

理解“中国之治”的密钥： “协同优势”与“优势协同”

曹海军 梁 赛

摘 要 “协同”是中国共产党建党百年的政治底色和治理规律之一，是坚持和巩固党的领导的重要体现，有必要进行本源性透视和实践性探赜。“协同治理”在中国有着丰富的理论和思想资源，其必要性从根本上讲是对国家治理趋势的把握、对国家治理经验的归纳和对国家治理困境的回应。动力、结构、制度是最大程度激活协同治理效能的要素和保证，这关系到协同治理的稳定性、有效性以及合法性，能够摆脱就“治理”论“协同”的传统桎梏。事物在时空当中的运动轨迹终会呈现出结构化特征，并达到一种相对稳定的状态。这种思维方式对于探究“优势协同”的可行选择和实现途径至关重要。

关键词 协同 中国之治 协同治理 优势协同 协同优势

作者曹海军，东北大学文法学院教授（辽宁沈阳 110000）；梁赛，东北大学文法学院博士研究生（辽宁沈阳 110000）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2021)04-0081-11

2021年是中国共产党成立一百周年，纵观一百年风雨历程，“协同”理念始终贯穿党的革命、建设、改革、治理当中。党的领导是中国各项事业取得胜利的根本保证，“协同”是坚持和巩固党的领导的重要体现，在“协同”当中，党的领导“譬如北辰，居其所而众星拱之”，这是中国国家治理体系的显著优势和解析“中国之治”的密钥。尤其是党的十八大以后，“协同”更成为国家全面深化改革的高频词汇，成为助推“中国之治”再创新奇迹的应然之义和必由之路。“协同治理”是“协同”理念在国家治理体系当中的映射和体现。Chris Ansell 和 Alison Gash 对于“协同治理”的定义得到国内外学者的普遍认可，即“协同治理”是指一个或多个公共部门直接与非国家利益相关者共同参与集体决策过程的一种管理安排，这种决策过程是正式的、以共识为导向的、经过深思熟虑的，其目的在于制定、执行公共政策或者管理公共项目或资产。^①此外，John Donahue^②、Pepper D Culpepper^③、Mark T.Imperia^④等人也从话语权、自主性等不同的侧重点对“协同治理”概念进行界定。但总体来看，非政府组织或个人参与治理以及政府与非

① Chris Ansell and Alison Gash, “R Collaborative Governance in Theory and Practice,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4), pp. 543-571.

② John Donahue and Richard J Zeckhauser., *Public-Private Collaboration*, UK: Oxford University Press, 2008, p. 469.

③ Pepper D Culpepper., *Institutional Rules, Social Capacity, and the Stuff of Politics: Experiments in Collaborative Governance in France and Italy*, Cambridge: Harvard University, 2003, RWP03-029: 4.

④ Imperial, Mark T., “Using Collaboration as a Governance Strategy: Lessons from Six Watershed Management Programs,” *Administration and Society*, 2005, 37(3), pp. 281-320.

政府组织或个人为了同一目标做出共同努力是学界对于“协同治理”的两个共识性认知。

从现有的研究情况看,国内学者对于“协同治理”命题的研究主要从“治理的协同观”出发,侧重于对协同治理的基础性理论和应用及扩展两方面的静态研究,而缺乏对“协同的治理观”的探讨。国外学者对“协同”本身的研究更为深入和具体。联合国全球治理委员会的报告显示:治理过程的基础不是控制,而是协调;治理不是一种正式的制度,而是持续的互动。^①“治理就是对合作网络的管理,又可称为网络管理或网络治理。”^②“‘治理’主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。”^③可见,“治理”一词本身就具有“协调”“协同”的含意,从“治理的协同观”出发,关注的仍然是“治理”本身的协同底色,容易陷入将“协同”作为一种治理手段和修饰词语的传统桎梏当中,而忽视了对“协同”本身的管理、结构、限度以及效度等必要因素的探讨,这是不应有的缺憾。不仅协同治理需要重视,协同本身也值得研讨,“如果忽视了对解决差异过程的谨慎关注,可能会加剧而不是改善局势”。^④

一、实然观照:“中国之治”的优势协同缘起

习近平总书记指出,“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的”。^⑤协同是国家治理的必由之路。一是由于协同在中国特色国家治理体系当中有着现实的迫切诉求。随着国家与社会二元界限的模糊、国际环境的动荡、国家治理的复杂、社会矛盾的激增、公共服务的碎片化以及诸如新冠肺炎疫情等公共危机的频发,国家和政府的力量已难以满足新形势、新挑战下国家治理的新需要,需要因势而谋,借助协同的优势推动国家治理体系和治理能力的现代化。二是由于协同在中国特色国家治理体系当中有着深刻的思想基础。千百年来,中国传统文化当中孕育出的诸如“天时地利不如人和”“二人同心,其利断金”^⑥等“团结合作”理念成为推进国家协同治理战略的牢固根基和独特优势。近代以来,第一次国共合作、抗日民族统一战线以及新中国成立以后推行的“集体主义”思想政治教育、“举国体制”等都在一定上传承和强化了民众的“协同”思想。需要因时而化,将其中蕴含的协同理念寓于国家治理体系和治理能力现代化当中。三是由于协同在中国特色国家治理体系当中有着独到的适用情境。中国的“协同治理”需要在符合现行的国家制度、政治体制、民主形式等基础上推动实施,需要对“多中心治理”等协同治理思想进行批判吸纳,构建出诸如“一核多方”等具有中国特色的协同治理方式,这是对长期以来党的组织优势以及社会组织和个人协同优势的充分整合,也是更好把以人民为中心的理念落实在制度安排与治理实践当中的必由之路。

