享受优惠政策等。其二,社会组织所积累的社会影响力,也即社会组织的公共服务力量在在民众生活中的口碑声誉、社会公域的发展水平。通常,社会属性凸显的社会组织表现出较高的专业服务水平,在满足社会民众的公共服务需求的过程中获得更大的社会效益。

在现实情境下,行政属性(独立性)和社会属性(自主性)分别从两个方向对社会组织的决策过程产生影响。结合现实中社会组织的发展概况,可依照这两大属性特征对社会组织的行动策略进行初步解读。具有较强行政属性的官办型社会组织,包括:中国红十字会、中国作家协会等国务院批准的免于登记的社会团体;工会、共青团、妇联等在内的八大群众组织。此类社会组织的行政属性凸显,与基层政府之间的组织边界日趋模糊^①,主要围绕着行政部门的治理目标开展活动。此类社会组织在治理风险上不会对基层政府造成威胁,但由于自治能力不足,对提升治理效率贡献不大。

社会属性强烈的民办型社会组织有:由城乡居民自发成立、主要在社区范围内开展活动的社区基层组织^②;壹基金、腾讯公益慈善基金会等民间发起设立的基金会。此类社会组织通常伴随着良好的群众基础,在民众中声誉颇高,社会影响力较大。但是,当其服务领域与政策指引的重点方向不符时,代表民众诉求的社会目标将同地方治理的政治目标发生冲突,如:某些不列入地方政府晋升绩效考核的非经济发展指标或非可视化的公共产品投入。针对此类社会组织,在综合考虑其发挥社会自治功能以提高社会治理效率的同时,地方政府需要采取适当管控,合理控制其影响力过大可能引发的社会治理成本。

社会组织的两大属性特征并非完全相互对立,能够获得丰富权力资源的社会组织也可能具备强大的自我管理能力和自我管理能力,如:基层服务型党组织。它们在地方政府治理和民众社会诉求之间发挥着“承上启下”的作用,在满足地方政府服务购买需求的同时积极为民众提供有效的社会服务,是民众社会诉求的传达通道。此类社会组织提供的社会服务通常符合政策导向,在提升政府治理效率的同时有助于降低政府的治理成本。

综上,社会组织的双重属性决定其双重目标,也即:政治目标和社会目标。双重目标结构进一步影响着社会组织的策略选择,不同类型的社会组织在相互冲突的目标结构间表现出不同的权重平衡。在应对中国制度环境的前提下,社会组织表现出社会转型过程中行动策略的“复合型”特征。行政属性决定了社会组织在满足地方政府购买需求的过程中获得政治效益;社会属性表明社会组织优先考虑民众的社会诉求,通过提供有效的公共服务而获得社会效益。

(二) 静态博弈分析

1. 行动策略与参数设定

地方政府被视为追求自身利益最大化的“理性人”,对具有不同属性特征的社会组织施加不同的管理方式。考虑地方政府和社会组织间的互动博弈,策略支付矩阵如下表1所示。

① 黄晓春、周黎安《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期,第136页。

② 例如:上海市中致社区服务社,主要针对戒毒/偏差青少年帮教;上海壹方社会服务事业发展中心,主要针对居家养老;老杭州“枫桥经验”,主要针对化解矛盾/帮扶刑满人员/管理外来务工人员;杭州“和事佬”协会,主要针对纠纷调节。

表1 支付矩阵

		地方政府 g	
社会组织 n		C_g	D_g
		(a_n, a_g)	$(a_n - c_n, d_g - c_g)$
	C_n		
	D_n	$(0, 0)$	(d_n, d_g)

在表1中,纵项表明了社会组织的两类行动策略,即社会目标和政治目标所对应的行动策略为 C_n 和 D_n 。 C_n 是指社会的合作策略(遵从社会目标),此时,社会组织以提升社会服务的专业水平为主要目标,在满足民众诉求的过程中收获社会效益 a_n ,表现出较高的独立自主性; D_n 表示的是社会的背离策略(背离社会目标,服从政治目标),此时,社会组织忽视专业能力的提升,将满足政府的行政治理需求作为首要任务,偏离民众诉求,由此获得政治效益 d_n ,体现了较高的行政依附性。

横项对应的是地方政府的两类行动策略。在上级中央政策导向之下,地方政府针对社会组织采取鼓励发展和风险管控两类策略,分别由 C_g 和 D_g 表示。 C_g 表示的是合作策略(遵从社会目标),地方政府支持社会组织来发展社会公共领域,提高民众社会福祉,获得社会效益 a_g ;背离策略 D_g (背离社会目标)是指地方政府在政绩考核的晋升压力及治理风险规避的约束环境下,对社会组织施加严格的风险管控,由此获得政治效益 d_g 。

均衡(C_n, C_g)可视为社会治理的协同状态,也即,社会组织 and 地方政府都遵从社会目标。地方政府重视社会力量的生长,大力培育社会组织的独立自主性;社会组织充分代表民众利益,发挥自我管理能力,双方的合作策略共同助推“小政府,大社会”的目标实现,从而提升公共服务水平,满足民众的社会诉求。

