

结构与行动互构下公私合作治理的运作逻辑

——以农转居社区物业混改为例

叶继红

[摘 要] 运用结构与行动互构的理论范式,以苏州工业园区物业混改为例研究发现:一方面农转居社区物业管理的既有结构不仅充当了约束性条件,同时又是孕育和促发物业改革行动的能动性条件,即“结构—行动”的实现过程;另一方面,物业混改中公私合作治理遵循了“结构优化—目标明晰—认知内化—赋权执责”的过程,行动的结果实现了对物业管理治理结构的重构,提升了政府部门的公共服务能力,即“行动—新结构”的实现过程。由此,治理结构与行动互为中介和结果,在结构向新结构转化的过程中,行动起到了关键的中介与效能转换器的作用,从而为公私合作治理的行动路径与效能生成提供了学理性解释。

[关键词] 结构与行动互构;公私合作;物业混改

[中图分类号] D630 **[文章编号]** 1002-3054(2023)01-0076-11

[文献标识码] A **[DOI]** 10.13262/j.bjsshkxy.bjshkx.230108

一、引言

自从美国科学哲学家库恩提出“范式”概念后,范式作为“某些实际科学实践的公认范例”或科学研究中“一个公认的模型或模式”,^[1]便成为社会科学领域一种常用的分析和解释框架。其中,结构与行动构成了社会科学领域两大基本范式。这两种范式的研究角度不同,前者侧重要素、关系分析,后者侧重过程、机制分析,由此形成了二者之间的分野与断裂。而从联系和整合

的角度看,可以将二者结合起来,以克服单一分析范式的不足或打破二者之间的对立。正如宏观理论家不能无视微观的过程,结构与行动之间也“紧密交错”。^[2-3]在这方面,将英国社会学家吉登斯创立的结构化理论和法国社会学家费埃德伯格等人创立的组织行动理论结合起来,可以得到很好的说明。吉登斯为了打破结构与行动的对立,创造性地提出了结构化理论。该理论认为,“社会系统的结构性特征对于它们反复组织起来的实践来说,既是后者的中介,又是它的结果”^[4],即

[收稿日期] 2022-08-01

[作者简介] 叶继红(1969—),男,安徽合肥人,苏州大学政治与公共管理学院教授,苏南治理现代化研究基地首席专家,江苏新型城镇化与社会治理协同创新中心研究员。

[基金项目] 江苏省社会科学基金一般项目(22ZZB004)——农转居社区治理效能生成机制与提升路径研究。

“结构二重性”。这表明，结构起到了行动的中介作用，即行动者只有了解了结构才能更好地行动，而行动的结果又对结构进行了重组，形成了新的结构。法国组织行动理论将组织作为行动系统来研究，视组织为“现象”而非“对象”，注重对“作为过程的组织”的研究，认为存在着建构组织行动系统的一系列机制，如结构的相对显明程度和法规化程度（结构优化程度），诸种目标得以系统说明的程度（目标明晰程度），参与者对目标的相对认知程度和内化程度（认知内化程度），以及责任被明确承担的程度（赋权执责程度）。^[5]这些机制依次发生、层层递进，使得有组织的集体行动成为可能，因而也可以将这些机制转换为反映具体行动过程的四个环节，即结构优化、目标明晰、认知内化、赋权执责。综上所述，结构化理论提出了结构与实践（行动）之间的关系，视行动为前后结构之间的中介，打通了宏观与微观之间的联系，但总体上偏重于抽象的分析而缺乏对实践的具体路径的细化分析。行动作为中介是如何完成的，没有得到很好的说明。而组织行动理论正好弥补了这一缺憾，较好地展示了组织行动系统建构的具体过程与机制，可以将二者很好地统合起来形成互补的分析范式。

本文借鉴吉登斯与费埃德伯格等人关于结构与行动的分析范式，选取苏州工业园区推行的农转居社区物业混改作为案例，对物业混改

涉及的公私合作治理的结构特征与运行逻辑进行研究。本文尝试解决以下两个问题：一是物业混改作为公私合作治理方式是一个怎样的实现过程，其遵循了怎样的行动逻辑？二是公私合作治理行动与物业管理的治理结构有何关联？换言之，行动如何既受制于结构又作用于结构，其内在的机理是什么？

苏州工业园区农转居社区物业混改作为新生事物顺应了城镇化发展的需要。苏州工业园区自1994年建园以来不断推进“撤村建居”工作，由此产生了大量的失地农民和拆迁安置社区（本文称之为“农转居社区”）。这些新市民入住新建小区后对物业管理服务提出了自身的要求。为提升辖区内农转居社区物业管理水平，苏州工业园区尝试将街道物业服务企业与社会企业进行混改，即混合所有制改革。物业混改作为一种公私合作治理模式，离不开园区政府、街道、社会企业之间的协同行动，因而可以将围绕物业混改而联结起来的各主体、要素看作一个全新的组织行动系统，将围绕物业混改而展开的公私合作治理看作在既定结构制约背景下组织化的集体行动过程。该集体行动具体包括组建新公司（结构优化）、订立合约（目标明晰）、达成共识（认知内化）、落地执行（赋权执责）。行动的结果提升了物业服务水平，实现了对物业管理治理结构的重构，以及结构与行动之间的互构（图1）。

