

合作治理是社会治理变革的归宿

张康之

〔摘要〕 20 世纪 80 年代开始，人类进入全球化、后工业化进程，人类在工业社会的历史阶段中建构起来的社会治理模式受到了严峻挑战，无法满足新形势下社会治理的要求。因而，理论上探讨改革的热潮兴起，而在实践上，也进入了一个全球性的改革季节。然而，综观所有的改革理论和实践，都一直是在工业社会的思维范式中去谋求改革的行动方案，这不仅使全球化、后工业化进程中出现的问题没有得到根本性的解决，反而把人类引入到一个风险社会之中，出现了更多、更大的危机。近些年来，在社会治理变革的追求中，参与治理是得到强力推荐的改革方向。实际上，参与治理的理论主张依然是在工业社会的治理框架下提出的行动方案，与后工业化的要求相去甚远。从现实来看，后工业化已经造就了新的社会形态，在社会治理的意义上，已经呈现给我们多元治理主体并存的局面。从这一现实出发，我们需要建构的是一种合作治理模式。

〔关键词〕 合作治理；社会治理；后工业化时代；改革

〔中图分类号〕 D616；C93 - 03 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000 - 4769 (2012) 03 - 0035 - 08

我们正处在一个变革的时代，在世界上的每一种语言中，“改革”一词都是人们最乐意提起的，从政治改革、经济改革到行政改革以及微观管理中的组织结构和体制的改革等，都贯穿了改革的理念和行动。我们时代的人们已经确立起了改革的意识，拥有了改革的精神，可以说，在社会生活的每一个领域中都极力通过改革去解决各种各样的问题。之所以改革能够成为我们时代的主题，是因为人类社会正处于一场总体性的历史性变革时期，工业社会经历了几百年的发展之后把人类带入了后工业化进程，从工业社会向后工业社会的转变需要通过改革的方式去开拓前进的道路。然而，改革的前景应当是怎样的？我们应当通过改革去建立一个什么样的世界？则是

需要加以系统规划的课题。也就是说，我们需要根据后工业化的要求去对存在于每一个领域中的改革进行规划，以求使每一个领域的改革都从属于统一的社会变革的要求。应当看到，无论改革是发生在哪一个领域中的，最终都会指向社会治理，所以，改革的全部内涵都无非是社会治理的变革。在社会治理变革的问题上，20 世纪 80 年代以来，出现了各种各样的理论上的和实践上的探索，也确实取得了许多积极成就。但是，自从 2008 年全球性金融危机出现之后，人们对改革的热情也开始降温，在某种意义上，一种要求反思改革的思潮正在酝酿之中。不过，我们认为，与人类社会后工业化的要求相比，近 30 多年世界各国所进行的改革运动都才刚刚开始，对已经走过

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”（11&ZD070）

〔作者简介〕 张康之，南京大学服务型政府研究所教授，长江学者，博士生导师，江苏 南京 210093。

的道路进行反思是必要的，而改革的步伐却不能因此而停止。反思改革的道路恰恰是要改变改革目标迷失的问题，恰恰是要进一步明确改革的方向。如果说此前的改革更多地受到工业社会的思想观念和意识形态纠缠的话，那么，在下一阶段的社会治理变革中，所需要的是更为积极的创新追求，即根据后工业化的要求而重建人类的社会治理体系和生活模式。在社会治理的问题上，它将是建构起全新的合作治理模式的变革运动。

一、认识改革的历史性质

人类正在经历着一场面对全球化、后工业化的改革运动，这场运动是自新公共管理运动的滥觞开始的。当然，更多的人由于受到历史表象的迷惑，往往把改革看作是解决一些具体问题和社会发展中的阶段性问题的途径，从而不愿意承认这场改革运动的宏观历史性意义，也就是说，不愿意承认这场改革运动是走向后工业社会的积极步骤。实际上，全球化、后工业化意味着人类社会的一场深刻的社会变革，在这场社会变革中，客观的历史进程向人类已有的社会治理提出了新的要求，使旧的治理方式显得不适应新的形势，让治理者感受到了压力，因而谋求通过改革去适应新的要求。

历史的总体性运动必然是以分散的具体事件来加以体现的，我们在社会发展中感受到来自于每一个领域中的具体事件的压力和挑战是非常正常的。所以，改革者更多地把注意力集中在每一个具体的问题上也是可以理解的。但是，如果缺乏总体性的历史观念，我们时代的改革就会变成各自独立的单独行动，就会表现为一种“改过来再改过去”的反复，就会枉然耗费大量的资源，就会出现改革措施相互冲突的问题，甚至最终引发人们对改革的怀疑。所以，把我们时代的改革运动与人类社会发展的历史性变革联系在一起认识是有着重要意义的。正如人类社会在经历过漫长的农业社会历史阶段后走向了工业社会一样，现在，人类经历过几百年工业社会的高速发展，已经达到了工业社会的顶峰，转而向后工业社会过渡。历史的进程是不可逆的，虽然人类可以通过对旧制度、旧体系的维护而延缓新世界袭来的速度，却永远无法改变历史进步的方向。

