

城市共享单车的协商治理逻辑

■ 宋雄伟

(国家行政学院 政治学教研部,北京 100089)

十八届三中全会《决定》提出,全面深化改革的总目标是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。国家治理现代化是治理体系的制度化、科学化、法治化和民主化,是治理能力的效率化、精准化、规范化和程序化。国家治理现代化同样也要求我们在城市治理中及时更新治理理念、深入改革治理体制、丰富完善治理体系、努力提高治理能力。2016年以来,以摩拜单车和 ofo 为代表的四十多个共享单车品牌投入市场,为我国的城市建设和发展增添了一份靓丽,也为中国式创新注入了一股强劲的活力。然而,共享单车也给城市治理带来了一系列难题和挑战,比如城市空间管理、用户权益保障等。在价值层面,政府应当持何种理念看待共享单车;在政策层面,政府应当出台什么样的政策服务共享单车;在工具层面,政府应当用何种方式治理共享单车,都需要我们认真思考。

一、协商治理:国家治理的新取向

“治理”研究兴起于西方,是西方理论界对“传统公共行政”和“新公共管理运动”的学术回应,也是西方实务界对“福利病”和“市场失败”的矫正,具有鲜明的西方社会印迹和价值取向。随着我国社会科学的发展,不少学者致力于研究“治理”这个概念,分析它的内涵外延、价值和功能。笔者以为,西方治理理论的发展为我们审视和研究基于中国国情的治理理论提供了重要的比较和参照,我们既要反思西方治理理论的适用性问题,也要包容地吸收其有益成分,为我所用。经过中国学术界长时间的努力,“协商治理”成为我们尝试构建适合中国本土环境的治理范式之一,主要包括以下5个方面内容。

第一,价值目标是实现人的全面自由发展。人的全面自由发展是马克思主义理论体系的重要组成部分,是崇高的政治价值追求,也是中国特色社会主义发展的重要价值取向。嵌入到马克思主义语境中的协商治理,究其本质是要为实现人的全面自由发展创造制度条件,积极拓宽社会管理主体的范围,强化人民群众的主体作用,实现社会主义社会的本质目标。

第二,权力运行过程从“封闭僵化”走向“开放包容”。中国协商治理的核心是权力过程的开放和包容,是在没有强权力的情况下,各相关行动者克服分歧、达成共识,以实现某一共同目

收稿日期:2017-07-12

作者简介:宋雄伟,国家行政学院政治学教研部副教授,主要研究公共政策与公共管理。

基金项目:本文系国家社科基金重大项目“健全社会主义协商民主制度研究”(课题编号:13&ZD033)、国家行政学院重点项目“国家治理现代化视域下的城市治理转型与基层政府协商机制研究”(课题编号:17ZBZD007)的阶段性研究成果。

标或者达成资源分配的一致意见。中国协商治理权力过程的开放包容具有丰富的层次和体系,包括人大协商、政党协商、政协协商、政府协商、人民团体协商、社会组织协商以及基层民主协商7大方面。

第三,在复杂的公共政策过程中要求多元主体参与互动。秉承党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的基本理念,在涉及复杂公共政策过程的变迁中,整合党政领导干部、技术官僚、专家学者、市场主体和社会公众共同参与治理过程,通过多元主体的和谐共进,调整和分配公共价值和公共利益,化解因利益、价值和信息不均衡而带来的政策过程异化。

第四,遵循“平等、理性、合作、法治”的基本原则。平等原则包括参与过程的机会平等、信息平等、资源分配平等和程序平等,有助于更好地实现协商主体之间充分的观点和意见表达。理性是指各协商主体能够保证协商过程合理趋向共识并诉诸公共利益,要求协商过程发挥作用的是合理的观点,而不是情绪化的诉求^[1]。合作原则强调各协商主体群策群力,对自身的诉求和利益进行一定程度的克制,共同寻求解决方案。法治原则是指协商程序需要规范化和制度化,实现从“关心协商”到“必须协商”,从“可以协商”到“硬性协商”,从“软办法”到“硬约束”的转变,强调协商应由法律法规规定协商事项、对象、程序等,并且规定相应的法律责任,对未依法履行协商责任、落实不到位的,有关责任人要承担相应法律责任。

第五,必须坚持中国共产党的领导。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导。中国共产党先于国家建设,引领国家现代化事业。加强协商民主建设,必须坚持党的领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,把握正确方向,形成强大合力,确保各项工作有序高效开展。

二、共享单车的协商治理逻辑如何展开

协商治理已然成为中国公共事务治理之道的独特内容^[2],特别是在我国社会正处于持续的转型期、深刻利益格局的调整期、多元思想和观念的碰撞期以及社会矛盾的冲突期。协商治理形成了应对中国现代化进程中出现的各种复杂问题的理念、制度和具体形式,是党的群众路线和统一战线在新形势下的延伸和扩展,是解决公共生活中复杂政策问题可以寻求的治理逻辑。共享单车的治理自然也可以向协商治理寻求答案。

