

社会治理共同体及其实现机制^{*}

郁建兴 任 杰

内容提要:中共十九届四中全会提出“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。共同体的观念起源于古典时期,建立在义务本位的基础上。现代共同体是建立在美国早期新自由主义以及当代社群主义基础上的概念,当前全球“社区复兴运动”与之一脉相承。“人人有责、人人尽责、人人享有”是一个整体,人人有责、人人尽责是建设社会治理共同体的路径,人人享有既体现了与责任、义务相对应的权利,更要求为人人有责、人人尽责提供激励机制。孟加拉国格莱珉小额信贷模式、浙江桐乡“三治信农贷”、浙江温岭民主恳谈会和参与式预算等三个案例表明,人人有责、人人尽责的激励制度必须以特定共同体的政治与文化背景为前提;政府是重要的制度供给主体,但制度执行必然要求获得多元主体协同;制度可持续的关键在于所有主体利益相容且在制度框架下实现共赢。

关键词:人人有责 人人尽责 人人享有 社会治理共同体 激励机制

中共十九届四中全会提出社会治理是国家治理的重要方面,必须加强和创新社会治理,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。事实上,党和政府的文件都曾单独论述过人人有责、人人尽责、人人享有、共同体等概念。新世纪之初,中办、国办转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》,开篇即将社区界定为“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”。2007年中共十七大报告和2009年《民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》,都提出“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。中共十八大报告对加强和创新社会管理进行了部署,并呼吁全党全国人民行动起来,开创社会和谐人人有责、和谐社会人人共享的生动局面。中共十九大报告将“人人尽责、人人享有”作为保障和改善民生、完善公共服务体系的目标。2019年1月,习近平总书记出席中央政法工作会议并讲话,提出“要完善基层群众自治机制,调动城乡群众、企事业单位、社会组织自主自治的积极性,打造人人有责、人人尽责的社会治理共同体。”^①十九届四中全会集以上思想之大成,标志着中国共产党对于加强和创新社会治理已经有了更高标准的战略规划,具有重要意义。本文首先解读新时代背景下人人有责、人人尽责、人人享有和社会治理共同体的内涵与关系,然后探讨这一社会治理共同体的实现机制。

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“政府培育发展社会组织的效应研究”(18ZDA116)的研究成果。

^① 习近平:《全面深入做好新时代政法各项工作,促进社会公平正义保障人民安居乐业》,《人民日报》,2019年1月17日。

一、责任与共同体

“人人有责”是一种治理理念和价值追求。我们常常看到有关“人人有责”的标语口号,但哪些情况下应该人人有责,以及为什么人人有责,却是一个古老的问题。在政治哲学和社会理论发展史上,责任和义务一直与“共同体”概念联系在一起。共同体思想的发展,大致经历了两步“降格”,从“共同体作为统领原则”降格为“共同体与社会对立”,再降格为“社会中的共同体”格局^①。相应地,对于个人之于共同体的权利与义务也存在三种主张:一种主张是社会至上,认为个人应服从社会;另一种主张是个人至上,认为社会必须服从个人;第三种主张认为社会与个人相互关联,是一个有机体,社会需要个人的效忠和从属,亦要为服务于个人而存在^②。在政治学起源时期,即柏拉图(Plato)和亚里士多德(Aristotle)生活的古希腊时期,城邦就是一个从家庭、村社逐步发展起来的共同体社会。在亚里士多德看来,作为共同体社会的城邦优先于个体。个人不能孤立而只能在社会中实现至善。对于个人来说,善即是承担自己的职责义务^③。

启蒙运动以降,现代性侵蚀了古代伦理精神,人的主体性地位得以确立,人们把社会和国家仅仅认作个人的工具,原子式的社会来临^④。这是一个催生思想天才的时代,卢梭(Rousseau)、康德(Kant)、赫尔德(Herder)先后诞生于斯。卢梭认为,人天然拥有自由,但却是低级的。当人们联合在一起组成集体并订立原始的社会契约,把天然自由交给主权者,由主权者代为行使权利时,他们才获得高级的契约自由^⑤。康德在本质上与卢梭一样,同属于自然义务论者。在康德看来,个人的理性是一种“非社会本性”,自然界中的任何事情都符合法则的支配。那么,这种法则从何而来?康德认为是从理性而来。如果一种行动本身是无条件的,那么这种行动就成了最高的、最普遍的道德准则,即绝对命令或无条件的命令^⑥。在康德看来,如果某种义务成了绝对命令,那就是人人有责,不需要个人同意,也不可推卸。这种思想最终导致康德和卢梭一样,致力于建立“完美国家”。

赫尔德是康德的追随者,但他强调多样性重于普遍性,这奠定了此后民族主义的基础,也为今日社会治理提供了思想之源。赫尔德一直致力于寻求人类最幸福的生活状态。他认为,每一个民族文化都有其不可比拟的精神和价值,建立在纯粹理性基础上的生活形态是不自然的,因而也不会幸福;人们生活在一个与当地气候、风俗传统等融为一体的社会中最自然,因而也是最幸福的。这种生活形态就是民族共同体^⑦。

今天,理性精神已经成为一种普遍的生活原则,甚至正如韦伯(Weber)所言,这是“理性的铁笼”^⑧。我们回头审视赫尔德的思想,或许他是对的,但历史的车轮并没有按照赫尔德的构想前进。19世纪,资本主义、民族国家浪潮从欧洲兴起席卷全球。在政治领域,“国家”成为主导性概念;在社会领域,资本主义社会形态不断得到确立。在此背景下,共同体概念的集大成者滕尼斯