(一) 国家治理嬗变的既定趋势

明者因时而变,知者随事而制,协同道路是国家治理的必然选择,这是由国际国内、政府公民等“内外上下”四种现实条件所决定的。第一,国际环境是国家协同治理的助推因素。当前世界进入百年未有之大变局,国际社会处于秩序更替、风险频现的动荡变革时期,保护主义、单边主义思潮抬头,少数西方国家及敌对势力对中国采取渗透、打压、封锁、颠覆等公开化、常态化和平演变策略,仅2020年10月国家安全机关组织实施的“迅雷-2020”专项行动便破获数百起间谍窃密案件。同时,中国在抗击新冠肺炎疫情方面取得了重大战略成果,并成为疫情发生以来第一个恢复正增长的主要经济体,向世界展现了“中国之治”的显著优势和强大效能。在这种背景下,中国既需要通过“协同”方式提高应对国际风险的能力,

① 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,上海:牛津大学出版社(上海),1995年,第2-3页。

② 陈振明:《公共管理学:一种不同于传统行政学的研究途径》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第87页。

③ 俞可平:《全球治理引论》,《马克思主义与现实》2002年第1期。

④ Robert Kramer, "Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems by Barbara Gray," *The Academy of Management Review*, 1990, 15(3), pp. 545-547.

⑤ 习近平:《完善和发展中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《人民日报》2014年2月18日。

⑥ 唐明邦:《周易评注》,北京:中华书局,1995年,第206页。

通过借助社会组织和个人力量的方式让西方敌对势力陷入“人民群众的汪洋大海当中”；也需要利用“协同”的优势推进国家治理体系和治理能力的现代化，持续擦亮“中国之治”的金字招牌，向世界人民彰显“中国之治”的强大生机，以“中国之治”引领“世界之治”。第二，国内环境是国家协同治理的决定因素。治理策略是对现实诉求的正面回应，实施协同治理是建设平安中国的必然要求。习近平总书记指出，“当前和今后一个时期是我国各类矛盾和风险易发期，各种可以预见和难以预见的风险因素明显增多”^①，这使得防范化解重大风险成为国家治理的重点领域。同时，中华民族伟大复兴战略全局的现实形态也对国家治理体系和治理能力提出了更高要求，即统筹兼顾防范风险、经济发展和民生保障三大领域。在这种情况下，“无论是国家、市场还是被许多人寄予厚望的公民社会都无法单独承担应对风险的重任”。^②而根据 A. T. Himmelman 的观点，同担风险和责任，最终实现共同受益是“协同”的逻辑意涵之一，“协同”成为新形势新挑战下国家治理的题中之义。第三，政府转型是国家协同治理的主导因素。新中国成立以后，国家采取的是与计划经济体系相洽的大包大揽式国家治理模式，但这种治理形式在改革开放以后出现行政效能低下、社会活力弱化、政府和社会二元关系激化等“政府失灵”的现象，需要对其进行革新。西方先后兴起的亚当·斯密的“市场调节理论”、曼瑟尔·奥尔森的“搭便车理论”以及“凯恩斯主义”对中国正确处理政府与市场之间的关系提供了思想资源和实践参照，管理型政府逐渐向善治型政府、服务型政府转轨，“这不仅仅是一种形式上的变革或管理风格的细微变化，更是在政府的社会角色及政府与公民的关系方面所进行的改革”。^③这种蕴含着“公民本位”“公平正义”“公共责任”等价值意蕴的国家治理观念与“协同”思想有内在的逻辑同一性，“协同”逐渐成为国家治理的显著命题。第四，公民参与是国家协同治理的主体因素。随着政府转型和国家治理改革的推进，各类社会组织不断壮大，数据显示，截至 2019 年底，全国社会组织总量为 86.63 万个。^④由于第七次全国人口普查结果尚未公布，按照第六次全国人口普查结果 133972 万人计算，中国每万人拥有社会组织的数量为 6.5 家，虽然远低于发达国家每万人拥有社会组织数量 50 家的程度，但相较于十年前的 3.3 家增长了近一倍。社会资本的发育壮大是推行协同治理的物质基础和实现条件，如何在保持这 86.63 万个社会组织独立性、自主性的同时，又能够避免其各自为政、“搭便车”等行为，还能使其积极参与公共事务的管理，实现亚里士多德所提出的“整体大于它的各部分之和”，就势必要引入协同理念。

（二）国家治理历程的既得成效

协同思想始终贯穿于中国特色国家治理历程当中，这与中国共产党的指导思想、时代敏感、探索精神密不可分，并在理论、制度、实践等方面取得显著成效。应当指出的是，中国的国家治理历程主要指新中国成立以后，在此之前的国家管理形式更应表述为“统治”而非“治理”，“与统治不同，治理指的是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体未必是政府，也无须依靠国家的强制力量来实现”。^⑤第一，中国国家治理历程的理论成果，“理论之治”是“中国之治”的旗帜。马克思列宁主义是中国共产党的思想渊源，指导和塑造了中国共产党的协同理念。唯物辩证法认为，世界是普遍联系的，一切事物的各要素之间、部分之间都处在相互联系、相互作用的状态当中。毛泽东同志提出的“统筹兼顾、适当安排”方针和邓小平同志提出的“资本主义也有计划，社会主义也有市场；计划和市场都是经济手段”以及习近平总书记提出的“既要绿水青山，又要金山银山”“要使各方面改革协同推进、形成合力，而不是各自为政、分散用力”等重要论断就是对这一协同思想的坚持与发展。第二，中国国家治理历程的制度成果，“制度之治”是“中国之治”的本质。唯物辩证法认为，整体和局部相互依赖，互为发展和存在的前

① 习近平：《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》，《人民日报》2020 年 11 月 4 日。