在工业社会的历史阶段中，人类所创造的辉煌成就是难以形容的，但是，这绝不当成为我们维护工业社会的生活模式和治理模式的理由，

绝不当成为我们拒绝后工业社会到来的根据。试想中国从农业社会向工业社会转变的道路为什么那么艰辛？或者说，为什么中国从“五四”时期就开展了一场工业社会的启蒙运动而到了改革开放才真正进入工业化的进程？那是因为，在每一个时期都有复古主义在作祟。也就是说，在中国历史上，我们的先民创造的农业文明太过发达了，它让人们陶醉和迷恋，让人们躺在这样一个伟大的农业文明怀抱中不思进取，所以，阻碍了中国社会的工业化进程。同样的道理，在后工业社会到来的时刻，工业文明的无限魅力也会让人们竭尽全力地去维护它，特别是我们这个时代的人们所拥有的是在工业社会中形成的思维方式及其观念，工业文明形塑了我们，以至于我们是工业社会的产物，这必然会使人们天然地排斥一切异于工业文明的因素。所以，在我们这样一个改革的时代，许多人努力把后工业化进程中出现的新因素纳入到工业文明的体系中来，许多人试图用工业社会的思维方式和社会观念去认识和理解后工业化进程中的新问题，许多人试图维护作为工业文明的治理体系、治理方式及其制度框架而排斥后工业化进程中出现的新因素……所有这些都是可以理解的，却是应当制止的。

我们知道，从农业社会向工业社会的转变是通过暴力和战争开辟道路的，每一个国家和地区都无一例外地发生了战争。在后工业化的进程中，目前尚未出现大规模的战争，这是改革的贡献，首先，因为人们对改革抱有期望，寄托于改革去解决各种各样的问题，所以，没有诉诸于暴力和战争；其次，通过改革也确实解决了许多问题，没有使问题积累起来而不得不通过战争的手段去解决问题。但是，在后工业化的未来进程中，能否保证战争的手段不被人们提起和使用，却是一个值得思考的问题。比如，如果我们不是把改革作为一场自觉走向后工业社会的途径，而是把改革看作是应对零碎社会问题的策略，后工业化进程中的一些根本性的问题就可能会被积累下来，以至于陷入改革失灵的局面。到了那个时候，除了通过战争的手段去打破僵局，还会有什么样的措施可供选择呢？所以，这是一个值得警醒的问题。

后工业化是一个全新的社会建构进程，是告别过去而开创未来的行动，虽然我们在工业社会的历史阶段积累起了大量的物质财富、科学技术成就，但是，在后工业化的进程中，我们需要学会去过一种新的社会生活，需要掌握全新的处理

人际关系、族际关系和国际关系的技巧，需要建构起全新的组织去凝聚、调动和安排全体社会成员。我们的每一项行动都需要包含着自觉规划和积极建构的内涵。相对于过去而言，我们把这种行动称作为改革，而相对于正伸出双手迎接我们的未来而言，这种行动是积极的建构。“通过建构，我们试图形塑我们的社会（和行政的）世界。因此，社会建构就是一种变革现实的框架，而不是从历史、法律和政治的角度解释官僚制该如何运作，或者提出新的管理策略以提升组织效率。”^{（1）}

当然，在任何一个变革的时代，都会出现三种声音，即守旧的、改良的和建构的要求，在我们的时代，由于改革的理论已经深入人心，守旧的要求往往也披上改革的外衣，但是，声称改革的人却总是在既有结构不加触及的愿望中去进行策略上的调整。在公共行政领域，虽然公然为官僚制辩护的人是极其罕见的，但是，无论是行政改革的实践，还是包括新公共管理、新公共服务等在内的理论探讨，都远未像他们所声称的那样去摒弃官僚制，他们自以为创新的成果，基本上都是策略上的技术创新，不管他们跳的是芭蕾舞还是拉丁舞，也不管他们所喜好的是什么节奏的舞步，都一直是在官僚制的舞台上进行表演的，即使灯光布景作出了一定的调整，但官僚制的基本框架没有改变。然而，后工业社会也许不再需要这样的舞台，舞者与看客的角色界限也许将被抹去。所以，我们需要为治理者与被治理者的角色界限被打破之后的治理活动建构起新的“舞台”，这是一个每个人都有资格登台表演的地方，每一个观众在欣赏他人的表演时也是在欣赏自我，更为重要的是他从别人的表演中去发现提升自我的经验和教训，而且他总是乐于与他人共同演好一场戏。也就是说，我们在被后工业化浪潮席卷而行的时候，之所以能够积极推动后工业化进程，是因为我们有了自觉建构的追求和活动。我们的建构活动必然包含着对旧框架的拆除和新框架的确立。

