

公共治理视域下的社会管理行为优化

李慧凤

〔摘要〕 我国长期以来由政府主导进行社会建设，这是我国社会管理的基本特征。从公共治理视域去解读社会管理，要突出社会管理的“公共性”特征。为实现形式公共性与实质公共性的统一，政府需要与其他主体建立合作伙伴关系。不同于“中心—边缘”结构下的主从互动模式，公共治理中各主体间的互动取决于各方地位平等下的互动认知以及对彼此间行为协同和利益互惠的预期。由于政府行为会受到政策问题、工具选择和组织间关系的影响，因此，政府需要修正原有的偏好，优化行为方式，促进公共治理的实现。

〔关键词〕 公共治理；政府行为；社会管理；行为优化

〔作者简介〕 李慧凤：管理学博士，苏州大学政治与公共管理学院讲师（江苏 苏州 215123）

近年来，网络问政的兴起、群体性事件的频发、部分官员腐败的曝光等，都越来越显示出政府已经无法通过“屏蔽真相”或“漠然处之”来回应社会，这表明政府原有的社会管理方式遇到了挑战。为推进行政改革和社会发展，政府必须拥有深厚的社会根基。社会治理的问题在全面深化改革中占有非常重要的地位，许多学者对社会治理创新展开了多方面的探讨。其中，在公共治理的意义下开展社会管理是政府的角色定位和行为选择所必须考虑的。中共十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标”，确立了新时期政府社会治理创新的目标。这是近年来社会治理创新研究成果的凝练和提升，也是进一步研究和探讨的方向。

一、从公共治理走向社会治理创新

20世纪以来，随着公司治理的研究取得积

极进展，公共治理的研究逐渐进入人们的视野，在合作治理、善治、网络治理等名义下开展的公共治理研究更是形成一股热潮。国外早期对公共治理的研究来自库伊曼（Jan Kooiman），他分析了政府与社会互动的新模式，提出了统治与治理的新方法，他在“社会—政治治理”的主题下所做出的基本判断是，“作为对日益复杂、动态和多元社会的回应，公共和私人部门之间正在不断地互动并联结起来而不是分离”^{〔1〕}（P5）。学术界一般把这一判断看做是公共治理研究的起点，认为这是对“新治理”的探索。罗斯（Rhodes, R. A. W.）认为：“新治理是一个新的管理过程，一种新的社会管理方法，它将网络纳入其中，尤其关注公共部门改革以及发达工业社会中国家的角色和职能转变。”^{〔2〕}萨拉蒙（Lester M. Salamon）提出了新治理的两个特点：“协作本质以及挑战和机会并存”^{〔3〕}（P6）。“新治理”的内涵和外延都远远超出了公共治理的范畴，但公共治理的视角却是在对新治理的探讨中形成的，特别是将新治理关

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”（11&ZD070）；江苏省教育厅社会科学基金项目“城镇化进程中基层政府社区管理机制创新”（2013JSD630051）

于政府的目标、方法、政策、工具及伙伴关系等方面的新成果作为公共治理的基本内容而加以吸收了。

公共治理被认为是对传统公共行政以及新公共管理的反思和超越。在奥斯本（Stephen P. Osborne）看来，公共治理在理论基础、政府角色、关注焦点、资源配置以及价值基础上都与传统公共行政以及新公共管理不同，他将具体表现概括为以下几个方面：“在理论上，传统公共行政基于政治科学和公共政策理论，新公共管理来源于市场管理和公共选择理论，而公共治理则基于制度理论和网络理论；在政府角色上，不同于政府垄断和企业家政府角色，公共治理中的政府是多元治理主体之一；在关注焦点上，公共治理更多关注多元主体的价值观、方法论以及相互间关系的协商，而不是政策产生和执行以及组织资源和绩效管理；在资源配置上，不同于科层制原则和市场原则，公共治理依循的是网络和关系契约原则；在价值基础上，公共治理推崇分散化的、竞争性的价值观，而非效率最大化。”^{[4](P9-10)}从奥斯本的这些论述看，公共治理是一种新型的社会管理模式，它更加注重社会管理的制度基础，特别是在“公共性”的问题上，公共治理不仅解决了新公共管理因为引进私人部门的做法而造成的公共性流失的问题，而且，也改变了传统公共行政的公共性实现路径，即不是完全寄托于政府，而是将政府的合作伙伴也拉入公共性的实现过程之中。就公共性而言，显然“它是在工业化、现代化的进程中一步步地形成的，是从‘共同的善’（common good）向‘公共利益’（public interest）转变过程的结果，与共同的善不同，公共利益具有一种明显的个体取向，它最终是以个体的利益为出发点，是包含在个体利益之中的公共性因素”^{[5](P7)}。