② 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。

③ 欧文·E. 休斯：《公共管理导论》，彭和平等译，北京：中国人民大学出版社，2001 年，第 1 页。

④ 数据来源：《2019 年民政事业发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb>。

⑤ 詹姆斯·N. 罗西瑙：《没有政府的治理——世界政治中的秩序与变革》，张胜军等译，南昌：江西人民出版社，2001 年，第 5 页。

提,整体决定局部,局部影响整体。以毛泽东同志为核心的党中央提出“一化三改”的总路线和邓小平同志提出的“一国两制”基本国策以及习近平总书记提出的“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局等治国理政总体框架便是对这一协同方法的应用与创新。第三,中国国家治理历程的实践成果,“实践之治”是“中国之治”的途径。由于历史原因,中国国家治理的实践更多体现在“协调”而非“协同”方面,例如举国体制下的“走工业化道路”“社会主义现代化建设”等。党的十八大以来,才逐渐运用起系统的协同观指导国家治理实践,2015年中央政治局审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》开启了实践层面的新篇章。2019年十九届四中全会提出的“构建新型举国体制”和“建设社会治理共同体”涌现出“广州街坊”等实践以及协同治理在2020年打赢新冠肺炎疫情防控阻击战当中效能显著等成就,便是党和政府对人民群众协同力量及协同优势的引导和激活。党在理论、制度和实践层面取得的成果充分表明“协同”在国家治理体系当中的重要性,这是对执政规律的必然把握和实践要求的必然回应。

(三) 国家治理现状的既有困境

协同治理是对现实治理困境的直接回应。凡事知其然知其所以然,革除国家治理当中存在的政治风险具化、治理权力分化、服务能力弱化、公民参与边缘化等弊端是新时代新形势下的本质要求,实行协同治理便是在此基础之上的知其所以必然。世界银行集团发布的六项“全球治理指标”^①能够较为直观地反映出一个国家或地区的治理能力。通过选取2010—2019年的数据发现,中国在“政治稳定和没有暴力或恐怖主义”“腐败控制”“政府效能”以及“话语权和责任感”等四个方面虽然呈现出不同程度的增长态势,但在215个国家当中百分等级相对较低,这表明当前的国家治理仍然存在许多操作性困境。第一,国家治理的政治风险困境。中国在“政治稳定和没有暴力或恐怖主义”方面由2010年的25.6提升至2019年的38.1,与最高排名100之间仍有明显差距。随着全球一体化趋势的加深,全球治理与国家治理之间相互交织,国际资本与国家主权、国家主权与国家主权之间相互碰撞,西方敌对势力对中国的和平演变策略更为密集化、常态化,间接导致国家政治环境的恶化。同时,中国正处于中华民族伟大复兴的战略全局当中,改革进入攻坚期和深水期,各类矛盾和风险频发,非制度性社会参与行为增多,并可能引发波浪效应和破窗效应,直接导致国家政治生态的动荡。协同治理能够充分整合各方资源以及借助和发挥社会组织及个人的力量,通过构建共建共治共享的“社会治理共同体”等方式防范和化解政治风险。第二,国家治理的治理权力分化困境。中国在“腐败控制”方面由2010年的33.3提升至2019年的43.3,“腐败控制”是指控制以权谋私的程度,包括不同程度的腐败以及精英、个人对国家利益的侵占。结合中国的治理实践,这更多体现为不同政府部门及领导干部对治理权力的侵占和推诿。社会风险及矛盾之间具有高度且复杂的耦合性,治理权力的分化导致各治理主体各司其职、各扫门前雪,造成治理成本增加、治理效率低下、治理难度加剧和治理资源浪费。同时,由于路径依赖意识和“政治幽暗意识”的存在,各治理主体仍然存在把持权力不愿让渡、部门利益掣肘明显、出现问题推诿扯皮等不作为思想,需要通过协同治理的方式理顺治理权力的秩序、强化各治理主体的协同意识。第三,国家治理的服务能力弱化困境。中国在“政府效能”方面由2010年的57.9提升至2019年的71.6,高于大多数国家的政府效能,这得益于“中国之治”的显著优势,但仍有提升和努力空间。“政府效能”象征公民对于公共服务质量、公务员素质、政策制定及实施的质量和政府对政策的诚信度等方面的认知。当前,国家在推动服务型政府建设方面取得一定的成果,但由于领导干部及公务员队伍自身存在党性人民性欠缺、思想滞后、本领恐慌、胆气不足、不愿担当等问题,政府的服务能力和服务质量尚不能满足人民群众的诉求。协同治理能够强化领导干部和公务员队伍的服务意识、大局意识和协同意识,能够整合和借助社会组织及个人的力量,以“向社会力量购买服务”等方式实现“专业人做专业事”的政府服务局面。第四,国家治理的公民参与边缘化困境。中国在“话语权和责任感”方面由2010年的5.2微涨至2019年的6.4,不仅没有随着国家治理体系和治理能力现代化的趋势显著提升,并且始终保持在极低的水平。“话语权和责任感”反映一个国家的公民能够在多大程度上参与政府的选择,包括言论自由、结社自由和媒体自由。这一指标表明社会力量发展程度和参与国家治理的程度

^① 数据来源:数据银行—全球治理指标官网, <http://databank.worldbank.org/source/worldwide-governance-indicators>.