① 李荣山:《共同体的命运——从赫尔德到当代的变局》,《社会学研究》,2015年第1期。

② 杜威:《哲学的改造》,第101页,商务印书馆,1997年版。

③ 亚里士多德:《政治学》,卷一章二,商务印书馆,1965年版。

④ 郁建兴:《马克思的“自由人的联合体”思想新绎》,《政治学研究》,2000年第2期。

⑤ 卢梭:《社会契约论》,卷一第六~九章,商务印书馆,1980年版。

⑥ 康德:《道德形而上学原理》,第67~73页,上海人民出版社,1986年版。

⑦ 李荣山:《共同体的命运——从赫尔德到当代的变局》,《社会学研究》,2015年第1期。

⑧ 韦伯:《新教伦理与资本主义精神》,第143页,上海三联书店,1987年版。

(Tonnies)开始重新思考共同体与资本主义社会的关系。在他的《共同体与社会》中,共同体已经不再是最高形态,而是家庭、家族、村社、城镇等建立在自然、亲缘基础上,与资本主义大都市社会相对的小规模社会^①。显然,滕尼斯对小规模共同体的形态有所眷念,但已经看到了城市化不可阻挡的发展趋势。这种趋势在美国社会最先发、最突出。

在美国这样的现代社会,以个体、交换为基础是天然的精神秉性,即自由主义和新自由主义是其主流意识形态。在这种思想传统中,义务都是自愿的,产生于当事人的同意(协议),不存在高于同意的普遍义务。这种思想严重削弱了个人与共同体的联系。全球化、城市化、信息化和陌生人社会的来临,进一步冲击了人与人之间自然的纽带关系,以原子式个人为基础几乎成了社会不可否认的前提。在此背景下,美国学者对于共同体的理解是工具性的,试图借助共同体的思想,将社区视为一个有机系统,整合原子式社会可能带来的“失范”问题。这种将共同体等价于社区(community)的理解方式,影响了当代大多数人对于社会共同体的理解。20世纪中后期,美国和西方大多数发达国家的社区都陷入衰落^②。社群主义兴起,它批评新自由主义思想,强调为增进共同体团结而努力的义务^③。嗣后,新自由主义与社群主义在实践中不断结合,修复社区中的责任观念、构建权利与义务、个体与社群之间的平衡,成为“社区复兴运动”的主旋律。这被称为“第三条道路”^④。

传统共同体都是自然形成的。近代以来原子式社会对传统共同体的消解几乎是不可逆转的趋势。基于此,今天我们讨论的社会治理共同体,是滕尼斯、美国早期新自由主义学者以及当代社群主义学者等所谓的现代共同体概念,即社会中的共同体。这与当代社会治理特点联系在一起。社会治理无疑是特殊的,参与社会治理需要采取具体行动,因此需要因地制宜。在此意义上,对社会治理共同体及其成员的责任不宜抽象讨论。抽象讨论共同体与人人有责,只能得出每个人都对参与社会治理负有义务的结论,却很难指出其成员到底应该负有哪些义务,如何采取集体行动,也很难为成员提供采取具体行动的激励。这种共同体看似无所不包,但却是泛化的、抽象的,没有生命力的。基于此,社会治理共同体应该是具体的、特殊的,以一定治理空间或载体为承载,比如家庭、组织,更常见的是村和社区。相应地,人人有责也是对特定共同体的责任。比如,居民显然对自己的社区有更大认同,同一社区的居民共享社区的过去、现在和未来,他们更像是一个利益共同体、命运共同体,也更可能为本社区的事务尽责^⑤,但我们很难要求一个社区的居民对其他社区治理还负有责任。事实上,大规模共同体中的人人有责只能作为一种倡导,却很难为集体行动提供制度激励,如果缺乏集体行动的制度激励,最终共同体也难以继^⑥。中办、国办2000年关于社区建设的通知以及2007年十七大报告中所界定的共同体就是社区意义上的共同体。在此意义上,重新理解人人有责、人人尽责与社会治理共同体的内涵,就具有一种现实针对性,即寻求某种克服“治理不自足”的“复兴”或“改造”。这似乎在向全社会发出一个号召:是重建或改造既有社会形态、赋予其某些共同体元素的时候了!

① 滕尼斯:《共同体与社会》,第65~76页,第117~119页,商务印书馆,1999年版。

② 帕特南:《独自打保龄》,中国政法大学出版社,2018年版。

③ 桑德尔:《自由主义与正义的局限》,译林出版社,2001年版。

④ 吴晓林、郝丽娜:《“社区复兴运动”以来国外社区治理研究的理论考察》,《政治学研究》,2015年第1期。

⑤ 吴理财:《农村社区认同与农民行为逻辑——对新农村建设的一些思考》,《经济社会体制比较》,2011年第3期。

⑥ 奥尔森:《集体行动的逻辑》,第68~74页,上海三联书店、上海人民出版社,1995年版。

二、人人有责、人人尽责与社会治理

社会治理为什么需要“人人有责、人人尽责”?可以从自上而下和自下而上两方面寻找原因。从自上而下来看,中国经济社会结构发生了重大变化,党和政府的治国理政理念相应地发生了重大变化,从原来大包大揽的无限责任政府转变为多元主体共同参与的有限责任政府^①。这期间,公共事务大量增加,民众需求的范围在扩大、质量在提高,公共治理的责任与日俱增。在总体责任明显增加,政府逐渐转变为有限责任政府的背景下,社会组织、公民个人的责任必须强化,以应对愈发庞杂的公共事务。

政府职责转型在公共服务领域尤为明显。十九大报告提出:“保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,既尽力而为,又量力而行”,直指一些地方不顾物力财力和需要,动辄以最好最大最高“过度承诺”讨好群众的错误治理观念^②。中国共产党的宗旨始终是全心全意为人民服务,但这与片面迎合群众、提供“保姆式”服务^③之间有着根本区别。全心全意为人民服务、以人民为中心并不意味着政府包揽一切责任,民众“衣来伸手、饭来张口”。在此意义上,人人有责、人人尽责的提法引入社会治理领域,意在表明政府有意重新界定“有事找政府”“政府负责”的内涵,明确政府与民众在建设社会共同体时的双向权力(利)与责任。社会治理正在从政府主导、政府负责向有限政府、共同参与转变。