当社会组织采取合作策略、地方政府采取背离策略时,面对独立自主性较高的社会组织,地方政府在风险管控过程中需要支付额外的治理成本 c_g , c_g 与地方政府的治理能力相关。而社会组织为了应对地方政府的管制压力不得不付出的行政代价由 c_n 表示,对应的现实状况有:地方政府对社会服务采取定向化购买,对行政属性强烈的社会组织施予优惠政策和绿色通道,导致各类社会组织无法公平参与市场竞争;或某些领域的社会组织发展受到严格限制等。当面对具有较高独立自主性的社会组织,地方政府采取严格风险管控的行动策略,社会组织的策略净效益是所获得的社会效益与行政代价之间的差值,即 $a_n - c_n$;而地方政府的策略净效益是所获得的政治效益与治理成本之间的差值 $d_g - c_g$ 。当社会组织采取背离策略、倾向于依附政府部门,同时地方政府采取合作策略、培育发展社会组织的独立自主性,双方都无法从对方的策略中获益,即:社会组织无法从攀附行政权力中获得更多的政治资源,地方政府也未能实现发展民间自治力量的目标,两者的收益值皆为0。

2. 纳什均衡解

由上表1的支付矩阵可知,若 $(a_n - c_n) > d_n$,社会组织依附地方政府所获得的政治效益较低,故,它将始终遵从社会目标, C_n 为最优行动策略。而由于社会组织具备双重属性,现实中存在着作为行政末梢机构的社会组织类型,因此, $(a_n - c_n) > d_n$ 不成立。

若 $a_g < (d_g - c_g)$,则地方政府无法在支持公共领域发展的过程中获得充分的社会效益,此时,它将政治效益作为自身决策的首要衡量指标,对社会组织采取管理和控制的行政手段,如:在招商引资等领域投入大量资源,忽视公益性社会领域的发展。这样的治理举措是不完备的,虽然集聚资源促进经济发展可以在短期内实现较高的GDP,提升地方政府在政治绩效考核上的表现,但长期而言,地方政府对社会公共服务领域发展的忽视势必埋下社会不稳定因素,不利于“服务型政府”的转变以及社会合作治理的改革进程。

当 $(a_n - c_n) < d_n$ 且 $a_g > (d_g - c_g)$ 时,存在纳什均衡解(C_n, C_g)和(D_n, D_g)。均衡(C_n, C_g)为社会治

理的协同状态,此时,社会组织 and 地方政府分别获得 a_n 和 a_g 的社会效益。社会组织所获得的 a_n 越大,对应其具备更强的社会服务专业能力;地方政府所获得的 a_g 越大,表明地方政府越发重视民众社会生活维度的提升。

如若双方都选择背离社会目标的策略,即均衡解 (D_n, D_g) , 对于社会组织而言,它将忽视社会目标的实现,转而以行政依附手段维持生存;对于地方政府而言,由于缺乏发展社会公共领域的有效激励,它将对社会组织实施严格管控,扼制民间自治能力。如此,社会组织逐渐转变成为行政部门的末梢机构,丧失其独立自治的初衷,最终,社会治理表现出层级管制的科层结构,公共领域发展匮乏,民众诉求无法得到满足,社会内部的冲突矛盾日益加剧。

3. 社会组织的决策临界曲线

假定社会组织采取遵从社会目标(策略 C_n) 和背离社会目标(策略 D_n) 的行动概率分别为 θ 和 $1 - \theta$; 地方政府针对社会组织发展采取鼓励支持(策略 C_g) 和风险管控(策略 D_g) 的行动概率分别为 σ 和 $1 - \sigma$ 。中央政策的发布影响着地方政府所面临的激励环境及生产性风险,进而影响地方政府的策略选择。将中央政策导向大致划分为“大力发展社会组织”的正向发布和“严格管控社会组织的自治风险”的负向发布,假定这两类中央政策以 p 和 $1 - p$ 的概率发布,地方政府采取两类行动策略的概率可写作 $\sigma(p)$ 和 $1 - \sigma(p)$ 。

(1) 策略效用

社会组织采取合作策略和背离策略的效用分别以 U_C^n 和 U_D^n 表示,有:

$$U_C^n = \sigma(p) \cdot a_n + [1 - \sigma(p)] \cdot (a_n - c_n) \quad (1)$$

$$U_D^n = \sigma(p) \cdot 0 + [1 - \sigma(p)] \cdot d_n \quad (2)$$

社会组织采取合作策略的临界曲线可表示为遵从社会目标和背离社会目标的效用差值,有:

$$U_C^n - U_D^n = (c_n + d_n) \cdot \sigma(p) - (c_n + d_n - a_n) \quad (3)$$

(2) 分析讨论

社会组织的合作策略临界曲线如图 4 所示:

当 $c_n + d_n - a_n < 0$ 时,合作策略临界曲线位于纵轴上端。此时,社会组织始终以提升专业服务水平、满足民众社会诉求为目标,采取行政依附策略所获得的政治效益较小。

当 $c_n + d_n - a_n > 0$ 时,合作策略临界曲线与横轴的交点为 $\sigma^*(p) = 1 - \frac{a_n}{(c_n + d_n)}$ 。

$\sigma(p)$ 表示的是社会组织所面临的外部制度环境, $|\sigma(p)|$ 越大,表明社会组织所面临的环境不确定性越小。当 $|\sigma(p)| = 1$, 表明地方政府的行动策略是确定的,或是鼓励发展社会组织,或是施加严格的风险管控。

