

从协作走向合作:中国城市治理的 行动转向与发展路径

——以共享单车为例

王 瑾

(天津师范大学 政治与行政学院,天津 300387)

摘要:共享单车作为互联网“共享经济”衍生的新产品,为城市交通服务和城市发展开辟了新局面,但其引发的现实问题也对中国城市治理提出了新的挑战。本研究以共享单车为切入点,总结我国城市应对“共享单车”问题中城市多元主体间的行动策略,是以政府为主导、社会行动者“被动配合”的协作形式,造成了城市治理僵化的问题。对身处中国城市治理境遇中的政府,提出了需要转变城市治理行动策略的要求,从制度框架中“破茧”,建构中国城市治理的合作发展路径。

关键词:城市治理;共享单车;行动转向;发展路径

中图分类号:C912.81 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-723X(2019)05-0041-06

随着“分享经济”理念声名传播,“互联网+”业态标新立异,实现城市可持续发展的目标成为现代人翘首跂踵的美好愿景。日前,国家发改委等八部门联合印发《关于促进分享经济发展的指导性意见》,为“分享经济”态势下中国城市发展环境和城市治理探索与创新释放了积极信号。古希腊政治学家亚里士多德曾说:“人们为了生活来到城市,为了更好的生活居住在城市。”为了让现代人在城市中更好地生活,中国城市发展秉承创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,推动城市不断向健康舒适和可持续之路发展。

古语云“天下难事必做于易,天下大事必做于细”。城市发展大事亦如此。城市服务是城市发展的重要组成部分,其优质与否更是体现在为现代人安身之处所想所用是否周全入微。诚然,这是一项巨大且艰难的任务。在全球化和后工业进程中社会呈现的高度复杂性和不确定性,也对城市服务提出了更高的要求。面对社会现实和市场自由化,城市服务的提供者已不仅仅局限于政府,而是让更多的社会行动者参与到提供城市服务的行动中来,为城市服务建立理论与实践

的“想象”。“共享单车”的“异军突起”正是社会行动者在“分享经济”背景下利用“互联网+”新业态创造的共享使用权的单车产品,为现代人“最后一公里”的出行尴尬找到了新出路。但是,作为一种新趋势衍生下的新事物,在利益驱动下的“泛滥”势必引发诸多问题。这些问题如一股洪流正影响和阻碍着城市发展。

解决问题需要采取行动。在20世纪后期以弱化表达而注重开展行动来获取支持的社会特征,似乎预示着一个行动主义时代的到来。在行动主义时代,涌现出许多行动者,他们并不完全听命于政府,而是与政府之间有着合作关系;他们以相对独立性和自主性开展纳入社会治理范畴的行动,实际上是弥补政府在社会治理方面的不足,这种情境意味着一种合作治理模式生成的可能。^[1]事实上,“共享单车”衍生问题的解决更加需要政府与社会行动者们的合作。然而,从“共享单车”进入中国以来,解决问题的行动难以遏制问题的膨胀。为何如此?这种解决问题的行动究竟是一种主动的行动还是被动的行动?中国城市治理需要怎样的一种行动策略来突破治理困境?这是本文的研究要义。

作者简介:王瑾(1989—),女,甘肃张掖人,天津师范大学政治与行政学院博士研究生,主要从事政府治理与公共政策研究。

一、社会行动者们的行动： “共享单车”的“异军突起”

2016年底，“共享单车”席卷中国各大城市，“光鲜亮丽”地出现在城市街头。面对国家大力倡导绿色、低碳、环保的出行理念，缓解交通拥

堵，为人们短距离出行提供多样化服务，“共享单车”的出现受到大众青睐。

回顾中国“共享单车”的发展，根据《2016中国共享单车市场研究报告》显示，中国共享单车的发展历经三个阶段。^[2]

表1 中国“共享单车”的发展阶段

时间 类别	第一阶段 (2007~2010)	第二阶段 (2010~2014)	第三阶段 (2014~2017)
单车形式	市政公共单车	企业承包市场单车	互联网共享单车
便捷程度	有桩/便捷程度低	有桩/便捷程度低	无桩/便捷程度高
阶段特征	政府从国外引进共享单车先进理论和模式，在社会投放公共自行车；以政府主导分城市管理	企业承包市场单车产品向社会投放	利用互联网平台，以制造业供应为基础的企业对个人的共享并提供相应服务

