

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.06.002

# 共同富裕治理的制度主义方法论

□ 刘 涛

**摘要:** 国家应逐步转变干预社会的方式, 归属于市场及社会领域的应注重发挥市场自主规律及尊重社会运作的自我逻辑规律。同时, 国家应将自身管理及干预社会的方式区分为介入、调控、合作生产及居间协调等不同种类, 针对不同事务领域及社会场域采取不同干预方式, 通过多重的干预治理方式及其情境化运用达到高效精致的社会治理效果。这些都是“共同富裕治理”的中心观点。在共同富裕治理格局中, 既要注意发挥国家独特的规划及动员社会的作用, 也要注意国家及行政体系的功能性边界及能力界限, 防止行政化过度扩张可能带来的负效应, 通过不同领域的多重分层治理方式将市场力量与社会力量融入共同富裕的大格局中。

**关键词:** 共同富裕; 多元治理; 制度主义; 社会主义现代化

**中图分类号:** F124.7      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1007-9092(2021)06-0022-011

## 一、引言

党的十九届六中全会通过了《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》, 这份继往开来的重要政治文件确定了社会主义中国将坚定不移走全体人民共同富裕的道路。作为国家的重要战略部署, 这是我国实现小康社会目标以及历史性地全面消灭绝对贫困后, 我国社会主义现代化事业开启的又一具有重要战略意义的新征程。在党和国家为我国未来十五年设定宏伟发展蓝图之际, 且我国临近高收入经济体门槛的关键时刻, 共同富裕这一战略远航目标为我国下一步现代化发展、为凝聚全国民心民意作出了重要的战略指导, 发出了重要的前进信号。共同富裕, 这一中国人民乃至世界人民千百年来为之奋斗的理想与目标, 如何在中国这一洲际范围的超大规模国家得以实现, 为世界所瞩目, 其发展成果也必将包含全球意义。

浙江省承担了建设共同富裕示范区的重要政治任务, 为全中国的共同富裕事业探索开路。不仅“共富论述”之中心点浙江省出现了共同富裕持续升温, 共富思想热潮也逐渐从浙江省扩散到全国各地成为各级政府高度关注的话题。举国上下热议共同富裕、同商共同富裕、众推共同富裕, 全国各行

收稿日期: 2021-08-04

作者简介: 刘涛, 浙江大学公共管理学院教授、博士生导师, 浙江大学文科领军人才, 浙江大学社会治理研究院首席专家, 浙江大学共享与发展研究院研究员, 浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究人员。

基金项目: 国家社科基金重大项目“政府培育发展社会组织的效应研究”(编号: 18ZDA116); 浙江大学社会治理学科会聚培育项目“社会治理会聚研究(培育)”。

各业也都在思索自身与共同富裕的关系。在充分肯定这种社会政治热情的同时,我们也应当看到,我国还面临着发展起点较低、多数地区还不够富裕、发展较不均衡的基本国情。同时,我们还应充分认识到,在一个超大规模、发展水平异质程度较高的国家,共同富裕并非一蹴而就的,道路还非常漫长,需要一个完整的历史阶段来实现全国整体意义上的共同富裕。共同富裕道路急不得,当然也等不得,在“快”与“慢”的速度哲学上,需要把握一个适度、科学的尺度,而非单纯地为一时的话题热度和舆情热度所左右。

从另外一个层面来看,无论是何种政治体制与治理方式,热情与激情都是推动社会政治生活转轨及变迁的一种原生动力,适当的热度有助于提高社会问题和论述话语的可视度与能见度,有利于构筑一种持续热点化的社会热动力结构,推动某一项政策议程以超常规的加速度方式得以实施。然而,如何让初始的热度与热点始终保持在理性科学的范围之内,如何让热点话题的追逐不至于发酵成为社会政治经济里的“过热”,却是一个非常值得研究的社会科学命题。我国历史上乃至世界历史上均不乏以政治热情推动改革的丰富实例,但是所取得的社会效度却不一定理想,有时候还可能会出现“欲速则不达”及“过犹不及”的状况,换言之,高热度话题未必导致高理想效度的社会政治实践,好心也可能办坏事。过去我们有许多以政治运动来推动社会经济发展的例子,不能不说立法者的初衷大多是良好的,但实际层面却往往是执行效果不彰,预定目标未必能够达到,而新的衍生问题却不断产生,这期间很多问题和事物的逻辑规律值得我们去深思。如何让持续关注的热点不至于发展成为一种经济社会领域内的“过热”,这其中既需要肯定社会政治中的民意热度有一定的合理性,同时也要为可能出现的偏离常轨的“过热”进行适度“降温”,将热点话题始终保持在科学及理性决策的可控范围内,以实现经济社会的可持续理性发展。

借鉴历史上的经验教训,为了将共同富裕引向合理的发展轨道,我们在充分认识到政治热情可能带来前进驱动力的同时,还要前瞻性地防范可能出现的“蹭热度”及“过热”局面。既往的社会经济过热发展状况大多是一种超越社会政治经济常态的加速发展状况,但同时与社会规律和经济规律发生了一定程度的偏离,产生了大量衍生社会问题。一方面,东亚国家在现代化转型过程中出现了“压缩现代化”(Compressed Modernity)的特殊现象<sup>①</sup>,也就是西方国家逾百年的现代化进程在东亚国家压缩到30多年时间完成,出现了特殊的现代化时间和空间压缩状态。后进国家要想达到现代化国家的发展水平,其发展必然是加速度的,甚至是超越性的。与西方国家相比,东亚国家普遍表现出了更强劲的社会政治及社会经济动员模式<sup>②</sup>,在日韩主要表现为国家主导的资本主义模式,在中国则表现为国家主导及调控的社会主义市场经济模式。中国政府在特定紧急状态下应对危机、综合调动社会资源运筹帷幄统筹全局发展等都体现了其卓越的管理能力。<sup>③</sup>另一方面,国家支撑及动员的社会经济发展模式也易转化为政治运动式的发展模式,以至于出现各地大建项目、盲目建设、重复建设、攀比竞争、资源浪费、低效发展、债务过多等系列负面情况<sup>④</sup>。在运动式的发展模式下,集中式的政治动员容易使决策部门忽略社会子系统的自身规律,特别是经济规律,同时容易让部门决策者迷信可以用行政权力来解决一切问题,从而出现社会经济发展与优治、良治和善治等总体目标出现“脱节”的状况。

① Kyung-Sup Chang “Compressed Modernity and its Discontents: South Korean Society in Transition”, [WTBX] *Economy and Society*, [WTBZ] Vol. 28, No.1( February 1999), pp.30-55.