邓小平指出“现在我们的经济体制改革进行得基本顺利。但是随着改革的发展，不可避免地会遇到障碍。……重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求。……现在的经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”^{（2）}邓小平

这里所指出的是中国改革开放初期所存在的问题，直到今天，这一问题并没有得到根本性的解决。实际上，改革是一个总体性过程，它包括每一个方面的改革。当然，在中国改革开放的初期，我们所要解决的是启动和推动工业化的进程，所要解决的主要是与工业化相适应的问题。但是，在我们致力于推动工业化的时候，由于对外开放，也使外部世界的后工业化压力向我们袭来，以至于我们必须同时面对工业化和后工业化的双重课题。在工业化的意义上，中国的改革是可以分类实施的，而在我们面对后工业化的课题时，则更需注重改革的综合性和全面性。特别是当我们把改革当作一个建构过程而不是简单的否定过程时，在建构的意义上，需要更多地根据后工业化的要求去作出安排。这样一来，分类进行的改革在取得了巨大成就的时候却不代表综合性、全面性视角中的成功。事实上，可能在我们陶醉于分类改革的每一项积极成就之中时，却发现了我们正在面对着更为严峻的挑战。所以，我们需要有一种自觉地根据后工业化要求去规划我们的改革路径的意识，需要更主动地去思考建构什么样的社会治理模式的问题。

也就是说，我们不能够在那些成功实现了工业化国家的思想和文化中去学习和借鉴现成的方案，因为，既有的思想和文化都是在工业化的过程中建构起来的，都是属于工业文明的构成部分，对于致力于工业化的国家来说，这些思想和文化中所包含的治理经验是值得学习和借鉴的，但是，当后工业化的课题也同时出现了的时候，作为工业文明构成部分的治理经验就不再具有不可怀疑的价值了，在某种意义上，可能恰恰是需要加以扬弃的。后工业化对于全世界而言都是一个新课题，后工业化时代对于世界上的每一个国家来说都是平等的，在这个时代，谁能率先根据后工业化的要求而建构起新的社会治理模式，谁就会走在世界的前列。正如在工业化的进程中有着发达农业文明的中国并没有走在世界前列一样，在后工业化的过程中，有着发达工业文明的西方国家并不必然走在世界的前列，除非我们不思进取而永远定位在亦步亦趋地追随西方发达工业化国家的道路上。邓小平对中国的期望和要求是建立有中国特色的社会主义，即坚定不移地走中国自己的道路。当我们把邓小平的要求与党的“实事求是”的思想路线联系在一起，就看到了一条清晰的道路，那就是，要把握住两个实际，一个是中国实际；另一个是人类后工业化的实际。从这两

个实际出发，不媚洋，不泥古，自觉地去探索全新的社会治理模式，就能够使中华民族走在人类后工业化进程的前列。

二、法治模式中的路径依赖

近代以来，在整个社会的意义上建构起了法治的治理模式，而在社会治理过程中却是由组织承担着社会治理的任务，在承担社会治理任务的组织内部，则把农业社会的权治改装后而重新加以应用，特别是官僚制组织，把权治诠释得淋漓尽致。对于官僚制组织而言，“由于权威和权力位于金字塔组织的顶端，因此，行政长官或管理者常常做出重要决策而无需咨询他们的下级雇员。对于行政长官或管理者而言，权力是他们维持官僚体系所必需的，它是控制组织成员行为的工具。从官僚制的角度看，只有行使权力，才能实现组织建立的目标。”⁽³⁾然而，组织的社会功能是体现在治理上的，官僚制组织在作用于社会时，又需要以法治的名义出现，即依法去治理社会，从而陷入法治与权治的悖论之中。当然，在理论上，可以说组织的内部管理属于权治的范畴，而对社会的治理或管理则属于法治的范畴，然而，在实践中，这两个方面的连接是很困难的。另一方面，官僚组织也分不清内部管理与外部治理的差别，因而，往往造成了法治与权治的双重变味。这就是官僚制组织自从有了组织理论以来就一直受到批评的根本原因，对社会治理问题的探索也是从这里出发的。但是，在法治的模式中所进行的各种各样的探索都在闪耀登场后迅速地退出历史舞台，特别是在20世纪后期以来，法治模式就如一个舞台，各种各样的理论及其实践方案轮番登台表演，而在这些理论及其实践方案“你方唱罢我登场”的时候，人类却在风险社会中陷得越来越深了。通过组织而实现的微观社会管理方面的失败必然会把人们的视线引向宏观的社会治理模式，让人们对既有的法治模式提出怀疑。