较低，也折射出国家对于社会的培育和回应不足，政府对于公民的重视和引导不够，需要通过协同治理唤起社会力量的参与积极性。

二、必然透视：“中国之治”的协同优势依归

先立乎其大，行者必先近而后远。协同治理，协同为先，治理为后，从“治理的协同观”视角出发，容易忽视中国古已有之的“协同”自身的特性。立足于中国实际和中国实践对“协同”本身进行解析，从“协同的治理观”出发更能够从根本上、源头上理解“中国之治”的协同密码，把握“中国之治”的协同规律，透视“中国之治”的协同机制。同时，中国实际和中国实践所孕育出的“协同”思想有别于西方，西方对动态的协同过程的研究成果可以辩证地为我所用，但需要结合中国特色的治理体系、秩序系统以及赋权机制对其进行解读。由于党的十八大以后，以习近平同志为核心的党中央较为明确、科学地指出“中国之治”的“协同治理”优势和规律，而协同治理理论进入中国以后也仍然处在探索、建构、实践的初级阶段，出于基本性和实操性的考量，我们需要对其抓大放小、抓主放次。习近平总书记明确指出，“创新社会治理体制，要坚持完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的体制机制”^①，这为理解“中国之治”的协同优势依归提供了根本遵循。可以简要将其归纳为协同动力及其稳定性、协同结构及其有效性、协同制度及其合法性三个“协同治理”的基础性、决定性要素，其在协同治理当中发挥着根底性、抓手性和保障性的作用，也是迫切需要正视和探讨的核心问题，这是由中国特有的协同治理现实所决定的。

（一）协同动力及其稳定性

协同动力及其稳定性是实现协同治理的根源。学界普遍认为，协同治理在促进公民参与、盘活府际合作关系等方面效能显著，能够有力打破公民参与的壁垒，强化政府的回应性和交互性。这一共识关注于协同治理的“治理”价值性而忽视了协同治理的“协同”现实性，容易陷入本末倒置的怪圈当中。协同治理实现的基础和根本在于府际合作和社会组织及个人的积极参与，即协同动力，没有这个前提，协同就无从谈起，协同治理就是一纸空言。基于中国当前的治理局面和治理现实，实现协同治理需要从政府的协同治理观念、政府—社会二元合作关系以及公民社会的发育情况三个方面探讨协同动力这一首要问题，习近平总书记指出的党面临的“四大风险”可以作为思想资源和探究视角。第一，政府协同治理观念的欠缺是影响协同动力唤起的主导因素。协同治理涉及政治、经济、文化、社会、生态等诸多领域，涉及到不同层级、不同部门、不同组织之间的行政关系，协同治理的整体性、复杂性、改革性和深刻性导致了部分领导干部、公务员对协同治理的异化观念。一是领导干部、公务员队伍当中存在本领恐慌、能力不够的状况，即能力不足危险，导致其对协同治理存在回避的倾向。协同治理对领导干部和公务员的政治、抓落实、科学决策、调查研究、改革攻坚、应急处突、群众工作等诸多能力提出新要求，部分领导干部以及公务员对社会矛盾和社会风险的把握不足，对人民群众的需求和主体性认识不深，对先进理论和方法积累不够，在路径依赖意识的作祟下，造成其对协同治理的主观排斥。二是治理观念和治理模式的革新必然引起既得利益者和墨守成规者的抗拒心理，容易滋生思想懈怠危险，导致部分党员、干部出于权力把控和“为了不出事，宁可不开事”等心理而否定、拒绝走协同治理道路。这不仅影响府际之间、政社之间的协同关系，也阻断了社会组织及个人的协同路径。第二，政府—社会二元合作关系的淡化是影响协同动力唤起的环境因素。在中国的传统观念当中，国家（政府）同社会之间是共同体的关系，但在现实层面，政府与社会之间呈现出二元分离的态势，这是“脱离群众危险”的外现，主要体现在政府对民众的认知和民众对政府的认知两个方面。一是部分政府存在“畏民”“恐民”的思想。上访是民众向政府表达诉求的主要方式，上访的内容往往涉及社会不公、公权滥用、官员腐败等敏感和老大难问题，而“上访率”又与官员的晋升密切相关，出于政治成本的考量以及“政治幽暗意识”和“经济人心理”，部分公职人员对这一群体采取逃

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日。

避、打压等措施。防民之口，甚于防川，这容易导致政府与民众关系的脱离。二是民众对政府的负面认知。习近平总书记在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会就曾明确指出，“有的地方仍然存在形式主义、官僚主义”“有的党员、干部骄奢腐化，目无纪甚至顶风违纪”“不愿担当、不敢担当、不会担当的问题不同程度存在”^①，这些坏风气、坏作风造成坏影响，严重降低社会组织及个人的协同积极性。第三，公民团体的发育不良是影响协同动力唤起的主体因素。改革开放以后，中国的公民团体已经有很大发展，但根据世界银行集团的“全球治理指标”以及《社会组织蓝皮书：中国社会组织报告（2020）》显示，中国的公民参与程度近十年始终处于较低水平，中国每万人拥有社会组织的数量也远低于发达国家的标准。这表明政府对社会的支持、培育和回应不足，是一种“消极腐败危险”，可能导致协同治理的动力源的缺失。而稳定性是协同动力保持的优选目标和状态，也是理解协同动力唤起难题的特殊视角，从这个角度出发，能够从目标和源头两个方面探究协同动力唤起困境的破解之路。

（二）协同结构及其有效性

协同结构及其有效性是实现协同治理的抓手。协同是一种各方参与者相互影响、相互配合、相互协调的动态过程，其本质上一种组织之间的关系状态，而协同结构就是对组织间隐性关系的具化。组织之间的关系可以是组织成员自发形成，也可以是有目的地推动形成，基于中国的国家制度和国家治理体系的特性，中国的协同治理是一种以目标为导向而非偶然性的协同关系。这就要求要处理好党、政府以及社会组织和个人在协同治理当中的等级、位置与关系，即“政府”与“市场”之间的关系，构建一种高效能、高效力的协同治理结构。在这一结构中，既要体现和发挥党和政府的领导优势、组织优势和群众优势，又要在保障社会组织及个人利益的基础上，破解集体行动的困境，缓解政社之间的紧张关系，唤起社会组织及个人的协同意识、集体意识和主体意识。Keith G. Provan 等人根据是否存在治理者以及治理者的位置划分出网络治理的三种基本形式，即参与者自治网络、领导组织治理网络和网络管理治理网络^②，这三种形式可以对探讨中国的协同治理结构带来视角启发。中国实际和中国实践表明，党的领导制度是国家根本领导制度，在国家治理体系中居于统领地位，政府是党和国家意志的贯彻者和执行者，人民群众是国家的主人，决定着党和国家的前途命运。结合党、政府以及社会组织 and 个人的地位、作用以及优势，从治理结构是否具有价值性的唯一标准——有效性的角度对三种治理形式进行探究更具有现实性和实践性。