② Wong Joseph “The Adaptive Developmental State in East Asia”, [WTBX] *Journal of East Asian Studies*, [WTBZ] Vol. 4, No.3( December 2004), pp.345-362.

③ Lu Quan, et al. “Social Policy Responses to the Covid-19 Crisis in China in 2020”, [WTBX] *International Journal of Environmental Research and Public Health*, [WTBZ] Vol.17, No.16( August 2020), pp.1-14.

④ 曹龙虎《国家治理中的“路径依赖”与“范式转换”:运动式治理再认识》,《学海》,2014年第3期。

当前,共同富裕事业的确呈现出中央支持、民众一心、地方顺应民意积极推进的大好局面,然而,在这样高涨的社会政治热情之际,学术界应该以一种宽广的学术视野和深邃的历史眼光看待分析当前的共同富裕“热”,既要做到维护这种来之不易的令人振奋的民意热情,也要防止历史上“过热”局面的重现。尤其值得注意的是,当前各地都在摩拳擦掌推进共同富裕事业,一些地方已出现将福利待遇大幅提高的声音,同时中国要建设福利国家的论点也逐渐呈现在公共视野面前。在这一特殊关键的历史转折点,我们必须深入思考以下几个问题:共同富裕的确是由国家倡导提出的,但这是否就意味着我们要建立福利国家?共同富裕主要是否该由国家的行政力量来驱动?共同富裕是否就意味着各地要大力扩建项目,或是运用行政力量及国家公共财税的手段来大力提高福利待遇?共同富裕是否就意味着福利待遇越高越好,国家财税给付越多越好?共同富裕是否意味着大幅强化“大政府、小社会”的国家主导社会经济发展模式?对于这些问题的正确认识和把握,能为我国共同富裕事业提供一个合理的理论认知格局及认知框架,有助于我国共同富裕事业稳健理性地发展。

## 二、共同富裕治理的理论框架:建立多元治理的格局

共同富裕作为一种全社会的整体性事业应该超越某种单一机制与逻辑,这意味着共同富裕并不等同于国家自上而下的垂直指令性结构或国家推动型体系,究其本意而言应该是治理体系的一种,应容纳于治理体系的理论框架和认知序列之中。因此,笔者倡导用“共同富裕治理”来描述我国共同富裕事业。“共同富裕治理”不等同于“共同富裕政策”,也不等同于“共同富裕政治”,甚至也不能完全等同于“共同富裕政治经济学”,而无论是“政策”“政治”,还是“政治经济学”,又都可以容纳归并入“共同富裕治理”这个涵盖性“大概念”中。

由于共同富裕与政府管理及社会治理领域紧密相连,关于共同富裕的理论认识也可以充分吸收公共管理的一些基础理论“养料”来建立本领域的理论视阈。公共管理理论以其古典的公共行政理论为理论源头,历经了新公共管理理论的锤炼与创新,再到新公共治理理论视角的确立,可以说历经了一个持续理论范式变迁的发展轨迹,而每次理论范式变迁都为公共管理的认识论结构撑开了一片新的“理论论述空间”,这样的理论发展及变迁轨迹可以为共同富裕治理提供有益的理论视角与理论支撑。言及公共管理的源泉,就不得不提到公共行政理论的重要贡献。马克斯·韦伯的科层制及官僚制理论是公共行政理论的基础,科层制指涉的是等级化、按照行政职位而来的、自上而下的垂直社会组织结构,而在等级化的科层官僚制内部实现了行政与政治的相互分离,行政日益成为一个脱离政治规范性价值观的高度技术化及理性化的场域,可以根据行政体系职位的等差序列格局、特别是通过官僚集团的集体作为来有效地贯彻行政当局之意志,推进政府政策的实施。该理论将其视角聚焦于政治系统特别是行政系统,关注单一集权型政府体系如何通过一个高度中央化的结构来贯彻实施政府决策。<sup>①</sup>从公共行政到新公共管理,公共管理理论经历了第一次重要的范式转换——公共管理领域引入了经济学及市场领域的一些机制。例如,“理性选择”理论的一些观点及视角开始融入到新公共管理领域,而公共选择理论正是这一范式变迁历程中产生的重要理论流派。新公共管理的一些观点认为,私人及市场部门的一些管理技术要优于政府公共部门,即使市场机制无法完全替代国家公共部门,也应该将私人部门的一些管理手段、方法及绩效评估方式等广泛溶解到公共服务部门之中,以加强对服务产出质量与效度的控制与评估,最终达到提高公共服务领域效率的目标。新公共管理特别

<sup>①</sup> Heady Ferrel “Bureaucratic Theory and Comparative Administration”, [WTBX] Administrative Science Quarterly, [WTBZ] Vol.3, No.4 (March 1959), pp.509-525; Mansfield Roger “Bureaucracy and Centralization: An Examination of Organizational Structure”, [WTBX] Administrative Science Quarterly, [WTBZ] Vol.18, No.4 (December 1973), pp.477-488.