在某种意义上，近代以来社会治理体系的演进就是一个走向公共治理的过程。在公共治理的概念下所做出的社会管理新设计恰恰表明，由政府这个单一主体去担负公共性的实现功能是不够的，政府并不能保证公共性得到充分实现。所以，公共治理是把“公共性”的实现寄托于多元主体的行动中。这是因为，公共性本身就是存在于社会的“差异性”之中的，只有根源于社会的

差异和竞争的多元社会治理主体都参与到社会治理过程之后，才能保证公共性得到最大程度的实现，这就是公共治理的基本精神。总之，与传统公共行政以及新公共管理不同，公共治理所关注的不是为整个社会提供统一规则规范下的单一行动标准，而是把重心放在社会的差异、竞争、多样、实践、透明、协商、参与、分权和自主等方面。就现实而言，公共治理的确顺应了全球化、后工业化时代社会治理发展的新趋势，所以，公共治理应当是我们所探讨的社会治理创新的一个重要的理论参照系。

博加森（Bogason, P.）认为：“公共治理促使政府的行为方式从科层制的垂直控制转向多个利益主体间的讨价还价。”^[6]奥尔森（Johan P. Olsen）将公共治理看做是“对制度同一和制度平衡的一种开放性结果的重新检验和讨论”^[7]。正是因为从“封闭性”向“开放性”的转变，必将引发对政府在公共治理中扮演何种角色以及发挥哪些功能的追问。事实上，政府在公共治理的视域中需要更加重视其伙伴的地位。斯托克（Gerry Stoker）将“作为一种协作的生活方式”视为地方政府的角色和功能之一，并认为“地方政府治理的可持续性在很大程度上与社会角色相关，且功能取决于地方政府做了什么以及政府吸引和保留社会基础的能力”^[8]。可见，政府与社会的关系已然跳出零和博弈的僵局，并在愈发频繁的互动中一次次突破固有的边界。由于公共治理的研究深入到了这个新的境界，把“嵌入”、“互构”等词汇的使用推向考察政府与社会关系的中心。从这个层面看，构建一种新的多元主体关系格局正成为公共治理建构的首要任务，而在新关系格局的构建中，界定政府的角色和职能又是关键的一环。杰索普（Bob Jessop）认为，政府应发挥“元治理”的功能，即“政府需提供治理的基本规则和秩序，确保不同治理机制间的兼容一致，在政策共同体对话中扮演主要组织者角色，利用相对比较集中的知识和信息形成相对一致的预期，并在治理争论中扮演‘诉求法庭’的角色，使不平衡的权力重新平衡，通过社会整合或凝聚来增强弱势力量，修正不同策略背景下关于身份、策略能力、个人利益、集体行动的自我理解，最终改变政府先前偏爱的策略，在治理失败中承担责

任”^{[9](P68)}。在公共治理研究中，“元治理”的提出显然是对政府角色定位的一种新思考，它意味着社会管理的职能可以由非政府的力量来承担，而政府则从直接的管理活动中脱身而出，定位在“对治理进行治理”的角色上。所以，在这样一种图式中，政府所扮演的是“元治理”的角色。需要指出，在思维范式上，这种“元治理”的设计方案是可疑的，因为它没有走出“政府中心主义”的思维框架。所以，我们并不认为它是一种真正有价值的公共治理设计。