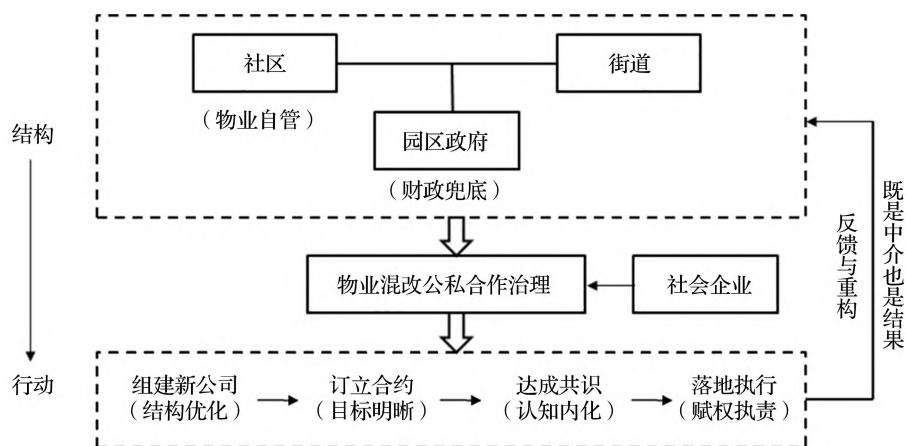


图1 物业混改公私合作的结构与行动互构分析框架

这一研究能够检视结构与行动互构范式对中国场景案例的解释力,为物业混改公私合作治理绩效提供一个学理性的解释;同时,也能够回应和解决当前公私合作治理中出现的诸如“目标冲突”“谁在负责”“理念上的差异”“权力不(对)等”等问题。^[6]这些问题涉及公私合作治理的目标、责任、理念、权力等内容,也是法国组织行动理论认为影响组织行动效果的关键要素,因而抓住了这些问题也就抓住了公私合作治理难题的症结所在。

二、农转居社区物业管理的结构约束

结构作为行动的前提是指“使社会系统中的时空束集在一起的那些结构化特性”^[7]。这些结构化特性作为结构约束的“事实”主要表现为“诸种问题、制约力量以及机遇”。^[8]因此,可以从以下三个方面对系统的结构约束进行分析。

(一) 农转居社区物业管理存在诸多问题

“一个行动系统的构成首先取决于对所要解决的问题的分析。”^[9]物业混改的提出也是为了解决物业管理存在的诸多问题。改革之前的农转居社区物业管理主要存在以下三类问题:一是物业管理公司专业化程度低。目前,农转居社区主要采用两种物业管理方式,一种是社区自建物业公司进行自我管理(简称“自管”),如苏州市相城区望亭镇鹤溪社区成立的鹤溪物业公司;一种是由街道或区政府成立的物业公司进行统一管理(简称“统管”),如苏州市高新区枫桥街道成立的万厦物业公司,目前总体上统管模式居多。由物业自管到物业统管,虽然能够克服因各社区在财力、服务能力等方面的差异而导致的服务标准不统一的弊端,但由于街道物业公司在产权性质上属于公营企业,与专业化程度较高的物业企业相比,其服务水平仍有较大差距。二是物业管理从业人员素质不高。社区自建物业公司的从业人员大多来自本地被征地的农民,当初招聘这些人员主要基于安置劳动力的考虑。街道物业公司成立后,只是简单地将这些人员从社区物业企业划

归到街道物业企业,企业管理层也是由街道其他部门的转制分流人员组成。包括管理层在内的物业从业人员年龄普遍偏大,加之缺少系统性的物业管理专业知识培训,导致整体服务能力和水平都偏低。三是物业管理费财政兜底负担重。街道物业企业属于公营性质,需根据物业服务的面积与服务水准形成预算,再由街道所在的上级部门区政府核定并进行财政拨付,即因管理动迁社区而产生的物业费用全部由政府买单,动迁居民不需要缴纳物业管理费。此种情形下,街道物业公司缺乏提升服务质量的动力,物业从业人员也没有因工作不力而被解聘的压力,加上企业用工成本的不断上升,导致政府财政负担越来越重。但与此同时,物业服务质量却没有得到相应的提升。正如园区管委会的一位领导所言:

“这就像一个无底洞啊,钱没少花,人没少养,活没干好,主要是老百姓不满意。我们就意识到物业管理改革势在必行,物业不能成为养人的地方。”(20201029T)^①

(二) 市场化力量参与不足制约了物业管理水平

农转居社区物业管理存在的上述诸多问题暴露出街道物业企业存在的低效问题,也凸显了进行物业管理改革的必要性和紧迫性。低效问题固然与街道物业企业承担了解决部分失地农民就业这一保障性功能有很大关系,但这一原因并不是造成低效的充分条件。其最根本原因在于政府部门大包大揽,集物业这一准公共产品的提供与生产于一身,既“掌舵”又“划桨”,扮演了全能型政府的角色,加之政府公营企业的内部激励机制和解聘淘汰机制不健全,最终导致物业管理成本高居不下,财政兜底不堪重负。这表明,现有的物业管理模式存在着一定的制度缺陷,过于依赖政府单方面治理,对其他主体如市场化力量的重视不够,也缺乏市场主体参与的制度化渠道。事实上,政府与包括市场在内的社会力量进行合作

目前已成为一种必然趋势，也是提升政府公共服务效能的重要手段。在萨瓦斯看来，市场化机制能够“吸纳超越地方政府能力的资本、知识和技术”^[10]，尤其是专业化的知识和技术是政府部门很难完全具备或企及的，因而市场机制应该成为政府主导的公共服务模式的重要补充，以弥补政府单方面治理的不足。

(三) 物业混改为物业管理水平提升提供了机遇

从辩证的角度看，“危机中育新机”，即存在着将挑战转化为机遇的可能。如果此时能够乘机借鉴和引入新的治理模式，物业管理则有可能迎来新的转机。而混改作为社会资本参与国有或公营企业改制改组的一种合作治理模式，提供了这种可能。混改模式具有以下明显优势：一是能够优化治理结构。通过混改可以“将私人部门的方法、技术和手段与公共部门的目标相互匹配”^[11]，形成“相互促进、优势互补、共同发展”的治理结构，实现“1+1>2”的治理效果，^[12]从而促进政府治理效能的提升。二是避免双重失灵的风险。公共服务中的公私合作既能够规避纯粹的市场配置导致的“市场失灵”风险，又可以规避政府垄断导致的“政府失灵”风险。三是能够凝聚治理共识。混改涉及了至少由两大主体参与的组织化集体行动问题。在合作治理过程中，“两个或更多的行动者，通过他们的能力、技能和资源”，共同“改造一个共享的目标，并且建设性地管理他们的差异……就如何应对手头上的问题或挑战达成一个协议”。^[13]显然，这非常有利于合作双方结成一个利益共同体，以解决集体行动的困境问题。目前，混改模式已在政府基础设施建设、公共服务等多个领域得到广泛运用。因此，农转居社区物业管理也可以借鉴和采用混改模式，以解决当前物业管理的低效问题。

三、物业混改中公私合作治理的行动过程

将法国组织社会学学派关于组织行动系统建

构的具体过程与机制运用到农转居社区物业混改公私合作治理中，就会形成用以反映治理行动逻辑的四个基本步骤。

(一) 结构优化

结构优化是组织高效运行对结构提出的基本要求。这里的结构，既是指治理结构也是指组织自身的结构。汤普森认为：“所有组织必须通过精心设计合适的结构来适应环境。”^[14]也就是说，组织的结构设计要反映其任务环境的变化并与之相匹配，因而组织结构变化是对环境变化做出的一种反应。物业管理改革也是如此。2018年初，为了解决农转居社区物业管理的低效问题，苏州工业园区制定出台了《关于完善街道动迁社区^②物业管理体制的试行方案》《关于推进园区动迁社区物业管理市场化改革试点的指导意见》等文件，尝试进行物业管理改革与创新，通过引入市场化力量来实现政府与市场之间的合作共治。为了提升试点效果，园区政府设计了四种混改模式（项目团队股权激励、街道物业企业与社会企业混改、街道物业企业与国资物业企业混改、街道物业企业与社会物业企业混改加项目团队股权激励），分别在L、X、S、W四个街道进行试点。如X街道物业企业与民营企业H国际物业公司分别按51%、49%的股权占比，组建形成XZ物业公司。为了在街道内部进行比较，街道物业企业还与另一家公司合作成立了LK物业公司。同样，S街道物业企业与民营企业C物业公司混改成立了SC物业公司。物业混改之后，原属街道物业企业的所有中层、基层员工全部转移到混改公司，与公司签订劳动合同，完成人员转制工作。如X街道一次性将1200多名员工转移至混改公司，而原街道物业公司只保留了20个人的管理层团队。H国际物业公司则派出Z经理及其管理团队约5个人进驻混改后成立的新公司，负责日常的管理与运营。由此可见，物业混改实质上是地方政府围绕着组织效能提升而进行组织重组与再造的一项政策创新实践，是组织应对外部环境变化而做出的理性的、必然