是公共选择理论,将经济学的“理性人”视角运用到公共服务中去,认为政府和选民的关系类似于生产者与消费者的关系,政治领域也形成了一种“政治市场”,政治家通过“销售”良好优质的公共服务产品来获得“顾客”即选民的青睐与支持,从这种意义上来说,政治家类似于企业家在市场领域的功能与作用。<sup>①②</sup>就国家在公共服务领域的角色而言,新公共管理理论更多强调国家应当“掌舵”,而无须“划桨”<sup>③</sup>,国家可以将一些重要的公共服务领域外包给私人部门与社会,从而实现公共领域的“公私伙伴关系”<sup>④</sup>,形成事实上的“公私合作主义”,国家的责任与角色更多是做好监督、协调与管理,而无需向内卷到公共服务产品的生产及供给之中。而从新公共管理到新公共治理,公共管理的理论取向产生了新的一次范式转换。如果说传统的公共行政主要倡导的是等级化科层制的治理,而新公共管理主要倡导的则是市场治理的模式,那么到了新公共治理时代,管理及调节社会利益来提供公共服务的范式则转化成为一种治理范式<sup>⑤</sup>,新公共治理理论流派吸收了制度主义理论和网络理论,强调公共系统持续关注系统之外社会环境中的规范性和伦理压力,并通过从系统外吸收信息实现系统与环境的交互作用,进而使得公共服务领域能够更好地贴近民众的实质需求和社会实际需要。与等级化科层制及市场治理的范式不同,新公共治理提倡多种不同角色、多种不同机制及组织机构等相互协同提供公共服务产品,各种角色相互作用所构成的网络资源和网络结构是新公共治理的核心,政策精英必须与社会成员中各种不同利益当事人结成网络结构来实现协同治理。在这样的网状结构中,政府不再天然地处于治理的穹顶位置,市场也不再是治理的轴心机制,而多种社会团体包含政府、私人部门及各类协会的相互组织协调构成了社会治理的新中心。如果说过去公共管理理论或多或少带有中心主义的取向,新公共治理的理论视野则是“去中心”的,或者说是以“多中心”为导向的。

过去近半个世纪以来,公共管理理论的范式变迁与社会政策领域在同一历史时期发展及变迁具有平行的相似性。主要西方国家在二战后出现的“福利国家”的论述及其制度模式,成为西方社会主流思想及精英的共识。在20世纪50年代至70年代,西方福利国家处于全盛时期<sup>⑥</sup>,但到了20世纪70年代后期,由于石油危机引发的财政危机及经济危机的后果开始在西方发达国家扩散开来,同时高增长、高就业时代被高失业率及经济滞胀的新阶段取代,西方世界普遍开始了对福利国家的反思。20世纪80年代,撒切尔夫人及里根总统推行的新自由主义使得“市场主义”的观点在西方世界大行其道,虽然市场和竞争的观点及其相应的意识形态载体无法完全取代福利国家的制度模式,但至少在思想领域“福利市场”<sup>⑦</sup>和“福利社会”<sup>⑧</sup>作为一种福利国家有力的竞争论述模式开始登上历史舞台。与

① Ostrom Vincent, et al. “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”, [WTBX] Public Administration Review, [WTBZ] Vol.31, No. 2( March-April 1971), pp.203-216.

② Schneider Mark, et al., “Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government”, [WTBX] American Political Science Review, [WTBZ] Vol.86, No.3( September 1992), pp.737-747.

③ Barlow John, et al., “Steering Not Rowing: Co-ordination and Control in the Management of Public Services in Britain and Germany”, [WTBX] International Journal of Public Sector Management, [WTBZ] Vol.9, No.5/6( 1996), pp.73-89.

④ Kleinwachter Wolfgang “From Self-governance to Public-private Partnership: The Changing Role of Governments in the Management of the Internet’s Core Resources”, [WTBX] Loyola of Los Angeles Law Review, [WTBZ] Vol.36, No.3( March 2003), pp. 1103-1126.

⑤ Bovaird Tony, “Public Governance: Balancing Stakeholder Power in a Network Society”, [WTBX] International Review of Administrative Sciences, [WTBZ] Vol.71, No.2( June 2005), pp.217-228.

⑥ Clough Shepard B., “Philanthropy and the Welfare State in Europe”, [WTBX] Political Science Quarterly, [WTBZ] Vol.75, No.1( March 1960), pp.87-93.

⑦ Salamon Lester M., “The Marketization of Welfare: Changing Nonprofit and For-profit Roles in the American welfare State”, [WTBX] Social Service Review, [WTBZ] Vol.67, No.1( March 1993), pp.16-39.

⑧ Ellison Nick, [WTBX] From Welfare State to Post-welfare Society? Labour’s Social Policy in Historical and Contemporary Perspective. [WTBZ] In: Bale, Tim and Brivati, Brian ( Eds. ). New Labour in Power. Precedents and Prospects, London: Routledge, 1997, pp.34-65.

新公共治理颇为类似的是,20世纪90年代在社会政策领域也出现了“福利多元主义”思潮。“福利多元主义”包含着不同的学术观点及学术意识流派,从福利三角、福利四边再到福利五边形,“福利多元主义”流派呈现出多姿多彩的理论观点,虽然各种观点有一些细节上的差异,但总体上却呈现出更多的共性,其中心主旨就在于超越过去“单元归因”和“单向归属”的局限性,不再将社会政策领域里面临的社会风险与保障机制仅仅归因于国家的责任与使命,也不再仅仅强调国家在福利产品供给中的一元角色。同时,该理论与“市场主义观点”及“社会福利商品化、私人化”的观点也明显不同,因为“福利多元主义”重点在于“多元归因”与“多重责任”,认为社会风险不局限于国家管理范围,不能将福利产品供给机制仅仅归因到国家层面的责任,社会中的多种机制及组织均应承担相应的福利及社会保障责任,通过协调及协同的模式来共同提供公共福利品。从这个角度而言,福利产品的供给也呈现出某种“去中心化”或“多中心散布”的特点,也就是个人、家庭、社会网络、福利协会组织及国家应共同承担福利和社会保障的责任,国家并非事必躬亲的“万能守门员”,国家机制所提供的福利产品也非“万灵丹”,相反,国家在不断扩大的社会需求过程中体验到自身的局限性,福利国家由于遭遇到自身的“能力边界”而日益陷入困境之中,国家公共财政在低经济增长时代日益显得捉襟见肘,无法完全依靠国家的一元力量来解决福利及保障的社会难题。在这一过程中,多种机制的相互依赖、相互作用、相互交叠和相互协同以提供福利公共产品成为新福利时代发展的重要趋势,因此“福利多元主义”也时常被称为混合福利及混合福利产品。<sup>①②</sup>“福利多元主义”特别重视“居间协调”的社会组织及协会组织的作用,认为社会中间组织在国家与个人、家庭之间筑起一个缓冲的“居间层”,有机连接着国家与家庭及个体公民,通过协调方式提供公共产品以大幅缓解福利国家的压力,完成许多国家承诺责任却无法完成的社会任务。