总的来看，20世纪后期以来，由于非政府组织的迅速成长以及新的社会自治力量的不断生成，在社会管理中已经形成了多元主体并存的格局。在多元主体并存的条件下，政府必然会成为社会治理体系中的一元，面对着如何与非政府组织以及其他社会力量共同开展社会治理的问题，也会使社会治理中的“公共性”问题凸显出来。也就是说，当政府垄断了社会管理的所有事务时，“公共性”的问题是可以要求政府自身去加以解决，而当政府成为社会治理体系多元主体中的一元时，当广泛的社会因素介入社会治理过程之后，“公共性”的重建就必须换一种思路。我们认为，在公共治理的视域中去把握社会管理的方向非常必要。在上述所列的研究成果中，虽然关于公共治理的具体意见是需要加以审视的，但公共治理的新视角是颇有价值的。所以，在我们探讨社会管理创新的问题时，需要把社会管理纳入公共治理的视域中。西方学者为公共治理所描绘的具体图景，只能作为一些具有启发意义的参考资料来对待。也就是说，我们认为西方学者提出公共治理的问题是有价值的，而且在事实描述的层面上也提供了可供参考的意见，但是，其逻辑路径却需要商榷。在多元主体出现的条件下，需要构建以“合作治理”为基本特征的社会治理体系，在合作治理中，政府所扮演的是服务型政府的角色。

二、公共治理中影响政府行为的因素

在垄断社会管理的情况下，政府可以通过对影响因素的限制和隔离等方式而获得相对理想的环境，或者说，政府可以有选择地在影响因素间

进行取舍，以便在行政的、经济的和政策的途径中有效开展社会管理。然而，在公共治理视域中，情况发生了变化，影响政府行为的因素变得多样化和复杂化了。概括而言，在公共治理的视域中，影响政府行为的因素一方面源自政府本身，即政府的偏好、对利益的追逐、主观的价值判断等，尽管科层制强调行政公职人员的非情感因素，但在现实场景下，行政人员尤其是行政领导的主观偏好会在一定程度上影响政府的行动；另一方面，源自政府所处的外在环境，如科学技术的发展、信息网络的普及、发达的社会组织等，都会推动政府调整行动方式来适应情境。在众多的因素中，有三个因素非常关键，即面临的政策问题、既有的政府工具以及组织间关系，这三个因素在很大程度上会影响政府采取怎样的行动。

（一）政策问题的复杂性对政府行为的影响

政策可以说是最为基本的社会管理工具，政策输出会对社会管理产生最直接的影响。在全球化、后工业化的进程中，政策问题愈发显得复杂。一些政策问题已不再是某一个国家的个别问题，也无法由某一个国家独自解决，如环境治理、能源治理、气候治理等问题，由于问题本身的复杂性和共通性，使得它们成为多个国家共同面对的问题，需要共同治理，这在一定程度上打破了传统意义上的政策领域的国家边界。与此同时，随着经济的发展、社会的进步，人们的需求越来越呈现出多元化、个性化的趋势，并对服务的质量和效率提出了越来越高的要求。在这种情况下，如果政府仅凭一己之力去满足所有需求的话，不仅需要大量的人力、物力、财力，造成沉重的财政负担，而且提供的服务也会显得非常有限，服务的触角也很难延伸到社会的各个角落，以至于必然导致政策水平的低下，进而使人们对政府能力产生怀疑。正是由于政策问题的复杂性，使得政策领域、政策水平和政策要素间的相互依赖越来越高，致使政策制定变得越来越困难。

面对复杂的政策问题，政府会采取不同的行动。阿格拉诺夫（Robert Agranoff）和麦奎尔（Michael McGuire）研究发现，不同政府或同一政府针对不同政策问题对协作的看法并不相

同：有的将协作看做是战略工具和机会，有的则认为根本不必要甚至还会成为负担；一些政府尽可能选择协作，而一些政府却尽量避免协作发生；一些政府将协作作为实现地方政策目标的方法，一些政府则将其作为实现政策目标而不遭到反对的机制。^[10]由此可见，对政府而言，也许帮助合作伙伴解决常规问题，或者是授予合作伙伴项目、提供信息、展示新方法对政府的威胁比起在政策决策环节上的协作要小得多。也正是出于这种考虑，政府在复杂的政策问题面前更倾向于采取“低风险取向”的行动策略。而政府的这一取向会在很大程度上影响政府的行动，给合作套上枷锁，甚至有可能使合作背离平等自主的原则，从而显得更像是一种以政府为中心的“中心—边缘”结构中的参与模式，不利于各主体间的互动。

