

特大城市社会治理问题的再认识

李友梅

中国特大城市的发展（如北京、广州、上海，也称“超大城市”）三十多年来不断提速，并积极谋划向“全球城市”转型，以期成为全球城市网络体系中的主要节点城市。特大城市人口众多、权利复杂、社会活动密集，因此安全、有序和文明是特大城市发展的基本需求。然而今天，特大城市的可持续发展正面临着棘手的问题，为缓解生态环境危机以及人口对公共资源的巨大压力，必须认真考虑如何在较短的时间里以有效的手段处理好经济发展模式与环境可持续以及人口规模控制与结构优化的关系问题，解决上述问题不仅取决于产业结构和技术创新水平的加快升级，还有赖于对高密度低成本城市生存空间的整治。特大城市既有治理模式的转型刻不容缓，可以预见，这个转型涉及面之广和关联度之大将超出人们的想象，没有现成的经验可资借鉴。

一、特大城市快速发展的同时孕育着社会风险

特大城市现代化进程的加快和功能的不断提升并没有与市民社会安全感增强完全同步。城市的人造基础设施（包括道路、建筑物等）和自然条件具有物理属性的同时也具有文化属性，文化属性是由人们对城市的认知、归属感及城市文明的社会文化底蕴所构成的。城市始终处在建设和更新的过程中，因而也具有生命周期，其社会结构变化、产业结构转型和文化再生产等多种因素之间或协作或冲突，彼此相互作用，使城市社会的发展变化异常复杂并面临各种阶段性风险。当城市人口和规模不断扩张，资源、市场和信息等各种要素在城市快速聚集时，城市就会面临诸如秩序失衡、人口对资源环境和公共服务的压力加大等结构性风险；当城市因活力不足进入相对衰退期时，其公共风险就会有全面爆发的可能，如城市就业机会的减少会增加社会贫困，基础设施的老化会导致公共安全问题的增加和社会冲突的增长。

因经济高度发展，社会高度开放，特大城市存在的风险呈现出密集性、流动性和叠加性的特征。相比于西方特大城市从前现代到现代、后现代的漫长发展历程，我国特大城市的风险结构在短短三十多年的时间里就呈现出了全球化与本土化以及不同社

【作者简介】李友梅（1956-）：上海大学副校长，教授、博士生导师，上海特大城市社会治理协同创新中心主任，邮政编码：200444。

会阶段特征相互叠加的高度复杂性。伴随特大城市“全球城市”发展战略实施步伐的加快,与流动性、开放性相联系的各类社会风险也将不断涌现。正如联合国经合组织(OECD)的报告指出的,21世纪经合组织国家将面临严重的新兴系统风险,即人类赖以生存的医疗卫生系统、交通运输系统、能源供应系统、食品和水供应系统以及信息和通信系统都将面临威胁。这种伴随深度全球化而来的社会风险和新兴系统风险很可能首先在各国的中心城市传导和转嫁,并在空间上形成风险积累。整体上我国的经济社会发展具有阶梯性和不均衡的特点,存在于不同历史阶段的传统风险与当下的非传统风险叠加,共存于同一时空。这种相互影响的复杂风险结构所具有的不确定性和破坏性,是当前我国特大城市社会治理必须认真应对的重大挑战。

中国共产党十八届三中全会明确提出了改进社会治理方式,坚持系统治理和健全公共安全体系的要求,这是特大城市风险治理的原则,为特大城市风险治理指明了方向。2015年初,上海市的政府工作报告中提出,城市安全在任何时候都必须警钟长鸣、常抓不懈,必须要想方设法地从传统政府一元主体主导的行政化风险管控体系转型升级为多方参与的系统化风险治理体系。

二、解决深层次和瓶颈问题是构建社会风险复合治理体系的前提

特大城市社会治理模式转型是一个极为艰巨的过程,其中既有传统治理模式的强大惯性问题,也有城市治理理念如何超越的问题。问题的解决不能简单地依赖某些治理技术和新的分析概念的引入,而是需要针对性很强的科学研究和政策设计的大力支持。学术界关于当代中国社会治理领域的前沿性研究,在一般化的中观机制层面提出了许多富有解释力的理论,当面对复杂社会风险时特大城市在构建复合治理结构时可能面临挑战,为了有利于认识 and 应对挑战,我们将借助这些理论来讨论以下几个问题:

一是政府治理和社会自我调节之间的良性互动会遇到许多深层次和瓶颈问题。党的十七大、十八大明确提出了社会管理新格局和社会管理体制。社会管理新格局即“党委领导,政府负责,社会协同,公众参与”,其中有不同主体各自功能和相互关系的定位,也有在实际运行中处理“纵向”与“横向”多种关系的规则,因此需要构建协调这些关系的机制。社会管理体制即“党委领导,政府主导,社会协同,公众参与,法治保障”,呈现出多个主体在管理和治理公共事务时各自的行为方式,他们之间的合作将有法可依,受法律保障。党的十八届三中、四中全会又相继提出,要创新社会治理体制,激活社会组织力量;坚持法治国家、法治政府和法治社会一体化建设,实现科学立法、严格执法、公正司法和全民守法。改革社会管理体制、创新社会治理体制的核心议题是处理好政府与社会的关系和市场与社会的关系,形成自上而下的政府治理和自下而上的社会自治相互衔接。