公共管理领域及社会政策领域理论及实践的变迁与转折性变化,特别是两大领域研究范式转化的趋同性发展向我们展示了一些具有普遍意义及颇具共性的社会规律:首先是在两大领域古典理论建制时期,受益于西方民族国家构建、扩展及巩固的过程,国家作为公共管理及社会福利的天然中心机制,普遍得到拔高与推崇,科层制的效率性、等级性和高组织性使其成为提供公共福利产品的核心机制,但由于过度依赖于科层制提供公共福利产品,科层制的问题也不断显性化。特别是国家财政持续超常规扩展具有不可持续性,加之科层制所产生的官僚主义倾向,使其日益臃肿的官僚制难以把握民众复杂多样的需求,也无力解决社会分工及分化所造成的越来越多的社会难题。在对等级科层制及“国家主义”的反思过程中,市场及企业管理的一些思维方法及管理工具开始在20世纪80年代融入到公共管理及社会政策的实践中去。当然,市场手段及方法溶解到公共政策领域既带来了竞争、服务及效率大幅提高,也带来了过度市场化的弊端与难题。企业家政府治理及公共产品的商品化导致社会福利产品供给不足及贫富两极分化的马太效应,实践证明,“企业家治理”是一把双刃剑,其带来效率的同时又严重折损社会的基本公平。而新公共治理及福利多元主义的产生超越了“科层制”与“市场制”两种定势思维及其所局限的认识论框架,将公共政策及福利产品的领域扩大到“多元”与“多维”的认知层面。这非常符合公共管理领域从“统治”走向“治理”<sup>③</sup>的宏大趋势,也符合从“政府统治”到“社会治理”的社会结构变迁及规律走向。“治理”的思维,不再仅仅依靠一个高居穹顶的发

① Powell Martin, et al., “Welfare Regimes and the Welfare Mix”, [WTBX] European Journal of Political Research, [WTBZ] Vol.43, No.1 (August 2004), pp. 83-105.

② Evers Adalbert, “Part of the Welfare Mix: The Third Sector as an Intermediate Area”, [WTBX] Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, [WTBZ] Vol.6, No.2( June 1995), pp.159-182.

③ Stephen J. Bailey, “Public Choice Theory and the Reform of Local Government in Britain: From Government to Governance”, [WTBX] Public Policy and Administration, [WTBZ] Vol.8, No.2( June 1993), pp.7-24.

号施令的权威指令机制来决定一切,而更多的是依靠政治、社会与市场的共生关系及多元机制相互“协同作用”来应对社会的难点与难题,通过混合形态的联合机制多种不同的社会力量、组织与机制共同加入到公共服务及福利产品供给中去,从而形成合作主义格局下政社共同缔造的格局。

当前,推进我国共同富裕事业还应注意人类社会发展的一般性大趋势,特别是应该注意到公共管理、公共政策、公共服务及社会政策领域里在过去二三十年所呈现出来的一般性社会规律性发展和社会理论及实践的范式转化。由于共同富裕领域广泛涉及公共服务、民生福利及社会保障等层面,因此这些领域所呈现的创新发展和新走向值得我们审视,特别是社会出现的多元化、多维化及多边协调的大趋势值得我们在共同富裕的方略设计中给予足够的关注与重视。如果承认共同富裕是一项治理事业,那么其所定义的理论方位及理论倾向就应归属于“社会治理”范围,而不应该仅仅是归属于“政府管理”的范围。共同富裕应该避开可能出现的“大政府、小社会”抑或是“小政府、大社会”的线性简化模式,真正实现共治、共建、共享意义下的共同富裕。

### 三、共同富裕中的多元治理逻辑

毫无疑问,“共同富裕”是我国独特政治社会动员体制下的产物,没有社会主义国家的强大动员力量和政治制度服务于人民大众之优势,很难想象一个超大型国家举国共议“共同富裕”、各地政府共襄共同富裕之盛举。在共同富裕议题产生、议程扩散推广过程中,国家的主导及推广无疑起到了决定性的促推作用,这里一个强大的国家动员能力和强势有为政府的积极推动是我们走向共同富裕的起点。但同时我们又必须看到,共同富裕是一个综合系统工程,也是一个复杂的社会体系,共同富裕显性层面包含着经济发展、收入分配、民生及社会保障、基础设施建设、公共服务、社会安全、生态体系与生态平衡、文化及旅游等异质性的各个社会子系统,而共同富裕隐形层面则包含着几乎人类所有社会领域,包括人口政策、家庭政策、照护及照顾政策、公共治安、灾害预防、应急管理、社会风险平衡等,因此共同富裕事业是一个超级复杂异质的社会宏大系统。议题的多样性、角色的多样性、组织架构的多样性同样呼唤着多元主义的治理思维。如果将共同富裕看作治理体系的一种,那么我们就必须要破除一元主义的固化思维,如果我们仅仅认为这是国家推动的议程与国家的全权责任,那么共同富裕就会失去社会力量的支撑,无法获得其前行的巨大内生社会动力,国家也因无法照顾到方方面面而显得独木难支。在这里,我们需要超越“利维坦式”的国家主义思维,实现可持续性共同富裕的推进。

社会学中有两种不同的社会组织化模式:第一种是阶序化等级组织模式(Hierarchy),第二种是平序化自治组织模式(Heterarchy)。<sup>①②</sup>阶序化等级组织模式一般是指经由高度等级化的、按照职位高低特别是上下级关系而构成的组织模式,与该组织模式相对应的有军事组织管理体系,例如战争时期军人管理体系就是高度阶序化、命令化和绝对权威化的组织体系。而阶序化模式最主要的体现形式则是科层制:国家体系下的官僚科层体系根据上下级命令行使着国家权力、将国家的政策付诸实施。阶序化的科层制体系在我们这样一个具有高度组织动员能力的国家制度体系中具有重要意义,党政一体的国家体系有助于国家行政机构将党的观点与战略措施及人民的意志以迅捷有力的行政命令转化成为行动纲领,从而使得党心民意基础上凝结而成的政策图本可以在全社会得到有效迅速地扩散及实施。阶序化的科层制是我国政治体制的一种优势,可以将社会中的势能特别是社会精英的观点及大众意志高速转化成为决策的具体目标与行动,这在近两年的新冠肺炎疫情防控中得到充分

① Zagarell Allen, “Hierarchy and Heterarchy: The Unity of Opposites”, [WTBX] *Archaeological Papers of the American Anthropological Association*, [WTBZ] Vol.6, No.1( January 1995), pp. 87-100.

