

異質區域社會治理問題：多元組織與協同機制

——以珠海橫琴自貿區為例

殷旭東*

異質區域的提法並未現存於其他文獻之中，這是筆者針對橫琴自貿區的特殊形態所提出的一個概念。異質區域是指三個方面的異質性：其一是制度異質，橫琴自貿區內部實行的包括行政架構、經濟政策、關稅制度等都是專門針對澳門的情形來制定，除了根本政治制度是社會主義之外，其他各方面制度都和內地均存在着差異，當然也跟澳門有所差異；其二是人口結構異質。橫琴自貿區內的常住人口來自內地、澳門、香港三地，而且有專門的港澳居民投資區域，使得港澳居民的比重很大，成為橫琴島內的主要人口，人口結構的異質性十分明顯；其三是文化異質，橫琴島內社會主義文化與資本主義文化並存，其文化內核的不同導致文化的異質性經常難以協調。異質區域面臨的一個現實性難題就是社會治理的整合問題。對於公共管理理論中所提出的協同治理問題，在異質區域當然也存在比普通區域更複雜的困難，如何通過理論的梳理和現實的分析，重新構建一個全新的異質區域社會治理分析框架，顯得尤為迫切和重要。

一、異質區域社會治理問題的核心：文化內核與制度差異

作為一種開發經濟和社會資源過程中的管理方式，社會治理在維護社會穩定和促進經濟社會發展中有着極為重要的作用，而不同的區域及不同的經濟發展階段，社會治理面臨的問題有着不同的深度甚至維度的差異。在“一國兩制”條件下，橫琴新區的開發直接導致了香港、澳門和內地三種不同社會形態短時間內在狹小的橫琴島上形成融合，一個新型的異質區域開始呈現。異質區域社會治理面臨的一個重要問題就是治理對象的多元化，多元對象的多元訴求往往跟單一的治理體系難以匹配。隨着橫琴新區和橫琴自貿區的發展不斷深入，澳門和香港居民進入橫琴工作生活的人數不斷增加，不同身份的民眾在橫琴構成了一個文化內涵相異、各類制度介面不相容的異質區域。與普通的“同質社會”相比，“異質區域”在社會治理層面面臨更複雜的局面，如公共服務問題、環境問題、公共安全問題等，民眾身份的差異導致各自個人數據統計與歸口都不同，造成整個區域社會治理層面的層次性和多向性更為複雜。解決好異質區域社會治理問題則具有非常重要的現實意義，對“一國兩制”下不同社會領域的治理和整合有着重要的引領作用。異質區域的社會治理問題將是對“一國兩制”下國家治理體系的有效補充和創新。

與“同質區域”不同，異質區域的社會治理問題的核心體現在兩個方面：文化內核與制度差異。

* 珠海行政學院經濟教研室副教授

根據社會治理理論，社會治理的核心要素有多個方面，包括社會制度、個人權利行使、適度自我約束、掌握相關信息的情況、文化傳統等，這些是社會治理中常見的問題，歸根結底分屬兩個方面，也就是文化和制度。制度的問題往往是容易明瞭的，比如政治制度、戶籍制度、稅收制度、分配制度、金融制度等，由於社會人的行為受到制度的影響和制約，制度層面的差異往往會導向人的行為差異。文化的差異則是很難覺察的，因為文化的內核表現為精神的追求，人們對文化認同的差異直接導致他們思想認知層面的不同，而這種不同則會產生比單純的行為差異更大的距離。隨着內地經濟社會的快速發展，粵港澳三地的經濟差距逐漸消弭，但由於制度和制度層面的歷史性和現實差異，極大地影響了三地人民在社會行為表現上的認知，也直接導致他們在面對涉及制度根本和文化內核的問題上不同的價值取向和行為特徵。這種根本性的差異也決定了異質區域的社會治理的複雜性和持久性，要解決這種複雜而持久的社會治理問題，必須在制度和制度兩個維度上同時進行動作。所謂的異質區域社會治理問題，從長遠來看，也不僅僅是一個區域的問題，它還涉及到國家層面的區域一體化問題以及國家的整體治理能力現代化問題。限於篇幅，本文僅討論制度層面的技術性問題，對於文化內核的融合問題，另行撰文分析。