从自下而上来看,民众需求正在发生变化,逐渐从单一的经济需求转变为多元化、个性化的社会需求、政治需求。这时候,需要民众在参与社会治理中表达自己的偏好,共同创造公共服务及其价值。从中华人民共和国成立到改革开放早期,人民群众的物质生活资料匮乏,经济诉求是最重要的,甚至是唯一的。这时候政府的职能相对单一,自上而下埋头搞发展。随着人民生活水平提高,经济需求在人们生活中的比重逐渐降低,民众开始寻求实现社会需求、政治需求。已有研究表明,近年来中国公民的沟通型政治参与在基本稳定中稍有增长,维权型参与在经历了之前10年的上升之后,仍保持高位运行的态势。中国的公民参与,已经从过去程序性参与更多转向更具实质意义的参与方式^④。特别是年轻一代,他们一般接受了较高的教育,在经济快速发展的时代经历自身的政治社会化过程,正积极寻求多元的政治参与^⑤。在此意义上,党和政府提出“人人有责、人人尽责”,既是对中国社会转型的真实刻画,也是调整自己职能及其履行方式,对民众日益增长的社会需求和政治需求的回应。可以预期,社会治理的长期目标是培养具有自主治理、自我负责能力的现代公民。

自下而上和自上而下两方面的动力互相作用,表明当代中国社会治理正在发生深刻变化,那就是走向政府机制、市场机制与社群机制的互相嵌入与有效协同^⑥。理解当代中国的这一走向,可以与英美等西方国家进行比较。英国是信奉自由主义的老牌国家,是现代自由主义思想的起

① 郁建兴、高翔:《中国服务型政府建设的基本经验与未来》,《中国行政管理》,2012年第8期。

② 《民生周刊》杂志编辑部:《改善民生,要尽力而为量力而行》,《民生周刊》,2018年第16期。

③ 我们在社区调研中发现,很多社工称自己为“骆驼式干部”,提供“保姆式服务”。在比学赶超或各种擂台赛的竞争下,以“层层加码”为荣甚为明显。

④ 肖唐镖、易申波:《当代我国大陆公民政治参与的变迁与类型学特点——基于2002与2011年两波全国抽样调查的分析》,《政治学研究》,2016年第5期。

⑤ 李勇:《政府信任对政治参与的影响研究:作用机制与变迁趋势分析》,浙江大学博士论文,2019年。

⑥ 郁建兴:《中国地方治理的过去、现在与未来》,《治理研究》,2018年第1期。

源地。1689年,英国颁布《权利法案》,确立了天赋人权和主权在民的思想。美国是在英国殖民基础上建立起来的国家。尽管美国在1789年才将主权在民思想正式写入宪法^①,但这只是一个确认,实际上美国地方自主治理早在英国移民进入新英格兰镇的那一刻就开始了。托克维尔(Tocqueville)笔下的新英格兰镇是我们对基层社会治理的最完美想象。根据托克维尔对美国的考察,当新英格兰镇的居民从英国登陆美洲之后,乡镇自治就开始了。那时候美国的地方自治生机勃勃,但这绝不应该归结于经济发展或自上而下政府设计的结果。事实上,从英国逃到美国的移民并不是上层贵族,而是英国的下层阶级,最早的定居者要么没有受过教育,要么身无分文、穷困潦倒而被赶出自己的故乡;后来逃犯、清教徒、革命分子也逐渐加入移民队伍。正因为他们不是富人和贵族,所以他们身份平等,到美洲后才建立了平等、自由、民主的基层协商体系。可以看到,美国是典型的先有社会、先有基层民主治理,然后才有地方政府、州政府和联邦政府^②。

英国具有典型的社会优先于国家的传统,而美国是先有社会自主治理后有国家机器的典型。法国、德国的社会自主治理思想虽不如英美彻底,还存在不同程度的中央集权传统,且这种传统至今仍有深刻影响,但它们都在后续实践中,将主权在民和社会自主治理的优先性在宪法上予以确定。法国体现在《人权宣言》和宪法的主权在民思想,以及宪法第72条对地方自主治理的规定。德国则体现在联邦宪法第28条第2款“总体能力条款”以及《乡镇自治法》之规定,且遵循“法定干预主义”原则。

中国的文化传统是先有国家后有社会、国家优先于社会。目前,中国的社会治理仍然由国家主导^③,但政社关系持续调整,治理主体呈现多元化特征,体现为党委和政府领导、负责,企事业单位和群团组织、社会组织、城乡居民共建共治共享^④。同时,社会治理重心不断向基层下移,基层群众自治制度日益完善,自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系正在形成。所以,对西方国家来说,政府对社会的管理、政府与社会多元主体共治、社会自主治理是一个共时态存在,而对于当代中国而言,这一框架既是一个共时态的社会治理现实,更是一个历时态的价值取向,展现了中国从社会管控到社会治理的动态过程。

在这样的大背景下,对于人人有责、人人尽责,我们可以理解为在社会主义国家政权巩固后,需要在政府管理或者社会治理领域实现实质性公民参与或“行政过程中的民主”,让民众在社会治理中充分表达意见,健全人民当家作主、以人民为中心的微观基础,提升国家治理的合法性和有效性。基于此,社会治理共同体就像一份宣言。在西方国家,这种宣言是在原子式社会消解共同体社会到一定程度后,提出重新激发社区活力,赋予其共同体的元素。在中国则还有另一层含义,那就是,在仍由国家主导社会治理的格局中,实现基层社会活力的“复兴”或“再造”。