的选择。混改显然优化了街道物业企业的组织结构和物业服务的治理结构,使其变得更加精简和高效。

(二) 目标明晰

通过合同约定合作双方的职责与目标是惯常的做法。“在一个组织向另一个组织委托任务的关系中,合同是最关键的机制设计……合同确定了一个具体的最终目标。”^[15]农转居社区物业混改的目标是降本增效,即通过引入市场化机制提升物业管理的效能,缓解政府财政兜底的压力。而要达到上述目标,需要合作双方商定具体的实施方案,以合同的形式明晰化、规范化、固定化、长效化,因此合同只是实现目标的手段。合同一旦签订,就表示合作双方契约关系的正式建立,也因此确立了在集体行动中双方都需要遵守的规则。费埃德伯格形象地将组织行动比喻为由行动者共同参与的、体现行动者之间“关系、谈判、权力与相互依赖”特征的一场“游戏”,游戏的开展需要遵循相应的“游戏规则”。规则的作用在于对“参与者之间‘对象性的’相关依赖关系”,以及随后的“诸种交换关系进行组织、调节和规制”,^[16]从而有助于集体行动目标的实现。从物业混改合同包含的内容来看,主要涉及人员转制、服务标准、考核与补贴办法、收益分配和成本分摊办法、保障措施、违约责任等,其构成了一个具有法律约束力的总体框架体系,也构成了政企双方必须遵守的游戏规则和组织行动系统的运行法则。双方据此制定相应的“计谋战术”,采取策略性行动,虽然有着各自的利益考量,甚至在合作中也可能会产生较大的分歧,但共同的利益追求将合作双方紧密地“黏合”在一起。^[17]而“人们一旦发现共同利益并联合起来的时候,他们不仅维护着自身利益,而且还互助合作”^[18],必要时做出妥协退让,从而确保双方商定的物业改革的预期目标得以实现。从这个意义上讲,规则既是促成合作的激励机制,因为合作成功的双方都能从中受益;同时,也是遏制机会主义的纠偏机制,因为合作失败的双方利益都会受损,从而

促使合作双方的行为始终不偏离正确的运行轨道。由于街道与社会企业属于初次合作且在履行合约过程中难免会有未知因素,合作双方签订的合同也需要相应地不断完善。如 2021 年 1 月,X 街道与两家社会企业签订了补充协议,对之前的合同做了进一步的细化和完善。

(三) 认知内化

如果说合同文本是合作双方职责目标的一种外在表现,那么这些文本内容在被履行前有一个主体认知与内化的过程。认知内化即是行动者将作为文本形式的合作目标与职责任务转变为自觉意识与自觉行动的过程。这是一个由外而内的过程。认知内化是形成共识的前提,包括对公私合作目标与合作双方职责任务的共识。在克罗齐耶看来,只有通过认知内化,才能形成使参与者的“部分”意志服从于“集体”意志和目标的共识,^[19]形成有利于集体行动的价值认同。这类似于涂尔干所说的集体意识:“如果某件事物要想成为共同感情的对象,那么首要条件就是它必须存在于,或者体现在每个人的意识里。”^[20]这种意识就是对个人隶属于一个共同体并由此感到有责任来维护其利益的意识。认知内化首先表现为对目标的认知。XZ 物业公司的 Z 经理表示:

“我们现在目标很明确,也是总公司领导给我们定的目标,就是争创市优省优,打造造迁社区的品牌。至于说做到什么样的程度不好说,但我肯定按这个目标去走。关键是下面项目经理敢不敢做,想不想做,有没有信心,有没有决心去做。”(20200616Z)

不难看出,Z 经理围绕着目标而进行的表态显然已成为提振团队士气的口号。在他的号召下,目标任务逐渐上升至信念的高度,发生了由外而内的转化,进而形成了一种自我激励的力量。在此过程中,行动者对合作所能取得的成果的心理预期和理性计算起到了催化作用。一旦行动者能够感受到合作的积极效果或缺乏合作导致的消极

后果,就会将预期成果内化为行动目标而加以追求。其次是对职责边界的认知。合作双方在项目执行过程中必然涉及职责边界问题,这也是最容易产生分歧和矛盾的领域。S街道的一位负责人表示:

“这个边界一定要有,但是我觉得我们和他们的边界是毛边界,不可能很清楚。我们之间有灰色地带,这灰色地带怎么弄?那就商量着来,在合情合理合法的前提下,大家商量着来。有些任务我们商量以后,就要把它明确,哪些你来做,哪些我来做。”(20211022X)

这个“毛边界”实质上就是合作双方的缓冲地带,是消除双方意见分歧的重要机制。正是本着这一认识,S街道营造了十分有利的公私合作制度环境和条件,包括会商制度、纠纷调解机制,增进了解和互信,密切了合作关系。