二、多元組織參與：社會治理共同體的構建與維護

在現代社會治理理論中，協同治理的理念越來越受到人們的重視，“去中心化”與“多中心化”已經成為社會治理的理論發展方向。在多中心主體視角下，社會治理問題已經不是單一的行政治理問題，而是涉及到政治、經濟、環境、安全與公共服務供給等多個領域全方位的綜合治理問題。社會組織的日益擴張，使得社會治理問題變得越來越龐雜和紛繁，單一的政府服務已經無法應付現代複雜社會系統的治理難題，全新的社會生態系統要求社會治理在治理中心分佈、治理層級、治理功能方面全面提升自身的適應性，多元組織參與的格局已見雛形，而在多元組織參與的情況下，現代複雜社會系統的治理問題可以通過政府部門與社會組織之間的協同治理來完成。

橫琴異質區域的社會形態比普通社會形態有着更複雜的構成，其社會治理不僅在治理主體多中心化、治理多層級化和治理功能多維度化方面有着相似的特性，而且在治理的協調組織主體——政府層面，有着內地、澳門、香港等多元協同的特徵，因此有着更為深刻的內生需求。多元主體協同治理在解決複雜社會系統的治理中，其首要目標往往是構建一個由制度、體制和機制共同構成、以多元主體合作共治為核心的複雜性治理體系。此目標的達成，有賴於這樣幾個問題的解決：(1)信息技術推動下信息社會的基本社會形態，社會與自然、技術的緊密結合對社會行為帶來的影響，互聯網思維對多元主體合作共治模式的影響等；(2)構建政府、社會組織、公民等多主體之間關係的宏觀模型，強調自組織性和協同性，用於研究多元主體之間、系統與環境之間的回饋機制，以及政府職能從宏觀管理到宏觀調控的轉變；(3)創建新型社會治理模式的方式與途徑，協同治理模式是解決這幾個關鍵問題的重要思路，但由於異質區域社會治理的複雜性超越普通社會治理的現實特性，使得這個解決過程亦存在兩個變數：(1)複雜性系統的研究表明，恰當的正回饋機制，是導致舊模式失穩、驅動新模式產生的重要推力，那麼，如何在相對複雜的政府變數體系與銀行、保險以及各類社會組織之間建立相應的正回饋機制？(2)在建立複雜自適應的社會治理體系的進程中，如何堅持以人為本、協商與共識達

成、公共價值增值效應最大化以及社會自組織與協同能力激發等？因為異質區域涉及的民眾身份與變數初始條件不同，政府的掌控能力(包括數據的收集、管轄權的限制、掌握資源的有限)降低，對其他各方在整個社會治理體系中的作用提出了更高要求，也許社會治理共同體的構建更符合此區域的治理要求。