在社会治理的问题上，进入21世纪的这些年来，公众参与的理论 and 呼声甚为高昂，从理论发展的逻辑来看，是上个世纪的新公共行政运动与新公共管理运动合流的结果，也充分说明了在法治模式中所谋求的改革探索是具有路径依赖之特征的。在上个世纪的70年代，可能是鉴于官僚制对民主思想的敌视，新公共行政运动提出了民主行政的构想。但是，到了20世纪的80年代，当新公共管理运动登场的时候，新公共行政运动暂

时沉寂了下来。新公共管理运动所提出的是另一种解决官僚制效率低下、官僚主义等“官僚病”的方案，即要求用企业家精神重塑政府，在政府中引进竞争机制，把政府所承担的公共物品供给职能转移到社会中去。与新公共行政运动的民主行政方案相比，新公共管理运动的方案更具有可操作性，因而，得到了更为广泛的认同。由于新公共管理的诸多治理方案得到实施，政府呈现出空洞化的局面。在这种情况下，社会自治力量的成长填补了政府空洞化所留下的空白领域，结果，使公众参与、社会自治等具有政治色彩的社会行动对政府的行政形成冲击，而且向人们展示出社会治理的新希望，那就是人们完全可以在对话和协商中去对社会事务加以治理，在政府职能实现的过程中可以更多地接纳公众参与。

到了20世纪90年代，新公共管理运动在实践中暴露出了许多问题，特别是公平、正义等公共行政价值的迷失使新公共行政运动的代表人物找到了反击的理由，并站出来对新公共管理运动进行了激烈的批评。在这一过程中，新公共行政运动的代表人物对民主行政的思想作出了进一步的阐释，并发展出一系列具有可操作性的实施方案，其中，对公众参与问题的探讨是最引人注目的。从公共行政在新世纪所取得的进展来看，民主行政的理想激励和推动了公共行政朝着接受公众参与的方向前进，而且，服务于公众参与需要的诸如“政务公开”、“政府透明化”等运动也成为当前公共行政改革的基本内容。但是，需要看到的是，在近代社会经历了形式化的改造之后，民主思想是在治理体系的中心—边缘结构中被实施的，而民主的思想在落实到公共行政的参与治理中来时，更加强化了治理体系的中心—边缘结构。表面看来，公众参与到治理过程中来了，而且也在一定程度上实现了自我治理，而在实质上，这种参与至多也只是屹立不败的官僚制的补充，甚至倾向于强化官僚制，让官僚制的控制过程变得更加隐蔽，更加高明和更加具有欺骗性。

法治模式是适应工业社会这样一个竞争社会的要求而建构起来的，在竞争的社会中，人们之间以及人们的需求之间的差异使每个人都成为以自我为中心的个体，成为相互冲突着的原子化的个人。因而，在政治上特别是社会治理的意义上，“人们总是把社群描述为一种以平等参与和互动为目标的文化发展。但如果社群的发展是倾向于不可通约性，那社群作为一种文化发展就代表着不同的困难。”⁽⁴⁾在这种情况下，通过公众参与的

方式去化解个人利益要求不被社会所承认和不被社会所接受的问题是有意义的，至少在理论上去证明其有效性是可以成立的。正是由于这个原因，“社群主义者希望所有公民都参与社会，因为参与本身就是充分发展它们的潜能的关键。在此，社群作为一个有问题的，而不是已经完成的东西（或物化的人造物）而存在。它需要培育、照料或发展。有希望的是，公共行政者能促进这一社群主义的参与，从而实现他们自己的潜能。此外，作为公民的管理者还能借用政体以反对技术主导论的主导地位。但是从总体上说，后现代性不可能促进这样一种期望，即公民对管理工作的大量回报。更有可能的是，日益高比例的人口将会被超现实的现象所困扰。”⁽⁵⁾

