

---

# 基于 SFIC 模型的基层社会风险

## 协同治理路径选择

### ——以 L 市村(居)民议事会

### 公开评议信访事项为例

杨丹<sup>1</sup>

(中共湖南省委党校/ 湖南行政学院

公共管理教研部, 湖南 长沙 410006)

**【摘要】:** 以多主体协同治理机制有效防范化解社会风险是推进国家治理体系和治理能力现代化进程中理论和实践共同关注的话题。信访事项体现了社会矛盾的汇聚焦点, 可能引发涉访群体性事件、涉访突发事件、缠访闹访或以极端手段为代表的恶性事件, 是基层社会治理的重要场域。L 市村(居)民议事会公开评议信访事项是促成多主体协同治理、防范化解社会风险的基层探索。以 SFIC 协同治理模型为参照, 对 L 市的探索实践进行分析研判, 并从治理理论创新、政策体系支持、平台建设完善和资源保障到位四个方面提出优化基层社会风险协同治理的路径, 对于实现基层社会风险的防范化解具有重要的现实意义。

**【关键词】:** 社会风险 基层社会治理 协同治理机制 SFIC 模型

**【中图分类号】:** C9 **【文章标志码】:** A **【文章编号】:** 1004-3160 (2022) 02-0107-12

## 一、问题的提出

继“风险社会”一词 1986 年被德国社会学家乌尔里希·贝克首次提出并阐释后, 吉登斯、卢曼、拉什等学者进一步丰富并形成了风险社会理论。通过对我国社会经济发展中的前现代性、现代性与后现代性矛盾共生的“断裂的社会”特征的研判, 学者们作出我国“已迈进风险社会”的判断。<sup>[1]</sup>步入风险社会使得当今政府治理较之以往任何时代更趋复杂和困难<sup>[2]</sup>。由于社会成员和社会组织相互之间存在基于权益基础上的民间性冲突和社会性对立, 社会风险常与基层矛盾纠纷密切联系。由此, 社会风险治理途径的落脚点常常指向对基层矛盾纠纷的防范和处置, 社会治理尤其是基层社会治理与社会风险防控成为同一场域的不同表达方式。学者们对风险治理的实践、风险治理体制的形成和风险治理机制的构建形成了丰富的研究成果。杨永伟指出, 风险治理

---

<sup>1</sup>**作者简介:** 杨丹, 女, 湖南泸溪人, 中共湖南省委党校(湖南行政学院)公共管理教研部副教授、硕士生导师, 主要研究方向: 公共政策与社会治理。

**基金项目:** 2021 全国党校系统重点调研课题“信访领域重大风险的协同治理机制研究”(项目编号: 2021DXXTZDDYKT063)

---

体制的创建需要多元治理主体的共同参与。作为公共权力的行使者和公共政策的制定者，政府具备在风险治理中的领导组织能力和合法强制力。<sup>[3]</sup>风险治理过程实质上是政府、市场、社会等相互依存的风险治理主体通过交换资源、共享知识和谈判目标而展开的集体行动过程。由此，“协同治理”在防范和处置基层矛盾纠纷中的价值得到越来越多的认可和研究。协同学本是探讨在普遍规律支配下有序的、自组织的集体行为的科学。<sup>[4]</sup>而进入治理理念中的协同观念却体现了对政府部门、非政府部门、社会团体、社区组织及公民个人治理权力实施过程的强调。<sup>[5]</sup>罗茨提出协同治理的具体组织形式，包括组织之间相互依存，资源共享，信任基础及合作网络，<sup>[6]</sup>斯托克进一步论证了在协同治理过程中，不同组织间的界限模糊、相互依赖及自我管理。<sup>[7]</sup>此后，学者们进一步丰富了协同治理路径的研究，提出了跨部门协同(cross-sector collaboration)分析模型、六维协同模型、公私协力运作模型、SFIC模型<sup>[8]</sup>和在SFIC基础上构建的协同治理综合模型<sup>[9]</sup>等。用风险社会理念思考探讨社会治理问题，于协同治理中谋求社会风险的防范和化解是风险社会中基层社会治理的必然方向。

党的十九大报告指出，要加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。在基层社会治理中，信访作为中国特色的诉求反映通道，既是反映社会矛盾的窗口，又是化解社会矛盾的重要途径。然而，与此同时，由于其与涉访群体性事件、涉访突发事件、缠访闹访或以极端手段为代表的恶性事件等的密切联系，这一社会矛盾化解的途径本身常常潜藏巨大的社会风险。在现实中，存在一些重复信访事项所涉诉求中合法合理部分虽已予以解决，却持续反复在各级地方政府登记反映的现象。这将不仅导致政府部门的资源浪费，而且潜藏破坏社会稳定的风险。对于一些特定重复信访事项，L市通过引入协同治理理念，推行“村(居)民议事会公开评议信访事项”做法，收到了积极化解矛盾，中断恶性循环，防范社会风险的效果。风险治理是实现安全稳定的基础性、前瞻性工作，也是实现安全稳定最经济、最有效的手段。在L市的基层治理创新中，协同治理理念是如何嵌入的?又是如何实现对基层社会风险的防范化解?在基层社会治理中，如何形成有效的基层社会风险协同治理机制?这是本文试图探讨的问题。