总结中国“共享单车”的发展，从单车形式、便捷程度、服务提供的行动者，单车形式从市政公共单车发展为企业承包市场单车再到互联网共享单车；便捷程度已实现公共自行车（有桩/便捷程度低）到半共享单车（有桩/便捷程度低）再到“共享单车”（无桩/便捷程度高）的过渡；服务提供的行动者由最初政府投入转变为自由市场内企业的竞争性投入再到今日企业利用互联网平台的服务性竞争。结合《2016中国共享单车市场研究报告》中对“共享单车”的特征分析，得出“共享单车”定义，即“共享单车”（Bicycle-Sharing）是新兴经济模式下与移动互联网相结合的重要产物，是企业为解决人们短距离出行问题，利用共享经济平台采用分时租赁方式投放于方便人们出行的公共领域的单车共享服务产品。“共享单车”的兴起，扩充了中国城市交通慢体系框架，丰富了城市服务的多样化选择，填补了政府在城市服务中的短缺和不足，贡献了解决城市交通拥堵问题中的积极力量，这正是社会行动者们采取的行动。

面对市场多样化的需求和“分享经济”的驱动以及城市交通的压力，社会行动者们以解决问题的“想象”和市场需求的“商机”在城市中付诸实践、采取行动。这种行动在城市发展过程中具有举足轻重的影响。近日，由中国交通运输部科学研究院、清华大学—戴姆勒“可持续交通研究中心”等机构联合发布的《2017年第二季度中国主要城市交通分析报告》显示，2017年第二季度全国城市拥堵情况出现下行拐点，“共享单车”发

挥了积极作用。^[3]“共享单车”作为一种产品在人们出行和缓解交通压力方面有着明显优势。凭借其优势，在《2016中国共享单车市场研究报告》中显示，截至2016年底，中国共享单车市场整体用户数量已达到1886万，中国共享单车用户规模将达到5000万。以“oFo小黄车”和摩拜单车两家企业投放为主，其他品牌已增至25个。显然，“共享单车”是市场需求衍生下的互联网催生物，以新颖、便捷、环保的特色在城市服务中“异军突起”。

“共享单车”在受到社会公众赞许的同时也迎来了人们对社会道德的审视和城市治理与发展的思考。纵览权威媒体和社会媒体，“共享单车”的大量投放与大量破坏此消彼长，不同颜色不同样式的“共享单车”吸引着人们的眼球，同时，大量“共享单车”被肢解、被乱扔、被破坏的消息五花八门。可见，社会行动者以独立自主采取的行动对社会和城市发展更似一把双刃剑。如果说，这种行动在具有两面性的特质下在城市中散播，独立的行动者则难以控制行动两面性的平衡。正如，社会行动者们投放“共享单车”的行动，其初衷在一定程度上弥补了政府在城市服务和发展中的不足，但演化为今日的“泛滥”仅靠社会行动者们采取的弥补性行动难以维持服务与压力之间的平衡，当压力大于服务时，加大城市治理难度，势必阻碍城市发展。因此，在行动主义理论中，行动者本身是具有独立性和自主性的，虽然在组织形式上体现为他在性，但推动社会进步的诉求和采取属于社会治理范畴的活动

时,与政府保持着一种合作的关系和状态。但这种合作下依然保持着行动者之间的差异性,在公共权力扩散和让渡之间无法平衡,一些行动者会暂时拥有超越其他行动者的权力,而合作又需要公共权力给予保障,因此,在构建政府与行动者之间的合作时并不排斥权力在场,而是对其扬弃后赋予合作新的内涵。^[4]