同时，“参与精神意味着密切注意那些影响特定政策讨论的事件，同时也意味着在充分尊重他人合理的观点的基础上，实实在在地努力跟上讨论的整个进展。要学会去听和善于明白，也要学会应该言说。”⁽⁶⁾然而，一旦对公众参与作出认真的思考，有许多问题就无法回避了。比如，“包容与排除的问题以及是谁授权制定议程。技术人员从来都不是中立的，尽管他们和诸如客观、中立、科学分析等术语联系在一起。纯粹的技术人员为每一个种类命名，决定哪些变量值得追踪，要求参与者集中于一个或一系列问题从而使他们的注意力离开了其他问题。定义问题的这些时刻不是先天就有害；问题必须由某人来澄清，以作为社会行动的先导。”⁽⁷⁾更为重要的是，就参与行动的实质而言，公众参与在参与者这里所要强化的是个体性的利益意识。虽然个体性的利益自觉和利益意识的生成在反对集权制的政府安排方面有着积极意义，但是，这种利益意识对健全社会生活来说也有着消极效应，更不说政府往往并不真正希望让每一种利益要求都得到实现。从现实的运作过程来看，现行政府过程中的绝大多数公众参与活动都不是出于科学决策的需要，而是属于一种情感关怀的策略性安排。在此意义上，它仅仅是政府实施社会管理的一种手段，是一种考虑到公众情感需要的管理手段。所以，公众参与政府过程的制度安排恰恰是强化个体性利益意识的设置，使公众有了个体利益意识但又不准备使之实现，只是走走过场而获得情感安慰。如果沿着公众参与的思路去不断地对其加以强化，必然会呈现给我们这样一个结果：即使这种个体性利益意识驱使下的参与活动在政府过程中发挥了直接的积极作用，对于整个社会来说，也会种下消

极的种子。

事实上，公众参与并不具有可行性，正如弗雷泽所指出的，“在这一公共领域中，为观点的传播提供实质性支持的媒体，是私有的、逐利的。因此，从属的社会群体通常不能同样获得平等参与所需要的物质手段。这样，政治经济在结构上强化了那些由文化非正式实现的东西。”⁽⁸⁾考虑到弗雷泽所指出的公共领域中所存在的这些混乱现象，公众以什么方式去参与呢？求助于私人媒体吗？参与者有能力保证自己的表达能够被私人媒体正确地传递吗？这就是弗雷泽所提出的疑问：“当话语舞台被置于一个充斥着统治和从属的结构关系的更大的社会环境中时，对话者在这个特定的话语舞台中如同社会地位平等者一样进行商谈，在原则上是否可能？”⁽⁹⁾显然不可能。不用说对于普通的公众不可能，即使那些以作为利益无涉的第三方面目出现的所谓专家，在与政府官员就某项政策议题而商谈（咨询）时，那种卑躬屈膝的表现也往往令人齿寒。

如果拿工业社会与农业社会的治理方式进行比较的话，我们可以从君主与政客行为上的差别来加以理解。在农业社会，存在着君主，进入工业社会，君主无论在名义上是否存在，但在实际上其地位都被政客所取代。独裁“君主”是通过“强奸”民意来维护其政权的，而民主政客则是使用“诱奸”公共意志的方式而保证自己对权力的持续拥有。对于公众来说，拒绝“强奸”无非是对“诱奸”的向往。公众参与成了制度化诱奸公众的方式。当一个公众参与的馅饼被描画出来之后，公众对参与的期望就像深宫怨女期待着皇上的宠幸一样，期待着，却只能是永远期待着。

然而，现实的情况看，在公众参与成为一种主导性话语的情况下，政府陷入到一个极其尴尬的境地，行政管理专业化、技术化水平越来越高，同时公众参与的呼声也越来越高，在公众参与不可能的情况下，行政人员唯一可做的选择就只能是敷衍了事。这就是全钟燮所说的“尽管许多行政管理者将公民参与看作是民主行政的一个重要因素，但是，他们对安抚民众更感兴趣，而不是严肃地思考民众提出的思想。”⁽¹⁰⁾“由于联邦和州层级上的官僚体系是如此庞大而复杂，普通百姓通常根本无法参与国家级和州级的政府政策过程。由于缺乏在政策过程的参与机会，越来越多的公民质疑政策制定者和行政管理者的效能和知能。而由于公民特别关注那些影响他们生活质量的政治议题，行政管理者常常试图影响利益集团

和个体公民的态度，与此同时，地方的公共官僚体系则对公民参与过度神经质。”^{〔11〕}在这种情况下，继续推行公众参与的前景显然是不乐观的。所以，必须谋求治理方式的变革，用合作治理的思维取代参与治理。只要我们沿着合作的思路走下去，相信能够找到一条真正改善治理的新方案。

三、想望“合作治理”