② Chakravarthy Bala, et al., “From a Hierarchy to a Heterarchy of Strategies: Adapting to a Changing Context”, [WTBX] *Management Decision*, [WTBZ] Vol.45, No.3( April 2007), pp. 642-652.

体现。层级化和阶序化组织固然很有效率,但是高度垂直管理的体系也会有相应的不足之处。在一个高度复杂化及系统化的现代世界里,阶序化等级组织并非总能时时捕捉到行政系统之外千变万化的社会讯息,上级决策一旦有偏差,那么垂直结构中的下级组织人员和管理人员很难修改组织程序中的命令,从而导致“失误蔓延”的局面,如何提升高度等级化体系中的“自我纠错机制”是阶序化组织体系的一大难题。同时,阶序化等级组织在总体发挥其长处的同时,在复杂的微观管理领域及微观世界却有可能因为信息不足及上下信息不对称而出现组织化干预失灵的状况,因此社会中也需另外一种补充及辅助的组织模式。而平序自我组织模式的组织元素和组织成员是未分层级和等级的,在这样的体系中,各种元素和组织资源都处于“水平”状态,也就是说组织中的成员具有水平的权力和权威地位,各个层次上的组织成员都可以用相对平等的方式对组织的管理发挥作用。由于组织成员相对处于比较平等的地位,所以议题的讨论、议程的设置及至决定方式都是平序的,与阶序化等级组织自上而下的垂直组织管理体系相较,平序化组织模式毋宁说是一种水平层面的横向组织管理模式,在平等的组织程序中,不同的视角与观点可以充分吸纳到组织管理体系中去。平序化组织模式由于缺乏一个绝对的中心和权威,其组织管理体系往往是多点分布、多元化甚至是多中心的,当然平序化组织模式中也可以部分容纳一些阶序化等级组织方式以提高其效率,但社会科学一般认为平序组织模式是呈现出网络状特点的,也就是不同的社会组织成员及权威结构通过结成社会网络的形式并通过相互间的沟通协调来实现社会事务的共决。<sup>①</sup>平序化组织模式在市场机制中特别是在私人企业中是一种常用的模式,因为针对市场中千变万化的微观细致信息及市场供需的时刻变化,市场组织必须容纳一种横向水平的组织模式,让不同级别的组织成员可以根据实时的变化而作出相应的生产及销售策略的改变。<sup>②</sup>当然平序化组织模式运用得更多的则是在社会组织管理及社会自治中<sup>③</sup>,许多社会议题的讨论及决议由于其复杂性、多样性而涉及大量不同异质的利益相关群体,因此只能通过横向水平的协商和利益协调机制来解决,在这一过程中,社会中的民间组织、协会组织、非行政组织发挥了重要的利益协商及协调作用。显而易见的是,平序化组织模式也有自身的短板与缺陷,例如由于缺乏阶序化的上下等级模式,使得决策的效率与速度可能大打折扣,在利益协调过程中也可能出现漫长的协商谈判过程,可能会消耗大量的社会成本与资源,但平序化组织有利于社会的自我管理自我调节,能完成国家无法完全承担的属于社会层面的事务,有利于社会的自我更新与利益的相互均衡及协调,促进微观层面社会事务管理的自治化与民主化。

在推进我国共同富裕这样宏大叙事的事业之中,我们需认真思考应该在何种情景下运用阶序化等级组织模式来推进与提高全社会的共同富裕水平,在何种条件下应当运用平序化自治组织模式来推进社会共同富裕的增量性发展。在不同的政策领域与治理场域中,垂直向度的科层制行政化管理与水平向度的平序化协商式治理将发挥着非常不同的作用,有时还可能会呈现出垂直向度管理与水平向度治理相互交织、相互作用与相互嵌入的层面,形成复杂治理中的纵横并举的格局。在不同场域,组织管理方式的不当使用可能会带来反向效果,因此,对于管理及治理方式的不同选择及相应的组合组织形态也反映着共同富裕治理的水平,在某种程度上决定了共同富裕如何实施。

① Graeme S. Cumming “Heterarchies: Reconciling Networks and Hierarchies”, [WTBX] Trends in Ecology & Evolution, [WTBZ] Vol.31, No.8( August 2016) , pp.622-632.

② Wolf Joachim “From ‘Starworks’ to Networks and Heterarchies? Theoretical Rationale and Empirical Evidence of HRM Organization in Large Multinational Corporations”, [WTBX] MIR: Management International Review, [WTBZ] Vol.37( December 1997) ,pp.145-169.

③ Black Julia “Decentring Regulation: Understanding the Role of Regulation and Self-regulation in a ‘Post-regulatory’ World”, [WTBX] Current Legal Problems, [WTBZ] Vol.54, No.1( 2001) , pp.103-146.