从北京、上海和广州等特大城市近十年的社会治理转型实践来看,政府治理与社会自我调节之间的良性互动仍然面临“行政吸纳社会”(康晓光、韩恒,2007)的问

题。究其原因，一是纵向的指令性行政管理体系与横向的协商性社会自我调节体系在许多中观层次运行机制上存在着根本性的矛盾，张力不足。政府行政管理体系建立在单一中心的基础上，借助等级化的科层管理架构和相对封闭的命令体系运作，习惯于使社会生活按照某种预设的“秩序图景”演化；而社会自我调节机制则是一种建立在多中心基础上的开放式协调机制，它通过跨利益群体、党派和阶层的平等协商形成基于多方“同意”的秩序（李友梅，2012）。可见，这两者所必需的组织条件基本上是相互排斥的，对于政府而言，要使他们之间进行衔接，既要克制行政力量的无限自我强化以及排斥社会性参与的冲动，又要为社会自我调节留下稳定的制度化空间。但受追求短期治理绩效的影响，在特大城市目前尚未成型且仍然过于倚重行政机制的情况下，政府的这种保障机制难以在实质上推动政府与社会的协同治理。

二是多元的治理格局缺乏公共性作为稳定的支撑要素。从特大城市治理创新的实践看，“社会协同，公众参与”的有效实现不仅需要与此相匹配的制度安排，也需要公众相应的主体意识和参与意愿，这两者的结合需要公共性的支撑。一些研究表明，单纯的制度保障和激励机制并不足以营造多元参与的社会管理格局。比如在有关部门的推动下，城市社区中各类监督会、评议会和恳谈会纷纷被制度性地设计出来，民主参与制度不可谓不健全，但居民实际参与的积极性并不高，许多民主制度常常处于“空转”的状态；“十一五”规划以来，为了快速推动民间社会组织的发育，各地都加大了投入，然而大量的社会组织并未按照制度预设积极参与公共管理和服务。看来，在社会组织缺乏主体意识下政府推进的制度建设没有形成“共享规则”，而“公共性”不足是深层次的问题。

“公共性”作为一个学理概念有复杂的理论渊源和不同层次的指涉。作为目的和价值取向的“公共性”所指涉的是特定空间范围内人们的共同利益和价值；从参与者角度看，“公共性”是指人们从私人领域走出来，为了实现各自从私人向公民的转化，就共同关注的问题开展讨论和采取行动；从参与程序角度看，“公共性”指涉的是程序的公开和公平，人们在平等对话中达成共识；从精神角度看，“公共性”指涉个体基于法律理性且批判性地参与公共活动，维护公共利益和价值取向的精神。“公共性”既是现代社会激发公众的参与意识、培育“公平正义”的社会价值以及提升社会自我协调和管理能力的基础（李友梅等，2012），也是当代“社会团结”的重要机制，从而形塑现代国家与民间良性相倚的重要条件。近年来，我国出现了许多建立在互联网技术平台之上的公益组织，这些组织开放的动员方式超越了传统差序格局的社会动员逻辑，把“参与”、“说服”和“多样性”结合在一起，形塑出行动的“共同性”，其本身构成了“公共性”生产的一个表征。这样的现象在企业社会责任的形成过程中也可以看到。换种说法，多元社会管理格局的建设如果不是建立在公共性生产的基础之上，就会面临“无源之水”的问题。

由此而论，特大城市的社会治理转型需要与公共性成长同行。但目前的情况却是，在特大城市的管理中对公众参与仍缺乏系统的制度支持，“技术治理”（渠敬东

等, 2009) 的过度运用导致公共空间被分割和碎片化, 许多公众参与的领域缺乏透明、科学以及广受认同的规则设计, 稳定的公共性生产仍面临着结构性困境, 因此多元治理格局缺乏稳定的内生动力。