第一，参与者自治型协同结构。在这一结构当中，协同治理参与者实行自我管理、权利平等、共享决策、共同治理，没有单独和唯一的行政实体，在摆脱单一成员能力局限方面作用明显，其在一定程度上代表了道家创始人老子的“无为而治”思想，寄望于通过协同治理参与者的自为无为无不为和自治无治无不治实现协同治理。这一结构在中国的协同治理局面当中具有理想色彩。一是历史和实践证明，中国取得一切发展成就的根本在于坚持党的领导，这是中国战胜一切困难风险的主心骨，脱离了党的领导，协同治理易于沦为无源之水且缺乏合法性。二是理论和实践表明，集体行动当中“搭便车”现象突出，容易导致集体行动的困难，造成协同治理效率的低下。三是“后真相”时代和“群氓时代”的到来，使得理性让位于感性，由于羊群心理和沉默螺旋效应的存在，容易带来群体性思维迷失和群体性思想极化，甚至出现“群体中的人的思想行为会接近那些最低水准的人的平均水平”^③等现象，造成协同治理的异化。

第二，领导组织治理型协同结构。这一结构较为符合中国当前的组织结构和治理结构，党和政府通过发挥其政治优势、资源优势和群众优势能够快速在协同治理结构当中占据权威性、统筹性和合法性，但这种权力和治理的不对称性容易陷入以往“行政力量统揽一切”的桎梏当中，而忽视其他协同方的主体性。一是中国的治理体制具有条块结合的特征，协同治理需要跨层级、跨部门、跨领域，高层级的党委和政府虽然能够根据协同治理需要对低层级的府际关系进行整合，但这种统筹更多是一种行政力量干预的结果，

① 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》，《人民日报》2020年1月9日。

② Keith G. Provan and Patrick Kenis, "Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(2), pp. 229-252.

③ 塞奇·莫斯科维奇：《群氓的时代》，许列民、薛丹云等译，南京：江苏人民出版社，2006年，第18页。

形式的融合不等于内在要素的协同，其结果有可能是进一步加剧治理的分权化、部门化。二是各方参与者对领导组织信任度的问题。一方面是政社之间的协同，政府的信誉将直接影响社会组织及个人的协同积极性，从世界银行集团发布的中国“腐败控制”指标较低当中可以窥见，部分政府存在不同程度的信任危机。另一方面是府际之间的协同，领导组织的能力和权威性也将对各政府部门的配合度带来直接影响。一个领导组织的信任度与组织领导的作风密切相关，习近平总书记就曾多次指出部分党员、干部存在的思想、作风等问题。协同信任度的低下直接影响协同的参与度，导致协同治理效率的降低。三是领导组织的协同治理目标并非与各方参与者的协同目的相洽，“在自然性情方面，我们应当认为自私是最重大的”^①，领导组织代表的党委和政府意志并不一定符合社会组织及个人的“经济人心理”，而协同也不意味着任何一方利益的损失。

第三，第三方管理治理型协同结构。这一结构通过设置专门的外部管理实体对各参与者的行为进行协调，实现协同治理效能，其可以是行政实体也可以是非营利性组织，由于受到各方参与者的授权和监管，其效度往往高于前两者，但这一结构仍然面临两方面的现实挑战。一是第三方管理组织的来源问题。第三方管理组织可以通过授权或是各方参与者自己建立，前者有可能导致第三方管理组织成为授权者意志的执行者，后者有可能出现第三方管理组织政治导向、实践导向偏差等问题，从源头上导致协同治理的失效。二是第三方管理组织的规模问题。仅由一人充当协调者的角色，有可能出现权力边界无法框定、协同效率低下等问题，若由正式组织担任，也存在出现权责不清、职能交叉、执行不力等行政弊端。通过对三种协同结构的分析可以发现，任一协同结构都有其利与弊，需要对其进行优势整合以提高协同治理的效力和效能。

（三）协同制度及其合法性

协同制度及其合法性是实现协同治理的保障。党的十八大明确强调，“要把制度建设摆在突出位置”。^②中国共产党之所以能够带领人民取得经济快速发展、社会长期稳定“两个奇迹”和创造“抗疫斗争全面胜利”“脱贫攻坚全面实现”新的“两大奇迹”，其根源之一就在于对中国特色社会主义制度的不断深入和完善。无规矩不成方圆，制度发挥着边界性、全局性和长期性的作用，建立健全协同治理制度是实现和完善协同治理的必然要求。Beverly A. Cigler 在研究乡村政策问题时绘制了一张“伙伴关系光谱”^③，将“网络关系”“合作关系”“协调关系”和“协同关系”进行了对比，并指出“协同关系”是最为紧密、最为正式、最需要投入的“伙伴关系”，这表明为达到“协同关系”的最优状态，需要通过制度手段将其定型、使之成熟。由于党的十八大以后，协同治理理念才逐渐推广开来，协同治理理论和协同治理实践也尚处在探索当中，在这种背景下，协同制度首先应当且能够解决的就是合法性问题，这是协同组织内部和协同组织外部在观念和关系方面实现协同的重要保障。第一，协同组织内部的合法性观念。没有协同制度作为依托，各方参与者的行为是否合法、合理取决于党和政府的单方口头承诺以及各方参与者的主观认知，在这种情况下，容易出现不公平、不正义的行政行为和治理行为逾越等问题。同时，各方参与者尤其是社会组织及个人有可能形成一种自身的协同治理行为不合法、不合理的观念，既打击和降低了各方参与者的协同积极性，又难以对其产生激励效果。第二，协同组织外部的合法性观念。任何形式的治理都必然要符合、响应外部的期望，即其他部门、社会公众对于组织行为的看法。协同制度的构建能够准确向外界传递一种治理行为合法、正规的形象，有利于协同组织治理行为的开展和工作局面的推进。而外部对于协同组织合法性的认知也能够有力培育各方参与者将自身视作协同组织一分子的观念，使其能够约束自身言行，强化自身的积极性。第三，协同组织内部的合法性行为。协同制度的构建能够缓解协同组织内部的紧张关系，更好使各方参与者建立协同关系。协同治理具有跨层级、跨部门、跨领域等特性，各参与主体的