(四) 赋权执责

赋权是指公私合作过程中政府部门向社会企业授予权力,使其代替政府部门提供公共服务。首先,赋权的过程是一种权力交换的过程。克罗齐耶从广义的角度将拥有“专门技能以及功能专业化”^[21]也视为一种权力的来源,因而可以认为公私合作是政府将行政权力与社会企业的专业化权力进行交换的结果。从政府方面来看,赋权代表了政府在改革过程中转变职能向社会让渡权力,目的是回归服务型政府。X街道的物业总经理表示:

“现在真正的管理就是由两大公司全权负责,全权协调。人事权全部给混改公司了,我们原班人马除管理层外都划到了新公司,在它名下由它来管。财物方面除了我们合同规定的公共经费分摊外,大的维修它打报告,我们这边审批。混改之后我们的主要任务是监督、协调和服务。”(20200722G)

从社会企业方面来看,赋权是市场与社会组织获得行动合法性、实施专业化服务、确保合作

行为顺利开展的必然要求。市场和社会组织的专业化能力在获得政府认可后,便可采用“委托—代理”的方式代替政府部门提供物业准公共服务,从而实现权力的交换。其次,赋权的过程也是行动主体(受托方)承担责任的过程。一是承担专业化服务的责任。即,混改公司的运营方要按照委托方的要求提供高质量的物业服务。园区管委会的一位领导表示:

“我们也很希望企业能够静下心来,有更多的收益,或者说他们愿意更多地投入进去,投入精力也好,投入金钱也好,能够把小区管好,大家都开心。”(20201029T)

二是承担社会责任。“社会责任是组织对社会问题给予的道义上的回应与承诺,这种道义回应与为公众或公共利益而采取的行动有关,而不是仅仅考虑自身的特殊利益。”^[22]不同于纯粹的商业化小区,安置房小区是政府专门为失地农民打造的,因此,园区政府作为委托方自然要求市场部门在代为提供物业服务的过程中既要考虑经济效益,也要体现社会责任。正如委托方所强调的:

“物业公司肯定要以社会效益为主,不能只顾经济效益。比如,他只拿15块钱中的3块钱投入小区,这小区质量肯定一塌糊涂,合同期满了,他拍拍屁股走人,那肯定是不行的,所以我们叫可控的市场。”(20201029T)

而对于承担社会责任,物业混改公司的Z经理也高度认同:

“社会效应是要的,动迁小区的物业公司承担了大量的社会责任,它要体现对居民的一种责任感,不能完全按照商业社区来做,所以说我们在动迁小区的工作,还得让业主满意,让老百姓享受到物业这种高质量的服务。”(20200616Z)

以上四个环节是一个依次发生、环环相扣的过程,呈现了一个“连绵不断的行为流”^[23]。结构优化代表了组织重构,即当组织面临着环境变化的压力,需要对自身进行改组或引入新元素组建一个新的组织时,该组织必然具有全新的目标任务。当行动者对作为规则的目标任务进行内化后才能形成集体利益的共识并自觉地加以执行,政府赋权则确保了合作双方基于“委托—代理”的权责配置与任务执行,从而形成了一个完整的集体行动过程。

四、物业混改中公私合作治理的结构与行动互构关系

结构与行动互构指向了物业混改中公私合作治理本身的实践性与反思性特征,反映了行动系统内部诸种互动及其结果之间复杂的运动关系,具体表现为以下四个方面。

(一) 治理结构既制约又促发治理行动

从结构对行动的作用来看,任何行动都内嵌于既定的结构与情境中并受之约束,不存在无结构约束的抽象行动。农转居社区物业管理水平低、成本高的现有状况既是约束性条件,限制了治理效能的提升,又是能动性条件,能够赋予行动者主动性,激发行动者寻找机遇与主动“突围”和“脱嵌”的欲望及冲动。正因为如此,园区政府面对农转居社区物业管理的结构性约束,能够发挥主观能动性,将制约因素转化为发展机遇,创造性地引入混改这一公私合作治理模式。混改过程即“结构—行动”的实现过程,结构从中扮演了行动的中介角色。这体现了作为行动者的政府部门对于既定环境条件的理解、分析并加以改变的能力,尤其是苏州工业园区作为国家级开发区在被赋予先行先试使命后,地方政府具有的先知先觉能力与政策创新能力。同时,也印证了组织分析方法所强调的“知识与实践”之间的互动关系,即组织分析“运用自己生产的有关一个既定环境的知识,以诱导置身于这一环境中的

行动者对实践做出诸种改变”^[24]。事实上,“组织有能力与由环境强加的‘诸种要求’和限制进行周旋,甚至也能够对它们进行操控”^[25]。显然,作为行动者的园区政府对农转居社区物业管理的约束性条件及其成因的知识生产与储备,为其下一步的行动提供了基础,诱发并指导了改变这一不利状况的改革行动,实现了对制约力量的根本转换。

