

# 契约精神与友善制度:善治视角 下新型政社关系的构建

高丽,赵环

(华东理工大学 社会工作系,上海 200237)

**摘要:**政社之间何以建立起一种独立平等、互信互助的合作关系,以促进政府购买服务政策预期成效的达成和社会需求的因应,乃是当前新型政社关系建构的核心议题。针对当前政府购买社会服务中政社关系存在的政社不分、法制真空和互信缺失等多重特征与现实困境,本文引入善治理论作为替代性分析视角,从体制再造、依法治理与合作治理三个维度构建了新型政社关系建构的分析框架,在此基础上创新性地引入契约精神与友善制度作为构建新型政社关系的核心要素,以探索实现刚柔并济新型关系的策略化路径。

**关键词:**善治;契约精神;友善制度;政府购买服务;新型政社关系

**中图分类号:**C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2016)04-0121-08

## Contract Spirit and Kindness System: Constructing of New Government-society Relationship in Purchase of Services from Good Governance Perspective

ZHAO Huan, GAO Li

(Social Work School, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

**Abstract:** As an innovative approach of social governance mechanism under the good governance perspective, purchase of services is currently the necessary requirement of transforming government functions and constructing the new government-society relationship, and it is also the important way of stimulating the vitality of social organization and meeting the public needs. Since China's purchase of services system is still in its infancy, how to establish a cooperative relations of independent, equality, mutual trust between government and society to promote the achievement of expected effectiveness of purchase of services policy, and it has become currently the core issues of constructing new government-society relationship. This article points out that there exist government being community, the lag of legal system and lack of mutual trust and other multiple characteristics and practical problems in the construction of government-society relationship of purchase of services; and then based on the analysis for its roots and from the perspective of good governance theory, the paper creatively introduces contract spirit and kind-

**收稿日期:**2016-01-25

**基金项目:**国家社科基金青年项目(10CSH049);民政部2015年度慈善事业创新和发展理论研究部级重点课题;民政部2015年政策理论研究课题(2015MZR0253604)

**作者简介:**高丽,女,华东理工大学社会工作硕士研究生,主要从事社会工作研究;通讯作者:赵环,男,华东理工大学社会工作系主任,副教授,香港大学社会福利博士,上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”主任助理,主要从事社会组织与社区研究。

ness system and seeks the effective ways to construct a new government-society relationship of firmness and flexibility from the structural reform, legal system construction, mutual trust mechanism and other aspects, so that making purchase of services truly become an innovation of social governance mechanism.

**Key words:** Good Governance; Contract Spirit; Kindness System; Purchase of services; New Government-society Relationship

当前,世界各国都在探索善治模式下的社会治理创新机制及其路径,以完善对公共事务的管理与服务,构建良好的政社关系,以期实现国家治理体系与治理能力现代化目标。而追求国家治理现代化应将善治作为其理想模式并作相应的制度安排<sup>[1]</sup>。随着我国社会主义市场经济的快速发展和社会结构的转型升级,加快转变政府职能、创新社会治理、建设服务型政府是当前政府改革的重中之重,也是探索国家治理现代化的一种积极尝试。在各级地方政府改革与创新过程中,成效最为显著的是政府购买服务制度的实践与创新。政府购买服务是现阶段政府职能转变、构建新型政社关系的必然要求,也是激发社会组织活力、提高公共服务质量的重要抓手。由于政府购买服务在我国尚属于新生事物,在购买过程中面临着诸多问题,其中政社之间如何建立起一种友善平等、守约互信的合作关系,以促进政府购买服务成效达致预期目标,有效回应社会需求,乃是新型政社关系建构的核心议题之一。本文试图就政府购买服务实践中政社关系的互动逻辑、经验反思、视角创新以及策略化路径进行阐释。