本研究根据社会学系统理论<sup>①</sup>及其与系统理论相关联的“干预理论视角”<sup>②</sup>,同时联系上文提及的阶序化与平序化组织模式,建构不同性质及不同程度的国家干预及调控形式,为共同富裕治理构建相应的理论视角,以期有助于指导共同富裕实践。笔者认为,加速实现共同富裕道路及构建共同富裕综合体系需要区分以下几个不同维度的干预及介入方式:(1)科层制下的垂直行政介入;(2)行政调控机制及软调控机制;(3)平序化的市场机制;(4)平序化的社会自我管理机制;(5)政经及政社“共创”机制;(6)行政体制的“居间协调”。从上述干预理论视角来看,国家干预的力度总体而言是从强到弱,从国家直接的行政干预为主走向了社会自我的调节与管理。这里将对每种机制加以详述:

(1)科层制下的垂直行政介入:我国设定的宏观目标是到2035年基本实现全体人民共同富裕,这个目标毋庸置疑是一个加速才能实现的战略目标。由于共同富裕本源来自于党和国家在凝聚国民民意后的战略设置,所以共同富裕事业事实上来自于政治系统的直接推动。同时,我国政治体制特有的优势就是社会主义国家实施宏观战略的能力及其卓越的举国动员能力,在共同富裕这一需要加速推动的世纪事业中,国家的直接行政介入无疑是一种最重要的推动共同富裕的制度方式。国家可以通过直接的行政手段、行政命令及政策措施来改变社会一般运行的常轨,通过税收及费率等手段可以调整经济及社会体制的常规逻辑,使得社会沿着差距缩小、鸿沟填平、基本公共服务日益趋同的战略基线发展。国家的垂直动员能力既包含了国家的税收汲取能力及税收调节能力等,例如利用房产税、遗产税来调节社会财富不平等,通过征收新税种——生态税来促进生态平衡与共同富裕事业的耦合,直接修改政策提高最低生活保障待遇及基础养老金待遇等来改变低收入群众的生活境遇等;也包含了建立新的公共政策制度,例如建立社会保险中的第六险——长期照护保险制度等。国家的直接介入包含了对于发展边陲地区的基础设施的大力推进、促进大规模的东西联合扶贫等。然而科层制下的垂直行政介入从来都是双刃剑,政治动员能力既可能改变社会运行常轨促进社会呈现加速度发展,也可能因为过度行政干预或是违反社会规律的不当行政干预而影响经济的健康发展或社会自我的管理及发展,从而为社会经济发展带来负面效应,我国过去有很多这样运动式促发展的历史教训。这其中的关键点是国家的干预边界在哪里。在属于公法权威领域国家应全面发挥科层制垂直介入的优势,而在公法权威场域之外则要时刻注意行政权力的收敛与节制,约束行政干预手段不断扩张的“冲动”,注重发挥市场与社会机制的作用。

(2)行政调控机制与软调控机制:科层制自上而下的直接行政介入具有巨大的组织推动优势与效率,但是也容易忽视市场的需求和社会运行的自我规律。科层制在国家显性干预并非最优的特定情境下产生了行政体系调控经济及社会发展之需求。调控与干预性介入的主要差别在于介入是通过直接的国家政策以行政命令体系将国家意志通过直接方式付诸贯彻实施,引发社会经济生活的直接改变;而调控在于国家改变社会宏观环境的运行方式及制度前置条件,通过社会环境设置条件的变化来建立不同的激励机制、发出不同的激励信号,从而以间接调节及管理方式改革引发社会经济生活的渐变。例如,在宏观经济走势下滑及社会有效需求不足时期,国家或通过货币供给量及流动性扩大并辅之以利率、利息等政策方法手段来调节投资与消费,或通过人为地扩大社会购买力来激励及催生市场需求,都属于国家调控手段的范畴。从共同富裕治理的角度来看,在经济周期上升及下降的循环发展过程中,国家实施的宏观调控政策对于扩大内需、平滑市场及社会风险以及扩大内循环具有重大意义。调控与直接的垂直介入相比较,其主要焦点不在于直接改变社会经济运行的轨迹,而是注重通过环境的塑造与制度前置条件的改变与调整间接使得社会经济朝着国家和政府预期的方向发展。行政调

① Luhmann Niklas, [WTBX] Die Gesellschaft der Gesellschaft, [WTBZ] Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1997, pp.16-36.

② Willke Helmut, [WTBX] Systemtheorie I: Grundlagen, [WTBZ] 7. Auflage, Stuttgart: Lucius & Lucius, 2006, pp.249-262.



控机制可以分为硬调控与软调控两种:硬调控包含国家直接推行的宏观经济刺激计划及振兴计划等,软调控则包含着市场经济竞争秩序的建立、规制、约束与监管等。如果说科层制的行政介入在于运用阶序体系直接实施政策的话,那么调控机制的主要功能在于国家宏观的管理及调节功能。国家是掌舵者,但未必是事必躬亲的划桨者,在共同富裕治理体系中,需要甄别何时应当主要依靠国家行政体系来直接“出场”推动,何时只要求国家作为“掌舵者”来立法维持社会均衡的发展局面。

(3) 平序化的市场机制:由于市场经济中的私人组织角色及组织模式与科层制的组织模式大不相同,在迈向现代市场经济体制的国家,经济作为社会子系统的自治特征日益明显。改革开放后,我国经济体制逐步从计划经济过渡到市场经济,这也反映出决策精英越来越认识到经济系统本身的规律及经济运行所包含的系统本身的独立逻辑。官办经济或是国家直接组织办理经济之所以无法长期持续运行下去,归根结底在于:科层制的纵向行政体系与市场经济中通过价值规律及竞争体制而来的水平向、平序化机制是两种不同、异质的社会体系及社会运作机制,不能简单地通约。用社会学系统理论的语言来说,科层制为核心的政治系统与平序竞争制为基础的经济系统是两个功能分化的不同社会子系统,政治系统在干预及调控社会经济生活时必须注意到经济系统本身内在的规律而不能扭曲竞争市场的规律,只有这样才能出现国家、市场体系共同良好运行的善治局面。重温这一基本点对于共同富裕治理事业意义重大。由于共同富裕是国家推动的新战略,将来很有潜力转化成为长期的基本国策,因此,受到激励的各级政府直接运用行政手段来加速推进共同富裕是政治体系中的自然反应。然而,越是在这一进程中,越要注意约束政府行为及科层制体系中国家干预不断扩张的冲动,行政垂直调节体系应止步于经济体系的市场经济规律之外,国家主要应做好相应的宏观政策调节及管理,在属于市场经济的范畴国家行政干预手段要越少越好,在属于经济竞争的领域,国家、政府的作用要越小越好,只有这样,才能促进市场持续按照市场规律发挥其创造财富、加增财富、累进财富的功能。共同富裕治理首要在于尊重企业、尊重市场经济的规律、尊重经济系统的内生逻辑,只有这样,中国共同富裕事业才能获得源源不断的经济势能与内生财富创造动力。