在后工业化的进程中，公共行政的危机以及人类所受到的各种各样的困扰并不是由于思想的匮乏，而是因为“很多学者倡导的思想，如以人为中心的社会发展、公民治理、公共协商、参与式民主以及社会现实世界的建构等不仅没有得到广泛、充分的认识，而且没有在新世纪开始的时候发展为有用的理论框架。……政府机构的行政官员和管理者依旧在社会管理中发挥着支配作用，他们依然通过过度依赖工具和技术手段，控制政策制定过程，设计各种选择，动员民众和评估绩效，以此寻求解决问题和变革政府的答案。”^{〔12〕}准确地说，学者们所有这些建言都是在旧的理论框架下提出的，反映出的是一种在工业社会成长起来的思维方式，是在新的问题出现后而在旧的社会治理模式不变的条件下提出的改进方案。实际上，我们正处在从工业社会向后工业社会转变的历史转折点上，这些具体性的行动方案如果是有益的话，也应建立在新的理论建构之中，只有我们根据后工业化的要求而实现了理论范式的变革，关于社会治理的各种各样的实施方案才能真正发挥作用。

从20世纪80年代以来的情况看，由于非政府组织以及各种各样的社会治理力量的出现，已经呈现出社会治理主体多元化的局面。在社会治理主体多元化的条件下，政府必将成为一个交往互动体系中的一元，“在行政管理各种责任中，促进公民能力成长成了一项公共的义务，经由此，公民、非政府组织、协会和以社区为基础的组织能够积极地参与进入公共话语体系。由于公共领域各种潜在能力能够通过交往关系、参与、话语体系和协商得以进一步发展，因此，行政管理者需要建立一种公民意识，与公民一起投身于共同合作的行动。同时，公民也要建立一种公民的意识，以满足公民义务的要求。”^{〔13〕}然而，共有的公民意识显然是要在互动中确立的，不过，得自于传统的政府既定地位决定了政府在这一交往互动的过程中应发挥更积极的引导作用，而不是被非

政府组织等社会力量推着走，更不应发挥阻碍作用。从历史上看，几乎所有时代的政府都经常性地扮演社会进步中的保守角色，往往是由社会进步力量推动前行，而且，更多的时候，是政府首先诉诸于暴力去扼杀社会进步力量。尽管如此，社会进步的步伐还是不可阻遏的。在我们的时代，随着政治学、公共行政学等科学影响力的增强，特别是在政府确立了改革的意识后，基本上能够做到从善如流。但是，自觉地进入与非政府组织等社会力量的交往互动体系中，平等地共享话语体系中的合作要求，还是有着文化上以及制度上的障碍需要克服的。这就使系统化的理论建构显得更具有紧迫性了，需要建构起新的理论武装政府，让政府正确地认识新的社会现象以及新的治理主体的出现对于人类社会的进步意味着什么？政府自身应当如何在这种新的形势下去作出正确的行为选择？如何去学会处理非政府组织等社会治理力量之间的关系？如何去与这些正在成为治理主体的因素开展交往和互动？首先需要在理论上作出规划。

当政府是一个社会唯一的治理主体的时候，其他社会力量都是应当受到政府支配和控制的，这种支配和控制的缓和是可以在社会力量对政府过程的参与中实现的。近代以来的社会治理结构一直都是奉政府为唯一性的社会治理主体的，法治模式就是对政府作为唯一性的社会治理主体的规定、规范，沿着法治模式所指示的路径，最为理想的改进方案也就是公众参与治理的构想。然而，20世纪80年代以来，社会的发展却呈现出多元治理主体迅速生成的局面。在这种条件下，是应当继续在旧的思维范式和理论框架下要求围绕着政府这个中心去完善工业社会的治理模式，还是去构想多元治理主体在平等的基础上共同治理的新模式呢？我们认为，基于政府是唯一性的社会治理主体的事实而提出的参与治理的想法应当得到超越，在多元治理主体并存的条件下，对“政府治理，公众参与”模式的替代模式应当是一种“合作治理”模式。

这样一来，关于社会治理理论的新的建构就应当放在对合作治理理论框架的建构上，其中，首先需要做的工作就是应把近几十年散乱的甚至相互冲突的思想观点整合起来，或者说，实现对这所有思想观点的扬弃，建立起系统的理论框架。一种理论只有自身具有了系统化的特征，才能在作用于现实的时候提出完整的方案，否则，即便是我们拥有了某些思想，它的不完整性也往往会