二、对城市治理主体间协作行动的分析

(一)我国各大城市应对“共享单车”乱象采取的行动策略

面对“共享单车”各种乱象,梳理我国各大城市应对“共享单车”的措施,一些大型城市由于“共享单车”规模较大,伴随问题较多,率先采取行动,当地政府也出台了相关指导意见(试行)并公开征求意见。例如,北京和上海纷纷出台了《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见(试行)》和《上海市规范发展共享自行车指导意见(试行)》相关文件。实践中,一些城市秉持“谁受益谁负责”的原则,要求企业承担主体责任,对违规扣押和损坏的共享单车交由企业处理。但是,企业出于多种因素的考虑和处理实际问题能力的欠缺,还未能较好履行企业责任。因此,在各地出台的相关文件中,基本以市级统筹、属地管理、企业主责、行业自律、承租人守法、规范有序的原则,对政府和社会行动者们的责任进行了宏观层面上的规定。

《上海市规范发展共享自行车指导意见(试行)》文件中明确要求企业要根据各区发展规划制定车辆投放计划,企业要与属地政府签订共享自行车管理承诺书,对乱停乱放的共享自行车有管理和清理责任,可与属地政府部门合作,共担治理成本等相关内容。在保障机制中,上海市要求加强政府协同管理,市级层面统筹指导,区级层面属地推进落实,街镇层面利用城市网格化管理平台,加强车辆停放点设置和秩序管理与日常管理。《北京市鼓励规范发展共享自行车的指导意见(试行)》中按照“部门联动、综合治理”的原则,政府部门统筹协调,企业在提供服务和秩序管理等方面进行了规范,提出了要求。同时,各级管理部门加强协调和配合,建立联动机制,依法对共享自行车经营活动实施指导、监督和管理。《杭州市促进互联网租赁自行车规范发展的指导意见(试行)》中采取四大措施规范“共享单车”:①“政府管理平台、平台管理车辆”的分级管

理模式;②要求企业配备专业人员维护车辆,规定每80辆共享单车须配1人维护;③强制更新车辆并配套相应的停放区和调度场地;④政府部门引导共享单车投放总量。

结合多地采取的措施,不难看出,在制度框架下对政府和社会行动者们进行了责任规范。通过制度规范让社会行动者采取规定的策略和管理手段,在提高效率和竞争力的同时防止行动使命漂移,实现社会责任和社会承诺。^[5]当然,这种制度性的规范从形式上体现着治理主体间的合作,但从实质上看,是政府主导下社会行动者间的协作。

(二)制度框架中的协作行动:合作模式的低阶段

在公共行政领域中,协作和合作是被研究者关注的重点。但是,往往在建构理论和描述现实中,不能清晰地把握协作和合作间的关系。特别是在现实中,由于突出事件的复杂性,政府与其他主体的行动究竟是协作还是合作,需要对协作和合作明晰化,这也是我们对协作和合作属性的正确理解。学者张康之对合作进行了深入分析,认为从宏观层面合作有三种形式:互助、协作、合作。同样,他指出:“协作是构成性的、合作是建构性的。”^[6]合作从根本上凸显了对社会关系和体制的主动建构,协作内嵌于社会关系和体制之中。可以说,协作是一种被动的行动。^[7]

在实践中,政府与社会行动者的关系发生在特定的制度框架中。在制度主义的世界,权力是制度性建设得以顺利展开的保障。可以说,权力是制度的前提,也是实现社会分工的根本。那么,政府与企业之间的关系实际上是一种权力分配下的分工。在制度主义者眼中,合作是规范的过程。这种规范以共识性为基础,形成合作的制度基础,从而产生现实性的活动。也就是说,只有在制度规范下或得到制度支持的活动才可称为社会化活动,而合作理应是制度化的合作。但现实的情况是,在制度规范和得到制度支持的活动像裹在襁褓中的婴儿,这种束缚感如同制度规范捆住了行动的双脚,让社会活动变得僵硬和死板。在社会活动中政府和行动者之间同样存在这样的状态,这样的状态来源于政府通过社会控制的方式提供社会活动的秩序。现代政府是通过强制性的管理制度和公共政策的强制实施去追求合作的,这种路径选择完全违背了合作的精神。^[6]由此可见,现代政府是在履行自身的社会

管理职能,其在根本性质上并不属于合作模式的应有范畴;现代政府促进社会合作的职能只是政府总体职能的一部分,只是由于社会发展阶段的不同,由于所要解决的那些较为突出的问题不同,从而使得它的促进合作的职能时显时隐。^[6]这样的路径理应被看作是一种协作体系,处于合作模式的低级阶段。