第一,“限制”还是“推动”。“限制”与“推动”是两种治理取向,一种是大力限制共享单车的发展,另一种是大力推动共享单车的发展。究竟采取哪种治理取向决定了共享单车的命运,也反映了公共事务治理之道的逻辑起点。协商治理的价值追求是人的全面自由发展,是人民群众本位的治理观。正如中国共产党治国理政所常讲的,“要始终坚持以群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应作为衡量工作成败得失的出发点和落脚点”。协商治理的价值取向彰显的是执政党的“群众本位观”,即以契约精神统领公仆意识服务人民群众的新理念、新思想。据此推理,共享单车产生以来,解决了人民群众在生活中的一系列“痛点”,比如打车难、打车贵问题,“最后一公里”也就是公共交通“毛细血管”不够健全的问题。因此,笔者以为,支持共享单车的发展毫无疑问是正确的价值取向,是应该大力推动发展的。

第二,“管理”还是“服务”。“管理”还是“服务”涉及政府定位和职能转变的问题。政府角色扮演和职能定位是常讲常新的话题,也是诸多学者众说纷纭、难以达成一致的话题。政府“管理”是一种传统的公共行政方式,偏爱采用“自上而下”程序化的官僚式统治方式,依靠“权威”,强制或命令被管理者遵从一系列的规则,强调服从和遵守。“管理”往往造成政府“父爱式”的角色、“全能式”的职能、“错位式”的服务。协商治理则要求政府的精细“服务”,在政府

角色上要扮演好“掌舵人”，政府的归政府，市场的归市场，市场可以自己解决的切莫由政府来做^[3]。在政府职能上要做到“立法、合作、委托、监管”，政府要学会“搭台唱戏”，在与市场主体和社会力量进行合作的过程中，进行制度供给、财政供给和信息供给等，更好地让多元主体参与治理过程，发挥好“服务者”的作用。

共享单车进入城市生活以来，存在着一些需要引起重视的问题，比如广为人们诟病的乱停乱放、影响市容整洁、消费者安全存在隐患、用户信息隐私存在风险、行业不良竞争以及恶意损害单车等。从协商治理的逻辑出发，政府显然不能简单地用命令和强制的直线式思维方式解决这些难题，而要从“服务”的理念出发，通过搭建平台、完善制度、制定法规、加强监管、提供信息、运用新型技术等方式致力于问题的解决。

第三，“封闭决策”还是“问计于民”。当政府从服务的角度出发来确定其角色和履行相应的职能后，接下来面临的问题就是提供什么样的服务、如何提供服务。“封闭决策”是由政府内部精英依据自身的判断力做出决策，不征求任何群体的相关意见，直接转化为法律法规或是公共政策。在当今社会复杂性和风险性急剧放大的背景下，“封闭决策”往往导致精英群体的过度自信，进而导致一定程度的决策失效。协商治理则要求加强政府与社会公众的沟通协商，在涉及重大公共事务的决策或决策实施中要“问计于民”，让多元主体共同参与到政策制定中，分享智慧，集众人之力，寻找解决问题的良策。在共享单车治理中，政府在搭建什么平台、建设什么制度、如何加强监管以及如何使用信息等方面都需要与作为利益相关方的市场主体和消费者充分协商，广泛沟通，才有可能制定出符合实际情况的公共政策。同时，共享单车的出现也打破了既有利益格局，协商治理可以为公平公正的解决好一些利益冲突和矛盾提供有效的对话平台。

第四，“单维协商”还是“多维协商”。“单维”或是“多维”主要是就协商层次的丰富性和体系的多样性而言。“单维协商”指一个层次或一个部门的协商，而“多维协商”则指向多层次、多机构参与协商的过程。从协商治理要求权力过程开放的视角来看，“多维协商”更加符合推动权力过程开放包容的趋势。2015年中央《关于加强社会主义协商民主建设的意见》中将协商民主划分为7个方面，即“政党协商、人大协商、政协协商、政府协商、人民团体协商、基层民主协商和社会组织协商”，尝试明确中国协商民主建设的体系和逻辑。