## 二、SFIC 模型工具及其适应性

SFIC 模型由学者 Ansell 和 Gash 在研究 137 个不同国家、不同政策领域的案例后提出。作为用于描述协同治理过程的权变模型，SFIC 模型为分析协同治理路径形成过程提供了理论框架。

### (一)SFIC 模型的分析框架

SFIC 模型中的字母 S、F、I、C 分别指代在协同治理过程中影响协同治理效果的四个核心因素：“起始条件”(Starting Conditions)、“催化领导”(Facilitative Leadership)、“制度设计”(Institutional Design)和“协同过程”(Collaborative Process)。每个因素由多个变量组成，具体如图 1 所示：

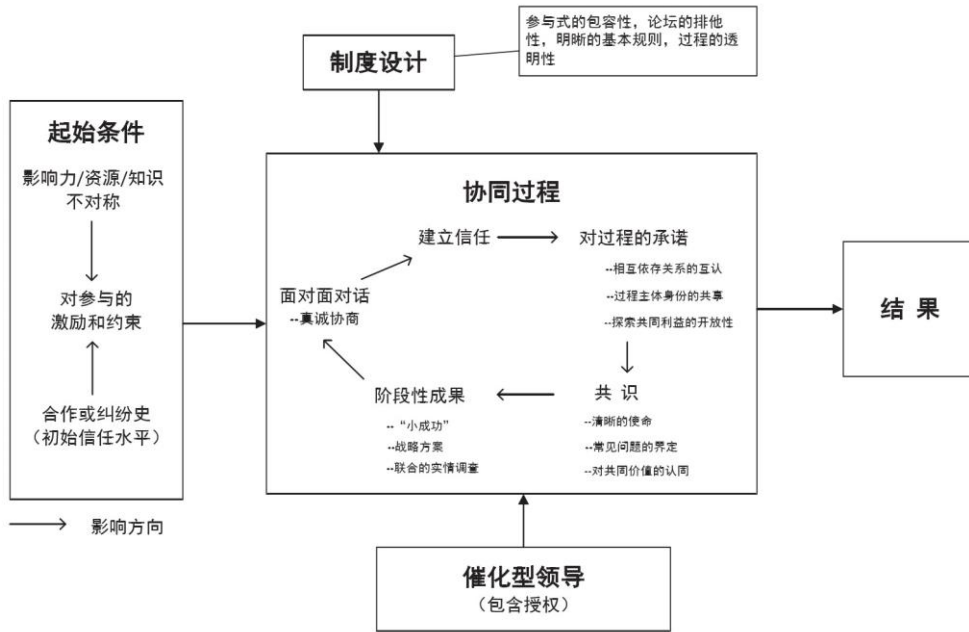


图 1 SFIC 模型要件结构图

如图 1 所示，SFIC 模型描述了协同治理的四个关键因素和协同治理的实现路径：1. 初始条件：各方参与协商的动机强弱是协同治理的基础条件，“影响力/资源/知识不对称”的情况和“合作或纠纷史”决定“对参与的激励或约束”；2. 催化型领导：协同治理的实现需要以“引导”为主要模式，以“授权”为表现形式的领导方式；3. 制度设计：以“参与式的包容性”“论坛的排他性”“清晰明了的基本规则”和“过程的高透明性”作为协同治理过程制度设计的主要特征；4. 协同过程：由“初始条件”“催化型领导”和“制度设计”推动实现协同过程：以“面对面对话”奠定真诚协商的基础；在协同治理的各方参与者中“建立信任”，并“形成对协同过程的承诺”，即互认相互依存关系、共享主体身份、开放性地探索共同利益，直至形成“共识”，对使命、常见问题和共同价值形成相对一致的认识，达成“阶段性成果”，如取得一些小进展、形成推进行动的战略方案或组织了联合调查等，以这一协作过程的不断循环增进协作，最后达成协同治理的结果。

## (二) SFIC 模型的应用推广

SFIC 模型刻画了形成协同治理的过程，提出了协同治理得以实现的关键过程和要件。在模型提出之后，逐渐获得广泛的应用空间，不仅被用作构建协同治理综合模型的基础模型，还被各国学者用于不同领域，如 Heart Health Initiative 项目<sup>[10]</sup>，西雅图 Light Rail Project 项目，印尼基于社区的环境卫生项目。国内学者将其引入对乡村振兴、精准扶贫、网约车服务业、乡村环境治理等多个场景的研究，形成了对我国在多个治理场景下协同治理形成过程的分析，其对基层社会风险协同治理路径的研判也具有类似的适用性。