当 $U_C^n - U_D^n > 0$ 时,社会组织选择合作策略 C_n 。如图 4 所示,合作策略临界曲线与横轴的距离表示的是社会效益和政治效益的差值。位于横轴上方的曲线表明社会组织所获得的社会效益大于政治效益,此时社会组织倾向于采取满足民众社会诉求的策略;位于横轴下方的曲线则表示社会组织所获得的政治效益相对较大,此时社会组织倾向于采取发展行政依附的背离策略。

4. 社会组织行动策略的影响因素

如上分析可知,影响社会组织行动选择的因素包含: 与其自身性质相关的内部因素; 与制度环境相关的外部因素。

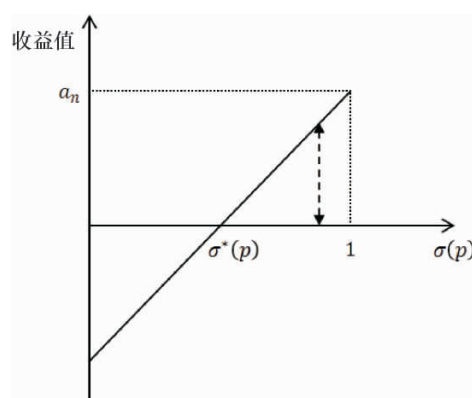


图 4 社会组织的合作策略临界曲线

(1) 社会组织的自身因素

交点 $\sigma^*(p) = 1 - a_n / (c_n + d_n)$ 的数值大小与社会组织的支付回报 a_n 、 c_n 、 d_n 相关, a_n 越大、 c_n 越小、 d_n 越小, 则社会组织选择合作策略, 提升专业能力和社会属性的概率就越大。相关支付回报的数值大小反映了社会组织的内在特征, a_n 与社会组织的社会影响力以及专业服务能力正相关; c_n 和 d_n 则反映了社会组织与地方政府间纽带联系的强弱。社会组织应对地方管制的能力越强, 相应的行政代价 c_n 越低; 社会组织对地方政府的行政依附性越弱, 获得的政治效益 d_n 越小。

(2) 外部环境的不确定性

社会组织的策略选择与 $\sigma(p)$ 相关, $\sigma(p)$ 表示其所面对的外部制度环境的不确定性, 它是地方政府行动选择的结果。来自上级中央政府的政策导向 p 通过地方政府的晋升激励及风险承担, 影响其对社会组织的管制态度与策略选择。

随着 $\sigma(p)$ 的变化, 社会组织的社会效益和政治效益的差值随之改变, 由此引发社会组织策略选择概率 θ 的变化。社会组织的策略选择 θ 反作用于地方政府的决策过程, 如此, 地方政府的行动策略不仅受制于上级中央政府政策导向 p , 同时也是对社会组织行动策略的应变。这一过程即体现着地方政府和社会组织的互动博弈过程。

5. 混同策略均衡

(1) 社会组织的期望效用

社会组织的期望效用由 $E(U^n)$ 表示, 有:

$$E(U^n) = \theta \cdot U_C^n + (1 - \theta) \cdot U_D^n \quad (4)$$

$E(U^n)$ 对 θ 求一阶导数, 可得:

$$\partial E(U^n) / \partial \theta = 0 \quad (5)$$

$$\sigma^*(p) = 1 - \frac{a_n}{(d_n + c_n)}, (a_n < c_n + d_n) \quad (6)$$

当 $\sigma^*(p) < \sigma(p) < 1$ 时, 社会组织选择遵从社会目标, 提高公共服务的策略 C_n ;

当 $0 < \sigma(p) < \sigma^*(p)$ 时, 社会组织选择背离社会目标, 满足政府需求的策略 D_n 。

(2) 地方政府的期望效用

地方政府的期望效用由 $E(U^g)$ 表示, 有:

$$E(U^g) = \sigma \cdot U_C^g + (1 - \sigma) \cdot U_D^g \quad (7)$$

$E(U^g)$ 对 σ 求一阶导数, 可得:

$$\partial E(U^g) / \partial \sigma = 0 \quad (8)$$

$$\theta^* = \frac{d_g}{(a_g + c_g)} \quad (9)$$

由于 $\theta^* < 1$, 则 $a_g + c_g > d_g$ 。

当 $\theta^* < \theta < 1$ 时, 地方政府选择遵从社会目标, 鼓励发展社会组织的策略 C_g ;

当 $0 < \theta < \theta^*$ 时, 地方政府选择背离社会目标, 严格管控风险的策略 D_g 。

(三) 互动博弈下的社会治理均衡状态

1. 支付矩阵

地方政府治理决策同时受到社会组织策略选择 θ^* 和上级中央政府政策导向 p 的影响, 故, 地方政府的策略选择 σ 可写作 $\sigma(p, \theta^*)$, 其中, $\theta^* = \frac{d_g}{a_g + c_g}$, σ 可进一步表示为 $\sigma\left(p, \frac{d_g}{a_g + c_g}\right)$ 。 θ^* 的大小与地方政府自身因素 a_g 、 c_g 、 d_g 相关, 若晋升机制下的政治效益 d_g 越小, 同时发展公共领域的社会效益 a_g 越大, 与政府治理能力相关的风险管控成本 c_g 越大, 则 θ^* 越小, 地方政府倾向于采取鼓励支持社会组织发