(4) 平序化的社会自我管理机制:除了阶序化国家行政机制与平序化市场经济外,社会自我管理与民间社会的活跃度与动力也是反映共同富裕治理的一个重要指标。与阶序化、等级化的科层行政管理体系相较,社会治理的组织形态更加接近平序化结构。在微观民间社会的自我管理中,行政体系应更少地通过垂直指令性制度来管理社会,而应更多倚重于地方层面横向水平的利益协调、协商及相应的调节机制来实现社会组织的自我协调及自我管理,通过横向连接将基层民众的观点及民意通过民主表决及民主生活方式而整合到具有公民代表性的社会自治组织中去。在社会主义国家的决策及组织体系中,地方的社会自我管理及社会机构自治也是国家社会政治生活构成的重要部分,社会协调机制也是协调不同社会集团利益、实现社会稳定与团结的重要方法手段,同时社会自我组织的福利机构与慈善机构等可以提供大量的社会工作与社会服务如养老及照护、照顾及困境家庭的社会帮扶等,这些都为国家垂直向度的民生与社会保障提供了水平面向的重要辅助与补充。在平序化层面的横向社会管理体系中,谈判机制是协调不同社会利益群体和团体的重要社会组织形式,在一个横向谈判、相互尊重、共同协商解决问题的水平体制中,地方层面的大量社会矛盾或隐性冲突可以通过平等协商及集体谈判等形式得到很好的解决。简言之,平序、非阶层化、民主的基层自我管理是共同富裕体制中重要的社会有机组成部分,有利于将生生不息的社会多元力量整合到共同富裕大业中去,而不必让国家行政体制事必躬亲,甚至负重前行。在优化的国家、市场与社会的三边关系中,社会自我管理自治也是调动社会积极性参与共同富裕事业重要的一环。

(5) “政经”及“政社”的共创机制:在现代社会向后现代社会过渡的历史进程中,一些公共服务产

品的“国家属性”与“市场属性”不再泾渭分明,而是开始出现了公私合作伙伴关系<sup>①②</sup>的可能性,一些过去完全由国家提供的公共产品现在可以由国家外包给市场角色和私人主体来完成。只要在保证产品公益性质的前提下,国家的角色可以转化成为出资方与任务实施的监管方,而私营公司则承担了具体实施的任务及义务,在国家监管体制划定的范围内按约完成具体的合作分包任务。除了政府与市场机构之间的合作共创机制外,政府与社会之间也存在着广泛合作的可能。例如,在欧洲大陆一些国家的养老服务与社会服务领域,国家经营的服务机构逐渐让位于社会公共服务机构及慈善机构,社会福利及慈善组织角色在国家规范的框架中完成根据国家委托所指定的任务,同时通过国家的认证与担保一些社会组织角色也参与到公共服务的供给之中,成为公共服务产品重要的提供者。无论是公司合作伙伴的共创机制还是政社合作下的共创机制,都与后工业化时代西方盛行的福利多元主义相互呼应,不仅显示了提供公共服务产品的组织角色的多样性,还反映了不同机制及角色组合的多样性,这与后现代社会日益呈现的超级复杂形态相符。

(6) 行政体制的居间协调: 在平序化的市场竞争体制及平序化的社会自我管理,国家应尽可能地让市场按照市场规律竞争、让社会依照社会自治规律运作,国家行政体系的干预应该尽可能地减少,但这并非意味着国家的无所作为及“国家退出”的局面,行政体系依然可以在特定情况下发挥着特殊作用。例如,当社会团体通过相互间的协商及谈判机制依然无法达成协调,或是出现市场治理失灵及社会治理失灵的情况时,国家依然有临时介入的权力。在这样的情况下,国家可以作为利益居间的协调者或是仲裁者,推动社会或市场中的不同利益群体达成共识,协助社会成员之间实现相互间利益协调。从这个角度而言,国家除了具有介入、调控的权限及方法手段之外,还具备有第三种“居间协调”的柔性干预手段,在社会自治出现空缺与漏洞时能协助当事人及利益相关群体达成谈判协议、实现社会合作与和谐的目标。

#### 四、结论: 多重治理逻辑视野下的共同富裕

共同富裕事业是党和政府在新的历史时期,特别是在中国历史性地全面消除绝对贫困之后作为世界第二大经济体临近高收入经济体门槛时期所推进实施的宏伟战略部署。如果这一目标得以顺利实现,那么一个十四亿人口的国家将形成“中间宽、两头窄”、以中产阶级为主体的橄榄型社会,这不仅在中国千年历史上是第一次,而且也是世界历史的里程碑事件,其全球意义不亚于中国脱贫事业。由于共同富裕事业以国家为主体推动,政府是该项事业的倡导者与驱动力量,因此,共同富裕事业从一开始就自然带有“国家主导”色彩。然而现代社会治理毕竟是一项综合系统工程,共同富裕由于其覆盖面广、涉及领域多、议程议题复杂多元而带有社会治理的属性,涉及方方面面不同的机制与体系,因此只能在社会的协同合力下方能取得最大的社会成效。

从国际层面而言,公共管理理论与实践的重要转型,特别是从公共行政历经新公共管理再到新公共治理的范式变迁,给我们构筑了一个宏大“剧本”转换的场景——国家“独角戏”时代落幕了,一种治理思维正在发达国家弥散,社会治理越来越依靠一个类似乐队“合奏”的力量,各种组织角色的相互合作才能保证演奏成功。社会治理越来越依靠从统治思维到治理思维的转变,管理国家、社会不仅取决于行政科层制的独自作为,而且更需要社会各方力量的共同加入、共担责任、协力共生。在公共服务及社会保障领域,从福利国家历经福利社会再到福利多元主义的转变,意味着责任与义务的重新分

① Osborne Stephen, [WTBX] Public-private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective, [WTBZ] London: Routledge, 2000, pp.7-103.

② Scharle Peter, “Public-private Partnership (PPP) as a Social Game”, [WTBX] Innovation: The European Journal of Social Science Research, [WTBZ] Vol.15, No.3(September 2002), pp. 227-252.