（二）政府工具的多样性对政府行为的影响

在近代以来政府社会管理的发展过程中，不断有新的管理工具出现。现在，政府的社会管理工具种类繁多，效果各异，包括授权、合同、管制、公共产品和服务的采购标准、服务伙伴、合资企业、贷款、贷款保障、保险、税收分享与支出、成本补偿等工具，都是政府在社会管理中经常使用的常规性工具。在政府的社会管理中，政府所使用的工具其实是中介因素，它（们）连接着意向与行动，因而，在 20 世纪的公共行政学的发展中，学者们一般是在价值中立的意义上认识政府工具的，认为工具所具有的是科学和技术属性，至多也只是把工具看做是价值的传导过程。其实，政府工具并不像学者们所认为的那样是中立的，特别是在政府的管理过程中，工具也是具有价值属性的，与它所连接的两头（意向与行动）一样，也包含着价值的内涵。事实上，工具的设计、选择和应用等都经常会引发争议。对于公共领域中的行动而言，特别是在政府的社会管理行动中，需要弄清楚各种工具应如何被有效使用，而不能仅仅把视线放在工具性的政策产出上。也就是说，作为工具的政策本身应当包含价值方面的内容，像公平、正义等基本价值，在每一个政策工具中都是不可回避的。即便是政策工具之外的其他政府社会管理工具，也同样如此。

当然，政府的社会管理内容也处在不断变化

之中。在我国计划经济时期，政府是一个全权、全能政府，负责所有经济、政治和社会事务的管理，资源配置呈单极化，行政权力呈单向性。与此相适应，政府工具主要有命令、管制等强制性工具，较多地表现为行政强制。当然，强制性工具对于政府动员和在政府整合社会资源方面有非常明显的效果，也正是由于这个原因，政府往往更愿意采用这些强制性的管理方式来实现政策目标。随着市场经济的全面推进和社会转型的逐步深化，政府不再是全权、全能政府，由于“政企分开”、“政社分开”，使得政府在管理经济和社会事务时必须界分权责；在承认市场的决定性地位的同时，更需要不断地转变政府自身的角色和职能，以求适应不断变动着的新的情境。在这一过程中，政府开始将注意力从自身逐渐转移到外部的合作伙伴上，正如萨拉蒙所说：“由于政府在项目运行中已丧失了完全控制的能力，从而使政府开始广泛关注与科层制、官僚制完全不同的非政府组织和私人部门。”^{[11](P2)}政府在向外拓展合作伙伴的同时，也积极吸纳不同于传统科层制的管理工具。以新公共管理为例，它在借鉴委托代理理论的基础上，引入了大量市场化工具，如民营化、合同外包等。由于这些市场化工具被认为能够很好地区分“掌舵”和“划桨”的不同功能，政府只需要指明决策方向，而具体操作则由管理者（私人部门或公共机构指定的部门）来完成，这使得政府可以从事无巨细的实际操作中脱身出来，因而被认为可以降低政府成本，提高政府绩效。但是，政府在拓展市场化工具的同时，也会出于对自身权力的保护而对私人部门或公共机构授权部门进行约束，诸多事实已经证明，当政府这样做的时候，其实是将合作伙伴笼罩在“科层影子”之中了。

除了寻求市场力量之外，社会也成了政府关注的伙伴。进入新世纪以来，随着社会力量的不断成长，政府与非政府组织、社会组织等的互动日益频繁，政府越来越意识到必须寻找新的工具来应对复杂的情境。尤其是在强制性工具、市场化工具都难以发挥效用的情况下，政府对新的工具的需求更加迫切。因而，近年来，分权、协商、互动、网络等志愿性工具开始被越来越多地应用于政府与社会的互动中，并逐渐对政府行为

产生了影响。如信息共享、知识获取、共建伙伴等工具的使用，将政府的社会管理推向对更柔性的行为方式选择方面，也促使政府修正了对个体利益和集体行动的原有认识，改变了先前的行动偏好。有学者的研究表明：“中国经历了从双轨制和二元结构到市场化和分税制再到行政科层化和治理改革的转变过程，政府工具也发生了从总体性支配向技术化治理的转变。”^[12] 政府工具的多样性扩大了政府行动的选择空间，从而能够根据不同工具的特点和效果做出相应的选择。也就是说，强制性工具、市场化工具和志愿性工具所产生的效果各有不同，政府在选择使用何种工具的同时，也就决定了采取怎样的行动。事实上，政府已经显现出了根据社会管理的实际情况去进行工具选择的行为倾向。