## 一、问题的提出

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出,要“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”。这是第一次将“政府购买服务”写入党的文件中,并要求以合同、委托等方式向社会力量购买服务。同时还强调要“正确处理政府和社会之间的关系,加快实施政社分开,适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。这无疑彰显了当前党和政府对理顺政社关系、激发社会组织活力的强烈诉求与高度重视。在我国,政府运用财政资金以市场化、契约化的形式向社会组织购买公共服务,其勃兴的背后不仅有着经济改革深化的历史动因,亦有着社会结构转型的时代需求。从现有的文献研究来看,不少学者已从公共管理学、社会学、政治学等多个角度对政府购买服务的必要性展开了论述。有学者认为,目前政府与社会组织建立的是依附性互动模式,要达到自主性互动,就是要创新现有购买模式,建立完善的招投标制度<sup>[2]</sup>。也有学者指出,政府通过向社会组织购买社会服务,有助于推进政府社会职能的转变,深化政社分工与合作机制,改善公共服务模式,并通过这些服务实现社会管理和社会的再组织化目标<sup>[3]</sup>。

然而,目前我国政府向社会组织购买服务的实践尚处于起步阶段,虽然近年来已取得初步成效,但在购买过程中仍存在一系列问题,譬如缺乏相应的法律制度保障,购买资金尚未纳入政府公共财政预算,购买流程不规范,未建立有效的监督评估体系,政府与社会组织间合作关系不稳定等。更为重要的是,越来越多的研究者和政策实践者发现,政府购买服务的制度实践并未兑现其“政社分开”的理想承诺。吕纳等人从双向视角出发,探讨了政府和社会组织双方在购买服务过程中应遵循的行动逻辑、行动策略和互动关系等,认为政府和社会组织的关系属于一种策略性选择建构,购买服务中并未削减政府的权力,甚至有可能加剧其渗透力度,真正实现“小政府、大社会”的发展格局仍存在一定困难<sup>[4]</sup>。有学者以珠三角 B 市政府购买服务实践为基础,分析了当前权力制约关系下的契约关系运行逻辑,指出政府购买服务能否达到政策预期效果,关键在于能否建立均衡的利益团体博弈体制<sup>[5]</sup>。还有

学者则将政社互动关系作为切入视角,对比深、沪两种不同的政府购买服务实践模式,发现两地的实践虽然按照不同的发展模式并进,但却呈现出高度相似的共性约束,政社关系就其根本而言,仍是“政社不分”<sup>[6]</sup>。

总体上,针对政府购买服务中政社关系如何合理建构的问题,现有文献主要集中于对政府购买服务中制度、程序、购买主体关系等方面问题及应对策略的探讨,以此实现政府购买服务的预期成效,但对在“强政府、弱社会”背景下思考政社之间如何实现平等合作关系,以及这种新型政社合作关系建构所需的条件、机制和路径等方面较少有学者涉足。笔者认为,从根本上讲,导致上述情形的原因在于:以往学者更多地从公民社会、法团主义、国家—社会关系等理论出发,对政府购买服务实践中的政社关系进行分析和阐释,因此,倾向于得出国家与社会之间的权力张力和利益对立等分析性结论。以往研究较少从当前正在转型中的国家治理理念和理论视角出发进行分析,而近年来,服务型政府、服务型政党建设的实践逻辑,都体现了党、政府朝着以“善治”为目标的方向迈进。因此,本文旨在从善治视角出发,在理论层面,探讨如何建构并保障政府购买服务中政社之间的独立自主与平等互动关系的建立;在实践操作层面,从政府购买服务中政社关系的多重特征与现存问题出发,提出在善治视角下通过强化契约精神、建构友善制度等要素,以推进新型政社关系机制的生成与巩固。

## 二、体制张力与博弈风险:当前政府购买服务中政社关系的多重特征分析

政府购买服务作为一种创新性的制度设置,为政府与社会力量之间合作互助关系建构提供了新的发展思路。可以说,我国政府购买服务实践与政社关系建构实际上是一个互构、共建的过程,即政社关系的转型为政府购买服务创造了与之相符的体制条件,而政府购买服务反过来能够激发社会组织活力、推动社会组织发展、扩展社会空间的广度与深度,并不断重塑政社关系新架构,从而实现政社合作机制的深化。虽然在党和政府的大力支持与持续推进下,我国政府购买服务的实践取得了较为显著的成效,但目前购买服务机制尚处于不完善阶段,相应的政策制度、法律制度不健全,购买体制机制有待完善,服务购买范围依然受限,政府和社会组织之间的合作关系仍呈现为一种相互磨合的状态,这就直接影响了预期成效的达成。同时,在契约式的公共服务购买机制下,政府与社会组织之间能否建立起一种独立平等、互信合作、稳定持久的合作关系尚待进一步考问。