针对“共享单车”各地纷纷出台的指导意见,对城市治理的多主体都给予了具体要求和规范,政府和社会行动者们承担的责任明晰划分。换句话说,是在政府权力主导的前提下,治理权力在政府与社会行动者之间进行的分配。在权力非均等化的背后,政府履行着合作职能,而非建构合作。但不可否认的是,在充满竞争和不确定风险的社会,政府一直致力于促进社会合作,努力构建真正意义上的合作。但我们也必须清楚地认识现代政府的性质,以达成协作目的的现代政府,不是开展合作行动的现代政府,而是履行合作职能的政府。在制度框架下的协作行动,是一种被动的、低层级的合作。

三、中国城市治理的“破茧”： 制度主义下的突破

后工业时代来临之前,中国城市治理是在制度主义逻辑下开展的。制度主义逻辑中的社会治理依附于中心—边缘的社会结构,政府位于社会治理的中心,通过制度对社会进行普遍性的统一的治理,结果却在对技术理性的追求中把社会治理导向了精英治理的格局。^[8]制度主义的拥护者们认为当权者需要权力和制度的相互融合来保护权威和维持社会秩序,只有建立制度的框架,社会才能按照一种权威的意愿去发展。政府为了实现高效治理,通过权力和制度相结合建立了一种依附于中心权威的社会垄断结构。

制度安排已经成为现代人生活领域中一个基本前提。大到国家、政府层面的制度安排,小到人们生活中的制度规范,都是将制度规则运用到实践中的过程。人们通过制度规范可以预期不确定的因素和确定的因素,从而为达到一种良好的结果,为实现社会生活的稳定保持着期许。因此,更加需要在实践中检视制度主义的建构。事实上,我们在城市治理的实践中经常看到制度安排下的种种弊端和后果。政府与社会并不具备平等的关系和地位,对解决问题的任务分解厚此薄彼的现象时有发生。而当制度安排遭遇复

杂且不确定因素的钳制而失去灵活应变能力的时候,治理则陷入控制失灵的窘境当中。面对制度控制失灵,社会治理就需要走向改进技术理性,消除行政傲慢,走合作治理行动之路。

合作治理反映着公共性问题。公共性的问题伴随着工业社会中管理型社会治理对私人领域分化后的判断而出现,在管理型社会治理模式中,公共性体现为以工具为手段的形式上的一种公共性,并没有实现真正的公共性。实现真正的公共性需要对制度主义下的政府进行彻底变革,使政府转变为社会治理的行动者,这种转变才能实现政府的所有行动中形式的公共性和实质的公共性统一融合。真正的合作关系,是治理主体在获得公共理性下承认其他主体共在的关系下,自发寻求合作的路径,也是管理型政府转向服务型政府构建的基础。因此,基于行动而不是制度的合作才是实质上实现公共性的合作治理模式的建构。

随着全球化和城市化的演进和发展,国内外领域有关城市治理研究的文献浩如烟海。纵览西方国家和我国对城市治理的研究,西方国家主要从理论层面对城市治理模式和比较城市治理方面进行研究,如西方学者乔恩·皮埃尔对城市政体理论和城市治理理论的基本特征进行了详细描述,分析了二者作为比较城市政治研究的理论框架所发挥的作用。^[9]我国对城市治理的研究也主要从城市治理理论、治理主体和内容以及城市治理实践和模式等方面展开。我国学者踪家峰等人探讨了城市治理模式,分析了企业化城市治理模式、国际化城市治理模式、顾客导向型城市治理模式、城市经营模式等典型的城市治理模式,结合四种模式各自的特点,对中国城市政府运行提供借鉴。^[10]学者唐亚林从大都市治理范式的视角,系统分析了当代中国城市基层治理的结构、机制与体系,为城市治理特别是大都市治理提供了富有指导意义的理论资源。^[11]可见,在城市治理研究的内在性逻辑背后,多元化主体间的合作治理已经成为具有共识性的分析框架,逐步打破传统制度主义的僵化和局限,城市多元主体的力量重新排序和分配,证明城市治理从制度中释放行动,开始走上真正的合作之路。