① 休谟：《人性论（下册）》，关文运译，北京：商务印书馆，1996年，第527页。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》2012年11月18日。

③ Beverly A. Cigler, “Preconditions for the Emergence of Multicommunity Collaborative Organizations,” *Policy Studies Review*, 1999, 16(1), pp. 86-102.

治理行为需要有合法性作为依托,使其在组织内部开展工作时有正当和充分的理由,使其认识到合作的价值性和重要性。协同制度所具有的合法性、合理性在培育各参与主体之间的信任关系和共识性目标方面作用明显,其能够为不同部门、不同主体之间的协同提供依靠,能够使各参与主体之间发生矛盾时可以有制度作为消解、消融的依据。同时,制度的合法性还具有参照意义,它是对协同治理特点、经验、实践的高度凝练和科学把握,这能够使不同地区、不同领域的协同组织在遇到类似问题时有科学的解决思路。第四,协同组织外部的合法性行为。任何一个组织都需要与外界进行不同程度的交互,协同治理组织更是如此,这与当前国际环境的动荡和国内现实的严峻密切相关。在这种背景下,协同治理组织的外部行为必须要符合合法性、合理性,尤其在与外部发生冲突与矛盾时,更需要制度作为托底,这不仅能够使协同治理组织的治理行为正当,培育协同治理组织的良好形象,也能够提高协同治理组织成员的信心与决心,强化被治理者的配合观念。可见,协同制度及其合法性是协同治理组织的立足之本,也是实现协同治理的重要保障,应当基于合法性的视角探讨协同制度的构建之道,将协同组织内部成员心理、关系以及协同组织外部形象、行为等通盘考虑,从而在实践当中更好地将制度优势转换为协同治理效能。

三、应然探赜:“中国之治”的优势协同寻径

知之深则行愈达。从“协同的治理观”出发,解析中国具有的特色协同优势、协同的必要性、协同的实践效果、协同的实操性困境以及协同的实现要素等,更能够从本源和脉络上透视“协同治理”的逻辑意蕴和优势底蕴,更好对各方参与者的优势进行整合与协同。习近平总书记明确指出,“需要从时间和空间大角度审视中国发展”^①,“改革开放只有进行时没有完成时”^②。时间和空间是运动着的物质的存在形式和固有属性,而随着时间的演变,物质在空间当中的运动轨迹最终会呈现出结构化的特征,使物质达到一种相对稳定的状态。这种时间、空间和结构的关系代表了物质的发展趋势和发展规律,从这三个向度出发,能够从根本上探究“中国之治”的优势协同路径,也能够较好地与协同的三个实现要素之间形成呼应关系,更具有价值性、整体性和系统性。

(一)“中国之治”的“共时性”优势协同

“共时性”是实现优势协同的根本和基础。“共时性”是从空间的维度对各方参与者现有的稳定成型的优势进行协同,主要是从协同意识、协同能力、协同生态三个方面齐抓共建。

第一,协同意识的共时性并起。谋事成事,观念先行,协同治理观念是各方参与者的精神之钙、力量之源,要充分利用党和政府以及社会组织和个人的协同优势培育、形成、强化协同治理观念。一方面是巩固和发挥党的思想建党和理论强党优势。思想建党和理论强党是中国共产党的优良传统,也是保持党的先进性的根本保证和带领中国人民战胜艰难险阻、不断取得胜利的制胜法宝。党是中国特色社会主义事业的领导核心,在协同治理当中发挥着统领性的作用,通过思想建党和理论强党优势能够有力培育和强化党员、干部的协同治理观念。另一方面是充分利用党的宣传优势和密切联系群众优势。Everett M. Rogers的创新扩散S型曲线理论指出,大众传播在人们对新事物的认识方面作用明显,而人际传播在人们对新事物的接受方面效能显著,这两种方式的融合是促进新事物扩散的最有效方式。协同治理是党的十八大以后才逐渐兴起的新事物,人们对它的了解、接受是一个相对漫长的过程,党的宣传优势和密切联系群众优势能够以大众传播和人际传播的方式培育全社会的协同治理观念以及消融人们的抗拒心理,间接推动社会的发展和政社之间关系的和谐。新闻媒体是党和人民的耳目喉舌,随着融媒体战略的深入推进和算法推荐等内容分发方式的成熟,新闻媒体能够在短时间内使全社会成员感知、认识协同治理这一事物的本质、特征。群众路线是党的生命线和根本的工作路线,通过党员、干部深入基层、面对群众、现场解读等密切联系群众的方式能够有效提高人民群众对协同治理的接纳程度。