### (一) 政社不分:体制改革中的发展滞后与矛盾凸显

在传统的社会管理机制中,政府的社会职能存在着严重的越位和缺位现象,使得政府在社会建设中同时扮演政策的制定者、实践的组织者、服务项目的提供者 and 问题的裁判者等多种相互矛盾的角色<sup>[7]</sup>。当前,我国行政体制改革进程缓慢,政府职能转变有限,简政放权不足,统包统揽的无限政府角色依然未能彻底改变,致使在政府购买服务领域中,社会组织难以掌握社会建设资源与相应的公共权力,进而缺乏应有的发展活力,“高依赖低自主”成为社会组织的显著特征,政社平等合作关系的确立仍然面临多重阻碍。

不难发现,我国的政府购买服务乃是政府主导、社会遵从、外部推动、内部相配的产物,但是缺乏像西方那样比较成熟的市场经济环境以及法制法规的保障,再加上符合社会发展潮流的现代社会组织体制尚未建立,大多数社会组织要么相对弱小,影响力薄弱;要么本身是在政府倾向性帮扶下得以发展,行政色彩较为浓厚。虽然从理论上讲,政府与承接公共服务的组织应是相互独立平等的主体,决策与执行职能相分离,各司其职,但是由于当前的权力和资源依然牢牢掌控在政府手中,所以政府的强势主导与控制,社会组织的弱势遵从与依附,不可避免地显现出与“放权于社会”名实不符的特征。

有时,“放权”甚至表现为政府权力的进一步渗透,越发造成社会组织对政府的依赖。

因此,当前政府购买服务政策下的政社关系难以达成契约合作所强调的独立平等,而是处于一种非对等性的互动状态(包括权利的非对等性和依赖程度的非对等性),出现政府职能转移不充分与服务主体多元化未能有效实践基础上的政社关系权责模糊现象<sup>[8]</sup>,政社关系亟待调整与再构。

## (二) 法制真空:制度建设中的空间受限与立法滞缓

“法制真空”是目前政府购买服务的另一重要特征。有学者指出,要解决政府购买服务与传统体制中存在的矛盾与冲突,必须要从制度和法规上加以配套建设,以实现购买服务的可行性与有效性<sup>[9]</sup>。构建一套系统完善的制度体系,特别是健全法制,是政府购买服务得以顺利运行和稳定发展的重要条件,也是政社分工与合作的制度保障。纵观政府购买服务政策在西方发达国家及港台地区的顺利推行,它们除了具备良好的社会组织体制及社会环境外,最重要的是与之相配套的制度建设与法律法规给予了关键性的保障。如,英国先后颁布了《资助与采购良好行为规范》《地方政府国家采购战略》《公共服务行动计划》等,这些规则的制定与遵守既受法律保护,又建立在多方认可与监督基础之上;而我国台湾地区的台北市则通过《台北市市有财产委托经营管理办法》《政府采购法》《促进民间参与公共建设法》等一系列制度法规来确保政府与公私部门间建立起平等合作的契约关系。

然而,当前我国政府购买服务政策发展过程中,既缺乏一套内容清晰、权责明确的购买制度及相应的财政制度,也未建立起与之相匹配的法律法规保障,监管评估机制也有待进一步建立健全。具体来说,主要涉及以下几个层面:一是缺乏相应的法律制度保障,在《中华人民共和国政府采购法》中尽管规定了包括服务在内的采购范围,但对服务的理解仅限于政府自身运作需要的服务,为公众提供的公共服务并没有纳入政府采购的范围<sup>[10]</sup>;二是尚未制定统一完善的政府购买服务制度,仅提出某些指导性意见或要求,如2012年民政部与财政部联合下发《关于政府购买社会工作服务的指导意见》等,且各地区购买制度的内容、程序与标准存在较大差异,亟需将政府购买服务制度纳入统一的制度体系;三是政府购买资金未能纳入统一的财政预算,不利于审计与监管,购买资金的稳定性弱;四是缺乏有效的监督评审机制,政府对服务质量及其成效的监控较为有限。

法制保障的缺失,进一步导致在政府购买服务实践中,以及更大范围的国家治理、社会治理领域缺乏根本的治理规则和机制,这就使得依法治国、依法治理尤为重要。新的历史时期,社会发展和国家建设呼唤依法治国和法治社会的建立。