在后工业化时代,中国城市处在一个复杂性和不确定因素密集的环境之中,对城市治理提出了前所未有的挑战。正如中国城市正在面临“共享单车”泛滥难治的现实问题,为解决这一问题,

城市治理主体多元化参与无论在治理框架下还是实践中都无可厚非,但是城市多元化主体的行动路径需要突破制度主义框架下的协作,唯有通过合作,改变原有政府和社会行动者们活动所表现出的僵化,重新诠释治理的合作意义,政府和社会行动者们才能开展由被动转向主动的行动,探寻治理新变革。从行动中合作,是中国城市治理突破制度主义枷锁的有效路径,也只有从制度中“破茧”,才能有效解决和应对城市治理的问题,提升中国城市治理能力,合作的想象在实践中才可以实现。

四、建构中国城市治理的合作路径

“共享单车”存在的现实问题,使解决问题的目光聚焦在提升公民参与、提升公民道德的逻辑上来,目的是为了达到多元主体下的治理平衡,却忽略了政府和社会行动者之间的实质关系,是造成问题迟滞的根源。在这样的状态下,公民的参与和贡献并不会是积极的,反而在某种程度上造成社会成本的增加,甚至造成社会资源的浪费。因此,对于中国城市治理来说,需要突破制度的枷锁,重新审视政府与社会的关系,让社会中的行动者们获得平等且更大的自治空间,逐步完善社会治理体制和城市治理体系,建构中国城市治理的合作路径。

面对中国现实问题的治理困境,国内研究者开始注意到政府与社会在治理过程中的关系问题对解开治理困境的影响和作用,开始寻找解开政府与社会行动者们紧张关系的出路,逐渐打破政府与社会行动者们的协作关系,不断摸索重构合作治理的行动策略。有学者提出,当前我国政府和社会组织的合作关系是一种“调试性合作”。这种合作体现了政府通过资源依赖与制度建构等方式实现与社会组织开展合作实践,社会组织在合作实践中影响政府行动的具有能动性的双重逻辑。^[12]这种提法正是看到了行动优于制度以及政府和社会的变革关系在治理中的重要地位,希望通过政府与社会行动者们之间建立一种调试性的合作,逐步从工业化时代的协作过渡到后工业时代的合作上来。因此,这种对调试性合作的理解只能放在我国社会体制改革的某一阶段中去,凸显了阶段性的特征。

合作治理需要建立以网络结构代替垂直结构的组织,让政府和社会行动者在组织中共同采取行动,以新的合作治理模式构建服务型政府。

服务型政府的构建强调政府从控制转向引导,作为一个行动者和社会行动者们同处社会舞台之上,共同演绎从协作走向合作的治理新篇章。政府作为行动者,在提供服务的同时,更需要加强对治理效果的监管,为合作治理的质量提供坚实保障。将合作行动作为中国城市治理的路径选择,是厘清治理主体间关系、走出治理困境、突破制度主义的协作走向合作治理应有的态度。

解开“共享单车”的现实难题,需要在促进政府改革的同时,深刻把握合作治理的核心要义,转变治理理念,推动政府和社会行动者在城市治理中并驾齐驱、合作行动。国外“分享经济”与合作治理的发展先于国内,积极探索在分享经济背景下的政府合作行动。例如,英国构建服务型政府,推动政府信息公开,致力于为分享经济发展提供信息在内的全方位服务,在此过程中,英国行业组织在分享经济发展中功不可没,弥补政府缺陷,成为分享经济下政府与社会行动者们共同行动实现合作治理的标榜。^[13]可以说,构建合作治理的实践探索是服务型政府的建立,政府在治理场域中采取的正向行动。服务型政府的建立,同样需要制度在场,合作治理中的制度追求一种公共理性。当制度能够彰显自己对价值和道德的推动作用时,它就转化为道德制度。^[8]显然,道德制度不像权力制度和法律制度对个人行为进行控制和约束,而是促进个人的道德提升,让个体在治理过程中成为合格的行动者。如此,公民才能在治理场域中获得更大的空间,发挥公民参与的重要作用,提升公民在合作治理中的主体地位。