（三）组织关系的传导性对政府行为的影响

一般说来，那些从组织理论和社群主义出发所做的研究，往往会在认同形式、资源交换和合作方式等方面对政府与非政府组织间的关系进行探讨，并把关注点放在这种关系对政府行为的影响上。我们认为，除此之外，还有一个很重要的方面是来自传导性组织间所具有的传导性功能。所谓“传导性组织”，根据圣昂吉（Hubert Saint-Onge）和阿姆斯壮（Charles Armstrong）的表述：“一个组织不断地产生或更新自身的能力进而取得突破性进展，通过提升质量、涌现知识，使策略、文化、结构、体制标准化以满足顾客和市场的需求。”^{[13](P5)} 他们认为，组织间的传导性功能是在传导性过程中实现的，“传导性过程包括通过内外互动建立合作伙伴，建立联盟或同盟，根据组织功能和边界形成、再形成团队以及相互依赖和协商”^{[14](P6)}。在传导性过程中，互动学习发挥着重要的作用。库伊曼指出：“当公共和私人治理主体在治理过程中面临艰难抉择时，互动学习显得非常重要。”^[15] 事实上，互动学习就是信息转变为知识的过程，也就是说，不同组织间通过互动学习，实现了信息共享，并将信息反馈为习得的知识，而习得的知识又会进一步渗透到各组织的行为中，进而促进组织更新自身的能力，加强组织间的融合。

从公共治理视域看社会管理，可以发现，政府在与市场、社会进行互动的过程中，会习得新

的知识，这些新知识会促使政府结构越来越灵活，管理方式也越来越多样化，并会在一定程度上改变政府固有的行为模式。不过，传导性功能并不会抹杀官僚制的核心功能，恰恰相反，传导性功能常常会受到来自传统官僚制的阻碍。比如，由于专业化造成的组织间相互孤立，或者由于受到严格的政府合同和绩效评估的制约等，传导性功能都会弱化。为此，我们有必要更多地了解这些阻碍因素，即需要找到阻碍传导性功能得以发挥的因素有哪些？也就是说，政府为什么不能在与市场、社会的互动中更好地相互学习？我们认为，权力不平衡、技术困境、协作迟钝是造成行动阻碍的三个主要原因。

首先，权力如何分配是不同组织间能否互动的前提。权力分配不平衡会导致各主体在互动过程中的地位不平等。在这一状态下，往往是大多数主体由一个占统治地位的主体控制，这个占统治地位的主体制定游戏规则并控制整个过程。一般来讲，作为拥有更多权力的政府显然会成为这个占统治地位的主体，并在与其他主体互动过程中通过自身强大的权能来主导公共政策的制定和输出，而市场和社会则会显得比较被动，表现出消极参与互动过程的状况，这显然不利于传导性功能的发挥。

其次，随着电子信息技术和互联网技术的广泛应用，信息共享已经成为社会管理中广泛关注的问题。经济学原理认为，不完全信息或信息不对称都会带来道德风险和逆向选择。这是因为，在无法得到完整信息的情况下，各行为主体一定会采取趋利避害的行动，以求最大限度地规避自身的损失，这会造成组织间的不信任，从而使互动难以持续。在当今信息大爆炸的时代，政府尤其要学会如何与政府之外的组织互动，这不仅需要政府在信息共享方面转变理念，更需要有相应的技术支撑。现实中，由于技术困境造成的行动阻碍屡见不鲜。如在环境治理、能源治理方面，由于专业性的技术困境以及沟通上的技术困境，都会使各组织间很难互动协调，传导性功能难以生效。

最后，由于过多的互动行为和复杂的互动过程，即使存在着互动，也往往没有提高组织的行动效率，反而使协作显得迟钝。比如，在面对复

杂的政策问题时，各主体为了实现各自的利益目标，会根据自有资源和预期目标来决定互动行为策略，并根据信息占有的状况形成互动认知，选择与其他主体的沟通方式和进行预期协同。但在信息占有上存在着差异，往往不能实现有效的协调，而且，这也是一个复杂的过程，其中的环节类似于多重博弈、多次博弈过程，会大大降低行动的效率。正是由于存在着这些问题，政府并不热衷于将政府之外的组织纳入决策过程。