多元主體參與下的社會治理共同體構建，對政府部門與社會組織分別有着不同的要求。

對於政府部門來說，首先，由於它掌握着最全面的最豐富的社會資源，同時也是整個社會治理的主導者和領導者，因此它必須在構建社會治理共同體的過程中完成兩個方面的職責，制定並改革社會治理制度以及強化基本社會公共服務職能。社會治理首先就面臨一系列社會治理制度，如社會事業的投入退出體制機制、社會利益關係協調機制等，政府是這些規則、制度的惟一提供者，政府必須利用它的執行力和權威性，對這些規則和制度進行規劃、組織、管理和協調。政府對社會治理的主導作用，除了通過規則與制度的制定外，還通過相關的政策輸出來實現它在社會治理共同體中的主導性，例如提供有利於促進多元主體合作實現的政策法律環境，協調不同治理方式的制度安排，如對分化了的社會利益格局運用公共決策的選擇與調整來進行重新的調整、將部分社會治理職能轉移給社會、宣導分權與權力下移等。其次，政府部門還擔負着提供基本公共服務和公共安全的責任。在社會治理共同體的構建中，政府的公共服務與公共安全提供者身份還需要繼續強化，當然可以通過一些機制的運作，實現公共服務的分級分類多主體提供方式，使基本公共服務之外的更多高級別公共服務有更高效率的供給。政府要向全社會提供公平的教育資源和人力資源增長機會；促進就業、再就業和創業；提供基本公共衛生服務，實現初級醫療保障；完善並不斷提高社會保障能力和水平；發展社會福利事業，建立適合中國國情的社會福利制度。要掌握公共產品和公共服務供給基本規律，建立“政府主導、社會參與、適度競爭、監管有力”的現代公共服務體制，“通過建立公共預算制度和以公共服務為導向的政績考核制度，促進形成科學的公共服務決策機制”。逐年增加公共服務投入的比例，改善公共服務質量，使全社會成員都能夠享受均衡的基本公共服務。通過建立公共服務分權化的治理體制，調動社會各方面力量參與提供公共服務。

對於社會組織來說，由於它們身處基層，具有貼近公眾的天然優勢，獲取信息的能力和效率都比政府部門有優勢。它們就像市場經濟的企業細胞一樣，有着強大的活力和效率對社會產生作用，能夠更好地發揮其在各領域協同治理的功效。社會治理要還權於社會，還權於社會組織，使社會組織充分發揮協同治理與服務的作用。具體來說，社會治理共同體的構建對社會組織提出兩個方面的要求。第一，要承擔部分政府職能。如前所說，政府部門提供的公共服務屬於基本公共服務範疇，如基本公共醫療和教育等，卻無法進行分級分類提供更廣泛更高層次的服務。社會組織種類覆蓋範圍廣，通常能夠針對某個領域或某一社會問題為某一類群體服務，因此，要擔負起社會自我管理的職責，解決或參與解決那些既不適於遵照政權機關規則又無法採用市場運作的問題，社會組織完全可以取代政府部門而代之，提供更好更完善的服務。第二，社會組織承擔社會成員與政府之間的橋樑作用。由於社會成員的階層、收入、教育、職業、性別、年齡和愛好等存在着很大的差異，在尋求各自需求、利益滿足的過程中，也有着不同的需求，於是產生了不同的社會組織。社會組織可以把普通百姓的訴求和需要表達出來。社會組織不僅代表所屬群體的利益下情上達，即時瞭解組織成員的思想動態和意見建議，還能把政府的方針政策上情下達，並依託工會、婦聯、基層群眾自治組織等，開展形式多樣、方法靈活的平等對話、相互協商和談判來化解不同利益主體之間的利益衝突，形成一種多元開放、互動回應

的社會治理機制。

政府與多元組織之間的積極互動和互補活動，成為社會治理共同體構建的堅實基石。政府作為規則制度的制定者及其運行的監督者，對社會治理共同體的穩定發展起着主導和監護作用。社會組織作為雙方溝通的載體，起到了良好的溝通和橋樑作用，使社會結構運行更加順暢，社會治理更加穩步發展，公共服務的提供更加豐富和多樣。多方治理，強調協同；共治一定是多元的，而且相互之間各司所長，相互參與。主體參與，強調溝通；協調多元利益，滿足相關需求，最大限度滿足共識。

三、異質區域協同治理：複雜數據網絡下的創新思維

隨着信息通信技術和網絡、電腦技術的發展，社會治理問題已經某種程度上異化為複雜數據網絡下的數據管理問題。由於信息技術和大數據理論的出現，使得我們可以在空前的深度和廣度上加深對生活、組織和社會的認識和理解，也為解決更加複雜的社會治理問題提供了技術基礎。在大數據時代，無需繁雜的資料庫建庫技術和過程，只要通過數據介面的互通和相關信息挖掘，如收發電子郵件、接打手機、使用交通卡乘坐公共交通、網絡購物等，就可以掌握一個固定範圍內的人群即時交互結構與內容信息，從而在大數據基礎上完成挖掘人群個體和群體行為中蘊含的各種時空統計規律，認識複雜的社會經濟現象，並在此基礎上，進行社會治理的相關協同和創新。