此外,合作治理意味着政府与社会行动者共同“双赢”的努力,这就需要提升政府与社会行动者的合作能力。合作能力是合作治理的基础力量,是促进治理效能的决定因素。提升政府与社会行动者合作能力的前提是正确把握政府与社会行动者之间的关系。回顾政府与企业的历史,有学者提出,改革开放以来,政府与企业的合作经历了初始阶段的“小恩小惠”、过渡阶段的“简单配合”,未来势必迎来“紧密合作”阶段。只有认识到政府与社会行动者之间的优势互补,不断扩大内外协商,才能加强政府与社会行动者的合作能力,超越“简单配合”实现“合作共赢”。

“共享单车”的现实问题对中国城市治理发出了新的挑战。解决问题需要采取行动。需要透过问题本质去寻找到城市治理正确的行动方向。正如学者诸大建之问:“‘共享单车’,可否触动一场

城市治理的变革?”^[14]现实问题这颗球已经踢到了治理主体面前,如何踢好这颗球是治理主体间需要共同努力和行动的方向。把握这个方向的前提是需要厘清政府和社会行动者在合作治理中的关系,这也是实现合作行动的核心要义。在合作行动中构建合作治理的模式是希望将理论在实践中落地生根。合作治理模式的落脚点是服务型政府的构建。服务型政府旨在政府与社会行动者共同合作,增加提供公共服务的机会。可见,服务的基础是合作,提供服务是政府合作治理的行动方式。那么,在现实问题中,多元主体的合作行动如何将一种想象,抑或是理想化为现实,是需要进一步去思考和探索的。

[参考文献]

- [1]张乾友.行动主义:合作治理的神髓——兼评张康之教授的《公共行政的行动主义》[J].河北学刊,2017,(3).
- [2]2016中国共享单车市场研究报告[EB/OL].<http://www.bigdata-research.cn/content/201702/383.html>.
- [3]中国城市拥堵指数下降 共享单车发挥作用[EB/OL].<http://news.163.com/17/0724/21/CQ52IJK700018AOQ.html?>
- [4]柳亦博.论合作治理的路径建构[J].行政论坛,2016,(1).
- [5]周一帆.利益相关者:社会企业如何处理使命漂移[J].治理学术,2017,(7).
- [6]张康之.公共行政的行动主义[M].江苏:江苏人民出版社,2014.
- [7]张乾友.行动主义视野中的社会治理转型[J].江汉论坛,2016,(6).
- [8]向玉琼.从制度主义转向行动主义的社会治理——读张康之教授《公共行政的行动主义》[J].北京行政学院学报,2015,(5).
- [9]乔恩·皮埃尔.城市政体理论、城市治理理论和比较城市政治[J].陈文,史滢滢,译.国外理论动态,2015,(12).
- [10]踪家峰,王志峰,郭鸿.论城市治理模式[J].上海社会科学院学术季刊,2002,(2).
- [11]唐亚林.当代中国大都市治理的范式建构及其转型方略[J].行政论坛,2016,(4).
- [12]郁建兴,沈永东.调试性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J].政治学研究,2017,(3).
- [13]朱宝丽.分享经济发展现状、国际考察与监管选择[J].上海师范大学学报(哲学社会科学版)2017,(4).
- [14]柳森,诸大建:共享单车,可否触动一场城市治理的变革?[J].决策探索,2017,(3).

From Coordination to Cooperation: Action Turn and Development Path of Urban Governance in China —Taking “Bicycle – Sharing” as an Example

WANG Jing

(College of Political Science and Public Administration, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: As a new product derived from the “shared economy” of the Internet, bicycle – sharing has opened up a new situation for urban transportation services and urban development, but the practical problems it brings also pose new challenges to urban governance in China. This paper takes the bicycle – sharing as the research breakthrough point, and summarizes the action strategies of cities in our country to deal with the problem of “Bicycle – Sharing”. It is the government – led coordinative form in which social actors take the role of passive cooperation that results in the rigidity of urban governance. The government needs to change its action strategy and break the situation from the institutional framework to construct the cooperative development path of urban governance in China.

Key words: urban governance; bicycle – sharing; turn of action; development path

[责任编辑:李 官]