展的行动策略。

影响地方政府行动概率的因素包括外部政策干预因素 p 和自身属性(属性特征决定临界值 θ^*),进一步分解这两类因素可得如下两类支付矩阵。在中央正向鼓励的政策环境 p 下,地方政府 g_a 与社会组织 n 的支付矩阵如表 2 所示,在中央负向管制的政策环境 $1-p$ 下,地方政府 g_b 与社会组织 n 的支付矩阵如表 3 所示。

表 2 p 正向发布下的支付矩阵

		地方政府 g_a	
		C_g	D_g
社会组织 n	C_n	(a_n, a_g)	$(a_n - c_n, d_g - c_g)$
	D_n	$(0, 0)$	(d_n, d_g)

表 3 $(1-p)$ 负向发布下的支付矩阵

		地方政府 g_b	
		C_g	D_g
社会组织 n	C_n	$(a_n - \omega, a_g)$	$(a_n - c_n - \omega, d_g - c_g + \varepsilon)$
	D_n	$(0, 0)$	$(d_n, d_g + \varepsilon)$

表 2 表示的是当上级中央政策以发展社会组织为主导时(如:鼓励社会公共领域发展的正向文件发布),各参与主体的支付回报矩阵。表 3 表示的是当上级中央政策以风险管控为主导时(如:限制社会公共领域发展的负向文件发布),地方政府所面对的外部管制压力增大,此时,各参与主体的支付回报矩阵发生改变。负向政策发布的情境下,为响应中央政策加强管制的号召,地方政府施加风险控制,采取背离社会目标策略的效益增加,增量由政治效益 ε 表示;与此同时,社会组织在应对地方政府更为严苛的控制措施时,需要支付额外的行政协调代价 ω 。

2. 决策临界曲线

假定 σ_a, σ_b 分别表示在中央政策环境 $p, 1-p$ 之下,地方政府 g_a, g_b 选择遵从社会目标的行动概率。则,地方政府的总体行动概率可表示为:

$$\begin{aligned}\sigma &= p \cdot \sigma_a + (1-p) \cdot \sigma_b \\ 1-\sigma &= p \cdot (1-\sigma_a) + (1-p) \cdot (1-\sigma_b)\end{aligned}\quad (10)$$

社会组织遵从社会目标的效用可表示为:

$$\begin{aligned}U_C^n &= p \cdot \sigma_a \cdot a_n + p \cdot (1-\sigma_a) \cdot (a_n - c_n) \\ &+ (1-p) \cdot \sigma_b \cdot (a_n - \omega) + (1-p) \cdot (1-\sigma_b) \cdot (a_n - c_n - \omega)\end{aligned}\quad (11)$$

社会组织背离社会目标的效用可表示为:

$$U_D^n = p \cdot (1-\sigma_a) \cdot d_n + (1-p) \cdot (1-\sigma_b) \cdot d_n \quad (12)$$

将 σ 和 $1-\sigma$ 的表达式代入 U_C^n 和 U_D^n 的表达式,有:

$$U_C^n = a_n - (1-\sigma) \cdot c_n - (1-p) \cdot \omega \quad (13)$$

$$U_D^n = (1-\sigma) \cdot d_n \quad (14)$$

故,社会组织遵从社会目标的决策临界曲线可表示为:

$$U_C^n - U_D^n = a_n - (1-\sigma) \cdot (c_n + d_n) - (1-p) \cdot \omega \quad (15)$$

同理,地方政府遵从社会目标的效用可表示为:

$$U_C^g = \theta \cdot p \cdot a_g + \theta \cdot (1-p) \cdot a_g = \theta \cdot a_g \quad (16)$$

地方政府背离社会目标的效用可表示为:

$$U_D^g = \theta \cdot p \cdot (d_g - c_g) + \theta \cdot (1-p) \cdot (d_g - c_g + \varepsilon) + (1-\theta) \cdot p \cdot d_g + (1-\theta) \cdot (1-p) \cdot (d_g + \varepsilon) = d_g - \theta \cdot c_g + (1-p) \cdot \varepsilon \quad (17)$$

故,地方政府遵从社会目标的决策临界曲线可表示为:

$$U_C^g - U_D^g = \theta \cdot (a_g + c_g) - d_g - (1-p) \cdot \varepsilon \quad (18)$$

当 $U_C^n > U_D^n$ 且 $U_C^g > U_D^g$ 时,社会组织 and 地方政府同时遵从社会目标,也即采取协同发展社会公共领域的行动策略,有:

$$\sigma_0 > -\frac{\omega}{c_n + d_n} \cdot p + 1 - \frac{a_n - \omega}{c_n + d_n} \quad (19)$$

$$\theta_0 > -\frac{\varepsilon}{a_g + c_g} \cdot p + \frac{d_g + \varepsilon}{a_g + c_g} \quad (20)$$