三是“职责同构”的政府组织模式影响了政府体系内的高效联动。为何特大城市社会治理中跨部门协同机制总是会遭遇体制内的顽固挑战? 为何现有的治理模式总是缺乏弹性和灵活性? 这些问题都从深层次触及了中国政府“职责同构”的内部组织机制。所谓“职责同构”是指在政府间关系中不同层级的政府在纵向间职能、职责和机构设置上的高度统一(朱光磊、张志红, 2005), 在“职责同构”的组织模式下, 从中央到地方各级政府部门的职责、权力缺乏清晰的界定, 而每一级职能部门又试图约束下一级职能部门的行为, 从而导致每一级政府体系中的跨部门协同都会超出本级政府的范畴而涉及上级政府的权力体系。举例来说, 当上海市人口管理的协调机构试图整合公安、民政和工信等部门的数据以形成动态治理的大数据平台时, 会遇到公安部、民政部和工信部等上级部门的授权问题, 这时跨部门的权力整合就变得高度复杂。这个例子说明, 在职责同构的政府组织模式下, 每个行政层级的部门协同问题都不是局部问题, 最终都会涉及全局性的制度安排。此外, 职责同构的组织模式在大大提升政府体系行政执行效率的同时也间接地再生产了一个刚性的行政执行体系, 这一执行体系难以同时兼容多种权威模式, 因而对特大城市构建多元共治的新型治理结构进一步提出了挑战。

上述挑战都直接指向特大城市社会治理模式的一些深层次问题。因此, 要在更高层次上推动特大城市社会治理模式的转型, 就需要建立系统性的制度来支撑。

三、特大城市社会治理转型的实践探索与体制机制创新

如何形成未来中国特大城市社会治理框架? 可以说, 从理论推演的层面来周详地回答这一问题几乎是不可能的, 因为实践层面的复杂性已经远远超出了一般的经验和想象。本文结合过去几年各地创新社会管理所取得的进展(李友梅, 2012)做如下讨论:

第一, 形成多层次、彼此贯通的复合“共治”结构。改革的实质是把政府和社会中的多方主体共同纳入到一个协商治理横向秩序的框架之中, 从而可以更好地汲取社会意见并通过协商满足多方诉求(李友梅, 2012), 这个尝试有可能在深层次上推进政府治理、社会自我调节以及居民自治良性互动的新型治理模式。近五年来, 北京、上海和广州等大城市都探索了在村、镇基层政府层面形成多方参与的共治结构。未来, 改革探索者如果在更高行政层级(如区和市级)建立起与基层共治平台相衔接的多层次共治结构, 那么则有可能开创一种新的治理模式: 一方面, 在每个共治层级中都充分发挥了社会自我调节的作用; 另一方面, 由于不同治理层级之间又存在着一定的权威等级结构, 因此政府自上而下的纵向社会整合也有可能通过这一途径实现(李友梅, 2012), 换句话说, 这种多层次、相互贯通的“共治”结构以制度化的方

式使政府治理和社会自我调节有机地黏合在一起。实际上，从国际经验来看，欧洲法团主义国家在这种多层次复合共治结构的建设方面都有不少较好的经验可资借鉴（李友梅，2012）。

第二，以法治保障推动特大城市公共性的稳定生产。当前，我国在激发社会活力、创新社会治理体制方面已经形成了国家战略，这是公共性生产的重要保障。但在政策层面，尚未形成清晰的社会领域改革路线图（陆晓春、李友梅，2015）。社会各界对于社会参与模式、路径以及制度空间尚未形成清晰的认识，影响了公共性的稳定生产，因此，未来可以借鉴改革史上推动经济体制改革的经验，以法治手段有序地推动公共部门向社会领域的“赋权”，并从顶层设计上探索中国特色社会主义的现代多元治理格局（陆晓春、李友梅，2015）。公共性的生产离不开社会主体广泛、深入的社会参与，现阶段我国社会主体参与不足的原因在于参与机制与公共资源配置的过程脱节且缺乏系统的支持，因此，未来需要重点考虑如何通过公共政策创新，使社会力量的参与和公共决策、公共资金的使用方式以及公共问题的解决过程紧密衔接起来，从而在根本上激发社会主体参与治理的积极性。此外，还可以借鉴国际上通常的经验，引入市场机制，推动市场主体基于企业社会责任参与社会治理和社会服务（陆晓春、李友梅，2015）。

第三，优化“职责同构”的政府内部权责配置体系。根据管理重心下移的原则，科学梳理不同层级政府间的权、责体系，同时，结合政府职能转变的时代趋势为各级政府编制权力清单，从而在纵向政府体系中探索“适度分权”的新机制。在此条件下，建议国家有关部门进一步改革政府绩效考核与评估机制，将公众自下而上的考核与评估更大范畴地纳入到现有绩效评估体系，从而在调整政府官员政绩观的同时推动各级政府从“对下负责”的角度强化彼此间的协同合作。

参考文献

康晓光、韩恒（2007）：《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》，《中国社会科学》（英文版）第2期，第116~128页。

李友梅（2012）：《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》第7期，第13~20页。

李友梅、肖瑛、黄晓春（2012）：《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》，《中国社会科学》第4期，第125~139页、第207页。

陆晓春、李友梅（2015）：《激发社会活力需要推动公共性生产》，《文汇报》1月18日。

渠敬东、周飞舟、应星（2009）：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》第6期，第104~127页、第207页。

朱光磊、张志红（2005）：《“职责同构”批判》，《北京大学学报》（哲学社会科学版）第1期，第101~112页。