## 三、案例背景、做法与成效

H 省 L 市推广“村(居)民议事会公开评议信访事项”的探索在基层社会矛盾化解和社会风险防控中取得初步成效，为实现基层社会风险协同治理提供了示范。

### (一) 案例的背景

L市在经济社会高速发展的过程中，曾因矿产资源开发、园区建设、城市扩充、房产开发、征地拆迁、移民安置等引发的纠纷凸显，社会矛盾交织，信访作为民众诉求反映通道，成为当地基层社会风险的集中展现。L市的民众到国家信访局越级上访量曾长期位居全省前列甚至是全省第一，信访事项对应的压力巨大。据实地调查，L市的上访事项中，仅约30%是初信初访，其余均是重复上访事项。重复信访事项中不仅存在进京赴省越级上访，还有扬言制造极端事件以求给政府施压等情况。“重复信访事项”俨然成为潜藏巨大风险隐患的“容器”。

## (二) 具体的做法

H省L市在村民自治相关规程的指导下，探索了以村(居)民会议或村(居)民代表会议对特定信访事项以特定程序进行公开评议，经表决形成评议结果，由政府部门进行审查备案并上传至信访信息系统，以增进对信访人的解释力和约束力，化解矛盾，降低风险。特定信访事项指经属事、属地部门依法依规程序办理完毕，但信访人不认可、不愿意通过复查复核程序或法定途径维护权益，而执意重复信访，甚至越级到市、赴省、进京缠访闹访的信访事项。H省L市“村(居)民议事会公开评议信访事项”的具体流程如图2所示。

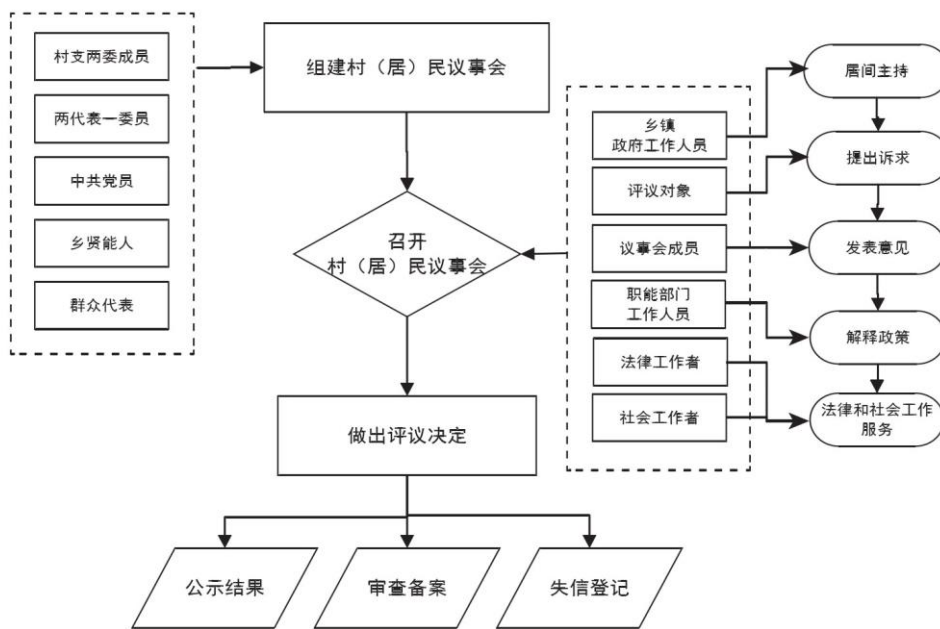


图2 村(居)民议事会评议信访事项流程图

首先，通过村(居)民会议或村(居)民代表会议，从村支两委成员、两代表一委员、党员、乡贤能人和群众代表中，推选15-21人作为村(居)民议事会成员，组成村(居)民议事会。

其次，为村(居)民议事会评议信访事项进行制度建设和规程设置。L市制定出台《L市村(居)民议事会公开评议信访事项议事规程(试行)》规范村(居)民议事会评议信访事项过程。《L市村(居)民议事会公开评议信访事项议事规程(试行)》明确了进入村(居)民议事会评议流程的信访事项的类型和特点；明确村(居)民议事会成员的产生方式、回避规定、其他参会人员的构成，等等；形成对村(居)民议事会流程的明确规定：由乡镇政府工作人员居中主持，由评议对象(即所评议信访事项的信访人)对议事会提出自己的诉求，由议事会成员依次发表自己的意见，职能部门工作人员解答相关政策，法律工作者和社会工作者提供相应的专业意见和后续服务。