如上,遵从社会目标的决策临界曲线可分别写作:

$$\sigma_0(p) = -\frac{\omega}{c_n + d_n} \cdot p + 1 - \frac{a_n - \omega}{c_n + d_n} \quad (21)$$

$$\theta_0(p) = -\frac{\varepsilon}{a_g + c_g} \cdot p + \frac{d_g + \varepsilon}{a_g + c_g} \quad (22)$$

$\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 是关于 p 的减函数,同时影响两条曲线形状的参数为各参与主体在博弈矩阵中的支付。可见,决策临界曲线体现着外部因素(政策干预构成的第三方力量 p) 和内部因素(互动博弈的支付特征所决定的曲线形状)共同影响着参与主体的行动策略选择。其中,社会组织的决策临界曲线受到自身参数 a_n, c_n, d_n, ω 的内在影响;同理,地方政府的决策临界曲线受到自身参数 $a_g, c_g, d_g, \varepsilon$ 的内在影响。自身参数影响着参与主体(社会组织、地方政府)对外部政策干预 p 的反应程度(敏感性)。

3. 外部作用因素

不妨假定 $\frac{d_g + \varepsilon}{a_g + c_g} > 1 - \frac{a_n - \omega}{c_n + d_n}$, 且 $\frac{\varepsilon}{a_g + c_g} > \frac{\omega}{c_n + d_n}$, 则如

图5所示。横轴体现了地方政府和社会组织所共同面对的外部制度环境 p , 也即上级中央政府的政策干预, 纵轴显示了参与主体的行动概率。故, 社会治理均衡状态受到外部政策干预和参与主体内部互动的共同作用。

两条决策临界曲线 $\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 都向下倾斜, 这说明中央政策在同方向上对地方政府和社会组织产生影响, 中央政策越是宽松, 也即, 正向发布的概率 p 越大, 参与主体遵从社会目标所要求的临界门槛就越低, 发展公共服务领域的行动概率就越大。

$\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 的斜率表示中央政策导向对两者的

作用强度不同, 不妨假定 $\frac{\varepsilon}{a_g + c_g} > \frac{\omega}{c_n + d_n}$, 则地方政府的决策临界曲线斜率更大, 此时, 相较于社会组织, 地方政府的行动决策对于上级中央政策发布更加敏感。这与现实情境相符, 中央政策通过层层下发, 首先引导地方政府的行动决策, 借由地方政府所采取的具体措施落实于当地社会组织及公共事业发展, 而社会组织的直接交互对象是地方政府, 对中央政策发布的反应速度相对迟缓。

4. 社会协同治理状态

当 $\sigma \in (\sigma_0, 1)$ 时, 社会组织采取行动策略 C_n , 即: 遵从社会目标的宗旨, 致力于提升专业能力, 推进公共服务事业;

当 $\sigma \in (0, \sigma_0)$ 时, 社会组织采取行动策略 D_n , 即: 社会组织背离社会目标的宗旨, 转而依附于地方

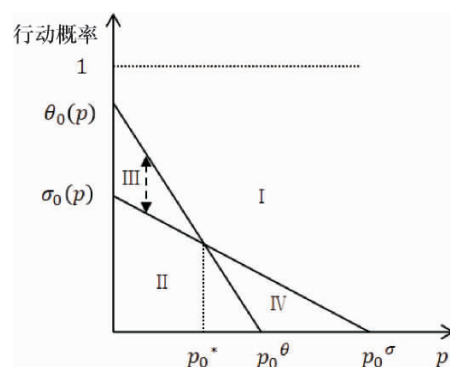


图5 协同治理的决策临界曲线

政府谋求自身发展,逐渐转变为地方政府的行政末梢;

当 $\theta \in (\theta_0, 1)$ 时,地方政府采取行动策略 C_g ,即: 地方政府通过财政支持、简化审批程序、放松管制等各类具体措施鼓励发展社会组织;

当 $\theta \in (0, \theta_0)$ 时,地方政府采取行动策略 D_g ,即: 地方政府通过行政手段提高对社会组织的风险管控,限制社会组织的独立自主性。

当社会组织 and 地方政府同时采取合作策略 C_n 、 C_g 时,社会治理实现协同合作。此时,社会组织致力于提高专业服务能力,旨在满足民众对于社会公共事业的需求,独立自主性凸显;同时,地方政府借由财政支持等手段为社会组织的自由发展创造宽松的制度环境,在两者的协同互动过程中,民众福祉获得提升,社会治理成本降低,社会总体福利有所增加。

由此,社会协同治理的均衡条件可写作:

$$U_C^n > U_D^n, U_C^g > U_D^g$$

则:

$$\sigma_0 < \sigma < 1$$

$$\theta_0 < \theta < 1$$

即:

$$\sigma(p) > \sigma_0(p)$$

$$\theta(p) > \theta_0(p)$$

可见,社会协同的合作治理状态位于两条决策临界曲线的上方,即图 5 中 I 区,对应社会组织 and 地方政府同时选择合作策略 C_n 和 C_g 的情形。

在曲线 $\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 的下方,即图 5 中 II 区,对应着社会组织 and 地方政府同时选择背离社会目标的行动策略 D_n 和 D_g 。此时,社会组织依附于地方行政部门,逐步丧失其独立自主的本质,最终发展成为行政体制末梢。社会整体呈现出自治生活匮乏、科层管制严重的治理状态。