(二) 治理行动重塑结构与主体行动能力

从行动对结构的反作用来看,行动的过程也是结构重塑的过程,在这个意义上,任何结构都是具体行动的产物。具体来说,物业混改公私合作治理行动打破了公共服务中政府作为单一供给主体的局面,促使原先的科层制治理结构转变为由社会力量参与的、扁平化的网络联盟结构,实现了对农转居社区原有物业治理结构的改造与重塑,使其变成了更具弹性和开放性的新结构,^[26]即“行动—新结构”的实现过程,行动从中扮演了结构的中介。相应地,在知识与实践的关系上,组织分析“又运用这种被更改了的实践来巩固它所生产的有关这一环境的知识,由此来进一步认识这一环境的诸种特征与结构”^[27]。换言之,行动的结果在重塑结构的同时加深了行动者对组织环境条件的认知,提升了行动者对结构性制约的能动自觉,便于其采取进一步的行动。与此同时,作为治理行动的物业混改通过“将私人资源和专门知识调动到公共利益中”的“正和游戏”,^[28]提升了公私合作双方的行动能力。于政府而言,其提升了政府对公众需求的回应力、公信力、公共服务能力。正如园区管委会的一位领导所言:

“改革取得的成效现在看看也知道了,前后对比还是蛮大的。这个对比要给老百姓看,老百姓满意了,对我们党和政府的口碑就好了;也要给领导看,领导看见了,可能会说你们的试点方向是对的,是有成效的,那就坚定地按这个方向往前走。”(20201029T)

而对于企业来说,物业混改提升了企业的参与能力、合作能力、社会责任能力,从而实现了合作双赢与治理效能的提升。

(三) 治理结构与行动互为中介和结果

上述结构对行动的作用及行动对结构的反作用,可以形成“结构—行动—新结构”的逻辑推演过程及结构与行动的互构机制。总体上看,结构既是行动的中介(存在于行动之前),又是行动的结果(存在于行动之后),结构促发行动,行动重塑结构。反过来,行动既是结构的中介又是结构的结果,只有通过行动才可以构建新的结构,行动者关于新结构的知识指导了其下一步行动,从而实现了结构与行动之间的互嵌互构与良性循环。这正如雷格斯在研究环境要素与政策选择的关系时所强调的,环境要素“既作用于政策选择又受政策选择的反向作用”^[29],二者之间存在着复杂的交互作用。正是在这种互为中介与结果的反复和交互运动过程中,治理结构不断走向完善,治理行动越来越精细化,治理效能持续提升,合作双方信任度不断加深。也正如S街道的一位负责人所言:

“我觉得物业改革也是一个逐步推进的过程,现在我们混改公司已经进入到良性发展的阶段。我们考虑要有一个合适的退出机制。一开始我们双方融合起来一起干,慢慢地,你多干我少干,到最后全你干我不干(退出)。这是一个过程,一个趋势。”(20211022X)

也就是说,通过结构与行动的不断互构,未来理想的或最终的治理模式是政府从中撤资实行完全的民营化。换句话说,政府部门目前之所以采取51%的持股比例,主要还是对社会企业能否独当一面不太放心,因而要以控股的方式来把控方向。一旦社会企业的物业管理服务走向成熟,得到居民和政府的高度认可,政府部门完全放手就是必由之路。此时,原先“捆绑式”的合

作治理将转变为“放手式”的合作治理结构,从而助推治理结构的优化升级。

(四) 治理行动作为中介与效能转化器

在结构与行动互构的过程中,首先,行动起到了关键的中介机制的作用。即,通过上述“结构优化—目标明晰—认知内化—赋权执责”的行动过程,物业混改公私合作治理的行动系统得以建构,政府与社会企业之间相互依赖的联盟关系得以建立,降本增效的改革目标得以实现。行动的过程充满了公私合作双方之间复杂的交互作用,包括竞争与合作、冲突与协商、权力交换与资源互补。也只有通过行动过程,公私合作治理行动系统的规则、集体行动的秩序、行动者之间的关系、行动的结果才能被更好地认识和理解,也才能加深人们对行动作为中介机制的认识,结构二重性的抽象过程也才能得以具体化、可视化、透明化。其次,行动起到了效能转化器的作用。行动的过程也是公私合作制度优势向治理效能转化的过程,行动能够将潜在的制度能力激活并转化为实在的制度效能,即潜能显性化的过程。这正是伊斯顿强调的将需求转换为输出离不开中间过程的作用:“这些过程的作用是允许进入系统的讯息通过、分离、组合和再组合,以便使它们在数量上和种类上都适宜于决策者加以处理。”^[30]同样,正是上述具体行动的过程打开了组织集体行动的“黑箱”,揭示了从原有治理结构向新结构转变过程中那些“看不见、摸不着的具体社会过程,即因果机制或社会机制”^[31]。只有通过这些具体过程,公私合作治理的成效才得以显现,治理成效生成的内在机理才能够被解析,也才便于管理者找到治理效能实现的可行路径。