---

最后，对该信访事项进行公开评议并运用其结果。对信访事项是否应定性为“无理诉求”，按规定程序由参与公开评议的村(居)民议事会成员进行公开表决，形成评议结果后在村(居)内公示，公示后由政府部门予以审查并备案，登记录入信访信息系统，作为对该事项不再通报和考核的依据。对于确定为“无理诉求”上访人在评议结果公示后仍前往信访部门缠访闹访的，将进入“失信登记”程序。

### (三)取得的成效

2020年H省L市探索实施了村(居)民议事会公开评议信访事项机制，对一些执意重复越级上访的疑难信访问题，通过召开村(居)民议事会，由以村民代表等为主的议事会成员对其公开评议并做出结论，之后由各级政府认可备案并合理运用。2020年，L市公开评议了过去累计进京赴省重复上访次数达170余次的进京重复越级上访、缠访、闹访信访事项34件，使其潜藏风险得到化解，1年内L市信访量从排名全省第一一下降至第五；进京到国家局越级上访量大幅度下降；下辖各县市区全部退出省重点调度县；群众满意度同比上升了20.1%。从某种意义上讲，这一探索一定程度上诠释了如何“将矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态”。由此，探讨H省L市的“村(居)民议事会公开评议信访事项”并研究其内在的社会风险协同治理机制具有典型的研究价值和推广意义。

## 四、基于 SFIC 模型的分析

通过深入分析L市“村(居)民议事会公开评议信访事项”探索过程，旨在通过“解剖麻雀”实现对其内在基层社会风险协同治理路径的刻画和探讨。

### (一)协同路径

鉴于L市村(居)民议事会公开评议信访事项所取得的成效，现以SFIC模型为分析框架对其协同路径展开分析。具体如图3所示。

#### 1. 协同治理的起始条件

村(居)民议事会公开评议信访事项得以顺利推进，其起始条件可以从“各方影响力/资源/知识的不平等性”“公开评议前参与各方间的合作或纠纷史”和“参与各方的协同动机”三个变量来剖析。