$\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 曲线之间的面积为 III 和 IV 区,这两部分区域表示的是其中一方遵从社会目标,而另一方采取背离社会目标的行动策略,此时,社会治理存在帕累托改进的空间。

具体而言,III 区表明社会组织遵从社会目标的合作倾向大于地方政府。相较于社会组织能够达到的潜在合作水平,地方政府采取了更为严苛的风险管控策略(如图 5 箭头所示的行动概率差值),由此造成政府管制成本的浪费,民众社会福祉的损失,社会总体福利降低,社会组织的合作水平低于其潜在可实现的最优水平。

IV 区表明,社会组织遵从社会目标的合作倾向小于地方政府,可理解为,地方政府鼓励支持社会组织发展的力度超越了社会组织的潜在合作水平,如: 对于部分未能达到专业服务标准的社会组织给予财政支持而造成的资源浪费,或是放任一些风险性较高的社会组织自由生长所引发的潜在治理风险。综上, $\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 曲线之间的区域存在社会治理总体福利改进的空间。

综合 III 区、IV 区的分析可知,公共治理在鼓励地方政府简政放权的同时,加紧培育社会组织的独立自主性,削弱其行政属性,同时还应当将民间社会组织的发展纳入有效监管,以防止出现一放就松或一管就死的治理困境。

四、社会协同治理的长期演化

(一) 中央政策的最优水平

1. 交点 p_0^* 的意义

$\sigma_0(p)$ 和 $\theta_0(p)$ 曲线相交于 p_0^* , 有:

$$p_0^* = \left[A - 1 + \frac{d_g}{a_g + c_g} + \frac{a_n}{c_n + d_n} \right] / A \quad (23)$$

$$A = \frac{\varepsilon}{a_g + c_g} - \frac{\omega}{c_n + d_n} \quad (24)$$

当上级中央政策鼓励社会组织发展的正向发布概率恰好处于点 p_0^* , 表明社会治理处于社会协同的均衡状态。此时, 地方政府的支持/管制水平恰好与社会组织潜在发展水平相当。

对 p_0^* 表达式求一阶导数, 有:

$$(\partial p_0^*) / (\partial a_n) > 0 \quad (25)$$

$$(\partial p_0^*) / (\partial d_g) > 0 \quad (26)$$

这表明, 要获得社会协同治理的最优水平, 中央政策的正向发布力度应当随着社会组织专业能力的提高而增强, 随着地方政府管制社会组织所获得的政治效益的提高而增强。

2. 交点 p_0^* 对参与主体策略选择的影响

由图 5 可知, 当 $p < p_0^*$ 时, $\theta_0(p)$ 位于 $\sigma_0(p)$ 的上方, 即, 当中央政策的正向发布力度小于均衡水平, 地方政府选择发展社会目标策略的临界值大于社会组织, 换言之, 地方政府的管制力度大于社会组织的潜在能力水平。此时, 中央政策应当强化正向发布的力度, 推进社会组织独立自主, 避免不必要的社会治理成本, 引导社会治理水平回归至协同治理的均衡点。

当 $p > p_0^*$ 时, $\sigma_0(p)$ 位于 $\theta_0(p)$ 的下方, 即, 当中央政策的正向发布力度大于均衡水平, 地方政府选择发展社会目标策略的临界值小于社会组织, 这说明地方政府支持社会组织发展的力度大于社会组织的潜在能力水平。过度宽松的中央策略使得某些缺乏公共服务专业水准的社会组织也能够获得地方政府的支持, 从而造成不必要的财政浪费, 或是埋下了社会治理的管制风险。此时, 中央政策应当弱化正向发布的力度, 明确对无法承担公共服务职责的社会组织采取必要的管控措施, 引导社会治理水平重新回归至协同治理的均衡点。

(二) 社会协同治理的演化路径

1. 社会协同治理水平的动态变化

如上分析, 交点 p_0^* 对应的是社会协同治理的均衡水平, 它是指地方政府的治理行为与社会组织潜在的发展能力相匹配。以长期演化的视角, 随着社会组织专业能力的提升, 社会协同治理的潜在均衡水平随之提升, 从而带来社会总体福利的提升。

如图 6 所示, 当社会组织的决策临界曲线变得平缓, 由 $\sigma_0(p)$ 移动至 $\sigma'_0(p)$, 社会协同治理的潜在水平由交点 p_0^* 向右移动至 p_0^{**} , 如此表明社会组织 and 地方政府以社会目标作为策略选择的合作概率都增大了, 社会治理将获得更高的潜在协同治理均衡水平, 而与之相匹配的应是更加宽松的中央政策环境。

2. 社会协同治理的影响因素及长期演化

当至少有一条决策临界曲线变得平缓或者向下平移, 社会协同治理的潜在均衡水平将有所提升, 表现为 p_0^* 右移至 p_0^{**} 。

(1) 决策临界曲线 $\sigma_0(p)$ 变得平缓

社会组织的决策临界曲线 $\sigma_0(p)$ 表达式为:

$$\sigma_0(p) = -\frac{\omega}{c_n + d_n} \cdot p + 1 - \frac{a_n - \omega}{c_n + d_n} \quad (27)$$