中国于1982年建立基层群众自治制度,但在实践的不断发展中,村委会这一基层群众自治组织承担了大量行政职能,自治功能被淡化,村民参与的热情降低,甚至出现了政治冷漠。为此,有学者甚至认为“自治已死”^⑤。在此背景下,十九大报告首次提出乡村振兴战略,并将“治理有效”作为乡村振兴的目标之一。事实上,日本(地区振兴)、韩国(新村运动)、美国(社区复兴)、

① 美国1787年颁布了第一部成文宪法,但没有对人民主权作出明确规定。1789年,美国宪法第十修正案(Amendment X)即著名的《权利法案》规定:“宪法未授予联邦,或未禁止各州行使的权力,均由各州或人民保留。”

② 托克维尔:《论美国的民主》,第2~5章,中华书局,2014年版。

③ 郁建兴、关爽:《从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展》,《探索与争鸣》,2014年第12期。

④ 向春玲:《70年来中国社会治理的“四大转变”》,人民论坛网:<http://www.rmllt.com.cn/2019/1027/560092.shtml>,2019年11月27日。

⑤ 汤玉权、徐勇:《回归自治:村民自治的新发展与新问题》,《社会科学研究》,2015年第6期。

中国台湾地区(乡村重生)都曾有类似“乡村振兴”的运动,它们都以提升地区的社会活力为核心目标。习近平总书记强调,“一个好的社会,既要充满活力,又要和谐有序。”^①十九届四中全会突出强调要“健全充满活力的基层群众自治制度”,“着力推进基层直接民主制度化、规范化、程序化”。社会治理的重心在基层,基层工作的重心在于社会治理,将“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”与“健全充满活力的基层群众自治制度”置于基层治理的历史背景与现状中理解,“复兴”或“再造”的意味跃然纸上。由此可见,提出构建社会治理共同体,与全球社区社会资本的下落以及随之而来的“社区复兴运动”,具有相似的背景与旨趣。

三、人人享有的激励机制

人人享有首先是对公民权利的承诺。我们在前文中考察了西方政治哲学史上以义务为本位的制度观念:义务或基于社会契约而产生,或基于康德的先验原则而产生。这些都是形式上的,与具体的身处环境无关。在康德眼里,人之自由仅限于“为了义务而义务”。人即使身处囚笼,只要意志是自由的,那他就是自由的。黑格尔(Hegel)看到了这种“囚笼的悖论”,他将这种目的论观念指责为“空虚的形式主义”——除了形式上完美的推导,它与我们一切生活内容无关。黑格尔主张一种“所有权占有”意义上的自由权利,他说:“人之自由由于基督教的传播开始开花,并在人类诚然是一小部分之间成为普遍原则以来,迄今已有1500年。但是所有权的自由被承认为原则,仿佛还是昨天的事。”^②显然,黑格尔主张一种权利与义务统一的思想,并且这种统一在法律上、道德上和伦理上应该是具体的。当我们将义务与特定共同体相联系时,与义务相统一的权利也应该存在于我们共同体的伦理生活之中^③。

人人共享改革发展成果,是中国共产党坚持全心全意为人民服务宗旨的重要体现。十九大报告突出强调了“以人民为中心”的发展思想,是新时代中国共产党治国理政的庄严承诺。人人有责、人人尽责,共建共治的社会共同体必然应该人人共享。进一步地,当我们将共同体概念微观化,落实到权利与义务统一的具体场域或载体中时,人人共享的更重要使命,就是在社会共同体建设初期,为社会成员提供物质或精神的“第一推动力”,激励人人有责、人人尽责。

这就是说,我们提出建设社会治理共同体,不是对原始共同体社会的回归,而是通过某种“政治发明”,激励人们积极参与社会建设,“努力铸造新的、政治上开放的、创造性的纽带和联合”^④,赋予现代社会以共同体的某些元素,形成充满活力的基层社会。

当前,在西方国家,面临着民众参与热情不足、社区社会资本萎缩的趋势。作为最重要的公民参与,选举的投票率长期低下。英国1950年选举投票率高达84%,2019年大选已经下降到67%左右^⑤。美国选举的投票率在西方国家中更处于较低水平,目前总体维持在50~60%之间^⑥。一位长期追踪美国公民参与情况的美国学者,用详实的数据记录了美国公民参与热情下降、社区社会资本流失的客观事实^⑦。在中国,公民参与存在两套并行的逻辑,表现为需求多而“人人有责、人人

① 霍小光:《习近平在浙江调研时强调:干在实处永无止境,走在前列要谋新篇》,《人民日报》,2015年5月28日。

② 黑格尔:《法哲学原理》,第70页,商务印书馆,1961年版。

③ 郁建兴:《黑格尔对自然权利的批判》,《复旦学报》(社会科学版),1999年第6期。

④ 乌尔里希·贝克、伊丽莎白·贝克-格恩斯海姆:《个体化》,第22页,北京大学出版社,2011年版。

⑤ 全球统计数据库: <https://www.statista.com/statistics/1050929/voter-turnout-in-the-uk/>, 2019年12月19日。

⑥ 鲍威尔、多尔顿、斯特罗姆:《当代比较政治学:世界视野》,第708~709页,上海人民出版社,2017年版。

⑦ 帕特南:《独自打保龄》,第2~9章,中国政法大学出版社,2018年版。

尽责”少。一方面,民众需求逐渐从经济需求转向社会和政治需求(民众作为需求侧),另一方面,民众参与公共事务、提供公共产品的热情不高(民众作为供给侧)。大多数民众仅将社区当做居住的空间,对社区的需求一般先是品质,然后是安全、环境,最后才是社区交往和社区居民自治^①。