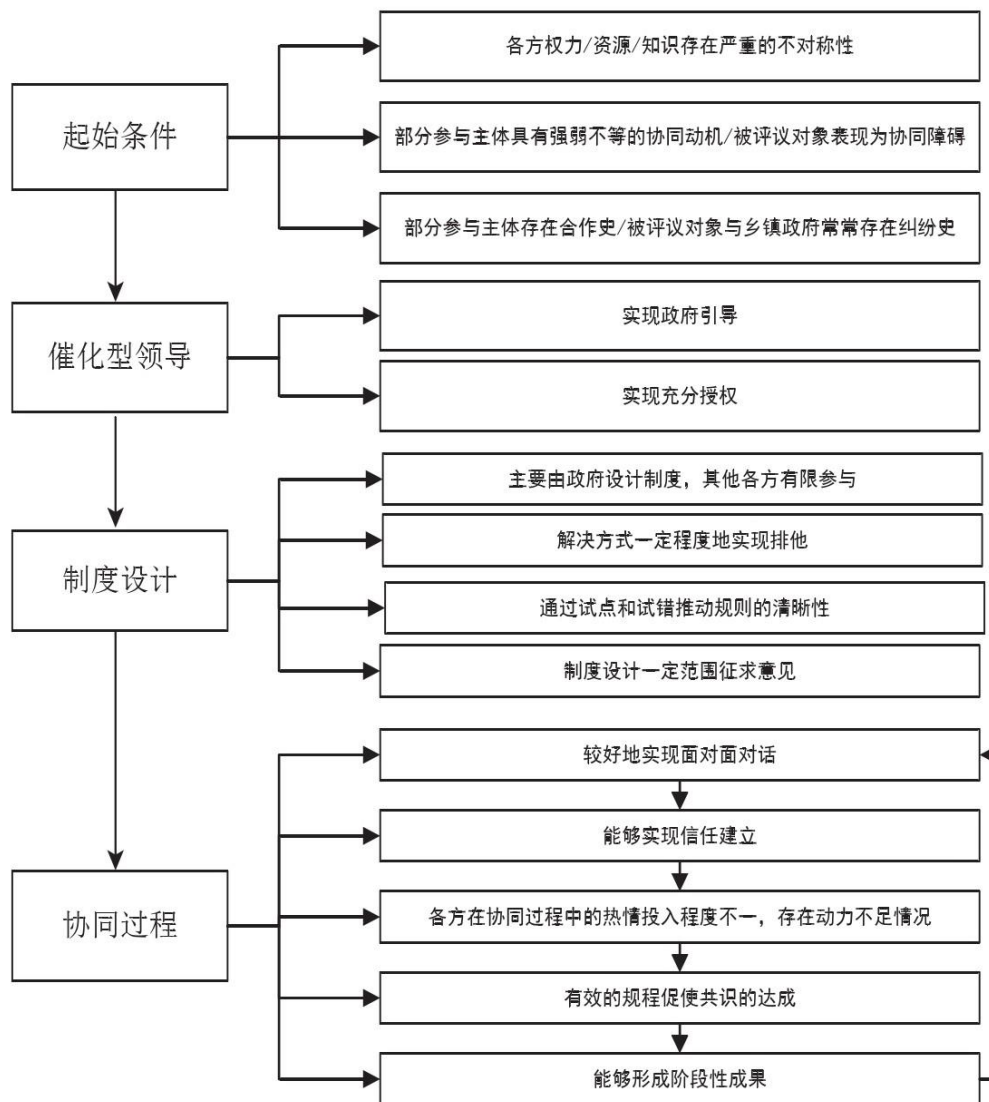


图3 基于 SFIC 模型的村（居）民议事会公开评议信访事项过程分析

其一，参与各方影响力/资源/知识是极不平等的——多个参与主体：乡镇政府、政府职能部门、议事会成员(村民代表)、信访人、社会工作者和法律工作者等具有明确的影响力/资源/知识的不确定性。乡镇政府工作人员有公权力，职能部门工作人员有政策解释权，法律工作者和社会工作者有自己的专业知识，议事会成员具有民间影响力，被评议对象的资源和知识的占有具有不确定性，各方在影响力、资源和知识的占有上是不对称的。

可喜的是在影响力、资源和知识的占有上，没有哪一方是处于绝对的劣势。譬如，乡镇政府和政府的职能部门在资源上更充沛，但在基层事务处理中的影响力或不如以村民代表为主的议事会成员，影响力和资源相对缺乏的社会工作者和法律工作者他们拥有的专业知识又是其他参与各方无法比拟的，等等。

其二，合作史和纠纷史兼有——政府与职能部门间存在较多合作场景，与社会工作者和法律工作者存在一定合作。因 L 市以

---

屋场会作为乡村治理的方式之一，含被评议对象在内的村民均有机会与政府部门展开一定程度的“合作”。与此同时，重复信访使得参与公开评议的信访人与乡镇政府间常常又存在既往纠纷经历。合作/纠纷史不同程度地存在使得各方参与协同治理既有激励，又有约束，面对对话具备可能性。总的来看，合作越有限，纠纷越多，挑战越大。

其三，参与各方协同动机存差异性——基于参与各方影响力/资源/知识的差异和合作史纠纷史的情况，参与各方协同意愿具有差异性。乡镇政府出于缓解信访工作压力的内在需求，其协同动机最强，职能部门协同动机次之，议事会成员协同动机再次，其他主体偏向于被动参与。

## 2. 催化型领导

催化型领导包括政府引导和充分授权的程度。

一方面，在L市村(居)民议事会公开评议信访事项过程中，政府引导作用得以充分体现：其一，在乡镇政府的引导下完善村(居)民议事会这一平台，协助建立议事会成员库；其二，信访事项是否提请村(居)民议事会公开评议由政府最终确定，村(居)民议事会公开评议信访事项的规程由政府提出并规范，议事会召开时由政府负责居中主持和秩序维持；其三，党委政府相关部门始终对协同过程、评议事项、评议流程把关，充分体现在协同过程中的政府引导。

另一方面，L市村(居)民议事会公开评议信访事项过程中，授权得到充分体现。其一，议事会成员由村民大会推选而来，具有草根代表性；其二，公开评议的意见和最终表决由议事会成员作出，政府工作人员只负责组织、主持、政策解读，社会工作者和法律工作者主要提供专业服务，对所设定事项给予公开评议的权威被充分赋予给了议事会成员。

## 3. 制度设计

《L市村(居)民议事会公开评议信访事项议事规程(试行)》等相关制度规范作为评议活动的行动指南，一定程度地体现了“参与式的包容性”“论坛的排他性”“清晰明了的基本规则”和“过程的高透明性”等特征。

其一，对多元参与主体予以规定，允许充分表达利益诉求，体现在参与主体、内容和方式的开放性和包容性。

其二，从制度发展来看，趋向于以规程中所约定的公开评议结果作为治理基层社会风险的主要依据，体现了解决方式的唯一性和排他性。

其三，规程对整个行动过程的细节予以规范，具体明确了进入村(居)民议事会公开评议的事项类型和特点；明确村(居)民议事会参会成员的产生方式、回避规定、其他参会人员的构成、村(居)民议事会流程、发言的顺序、结果的运用方式等，充分体现了规则的清晰性，具有可操作性。

其四，规程以“过程公开”的要求使得整个评议过程具备可见性，“结果公示”使得评议过程能够被充分监督，体现了过程的透明性。

## 4. 协同过程

“面对面对话”“建立信任”“形成对过程的承诺”“达成共识”和“取得阶段性成果”等五个变量构成的可持续改进回路在L市村(居)民议事会公开评议信访事项中能够一定程度地实现。

其一，多元参与主体掌握的差异化的资源/权力/知识和合作史的存在使得面对面对话具备一定初始条件，具体流程明确规定了参与各方的权利和义务，具体到发言的时机和结束发言的条件，为面对面对话提供了有效保障。