異質協同治理問題是對協同治理的進一步深化，從本質來看，是社會網絡結構更加複雜化的一種協同治理。異質協同治理有兩個層面的協同：一層是異質政府之間的府際協同，不同政府面臨的利益訴求和談判空間是不一樣的，這種差異直接導致府際協同過程中可能會產生三種令人悲觀的結果：公地悲劇、搭便車以及囚徒困境，公地悲劇源於個體的自由發展對有限的公共資源的掠奪性擠佔，搭便車源於個體對公共服務的濫用從而導致市場失靈，囚徒困境源於個人理性與集體理性之間的矛盾導致的“作繭自縛”問題。無論哪種結果最後勢必對異質協同治理產生深遠的消極影響；另一層則是政府與社會組織之間的協同。這一協同關係的要害則是政府是否願意讓渡部分權力以及社會組織是否有可以遵守的適當制度。當然，這兩種協同關係都不是能夠輕易解決好的，但究其本質，還是要研究清楚協同治理的關鍵是甚麼。

對於協同治理來說，一般有三個關鍵變數：網絡、協作和整合。與市場和科層關係不同，網絡關係是一種相互聯繫但並不具備天然協同的關係。只有對網絡關係進行治理，合作各方的協同效應才有可能產生。網絡能較好表達協同治理中多元主體關係結構。網絡關係結構能夠充分發揮多元主體力量，消弭其機會主義價值取向，保證主體關係結構的有序性。協作性公共管理理論是對“科層制”和“回應性”等傳統公共行政理念的挑戰和超越。工業時代科層制下的協調觀遵循“命令—服從”邏輯，而協作性公共管理視閥下的協作觀則適應了信息時代下網絡關係結構治理的要求，遵循“雙向協調—平等合作”邏輯。協作性公共管理重視主體互動積極性發揮，互動是協作的重要特徵。協同治理重視利益協調和資源配置，強調多元主體之間的互動激勵。協作可以通過正式或非正式互動機制，進一步優化網絡關係結構，推進協同主體互動過程的可持續和協同效應的實現。協同治理重視對網絡關係結構的整合，追求結構的有序性：一是強調平衡網絡內節點之間的利益關係，重視節點之間的溝通、協調以及目標衝突的化解。網絡節點須立足其資源優勢，嵌入外部網絡，開展多維跨界合作，實現內

外資源整合和自身持續、有序發展；二是重視對協作互動機制的整合，確保協作互動的方向性；三是重視功能整合，以期獲得有效結果。

考慮協同治理的三個關鍵變數的作用，在異質協同治理問題的討論中，也許對三個變數的內涵與外延都將有所擴展。其中網絡變數應該考慮珠港澳三地網絡的網關以及數據格式的相容問題；雖然協作變數中取消了“科層制”和“回應性”等傳統公共行政理念，但異質區域涉及不同行政體系之間的協作問題，關鍵環節還是需要安排特殊通道，保證三個不同系統之間的及時回應，整合功能在異質區域的協同整合中應該發揮獨特作用。主要關注點有三：一是強調平衡網絡內節點之間的利益關係，重視節點之間的溝通、協調以及目標衝突的化解；二是重視對協作互動機制的整合，確保協作互動的方向性，克服特定子機制缺陷和協調多元機制衝突，有效促進多元主體之間的良好互動；三是重視功能整合，以期獲得有效結果。通過對功能的整合，有利於克服“碎片化”現象以及保障協同治理整合功能的發揮及其結果的有效。