公民参与不足的核心问题是激励不足,这是一个普遍难题。我们强调人人有责、人人尽责,试图建立个体与共同体之间的纽带,但如果没有足够的激励或强制性惩罚,公民自愿行为就很难保障,在理论上和实践中都会出现“搭便车”问题,不愿意尽到共建共治的责任,而只愿意享受共同体建设的成果^②。在特定情境和领域,政府或许能够通过一些策略性行为,动员社会组织和热心公共事务的民众,较好地形成共同治理的实践,比如在许多基层的协商治理实践中,基层政府通过提供补贴(比如为与会者提供毛巾、牙膏等日用品)、动员党员和老年人带头等手段激励公民参与,但这更像是临时性措施,绝非长久之计^③。

从长远来看,我们需要通过机制设计,形成激励相容的制度体系。这项工作自“搭便车”问题提出起,就一直成为经济学家致力于攻克的难题^④。“机制设计理论之父”赫维茨(Hurwicz)在其经典论文《资源分配的机制设计理论》中提出了“激励相容”(incentive compatibility)原理。赫维茨指出,即使合作博弈很困难,但如果我们有某种制度设计,能够让不同参与者利益共享,(在个人与集体关系中,)使得参与者在追求个人利益的同时,正好与集体利益相吻合,那么这一制度设计就是激励相容的(incentive-compatible)^⑤。奥尔森(Olson)在《集体行动的逻辑》中也进行了类似的区分,即将利益集团分为利益相容型集团和利益排他性集团。奥尔森指出,即使是利益相容型集团,集体行动也仅仅是有可能,仍然需要通过选择性激励(selective incentives)解决搭便车问题。集团越大,分享收益的人越多,为实现集体利益而进行活动的个人分享的份额就越小,其集体行动的动力就越低。同时,集团越大,实施激励和惩罚的成本就越高,大集团也难以达成集体行动。因此,除了利益相容外,小规模集团更容易达成集体行动^⑥。奥斯特罗姆(Ostrom)在《公共事物的治理之道》中表达了同样的思想,即小规模公共池塘资源可以实现自主治理^⑦。在这个意义上,社会治理共同体建设必须是具体的、特殊的而非抽象的,必须是利益相容的而非排斥的,而且最好是小规模社会共同体。否则,人人有责、人人尽责往往会沦为空洞的口号。进一步说,人人享有不能仅限于未来社会治理成果人人共享,这远远不够激励人人有责、人人尽责。社会治理建设与成果存在时间差,未来充满不确定性,公众不一定有足够动力在当下参与治理。基于此,人人享有必须体现在为人人有责、人人尽责提供当下激励。

中国不少地方政府创新活跃,其中大部分创新在初期都具有公众参与的激励机制。在原发创新阶段,公众好奇或者对制度有新鲜感,创新前期投入资源很多,动员力度很大,公众相对获利多、参与热情一般较高。但是,当创新持续一段时间后,政府和公众都会失去持续创新的动力。对政府来说,如果创新不被上级认可,那么持续创新的积极性自然就低。即使创新被上级认可或

① 吴晓林:《治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》,《中国行政管理》,2019年第7期。

② Ledyard, John O., “Public Goods: A Survey of Experimental Research”, In John H. Kagel and Alvin E. Roth, eds, *Handbook of Experimental Economics*, Princeton, N. J.: Princeton Univ. Press, 1995.

③ 郁建兴:《社会治理共同体及其建设路径》,《公共管理评论》,2019年第1卷第1期。

④ Chen, Yan, and F. F. Tang, “Learning and Incentive-Compatible Mechanisms for Public Goods Provision: An Experimental Study”, *Journal of Political Economy*, Vol. 106, No. 3, 1998, p. 634.

⑤ Hurwicz L., “The Design of Mechanisms for Resource Allocation”, *American Economic Review*, Vol. 63, No. 2, 1973, pp. 23 - 27.

⑥ 奥尔森:《集体行动的逻辑》,第1~2章,上海三联书店、上海人民出版社,1995年版。

⑦ 奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,上海译文出版社,2012年版。

获得奖项,甚至创新被地方政府制度化,也很难持续推进^①。因为持续推进创新被认为是“改进”或“提高”,而不是从0到1的“改变”,更不是“颠覆式创新”。同时,创新往往还面临“人走茶凉”的问题^②。相应地,一些地方政府的理性选择不是持续将一个创新推进下去,而是不停抢注新的创新项目。这一方面可以不断吸引公众眼球,另一方面创新项目“迸发”,可以吸引上级政府注意。在这种情况下,公民持续参与社会治理的激励机制非常脆弱。

即使社会创新项目在初期有很好的激励效果,且地方政府有动力持续推进创新,也会面临第二个难题,即公众失去兴趣、参与疲劳。在这里,我们需要一种“政治发明”,即创新社会治理的体制机制,为公民参与共建共治提供足够激励,让公民在参与中培养社会认同,从而形成某种“社会治理共同体”的格局。一种既解决公众参与社会治理的动力问题,又避免跌入“为创新而创新”陷阱的“政治发明”,是推进既有社会治理创新向应用端移动,在应用端发掘民众的经济、社会与政治需求,并与社会治理建立关联,从而激励公众参与社会治理。孟加拉国格莱珉小额信贷模式、浙江桐乡“三治信农贷”、浙江温岭的民主恳谈会和参与式预算等案例,为我们提供了这样的制度设计。

四、三个案例的机制比较

第一个案例是孟加拉国的格莱珉小额信贷模式。孟加拉国是世界上人口密度最高、最贫穷的国家之一,目前人均国民收入为1750美元左右。近年来,孟加拉国减贫事业取得了成绩,2018年该国贫困率为21.8%,较2017年下降了11.3%。全国极端贫困率降至12.9%,其中农村为14.9%,城市为7.6%^③。而在1983年,孟加拉国有9360万人,人均国民收入只有165美元,80%人口生活在贫困之中^④。在这种情况下,公众最重要的需求就是脱贫致富。但是,脱贫致富一定要有创业资金,商业银行完全没有动力为没有抵押物的穷人提供小额、多次的贷款。政府或国际援助一般都是“撒胡椒面”,还不够贫困人口维持基本生活。在此背景下,穆罕默德·尤努斯(Muhammad Yunus)1983年在孟加拉国创建了格莱珉银行(Grameen Bank)^⑤,反其道而行之,致力于为无法提供担保的贫困阶层提供小额贷款。