在我国的社会管理创新中，最为重要的是“社会”这个治理因素的出现，正是因为它的出现，完全改变了社会治理格局，使社会管理以及社会治理的环境和生态变得复杂化了，使政府的社会管理面临着结构性调整。如果政府一味地固守传统的统治理念而忽视市场、社会力量在社会管理中能够发挥重要功能的现实，如果政府不改变固有的行动方式而仍然使用强制性的手段来控制社会，不仅不利于社会的健全，甚至还会激发更多的社会矛盾，势必会对其自身的合法性产生影响。因此，在当今社会转型的条件下，政府需要把握社会管理进化的方向。其中，最为根本的问题就是，政府必须考虑如何与非政府组织以及其他社会力量的合作问题，以求营建起有序的共同治理局面。也就是说，我们正致力于探讨的社会治理创新可以归结为政府与市场、社会共治形态的追寻，我们所要建立的是多元治理主体合作治理的体制，因而，这一新的社会治理体制必然会对政策过程、工具选择、组织形态及其关系、行为方式等各个方面提出不同于以往的要求。这些都是我们创新社会治理体系时必须加以系统规划的基本变量。总之，在行政改革的大背景下，我们需要明确地认识到，政府转型不仅意味着政府自身结构的调整，更为重要的是，政府要学会与政府之外的力量进行互动，并在互动中实现多元主体的合作治理。鉴于此，对政府而言，在面临不同的政策问题时，需要结合不同工具的特点，并在互动过程中充分发挥各主体的功能优势，从而实现社会共治的目标。

三、政府行为的动态形成过程及其优化

由上述可见，政府需要在面临不同的政策问

题时进行不同的工具选择，需要根据复杂的组织间关系而采取不同的行为方式。事实上，政府采取某种行为方式的过程是一个动态的过程。为了更好地把握这个过程，我们需要思考政府的行为是如何产生的，政府为什么会采取这样的而不是其他的行为方式，这种行为方式又会对之后的过程带来怎样的影响，在这个过程中，如何对政府行为进行优化，等等。

博弈的视角能够启发我们关于行为形成过程的动态分析方法。托马斯·谢林(Thomas C. Schelling)在《冲突的策略》一书中指出：“博弈双方的利害关系是相互依存的，二者之间存在达成某种共识的基础。为了协调彼此行为，双方需要研究对方的行为模式，行为模式强调一方的最优行为取决于其对对方行为的预期判断，为了建立共同的行为模式和信息解释系统，双方还需要反复不断地沟通协调。”^{[16](P74)}如果我们将多元主体看做是参与博弈的各方，那么在互动过程中，两两主体就会形成双方博弈的局面。需要说明的是，多元主体之间是否存在博弈的关系？对于这个问题的解决，我们可以将博弈看做是关于利益和权力的函数，从而认为在政府、市场与社会等多元主体之间存在着不同的利益和权力，政府对市场和社会的分权、放权即是分别实现的双方博弈的结果。因此，多元主体的互动过程也可以分解为分别开展的两两博弈的过程。在这个过程中，各自的行为方式会影响其他主体的行动，反过来，亦会受到其他主体行动的影响，政府行为的形成过程就是这样一个博弈过程。

对于公共治理视域中的社会管理而言，政府作为多元主体之一，与来自社会自身的社会治理主体(市场、社会)是相互依存的。社会的开放性程度越高，多元主体间的相互依存度也会越高。这种依存度不仅体现在资源的共享和功能的互补上，更意味着各主体能够各司其职以实现社会治理功能的完整性。根据谢林的观点，博弈方之间需要存在达成某种共识的基础，而能否达成共识，则主要看博弈方是否面临着共性的政策问题以及所处的情境是怎样的。社会治理多元主体共同面对的是创新社会体制、促进社会发展的政策问题，尽管它又被分解为若干个子问题，但都处于这个终极问题的框架内。因此，对政府、市

场、社会而言，在社会治理上面临的政策问题是具有共性的。目前，我国正处于经济快速发展和社会转型的关键时期，市场日趋成熟，并在资源配置中起决定性作用；社会力量不断成长，社会组织数量和类型都呈现出迅速增长的势头，并已经显示出能够承接一部分社会治理和公共服务职能的状况。在这种情境下，政府已无法忽视市场和社会的作用，政府与市场、社会合作共治必将成为社会治理的发展趋势。由此可见，多元主体在社会治理中存在达成共识的基础。