## (三) 博弈风险:互信机制中的目标偏差与认识偏颇

有学者利用博弈论的相关理论来搭建政社双方信任与否的关系矩阵,以此说明政社双方在契约关系建构中缺乏互信机制,而只有在互信关系基础上建立良好的竞合关系才能发挥社会组织在政府职能转变中的重要作用<sup>[11]</sup>。虽然事实上在购买服务前期,政府与社会组织之间签订了项目合同,双方所形成的契约关系对合作中的独立平等、信任互助都有一定程度的强调。然而,由于这种契约关系仅是一种表面上的独立和形式上的协议,其对政府的约束力较弱,政府仅凭权力性的介入与干预,就可致政府和社会组织之间的契约合作关系变质。单就政府的运作逻辑看来,社会组织的发展目标与政府目标间存在一定的差异,所以在将资源与权力下放于社会组织时常存疑虑;倘若双方目标存在较大偏差,则可能演变为一种风险或一场危机;同时,政府也可能担忧社会组织对公共资源与权力的掌握会使其成为一种体制外力量而难于控制;此外,对社会组织服务能力的较低认同也是政府缺乏对社会组织信任的原因之一。从社会组织层面来看,由于政府对社会组织的双重管制及信任缺失,再加上“官僚主义、行政化”的传统形象和实际体验,使社会组织对政府及其政策理念的认识存在诸多偏颇和思维惯性,因其生存与发展所迫,在强政府的现实背景下,社会组织常常展现出遵从与依附的姿态。这种情

形,仍然凸显了当前政府购买服务实践中,社会组织合法性机制的缺失<sup>[12]</sup>。

由此,政社双方互动关系中的互信缺乏,再加之沟通交流平台缺失、互动界面中包容同理不足,进而加剧了彼此目标上的偏差与认识上的偏颇;这种偏差与偏颇既是非独立平等性契约关系所带来的结果,同时反过来也造成了合作关系的解离和嬗变。

### 三、迈向善治:新型政社关系建构的替代性视角

从以往关于政府购买服务的研究可以看出,学界起初倾向于借助公民社会、法团主义、国家与社会关系范式等主流范式进行解释,但其在解释中国经验现象时已经被证明存在着先天缺陷<sup>[13]</sup>。为了解决上述理论存在的解释性困境,近来学界日益重视对治理理论的引介与运用,并形成了一系列研究成果。在党的十八届三中全会中引入了“治理”的相关理念和举措后,形成的一般共识是:从以往强调管理向注重治理的转向,既是政府购买服务的理念创新,更是实践对政府购买服务政策和制度的强烈诉求<sup>[14]</sup>。治理理论最为根本的特征在于强调多主体的共同参与和合作共治,换言之,相较于以往的新管理主义等理论强调的单一主体所进行的刚性管理而言,治理理论更加强调多元主体的参与。但是,从本质上讲,治理理论仍然缺乏对多主体为何如此行动(即何以形成多元联动的机制)缺乏根本的解释。这就需要更进一步寻找多元主体合作治理的深层根源。在诸多理论成果中,善治理论为解决上述困境提供了可能的替代性分析框架。

善治理论衍生于治理理论,是为避免治理失效、推进公共利益最大化而发展起来的,可以说是对于治理理论的一种修补与完善。莱福特维奇(Adrain Leftwich)在对善治的定义中涉及了多层含义:一种有效率的公共服务,一种独立的司法体制以及履行合同的法律框架,所有层次的政府都要遵守法律、尊重人权,多元化的制度结构等<sup>[15]</sup>。俞可平进一步强调善治的根本特征在于政府与社会两者在共治过程中建立一种良好的合作关系,其基本要素是治理的合法性、透明性、责任性、法治性、回应性以及有效性<sup>[16]</sup>。可见,建立在法治基础上的善治,其本质是要还权于民,强调权力向度的多元化与相互性,提倡多个主体的参与式治理,实现政府和公民对公共生活的一种合作式管理。当前,世界各民主国家都在探索善治视阈下社会治理的发展模式,以提高政府行政效率,满足公民需求,提升公共服务质量,从而构建国家与公民、政府与公民之间的和谐关系。要实现这一目标,最为重要的是要推动社会公民的自愿合作和积极参与,否则其所呈现的仅是善政而非善治。达至“善治”目标的国家治理,乃是一种达成和服务于某种良好目标模式的现代国家建构过程和方式。因此,善治可被视为国家治理现代化的理想模式。