共享单车给城市生活带来便利的同时，也为城市治理提出了一些难题，这些难题需要运用“多维协商”的思维方式共同应对，形成多方合力。在人大协商中，要重视关于共享单车立法的相关协商，确保人大代表加强与市场主体和社会大众的联系，真实客观地吸收相关意见，正确履行职能；还要充分利用政党协商和政协协商的主渠道作用，充分利用政协委员和民主党派政治协商和参政议政的优势，围绕共享单车在政策实践上的难点，提出有益的决策咨询建议；最重要的莫过于政府协商，即围绕有效推进科学民主依法决策，增强决策透明度和公众参与度，解决好人民最关心、最直接、最现实的利益问题，提高政府治理能力和水平。围绕共享单车面临的难题，政府及各相关职能部门应当在制定政策和实施政策过程中，加大力度多征求社会意见，多召开政策协商会，做好信息公开工作，探索公众动议机制等。比如制定关于《共享自行车产品标准》和《共享自行车服务标准》等相关法规，对骑车人的身高、年龄、押金数额及退回流程以及如何解决“乱占道”现象等做出明确规定。

第五，“可有可无”还是“刚性约束”。“可有可无”指协商的随意性，权力机关想协商就协商，不想协商就不想协商，置“协商”于“软约束”；“刚性约束”则指协商的程序化、规范化，权力机关要依据相关规定，就涉及经济社会发展稳定的重要问题，严格按照协商程序与相关利益群体进行协商。笔者以为，协商治理需要进行刚性约束，即在执政党领导下追求多元主体之间的

和谐共进,蕴含着协商主体的地位平等和协商过程的程序公正。当代中国共产党治国理政的三大法宝是“党的领导、依法治国、人民当家作主”,体现到协商治理中就要以依法治国为基础,将人民当家作主的重要形式——协商民主通过法律法规的程序化落到实处。同样,关于共享单车治理的协商也应当按照一定法律程序进行协商,将未经协商而出台的法律法规或者公共政策和规制视为无效,使协商治理成为刚性约束。

三、涵养良性“社会资本”

社会资本是指一系列社会要素和结构的存在方式,主要表现为社会关系的网络、规范和信任等形式。“从本质上讲,社会资本是一种公共物品,是创造公共价值的社会资源。它产生于人们的社会交往关系中,能够减少人们之间合作的困难,节省交易费用,降低交易成本,为社会结构中的个人行为 and 集体行动提供便利。”^[4]当下中国,不仅人与人之间的信任关系不容乐观,社会大众对于政府的信任程度亦遭遇“塔西佗陷阱”,以至于人与人之间相互防范,交易成本急剧上升,社会资本处于较低水平,严重损害了良性的社会公共秩序。共享单车的协商治理能够起到一种涵养“社会资本”的作用,重构良性社会资本所蕴含的平等性、自主性和契约性交往关系,将逐渐改善在现代化转型过程中产生的社会资本“负资产”。

首先,推动协商治理作为制度安排的实践。共享单车在公共生活领域中涉及权利与义务的相互关系,政府在履行其公共职能时,要以规范性、程序性的权力运行方式与社会达成关于如何处理公共议题的一致性意见。在这种制度安排的实践中,权力得到了有序的规范,公共议题得到了广泛的参与,解决方案吸纳了集体的智慧,从而有利于社会资本在制度层面的提升。

其次,培养自发式的良好社会秩序。共享单车乱停乱放、遭故意损坏等现象映射了社会秩序的混乱,以及部分人道德水平的低下。共享单车的协商治理将会推动政府在保障共享单车服务最大多数群众利益的前提下,加强对于恶意损坏共享单车的惩罚,并规范共享单车的投放秩序和安全保障。也就是说,当共享单车的供给方和消费方都能够自觉遵守各自良好的社会秩序时,政府便可任其良性发展;相反,当供给方和消费方不能够遵守自发式的良好社会秩序时,政府便应该通过监管助力自发式良好社会秩序的培育。

最后,有利于提升社会公众素质,践行社会主义核心价值观。社会主义核心价值观的个人层面要求爱国、敬业、诚信、友善。其中,诚信建设对于提升社会素质和社会资本具有关键性的作用,是公民必须恪守的基本道德准则,也是评价公民道德行为选择的基本价值标准。共享单车可以说是一个公共生活的重要试验场域,强调信守承诺、遵守契约精神、爱惜共享产品、维护公共秩序。随着共享单车的不断发展,我们有理由相信,它将锻造社会大众的诚信品质,为涵养良好的社会资本提供价值支撑。

[参 考 文 献]

- [1] 陈家刚:《多元主义、公民社会与理性:协商民主要素分析》,载《天津行政学院学报》,2008年第4期。
- [2] 胡象明:《协商治理:中国公共管理体制改革的目標模式》,载《学术界》,2013年第9期。
- [3] 宋雄伟:《政府协商的逻辑起点、基本内涵与完善路径》,载《江汉论坛》,2016年第6期。
- [4] 时和兴:《官本主义下的政治生态:社会资本视角的解读》,载《探索与争鸣》,2015年第11期。