博弈理论强调一方的最优行为取决于其对对方行为的预期判断，因此，对于政府来说，对市场、社会的行为方式的预期会在很大程度上影响政府最终采取的行动。在传统社会管理体制下，政府是唯一的社会管理主体，市场和社会都在政府的计划控制下，因此，政府无需考虑其他行为主体的反应。随着传统社会管理体制的瓦解，在构建现代社会治理体制的过程中，政府需要充分认识到市场和社会在社会建设中的重要作用，随之产生的政企关系、政社关系都会影响政府的行为方式。综观我国的经济体制改革，从计划经济到确立社会主义市场经济再到明确市场在资源配置中的决定性作用，这一演变过程充分体现了政府行为方式的转变。政府行为从对市场的完全干预到逐渐退出部分领域，并认可市场在经济发展中的主导地位，为市场提供必要的政策支持和制度保障。这一系列行为方式的转变源于政府对市场行为的预期以及对政企关系的重构。改革开放以来，随着市场在推动经济发展中的作用日益增强，政府意识到在一些领域，市场的自主调节功能比起政府的干预控制来说要高效得多，而且市场的竞争原则有利于资源的有效配置和要素的自由流动。基于对市场行为的预期判断，政府建立了退出机制，并通过民营化、合同外包等方式积极参与市场合作。

在社会体制改革方面，政府的社会治理模式正在经历从统治向多元主体合作共治的转变。在这一转变过程中，政府需要重新发现社会。近些年来，社会组织，尤其是非政府组织、非营利组织蓬勃发展，并逐渐在社会管理中承接越来越多的管理和公共服务职能，发挥着重要作用。由于社会组织具有专业化、灵活性的优势，所以，在一些

社会管理领域中能够发挥很好的功能优势。而且，像公益组织这样的非营利性组织能够提供无偿或低偿的服务，不仅可以弥补政府公共服务供给不足，还可以降低政府的供给成本，减轻政府的财政压力。从这个层面来说，在社会治理中，社会组织可以成为政府最得力的合作伙伴。也正是因为出于对社会组织行为的这种预期，政府有意愿与社会组织建立伙伴关系。但是，就目前来看，所谓的伙伴关系，大都是在政府主导下形成的。因为政府可以配置特殊的资源来实现特殊的目标，拥有规模可观的预算，能够掌握权力，引导大众媒体，毋庸置疑地成了主导者。正如阿格拉诺夫所说：“政府在为合作伙伴设定目标时发挥了重要作用，包括在动员中扮演行政领导角色，作为网络的推动者帮助网络发展协作能力，制定公共资源投资战略，提供技术支持以及评估协作绩效等。”^[17]然而，这种“中心—边缘”结构并不利于伙伴关系的发展。显然，在政府以自我为中心的时候，很容易导致政府本位，这会给政府与社会的互动带来种种弊端，其中之一就是不利于社会组织的成长和发展。

在政府本位思想的支配下，当政府需要社会组织的时候，会通过政策引导、资源补给等方式来鼓励社会组织参与社会管理；而在政府感到社会组织对其构成威胁的时候，又会通过政策法规，甚至是行政命令来限制社会组织的成长。社会组织在这样不确定的政策环境中很难健康成长，而且会产生政府与社会组织间互不信任的后果。究其根本，造成这种局面的原因还是由于政府与社会组织的地位不平等。政府一直将社会组织视为附属品，或者说是办事员，即政府授权并出钱让社会组织替其做事，最后还要接受政府的考核。在这个过程中，政府与社会组织是一种委托—代理的合同关系，而不是合作共治中的伙伴关系；即使已经形成了政府与社会的互动，也会随合同的终止而结束。这种关系与其说是政府与社会组织的一种伙伴式关系，还不如说是项目式的、不可持续的临时搭档。与之相反，在合作共治中，政府与社会组织的合作伙伴关系是建立在平等互惠基础上的。政府、社会组织共同构成了社会治理体系，它们都是社会治理主体，在它们中的每一方，所体现的都是功能优势上的不同，

并没有地位上的差异。从这个意义上说，政府与社会组织之间的互动不是取决于哪一方的偏好或权威，而是取决于双方的互动认知以及对彼此间行为协同和利益互惠的预期。

在我国，经历了 30 多年改革开放，社会管理模式发生了重大改变，在某种意义上，已经实现了从统治向管理的转变，并走向公共治理。但是，只是在近些年来，政府才认识到自己并不是唯一的社会管理主体，并逐渐承认社会组织在社会治理中的作用。从中共十八届三中全会文献中可以看到，对社会组织高度重视。不过，要真正在政府与社会组织之间建立平等的合作伙伴关系，还需要有一个过程。在这个过程中，政府需要转变以自我为中心的观念，努力认识到政府只是多元主体中的一元，需要与其他主体共同治理社会。同时，政府需要调整固有的行为方式，尤其是在面临更加复杂和不确定社会问题时，政府不能仅凭自身的偏好而采用“短平快”的强制性工具去解决问题，也不能无视其他主体的力量，更不能在出现利益冲突的时候简单化地压制其他主体。政府需要建立多元主体合作共治理念，修正先前的策略偏好，优化自身的行为方