作为金融机构,格莱珉银行必须盈利和控制风险,而风险控制最难解决。格莱珉银行通过小组贷款制度与共同责任这两大制度创新实现了风险控制。小组贷款制度,顾名思义就是将贷款发放给当地4~5名村民组成的小组。小组成员每周举行例会,讨论项目可行性、进展和还款情况。而共同责任就是成员信用与惩罚和小组信用与惩罚捆绑。这种机制解决了贷款前筛选、过程中互相监督的问题,小组成员迫于压力,降低了违约可能性^⑥,从而不仅控制了贷款风险(还款率达95%以上),还能促进社区沟通、团结与互信,成为一种社区建设方案^⑦。

① 高新军:《地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县麻柳乡为例》,《中国改革》,2008年第5期。

② 俞可平:《中国地方政府创新的可持续性(2000—2015)——以“中国地方政府创新奖”获奖项目为例》,《公共管理学报》,2019年第1期。

③ 数据来源于中华人民共和国驻孟加拉人民共和国大使馆经济商务参赞处:<http://bd.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201905/20190502864896.shtml>,2019年11月15日。

④ 弗·特里尼奇:《1982/83—1983/84年度孟加拉国经济情况》,《国际经济评论》,1985年第2期。

⑤ 如无说明,数据和资料均来源于格莱珉银行官方网站:<http://www.grameen.com/>,2019年11月16日。

⑥ Ghatak M., “Screening by the Company You Keep: Joint Liability Lending and the Peer Selection Effect”, *The Economic Journal*, Vol. 110, No. 465, 2000.

⑦ 程士强:《制度移植何以失败?——以陆村小额信贷组织移植“格莱珉”模式为例》,《社会学研究》,2018年第4期。

格莱珉银行在2000年后对贷款模式进行了调整,由小组贷款转向个人贷款,也废除了“连坐”制度,对信用评级较好的小组实施额外奖励。但是,将普惠金融与社区建设连接起来的小组协商与每周例会得以保留。对格莱珉银行来说,这首先是一个普惠金融创新,在其中,它控制了风险,利润规模可观。格莱珉银行累积贷款额从1983年1.95亿美元增长到2017年235.96亿美元,存款总额从1900万美元增长到25.2亿美元,净利润从3.6万美元增长到2680.7万美元。对村民来说,小额信贷解决了他们“最刚需”的问题,他们持续参与在这一创新中,小组数从1983年1.17万个增长到2017年138.11万个,会员数从5.83万人增加到893.5万人。更重要的是,作为普惠金融的一个副产品,格莱珉模式培育了乡村治理的社会资本,贷款本身成了参与乡村社会治理、建立互信社会共同体的纽带和载体。

第二个案例是浙江省桐乡市“三治信农贷”。桐乡市属于典型的沿海发达地区。2010年,沪杭高铁开通后,桐乡市进入大拆迁、大开发、大建设的机遇期,房屋拆迁、土地征用补偿等矛盾纠纷随之而来。为妥善解决这些问题,桐乡市于2013年5月开始在高桥街道试点探索自治、法治、德治“三治融合”实践,取得一定经验与共识后在全市全面推广。2017年,“桐乡经验”被写入十九大报告,“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”在全国推广。但是,对于已经持续数年的创新原产地来说,如何持续创新,从发源地走向引领地、示范地,就成为重要而紧迫的议题。

推进持续创新的关键在于调动民众持续参与的积极性。桐乡人均国民收入尽管较高,但农户仍然普遍面临创业、建房等方面的资金困难。同时,银行贷款则面临担保物不足、担保方难找、金融信息传播不畅等难题,这严重阻滞了乡村振兴战略在基层落地。2018年,桐乡市委组织部联合农商银行,把“三治”和“金融”嫁接到一起,推出“三治信农贷”。依托三治融合体系中“一约两会三团”(“一约”即村规民约,“两会”即百姓议事会、乡贤参事会,“三团”即百事服务团、法律服务团、道德评议团)的组织架构,以“村规民约”为“评信”的基本依据,“道德评议团”根据“六无三不准”标准和村规民约遵守情况提出可授信群众建议名单,“百姓议事会”根据名单提出建议授信额度,“百事服务团”和“乡贤参事会”参与走访调查、服务核实、跟踪指导、情况反馈,“法律服务团”为群众提供法律咨询和保障。对于积极参与基层社会治理,且通过上述环节信用评级较高的农户,可一次性获得10~30万元无面签、无担保、纯线上的信用贷款。“三治信农贷”不仅是农村发展的“及时雨”,同时也是农民积极参与公共事务,获得良好信用评级的一种荣誉。中国基层社会重视“面子”,获得良好信用评价的农户一般不会自毁声誉,在获取贷款后往往会更加积极参与社会治理,从而保证“社会契约”持续(当然,政府和金融机构也有兜底性监管机制)。自2018年推出“三治信农贷”以来,全市共授信11.5万户,授信额度188亿元,覆盖85%的农户,向8000户发放贷款16亿元。这就有效激发了群众参与“三治融合”的激情,为乡村振兴提供不竭的动力源。

第三个案例是浙江省温岭市的“民主恳谈会”。1999年,温岭市松门镇为了缓解干群矛盾,畅通民意表达的渠道,创设了“民主恳谈会”,其目的是解决社会个体化的利益诉求。一开始,公众往往只能恳谈一些上级政府已经有安排的事务,甚至是一些无关痛痒、鸡毛蒜皮的小事。温岭市民主恳谈工作办公室主任陈奕敏介绍:“当时的出发点是做好思想政治工作。有些法律、政策性的问题,以解释说明为主;有些要解决的问题,则通过对话,核实其情况,当场承诺。”^①也即是说,早期的民主恳谈会以解释说明政策、核实基层情况为主。久而久之,公众和干部都深感不满。