使实践者对它保持怀疑态度，只有那些喜欢冒险的盲动的实践者才会闻风而动，而在政府官员中，这种人是极少的。所以，仅仅有了思想还不够，更为重要的是应把思想变成系统化的完备的理论。在工业社会的工具理性深入人心的状况下，社会治理的任何一项实质性的变革，都不能借助于某些思想闪光去照亮前进的道路。20世纪后期以来的思想躁动是十分激烈的，由于人类进入了后工业化的变动时期，学者们感受到新的思想纷纷涌现的时机已经到来。但是，一种思想在投射到社会治理的实践中，所引起的往往是昙花一现的涟漪，其结果必然是削弱了思想作用于实践的功能。正是由于这个原因，在合作治理理论建构中，我们需要百倍的努力，让思想臻于完整，从而去感染社会治理的实践者。

全钟燮在描述当前公共行政体系的复杂性和多样性时指出“并非所有的社会建构形式都是民主的社会建构，相反，在政府中大多数的建构都既是政治的又是理性经济和技术。作为政治，大多数政府建构形式涉及多元的、排斥性政治，也包含着一种部分高层行政官或管理者对官僚体系下层人员的独裁态度；作为理性经济和技术，大多数政府建构形式包含着专家分享科学和分析技术的利益。”⁽¹⁴⁾在描述了这一现状后，全钟燮提出的想法是要公共行政的建构归于民主的形式，认为应当用民主的建构来取代和超越当下的各种建构。应当说，全钟燮对现实的描述是准确的，而解决现实问题的设想则是行不通的。不用说各国政府不可能被统一到某一个民主建构的方案中来，即使对于一国政府而言，由于职能的多样性，也不可能被统一到某个固定的民主建构模式中来。比如，一国政府中承担国家安全职能的部门在决策层面是可以进行民主建构的，而在行动的层面，要求进行民主建构就明显不切实际。所以，我们认为，在政府职能分化成许多专业化的构成部分之后，要求用某种民主模式去对公共行政加以建构是不可能的。

正是基于这一判断，我们认为，关于公共行政以及全部社会治理体系的建构都应把着眼点放在治理主体间的关系上。这就是构想合作治理的出发点。从这里可以看出，合作治理与参与治理之间存在着本质上的不同，参与治理属于民主建构的范畴，它决定了治理过程是由某一方主导的，其他各方则被定位在参与其中的地位上，而合作治理则要求治理主体“基于特定的互惠性目标”，⁽¹⁵⁾并在自主、平等的基础上开展合作，因而

是一种真正的共同治理。关于治理主体的状况永远是一个值得关注的主题，特别是离开了治理主体间的关系而去构想所谓民主的建构，显然是不可取的，关于治理主体的建构问题应当从属于治理主体合作的需要。所以，当公共行政的建构落实到治理主体上来，其内部的以及外部运行机制上的民主形式都不再是至关重要的了，反而，治理主体间的合作互动才是最为关键的，不管是民主的还是集权的，也不管是行政长官拍板还是技术专家说了算数，都需要经得起治理主体间的合作的检验，至于治理主体的建构问题，重点也需要放在其支持合作、保障合作的因素方面。

一切把思想指向未来的探讨都会更多地关注过程，因为，未来的事物尚未转化为现实，即使是作为目标而存在也需要保持一定的模糊性，如果对未来形态的描绘非常清晰的话，反而会堕入空想。所以，当全钟燮提出一种所谓“社会建构主义”时，也是严格地遵循这一理论建构规范的。全钟燮认为，“社会建构主义强调的过程同样可以被构想为人们之间非线性的、开放并无终止的互动，在互动中，人们参与对话，参与交换他们关注问题的不同观点，这些问题均与组织内外的事务有关。尤其是在公共问题的解决中，过程可能就是最重要的产品。这条路径绝不是让我们从正常的目标实现中偏离开来。”⁽¹⁶⁾不过，我们需要指出的是，这种寄托于参与对话和关注具体问题的建构主义观点所具有的还是自然主义的色彩，即认为在这种对话以及互动中就可以自然地生成合作关系及其行为。虽然全钟燮将其称为建构主义的，实际上则是当代哲学经典分类中的“构成主义观点”。我们认为，自觉的建构恰恰需要在合作意识的引领下展开，主体间的对话和互动都需要从合作的愿望出发，努力去发现合作行动的可能性，只有这样，才会取得积极性的建构成果。

所以，全钟燮虽然表达了一种在全球化、后工业化时代对社会治理体系加以重新建构的意见，但是，他的“建构主义”实际上是寄托于行为互动的自然主义演进，对于公共行政的变革来说，这只是一次消极性的变革。他说，“个体、组织和社会之间的关系充满着价值冲突、紧张、危机、不确定性和碎片化，当这些关系发生变化时，它们提供了创造新的社会现实和不同以往的未来的可能性。例如，克服预算紧张可能引发组织重新安排支出优先权，同时，探索人们在变革意识中合作共事的新的路径。”⁽¹⁷⁾在不准备突破公共行政