配,公共产品及公共服务不仅是国家的责任,而且是全体社会共同的责任。这并非在为国家“卸责”,亦非宣扬“国家撤退主义”,更非新自由主义所倡导的“小政府、大社会”模式,而是面对现代治理的超级复杂性、人民需求不断升高的多样性,一个理性社会必然作出的路径选择——走向多元治理格局。多元治理思维及共治思维能够调动社会中多元化与多样的力量来实现数量众多、不同种类的繁杂目标,而行政主义的一元思维则将在复杂性日增的情况下耗尽科层制的“燃料”与“能量”,使得公共财政处于捉襟见肘的境地。

共同富裕虽是国家推动的战略,但实现共同富裕却要依靠全社会的共同参与。在推进共同富裕事业的历史进程中,国家与政府无疑是最重要的力量之一,发挥着规划、设计、指导、引领及推动的重大作用,但这并非意味着国家与政府是推进共同富裕事业的唯一力量,更非意味着国家与政府要事必躬亲、大包大揽。因此,非但无须将所有规划的实施都界定为政府的目标和任务,反而还要警惕行政化抬头及行政权力大幅扩张的现象,特别要警惕行政系统因借实施共同富裕之名过度介入市场竞争与社会自我管理的场域,带来经济规律及社会规律的扭曲,否则,只会南辕北辙,距离共富目标更远。推进共同富裕事业更需要的是社会治理的思维,国家及各级政府更多是在引领、指导、执掌好“共富轮”之舵,而非事必躬亲,进行更多的微观干预。如果将共同富裕视为一个容纳全社会各个领域的超级复杂系统,那么就需要在这个大型复杂的系统中甄别出属于市场及属于社会本身力量的部分。在归属于市场竞争的领域,要坚决降低行政化、促进高质良性的市场竞争,让价值规律与市场内在的逻辑规律发挥得更加彻底,只有这样才能促使经济得到长期持续稳定的发展,为共同富裕事业夯实物质基础。一个典型的例子是:在中国最具有实现共同富裕潜质的浙江省,恰恰是我国民营经济最发达、行政干预较少的区域,这很能说明问题。同理,在属于社会管理及社会自治的部分,则需要坚定不移地促进及引领社会的自我参与及自我管理,通过社会层面的良治、善治、自治将生生不息的社会力量引导到共同富裕的生成及创造中去,让社会之活水转化为共富之泉源。当然,在属于行政治理的范围内,应当坚决发挥我国政治体制的优势,通过国家政策及高效的科层行政体系贯彻党和国家的意志,推动共同富裕事业的增量发展。而国家的干预也应被区分为介入、调控(含柔性调控)、居间协调及(与社会)合作生产等不同种类,在不同情境及不同性质的事务上运用不同干预及管理方法,以在复杂性日增的社会取得精致化的良治效果。

从治理布局中的阶序化介入与平序化协调的角度来看,纵向科层制介入与国家体系的行政动员是有效改变社会财富分配格局的重要手段。通过国家垂直层面的税收政策调节、社会支出增加及福利政策覆盖面积的扩大,国家以公法权威为基础的立法调节手段及行政调节手段可以直接改变社会财富的流向,影响社会财富分配格局的变化。不过,我们还要看到,纵向的垂直介入形式毕竟主要是建立在行政体系扩权基础上,如果运用得当可能会产生直接的、即刻的再分配效果,扩大中国社会中产阶级的根基,但如果运用不当则可能导致各社会子系统领域行政化趋势扩张,甚至导致政府通过简单扩大福利待遇以迎合民间的直接物质需求,从而可能为公共财政的稳定性与可持续性带来不利影响。在这里,纵向阶序化治理必须谨守科层制行政系统之边界,注意到行政体系固有之界限,并辅之以横向平序化利益协调机制。为此,要建立水平层面的社会利益协调机制及疏通机制,以提高普通劳动者和居民的议事权力与社会参与度;要平衡社会与经济的发展模式,以拓宽为群众代言的社会组织之发言渠道;还要注意促进劳动者与雇主建立理性的劳资协商及劳资谈判制度,以有序提高劳动者收入在初次分配中的占比,通过社会内生协调机制促进就业人员财富合理提高。因此,在共富道路上,我们不仅要注意使用纵向、自上而下的政策性介入手段,而且也要特别注意运用横向平序化利益协调机制,通过社会治理中的纵横并举格局来促进我国社会共同富裕基础的扩大。□

(责任编辑:王 宁)

## 本刊特约作者 杨开峰 刘涛



杨开峰，中国人民大学企业管理博士、Rutgers大学公共管理博士，美国国家行政科学院院士，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师、执行院长，中国人民大学循证治理与公共绩效研究中心主任。现任全国公共管理专业硕士（MPA）教育指导委员会秘书长，国务院学位办公共管理学科评议组秘书长，中国机构编制管理研究会副会长，中国管理现代化研究会公共管理专业委员会副理事长，中国行政管理学会常务理事等职务。Public Performance & Management Review（SSCI）及《公共管理与政策评论》（中文）主编。曾任美国公共管理协会绩效与责任中心常务理事及主席、美国公共管理协会绩效管理分会常务理事及会长、美国公共管理协会中国分会会长等。主要从事国家治理、绩效管理、公民参与、政府改革、公共组织等方面的研究。



刘涛，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师，浙江大学文科领军人才，浙江大学社会治理研究院首席专家，浙江大学共享与发展研究院研究员，浙江大学民生保障与公共治理研究中心研究人员。主要荣誉兼职为德国杜伊斯堡及埃森大学东亚研究所学术委员会委员，德国艾希施泰腾-英戈尔施塔特天主教大学管理学院客座教授，德国不来梅大学“全球社会政策发展”项目校外专家。主要从事社会保障、福利制度、社会政策、公共政策及社会治理等方面的研究，当前主要研究兴趣为老龄化与长期护理保障、儿童福利、医疗保障与社会治理、数字化时代的社会保障制度以及福利国家的生态转型、中国崛起与国际关系等，长期从事德国与中国社会保障制度的比较研究。