^① 柳文岳:《看,这是温岭首创的民主恳谈》,《温岭日报》,2018年9月28日。

对公众而言,觉得自己的意见得不到充分体现,民主恳谈会边际效能感逐渐降低,公众参与热情也就淡了下来。对干部而言,由于要不断回应民众需求,一次意见收集甚至要成立几十个工作小组,工作和财政压力较大。

新世纪之初,温岭市牧屿镇、泽国镇推进基层持续创新,民主恳谈会逐渐从思想政治工作转型到公共事务决策,“决策-协商型民主恳谈”模式出现^①。这时候民众已经可以参与决定身边重要基础设施、公共服务供给、征地拆迁等重要事务,参与的积极性得到有效激发。同时,民主恳谈从回应个人诉求转变为常规性公共事务决策制度,财政可规划性增强,干部压力也相应减轻。尽管如此,民主恳谈会仍被认为是一种“行政过程中的民主”^②,即只能就一些上级政府已经确定的事项做决策咨询。一旦民主恳谈会试图改变一些议程,其合法性就会受到挑战。

2005年,温岭市新河镇为了解决这一问题,将民主恳谈会与人民代表大会制度连接起来,开始实施“参与式预算”。参与式预算以民主恳谈协商为基础,公众直接参与预算制定,协商资金分配问题,并全过程参与预算执行的监督。由于与地方资金分配有关,也就是与公众切身利益有关,这一制度持续吸引公众参与的热情。而且,因为纳入人大这一主体,推动了公共预算的公开化、透明化改革,让民主恳谈和参与式预算更加合法,这也激活了地方人大制度^③。可以看到,民主恳谈会经过20年持续创新,有效缓解了干群矛盾,激发了群众参与热情,提升了基层治理水平。2010年的一项调查显示,65.8%的人认为民主恳谈使群众彼此之间更加信任了,55.47%的人认为民主恳谈让他们有权改变政府的决策,77.5%民众认为在民主恳谈中,政府能够与民众平等对话了^④。

基层社会治理具有很强的地方性,必须在特定社会背景下因地制宜地探索治理模式。正因为如此,我们很难凭空设计出某种人人有责、人人尽责的激励机制,更不能“一刀切”式地将某种具体做法作为典范在全社会推行^⑤。但是,从上面三个案例中,我们仍然可以总结出人人有责、人人尽责的激励机制至少具有三个重要特征。

第一,人人有责、人人尽责的激励机制必须与特定基层、特定共同体的政治与文化传统相契合。阿尔蒙德(Almond)通过比较五个国家的公民文化及其民主制度的发展,指出“参与政治系统的民主体制要求匹配与之相适应的政治文化”,“除非政治文化能够支撑民主系统,否则,这种系统获得成功的机会将是渺茫的”^⑥。事实上,除了制度必须与特定共同体的文化传统相契合,在基层治理的制度设计中,有意利用文化、民情等因素,有时会产生意想不到的效果。在格莱珉银行和桐乡“三治信农贷”的例子中,基层的熟人社会所带来的压力以及“爱面子”特点,都在保障制度可持续,进而维持整个激励机制的运转中发挥了关键作用。相反,格莱珉模式一度试图移植到中国,但几乎无一例外地失败了,中孟两国之间的文化差异可能是移植失败的重要原因。中国人讲究“人穷志坚”,以“救济”为耻,碍于面子,在没钱的时候对小额借贷往往更难启齿(同样是面子文化),更别提与邻里每周讨论。格莱珉模式移植到中国后,面临“文化排异”,难以获得

① 林雪霏:《当地方治理体制遇到协商民主——基于温岭“民主恳谈”制度的长时段演化研究》,《公共管理学报》,2017年第1期。

② 景跃进:《行政民主:意义与局限——温岭“民主恳谈会”的启示》,《浙江社会科学》,2003年第1期。

③ 郎友兴:《公民文化与民主治理机制的巩固和可持续性——以温岭民主恳谈会为例》,《中共浙江省委党校学报》,2012年第2期。

④ 郁建兴、任杰:《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》,《学术月刊》,2018年第12期。

⑤ 阿尔蒙德、维巴:《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》,第5、第443页,东方出版社,2008年版。

公众支持^①。

第二,政府是制度供给的重要主体,但不是唯一主体,市场主体、基层自治组织或民众都可能成为制度供给者。温岭民主恳谈会和参与式预算的制度供给、变迁大部分都由政府完成。桐乡“三治融合”由政府发起,但其后续的制度供给与完善几乎都以基层自治组织的实践和机制设计为蓝本,这是在基层探索与顶层设计互动中实现制度供给和变迁的生动例子。格莱珉模式的制度供给则是典型的以营利为目的的市场主体,但这并不妨碍格莱珉银行在盈利的同时实现扶贫和社区建设的目标。但是,政府毕竟是主要的制度供给主体,政府的意志往往有关键性影响。格莱珉模式移植中国的失败,除了自下而上的面子文化影响外,还有一个关键制约就是制度障碍。中国在制度上不允许小额信贷公司“吸储”,从而严重影响了小额信贷公司的生存,最终使制度难以持续^②。近两年温岭参与式预算也发生了一些微妙变化,上级政府似乎有意淡化参与式预算,全国范围内对其的关注热度也明显下降,其结果就是参与式预算网停止运行,国家与社会的协商空间减少^③。当然,政府支持下降之后,参与式预算能否持续,仍有待观察。同时,制度可以完全由单一主体供给,但制度的执行必然要求多主体的支持和参与,这本身就是人人有责、人人尽责的内涵。