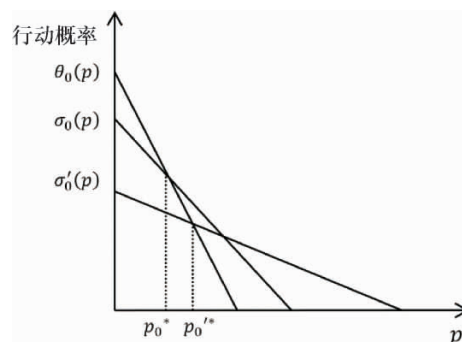


图 6 社会协同治理水平的动态变化

ω 减小, 曲线 $\sigma_0(p)$ 变得平缓, 其与纵轴的交点下移, 社会组织合作临界门槛降低。当社会组织应对地方政府所需支付的行政代价 ω 减小, 表明抵制地方政府管制的代价降低, 社会组织能够在遵从社会目标的策略下获得更多的社会效益。促使其专注于专业能力的提升, 关注民众的社会需求。

a_n 增大, 曲线 $\sigma_0(p)$ 整体向下平移。这表示社会组织在公共领域具有更高的专业水平, 在民众中享有更大的影响力和公信力, 在实现社会目标的过程中获得更多的社会效益。

(2) 决策临界曲线 $\theta_0(p)$ 变得平缓

如上分析, 地方政府的决策临界曲线 $\theta_0(p)$ 的表达式为:

$$\theta_0(p) = -\frac{\varepsilon}{a_g + c_g} \cdot p + \frac{d_g + \varepsilon}{a_g + c_g} \quad (28)$$

ε 减小, 曲线 $\theta_0(p)$ 变得平缓, 其与纵轴的交点下移, 地方政府的合作临界门槛降低。当地方政府通过风险管制策略所获得的额外政治效益 ε 减小, 表明由政治体制所造成的阻碍社会公共领域建设的因素减少。

d_g 减小, 曲线 $\theta_0(p)$ 整体向下平移。这表明地方政府通过管制所获得的政治效益降低, 在其它条件不变的情况下(如: 管制成本), 地方政府将放松对社会组织的管控措施, 倾向于支持社会组织自由发展。

$a_g + c_g$ 增大, 曲线 $\theta_0(p)$ 变得平缓, 其与纵轴的交点下移, 地方政府的合作临界门槛降低。地方政府发展公共领域所获得的社会效益增大, 同时管制社会组织的治理成本提升, 这两点联合促使地方政府加大对社会公共领域的投入。

综上, 若社会组织的独立自主性提高, 则其参与公共领域建设所获得的社会效益提升, 抵制政府管制所付出的代价减小; 若社会建设的政绩考核凸显, 地方政府获得的政治效益随之减少, 这两者都将促进社会协同治理水平的提升, 同时伴随着在社会公共领域更加宽松的中央政策导向, 如图 7 所示。图 7 表明了在社会组织发展水平和政府治理能力强弱的互动关系下, 社会治理水平 s 的可能演化路径体现为向上发展的动态曲线。

最初, 原点表示的是在对社会组织施加严格的限制发展政策时, 社会建设处于严苛的政府管控阶段, 此时, 政府的治理能力较弱, 社会发育程度不足。

随着社会组织的发展水平的提升, 中央政策逐步加大正向发布的力度, 社会协同治理的均衡水平沿着图 7 曲线向右上方移动。当 $p^* = p_1^*$ 或 $p^* = p_2^*$ 时, 社会建设上升至 s_1 或 s_2 的治理状态, 即: 配合有效的中央导向和地方治理, 社会发育程度显著提升。

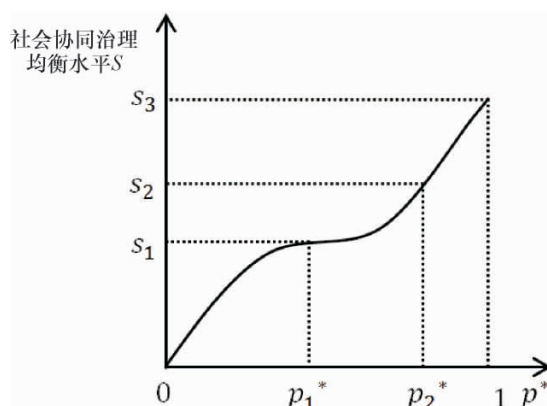


图 7 社会协同治理的演化路径

最终, 当 $p^* = 1$, 中央政策全力支持社会组织自由发展, 此时社会建设实现完全自治的理想状态 s_3 , 即: 政府治理成本较低, 社会发育程度极高。

五、总 结

(一) 主要结论及贡献

社会治理是秩序生成的动态结果,它既非单一制度建构的外生因素所致,也非纯粹自发演化的内生结果,而是受到外部政策环境因素和内部策略互动关系的综合作用,这一研究视角同时将第三方作用和治理主体的互动策略纳入考量。