目前,我国正处于加强社会治理机制创新、构建服务型政府和服务型政党的关键时期。虽然政府购买服务政策在持续的推进之中,但由于受到传统社会管理体制的惯性影响,短时间内政府职能转变较为有限,放权相对不足,社会建设依然偏重于管控而忽视公民的主体参与,政府仍习惯于使用行政权力对社会组织及公众进行监管,政社关系的法治保障缺失,独立平等的契约本质难以扎根,严重影响了政府购买服务政策的预期成效,不利于在创新社会治理背景下新型政社关系的构建。而善治的本质特征就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。善治理论对于超越以往理论框架内的政社关系解释困境提供了可能的替代性元素:以善治作为基本切入点,借鉴并内化善治的理论要求与实践标准,积极践行其还政于民的过程,坚持依法治理的基本原则,推进政府与社会的合作式治理,以期实现新型政社关系的建立。

#### (一) 体制再构:还政于民的现实基础

从本质上讲,善治是国家权力向社会的回归,善治的过程就是一个还政于民的过程。要让政府与

社会存在积极而富有成效的合作,关键在于赋予社会力量参与社会治理的权力,以实现政社双方自主平等的合作式治理。当前,我国行政体制改革和社会体制改革的双重滞后,传统的无限政府角色依然存在,政府职能转变的不足既阻碍了权力回归于社会,也不利于政社合作关系的达成,甚至会进一步强化了“强政府、弱社会”的现实写照。因此,根据善治的本质原则,实现还权于民的首要举措就是要以公共利益最大化为目标,坚持以人为本,大力推进行政体制和社会体制的再构,加大体制改革的力度,巩固社会力量存在的根基,使其能够跟上市场经济快速发展的步伐。如若没有一个发达健全的公民社会,就不可能实现真正的善治,那么平等合作、互助共赢的新型政社关系更是无从谈起。因此,在善治理念下推进体制再构,一方面能够转变“强政府、弱社会”的传统政府管理体制,切实将属于社会的权力逐步回归本位;另一方面也能够提升多元主体对社会公共生活的参与度,完善社会治理机制创新,以真正达至政社的分工与合作的深化,逐步走向政社关系的优化。

### (二) 依法治理:善治理念的内在要求

十八届四中全会在通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中明确提出,要“全面推进依法治国,建设社会主义法治国家”,还强调“坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,推进法治社会建设”。可见,法治化在治国理政和社会建设中发挥着不可或缺的重要作用。而法治性乃是善治的基本特性之一,其强调任何主体都必须依法办事,践行法律面前人人平等的原则;它既突出对政府的行为要进行强力有效的约束,也要规范和制约其他社会主体的行为,同时还要维护正常的公共生活秩序,保障社会主体的基本权利。法治作为善治的基本要求,如若没有健全的法制,没有建立在法律之上的社会程序,就难以实现对国家的善治。因此,实行法治要以健全完备的法制规范为基础,坚持法治国家、法治政府、法治社会的一体化建设,深入推进科学立法、民主立法,建立健全相应的法律法规制度,完善法律实施与监督制度,将政府进行社会建设的权力纳入到法治轨道,以法兜底,依法治理、推进社会治理的法治化进程,这样才能为政府购买服务政策的实践提供坚实的法治保障,从而确保政社双方能够建立起自由平等、互信互助、稳固持久的合作关系。

### (三) 合作治理:政社互信的实践原则

善治的本质特征在于它是政府与公民对公共生活的一种合作治理,是社会建设过程中国家与公民社会间的一种新颖关系。善治不仅突出强调了还权于民基础上的政府与社会之间的良好合作与多主体的参与式治理,同时也继承了善政中所蕴涵的友善清廉之意。善治的实现离不开社会主体的自愿合作和对权威的自觉认同,在缺乏社会主体的积极参与和合作的情况下,至多是善政而不是善治。因此,在善治理念下,发挥其透明性和责任性的基本要素,要求在政府购买服务过程中,政社双方一方面要加强彼此间的相互合作,以公共利益最大化为共同合作目标,妥善协调可能存在的各种利益矛盾;同时还要通过责任意识的有效强化和相关信息的公开透明,来增强政社双方的信任程度,完善互信机制,从而推进新型政社合作关系的良好建构。