① 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》2016年5月10日。

② 《习近平谈治国理政》第1卷,北京:外文出版社,2014年,第69页。

第二，协同能力的共时性并抓。为政之要，唯在得人，用非其才，必难致治。各方参与者能力的高低关乎协同治理的成败，要从党的严密组织体系优势、群众及舆论监督优势和政府的行政激励优势三个方面入手推动协同能力的提升。一是充分发挥党的严密组织体系优势。党对组织内部成员有着严厉的问责机制和明确的等级制度，这是党确保各项决策、任务落实到位的独特优势。要将这一优势贯彻到协同治理组织当中，通过职务调整、干部晋升等方式引导党员、干部在实践当中学习、在学习当中实践；对于不可教、不让教的党员、干部要及时进行转岗，将不能当、不愿当等行为与干部选拔考核任免机制长期挂钩；通过拓宽职级晋升通道和健全薪金激励机制等方式，鼓励党员、干部主动作为、奋发有为，不断提升自身的协同能力。二是要坚持和巩固群众及舆论监督优势。群众监督和舆论监督是最有效的外部监督形式之一，能够以群体性压力和舆论环境紧迫性等方式促使党员、干部约束自身的协同治理行为，强化自身的协同治理能力，而党和政府对群体监督和舆论监督的回应也能够有力唤起人民群众的主体意识。三是要灵活利用好政府的行政激励优势。本领恐慌的问题同样存在于社会组织及个人当中，政府的激励措施是提高社会组织及个人协同能力的关键，“当各方看到追求自身利益的直接机会时，合作的动力会加强”^①，在这一过程当中，政府要结合自身实际及问题的重要性灵活运用奖金、荣誉、竞争等多种激励手段。

第三，协同生态的共时性并建。协同生态是各方参与者生存、发展、协调、配合的环境和状态，它影响着协同治理组织的关系状况和实践取向。党的民主协商优势和协商民主优势是构建协同生态的有效途径。一方面，党的民主协商优势有利于帮助协同治理组织构建一个良好的外部环境。民主协商是构建社会治理共同体的核心要素之一，它能够强化社会各方参与协同治理的积极性，帮助协同治理组织凝聚社会共识、形成最大合力，在关乎协同治理的重大问题上，也能够促进治理决策的科学化民主化，维持协同治理组织与外部的良好关系，树立协同治理组织的良好形象。另一方面，党的协商民主优势有利于帮助协同治理组织构建一个融洽的内部环境。协同本身是一种互利的冲突形式，它并不意味着损害任何一方参与者的利益，这加剧了各方参与者发生冲突的可能性。而协商民主能够促使各方参与者之间的平等对话、理性沟通和共同决策，这对于缓解各方参与者之间的紧张关系、消解各方参与者之间的矛盾冲突、提高各方参与者之间的信任程度和合作意向作用明显。

（二）“中国之治”的“方孔型”优势协同

“方孔型”结构是实现优势协同的抓手和支撑。“方孔”意指中国古代的钱币形式之一“方孔钱”，是一种中间有方孔的圆形钱币，这一货币造型蕴含了中国古代阴阳学说“天圆地方”的世界观，也象征内心方正有原则、行事圆融懂应机的为人处世之道。中国的协同治理结构保持有效性的关键在于精准把握党委、政府以及社会组织和个人的等级、位置与关系，通过对参与者自治型、领导组织治理型以及第三方管理治理型等三种协同结构优势的整合发现，“方孔型”能够较好规避三种协同结构的弊端，体现三种协同结构的优势，并与协同治理的逻辑意蕴相洽，可以作为探索“中国之治”优势协同结构的独特视角。第一，党委领导、政府参与的第三方管理机构应居于协同治理结构当中的“方孔位置”。理论和实践表明，第三方管理治理型协同结构的综合优势最为明显，但从中国的国家制度、政治体制和治理体系等实际出发，需要对其进行结构革新。一是由各方参与者自主产生第三方管理机构负责人和成员，其作为一个独立的管理实体，在组织内部发挥着“方孔”的作用，维持着协同治理组织的体制、机制和规则。二是构建党委领导的第三方管理机构。中国共产党的领导是中国特色社会主义事业取得胜利的根本保证，也是实现协同治理效能和协同治理导向正确的根本保证，必须要坚持党委对第三方管理机构的领导。但同时，为了保持第三方管理机构的自主性和有效性，党委不参与第三方管理机构的具体运作，只在政治、战略和人员等重大事项上进行把关，扮演“董事会”的角色。三是构建政府参与的第三方管理机构。在“方孔型”结构当中，为提高各方参与者对第三方管理机构的信任度，最大程度达成协同治理的共识性目标，政府是否担

^① Robert Kramer, “Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems by Barbara Gray,” *The Academy of Management Review*, 1990, 15(3), pp. 545-547.

任负责人由各方参与者共同决定,但为保持协同治理组织的权威性和合法性,需要根据实际情况为政府保留一定的成员席位。四是第三方管理机构受党委、政府以及多方参与者的共同监管,即构建一种集党委的自上而下监督、政府的平级监督以及多方参与者的自下而上监督为一体的监督体系,强化对第三方管理机构的问责和激励机制。第二,政府协同部门及人员处于“方孔”边框和圆形边界的位置。领导组织治理型协同结构在三种协同结构当中效力和效能最高,政府协同部门及人员处在“方孔”边框的位置能够高效地将第三方管理机构的决策和意志贯彻执行,既能够发挥自身的领导优势带领社会组织及个人参与到协同治理当中的,破解集体行动的困境,又能够避免陷入“行政力量统揽一切”的桎梏当中。同时,政府协同部门及人员处在圆形边界的位置能够很好发挥其托底的作用。协同治理虽然需要跨层级、跨部门、跨领域,但这种协同也是有边界的,需要对参与协同的社会组织及个人进行范围的框定,以保持协同治理的有效性,避免协同范围过宽导致协同治理的扭曲变形,符合“外圆”的应机之义。第三,社会组织及个人处在“方孔”和圆形边界的留白位置。参与者自治型协同结构在三种协同结构当中活跃性最高,这有利于保持协同治理的动力和协同治理组织的活跃性。平等是社会组织及个人积极参与协同治理、致力于实现协同治理目标的基础,在“方孔”和圆形边界的留白位置能够给予这一群体充分的自主性、能动性,促进协同治理要素的自发融合,折射出“外圆”的圆融之色。可见,通过对三种治理结构的优势整合演变出的“方孔型”协同治理结构,既摆脱了单一治理结构的局限性,又能够充分发挥党委、政府以及社会组织 and 个人的优势力量,实现协同治理效能的最大化。