作為連結“一國兩制”下的港澳地區和內地的橫琴自貿區，在其社會治理中引入異質區域協同治理的理念，並通過對網絡、協作與整合三個關鍵變數內涵與外延的有效擴展，構建一套獨特的社會治理共同體體系，將會對其社會治理的利益分配合理性、系統反應的有效性、社會互動的健康性產生積極的影響，若能實現不同體制下的社會要素的有效融合，將是對複雜網絡下社會治理理論的重大創新，同時也必將有助於更為宏大的粵港澳大灣區社會治理實踐的探索。

四、粵港澳大灣區：異質區域社會治理的前景展望

習近平在十九大報告裏，關於粵港澳方面的內容有兩個非常明確的方向性指示，一是以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點，全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施；二是打造共建共用共治的社會治理格局，粵港澳大灣區建設是 CEPA 協議以來中央對粵港澳合作前景做出的最重要規劃，未來在粵港澳大灣區框架下，港澳珠三角之間的經濟社會聯繫將會有一個快速發展階段，發展方向將是向着人流、物流、資金流、信息流更加通暢、更加融合的目標前行。橫琴自貿區的社會治理問題的探索，可以為未來粵港澳大灣區社會治理提供可行的方案。結合橫琴異質區域社會治理的途徑與經驗，作為雙邊或者多邊政府合作與社會組織多主體參與的區域治理範式，未來的粵港澳大灣區的社會治理將可以考慮三個層面的內容。

（一）主導要素：政府主導及制度制定

作為制度變革路徑的方向性約束力量，宏觀政策架構與頂層體系設計是建構協同治理體系的必要條件，其中最為根本的便是實現治理機制與具體實踐機制的深度互嵌，這需要充分激發存量制度中的潛在協同效能。啟動珠海、澳門、香港三地政府官員作為理主體的能動力量，以能動主體引導具體實踐機制，從而實現與治理機制的互嵌互助。具體來說，第一，要從粵港澳合作的高度樹立官員的角色主體意識與自我認知，打破制度化壁壘形成的流動障礙，強化官員協同治理的主體性和主動性。在正式制度尚需完善而尚未產生應有的規導作用之前，以大局意識和合作意識實現非正式制度對官員的浸潤是必要的過程和選擇。第二，進一步完善三地政府之間的合作規範和合作程序，三地政府積極商討

制度的對接並軌問題，促進三地制度的相互嵌入和適應。第三，在豐富各主體內在溝通機制的基礎上，加強三地政府職能部門間的互通平台建設，例如定期舉行由三地政府各職能部門核心官員參加的協同治理聯席會議便是可行的舉措。

(二) 實踐方式：以社會性作為協同治理的出發點和落腳點

多元協同的社會治理共同體最重要的特徵之一就是社會性。區別於政府管控的社會管理模式，社會性集中體現了協同治理對於公共性擴散的價值性回應與工具性應用，是協同治理的出發點同時也是落腳點。社會治理共同體的社會性，可從兩方面作為具體的實踐路徑：一方面，社會組織在提供社會支持與公共服務、提升社會張力與制度彈性等方面具有獨特的優勢和作用，它對政府治理的互補性功能是社會組織作為協同治理主體之一的重要理由。與港澳地區發達的社會組織網絡不同，當前內地的社會組織社會基礎薄弱、生存空間狹小、合法性缺失。作為制度探索和制度創新重要高地的橫琴自貿區，應有目的地在提升社會組織的社會治理能力與公共性特質，合理劃定其權力邊界、職能範圍與責任清單，並建構配套的賦權分責機制、支持培育機制以及問責追究機制等方面積極嘗試，有序促進社會組織成長並最大限度釋放協同正效應。另一方面，互聯網的普及使現代社會中社會個體的無縫溝通甚至無縫銜接成為可能，高速的信息傳播能力、多元化的信息來源與內容、自媒體的擴散與成長，都使網絡成為公眾個體建構與重塑的最重要力量。因此應重視來自虛擬公共領域的社會治理潛能，通過政府的適時出場與有效引導，發揮其文化傳播、輿論導向、矛盾調適與衝突消解的獨特功能。