五、结论与讨论

本文尝试引入结构与行动互构范式对中国场景下的具体案例进行分析和阐释,以探寻本土治理实践与成效的逻辑机理。这一分析框架可以清晰地展示地方政府面对物业管理的结构性约束而

采取积极行动，重塑物业管理治理结构，促进治理效能提升的实践逻辑。本研究主要得出以下三点结论。

第一，苏州工业园区农转居社区物业混改公私合作治理及其效果，实质上就是结构与行动互构的产物。结构限制并促发了物业混改行动，实现了对自身的超越；行动则是行动者围绕组织结构、目标、认知、权责而展开的策略性互动，并将这些要素纳入有序的集体行动的过程，因而能否形成集体行动及行动的效果，取决于能否以及在何种程度上做到结构优化、目标明晰、认知内化、赋权执责，从而“集成一个整体的工作”^[32]。这四个方面的行动可以作为组织化的集体行动的判别标准。作为行动的结果组织自身的韧性和行动能力，尤其是地方政府突破结构约束进行制度创新的能力和合作治理能力得到了提升。

第二，行动过程展示了效能提升的“黑箱”过程，回应了当前如何将国家治理的制度优势转化为治理效能的问题。实现效能转化的关键在于结构与行动之间的互构，尤其在制度创新与治理实践中要将结构、目标、认知、权责诸要素纳入对作为治理对象的行动系统的建构中，细化治理的行动过程，强化不同主体之间的互信共识与合作共治，以克服集体行动的困境。这也充分说明，单一的结构优化或目标明晰并不必然产生合作治理的预期效能，效能的生成还取决于良好的主体认知与合理的权责配置，因而是诸要素耦合作用的结果。

第三，因物业混改而新组建的组织结构与合作双方的集体行动之间也存在着互构的关系。物业管理新组织的成立因应了合作双方集体行动的需要，构成了集体行动的前提，而集体行动将公私领域的行动者结成一个联盟，造就了行动者隶属于该组织的集体意识和身份认同，从而保障和维系了组织的稳定有序运行，而运行的结果也使得治理结构逐步趋于完善。

综上，基于结构二重性理论与组织行动理

论的结构与行动互构范式，将物业改革、合作治理、组织、集体行动纳入一个整体性的框架中，打通了宏观与微观、政府与市场、制度(体系)与效能、组织与过程之间的联系，实现了不同主体和要素之间的互联互通、互嵌互构，揭示了有组织的合作治理行动的具体过程及行动的因果链条，能够为苏州工业园区农转居社区物业混改公私合作治理实践及成效提供较好的解释。这就是说，该范式对于分析中国场景下公私合作这一类的治理实践具有一定的适用性、解释力，也彰显了该范式具有的统合性优势。当然，本文中物业混改是以公私合作的一个具体案例来呈现的，还需要其他更多的案例来加以检验和佐证。

但与此同时，物业混改中公私合作治理也存在着一些需要探讨的问题：其一，为了使物业混改符合园区设计的“可控的市场化”，政府部门总体上放权不太彻底，还存在着一定程度的管控思维，甚至出现了监管过度的问题，影响到了物业混改效果的进一步提升。其二，笔者在 W 街道访谈中了解到，社会企业派驻混改公司的某经理履责不到位，存在着一定的懈怠心理和短视行为，而政府部门又缺乏有效的监管和督促手段，使得合作未能达到预期效果。很显然，该社会企业在合作中抓住了“公共部门的弱点”，以“尽力获得有利可图的交易”，^[33]从而偏离了合作治理的目标与方向。针对上述问题，地方政府作为“政治进程的主要行动者”^[34]，一方面要进一步优化公私合作环境，强化服务型政府的功能定位与价值目标，在合作治理中做到应控可控、应放尽放，给予社会企业足够的自主经营的自由度，“破除束缚市场主体运行的体制机制障碍”^[35]，尽可能地减少对市场主体的行政干预；另一方面要平衡好放权与监管之间的张力，在放权的同时加强对社会企业的监管，督促社会企业回到促进共同利益的目标上来。当然，社会企业自身也要珍视与政府合作的机会，以物业混改为契机提升服务质

量,在追求经济效益的同时兼顾社会效益,强化社会责任感,以此来赢得政府与居民的信任

和支持,从而实现政府与社会企业之间的合作共赢与互惠共生。

注释:

① 访谈资料编码规则:访谈时间+受访者姓氏首字母。

② 官方文件一般使用“动迁社区”的概念。

参考文献:

- [1] (美)托马斯·库恩著,金吾伦、胡新译.科学革命的结构[M].北京大学出版社,2003:9-21.
- [2] (法)菲利普·柯尔库夫著,钱翰译.新社会学[M].社会科学文献出版社,2000:84.
- [3] (美)戴维·伊斯顿著,王浦劬等译.政治结构分析[M].北京大学出版社,2016:47.
- [4] (英)安东尼·吉登斯著,李康、李猛译.社会的构成[M].三联书店,1998:98.
- [5] (法)埃哈尔·费埃德伯格著,张月等译.权力与规则——组织行动的动力[M].上海人民出版社,2007:155.
- [6] (英)斯蒂芬·奥斯本著,包国宪等译.新公共治理?——公共治理理论和实践方面的新观点[M].科学出版社,2016:124-127.
- [7] 同[4],第79页。
- [8] 同[5],第14页。
- [9] (法)米歇尔·克罗齐耶、埃哈尔·费埃德伯格著,张月等译.行动者与系统:集体行动的政治学[M].格致出版社,2017:193.
- [10] (美)E. S. 萨瓦斯著,周志忍译.民营化与公私部门的伙伴关系:推动政府和社会资本合作[M].中国人民大学出版社,2017:263.
- [11] 同[6],第143页。
- [12] 陈林,陈焕然.发展混合所有制经济的路径选择——基于“双向混改”模式的讨论[J].学术研究,2021(5):78-84.
- [13] (英)马丁·洛奇、凯·韦格里奇著,徐兰飞、王志慧译.国家解决问题的能力——治理挑战与行政能力[M].中国发展出版社,2019:276.
- [14] (美)詹姆斯·汤普森著,敬义嘉译.行动者的组织:行政理论的社会科学基础[M].上海人民出版
- 社,2007:10.
- [15] 同[13],第35页。
- [16] 同[5],第154页。
- [17] Wan Y, Li X, Lau M C, Dioko L D. Destination Governance in Times of Crisis and the Role of Public-Private Partnerships in Tourism Recovery from Covid-19: the Case of Macao[J]. Journal of Hospitality and Tourism Management, 2022(51): 218-228.
- [18] (法)埃米尔·涂尔干著,渠东译.社会分工论[M].三联书社,2000:27.
- [19] 同[9],第5页。
- [20] 同[18],第88页。
- [21] 同[9],第65页。
- [22] Korab-Karpowicz W J. The United Citizens Organization: Public-Private Partnerships in Global Governance[J]. Research in Globalization, 2020(2): 1-5.
- [23] (英)安东尼·吉登斯著,郭忠华、徐法寅译.社会理论的核心问题:社会分析中的行动、结构与矛盾[M].上海译文出版社,2015:62.
- [24] 同[5],第419页。
- [25] 同[9],第95页。
- [26] 叶继红.农转居社区网络化治理:转向、机制与路径[J].学习与实践,2021(12):132-140.
- [27] 同[5],419页。
- [28] Ralston R. The Informal Governance of Public-Private Partnerships in UK Obesity Policy: Collaborating on Calorie Reduction or Reducing Effectiveness[J]. Social Science & Medicine, 2021(9): 1-8.
- [29] Riggs F. The Ecology and Context of Public Administration: A Comparative Perspective[J]. Public

- Administration Review, 1980(2): 107-115.
- [30] (美)戴维·伊斯顿著,王浦劬译.政治生活的系统分析[M].人民出版社,2012: 67.
- [31] (韩)河连燮著,李秀峰、柴宝勇译.制度分析:理论与争议[M].中国人民大学出版社,2014: 120.
- [32] (法)布鲁诺·拉图尔著,麦永雄译.自然的政治:如何把科学带人民主[M].河南大学出版社,2016: 115.
- [33] 同[6],第144页。
- [34] Wan Y, Bramwell B. Political Economy and the Emergence of a Hybrid Mode of Governance of Tourism Planning[J]. Tourism Management, 2015(10): 316-327.
- [35] 黄新华,赵荷花.制度型开放中政府规制变革的动因、挑战与路径[J].北京社会科学,2022(3): 119-128.

Operation Logic of Public-Private Partnership Governance Under the Mutual Interaction of Structure and Action ——Taking the Mixed Reform of Rural to Residential Community Property as an Example

YE Ji-hong

Abstract: Using the theoretical paradigm of mutual construction of structure and action, taking the mixed property reform of Suzhou Industrial Park as an example, it is found that on the one hand, the existing structure of property management in the rural to residential community not only serves as a constraint condition, but also serves as a dynamic condition for nurturing and promoting property reform action, that is, “from structure to action”; on the other hand, the governance of public-private partnership in the mixed reform of property follows the process of “structural optimization”, “clear objectives”, “internalization of cognition”, “empowerment and responsibility”. The result of action realizes the reconstruction of the governance structure of property management and improves the public service capacity of government departments, that is, the realization process of “from action to new structure”. Therefore, governance structure and action are mediators and results of each other. In the process of transforming structure into new structure, action plays a key role of intermediary and efficiency converter, thus providing a scientific explanation for the action path and efficiency generation of public-private partnership governance.

Keywords: interaction between structure and action; public private partnerships; mixed property reform