由此可见,在善治理念下,更多地强调政府与民间社会的共同参与,追求治理主体的平等化与自主性,明晰双方的权责义务,强化政社合作的法治保障,以实现政社双方的友好互助与良性互动,从而构建起一种新型政社合作关系。善治作为一种推进社会治理机制创新的有效方式,它既为国家治理体系与治理能力现代化建设提供了导向性指引,也为政府购买服务中新型政社契约关系的构建提供了实践性路径。

## 四、契约精神与友善制度:重构新型政社关系的双重要素

当前,在政府购买服务过程中,政社合作关系建构中所呈现的多重特征与现实问题,严重阻碍了

购买服务政策实际成效的达成。究其根本,除了“强政府、弱社会”这一现实背景的限制之外,关键还在于政社双方关系在契约遵守和友好界面方面的缺失。因此,借助于善治的理论指导,笔者尝试提出构建一种刚柔并济的新型政社关系,即立足于善治视角,以双重体制改革为前提,加强对政府购买服务中法制建设的健全,并依据契约精神的要求来构建结构合理、权责分明、有序运作的契约制度,形成对政社合作的刚性约束;同时引入友善制度,搭建和谐友好、尊重互助的合作界面,修复并完善政社信任关系,推进双方的互信机制建设,从而实现了对政社合作的柔性支持。

### (一) 契约精神:探索新型政社关系的理念内核

无论是善治理念还是契约精神,都突出强调对政社关系建构中合法性和法治性的要求。加强政府购买服务中的法治建设,要在完善现有的政府购买服务制度的基础上,逐步形成政府购买服务的可持续发展机制,完善政府采购的法律法规及相应的财政制度体系,健全购买服务标准程序等,真正实现政社双方平等合作的契约化关系。契约要素决定了契约精神是以平等、自由、公平、合理为前提下的相互制约,这种制约表现在契约的内在约束力(合同的履行)和契约的外在约束力(法律的强制)。因此,从善治的法治性特称出发,以契约精神的要素为立足点,强化法治建设背景下契约关系对政社双方的刚性约束,强化主体的独立性和自主性,明晰政社边界与角色定位,乃是推进政社合作、构建独立平等政社契约关系的重要保障,也是社会公共服务得以顺利实现的有效举措。

由此,面对政府购买服务中立法滞后的现状,完善相关制度及法律法规,切实为政社契约关系的建构提供法治保障,可从以下几个层面来着手:首先,完善《政府采购法》和《政府采购法实施条例》,明确政府对公共服务采购的范围与程序,规范相关主体权责义务,为政社契约关系的确立与实践提供法治保障;其次,将政府购买服务制度纳入统一的制度体系之中,为各地区购买制度的制定提供指导意见与实施细则,并且相应地将政府购买资金纳入预算科目,确保资金供给的稳定性;再次,建立健全由购买方、服务对象及第三方组成的综合性评审机制,确保政社双方契约主体责任义务的落实;最后,在政府购买服务的整个过程中,将契约精神的内在要求贯穿至“契约关系建立前期、建立期、执行期、结束期”四个阶段,对双方的责任、义务以及具体的服务要求等做出详实说明,强化法治契约的刚性约束,增强契约精神的规范作用,逐步建立起一套公平均衡的政社契约合作机制。

### (二) 友善制度:新型政社关系建构的实践界面

所谓友善,本质上是指友好和善的伦理关系和价值秩序,其具有规范、创造、整合等功能。国家与社会作为善治的现实基础,其在发展建设过程中需要以友善为根基,加强共同价值的认同与内化,才能推进“政—社”的整体进步。在倡导契约精神的基础上,将友善制度引入政社关系的建构中,能够以伦理规范来协调政社冲突并缓解矛盾,修复并完善政社互信机制,保持政社双方的友好合作关系,乃是构建新型政社关系的重要举措。不难发现,善治是从顶层设计上对政府的管理思维与社会公民的参与机制提出了整体要求,契约精神是从合作机制上对购买服务中契约关系的建立与执行做出了硬性约束,而友善制度作为一种调节器和润滑剂,能够从互动界面的层面来创造一种伦理性的合作界面,借助价值伦理的内在约束来引导和规范政社双方的合作动机与行为,发挥其价值伦理引导下的柔性协调与支持功能,增强政社双方在合作过程中的和睦友好,相互尊重与同理,强化彼此间的善意信任,互助共赢,以实现政社关系的转型升级。