其二，通过多元主体的参与尤其是政策解读、法律工作者和社会工作者专业服务的提供有助于建立信任。重复越级信访事项中大部分信访人文化程度偏低，对信访、法律等的认识十分有限，他们中的不少人付出极大代价多次赴省进京，秉持的是“找青天”“讨说法”之类的简单信念，至于这么做是否符合法律规定，能否达到想要目的，不少信访人并未加以深入思考。他们一方面对既往信访处理程序中所接受到的官方解答有所怀疑，一方面又没有畅通的渠道或财力获取客观的专业服务。通过一个能够取得他们信任的平台公开表达诉求，获取利益不相关的专业人士解答政策，宣传讲解信访知识和法律知识，体现出了化解风险的奇效。

其三，从投入来看，因为评议会对许多参与主体而言，从某种程度来看是“费时又费力”的义务劳动，一定程度影响了除政府工作人员之外其他成员的投入热情，不同参与主体间要想互认依存关系，共享主体身份，并寻求共同利益较为困难，因此，形成所谓“对过程的承诺”十分关键却面临挑战。

其四，从共识的形成和阶段性目标的达成来看，L市村(居)民议事会公开评议信访事项往往针对单一信访事项展开专门探讨，内容具有单一性，程序设置具有阶段性，阶段性目标常常能够在评议会推进过程中顺理成章地达成。在案例中，协同过程的实现体现为重复信访事项的终结，相关社会风险的化解。在2020-2021年L市召开过的34次村(居)民议事会公开评议信访事项全部取得了阶段性成果。

## (二) 创新体现

### 1. 再造基层多元主体协同平台的功能

传统上村(居)民议事会是基层民主议事方式的载体，常常用于对与全体村(居)民息息相关的重大事项的商议讨论。L市依据村民自治相关规程，建立健全村(居)民议事会，创造性地赋予这个平台特定的职责——公开评议特定信访事项，使得与基层纠纷相关的影响基层治理的风险事件纳入基层自治的范畴，将乡镇政府、职能部门、社会工作者和法律工作者等各方力量置于这样的协同平台上，提出了有针对性解决问题的组织保障。

### 2. 优化多元参与主体的沟通协调策略

对于多元主体参与的协同过程而言，沟通协调策略好坏决定着达成协同成果的渠道宽窄。为保障公开评议的秩序规范，L市参照“南塘十三条”和罗伯特议事规程，制定出台的《L市村(居)民议事会公开评议信访事项议事规程(试行)》，对议事会公开评议信访事项的参与人、公开评议信访事项时的议事程序、发言顺序和成果运用方式等予以明确规定，确保形成指向评议结果的良好沟通协调过程。

### 3. 树立多元协同治理成果的权威

协同治理成果的权威能够促进协同过程的回路趋于优化。L市将公开评议的结果作为官方认可的依据，明确规定公开评议并通过表决所形成评议结果，在进行公示后形成结案报告，通过审核备案将录入信访信息系统，使其“可查询、可跟踪、可评价”，对该事项“不通报、不考核”。这一安排将不断加深基层社会在对该协同过程权威的认识，从而推进和优化协同过程。

## (四) 潜在的阻滞

虽然L市的做法得以不断推进,从信访积案和重复信访问题的减少也可以推知这一创新极大地推动了基层社会风险的化解,但深究其过程,通过访谈深入了解这一做法的实践推动情况,可以了解到这一做法并不具备自动推进的可能。即一旦丧失政治层面的动力,其构筑的协同治理过程很可能难以为继。原因在于以下情况的存在:

### 1. 协同治理起始条件的参差不齐

L市64个存在重复越级上访的乡镇中30个已就公开评议活动进行了尝试。为何没有同步推行?乡镇政府作为这一基层协同治理的发起者,也是理论层面上协同动机最强的参与主体。出于起始条件的参差不齐,会导致其发起公开评议的动机强弱有别。据调查,部分乡镇因社会纠纷类重复信访事项少,更多的乡镇未推行的主要原因是条件尚不具备——部分村(居)的村(居)民议事会名存实亡,在基层治理中未发挥作用,人员的组织存在困难;部分乡镇因与其他可能参与主体的既往合作不多,缺乏搭建一个如此多元参与的协同平台的信心;还有资源条件的制约——没有确定的经费等资源保障,也使得部分乡镇参与的热情不足。

### 2. 责任意识与激励机制的双重缺乏

在一个民主化进程充分,社会资本丰厚的社会中,对公共事务的参与和责任意识被社会各界广为接受,则志愿性的社会风险化解行动可能发生。在民主化进程还不足以让社会各界充分意识到在公共事务中的公民责任时,若又无具有吸引力的激励机制,参与基层社会风险协同治理的各方主体难以持续保持热情。因此,在L市推行村(居)民议事会公开评议信访事项的探索过程中,普遍地遭遇了如何弥补参与公开评议的成员(尤其是群众代表等普通公民)因服务于社会公共事务所放弃的收益(误工补贴),如何对参与其中的专业人士(社工和法律工作者)以回报的问题。责任意识与激励机制的双重缺乏,会造成协同治理过程难以为继的风险。