的既有框架时，全钟燮所指示的确实是一条可行的路径，现实实践的发展也证实了这种行动持续地带来了点点滴滴的变革。但是，对于我们所处的这一后工业化、全球化的时代而言，通过这一路径所实现的变革以及所取得的建构成果，都无法适应迅速变动的社会发展要求，反而使公共行政长期处于被动的局面。所以，积极的、自觉的建构是需要观念先行的，具体地说，是需要首先确立起适应后工业化运动的合作理念，然后根据这种理念去选择行动方针和安排互动策略，并建构起合作体系。

当然，全钟燮也看到了合作正在成为社会治理中的一个显著的现象，认为在社会治理的领域中近年来呈现出了这样一个明显的趋势——“为了增强公共项目实施的效果以及在制定政策和解决问题的过程中反映公民和组织多样性价值，治理力求积极地促成公众、私营组织和非政府组织间的共同合作关系。”^{〔18〕}这是政府在社会复杂性迅速增长的条件下不得不作出的选择，但是，却应当被视作一种积极的进步举措，它不仅会在培育成熟的社会方面有着积极的意义，而且对于造就新型的社会治理模式也是不可或缺的序曲。在全钟燮这里，有价值的观点是认为“社会建构过程旨在在多元的行动者之间建立广泛的互动和合作。在一个参与的过程中，参与者对表达自己的观点负责，对开放性地与他人分享观点负责。”^{〔19〕}这事实上已经指出了参与治理的方向，那就是为合作治理提供准备。在民主模式还是一个无法突破的基本框架的条件下，全钟燮能够提出这样的观点已经是难能可贵的了。同时，由于旧的思维

框架的束缚，他不敢去畅想合作治理模式也是能够理解的。

把握社会治理体系的开放性是非常重要的，这种开放性是反映在社会治理体系的每一个方面的，而且也在社会治理过程中处处呈现给我们。就人类的社会治理历史来看，有一条不变地走向开放的线索，依据权力的治理是一种封闭性的治理，与之相比，依据法律的治理已经开放得多了，但是，法治的开放性还是有限性的，它是在对与社会治理相关的各个方面都作出了明确界定的条件下才能使治理过程得以展开，这种界定决定了其开放性的不足。但是，社会治理体系及其过程的开放性持续增长必然会走向合作治理的方向。比如，治理主体的开放性造就了多元治理主体并存的局面，治理过程的开放性也不会仅仅停留在参与治理的状态中。所以，在多元治理主体并存的条件下，如果社会治理的开放性决定了某一个治理主体主宰、支配和控制其他治理主体是一种不合理的现象，那么，治理主体间的平等互动和合作就是一种必须加以接受的治理模式。合作治理是开放的治理，在合作治理模式中，虽然政府在治理过程中发挥着引导的作用，但是，参与到治理过程中的每一个治理主体都能够平等地在治理活动中发挥其应有的作用，对于关涉到公共利益的每一项公共事务，都能够平等地发表意见和积极地采取合作行动。开放的治理本身就是对一切僵化可能性的排除，从而能够使治理过程处在一个始终与整个社会互动的过程之中，能够把一切积极的、对治理有益的因素都吸纳到治理活动中来。

〔参考文献〕

- 〔1〕〔3〕〔10〕〔11〕〔12〕〔13〕〔14〕〔16〕〔17〕〔18〕〔19〕〔美〕全钟燮. 公共行政的社会建构：解释与批判〔M〕. 孙柏瑛，等译. 北京：北京大学出版社，2008. 8，3-4，6，6-7，18-19，32，8，51，52，165，51.
- 〔2〕邓小平文选：3卷〔M〕. 北京：人民出版社，1993. 176.
- 〔4〕〔5〕〔6〕〔7〕〔美〕福克斯，米勒. 后现代公共行政——话语指向〔M〕. 楚艳红等译. 北京：中国人民大学出版社，2002. 66，66，122，130.
- 〔8〕〔9〕〔美〕弗雷泽. 正义的中断——对“后社会主义”状况的批判性反思〔M〕. 于海青译. 上海：上海人民出版社，2009. 84，84.
- 〔15〕王洪树. 协商合作民主形式研究——兼论中国特色民主政治的发展维度〔J〕. 中共四川省委省级机关党校学报，2012，（1）.

（责任编辑：石本惠）