(三) 保障機制：基於認知與利益的協同主體自我管理

無論是政府還是社會，其認知模式與價值取向都會對其行為選擇起着導向和規約的作用。粵港澳三地政府在社會治理認知上存在差異，需要通過塑造認知，利用認知對協同治理的能動作用，推動三地政府達成共識。其一是要轉變政府理念，對於橫琴政府來說，要實現從權威政府向人本政府、透明政府的價值認定與執政理念的轉變，同時要摒棄過去的內地全能政府的思維，充分認識市場與社會作為社會治理主體的重要作用，在目標導向、執政理念與價值選擇上接受、認可並踐行協同合作的社會治理模式。對於港澳政府來說，則應當充分伸展自身在異質區域的公共作為，特別是促進本地社會組織與區際政府間的協同關係方面；其二則要提升民眾或社會組織的協商倫理，因為在公共空間缺乏主流價值觀念統合的情況下，人們如果只關注自身的個體利益和組織利益，總是希望他人或組織先讓步，那必將直接影響協同治理的實現效能，特別是會導致社會治理中公約決策的反覆迴圈，使協同治理陷入“民主導致低效率”的困境，提升社區歸屬感、社會責任感和身份認同感，將是提升民眾或社會組織協商倫理、提高協同治理效能的有效路徑。多元協同的社會治理共同體強調治理過程中的公共性、有序性與參與性，但各協同主體趨異的利益偏好與利益訴求，往往使其在採取策略性行為以實現個體利益最大化，在社會治理的協同過程中形成反方向的治理力量。因而，面對社會組織與社會個體特別是異質區域社會組織的利益意識的覺醒與利益自覺的彰顯，應建構相應的利益表達、利益凝聚與利益協調機制，建立珠海、澳門、香港三方統一的協調平台，重新實現社會結構的組織化、秩序化與歸屬性以及利益訴求的聚合性、代表性與理性化，通過利益關係的協調與維繫實現協同治理過程中各主體的自我管理，從而建構協同治理的長效運作機制。首先，應積極構建論壇機制、聽證制度以及公共事務公開制度，保證利益主體、尤其是社會弱勢群體(包括港澳群體)平等、自主、充分的利益表達；

其次，要進一步加強社區作為基層民主建設的載台作用，使其成為作為民意代表的基本單元，還要合理引導虛擬社區的構建，實現跨越地域和層級的利益共識達成；最後，應充分激發法律條例在利益保護和權益維護方面強制性作用，同時要建構行政與司法在利益調解過程中的互動機制，保證相關各方的利益訴求和政府調解過程中的權威作用。

五、結語

橫琴異質區域的社會治理問題有着典型的代表性和獨有的特殊性。在“一國兩制”下如何實現粵港澳大灣區的深度融合，是粵港澳合作 2.0 版必須跨越的一道關卡。長期以來，粵港澳合作的政策和實踐都僅限於經貿層面，但當三地之間的經濟顯性要素充分配置完成之後，深層次的社會治理矛盾開始顯現。政治制度、公共服務、社會意識形態以及民眾的具體利益訴求等，三地之間存在着明顯的差異並且短時間內難以契合。通過對橫琴異質區域社會治理問題的深入剖析，積極探索引入多主體參與的異質協同社會治理共同體，不僅對橫琴社會形態的培育和發展有重大意義，而且對未來粵港澳大灣區建設有着重要的示範作用。在培育成熟的社會治理形態中，切實抓緊主導因素、實踐方式和保障機制，是保證異質區域社會治理共同體建設成功的關鍵，也是未來粵港澳大灣區社會治理模式能否確立的基礎。

[廣東省委黨校、廣東省行政學院系統 2017-2018 年度規劃項目《異質區域公共服務均等化政策研究——以橫琴為例》(編號：17JJ04)階段性成果。]