### 3. “画虎类猫”及“多数人暴政”的风险

L市所进行的基层社会风险协同治理过程是一个参与主体众多,类型多样的过程。规则的设置目的在于赋予公正公平的平台去表达利益诉求,以各方认知去共同判别所表达的利益诉求是否合法合理,是否应予以支持。严密的程序使得公权力部门将决定权转交给由参与公开评议的议事会成员。在此过程中,如若规则未能按最初约定被完好地执行,如若原应代表基层社会治理权威的村(居)民议事会成员不具有被基层社会认可的公允,“多数人暴政”的风险仍然存在,而公开评议的权威性乃至村(居)民议事会的权威甚至负责组织协同过程的乡镇政府的权威都将受到质疑。由此,作为平台的村(居)民议事会、规则的执行情况、乡村中原有的治理环境等也都影响着基层社会风险协同治理能否按理论设想去实现。

## 五、完善我国基层社会风险协同治理路径的思考

L市村(居)民议事会评议信访事项是以协同治理方式防范化解社会风险的基层社会治理创新,它提供了调处利益纠纷,防范化解基层社会矛盾的路径选择。通过以SFIC模型为分析框架的剖析,可见L市村(居)民议事会评议信访事项体现了对协同治理实现过程关键要素和关键环节的关注。案例为推进我国基层社会风险协同治理提供了经验,对其潜在阻滞的探讨则对路径的优化意义重大。综合上述分析,可知完善我国基层社会风险协同治理路径可从治理理念、政策支持、平台建设及资源保障四个方面入手。

### (一) 治理理念创新

以“多元共治”破解基层纠纷的“无限空转”,方能防范化解社会风险。治理理念创新意味着在基层社会风险的防范化解中增强协同意识,将之应用于协同治理过程的各关键环节和参与主体。治理理念创新反映在现实中,就是既要努力实现和增强社会各界的参与意识,又要实现基层治理过程中不同治理主体各自角色和位置的调整。

---

一方面，治理理念创新应表现为多元治理主体的参与。多元治理主体参与能为基层社会风险化解构筑更易被认可的平台并提供多元意见。比如，“村(居)民议事会公开评议信访事项”以村支两委成员、两代表一委员、党员、乡贤能人、村民小组长和群众代表为主要的议事成员，议事过程中兼有乡镇政府工作人员居中主持，职能部门工作人员进行政策解读，还有社会工作者、法律工作者提供专业支持，形成基层事务处理中“多元共治”的生动实践，演绎了现实社会中自治、法治和德治“三治融合”的实现方式，成为社会风险协同治理的基石。另一方面，治理理念创新应表现为政府和其他社会治理主体能够明确在协同治理中各自的角色和位置。

政府要明确在社会风险的治理过程中积极地争取其他社会主体的参与，主动地推动治理创新为其他主体的参与提供平台和制度保障；其他社会组织和公民个人也要能够意识到自身在社会风险治理过程中应当承担的社会责任和能够发挥的积极作用，并参与进来。治理理念创新的实现将作用于协同治理过程中“制度设计”“催化型领导”及“协同过程”的“过程承诺”环节，是基层社会风险协同治理的精髓。

## (二)政策体系支持

政策体系的优化是基层社会风险协同治理得以实现的重要支撑。协同治理是推进国家治理体系和治理能力现代化过程中就社会风险防范化解这一具体场景形成的区别于传统治理方式的探索和创新。它既非公共权力对社会风险的处置，也非纯然由社会组织以自治方式来实现纠纷调处，它是公、私权力的巧妙结合。在《L市村(居)民议事会公开评议信访事项议事规程(试行)》中所展现的制度设计为协同治理机制的实现提供了示范，但其仍存在着不可忽略的短板：如如何以支持性的政策对“起始条件”中协同动机不足的问题、“协同过程”中投入热情缺乏的问题等予以关切?这些需要从配套政策的逐步完善入手。

要形成可持续的基层社会风险协同治理，就需要形成系统的政策体系，这些政策体系既应包含民政部门在推进社会建设和基层组织建设的进程中进一步完善对基层组织搭建协同平台的鼓励政策，以便提高平台的法定权威性；也应包含由司法部门和民政部门对法律工作者和社会工作者有序参与社会基层风险防范化解的支持政策，以便形成激励机制；还应针对其他参与主体在协同治理过程中的问题，创新激励和约束政策，使得多元参与主体对社会风险防范化解的参与不仅体现为履行社会责任，还能与自身权威积累和切身利益密切联系。