第三,也是最重要的,那就是可持续发展的制度设计必须所有参与主体利益相容,且为所有参与主体提供持续共赢的强激励。如果参与群体中有一方与其他主体的利益不相容,那么达成集体行动尚且很困难,遑论持续的集体行动。比如在“中国版格莱珉”的失败案例中,金融机构与政府的利益是不相容的。即使有地方政府支持小额信贷公司“吸储”,但马上会遇到上级政府、法律法规问责,这时候地方政府利益受损,这个机制就不可持续。在上述三个案例中,尤努斯的初衷或许是扶贫,格莱珉银行则需要盈利才可以持续,政府与会员都致力于脱贫和社区建设。在桐乡“三治信农贷”案例中,地方政府的目标是在社会治理中获得公众支持,推进“三治融合”持续创新,同时实现乡村振兴战略落地;村民的目标是创业致富与社会和谐,还有些民众本身就渴望参与;农商银行的初衷就是支持农业农村发展和社区建设,它本身仍然追求盈利和风险控制。在温岭民主恳谈会和参与式预算案例中,政府的目标是在社会治理与创新中吸引公众参与,同时保证创新的合法性;民众追求在攸关自己利益的公共事务上有决定权和影响力;人大本身就是民意代表机关,只是过去发挥的作用有限,在参与式预算中却可以发挥重要作用。可以看到,在上述三个案例中,所有关键主体都实现了自己的目标,且都有较强的激励推动制度可持续发展。温岭民主恳谈会发展到一定阶段后,就是因为激励不足,才推出参与式预算,以预算为“强诱饵”,为公众参与提供强激励。

五、结语

要理解一个概念,就必须将之置于具体历史背景和当代意义的交汇点上。我们今天提出建

① 程士强:《制度移植何以失败?——以陆村小额信贷组织移植“格莱珉”模式为例》,《社会学研究》,2018年第4期。值得注意的是,桐乡的“三治信农贷”不同于格莱珉的小额信贷。桐乡本来就是经济发达地区,农民有一定经济基础,基本不会为温饱求助于格莱珉一类的小额信贷,所以桐乡的授信都是10~30万元。在中国面子文化中,以小额周转性的短借为耻,但相对大额的借贷则被认为是有力量的表现,这是两种不同的决定机制。更重要的是,桐乡“三治信农贷”是一种荣誉性奖励,其心理机制与格莱珉模式存在根本区别。

② 唐柳洁、崔娟:《制度视角下发展中国家小额贷款运营机制研究——以格莱珉银行为例》,《经济问题》,2010年第4期。

③ 曹正汉:《国家与社会关系的弹性:1978年以来的变化》,《学术界》,2018年第10期。

设社会治理共同体,既有普遍的背景,也有特殊的意义。在普遍意义上,这是处于全球原子社会、陌生人社会背景下,人们对当下社会治理不自足甚至“失范”的反思,和对原始共同体生活形态的怀念。更重要的是,人们希望在行动上重建个人与社会的联系,赋予其身处的小规模社会以共同体元素。在特殊意义上,中国的文化传统是先有国家后有社会,国家优先于社会。中国社会治理先后经历了计划经济时代、改革开放早期国家主导的社会管理,目前处于政府对社会的治理、政府与社会共治以及社会自主治理三种状态并存、互为消长的阶段。人人有责、人人尽责,共建共治,既是对当下中国社会治理所处阶段的刻画,更是激活基层群众自治制度、对基层社会治理新格局的部署。在此意义上,人人有责、人人尽责,共建共治,是基层群众自治制度的体现,是人民当家作主、以人民为中心发展思想的微观基础。

建设社会治理共同体是一项复杂、系统的工作。中国幅员辽阔,不同地区经济社会发展水平差异甚大,基层社会治理更需要因地制宜,这都为社会治理共同体建设的制度安排造成巨大挑战。其中,最大的挑战就是在社会治理中获得民众支持。显然,不可能有一个政府自称建设好了一个社会共同体,让公众直接享受这个“成果”,这本身就有悖“共同体”的内涵。建设社会治理共同体的路径必然是人人有责、人人尽责,共建共治,其结果是人人共享。在此意义上,社会治理共同体建设的第一步,需要创设一种激励人人尽责、人人参与的“政治发明”,即个人与共同体激励相容的实现机制。

通过考察孟加拉国格莱珉小额信贷模式、浙江桐乡“三治信农贷”、浙江温岭民主恳谈会和参与式预算等三个案例,我们看到,在民众的经济、社会、政治需求与社会治理目标相容的时候,可以通过机制设计解决民众参与社会治理的动力问题,同时又可避免基层陷入“为创新而创新”陷阱。毫无疑问,人人有责、人人尽责只是建设社会治理共同体的第一步,或者说这是共同体建设的必要条件,而非充分条件。滕尼斯大致将共同体定义为建立在血缘、地缘、情感等基础上,具有人情味和认同感的传统生活形态。当前,建立在血缘关系基础上的传统共同体正在消解,但社会治理共同体建设至少要在一定地缘空间中,培养社会成员的归属感、认同感等情感纽带,方能赋予社会以共同体的印记。在此意义上,通过激励人人参与社会建设,让人们在参与中认识共同生活的场域和载体,增进互相理解,在此基础上关心并愿意为建设更好的场域和载体贡献自己的力量,并最终形成个人与社会“共同的情感联结”(Shared Emotional Connection)^①,方能形成社会成员的认同,向人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体迈进。

作者:郁建兴、任杰,浙江大学公共管理学院、浙江大学国家制度研究院、浙江大学民生保障与公共治理研究中心(杭州市,310058)

(责任编辑:林立公)

^① Mcmillan D., W. Chavis D. M., "Sense of Community: A Definition and Theory", *Journal of Community Psychology*, Vol. 14, No. 1, 1986.