式。政府首先需要认识到，社会主体是推动社会发展的生力军，是社会建设不可或缺的部分，只有社会主体发展成熟了，才能真正实现社会的自我组织、自我管理和自我服务。基于此，政府需要促进社会主体的成长。在初级阶段，政府需要积极引导社会主体进入社会治理体系并让其发挥最大化的功能，为社会主体的发育营造良好的制度环境；在发展阶段，政府一方面要与社会主体开展合作去达成共同治理，另一方面也要适当退出某些社会治理领域，鼓励社会主体进行自我管理；在成熟阶段，政府应当发挥顶层设计和兜底功能，为社会自治提供必要的制度保障。

总之，社会治理创新已经成为我国当前社会建设的重要主题，一个由多元主体合作共治的画卷正在展开，也就是说，原先政府单一主体的社会管理正在被多元治理主体的合作共治所替代。在政府垄断社会管理时，我们可以认为那是公共行政的延伸，而多元主体合作共治显然是社会治理的一种新境界，我们将这一境界理解成公共治理。所以，公共治理既是公共行政的延伸也是对公共行政的否定。在社会治理创新中，就应当按照这个原则去开展行动。

参考文献

- [1] Kooiman, J. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993.
- [2] Rhodes, R. A. W. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*, 1996, 44 (4).
- [3] [11] Salamon, L. M. "The New Governance and the Tools of Public Action". In L. M. Salamon, *The Tools of Government*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- [4] Osborne, S. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 2010.
- [5] 张康之、张乾友：《公共行政的概念》，北京，中国社会科学出版社，2013。
- [6] Bogason, P. and T. A. J. Toonen. "Networks in Public Administration". *Public Administration*, 1998, 76, Summer.
- [7] Olsen, J. P. "Maybe it is Time to Rediscover Bureaucracy". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2002, 16 (1).
- [8] Stoker, G. "Was Local Governance Such a Good Idea?". *Public Administration*, 2011, 89 (1).
- [9] Jessop, B. "Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance". In I. Bache and M. Flinders (eds), *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- [10] 罗伯特·阿格拉诺夫、迈克尔·麦奎尔：《协作性公共管理：地方政府新战略》，北京，北京大学出版社，2007。
- [12] 渠敬东、周飞舟、应星：《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》，载《中国社会科学》，2009 (6)。
- [13] [14] Saint-Onge, H. and C. Armstrong. *The Conductive Organization: A Knowledge Agenda for Break-*

through Performance. Amsterdam; Elsevier, 2004.

[15] Kooiman, J. and S. Jentoft. “Meta-Governance: Values, Norms and Principles, and the Making of Hard Choices”. *Public Administration*, 2009, 87 (4).

[16] 托马斯·谢林:《冲突的战略》,北京,华夏出版社,2006。

[17] Agranoff, R. “Managing Collaborative Performance: Changing the Boundaries of the State”. *Public Performance and Management Review*, 2005, 29 (1).

A Path to Optimize the Government Behaviors in Public Governance

LI Hui-feng

(School of Politics and Public Administration, Soochow University, Suzhou, Jiangsu 215000)

Abstract: China’s social construction has long been led by the government, which is the basic feature of Chinese social management. This paper attempts to analyze the social management from the perspective of public governance, and highlight the “public” feature of social management. To achieve the unity of the form and essence of “public”, the government needs to establish partnerships with other entities. Unlike the hypotactic relationship under the “central-marginal” structure, the various subjects in the public governance are under equal status, and their interaction depends on the inter-cognitive and the expectation of behavior synergy and mutual benefits. Since government behaviors are affected by policy issues, tool selection and the relationship between organizations and the like, therefore, the government needs to amend its original preferences and optimize its behaviors so as to promote public governance.

Key words: public governance; government behaviors; social management; optimization

(责任编辑 林 间)