其一,填补了中央政策执行逻辑的研究空白,从理论视角论证了顶层政策的落实效果强烈依赖于下级地方政府的行动策略。就中央政策的执行效应而言,政策执行效应与政策执行者的职能履行密不可分。社会治理高质、高效的实现不单单受到国家层面政策导向的影响,同样受到地方政府部门治理决策的作用。地方政府是最终的政策实践者,他们的策略性行为使得社会管理的制度实践呈现出某种不确定性和复杂性^①。在中央政府发布公共领域的治理政策后,地方政府的策略选择需要权衡晋升激励及风险承担,以行政干预手段(支持/管制)“向下”调整对社会组织治理强度,选择最优的行动策略以满足自身利益最大化(包含社会效益和政治效益)。由此,单方向的顶层制度建设或偏离其预设的改革方向,自上而下的“高位推动”它还应当与行政体制改革相配合,提高下级政府部门治理决策思路与政策导向的契合度,提升中央政策的执行效应。

其二,以地方政府和社会组织的微观互动机制作为社会治理内生演化的分析基础。治理主体行动效益和成本的权衡将影响社会治理的长期均衡,基于互动关系的社会治理改革路径应当加大对政府部门去官僚化力度、推进行政体制改革;同时提高社会组织的独立自主性、培育社会自治能力。

如何推进政府部门的行政体制改革?政治效益和治理能力(治理成本)是影响地方政府部门治理决策的重要因素,降低其政治效益、提升其治理能力(减少其治理成本)可从如下三个方面着手:(1)明晰直接参与公共服务供给的政府部门的权责范围,提高政府部门的治理能力;(2)引入多方参与共治的创新手段,转移地方政府发展社会组织的生产性风险,降低行政权力的寻租空间;(3)加强和完善政府部门在社会建设中的评估考核机制。

为提高社会组织的独立自主性,应加快推动社会建设领域“放管服”的改革进程,强化社会组织的专业服务功能,扩大社会公共空间建设。地方政府的行政手段、市场竞争机制、社会公众的参与程度共同影响社会组织的独立自主特性。故:(1)将政府公共服务供给的部分职能下放至具有专业能力社会组织,激发社会组织参与社会建设的自主性;(2)引入市场竞争机制,培育市场化、社会化的公共服务竞争性业态,降低社会组织维持行政联系的成本。可通过依法设立代表公共利益和公共意见的社会发展基金,通过资金渠道的多元化,降低社会组织对于政府财政资源的过度依赖,增强社会组织的自组织活力^②;(3)重视社会公众的民主参与和公共空间的建设。让社会公众直接参与社会服务的评价和反馈,提升社会组织的群众影响力和社会效益。

其三,以治理主体的微观分析视角,为现阶段社会自治能力低下的公共治理瓶颈提供了一个理论解释。除却制度理性化设计的作用,社会治理的均衡实现还与社会组织的发展水平密切相关。如若社会组织的独立自主性培育不足,自上而下的行政层级管制和社会组织的行政依附属性可能导致社会治理陷入 (D_n, D_g) 的“锁定”状态。这一状态下,地方政府和社会组织都将采取背离社会目标的策略,在公

① 李友梅《中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角》,《学术月刊》2012年第7期,第20页。

② 李友梅、梁波《中国社会组织政策:历史变迁、制度逻辑及创新方向》,《社会政策研究》2017年第1期,第61—71页。

共治领域,地方政府为回避“生产性风险”而加强风险管控,加之社会组织独立自主程度较低,联合催生出依附型的社会组织,漠视了社会自治在治理体系中的主体地位。

(二) 不足与展望

一方面,宏观治理状态同时受到制度建构和策略互动的共生作用,如此,社会治理转型的改革方向应当着眼于中央政策制定与“地方政府——社会组织”互动关系的整合与衔接,形成自上而下的“高位推动”和自下而上的“基层改革”相互配合的协同治理创新路径^①,实现“行政引导”与“社会自治”协同的公共治理新格局。自上而下的“高位推动”指的是,寻求政策制定的均衡点并推动可持续政策实践^②。由社会协同治理的长期演化均衡分析可知,中央政策的正向发布力度应当与社会组织专业能力、地方政府管制手段所获得的效益值相匹配,而行动效益与治理主体的发展水平直接相关,也即,政策均衡点应当与社会治理主体的发展水平相契合,促使社会治理朝向长期演化的趋势发展。由此,何以提高治理主体的发展水平、寻求中央政策与治理主体行动策略契合点将是未来值得探讨的研究方向,这不仅需要考虑促进政策有效执行的政治体制改革,还需结合促进民众公共意识培育及社会组织独立自主性的社会体制改革。

另一方面,全文的博弈推演基于对地方政府和社会组织的定性分析,提取政治目标和社会目标的双重特征,构建治理主体的效用函数,提供微观分析的理论基础。这一分析结论可进一步结合实证研究方法加以验证。社会治理的动态演化涉及多种因素的联合作用。当前,社会力量参与公共领域协同治理的改革思路尚处于初级阶段,我国社会的整体发育水平还不完善,普遍表现为行政属性强烈、社会属性不足,服务供给的同质化问题,缺少足够、有效、多样的观察样本。因此,在未来的研究中,或可采用多主体模拟仿真的实验研究对推演结果给予实证支撑^③。

【责任编辑:周吉梅; 责任校对:周吉梅,赵洪艳】

①② 李友梅《当代中国社会转型的经验逻辑》,《中国社会科学》2018年第11期,第63,61页。

③ 多主体仿真实验是行为经济学的三大实证研究方法之一,适用于讨论社会秩序生成机制的动态演化过程。