(三)“中国之治”的“历时性”优势协同

“历时性”是实现优势协同的保障和依托,是从时间的维度探讨协同制度的构建问题。“制度之治”是“中国之治”的本质,制度在国家治理当中发挥着根本性、长期性和全局性的作用,其形成、发展、完善是一个漫长的过程,习近平总书记明确指出,“中国特色社会主义制度和国家治理体系不是从天上掉下来的,是经过革命、建设、改革长期实践形成的”^①,这表明对制度的认识是一个不断深入的过程。协同治理理论、协同治理实践尚处在“摸着石头过河”的探索阶段,对协同制度这一顶层设计范畴的构建也应与之相洽,不能脱离协同治理实践所积累的经验,要在符合协同治理实践需要的基础上探讨顶层设计的问题。从“历时性”的角度出发,由近及远,构建协同制度的首先要着眼于主次的问题,本立而道生。

第一,协同制度要以合法性为基本依托。党的十八大以来,全面依法治国实践取得重大进展,全社会法治意识和法治观念提升明显,在这种背景下,合法性、合理性成为协同治理的生命线。加强协同制度的合法性,其目的在于减少制度的盲点、盲区,使制度之治有法可依、有法可据,强化制度的覆盖性和适用性。这需要准确把握党和政府的法治理论优势和法治实践优势,从依凭和依托两个方面探讨协同制度的合法性。一是协同制度合法性的依凭。习近平法治思想是全面依法治国的指导思想,是马克思主义中国化的最新成果,也是协同治理的法治指导思想,要把习近平法治思想贯彻到协同治理的制度体系和协同治理的单项制度当中,使协同治理的根本制度、基本制度以及若干体制机制、单项制度能够通过习近平法治思想相互衔接、相互支撑。二是协同制度合法性的依托。法律是制度的最高形态,国家的根本制度、政治制度、基本制度等都要通过宪法和法律进行确认、巩固。党的十九届四中全会指出,“中国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,中国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现”^②,协同治理是国家治理体系其中的一个重要组成,协同制度必须要牢牢依照中国特色社会主义制度,这是协同制度的法治依托和法治保障。

第二,协同制度要以基本性为目标导向。协同制度构建的目的是为协同治理组织的多方参与者制定规则和准则,为其治理行为提供依据,而非为了制度而建立制度,为了把不正当利益正当化而建立制度。这

① 习近平:《坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化》,《求是》2020年第1期。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

就需要在制度的构建当中要追求实操性、简洁性，避免出现把制度复杂化以及制度被闲置等现象。另一方面，协同治理是新兴事物，其性质、特征、价值的外现是一个实践过程，过早地建构繁琐、深奥、复杂的协同制度容易限制协同治理的若干可能性，不利于对协同实践规律的归纳总结，不利于协同制度的发展完善。这就要求在协同制度的建构当中，要以宏观层面的根本性、基本性和重要性制度为主，抓大放小，让实体性、保障性、程序性等微观层面的规范随着时间的推进而自发涌现。

随着国际环境的动荡和国内风险的频发，协同治理的重要性价值性凸显，隐然有成为主导性治理方式的趋势，这是党在近百年革命、建设、改革、治理当中探索出的治理规律，也是“中国之治”取得成功的根源之一。在党和国家着力推行协同治理战略的大背景下，如何对协同治理的效力、效能、效果进行评估和检验是一个迫切需要重视和关注的问题。从历史脉络看，邓小平同志在发表南方谈话时提出的“三个有利于”被视为是衡量一切工作是非得失的判断标准；江泽民同志提出的“三个代表”则为检验政党的历史价值、成败得失提供了衡量标准。这些都对协同治理效果的评判带来了视角启发。当前，中国正处在“世界百年未有之大变局”和“中华民族伟大复兴的战略全局”的历史方位当中，协同治理作为解析“中国之治”的密钥，必然要面对来自世界、人民和历史的三方面考验。最后，基于“协同的治理观”这一独特视角对“中国之治”的协同底色进行归纳与透视可以发现，实现协同治理的关键不在于治理二字，而在于协同本身。协同的逻辑意蕴是精准把握协同治理的根本，缺少对该领域的聚焦，协同治理所研究的仍然是治理的问题，而非如何实现协同，这其中的诸多要素、逻辑、形式等都值得进一步探究。

（本文为国家社会科学基金重点项目“政府向社会力量购买服务的‘三社联动’机制研究”（18AZZ015）的阶段性成果）

（责任编辑：王胜强）

The Key Code of Understanding “the Governance of China”: “Collaborative Advantage” and “Advantageous Collaboration”

CAO Haijun, LIANG Sai

Abstract: “Synergy” is one of the political background and governance laws of centennial founding of the Communist Party of China. It is an important manifestation of upholding and consolidating the Party’s leadership, which is necessary to conduct original perspective and practical exploration. There are abundant theoretical and ideological resources of “collaborative governance” in China, and its necessity is fundamentally to grasp the trend of national governance, summarize the experience of national governance and respond to the dilemma of national governance. Based on the present, we can grasp the future. Only by building a solid foundation can we be stable and far-reaching. Motivation, structure, and system are the elements and guarantees that activate the effectiveness of collaborative governance to the greatest extent, which are related to the stability, effectiveness and legitimacy of collaborative governance, and can get rid of the traditional shackles of discussing “synergy” based on “governance”. When space is born, everything is born from time to time, and the trajectory of things in time and space will eventually show structured characteristics and reach a relatively stable state. This way of thinking is essential for exploring the feasible options and realization ways of “advantageous collaboration”.

Key words: synergy, the governance of China, collaborative governance, collaborative advantage, advantageous collaboration