在善治理念的责任意识强化和信息公开透明的基础上,友善制度着重发挥两方面的功能:一是规范整合功能,即在政社契约关系建立的过程中,妥善地规范并引导契约内容、权责要求以及政社双方的合作行为,强化双方在契约关系中的责任意识,并以友善制度中的平等相待理念进一步强调双方在合作过程中的主体地位,理性看待政社两个主体发展目标的同一性与差异性,确保“和谐社会”的终极

目标的实现;二是协调促合功能,也就是说,在政府购买服务的整个过程中,友善制度能够利用传统的伦理引导力,推进政社双方的善意信任,相互尊重与包容,友好相待,从而缓解不必要的冲突或矛盾,同时还能够修复政社互信机制,促进双方沟通互动,减少认识偏颇,从而逐步扩大政府购买服务政策的社会成效和公共服务事业的影响力。

在创新社会治理机制背景下,政府购买服务实践与政社关系状态处于一种流变的互构过程之中,二者相互推进与形塑,不可分割。立足于善治视角的新型政社关系建构,坚持政府、社会及公民对公共服务的合作治理,深化善治的法治性、透明性、责任性、回应性等多重特征,以推进公共利益的最大化;同时,将契约精神与友善制度加以揉和,强化政社双方独立平等的合作关系,完善政社互动机制,以减轻单纯依靠生硬的契约关系导致的刚性控制和矛盾冲突,也能够避免过度妥协所带来的依附性发展,从而逐步建构起一种刚柔并济的新型政社关系。可以说,以善治为目标、以契约精神与友善制度为两翼来建构新型政社合作关系,为健全与推广政府购买服务制度及其实践提供了一种新的发展取向,有助于理解政府购买服务作为一种创新社会治理机制的策略性实践。

#### 参考文献:

- [1]杨春福.善治——国家治理现代化的理想模式[J].法制与社会发展,2014(5):25-27.
- [2]范明林,程金.城市社区建设中政府与非政府组织互动关系的建立和演变[J].社会,2005(5):118-142.
- [3]徐永祥.社会的再组织化:现阶段社会管理与社会服务的重要课题[J].教学与研究,2008(1):24-29.
- [4]吕纳,张佩国.公共服务购买中政社关系的策略性建构[J].社会科学家,2012(6):65-68.
- [5]顾江霞.政府购买服务契约的权力运作逻辑——基于珠三角B市购买社会服务的研究[J].广东工业大学学报:社会科学版,2013(4):34-41.
- [6]彭少锋,张昱.迈向“契约化”的政社合作——中国政府向社会力量购买服务之研究[J].内蒙古社会科学:汉文版,2014(1):161-166.
- [7]徐永祥.我国社区建设制度创新的必要条[J].华东理工大学学报:社会科学版,2004(4):1-5.
- [8]徐选国,杨君,徐永祥.政府购买公共服务的理论谱系及其超越——以新制度主义为分析视角[J].学习与实践,2014(10):92-101.
- [9]朱眉华.政府购买服务——一项社会福利制度的创新[J].社会工作,2004(8):8-11.
- [10]徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创新[J].中国行政管理,2013(8):26-30.
- [11]校锐.非政府组织(NGO)与政府竞合关系模式的构建[J].西安财经学院学报,2011(3):121-123.
- [12]赵环,严骏夫.从体制障碍到公众问责:“壹基金风波”背后的合法性议题[J].探索与争鸣,2014(12):111-115.
- [13]纪莺莺.当代中国的社会组织:理论视角与经验研究[J].社会学研究,2013(5):219-241.
- [14]赵环,严骏夫,徐选国.政府购买社会服务的逻辑起点与第三方评估机制创新[J].华东理工大学学报:社会科学版,2014(3):1-7.
- [15]丁宇.走向善治的中国政府管理创新研究[D].武汉:武汉大学博士论文,2011:5.
- [16]俞可平.治理与善治:一种新的政治分析框架[J].南京社会科学,2001(9):40-44.

(责任编辑 彭何芬)