## (三)平台建设完善

L市以村(居)民议事会公开评议信访事项的案例中巧妙地运用了村(居)民议事会这一基层组织作为社会风险化解的平台。通过用“集体权威”破解甄别无理信访的“认定难题”，使得对政府部门结案不予认可的信访人置身于信访人所处的生活场景之中，由处于同样生活境况的一群具有一定权威的村(居)民对其进行集体公开评议。

其妙处在于利用具有不断被巩固的民间权威的组织作为协同治理的平台，可以充分吸纳各方力量的参与，可以有效地凸显“催化型领导”中政府引导和合理授权的特点，可以足够贴近基层治理的社会实践，形成多元主体间相对平等又足够公平的对话空间。对于基层社会风险的协同治理，必然离不开一个能够汇集、凝聚多元参与主体的可靠沟通协商平台。

这个平台距离基层政权的远近必须合宜——政府能够轻易地联系它，由此它能够成为纽带，又不能完全操控它以免丧失其公认的民间权威地位。而无论是以村(居)民议事会，或是以其他基层组织作为协同治理社会风险的平台，都应致力于从组织的功能、人员的构成和组织的规程等方面对其加以完善，以平台建设为实现社会风险协同治理提供有效的媒介。

## (四)资源保障到位

社会风险协同治理模式的引入需要投入资源——除政策对其法定权威地位的保障外，基层社会风险协同治理的探索转为常

---

规治理路径需要形成人、财、物力的保障和配合，方能有效地优化协同治理的初始条件、推进评议活动的开展、实现参与者的激励和促进协同过程的实现。如无有效的资源保障，这一路径的形成和优化将受到极大的约束。

其一，各级政府可以在维护社会稳定的经费中提取一定比例形成基层社会风险协同治理基金，为基层组织开展基层社会风险协同治理活动提供专项经费保障。

其二，除以直接支持基金的建设作为基层社会风险协同治理的资源保障外，还可增强对社会风险协同治理的约束条件的关注。如从协同实现的过程来看，合作史的不足和纠纷史的存在会成为对基层社会风险协同治理是否能实现的一个挑战，由此，以增进政府、社会、公民个人之间合作的政府向社会购买服务等资金要予以保障，以“屋场会”等形式形成多元治理主体间“合作史”的探索要予以鼓励，增加社会资本，从而优化社会风险协同治理的成效。

其三，提供资助通道，吸引和鼓励社会组织和企业、个人等为之筹措经费，形成对基层社会风险协同治理活动的参与个人和组织的奖补激励机制。

## 六、结论与讨论

L市通过建立村(居)民议事会公开评议信访事项机制提供了基层社会风险协同治理的路径探索，推动了多元主体共同参与，采用了协商方式形成权威决定，运用了道德、习俗、伦理力量调解社会关系，促进矛盾化解，体现了基层治理中自治、法治和德治的有机结合，是降低社会风险的有益探索。

通过以SFIC模型为分析框架对案例进行研判，基于对L市创新实践的剖析，本文从治理理论创新、政策体系支持、平台建设完善和资源保障到位四个方面提出进一步完善基层社会风险协同治理路径的思考。虽然L市的案例具有典型代表性，但本文的论证过程仅主要基于与L市案例有关的实地调查，观点的提出缺憾在所难免。在未来的研究中，应增加对多地实践案例的比较，为基层社会风险协同治理路径的优化研究提供更有力的依据。

### 参考文献：

- [1]吴忠民. 中国中期社会危机的可能趋势分析[J]. 东岳论丛, 2008(3):1-23.
- [2]柯红波. 风险社会视域中当代中国政治信任构建的环境分析[J]. 行政论坛, 2013(3):42-46.
- [3]杨永伟, 夏玉珍. 风险社会的理论阐释——兼论风险治理[J]. 学习与探索, 2016(5):35-40.
- [4]郝尔曼·哈肯. 协同学：大自然构成的奥秘[M]. 凌复华, 译. 上海：上海译文出版社, 2001:9.
- [5]詹姆斯·N·罗西瑙. 没有政府的治理[M]. 张胜军, 刘小林, 等, 译. 南昌：江西人民出版社, 2001:34.
- [6]Rhodes, R. A. W. Understanding Governance[M]. Open University Press:Buckingham, UK, 1997:187.
- [7]格里·斯托克, 华夏风. 作为理论的治理：五个论点[J]. 国际社会科学杂志：中文版, 1999(1):19-30.
- [8]Ansell C, Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research & Theory. 2008(4):543-571.

---

[9]田培杰. 协同治理：理论研究框架与分析模型[D]. 上海：上海交通大学，2013:5.

[10]Rocan, Claude. Multi-level Collaborative Governance: The Case of the Canadian Heart Health Initiative[C]. the 81st Annual Conference of the Canadian Political Science Association Annual Conference. May 2009:27-29.